

2012年（平成24年）9月21日

藤沢市長 鈴木 恒夫 様

藤沢市情報公開審査会
会長 安富 潔

情報公開請求の公開拒否決定に関する異議申立てについて（答申）

2011年（平成23年）11月28日付けで諮問された「『都市再開発の方針における1号市街地の事業計画について』との文書についての文書履歴」及び「『都市再開発の方針における1号市街地の事業計画変更について』との文書についての文書履歴」の行政文書公開請求の公開拒否決定の件について、次のとおり答申します。

1 審査会の結論

藤沢市長（以下「実施機関」という。）が「『都市再開発の方針における1号市街地の事業計画について』との文書についての文書履歴」及び「『都市再開発の方針における1号市街地の事業計画変更について』との文書についての文書履歴」の行政文書公開請求に対し、不存在を理由として2011年（平成23年）11月11日付けでした行政文書公開拒否決定については、実施機関の処分は妥当である。

2 事実

- (1) 異議申立人は2011年（平成23年）10月28日付けで、実施機関に対し藤沢市情報公開条例（平成13年藤沢市条例第3号。以下「条例」という。）第10条の規定により、「『都市再開発の方針における1号市街地の事業計画について』との文書についての文書履歴」及び「『都市再開発の方針における1号市街地の事業計画変更について』との文書についての文書履歴」（以下「本件請求文書」という。）の行政文書公開請求を行った。
- (2) 実施機関は本件請求文書中の「文書履歴」が、「実施機関の職員が文書管理システムを使用して行政文書を作成する際に取得する文書管理番号の取得日を示す電磁的記録並びに起案日、決裁日等の入力操作や編集を行った日を示す電磁的記録」（以下「電磁的文書履歴」という。）を指すものであることを異議申

立人に確認するとともに、本件請求文書を、「都市再開発の方針における1号市街地の事業計画について」及び「都市再開発の方針における1号市街地の事業計画変更について」（以下「当該文書」という。）と題する行政文書の電磁的文書履歴と特定した。

- (3) 実施機関は本件請求文書は行政文書として不存在であることから、異議申立人に対し、同年11月11日付けで行政文書公開拒否決定処分（以下「本件処分」という。）を行った。
- (4) 異議申立人は同月14日付けで、実施機関に対し本件処分の取消しを求める異議申立てを行った。
- (5) 実施機関は同月28日付けで、藤沢市情報公開審査会（以下「審査会」という。）に対し条例第18条の規定により、本件異議申立てについて諮問した。

3 異議申立人の主張要旨

(1) 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、本件処分の取消しを求める、というものである。

(2) 異議申立ての理由

異議申立人は、異議申立書及び意見書で、概要、以下のとおり主張をしている。

電磁的文書履歴が行政文書の改ざんや偽造を防止するためのシステム上不可欠な構成要素であるにもかかわらず、それを行政文書として認めず、不存在とする行為は、文書管理システムの設立趣旨にも反し、虚偽文書作成などの違法行為の特定を不能にしようとするものであり、断じて認められない。

市の文書管理システムは平成13年度から本格稼働したが、公文書の改ざん、偽造防止策としてシステム上で自動的に起案日、文書番号、編集履歴、決裁日等をログとして記録を残すようにしていたと、当時のシステム稼働に関わった職員からも証言を得ている。そのようなログは、例え「職務上作成し、又は取得し…管理しているもの」ではないと強弁しても、文書管理システムにおいて自動作成された情報であれば間違いなく行政文書の一部をなすものであり、情報公開の対象とすべきだと考える。「旧江ノ島水族館跡地の用地取得の根拠となる再整備計画書（紙文書）」の起案日と決裁日が偽装されたものであることが露呈し、記者発表資料において市は再整備計画の当初計画書も変更計画書も日付を偽ったことを正式に認めた。これらの場合は神奈川新聞記者が文書管理番号から類推して本来の起案日に近いものを見出すことができたが、真の起案日や決裁日は未だに闇の中にあり、市民の知る権利を保障する行政運営とはほど遠

い状態である。

なお、文書管理システムは平成18年度にシステムが入れ替えになっているようであるが、基本的機能は変更になっていないと関係職員から聞いている。実施機関に対する疑問点を整理すると次のとおりである。

