

2013年（平成25年）7月19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）

2013年（平成25年）1月31日付けで諮問された「2012年7月25日『市長レクチャー』に係る起案文書一式及び電磁的記録」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、「2012年7月25日『市長レクチャー』に係る起案文書一式及び電磁的記録」の行政文書公開請求に対し、不存在を理由として2013年（平成25年）1月29日付けでした行政文書公開拒否決定処分は妥当である。

2 事実

- (1) 異議申立人は2013年（平成25年）1月22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、「2012年7月25日『市長レクチャー』に係る起案文書一式及び電磁的記録」の行政文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。
- (2) 実施機関は、本件請求にかかる行政文書を「2012年7月25日に行われた市長記者会見における質疑応答など、その内容を会見後に記録した文書及び会見の内容を電磁的記録媒体に録音した音声記録」（以下「本件請求文書」という。）と、特定した。
- (3) 実施機関は、本件請求文書について、職務上、作成及び取得しておらず不存在であるとして、異議申立人に対し、同月29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（以下「本件異議申立て」という。）を行った。

- (5) 実施機関は同月 3 1 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 1 8 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、意見書、補充意見書及び補充意見書 2 で本件異議申立ての理由について、次のとおりの主張をしている。

ア 新聞記事だけでは、なぜこのような内容になったのかを明らかにするに足りる情報がない場合もある。少なくとも、記者会見の取り仕切りを職員が行っている以上、どのような質疑応答があり、新聞記者がどのような取捨選択を行ったのかがわかる、何らか記録が作成されているはずである。

鈴木市長は横浜地裁平成 2 4 年（ワ）第 4 2 7 5 号損害賠償など請求訴訟事件の答弁書で「市長は公務として本件記者会見（市長レクチャー）を行ったのであり、公務員がその職務として行っていることは明白である。」と陳述している。

公文書等の管理に関する法律（以下「公文書法」という。）「第 4 条 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。」とあり、さらに、藤沢市行政文書取扱規程（以下「文書取扱規程」という。）「第 3 条 事務は、行政文書によって処理することを原則とする。」の原則に従わず、公務である市長記者会見に関する文書記録も電磁的記録もないのは不当である。

イ 条例第 1 2 条（理由付記等）では「当該理由は、公開を拒否し、又は一部の公開を承諾する根拠規定及び当該規定を適用する根拠が当該書面の記載自体から理解され得るものでなければならない。」とあり、今回、実施機関の 2 0 1 3 年 1 月 2 9 日付け行政文書公開拒否決定通知書（以下「決定通知書」という。）の拒否する理由では「公開請求に係る文書については職務上作成し、及び取得しておらず不存在」とするが、「職務上作成し、及び取得しておらず不存在」では、不存在の根拠規定として市民が納得できるものではない。

2013年3月5日付け行政文書公開拒否決定に係る非公開理由説明書（以下「非公開理由説明書」という。）では「これを本件請求についてみるに、本件請求に係る事務は、記者クラブからの申し入れに応じ市長が記者の質問に答える事務とこれについて記録を作成する事務からなるが、前者の事務については、少なくとも公文書法第4条各号に列挙されている事項と並列に取り扱うような事務ではないし、現実問題としてあらかじめどのような質問をされるのかわからない以上、事務執行のための文書は作成できず、また、作成する必要性もないものである。さらに、後者の事務については、そもそもかかる事務そのものを行う必要がないと判断したものであり、記録が存在しないのは文書取扱規程第3条第1項の適用の有無以前の問題である。」とするが、公文書法第4条には「その他の事項」とあるとおり、列挙されている1号ないし5号の事項はあくまでも例示である。必要がないというのは実施機関の独自判断であり、この1号から5号の各号に準じて、文書を作成すべきである。

2012年7月26日付け新聞記事では「公社のあり方にメスを入れる。税金から無駄を出さない方法を弁護士と相談し市民がわかりやすい解決策を見いだす（毎日）」、「市民に納得してもらえような解決策を協議し対応したい（読売）」、「市民から見て、わかりやすい形で解決しなければならない（神奈川）」、「解決のしかたに私が責任を持つ。多少の公金負担が生じる可能性がなくはないが、その場合も市民にわかりやすい形にしたい（東京）」、「市民目線からいろいろ疑問があった（朝日）」と会見内容が微妙に異なっている。

