

2017年（平成29年）3月27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審査請求について（答申）

2016年（平成28年）10月28日付けで諮問された「2016年6月30日平成28年度第5回政策会議議事録 2016年7月14日平成28年度第6回政策会議議事録」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「2016年6月30日平成28年度第5回政策会議議事録 2016年7月14日平成28年度第6回政策会議議事録」の行政文書公開請求に対し、2016年（平成28年）10月14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) 審査請求人は2016年（平成28年）9月30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、「2016年6月30日平成28年度第5回政策会議議事録 2016年7月14日平成28年度第6回政策会議議事録」（以下「本件請求文書」という。）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を特定し、審査請求人に対し同年10月14日付けで、次のとおり理由を付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。

<拒否する理由>

本件請求に係る政策会議は、資料及び議事概要から結果は判断できるよう対応を図っていることから、議事録は作成しておりません。

- (3) 審査請求人は同月24日付けで、実施機関に対し、本件処分の取消しを求め

る審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

- (4) 実施機関は同月28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条第1項の規定により、本件審査請求について諮問した。

3 審査請求人の主張要旨

(1) 審査請求の趣旨

審査請求の趣旨は、本件処分を取消すとの裁決を求める、というものである。

(2) 審査請求の理由及び審査請求人の主張

審査請求人から提出された審査請求書、意見書及び口頭意見陳述によると、審査請求の理由及び審査請求人の主張は次のとおりである。

ア 2016年10月14日付け行政文書公開拒否決定通知書の拒否する理由では「請求に係る政策会議は、資料及び議事概要から結果は判断できるよう対応を図っていることから、議事録は作成しておりません。」とするが、不存在の法的根拠を示さず拒否することは違法に近く、条例第12条（理由付記等）第1項の「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。」に該当し、理由付記が不十分で瑕疵ある行政処分である。

イ 行政文書等の適正な管理については、平成21年7月1日に「公文書等の管理に関する法律」（同23年4月1日施行）が成立し、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、文書を作成しなければならない。（同法第4条）旨規定され、平成28年6月24日に同法に基づく「藤沢市公文書等の管理に関する条例」（平成29年4月1日施行）が成立し、同旨の規定（同条例3条）が定められた。実施機関の政策会議は、上記法律の成立後である平成28年6月30日、7月14日に開催されており、上記条例の施行前とはいえ、政策会議の議事録を作成していないことは、上記法律の趣旨に著しく反するものである。

ウ 議事概要は、議事項目だけで、資料についての記述もなく、「x x xについて」の文言だけでは、情報公開制度を形骸化させるおそれがあり、市民等の「知る権利」の侵害である。政策会議の議事進行は、各項目に対して、資料等を用いて、担当者の説明があり、質疑後、了承を取ると推認する。実施機

関の担当者は、政策会議の事務処理にあたり、職員メモ或いは音声データを用いて、議事概要を作成すると考えるのは不自然ではないと言える。故に、実施機関は、審査請求人が公開を求める趣旨と合致すると認められる行政文書について、あらためて公開するか否かの決定をすべきである。

エ 非公開理由説明書「4. 審査請求の理由に対する反論」全体が実施機関の独自見解に過ぎず、条例第1条を理解せず、情報公開制度を形骸化させることは不当である。

オ 実施機関は、非公開理由説明書の中で「現在の政策会議は、何にも束縛されない自由闊達な意見交換によって議論を深めることで、今後の施策のより良い方向性を導き出すよう努めている。会議での議論を実質的に有益なものとするためには、委員が制約を受けることなく自由に各自の意見、考えを述べられる環境が確保されるべきであり、議事録を作成することになると、委員の中には、後にそれが公開されることの影響に考えが及び、忌憚のない率直な意見が出にくくなり、結果として会議が形骸化してしまうおそれもある。」とするが、その「おそれ」は、単に実施機関の主観によるおそれであり、客観的にそのおそれがあるとは認められない。政策会議出席者は管理職であり、公務員であり、指定管理者選定委員等の民間委員ではない。政策会議中の職員発言は職務行為であり、意思決定過程を示す議事録を作成することについて、事務職員にかかる意識が欠如しているといえる。会議にかけて議事録を作成するとか行政文書として管理するという手続きに乗せなかった結果、本件対象文書となるべき文書が不存在となっている。不存在自体は認めざるをえないが、行政文書としての取り扱うべきところを怠った点については看過できるものではない。

