

岡情審査第247号

平成20年2月8日

岡山市代表監査委員 広瀬慶隆様

岡山市情報公開及び個人情報保護審査会

会長 山口和秀

岡山市情報公開条例第16条の規定に基づく諮問について（答申）

平成18年3月15日付け岡監第829-1号による下記の諮問について  
次のとおり答申します。

記

代表監査委員等に係る事務引継書他2件の文書（以下「本件公文書」とい  
う。）の開示請求に対して、一部開示とした決定に対する異議申立て（以下  
「本件異議申立て」という。）についての諮問

## 第1. 審査会の結論

本件公文書に関して、岡山市監査委員（以下「実施機関」という。）が行った一部開示決定は妥当であるから、本件異議申立ては棄却されるべきである。

## 第2. 異議申立て及び諮問の経緯

1 本件異議申立人（以下「申立人」という。）は、平成17年11月15日、実施機関に対し、岡山市情報公開条例（平成12年市条例第33号。以下「条例」という。）第3条第1項の規定に基づいて、次に掲げる文書について、本件公文書の開示請求を行った。

(1) 平成17年11月9日付け岡監第538-1号「意見書」に係る伺（起案一決裁）文書

(2) 平成11年5月31日大分地裁における判例（平成17年11月9日付け岡監第538-1号「意見書」中、3ページ7行目に記述されているものに係るもの）

(3) 代表監査委員及び事務局長の事務引継書（服部代表から広瀬代表及び前事務局長から現事務局長）

2 それに対して、実施機関は、同年11月29日付けで、本件公文書について、次に掲げる部分又は公文書が、それぞれに掲げる非開示事由に該当することを理由として、一部開示決定処分（以下「本件処分」という。）を行った。

(1) については、意見書は条例第5条第3号に規定する審議・検討・協議に関する情報に該当し、開示することにより率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるため。

(2) については、一般的に閲覧可能な文書であり、監査事務局の文

書としては保存していないため不存在

(3)については、現事務局長は前事務局次長であり、事務局長の事務内容については精通していたことから、事務引継については、口頭で行ったため、前事務局長からの事務引継書は作成していないので不存在

3 上記決定を受けた申立人は、実施機関に対し、平成18年1月23日付けで、本件処分を取り消し、本件公文書を開示すべきであるとして本件異議申立てを行った。

4 それに対して、実施機関は、同年3月15日、本件異議申立ての取扱いについて、条例第16条の規定に基づき、当審査会に本件諮問を行った。

### 第3. 申立人及び実施機関の主張の要旨

申立人及び実施機関の主張の要旨は、次のとおりである。

#### 1 申立人の主張要旨

(1) 本件公文書のうち、岡山市情報公開及び個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）に提出する意見書（以下「本件意見書」という。）の条例第5条第3号該当性について

ア 条例上「開示することにより、率直な意見交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれのある情報」とは、(ア) 附属機関に対する諮問及び答申に関する情報で、審議会等において非開示と決定されたもの (イ) 補助金等の交付に関する審査内容 (ウ) 許認可等行政処分に関する協議、審査、調整の内容 (エ) その他発案、協議、試案等の内部検討の過程にあるものなどが該当するものであって、本件は、これら真正のカテゴリーに該当する案件ではない。

イ 本条にいう「審議、検討、協議に関する情報」とは、審議、検討又は協議に使用する目的で作成し又は取得した情報並びにこれらの経過、内容等に関する情報及び検討中にかかるものをいうものである。

ウ したがって、実施機関は、本件事案の本質を履き違えて非開示理由を申述しているものであり、理不尽にして失当である。

エ 条例第26条において、「不服申立人等は、審査会に対し、審査会に提出された意見書又は資料の閲覧を求めることができる。」と規定され、意見書等の閲覧等は、審査会に対し、審議の公平を確保し、他の関係者の主張を理解できるようにするため、不服申立人等に対して認められるものであり、実施機関の主張は、正当とは認められない。

