

(審査案件：諮問第 15 号)

答 申

第 1 審査会の結論

石垣市長が行った令和元年 12 月 25 日付け公文書不存在決定（石企企第 499 - 1 号）について、条例上の公開決定期限（第 11 条第 1 項）を徒過しており、妥当でない。この期限の徒過は、実施機関が条例を正確に理解しなかったことにより生じたものであり、今後は、総務課と実施機関がきちんと連携し、情報公開制度が適切に運用されるよう求める。

また、請求文書が不存在であること自体は認められ、その点においては、同公文書不存在決定は妥当である。

第 2 審査請求の経緯

- 1 令和元年（2019 年）10 月 30 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、「石垣市自治基本条例策定に関する以下の資料（1）条例策定に関する諮問書及び答申書（2）石垣市自治基本条例策定審議会の委員名簿（3）同審議会の議事録及び資料（全 14 回）（4）策定審議会以外に自治基本条例策定に関し設置された検討会議等の組織、構成メンバー及び議事録（5）自治基本条例逐条解説及び同改正に係る起案書」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 令和元年（2019 年）11 月 13 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公開決定（石企企第 499 号）を行い、審査請求人に通知した。
- 3 令和元年（2019 年）12 月 25 日、実施機関は本件請求に対し、公文書不存在決定（石企企第 499-1 号）を行い、審査請求人に通知した。
- 4 令和 2 年（2020 年）3 月 24 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」及び「決定理由説明書に対する意見書」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

公文書不存在決定（石企企第 499-1 号）を取り消し、公文書としての議事録、又は音声デ

ータ、会議資料、職員のメモ等会議の内容がわかる文書を公開することを求める。

(1) 石垣市情報公開制度は、公開請求から 15 日以内に決定すると聞いている。(情報公開請求日：令和元年 10 月 30 日)

請求した一部の議事録等は既に公開されているが、審議会の議事録などは請求から約 2 月も遅れたのか。多量の文書の時には、延長する制度もあることは聞いているが、不存在的に 2 月も遅れる理由を説明していただきたい。

(2) 自治基本条例を策定する際のワーキングチーム、市民検討会議の議事録は綺麗にまとめられており、音声データを元に議事録を作成していることがわかるが、一番重要な条例に基づき設置された策定審議会の議事録が一切ないなんて信じられない。会長をどのように選んだのか、職員や市民の代表が練りに練った条例案をどのように審議したのか、一切の記録がないなんて本当にありえるのか。

(3) 公文書は市民の財産で、市長や市の職員のものではない。市民は知る権利を有しており、あるべきものを簡単に「無い」と言わないでいただきたい。自治基本条例はまちづくりの基本設計書で、そのような想いを込めてこの条例が策定されたかは、未来の市民へ残すべき財産である。

(4) 「議事録」でなくとも、会議録、要点記録、会議メモ、ボイスレコーダー等の記録など、一般的に公文書として認知されている文書は全て情報公開制度の対象である。

2 決定理由説明書に対する意見書における主張

① 意見の前提として

本審査請求は、令和元年 12 月 25 日、石企企第 499-1 号で審査請求人に対し行った公文書不存決定通知による処分に対して行ったものであり、今回の実施機関からの説明も「審議会の議事録、音声データ等は確認できなかった」との内容になっているが、石企企第 36 号の「決定理由説明書」には「1 公文書の決定処分の内容」について「開示」にチェックが記されているが、何が開示されることになるのか、実施機関は何の説明をしているのか、石垣市情報公開及び個人情報保護審査会は審査請求人に対し何の意見を求めているのか全くもって意味不明である。

ワーキングチーム等の議事録については既に公開手続きが済んでおり、今回の審査請求とは趣旨が異なる。

本審査請求の主旨は、令和元年 10 月 30 日情報公開請求に対し、(1)実施機関が石垣市情報公開条例第 11 条及び第 12 条の規定に違反し、延長手続き等を経ることなく不当に決定を遅らせたこと、(2)存在するはずの公文書に対して公文書不存決定を行ったことに対し行ったものである。