4 実施機関の主張要旨

実施機関から提出された非公開理由説明書及び口頭意見陳述によると、実施機関が本件処分を行った理由及び実施機関の主張は次のとおりである。

- (1) 本件請求に係る政策会議については、資料及び議事概要から結果は判断できるよう対応を図っていることから議事録は作成していないため、拒否理由として「議事録は作成しておりません」としたものである。
- (2) 議事録を作成していない理由は、政策会議は藤沢市庁議規則に基づき市政運営の基本方針及び市政の重要施策等を議題とし、条例第6条第3号に規定されている未成熟な情報を扱うことから、議事録等の事後公開により、以降の内部的な円滑な審議、検討又は協議に支障を来すおそれがあること、会議の結果は

資料及び議事概要から概ね判断できること、また決定事項はその後の記者発表や市議会での説明の機会があることなどから、議論の途中の未成熟な情報を記録として残す必要性がないためである。

(3) 審査請求人は審査請求の理由の「ア」として、不存在の法的根拠を示さず拒否することは違法に近く、理由付記が不十分で瑕疵ある行政処分である、と主張している。「不存在の法的根拠」は本件請求文書を作成していないため示していないが、あえて述べれば、本件請求に係る政策会議は、藤沢市庁議規則に基づき市政運営の基本方針及び市政の重要施策等を議題とするもので、条例第6条第3号の規定に基づく未成熟な情報を扱うことが、議事録を作成していないことの主たる法的根拠と考えている。議事録等の事後公開により、以降の内部的な円滑な審議、検討又は協議に支障を来すおそれがあること、会議の結果は資料及び議事概要から概ね判断できること、また決定事項はその後の記者発表や市議会での説明の機会があることなどから、議論の途中の未成熟な情報を記録として残す必要性がないため、議事概要は作成しているが、会議の内容をすべて記録した議事録は作成していない。「理由付記が不十分」との主張については、議事録を作成していないため不存在であるという事実が請求の拒否理由であるため、条例第12条に規定されている理由付記の要件は満たしているものとする。

(4) また、審査請求人は審査請求の理由の「イ」として、政策会議の議事録を作成していないことは、公文書等の管理に関する法律の趣旨に著しく反すると主張している。本件請求に係る政策会議については、市政運営の基本方針及び市政の重要施策等を議題とする内部協議の場であり、今後の方向性を導くための過程の、検討段階の情報を扱っているといえる。会議で交わされる議論には、必ずしも熟慮した上で発言した意見ばかりではなく、委員の主観による意見や断片的な情報、敢えて考え方を整理するために発した意見なども含まれる。もし、本会議の議事録を作成し、公開することになると、こうした未成熟な情報が公になり、市民の間に誤解や憶測を招き、不当に混乱を生じさせるおそれがある。また、委員の発言に対する責任の追及や、何らかの外部からの働きかけが行われたりすることも考えられ、その結果、委員が萎縮し、率直な意見を表明することを控えてしまう弊害も予想される。現在の政策会議は、何にも束縛されない自由闊達な意見交換によって議論を深めることで、今後の施策のより良い方向性を導き出すよう努めている。会議での議論を実質的に有益なものとするためには、委員が制約を受けることなく自由に各自の意見、考えを述べられる環境が確保されるべきであり、議事録を作成することになると、委員の中

には、後にそれが公開されることの影響に考えが及び、忌憚のない率直な意見が出にくくなり、結果として会議が形骸化してしまうおそれもある。これまでも会議の結果については、議事概要を公開しており、資料も公開できること、また、決定事項は記者発表や市議会で説明する機会があり、そうした場において、必要に応じて結果に至る経緯についても説明をしており、過程における未成熟な議論を記録に残す必要がないことから、政策会議の議事録は作成していない。しかしながら、公文書等の管理に関する法律には地方公共団体の文書管理についても規定されており、本市においても藤沢市公文書等の管理に関する条例の平成29年4月1日の施行を控え、庁内の調整を行っているところであるため、政策会議に係る議事録の取り扱いについても、今後あらためて実施機関において判断する。

- (5) さらに、審査請求人は審査請求の理由の「ウ」として、「実施機関は、審査請求人が公開を求める趣旨と合致すると認められる行政文書について、あらためて公開するか否かの決定をすべきである。」と主張しているが、議事録は作成していないことから、審査請求人が公開を求める「あらためて公開するか否かの決定をすべき」行政文書は不存在である。

