

答 申 書
(答申第 5 9 号)
平成 1 5 年 5 月 2 9 日

1 審査会の結論

上川支庁が発注する農業農村整備事業に関して独占禁止法の規定に基づき行われた審査の際に公正取引委員会から提出命令を受けた関係書類一式のうち公正取引委員会還付資料一覧本庁150番の文書を不存在としたことは、妥当である。

2 異議申立ての経過並びに異議申立人の主張及び実施機関の説明の要旨
別紙のとおり

3 審査会の判断

(1) 本件諮問事案に係る開示請求の内容について

本件諮問事案に係る開示請求（以下「本件開示請求」という。）の内容は、公正取引委員会による平成12年5月15日付け勧告書（平成12年（勧）第7号及び同第8号）に関して上川支庁が発注する農業農村整備事業に係る農業土木工事の施工業者等に対して独占禁止法の規定に基づき行われた審査の際に公正取引委員会から提出命令を受けた関係書類一式（以下「本件資料」という。）である。

(2) 本件諮問事案における審議について

ア 本件資料は、平成11年10月20日、上川支庁が発注する農業農村整備事業に関し、公正取引委員会の立入調査の際に提出を命ぜられたものであり、その後、平成14年4月11日に、同委員会から還付されている。

イ 本件資料は、ロッカーや机などに入っていたもので、形態としてはファイリングされていたもののほか、封筒にバラ入れのものやクリップ止めのものなどで、その種類も発注目標額を記載した調整表、再就職に関する資料、企業からの人材要請書、個人の執務参考資料、職員録等の冊子、刊行物、メモ、個人の手帳・ノートなど多種多様なものであった。

ウ 北海道知事（以下「実施機関」という。）は、本件資料269件（農政部関係分174件、上川支庁関係分95件）の内容を点検し、公文書191件、補助的文書82件及び私物39件（269件の文書には様々な文書が存在することから、文書を細分類したものがあつたため、分類後の件数は269件とは一致しない。）に分類した。

なお、本件資料には、決裁・報告等の手続を経て管理されているものはなかったが、実施機関は実質的に組織共用の状態にあつたと考えられるものを公文書と分類した。

エ この分類をもとに、実施機関は、農政部関係分及び上川支庁関係分それぞれについて、平成14年6月4日、公文書と分類されたものについては開示ないし一部開示決定処分を、補助的文書及び私物に分類されたものについては不存在通知を行った。

オ 異議申立人は、実施機関が農政部関係分について行った不存在通知のうち公正取引委員会還付資料一覧本庁150番の文書（以下「本件文書」という。）について、実

施機関として管理していないことを理由に不存在としたこと（以下「本件処分」という。）の取消しを求めていることから、その妥当性について判断することとする。

(3) 本件処分の妥当性（公文書の該当性）について

ア 北海道情報公開条例（平成10年北海道条例第28号。以下「条例」又は「現行条例」という。）第2条第2項は、「公文書」について「実施機関が作成し、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。）並びに電子計算機による処理に使用される磁気テープ、磁気ディスクその他一定の事項を記録しておくことのできるこれらに類する物であって、実施機関が管理しているものをいう。」と定義している。

「実施機関が管理している」とは、知事の所掌事務に係る公文書等の管理に関する規則（平成10年北海道規則第46号）等に基づいて、実施機関が保管又は保存していることをいうものと解される。

イ 実施機関は、本件文書について、職員が前任地において執務の参考に作成、収集した工事執行実績や紳士録購入のトラブル、新聞コピー等を異動後も職員が自己の執務の便宜のために保有していたものであり、実施機関として管理していなかった旨主張する。そこで「実施機関が管理している」ことの意義を検討した上で、本件文書について、条例上の公文書であるかどうかについて判断することとする。

ウ 現行条例により改正される前の北海道公文書の開示等に関する条例（昭和61年北海道条例第1号。以下「旧条例」という。）第2条第2項は、公文書の定義として、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。）であって、作成したものについては実施機関が定める決裁等の手続を、取得したものについては実施機関が定める報告若しくは決裁権者への回付の手続又はこれらに準ずる手続を終了し、実施機関が管理しているものをいう旨規定していた。

旧条例の改正に向けて設置された情報公開制度検討会から平成9年12月に知事に提出された「北海道の情報公開制度の改善に関する提言（以下「提言」という。）」において、条例の対象となる公文書の範囲に関して旧条例の定める範囲では「制度の入口で対象情報を絞ることになりかねないことから、適当ではない」とし、「実施機関が共用文書として管理している実態にある文書を対象とするよう定めるべきである」とした。

