

答 申 第 1 5 号

鎌情・個審査第36号

平成24年12月3日

鎌倉市長 松 尾 崇 様

鎌倉市情報公開・個人情報保護審査会
会 長 安 富 潔

平成24年5月11日付け鎌道路第68号で諮問のあった下記の事案について、別紙のとおり答申します。

記

行政文書不存在決定処分に対する異議申立てについて

1 審査会の結論

平成24年2月20日付けで異議申立人が公開請求した「平成20年10月1日開催『小町通り無電柱化事業に伴う関係企業等の工程調整会議議事要旨』に記載されているH20年10月7日の打合せ議事録等資料」について鎌倉市長が平成24年2月28日付けで行った行政文書不存在決定処分（以下「本件処分1」という。）、平成24年2月20日付けで異議申立人が公開請求した「小町通り電線共同溝工事等業務委託・報告書、平成23年12月に『平成21年6月25日に当時の課長決裁にて承諾しています』の根拠となる資料、1. H21年6月17日工事打合せ簿関係以外の資料、2. 上記打合せ簿に伴う協議資料」について鎌倉市長が平成24年3月12日付けで行った行政文書不存在決定処分（以下「本件処分2」という。）及び平成24年2月28日付けで異議申立人が公開請求した「平成20年4月16日付NTTインフラネット（株）発行『試掘後の問題点について』で協議・回答を求めている。これに対する協議・回答資料及決裁文書」について鎌倉市長が平成24年3月12日付けで行った行政文書不存在決定処分（以下「本件処分3」という。）は、妥当である。

2 異議申立ての主張の要旨

(1) 本件異議申立ての経緯

本件異議申立ては、次のような経緯で行われた。

ア 行政文書公開請求書の提出

異議申立人は、平成24年2月20日付けで「平成20年10月1日開催『小町通り無電柱化事業に伴う関係企業等の工程調整会議議事要旨』に記載されているH20年10月7日の打合せ議事録等資料」（以下「本件請求1」という。）、同日付けで「小町通り電線共同溝工事等業務委託・報告書、平成23年12月に『平成21年6月25日に当時の課長決裁にて承諾しています』の根拠となる資料、1. H21年6月17日工事打合せ簿関係以外の資料、2. 上記打合せ簿に伴う協議資料」（以下「本件請求2」という。）及び平成24年2月28日付けで「平成20年4月16日付NTTインフラネット（株）発行『試掘後の問題点について』で協議・回答を求めている。これに対す

る協議・回答資料及決裁文書」(以下「本件請求3」という。)に係る行政文書を鎌倉市情報公開条例(平成13年9月28日条例4号。以下「条例」という。)第4条の規定に基づき、実施機関鎌倉市長(以下「実施機関」という。)に対し、行政文書公開請求を行った。

イ 本件処分2について

実施機関は、本件請求2に対し、平成24年2月28日付け鎌倉市指令道路第37号で行政文書不存在決定処分を行ったが、異議申立人から行政文書が存在しない理由が不明瞭との指摘を受け、異議申立人了解の上、平成24年3月12日付け鎌倉市指令道路第38号で行政文書不存在決定取消処分を行い、新たに本件処分2を行った。

ウ 異議申立書の提出等

異議申立人は、実施機関が平成24年2月28日付け鎌倉市指令道路第36号、同年3月12日付け鎌倉市指令道路第39号及び鎌倉市指令道路第41号によって異議申立人に対して行った本件処分1、本件処分2及び本件処分3に対し、同年4月13日付けで、行政不服審査法第6条の規定により、処分の取消しを求めて異議申立てを行った。

なお、異議申立てを受けた実施機関は、当該異議申立ては、同一人によるもので、いずれも実施機関を同じくし、また小町通り電線共同溝工事等業務委託に関する行政文書不存在決定処分であることから、これらを併合し、平成24年5月11日付け鎌倉市指令道路第68号で、条例第17条の規定により、鎌倉市情報公開・個人情報保護審査会(以下「審査会」という。)に諮問したものである。

