

泉大津市長様

泉大津市情報公開審査会

泉大津市情報公開条例第15条に基づく諮問について（答申）

令和2年7月28日付け泉大情公第36号により諮問のありました件について、下記のとおり答申いたします。

## 記

### 第1 審査会の結論

審査請求人が、泉大津市長に対して情報公開を請求した「泉州朝鮮初級学校のブロック塀に対して本市土木課が行った崩壊注意喚起用カラーコーンの設置に関する決裁文書」について、実施機関が行った公文書不存在決定は、理由付記が不十分であるから取り消すことを求める。

その上で、本件泉州朝鮮初級学校のブロック塀に対して本市土木課が行った崩壊注意喚起用カラーコーン設置に係る供覧文書を請求人に公開することを求める。

### 第2 審査請求に至るまでの経緯

- 1 令和元年8月23日、審査請求人は、泉大津市長に対して「泉州朝鮮初級学校のブロック塀に対して本市土木課が行った崩壊注意喚起用カラーコーンの設置に関する決裁文書」について、情報公開請求を行った。
- 2 令和元年8月30日、泉大津市長は、当該情報公開請求に対して「請求内容に関する公文書が存在しないため」を理由として、公文書不存在等（公文書不存在）決定を行った。

- 3 令和元年9月17日、泉大津市役所4階総務課窓口にて、公文書不存在等決定通知書（令和元年8月30日付け泉大情公第5号）を総務課職員から審査請求人に手渡した。
- 4 令和元年11月25日、審査請求人は、泉大津市長に対して「当該公文書の不存在等決定を取り消し、公開の決定を求める。」との趣旨で、審査請求を行った。

### 第3 審査請求人の主張

審査請求人の主張は、おおむね次のとおりである。

- 1 本件公文書不存在等決定通知書の理由欄に記載されている「請求内容に関する公文書が存在しないため」との理由だけでは、いかなる根拠により請求に係る公文書が存在しないとされたのかを全く知ることができないため、実施機関が行った公文書不存在決定（以下「本件決定という。」）は、付記理由不備による瑕疵がある。
- 2 泉大津市情報公開条例（以下「本件条例」という。）第11条第4項、第5項は、実施機関が公開の請求に係る公文書が存在しないとして請求を拒否する場合には、その通知書に請求拒否（不存在）の理由を付記しなければならない旨を規定している。
- 3 一般に、法令が行政処分に理由を付記すべきものとしている場合に、どの程度の記載をすべきかは、処分の性質と理由付記を命じた各法令の趣旨・目的に照らしてこれを決定すべきである。（最高裁昭和36（オ）第84号同38年5月31日第二小法廷判決参照）
- 4 本件条例が公文書不存在等決定通知書にその理由を付記すべきものとしているのは、同条例に基づく公文書の公開請求制度が市民の知る権利の保障と市政への参加をより一層推進し、市政を公正かつ効率的に運営し、市民福祉の向上を図り、市民の市政への信頼と理解を深め、もって地方自治の本旨に即した市政の発展に寄与することを目的とするものであって、実施機関においては、情報の公開と併せて市民が必要とする情報を積極的に提供するよう努めなければならないとされていることに鑑み、請求拒否（不存在）理由の有無について実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保してそのし意を抑制するとともに、請求拒否（不存在）理由を公開請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨に出たものと解するのが相当である。（最高裁平成4（行ツ）第48号同年12月

10日第一小法廷判決参照)

