

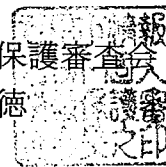


令和5年度答申第3号

令和5年8月15日

野田市長 鈴木 有 様

野田市情報公開・個人情報保護審査会  
会長 須賀 昭 徳



野田市個人情報保護条例第31条第1項の規定による諮問について（答申）  
令和5年3月16日付け令和3年度審査請求（市長）第4号の2『諮問書』による個人情報開示決定処分に対する審査請求に係る諮問について、別紙のとおり答申します。



答 申

第1 審査会の結論

審査請求人が令和4年2月22日付けで提起した、処分庁である野田市長が令和3年11月22日に行った個人情報開示決定処分（以下「本件処分」という。）に対する審査請求（以下「本件審査請求」という。）について、審査庁が審理員意見書のとおり棄却の裁決をすることは、妥当である。

第2 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張の要旨

(1) 開示されるべき行政文書が別に存在すること

審査請求人は本件処分を一部不開示決定と捉えており、不開示文書の全面開示を求める。理由は以下のとおりである。

ア 総務課、行政管理課、管財課の各課内及びこれら3課の関係職員間で行われた打ち合わせ等の記録が存在するはずである（文書①）。

仮に多少の記載漏れがあるにしても「打合せ」を行った日時、会場、参加者、資料、検討の経過・結果等の概要程度の記録は作成されているはずである。

なぜなら、野田市行政手続条例の第1条第1項は同条例の趣旨を「・・・市の行政運営における公正の確保と透明性（行政上の意思決定について、その内容及び過程が市民にとって明らかであることをいう。）の向上を図り、もって市民の権利利益の保護に資する・・・」こととしているところ、上記趣旨からは、行政手続きの公正の確保と透明性の向上を図る簡便で検証可能な手段として、記録文書等が作成されるべきである。このことから、総務課、行政管理課、管財課の各課内及びこれら3課の関係職員間で行われた打ち合わせ等の記録文書が存在するはずだからである。

また処分庁は、「打合せの資料を作成することはあっても」「職員間での打合せの度に、その際の資料を行政文書として保有したり、発言集を作成して行政文書として保有する必要はないし、現にしていない」と述べるどころ、作成した打ち合わせ資料が存在するのならば開示すべきである。

イ 令和3年1月7日付で、総務課長から行政管理課長に対して、審査請求に係る書類の提出を求めたことに応じて、行政管理課長から総務課長に対して提出された文書（文書②）、令和3年1月21日付で、審理員の求めに応じて、市長から審理員に提出された弁明書又は弁明書を作成提出しない理由等を説明した文書（文書③）、審理員が、その職務を執行し、その

結果を市長に報告した文書（文書④）、行政管理課において、審理員の事務補助を行った際に、作成された文書（文書⑤）が存在するはずである。

なぜなら、公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号。以下「公文書管理法」という。）第4条柱書は、「行政機関の職員は、第1条の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなげ「ればならない。」とし、その第4号に「個人又は法人の権利義務の得喪及びその経緯」としている。そして、審査請求という制度が「処分庁の違法又は不当な処分その他公権力の行使に当たる行為に関し、国民が簡易迅速かつ公正な手続の下で広く処分庁に対する不服申立てをすることができるための制度」であり、「国民の権利利益の救済を図るとともに、行政の適正な運営を確保することを目的とする」ものである（行審法第1条第1項参照）。以上からすれば、上記文書①乃至文書④は「当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に付け又は検証する」べく作成が義務付けられているものである。したがって、作成されていないはずがない。

ウ 令和3年9月28日に個人情報開示決定取消決定及び裁決がなされているところ、その検討経過・結果を記録した文書（文書⑥）が存在するはずである。

少なくとも、最終的に市長決裁を受けるに当たって、説明のための検討経過・結果の要約程度の文書は作成されているはずである。

(2) 開示されるべき行政文書が現存しない場合には新たに作成等したうえ開示すべきこと

本来保存されているべき文書等が保存されていない場合、本来作成されるべき文書等が、職員によって作成されていなかったり、「情報」を積極的に秘匿する意図のもとに敢えて作成しなかったり廃棄したりしたような場合には、文書の作成が不可能でない場合（例えば、全部を完全に開示することは不可能であっても）は、可能な限り完全に近い状態に作成して（一部であっても開示の価値がある限り）開示させるべきである。