(2) 異議申立ての趣旨

異議申立てに係る本件処分1、本件処分2及び本件処分3を取り消すとの決定を求めるものである。

(3) 異議申立ての理由

異議申立人から平成24年8月27日付けで提出された意見書における主張を総合すると、異議申立ての理由は、次のとおりである。

なお、異議申立人は口頭意見陳述を申し出なかつたので実施し

ていない。

ア 本件処分1について

異議申立書では、「不明コンクリート構造物の取扱について協議経過（当時の道路整備課職員）」（意見書添付資料1）によれば、「平成20年10月9日と平成20年10月28日に不明カルバートについて協議を行ったとの記載がある」と指摘し、さらに「実施機関は、情報公開制度の目的を理解し、請求の趣旨を斟酌して公文書をできる限り広く特定する義務がある」と指摘している。

しかし、実施機関の理由説明は平成20年10月7日の開催についてのみ書かれており、後段の「なお、同日に代わる打合せ日についても、併せて確認いたしました。打合せは開催していません。」との記載は、平成20年10月9日及び同月28日打合せ開催の事実を伏せ、文書不存在を主張するもので不当である。

実施機関が請求の対象となる文書に独自の限定を加えた上で、本件行政文書は物理的不存在として扱ったものであるから、単に、対象となる文書が物理的に存在するか否かが問題になる事案ではない。

イ 本件処分2について

異議申立書では、「工事打合簿は実施機関ではなく受託者が作成したものである。不存在的理由説明は合理性に欠ける。異議申立人が請求している情報は課長決裁に係る文書であるので、実施機関は情報公開制度の目的を理解し、請求の趣旨を斟酌して公文書を出来る限り広く特定する義務がある」と指摘しているにもかかわらず、そのことについて実施機関から説明がなされていない。また、実施機関は、行政文書が存在しない理由として「平成21年6月17日の工事打合簿を基に当該報告書は作成されています。」とするが、不明カルバート撤去に関する文書は、本業務委託の大きな問題点であるにもかかわらず、決定に関する協議内容や打合せ議事録が作成されていないことは、どのような根拠に基づき決定されたのかが不明であり、その合理的理由説明がないのは不当である。

実施機関は、請求者が具体的な行政文書の形態や管理につい

て知悉していないことを前提として、請求に対して齟齬があつてはならないのはもとより、請求の趣旨を斟酌して公文書のできる限り広く特定する義務がある。

ウ 本件処分3について

「試掘後の問題点について」（意見書添付資料4）において、事業者は協議・回答を求めているが、実施機関の收受印もなく、協議・回答文書が不存在であるとの説明であるが、平成20年4月21日に調整会議が開催されている事実（意見書添付資料1:1頁平成20年4月21日の欄参照）を伏せていることも、意見書添付資料4は課内に回報されなかったこと等の合理的理由を示さないままに不存在決定処分にするもので不当である。

さらに、「小町通り電線共同溝工事等業務委託報告書」（意見書添付資料3）の中の「小町通り電線共同溝工事等業務委託に係る問題点等について（顛末書）」には「試掘後の問題点について」（意見書添付資料4）の記述がなく、当時の都市整備部道路整備課は当該文書を認識していないと言える。このような文書管理では市民への説明責任を全うすると言う情報公開制度の趣旨が損なわれると言わざるを得ない。

3 実施機関の行政文書不存在決定理由説明要旨

行政文書不存在決定理由説明書及び平成24年10月4日実施の実施機関の口頭による決定理由説明を総合すると、実施機関が行政文書不存在決定処分とした根拠は、次のとおりである。

(1) 本件処分1について

異議申立人が本件請求1を行うに際し、行政文書を特定するため、異議申立人と実施機関担当職員が請求に関連する行政文書を閲覧しながら確認を行った。その際、異議申立人が「小町通り無電柱化事業に伴う関係企業等の工程調整会議 議事要旨」（意見書添付資料2）に記載のある「来週（10月7日）に打ち合わせを行うこととした」を確認し、該当する行政文書の公開請求を求めたが、当該行政文書は存在しないためその旨を口頭で伝えたが、異議申立人は存在しないことを文書で回答するよう求めたため、行政文書公開請求書を提出するよう指導した。平成24年2月20日付けで本件請求1の行政文書公開請求書が提出され、平成2

