

2018年（平成30年）8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）

2018年（平成30年）4月13日付けで諮問された、「藤沢市公文書等の管理に関する条例第3条『職員は、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、行政文書を作成するものとする。』とあるが、『作成しなければならない』にせず、『作成するものとする』とした検討経過が検証できる起案文書一式（打合せ議事録等）」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

「藤沢市公文書等の管理に関する条例第3条『職員は、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、行政文書を作成するものとする。』とあるが、『作成しなければならない』にせず、『作成するものとする』とした検討経過が検証できる起案文書一式（打合せ議事録等）」の行政文書公開請求に対し、藤沢市長（以下「実施機関」という。）が2018年（平成30年）4月6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、2018年（平成30年）3月23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「情報公開条例」という。）第10条の規定により、「藤沢市公文書等の管理に関する条例第3条『職員は、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、行政文書を作成するものとする。』とあるが、『作成しなければならない』にせず、『作成するものとする』とした検討経過が検証できる起案文書一式（打合せ議事録等）」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、審査請求人に対し同年4月6日付けで、行政文書公開拒否決定（以下「本件処分」という。）を行い、行政文書公開拒否決定通知書に次のとおり理由を付して審査請求人に通知した。

〈拒否する理由〉

当該請求に係る行政文書は、作成していないため不存在であるため。

- (3) 審査請求人は、同月10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13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、情報公開条例第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、本件処分を取り消し、本件請求の趣旨に合致すると認められる行政文書の公開について、改めて諾否の決定をすべきである、というものである。

- (2) 審査請求の理由

審査請求人から提出された審査請求書及び意見書によると、審査請求の理由は、次のとおりである。

ア 公文書等の管理に関する法律（平成21年7月1日法律第66号。以下「公文書等管理法」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。」とする。しかしながら、藤沢市公文書等の管理に関する条例（平成28年藤沢市条例第6号。以下「公文書等管理条例」という。）第3条は「職員は、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、行政文書を作成するものとする。」としている。なぜ、実施機関が同条例制定時に「作成するものとする。」としたかの検討経過についての文書が存在しないことは、公文書等管理条例第3条（案）を遵守せず、説明責任についての認識がないことは不当である。

2018年（平成30年）4月6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、「当該請求に係る行政文書は、作成していないため不存在で

あるため。」とするが、作成していない具体的な理由説明がなく、本件処分は、理由提示の趣旨に照らして、不備の程度が甚だしく、もはや理由の提示の要件を満たさないものと言わざるを得ない。情報公開条例第12条（理由付記等）第1項「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。」並びに、藤沢市行政手続条例（平成8年藤沢市条例第15号）第13条（不利益処分の理由の提示）第1項「市長等は、不利益処分をする場合には、その名あて人に対し、同時に、当該不利益処分の理由を示さなければならない。」に違反しているものといえるので取り消すべきである。

イ 実施機関の主張は全体が反論であり、実施機関の独自見解に過ぎず、情報公開条例第1条「この条例は、地方自治の本旨に即した市政を推進する上において、市民の知る権利を保障し、市政を市民に説明する責務を全うされるようにすることが重要であることにかんがみ、実施機関の保有する情報の公開を請求する権利を明らかにするとともに、情報公開の総合的な推進に関し必要な事項を定め、もって市政に対する市民の理解を深め、公正で開かれた市政の推進に資することを目的とする。」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。

藤沢市行政文書取扱規程（平成4年藤沢市訓令甲第2号）第40条第1項「保存期間は、次に掲げる期間とし、行政文書の性質、内容等に応じた保存期間の基準は、別表のとおりとする。」とあり、別表「永年」には「1 条例、規則及び訓令甲の制定、改正又は廃止に関する文書」とある。公文書等管理条例制定に係る文書が不存在であること自体、違法不当である認識が実施機関にないことが、本件処分の原因である。条例制定経過が検証できる文書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。公文書等管理条例（案）制定経過の文書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得ないが、行政文書として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。

ウ 公文書等管理条例の制定の経過について

（ア） 2016年（平成28年）6月14日総務常任委員会議事録 議案第10号「公文書等管理条例の制定について」の委員質疑に対して、実施機関は「この条例につきましては、理念条例という形で作らせていただきました」との答弁をしている。情報公開条例と公文書等管理条例は車

の両輪であり，片方が理念条例では不十分であると言える。

- (イ) 2018年(平成30年)3月31日付け「第16期藤沢市情報公開制度運営審議会の審議結果について(報告)」に「しかし，制定された公文書等管理条例では，これらの問題解決には至っておらず，問題は残ったままです。」とあり，同報告の「3 課題(公文書等管理条例についての問題)」では「(1) 条例制定手続に係る問題」，「(2) 『公文書等管理条例』の内容についての問題」として，問題点を指摘している。

#### エ 公文書等管理条例と公文書等管理法との整合性の検討

- (ア) 公文書等管理条例第3条にある「事務事業の実績」，「行政文書を作成するものとする。」と公文書等管理法第4条にある「事務及び事業の実績」，「文書を作成しなければならない。」の違いについて，本来ならば実施機関は行政文書により，説明する義務がある。
- (イ) 実施機関が同条例と同法と違う文言にした経緯について説明せず，本件処分をすることは不当である。

## 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，実施機関の主張は，次のとおりである。

- (1) 本件請求に係る行政文書は，作成していないため不存在であり，本件処分を行った。
- (2) 本件処分は，公文書等管理条例(案)第3条中の文言「作成するものとする」の選定経過に係るものである。審査請求人の求める当該一語の選定経過については，記録が存在せず，また，そもそも，その部分の検討の事実がないことから，当該処分を行ったものである。審査請求人の求める，ある条文中の任意の一語の選定経過を示す文書が存在しないことをもって，直ちに説明責任についての認識がないとする審査請求人の主張は認められない。

