

2015年(平成27年)3月16日

藤沢市長 鈴木 恒夫 様

藤沢市情報公開審査会  
会長 安富 潔

行政文書公開請求の公開拒否決定に関する異議申立てについて(答申)

2014年(平成26年)7月4日付けで諮問された「平成25年12月10日総務常任委員会『陳情25第27号 旧神奈川県立藤沢高等学校跡地の取得についての陳情』に関する竹村企画政策部長の読み原稿作成に係る起案文書」の行政文書公開請求に対する公開拒否決定の件について、次のとおり答申します。

1 審査会の結論

藤沢市長(以下「実施機関」という。)が、「平成25年12月10日総務常任委員会『陳情25第27号 旧神奈川県立藤沢高等学校跡地の取得についての陳情』に関する竹村企画政策部長の読み原稿作成に係る起案文書」の行政文書公開請求に対し、不存在を理由として2014年(平成26年)5月2日付けで行った行政文書公開拒否決定処分は妥当である。

2 事実

- (1) 異議申立人は2014年(平成26年)4月21日付けで、実施機関に対し、藤沢市情報公開条例(平成13年藤沢市条例第3号。以下「条例」という。)第10条の規定により、「平成25年12月10日総務常任委員会『陳情25第27号 旧神奈川県立藤沢高等学校跡地の取得についての陳情』に関する竹村企画政策部長の読み原稿作成に係る起案文書」の行政文書公開請求(以下「本件請求」という。)を行った。
- (2) 実施機関は、本件請求に係る行政文書は、藤沢市議会の平成25年12月10日総務常任委員会において、企画政策部長が「陳情25第27号 旧神奈川県立藤沢高等学校跡地の取得についての陳情」について説明を行った際の説明文原稿作成に係る起案及び決裁を行った文書(以下「本件請求文書」という。)と特定した。

- (3) 実施機関は同年5月2日付けで異議申立人に対し、本件請求については作成しておらず不存在であるとして、行政文書公開拒否決定処分（以下「本件処分」という。）を行った。
- (4) 異議申立人は同月7日付けで、実施機関に対し、本件処分の取消しを求める異議申立て（以下「本件異議申立て」という。）を行った。
- (5) 実施機関は同年7月4日付けで、藤沢市情報公開審査会（以下「審査会」という。）に対し、条例第18条の規定により、本件異議申立てについて諮問した。

### 3 異議申立人の主張要旨

#### (1) 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、本件処分の取消しを求める、というものである。

#### (2) 異議申立ての理由

異議申立人が主張する異議申立ての理由は、異議申立書及び意見書によると、おおむね次のとおりである。

ア 実施機関による本件処分の行政文書公開拒否決定通知書では「本件請求に係る陳情説明のための読み原稿については、平成25年12月10日総務常任委員会前に理事者と調整しているが、議会に対して提出するもの等のように起案をする性質のものでなく、起案文書として存在していない。」とするが、条例第12条（理由付記等）では「実施機関は、前条第1項の規定により拒否決定をする場合において、公開請求に係る行政文書の全部の公開を拒否する旨の決定をするとき（第9条の規定により公開請求を拒否し、又は公開請求に係る行政文書を実施機関が管理していない場合において、公開を拒否する旨の決定をするときを含む。）、又は一部の公開を承諾する旨の決定をするときは、当該拒否し、又は一部の公開を承諾する理由を前条第2項の書面に併せて記載しなければならない。この場合において、当該理由は、公開を拒否し、又は一部の公開を承諾する根拠規定及び当該規定を適用する根拠が当該書面の記載自体から理解され得るものでなければならない。」とあり、今回の拒否する理由は、実施機関の慣例踏襲の独自見解で、根拠規定等の明示がなく、理由付記の要件を欠き違法不当である。

公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号。以下「公文書管理法」という。）第4条「行政機関の職員は、第1条の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項その他

の事項について、文書を作成しなければならない。」とあり、さらに、総務部文書統計課「文書事務（第1編）6頁 第3章文書事務の流れ 第1節文書事務の必要性」にも「官公庁の事務は、原則として文書によって処理することとなっています。官公庁が作成した文書は、市民や関係者の権利、義務などに影響を及ぼすものが多いので、その取扱いを慎重に行い、誰にでも、正しく、同じように理解されるようにしておく必要があります。そのためには、文書による処理が最も確実です。また、情報公開制度の趣旨を徹底するためにも、本市の保有する情報は、文書として残すことが必要です。（行政文書取扱規程第3条）」としている。

