

第1 審査会の結論

本件公文書の開示請求に対して、岡山市長（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。

第2 審査請求及び諮問の経緯

- 1 本件審査請求人（以下「請求人」という。）は、令和2年7月6日付けで、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項の規定に基づき、当初の市道矢井第23号線の改称及び建築計画概要西119号の許可（以下「本件公文書」という。）についての公文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。
- 2 本件開示請求に対し、実施機関は同年7月15日付けで、「宅地〇〇番地に市道矢井13号線を通した事情」を内容とする公文書及び「矢井23号線を敷地とし△△番に合併し増築西119号の許可内容」を内容とする公文書を文書不存在として、一部開示決定処分（以下「本件処分」という。）を行った。
- 3 請求人は、同年9月4日に上記の一部開示決定処分に対し、公文書一部開示決定の取消しを求めて審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。
- 4 実施機関は、同年9月24日付けで、本件審査請求の取扱いについて、

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 請求人及び実施機関の主張要旨

1 請求人の主張要旨

令和2年7月15日付け岡東地第380号で通知した公文書一部開示決定において実施機関は、開示することができない部分の理由について「文書不存在のため」とのみ記載しているが、条例第10条第1項は、理由付記等として「実施機関は、前条第1項又は第2項の規定により、開示請求に係る公文書の全部又は一部を開示しないときは、開示請求者に対し、当該非開示決定又は一部開示決定の通知において、その理由を示さなければならない。この場合において、当該理由は、当該通知の内容から一般人が容易に理解し得るものでなければならない。」と規定している。

また、最高裁判所第一小法廷平成4年（行ツ）第48号 同年12月10日判決（以下「最高裁判決」という。）は、「公文書の非開示決定通知書に付記すべき理由としては、開示請求者において、本条例9条各号所定の非開示事由のどれに該当するのかをその根拠とともに了知し得るものでなければならず、単に非開示の根拠規定を示すだけでは、当該公文書の種類、性質等とあいまって開示請求者がそれらを当然知り得るような場合は別として、本条例7条4項の要求する理由付記としては十分ではないといわなければならない。」と判示している。

実施機関が、本件処分に係る公文書一部開示決定通知書に記した、単に不存在である旨だけの記載は、公文書が存在しない根拠として、最小限、類型的に、情報公開請求に係る行政文書は作成されていないのか、

作成されたがその後破棄されたのかなどを具体的に付記しなければ、条例第10条第1項の定める理由付記の要件を満たさないというべきである。よって、本件処分は理由付記に不備があり、取り消すべきである。

さらに、請求人は令和2年10月15日付けで提出した反論書において、「請求人の私有財産である宅地を市道にするためには、その必要性、所有者の了解、譲渡又は貸借とする法的手続き等宅地を市道とするための行政内部における行政意思形成過程に係る文書は作成・起案され決裁が行われるものであるから、当然存在するものである。」と主張している。

2 実施機関の主張要旨

「宅地〇〇番地に市道矢井13号線を通した事情」を内容とする公文書を非開示としたことについては、請求人が求める文書は作成しておらず不存在のため、「矢井23号線を敷地とし△△番に合併し増築西119号の許可内容」を内容とする公文書を非開示としたことについては、建築主が建築確認のために着工前に提出する文書であるが、昭和60年6月19日確認番号第S60西0000119号として確認済の処分がされており、当時の文書保存類目に従い3年間保存の後に廃棄処分しており、また現に保存されていないことから、条例第5条、第6条及び第9条に基づき処分したものである。

なお、条例第2条第2号により、公文書の定義は、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム、テープ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とされている。そのため「文書不存在のため」としたものである。

第4 審査会の判断

実施機関と請求人との間における本件の争点に関し、当審査会は、以下のとおり判断する。

1 一部開示決定の非開示部分にかかる理由付記について

- (1) 本件処分の通知には、開示することができない理由を「文書不存在のため」と記載している。

請求人は「単に不存在である旨だけの記載は、公文書が不存在である根拠として、最小限、類型的に、情報公開請求に係る行政文書は作成されていないのか、作成されたがその後破棄されたのかなどを具体的に付記しなければ、条例10条第1項の定める理由付記の要件を満たさないというべきである。」と主張している。

