

(審査案件：諮問第 14 号)

## 答 申

### 第 1 審査会の結論

石垣市長が行った令和 2 年 1 月 9 日付け公文書非公開決定については、①理由付記不備、②一部開示されるべき情報が開示されなかった、という点において妥当ではない。

ただし、②の点については、令和 2 年 2 月 12 日付け公文書部分公開決定及び公文書不存決定により、解決されている。

### 第 2 審査請求の経緯

- 1 令和元年（2019 年）12 月 27 日、審査請求人は、石垣市情報公開条例（平成 13 年石垣市条例第 23 号。以下「条例」という。）に基づき、「平成 30 年（行ウ）第 13 号石垣市住民訴訟損害賠償請求に係る資料（1）弁護士との契約に係る全ての資料（2）弁護士と職員等との打合せを行った日時、場所、内容等がわかる文書（3）令和元年 11 月分市長交際費に係る支出負担行為書、支出調書、精算書等（4）地方自治法施行規則第 15 条第 2 項（別記歳出予算に係る節の区分）で定める 19 節補助金・負担金・交付金と、10 節交際費を同一とすることを可とする根拠資料（予算編成方針、執行方針、国からの通知、財務提要等の資料）」についての公文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。
- 2 令和 2 年（2020 年）1 月 9 日、石垣市長（以下「実施機関」という。）は本件請求に対し公文書非公開決定（石総総第 2156 号）を行い、審査請求人に通知した。
- 3 令和 2 年（2020 年）1 月 17 日、審査請求人は、本件決定に対し、審査請求を行った。

### 第 3 審査請求人の主張の要旨

審査請求人が「審査請求書」、「決定理由説明書に対する意見書」及び「口答意見陳述」で行った主張はおおむね次のとおりである。

#### 1 審査請求書における主張

公文書非公開決定（石総総第 1256 号）を取り消し、公文書を特定した上で公開若しくは一部公開との決定を求める。

- (1) 情報公開制度として違法。非公開条項の明示なし。

本件公文書非公開決定通知書（以下「決定書」という。）において、公開することができ

ない理由として、石垣市情報公開条例（以下「条例」という。）第 7 条第 4 号に該当すると記載されている。

条例第 7 条第 4 号は、行政執行に関する情報であって、次に掲げるものとしてア～オを列記しているが、本件決定書にはア～オいずれに該当するか示すことなく非公開としており、決定自体が根拠を持たない。根拠規程を特定しない決定はすなわち違法行為である。

(2) 文書を特定することなく、非公開とすることは許されない。

本件決定書は、請求に係る公文書を特定することなく、訴訟方針に関するとして全てを非公開としている。請求人が求めた資料には負担行為、契約書等、財務会計に関する資料も含まれる。これらの文書が訴訟方針に関わることはありえない。

裁判は公開で行われており、石垣市の訴訟代理人である弁護士名は何人も知り得る情報であり、公費を用いて契約する以上その負担行為、契約額、契約内容は当然に公開されるべき情報である。ましてや、市長交際費に関しては、支出の相手方まで HP で公開されており、交際費に関する負担行為、支出調書、精算書等公開すべき情報であり、訴訟方針に関する事務と認めることは適切ではない。

さらに、審査請求人は「地方自治法施行規則第 15 条第 2 項で定める 19 節補助金・負担金・交付金と、10 節交際費を同一とすることを可とする根拠資料」については、公文書不存在的決定がなされるものと確信していた。

本決定書によれば、公文書として存在するが非公開ということになるが大きな疑義が生じる。

訴訟終結後、改めて情報公開請求したときに「地方自治法施行規則第 15 条第 2 項で定める 19 節補助金・負担金・交付金と、10 節交際費を同一とすることを可とする根拠資料」は本当に存在し、公開が実施されるのか。

言うまでもなく条例には、「在否応答拒否」の規定は存在しない。本決定書が非公開決定である以上、訴訟終結後に公文書不存在的決定はありえないことを石垣市長は担保することが本当に可能なのか。

本決定は、訴訟方針を拡大解釈し、公文書を特定することなく、また、公文書ごとに原則公開の条例の主旨に基づき個人情報等の有無を判断することなく市民の知る権利を奪う暴挙であると断言する。

石垣市長は、公文書を特定し、公文書ごとに公開、一部公開、非公開及び不存在的決定を行うべきであったがこれを怠った。

(3) 住民監査制度を無力化する。

地方自治法第 242 条において、住民の権利としての住民監査請求制度が規定されている。

不当な公金の支出、契約の締結等について住民が被った損害を補填するため必要な措置を講ずるべく請求することができる制度であるが、当該不正行為の事実から 1 年を経過すれば正当な理由がなければ監査請求をすることができない。

