

徳島市情報公開・個人情報保護審査会答申

(徳情個審答申第32号)

令和元年7月12日

徳情個審答申第32号

令和元年7月12日

諮問実施機関

徳島市長 遠藤 彰良 殿

徳島市情報公開・個人情報保護審査会

会長 豊永 寛二

徳島市情報公開条例第19条第1項の規定に基づく諮問について（答申）

平成30年12月6日付け行財発第54号により徳島市長から諮問のありました公文書非公開決定に関する審査請求の件について、次のとおり答申します。

第1 審査会の結論

徳島市長が行った公文書非公開決定（平成30年10月23日付け市環発第443号。以下「本件処分」という。）については、理由の提示に不備があるため、取り消すべきである。

第2 事案概要

- 1 平成30年10月12日付けで審査請求人は、徳島市長に対し「平成29年度の地域清掃の徳島市環境衛生組合の実施計画書等により確認された各環境衛生組合の参加人数」と特定して、徳島市情報公開条例（平成19年徳島市条例第1号。以下単に「条例」という。）第5条に基づき公文書公開請求を行った。
- 2 平成30年10月23日付けで徳島市長は、文書不存在のため請求対象文書を保有していないことを理由として本件処分を行った。
- 3 平成30年11月30日付けで審査請求人は、本件処分に不服があるとして、審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。
- 4 当審査会における審査に際し、徳島市長に対して決定理由説明書の提出を求めたところ、平成30年12月14日に同文書が提出された。また、同日、審査請求人から口頭意見陳述申立書の提出があり、平成31年1月8日に口頭意見陳述を行った。

第3 審査請求人の主張の要旨

本件審査請求における審査請求人の主張は、審査請求書、口頭意見陳述申立書及び口頭意見陳述の内容から、概ね次のとおり要約される。

- 1 本件処分は、公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号）に違反しており、違法である。

- 2 本件処分により、審査請求人は知る権利を侵害されている。
- 3 請求対象文書は、徳島市の職員が徳島市のパソコンに入力した文書であり、徳島市が共用していることから、「公文書」に当たる。
- 4 平成 29 年度の地域清掃について、環境衛生組合各支部の参加人数は開示されているところ、同様に徳島市のパソコンに入力されているはずの単位環境衛生組合（以下「単位組合」という。）の参加人数について不開示とするのは違法である。
- 5 市民環境政策課長からの手紙には、単位組合ごとの集計について、現在手元に存在しないと記載されており、廃棄されたものと解されるが、いつ、なぜ、廃棄したのか。

第 4 徳島市長の主張の要旨

本件審査請求における徳島市長の主張は、決定理由説明書の内容から、概ね次のとおり要約される。

- 1 請求対象文書は、徳島市環境衛生組合連合会（以下「連合会」という。）が単位組合から提出される実施計画書をもとに集計、保有している文書であり、徳島市は保有していない。
- 2 地域清掃事業委託業務の実施状況の把握については、連合会から提出される実績報告書及び環境衛生組合各支部の参加人数一覧表をもって達成できており、環境衛生組合各支部の下部組織である単位組合ごとの参加人数を求める必要性がないと考えているため、単位組合ごとの参加人数に関する文書は取得、保有していない。

第 5 当審査会の判断

1 請求対象文書の「公文書」該当性について

- (1) 請求対象文書は、「単位組合ごとの参加人数（がわかる文書）」であるが、徳島市が連合会から環境衛生組合各支部の参加人数の提出を受け、保有していることから、徳島市長の主張するように、連合会において各単位組合の参加人数を集計したと認められる。

これに対し、審査請求人は、請求対象文書について、徳島市の職員が徳島市のパソコンに入力した文書であり、徳島市が共用していることから、「公文書」に当たると主張している。

公開請求の対象となる「公文書」の定義として、条例第 2 条第 2 号では、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書等であつて、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」としており、仮に請求対象文書を職員が作成又は取得し、組織的に用いるものとして保有しているのであれば、当然に請求対象文書の不存在を理由とした本件処分は取り消されるべきこととなる。

