

広島県情報公開・個人情報保護審査会答申（諮問6（情）第9号）

第1 審査会の結論

広島県教育委員会（以下「実施機関」という。）が、本件審査請求の対象となった行政文書について不存在であることを理由に不開示とした決定については、これを取り消し、再度対象文書を特定した上で、改めて開示可否を決定すべきである。

第2 審査請求に至る過程

1 開示の請求

審査請求人は、令和6年4月13日付けで、広島県情報公開条例（平成13年広島県条例第5号。以下「条例」という。）第6条の規定により、実施機関に対し、次の行政文書の開示の請求をした（この請求を以下「本件請求」といい、本件請求に係る行政文書を「本件請求文書」という。）。

（開示の請求をした行政文書の件名又は内容）

「〇〇教育長の退任における送別会」に関わるすべての文書

2 本件請求に対する決定

実施機関は、本件請求に対し、対象となる行政文書を作成又は保有していないとして、不存在を理由とする行政文書不開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、令和6年4月30日付けで審査請求人に通知した。

3 審査請求

審査請求人は、令和6年5月8日付けで、本件処分を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定により、実施機関に対し審査請求を行った。

第3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

本件処分を取り消し、請求に係る全ての文書を開示するとの決定、裁決を

求める。

2 審査請求の理由

審査請求人は、審査請求書及び反論書においておおむね次のとおり主張している。

- (1) 審査請求人は、本件請求に先立ち2024年3月26日付で「教育長の退職を祝う会」に関わるすべての文書の開示を請求した。広島県教育委員会（以下、県教委）は、この請求について、令和6年4月10日付け・広教委総第62号において「行政文書不存在通知書」を発し、審査請求人に通知した。審査請求人は、行政文書開示請求に記載した文書名による処分と推察し、本件請求に至ったものである。
- (2) これらの手続きに先立ち、審査請求人は「〇〇教育長の退任における送別会の開催について」と題されたメール文書を入手し、当該メールの発送者として記載されている総務課総務係職員に対して「この文書は貴職の作成か」などを照会するメールを送信し、当該職員に対して電話による受信確認を行った。しかし、当該職員からの返事はなく、4月24日付で再度の照会を行うメールを送信したが、これにも返事はなかった。
- (3) 上記の動きとは別に、4月11日に行われた審査請求人が共同代表を務める「〇〇」による県教委に対する要請書提出後の機会に、対応した県教委秘書広報室長に一連の経過を伝え、対応を求めたが、一切の連絡は行われていない。
- (4) 今回の請求は、審査請求人が入手した文書をもとにした一連の経過を受けて行ったものであり、この経過からすれば「文書不存在」という処分はあり得ないものである。
- (5) 県教委は、本件請求に関わる「送別会」を「県教委の公式な行事ではない」（県議会文教委員会での総務課長答弁）としており、この立場から「公式行事でない行事に係る行政文書は存在しない」という形式的な判断によって、「職務上作成し」ておらず、「組織的に用いるもの」ではなく、「当該実施機関が保有している」とは言えないとするなら、当該職員の名前が入った文書が、県教委の公式文書発送用と思われるメールで、県立学校長に送信されている事実をどのように説明するのか。このよう