石垣市情報公開及び個人情報保護審査会に対し、改めて今回の請求について時系列を追って問題点を説明する。

ア 令和元年10月30日付けで、審査請求人は石垣市長に対し次のとおり情報公開請求を行った。

石垣市自治基本条例策定に関する以下の文書

- (1) 条例策定に関する諮問書及び答申書
- (2) 石垣市自治基本条例策定審議会の委員名簿
- (3) 同審議会の議事録及び資料(全14回)
- (4) 策定審議会以外に自治基本条例策定に関し設置された検討会議等の組織、構成メンバー及び議事録
- (5) 自治基本条例逐条解説及び同解説に係る起案書

保存年限経過で文書不存在の場合は、当該文書に係る保存年限、保存期間、廃棄台帳等、その経緯が分かる文書

イ 令和元年11月13日付けで、次の内容が記された「公文書公開決定通知書」を受け取った。

石垣市自治基本条例策定に関する以下の文書

- (1) 条例策定に関する諮問書及び答申書
- (2) 石垣市自治基本条例策定審議会の委員名簿
- (3) 同審議会の議事録及び資料(全14回)
- (4) 策定審議会以外に自治基本条例策定に関し設置された検討会議等の組織、構成メンバー及び議事録
- (5) 自治基本条例逐条解説及び同解説に係る起案書

公開請求に対し、全部公開するとの内容で、この内容が正確であれば、策定審議会の議事録は公開されていることになる。公文書公開決定がなされた場合、その通知書には不服申し立ての教示はない。請求者の要求に全て応えるという事なので不服は生じないと考えるのが一般的だが、公開決定された文書をいくら探しても策定審議会の議事録はない。明確に(3) 同審議会の議事録及び資料と書いてあるにも係らず何度探しても見つけることはできなかった。

審査請求人は、実施機関に対し、議事録が無いこと、漏れているなら早急に対応してほしい旨を何度も連絡した。

ウ 令和元年12月25日付けで、次の内容が記された「公文書不存在通知書」が届いた。

石垣市自治基本条例策定に関する以下の文書

- 【(3) 同審議会の議事録及び資料(全14回)】中、議事録
- 【(4) 策定審議会以外に自治基本条例策定に関し設置された検討会議等の組織、構成メンバー及び議事録】中、ワーキングチームの第13回以降の会議

実施機関で保有したことがないとの項目にチェックが記されていた。つまり、上記イ

の決定通知の(3)と(4)については誤りであると認めたものである。審査請求人は、この公文書不存通知書によって行われた処分に対し、審査請求を行っている。なお、その誤りの事実・経緯を説明することなく10月30日の公開請求に対し、12月25日付けで不存決定通知を行うことは、情報公開制度に対する信頼を著しく損ねる、市民に対する背任行為である。さらに、公開してもいない文書を、あたかも公開したかのような処分は、市民の持つ不服申立制度をも無力化する極めて悪質な行為であることを強く指摘する。

② 議事録等の不存について

自治基本条例を策定するにあたり、石垣市において「石垣市自治基本条例策定審議会設置条例」が定められ同条例第7条は次のように定められていた。

(議事の公表)

第7条 審議会の議事は、市の広報誌、ホームページ等で広く市民に公表する。

自治基本条例を策定する際のワーキングチーム、市民検討会議の議事録は適正にまとめられており、広報、地元マスコミ等を通して市民に情報共有されていた。それなのに一番重要な、条例に基づき設置された策定審議会の議事録が一切ないなんてことが本当にあるのか。条例で議事の公表を謳いながら、音声データすら保有したことが無いということがありえるのだろうか。審議会の会長は、委員の互選によって定めると条例で規定されているが、誰が会長になったのかも一切の記録がないというのだろうか。

③ (5) 自治基本条例逐条解説及び同解説に係る起案書について

自治基本条例の逐条解説は、令和元年11月13日付けで公開され受け取ったが、同逐条解説を定めた「起案書」は公開されていない。公開漏れなのか、不存なのか、それとも別の理由なのか明確な説明を求めたい。

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

審査請求人より請求があった「自治基本条例策定審議会議事録」及び「自治基本条例策定推進ワーキングチームの第13回以降の議事録」については、企画政策課内に保管している「H20、21自治基本条例策定審議会関係綴」、「平成21年度自治基本条例策定審議会」、「H18～21自治基本条例策定推進ワーキングチーム綴」、「H18～21自治基本条例策定推進ワーキング会議関連綴」を確認したが、該当する資料は確認できなかった。また、音声データについても、当課パソコンにて保有しているデータを確認したが、確認できなかった。

令和元年10月30日付け公文書公開請求書により審査請求人より請求のあった「同審議会の議事録及び資料」、「策定審議会以外に自治基本条例策定に関し設置された検討会議等

