

広情個審第6号

平成29年5月31日

広島市長 様

広島市情報公開・個人情報保護審査会

会長 大久保 隆志

公文書開示決定及び公文書部分開示決定に係る異議申立てに対する決定について（答申）

平成27年4月15日付け広施恵第11号で諮問のあったこのことについては、別添のとおり答申します。

（諮問第100号関係）

答 申 書

諮問のあった事案について、次のとおり答申します。

【諮問事案】

平成27年4月15日付け広施恵第11号の諮問事案（諮問第100号事案）

平成26年12月14日付けの公文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）に対し、広島市長（以下「実施機関」という。）が平成27年1月22日付け広施恵第185号で行った公文書開示決定及び同日付け広施恵第186号で行った公文書部分開示決定（以下併せて「本件処分等」という。）に対する同年3月19日付け異議申立て

1 審査会の結論

本件開示請求に対し、実施機関が行った公文書開示決定及び公文書部分開示決定は妥当である。

2 異議申立ての内容

(1) 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、広島市情報公開条例（平成13年広島市条例第6号。以下「条例」という。）に基づき、異議申立人が行った本件開示請求に対し、実施機関が行った公文書開示決定及び公文書部分開示決定について、開示及び部分開示文書が限定的であり、開示及び部分開示しなかった文書が存在するため、該当する全ての公文書を開示するとの決定を求めるといふものである。

(2) 異議申立ての理由

異議申立書等及び口頭意見陳述における異議申立人の主な主張を要約すると、以下のとおりである。

ア 本件開示請求によって、恵下埋立地の設計に携わっている迫田主任技師（以下「当該職員」という。）が平成25年4月1日から平成26年12月14日までの約21か月間に自ら作成した①地元説明、地元対応、②埋立地本体実施設計、③下水管布設工事に関する公文書のうち、以前に開示された公文書を除いた公文書（以下「本

件請求対象公文書」という。)の開示請求を行った。

本件開示請求に対し、開示及び部分開示決定がなされ、不開示とされた文書はなかった。

この約21か月間に作成した文書として全面開示されたものは11文書、部分開示されたものは12文書である。不開示とされた文書はないのであるから、当該職員が、約21か月間に作成した文書は、23文書ということになる。

平成25年度及び平成26年度の職務分担表によれば、当該職員は、職務の10%を住民説明・地元説明に、10%を埋立地本体実施設計に、残りの80%を下水管布設工事に充てることになっている。

部分開示された12文書は全て報告書類であり、設計検討に係るものではない。開示された11文書もそれぞれわずかの枚数の資料である。

放流管の実実施設計に当たっては、原計画を変更するなど、重大な意思決定変更を行った。この重大な意思決定変更を行うために、当該職員は、担当者として、自ら膨大な検討を行ったはずであり、設計の比較検討資料、委託業者との業務委託変更のための検討資料、関係部署協議資料、情報収集とその分析資料、担当者としての技術的検討や意見具申、内部説明資料、意思決定のための資料など、作成した公文書は数多く存在するはずである。文書主義の地方公共団体において、21か月の間に作成した文書が開示及び部分開示されたもののみであることは絶対でない。

委託業者には、技術的検討を行うために委託しているのであって、意思決定は実施機関の職員が行っており、そのための具申文書や内部協議文書を作成するのは、当該職員である。原設計を変更すべき根拠を示した幾多の文書は、個人メモや廃棄に該当するものではないから、明らかに開示されていない公文書が数多く存在するはずである。

イ 実施機関は、検討の過程で作成した書類（メール等を含む）は、成案になったものを除いて廃棄しているというが、検討過程や内部協議の結果など、成案の根拠となる文書は当然に残すものであり、保存期間を過ぎて初めて廃棄の対象となる。このような検討結果等の文書は絶対に保存されており、意図的に開示されなかったと捉えるのが自然である。

3 実施機関の主張要旨

説明書等及び口頭意見陳述における実施機関の主張を要約すると、以下のとおりである。

- (1) 本件請求対象公文書を、文書管理システムを利用した検索及び保管庫等に保管され

た公文書の確認とにより特定した23文書を、開示又は部分開示した。異議申立人は、本件請求対象公文書が23文書だけであるはずがなく、明らかに開示されていない文書が数多く存在しているはずであると主張しているが、以下のとおり、23文書であることに不自然な点はない。

ア 個人的なメモ等

条例上、公文書とは、「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であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているものいう。」と定義されている。

したがって、職員が業務の参考とするために個人的に作成したメモやインターネット等で検索し取得した文書などは、実施機関が組織的に用いたものではないから、公文書には当たらない。

イ 修正・検討文書

資料作成に当っては、上司の指導等により、何度も修正・検討を行った上で成案になっていくが、修正を行った時点で、修正前の文書は廃棄しているため、開示請求時点では、実施機関はこれらの文書を保有していない。

また、修正・検討を行った結果、最終的に廃案となる文書もあるが、廃案となった文書についても廃棄しているため、これらの文書についても開示請求時点で実施機関は保有していない。

ウ 委託業者作成文書

当該職員が担当している技術的關係業務においては、業務に関して必要となる資料や図面等が膨大な数に上るため、その作成を委託業者に行わせ、委託業者が作成し提出した文書（委託業務の成果品等）の内容を当該職員が確認し、必要に応じて修正等の指示を出す方法を取っている。

これらの委託業者が作成した文書は、開示請求にある「自ら作成した公文書」には当たらない。

- (2) 異議申立人は、本件開示請求の対象とした公文書の作成期間内に、放流管の実施設計に当たって原計画を変更するなど、重大な意思決定変更が行われたとして、担当者である当該職員は、計画変更に関する技術的検討や意見具申、内部説明資料、意思決定のための資料、内部協議の結果など、作成した公文書は数多く存在するはずであると主張する。