4年2月28日付け鎌倉市指令道路第36号で本件処分1を行った。

処分の理由として、意見書添付資料2に記載のある「来週（10月7日）に打ち合わせを行うこととした」は、当時の道路整備課担当職員に確認をしたが打合せは開催しておらず、会議議事録等資料は作成していない。また、同日に代わる打合せについても開催していないことを確認した。

異議申立人は、意見書添付資料1により平成20年10月9日及び同月28日の打合せを同月7日に代わる会議と主張するようであるが、同月9日及び同月28日の打合せは、委託関連企業の全体会議ではなく、委託している中の一企業と打合せをしたものであり、意見書添付資料2に記載のある「(不明)カルバートの扱い、資産譲渡、参画企業者への建設負担金の書類等、今後の進め方(以下略)」について打合せをしたものではないので、同月7日に代わる会議ではない。

なお、同月9日及び同月28日の打合せについても会議議事録等参考資料は作成されておらず、行政文書は存在しない。

そもそも、上記記載のとおり、異議申立人が求める行政文書と実施機関が公開する行政文書に齟齬がないよう、請求に関連する行政文書を閲覧しながら行政文書特定のための情報提供を十分に行っており、本件請求1の行政文書公開請求書中「請求する行政文書の内容」欄も「平成20年10月1日開催(中略)H20年10月7日の打合せ議事録等資料」と特定された請求となっていることから、実施機関が請求の対象となる文書に独自の限定を加えたものではないし、平成20年10月7日に代わる会議ではない同月9日及び同月28日の打合せについてまで、広く特定する必要はない。

(2) 本件処分2について

異議申立人から、小町通り電線共同溝工事等に関する行政文書の公開を請求するにあたり、どのような文書及び資料が存在するか事前に確認したいとの要望により、実施機関担当職員が説明を行った。本件請求2に係る行政文書は存在しないためその旨を口頭で伝えたが、異議申立人は存在しないことを文書で回答するよう求めたため、行政文書公開請求書を提出するよう指導した。平

成 2 4 年 2 月 2 0 日付けで本件請求 2 の行政文書公開請求書が提出され、平成 2 4 年 2 月 2 8 日付け鎌倉市指令道路第 3 7 号で行政文書不存在決定処分を行ったが、同日、異議申立人より行政文書不存在決定通知書の記載が不明瞭との指摘を受け、同年 3 月 1 2 日付け鎌倉市指令道路第 3 8 号で行政文書不存在決定取消処分を行い、同年 3 月 1 2 日付け鎌倉市指令道路第 3 9 号で本件処分 2 を行った。

処分の理由として、意見書添付資料 3 の 3 ページに記載のある「同年 6 月 2 5 日に、当時の課長決裁にて承諾しています。」の根拠は、平成 2 1 年 6 月 1 7 日付けでエヌ・ティ・ティ・インフラネット株式会社から提出された工事打合簿に決裁文書の用紙をホチキス留めして起案を行い、同月 2 5 日に決裁となった行政文書である（意見書添付資料 5）。当時の道路整備課担当職員に確認をしたが、平成 2 1 年 6 月 1 7 日の打合せの際には、資料等を作成せずに打合せを行っており、同日の工事打合簿以外の資料及び打合せに伴う協議資料は作成されておらず、「同年 6 月 2 5 日に、当時の課長決裁にて承諾しています。」の根拠となる行政文書は同文書以外物理的に存在しない。

(3) 本件処分 3 について

異議申立人に対し、本件請求 3 に係る行政文書は存在しないためその旨を口頭で伝えたが、異議申立人は存在しないことを文書で回答するよう求めたため、行政文書公開請求書を提出するよう指導した。平成 2 4 年 2 月 2 8 日付けで本件請求 3 の行政文書公開請求書が提出され、同年 3 月 1 2 日付け鎌倉市指令道路第 4 1 号で本件処分 3 を行った。

処分の理由として、平成 2 0 年 4 月 1 6 日付けでエヌ・ティ・ティ・インフラネット株式会社から意見書添付資料 4 が提出され、今後の電線共同溝本体工事の進行について協議の申し出があり、その後、現場立会や調査を行い不明コンクリート構造物の取扱いについて検討が行われたが、現場立会や調査の報告は口頭で行っており協議・回答等の資料作成はしていない。また、エヌ・ティ・ティ・インフラネット株式会社に対しても、現場調査や課内報告を進めていく進捗過程で口頭で回答を行っている。よって、意見書添付資料 4 に対する協議・回答資料及び決裁文書は物理的に存