な形式的な処分が、県条例の規定する「県民の行政文書の開示を求める権利」を尊重しないものであることは明らかで、違法、不当な処分と言わなければならない。

- (6) また、行政機関によるこうした「判断」が容認されるのであれば、県教委職員が勤務時間中に作成し、勤務時間内に県教委に設定されている公式なメールシステムを使用して発信した文書までもが恣意的に隠ぺいされることになる。情報公開制度の根幹にかかわる処分として検討される必要がある。同時に、発信された文書では県立学校長などに対して送別会への参加の呼びかけ、参加者の取りまとめなどを求めているが、これらの行為を勤務時間中に行うことは、これまで県教委が県内の学校に勤務する教職員に対して厳に戒めてきた経過があり、この点でも一連の文書の存在、内容などをあいまいにすることはできない。
- (7) 審査請求人は、本件請求に先立ち、5月2日に県教委事務局に出向き、本件処分に関わる理由説明を求めた。その際、対応した総務課課長代理は審査請求人が入手した文書の存在を認めるとともに、作成にあたった職員が職務上の上司の指示・命令によって業務を遂行した旨の説明を行っている。「文書不存在」の理由として、「職務上の作成ではない」ことを強調する一方、職務上の職階に基づく指示・命令による業務としての文書作成とすることは明らかに矛盾するものであり、この点でも本件処分は違法、不当なものである。
- (8) 広島県における行政情報の公開制度は、「地方自治の本旨にのっとり、県民の行政文書の開示を求める権利及び行政文書の開示等の実施に関し必要な事項を定めることにより、県が県政に関し県民に説明する責務を全うするよう努めるとともに、県民の県政に対する理解と信頼を深め、県政への参加を促進し、もって活力に満ちた公正で開かれた県政を推進することを目的」として設けられている。
- (9) この制度のもとでは、行政情報の公開は、原則として全面公開を基本とし、極めて例外的に非開示とするものを規定している。この基本的立場から、条例第10条は「開示請求者に対し、当該行政文書を開示しなければならない」としているものであり、これは公開請求を受けた実施機

関である県教委においては、県民に対する責務というべきものである。この点は、行政情報の公開制度を所管する部署の職員から、審査請求人が説明を受けたものであり、県教委はこうした点を踏まえた対処をすることこそ求められる。

- (10) 審査請求人は、こうした基本的な立場を踏まえたうえで、本件に係る経過を示しながら、本件処分の不当性を指摘したが、「弁明書」では審査請求人の主張に対する具体的な反論は何ら行われていない。特に、①勤務時間において、メール送信された文書が存在し、その作成についても同様に勤務時間内に行われたことが容易に推測できる状況があるにもかかわらず、この点での弁明、反論は何ら行われていない、②総務課課長代理とのやり取りを記載し、審査請求人が提出した資料の存在とその文書は職務上の指示・命令を受けて総務課職員が作成したことを認めている旨を記載しているが、この点についての弁明、反論は一切行われていない。③審査請求人が提示した文書を受けて、県立学校等の校長などが送別会の周知と参加者とりまとめを行い、それを県教委事務局に集約し、送別会参加者の名簿作成など当日に向けての作業が進められたと推測されるが、その多くが勤務時間中の行為と考えられるがこれらについての言及もない。地方公務員法等によって、職務専念義務を有する県教委職員・学校関係者等が、勤務時間中に、場合によっては職務上の上司の指示・命令を受けて作成した文書が、「職務として作成したものではない」と主張することは何を意味するのか、県教委は真摯に検討すべきではないか。
- (11) 県教委は、県議会文教委員会における総務課長答弁をもって「職務上作成したものではない」根拠としているが、こうした主張で条例上の県民の権利が軽んじられることは許されない。このような恣意的な判断で、職務上の作成か否かを判断することは行政情報の公開制度の趣旨を損なうものと指摘しなければならない。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関は、本件処分を行った理由について、弁明書においておおむね次

のとおり主張している。

- (1) 広島県情報公開条例(平成13年広島県条例第5号。以下「条例」という。)及び広島県情報公開条例の解釈運用基準(平成13年3月29日制定。以下「解釈運用基準」という。)

ア 条例第2条第2項

条例第2条第2号(原文ママ)は、行政文書とは、「実施機関の職員(県が設立した地方独立行政法人の役員を含む。)が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真及び電磁的記録(電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。)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」と規定している。

イ 解釈運用基準

解釈運用基準では、条例第2条第2項にいう「職務上作成し、又は取得した」とは、「実施機関の職員が自己の職務の範囲内において事実上作成し、又は取得した場合をいい、文書等に関して自ら法律上の作成権限又は取得権限を有するか否かを問わない。職務には、地方自治法第180条の2又は第180条の7の規定により他の実施機関から委任を受け、又は他の実施機関の補助執行として処理している事務等を含む。」とし、また、「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」とは、「当該行政文書を当該実施機関の職員が作成し、又は取得した後に決裁、供覧、内部検討等に付すなどして、当該実施機関が業務上必要なものとして保有しているもの(組織的共用文書)をいう。」と規定している。

