

答 申

1 審査会の結論

福岡県教育委員会（以下「実施機関」という。）が、令和3年9月14日3福函第543号で行った公文書開示決定（以下「本件決定1」という。）、令和3年9月14日3福函第544号で行った公文書非開示決定（以下「本件決定2」という。）及び令和4年1月12日3福函第920号で行った公文書非開示決定（以下「本件決定3」という。）について、次のとおり判断する。

(1) 本件決定1について

実施機関は、別表の未特定公文書欄に掲げる未特定公文書1及び未特定公文書2を対象公文書として特定し、改めて開示・非開示の決定を行うべきである。

(2) 本件決定2について

ア 実施機関は、別表の対象文書欄に掲げる本件文書1について、同じく別表の未特定公文書欄に掲げる未特定公文書3を対象公文書として特定し、改めて開示・非開示の決定を行うべきである。

イ 実施機関は、別表の対象文書欄に掲げる本件文書2、本件文書4及び本件文書5について、決定理由の付記に不備があるため、改めて非開示決定を行うべきである。

ウ 実施機関が、別表の対象文書欄に掲げる本件文書3及び本件文書6について、不存在を理由に非開示決定を行ったことは妥当である。

(3) 本件決定3について

ア 実施機関は、別表の対象文書欄に掲げる本件文書7について、決定理由の付記に不備があるため、改めて非開示決定を行うべきである。

イ 実施機関が、別表の対象文書欄に掲げる本件文書8について、不存在を理由に非開示決定を行ったことは妥当である。

ウ 実施機関は、別表の対象文書欄に掲げる本件文書9について、同じく別表の未特定公文書欄に掲げる未特定公文書4を対象公文書として特定し、改めて開示・非開示の決定を行うべきである。

2 審査請求に係る対象公文書等の開示決定状況

(1) 開示請求の内容

ア 本件請求 1 について

令和 3 年 8 月 3 0 日付けの開示請求（以下「本件請求 1」という。）の内容は、「福岡県立図書館に存する平成元年から今日（令和 3 年 8 月 3 0 日）までの起案・決裁書を含む以下の情報」である。

- (ア) 1 階閲覧室の「開架書籍の選別、配置、各分野別書籍、書架確保量」等の決定、変更に関わる理念、指針、規則、条件、参考資等（原文ママ）、その他「変更検討」資料等情報
- (イ) 1 階閲覧室の「開架書籍の選別、配置、各分野別書籍、書架確保量」等関連について、書籍の「請求番号通し」配置への変更等を含む、利用者からの「要望、要請、苦情」等情報
- (ウ) 1 階閲覧室の開架書籍を閉架へ移動する場合の理念、指針、規則、条件、参考資料等、その他「変更検討」資料等情報
- (エ) 1 階閲覧室の書架、書籍配置を示した利用者用「案内図」、その他業務上、正確な書架、書籍配置がわかる資料

イ 本件請求 2 について

令和 3 年 1 2 月 2 8 日付けの開示請求（以下「本件請求 2」という。）の内容は、「福岡県立図書館における閲覧室書籍の書庫入れに関し、資料支援室や旧資料課に存した分、その他、館内に存する平成元年から現在（令和 3 年 1 2 月 2 8 日）までの書籍『書庫入れリスト』及び当該リストに係る起案・決裁書、その他関連メモ等を含む公文書」である。

(2) 開示決定状況

ア 本件決定 1 について

審査請求に係る対象公文書（以下「本件公文書」という。）は、本件請求 1 のうち、(イ)、(ウ)及び(エ)の一部について、実施機関が特定した公文書であり、その内容は別表の対象公文書の名称欄に掲げるとおりである。

実施機関は、福岡県情報公開条例（平成 1 3 年福岡県条例第 5 号。以下「条例」という。）第 1 1 条第 1 項の規定により、本件公文書について、本件決定 1 を行った。

