

徳島県情報公開審査会答申第125号

第1 審査会の結論

徳島県知事の決定は、妥当である。

第2 諮問事案の概要

1 公文書公開請求

平成24年1月5日、異議申立人は、徳島県情報公開条例（平成13年徳島県条例第1号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、徳島県知事（以下「実施機関」という。）に対し、「〇〇市クリーンセンターに関する調査申出書（平成23年8月2日環境整備課受付）の調査報告書及〇〇市の回答書他一切の資料」の公文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 実施機関の決定

平成24年1月17日、実施機関は、本件請求に係る公文書が不存在であることを理由に、公文書公開請求拒否決定処分（以下「本件処分」という。）を行い、異議申立人に通知した。

3 異議申立て

平成24年1月29日（同年2月1日受付）、異議申立人は、本件処分を不服として、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定に基づき、実施機関に対して異議申立てを行った。

4 諮問

平成24年2月27日、実施機関は、徳島県情報公開審査会（以下「当審査会」という。）に対して、当該異議申立てにつき諮問（以下「本件事案」という。）を行った。

第3 異議申立人の主張要旨

1 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、公文書公開請求拒否処分を取り消す、との決定を求める、というものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人から提出された異議申立書及び意見書の主張によると、異議申立ての理由は、概ね次のとおりである。

- (1) 〇〇市クリーンセンターに関する調査申出書（以下「調査申出書」という。）に対する調査が口頭で行ったことから、調査結果及び回答書が不存在とすることは、文書主義の行政として調査をしなかったこと以外考えられない。

(2) 拒否理由の口頭による申し入れは、行政の継続性に支障を生じる恐れがあり、全て文書にすることは、経過調査等、事務引き継ぎには重要と考える。現実に調査を行ったとすれば、どのような問答があったのか、その調査内容及び結果は当然文書にされ、〇〇市についても文書による回答書の提出を求めるべきであり、不存在は不当である。

(3) 調査申出書の調査事項は永久保存資料である設置届に関連するものであることから文書不存在は不当であり速やかに文書にすべきである。

(4) 徳島県の責務

徳島県は、公文書請求拒否の理由として、一般廃棄物の処理が市町村の固有の自治事務であって、〇〇市自らにおいて、廃棄物処理法で定められた処理基準を遵守し、適正に処理されるものであるとし、県は市町村がその責務を果たすよう技術的援助を与えることに限られているとしている。

しかし、県は、一般廃棄物処理施設設置許可・届出事務に関する業務も担っている。

〇〇市がごみ焼却施設を設置するにあたり法律の規定により設置届を徳島県に提出し、県は、規定の適合状況を十分な審査をし、これを受理許可したもので当然その内容には責任がある。

(5) 調査申出書について

本件異議申立書は、〇〇市の焼却施設の燃焼温度が規則に定められた温度以下であることについて平成23年7月の出前市長室で指摘したところ、温度不足を認めながら監督官庁（徳島県）より何ら指摘されていないから問題ないとの発言があった。

そこで、〇〇市の施設が、県が受理した「設置届」の審査結果による許可条件に反する稼働状況であることから平成23年8月1日付けで調査申出書を提出、県に調査（告発）を申し出たもので、その調査結果報告書の文書回答がないことで行った、公文書公開請求の県の公開請求拒否に対する申立である。

具体的には、①二次燃焼炉を実施設計で変更したが変更届を提出していないこと、②処理能力以上のごみを投入していること、③燃焼ガス温度が規則に定められた温度以下であること、④主燃焼室温度計が、平成22年4月より故障したまま運転しており、当然、規則に定められた温度の測定記録はないことである。

何れも法及び規則に違反しており調査申出書に参考資料を添付している。

(6) 文書作成の必要性及び県の主張と市の主張

徳島県は、〇〇市が本件申立事項が法及び規則に違反していることは、調査申出

書で事実確認し、申出人に対し「〇〇市に申し出をしている。」と発言したことで明らかな違法事例であって、当然、県は文書で改善指示及びその回答を求めるべき事案である。

県は、理由説明書で二度にわたり調査を行った上で口頭による申し入れを行ったとしているが、法に則り指示文書を作成の上、改善措置を要求すべきである。

県は、申出人に対し説明を行っており、疑義照会に対し県は責任を果たしていると言う。

しかし、本件、疑義照会事案は、申出人が文書により提起（告発）し、県が受付をした法令の違反行為を問うものであって口頭で処理出来る事案ではない。

行政は全て文書主義であり、「行政事務の遂行に当たっては記録として文書を作成すること。」また、行政機関の諸活動における「正確性の確保」「責任の明確化」等により行政の適正な運営にとって文書化は重要と考える。