実施機関は，本件請求に対し，該当する文書の特定を行う際に，当該一語を検討した事実がないため，拒否する理由を「当該請求に係る行政文書は，作成していないため不存在であるため。」として記載したものであり，情報公開条例第12条に違反しているとは言えない。

- (3) 公文書等管理条例の条文案作成段階では，複数の部署との打合せを行い，職員のメモは存在している。しかし，同条例制定過程において，条文の文言を「作成するものとする」とするか，「作成しなければならない」とするかの検討は，行わなかった。文言の検討そのものを行わなかったことから，メモ

を含めて、この部分の打合せ記録は存在しない。

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

## 5 審査会による調査

当審査会は、情報公開条例第22条第4項の調査権限に基づき、市民相談情報課（文書館）（以下「文書館」という。）、文書統計課、行政総務課の職員に対し、次のとおり調査を行った。

### (1) 調査事項

ア 公文書等管理条例の制定経過について

イ 同条例制定に関し、各課で保有する文書の内容確認について

### (2) 職員の陳述は、以下のとおりであった。

アについて

2014年（平成26年）8月に実施機関が公文書等管理に関する有識者会議（以下「有識者会議」という。）からの提言を受けて、これを契機として公文書等管理条例の制定に至った。公文書等管理条例の制定以前に、公文書等管理法は既に施行されていたが、実施機関は、同法をこれから制定する公文書等管理条例の上位法と位置付けてはおらず、当該提言に対する応えの一つとして、同条例を制定したものである。

条例の文言として、「しなければならない」も「するものとする」も義務付け規定として同義と考えており、いずれの文言を選択するかの検討は行っていない。

イについて

行政総務課のパーソナルコンピュータ内に「201510条例案」と題するデータファイル（以下「データファイル」という。）が保存されており、2015年（平成27年）9月から10月までに、文書館と行政総務課の担当者間で作成作業を行っていた公文書等管理条例の案の記録がある。

他に、職員の個人メモとして関連文書が残っている可能性がある。

### (3) 上記職員の陳述を受け、当審査会は実施機関に対し、組織共用性の有無を問わず、実施機関において職員の個人メモと評価している文書も含めて、関連する資料の提出を要請し、実施機関から公文書等管理条例制定過程において実施した、文書館、文書統計課、行政総務課間での打合せ記録（以下「打合せ職員メモ」という。）の提出を受けた。

## 6 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、調査等に基づき審議した結果、次のように判断した。

### (1) 本件請求について

本件請求は、「藤沢市公文書等の管理に関する条例第3条『職員は、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、検証できるように、行政文書を作成するものとする。』とあるが、『作成しなければならない』にせず、『作成するものとする』とした検討経過が検証できる起案文書一式（打合せ議事録等）」に係る行政文書の公開を求めるというものである。

### (2) 本件処分について

実施機関は、公文書等管理条例第3条第1項中の文言「作成するものとする」については、「作成するものとする」と「作成しなければならない」の文言のどちらを用いるかについての、検討をそもそも行っていないことから、これらの文言の検討経過が検証できる起案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。

### (3) 本件請求文書の存否について

ア 当審査会による調査の際の実施機関の主張によると、公文書等管理条例は有識者会議からの提言を受けて、制定したものであり、公文書等管理法の文言をそのまま地方自治体に置き換えて、本市の条例とする、というものではないことから、条例で用いている文言を公文書等管理法に合わせるという方針はとっていない、とのことである。

イ データファイル及び打合せ職員メモによると、行政文書の作成義務に関する条文の文言案の変遷は以下のとおりであったと確認できた。

2015年（平成27年）9月に文書館が行政総務課へ送付した公文書等管理条例案の文言は第5条第1項「実施機関の職員は（中略）行政文書を作成しなければならない」となっていた。

2016年（平成28年）4月14日案では、主体を市長とし、第3条第1項「市長は（中略）行政文書を作成するものとする」に変更されたが、同月27日案では主体を当初案に戻し、同項は「実施機関の職員は（中略）行政文書を作成するものとする」とされた。最終的に、同月28日案で、同項は「職員は（中略）行政文書を作成するものとする」とされ、この文言で市議会に上程され、原案どおり可決され、公布されている。

ウ 上記文言案の変遷過程で作成されたデータファイル及び打合せ職員メモを、

審査会において見分したが、「作成しなければならない」とするか、「作成するものとする」とするかにつき検討を行った記録は存在しなかった。

以上のことからすると、本件請求に係る行政文書が存在しないとの実施機関の主張に必ずしも不自然な点はなく、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。

## 7 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
2018. 3. 23	行政文書公開請求受付
4. 6	行政文書公開拒否決定処分
4. 10	行政文書公開拒否決定処分に対する審査請求書受理
4. 13	実施機関から審査会へ諮問書の提出
5. 1	実施機関から審査会へ非公開理由説明書の提出
5. 9	審査請求人から審査会へ意見書及び質問予定事項の提出
5. 25	審査請求人から審査会へ追加の意見書の提出
6. 18	審査請求人及び実施機関の口頭意見陳述 審議
6. 27	審査会による調査
7. 30	審議
8. 27	答申



第17期藤沢市情報公開審査会委員名簿

(任期：2018年2月1日～2020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	文教大学国際学部教授
河合 秀樹	弁護士

◎会長 ○職務代理者