

第1 審査会の結論

福島県知事（以下「実施機関」という。）が、令和3年5月13日付け3避第146号で行った公文書不開示決定は結論において妥当であるが、その理由は公文書不存在である。

第2 審査請求に係る経過

- 1 審査請求人は、令和3年4月30日付けで、福島県情報公開条例（平成12年条例第5号。以下「条例」という。）第5条の規定により、実施機関に対して、「①今年3月に福島県が県外避難者に発送した「避難情報の適切な届出等について」の文書について、4月末日までの発送件数と、そのうち返送されてきた件数が分かる文書・メール・国とのやりとり記録、②復興庁から県に対し「件数を明かさなideほしい」と指示した内容とその理由が記載された文書・メール・国とのやりとり記録」という内容で、公文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。
- 2 これに対して実施機関は、令和3年5月13日付けで、次のとおり公文書一部開示決定及び公文書不開示決定を行い、審査請求人に通知した。
 - (1) 請求内容のうち「今年3月に福島県が県外避難者に発送した「避難情報の適切な届出等について」の文書について、4月末日までの発送件数」に対応する公文書として、「「避難者に対するお知らせの送付」について」を特定し、次のとおりアに掲げる部分についてイに掲げる理由により不開示とする公文書一部開示決定を行った。

ア 開示しない部分 宛先(別紙)中の標題以外に関する情報

イ 開示しない理由 条例第7条第2号

個人に関する情報であり、第2号本文に該当し、同号ただし書のいずれにも該当しないため。
 - (2) 請求内容のうち「返送されてきた件数が分かる文書・メール・国とのやりとり記録」に対応する公文書として「不達送達先の一覧」（以下「対象公文書」という。）を特定し、次に掲げる根拠規定及び理由により公文書不開示決定を行った。

開示しない理由 条例第7条5号

当該公文書は、県、国及び他の地方公共団体の相互間において協議段階の情報であり、公にすることで、外部からの干渉により、意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるため。
 - (3) 請求内容のうち「復興庁から県に対し「件数を明かさなideほしい」と指示した内容とその理由が記載された文書・メール・国とのやりとり記録」については、公文書を取得・作成していないとして、不存在による公文書不開示決定を行った。
- 3 審査請求人は、実施機関の行った処分のうち、(2)の処分(以下「本件処分」という。)を不服として、令和3年5月20日付けで、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。
- 4 実施機関は、条例第19条第1項の規定により、令和3年7月19日付けで、同条第2項に規定する弁明書の写しを添えて当審査会に諮問を行った。

5 なお、審査請求人が開示を求めていた「返送されてきた件数」については、令和3年9月に復興庁より公表されているが、実施機関が審査請求人に確認をしたところ、「開示請求で求めた情報は明らかになっているが、請求時点の実施機関の決定が妥当であったか審査会の判断を仰ぎたい。」との意思表示があったことから、実施機関は、諮問を継続すると判断した。

第3 審査請求人の主張

1 審査請求の趣旨

審査請求の趣旨は、本件処分を取り消し、全部を開示するとの裁決を求めるものである。

2 審査請求の理由

審査請求の理由は、審査請求書及び口頭による意見陳述の内容を総合すると、次のとおりである。

- (1) 請求は各地方公共団体の具体的な不達送付先の公開を求めているものではなく、不達の総件数を請求しているに過ぎない。
- (2) 県外避難者の実態把握を実施することは復興庁や県が公表しており、国や県は調査結果について国民や県民に速やかに知らせる義務を負う。
- (3) 不達の件数が公になっても、国と県、他の地方公共団体がそれらの世帯を今後どのように扱うかについては、生活支援拠点をはじめとする支援団体から意見を聞きながら引き続き検討すべき事項であり、復興庁や県よりも強い権力を持つ外部団体からの干渉を受ける具体的なおそれは想定できない。また、不達の件数を公開することによって、国との折衝で支障が生じたり、福島県の政策決定に害を及ぼすものではないことから、実施機関の主張する不開示情報にはあたらず、開示すべきである。
- (4) 請求時点で数がまとまっていないという答えであれば納得がいくが、数はあるとの答えで、実際に令和3年9月11日付けの新聞で数について報道されており、5月と9月で状況の変化があったわけでもなく、復興庁が新たな施策を明らかにしたわけでもないことから、数の公開が、政策決定や県との意思疎通に支障を来すものではないことは明らかである。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が本件処分を行った理由は、弁明書及び口頭による理由説明を総合すると次のとおりである。