このことから、法令違反の疑いのある本件事案は、文書作成が不可欠なものと考え、申出内容を精査調査の上、改善措置を〇〇市に求め、文書回答を得ることは必須である。

文書を作成しないことで適正な行政の遂行及び責任の明確化は担保できない上、行政の継続性における事務引き継ぎ等も出来ない。

そうすると、県の文書不存在での公開請求拒否決定は不適切なものと云わざるを得ない。

この件に関し、申出書を提出、その回答がないことから再三再四電話にて問い合わせを行ってきたところ、「調査については現在整理中で、しばらく待ってくれ」とのことであった。その後、「文書回答は出来ない。」とのことから、県に出向説明をしたが、「口頭で指示した。」とのことで文書による回答は出来ないとしている。

仮に文書を作成していないとしても「調査については現在整理中で、しばらく待ってくれ」との発言から、当然、調査メモ等は存在すると推測する。業務のために作成したメモ（文書）は公文書ではないのか。

逆説的に云えば、県が主張するとおり調査文書が存在しないとすると、調査をしなかった（不作為）可能性も否定できない。

因みに〇〇市の環境局長は、平成24年3月の会議で徳島県から何の指摘もされていないと明言し、現在でも出前市長室での発言を踏襲している。

また、〇〇市長も県が改善の指示したとする稼働状況についての質問に、関連法令に沿ったもので違法性はないと強調している。

(7) 異議申立ての経緯

本件炉の維持管理に関し〇〇市が、地元自治振興会の質問に対し平成23年10月、回答があったが、その内容には大きな矛盾があり、県が云う申し入れが無視されているような内容であった。

そこで11月、変更届の必要性を含め、申出書の資料として〇〇市の回答文書を

県に送付した。

その後も、申出書に対する文書回答がないことから、平成24年1月5日、公文書公開請求書を提出、1月17日付け本件処分があり、異議申立てをした。

その後も焼却施設の稼働状態は改善の兆しもなく、県も文書回答もないことから平成24年1月10日及び25日に調査申出書に係る事項についての資料を送付及び持参の上、再度違法性について説明した。

その時点で県は、設計変更について市は、「変更届の必要はない。」と云っているとのことである。このことは県が法令及び受理許可した設置届を精査検討すれば変更届が必要なことは明白であり市の主張には大きな矛盾があることは分かるはずである。

以上が本件異議申立ての経緯である。

(8) 調査結果報告書と市の回答

調査申出書に対し調査内容及び回答文書を行政事務として作成しなくても良いのか。

行政の事務遂行における記録として文書作成することは文書主義として当然である。

仮に、県が文書を作成していないとしても、問い合わせに「整理中」とした〇〇市に対する調査改善に関する口頭による申し入れの遣り取りのメモ等は公文書ではないのか。

口頭での遣り取りにおいて、何時、誰に何を指示し、誰から回答を得たのかも明確にすべきである。

このように違法性を認め、口頭ではあるが〇〇市に申し入れをしたとしている県と、何ら指摘されていないとする〇〇市との主張の相違について申出人は理解しがたく、このことは、全て県が申出書に対する調査報告書及び改善指示を文書化しなかったことに起因する。

その結果、法令に違反した焼却施設の稼働が今も続いている。

(9) 結論（申立人の意見）

本件文書を作成しない県の対応は、穿った考え方をすれば、文書回答をしないことで今後責任問題等不都合なことの証拠を残したくないとする意図が伺える。

県のこのような文書不作成の主張が、正当な行政事務かどうかを問う為に異議申立てを行ったものである。

仮に、貴審査会が、申立人の上記説明を検討しても尚、徳島県の文書不存在を理由とする公文書公開請求拒否が妥当とすれば、今後も県にとって都合の悪い事案について文書を作成しないこともあり得る。

本件申立のような違法行為について、住民は行政の透明性をどのような方法で求めれば良いのかご教示をいただきたい。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関から提出された理由説明書及び口頭による理由説明を要約すると、本件処分の理由については次のとおりである。

1 本件公文書について

異議申立人からの本件請求に対し、対象公文書を「同施設の稼働状況について、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号。以下「廃棄物処理法」という。）に照らし合わせ、県が調査を行った業務報告書及び調査申出書に対する〇〇市からの回答書」と特定した上で、現に保有していないため、本件処分を行ったものである。

