

答 申 第 2 7 号
平成 24 年 12 月 27 日

加古川市長 樽 本 庄 一 様

加古川市情報公開・個人情報保護審査会
委 員 長 吉 川 直 人

加古川市情報公開条例第 16 条第 1 項の規定に
基づく諮問について（答申）

平成 24 年 5 月 21 日付け加街整第 46-1 号による下記の諮問について、別紙のとおり答申します。

記

「①加街整第 821 号で開示された④「公共団体施行土地区画整理事業に伴う審議会の運営について」の文書一式」

「②①の文書を作成した職員がわかる文書一式」

に係る公文書部分開示決定に対する異議申立て

答 申

1 審査会の結論

「①加街整第 821 号で開示された④「公共団体施行土地区画整理事業に伴う審議会の運営について」の文書一式」（以下「本件請求文書①」という。）及び「②①の文書を作成した職員がわかる文書一式」（以下「本件請求文書②」という。）の開示請求に対し、加古川市長（以下「実施機関」という。）が平成 24 年 3 月 30 日付けで行った公文書部分開示決定は妥当である。

2 諮問までの経過

- （１）異議申立人（以下「申立人」という。）は、平成 24 年 3 月 19 日付けで、加古川市情報公開条例（平成 10 年条例第 27 号。以下「条例」という。）第 9 条第 1 項の規定により、実施機関に対し、本件請求文書①及び本件請求文書②の開示を請求した。
- （２）実施機関は、本件請求文書①については、「公共団体施行土地区画整理事業に伴う審議会の運営について」（以下「本件開示文書」という。）を公文書として特定のうえ開示の決定をし、また、本件請求文書②については、文書自体を作成した職員がわかる文書は作成しておらず、公文書は存在しないとして不開示の決定をし、平成 24 年 3 月 30 日付け加街整第 1000 号にて申立人に通知した。
- （３）申立人は、本件開示文書については、本文の近隣市の状況の記載はほとんど虚偽であるとし、また、本件請求文書②については、公文書を作成するのであるから作成者のわかる起案書は存在するとともに、メモ又は覚書なども残っているはずであるとして、平成 24 年 4 月 10 日付けで、実施機関に対し、行政不服審査法（昭和 37 年法律第 160 号）第 6 条の規定による異議申立てを行った。
- （４）実施機関は、平成 24 年 5 月 21 日付けで条例第 16 条第 1 項の規定により、加古川市情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）に対し、本件異議申立てについて諮問した。

3 申立人の主張要旨

(1) 異議申立ての趣旨

ア 本件開示文書については、事実に基づいた公正な文書の開示を求める。

イ 本件請求文書②については、文書不存在を取消し、対象文書の全部開示を求める。

(2) 異議申立ての理由

申立人は、主として以下の理由により、異議を申し立てている。

ア 近隣市の状況に関する記載はほとんど虚偽である。自身も電話での聞き取り調査をしたが、その事実とは異なる。また、宝塚市の欄についても、担当係長は、記載されている内容と自ら電話で確認した内容が違うことを認めている。

イ 公文書を作成するのであるから作成者のわかる起案書は存在する。また、電話で確認したとの事であるから、メモ又は覚書などが残っているはずである。

ウ 虚偽の公文書作成は、条例第1条の規定を妨害しており、内容について加古川市には当然説明責任がある。

エ 情報公開において虚偽の公文書を作成し、平成23年7月19日付け審査会答申第20号（以下「答申第20号」という。）を意図的に誤らせたことは、決して許すべきことのできない重大な不正であり、市街地整備課が近隣市の名を騙り事実と異なることを記載し、著しく他市の名誉を傷つけたことの責任は重大である。

オ 今回の不服申立てに係る事件に関し、加古川市情報公開・個人情報保護審査会条例（平成17年条例第4号。以下「審査会条例」という。）第6条第4項を適用して調査されることを要求する。

また、審査会の見解、今後の対応（虚偽公文書作成・偽計業務妨害の疑い）についても回答してほしい。

カ 外部委員を入れた調査委員会の設置や、審査会もできれば刑事告発をしてほしい。

4 実施機関の主張要旨

実施機関の主張は、大要以下のとおりである。

(1) 公文書開示請求においては、条例第3条第2号に該当する公文書については、修正や訂正等を行うことなくあるがままの状態を開示しなければならない。

よって、本件請求文書①に対する公文書については、本件開示文書以外に存在しないことから、本決定を行ったものである。

(2) 開示された文書の内容に疑義があることについては、情報公開制度における公文書の開示にかかる問題ではない。

(3) 本件開示文書に記載された内容については、調査時間や調査方法の違いもあり差異が生じた結果になったが、当時においては、決して嘘偽りの文書ではない。

(4) 組織としての意思決定は、平成23年5月6日付け加街整第95号（以下「第95号」という。）において行っており、これとは別に意思決定を図るような起案自体はそもそも行う必要がないため、本件請求文書②は文書不存在としたものである。