たとえ、実施機関と記者間の取り決めで「市長記者会見の質疑も含めた音声による電磁的記録が公開された場合、インターネットが普及した現代社会にあつては、その用途によって記者活動を阻害するおそれがあるとの記者の意見や、反訳による概要録では発言の意図、趣旨が微妙に違ってしまうおそれがあるといった記者の意見」があつたとしても、実施機関が記者会見録不作成では、市民が市長の正確な発言を知る権利の侵害にあたるといえる。

横浜地裁平成24年（ワ）第4275号損害賠償など請求訴訟事件の答弁書には「市長は公務として本件記者会見（市長レクチャー）を行ったのであり、公務員がその職務として行っていることは明白である。」とあり、市長が公務とする記者会見には複数職員（総務部長、総務部参事、市長室長、広報課長、総務課主幹2名、計6名）が立ち会っている。その公務の会見記録（文書、電磁的記録）を実施機関の職員が職務の遂行者としての公的立場において作成せず、又は取得しない合理的理由説明がないのは不当である。

ところで、藤沢市情報公開条例解釈運用基準（以下「解釈運用基準」という。）の藤沢市情報公開事務取扱要領の「第5 諾否決定等 3 諾否決定等に関する事務（1）諾否決定等の検討 イ」のただし書きでは「事務決裁規程第4条（専決の制限）において『特命のあった事項，重要若しくは異例と認められる事項，新規な事項又は疑義のある事項については，市長若しくは市長の権限の受任者又は上司の決裁を受けなければならない。』と定められているので，この場合は市長の決裁を経るものとする。」とされており，今回の平成25年1月29日付け「行政文書の公開請求に対する諾否の決定について」の決裁が行政総務課参事であることも不当である。

さらに，解釈運用基準の藤沢市情報公開制度推進会議規則第2条「推進会議は，次に掲げる事項について研究し，及び協議する。（1）全庁的な情報又は複数の課に係る情報の公開諾否の判断に関すること。」とある。平成25年3月14日付け行政文書公開拒否決定通知書では平成21年1月から現時点まで一度も開催されていないことがわかる。当該記者会見議事録不存在については推進会議の議題となるべきものと考えられるが，推進会議議長である市民自治部長は推進会議の招集もせず，情報公開推進について前向きな姿勢がないといえる。

2012年12月22日付け神奈川新聞記事には「市の担当者は『全庁的に情報公開の理念が理解されていないのかもしれない。公開，非公開は最終的には請求対象文書を担当する部署（実施機関）の判断を優先せざるを得ないため，職員一人一人の意識を高めていきたい』（市民相談情報センター長）とし，来年以降の研修会継続を検討している。」とある。市民相談情報センター長の発言でもわかるように，担当する部署任せの藤沢市事務決裁規程別表第1決裁事項「行政文書に係る公開請求に対する諾否」の決裁責任者に問題があるといえる。

ウ 2012年7月26日付け神奈川新聞で25日の鈴木藤沢市長の動向を「【午後】記者クラブでのレクチャー」として発表していることは，実施機関は公務としての認識があるはずである。公務としての認識があれば，逗子市HP市長定例記者会見にあるように市長と記者との質疑応答記録（反訳でなくても，電磁的記録）を取ることが実施機関の義務であるといえる。

非公開理由説明書に「この点，公文書法第34条では，『地方公共団体は，この法律の趣旨にのっとり，その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し，及びこれを実施するよう努めなければならない』と規定していることからすれば，文書取扱規程の解釈は，公文書法の趣旨に添った形で

なされなければならない。」とあるが、公文書法第34条は「地方公共団体の文書管理」について述べているものである。

もともとは、行政機関の保有する情報の公開に関する法律施行令第16条第1項第2号で「文書を作成することを原則とし」と定められており、作成すべき範囲に該当する場合であっても、例外を許容するかのよう文言になっていた。また、施行令を踏まえた藤沢市の文書取扱規程も、作成をあくまでも原則にとどめる書きぶりになっている。公文書管理法のもとでは、この点が修正され、対象文書に該当すれば作成が義務とされることになったのである。