- 5 本件条例に基づく公文書公開制度の目的及び理由付記制度の趣旨に鑑みると、単に「請求内容に関する公文書が存在しないため」と示すだけでは不十分で、公文書が存在しない根拠として、最小限、典型的に、公開請求に係る公文書は作成されていないのか、作成されたがその後に廃棄されたのかなどを具体的に付記しなければ、本件条例第11条第4項、第5項の定める理由付記の要件を満たさないというべきである。(宮崎地方裁判所平成19(行ウ)3参照)
- 6 昭和30年代後半以降の幾多の判例の積重ねを経て、今日では、「許認可申請に対する拒否処分」や「不利益処分」をなすに当たり、理由の付記を必要とする旨の判例法理が形成されている。(最高裁平成21(行ヒ)第91号同23年6月7日第三小法廷判決 裁判官田原睦夫の補足意見参照)
- 7 決定通知書に理由付記を命じた規定の趣旨が、処分の相手方(審査請求人)の不服申し立てに便宜を与えることだけでなく、処分自体の慎重と公正妥当を担保することにもあることからすれば、請求拒否(不存在)理由の程度は、通知書の記載自体において明らかにされていることを要し、相手方の知、不知にはかわりがないものというべきである(最高裁昭和45(行ツ)第36号同49年4月25日第一小法廷判決参照)し、また、本件において後日、総務課職員によって、審査請求人に対し、口頭で請求拒否(不存在)理由の説明がされたとしても、それによって、付記理由不備の瑕疵が治癒されたものということとはできない。(最高裁平成4(行ツ)第48号同年12月10日第一小法廷判決参照)
- 8 本件業務は、①市民の生命・身体に重大な被害が生じるおそれがある事案であること、②万一事故が発生した場合には、市の責任が問われるおそれがあること、③この教訓が将来に生かされるものであること、④それゆえ、意思決定に至る経緯・経過を跡付け、検証できるようにしておく必要があること、⑤緊急を要する事案であったこと等を勘案すると、事後に決裁文書が当然作成されているはずである。したがって請求に係る公文書が存在しないことは、極めて不自然かつ不合理である。
- 9 国の行政機関をはじめ、全国各地の自治体は、意思決定に関する文書(決裁文書)については、意思決定と同時に文書を作成することが困難であるときは事後に文書を作成することとなっている。

#### 第4 実施機関の主張

実施機関の主張は、おおむね次のとおりである。

- 1 泉州朝鮮初級学校のブロック塀に対する崩壊注意喚起用カラーコーンを設置したことについては、平成30年9月4日に台風第21号の接近により本市にも甚大な被害がもたらされ、その際、多数の危険個所の通報に対し、順次現場確認を行い、道路管理者として早急に対応する必要があったため、決裁文書を作成せずに、歩行者等に対しての注意喚起としてカラーコーンを設置したものである。よって審査請求人が情報公開請求した「決裁文書」については、作成していないため不存在である。
- 2 「決裁文書」とは、これから行おうとする業務や手続について、決裁権者に組織における意思決定についての決裁を仰ぐために作成するものであるため、土木課が緊急での対応として崩壊注意喚起用カラーコーンを設置することについて、カラーコーン設置後に、既に行った業務に関して決裁を仰ぐことはないため、カラーコーン設置後においても情報公開請求のあった「決裁文書」は存在しない。
- 3 緊急での対応として決裁文書を作成せずに、歩行者等に対しての注意喚起としてカラーコーンを設置したものであることは、審査請求人が情報公開請求を行う前に、土木課窓口において審査請求人に対し説明を行っており、この説明を土木課窓口で受けた直後に審査請求人は情報公開請求を行ったものであるから、情報公開請求を行った時点において、審査請求人は、本市土木課が緊急での対応として決裁文書を作成せずに、歩行者等に対しての注意喚起としてカラーコーンを設置したものであることを認識していた。
- 4 審査請求人が行った情報公開請求に対して、実施機関は理由欄に「請求内容に関する公文書が存在しないため」と記載した「公文書不存在等決定通知書」を審査請求人に総務課窓口にて交付したが、その際、総務課職員から審査請求人に対して、「請求のあった公文書は作成していないため不存在である」ことを、口頭にて説明を行っている。審査請求人は情報公開請求を行う直前に土木課窓口において、「緊急での対応として決裁文書を作成せずに、歩行者等に対しての注意喚起としてカラーコーンを設置したものである」との説明を受けており、決定通知書を受け取った際も、総務課職員から説明を聞いているのであるから、当然、請求