在しない。

なお、異議申立人は平成20年4月21日に調整会議が開催された事実を伏せていると主張するが、同調整会議の議事録は、平成24年2月28日付け鎌倉市指令道路第34号で行政文書一部公開決定しており、事実を伏せているものではない。

さらに、異議申立人は意見書の中で意見書添付資料4は課内に回報されなかったと主張するが、平成20年4月21日付けで当時の道路整備課長まで報告しており、同文書についても、平成24年2月28日付け鎌倉市指令道路第34号で行政文書一部公開決定している。

4 審査会の判断

当審査会は、異議申立人の意見書及び実施機関の説明をもとに審査した結果、次のように判断した。

(1) 本件処分1について

ア 本件請求1に係る行政文書は、「小町通り無電柱化事業に伴う関係企業等の工程調整会議 議事要旨」に記載されている10月7日の打合せ議事録等資料である。

実施機関は、10月7日の打合せは開催しておらず、議事録等資料は作成していないと説明している。これに対し異議申立人は平成20年10月9日及び同月28日打合せ開催の事実を伏せ、行政文書不存在とすることは不当であり、請求の趣旨を斟酌して行政文書をできる限り広く特定する義務があると主張する。

イ しかし、本件請求1の行政文書公開請求書記載内容を検討すると、「平成20年10月1日開催 『小町通り無電柱化事業に伴う関係企業等の工程調整会議 議事要旨』に記載されているH20年10月7日の打合せ議事録等資料」という文言は、通常解釈としては、平成20年10月7日に開催された打合せの「参加者の共通の資料として事前又は当日に配付された文書」及び「打合せの結果を記録した文書」と解釈されるものである。異議申立人は意見書添付資料1により、平成20年10月9日及び同月28日に打合せを開催している事実があるのだから、請求の趣旨を斟酌して行政文書をできる限り広く特定する義務

がある旨主張する。しかしながら、かかる主張は本件請求1の行政文書公開請求書記載内容からは無理がある。

ウ 以上のことから、当審査会は本件請求1に係る行政文書について「平成20年10月7日に開催された打合せの『参加者の共通の資料として事前又は当日に配付された文書』及び『打合せの結果を記録した文書』」であるとして、本件処分1が妥当であったかを検討する。

当審査会が実施機関から聴取したところ、意見書添付資料1は、当時の都市整備部長が関係職員に聞き取りを行い作成した文書である。同文書には平成20年10月7日に打合せを開催したとの記載はない。また、同月9日及び同月28日の打合せは、委託関連企業の全体会議ではなく、委託している中の一企業と打合せをしたものである。したがって、同月7日に打合せは開催しておらず、議事録等資料は作成していないという実施機関の説明は不当ということとはできない。

以上のことから、本件処分1は妥当であると判断する。

(2) 本件処分2について

ア 本件請求2に係る行政文書は、『『小町通り電線共同溝工事等業務委託報告書』の3ページに記載のある『同年6月25日に、当時の課長決裁にて承諾しています。』の根拠となる資料、1. H21年6月17日工事打合簿関係以外の資料、2. 上記打合簿に伴う協議資料』である。

実施機関は、工事打合簿以外に資料は作成されておらず、「同年6月25日に、当時の課長決裁にて承諾しています。」の根拠となる行政文書は同文書以外物理的に存在しないと説明している。これに対し異議申立人は、工事打合簿は受託者が作成したものであるので、不存在の理由説明は合理性に欠ける。請求している情報は課長決裁に係る文書であるので、請求の趣旨を斟酌して行政文書をできる限り広く特定する義務があると主張する。

イ 当審査会が実施機関から聴取したところ、『『小町通り電線共同溝工事等業務委託報告書』の3ページに記載のある『同年6月25日に、当時の課長決裁にて承諾しています。』の根拠となる資料は、平成21年6月17日付けでエヌ・ティ・ティ・イ