イ 本件決定 2 について

審査請求に係る対象文書は、本件請求 1 のうち、本件公文書を除く部分に係る文書であり、その内容は次のとおりである。

- (ア) 1 階閲覧室の「開架書籍の選別、配置、各分野別書籍、書架確保量」等の決定、変更に関わる理念、指針、規則、条件、参考資等、その他「変

更検討」資料等（以下「本件文書1」という。）

- (イ) ご意見箱回収管理簿（平成元年から平成29年4月までのもの。以下「本件文書2」という。）
- (ロ) 利用者満足度に関するアンケート等の集計結果（平成29年度以前のもの。以下「本件文書3」という。）
- (エ) 一般職員の仕事の流れ及び利用サービス係引き継ぎ資料（平成元年から平成28年までのもの。以下「本件文書4」という。）
- (オ) 1階閲覧室案内図（平成元年から平成18年9月まで及び平成22年度から平成24年度までのもの。以下「本件文書5」という。）
- (カ) その他業務上、正確な書架、書籍配置がわかる資料（以下「本件文書6」という。）

実施機関は、条例第11条第2項の規定により、本件文書1及び本件文書6について、作成しておらず存在しないこと、本件文書2、本件文書4及び本件文書5について、現存しているデータがないこと、及び本件文書3について、保存期間を経過したため廃棄したことを理由として、本件決定2を行った。

ウ 本件決定3について

審査請求に係る対象文書は、本件請求2に係る文書であり、その内容は次のとおりである。

- (ア) 書籍「書庫入れリスト」（平成元年から現在（令和3年12月28日）までのもの。以下「本件文書7」という。）
- (イ) 書庫入れに係る起案・決裁書（以下「本件文書8」という。）
- (ロ) 「作業対象候補資料一覧」及び関連メモ等（以下「本件文書9」という。）

実施機関は、条例第11条第2項の規定により、本件文書7について、存在しないこと、本件文書8について、起案・決裁を行わないため存在しないこと、本件文書9について、作業終了後に廃棄するため存在しないことを理由として、本件決定3を行った。

3 審査請求の趣旨及び経過

(1) 審査請求の趣旨

審査請求の趣旨は、実施機関が行った本件決定1から本件決定3までについて、取消しを求めるというものである。

(2) 審査請求の経過

ア 本件請求 1 について

- (ア) 審査請求人は、令和 3 年 8 月 30 日付けで、実施機関に対し、条例第 6 条第 1 項の規定により、本件請求 1 を行った。
- (イ) 実施機関は、令和 3 年 9 月 14 日付けで、本件決定 1 及び本件決定 2 を行い、その旨を審査請求人に通知した。
- (ウ) 審査請求人は、令和 3 年 12 月 14 日付けで、本件決定 1 及び本件決定 2 を不服として、実施機関に対し、審査請求を行った。
- (エ) 実施機関は、令和 4 年 3 月 9 日付けで、福岡県情報公開審査会に諮問した。

イ 本件請求 2 について

- (ア) 審査請求人は、令和 3 年 12 月 28 日付けで、実施機関に対し、条例第 6 条第 1 項の規定により、本件請求 2 を行った。
- (イ) 実施機関は、令和 4 年 1 月 12 日付けで、本件決定 3 を行い、その旨を審査請求人に通知した。
- (ウ) 審査請求人は、令和 4 年 1 月 25 日付けで、本件決定 3 を不服として、実施機関に対し、審査請求を行った。
- (エ) 実施機関は、令和 4 年 3 月 9 日付けで、福岡県情報公開審査会に諮問した。

4 審査請求人の主張要旨

「起案・決裁書」をはじめとする公文書は、「文書主義」の行政として、また、「県のセンター図書館」として、最低限、全て在すべき文書であり、存在しないというのは虚偽であろう。開示すべきである。

また、口頭での決裁が正当かどうかは、その行政行為の規模等によるはずで、一律に「閲覧室の配置変更」等は口頭で良いということにはならない。

更に、実施機関は、本件文書 5 について、「現存しているデータがなく不存在であるため非開示」としたが、その非開示理由を述べていない。

加えて、開示された「一般職員の仕事の流れ」では、書庫入れする資料をリスト化し、担当の嘱託職員に渡すとされているため、本件文書 7 が存在するはずである。本件文書 8 も存在すべきであるし、本件文書 9 は共有化されるため、公文書となり、少なくとも 1 年未満の保存期間が設けられるはずである。これらの文書が存在しないというのは虚偽であろう。