- (2) このことに関して、当審査会が徳島市長に対して行った質問に対し、提出された

回答及び文書から、連合会と徳島市との関係については次の事実が認められる。

ア 連合会の規約上、徳島市の市民環境政策課が唯一の事務所とされている。

イ 連合会の会長は、上記事務所にておおむね週4日、1日あたり3時間程度の事務を行っている。

ウ 市民環境政策課の職員が文書作成を含む連合会の事務補助を行っている。

エ 当該職員が連合会の事務で使用するパソコンは、徳島市のネットワークに接続されており、市民環境政策課の他の職員も連合会関係で作成された文書ファイルを開覧することができる。

オ 当該職員が連合会の事務補助として作成した文書は、当該職員の机、市民環境政策課内のキャビネット、フロア倉庫等に保管されており、机は独立した鍵による施錠であるが、キャビネットは共用鍵による施錠であり、フロア倉庫は施錠されていない。

(3) 前記(1)の「公文書」の定義のうち、「実施機関が保有しているもの」という要件については次のように解される。

ア 「保有している」とは、物を事実上支配している状態を意味する。文書、図画又は電磁的記録を書庫等で保管し、又は倉庫業者等に保管させている場合であっても、当該文書、図画又は電磁的記録を事実上支配（当該文書、図画又は電磁的記録の作成、保存、閲覧・提供、移管・廃棄等の取扱いを判断する権限を有していることを意味する。）していれば、「保有している」に該当する。

イ また、一時的に、文書を借用し又は預かっている場合等、当該文書、図画又は電磁的記録を支配していると認められない場合は、「保有している」には当たらない。

(4) 請求対象文書について、前記(3)の「公文書」該当性を検討すると、まず、連合会の文書は、市民環境政策課のキャビネットや倉庫に同課の文書と一緒に保管されており、また、そのデータについても同課のパソコンを使用して同課の職員によって作成されていることが認められる。

その一方で、当該職員による連合会の事務補助は、連合会の会長の指示に基づいて行われているものであり、また、審査請求人に対し、他の市民環境政策課の職員が連合会の別の文書を開示した際には、連合会の会長の了承を得た上で借用し、開示していることが認められる。さらに、連合会は、任意団体であるところ、徳島市長が連合会の意思決定に直接関与する関係にはなく、実態としても、徳島市長が連合会に対して、法的権限があるかのように行動しているとは認められない。

これらのことからすれば、徳島市長が連合会の文書の作成・保管について一定の関与をしていることが認められるものの、一方で徳島市長の判断のみで連合会の文書の作成・保存・閲覧・提供・移管・廃棄等を行うことができるとは認められないため、連合会の文書を徳島市長が事実上支配しているということとはできない。

(5) 以上のとおり、請求対象文書を徳島市長が「保有している」と認めることはできず、請求対象文書は「公文書」に当たらない。

2 その他の審査請求人の主張について

(1) 審査請求人は、公文書等の管理に関する法律に違反していると主張しているが、同法をもって公文書の公開義務が法的に根拠づけられるものではないし、そもそも同法の規定は地方公共団体に直接適用されるものでない。

(2) また、知る権利を侵害されていると主張している点について、条例第1条で市民の知る権利を尊重することを定めており、これを受けて、条例第7条本文において、公文書について原則公開しなければならないことを定めている。

しかしながら、実施機関において保有していない公文書を公開することができないことは明らかであるから、条例の規定に基づき文書不存在を理由として非公開とする決定がなされたとしても、そのことが直ちに知る権利を侵害するものとはいえない。

(3) 次に、環境衛生組合各支部の参加人数が開示されていることから、同様に徳島市のパソコンに入力されているはずの請求対象文書について不開示とするのは違法であると主張するが、環境衛生組合各支部の参加人数については、徳島市長が委託業務の実施状況の把握のために「保有している」ものであって、前記1のとおり「保有している」と認められない請求対象文書と取扱いが異なるのは当然のことである。