また、文書の不存在を正当に主張できるのは、作成・取得すべき文書を作成・取得し、それらの全ての文書について開示義務を果たした場合に限られるべきである。かつ、文書の不存在を理由に開示義務を免れる場合には、処分庁に、現に当該文書が存在しないこと及びそのことが違法でないこと（例えば、保存期間が経過したため廃棄した等の事情）を具体的に立証させるべきである。

(3) 本件処分には理由不備の違法があること

野田市個人情報保護条例（平成12年条例第25号）第22条は「実施機

関は、第20条第1項の規定により本人開示請求に係る個人情報の一部を開示しないとき、又は同条第2項の規定により本人開示請求に係る個人情報の全部を開示しないときは、本人開示請求者に対し、同条第1項又は第2項に規定する書面に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、開示しないこととする根拠規定及び当該規定を適用する根拠が、当該書面の記載自体から理解され得るものでなければならない。」と規定する。非開示処分をするに当たり附記すべき理由は、開示請求者において、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うるものでなければならない。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・性質等と相俟って開示請求者がそれらを当然知りうるような場合は別として、単に該当条文のみを附記した通知書では、理由附記の要件を欠いているものである。

そうしたところ、令和2年10月8日の決定について「個人情報保護条例の17条の3号」としか根拠が示されておらず、理由附記の要件を欠いていることが明らかである。また、本件処分についても、令和3年11月22日付け「個人情報開示決定通知書」「5 備考」のうち「2」の記載（以下「個人情報開示決定通知書の備考部分」という。）は同様に理由附記の要件を欠いていることが明らかである。

これらは野田市個人情報保護条例第22条第1項に反し、処分取り消し事由を構成する。

## 2 処分庁の主張の要旨

### (1) 開示されるべき行政文書は別に存在しないこと

審査請求人は、既に関示した行政文書以外の行政文書の開示を求めているが、令和3年1月4日付け審査請求書に係る審査請求人の主張に対する検討に関する行政文書及び旧審査請求書に関する審理員との連絡・協議に関する行政文書は、既に関示したものを除き作成又は取得しておらず、存在しない。

ア 「総務課、行政管理課、管財課の各課内及びこれら3課の関係職員間で行われた、打ち合わせ等の記録」（文書①）について

処分に関するやり取りはあったが、打合せ等の記録については、作成しておらず、存在しない。

審査請求人は「多少の記載漏れがあるにしても「打合せ」を行った日時、会場、参加者、資料、検討の経過・結果等の概要程度の記録は作成されているはずである」旨主張するが、職員間での打合せの度に、その際の資料を行政文書として保有したり、発言集を作成して行政文書として保有する必要はないし、現にしていない。なお、本件については、打合せの結果として起案文書、起案文書の添付資料、決定通知書等の行政文書が作成されており、それらは既に関示済みである。それ以外に行政文書として作成または取得して保有しているものは存在しない。

イ 「令和3年1月7日付けで、総務課長から行政管理課長に対して、審査請求に係る書類の提出を求めたことに応じて、行政管理課長から総務課長に対して提出された文書」（文書②）について

令和3年1月7日付けで、総務課長から審査請求に係る書類の提出を求めたのは、行政管理課長ではなく管財課長であるが、管財課長から総務課長に対して提出された旧審査請求書に係る処分の内容が分かる書類については、令和2年9月23日の開示請求書、令和2年10月8日付けの個人情報開示決定通知書及び同日付けの個人情報部分開示決定通知書であり、提出の連絡の文書は作成していない。

ウ 「令和3年1月21日付けで、審理員の求めに応じて、市長から審理員に提出された弁明書又は弁明書を作成提出しない理由等を説明した文書」（文書③）及び「審理員が、その職務を執行し、その結果を市長に報告した文書」（文書④）について