実施機関が行政文書取扱規程を遵守せず、理事者と調整等の陳情説明（読み原稿）を作成する業務に関して「平成25年市議会12月定例会総務常任委員会における陳情の説明について」の起案文書を作成しないことは不当である。

イ 藤沢市議会基本条例（平成25年条例第34号）第8条（市民の議会への参画）「議会は、請願及び陳情を市民による政策提案と位置づけるとともに、その審議においては、これらの提案者の意見を聴く機会を設けなければならない。」とあり、さらに、総務部文書統計課「文書事務（第1編）10頁 第4章文書の起案 第1節文書起案の定義」では「文書の起案とは、自治体の意思決定や判断を表示し、又は事実を表示しようとするために、その原案を作成することをいいます。起案には、收受文書に対するもの（收受起案）と、市の発意に基づいて行われるもの（発意起案）とがあります。」と記述されており、議会事務局に提出される市民の政策提案に当たる陳情書について、実施機関は情報提供を受け、理事者と調整し、市の考え方となる読み原稿を説明者以外の職員が作成し、起案文書（伺い）で、決裁を得る事務処理であると考えます。

陳情説明者の企画政策部長が読み原稿を作成していることを実施機関は市民に証明する必要がある。理事者との調整を行った過程を示す文書が存在しないことは市民への説明責任を放棄していることである。

起案とは事務文書などの基になる案や文を作ることである。担当する業務について、上司の意思決定が必要な場合に、その意思決定の内容を記載した公文書の「案」を作ることの意味する。その「案」を起案文書という形にして上司に、さらに必要に応じて他の部署に、順次、審議・承認してもらい、最後に課長や部長といった決裁権者の決裁を受けるものである。

平成25年12月10日総務常任委員会陳情第25第27号「旧神奈川県

立藤沢高等学校跡地の取得についての陳情」についての市の考え方は、市政の基本方針を説明するものであり、藤沢市事務決裁規程（昭和63年訓令甲第5号）第6条（決裁の方法）第2項「前項の場合において、次に掲げる事項については、その課等の属する部等の総務課（藤沢市行政組織規則第3条第2項に規定する当該部等における予算、施策等の管理及び調整機能を有する課をいう。以下同じ。）に合議をしなければならない。（1）市政の基本方針及び全庁的又は部等間に係る事項」とするので、起案文書を作成しなければならないと思料する。

読み原稿は実施機関の意思を議会（常任委員会）に説明するものであるもので、本来ならば、実施機関は「陳情説明について」の起案文書を作成する必要がある、起案は、ひとつの事案について行うことが原則である。

公文書管理法は、不開示情報であっても記録を作成し、記録によって実施機関の説明責任を全うすることを目的とし、同法第4条の文書の作成義務に関する規定では、意思決定過程を合理的に跡付け、検証できるように文書を作成することを求めている。そして、同法で管理される行政文書は、情報公開法の開示請求の対象となり、不開示情報に該当する場合は不開示決定が行われることになる。公開できるか否かを問わずに行政文書が作成・保管されていなければ、公開を求める行政文書や情報が存在せず、記録を通じた説明責任や検証や評価がなされない事態となるということである。公開できる情報だけ記録をするという方法は、説明責任とは何かということを実施機関がよく理解していない証左である。

#### 4 実施機関の主張要旨

非公開理由説明書によると実施機関が本件処分を行った理由は、おおむね次のとおりである。

- (1) 本件請求に係る陳情説明のための読み原稿については、平成25年12月10日総務常任委員会前に理事者と調整しているが、議会に対して提出するもの等のように起案をする性質のものでなく、起案文書として存在しておらず、文書不存在として、本件処分を行った。
- (2) 本件請求に係る「平成25年12月10日総務常任委員会『陳情25第27号 旧神奈川県立藤沢高等学校跡地の取得についての陳情』に関する企画政策部長の読み原稿」は、総務常任委員会において事実経過や市の考え方を正確に口頭説明するため用意したものであり、異議申立人が本件請求の「行政文書の内容」に記載しているとおり「読み原稿」である。

この「読み原稿」作成にあたり、説明者は理事者と考え方の調整を行うが、これは上司にアドバイスを受けることと同質のものであり、意思決定がされる行為は生じず、また、いずれかに提出する書類ではない。

