

答 申 書

(答申第 2 7 号)

平成 2 9 年 3 月 1 6 日

福井市情報公開審査会

答 申

(第27号)

第1 審査会の結論

審査請求人が行った「現場立会報告書「福井市内市道の漬地について」において、立会者に市内建設会社代表者の名前が記載されている理由及び立会者に審査請求人の名前が記載されていない理由を記載した文書」の公文書開示請求に対し、福井市長（以下「実施機関」という。）が非開示決定通知書（平成28年9月5日付け資第632号）で行った非開示決定において不存在を理由として非開示とした部分のうち、「立会者に市内建設会社代表者の名前が記載されている理由」を示した文書として、資産税課が保有する「面談記録_20140106.doc（立会記録報告書）」を開示すべきである。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

実施機関が、平成28年9月5日付け資第632号公文書非開示決定通知書で審査請求人に対して行った非開示決定は、これを取り消し、全部を開示するとの決定を求める。

2 審査請求の理由及び審査請求人の主張の要旨

審査請求人が、審査請求書及び福井市情報公開審査会（以下「審査会」という。）の口頭による意見の陳述において主張する審査請求理由の要旨は次のとおりである。

- (1) 当該文書は実施機関に作成の義務があり、文書は存在するはずである。よって、この処分は不当である。

第3 実施機関の主張の要旨

実施機関が、審査庁に提出した弁明書及び審査会で行った意見陳述での主張の要旨は次のとおりである。

- (1) 公文書の作成を規定している法律としては「公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号）」（以下「法」という。）があり、法第4条に文書の作成について規定されている。

法第4条では「行政機関の職員は、第1条の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよ

う、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない。」とされている。

そもそも「現場立会報告書」を作成するに至った経緯は、審査請求人所有不動産に係る固定資産税の賦課について、道路管理者が所有権等の取得を行う前に区域決定をした道路の敷地があるとの主張があり、本人の要求により「現場立会い」を行った際の「報告」を行うために作成したものである。

実際に道路管理者が所有権等の取得を行う前に区域決定をした道路の敷地がある場合は本人が書類を整えて申請を行う必要があるが、当該現場立会報告書はその前段に行われた現場立会状況を報告したものであり、固定資産税の賦課決定、及び道路管理者が所有権等の取得を行う前に区域決定をした道路の敷地の認定を行うために作成されたものではない。

当該「現場立会報告書」は部内の情報共有の文書として必要な事項は文書内に記載されており、当該文書を作成するに当たり、「現場立会いに市内建設会社代表者を招集した理由」及び「報告書に審査請求人が立会者に記載されていない理由」は「事案が軽微なもの」にあたり、公文書として作成する義務はない。

第4 審査会の判断

1 審査請求人の求める公文書の有無について

審査請求人は、当該文書は実施機関に作成の義務があり、文書は存在するはずであると主張する。そこで、本審査会は、審査請求人の情報公開請求における公開を求める文書において特定されている「現場立会報告書「福井市内市道の潰地について」」の文書を管理する監理課及び本審査請求の対象となる非開示決定を行った資産税課が管理している関連文書一式の確認を行い、当該理由又は経緯が記載された公文書に該当する公文書の存在又は不存在の確認を行った。

その結果は以下のとおりである。

(1) 「現場立会いに市内建設会社代表者を招集した理由」について

資産税課の保管する文書中に、平成26年1月6日に行われた立会記録報告書の存在が確認された。

当該文書内には、市内建設会社代表者の記載がなされている。実施機関は、平成26年2月19日の現場立会いにおける市内建設会社代表者の特定については、平成28年9月21日付弁明書では「工

事を施工した文書が存在しなかったため、付近の工事をしたと考えられる事業者に電話で確認をした」としていたものの、本審査会における意見聴取において、平成26年1月6日に行われた現場立会いにおける報告書を参考にした可能性は否定できないとしている上、両現場立会いの日時は、その間が1ヶ月強と近接しているものであるし、平成26年1月6日の立会記録報告書には、「審査請求人も立会の意向だったが連絡無く欠席」との記載があることからすれば、改めて行われた平成26年2月19日の現場立会いにおいて、直近の立会記録報告書を参考資料とすることは、むしろ通常のことであると考えられるから、市内建設会社代表者を特定するための資料として、平成26年1月6日の立会記録報告書が用いられたと解するのが相当である。

そうすると、資産税課が保有する平成26年1月6日の現場立会いについて記された「面談記録__20140106.doc(立会記録報告書)」は、審査請求人が求める「現場立会いに市内建設会社代表者を招集した理由」に該当するというべきであり、本審査会としては、これを開示すべきものと判断する。