ンフラネット株式会社から提出された工事打合簿に決裁欄のある起案用紙をホチキス留めして起案し、同月25日に決裁された行政文書であり、同文書以外に根拠となる資料は作成していないとのことである。当審査会において同文書をインカメラで調査した結果、工事打合簿の処理・回答委託者の項目には承諾にチェックがあり、エヌ・ティ・ティ・インフラネット株式会社からの協議依頼に対し承諾していることが認められる。また、通常、工事に関する打合せは工事図面により協議がされ、平成21年6月17日の打合せについても工事打合簿及びこれに添付された支障物撤去平面図及び横断図により協議を行い、他の資料は作成していないという実施機関の説明に不自然な点はなく、異議申立人の主張するような実施機関の主張を覆す事実は認められない。

以上のことから、本件処分2は妥当であると判断する。

(3) 本件処分3について

ア 本件請求3に係る行政文書は、エヌ・ティ・ティ・インフラネット株式会社から提出された「試掘後の問題点について」に対する協議・回答資料及び決裁文書である。

実施機関は、協議の申し出に対し、現場立会や調査を行い不明コンクリート構造物の取扱いについて検討したが、現場立会や調査の報告は口頭で行っており協議・回答等の資料作成はしていないと述べている。また、エヌ・ティ・ティ・インフラネット株式会社に対しても、現場調査や課内報告を進めていく進捗過程において口頭で回答を行っているとのことである。これに対して、異議申立人は、「試掘後の問題点について」には実施機関の収受印もなく、また、平成20年4月21日に調整会議が開催されている事実を伏せている事や同文書は課内に回報されなかったこと等の合理的理由を示さないまま不存在決定処分にするのは不当であると主張する。

しかしながら、実施機関は、上記のとおり、本件請求3に係る行政文書を作成しなかった理由を説明しており、本件請求3に係る行政文書が存在することをうかがわせるような事情が特段認められないことから、実施機関の説明を不当ということはできない。

イ 異議申立人は平成20年4月21日に調整会議が開催された事実を伏せていると主張するが、同調整会議の議事録を実施機関は平成24年2月28日付け鎌倉市指令道路第34号で行政文書一部公開決定しており、同日、異議申立人に交付している。

さらに、異議申立人は「試掘後の問題点について」が回報されなかったと主張するが、平成20年4月21日付けで当時の道路整備課長に報告している。

よって、異議申立人の主張には理由がない。

以上のことから、本件処分3は妥当であると判断する。

(4) 理由の付記について

条例第10条第2項は「前項の場合において、公開決定等の内容が公開請求に係る行政文書の全部を公開するとき以外は、その理由を併せて通知しなければならない。この場合において、当該理由が消滅する期日をあらかじめ明示することができるときは、その期日を明らかにしなければならない。」と規定しているが、理由の記載を義務づける趣旨は、実施機関の判断の慎重・合理性を担保し、その恣意を抑制するとともに、不服申立手続ないし裁判手続による事後的救済の便宜を図ることとしたものであり、提示される理由の程度は、請求者がその決定の理由を明確に認識しうる程度のものとする必要がある。

実施機関が本件処分1ないし本件処分3に係る行政文書不存在決定通知書に記した、不存在である旨の記載では、そもそも本件請求1ないし本件請求3に係る行政文書を作成又は取得していないのか、存在はしたが保存年限が経過したため廃棄したのかなど、なぜ行政文書が存在しないのかについて異議申立人は了知し得ない。

したがって、本件処分1ないし本件処分3に係る行政文書不存在決定通知書に記した理由付記は不十分である。しかしながら、上記のとおり、本件請求1ないし本件請求3に係る行政文書は存在しないことが認められることから、不存在とした処分自体は不当ということとはできないと考える。

以上のとおりであるので、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

5 付言

本件異議申立てに対する当審査会の判断は以上のとおりであるが、情報公開制度の本旨にかんがみ、実施機関に対して以下のとおり、付言する。

そもそも情報公開制度は、「市民に対し、知る権利を保障し、かつ、説明責任を果たすことの重要性にかんがみ、行政文書の公開に関し必要な事項を定めること等により、市の保有する情報の一層の公開を図り、もって市政の透明性を向上させ、市民参加の下における公正で民主的な市政を推進することを目的とする」(条例第1条)とされている。このことに照らせば、市の行う事務・事業に関する情報は、原則として市民に公開しなければならないこととされている(条例第6条第4号)。