2 本件処分の根拠条文について

条例第7条第2号に該当するため、公開請求を拒否したものである。

3 本件処分の理由等について

(1) 廃棄物処理法上の権限について

廃棄物処理法第4条第1項において、「市町村は、その区域内における一般廃棄物の減量に関し住民の自主的な活動の促進を図り、及び一般廃棄物の適正な処理に必要な措置を講ずるよう努めるとともに、一般廃棄物の処理に関する事業の実施に当たっては、職員の資質の向上、施設の整備及び作業方法の改善を図る等その能率的な運営に努めなければならない。」とされている。

また、同法第6条の2第1項では「市町村は、一般廃棄物処理計画に従って、その区域内における一般廃棄物を生活環境の保全上支障が生じないうちに収集し、これを運搬し、及び処分しなければならない。」と規定されている。

廃棄物処理法上、一般廃棄物の処理については、市町村の固有の自治事務とされており、市町村に総括的な責任が委ねられている。

都道府県については、同法第4条第2項において「都道府県は、市町村に対し、前項の責務が十分に果たされるように必要な技術的援助を与えることに努める」とされている。

一般廃棄物の処理に当たっては、市町村自らにおいて、廃棄物処理法で定められる処理基準等を遵守し、適正に処理されるものであり、都道府県としては、市町村の責務が十分に果たされるように、市町村に対し必要な技術的援助を与えることになっている。

(2) 調査申出書に係る調査について

異議申立人から、調査申出書により県に対し疑義照会があったことから、施設を管理する〇〇市から、平成23年8月31日及び10月12日の二度に渡り聞き取り調査を行った上で、廃棄物処理法に照らし合わせ、必要に応じて、〇〇市に対し

て処理基準等に関して、廃棄物処理法第4条第2項に基づき技術的援助としての助言として、口頭による申し入れを行ったものである。

このたびの〇〇市のごみ焼却施設については、平成16年度に県が設置届を受理したものであるが、異議申立人からの意見書において違反事項とされる、①の構造の変更については、〇〇市による実施設計後、設置届が県に提出されたものであり、その後の変更に関するものはない。

また、②の処理能力については、廃棄物処理法施行規則第4条第1項第7号に定められる技術上の基準、構造基準である、定量ずつ連続的にごみを燃焼室に投入することができる供給装置、いわゆる給じん装置が設けられており、処理能力以上のごみが投入されることはない仕組みとなっている。

なお、〇〇市からの聞き取り調査を行ったところ、③の燃焼ガスの温度が摂氏800度を下回っていた事実が確認できたことから、燃焼室中の燃焼ガスの温度を摂氏800度以上に保つよう、また、④の温度計が故障しているのであれば、交換するよう〇〇市に対して申し入れを行っている。

本件については、規則で定められていることについての一般的、客観的な助言であったため、特に公文書として残す必要は無いであろうと判断し、口頭で申し入れを行い、復命書も作成されていないため、公文書として残ってはいない。

(3) 異議申立人への説明について

調査申出書に関する調査結果及び〇〇市への申し入れ事項については、異議申立人に対して、平成23年12月5日及び平成24年1月25日の二度に渡り説明を行っており、疑義照会に対する県の説明責任は果たしたものと考えている。

県民からは様々な問い合わせがあり、その全てについて文書化はしておらず、県民から提出された公開質問状等に対しても、必ずしも文書回答を行う必要はないものと考えており、異議申立人に対しては、口頭による説明を行った。この際、異議申立人に対して、調査結果を説明することを目的として、担当職員が整理した個人のメモが存在する。

メモの作成については、課長等の指示を受けたものではなく、担当職員が、〇〇市クリーンセンターからの聞き取り調査の結果を整理する際に利用したものであり、作成した職員以外の職員が利用したことはない。

また、担当職員のパーソナルコンピューターに記録されていたが、異議申立人への説明後、不要となったことからデータは削除されており、印刷されたものしか残されていない。

なお、メモは個人で管理しており、担当職員の業務機の引き出しの中に保管されている。

(4) 本件処分について

以上のことから、県から〇〇市に対して改善措置を求めるような指示文書、それ

に対する〇〇市からの県に対する回答文書，異議申立人から提出された調査申出書に対する〇〇市からの回答書についても存在せず，公文書による復命が行われた事実も無いため，本件請求に対する公文書は保有していない。