5 実施機関の説明要旨

閲覧室の配置について、口頭での決裁も正当な行政行為であるため、既に開示した公文書以外は不存在である。

また、審査請求人が開示を求める「業務計画スケジュール」等は、令和3年7月に行った開示決定により既に開示した公文書に明記されている。

更に、本件文書7は存在せず、本件文書8は、起案・決裁を行わないため存在しない。本件文書9は、組織として共用するものではないことから、公文書には該当しないととらえ、作業が完了した時点で廃棄していたため、不存在である。

なお、本件文書9について、公文書の定義に照らし、再度内部で検討した結果、今後は保存期間1年未満のものとして整理する。

6 審査会の判断

(1) 審査の併合について

令和3年12月14日付けの審査請求及び令和4年1月25日付けの審査請求は、同一の審査請求人からの同一の実施機関に対する審査請求であって、その内容も同趣旨であったことから、併合して審査を行う。

(2) 本件公文書等の性格及び内容

ア 福岡県立図書館について

福岡県立図書館は、図書館法（昭和25年法律第118号）第3条に定める図書館奉仕を行い、もって県民の教育及び文化的教養の向上に資することを目的として、福岡県公の施設の設置及び管理に関する条例（昭和39年福岡県条例第5号）第124条の2第1項の規定に基づき設置された施設である。

図書館法第3条の規定によると、図書館は、図書館奉仕のため、図書、郷土資料及び行政資料等（以下「図書館資料」という。）を収集し、一般公衆の利用に供すること、図書館資料の分類排列を適切にし、その目録を整備すること等が主な業務とされており、これらの業務について、地域の事情及び一般公衆の希望に沿うとともに、学校教育を援助し、家庭教育の向上に資するように留意し、実施に努めなければならないこととされている。

福岡県立図書館の所掌事務については、福岡県立図書館組織規則（令和2年福岡県教育委員会規則第4号）第3条で定められており、図書館資料

の収集、受入れ及び整理のほか、図書館資料の利用及び展示に関すること等の業務を行うこととされている。

イ 図書館の業務について

図書館法第4条及び第5条の規定によると、図書館に置かれる専門的職員は、司書及び司書補（以下「司書等」という。）と称され、図書館において図書館資料の収集、分類排列及び目録の整備等、図書館奉仕の専門的事務に従事することとされている。

司書等は、図書館資料について、一般的に「日本十進分類法」に基づいて分類排列を行うとともに、新しい又は利用頻度の高いものを「開架式書架」、古い又は利用頻度の低いものを「閉架式書架」として整理し、利用者の閲覧等に供する。

福岡県立図書館においても、適宜、司書等による開架・閉架の作業を行うとともに、毎年度、特別整理期間を設け、書架の配置変更や図書館資料の点検等を行っている。

(3) 本件決定1の妥当性

ア 対象公文書の特定の妥当性について

(ア) 実施機関は、「令和元年11月第2回運営会議資料」及び「令和元年度特別整理作業報告（参考調査課利用サービス係）」（以下これらを総称して「未特定公文書1」という。）について、過去に開示済みであるため、対象公文書として特定していないと説明している。

しかし、条例上、過去に同一人から同じ請求があったからといって、開示・非開示の決定を行わなくて良いとする規定は存在せず、それが何人であろうと、公文書の開示請求があれば、その都度、文書の特定及び開示・非開示の決定を行うのが本県の情報公開請求の基本である。

以上のことから、実施機関が行った公文書の特定は十分でないため、実施機関は、未特定公文書1を対象公文書として特定し、改めて開示・非開示の決定を行うべきである。

(イ) 次に、審査会が、令和元年度の図書館資料の一部配置換えに関する「起案・決裁書」、「業務計画スケジュール」及び「管理運営報告書」等について、実施機関に確認したところ、「これに類する文書は存在するものの、本件請求1に係る公文書ではないため、対象公文書から除外した。」との回答が得られた。