こうした制度を実効的なものとするためにも、また行政の一体性・継続性を確保するためにも、市民の生活に直接影響する、あるいは市の基本的な事項に係る事務・事業については、その処理・実施に当たってはできる限り文書を作成すべきである。実際、鎌倉市行政文書管理規則(平成14年3月8日規則第20号)第3条第1項において「事務処理に当たっては、処理の内容(行政文書を管理するために必要な事項を含む。)を行政文書として記録しなければならない。ただし、事務処理に係る事案が軽易な場合は、この限りではない。」と規定している。この規則に照らせば、本件請求対象文書に係る事業である小町通り電線共同溝工事を進めていく上で大きな問題となる不明カルバートの取り扱いについて協議した資料や回答が、行政文書として記録しなければならないものではなく、同規則ただし書にいう「軽易な場合」に該当するとの判断は、情報公開制度の本旨を理解しないばかりか、本件事務処理にあたっての行政文書管理の重要性についての認識が欠如したものと言わざるを得ず、はなはだ不適切である。

また、鎌倉市行政文書管理規程(昭和41年3月31日庁達第3号)第12条において、「課長等は、総務課から文書の配付を受けたとき又は文書を直接送達されたときは、直ちにこれを確認し、第9条第1項各号又は第10条の規定に該当するものを除き、当該文書の余白に受付印(別図)を押印のうえ、文書収発簿に当該文書の件名を登録するものとする。ただし、保存期間が1年未満の文書に

あつては、文書収発簿への登録を省略することができる。」と規定しているが、「試掘後の問題点について」の文書に受付印が押印されていないことは、鎌倉市行政文書管理規程第9条第1項各号又は第10条の規定の解釈を誤り、安易な事務処理に堕したきわめて不適切な事務処理である。

すでに、「平成19年度行政監査 監査結果報告書『行政文書の管理について』」において「市民との協働の推進を目指すうえで、情報公開条例に基づいた情報公開や情報の提供の充実など、情報の共有化の取り組みは、欠かせない時代の要請として求められてくるところで（あ＝原文脱字 当審査会において補訂）る。」として「行政文書の管理意識について、組織及びその組織を構成する職員に対する指導徹底を行う」ことが求められていたにもかかわらず、なお不十分と言わざるを得ないことは遺憾の極みである。

実施機関に対しては、今後、行政文書公開制度の趣旨を十分に踏まえたうえで、情報公開制度の本旨を理解し、適切な情報管理が行われるよう強く求めるものである。

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。

(別紙)

処 理 経 過

年 月 日	内 容
2 4 / 2 / 2 0	鎌倉市指令道路第 3 6 号及び 3 9 号の行政文書公開請求書が提出される
/ 2 / 2 8	鎌倉市指令道路第 4 1 号の行政文書公開請求書が提出される
/ 2 / 2 8	鎌倉市指令道路第 3 6 号の行政文書不存在決定通知書送付
/ 2 / 2 8	鎌倉市指令道路第 3 7 号の行政文書不存在決定通知書送付
/ 3 / 1 2	鎌倉市指令道路第 3 7 号の行政文書不存在決定取消通知書送付
/ 3 / 1 2	鎌倉市指令道路第 3 9 号の行政文書不存在決定通知書送付
/ 3 / 1 2	鎌倉市指令道路第 4 1 号の行政文書不存在決定通知書送付
/ 4 / 1 3	異議申立書が提出される (担当課 道路課)
/ 5 / 1 1	審査会に対し諮問
/ 5 / 1 5	実施機関に対し、行政文書不存在決定理由説明書の提出要請
/ 8 / 2	行政文書不存在決定理由説明書を受理
/ 8 / 2	第 4 1 回審査会で審議
/ 8 / 8	異議申立人に対し、行政文書不存在決定理由説明書の写しを送付及び意見書の提出要請
/ 8 / 2 7	異議申立人から意見書が提出される
/ 8 / 3 0	実施機関に意見書(写)送付
/ 8 / 3 0	第 4 2 回審査会で審議
/ 1 0 / 4	第 4 3 回審査会で審議 (実施機関からの口頭による決定理由説明)
/ 1 1 / 1	第 4 4 回審査会で審議
/ 1 2 / 3	答申