

岡情審査第666号

平成20年10月27日

岡山市長 高谷茂男様

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9月19日付け岡人第418-1号、平成18年9月28日付け岡秘第631-1号及び平成18年10月6日付け岡市み第174号による下記の諮問について次のとおり答申します。

記

服務規律関係文書（以下「本件公文書」という。）の開示請求（平成18年7月7日付け）に対する、平成18年7月21日付け岡人第292号一部開示決定（以下「本件第1の決定」という。）に対する平成18年9月5日付け異議申立て（以下「本件第1の異議申立て」という。）についての諮問、平成18年7月21日付け岡秘第356号一部開示決定（以下「本件第2の決定」という。）に対する平成18年9月11日付け異議申立て（以下「本件第2の異議申立て」という。）についての諮問及び平成18年7月21日付け岡市み第115号一部開示決定（以下「本件第3の決定」という。）に対する平成18年9月13日付け異議申立て（以下「本件第3の異議申立て」

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、岡山市長（以下「実施機関」という。）が行った3件の一部開示決定はいずれも妥当であるから、本件各異議申立てはいずれも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 本件第1の異議申立て、本件第2の異議申立て及び本件第3の異議申立ての経緯

(1) 本件異議申立人（本件第2の異議申立て、本件第3の異議申立ての異議申立人と同一人物。以下「申立人」という。）は、平成18年7月7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、服務規律関係文書とし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。

ア 「『組織として秘書課長代理の職務を全うした』とする理由が記載された文書」として、岡山市事務分掌規則（市長及び助役の補佐に関すること）の開示を受けたが、当該文書では説明責任不十分であり、上記理由を具体的、客観的明確に記載した文書

イ 板野秘書課長代理に対する事情聴取書

ウ 次に記載する岡山市長等に提出された文書

(ア) 平成15年3月20日付け岡山市長職務代理者あて「秘書課長代理の庁舎内における市民へのストーカー的つきまとい行為について」（抗議）

(イ) 平成15年4月7日付け岡山市長あて「秘書課長代理の庁

舎内における市民へのストーカー的つきまとい行為について
(抗議追伸)」

(ウ) 平成16年9月1日付け市長、菱川助役あて「郵便はがき」

(エ) 平成17年8月22日付け萩原市長あて「秘書課長代理の
庁舎内における市民へのストーカー的つきまとい行為につい
て(回答督促)」

(オ) 平成17年10月3日付け菱川岡山市長職務代理者あて「秘
書課長代理の庁舎内における市民へのストーカー的つきまとい
行為について(照会)」

(カ) 平成18年4月12日付け高谷岡山市長あて「秘書課長代
理(現福祉援護課長)の庁舎内における市民へのストーカー的
つきまとい行為について(照会)」

(キ) 平成18年5月1日付け高谷岡山市長あて「秘書課長代理
(現福祉援護課長)の庁舎内における市民へのストーカー的
つきまとい違法行為について」

エ 次の各文書に対する検討事績を記載した文書及び回議文書

(ア) 平成15年3月20日付け岡山市長職務代理者あて「秘書
課長代理の庁舎内における市民へのストーカー的つきまとい
行為について」(抗議)

(イ) 平成15年4月7日付け岡山市長あて「秘書課長代理の庁
舎内における市民へのストーカー的つきまとい行為について
(抗議追伸)」

(ウ) 平成16年9月1日付け市長、菱川助役あて「郵便はがき」

(エ) 平成17年8月22日付け萩原市長あて「秘書課長代理の

庁舎内における市民へのストーカー的つきまとい行為について（回答督促）」

（オ）平成17年10月3日付け菱川岡山市長職務代理者あて「秘書課長代理の庁舎内における市民へのストーカー的つきまとい行為について（照会）」

（カ）平成18年4月12日付け高谷岡山市長あて「秘書課長代理（現福祉援護課長）の庁舎内における市民へのストーカー的つきまとい行為について（照会）」

（キ）平成18年5月1日付け高谷岡山市長あて「秘書課長代理（現福祉援護課長）の庁舎内における市民へのストーカー的つきまとい違法行為について」

(2) それに対して、実施機関は、請求文書が多岐にわたるため、それぞれの事務を所掌する人事課、秘書広報室及び市民みんなの相談室が対応し、いずれも同年7月21日付けで、一部開示決定処分を行った。その内容は次のようなものであった。本件公文書のうちアについては、当該職務を行うための行為等が具体的、客観的に記載してある文書は作成されておらず、不存在のため非開示。イについては、板野秘書課長代理に対する事情聴取書については、必ずしも文書を作成しなくても処理可能な事案であるとの判断から作成しておらず、不存在のため非開示。ウの（ア）～（ウ）については、取得しておらず不存在のため非開示、（エ）、（オ）及び（キ）（ウ（カ）を添付資料として含む。）については、条例第5条第1号の個人情報に該当する部分を除き一部開示。エ（ア）～（ウ）については、不存在のため非開示。エ（エ）～（オ）については、条例第5条第1号の個人情報に該当す