そこで、審査会が、これらの公文書について見分したところ、業務計

画スケジュール及び管理運営報告書等に該当する公文書として、「令和元年度特別整理作業報告（参考調査課調査相談係及び資料課。以下「未特定公文書2」という。）」が存在することが確認された。

以上のことから、実施機関が行った公文書の特定は十分でないため、実施機関は、未特定公文書2を対象公文書として特定し、改めて開示・非開示の決定を行うべきである。

(4) 本件決定2の妥当性

ア 本件文書1の存否について

実施機関は、閲覧室の配置換えについて、「館長の下承を得て実施しており、口頭での決裁も正当な行政行為であること」及び「閲覧室を所管する室の長等が、配置換えの規模により館長等から下承を得て実施しており、配架量の調整等、軽微な変更の場合は、各室の判断により実施すること」から、本件文書1を作成も取得もしておらず存在しないと説明している。

これに対し、審査請求人は、「閲覧室の配置換えを実施した結果、利用サービスが低下した場合、その責任等を明らかにするため、起案・決裁書等が存在すべきである。」旨を主張している。

これを受け、審査会が本件文書1について見分したところ、審査請求人が言う「閲覧室の配置換えに係る起案・決裁書」の存在は確認できなかったものの、閲覧室の配置換えに係る次の公文書（以下これらを総称して「未特定公文書3」という。）が存在することが確認された。

- (ア) 令和元年度第3回蔵書管理検討チーム会議資料
- (イ) 閲覧室の書架追加に係る提案書
- (ウ) 令和元年度福岡県立図書館協議会（第2回）資料
- (エ) 令和元年度福岡県立図書館協議会（第2回）議事概要
- (オ) 令和元年度第3回収書委員会議事録
- (カ) 令和2年度福岡県立図書館資料収集（購入等）計画（案）
- (キ) 令和3年度福岡県立図書館資料収集（購入等）計画

未特定公文書3には、閲覧室の書架追加や配置換えに係る記述が含まれており、本件請求1のうち、「閲覧室の開架書籍の配置等の変更に係る参考資料等」に該当するものと認められる。

以上のことから、実施機関が行った公文書の特定は十分でないため、実施機関は、未特定公文書3を対象公文書として特定し、改めて開示・非開示の決定を行うべきである。

イ 本件文書 2、本件文書 4 及び本件文書 5 の存否に係る妥当性等について
実施機関は、本件決定 2 のうち本件文書 2、本件文書 4 及び本件文書 5 が不存在である理由について、単に存在しない旨の記載にとどまっている。

審査請求人は、本件文書 5 について、「不存在の理由付記が十分でない。」旨を主張している。

そこで、本件文書 2、本件文書 4 及び本件文書 5 の存否に係る妥当性について、理由付記の適否の判断と併せて、以下検討することとする。

(7) 本件文書 2、本件文書 4 及び本件文書 5 の不存在の理由について

まず、審査会が、これらの文書が不存在であることの理由について、実施機関に確認したところ、本件文書 2 及び本件文書 4 については、作成も取得もしておらず存在しないとのことであり、本件文書 5 については、保存期間（1 年未満）を経過したため廃棄したとのことであった。

(イ) 本件文書 5 の保存期間の妥当性について

そこで、審査会が、本件文書 5 の保存期間の考え方について、本件文書 5 に係る請求内容及び福岡県教育庁文書管理規程運用要綱（平成 16 年 2 月 1 日 15 教総人第 379 号福岡県教育庁教育長通知。以下「運用要綱」という。）を基に確認したところ、本件文書 5 は、その性質上、運用要綱の別表に定める文書保存期間基準表中、「上記の文書に類するものその他随時廃棄することが適当と認められる文書」に該当するものと認められ、保存期間の設定を含む実施機関の説明に特段不合理な点は見当たらなかった。

