

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申  
(答申第1031号)

平成24年3月16日

横情審答申第1031号

平成24年3月16日

横浜市代表監査委員

川内 克忠 様

横浜市情報公開・個人情報保護審査会

会長 三辺 夏雄

横浜市の保有する情報の公開に関する条例第19条第1項の規定に基づ  
く諮問について（答申）

平成23年3月22日監監第1204号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

「平成22年度第20回監査委員会議の会議録について（平成22年度監監第883号）」のうち議題1に関する部分」、「平成22年度第22回監査委員会議の会議録について（平成22年度監監第980号）」のうち議題及び報告1に関する部分」及び「平成22年度第23回監査委員会議の会議録について（平成22年度監監第1015号）（2月4日現在）」のうち議題に関する部分」の開示決定並びに「平成22年度第21回監査委員会議の会議録について（平成22年度監監第943号）」のうち議題1に関する部分」の一部開示決定に対する異議申立てについての諮問

## 答 申

## 1 審査会の結論

横浜市代表監査委員が、「平成22年度第20回監査委員会議の会議録について（平成22年度監監第883号）」のうち議題1に関する部分、「平成22年度第22回監査委員会議の会議録について（平成22年度監監第980号）」のうち議題及び報告1に関する部分及び「平成22年度第23回監査委員会議の会議録について（平成22年度監監第1015号）（2月4日現在）」のうち議題に関する部分を特定し、開示した決定並びに「平成22年度第21回監査委員会議の会議録について（平成22年度監監第943号）」のうち議題1に関する部分を特定し、一部開示とした決定は妥当である。

## 2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、「住民監査請求の監査審議状況を示す行政文書（議事録、監査事務局作成資料等）平成22年11月17日受付「図書館資料の廃棄に関するもの」

平成22年12月27日受付「図書館資料の利用制限及び廃棄に関するもの」の開示請求（以下「本件請求」という。）に対し、横浜市代表監査委員（以下「実施機関」という。）が平成23年2月17日付で行った「平成22年度第20回監査委員会議の会議録について（平成22年度監監第883号）」のうち議題1に関する部分、「平成22年度第22回監査委員会議の会議録について（平成22年度監監第980号）」のうち議題及び報告1に関する部分及び「平成22年度第23回監査委員会議の会議録について（平成22年度監監第1015号）（2月4日現在）」のうち議題に関する部分（これら3件の文書を総称して以下「文書1」という。）の開示決定並びに「平成22年度第21回監査委員会議の会議録について（平成22年度監監第943号）」のうち議題1に関する部分（以下「文書2」という。文書1と文書2を総称して以下「本件申立文書」という。）の一部開示決定（文書1の開示決定と文書2の一部開示決定を総称して以下「本件処分」という。）について、本件申立文書に加え、さらに行政文書を特定し、その開示を求めるといふものである。

## 3 実施機関の処分理由説明要旨

実施機関が本件請求に対し本件申立文書を特定し、本件処分を行った理由は次のように要約される。

(1) 住民監査請求の審議は、監査委員会議においてのみ行われることから、開示請求

書に記載された「住民監査請求の監査審議状況を示す行政文書」の「監査審議状況」とは、監査委員会議の提出資料及び審議をまとめた議事録などと解される。これらに該当する行政文書は、本件申立文書が全てであり、異議申立人（以下「申立人」という。）が主張する「監査委員に説明したメモや、監査委員会議の事前準備のための打合せメモ、監査委員の意見を書きとどめたメモ」は、本件請求に係る行政文書に該当しないと解している。

(2) 仮に申立人が主張する文書についても本件請求に係る行政文書に含まれるとすると、これらの文書は作成していないか、又は作成していたものについても横浜市の保有する情報の公開に関する条例（平成12年2月横浜市条例第1号。以下「条例」という。）第2条第2項に規定する行政文書に該当しない。