訴訟は一般的に長期化し、判決確定まで 1 年を越える期間を要する事案は多々ある。事

実、請求人が公開請求した訴訟も提訴から1年を経過している。

訴訟方針に関する事務という理由で、全ての契約行為、財務会計上の支出行為を非公開とする行為は住民監査請求権を市民から奪うことになる。

石垣市長は、情報公開制度で明らかとなった事実に基づく住民監査請求について、監査委員が特別の理由があると認め審査した案件について、訴訟において1年経過していることを理由に却下を求めている。

公開予定期日として、「訴訟終了後であれば、請求に係る公文書を公開することができます。ただし、同日以降改めて請求してください。」との教示があるが、契約事項、支出事項に関する不正があった場合、法の認める住民監査制度が活用できない事態に陥る。

公開請求文書の内、弁護士との打合せ内容部分を非公開とし、文書事態は一部公開決定するなど市民の知る権利の保障と、地方自治法が保障する住民監査制度を担保するため、財務に関する文書は公開するべきである。

#### (4) 制度の後退。教育委員会では裁判継続中であっても、原則公開

同じ条例に基づく実施機関である石垣市教育委員会においては、訴訟に関する文書についても原則公開との対応を行っている。

平成25年5月25日付け石教指第202号「公文書部分公開決定通知書」において「訴訟等に関し弁護士と委託契約を交わし支払いを行ったことがわかる文書」との請求に対し、原告個人名、弁護士事務所の銀行口座及び印影を個人情報に該当するとして一部非開示とし、その余は全て公開している。

特定した文書は、負担行為書、契約書、契約書(案)、随意契約理由書、見積書、予定価格調書、予定価格調書封筒、支出調書、請求書である。

公開請求時点で、1審判決が出ている訴訟もあるが、2審訴訟中のものも原則公開の対応を行っている。(2審判決は平成25年7月で、請求・公開決定時点では係争中である。)

上記公開請求に関しては、公文書を特定した上で、不存在決定、公開決定を延長した上で公開決定等手続きが行われており、訴訟案件に係る議事録、起案文書等が公開されている。

石垣市教育委員会では、係争中であっても公文書を特定し、訴訟方針に関するものでなければ原則公開するという、条例の主旨に基づいた対応が取れていたことがわかる。

同一の条例のもと、石垣市長が根拠規定も示すことなく訴訟に関する事務であることを理由に市民の知る権利を奪うことは決して許すことのできない暴挙であり、民主主義の否定である。

実施機関が違えど、平成25年には公開できた文書が、令和元年には非公開となることは石垣市の情報公開制度の後退、崩壊を示すものである。

しかも、本決定書に係る、知る権利、情報の価値を否定する決定が、情報公開制度を担当する総務課で行われたことに、石垣市の情報公開に対する隠蔽体質がうかがえる。

#### (5) 早急な審査会の開催及び決定を求める。

情報公開制度を活用し、市民が知る権利を行使するのは当然の権利であり、何人もこれを

否定することはできない。

情報には、そこに記載された内容そのものが持つ価値と、知り得る時間的価値が存在する。本請求に係る文書についても、現時点で請求人が知る価値と、3月後に知る価値では大きな違いがある。

石垣市情報公開及び個人情報保護審査会の開催に一定の時間を要することは理解するが、情報の持つ、時間的価値を勘案し可及的速やかに結論を出すことを求める。

また、石垣市情報公開及び個人情報保護審査会の委員の皆様には「地方自治法施行規則第15条第2項で定める19節補助金・負担金・交付金と、10節交際費を同一とすることを可とする根拠資料」について、インカメラによる審査を行い、文書が本当に存在するのか、非公開決定が妥当であるのかを徹底的に調査し、実施機関に対し条例の主旨に基づいた適正な運用を強く要望して頂きたい。

## 2 決定理由説明書に対する意見書における主張

(1) 決定理由説明書において石垣市情報公開条例（以下「条例」という。）第7条第4号イを適用し非公開としたとしているが、本審査請求に係る処分については条例第7条第4号としか示されていない。処分理由の不備を認めることなく、あたかもはじめから非公開規定を特定していたかのような説明は到底受け入れられない。

(2) 本審査請求により、非公開を一部公開、不存在へ「決定を訂正することにしてはいる。」と方針変更を石垣市情報公開及び個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）へ申し出たことに対しては、一定の評価をする。審査会の審査も迅速に進み、答申、新たな処分が早期に出るものと思慮する。