- (2) 審査請求人は、本件請求の添付書類として、広島県教育委員会事務局管理部総務課職員がメール送信した本件送別会に係る送付文書の写し(以下「当該メール文」という。)を提出し、本件処分の違法又は不当を主張するが、本件送別会は、当委員会の公式な行事ではなく、また、当該メール文を作成した広島県教育委員会事務局管理部総務課職員の職務に関するものではないため、条例第2条第2号(原文ママ)の行政文書に該当しない。

なお、本件送別会については、令和6年4月19日に開催された広島県議

会文教委員会において、広島県教育委員会事務局管理部総務課長が当委員会の公式な行事でない旨を答弁している。

(3) したがって、審査請求人が請求する本件対象文書は存在しない。

第5 審査会の判断

1 本件請求について

本件請求は、平川前教育長の送別会（以下「本件送別会」という。）に関わる全ての文書の開示を求めるものである。

実施機関は、本件請求文書を作成又は取得していないとして本件処分を行ったが、実施機関が弁明書において主張していることからすれば、実質的には、本件請求文書は条例第2条第2項に規定する行政文書に該当しないものとして不開示決定を行ったと認められることから、以下、この点について検討する。

2 本件処分の妥当性について

(1) 行政文書該当性の判断基準について

条例第2条第2項では「行政文書」とは、実施機関の職員（中略）が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真及び電磁的記録（中略）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」と規定されている。この「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した」とは、広島県情報公開条例に基づく処分に係る解釈運用基準（平成13年3月29日制定）によれば、「実施機関の職員が自己の職務の範囲内において事実上作成し、又は取得した場合をいい、文書等に関して自ら法律上の作成権限又は取得権限を有するか否かを問わない。」と解され、また、「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」とは、「当該行政文書を当該実施機関の職員が作成し、又は取得した後に決裁、供覧、内部検討等に付すなどして、当該実施機関が業務上必要なものとして保有しているもの（組織的共用文書）をいう。」と解される。

当審査会もこれらの規定に沿って、以下、本件請求文書の行政文書該当

性について判断する。

(2) 本件送別会について

当審査会から実施機関に対して、本件処分に関する詳しい説明を求めたところ、実施機関は、本件送別会は〇〇前教育長個人に対し慰労と感謝の意を表すことを目的として、実施機関の職員の有志が職務外で私的に企画、開催したものであること、また、その開催費用は参加者から徴収する会費により賄われており、本件送別会への参加も任意の判断によるものであったことから、本件送別会は公式な行事ではなく、本件送別会に関して、実施機関の職員が職務上文書等を作成し、又は取得することはない旨を主張する。

しかしながら、本件送別会は、6年間教育長を務めた前教育長の退任に伴って開催されたものであり、また、当審査会から実施機関に確認したところ、本件送別会の開催に当たっては、実施機関の職員のみならず、市町教育委員会などの外部の組織に対しても開催の案内を行っているということであるから、職員等の退職に際して、その職場内のごく限られた者で取り行われるような一般的な送別会とは、必ずしも同一視できない。

上記のことからすれば、本件送別会は実施機関の主張するような純粋な私的行事であるとまでは言い切れず、本件送別会に関して、実施機関の職員が職務上文書等を作成し、又は取得することはないとまではいえない。

本件送別会に関して作成又は取得された文書が、条例第2条第2項に規定する行政文書に該当するか否かは、対象となる文書の作成又は取得の状況、利用の状況、保存又は廃棄の状況などを総合的に考慮して実質的に判断すべきものである。

(3) 審査請求書に添付されているメールについて

当審査会から実施機関に対して、本件送別会の企画・立案・実施に実施機関の職員がどのような形で関与しているか確認したところ、次のとおりであった。

ア 管理部総務課長（以下「総務課長」という。）が本件送別会を企画し、管理部総務課秘書広報室長（以下「秘書広報室長」という。）が会場の手配を行った。

イ 総務課長及び秘書広報室長は、上記アの他、開催に係る打合せ及び開催当日の欠席連絡に伴う資料の調整などを行った。

ウ 管理部総務課職員（以下「総務課職員」という。）複数名が開催の案内をメールで行い、その後、参加者の取りまとめ、会費の受領、配付資料の印刷及び会場受付などを行った。