そのため、通知書に文書が不存在である根拠を示していない場合について、条例第10条第1項の定める理由付記を行ったといえるのか否かという点が争点となる。

- (2) 条例第10条第1項は、以下のとおり規定している。

第10条 実施機関は、前条第1項又は第2項の規定により、開示請求に係る公文書の全部又は一部を開示しないときは、開示請求者に対し、当該非開示決定又は一部開示決定の通知において、その理由を示さなければならない。この場合において、当該理由は、当該通知の内容から一般人が容易に理解し得るものでなければならない。

- (3) 請求人が引用する最高裁判決においては、判断の理由として、以下

のとおり示されている。

(理由抜粋)

本条例が右のように公文書の非開示決定通知書にその理由を付記すべきものとしているのは、同条例に基づく公文書の開示請求制度が、都民と都政との信頼関係を強化し、地方自治の本旨に即した都政を推進することを目的とするものであって、実施機関においては、公文書の開示を請求する都民の権利を十分に尊重すべきものとされていること（本条例一条、三条参照）にかんがみ、非開示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し意を抑制するとともに、非開示の理由を開示請求者に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に出たものというべきである。このような理由付記制度の趣旨にかんがみれば、公文書の非開示決定通知書に付記すべき理由としては、開示請求者において、本条例九条各号所定の非開示事由のどれに該当するのかをその根拠とともに了知し得るものでなければならず、単に非開示の根拠規定を示すだけでは、当該公文書の種類、性質等とあいまって開示請求者がそれらを当然知り得るような場合は別として、本条例七条四項の要求する理由付記としては十分でないといわなければならない。

この見地に立って本条例九条八号をみるに、同号は、開示の請求に係る公文書に、「監査、検査、取締り、徴税等の計画及び実施要領、渉外、争訟、交渉の方針、契約の予定価格、試験の問題及び採点基準、職員の身分取扱い、学術研究計画及び未発表の学術研究成果、用地買収計画その他実施機関が行う事務事業に関する情報であって、開示することにより、当該事務事業の目的が損なわれるおそれがあるも

の、特定のものに不当な利益若しくは不利益が生ずるおそれがあるもの、大学の教育若しくは研究の自由が損なわれるおそれがあるもの、関係当事者間の信頼関係が損なわれると認められるもの、当該事務事業若しくは将来の同種の事務事業の公正若しくは円滑な執行に支障が生ずるおそれがあるもの又は都の行政の公正若しくは円滑な運営に著しい支障が生ずることが明らかなもの」に該当する情報が記録されているときは、当該請求に係る公文書の開示をしないことができるとするものである。

公文書の開示の請求は、開示を請求しようとする公文書を特定するために必要な事項を記載した請求書を提出してしなければならないとされている（本条例六条三号）ので、当該公文書の非開示理由として本条例九条八号に該当する旨の記載のみによって、開示請求者において、当該公文書の種類、性質あるいは開示請求書の記載に照らし、非開示理由が同号所定のどの事由に該当するのかをその根拠とともに了知し得る場合があり得るとしても、同号に該当する旨の記載だけでは、開示請求者において、非開示理由がいかなる根拠により同号所定のどの事由に該当するのかを知り得ないのが通例であると考えられる。これを本件についてみるに、被上告人によって前示のとおり特定された本件文書の種類、性質等を考慮しても、本件付記理由によっては、いかなる根拠により同号所定の非開示事由のどれに該当するとして本件非開示決定がされたのかを、被上告人において知ることができないものといわざるを得ない。そうであるとすれば、単に「東京都公文書の開示等に関する条例第九条第八号に該当」と付記されたにすぎない本件非開示決定の通知書は、本条例七条四項の定