の組織、構成メンバー及び議事録」については、求めのある資料に対し保有している資料は公開している。

2 事情聴取における主張

(令和2年7月30日審査会)

本件請求に対し、現存する全ての公文書を公開したという認識で、令和元年(2019年)11月13日付けの公文書公開決定通知を行った。

不存在決定通知が遅れたことについては、不存在の通知を行わなければならないことを失念していた。

(令和2年8月26日審査会)

審議会の議事録を作成した記憶はなく、作成していたらきちんとファイリングされていると思う。ワーキングチームの13回以降の議事録についても記憶がない。

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。

実施機関は、本件請求文書について、公文書不存在決定をした。それに対し、審査請求人は、不存在決定を取り消し、公文書としての議事録、又は音声データ、会議資料、職員のメモ等会議の内容がわかる文書を公開することを求めた。

(1) 当初、不存在決定が出されていないことについて

ア 事実経過

本件においては、令和元年10月30日の公開請求に対し、11月13日付で公文書公開決定をしたものの、審査請求人からの請求文書の一部が開示されていないとの問い合わせを受け、同年12月25日に改めて請求文書の一部について、不存在決定が出された。

加えて、形式的には本答申の対象外ではあるが、令和2年9月1日にも、やはり請求文書の一部について、不存在決定が出された。

イ 条例の規定・趣旨

条例上、公開請求に係る公文書を保有していないときは、公開しない旨の決定をし、公開請求者に対し、その旨を書面により通知しなければならないとされる（第9条第2項）。同規定の趣旨は、特に全部公開決定に対しては審査請求（不服申立）ができないことを前提に、開示請求に対する行政機関による法の適用関係を明確にし、不服がある者からの不服申立の機会を広く確保することにある。

また、条例上、公文書の公開決定の期限は、第11条及び第12条において、厳格に定められている。同規定の趣旨は、早期の決定により、請求者が、開示された資料については早期に利用を開始し、開示されなかった資料については早期に審査請求申立て等の検討をできるようにすることにある。

ウ 条例違反の存在

本件において、上記二つの不存在決定は、条例第11条第1項に違反しており、実質的には条例第9条第2項にも違反していたといえることができる。

エ 条例違反が発生した理由

そこで、実施機関がなぜ期限までに不存在決定をしなかったのかについて、当審査会が実施機関に事情聴取した。

実施機関としては、実施機関が現在有している資料は全て開示し、その中で非開示とした文書（部分）はなかったことから、その場合は開示決定をすればよいと考えており、別途不存在決定を出すことを思い浮かばなかったというものであった。不存在決定の対象文書について、調査していなかったとか、調査に時間がかかった、ということではないとのことであった。

当審査会においても、次項以下で詳しく述べる通り、インカメラ手続き等によって、実施機関が現在有している資料の全てを確認したうえで存在するものは開示していたことは確認している。また、全ての市役所職員が情報公開請求制度の詳細について習熟することは現実的には困難であることを考えれば、調査をしていなかったわけではなく不存在決定をすることを思い浮かばなかった旨の実施機関の言い分も、理解できないものではない。

オ 再発防止についての当審査会の判断

しかし、ウで述べた通り、行政機関全体の判断として妥当でないことは当然であり、そのことによって不服申し立ての機会が封じられる請求者・審査請求人の権利侵害は重大である。審査請求人が言うように、公開請求者は、公開されていない文書があることに気づいても、実施機関による公開する旨の決定がなされている以上、後に公開されていないその余の文書も公開されるものと信頼するのが通常であろう。その信頼に基づき公開されるまでの間、公開請求者は、当該公文書の公開を待ち続けなければならないという不安定な状態が継続することも問題である。

したがって、当然のことながら、再発防止が、今後徹底されることが必要不可欠である。

今回の事例は、エで述べたように、実施機関の情報公開条例の理解不足を原因に発生している。ただ、全ての市役所職員が情報公開制度の詳細についてまで習熟すべきとするのは酷である。したがって、情報公開制度の条例の解釈、運用については、所管する総務課において、きちんと実施機関に説明・指導することが求められる。

今回の事例に即してより具体的に言えば、総務課において、請求文書と開示文書とを突き合わせ、請求文書の一つ一つについて、公開、非公開、不存在のいずれかの判断がなされているのかを確認し、不足があれば実施機関に指導すべきであったと言え、今後は同様の指導が徹底されることを求める。

