

◎衆議院議員中川秀直君提出仙谷官房長官の「私的メモ」の定義に関する再質問に対する答弁書(平成22年12月7日閣議決定)

一、五及び六(公文書管理法における「組織的に用いるもの」の解釈)について

一般論としては、公文書等の管理に関する法律(中略)において、どのような文書が「組織的に用いるもの」として行政文書に該当するかについては、行政機関の保有する情報の公開に関する法律(中略)の場合と同様に、文書の作成又は取得の状況、当該文書の利用の状況、その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る必要があるものと考える。

◎行政文書の管理に関するガイドライン(平成23年4月1日内閣総理大臣決定)

## 第3 作成

### 《留意事項》

#### 〈文書主義の原則〉

○ 職員が自己の執務の便宜のために保有している写し(正本・原本は別途管理)は行政文書には当たらないが、このような個人的な執務の参考資料は必要最小限のものとするべきである。また、職員が起案の下書きをしている段階のメモも、一般的には行政文書には当たらないが、当該メモに行政機関における法律立案の基礎となった国政上の重要な事項に係る意思決定が記録されている場合などについては、行政文書として適切に保存すべきである。

#### 〈取得〉

○ 「行政文書」の要件である「取得」の時点は、行政機関の職員が実質的に取得した時点で判断されるものであり、必ずしも、受領印の押印や文書管理システムへの登録などの手続的な要件を満たした段階ではない。(中略)

○ 委託事業に関し、説明責務を果たすために必要な文書(例:報告書に記載された推計に使用されたデータ)については、仕様書に明記するなどして、委託元の行政機関において適切に取得し、行政文書として適切に管理することが必要である。

## ◎情報公開・個人情報保護審査会答申における判断

### 【事例1】平成13年度(行情)答申第145号;水俣病認定検討会の議事録等の不開示決定(不存在)に関する件

諮問庁は、水俣病認定検討会開催当時(昭和50年～52年)の担当者複数名に文書の作成、配付等の状況について確認した結果次のとおり説明している。

同検討会の議事録・会議録は作成されていなかったが、担当者メモは作成されていたと推測される。また、これらのメモは、あくまで担当者個人のメモという認識であって、組織として活用されたものではない。

(中略)

大阪高裁調査嘱託回答書の作成に際しては、当時水俣病認定検討会に関するファイルが2冊保存されており、担当者はこれを基にして同検討会の全体会議及び小委員会の開催期日を特定したとしていることから、当該ファイルには、前記の担当者メモがつづられていた可能性がある。当該2冊のファイルは現存しておらず、その事情として、法施行前の環境庁文書管理規程では、管理の対象となる「文書」の定義が明らかでなかったことなどから、担当者メモがつづられていたような当該ファイルは正式に保存されるべき文書ではないと解され、その後の執務室の移動や法の施行準備に伴う文書整理の際に廃棄されたものと思われる。

当該ファイルが大阪高裁調査嘱託回答書の作成に利用されたものであること、52年環境保健部長通知の水俣病の認定の判断条件は現在でも基準とされているものであり、当該ファイルがその検討経緯を示すものであった可能性のあることからみれば、当該ファイルは、作成等に関与した職員個人のメモ等というよりも、組織としての共用文書の実質を備えた重要な文書と言い得るものであって、その保存、廃棄の状況が明確でないことは、文書管理上問題があったものと言わざるを得ない。

## 【事例2】平成24年度(独情)答申第39号;特定学校法人との間で締結された土地譲渡契約に基づく協議内容の不開示決定(不存在)に関する件

当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、別紙の2のⅡは、機構の特定職員が作成したとされる会議メモ(個人メモ)であり、機構から同職員に貸与されたパソコンに保存されているものであるが、同メモは職務上作成されたものではなく、組織的に用いられるものではないため、機構が保有する法人文書には該当しない旨説明する。

当審査会において、諮問庁から別紙の2のⅡの提示を受け確認したところ、別紙の2のⅡは、機構の特定職員が特定年月日に特定学校法人の担当者と行った打ち合わせの内容が記載されたものであり、本件土地の引渡しの時期及び現地での境界確認作業についての記載が認められる。

したがって、別紙の2のⅡは、職務遂行上、特定職員により作成されたものと見ることができる。

また、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、上記の打ち合わせに機構側として参加したのは特定職員のみであり、同職員は、本件土地の引渡し日を確認できる文書の作成について組織として当然期待されていたと見ることができ、個人メモ以外にそれに該当する文書は存在せず、さらに、同メモの記載内容を基に本件契約に係る後述の別紙の2のⅢないしⅥの作成等が、同職員によって行われたと見るほかない状況から判断すると、別紙の2のⅡについて法人文書としての組織共用性が認められるので、これを本件対象文書として特定すべきである。

**【事例3】平成26年度(行情)答申第586号;「事務引継書(民事局総務課分)」の開示決定に関する件(文書の特定)**

引継ぎに際し、前任者個人の判断で便宜的にメモを作成し、後任者へ交付した場合(中略)、当該メモの作成・利用・保存・廃棄については、そのいずれの過程においても組織としての関与は何ら存在せず、専ら職員個人の便宜的判断に委ねられているものと認められるのであって、当該職員の職務内容そのものの実施において直接的に用いられるものではないことからすれば、たとえ当該職員が当該メモを廃棄せずに保有していたとしても、そのことのみをもって、行政機関の職員が組織的に用いるものとして当該行政機関が保有しているものということとはできず、法2条2項に規定する行政文書には当たらない。

