

2016年1月19日
(平成28年)

藤沢市長
鈴木 恒夫 様

藤沢市情報公開制度運営審議会
会長 猪狩 庸祐

第15期藤沢市情報公開制度運営審議会の審議結果について(報告)

藤沢市情報公開制度運営審議会は、1986年(昭和61年)2月に「藤沢市情報公開条例」(平成13年6月全面改正。以下「条例」という。)の制定とともに、この条例による情報公開制度の公正かつ円滑な運営を推進するために、地方自治法第138条の4第3項に基づく藤沢市執行機関の附属機関として設置され、同条例により付与された権限「情報公開制度の運営に関する重要な事項について実施機関からの諮問に応じ調査審議して答申するほか、実施機関に対して建議を行う。」を行うべく、市長から委嘱された市民及び学識経験者からなる構成で、2年任期で発足し、現在に至っています。

今期の15期は、2014年(平成26年)4月から2016年(平成28年)3月まで、年度を3か月1期の4回、計8回の審議会を開催、その期の行政文書の公開運営状況の報告を受けて実態を調査し、問題点の指摘、情報公開制度改善への検討を行ってきました。なお今期は、制度運用開始以来2度目という、「行政不服審査法」の改正に伴う「条例」の「不服申立等に関する」事項の改正に関する諮問もあり、審議の上、答申しました。

諮問を除くその他の問題点は、次に挙げる事項についてであります。

- (1) 非公開理由の付記について
- (2) 文書不存在による非公開と文書の作成・保有・管理について
- (3) IT推進(いわゆるコンピュータ化)に伴う電磁的情報の取り扱いについて
- (4) 第三者への意見照会を行う場合について

この問題についての詳細は、後述のとおりであります。が、(2)、(3)についての問題の根源は、本市の行政文書の作成・保有・管理の在り方にある

と思われます。本市における行政事務のコンピュータ化の進捗には、目を見張るものがあります。これは、従来、公開対象である行政文書が紙媒体で行われてきたのが、可視・可読性のない、かつ易変化性で、さらに迅速大量処理を原理とする電磁媒体に代わってきたことにあり、これについての対応がこれに追いつかない状況にあるからです。

次に、制度始まってから2回目という「諮問」について、これは、行政処分についての簡易・迅速な救済手段である「行政不服審査法」の改正に伴い「条例」の「不服申立て」の事項に関する改正が必要になったからです（答申第2号参照）。

この制度の対象である「行政文書」の電磁媒体化という時期に、「不服申立て」の事項に関する条例の一部改正に併せて、本市としても条例の「解釈運用基準」の見直しに着手することなので、ここでは問題指摘にとどめておきますが、見直しに当たっては、ここで指摘したことを踏まえて、本市の情報公開制度が、条例第2条の掲げる基本原則である「市民にとって、わかりやすく、迅速かつ利用しやすいよう」（条例第2条（四））、「不服ある場合には、公正かつ迅速な救済を保障する」（同条（五））ものとなるよう整備されることを望みます。

1 制度の運用状況について

本市における情報公開制度の利用状況については、表1のとおり、平成26年度は、利用者数が4,728人、公開請求件数が184件、情報提供件数が4,597件となっています。平成27年度は、4月から12月までですが、利用者数が3,614人、公開請求件数が133件、情報提供件数が3,717件となっています。昨年同時期と比較して、公開請求件数が30件程度減少していますが、これは、業務委託契約の金額入り設計書等の求めがあった際に、平成26年度は公開請求によって対応していたものを、平成27年度はあらかじめ情報提供によって対応できるように整理を行ったことで、結果として公開請求に至る件数が減少したことが主な理由です。

また、公開請求の処理状況をみますと、表2のとおり、全体として「承諾」及び「一部承諾」が処理件数のうち7割から8割程度を占めています。平成26年度の「取下げ」(31件)については、すべて情報提供に切り替えることにより対応がなされました。

さらに、公開請求を行った請求者について、市内・市外等の内訳は、表3のとおりです。

表1 情報公開制度の利用状況

年 度	利用者数 (人)	公開請求件数 (件)	情報提供件数 (件)	合 計 (件)
平成26年	4,728	184	4,597	4,781
4月～12月	3,607	161	3,659	3,820
平成27年	3,614	133	3,717	3,850
4月～12月				

表2 処理状況

(単位：件)