る部分を除き一部開示。エ（キ）（ウ（カ）を添付資料として含む。）
については、現在内容を検討中であり、検討事績、回議文書は作成し
ておらず、不存在のため非開示。全体として一部開示。

- (3) 上記決定を受けた申立人は、実施機関に対し、本件第1の決定に対
しては同年9月5日付けで、本件第2の決定に対しては同年9月11
日付けで、本件第3の決定に対しては同年9月13日付けで、いずれ
も本件公文書を開示すべきであるとして異議申立てを行った。
- (4) それに対して、実施機関は、同年9月19日、本件第1の異議申立
ての取扱いについて、同年9月28日、本件第2の異議申立ての取扱
いについて、同年10月6日、本件第3の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) 理由付記について

ア 本件公文書のうちアの文書について、「文書は作成されておらず、
不存在のため」とする理由付記は、条例第10条第1項違反である。

実施機関は、意見書において「理由付記については、当該文書が
作成されていない旨を一部開示決定通知書に明記しているとともに
、説明に努めていることから条例第10条第1項の規定に違反し
ているとはいえないと考える。」と述べているが、「規定に違反し
ているとはいえない」理由を書くべきである。文書が作成されてい
ないことが、客観的に妥当であるとの説明がなければ、条例にいう

理由付記に関する十分条件が成就されているとはいえ、違法不当な理由付記である。

また、理由付記は、あくまで条例が要求する「当該通知の内容から一般人が容易に理解しうるものでなければならない」ものであって、実施機関のいう「説明に努める」ことは、条例の要求外であり、理由付記の不備を合法化するものではない。

イ 本件公文書のうちウ（ア）の文書については、当時の長尾総務局長に依頼して、菱川助役に直接手交願ったものであり、「取得しておらず不存在」とする理由付記は言語道断である。

ウ 本件公文書のうちウ（イ）の文書については、当時の広瀬総務局長に依頼して、萩原市長に直接手交願ったものであり、「取得しておらず不存在」とする理由付記は言語道断である。

エ 本件公文書のうちウ（ウ）のはがき2通についても、実施機関は「取得しておらず不存在のため」非開示としているが、市長及び助役あてのはがきは、秘書課へ持ち込まれたとの情報を得ているが、それも板野前秘書課長代理の手によって処分されたものと推知するに相当の合理性が認められるものである。

オ 本件公文書のうちエ（キ）の文書については、平成18年5月1日付け提出から、7月21日の本件決定通知まで、81日の長期を徒過しているにもかかわらず、「現在検討中であり」とは、著しく処理が停滞しており、職務怠慢のそしりを免れ得ないものであり言語道断である。

(2) 文書作成義務等について

ア 本件公文書のうちアの文書について、「当該職務を行うための行

為等が具体的・客観的に記載してある文書は作成されておらず、不
存在のため」として非開示決定処分している。かかる処分には、条
例第1条にいうアカウントビリティを果たし、条例の目的趣旨を守
り抜こうとする姿勢が全く感じられない。

私の平穏な行動がなぜ「公務の執行」「又は庁規の保持」に「支
障を及ぼすおそれがある者」として秘書課長が認識したのか、その
理由が示されていない。これが中心的な争点であるので、市民が納
得する理由を条例第1条のアカウントビリティ履行のため、説明す
べきである。

文書作成に係る法制についても、条例第35条に公文書の作成保
存について規定されているほか、岡山市文書取扱規程（平成15年
訓令甲第21号。以下「文書取扱規程」という。）第3条に文書作
成義務が規定され、「原則として文書を作成しなければならない」
と羈束されている。この第3条の規定の運用については、「文書の
作成を免除する例外規定」に係る文書の開示請求に対し、市長は、
「作成すべき文書に対し、その作成を免除する例外規定はありません
」と回答していることに鑑み、本件については、市長自らこれに
違反しているものである。