(3) 申立人は、監査委員が事案を理解し、及び検討するに当たり、監査事務局が監査委員に何らかの文書を作成した上でそれを用いて説明していると考えているようである。

監査委員に説明する際には、提出された住民監査請求書や事実証明書を基に説明するため、別途何らかの資料を監査事務局が作成することはなく、申立人が想定している文書は作成していない。

(4) 監査委員に事案を説明したときなどに、監査委員が示した意見を職員が個人的に備忘録としてメモを作成する場合もあるが、あくまで職員個人のものである。当該メモは当該職員以外の者が利用することはなく、組織的に用いるものとして、実施機関が保有しているものではない。

#### 4 申立人の本件処分に対する意見

申立人が、異議申立書、意見書及び意見陳述において主張している本件処分に対する意見は、次のように要約される。

(1) 2件の住民監査請求における監査状況について、行政文書の開示を請求したが、行政文書がありながら開示をしないものがあるので、本件処分を取消し、その他の行政文書の全てを特定し、開示してもらいたい。

(2) 個人の氏名を非開示としたことには、異議はない。

(3) 開示決定通知を受けたときに、実施機関の職員は、議事録以外に以下のメモが存在することを認めた。これも行政文書であると考える。

ア 監査委員に説明したメモ

イ 監査委員会議の事前準備のための打合せメモ

## ウ 監査委員の意見を書きとどめたメモ

- (4) 本件請求は、「住民監査請求の監査審議を示す行政文書」であって、起案用紙、次第、会議録及び審議資料は当然想定していたが、ほかにも監査事務局作成資料があるものと考えている。
- (5) 特に上記(3)のアからウまでの文書を対象外としていることは納得できない。  
事務局職員は、複雑な事案のときや、監査委員から要求があれば、資料を作成するはずである。資料なしで仕事をしているのだろうか。
- (6) 実施機関は職員が個人的にメモを取ることは認めている。事務局が互いに監査状況を報告・確認するときこのメモを使用すれば、組織として使用したので、「行政文書」であると考え。個人情報など、開示しない合理的な理由があれば開示しないこともあるが行政文書であることは間違いない。  
開示に否定的な実施機関は、「メモ」であるとの理由で、非開示に安易に流れるおそれがある。どのようなメモを作成したか、検証願いたい。
- (7) 本件処分により開示された文書は、紋切り型の文書しかない。議論の過程が知りたい。

## 5 審査会の判断

### (1) 住民監査請求に基づく監査について

ア 地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条に規定されている住民監査請求は、地方公共団体の執行機関又は職員の違法・不当な財務会計上の行為を、住民が監査委員を通して是正、防止する制度であり、その趣旨は、住民のイニシアティブによって地方公共団体の行財政の適正な運営を確保することにより、住民全体の利益を擁護することにある。法第180条の5第4項の規定により設置されている監査委員は、独任制の機関ではあるものの、住民監査請求に基づく監査の決定については、監査委員の合議によることとされている。これは、当該監査が訴訟に前置されるものとして慎重、公正な審議を必要とし、かつ、その決定は、事柄の性質上監査委員全員の意思の合致を必要とするためと考えられる。

イ このような特質を有する住民監査請求に基づく監査の決定の手続は、おおよそ次のとおりである。

- (ア) 住民から住民監査請求に係る職員措置請求書及びそこに添付される事実証明書（以下「職員措置請求書等」という。）が提出されると、監査委員会議にお

いて、職員措置請求書等の形式及び内容が法第242条に規定されている要件（以下「法定要件」という。）を具備しているか否かについて決定する。

- (1) 職員措置請求書等が法定要件を具備している場合は、住民監査請求を受理し、監査の実施計画（関係資料の要求、実地監査、監査請求人の陳述、関係人からの事情聴取の実施等）を、監査委員会議において決定する。

監査委員は、実施計画に基づく監査を実施し、それを通じて得た情報を総合的に判断して、監査委員会議で監査結果を決定し、当該監査結果を監査請求人に通知するとともに、それを公表する（法第242条第4項）。