5 審査会の判断

(1) 本件請求文書①について

ア 本件開示文書について

本件開示文書は、平成24年3月6日付け加街整第821号（以下「第821号」という。）で公文書部分開示決定を行い、開示をした公文書のうちの一部である。

本件開示文書は、公共団体施行土地区画整理事業に伴う審議会の運営に関して、当審査会が異議申立てにかかる審査のため、実施機関に提出を求めた資料であって、加古川駅北土地区画整理事業における土地区画整理審議会委員協議会（以下「委員協議会」という。）の位置付けについての説明と、近隣市（姫路市、明石市、宝塚市、西宮市、尼崎市）における委員協議会の有無、構成員・開催期、内容等、地区例について表形式でまとめられている。

イ 本件請求文書①に対する公文書の特定について

申立人は、事実に基づいた公正な文書の開示を求めるという趣旨で異議申立てを行っており、近隣市の状況に関する記載はほとんど虚偽で、現に自身が電話で聞き取り調査をした事実と異なると主張し、宝塚市の欄についても、担当係長は、記載されている内容と自ら電話で確認した内容が違うことを認

めていると主張する。

また、口頭意見陳述において、公文書の開示は、修正や訂正等を行うことなくあるがままの状態で行わなければならないという実施機関の説明に関し納得している旨も述べている。

一方で、実施機関は、本件請求文書①に対する公文書については、本件開示文書以外に存在しないことから、本決定を行ったものであると主張する。

当審査会は、両者の主張を判断すべく、以下のとおり調査審議を行った。

(ア) まず、申立人が開示を求めている文書は、「公共団体施行土地区画整理事業に伴う審議会の運営について」の文書一式に、あえて「加街整第 821 号で開示された」と限定をしていることから、その範囲内で内容の確認を行った。

(イ) 第 821 号は、「加古川市情報公開・個人情報保護審査会が平成 23 年 7 月 19 日付けでの答申第 20 号を作成するさいに加古川市が審査会に提出した意見書、資料一式（加古川市情報公開・個人情報保護審査会条例第 10 条より）」という内容での開示請求であり、審査会に対し提出された文書を特定し、部分開示決定を行ったものである。

(ウ) 確かに当審査会は、実施機関に対し、答申第 20 号の審議にあたって、平成 23 年 4 月 28 日付けで本件開示文書である「他市における審議会委員協議会の設置状況」の提出を求めた。

なお、本件開示文書以外に、近隣市の委員協議会の設置状況等にかかる資料が当審査会へ提出された事実はない。

(エ) 次に、本件開示文書以外の文書が存在するか否かを検討したが、本件開示文書がその様式や内容から現に審査会に提出された資料と同一文書であると認められ、また、その提出については、第 95 号（起案の内容等は後述のとおり）で意思決定がなされている。重ねて同様の意思決定を行い、文書を作成することは不自然であり、むしろ申立人の主張するような公正な文書の存在を肯定する特段の事情を見出すことの方が困難である。

よって、以上のことから、本件請求文書①に対する公文書として、本件請求文書を特定の上、開示したことは妥当である。

(2) 本件請求文書②について

当審査会は、両者の主張を判断すべく、以下のとおり調査審議を行った。

ア 本件請求文書②の存否について

申立人は、公文書を作成するのであるから作成者のわかる起案書は存在すると主張する。

一方で、実施機関は、組織としての意思決定は、第 95 号において行っており、これとは別に意思決定を図るような起案自体はそもそも行う必要がないため、文書は存在しないと主張する。

(ア) 第 95 号の内容について

- a 起案書の件名には「異議申立て審査（諮問第 20 号～第 22 号）にかかる資料の提出について」と記載されており、平成 22 年 12 月 9 日に提起された公文書不開示決定にかかる異議申立てに対して、審査会が調査審議を行うために求めた資料の提出について、実施機関内で意思決定を行った起案書であることが確認できる。
- b 起案書には保存期間、決裁区分、起案日、決裁日、分類番号、文書番号、起案者（所属名、氏名、押印等）、件名、決裁・合議者（役職、押印）等及び伺い文欄に起案の内容が記載されており、都市計画部長が決裁者となっている。
- c また、起案書中の伺い文欄には、提出文書として「①他市における審議会委員協議会の設置状況（委員構成、審議内容、法的根拠等）」をはじめ、審査会に提出された文書についての記載がされている。

(イ) 起案について

- a そもそも、起案とは、行政機関の意思決定を具体化する基礎となる原案を作ることであり、起案を担当するものを起案者、起案された文書を起案文書というたされている。
- b 実施機関によると、起案の実務については、起案文書の作成全てを一人の職員が担当する場合もあれば、内容が多岐にわたったり大量である場合等は、複数の職員が分担して起案することもあり、そのような際には複数の起案者もしくは当該担当課に属する他の職員のうちの代表者一人が起案書の起案者欄に自らの名前を表記して起案書を回議するとのことである。