弁明書は、これを作成する前に処分を見直したため、作成していない。また、弁明書を作成提出しない理由等を説明した文書は、作成していない。

審理員がその職務を執行し、その結果を市長に報告した文書については、実質的な審理員としての業務が発生する前に、旧審査請求書に係る裁決があったため、作成していない。

エ 「行政管理課において、審理員の事務補助を行った際に、作成された文書」（文書⑤）について

行政管理課において、審理員の事務補助として作成した文書は、弁明書の提出依頼書のみであり、開示済みの「令和3年1月21日付け野総管第158号で管財課が審理員から受理した文書「弁明書の提出について」」が該当文書となる。

オ 「令和3年9月28日付け、令和2年度野総管第102号の3、令和2年度野企広第59号の2『・・・令和3年1月4日付け審査請求書（2件）の提出を受け、検討した結果、取り消すことに決定したので、通知します。検討に時間を要し、大変申し訳ございません。』とあるが、時間を要して検討した、その検討経過・結果を記録した文書」（文書⑥）について

検討経過については、弁明書添付の令和4年6月15日付け書面（野総総第16号）記載のとおりであり、本件処分において開示を決定した行政文書以外に、行政文書として作成又は取得して保有しているものはない。また副市長との打ち合わせの記録等は逐一作成していない（口頭意見陳述における説明）。

審査請求人は「少なくとも、最終的に市長決裁を受けるに当たって、説明のための検討経過・結果の要約程度の文書は作成されているはずである」旨主張するが、それに対応する行政文書として起案文書を作成しており、既に審査請求人に開示している。

(2) 仮に、開示されるべき行政文書が現存しない場合でも、文書を新たに作成すべき義務等はないこと

審査請求人は、審査請求人が作成すべきと主張する文書は新たに作成した

上で開示するよう求めているが、本件審査請求に係る処分は、野田市個人情報保護条例に基づく処分であり、審査請求人が作成すべきと主張する文書を作成して開示する制度ではない。

(3) 本件処分には理由不備の違法がないこと

本件処分は一部不開示決定ではなく該当文書を全部開示するものである。そこで、野田市個人情報保護条例第22条第1項の「本人開示請求に係る個人情報の一部を開示しないとき」に該当する場合ではない。したがって、審査請求人の指摘する「個人情報開示決定通知書の備考部分」は同条同項の「理由」ではなく、文字通り単なる備考である。

3 審査庁の意見

審理員意見書の結論と同様に、本件審査請求には理由がないことから棄却されるべきであると考えます。

第3 審理員意見書の要旨

1 審理員意見書の結論

本件審査請求には理由がないことから棄却するのが相当である。

2 審理員意見書の理由の概要

(1) 開示されるべき行政文書が存在するか否かについて

ア 立証責任

本件は、審査請求人が存在すると思料する行政文書の開示を求める事件である。これに対して処分庁は、上記のような文書は物理的に存在しないと反論する。そこで、当該行政機関が当該行政文書が存在することについて、いずれが主張立証責任を負うか検討する。この点、本件のように文書が物理的に不存在とされた場合には、行政文書の保有が開示請求権の成立要件であることから、開示請求権者の側が立証責任を負うと考えべきである（最高裁判所平成26年7月14日第2小法廷判決：最高裁判所裁判集民事247号63頁参照）。したがって、本件では審査請求人側が本件各文書の存在について立証責任を負うこととなる。

この点、審査請求人は、「文書の不存在を正当に主張できるのは、作成・取得すべき文書を作成・取得し、それらの全ての文書について開示義務を果たした場合に限られるべきである。かつ、文書の不存在を理由に開示義務を免れる場合には、処分庁に、現に当該文書が存在しないこと及びそのことが違法でないこと（例えば、保存期間が経過したため廃棄した等の事情）を具体的に立証させるべきである」旨主張するが、上記最高裁判例とは異なる審査請求人独自の見解であり採用できない。

