

(審査案件：諮問第5号)

答 申

第1 審査会の結論

- 1 石垣市教育委員会が、平成23年度八重山採択地区協議会に関する公文書公開請求に対し、「協議会に対して行った諮問に関する起案文書、諮問書、文書収発の事実がわかる文書」及び「平成23年度総会以前から当日までに協議会規約の改正について教育委員会委員が議論・同意・意見したことがわかる文書（委員会議事録、配布資料、音声データ又は職員が職務上作成・取得した文書）」を、不存在と決定したことは妥当ではない。
- 2 石垣市教育委員会が、上記以外の公文書公開請求に対し、不存在と決定したことは妥当である。

第2 不服申立ての経緯

- 1 平成25年（2013年）4月26日（受理日）、不服申立人は、石垣市情報公開条例（以下「条例」という。）に基づき、平成23年度八重山採択地区協議会（以下「協議会」という。）に関する以下の文書について公文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。
 - (1) 平成23年度総会以前から当日までに協議会規約の改正について教育委員会委員が議論・同意・意見したことがわかる文書（委員会議事録、配布資料、音声データ又は職員が職務上作成・取得した文書）（以下「1-(1)の文書」という。）
 - (2) 改正後規約に基づき、学識経験者の選任について教育委員会委員が議論・同意・意見したことがわかる文書（委員会議事録、配布資料、音声データ又は職員が職務上作成・取得した文書）（以下「1-(2)の文書」という。）
 - (3) 改正後規約に基づき協議会に対して諮問を行うにあたり教育委員会委員が議論したことがわかる文書（委員会議事録、配布資料、音声データ又は職員が職務上作成・取得した文書）（以下「1-(3)の文書」という。）
 - (4) 協議会に対して行った諮問に関する起案文書、諮問書、文書収発の事実がわかる文書（以下「1-(4)の文書」という。）
 - (5) 協議会が3市町から諮問を受けた事実がわかる文書（収受印の押印、供覧の過程等がわかる文書）（以下「1-(5)の文書」という。）

- (6) 協議会会長から「諮問」を行うよう指導・要請等があったことがわかる文書(以下「1-(6)の文書」という。)
- 2 平成25年(2013年)5月10日、石垣市教育委員会(以下「実施機関」という。)は、本件請求は「請求する公文書が多いので資料作成に時間を要する」ことを理由とし、公文書公開期限を平成25年5月10日から5月25日に延長する旨、不服申立人に通知した。
- 3 平成25年(2013年)5月20日、実施機関は、本件請求文書は「実施機関で保有したことがない」ことを理由とし、公文書不存在とする決定(以下「本件決定」という。)を行い、不服申立人に通知した。
- 4 平成25年(2013年)7月22日(受理日)、不服申立人は、本件決定に対し不服申し立てを行った。

第3 不服申立人の主張の要旨

不服申立人が「不服申立書」、「決定理由説明書に対する意見書」及び意見陳述で行った主張は、おおむね次のとおりである。

1 不服申立書における主張

- (1) 不存在文書に対する「公文書公開決定期間延長」は、条例第11条第2項に規定する「事務処理上の困難その他正当な理由」には該当せず、市民の知る権利を著しく侵害する違法行為であることを認めよ。
- (2) 平成23年11月以前に条例に基づいて開示された文書が存在するにもかかわらず、「協議会に対して行った諮問に関する起案文書、諮問書、文書収発の事実がわかる文書(1-(4)の文書)」を不存在とした決定を取り消し、意思決定過程及び職員が職務上作成したメモ等を含め公開せよ。
- (3) その他5項目の不存在決定についても、条例の定める公文書の定義に基づき、職務上作成したメモ、電子的記録、音声記録等を含め開示せよ。

2 決定理由説明書に対する意見書における主張

- (1) 実施機関が「請求する公文書が多いので資料作成に時間を要するため」という理由で、公開期限を延長したことについて、以下のとおり意見する。

当該不存在決定に係る、条例第11条第2項の公文書公開決定期間延長は、条例の立法精神を根本から否定し、市民の知る権利を制限し、市民協働を否定するものである。

- (2) 実施機関が「実施機関で保有したことがない」という理由で、不存在決定したことについて、以下のとおり意見する。

ア 1-(4)の文書について

当該文書は、平成23年11月頃に既に公開されており、これを今回、実施機関が「正式な発出に至らなかった」ことを理由とし、不存在と決定したこと

は全く理解できない。

正式な発出に至らなかったとしても、意思決定過程も含め組織的に用いる文書は公文書であり、条例の定める公開対象文書であることは明白である。

イ 1-(4)の文書以外の文書について

協議会の規約改正、委員の推薦、学識経験者の推薦等について、教育委員会内部で行われた議論の一切の記録が無いということは考えられない。

条例において、公文書とは「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、写真、フィルム及び電磁的記録であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているものをいう」とされ、また、職員が職務上作成したメモ等も公文書である。