オ 本件意見書は、平成17年11月10日付け岡情審査第145号をもって、審査会会長から送付を受け、その内容は明らかにされ、反論の資料に供されている。

カ 伺（起案一決裁）文書そのものは、実施機関における決裁権限実施者の意思決定に係る承認決裁の事実を証する文書に過ぎないものであるため、説明責任履行上当然に開示すべきものである。実施機関は、「従って審査会における意見陳述においても、公平公正な意見が述べられることが必要であり」と述べているが、これは、本件伺（起案一決裁）文書の非開示問題とは無関係と認められる。

キ 「当文書の開示により率直な意見の交換が不当に損なわれると判断した。」と述べているが、「不当に」とは、審議、検討又は協議に関する情報の性質に対し、検討段階の情報を公にすることの利益と非開示にすることによる利益を比較衡量し、公にすることの公益

性を考慮しても、なお、適正な意見交換の確保等への支障が看過し得ない程度のものである場合をいうものである。

ク また、「おそれ」の解釈については、単なる抽象的、観念的な可能性ではならず、事務事業の公正又は円滑な執行に支障を生ずる具体的かつ、客観的かつ、法的保護に値する程度の蓋然性が要求されるものである。

(2) 平成11年5月31日大分地裁における判例について

ア 実施機関職員が、パソコンで閲覧できると言ったので、岡山市情報公開室のパソコンを利用して当該判例を閲覧しようとしたが、職員に、閲覧不可能と言われた。実施機関のいう「一般的に閲覧可能な文書である」とはいい得ないものである。

イ 一般図書については、文盲無学でない限り、閲覧は可能であるが、パソコンについては、そのオペレートについて、万人が自由自在に検索する練度能力を有しているとはいえず、実施機関が、一般的に閲覧可能な文書であると判断していることは失当である。

ウ この判例は、平成17年11月9日付け岡監第538-1号の意見書において、実施機関自らを取り上げたものであり、説明責任上問題がある。自らの意見を補強するに用いた参考文献（判例）の不所持、不説明も言語道断である。

エ 本来、弁明において判例等を引用するのであれば、当該関連する理由を具体的、客観的にアカウントビリティを全うするよう弁明すべきであるのに、実施機関は、当該説明を違法不当に怠っている。

オ 実施機関職員に、代金は支払うので、当該判例の写しを交付するよう要請したが、拒否された。このような実施機関の対応は、条例第1条に反するものであり、説明責任上当該文書（判例）を開示す

べきである。

(3) 事務引継書について

ア 岡山市職員服務規程(昭和37年1月29日庁達第2号。以下「服務規程」という。)第15条によれば、「職員は、勤務替え若しくは休職を命ぜられ、又は退職するときは、速やかに担当事務の処理経過について事務引継書を作成し、後任者又は所属長の指定した職員に引き継がなければならない。ただし、軽易な事項については、口頭で引き継ぐことができる。」と、軽易な事項は口頭での引継ぎが認められているが、その他の事務については、事務引継書を作成して引き継ぐことを要式行為羈束的に規定している。

イ 実施機関の、「現事務局長は、前事務局次長であり、事務局長の事務内容について精通していたので、事務引継については口頭で行ったため前事務局長からの引継書は作成していない。」という弁明は、明らかに職務規程に違反している。本件の口頭による事務引継は服務規程違反であり、かつ、文書作成の一般原則に照らしても違法不当である。また、条例第1条の目的規定にも違反するものである。

ウ 「事務引継者の熟知の度合いにより、軽易なものと判断した」という弁明の、事務引継者の「熟知の度合い」の意味が不明で理解できない。「熟知の度合い」如何については、規定上は容認していない。

エ 事務引継ぎの規定の趣旨は、前任事務局長の担当していた事務の処理経過について、事務引継書の作成を要求しているものであり、担当事務の P e n d i n g 事項等主要経過について文書により引き継ぐべきものであり、規程のただし書きに定める「口頭で引き継ぐ