非公開理由説明書では「これらの公文書法第4条の解釈からすれば、文書取扱規程第3条第1項の規定の趣旨についても、本市で行われる事務ひとつひとつのすべてについて文書を作成しなければならない旨を定めるものではないと考えられる。このことは、文書取扱規程第3条第1項に『原則とする』となっていることから明らかである。」とするが、公文書管理法が後に施行されており、実施機関の理由説明として不当である。

平成23年4月1日内閣総理大臣決定平成24年6月29日一部改正「行政文書の管理に関するガイドライン」中の留意事項では「行政機関の職員は、当該職員に割り当てられた事務を遂行する立場で、法第4条の作成義務を果たす。本作成義務を果たすに際しては、①法第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にすること、②処理に係る事案が軽微なものである場合を除くことについて、適切に判断する必要がある。」とあり、「『原則とする』となっていることから明らかである。」はとても受け入れられるものではない。

エ 非公開理由説明書にある公文書法第34条（地方公共団体の文書管理）については、「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。」の引用は不適切であり、第34条の趣旨は「公文書管理法の規定を地方公共団体には直接適用することも可能であるが、公文書管理条例を定めている地方公共団体の存在や、憲法の地方自治の本旨の規定の存在及び地方公共団体の自主性の尊重から、地方公共団体において、自主的に必要な施策の策定と実施を行う努力義務にとどめたもの」である。「必要な施策」とは、公文書館又は公文書館的機能を果たす施設の整備とともに、公文書管理条例の制定が先決である。藤沢市においては、日本の市町村最初となる単

独文書館施設を1974年（昭和49年）に設置しているにも関わらず、40年近く経過しているのに、実施機関には公文書管理条例の制定の動きが見られない。

非公開理由説明書では「これらの公文書法第4条の解釈からすれば、文書取扱規程第3条第1項の規定の趣旨についても、本市で行われる事務ひとつひとつのすべてについて文書を作成しなければならない旨を定めるものではないと考えられる。」とするが、あくまでも一般論であり、異議申立人は事務ひとつひとつのすべてについて文書を請求しているのではなく、市長記者会見についての記録を請求しているのである。決定通知書の拒否する理由では「職務上作成し、及び取得しておらず、不存在であるため」とするが、作成しない理由を具体的に記載することを要すると解するべきであり、理由付記としては不十分であるといえる。

さらに、非公開理由説明書では「後者の事務については、そもそもかかる事務そのものを行う必要がないと判断したものであり、記録が存在しないのは文書取扱規程第3条第1項の適用の有無以前の問題である。」とするが、市長記者会見（報告）として作成すべきであり、公文書管理法の趣旨を理解していない実施機関独自の見解に過ぎない。

以上のとおり、「異議申立てに係る処分を取消す」との答申を求める。

4 実施機関の主張要旨

実施機関は、非公開理由説明書で以下のとおりの主張をしている。

(1) 本件処分をした理由

異議申立人が2013年1月22日付けで提出した行政文書公開請求書に記載されている「2012年7月25日『市長レクチャー』」とは、記者クラブからの口頭での申し入れに応じて市長が記者から質問を受ける場を設定したものであり、このことについて実施機関は実際に何ら文書を作成し、及び取得していない。したがって、本件請求に係る文書が存在しないのは、2013年1月29日付けで異議申立人に交付した行政文書公開拒否決定通知書に記載したとおりである。

なお、念のために言えば、このことについて実施機関が文書を作成し、又は取得しなければならない何らの法的な義務も存在しない。

(2) 異議申立ての理由に対する反論

異議申立人の主張は、公文書法第4条及び文書取扱規程第3条第1項の規定によれば、行政機関の事務はすべて文書を作成し、又は取得しなければ

らず、したがって、本件請求に係る事務において文書が作成し、又は取得されていらないのは不当である、というものである。

この点、公文書法第34条では、「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない」と規定していることからすれば、文書取扱規程の解釈は、公文書法の趣旨に添った形でなされなければならない。そこで、まず、公文書法についてみるに、そもそも公文書法第4条本文の規定は、「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」となっており、同条各号に列挙されている事項及びこれらと並列に取り扱われるべき事項については、文書を作成しなければならないことを定めているものである。そして、同条各号に列挙されているのは、法令の制定改廃、閣議、関係行政機関の長で構成される会議又は省議等であり、国が処理する事案の中でも特に重要と思われるものに限られている。したがって、このことからすれば、公文書法第4条の趣旨は、行政機関の取り扱う事務すべてについて文書を作成することを定めるものではなく、それらの事務の中でも特に重要なものについては文書を作成すべきことを定めているものである。