については、起案を要する文書でないことから起案文書は作成しておらず存在していないため、その理由を付し、本件処分を行った。

- (3) 異議申立人は「条例第12条では「当該(拒否する)理由は、公開を拒否し、又は一部の公開を承諾する根拠規定及び当該規定を適用する根拠が当該書面の記載自体から理解され得るものでなければならない。」とあり、今回の拒否する理由は、実施機関の慣例踏襲の独自見解で、根拠規定等の明示がなく、理由付記の要件を欠き違法不当である。」と主張するが、「条例の解釈と運用」において、条例第12条第1項の「行政文書の不存在の理由」についての解釈が示され、「公開請求に係る行政文書を実施機関の職員が作成していないため」とある。前述のとおり、本件処分の「行政文書公開拒否決定通知書」には、この解釈の趣旨に則った詳細な理由を示しており、異議申立人の主張には理由がなく、認容できるものではない。

また、異議申立人の「行政文書取扱規程を遵守せず、読み原稿を起案文書として作成しないことは不当である。」との主張についても理由がなく、認容することはできない。前述のとおり、本件文書は起案を要する性質のものではない。もちろん、文書自体は「読み原稿」とはいえ説明者が業務上作成した文書であることから、行政文書公開請求に対する公開は条例第6条各号に該当しない限り、当然として全公開されるものであり、さらに、本件はその性質上、総務常任委員会においての発言が記録され、藤沢市議会議事録が公文書として公開されるものである。それにもかかわらず、異議申立人は実施機関があたかも情報公開の趣旨を蔑ろにしているかのごとく曲解し、「行政文書取扱規程を遵守せず、読み原稿を起案文書として作成しないことは不当である。」とする主張は理由がなく、到底認容できるものではない。

## 5 審査会の判断

当審査会は、異議申立人及び実施機関の主張をもとに審議した結果、次のように判断した。

### (1) 本件請求文書について

本件請求文書は、藤沢市議会の平成25年12月10日総務常任委員会において審議された「陳情25第27号 旧神奈川県立藤沢高等学校跡地の取得についての陳情」に関し、企画政策部長が陳情に対する市の考え方を説明する際

に用いた説明文の読み原稿作成に係る起案及び決裁を行った文書である。

(2) 本件処分について

ア 実施機関は、本件請求に係る陳情説明のための読み原稿については、陳情の審議を行う議会委員会前に理事者と調整を行ってはいるものの、議会において説明のための原稿については、起案を要する性質のものではないことから、本件請求文書は作成しておらず、不存在であるとして、本件処分を行った。

イ これに対し、異議申立人は、行政文書取扱規程を遵守せず、起案文書を作成しないことは不当である旨主張する。

ウ これに対して、実施機関によれば、議会に対し陳情が提出されたのち、陳情内容を所管する部署において陳情に対する市の考え方を精査し、陳情の審議を行う議会委員会の前にあらかじめ理事者と陳情説明内容について調整を行うが、説明内容については議会委員会直前の修正などや変更もあり得ることから、最終的な説明内容は議会委員会の場において陳情説明者が説明した時点で確定するものである、とのことである。

エ 以上のことからすると、本件請求文書はあらかじめ決裁を受けることがなじむものではなく、実施機関の説明について、必ずしも不合理もしくは不自然な点はないものと認められる。

オ したがって、本件請求文書が存在しないとする実施機関の処分は妥当である。

よって、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、別紙のとおりである。

以 上

## 審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容 等
2014. 7. 4	実施機関から審査会へ諮問書の提出
7.11	審査会から実施機関へ非公開理由説明書の提出要請
8. 7	実施機関から審査会へ非公開理由説明書の提出
8.19	審査会から異議申立人へ非公開理由説明書の写しの送付
8.20	異議申立人から審査会へ意見書の提出
8.25	審査会から実施機関へ異議申立人の意見書の写しの送付
9.16	実施機関及び異議申立人への意見聴取
11.17	審議
2015. 3.16	答申

## 第 1 5 期藤沢市情報公開審査会委員名簿

(任期：2014年2月1日～2016年1月31日)

氏 名	役 職 名 等
安富 潔	慶應義塾大学名誉教授 弁護士 京都産業大学法務研究科客員教授
小澤 弘子	弁護士
青木 孝	弁護士
中津川 彰	弁護士
金井 恵里可	文教大学国際学部准教授

会長 職務代理者