現行条例はこの提言を受けて旧条例を全部改正したものであり、公文書に関する定義も、アで述べたように変更されている。

現行条例が、公文書の定義から旧条例にあった決裁や報告等の手続要件を除外したのは、提言からもうかがえるように、この要件があることにより公文書の範囲が不当に狭められる可能性があることを懸念したためと思料される。

しかしながら、決裁や報告等の手続要件を公文書の定義から除外することにより職員が個人的に持っている文書など、公文書の範囲が情報公開制度の想定する以上に拡大し、開示請求の対象となる公文書が膨大な量になるなどの不都合も考えられることから、「共用文書」という考え方を導入し、公文書の範囲が無制限に広がることを抑制しようとしたものと解される。

現行条例には、「共用文書」という文言は盛り込まれなかったが、平成13年4月

1日から施行された行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号。以下「情報公開法」という。）第2条第2項では、条例でいう公文書に相当する「行政文書」について、行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、行政機関が保有しているものをいう旨定めている。

また、他の都府県の情報公開に関する条例について調査したところ、ほとんどの都府県で公文書の定義に関する規定に職員が組織的に用いるものとする旨の文言が含まれていた。

このように公文書ないし行政文書の定義を職員が組織的に用いるものとする考え方（以下この考え方を「組織共用」という。）は、国や他都府県の情報公開制度の中では定着したものということができる。

こうした国や他都府県の状況を踏まえ、提言でいう「共用文書」との文言が「組織共用」と同じ趣旨であると解されることを考えると、「組織共用」という考え方は、条例の「公文書」の定義を解釈するに当たっても指針として用いることが相当であると解される。

エ そこで、情報公開法で「組織共用」についてどのような解釈がなされているかをみると、詳解情報公開法（総務省行政管理局編）に次のように記されている。

(ア) 「組織的に用いる」とは、作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該行政機関の組織において、業務上必要なものとして利用又は保存されている状態のものを意味する。

(イ) したがって、職員が単独で作成し、又は取得した文書であって、専ら自己の職務の遂行の便宜のためのみ利用し、組織としての共用を予定していないもの（自己研鑽のための研究資料、備忘録等）、職員が自己の職務の遂行の便宜のために利用する正式文書と重複する当該文書の写し、職員の個人的な検討段階に留まるもの（決裁文書の起案前の職員の検討段階の文書等。なお、担当職員が原案の検討過程で作成する文書であっても、組織において業務上必要なものとして保存されているものは除く。）などは、組織的に用いるものには該当しない。

(ウ) 作成又は取得された文書が、どのような状態にあれば組織的に用いるものと言えるかについては、文書の作成又は取得の状況（職員個人の便宜のためのみ作成又は取得するものであるかどうか、直接的又は間接的に当該行政機関の長等の管理監督者の指示等の関与があったものであるかどうか）、当該文書の利用状況（業務上必要として他の職員又は部外に配付されたものであるかどうか、他の職員がその職務上利用しているものであるかどうか）、保存又は廃棄の状況（専ら当該職員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職員共用の保存場所で保存されているものであるかどうか）、などを総合的に考慮して実質的な判断を行うこととなる。

この解釈を参酌した上で条例について検討すると、条例でいう公文書に該当するものは、実施機関が管理しているものであり、そのためには組織共用されているこ

とが要件となるものと考えられ、決裁、報告等の手続が外形的に省略されているものでも対象公文書となるものと解される一方、職員が単独で作成し、又は取得した文書であって、専ら自己の職務の遂行の便宜のためのみ利用し、組織としての共用を予定していない自己研鑽のための研究資料、備忘録、雑誌や新聞のコピー等、

職員が自己の職務の遂行の便宜のために利用する正式文書と重複する当該文書の写し、職員の個人的な検討段階に留まる決裁文書の起案前の文書や当該文書を作成するために使用したフロッピーディスク等のような職員が職務を執行する過程において作成した事務処理上の補助的な文書又はこれに相当するものは含まれないものと解される。

また、どのような状態にあれば組織共用されているものといえるかということについては、当該文書の作成又は取得の状況、利用状況、保存又は廃棄の状況等を総合的に考慮して実質的な判断を行うこととなる。