1 対象公文書の特定について

本件処分における対象公文書は、「不達送付先の一覧」であり、これ以外に対象となる公文書は存在しない。

2 不開示理由について

- (1) 対象公文書は、県外避難者に発送した「避難情報の適切な届出等について」の文書のうち返送されたものをリスト化したものに過ぎず、当該公文書を開示することは、個人情報等の不開示情報を一体的に公表することになる。

- (2) 県外避難者の実態把握調査は国が行っており、県が実施することを公表したという事実はない。
- (3) 当該情報は、県、国及び他の地方公共団体の相互間において協議段階の情報であり、公にすることにより、当該情報を知った国民または県民や支援団体等から、国及び他の地方公共団体に多くの問い合わせが想定され、協議における行政内部の率直な意見の交換及び意思決定の中立性が損なわれるおそれがあることから、条例第7条第5号の不開示情報に該当する。

請求当時は、復興庁と避難先都道府県において、不達となって戻ってきた方々の取扱いをどうするかということを確認している最中であり、福島県というよりは、避難先の都道府県と国との間で、様々なやりとりがなされている中で、県から不達の件数を表に出すことで、新聞報道を見た国民または県民や支援団体等から、様々な問い合わせがあることは容易に想像され、協議がどういう決着を見るか分からない状態で、県から公表するのは不相当であると判断したものである。

第5 審査会の判断

1 判断に当たっての基本的な考え方

条例第5条に規定されているとおり、何人も公文書の開示を請求する権利が保障されているが、同条の規定による開示の請求をした者が公文書の開示を受けるためには、当該開示の請求をした時点において、実施機関の保有する公文書が存在していることが前提となる。

2 本件開示請求の対象公文書の特定について

- (1) 開示請求書及び審査請求書に記載されている内容並びに審査請求人の意見陳述を総合すると、開示請求の趣旨は、請求日現在で、県外避難者に送付した通知が返送されてきた総件数に関する公文書の開示を求めるというものである。

この点、実施機関によれば、開示請求時点では不達送付先の件数は集計していなかったため、件数が記載された公文書は存在していなかったが、開示請求の内容が「返送されてきた件数が分かる文書」とされていたことから、避難先都道府県毎及び避難者毎に入力作業を行っているExcelの表において戻ってきた宛先の避難者の欄を色分けすることにより管理していたもの（令和3年5月13日時点のExcel表）を対象公文書として特定し、条例第7条第5号に該当するとして不開示決定を行ったとのことであった。

- (2) まず、実施機関は、返送されてきた件数が記載された公文書は開示請求の時点では存在しなかったと説明しながら、対象公文書としてExcel表を特定していることから、このExcel表が審査請求人の求める公文書にあたるのかどうかについて検討することとした。

対象公文書は電磁的記録であったことから、保存されているデータを紙に出力して確認を行ったところ、県外避難者の避難先都道府県毎及び避難者毎の通し番号、世帯主の区分、氏名、ふりがな、生年月日、避難前の住所、避難先住所等の情報が記載されており、返送されてきた避難者の欄は、ピンク色で着色されていた。

当審査会で確認したのは、諮問された時点のデータであったことから、実施機関

に請求日現在の状況について説明を求めたところ、実施機関は返送されてきた封書を基に避難者のデータ入力を5月末までかけて行っており、請求日現在ではまだ入力途中であったこと、また、返送されてきた封書はほとんど4月には届いていたが数を数えることなくExcel表への着色のみを行っていたとのことであった。

返送されてきた数が分からないのになぜこの表を公文書として特定したのか実施機関に確認したところ、開示請求時点では集計機能を設けていなかったため、総数は分からない状態であったが、世帯主には○印がついており、これを数えれば返送された数が分かると考え、令和3年5月13日時点のExcel表を本件開示請求に対する公文書として特定したとのことであった。

また、返送されてきた封書のExcel表への入力担当者が行っていたが、請求日時点では入力途中であり、かつ、内容が個人情報を含むものであるため、担当者のみが見られるようにパスワードを設定して保存しており、そのため誰でも見られる状態ではなかったことから、組織として共有されていたとはいえ、その時点では紙出力による上司の決裁も受けていなかった。