実施機関は、これらが公開対象文書であることを認識し、本当に今回、請求対象文書が存在せず、実施機関で保有したことがないのか確認すべきである。

3 意見陳述における主張

(1) 1-(4)の文書について、一度公開された文書が不存在ということには納得できない。

約2年の時を経て、正式な文書ではなく存在しませんでしたというのは、あまりにもずさんである。

(2) 協議会の規約改正、委員や学識経験者の選任、諮問について石垣市教育委員会でどのような議論がなされたのか、つまり、行政機関がどのようなプロセスで判断を行ったのかが分かる文書の公開を求めているのであって、それが全て不存在ということは考えられない。

(3) 文書の量が多いという理由で公開期限を延長しながら、結局公文書不存在とした決定は、全くもって理解できない。

請求者に結果的に不利益を与えたことを真摯に反省すべきである。

(4) 上記(2)で述べたように、求めているのは「プロセス」が分かるような文書の公開であって、もし、本当にこれが不存在であるのなら、実施機関は市民に対し、このことをしっかり説明する義務がある。

第4 実施機関の主張の要旨

実施機関が「決定理由説明書」及び意見陳述で行った主な主張は、次のとおりである。

1 決定理由説明書における主張

(1) 公文書公開決定期間延長については、担当者が請求者（不服申立人）に連絡した際、その時点において、実施機関はいくつかの情報公開請求案件を抱えていたこと、及び資料作成に時間を要するため、決定期間を延長させて欲しい旨説明したところ、請求者の了解を受けたものである。

- (2) 本件請求の「協議会に対して行った諮問に関する起案文書、諮問書、文書収発の事実がわかる文書（1-4の文書）」については、当該文書は正式な発出に至っておらず、実施機関は、当該文書は正式な文書とはいえないと判断し、不存在決定を行うとともに、当該通知書にその旨の説明を加えている。

2 意見陳述における主張

(1) 1-4の文書について

本件請求の中では「事実がわかる文書（諮問に関する文書）」とあったが、実際には諮問した事実はないことから、これを不存在と決定した。

しかし、決裁を受けなくとも保有していれば公文書に該当するとの条例の趣旨からすると、誤解を招いた決定であったと考えている。

(2) 1-1の文書について

教育委員会においては、毎回定例会後に各委員の意見交換の場（以下「意見交換の場」という。）を設けている。

実施機関として、この意見交換の場は慣例により教育委員の意見交換や雑談の場として認識しており、その場には事務局の職員は同席していないため、記録等も残っていない。

今回、実施機関は、協議会の規約改正が話し合われたとされる意見交換の場（6月24日）において、その際に配布された可能性がある規約改正案に関する資料を確認した。

しかし、不存在決定をした時点においては、その規約改正案が当時配布されていたのか確定ができず、結局不存在として決定した。

(3) 1-2の文書及び1-3の文書について

意見交換の場の位置付けは上記のとおりであり、この場において1-2の文書及び1-3の文書は、配布等の記録もなく、実施機関において当該請求文書を保有していないことから、不存在と決定した。

(4) 1-5の文書について

当該文書については、3市町から諮問を受けた事実がなく、実施機関において当該請求文書を保有していないことから、不存在と決定した。

(5) 1-6の文書について

当該文書については、協議会会長が諮問を行うよう要請等をした事実がなく、実施機関において当該請求文書を保有していないことから、不存在と決定した。

第5 審査会の判断

1 基本的な考え方

条例は、市の保有する公文書の公開を請求する権利を明らかにすることにより、市政に関する情報の積極的な公開を図り、もって市の諸活動を市民に説明する責務

が全うされるようにするとともに、市政に対する市民の理解と信頼を深め、地方自治の本旨に即した公正で民主的な市民参加による開かれた市政を一層推進することを目的に制定されたものである。

条例の目的を実現するために、実施機関が保有する情報は、条例第7条の規定により非公開情報とされる場合を除き公開しなければならず、条例の解釈・運用にあたっては、この理念が十分に尊重されなければならない。

また、条例第2条において、公文書とは「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム及び電磁的記録であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」と規定し、条例第3条においては、「条例の目的を達成するために、会議録等必要な文書の作成及び管理を怠ってはならない」と規定している。

本審査会は、この基本的な考え方に沿って、以下判断するものである。

なお、本審査会は、あくまでも文書の存在の有無や適正な公開の有無等について審査するものであって、当該教科書選定に関する結果の可否等については、本審査会の権限の範囲外であり、一切関知するものではない。

2 判断の理由

本審査会は、実施機関が不存決定を行った文書の存在の有無について、不服申立人及び実施機関に対し、提出文書や意見陳述等により事実確認を行い、審議した結果、以下のとおり判断するものとする。