(2)「報告書に審査請求人が立会者に記載されていない理由」について

本審査会は、前記のとおりの確認を行ったものの、これに該当する公文書の存在を確認することはできなかった。

2 公文書の作成義務について

本審査会において、審査請求人の主張する公文書としてその存在が確認できたものは、前記の、資産税課が保有する平成26年1月6日の現場立会いについて記された「面談記録__20140106.doc(立会記録報告書)」の1通のみであった。

これに対し、審査請求人は、「現場立会いに市内建設会社代表者を招集した理由」、「報告書に審査請求人が立会者に記載されていない理由」について、作成義務があると主張する。

本審査会では、文書が存在しない以上、その旨の答申を行うしか他はないが、審査請求人が、作成義務があるとの主張を行い、仮に、作成義務があるにもかかわらず、作成がされていないものとするれば、情報公開制度の根幹に関する問題となるため、本審査会は、作成義務があるとする審査請求人の主張に対しても、検討を行うこととした。

審査請求人からは、作成義務があるとする事の明確な根拠は示されなかったが、実施機関は、法を示し、第3の(1)記載のとおり、法によっても、作成義務はないとしている。また、福井市においては、福井市文書管理規程(平成3年訓令甲第2号)(以下「規程」という。)が定められていることから、本審査会は、これら法、規程に照らし、審査請求人が述べるように、実施機関が、文書を作成すべきであったか否かについて、検討することとする。

実施機関は、文書の作成を要しない理由を、法第4条に求めているが、福井市は、法にいう行政機関には該当せず、法第4条が福井市に直接適用されることはない。文書の作成を要しない理由を法令に求めるとすれば、むしろ、福井市の定める条例等に求めるべきところ、本審査会が、福井市の条例等を確認したところ、規程の存在が認められた。

規程は、第7条において、別紙福井市文書管理規程(抜粋)記載のとおり、同規程における文書の種類を定めているが、これらは文書の表題に着目したものにすぎない。文書の作成に関しては、その他に、別紙福井市文書管理規程(抜粋)記載のとおり、第16条が起案の方法、第17条が例文による起案、第18条が起案文書の記録等との規定を設けているが、これらによっても、内容面に着目して、どのような文書が作成すべきかを明らかにするものとはなっていない。わずかに、規程別表第2に文書保存年限基準表が定められ、これに列挙された文書は作成されるべきものと推測するほかない。そして、規程別表第2には、「市有財産の管理又は処分に関する文書」と規定されていることから、市有財産の管理に関する文書は作成されるべきことが予定されているものと考えられ、規程別表第2の「第3種(5年)文書」には、「(9) 市有財産の管理又は処分に関する文書のうち軽易なもの」と規定されており、「軽易なもの」であっても、作成されることが一応予定されている。しかし、その保存期間が5年と少なくないことに鑑みれば、作成が予定されている文書は、意思決定過程での上司への伺い、連絡調整などを伴うものなどに限定して解釈すべきであり、担当者一人の思考過程までもを文書に残すことまでは求めてはいないものと解釈すべきである。

そして、実施機関の説明によれば、審査請求人が、その存在を主張する文書のうち、「現場立会いに市内建設会社代表者を招集した理由」は、現場立会いの担当者の立会いの準備内容に関するものに過ぎず、また、「報告書に審査請求人が立会者に記載されていない理由」は、文書作成者が、

その記載内容を確定する過程に過ぎないものであって、規程が、これらをすべて文書として作成すべきことまで求めているものとは解されない。

なお、実施機関は、文書の作成を要しない理由を、法第4条に求めたため、念のため、法の観点からも検討をすると、法第4条は、「行政機関の職員は、第1条の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない。」とし、「次に掲げる事項」を、「一 法令の制定又は改廃及びその経緯、二 前号に定めるもののほか、閣議、関係行政機関の長で構成される会議又は省議（これらに準ずるものを含む。）の決定又は了解及びその経緯、三 複数の行政機関による申合せ又は他の行政機関若しくは地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯、四 個人又は法人の権利義務の得喪及びその経緯、五 職員の人事に関する事項」としている。