- ① ある文書を文書管理システムで作成したときの起案日，さらに当該文書を編集し上書きしたときの日付け，決裁日等の記録（ログ）はシステム上に残っているか。電子文書の場合と紙文書の場合では，どのような違いがあるか。
 - ② その記録（ログ）はデータとして見ることは可能か。
 - ③ 実際に文書管理システムで実地検証することは可能か。
- 以上のとおり，「異議申立てに係る処分を取り消す」との答申を求める。

4 実施機関の主張要旨

実施機関は，非公開理由説明書及び再非公開理由説明書で，概要，以下のとおり主張をしている。

行政文書とは，条例第4条第1項に定義されているとおり，「実施機関が職務上作成し，又は取得した文書，図面及び電磁的記録であって，当該実施機関が管理しているもの」である。また，「実施機関が管理しているもの」とは，藤沢市行政文書取扱規程（平成4年訓令甲第2号。以下「文書取扱規程」という。）等の定めるところにより「公的に支配され，職員が組織において事務を遂行する上で必要なものとして利用，保存されている状態のもの」である。

本市において，起案文書を作成するにあたっては，文書管理システムを利用し，文書の目録情報など行政文書の起案に必要な事項を入力し，紙又は電子決裁を受けており，当該システムは既存のソフトウェアに本市が利用しやすいよう改良を加えたものを採用している。また，文書管理システムの利用にあたっては，同システムの管理者のみが使用できる機能，それ以外の職員が通常利用するための機能の大きく二つの機能に分けられている。

前述のとおり条例第4条第1項に定める「行政文書」と定義するためには，文書管理システム管理者又はそれ以外の職員のいずれかが電磁的文書履歴を「取得」又は「作成」できるものであり，かつ，実施機関において「管理できる」状態であればならない。

しかしながら，ソフトウェアの諸機能において，電磁的文書履歴を「取得」又は「作成」する機能は存在しておらず，また電磁的文書履歴が存在しないのであるから，実施機関がそれを「管理」することができるものではない。

以上のことから実施機関は、条例第4条第1項に定義する実施機関が管理している行政文書としては、実施機関が作成も取得もしておらず、不存在のため、行政文書公開拒否決定とした。

異議申立人は「異議申立てに係る処分は、電磁的文書履歴が行政文書の改ざんや偽造を防止するためのシステム上不可欠な構成要素であるのにもかかわらず、それを行政文書として認めず、不存在とする行為は、当システムの設立趣旨にも反し、偽造文書作成などの違法行為の特定を不能にしようとするものであり断じて認められない。」と主張するが、異議申立人の主張は主観的見解にすぎず、ソフトウェア導入にあたっての仕様において、電磁的文書履歴は取得も作成もできるよう設計されたものではないため、実施機関として管理している情報ではない。

本件請求文書は、職員が事務を遂行する上で取得することもできない情報であるため、実施機関が管理している文書管理システムでは、電磁的文書履歴を把握する機能はないことから、行政文書としては存在しない。

なお、現行の文書管理システムでは、操作記録は存在しているが、表示をされる機能は有していなかったことから、庁内で検討されている内部統制ルールの検討状況を踏まえつつ、システムの機能強化についての検討を進めている。

また、「文書管理システムは、平成18年度にシステムが入れ替えになっているようですが、基本的機能は変更になっていないと関係職員から聞いている。」と異議申立人は主張している。確かに平成13年度に導入した文書管理システムと平成18年度に導入したシステムは基本的機能では変わりはないが、そもそも導入しているパッケージも、販売企業も相違しているため、電磁的文書履歴に関する機能については相違があり、現行のシステムでは機能として有していない。

以上のとおり、実施機関が行った本件処分には、違法ないし不当な点はなく、本件異議申立ては棄却されるべきである。

5 審査会の判断

(1) 本件請求文書について

本件請求文書は「『都市再開発の方針における1号市街地の事業計画について』との文書についての文書履歴」及び「『都市再開発の方針における1号市街地の事業計画変更について』との文書についての文書履歴」である。