年 度	承諾	一部承諾	拒否	却下	取下げ	審査中	合 計
平成26年	81	65(2)	9	0	31	0	186(2)
4月～12月	79	48(2)	8	0	25	3	163(2)
平成27年	43	59	23	0	3	5	133
4月～12月							

(注) 表中、()は、前年度受付した請求にかかる処理件数で、内数である。

表3 公開請求の請求者内訳

(単位：件)

年 度	市内の個人	市内の法人 その他の団体	その他のもの	合 計
平成 26 年	9 3	3 2	5 9	1 8 4
4 月～12 月	7 7	3 1	5 3	1 6 1
平成 27 年	8 0	2	5 1	1 3 3
4 月～12 月				

2 特筆すべき事項について

審議会の今期の審議においては、特に下記4項目について、問題意識をもった議論が行われました。

- (1) 非公開理由の付記について
- (2) 文書不存在による非公開と文書の作成・保有・管理について
- (3) IT推進(いわゆるコンピュータ化)に伴う電磁的情報の取り扱いについて
 - (電磁的記録が行政文書公開請求の対象となった事例の調査・紹介、電磁的記録の原本性について、電子申請による行政文書公開請求時の請求時点起算の考え方等)
- (4) 第三者への意見照会を行う場合について
 - (第三者意見照会を行う場合と行わない場合の基準について、業務委託関係にある法人の情報に関する意見照会について等)

このうち、特に(1)及び(2)について、以下、審議会において議論された内容及び本市の情報公開制度の運営における課題と認識された点を特筆します。

(1) 非公開理由の付記について

本市情報公開条例第12条1項は、実施機関は、「諾否決定をする場合において、公開請求に係る行政文書の全部の公開を拒否する旨の決定をするとき(第9条の規定により公開請求を拒否し、又は公開請求に係る行政文書を実施機関が管理していない場合において、公開を拒否する旨の決定をするときを含む。)、又は一部の公開を承諾する旨の決定をするときは、当該拒否し、又は一部の公開を承諾する理由を前条第2項の書面に併せて記載しなければならない。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。」と定めています。

非公開理由の付記を必要とされるのは、非公開理由の有無について実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制するとともに、公開請求者に理由を知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨であり、裁判例においても同様の判断が示されています^(注)。この点、本市のように、非公開理由の付記について明確に謳った条項が条例におかれていることは、ほかに多くの例があるわけではなく、本市の条例は、その点、高く評価されるべきものだと言えるでしょう。

そして、実際に第15期において、本市では、職員向け執務資料として、理由付記の参考例集や、実務上の留意点をまとめた小冊子が作成されるなどして、理由付記を充実させる実務を推進する努力が意識的に行われていることが審議会に報告されました。

審議会では、これら取り組みを高く評価しつつ、さらなる取り組みを期待する意見が出されました。すなわち、これら執務資料が、形だけのもので終わらず、実施機関に内実を伴って理解され、活用されることを望む意見、当該資料に非公開理由が例示されていることで、実施機関が非公開判断をしやすくなる方向へ作用するような利用がなされないよう注意すべきとの意見、同例示資料が、「解釈運用基準」のような判断基準を示すものではないということに注意しながら、作成意図どおり適切に利用されるよう望むとの意見、実際の請求対応事例を今後も収集・整理し、これら執務資料を改訂する材料にするなどして、不断に見直しをしていくことを望む意見等です。審議会として、本市のさらなる取り組みに期待します。

その他理由付記に関連して、上記のほかに、後述(2)にも関連するところですが、文書不存在の場合の理由付記のあり方について、職員が作成したメモの行政文書該当性及びその理由付記のあり方について、未成熟情報であることを付記したうえで、審議中の情報を公開した例について、また、公的機関の設ける検査基準等の非公

(注) 市の行政運営における公正の確保と透明性の向上を図るため、平成8年9月20日条例第15号をもって「藤沢市行政手続条例」が制定され、裁判例の趣旨が明文化された。

開情報該当性及びその理由付記のあり方について等の議論も行われました。

(2) 文書不存在による非公開決定と文書の作成・保有・管理について

文書不存在による非公開決定に関しては、平成26年7月14日最高裁第二小法廷判決（いわゆる沖縄返還「密約」文書開示事件上告審判決、判例時報2242号51頁）において、不開示決定時に当該行政機関が当該行政文書を保有していたことの立証責任は、情報開示請求者側が負うと判断されたことについて、当審議会においても議論が行われました。