その後、Excel表については、復興庁へ報告するため、令和3年6月末から7月初旬までにかけて集計が完了し、令和3年7月26日にメールで復興庁宛に報告がなされた。

- (3) 条例第2条第2項の公文書の定義において、「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、その公文書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、すなわち、当該実施機関の組織において業務上の必要なものとして利用し、又は保存されているものをいうとされている。したがって、職員の個人的な検討段階にあるものや職員が自己の執務の便宜のために保有する正式文書と重複する写し等は、これに当たらないとしている。

また、「作成したもの」とは、次のア及びイの両方の要件を満たすものが該当するとされている。

ア 課長等一定の権限を有する者の関与を経たもの

作成したものが職員の個人的な検討段階を離れ、課長等一定の権限を有する者の関与（決裁、了解等）を経て組織的に用いるものとしての実質を備えることとなった時点以降のものをいう。

イ 組織において利用可能な状態で保存されているもの

実施機関の定める公文書の管理に関する定め（福島県文書等管理規則（平成12年福島県規則第160号）等）に基づいて管理されているものをいう。

加えて、「当該実施機関が保有しているもの」とは、開示請求の時点において、当該実施機関が保有している公文書をいい、請求時点において保有していない公文書を開示請求に応じるために、新たに作成する必要はないとされている。

- (4) これらの点を踏まえると、対象公文書として特定したExcel表は、実施機関が作成したものではあるが、開示請求がなされた4月30日時点では、職員が作成途中のものであって、完結した文書にはなっていなかったこと及び課長の決裁等も得ておらず、組織としての共用文書の実質を備えたもの、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し、または保存されているものとはいえない状態であったことから、「公文書」には該当しないと認められる。

また、他に公文書の存在を推認させるような事情も認められないことから、開示請求時において、本件処分に係る対象公文書は存在しないこととなる。

3 結論

以上のことから、本件処分は、実施機関が対象となる公文書を保有していなかった「不存在」による不開示決定が妥当である。

よって、当審査会は、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

4 付言

今回の事案は、開示請求に対してできるだけ答えようとする考えに基づいて、実施機関として担当者が作成途中であった表を公文書として特定したものであり、条例の趣旨を汲んだものであることは理解できる。

しかし、公文書の特定にあたっては、対象となる公文書があるか否かについて、条例の規定に基づき、適切に判断することが必要であり、その上で、公文書の状況等を踏まえつつ、開示請求者の意図を把握・確認するなど、情報の開示に向けた実施機関の対応が望まれるところである。

なお、開示請求が、公文書が存在すると認められる時点においてなされたとした場合に、その検討において、実施機関が今回不開示の理由としている条例第7条第5号に該当するかについては、なお疑問が残るところであるとともに、不開示理由については、条例第7条各号のうち複数の号に該当する場合は、各号ごとにその理由を記載すべきである点についても付け加えておく。

第6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、別紙「審査会の処理経過」のとおりである。

別紙

審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
令和 3年 7月 19日	・実施機関から諮問書及び弁明書(写)を收受
令和 3年 11月 16日 (第306回審査会)	・審査請求の経過説明 ・審議
令和 3年 12月 21日 (第307回審査会)	・審議
令和 3年 1月 18日 (第308回審査会)	・実施機関から公文書一部開示決定理由を聴取 ・審議
令和 3年 2月 15日 (第309回審査会)	・審査請求人から意見を聴取 ・審議
令和 4年 3月 8日 (第310回審査会)	・審議
令和 4年 4月 19日 (第311回審査会)	・審議
令和 4年 5月 17日 (第312回審査会)	・審議
令和 4年 6月 21日 (第313回審査会)	・審議

参考

福島県情報公開審査会委員名簿

(五十音順)

氏 名	現 職 等	備 考
金井 光生	国立大学法人福島大学行政政策学類 教授	会 長
阪本 尚文	国立大学法人福島大学行政政策学類 准教授	
佐藤知恵子	行政書士	
宍戸志津子	元社会福祉法人福島県社会福祉協議会職員	
渡辺慎太郎	弁護士	会長職務代理者