した公文書は「作成していないため不存在であること」を決定通知書を受け取った際において、審査請求人は認識している状況にあったことは明らかである。

- 5 決定通知書を審査請求人へ手渡した際、「決定通知書に記載されているこの理由はおかしい」という旨の発言があったため、総務課職員から、「請求した公文書は作成していないため不存在であること」を審査請求人へ説明したが、審査請求人は納得しなかったため、総務課職員は総務課長と協議の上で「これから、理由欄に「請求内容に関する公文書は作成していないため不存在である」旨を記載した決定通知書を作成しお渡しするので、時間をいただきたい」旨を申し出たが、審査請求人はその申し出を拒否した。
- 6 審査請求人は、実施機関からの申し出を拒否したにもかかわらず、「当該公文書の不存在等決定を取り消し、公開の決定を求める。」との趣旨で審査請求を行い、明らかに自身が知っていることについて、審査請求において争点とし、実施機関からの申し出に対し、自ら一度拒否したことについて、審査請求において実施機関に対して本件決定を取り消すよう求めている。これら審査請求人が行っていることは、情報公開制度の趣旨に反するものである。
- 7 審査請求人は、審査請求書において審査請求の趣旨を「当該文書の不存在等決定を取り消し、公開の決定を求める。」としており、「公開の決定を求める」ということは、請求した公文書が実際は存在するにもかかわらず、実施機関がその存在を隠している（不存在としている）という主張である。情報公開請求があった「決裁文書」については、上記のとおり、現場での安全対策として早急な対応を必要としたことから作成していないため不存在なのであり、現に存在しないものであるから不存在決定としたことに何ら不自然なことはない。審査請求人は、当該公文書（決裁文書）が存在するとする具体的根拠を何ら示さず、情報公開制度において、そもそも存在しない「決裁文書」を公開せよとの、実施機関に対して不可能な要求を行うものである。
- 8 本件は情報公開請求に係る不存在決定に対する審査請求であるので、本件の争点は、「当該決裁文書が作成されていなければならないものかどうか」ではなく、「請求された公文書（決裁文書）が、現に存在するのかもしれないのか」という点である。
- 9 審査請求人が示した国の行政文書の管理に関するガイドラインや高知市文書

管理規程等は、本市を拘束するものではなく、何ら、審査請求人が請求した公文書（決裁文書）が存在する根拠となるものではない。なお、国の行政文書の管理に関するガイドラインでは「意思決定と同時に文書を作成することが困難であるときは、事後に文書を作成することが必要である。」とされているが、「事後に決裁文書を作成することが必要である。」とはされていない。

10 審査請求人が、自身の主張の根拠として示している判例等は、「非公開決定処分における判例」や「許認可申請に対する拒否処分や不利益処分を行う際は、理由の付記を必要とする旨の判例法理が形成されているとする裁判官の意見」である。そもそも実施機関が行った「公文書の不存在決定処分」は、「非公開決定処分のような不利益処分」や「許認可申請に対する拒否処分や不利益処分」とは処分の性質及び内容が異なるものである。審査請求人は判例等を自身の主張の根拠とするのであれば、その判例等の内容を個別具体的に検証し、本件審査請求の内容に合致するものをもって主張すべきところ、過去の判例や判決に係る裁判官の補足意見の中から自身の主張に合う部分のみを切り取り、本件処分（公文書の不存在決定処分）には当てはまらない、処分の性質、内容及び状況が異なる判例等を根拠として主張している。

11 本件は、①災害に係る緊急での対応として決裁文書を作成せずに、歩行者等に対しての注意喚起としてカラーコーンを設置したものであること、②情報公開請求に対する公文書不存在決定処分であるということ、③審査請求人は情報公開請求を行う直前に土木課窓口において説明を聞き、情報公開請求時において当該公文書（決裁文書）は作成していないため不存在であるとの認識があったということ、④公文書不存在等決定通知書を総務課窓口において受け取った際、総務課職員から説明を聞き、決定通知書受領時において、当該公文書（決裁文書）は作成していないため不存在であることを明らかに知っていたということ、⑤決定通知書を受け取った際に「請求内容に関する公文書は作成していないため不存在である」旨を記載した決定通知書をお渡しするとの実施機関からの申し出を審査請求人は拒否したということ、これらの状況は、審査請求人が示す最高裁の判例等や宮崎地裁の裁判例とは全く異なるものである。

