

別 紙

答申第138号

答 申

1 審査会の結論

島根県警察本部長（以下「実施機関」という。）が本件審査請求の対象となった公文書を不存在として非公開とした決定は妥当である。

2 本件諮問に至る経緯

- (1) 平成30年5月25日に本件審査請求人より島根県情報公開条例（平成12年12月26日島根県条例第52号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づく公文書公開請求があった。
- (2) 本件公文書公開請求の内容は、「平成27年7月2日付け島交規甲第575号通達に基づく報告を『本部担当課長が直接口頭で報告を受けている』としているので、その際の、島根県警察における公文書の管理に関する訓令第14条に規定する『電話・口頭受（発）用紙（様式第3号）』」である。
- (3) この請求に対して実施機関は、平成30年6月8日付けで、公開決定等の期間延長を行い、同年6月13日付けで、公文書を作成していないため公文書が存在しないという理由により非公開決定（以下「本件決定」という。）を行った。
- (4) 審査請求人は、本件決定を不服として平成30年6月18日付けで島根県公安委員会（以下「諮問実施機関」という。）に審査請求を行った。
- (5) 諮問実施機関は、条例第20条第1項の規定に従い、平成30年8月23日付けで当審査会に諮問書を提出した。

3 審査請求人の主張

(1) 審査請求の趣旨

本件決定の取り消し、公開を求める。

(2) 審査請求の理由

審査請求人の審査請求書及び意見書による主張の要旨は次のとおりである。

ア 島根県行政手続条例第8条（理由の提示）の定めにより、書面による拒否処分をする場合は、理由付記を絶対的取消事由としている。

単に、「作成していないため」というだけでは、処分の公正・公平さを担保する上で必要な理由を請求人において推知できず、理由付記の趣旨に反する。

イ 島根県公文書等の管理に関する条例（平成23年3月11日島根県条例第3号。以下「公文書管理条例」という。）第6条は、実施機関の職員が、実施機関の諸活動を現在及び将来において説明する義務を全うするため、当該実施機関の事務及び実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、経緯その他の事項について文書を作成しなければならないと規定している。

また、公文書管理条例第12条及び島根県警察公文書管理規則第12条の規定に基づき、公安委員会及び警察本部長が保有する公文書の管理に関し必要な細部事項を定めたものが、島根県警察における公文書の管理に関する訓令（平成13年9月28日島根県警察訓令第34号。以下「訓令」という。）であり、訓令第14条の規定により、口頭で受理した事項は、「電話・口頭受（発）用紙」に記録を作成するものとされていることから、組織共用文書であり、条例第7条各号に規

定する「非公開情報」に該当する場合を除き、公開しなければならない公文書となる。

ウ 平成 28 年 6 月 23 日時点においては、浜田警察署は「文書による報告をしていない。」が、交通規制課長は「直接口頭で報告を受けた。」としているのであるから、訓令第 14 条に基づき、電話・口頭受（発）用紙に記載した公文書は存在しなければならないことは容易に推認できる。

公文書管理条例第 6 条による文書作成義務を怠ったのであれば、文書を作成しなければならないという先行する行政活動が違法性を帯びたものということになり、処分庁は、公文書公開請求を受けたとき、該当文書の公開義務が果たせないことになることから、公文書管理条例第 6 条（作成義務）と条例第 7 条（公開義務）の間は、一体的に連続する行政決定によるものであり、先行行為の違法性は承継することになる。

4 実施機関の主張

諮問実施機関の非公開理由説明書による主張の要旨は次のとおりである。

- (1) 訓令第 14 条には、電話又は口頭による受理、照会の処理として、電話又は口頭により受理した事項は、電話・口頭受（発）用紙に記載して処理するものと規定されているが、その作成を要する基準についての規定等はなく、内容、案件の軽重等により、作成の要否を個別に判断のうえ、必要により作成しているものである。

本件報告は、本部担当課長が浜田警察署に赴いた際に行われたもので、必要な報告はしかるべき時期に文書により報告される予定であったことから、電話・口頭受（発）用紙の作成の必要性がないと判断し、作成しなかったものであり、文書は不存在であることから非公開とした。

- (2) 審査請求人は、審査請求の理由として「非公開決定の理由が作成されていないためというだけでは、理由付記の趣旨に反する」と主張しているが、条例第 11 条において、請求に係る公文書を管理していないときにおいても、「公文書の全部を公開しない」決定を行い、その理由付記として「どのような理由で公文書を管理していないのか」を記載した通知書により公開請求者に通知することを義務づけているところ、対象文書が作成されていないことを理由に管理していない場合においては、その理由の付記としては「作成していないため」で必要にして十分である。

5 審査会の判断

- (1) 条例の基本的な考え方

条例の目的は、地方自治の本旨にのっとり、県民が県政に関し必要とする情報を適切に得ることができるよう、公文書の公開を請求する権利につき定めること等により、県政に関する情報の一層の公開を図り、もって県民に説明する責務を全うするとともに、県政に対する理解と信頼の下に県民参加による開かれた県政を推進することである。

条例の基本理念は原則公開であり、非公開とする情報の範囲を定めるにあたっての基本的な考え方は、請求者の権利と請求された公文書に情報が記録されている個人・法人・その他の団体の権利利益及び公益との調和を図ることにある。