また、当審査会から、審査請求書に添付されているメール（以下「本件メール」という。）の作成経緯について、実施機関に確認したところ、実施機関の総務課職員が、秘書広報室長の指示を受けて、本件送別会の案内と参加者の取りまとめのために、県立学校長宛てに送信したとのことであった。

本件メールの写しを当審査会において見分したところ、本件メールの差出人として実施機関の総務課職員を名乗っていること、書き出し部分で県教育行政への協力に対する感謝を述べていること、参加者を取りまとめた名簿の提出先として実施機関の管理部総務課及び組織ユーザIDに対応するメールアドレス（以下「組織アドレス」という。）を指定していること、本件メールは勤務時間内に実施機関の組織アドレスから送信されていることなどが確認できた。

上記のことからすると、本件送別会は総務課長及び秘書広報室長が中心となり、その指示のもと、総務課職員複数名が開催の案内や参加者の取りまとめ等の作業（以下「本件送別会に係る作業」という。）を行っていたものであり、本件送別会に係る作業は、分掌事務を定める規則等に則って行う通常の業務と区別することなく行われていたものと見受けられる。

また、本件メールの送信は、勤務時間内に行われているほか、広島県電子文書等取扱要領において、県の組織として送受信する電子メール（以下「組織管理メール」という。）は組織アドレスを利用して行うものとされているところ、開催の案内を、組織アドレスを用いて行うとともに、参加者名簿の提出先を組織アドレスとしている。

これらのことからすると、本件メールの送信は、外形的には実施機関の職員が職務として行っていることは否定しがたい。

したがって、本件送別会が実施機関の公式・非公式な行事であるかは別

にしても、本件メールは実施機関の職員が職務上作成したものではないとする実施機関の説明は認められない。

このことは、本件送別会の案内を行うことを指示した職員が、本件メールを作成した職員との関係において、直接指揮監督する権限を有する上司に当たるか否かによって、左右されるものではない。

また、前記のとおり組織管理メールは組織アドレスを利用して行うものとされており、組織アドレスに保存されている組織管理メールは組織的共用文書に該当すると解されるところ、本件メールは実施機関の組織アドレスから送信されていることから、組織的共用文書に該当すると認められる。

これらのことを踏まえると、本件メールは条例第2条第2項に規定する行政文書に該当しないとす実施機関の説明は是認できない。

(4) その他の文書について

当審査会からの求めを受けて、実施機関の職員が実施機関のファイルサーバを確認したところ、本件送別会の開催を案内した文書、参加する場合の回答様式等の文書が保存されていることが確認できた。

これらの文書は上記(2)及び(3)のとおり、実施機関の職員が職務上作成又は取得したものであることを否定できず、また、実施機関の職員が複数人で本件送別会に係る作業を行っていたことから、これらの文書についても、職員間で共有されているものであることは明らかであり、組織的共用文書として保管及び管理しているといえる。

したがって、本件メールのほかにも、実施機関は、本件請求文書を保有しているものと認められる。

(5) 小括

以上のことから、実施機関が本件請求文書を不存在としたことは妥当でないと認められるため、実施機関は、対象文書を改めて特定した上で、開示決定等をすべきである。

3 結論

よって、当審査会は、「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

当審査会の処理経過は、別記のとおりである。

別記

審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
令和6年9月13日	・ 諮問を受けた。
令和7年9月1日 (令和7年度第5回第2部会)	・ 諮問の審議を行った。
令和7年9月25日 (令和7年度第6回第2部会)	・ 諮問の審議を行った。
令和7年10月30日 (令和7年度第7回第2部会)	・ 諮問の審議を行った。

参 考

答申に関与した委員（五十音順）

【第2部会】

岩 本 瑞 穂	弁護士
門 脇 美 恵	広島修道大学教授
西 條 潤 (部 会 長)	近畿大学准教授