今後も、総務課と実施機関がきちんと連携し、情報公開制度が適切に運用されるよう求める。

(2) 審議会の議事録が不存在であるか否かについて

審議会の議事録については、現在及び審議会開催当時の担当課職員に事情聴取を行った。

その結果、①審議会の議事録を作成した記憶がないこと、②石垣市自治基本条例の制定にかかる記録は約10数冊の一まとまりのファイルに全てまとめられており、当初は担当課の戸棚に保管されていたところ、平成27年に書庫に移されたこと、平成30年に再び担当課に戻されて、現在は担当課において保管されていること、③実施機関において、現在保管されている上記10数冊のファイル全てを確認したうえで、議事録が存在しないことを確認して不存在決定をしたこと、などを聴取した。

併せて、当審議会としても、これらのファイルのうち審議会にかかる部分をインカメラ手続きによって確認し、④議事録が綴られていないこと、⑤綴られていた議事次第を見ても議事録を確認する旨の議事が記載されておらず、当時から議事録がなかったことが伺われること、⑥論点整理等の残された資料を確認すればそれをもって議事録がなくとも審議の内容はある程度把握できることからそのために議事録をあえて作成しなかった可能性も考えられること、などを確認した。さらに、⑦平成27年に書庫に移された旨の記録や、実際の書庫、現在の担当課での資料の保管状況を目視により確認し、現在審議会の議事録が存在しないことを確認した。

以上のとおり、議事録がそもそも作成されなかった可能性も十分に伺われる上、実際に現状保管しうる場所を全て確認しても発見できなかったことから、現在審議会の議事録は不存在であると考えざるを得ず、その点においては今回の不存在決定は妥当であると考えられる。

なお、付言すると、設置条例第7条において、「審議会の議事は、市の広報誌、ホームページ等で広く市民に公表する」と定められており、議事録を作成すべき義務があるようにも見え、また公表も求められている。しかし、今回当審査会において、議事録の作成も、市民への公表の事実も、確認することはできず、このことについては遺憾に思われる。

(3) ワーキングチームの13回目以降の会議録が存在するか否かについて

ワーキングチームの13回目以降の会議録についても、現在及びワーキングチーム開催当時の担当課職員に事情聴取を行った。

その結果、①ワーキングチームの13回目以降の会議録を作成したかどうか担当者の記憶は定かでないこと、②石垣市自治基本条例の制定にかかる記録は約10数冊の一まとまりのファイルに全てまとめられており、当初は担当課の戸棚に保管されていたところ、平成27年に書庫に移されたこと、平成30年に再び担当課に戻されて、現在は担当課において保管されていること、③実施機関において、現在保管されている上記10数冊のファイル全てを確認し、ワーキングチームの13回目以降の会議録が存在しないことを確認して不存在決定をしたこと、などを聴取した。

併せて、当審査会としても、これらのファイルのうちワーキングチームにかかる部分をインカメラ手続きによって確認し、④12回目までの会議録は綴られているにもかかわらずそれ以降の会議録が綴られていないこと、を確認した。さらに、⑤平成27年に書庫に移された旨の記録や、実際の書庫、現在の担当課での資料の保管状況を目視により確認し、請求文書が存在しないことを確認した。

以上のとおり、ワーキングチームの13回目以降の会議録については、12回目までと同様に作成されていた可能性は消えないものの、会議録の作成を義務付ける法的根拠は見当たらないことから作成されなかった可能性もなくはないことや、実際に現状保管しうる場所を全て確認しても発見できなかったことから、現状において、不存在であると考えざるを得ず、今回の不存在決定をしたこと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。

4 なお、逐条解説に係る起案書について不存在であるかどうかについて

2(2)(3)と同様に担当者に確認し、不存在であることを確認したうえで、当審査会から実施機関に対し、早急に不存在決定を請求人に通知するよう求めた。

その結果、令和2年9月1日付けで、不存在決定が出されている（石企企第304号）。

第6 審査経過

令和2年（2020年）	3月30日	実施機関から諮問書を受領
	3月30日	実施機関から「決定理由説明書」を受領
	4月27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
	7月30日	審議（第1回） （実施機関から意見聴取）
	8月26日	審議（第2回） （実施機関から意見聴取）
	9月29日	審議（第3回）
	10月20日	答申