ことができる軽易な事項」として処理した前任事務局長の恣意的、主観的判断は、合理的相当性は全く認められず、規程違反は明らかである。

## 2 実施機関の主張要旨

### (1) 本件意見書の条例第5条第3号該当性について

ア 本件意見書は、本件異議申立てのあった平成18年1月23日の時点では審査会では審査未了の案件であった。したがって、審査会における意見陳述においても、公平公正な意見が述べられることが必要であり、本件意見書の開示により率直な意見の交換が不当に損なわれると判断した。

イ なお、現在では審査が完了しており、開示可能である。

### (2) 平成11年5月31日大分地裁における判例について

この判例については、岡山市情報公開室での閲覧や岡山市中央図書館、岡山県立図書館のパソコンでも閲覧可能であり、一般的に閲覧可能な文書であると判断している。

### (3) 事務引継書について

ア 服務規程第15条の事務引継書については、市長事務部局において、正確に事務を引き継ぐための手続を定めているもので、岡山市監査事務局ではこれに準拠しているところである。

イ 事務引継書を作成するのが原則であるが、「軽易のもの」については作成が免除されており、事務引継者の熟知の度合いにより判断したものである。

## 第4. 審査会の判断

実施機関と申立人との間における本件の争点をめぐる諸問題に関し、当

審査会は、以下のとおり判断する。

1 本件公文書について

本件公文書は、次の3つの文書である。

(1) 平成17年11月9日付け岡監第538-1号「意見書」に係る伺  
(起案-決裁)文書

(2) 平成11年5月31日大分地裁における判例(平成17年11月9  
日付け岡監第538-1号「意見書」中、3ページ7行目に記述され  
ているものに係るもの:事件番号平成9(行ウ)20号。以下「本件  
判例」という。)

(3) 代表監査委員及び事務局長の事務引継書(服部代表から広瀬代表に  
対するもの及び前事務局長から現事務局長に対するもの)

これらの文書のうち、(3)の服部代表から広瀬代表に対する事務引  
継書については、全面的に開示されていることが認められ、この処分  
については、申立人に争う意思は認められない。

したがって、以下では上記(1)、(2)及び(3)のうち前事務局  
長から現事務局長に対する事務引継書の公文書の非開示処分について検  
討を加えることとする。

2 本件意見書の条例第5条第3号該当性について

(1) 条例第5条第3号本文は、「本市の機関並びに国、独立行政法人等、  
他の地方公共団体及び地方独立行政法人の内部又は相互間における審  
議、検討または協議に関する情報であつて、開示することにより、率  
直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそ  
れ、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に  
利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」(以下「審議  
・検討・協議情報」という。)を非開示情報としている。



(2) 申立人は、本件意見書を開示しても「率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれ」は存在せず、むしろ、その閲覧は、条例第26条に基づき異議申立人に保障された権利であって、実際にも、本件意見書は、以前の事件において既に送付を受けたものであることなど、本件意見書が条例第5条第3号の審議・検討・協議情報に該当しない旨の主張を縷々展開している。しかし、当審査会の「調査審議の手續下にある意見書等」が条例第5条第3号の審議・検討・協議情報に該当することは、既に平成17年4月28日付け岡情審査第17号の審査会答申において、調査審議の手續きの非公開を定めた条例第27条の趣旨をも踏まえつつ述べたとおりである。

(3) 本件意見書を含む公文書の開示請求があった時点では、事件が当審査会において審査中であり、本件意見書等が「調査審議の手續下」にあったことが認められる。

(4) また、申立人は、本件に先立つ公文書開示請求事件で、条例第26条の規定に基づく意見書等の閲覧として、本件意見書を、平成17年11月10日付け岡情審査第145号をもって送付されているが、そうした条例第26条に基づき当該事件での不服申立人等に限って認められる意見書等の閲覧は、本件の如き、意見書等を一般的な公文書開示請求の対象とする場合とは区別されるべきものであることはいうまでもない。