(ウ) 本件文書 2、本件文書 4 及び本件文書 5 の存否について

次に、審査会が、実施機関に保管されている公文書を見分したところ、これらの文書はいずれも存在しないことが確認された。

(エ) 理由付記の適否について

福岡県行政手続条例（平成 8 年福岡県条例第 1 号。以下「行政手続条例」という。）では、第 8 条第 1 項において、行政庁は、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、同時に、当該処分の理由を示さなければならないこととされ、同条第 2 項においては、前項本文に規定する処分を書面でするときは、同項の理由は、書面により示さなければならないこととされている。

また、条例の解釈運用を示した「情報公開事務の手引」では、公文書非開示決定通知書等の開示しない理由欄の記載について、開示請求に係

る公文書が存在しない理由を具体的に記載することとされている。

更に、理由付記について、最高裁判平成4年12月10日（平成4（行ツ）48号）において、「公文書の非開示決定通知書に付記すべき理由としては、開示請求者において、非開示事由のどれに該当するのかをその根拠とともに了知し得るものでなければならず、単に非開示の根拠規定を示すだけでは、当該公文書の種類、性質等とあいまって開示請求者がそれらを当然知り得るような場合は別として、理由付記としては十分ではないといわなければならない。」と判示されている。

(オ) 小括

以上のことから、実施機関が行った本件文書2、本件文書4及び本件文書5に係る理由付記は、行政手続条例第8条第1項及び第2項に定める要件を満たさず、実施機関は、改めて本件文書2、本件文書4及び本件文書5が不存在である理由を記載した非開示決定を行うべきである。

ウ 本件文書3及び本件文書6の存否について

実施機関は、本件文書3について、保存期間（3年）を経過したため廃棄し、本件文書6について、作成も取得もしておらず存在しないと説明している。

そこで、審査会が、本件文書3の保存期間の考え方について、本件文書3に類似する公文書の記載内容及び運用要綱を基に確認したところ、本件文書3は、その性質上、運用要綱の別表に定める文書保存期間基準表中、「広報及び広聴に関する文書」に該当するものと認められ、保存期間の設定を含む実施機関の説明に特段不合理な点は見当たらなかった。

また、審査会が、実施機関に保管されている公文書を見分したところ、本件文書3及び本件文書6は存在しないことが確認された。

以上のことから、実施機関が、本件文書3及び本件文書6について、不存在を理由に非開示決定を行ったことは妥当である。

(5) 本件決定3の妥当性

ア 本件文書7の存否に係る妥当性等について

実施機関は、本件決定3のうち本件文書7が不存在である理由について、単に存在しない旨の記載にとどまっている。

審査請求人は、この件について、特段の主張をしていないものの、上記(4)イと同様、不存在の理由付記が十分でない認められることから、審査会において、本件文書7の存否に係る妥当性について、理由付記の適否

の判断と併せて、以下検討することとする。

(7) 本件文書7の不存在の理由について

まず、審査会が、本件文書7が不存在であることの理由について、実施機関に確認したところ、作成も取得もしておらず存在しないとのことであった。

(イ) 本件文書7の存否について

そこで、審査会が、実施機関に保管されている公文書を見分したところ、本件文書7は存在しないことが確認された。

(ウ) 理由付記の適否について

しかし、実施機関が行った本件文書7に係る理由付記は、上記(4)イ(エ)と同様、行政手続条例第8条第1項及び第2項に定める要件を満たさず、したがって実施機関は、改めて本件文書7が不存在である理由を記載した非開示決定を行うべきである。

イ 本件文書8の存否について

実施機関は、本件文書8について、起案・決裁を行わないため存在しないと説明している。

これに対し、審査請求人は、「本件文書8が存在すべきである。」旨を主張している。

実施機関における事務の処理について、福岡県教育庁文書管理規程（平成16年福岡県教育委員会教育長訓令第1号）において準用する福岡県文書管理規程（平成16年福岡県訓令第1号）では、第3条第1項において、「事務の処理は、文書をもって行うことを原則とする」こととされ、同条第2項においては、「文書の処理は、常にその処理経過を明らかにしておかなければならない」こととされている。