(1) 1-(4)の文書について

実施機関は、本件請求文書については、文書として正式に発出をしていなかったことで、これが公文書に当たらないものと判断している。

しかし、条例に規定されているように、公文書とは「実施機関の職員が職務上作成し、保有している文書」を指すものであって、この規定からすると、決裁及び発出という行為が条例上の要件となるものではない。

このことから、決裁及び発出がなされていなくても、当該文書が公文書であることは明らかであり、実施機関が正式な発出という部分にこだわり、その事実がないために不存と決定したことは、公文書の範囲を狭めて理解していたと言わざるを得ない。

よって、本件請求の文書については、公開請求の対象となる公文書であって、これを保有している実施機関は、条例の規定に基づき公開すべきものであると判断する。

(2) 1-(1)の文書について

実施機関は、本件請求がされた時点においては、教育委員会委員が協議会規約改正について議論等をした記録がないことを理由として、当該文書を不存と判断している。

本審査会は、実施機関に対し意見聴取をし、意見交換の場において教育委員会委員が協議会の規約改正するにあたり、その案となるような資料が配付されたことはなかったのか確認を行った。

その結果、実施機関は、この意見交換の場において「配布された可能性がある資料（規約改正案）」の存在については認識していたが、これが実際、配布されたのかどうかまでは確認できなかつたと述べている。

しかし、この資料の存在については、その後の教育委員会定例会（平成 23 年 9 月 30 日）議事録に、この資料を目にしたとの委員の発言が記されており、このことから、同資料はこの意見交換の場において配布された可能性が高いものであることがうかがえる。

確かに、この資料が本件請求に該当するか不確定な要素があったことも理解はできるが、条例においては、実施機関が保有している文書は、条例第 7 条により非公開情報とされる場合を除き公開しなければならないと規定されている。

よって、実施機関が保有しているこの資料が、意見交換の場で配布された可能性がある限り、公開対象文書の範疇にあるものと考えらるべきであり、これを保有している実施機関は、条例の規定に基づき公開すべきものであると判断する。

(3) 1-(4)の文書及び1-(1)の文書以外の文書について

本審査会が確認したところ、1-(2)の文書、1-(3)の文書、1-(5)の文書及び1-(6)の文書については、実施機関において保有していないことから、実施機関が行った不存決定は妥当であったと判断する。

3 結論

以上のことから、「第 1 審査会の結論」のとおり判断する。

第 6 実施機関に対する意見

1 実施機関の対応について

(1) 意見交換の場について

本審査会が確認したところ、協議会規約の改正に係る確認及び協議会委員の 1 名の選任に係る取扱い等の議論については、いずれも平成 23 年 6 月 24 日に開催された教育委員会定例会総会後の意見交換の場においてなされている。

実施機関の説明によれば、この意見交換の場は、毎回教育委員会定例会後に慣例的になされているもので、その場は委員のみで、職員は同席しておらず、この話し合いの記録等は残されていないとのことである。

しかし、その説明によると、今回の意見交換の場においては、規約改正の確認や委員選任の取扱い等、重要な事項が話し合われたことがうかがわれる。

本審査会は、条例第 3 条の趣旨からも、仮にこのような重要な話し合いをするのであれば、やはり、何らかのメモや記録等を残すことは必要であり、このこと

が、実施機関における行政事務のプロセスを示すことにも繋がると考える。

(2) 期間延長に関する対応について

条例第 11 条では、公文書公開決定の期限を「公開請求のあった日から起算して 15 日以内にしなければならない。ただし、事務処理上の困難その他正当な理由があるときは、期限を公開請求のあった日から起算して 30 日以内に限り延長できる」と規定している。

実施機関は、請求者と口頭での調整を経たうえで、文書において期間延長通知をしている。

しかし、期間延長通知書の中で「請求する公文書が多いので資料作成に時間を要するため」としたにもかかわらず、本件請求の文書は、結果公文書不存在と決定されている。

このことは、実施機関において、延長した期間内に何らかの事情があったとはいえ、期間延長の根拠とした理由からすると、請求者に対し非常に疑問を抱かせるものであり、また、これに対する説明責任を十分果たしたものとは言えず、その対応は適切ではなかったと判断せざるを得ない。

本審査会は、今回の結論の他に、上記の 2 点について、実施機関に今後、条例の更なる浸透と適切な対応を求める。

第 7 審査経過

平成 25 年 (2013 年)	8 月 13 日	実施機関から諮問書を受領
	9 月 11 日	実施機関から「決定理由説明書」を受領
	9 月 12 日	審議 (第 1 回) (実施機関からの意見聴取)
	9 月 20 日	不服申立人から「決定理由説明書に対する意見書」を受領
	10 月 22 日	意見聴取及び審議 (第 2 回) (不服申立人及び実施機関からの意見聴取)
	11 月 21 日	審議 (第 3 回) (実施機関からの意見聴取)
12 月 26 日	審議 (第 4 回)	
平成 26 年 (2014 年)	2 月 4 日	審議 (第 5 回) 及び答申