ところが、法的根拠はまったく不明だが、令和2年2月12日付けで「公文書部分公開決定通知書（石総総第2174号）」と「公文書不存在決定通知書（石総総第2174-1号）」2通の公印付き文書が手元に届いた。

審査会の審議を経ずに、審査会に訂正することにしてはいると説明しながら、同日には請求人に新たな処分を行っている。

請求人は、その手続きの真意が理解できず、審査会が結論を出したものと誤解していた。

条例第18条第1項第2号において、「裁決で、審査請求の全部を容認し、当該審査請求に係る公文書の全部を公開することとする場合」は審査会へ諮問せずに処分することができることは理解する。今回は「部分公開」と「不存在」なので当該規定は適用されない。

審査会へ諮問したのに、審査会での議論すらせずに新たな処分をした理由について根拠規定を示し追加説明を求める。

(3) 上記(2)で示したとおり、本審査請求については、令和2年1月9日付け「公文書非公開決定通知書（石総総第2156号）」に基づき行ったものであるが、令和2年2月12日付け処分を合わせて3つの処分が存在することとなった。審査請求人は審査会に対し元処分である令和2年1月9日付け処分について審査を求める。

なお、令和2年2月12日付け処分に対する不服がある場合、別途審査請求が必要な場合は、早急に審査請求人にその旨文書にて通知を求める。

(4) 上述したとおり、審査請求人は令和2年2月12日付け処分について認めることはできないが、審査会の審議に関わりがあるので言及する。

審査請求書に記したとおり、非公開とし訴訟終結後に開示できるとした文書が実は不存在であったということは、情報公開制度へ対する信頼を揺るがす暴挙である。

審査会の審議の過程において、このような杜撰な対応が二度と起きないように実施機関に対し強く指導、助言、勧告を行い、同時に市民に対し周知して頂きたい。

審査会において行政の誤りを指摘しても、それが市民に周知されなければ実施機関は態度を改めない。

過去に審査会が議事録の適正な作成を実施機関に求めているが、実施機関は条例第3条第3項「実施機関は、第1条の目的を達成するため、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。」という基本原則さえも反故にした対応を継続している。このことに関しては別途審査請求を行う。

また、「弁護士と職員等との打合せを行った日時、場所、内容等がわかる文書」を不存在としているが、石垣市顧問弁護士相談実施規程は次のように規定している。

第4条 顧問弁護士相談を受けようとする者の所属部長は、事前に顧問弁護士相談申込内容書（様式第1号）に必要な資料を添付し、総務部長に提出しなければならない。

2 相談を受けようとする者は、石垣市顧問弁護士相談申込書（様式第2号）及び資料を顧問弁護士に送付し、相談内容を説明するものとする。

3 顧問弁護士相談を受けた者の所属部長は、速やかに当該相談の結果を顧問弁護士相談結果報告書（様式第3号）により、総務部長に報告するものとする。

この規定では、相談の事前・事後の報告を求めており、これらが一切存在しないというのは理解に苦しむ。訴訟に当たり、市と訴訟代理人とで一切の打合せがないというのはありえない。

なお、同規程に基づかず訴訟委任契約に基づく相談ということもありえるが、その場合も公文書であり情報公開請求の対象であることは言うまでもない。

(5) 本請求に関する情報公開は、実施機関が適正に手続きを行えば既に知り得る情報である。早急な審査会の開催と、制度の趣旨に基づいた判断を強く求めるとともに、実施機関が制度の運用を誤っていた事実の市民への周知、公表方法について勧告することを望む。

## 第4 実施機関の主張の要旨

### 1 決定理由説明書における主張

「平成30年（行ウ）第13号石垣市住民訴訟損害賠償請求」の裁判に係る資料については、当該裁判における方針等の事務に関する情報であり、性質上、公開することにより当該

事務の公正又は適正な執行を妨げるおそれがあることから、石垣市情報公開条例第7条第4号イの規定により、文書の種別、存在の有無を問わず非公開とした。

しかし、今回の審査請求を受け、次のとおり決定を訂正することになっている。

(1) 弁護士との契約に係る全ての資料

→ 部分公開

(2) 弁護士と職員等との打合せを行った日時、場所、内容等がわかる文書

→ 不存在

(3) 令和元年11月分市長交際費に係る支出負担行為書、支出調書、精算書等

→ 部分公開

(4) 地方自治法施行規則第15条第2項（別記 歳出予算に係る節の区分）で定める19節 補助金・負担金・交付金と、10節交際費を同一とすることを可とする根拠資料（予算編成方針、執行方針、国からの通知、財務提要等の資料）

