

2018年（平成30年）10月29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

行政文書公開請求の公開一部承諾決定に関する審査請求について（答申）

2018年（平成30年）5月31日付けで諮問された、「1.平成29年度第17回及び平成30年度第1回開催の政策会議に係る配布資料一覧及び発言者が検証できる議事録 2.平成29年度最終及び平成30年度第1回開催の幹部会議に係る配布資料一覧及び発言者が検証できる議事録 ただし、配布資料一覧不存在時は、資料が検証できる文書」の行政文書公開請求に対する公開一部承諾決定の件について、次のとおり答申します。

## 1 審査会の結論

「1.平成29年度第17回及び平成30年度第1回開催の政策会議に係る配布資料一覧及び発言者が検証できる議事録 2.平成29年度最終及び平成30年度第1回開催の幹部会議に係る配布資料一覧及び発言者が検証できる議事録 ただし、配布資料一覧不存在時は、資料が検証できる文書」の行政文書公開請求に対し、藤沢市長（以下「実施機関」という。）が2018年（平成30年）5月21日付けで行った行政文書公開一部承諾決定処分は妥当である。

## 2 事実

- (1) 審査請求人は、2018年（平成30年）5月7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「情報公開条例」という。）第10条の規定により、「1.平成29年度第17回及び平成30年度第1回開催の政策会議に係る配布資料一覧及び発言者が検証できる議事録 2.平成29年度最終及び平成30年度第1回開催の幹部会議に係る配布資料一覧及び発言者が検証できる議事録 但し、配布資料一覧不存在時は、資料が検証できる文書」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、審査請求人に対し同月21日付けで、行政文書公開一部承諾決定処分（以下「本件処分」という。）を行い、行政文書公開一部承諾決定通知書に次のとおり理由を付して審査請求人に通知した。

〈公開することができない部分〉

平成29年度第17回及び平成30年度第1回開催の政策会議に係る発言者が検証できる議事録のうち、質疑応答に係る発言者が検証できる議事録（以下「政策会議質疑応答発言者議事録」という。）

〈公開することができない理由〉

政策会議については、議事概要を作成しており、議題の説明を行った発言者については記載しているが、質疑応答に係る発言者は記載しておらず、請求に係る行政文書は不存在であるため。

- (3) 審査請求人は、同月22日付けで、実施機関に対し、本件処分の取消しを求める審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。
- (4) 実施機関は、同月31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、情報公開条例第18条第1項の規定により、本件審査請求について諮問した。

### 3 審査請求人の主張要旨

- (1) 審査請求の趣旨

審査請求の趣旨は、本件処分の取消しを求める、というものである。

- (2) 審査請求の理由

審査請求人から提出された審査請求書、意見書及び追加意見書並びに口頭意見陳述によると、審査請求の理由は、次のとおりである。

ア 本件処分の行政文書公開一部承諾決定通知書の公開することができない理由で、実施機関は「政策会議については、議事概要を作成しており、議題の説明を行った発言者については記載しているが、質疑応答に係る発言者は記載しておらず、請求に係る行政文書は不存在であるため。」と述べている。しかし、藤沢市公文書等の管理に関する条例（平成28年藤沢市条例第6号。以下「公文書等管理条例」という。）第3条は「職員は、経緯も含めた意思決定に至る過程及び事務事業の実績を合理的に跡付け、検証できるよう、行政文書を作成するものとする。」とある。実施機関が議事録を作成しないで不存在とすることは、公文書等管理条例第3条を遵守せず、説明責任の放棄であり、「当該請求に係る行政文書は、作成していないため不存在であるため。」との記述もなく、「議事概要を作成しており」は言い訳にすぎない。作成して