**【事例4】平成22年度(行情)答申第537号;司法書士試験の記述式の模範解答及び採点要領の不開示決定(不存在)に関する件**

採点メモについては、当該採点メモの送付を受けた各試験委員が、不動産登記に係る試験問題の答案の採点に当たり、これを参考としたか、あるいは、採点に関して行った各試験委員間の打合せにおいて、各試験委員共通の認識となったか否かについては定かではないとしても、当該メモは、当該各試験委員間で一時であっても採点という行政事務の参考に資するため共有していたものであると認められる以上、諮問庁の認識とは異なり、組織共用性がある文書と言え、行政文書であると認められる。

**【事例5】平成22年度(行情)答申第390号;平成18年新司法試験の論文試験に係る採点基準に該当する文書等の不開示決定(不存在)に関する件**

考査委員が採点を実施するに当たり、個別の問題の採点基準が作成されている事実はなく、また、仮に個々の考査委員が各自の必要性から作成したメモが存在したとしても、これらは組織共用文書とは言い難く、本件対象文書には該当しないと言うべきである。

◎諸外国における行政文書(法人文書)の範囲

	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ	日本
情報公開の対象	記録(★)※1	記録された情報(★) ----- 業務上、規律上、法律上及び説明責任にとって必要とされるもの(◆)	国、地方公共団体、他の公法上の法人又は公役務の管理を課せられた私法人によって、公役務の任務の枠内で作成又は保有されているもの(例示略)(★)	職務上の情報(★) ----- 情報の保持者の種類及び記録の様式を問わず、連邦の責務を達成するために作成取得されたもの(◆)	行政機関又は独立行政法人等により職務上作成取得され、組織的に用いるものとして、保有されているもの(☆★)
国立公文書館の受入対象	【国立公文書記録管理局】 ①政府機関、連邦議会、最高裁判所の記録のうち、NARA館長が歴史的価値等を認定したもの ②大統領等政府高官に関する書類等(☆) 【記録の廃棄】 政府機関が法、又は業務遂行に際して作成取得し、政府の諸活動の証拠として、あるいは情報としての価値により保存されるもの(☆)※2	①～③のうち、永久保存の価値があるもの(☆) ①行政官庁、委員会等の記録 ②団体・施設における行政上の記録 ③司法府の記録	①及び②のうち、歴史的意義を有するもの(☆) ①国、地方公共団体、公施設法人及びその他の公法人又は同様の任務を有する私法上の自然人又は法人の公役務の範囲内で生じたもの ②裁判所付属吏の作成原本及び帳簿類	連邦議会、大統領、裁判所、行政府、公法上の団体、施設、財団、その他の機関等の記録で引渡しの出があったもののうち、永続的価値があるとして国立公文書館との間で了解したもの(☆)	①上記のうち、歴史資料として重要なもの ②法人その他の団体、個人から寄贈・寄託されたもの(☆)
関係法令等	☆連邦記録法 ★情報自由法	☆公記録法 ★2000年情報自由法 ◆2000年情報自由法第46条に基づき制定された記録管理に関する大法官の実務規範	☆文化遺産法典 ★行政記録アクセス法	☆連邦公文書館法 ★情報自由法 ◆連邦諸省における記録文書の作成及び管理に関する指針	☆公文書管理法 ★情報公開法

※1 アメリカの情報自由法においては、明文の規定はないものの、判例法上の管理テストによって組織共用文書が対象となっている(宇賀克也「情報公開法:アメリカの制度と運用」日本評論社2004年)

※2 アメリカにおいては、NARAによって出されるガイドライン・通達等により、初期段階のドラフト、概略メモ等の仕掛ファイルについても、次の要件を満たす場合には、「連邦記録」として確実に維持されなければならないとされている。

①作成者のみでなく、業務目的のために職員間で回覧したり、又は入手可能な状態にしたりしてある場合(ここでいう「業務目的」とは、承認、コメント、処置、勧告、フォローアップ、貴官の担当者と機関業務につき連絡を取る、等が含まれる)

②貴重な情報が含まれる場合(例えば、機関の基本的な方針、意思決定、処置又は責任に関する公式見解、執行について理解を助ける的確な注釈、コメント等)

## (参考)行政文書(法人文書)の範囲に関する関係規定

### ◎公文書管理法(平成21年法律第66号)

#### 第2条 (略)

4 この法律において「行政文書」とは、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(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。))を含む。(中略))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、当該行政機関が保有しているものをいう。ただし、次に掲げるものを除く。

一～三 (略)

※法人文書についてもほぼ同様の規程

#### 附則 第13条

政府は、この法律の施行後5年を目途として、この法律の施行の状況を勘案しつつ、行政文書及び法人文書の範囲その他の事項について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

### ○公文書管理法附帯決議(参議院・内閣委員会)

一八、附則第13条第1項に基づく検討については、行政文書の範囲をより広げる方向で行うとともに、各行政機関における公文書管理の状況を踏まえ、統一的な公文書管理がなされるよう、公文書管理法制における内閣総理大臣の権限及び公文書管理委員会の在り方についても十分検討すること。