(ウ) 開示文書として第 95 号を特定することについて

- a 上記 5（2）ア（ア）及び（イ）を勘案すると、本件請求文書②に対して、この第 95 号を開示文書として特定することも考えられるが、実施機関

は、起案書に表記された起案者が本件開示文書の作成者と異なるため、文書は存在しないとの判断をしたとのことである。

- b また、申立人は、過去の開示請求により第 95 号の起案文書等を開示されており、本件請求文書②の不存在決定に対し、第 95 号を公文書として特定すべきであるとの主張もしていないことから、第 95 号についての開示は求めているものと推察される。

イ メモ等の存在について

次に申立人は、電話で確認した際のメモ又は覚書などが残っているはずであると主張する。

一方で、実施機関は、電話による聞き取りをしたもので、会話を録音することなく、文書化したものであると主張する。

- (ア) まず、メモ文書の公文書の該当性についてであるが、条例第 3 条第 2 号において、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、図画及び電磁的記録・・・で、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、実施機関が保有しているものをいう。」と定義している。

このうち、「当該実施機関の職員が組織的に用いるもの」とは、当該公文書がその作成又は取得に関与した職員個人段階のものでなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該実施機関の組織において業務上必要なものとして利用、保存されている状態のもの（以下「組織共用文書」という。）を意味する。

- (イ) 電話で内容を聞き取りし文書化する一般的な流れとして、聞き取りながら即座に文書化することは考えにくく、一旦はメモ書きもしくは録音（以下「メモ文書等」という。）をした上で、メモ文書等の内容を清書するという順序で行われると考えられる。

このような場合におけるメモ文書等は、上記 5（2）イ（ア）の後段の要件を満たす場合に限定して公文書と判断されることとなる。

すなわち、メモ文書等が、それを基に完成された文書とともに保管されるなどし、組織共用文書化していれば公文書と判定できるが、それ自体が清書を行う前段階の補助的な記録として作成され、保管まで想定していないようなものであれば、組織共用文書と言えず公文書との判定はできない。

- (ウ) これらの観点から、たとえメモ文書等が一時的に存在していたとしても、

現に聞き取り内容を要約し文書化されているという事実を勘案すれば、関係するメモ文書等は文書化された時点でその役目はなくなるのであるから、それ以上組織において共用されていないと判断することが自然である。

よって、以上のことから、本件請求文書②について存在しないという実施機関の主張に不合理な点があるとは言えず、当該文書の存在を肯定する特段の事情は見出せない。

(3) 申立人のその他の主張について

申立人は、本件開示文書には虚偽の内容が記載されているとし、情報公開制度における文書に虚偽があつてはならないなど種々主張する。

しかしながら、条例に基づく公文書開示請求は、仮に開示された文書に虚偽の内容が含まれていたとしても、その文書が公文書として保管されている限り、あるがままの状態を開示しなければならないという制度であり、当審査会として内容の真偽についてまで判断を行うものではない。

また、外部委員を入れた調査委員会の設置などの求めについては当審査会の権限外である。

さらに、申立人は、本件開示文書を提出したことによって、答申第20号を意図的に誤らせたことは重大な不正であると主張するが、当審査会が本件開示文書で求めた内容は、異議申立ての審査にかかる本案部分を判断するためのものではなく、付随的に申立人と実施機関双方におけるその他主張の相違を整理し、確認する趣旨であった。

このため、本件開示文書の内容いかんによって審査会の判断に差が生じるものではなかったことを申し添える。

6 結語

以上の次第であるから、当審査会は「1 審査会の結論」記載のとおり判断する。

7 付記

当審査会の結論は以上のとおりであるが、以下のとおり付記する。

申立人は本件開示文書の記載はほとんど虚偽であり、自身も電話での聞き取り調査をしたが、その事実とは異なると主張する。

一方、実施機関は、調査時間や調査方法の違いによる差異だと主張する。

いずれにせよ、異議申立ての審査にあたって、当審査会から提出を求めた資料について、その後の申立人の調査や実施機関による再調査で正確性を欠いているということが明らかとなった。

当審査会としては、このような事案が発生したことは、誠に遺憾であり、実施機関に反省を促したい。

また、今後、公文書の作成過程にも十分留意し、市民への説明責任を果たすよう求める。

(参 考)

審 査 の 経 過

年 月 日	審 査 会	経 過
平成 24 年 5 月 21 日	—	・ 諮問書を受理
平成 24 年 6 月 8 日	—	・ 実施機関から理由説明書を受理
平成 24 年 6 月 26 日	—	・ 異議申立人から意見書を受理
平成 24 年 7 月 9 日	第 48 回審査会	・ 実施機関からの意見聴取 ・ 審議
平成 24 年 8 月 10 日	第 49 回審査会	・ 異議申立人等からの口頭意見陳述 ・ 審議
平成 24 年 9 月 4 日	第 50 回審査会	・ 審議
平成 24 年 10 月 30 日	第 52 回審査会	・ 答申案審議
平成 24 年 11 月 26 日	第 53 回審査会	・ 答申案審議
平成 24 年 12 月 27 日	—	・ 答申