いない法的根拠規程等の理由説明がなく、本件処分は、理由提示の趣旨に照らして、不備の程度が甚だしく、もはや理由の提示の要件を満たさないものと言わざるを得ない。情報公開条例第12条（理由付記等）第1項「この場合において、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。」並びに、藤沢市行政手続条例（平成8年藤沢市条例第15号）第13条（不利益処分の理由の提示）第1項「市長等は、不利益処分をする場合には、その名あて人に対し、同時に、当該不利益処分の理由を示さなければならない。」に違反しているものといえるので取り消すべきである。

イ 実施機関は「また、委員の発言に対する責任の追及や、何らかの外部からの働きかけが行われたりすることも考えられ、その結果、委員が委縮し、率直な意見を表明することを控えてしまう弊害も予想される。」と述べるが、政策会議の委員は全て藤沢市職員である。このことは情報公開条例第6条第1号ウに該当で、個人の情報であっても公開することになっている。実施機関が「弊害も予想される」とすることは、言い訳にすぎず、情報公開制度を形骸化することであり、看過できるものではない。

審査会答申第74号には「なお、実施機関は、政策会議は資料及び議事概要から結果は判断できるよう対応を図っているとして議事録を作成していない。しかしながら、そもそも政策会議は、藤沢市庁議規則（平成21年藤沢市規則第3号。以下「庁議規則」という。）に基づき市政運営の基本方針及び市政の重要施策等を議題とし、『意思決定を要する重要事項（市政の基本方針、重要政策等）』『市議会に提出する議案等』『重要な事項の報告（意思決定をした事項の経過報告等）』『その他市長が必要と認めた事項』が付議事項とされている会議であり、実施機関によると、仮に付議案件が報告事項等であっても、会議において内容等が変更及び修正される可能性は否定できないということである。このような可能性に鑑みると、実施機関は、公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号）第4条及び、公文書等管理条例第3条の規定の趣旨を踏まえ、経緯も含めた意思決定に至る過程及び事務事業の実績を合理的に跡付け、検証できるよう、仮に議事内容が報告事項等のみであったとしても、政策会議の議事録を作成すべきであることを申し添える。」とある。実施機関が政策会議の議事概要だけで問題はないとし、「経緯も含めた意思決定に至る過程」を示す議事録が不存在とすることは、答申のなお書きを尊重せず不当である。

ウ 情報公開条例第18条は「審査会に諮問し、その議に基づいて、当該審査請求についての裁決をしなければならない。」とし、同条例解釈運用基準では「その議に基づいて」とは、「実施機関が審査請求に対する裁決を行う場合に審査会の意見に原則として拘束されることを意味しているものである。」とする。

さらに、行政庁に「尊重」義務を課す諮問型審議会の答申尊重の意義について、最高裁は群馬中央バス事件（昭和50年5月29日民集第29巻第5号662頁）において、一般に行政庁が諮問機関の決定を尊重して処分をしなければならない旨を定めているのは「処分行政庁が、諮問機関の決定（答申）を慎重に検討し、これに十分な考慮を払い、特段の合理的な理由のないかぎりこれに反する処分をしないように要求することにより、当該行政処分の客観的な適正妥当と公正を担保することを法が所期しているためであると考えられる」としている。

なお書きとはいえ、審査会答申第74号及び第76号を無視し続けることは違法に近く不当であり、実施機関の情報公開制度の趣旨を蔑ろにする本件処分は許されるものではない。

エ 行政不服審査法（平成26年法律第68号）第1条第1項は「国民の権利利益の救済を図るとともに、行政の適正な運営を確保することを目的とする」となっており、今回の政策会議質疑応答発言者議事録不作成は行政の適正な運営とは言えない。

政策会議の質疑応答の発言者は公務員であり、職務上の発言については、当然、発言者名の記録が残されるべきものであり、かつ、公開されるべきものである。

#### 4 実施機関の主張要旨

実施機関から提出された非公開理由説明書及び口頭意見陳述によると、実施機関の主張は、次のとおりである。

- (1) 政策会議については、議事概要を作成しており、議題の説明を行った発言者については記載しているが、質疑応答に係る発言者は記載しておらず、本件請求に係る行政文書のうち、政策会議質疑応答発言者議事録は不存在であり、本件処分を行った。
- (2) 政策会議質疑応答発言者議事録を作成していない理由は、政策会議は庁議規則に基づき市政運営の基本方針及び市政の重要施策等を議題とし、情報公開条例第6条第3号に規定されている未成熟な情報を扱うことから、会議で