(4) さらに、審査請求人に対する市民環境政策課長からの手紙に、単位組合ごとの集計については現在手元に存在しない旨が記載されていることから、当該公文書は廃棄されたものと解されることとして論難する。

しかし、廃棄されたかどうかは定かでないが、仮に存在しているとしても、前記1のとおり当該文書はそもそも「公文書」に当たらないものであるから、審査請求人の主張は認められない。

(5) 以上のとおり、審査請求人の主張は、いずれも採用することができず、徳島市長が文書の不存在を理由に非公開としたことは妥当である。

3 理由の提示の妥当性について

(1) 徳島市行政手続条例（平成11年徳島市条例第1号）第8条第1項では、「行政庁は、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、同時に、当該処分の理由を示さなければならない」と定められている。

このように理由を提示すべきものとしているのは、行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、申請者が事後の救済手続を利用する際の便宜を与える趣旨に出たものと解するのが相当である。

このような理由の提示の趣旨にかんがみれば、提示する理由の程度は、どのような事実を基に処分が行われるかが申請者において十分に認識しうる程度であることが必要であり、単に根拠条項のみの提示や抽象的、一般的理由の提示では不十分で

あるといわなければならない。

- (2) 本件処分は、前記第4の1のとおり、請求対象文書が市民環境政策課の執務室等に物理的に存在していないことを理由とするのではなく、任意団体である連合会が保有している文書であって、条例第2条第2号にいう「公文書」に当たらないことを理由としてされたものであるが、前記1の(2)のような連合会と徳島市との関係、市民環境政策課の執務室等における連合会の文書の保管状況等を踏まえれば、本件処分に当たっては、前記1の(4)のような「公文書」該当性についての検討が必要とされるところであり、前記(1)の理由の提示の趣旨にかんがみれば、そのような検討の結果として、「条例にいう「公文書」に当たらない」と判断した理由を記載することが求められることとなる。

このことは、事後救済手続の便宜という観点において、請求対象文書が物理的に存在しているか否かを争うのと、法的な判断の適否を争うのとでは、審査請求や抗告訴訟のあり方が大きく異なることから明らかである。

しかし、本件処分に係る公文書非公開決定通知書においては、公開しない理由として「当該公文書を保有していない」の欄にチェックが入れられ、その理由として「文書不存在のため」と記載されているにすぎず、「条例にいう「公文書」に当たらない」と判断した理由が何ら記載されていない。

したがって、本件処分における理由の提示は十分なものとはいえず、徳島市行政手続条例第8条第1項の定める理由の提示の要件を欠くものであると認められる。

第6 結論

以上により、本件処分については、請求対象文書は条例上の「公文書」に当たらず、文書の不存在を理由として非公開とした判断は妥当であるが、その理由の提示については徳島市行政手続条例第8条第1項に違反する瑕疵があるといえるため、本件処分は取り消されるべきである。

以 上

《参考1》

審査会委員

会 長	豊永 寛二
委 員	喜多條 高資
委 員	近藤 雅美
委 員	永本 能子
委 員	村崎 文彦

《参考2》

審査会の審議経過

年 月 日	審 議 経 過
平成30年12月 6日	徳島市長から諮問書を受理した。
平成30年12月14日	徳島市長から決定理由説明書が提出された。
平成31年 1月 8日 (30年度第8回審査会)	審査請求人の口頭意見陳述を行った。
平成31年 1月22日	徳島市長に質問書を送付した。
平成31年 2月 5日	徳島市長から回答書が提出された。
平成31年 2月25日 (30年度第9回審査会)	諮問の審議を行った。
平成31年 3月11日 (30年度第10回審査会)	諮問の審議を行った。
令和元年 5月10日 (元年度第2回審査会)	諮問の審議を行った。
令和元年 6月 3日 (元年度第3回審査会)	答申案の検討を行った。
令和元年 7月12日 (元年度第4回審査会)	答申案の検討を行った。