第5 審査会の判断

当審査会は，本件事案について審査した結果，次のとおり判断する。

1 本件事案の経緯等について

本件事案の経緯等については，異議申立人の意見書及び実施機関の口頭理由説明等によると，以下のとおりである。

- (1) 平成23年8月2日，実施機関が，異議申立人から提出された調査申出書を受付した。
- (2) 平成23年8月31日，実施機関の職員が，〇〇市クリーンセンターにおいて聞き取り調査及び申し入れを行った。
- (3) 平成23年10月12日，実施機関の職員が，〇〇市クリーンセンターにおいて聞き取り調査を行った。
- (4) 平成23年12月5日，実施機関の職員が，異議申立人に対して，聞き取り調査結果及び申し入れ事項について説明を行った。
- (5) 平成24年1月5日，異議申立人が本件請求を行った。
- (6) 平成24年1月17日，実施機関が本件処分を行った。
- (7) 平成24年1月25日，実施機関の職員が，異議申立人に対して，聞き取り調査結果及び申し入れ事項について説明を行った。
- (8) 平成24年1月29日，異議申立人が本件処分に対して異議申立てを行った。

2 本件処分の妥当性について

実施機関は，本件請求に係る公文書が不存在である旨を主張しているため，以下，本件処分の妥当性について検討を行う。

異議申立人は，意見書の中で，県が〇〇市に改善措置を指示した文書（以下「指示文書」という。），県の調査及び指示に対する〇〇市の回答文書（以下「回答文書」という。），県が調査を行った業務報告書（以下「業務報告書」という。）及び調査メモについて言及していることから，それぞれについて検討を行うこととする。

(1) 指示文書及び回答文書について

実施機関は，上記1(2)及び(3)のとおり，〇〇市クリーンセンターにおいて聞き取り調査及び申し入れを行っている。

その際，施設を管理する〇〇市に対しては，廃棄物処理法第4条第2項に基づく技術的援助としての口頭による助言を行ったのみであり，〇〇市に対する県からの改善措置を求めるような指示文書及び〇〇市から県への回答文書については，作成

及び取得しておらず、存在しないとのことである。

当審査会が、口頭理由説明の聴取の際、実施機関に対して説明を求めたところ、県民からは様々な問い合わせがあり、その全てについて文書化はしていないとのことであり、また、本件については、規則で定められていることについての一般的、客観的な助言であったため、特に公文書として残す必要は無いであろうと判断し、口頭で申し入れを行ったとのことであり、指示文書及び回答文書は作成及び取得しておらず保有していないという実施機関の説明は是認できる。

(2) 業務報告書について

実施機関の説明によると、〇〇市クリーンセンターに関する調査の業務報告書は作成しておらず、異議申立人に調査申出書についての調査結果を説明することを目的として担当職員が整理した個人メモ（以下「本件メモ」という。）をもとに、当該担当職員が異議申立人に対して、口頭による説明を行ったとのことである。

ところで、実施機関の職員が出張した際には、徳島県職員服務規程第10条第3項において、「職員は、出張から帰任したときは、直ちに上司に口頭をもってその概要を報告するとともに、週休日、休日及び代休日を除き、五日以内に復命書を作成して、これを提出しなければならない。ただし、上司の承認を得たときは、復命書の提出を省略することができる。」と規定されている。

上記1(2)及び(3)のとおり、実施機関の職員が現地に出張し、聞き取り調査及び申し入れを行っていることが認められるが、実施機関は、公文書による復命が行われた事実がない旨を主張している。

当審査会が調査したところ、出張した職員から上司に口頭により復命は行っているが、当然かつ基本的な申し入れ事項であったため、詳細までは報告していない旨の回答があった。

服務規程第10条第3項ただし書の「上司の承認を得たときは、復命書の提出を省略することができる」との規定を踏まえると、公文書による復命は行われた事実がないという実施機関の説明は、不合理とまではいえない。

(3) 本件メモについて

当審査会は、本件メモについて、実施機関に説明を求めるとともに、写しの提出を受け、見分を行ったところ、パソコンを用いて作成されており、調査申出書の申出事項及びそれに対する回答が、項目ごとに記載されていた。

それを踏まえ、以下、本件メモが公文書に該当するか否かの判断を行う。

ア 条例上の公文書について

条例に定める公文書とは、条例第2条第2項において「実施機関の職員・・・が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び写真（これらを撮影したマイクロフィルムを含む。以下同じ。）並びに電磁的記録であって、当該実施機関の職員

が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」とされている。

イ 公文書該当性の判断について

「情報公開条例の解釈運用基準」によると、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した」「当該実施機関の職員が組織的に用いるもの」「当該実施機関が保有しているもの」については、以下のとおりである。