- (2) 本件申立文書について

本件申立文書は、平成22年11月及び12月に受付をした住民監査請求（以下「本件監査請求」という。）に係る審議資料である。これらの資料は、平成22年12月1日開催の平成22年度第20回監査委員会議から平成23年1月21日開催の第23回監査委員会議までの会議録を実施機関内で決裁した文書であり、それぞれ起案用紙、会議録、審議資料等で構成されている。

- (3) 本件申立文書の特定及び本件申立文書以外の請求対象文書の不存在について

ア 申立人は、本件申立文書以外にも監査事務局作成資料などの文書があるはずであると主張している。

イ 実施機関は、本件申立文書以外の行政文書を作成しておらず、保有していないと主張しているため、当審査会では、平成23年12月16日に実施機関から事情聴取を行ったところ、次のとおり説明があった。

- (ア) 処分理由説明書では、本件請求に係る文書特定について、監査委員会議資料のみが対象であり、その他の監査事務局作成資料は本件請求の対象とはならないと説明していたが、そもそも監査事務局では当該資料を作成していない。本件申立文書以外に、本件監査請求に係る行政文書は存在しない。

- (イ) 住民監査請求の審議では、監査請求人及び住民監査請求の対象となった案件の担当区局（以下「関係区局」という。）が作成した資料そのものを使用する。本件監査請求についても同様であり、監査事務局では、案件を簡易にまとめた資料などは作成していない。これは、監査事務局が資料を要約したり、まとめたりすると、監査請求人及び担当区局の主張の趣旨が変わってしまうおそれがあるためである。

- (ウ) 申立人が主張しているメモについては、申立人から「監査委員の発言につい

てメモを取ることはないのか」と聞かれたので、一般論として「メモを取ることはある」と説明したものである。なお、本件監査請求に関しては、監査委員会議のときなどに担当職員がメモを作成していた。当該メモ（以下「担当者メモ」という。）は、担当職員の私用のノート（以下「私用ノート」という。）及び裏紙等のメモ用紙（以下「メモ用紙」という。）に記録したものがあり、私用ノートは担当職員が私的に保有しており、メモ用紙は担当職員が私的に保有していたが不要となったため既に廃棄した。また、担当者メモは、当該担当職員が個人として使用したものであり、他の職員が利用したことはなく、担当者メモを組織として利用したことはない。したがって、担当者メモは条例に規定する行政文書に該当しないものと考えている。

ウ 当審査会は以上を踏まえ、次のように判断する。

(ア) 本件請求に係る本件申立文書の特定について

実施機関は、本件請求に係る文書特定について、住民監査請求の審議は、監査委員会議においてのみ行われることから、開示請求書に記載された「監査審議状況」とは、監査委員会議の提出資料及び審議をまとめた議事録と解されると説明している。しかしながら、本件請求の開示請求書には、「事務局作成資料等」と記載されていることから、監査委員会議の提出資料及び審議をまとめた議事録のみが本件請求の対象となる行政文書と解することはできない。したがって、審議の過程で監査事務局が作成した資料等の本件申立文書以外の文書の存否について検討する。

(イ) 本件申立文書以外の本件監査請求に係る文書の不存在について

実施機関は、本件監査請求に係る審理に当たっては、監査請求人及び担当区局から提出された資料のみを使用し、監査事務局が本件申立文書以外の資料を作成することはないと説明している。

本件申立文書を見分したところ、本件監査請求に係る審議資料は、要件チェックシート、監査実施計画、監査請求人及び関係職員の陳述の速記録、監査結果案並びに通知文案である。