したがって、実施機関の決定した処分に対して、審査請求人の主張には理由がないと考える。

よって、実施機関による本件処分に違法ないし不当はなく、審査請求人の主張には理由がないことから、本件審査請求は棄却されるべきである。

5 審査会の判断

当審査会は、審査請求人及び実施機関の主張に基づき審議した結果、次のように判断した。

(1) 本件対象文書について

実施機関は、本件請求文書を「2016年6月30日平成28年度第5回政策会議議事録」「2016年7月14日平成28年度第6回政策会議議事録」と特定した。

(2) 本件処分について

ア 実施機関は、本件請求に係る政策会議は資料及び議事概要から結果は判断できるよう対応を図っていることから議事録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、審査請求人は、不存在の法的根拠を示さず拒否することは違法に近く、条例第12条第1項に規定する理由付記が不十分で、瑕疵ある行

政処分である，とした上で，政策会議の議事録を作成していないことは，公文書等の管理に関する法律の趣旨に著しく反するものであり，議事概要は議事項目だけで資料についての記述もない，実施機関は，審査請求人が公開を求める趣旨と合致すると認められる行政文書について，あらためて公開するか否かの決定をすべきである，と主張している。

ウ 上記の点について，実施機関は，議事録を作成していない理由は，政策会議は条例第6条第3号に規定されている未成熟な情報を扱う会議であり，議事録等の事後公開により，以降の内部的な円滑な審議，検討又は協議に支障を来すおそれがあること，会議の結果は資料及び議事概要から概ね判断できること，また決定事項はその後の記者発表や市議会での説明の機会があることなどから，議論の途中の未成熟な情報を記録として残す必要性がないためである，とし，「理由付記が不十分」との主張については，議事録を作成していないため不存在であるという事実が請求の拒否理由であるため，条例第12条に規定されている理由付記の要件は満たしていると主張している。また，公文書等の管理に関する法律には地方公共団体の文書管理についても規定されており，本市においても藤沢市公文書等の管理に関する条例の平成29年4月1日の施行を控え，庁内の調整を行っているところであるため，政策会議に係る議事録の取り扱いについても，今後あらためて実施機関において判断するとして，行政文書は不存在である，と主張している。

エ また，実施機関は口頭意見陳述の中で，第5回及び第6回政策会議における議事事項は報告事項等6件，情報提供3件，その他の案件として4件というもので，「意思決定を要する重要事項等」が審議されたわけではないため，資料と議事概要から会議結果は概ね判断できる内容であると主張し，本件請求文書の特定を行った際にも，審査請求人に，議事録は存在しないが，資料と議事概要から結果は概ね判断できる旨の説明を行ったところ，資料と議事録ではなく，会議結果が記載された議事録を請求したいと審査請求人が主張したことから，本件請求に至ったものである，としている。

オ 実施機関は非公開理由説明書の中で，本件対象文書を不存在とする法的根拠について，条例第6条第3号に根拠を見出そうとしているが，条例第6条第3号は存在する行政文書について非公開とする規定であり，議事録が不存在であることの理由たり得ないものの，以上のことに照らせば，実施機関が本件請求文書を不存在とする主張については，必ずしも不合理な点はないものと認められる。

カ したがって，本件請求に対する行政文書は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。

なお、実施機関は、政策会議は資料及び議事概要から結果は判断できるよう対応を図っているとして議事録を作成していない。しかしながら、そもそも政策会議は、藤沢市庁議規則に基づき市政運営の基本方針及び市政の重要施策等を議題とし、「意思決定を要する重要事項（市政の基本方針、重要政策等）」「市議会に提出する議案等」「重要な事項の報告（意思決定をした事項の経過報告等）」「その他市長が必要と認めた事項」が付議事項とされている会議であり、実施機関によると、仮に付議案件が報告事項等であっても、会議において内容等が変更及び修正される可能性は否定できないということである。このような可能性に鑑みると、実施機関は、公文書等の管理に関する法律第4条及び、平成29年4月1日に施行される藤沢市公文書等の管理に関する条例第3条の規定の趣旨を踏まえ、経緯も含めた意思決定に至る過程及び事務事業の実績を合理的に跡付け、検証できるよう、仮に議事内容が報告事項等のみであったとしても、政策会議の議事録を作成すべきであることを申し添える。

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

別 紙

審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容 等
2016. 9. 30	行政文書公開請求受付
10. 14	行政文書公開拒否決定処分
10. 24	行政文書公開拒否決定処分に対する審査請求書受理
10. 28	実施機関から審査会へ諮問書の提出
12. 9	実施機関から審査会へ非公開理由説明書の提出
12. 15	審査請求人から審査会へ意見書及び質問事項の提出
2017. 2. 27	審査請求人から審査会へ資料の提出 審査請求人及び実施機関の口頭意見陳述 審議
3. 27	答申

第16期藤沢市情報公開審査会委員名簿

(任期：2016年2月1日～2018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
金井 恵里可	文教大学国際学部准教授
河合 秀樹	弁護士

◎会長 ○職務代理者