平成26年2月19日の現場立会い報告書は、同文書の件名記載の漬地が、審査請求人が、その所有地の一部が市道となっているにもかかわらず、固定資産税を課されているものと主張し、これを明らかにすることを目的とするものである。もし、この立会いによって、審査請求人の主張が正しいということになれば、これに基づき、審査請求人に対してなされていた固定資産税に関連して新たな処分が課されるなどの可能性が否定できず、前記法第4条第4項を広く解釈すれば、「個人・・・の権利義務の得喪・・・の経緯」に該当するものと考えられる。その一方で、法第4条は、「処理に係る事案が軽微なものである場合を除き」としており、軽微性を根拠に作成義務を免除するところでもある。そこで、審査請求人がその存在を主張する文書が、軽微なものといえるかどうかを検討するに、審査請求人が、その存在を主張する文書のうち、「現場立会いに市内建設会社代表者を招集した理由」は、現場立会いの担当者の立会いの準備内容に関するものに過ぎず、また、「報告書に審査請求人が立会者に記載されていない理由」は、文書作成者が、その記載内容を確定する過程に過ぎない。これらが、他の職員と協議を行うなどの事情がない限り、実施機関が、文書を作成すべきか否かの判断にあたり、法に基づき、判断をしていたのであれば、仮に、「個人・・・の権利義務の得喪・・・の経緯」に該当するとしても、軽微性故に、作成されなかったとしてもやむを得ないところである。

3 審査請求人のその余の主張について、

審査請求人は、平成26年2月19日の現場立会報告書における前自治会長名の記載や、自らの発言内容が真実に反するとの意見も述べているが、本審査会は、文書内容の真実性を判断することはできず、また、結論に影響を与えるものではないから、これに対する判断は行わない。

第5 付記事項

本審査会は、本審査請求を通じ、情報公開請求及び文書の作成における運用について、以下の点で問題があると考えたため、念のため、付記をする。

1 情報公開請求にあたっての公開を求める文書の特定

本審査請求に先立つ情報公開請求では、審査請求人は、「現場立会報告書「福井市内市道の漬地について」において、立会者に市内建設業者の名前が記載されている理由及び立会者に審査請求人の名前が記載されていない理由を記載した文書」の公開を求めていた。ここでの審査請求人の求める文書は、実施機関においては、その特定が容易ではないが、一方で、請求側である審査請求人にとっても、請求段階では、具体的にどのような文書が存在し、文書中にどのような内容が記されているかを知り得ないのが通常であるから、公開請求にあたり、実施機関が、請求対象となる文書の特定のための確認を行うべきである。

本件では、平成26年2月19日の現場立会報告書の記載に関する公開請求がされたが、同報告書は、数枚綴りのものであったにもかかわらず、実施機関は、2枚目以降の公開を請求しているか否かの確認さえしていなかった。本審査会では、この2枚目以降の部分は、現場立会いの結果を記載したものであり、理由そのものとは異なるため、開示すべきとの答申の対象とはしなかったが、情報公開請求の段階で確認がされたならば、公開を求める文書が拡張され、公開請求の対象となった可能性がある。

このように実施機関が請求者に確認をしないという運用が当然のこととして行われてしまうと、請求段階では、具体的にどのような文書が存在し、文書中にどのような内容が記されているかを知り得ない請求者からすれば、その意思とは異なる結果が生ずることになるから、情報公開請求があった場合には、実施機関において、請求者は、請求段階では、具体的にどのような文書が存在し、文書中にどのような内容が記されているかを知り得ないことを前提とした文書の特定のための協力を行うべきである。

2 文書の記載内容の正確性

平成26年2月19日の現場立会報告書は、審査請求人が立会い者には記載されていないにもかかわらず、審査請求人での立会い現場での発言が記録されている。同日の現場立会では、審査請求人は、現場立会が行われたすべての時間に現場にいたわけではない。実施機関によれば、すべての時間帯で立ち会った者のみを記載したとのことであるが、後日、同報告書を閲覧したときに、内容的に矛盾があると理解してしまうこともやむを得ない。審査請求人が、本審査請求に及んだ理由の一つに、このような内容的な矛盾が認められたことにもあるものと考えられる。

監理課職員によれば、この現場立会では、誰が立ち会ったかを記録することが重要であり、特に、審査請求人の立会の有無が重要であるとのことである。審査請求人に関する上記のような矛盾は、この特に重要とされる点に内容的矛盾が生じているものであり、このような文書が作成されることがないように努めるべきである。

3 文書の作成義務

本審査請求においては、審査請求人は、文書の作成義務を問題とした。そのため、本審査会は、福井市における文書の作成に関する条例等の有無の確認を行ったが、確認できたものは、規程のみであった。

規程が、内容面に着目して、どのような文書を作成すべきかを明らかにするものとはなり得ていないものであることは前述のとおりである。規程で、上記の点が明確となっていない以上、結局、福井市においては、業務上の経験や引継ぎなどに依拠しながら、最終的には、職員の裁量によって、文書を作成すべきか否かの判断がされているものと推認される。