オ 以上のことを踏まえて、本件文書について判断することとする。

なお、判断に当たっては、公正取引委員会から還付を受けた実施機関が、異議申立てがあったことなどから暫定的に本件文書を預かっていたので、当該文書の提示を求め、審査会において見分した。

(ア) 本件文書の概要

本件文書は、A4版のフラットファイルで、背表紙に「業界指導」と手書きされているものに綴られていた。

その中身は、ファイルに綴られた部分（以下「本体部分」という。）と、それとは別にA5版の北海道の公用の封筒に収められ、封筒ごとファイルに挟まれていた部分（以下「別封部分」という。）とに区分できる。

別封部分は、その中に、

「H10工事執行実績調書（支庁基礎表）」と題する文書、

「引継事項」と題する文書、

「平成10年度 北海道耕友クラブ」と題する文書があり、クリップで止められていた。

本体部分には、

「H10工事執行実績調書（支庁基礎表）」と題する文書に類似した表や支庁管内図に業者名を記入したもの、各種の名簿のほか、

「紳士録購入のトラブルに注意しましょう」と題する文書、

「建設株式会社」と題する文書など建設会社に関する文書

新聞のコピー、

などが綴られていた。

(イ) 本件文書の主な内容

本件文書の主な内容は、次のようなものであった。

例えば、「H10工事執行実績調書（支庁基礎表）」と題する文書をみると、表形式であり、格付、5カ年平均、工種区分、衆議院や道議会議員、備考などの欄があり、1枚に35程度の企業等について情報が記載されていた。

衆議院、道議会議員の欄には、手書きで記号が記入され、また、備考欄にも手書きの記載があり、こうした情報が30枚以上にわたって記録されていたが、最後

の10枚程度は、手書きの記載がないことなどから、完成しないまま封筒に入れられたものと思われる。

「引継事項」と題する文書は、手書きのメモのコピーであり、耕地課の執行体制や各係ごとの懸案事項等が記載されているが、そのほかに別の事柄のメモなどが書き込まれていることから、引継書を作成するための草稿的なメモであると思われる。

「平成10年度 北海道耕友クラブ」と題する文書は、道職員のうち耕地関係の職場に勤務したOBの名簿である。

「紳士録購入のトラブルに注意しましょう」と題する文書は、紳士録発行業者が管理職員に対し、紳士録への氏名、経歴等の掲載とその購入を強く求めるケースが多く、トラブルがあったことから、被害にあわないよう注意を促す文書であり、庁内会議等で配付されたものを綴じ込んでいたものと考えられる。

「建設株式会社」と題する文書は、二つの会社が合併した旨のあいさつ文と、合併前の会社のそれぞれの決算書の写しなどである。

新聞のコピーは、道内のある町で発生した汚職事件を報じるものなどである。

他の文書についても、いずれも職員が個人的に作成又は取得し、ファイルに綴じ込んでいたものと思われる。

(ウ) 本件文書についての判断

本件文書を見分した結果、多様な内容のものが混在しており、職員が個人的に執務の参考等のために作成又は取得したものを、ファイルに綴じ込め、あるいは別封として挟まれていたものと思われ、このようなものが組織共用されていたとは、考えられないものであった。

このことから、本件文書が実施機関の職員が前任地において職務を執行する過程で作成、収集した事務処理上の補助的文書で、当該職員が新任地に異動した後においても執務の参考資料として保有していたものであるとする、実施機関の主張に不合理な点はないものと認められる。

これらのことから、本件文書は、実施機関が管理していたものとは認められず、条例で定義する公文書には該当しないものと解され、したがって、本件処分は、妥当であると判断する。

カ 異議申立人の主張について

異議申立人は、種々理由を挙げて本件文書が公文書であり、不存在としたことは不当である旨主張するが、いずれも本件文書について実施機関が管理するものであることを前提としており、才で述べたとおり本件文書は実施機関が管理するものではないことから異議申立人の主張は採用できない。