める理由付記の要件を欠くものというほかはない。

- (4) 条例第10条第1項の解釈として、本件処分の非開示理由である公文書が存在しないことの根拠を示すように規定されているとは考えにくい。なぜなら、通知書に記載されている「文書不存在のため」の理由は請求人の主張のとおり、文書が作成されていないのか、作成されたがその後に破棄されたのかのいずれかと考えられ、いずれにしても文書不存在であるから、非開示の理由として一般人が容易に理解し得るものではないとはいえないからである。そうすると、本件処分が条例第10条第1項に規定する理由付記要件を欠くとまではいえないというべきである。

また、請求人が引用している最高裁判決を確認すると、「東京都公文書の開示等に関する条例第九条第八号に該当」と付記されたにすぎない非開示決定の通知書では、いかなる根拠により東京都公文書の開示等に関する条例(昭和59年東京都条例第109号。以下「都条例」という。)第9条第8号所定のどの事由に該当して、当該請求にかかる公文書が非開示となったのか、開示請求者において知り得ないものであるから、理由付記の要件を欠くものと判断している。最高裁判決の事案においては、問題となっている都条例第9条第8号は多様な事由を含んでおり、条文を提示するだけでは開示請求者が非開示の理由を知ることができるものではない。しかしながら、本件処分の文書不存在の理由は限られているものであるため、最高裁判決の事案は本件とは異なるものであり、最高裁判決の判断が本件のような場合にも直ちに当てはまるものとはいえない。

なお、公文書の不存在の場合における、理由付記の記載のあり方に

ついて、より慎重な判断をするためには、「文書不存在のため」とのみ記載するのではなく、可能な限り、公文書が存在しない理由についても記載することが望ましく、この点で 実施機関の今後の理由付記のあり方の改善が望まれる。

2 文書は存在するとの請求人の主張について

令和2年9月16日付け岡東地第569号の弁明書の2の(2)において、処分庁が「当該文書はそもそも作成されておらず『文書不存在のため』としたものである」と弁明していることに対し、請求人は令和2年10月15日付けで提出された反論書の2の(2)において「審査請求人の私有財産である宅地を市道にするためには、その必要性、所有者の了解、譲渡又は貸借とする法的手続等宅地を市道とするための行政内部における行政意思形成過程に係る文書は作成・起案され決裁が行われるものであるから、当然存在するものである。」と主張している。そうすると、当該文書が存在するか否かという点も問題となる。

請求人が開示を求めた文書は「宅地〇〇番地に市道矢井13号線を通した事情」であり、市道を新設するに当たって、宅地ごとに市道を通す事情を記録した文書を作成することは一般的に考えにくく、処分庁が文書を作成していないとした弁明に不合理なところはない。

その一方で、そもそも該当文書が存在することを前提として請求人が当該文書の開示を求めるものであることから、当該文書の存在について請求人に立証責任があるところ、請求人は「宅地〇〇番地に市道矢井13号線を通した事情」を記載した文書が存在することを証明していない。そうすると、仮に「宅地〇〇番地に市道矢井13号線を通した事情」に関する文書を処分庁が作成すべきであったとしても、現に公文書が存在しないので

あれば開示することはできないものであるため、該当文書が存在することを前提とした処分庁の開示義務を認めることはできないといわざるを得ない。

したがって、当該文書が存在するとはいえない。

3 請求人が提出した令和2年10月15日付け上申書及び令和3年2月25日付け上申書（追加）において記載されているその他の主張は、本件処分の違法性、不当性の判断に影響を与えるものではないので、当審査会では判断しない。

4 よって、文書が不存在であることを理由として一部を非開示とした実施機関の本件処分は、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
令和 2年 9月 25日	諮問書の收受
令和 2年10月15日	請求人側反論書・上申書の收受
令和 3年 3月 25日	上申書（追加）の收受
令和 3年 7月 30日	審議
令和 3年 9月 24日	審議
令和 3年10月29日	審議

令和 4年 2月16日

答申