この点、国は、法を制定し、法第4条によって、内容面に着目して作成すべき文書を明確にしている。

情報公開制度が存在しても、存在すべき文書が存在しないということになれば、情報公開制度は画餅となってしまう。情報公開制度と存在すべき文書の存在は、両輪をなすものである。公文書の保管方法を規定するとともに、作成すべき文書を定めた規程は、まさにこの情報公開制度と両輪となるべきものの一つであり、本審査会は、福井市においても、そのような条例等の整備を行うことを求める。

第6 結論

本審査請求にあたり、本審査会は、「第4 審査会の判断」に記載された理由により「第1 審査会の結論」のとおりの方申を行うこととしたが、「第5 付記事項」において、本審査会が、福井市に対して求める事項を付記したので、これらの事項について、対応されることを希望する。

平成29年3月16日

福井市情報公開審査会

会長 安藤 健

(別紙)

福井市文書管理規程(抜粋)

(文書の取扱いの原則)

第3条 文書は、全て正確かつ迅速に取り扱い、常にその処理経過を明らかにし、事務が能率的に処理されるように努めなければならない。

2 文書は、易しくかつ分かりやすいようにすることを基本方針として作成しなければならない。

(文書の種類)

第7条 文書の種類は、次のとおりとする。

(1) 例規文書

条例、規則、訓令甲、訓令乙、告示、公告及び指令

(2) 往復文書

照会、回答、依頼、通知、報告、通達、依命通達、申請、送付、副申、進達、願、勧告、建議、諮問、答申等

(3) 部内文書

復命書、上申、内申、事務引継書、辞令、事故の手續書、届、願等

(4) その他の文書

儀礼文書、争訟関係文書、契約関係文書、賞状等

(起案の方法)

第16条 文書の起案は、文書管理システムを使用して行わなければならない。ただし、次の各号のいずれかに該当する場合は、当該各号に定めるところにより行うことができる。

(1) 軽易な事案であって収受した文書に基づいて起案する場合は、当該文書の余白に処分案を朱書して処理する。

(2) 軽易な事案及び定例的な事案であって簿冊等の用紙によって処理することが適当である場合は、簿冊等の用紙により処理する。

(3) 前2号の場合のほか、文書管理システムを使用して文書を起案することが適当でない場合は、起案用紙(様式第7号)を用いて起案することができる。

(例文による起案)

第17条 同一の文例(以下「例文」という。)によって反復して起案することのできる事案については、福井市例文登録制度要綱(昭和52年福井市訓令甲第

2号)に定めるところにより例文の登録を受け、以後の起案の際は、その文案の審査を省略することができる。

(起案文書の記録等)

第18条 起案者は、起案の年月日、当該起案者の属する課等の名称(出先機関にあっては、出先機関の名称)、起案者の氏名等を起案文書に記録し、又は記載しなければならない。

2 起案者は、起案文書に専決区分の表示をしなければならない。

3 起案者は、起案の内容に予算を伴うものがある場合は、起案文書に予算に係る事項を記録し、又は記載しなければならない。

4 起案文書には、処理案の前に伺文を記録し、又は記載しなければならない。

5 起案者は、起案文書に、当該起案に係る内容の開示又は不開示(一部開示を含む。)の区分を記録し、又は記載しなければならない。

別表第2(第39条関係)

文書保存年限基準表

第1種(永年)文書 市政の基本的事項に係る文書で、10年を超える保存期間を必要とする文書をいう。

(16) 市有財産の管理又は処分に関する文書で重要なもの

第2種(10年)文書 事務事業の執行に係る特に重要な文書で、10年の保存期間を必要とする文書をいう。

(10) 市有財産の管理又は処分に関する文書

第3種(5年)文書 事務事業の執行に係る重要な文書で、5年の保存期間を必要とする文書をいう。

(9) 市有財産の管理又は処分に関する文書のうち軽易なもの

【 審 査 会 の 経 過 】

年月日	審査の経過
平成 28 年 10 月 26 日	諮問書受理（実施機関 福井市長）
平成 29 年 1 月 27 日	第 1 回目審査会 審査請求人及び実施機関意見陳述 審議
平成 29 年 2 月 10 日	第 2 回目審査会 審議
平成 29 年 3 月 9 日	第 3 回目審査会 答申案検討
平成 29 年 3 月 16 日	答申

【 福 井 市 情 報 公 開 審 査 会 委 員 】

氏 名	現 職	備 考
安 藤 健	弁護士	会長
池 田 岳 史	福井工業大学教授	会長職務代理者
氣 谷 和 彦	行政経験者	
高 田 訓 子	福井男女共同参画ネットワーク顧問	
坪 川 貞 子	社会保険労務士	

（氏名は、五十音順）