イ 本件公文書のうちイの公文書について、秘書課長代理に対する事
情聴取書については、必ずしも文書を作成しなくても処理可能な事
案であるとの判断から作成しておらず不存在のため非開示処分して
いるが、文書取扱規程第3条違反であり、かつ、条例第1条及び第
35条違反である。

「文書を作成しなくても処理可能な事案」について、なぜそうな

のか、審査会の各委員に理解されるよう再弁明が必要であり、実施機関はこれに答えるべきである。

また、「条例第1条に違反しているとはいえない」とする理を客観的、かつ、具体的に再弁明するよう求めるものである。

市長は、補助機関の服務規律の確立に向けて真摯に取り組み、秘書課長代理に対する適正な事情聴取を行い、本事件の解決に向け、適切に対応されるよう強く望む。

ウ 本件公文書のうちエ（キ）の文書については、平成18年5月1日付けをもって高谷岡山市長あて提言した「秘書課長代理の庁舎内における市民へのストーカー的つきまとい違法行為について」に関する信書である。本件第1、第2及び第3の決定通知書の日付けはいずれも7月21日であるので、81日の長期を徒過しているにもかかわらず、「現在検討中であり」とは、著しく処理が停滞しており、職務怠慢のそしりを免れないものである。

このような、長期間にわたり文書不作成による不存在を理由とする場合は、文書が存在しないと主張する実施機関の説明に十分な理由があることを説明しなければならないものである（条例第1条の説明責任の履行）。

2 実施機関の主張要旨

(1) 理由付記について

ア 本件公文書のうちアの文書について

職員が職務を遂行するに当たっては、様々な目的や任務等を達成するために多種多様な職務行為を行うことになる。

その目的等（本件では、秘書課の事務分掌である市長及び助役の

補佐に関すること及び市庁舎における公務の適正な運営を保障するに足る秩序の確立を図る等)を達成するための具体的な行為等(本件では、申立人が「ストーカー的つきまとい行為」と述べている行為)について、事細かに規定している文書は作成されておらず、文書の不存在を理由として非開示処分したものである。

理由付記については、当該文書が作成されていない旨を一部開示決定通知書に明記しているとともに、説明に努めていることから条例第10条第1項の規定に違反しているとはいえないと考える。

イ 本件公文書のうちイの文書について

当該職員の行為は、職務の範囲内であり、問題があるとは考えられないことから、必ずしも文書を作成しなくても処理可能な事案であるとの判断で文書を作成しておらず、文書の不存在を理由として非開示処分したもので、適法であると考ええる。

ウ 本件公文書のうちウ(ア)～(ウ)の文書について

いずれも物理的に不存在であり、非開示処分は妥当と考える。

ウ(ア)の文書については、長尾元総務局長は退職しており、現在の連絡先が不明のため確認がとれず、経緯は不明である。

ウ(イ)の文書については、広瀬元総務局長に尋ねたところ、中継ぎをし、萩原前市長に渡ったと記憶しているとのことであったが、現在公文書として存在しておらず、前市長において親展文書として処理されたものと考えられる。

ウ(ウ)の文書については、申立人が、萩原前市長、菱川前助役の自宅へ郵送したと主張しているものであり、そもそも公文書には当たらないと考える。

エ 本件公文書のうちエ（キ）（ウ（カ）を添付資料として含む。）
の文書について

本件公文書のうちウ（キ）（ウ（カ）を添付資料として含む。）
の文書は、平成18年5月11日に市民みんなの相談室において収
受されているが、これについては、平成18年7月21日付けで行
った公文書一部開示決定時点では、内容を検討中であり、検討事績
・回議文書は存在しなかったため今回の処理を行ったものであり、
本件の処分は妥当なものと考えている。

(2) 文書作成義務等について

ア 本件公文書のうちアの文書について

前述のように、職員が職務を遂行するに当たっては、多種多様な
職務行為を行うことになる。

当該職務を行うためのすべての行為等を具体的・客観的に記載す
ることは不可能であり、その必要性もないことから文書を作成して
いないものであり、条例第35条第1項の規定に違反しているとは
いえないと考える。

イ 本件公文書のうちイの文書について

前述のように、当該職員の行為は、職務の範囲内であり、問題が
あるとは考えられないことから、必ずしも文書を作成しなくても処
理可能な事案であるとの判断で文書を作成しておらず、条例第35
条第1項の規定に違反しているとはいえないと考える。