一般的に、事案の審議に当たっては、監査事務局が監査委員の理解に資するための論点整理の資料や事実関係等をまとめた資料を作成するのではないかと考えられる。

しかし、横浜市の監査委員会議における審議の進め方として、監査事務局が

監査請求人及び担当区局が作成した資料を要約したりすると監査請求人及び担当区局の主張の趣旨が変わってしまうおそれがあるとの説明に照らせば、本件申立文書以外の文書を作成していないとの実施機関の説明は、不合理であるとまでは考えられない。また、そのほかに監査事務局が本件申立文書以外の文書を作成していることを伺わせる事情は認められないことから、実施機関の主張を覆すに足る確証を得ることはできなかった。

(ウ) 担当者メモの行政文書性について

実施機関は、担当者メモは行政文書に該当しないと説明している。

「行政文書」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、写真、フィルム及び電磁的記録・・・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をいう」と規定されている。

担当者メモは、監査委員会議の席上で担当職員が作成したことについては実施機関の説明のとおりであるため、実施機関の職員が職務上作成した文書と解することができる。したがって、担当者メモが、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であるか否かについて検討する。

「組織的に用いる」とは、その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、当該実施機関の組織において、業務上必要なものとして、利用され、又は保存されている状態のものを意味すると解するのが相当である。そして、作成し、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であるかについては、当該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な判断を行うのが相当である。

まず、作成又は取得の状況であるが、実施機関は、担当者メモは監査委員会議に出席した際などに担当職員が作成したと説明している。いずれも私用ノートやメモ用紙に記録したとのことである。監査事務局の担当職員が会議等に出席した際に、備忘等のために会議の内容を記録することは通常考えられることであり、また、担当職員が私的に保有する私用ノートやメモ用紙に記録をしたということから、担当者メモは補助的なものとして、又は備忘等のために作成されたものと認められる。

次に、利用の状況であるが、実施機関は、担当者メモのうち現存している私用ノートは、担当職員が個人として使用しており、他の職員が利用することはないと説明している。事務局をして実施機関に確認させたところ、私用ノートは、担当職員が自分の席の事務机の中に保管しており、私用ノートを他の職員が利用している状況は認められなかった。また、メモ用紙に記録したのも、担当職員が自己の手持ち資料として利用し、自己の判断において不要となった時点で廃棄したとのことであった。これらのことを考え合わせると、担当者メモが、他の職員により利用されているなどの組織として共用されていたという事情は認められない。

最後に、保存又は廃棄の状況であるが、上述のとおり、私用ノートは、担当職員が自分の席の事務机に保管しているとのことであり、また、メモ用紙は、不要となった時点で自己の判断において廃棄しているとのことであるから、担当者メモは担当職員の管理の元で保存され、又は廃棄されていたものであると認められる。

以上のことを考え合わせると、担当者メモは、担当職員が職務上作成した文書であっても、その作成、利用又は保存等の状況が作成に關与した職員個人の段階にとどまっており、実施機関において、業務上必要なものとして利用され、又は保存されている状態とはいえ、職員が組織的に用いるものであると解することはできない。

したがって、担当者メモは、条例第2条第2項に規定する行政文書に該当しない。

(I) また、その他審議の過程で監査事務局が作成した資料等の本件申立文書以外の文書の存在を推認させる事情は認められなかった。

#### (4) 結論

以上のとおり、実施機関が本件請求に対し、本件申立文書を特定して開示及び一部開示とした決定は、妥当である。

#### (第三部会)

委員 藤原静雄、委員 青木孝、委員 早坂禧子

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成23年3月22日	・実施機関から諮問書及び処分理由説明書を受理
平成23年3月24日 (第181回第一部会) 平成23年3月25日 (第188回第二部会) 平成23年4月22日 (第117回第三部会)	・諮問の報告
平成23年5月2日	・異議申立人から意見書を受理
平成23年10月21日 (第127回第三部会)	・審議
平成23年11月18日 (第129回第三部会)	・審議
平成23年12月2日 (第130回第三部会)	・異議申立人の意見陳述 ・審議
平成23年12月16日 (第131回第三部会)	・実施機関から事情聴取 ・審議
平成24年1月20日 (第132回第三部会)	・審議
平成24年2月17日 (第133回第三部会)	・審議