そして、これらの公文書法第4条の解釈からすれば、文書取扱規程第3条第1項の規定の趣旨についても、本市で行われる事務ひとつひとつのすべてについて、文書を作成しなければならない旨を定めるものではないと考えられる。このことは、文書取扱規程第3条第1項に「原則とする」となっていることから明らかである。

これを本件請求についてみるに、本件請求に係る事務は、記者クラブからの申し入れに応じ市長が記者の質問に答える事務と、これについて記録を作成する事務からなるが、前者の事務については、少なくとも公文書法第4条各号に列挙されている事項と並列に取り扱うような事務ではないし、現実問題としてあらかじめどのような質問をされるのかわからない以上、事務執行のための文書は作成できず、また、作成する必要性もないものである。さらに、後者の事務については、そもそもかかる事務そのものを行う必要がないと判断したものであり、記録が存在しないのは文書取扱規程第3条第1項の適用の有無以前の問題である。

以上からすれば、本件請求に係る事務につき文書を作成しないことは公文書法第4条及び文書取扱規程第3条第1項に反し、不当であるとする異議申立人の主張は、当たらない。

したがって、本件処分の違法ないし不当の根拠を、本件請求に係る事務につき文書を作成しないことが公文書法第4条及び文書取扱規程第3条第1項に反するためとしている異議申立ての主張は、理由がなく、認容することはできない。

以上のとおり、実施機関による本件処分に違法ないし不当はなく、異議申立人の主張には理由がないから、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

当審査会は、実施機関及び異議申立人に対する意見聴取の際に、本件請求用紙に記載された「市長レクチャー」とは、2012年7月25日に行われた記者クラブにおける市長記者会見であること、また、本件請求文書は、市長が同記者会見に臨むにあたって、実施機関が事前に作成した文書ではなく、同記者会見での質疑応答の内容などを事後に記録した文書及び電磁的記録媒体に録音された音声記録であることを確認した。

(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、実施機関の職員が職務上、作成及び取得しておらず、不存在であるとして、公開拒否決定を行った。

ア 当審査会が調査権限に基づき、市長の日程管理を行っている市の担当課に対し調査したところ、最近1年間に市長が記者会見に臨んだ回数は、月1回行われる定例記者会見12回のほか、記者クラブからの要請により臨んだ、本件異議申立てに関する1回の、合計13回であった。なお、当該担当課によれば、市長が臨む1年間に行われる記者会見の回数は毎年同程度とのことである。

イ また、当審査会は、過去に作成された市の記者会見に関する文書について調査を行ったが、結果として、記者会見の事前に行われた打ち合わせ等に関する文書の存在は確認できたが、記者会見における質疑応答など、その内容を事後に記録した文書は、平成19年度において作成された1件以外には見当たらなかった。

ウ 一方、本件処分については、理由付記が十分に行われておらず、実施機関の非公開理由説明書及び意見陳述においても、本件請求文書が存在しない理由が明確に述べられたとはいえない。

エ しかしながら、いずれにしても、本件請求文書については、法的な作成義務があるとまでは認められないうえ、これまでの実務においても、作成され

ていることが少なく、不存在であると認められる。
よって、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

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
2013. 1. 22	・ 行政文書公開請求書受付
1. 29	・ 行政文書公開拒否決定処分及び行政文書公開異議申立書受理
1. 31	・ 市長から審査会へ諮問書の提出
2. 4	・ 審査会から市長へ非公開理由説明書の提出要請
3. 5	・ 市長から審査会へ非公開理由説明書の提出
3. 14	・ 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及び異議申立人から審査会へ意見書の提出
3. 15	・ 審査会から市長へ異議申立人の意見書の写しの送付
3. 25	・ 異議申立人から審査会へ補充意見書の提出
3. 28	・ 審査会から市長へ異議申立人の補充意見書の写しの送付
4. 23	・ 異議申立人から審査会へ補充意見書2の提出
4. 25	・ 実施機関への意見聴取
4. 26	・ 審査会から市長へ異議申立人の補充意見書2の写しの送付
5. 23	・ 異議申立人への意見聴取
6. 27	・ 審議
7. 19	・ 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