交わされる議論には、必ずしも熟慮したうえで発言した意見ばかりではなく、委員の主観による意見や断片的な情報、あえて考え方を整理するために発した意見なども含まれる。

また、委員の発言に対する責任の追及や、何らかの外部からの働きかけが行われたりすることも考えられ、その結果、委員が委縮し、率直な意見を表明することを控えてしまう弊害も予想される。

政策会議は、何にも束縛されない自由闊達な意見交換によって議論を深めることで、今後の施策のより良い方向性を導き出すよう努めていることから、会議での議論を実質的に有益なものとするためには、委員が制約を受けることなく自由に各自の意見、考えを述べられる環境が確保されるべきであり、発言者を検証できる議事録を作成することになると、委員の中には、後にそれが公開されることの影響に考えが及び、忌憚のない率直な意見が出にくくなり、結果として会議が形骸化してしまうおそれもある。

なお、「2016年（平成28年）6月30日平成28年度第5回政策会議議事録 同年7月14日平成28年度第6回政策会議議事録」の行政文書公開請求に係る審査請求に対する審査会答申第74号、審査会答申第76号及び公文書等管理条例の趣旨「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、文書を作成しなければならない。」を踏まえ、政策会議に係る記録の記載事項の取扱いについて見直し、会議の結果については、会議名、開催日、出席者、場所、議事、内容及び審議結果を記載した会議の記録を公開しており、資料も公開できることから、政策会議質疑応答発言者議事録は作成していないものである。

審査請求人は「理由付記が不十分」と主張しているが、本件処分の行政文書公開一部承諾決定通知書の公開することができない理由として、「政策会議については、議事概要を作成しており、議題の説明を行った発言者については記載しているが、質疑応答に係る発言者は記載しておらず、請求に係る行政文書は不存在であるため。」と記載しており、発言者が検証できる議事録を作成していないため不存在であるという事実が本件処分理由であるため、情報公開条例第12条の理由付記の要件は満たしているものとする。

政策会議に係る記録の記載事項の取扱いについて見直し、会議の結果については、会議名、開催日、出席者、場所、議事、内容及び審議結果を記載した会議の記録を公開しており、政策会議質疑応答発言者議事録を作成してい

ないことをもって、直ちに審査会答申を蔑ろにすること、情報公開制度を形骸化させることには当たらないものである。

- (3) 政策会議の議事録は、同会議の事務局職員が会議中に作成した個人的な備忘録をもとに、会議終了後、作成しているものである。この備忘録は個人的なものであり、組織共用性はなく、また、会議中に急ぎ書き取っているため、その内容は他者が見て必ずしも判読できる状態で書かれているものではない。また、正式な議事録が完成したら、その都度、備忘録は破棄している。政策会議の質疑応答部分については、発言者が誰であるかは意思決定に関わりがないため、実施機関としては重要ではないと捉えており、議事録に発言者の記載の必要はないと考えている。なお、質疑応答の発言内容は既に議事録に記載しており、現行の記載内容で十分「意思決定に至る過程」を示すことができていると考えている。

以上のことから、審査請求人の主張には理由がなく、実施機関による本件処分に違法ないし不当はないことから、本件審査請求は棄却されるべきである。

## 5 審査会の判断

当審査会は、審査請求人及び実施機関の主張等に基づき審議した結果、次のように判断した。

- (1) 本件請求について

本件請求は、「1.平成29年度第17回及び平成30年度第1回開催の政策会議に係る配布資料一覧及び発言者が検証できる議事録 2.平成29年度最終及び平成30年度第1回開催の幹部会議に係る配布資料一覧及び発言者が検証できる議事録 ただし、配布資料一覧不存在時は、資料が検証できる文書」に係る行政文書の公開を求めるというものである。