12 実施機関が口頭で説明したのは、公文書不存在等決定通知の「後日」ではなく、「決定通知書を手渡した際」に、決定内容の説明として行ったものである。

13 審査請求人が示している最高裁判決（最高裁平成4年（行ツ）第48号判決）は、非開示決定の通知書に、非開示の理由として、「東京都公文書の開示等に関する条例第9条第8号に該当」と記載されているにすぎないときは、非開示決定は、同条例7条4項の定める理由付記の要件を欠き、違法とされた事例」であるが、この判決文中には、「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、本条例七条四項の要求する理由付記としては十分でないといわなければならない。」との記載がある。このように非公開決定処分に係る判決においても「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」とされているわけであるので、本件決定においては、審査請求人は、不存在理由が作成していないため不存在であることを当然知り得る状況にあったのは明らかであることから、本件決定は、付記理由不備による瑕疵ある処分とはいえない。

14 本市の情報公開制度は、市民の知る権利を保障し、市は、市民が知りたいとすることに応ずる義務があるとするものであるが、審査請求人は、情報公開制度において、明らかに自身が知っていることを全く分からないとし、実施機関からの申し出を拒否し、存在しない公文書について公開せよと審査請求を行っている。実施機関としては、本件の情報公開請求に対し本件条例及び本件条例施行規則に基づき手続を行い、審査請求人が知りたいとしていることに対しては、全て対応しており、市民の知る権利等の権利を何ら侵害しておらず、実施機関としての義務を果たしているものである。

## 第5 審査会の判断

1 本件決定通知書において、不存在理由として「公文書が存在しないため」とのみ記載していることについて、実施機関は、「決裁文書は作成していない旨を請求人に口頭で説明しており、請求者は決裁文書が作成されていないため、不存在であることを認識していた」と主張しているが、請求人が主張しているとおり、決定通知書に決裁文書が作成されていないため不存在であることのみならず、緊急対応のため、決裁文書を作成せずに対応した旨の作成されなかった理由記載が必要であった。従って、本件決定は、取り消されるべきである。

2 当審査会の審査において、緊急時のため、請求文書である決裁文書は、作成されずにカラーコーンが設置された説明を受けて、決裁文書は不存在であることを、当審査会は認定した。すなわち、当市役所において、決裁文書とは、職員が一定の処置を執って良いか否かの決定を求める文書をいうため、本件カラーコーン設置については緊急時のため、決裁文書を作成することなく対応したとのことである。しかし、台風時における処理案件の一つとして、事後ではあるが、本件に係る報告書が供覧文書として存在していることが判明した。

3 請求人の反論書、再反論書、再々反論書及びそれらに添付された文書を検討するに、請求人は、確かに決裁文書の公開を求めているが、事後の文書でも良い旨、主張している（特に、再々反論書(2)。第3 請求人の主張9参照）。

市役所内部においては、文書の取扱上、決裁文書と供覧文書は明確に区分されているが、一般市民にとってはその区分や違いは判然としないことが想像できる。

4 一般的に、公開請求時において具体的に請求文書を特定する際、担当部署の職員は、請求書の文言のみにとらわれずに、請求者の請求趣旨を正しく把握することが必要である。そのためには、情報公開に関わる職員、いや全職員は、情報公開制度は、市民に知る権利を保障し、市政への参加をより一層推進することによって、市民の市政への信頼と理解を深める制度であることを、理解していなければならない。

本件の文書不存在決定通知文書における理由付記からみても、情報公開制度のこれらの趣旨を十分に理解した上で対応されたとは、到底いうことができない。

従って、本件請求の場合、「決裁文書」という言葉に固執することなく、請求者に台風時における処理案件の一つとして供覧文書が存在していることを説明した上で、情報公開請求書の請求文書の内容を「決裁文書」から「供覧文書」に改める等の補正を求めた上で、公開・非公開の決定を判断できたものと思われる。

5 当審査会は、「第1 当審査会の結論」の通り、本件決定を取り消し、台風時における処理案件の1つとして存在している供覧文書を、請求人に公開することを求める。



泉大津市情報公開審査会

会長 寺 田 友 子

委員 永 水 裕 子

委員 増 田 正 典

委員 山 口 悟