また、運用要綱では、事務の処理について、「行政を適正かつ確実に執行し、行政の継続性や安定性を保持する手段として、原則として文書によって行うものであること」及び「その内容や経過を県民に説明することができるようにするため、文書により適正に行うことが要求されるものであること」とされている。

上記を踏まえると、起案・決裁を行わないため、本件文書8が存在しないとする実施機関の説明は、合理性を欠いたものと認められるが、審査会が、実施機関に保管されている公文書を見分したところ、本件文書8は存在しないことが確認された。

以上のことから、実施機関が、本件文書8について、不存在を理由に非開示決定を行ったことは、妥当と判断せざるを得ない。

ウ 本件文書9の存否について

実施機関は、本件文書9について、作業終了後に廃棄するため存在しないと説明している。

また、審査会が、書庫入れ作業リストの基となる図書館システムの電子データについて確認したところ、実施機関は、「図書館資料の保管状況等を記録したものであるが、本件請求2に係る公文書ではないため、対象公文書として特定していない。」旨を説明している。

これに対し、審査請求人は、「蔵書管理検討チームが書庫入れ作業前後の差異を確認するため、書庫入れ作業予定の図書館資料が記載された文書が存在すべきである。」旨を主張している。

これを受け、審査会が、本件文書9について見分したところ、審査請求人が言う「書庫入れ作業予定の図書館資料が記載された文書」の存在は確認できなかったものの、図書館システムにおいて、「平成26年2月以降に場所変更した図書館資料の情報が保存されていること」、「複数回にわたって場所変更した図書館資料については、場所変更に係る最新の情報のみ保存されていること」及び「閲覧室から書庫に場所変更した図書館資料の名称、請求記号及び場所変更日等の情報が含まれる『場所変更資料一覧表（以下「未特定公文書4」という。）』」を抽出できることが確認された。

未特定公文書4には、上記の情報が含まれており、本件請求2のうち、「閲覧室の書籍の書庫入れに係る関連メモ等」に該当するものと認められる。

以上のことから、実施機関が行った公文書の特定は十分でないため、実施機関は、未特定公文書4を対象公文書として特定し、改めて開示・非開示の決定を行うべきである。

(6) 審査請求人のその余の主張について

審査請求人は、その他種々主張しているが、当該主張は、実施機関が行った開示・非開示の決定の妥当性を判断する機関である審査会の判断を左右するものではない。

以上の理由により、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

7 付言

当審査会の結論は以上のとおりであるが、当審査会より以下の点について付言する。

(1) 条例等の規定に基づく適切な運用

過去に同一人から同じ請求があったことを理由に対象公文書として特定しないまま処分を行うといった条例に根拠のない対応は、情報公開制度が定着した現在においては、特にあり得ない事態であるため、実施機関には、条例等の規定をしっかりと理解し、適切な運用に努めるよう求める。

(2) 公文書の適切な管理

条例は、第38条第1項において、「実施機関は、この条例の適正かつ円滑な運用に資するため、公文書を適正に管理するものとする。」と定めている。

文書管理と情報公開は表裏一体のものであり、口頭協議により決定したことを理由に公文書を作成していないなど、文書管理が適切になされていなければ、情報公開の適切な運用ができないことを踏まえ、実施機関には、公文書の適切な管理に努めるよう求める。

(3) 請求内容の特定に係る審査請求人との調整

実施機関が、審査請求人に請求内容の趣旨確認等を行うことなく、請求内容を限定的に解釈し、開示・非開示の決定を行ったことは、不当であると言わざるを得ず、本件請求に対して、審査請求人の意図を十分に把握した上で、公文書特定のために必要な情報提供や請求内容の補正指示を行っていれば、審査請求は回避し得たのではないかと思料する。

実施機関には、開示請求の内容が曖昧である場合、条例第6条第2項の規定に基づいて開示請求者への適切な情報提供等を行うことにより、公文書の特定に努めるよう求める。