(2) 本件請求文書の存否について

実施機関は本件請求文書については、実施機関の職員が職務上取得も作成もしておらず、実施機関として管理していないため不存在であるとして、公開拒否決定を行った。

本件の争点は、本件請求文書が行政文書（条例第4条第1項）として存在するの否かにある。

ア 文書管理システムについて

文書管理システムとは、文書取扱規程第2条第5号で「本市において行政文書に関する事務を行うため、行政文書に関する情報を電子計算機により処理し、又は電気通信設備を用いて送り、伝え、若しくは受けるためのシステムをいう。」と定義されている。

また、文書取扱規程第3条第3項には「行政文書の作成、決裁、施行、保管、保存、廃棄その他の行政文書に関する事務（中略）は、文書管理システムを用いて行うものとする。」とある。

さらに、文書事務マニュアル（第1編）第4章第9節「1 文書管理システムの役割」では「1 電子決裁による起案を行う。2 非電子決裁として、起案用紙を打ち出す。3 情報公開用の『作成文書目録』を作成する。4 文書保存用の『保存文書目録』、『ファイル基準表』を作成する。」とあり、文書管理システムの役割が明記されている。

イ 電磁的文書履歴について

審査会は、異議申立人に対する意見聴取によって、本件請求文書中の「文書履歴」は、実施機関の職員が文書管理システムを使用して行政文書を作成する際に取得する文書管理番号の取得日を示す電磁的記録並びに起案日、決裁日等の入力操作や編集を行った日を示す電磁的記録を指していることを確認した。

ウ 行政文書について

条例第4条第1項に「『行政文書』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（中略）であって、当該実施機関が管理しているものをいう。」とあり、「当該実施機関が管理しているもの」とは、文書取扱規程等の定めるところにより公的に支配され、実施機関の職員が組織的に利用可能な状態にあるもの、と解されるものである。

エ 実施機関の職員が職務上の文書起案、修正、保管等を行う際は、文書取扱規程に基づき、文書管理システムを用いて行い、同システムの役割は、先述の文書事務マニュアル第4章第9節のとおりであって、そこには電磁的文書履歴を表示する機能は含まれておらず、実施機関の職員がこれを操作できる機能もない。

オ 審査会では、本件の審議に際し、実施機関の職員が使用している文書管理システムについて、IT推進課の協力を得て、調査を行った（条例第22条第

4項)。その結果、現行の文書管理システムには、実施機関が主張するとおり、操作記録はシステム上に存在しているが、電磁的文書履歴を表示させる機能は有しておらず、行政文書として、実施機関の職員が組織的に利用可能な状態にあるものとはいえないことが認められた。

(3) 結論

以上のことから、本件異議申立てに係る請求文書については、行政文書に該当せず、不存在である。

したがって、異議申立人が取消しを求める行政文書公開拒否決定処分については、実施機関の処分が妥当であると判断する。

よって、「1 審査会の結論」とおり判断する。

6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、別紙のとおりである。

以 上

審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容 等
2011.10.28	・ 行政文書公開請求書受付
11.11	・ 行政文書公開拒否決定処分
11.14	・ 行政文書公開異議申立書受理
11.28	・ 市長から審査会へ諮問書の提出
12. 2	・ 審査会から市長へ非公開理由説明書の提出要請
2012. 1. 4	・ 市長から審査会へ非公開理由説明書の提出
1.16	・ 審査会から異議申立人へ非公開理由説明書の写しの送付
2.14	・ 異議申立人から審査会へ意見書の提出
2.24	・ 審査会から市長へ異議申立人の意見書の写しの送付
4.11	・ 市長から審査会へ再非公開理由説明書の提出
4.17	・ 審査会から異議申立人へ再非公開理由説明書の写しの送付
4.23	・ 実施機関への意見聴取
5.17	・ 異議申立人への意見聴取
6.28	・ 審議及び現地調査
8.23	・ 審議
9. 6	・ 審議
9.21	・ 答申

第14期藤沢市情報公開審査会委員名簿

(任期：2012年2月1日～2014年1月31日)

氏 名	役 職 名 等
◎ 安富 潔	慶應義塾大学法科大学院法務研究科教授
○ 小澤 弘子	弁護士
青木 孝	弁護士
中津川 彰	弁護士
金井 恵里可	文教大学国際学部准教授

◎会長 ○職務代理者