(5) 以上のことから、実施機関が、調査審議の手續下にあった本件意見書を、条例第5条第3号の審議・検討・協議情報に該当するとして非開示としたことは、妥当であると判断する。

### 3 本件判例について

(1) 実施機関は、岡山市情報公開室での閲覧や、岡山市中央図書館、岡

山県立図書館のパソコンでも閲覧可能であり、一般的に閲覧可能な文書であると主張している。当審査会の調査でも、岡山市行政資料室(情報公開室)において閲覧可能な「判例情報公開法」(情報公開判例研究会編集、ぎょうせい)に掲載されており、さらに、最高裁判所のホームページ上の裁判例情報においても検索、閲覧が可能であった。

- (2) 条例第2条第2号イは、図書館その他の施設において一般の利用に供することを目的として管理されているものについては、開示請求の対象となる公文書から除いており、本件判例はこれに該当すると解される。

したがって、これを非開示とした実施機関の処分は、違法とはいえない。

- (3) しかしながら、申立人の主張するように、本件判例は、実施機関が自らの意見書の中で引用したものであり、さらに、申立人が、実施機関の職員の説明にしたがって岡山市情報公開室でパソコンにより本件判例を閲覧しようとしたができなかったというのである。

そのため、申立人が、代金の支払を条件に写しの交付を申し入れたところ、それも拒否されたというのである。

- (4) 以上の事実を考慮するとき、条例上の開示請求に対する処分としては確かに違法とはいえないとしても、市民サービスとして、写しの交付に応ずるなど情報提供に務めることが、実施機関に期待される態度ではないかと思われる。この点での実施機関の反省と再考を促したい。

#### 4 事務引継書について

- (1) 事務引継書については、実施機関が、岡山市職員服務規程第15条に準拠して作成するのが原則であるが、「軽易な事項」については「口頭で引き継ぐことができる」との例外が認められており、本件の場合、

後任者が前事務局次長として事務局長の事務内容について精通していた事情等を考慮して、例外的に、口頭での事務引継を行い、その結果、事務引継書は作成されていないので、文書不存在を理由に非開示としたと主張するのに対して、申立人は、本件での口頭での事務引継が合理的相当性を欠き、服務規程に違反し、文書作成の一般原則、更には条例第1条にも違反すると主張している。

(2) 当審査会は、実施機関の諮問に応じて、異議申立ての対象である実施機関の非開示決定処分、一部開示決定処分の妥当性について調査審議することを本来的職務としており、実施機関の職員の口頭による事務引継（事務引継書の不作成）が職員服務規程に違反するかどうかを直接の審査対象とするものではないが、本件公文書の一つである事務引継書の不存在を理由とする非開示処分が妥当かどうかという本件争点に関わる限りで判断すれば、申立人の主張するように、文書による事務引継原則の厳格な遵守が情報公開の観点からも望ましいことはいうまでもないが、本件のごとき、後任者が引き継ぐべき事務内容に精通しているという事実関係のもとで、実施機関の職員が口頭による事務引継を行ったことが合理的相当性を欠くと断定することはできない。

(3) したがって、文書不存在を理由とした実施機関の非開示の処分は妥当である。

## 5 結論

以上の理由により、当審査会は、「第1. 審査会の結論」のとおり判断するものである。

## 第5. 審査会の処理経過

当審査会における処理経過は次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
平成18年 3月15日	諮問書の收受
平成18年 4月 6日	実施機関側意見書の收受
平成18年 5月 8日	申立人側意見書の收受
平成18年 5月22日	審 議
平成18年 6月19日	審 議
平成18年 7月24日	審 議
平成18年 8月21日	審 議
平成18年 9月15日	審 議
平成18年10月16日	審 議
平成18年11月27日	審 議
平成18年12月25日	審 議
平成19年 1月22日	審 議
平成19年 2月26日	審 議
平成19年 3月19日	審 議
平成19年12月17日	審 議
平成20年 1月28日	審 議
平成20年 2月 8日	答 申