当審査会は、情報公開の理念を尊重し、条例を厳正に解釈して、以下のとおり判断する。

- (2) 本件対象公文書について

本件対象公文書は、平成 27 年 7 月 2 日付け島交規甲第 575 号通達「意思決定を

欠いた交通規制標識に基づく交通反則切符告知事案の再発防止対策について（通達）」（以下「本件通達」という。）に基づく報告について、実施機関が「本部担当課長が直接口頭で報告を受けている」としていることに関する「電話・口頭受（発）用紙」である。

(3) 本件対象公文書の不存在について

ア 審査請求人は、訓令第 14 条に基づき、警察本部の担当課長が浜田警察署から口頭で報告を受けた内容を記載した電話・口頭受（発）用紙は存在しなければならない旨を主張している。

一方で、実施機関は、電話・口頭受（発）用紙の作成を要する基準についての規定等はなく、内容、案件の軽重等により、作成の要否を個別に判断のうえ、必要により作成しているものであり、本件における口頭による報告は、本部担当課長が浜田警察署に赴いた際に行われたもので、本件通達に基づく必要な報告は、しかるべき時期に文書により行われる予定であったため、電話・口頭受（発）用紙の作成の必要性がないと判断し、作成しなかったものであり、文書が不存在であることから非公開としたと説明している。

イ 文書の作成について、公文書管理条例第 6 条は、「実施機関の職員は、（中略）処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、（中略）文書を作成しなければならない。」と規定している。また、訓令第 2 条の 2 は、「職員は、上司の指示に従い、公文書管理条例第 6 条の規定に基づき、経緯も含めた意思決定に至る過程並びに事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、文書を作成しなければならない。」と規定している。

いずれの規定も、処理に係る事案が軽微なものについては除くとしていることから、電話・口頭受（発）用紙の作成について、内容、案件の軽重等により、作成の要否を個別に判断のうえ、必要により作成しているとする上記の実施機関の説明は、不合理とはいえない。

ウ また実施機関は、本件通達に基づく必要な報告はしかるべき時期に文書により行われる予定であったと説明しているが、実施機関に確認したところ、指導教養の実施等、再発防止対策に係る施策について、警察本部へ書面報告するよう本件通達により指示しており、本件通達に基づく浜田警察署からの報告書は、平成 28 年 7 月 14 日付け浜交第 362 号「意思決定を欠く交通規制標識に基づいた交通反則切符告知事案の発生に伴う再発防止対策の実施について（申報）」として提出されていることが確認できた。

上記のとおり、本件通達に基づく報告書が提出されていることから、本件において本部担当課長が浜田警察署に赴いた際に行われた口頭による報告は、その時点での暫定的な内部報告として行われたものであると思料される。

エ 以上のことから、必要な報告はしかるべき時期に文書により報告される予定であったため、電話・口頭受（発）用紙の作成の必要性がないと判断し、作成しなかったとする実施機関の説明に特段不自然な点はなく、本件対象公文書である電話・口頭受（発）用紙の存在を推認させる事情も認められない。

したがって、実施機関が本件対象公文書を作成し、管理しているとは認められない。

(4) 理由付記について

審査請求人は、本件決定における理由付記について、「作成していないため」と

いうだけでは、処分の公正・公平さを担保する上で必要な理由を推知できないことから不備があり、理由付記の趣旨に反する旨を主張している。

当審査会として、公文書の不存在を理由とする非公開決定の際の理由付記については、単に公文書が不存在であるという事実だけでは足りず、公開請求に係る公文書を作成又は取得していないのか、あるいは作成又は取得した後に廃棄されたのか等、公開請求に係る公文書が存在しないことの要因についても記載することが求められ、最小限、上記程度の類型的な理由を付記する必要があると判断している。（令和2年3月4日付け当審査会答申第123号。）

これを本件決定についてみると、対象となる公文書が不存在である根拠として、「作成していないため」という最小限の類型的な理由が付記されていることから、条例第11条第3項に定める理由付記の要件を満たさないとまではいえない。

よって、実施機関が非公開決定通知書に記載した本件決定の理由付記について、不備があるとまでは認められない。

(5) 以上から、冒頭「1 審査会の結論」のとおり判断する。

(諮問第165号に関する審査会の処理経過)

年 月 日	内 容
平成30年 8月23日	諮問実施機関から島根県情報公開審査会に対し諮問
平成30年10月 9日	諮問実施機関から非公開理由説明書を受理
平成30年12月 3日	審査請求人の意見書を受理
令和 2年 8月 7日 (審査会第1回目)	審議 (第2部会)
令和 2年 9月 3日 (審査会第2回目)	審議 (第2部会)
令和 2年10月 8日 (審査会第3回目)	審議 (第2部会)
令和 2年11月19日 (審査会第4回目)	審議 (第2部会)
令和 2年11月26日 (審査会第5回目)	審議
令和 3年 1月22日	島根県情報公開審査会が諮問実施機関に対し答申

(参考)

島根県情報公開審査会委員名簿

氏名	現職	備考
藤田 達朗	国立大学法人島根大学理事・副学長	会長、第1部会長
永松 正則	国立大学法人島根大学法文学部准教授	会長代理、第2部会長
木村 美斗	行政書士	第1部会 (~R2.10.2)
福間 恭子	行政書士	第1部会 (R2.10.3~)
永野 茜	弁護士	第1部会
マユーあき	公立大学法人島根県立大学人間文化学部教授	第2部会
和久本 光	弁護士	第2部会