(ア) 「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した」

実施機関の職員が自己の職務の範囲内において作成し、又は取得した場合をいう。

(イ) 「当該実施機関の職員が組織的に用いるもの」

作成又は取得に関与した職員個人の段階にとどまるものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態をいい、組織の管理者の関与又は認知の下、業務上必要なものとして組織的に利用、管理されているものを意味する。したがって、職員個人のメモや執務参考資料、手帳類はこれに該当しない。

作成又は取得された文書がどのような状態であれば組織的に用いるものといえるかについては、以下の要素を総合的に考慮し、その実質に着目して判断するものとする。

a 文書の作成又は取得の状況

作成、取得に際し、所属長の関与又は認知があったかどうか。

b 当該文書の利用の状況

組織としての意思決定等に際し内部検討に付されたものであるかどうか。組織の他の職員も職務上利用しているものであるかどうか。

c 保存・廃棄の状況

もっぱら職員個人の判断で処理できる性質の文書であるかどうか。組織として管理している共用の保管場所で保管されているかどうか。

(ウ) 「当該実施機関が保有しているもの」

実施機関が文書を事実上支配している状態をいい、文書規程等に基づき組織として現に保管・管理しておれば、これに該当するものである。

ウ 本件メモに関する実施機関の説明について

(ア) 文書の作成又は取得の状況について

実施機関の説明によると、調査を行った担当職員が、異議申立人へ説明するために作成したものであるが、課長等の指示を受けたものではないとのことである。

(イ) 当該文書の利用の状況について

実施機関の説明によると、担当職員が、〇〇市クリーンセンターからの聞き取り調査の結果を整理する際に利用したものであり、作成した職員以外の職員が利用したことはないとのことである。

(ウ) 保存・廃棄の状況について

実施機関の説明によると、担当職員のパソコンに記録されていたが、異議申立人への説明後、不要となったことからデータは削除されており、印刷されたものしか残されていないとのことであり、本件メモは、個人として管理しており、担当職員の業務機の引き出しの中に保管されていたとのことである。

エ 本件メモの公文書該当性の判断

本件メモは、担当職員が出張し、聞き取り調査した結果を調査申出書の提出者に口頭で説明するために作成したものであり、「実施機関の職員が職務上作成した文書」に該当する。

しかし、その作成にあたって所属長等の指示はなく、作成した職員以外の利用もないものであり、また、共用の保管場所で組織として保管しておらず、作成、利用、保管のいずれも担当職員個人の判断で行われていたという実施機関の説明は、不合理とまではいえない。

以上を総合的に勘案すると、請求日時点において、本件メモについては、組織的に共用されていたとはいえず、また、保管の状況を踏まえると、「当該実施機関が保有しているもの」とはいえないため、条例第2条第2項の「公文書」に該当しないと判断する。

- (4) 上記(1)～(3)を踏まえると、本件請求に係る公文書は存在しないとする実施機関の主張を認めざるを得ず、公文書の不存在を理由として公開請求を拒否した本件処分は妥当であったと判断する。

3 付言

外部の第三者である、調査申出書の提出者に調査結果を説明する目的で、メモを作成し、利用するのであれば、職員個人のメモではなく、実施機関の職員が組織的に用いる公文書として、復命書、業務報告書その他の記録文書を作成し、管理すべきであったと考えられる。

当審査会としては、県として、その諸活動を県民に説明する責務を全うする上でも、今後、このような文書の作成、管理について、十分配慮するよう望むものである。

4 異議申立人のその他の主張について

異議申立人はその他種々主張するが、いずれも当審査会の判断を左右するものではない。

5 結論

当審査会は、本件事案を厳正かつ客観的に検討した結果、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 審査会の処理経過

本件事案に係る当審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	内 容
平成24年 2月27日	諮問
3月29日	実施機関からの理由説明書を受理
5月 7日	異議申立人からの意見書を受理
5月18日	審議（第99回審査会）
6月28日	実施機関からの口頭理由説明， 審議（第100回審査会）
7月19日	審議（第101回審査会）
8月23日	審議（第102回審査会）
9月21日	審議（第103回審査会）
10月24日	審議（第104回審査会）

徳島県情報公開審査会委員名簿

氏 名	職 業 等	備 考
井関 佳穂理	公認会計士, 税理士	
上原 克之	徳島大学総合科学部准教授	

大道 晋	弁護士	会長職務代理者
古本 奈奈代	徳島文理大学人間生活学部教授	
松尾 博	元徳島新聞社相談役・論説委員長	会長

(五十音順)