以上のことから、結論のとおり判断した。

4 審査会の処理経過の概要

本件諮問事案についての処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 経 過
平成14年6月21日	<p>諮問書の受理</p> <p>実施機関から関係書類（ 諮問文、 異議申立書の写し、 公文書開示請求書の写し、 公文書不存在通知書の写し、 公文書開示決定期間延長通知書の写し、 異議申立ての概要、 理由説明書 ）の提出</p>
平成14年6月24日	新規諮問事案の報告
平成14年9月11日 （ 第48回全体審査会 ）	<p>実施機関から本件処分の理由等を聴取</p> <p>本件諮問事案の審議を第二部会に付託</p>
平成14年11月26日 （ 第二部会 ）	審議
平成14年12月9日 （ 第二部会 ）	<p>実施機関から「公正取引委員会から還付された資料の点検結果」と題する書面の提出</p> <p>実施機関から対象文書についての説明を聴取</p>
平成15年3月25日 （ 第二部会 ）	審議
平成15年4月8日 （ 第二部会 ）	審議
平成15年5月15日 （ 第二部会 ）	審議
平成15年5月27日 （ 第52回全体審査会 ）	答申案審議
平成15年5月29日	答申

別 紙

異議申立ての経過並びに異議申立人の主張及び実施機関の説明の要旨

1 異議申立ての経過

- (1) 平成14年4月11日 本件開示請求
- (2) 平成14年6月4日 本件公文書不存在通知
- (3) 平成14年6月6日 本件異議申立て

2 異議申立人の主張の要旨

(1) 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、本件通知を取り消し、開示する処分に変更するとの決定を求めるものである。

(2) 異議申立ての理由

異議申立人が異議申立書により主張している異議申立ての主な理由は、おおむね次のとおりである。

ア 本件文書は、作成者及び作成者が所属する機関の公務に重大な影響を及ぼしていた可能性が高く、「職員が自己の執務の便宜のために保有していた」ととどまらず、条例第2条第2項に定める「実施機関の管理する文書」と考えられること。

イ 本件文書は、作成者が所属する機関の他の職員も閲覧、情報を共有し職務に活用していた可能性が高く、「職員が自己の執務の便宜のために保有していた」ととどまらず、条例第2条第2項に定める「実施機関の管理する文書」と考えられること。

ウ 本件文書は、「官製談合事件」にかかわり公益に重大な影響を及ぼした可能性が高く、「職員が自己の執務の便宜のために保有していた」ととどまらず、条例第2条第2項に定める「実施機関の管理する文書」と考えられること。

エ 本件文書は、公正取引委員会が「官製談合事件」の調査のために押収した資料であり、「税金の使い方」という国家運営の基本中の基本にかかわる事件であったことを考えると、単に条文の規定にとどまらず、情報公開の趣旨から鑑みて、広く道民並びに国民に公開されるべき高い公共性を有すると考えられること。

オ 以上のことから、本件処分は違法である。

3 実施機関の説明の要旨

本件処分に係る実施機関の主張は、次のとおりである。

(1) 不存在の理由

条例第2条第2項は、この条例において「公文書」とは、実施機関が作成し、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。）並びに電子計算機による処理に使用された磁気テープ、磁気ディスクその他一定の事項を記録しておくことのできるこれらに類する物であって、実施機関が管理しているものと定められている。

本件文書は、職員が前任地において執務の参考に作成、収集した工事執行実績や紳士録購入のトラブル、新聞のコピー等の事務処理上の補助的文書を、新任地に人事異動後においても執務の参考資料として保有していたものであり、実施機関として管理

されていなかったことから、公文書不存在としたものである。

(2) 異議申立て理由に対する反論

異議申立人は、本件文書は、公務に重大な影響を及ぼしていた可能性が高いこと、作成者が所属する機関の他の職員も閲覧、情報を共有し職務に活用していた可能性が高いこと及び「官製談合事件」にかかわり公益に重大な影響を及ぼした可能性が高いことから、職員が自己の執務の便宜のために保有していたにとどまらず、条例第2条第2項に定める実施機関が管理する文書と考えられると主張している。

また、公正取引委員会が「官製談合事件」の調査のために押収した資料であり、税金の使い方という国家運営の基本中の基本にかかわる事件であったことを考えると、単に条文の規定にとどまらず、情報公開の趣旨から鑑みて、広く道民並びに国民に公開されるべき高い公共性を有すると主張している。

しかしながら、本件文書は職員が執務の参考資料として保有していたものであり、実施機関として管理されていたものではなく、条例第2条第2項に規定される公文書に該当しないことは明らかである。

さらに、条例は、公文書に関する情報公開等をもって、開かれた道政を一層推進し、地方自治の本旨に即した道政の発展に寄与するとしており、異議申立人が主張する情報公開の趣旨にかんがみ公開されるべき高い公共性を有するということは、理由がないものである。