以下、本件各文書それぞれにつき検討する。

イ まず、「総務課、行政管理課、管財課の各課内及びこれら3課の関係職員間で行われた打ち合わせ等の記録文書」（文書①）について検討する。

上記の文書に関しては、「職員間での打合せの度に、その際の資料を行政文書として保有したり、発言集を作成して行政文書として保有する必

要はないし、現にしていない」旨の処分庁の主張は妥当である。関係法令に照らしても、処分庁が上記のような文書を作成し保存すべき義務があるとは認められないからである。

この点審査請求人は、野田市行政手続条例の第1条第1項の趣旨から、行政手続きの公正の確保と透明性の向上を図る簡便で検証可能な手段として、記録文書等が作成されるべきであるとし、そうである以上3課の関係職員間で行われた打ち合わせ等の記録文書が存在するはずであるとする。しかしながら、行政手続きの公正の確保と透明性の向上を図るための手段としては、逐一記録文書を作成することが唯一の方法であるとはいえない。また、問題なのは実際に文書が作成され保存されたか否かという客観的・歴史的事実であって、条例の趣旨や理念がどうであるかということとは別問題である。言い換えれば、条例の趣旨や理念が「こう」であるから、「こうした文書」が必然的に存在しなければならないとの立論には論理の飛躍がある。

なお、審査請求人は、処分庁の第2弁明書「1(2)①」に「打合せの資料を作成することはあっても」と記載された部分があることを根拠に、「作成した打ち合わせ資料が存在する」はずである旨主張するが、上記の記載部分は仮定法を用いて記載されていること、及び後続部分に「本件については、打合せの結果として、起案文書、起案文書の添付資料、決定通知書等の行政文書が作成されており審査請求人に既に開示している」との記載があることから明らかなとおり、「打合せの資料」が存在したことを述べるものではなく、一般論として資料が作成される場合が有り得るということを示すに過ぎない。

以上から、上記文書が存在したとはいえない。

ウ 次に、「令和3年1月7日付で、総務課長から行政管理課長に対して、審査請求に係る書類の提出を求めたことに応じて、行政管理課長から総務課長に対して提出された文書」（文書②）、「令和3年1月21日付で、審理員の求めに応じて、市長から審理員に提出された弁明書又は弁明書を作成提出しない理由等を説明した文書」（文書③）、「審理員が、その職務を執行し、その結果を市長に報告した文書」（文書④）、「行政管理課において、審理員の事務補助を行った際に、作成された文書」（文書⑤）について検討する。

(ア) 審査請求人は、公文書管理法第4条第4号に基づき、上記文書②乃至文書⑤は「当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証する」べく作成が法的に義務付けられているものであると主張する。そのうえで、かかる法的義務が存在する以上、上記文書②乃至文書⑤が作成されていないはずがない旨主張する。

(イ) 作成義務の存否

しかしながら、そもそも公文書管理法は、本件処分庁のような地方公



共団体に直接の適用はない（同法34条）。もつとも、同条によれば処分庁は同法の趣旨を尊重すべきとされるため念のために法的政治的義務の存否を検討することとする。

まず本件各文書が同法4条4号の「個人又は法人の権利義務の得喪及びその経緯」に関する文書に該当するか否かは一義的に明らかではない。

そして、仮に該当したとしても、同法4条においては「処理に係る事案が軽微なものである場合」には文書作成義務がないと規定されているところ、本件の場合にはこれに該当するものと認められる。すなわち、「処理に係る事案が軽微なものである場合」とは、事後に確認が必要とされるものではなく、文書を作成しなくとも職務上支障が生じず、かつ当該事案が歴史的価値を有さないような場合であり、例えば、所掌事務に関する単なる照会・問合せに対する応答、行政機関内部における日常的業務の連絡・打合せなどが考えられる（「公文書管理をめぐる近年の動き― 適正な文書管理に向けた取組―」岡田智明の欄外説明8を参照）とされることから、本件各文書はこれに該当するからである。

したがって、処分庁が本件各文書を作成する法的政治的義務を負わないことは明白である。なお、問題なのは実際に文書が作成され保存されたか否かという客観的・歴史的事実であって、法的政治的義務の存否と直結する問題ではないのは、上記（3）で述べた通りである。

(ウ) 処分庁側の弁明等の検討

他方で、処分庁の主張には以下の通り理由がある。

(i) 文書②について

処分庁は、令和3年1月7日付けで、総務課長から審査請求に係る書類の提出を求めたのは、行政管理課長ではなく管財課長であるとしたうえで、総務課長と管財課長間での書類のやりとりに際し、どのようなときに連絡文書を作成するのかについては、明確な決まりがなく（口頭意見陳述における説明）。現に上記のような文書は作成されていないし保有されてもいないとする。