→ 不存在

## 2 事情聴取における主張

当初、訴訟の方針等の事務に関する情報であって、当該事務の性質上、公開することにより、当該事務の公正又は適正な執行を妨げるおそれがあるとし、一律に公文書非公開決定としたが、当初の決定を改め公文書公開請求書(2)及び(4)を公文書不存在とし、(1)及び(3)を公文書部分公開決定とした。

(2)弁護士と職員等との打合せを行った日時、場所、内容等がわかる文書については、事務担当者と電話やメールでのやり取りはあるが、弁護士と直接打合せを行ったことはない。

## 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。

### 2 判断の理由

本審査会は、実施機関が本件決定を行ったことについて、審査請求人及び実施機関に対し、提出文書及び事情聴取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理由付記不備について

実施機関は、令和2年1月9日付公文書非公開決定に当たり、その理由を「石垣市情報公開条例第7条4号に該当」とのみ記載し、第7条第4号アないしオのどの条文に該当するかを明らかにしていない。

そもそも、情報公開に関する決定に理由付記が求められる趣旨は、開示の原則の下、非開示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恣意を抑制することとともに、非開示の理由を開示請求者に知らせることによって、その不服申し立てに便宜を与える重要なものである。

とすれば、公文書非公開決定通知書に該当条項を推測させる内容の記載があるとしても、該当条項を正確に特定して記載していないことは、理由付記の趣旨に反する。後の令和2年2月12日付決定理由説明書によって条例第7条第4号イに基づく旨特定されているとしても、原則としてその瑕疵は治癒されない。実施機関には、猛省が求められ、再発防止を強く求める。

(2) ②石垣市情報公開条例第7条第4号イの該当性

実施機関は、開示請求のあった「裁判に係る資料」の開示・不開示の決定に当たり、すべての資料を「争訟」に関する資料と安易に判断し、第7条第4号イに該当するとして、非公開決定をしている。

そもそも「争訟の方針等の事務」を非公開とする趣旨は、地方公共団体又はその機関が一方当事者として争訟に対処するための内部的な方針に関する情報が公開されると、それが正規の交渉等の場を経ないで相手方当事者に伝わるなどして、紛争の公正、円滑な解決を妨げるおそれがあるため、それを防止しようとする点にある。

実施機関には、このような条例の趣旨に鑑み、また情報公開は開示が原則であることを踏まえ、慎重に開示・不開示の判断をすることが求められている。

本件についてみると、後の令和2年2月12日付け公文書部分公開決定によって公開された、弁護士との契約に係る資料（一部）、令和元年11月分市長交際費に係る支出負担行為書、支出調書、清算書等は、それが公開されたとしても紛争の公正、円滑な解決を妨げるおそれがないことは明らかであり、「争訟の方針等の事務」には該当しない。

よって、これらの書面についても非公開とした令和2年1月9日付公文書非公開決定は、その部分において妥当でない。

(3) 令和2年2月12日付け公文書部分公開決定及び同日付け公文書不存在決定の妥当性

本件においては、当初の決定を改め、公文書不存在決定及び公文書部分公開決定をもって部分公開されている。

その適否についても、念のため当審査会において検討した。

まず、部分公開とされた文書の非公開箇所については、いわゆるインカメラ手続き（条例第22条第1項）による内容確認を行い、非公開箇所が条例第7条第2号及び第3号の非公

開情報であることを確認した。

また、「(2) 弁護士と職員等との打合せを行った日時、場所、内容等がわかる文書」の不  
存在決定については、市の担当職員からの事情聴取を行った。その結果、担当弁護士と市職  
員等との面談での打ち合わせはなされておらずその旨の書面等はないこと、市職員と弁  
護士事務所事務員との電話連絡はあるもののその録音やメモなども存在しないことを確認し  
た。また、市職員と弁護士又は弁護士事務所事務員とのメールのやり取りはあるため、当審  
査会がいわゆるインカメラ手続きによる内容確認を行った。しかし、そもそも市職員が行っ  
たメールのやりとりは、担当者以外の職員と共有もされているものではなく「職員が職務上  
作成し・・・組織的に用いるもの」たる公文書（条例第2条第2号）に当たるものではなか  
った。

以上のとおり、令和2年2月12日付け公文書部分公開決定及び同日付け公文書不  
存在決定は、妥当であると判断する。

### 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 審査経過

令和2年（2020年）	1月28日	実施機関から諮問書を受領
	2月12日	実施機関から「決定理由説明書」を受領
	3月5日	審査請求人から「決定理由説明書に対する意見書」 を受領
	3月19日	審議（第1回） （実施機関から意見聴取）
	7月30日	審議（第2回） （審査請求人及び実施機関から意見聴取）
	8月26日	審議（第3回）
	9月29日	審議（第4回）
	10月20日	答申