また、本件公文書の不作成を含め、当該行為については、本件開
示請求以前から申立人に対して説明に努めていることから、条例第
1条に違反しているとはいえないと考える。

ウ 本件公文書のうちエ（キ）の文書について

この文書に対する回答は、平成18年10月31日に行った。

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 3件の異議申立てに係る3件の諮問の取り扱いについて

「第2. 異議申立て及び諮問の経緯」において述べたように、本件第1の異議申立て、本件第2の異議申立て及び本件第3の異議申立てに係る公文書開示請求は、同一の公文書開示請求書において、同一人からなされたものである。

これら3件の諮問については、異議申立人も同一であり、異議申立人と実施機関の主張も内容に共通する部分が多いことから、当審査会は、これら3件の諮問を一括して検討・判断することとする。

2 本件公文書について

本件公文書は、服務規律関係文書で、次に掲げる文書である。

ア 「『組織として秘書課長代理の職務を全うした』とする理由が記載された文書」として、岡山市事務分掌規則（平成13年市規則第110号。以下「事務分掌規則」という。）（市長及び助役の補佐に関すること）の開示を受けたが、当該文書では説明責任不十分であり、上記理由を具体的、客観的に明確に記載した文書

イ 板野秘書課長代理に対する事情聴取書

ウ 次に記載する岡山市長等に提出された（申立人が提出したと主張している）文書

（ア）平成15年3月20日付け岡山市長職務代理者あて「秘書

課長代理の庁舎内における市民へのストーカー的つきまとい行為について」(抗議)

(イ) 平成15年4月7日付け岡山市長あて「秘書課長代理の庁舎内における市民へのストーカー的つきまとい行為について(抗議追伸)」

(ウ) 平成16年9月1日付け市長、菱川助役あて「郵便はがき」

(エ) 平成17年8月22日付け萩原市長あて「秘書課長代理の庁舎内における市民へのストーカー的つきまとい行為について(回答督促)」

(オ) 平成17年10月3日付け菱川岡山市長職務代理者あて「秘書課長代理の庁舎内における市民へのストーカー的つきまとい行為について(照会)」

(カ) 平成18年4月12日付け高谷岡山市長あて「秘書課長代理(現福祉援護課長)の庁舎内における市民へのストーカー的つきまとい行為について(照会)」

(キ) 平成18年5月1日付け高谷岡山市長あて「秘書課長代理(現福祉援護課長)の庁舎内における市民へのストーカー的つきまとい違法行為について」

エ 次の文書に対する検討事績を記載した文書及び回議文書(ウに対応したものである。)

(ア) 平成15年3月20日付け岡山市長職務代理者あて「秘書課長代理の庁舎内における市民へのストーカー的つきまとい行為について」(抗議)

(イ) 平成15年4月7日付け岡山市長あて「秘書課長代理の庁

舎内における市民へのストーカー的つきまとい行為について
(抗議追伸)」

- (ウ) 平成16年9月1日付け市長、菱川助役あて「郵便はがき」
- (エ) 平成17年8月22日付け萩原市長あて「秘書課長代理の庁舎内における市民へのストーカー的つきまとい行為について(回答督促)」
- (オ) 平成17年10月3日付け菱川岡山市長職務代理者あて「秘書課長代理の庁舎内における市民へのストーカー的つきまとい行為について(照会)」
- (カ) 平成18年4月12日付け高谷岡山市長あて「秘書課長代理(現福祉援護課長)の庁舎内における市民へのストーカー的つきまとい行為について(照会)」
- (キ) 平成18年5月1日付け高谷岡山市長あて「秘書課長代理(現福祉援護課長)の庁舎内における市民へのストーカー的つきまとい違法行為について」

3 理由付記について

- (1) 本件公文書のうちアの文書について、実施機関は、決定通知書において、「文書は作成されておらず、不存在のため」と理由を付記している。

これについては、申立人は、以前の公文書開示請求により、事務分掌規則の開示を受けた上で、さらにそれよりも具体的な記載のある公文書の開示を求めたものであるが、当審査会が職権により調査したところによってもそうした文書は存在しなかった。

そして、事務分掌規則とは別に、市長及び助役の補佐に関すること、

市庁舎における公務の適正な運営を保障するに足る秩序の確立を図る等のための具体的な行為等について事細かに規定している文書が作成されていないということが、特に不合理であるとは判断し得ない。

したがって、本件における「文書は作成されておらず、不存在のため」とする非開示理由は、「一般人に容易に理解しうるもの」ではなく、条例第10条第1項に違反するとの申立人の主張は支持し得ない。