文書の存在についての立証責任が開示請求者側に課されるといっても、開示請求者にとっては、行政機関内部のことは詳しくは知り得ず、いかなる行政文書が存在するのか、もしくは存在してしかるべきなのかといったことは分からないのが通常です。

この点、行政は、文書取扱規程に従った文書管理をしていなければなりません。行政事務の遂行に当たり、記録として文書が作成されることが必要であり、次いで、文書の整理、文書のファイル管理簿の作成がなされ、これが公開されることによって、市民が、公開を求めるべき文書の存在可能性についての手がかりを得られることとなります。しかしながら、本市において、文書取扱規程の遵守状況や文書の管理状況の実態がどのようなものであるのか、審議会としては把握しきれず、本市の文書管理のあり方そのものについて、現状としては課題があるように認識されました。また、本市の文書管理について、内部規程としてしかルール策定がなされておらず、条例化に至っていないことも課題と考えます。

これに加えて、行政事務のIT化は、従来の紙媒体としての記録である文書とは異なる、「可視・可読性なく、かつ没個性的、大量迅速処理」という特性を持つ電磁的記録としての文書の作成・保有・管理がなされなければならないのに、一部電磁的記録についても、いまだ、紙媒体に記録し、これをもって原本とする処理を行っている。このように、文書の作成・保有・管理についての問題があります。

したがって、本市の情報公開制度の運用にあたっては、上記最高裁判決に過度に依拠して、情報開示請求者側に対し、当該行政文書の存在についての立証責任を厳格に求める運用を行うことは必ずしも適

切ではないように解されます。

本市において、今後、網羅された文書目録の実効的な作成方法を検討し、作成に取り組むことが強く望まれますし、かかる文書目録を市民に提示できないうちは、情報開示請求に対して、安易に不存在回答をして済まそうとする姿勢を取らず、時には、請求者が求める情報は、どのような文書として請求すれば開示可能なのかについて、開示請求者にガイドするようなことも必要なことと思われまます。

今後も、「知る権利」の保障という、民主主義の原則である市民の権利が守られる本市であるべく、情報公開制度を積極的な姿勢で運営されることを大いに期待します。

(参考) 第15期情報公開制度運営審議会開催状況

回数	開催日	審議内容
第1回	2014年 5月16日	<ol style="list-style-type: none"> 1 会長及び副会長の選出について 2 審議会運営要領について 3 第14期藤沢市情報公開制度運営審議会報告書について 4 平成25年度藤沢市情報公開制度運用状況について 5 情報公開制度の運用状況について
第2回	2014年 7月25日	<ol style="list-style-type: none"> 1 第1回審議会議事録の確認について 2 情報公開制度の運用状況(4月～6月)について 3 情報公開制度の運用について
第3回	2014年 11月20日	<ol style="list-style-type: none"> 1 第2回審議会議事録の確認について 2 情報公開制度の運用状況について 3 情報公開制度の運用について
第4回	2015年 2月16日	<ol style="list-style-type: none"> 1 第3回審議会議事録の確認について 2 情報公開制度の運用状況(10月～12月)について 3 情報公開制度の運用について
第5回	2015年 5月29日	<ol style="list-style-type: none"> 1 第4回審議会議事録の確認について 2 平成26年度情報公開制度の運用状況について
第6回	2015年 8月6日	<ol style="list-style-type: none"> 1 第5回審議会議事録の確認について 2 情報公開制度の運用状況(4月～6月)について
第7回	2015年 11月5日	<ol style="list-style-type: none"> 1 第6回審議会議事録の確認について 2 行政不服審査法の改正に伴う藤沢市情報公開条例の一部改正について(諮問) 3 情報公開制度の運用状況(7月～9月)について 4 第15期藤沢市情報公開制度運営審議会報告書について
第8回	2016年 1月19日	<ol style="list-style-type: none"> 1 第7回審議会議事録の確認について 2 行政不服審査法の改正に伴う藤沢市情報公開条例の一部改正に係る諮問に対する答申について 3 情報公開制度の運用状況(10月～12月)について 4 第15期藤沢市情報公開制度運営審議会報告書について

第15期情報公開制度運営審議会委員名簿

氏 名	備考
秋 山 繁	公募委員
会長 猪 狩 庸 祐	弁護士
飯 島 奈 津 子	弁護士
川 見 や す 子	公募委員
副会長 木 内 榮 一	公募委員
小 針 健 慈	日本大学法学部講師
波 多 善 子	公募委員
福 田 英 訓	弁護士
山 元 一	慶應義塾大学法科大学院教授