しかし、通常、本件のような工事の設計変更に関する意思決定を行う場合、その検

討資料は設計業務を委託した業者に対し担当職員が行った指示に基づき、委託業者が作成・提出した資料を使用しており担当職員自身が新たな資料を作成することではなく、内部協議結果についても委託業者への指示内容に関し、当該業者が作成した記録文書の提出を受けており、当該職員が協議録を作成することはない。

4 審査会の判断理由

当審査会としては、必要な調査を行い、条例に則して検討した結果、以下のとおり判断する。

(1) 異議申立ての内容について

本件異議申立ての趣旨は、必ずしも明確ではないが、本件公文書部分開示決定により不開示とされた部分の開示を求めるものではなく、本件開示請求により開示又は部分開示された以外にも公文書は存在するはずであるとして当該公文書の開示を求めていることから、実施機関の文書特定が十分になされていないという趣旨であると考えられるので、実施機関が、本件処分等において行った文書特定の妥当性について検討する。

(2) 本件請求対象公文書について

ア 実施機関は、本件請求対象公文書として、①地元説明会等の説明資料及びその議事録、②埋立地本体実施設計に関する外部有識者との協議資料及びその復命書、③放流管布設工事に関する外部有識者との協議資料及びその復命書を特定し、開示または部分開示している。

イ 異議申立人は、当該職員の担当する放流管の実施設計において原計画を変更するという重大な意思決定変更が行われたのであるから、意思決定のための協議において、当該職員が作成した資料や協議録等が数多く存在するはずであると主張する。

しかしながら、広島市における職員等の職務権限及び事務の決裁手続を定めた広島市職務権限規程（昭和42年訓令第13号）第2条第3号において「起案」については、「所管事務について、決裁を得なければならない事項の処理案を文書により作成することをいう。」と規定しているが、どのような場合に起案文書を作成する必要があるかという文書作成義務を定めた規定は無く、「決裁」の過程における内部協議結果等についての文書作成義務を定めた規定も無い。

また、広島市における文書の取扱いを定めた広島市文書取扱規程（平成27年訓令第1号）第16条において「決裁手続」については、「事務の処理にあたり、決裁を受けなければならない事項について起案責任者が起案し、検討者の検討を受け

たうえ、決裁者の決裁を受けるものとする。」と規定し、第23条において供覧文書の作成及び供覧の要領については、「供覧文書は、起案文書の作成、検討、合議及び決裁の要領に準じて作成し又は供覧しなければならない。」と規定しているが、どのような場合に起案文書を作成する必要があるかという文書作成義務を定めた規定は無く、決裁の過程における内部協議結果等についての文書作成義務を定めた規定も無い。

実施機関の説明によれば、本件のような工事設計委託業務においては、本市内部での検討、検討結果に基づく委託業者との協議、委託業者への指示といった一連の手続を重ねながら設計図等の成果品の完成に向けて事務を進めており、具体的には、委託業者が作成した資料を使用して本市内部で検討を行い、直ちに当該職員がメモした検討結果に基づき検討結果を委託業者に指示し、受託業者が当該指示に基づき設計図等作成し、当該職員が指示内容が正確に設計図等に反映されているかを上記メモと照合・確認した上で、受託業者が作成した当該設計図等を組織的に共用していることが認められる。以上の事情からすれば、当該職員が、設計変更に関する検討資料や協議録を作成していないとの実施機関の説明に、特段不自然、不合理な点があるとはいえない。

なお、実施機関の説明によれば、当該職員が作成した個人的なメモは、専ら当該職員が個人的な便宜のために作成し、当該職員が不要と判断した段階で廃棄していることが認められる。条例第2条第2項において、「公文書」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であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているものいう。」と定義されているから、当該メモは実施機関の職員が組織的に用いるものとして、実施機関が保有しているものといえず、公文書には当たらない。

ウ 異議申立人は、成案になる以前の検討の過程で当該職員が作成した文書類について、検討過程や内部協議の結果など、成案の根拠となる文書は絶対に保存されているはずであるとも主張する。

しかしながら、広島市においては、いわゆる公文書管理条例のような体系的に文書の作成、保存に関して定めた規程が整備されておらず、様々な内規によって文書の作成や整理が行われているが、保存が必要な文書は、最終的に決裁された文書のみである。こうした事務処理は、上記の内規に違反するものではなく、修正前の文書は未熟な案であり、不要な文書として廃棄しているという実施機関の説明に、特段不自然な点があるとはいえない。

(4) まとめ

以上により、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

なお、条例第5条第2項は、「公文書の開示の請求（・・・）は、第1条に規定する目的に適合したものでなければならない。」と規定している。異議申立人の本件開示請求は、公文書の件名又は内容を特定したものではなく、特定の職員が一定期間内に自ら作成した公文書の開示請求を行ったものであるが、こうした請求は探索的な開示請求と捉えることができることから、条例第1条に規定する目的に適合したものであるかについては、疑問を残すものであることを付言しておく。

別紙1

審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
27. 4. 15	広施恵第11号の諮問を受理（諮問第100号で受理）
28. 12. 9 （第1回審査会）	第1部会で審議
29. 1. 20 （第2回審査会）	第1部会で審議
29. 2. 10 （第3回審査会）	第1部会で審議
29. 3. 2 （第4回審査会）	第1部会で審議

参 考

広島市情報公開・個人情報保護審査会第1部会委員名簿
(五十音順)

氏 名	役 職 名
大久保 隆 志 (部会長)	広島大学大学院法務研究科教授
大 橋 弘 美	弁護士
片 木 晴 彦	広島大学大学院法務研究科教授
佐田尾 信 作	中国新聞社論説主幹
ジョージ・R・ハラダ	広島経済大学経済学部教授