(2) 本件公文書のうちイの文書について、実施機関は、決定通知書において、「必ずしも文書を作成しなくても処理可能な事案であるとの判断から作成しておらず、不存在のため」と理由を付記している。

この文書についても、当審査会が職権により調査したところによっては、そうした文書は存在しなかった。

申立人が「庁舎内における市民へのストーカー的つきまとい行為」、「ストーカー的つきまとい違法行為」と非難してやまない職員（元秘書課長代理）の行為について、実施機関は、それが「組織として秘書課長代理の職務を全うしたもの」、「職務の範囲内であり、問題があるとは考えられない」との判断を示し、事情聴取書の開示請求に対しても、上記判断を前提にして、「必ずしも文書を作成しなくても処理可能な事案である」として文書不存在（不作成）を理由とする非開示処分にしたのである。上記実施機関の判断を前提とすれば、事情聴取書の不作成、したがって不存在を理由とする非開示処分は、妥当でないとはいえない（なお、申立人は、前記職員の行為が「重大な服務規律違反」、「地方公務員法及び刑法違反」に該当するとの判断を前提にして、非開示処分にも異議を申し立て、詳細な異議申立理由を添付し、かつ、実施機関の意見書に対する詳細な反論書を提出しているが、上

記職員の行為の違法性等、その評価・認定をめぐる争いは、公文書の開示・非開示の問題とは別に、それにふさわしい場所(例えば訴訟等)で争われるべきものと考えられるので、審査会としては立ち入ることはしない。)

また、非開示理由について、「説明に努める」こととは別に、条例第10条第1項が規定するように、「当該通知書の内容から一般人が容易に理解しうるものでなければならない」との申立人の主張は、正当なものといわなければならないが、本件における理由についての記載は、一般人が容易に理解できるものであり、違法なものとはいえない。

(3) 本件公文書のうちウ(ア)及び(イ)の文書について、申立人は、直接名宛人本人に手渡してもらったものであり、実施機関が文書を取得していないというのはおかしいと主張している。同じく本件公文書のうちウ(ウ)の文書についても、それぞれ市長と助役の自宅へ宛てて郵送したはがきではあるが、秘書課へ持ち込まれたという情報を得ているとして、文書を取得していないという理由は納得できないと主張している。

しかしながら、当審査会の職権調査によっても、それぞれの担当課には文書を収受した記録もなく、実際の文書も保存されていない。公文書としては取得していないという実施機関の主張は、そうした調査結果と矛盾するものではなく、虚偽の主張であるとは断定しえない。

したがって、一部開示決定通知書に、非開示の理由として「取得しておらず不存在のため」と記載したことは違法とはいえない。

(4) なお、本件公文書のうち、エ(キ)の文書についても一申立人の主

張は、非開示処分を争うよりも、検討に要する期間が長期に及んでいることへの批判に力点が置かれているが―「平成18年7月21日付けで行った公文書一部開示決定時点では、内容を検討中であり、検討事績・回議文書は存在しなかった」ことを理由とする実施機関の非開示処分が妥当性を欠くものとは判断し得ない。

4 文書作成義務等について

本件における申立人のその他の主張は、本件公文書の開示を求めるのではなく、実施機関に対し、市政について申立人が納得できる説明を求めたり、新たに文書を作成して、それを開示することを求めているものである。

しかし、条例の定める公文書開示制度は、市の保有する公文書の開示を請求する権利を何人に対しても保障しようとするものであり、当審査会が、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いることは、これまでも答申において繰り返し述べてきたところである。

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 9月19日	本件第1の異議申立てに係る諮問書の收受
平成18年 9月28日	本件第2の異議申立てに係る諮問書の收受
平成18年10月 6日	本件第3の異議申立てに係る諮問書の收受
平成18年10月12日	本件第1の異議申立てに係る実施機関側意見書の收受
平成18年10月16日	審 議
平成18年10月24日	本件第2の異議申立てに係る実施機関側意見書の收受
平成18年11月 1日	本件第3の異議申立てに係る実施機関側意見書の收受
平成18年11月 6日	本件第1の異議申立てに係る申立人側意見書の收受
平成18年11月17日	本件第2の異議申立てに係る申立人側意見書の收受
平成18年11月27日	審 議
平成18年11月27日	本件第3の異議申立てに係る申立人側意見書の收受

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20年9月29日	審議
平成20年10月20日	審議
平成20年10月27日	答申