- (2) 本件処分について

実施機関は、本件請求に係る両会議の配布資料一覧及び幹部会議の議事録はいずれも全て公開したが、政策会議質疑応答発言者議事録は不存在であるとして、本件処分を行った。

- (3) 本件請求文書の存否について

実施機関の主張によると、政策会議の議事録は審査会答申第74号を契機に記載内容を大幅に改善し、議題の内容（議題の説明を行った発言者名を含む。）及び議題に関する主な意見等を盛り込んだ議事録を現在は作成しており、「意思決定に至る過程」はこの内容で十分示すことができていると考えている、とのことである。なお、質疑応答部分の発言者の記載は、実施機関とし

ては発言者が誰であるかは意思決定に関わりがなく、「意思決定に至る過程」において重要ではないと認識しており、記載の必要性を感じていない、とのことである。

また、当該会議の事務局を務める職員の個人的な備忘録をもとに議事録を作成しているとのことであるが、この備忘録は審査請求人が公開を求める本件請求の趣旨に合致する行政文書であるとは言えない。

以上のことからすると、本件請求に係る行政文書が存在しないとの実施機関の主張に必ずしも不自然な点はなく、実施機関の処分は妥当である。

よって、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

なお、当該会議の性質から見て、質疑応答発言者が検証できる議事録が必要か否かを判断することは、当審査会の権限を越えるところであるが、実施機関において公文書等管理条例の趣旨に鑑み、再検討されるよう付言する。

また、実施機関は非公開理由説明書において、「発言者が検証できる議事録を作成していない理由」として、「情報公開条例第6条第3号に規定されている未成熟な情報を扱うことになる」等として、発言者を検証できる議事録を作成することの弊害を縷々述べる。しかし、これらはいずれも、行政文書を非公開とする理由にはなり得ても、「発言者が検証できる議事録を作成しない理由」にはなり得ない。

情報公開条例第6条第3号に該当する事情の存在が、行政文書を作成せず不存在であることの理由たり得ないことは、当審査会答申第74号においても指摘したところである。にもかかわらず、実施機関が重ねて同様の説明をしていることは遺憾と言わざるを得ない。

非公開理由に該当することを理由として行政文書を作成しない（行政文書に記載しない）とすることは、「市の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、市民共有の知的資源である」、「市の諸活動を現在及び将来の市民に説明する責務が全うされるようにする」との公文書等管理条例の目的（同条例第1条）に反し、実施機関は自らに不都合な内容の行政文書は作成しないのではないかと、この疑念すら市民に抱かせかねない。

実施機関において、今後は上記の点に留意して理由説明をされるよう要望する。

## 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

別 紙

審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容 等
2018. 5. 7	行政文書公開請求受付
5. 21	行政文書公開一部承諾決定処分
5. 22	行政文書公開一部承諾決定処分に対する審査請求書受理
5. 31	実施機関から審査会へ諮問書の提出
6. 19	実施機関から審査会へ非公開理由説明書の提出
6. 29	審査請求人から審査会へ意見書及び質問予定事項の提出
7. 11	審査請求人から審査会へ追加の意見書の提出
8. 27	審査請求人及び実施機関の口頭意見陳述 審議
10. 29	答申

第17期藤沢市情報公開審査会委員名簿

(任期：2018年2月1日～2020年1月31日)

氏 名	役 職 名 等
◎ 安富 潔	慶應義塾大学名誉教授 弁護士 京都産業大学法務研究科客員教授
○ 小澤 弘子	弁護士
青木 孝	弁護士
金井 恵里可	文教大学国際学部教授
河合 秀樹	弁護士

◎会長 ○職務代理者