この点、たしかに複数の課の間の連絡にあたって連絡文書が作成されることが望ましいことではあるが、上記連絡にあつて連絡書面を作成する必然性までは認められない。そうだとすると処分庁の説明に不自然な点はない。

(ii) 文書③及び文書④について

処分庁は、(1)弁明書は、これを作成する前に処分を見直したため、作成していない、(2)弁明書を作成提出しない理由等を説明した文書は、作成していない、(3)審理員がその職務を執行し、その結果を市長に報告した文書については、実質的な審理員としての業務が発生する前に、旧審査請求書に係る裁決があつたため、作成していないとする。

(1)については、処分を見直す以上は弁明書を作成する必要性がな

いことは当然であり首肯できる。

(2)についても、弁明書を作成しない理由は上記の通り明らかであるうえ、「理由等を説明した文書」の作成が法律上義務づけられているわけでもなく、作成の必要性が認められない。

(3)については、審理員が処分庁に対して職務執行を報告する文書というのが、いかなるものを指すのか不明である。さらに本件では、実質的な審理員としての業務が発生する前に、旧審査請求書に係る裁決があった以上、審理員の行うべき業務は存在していなかったというのである。以上から、「審理員がその職務を執行し、その結果を市長に報告した文書」なるものも作成の必要性が認められない。

(iii) 文書⑤について

処分庁は、行政管理課において、審理員の事務補助として作成した文書は、弁明書の提出依頼書のみであり、開示済みの「令和3年1月21日付け野総管第158号で管財課が審理員から受理した文書「弁明書の提出について」」が該当文書となると主張する。

この点は妥当である。なぜなら審査請求の手続き上、審理員が指名後はじめて事務補助を得て行うのが「処分庁に対する弁明書提出の求め」であり、次に行うのが「処分庁から弁明書の提出を受けること」であって、その余の業務が存在するわけではない。前件は弁明書が提出されないまま終了したのであるから、行政管理課が審理員の事務補助として作成した文書が他に存在する理由がないからである。

(エ) 以上から、上記各文書が存在したとはいえない。

エ 次に、「令和3年9月28日付け、令和2年度野総管第102号の3、令和2年度 野企広第59号の2『・・・令和3年1月4日付け審査請求書(2件)の提出を受け、検討した結果、取り消すことに決定したので、通知します。検討に時間を要し、大変申し訳ございません。』とあるが、時間を要して検討した、その検討経過・結果を記録した文書」(文書⑥)について検討する。

処分庁は、検討経過については弁明書添付の令和4年6月15日付け書面(野総総第16号)記載のとおりであり、各検討は口頭で行われたため検討経過を記載した文書は存在せず、審査請求人が主張する「最終的に市長決裁を受けるに当たって、説明のための検討経過・結果の要約程度の文書」としては令和3年9月21日付け起案文書「審査請求に対する裁決について」及び同日付け起案文書「個人情報開示決定及び個人情報部分開示決定の取消し等について」が作成されているところ、これらは既に審査請求人に開示している旨主張する。

この点については、上記各起案文書の内容の高度さに鑑みれば、複数人による入念な打ち合わせが行われたことが推認される。こうした場合には協議内容を記録する文書が作成されることも有り得るとも思われる。しかしながら上記の各検討にあたって会議議事録等の作成が義務付けら

れていたという証拠はなく、また、最終的な結論が起案文書で示される以上、判断過程での副市長とのやり取り等を逐一正確に記録する必然性もないことから、処分庁の説明に理由がないとはいえない。

以上から、上記文書が存在したとはいえない。

オ さらに、本件各文書に類する文書が別に存在したことも認められない。  
カ よって、本件処分当時、本件各文書及びこれに類する文書が存在したということはできない。

## (2) 文書作成等する義務の存否

ア 以上のように、本件では開示すべき文書が存在しない。したがって、文書作成義務を論じる必然性はないのであるが、審理関係人間で問題とされた点であるため、念のため検討する。

イ 学説上、以下のように論じられることがあり、裁判例にも同趣旨のものがみられる（さいたま地方裁判所平成16年6月30日判決など。なお、審査請求人も上記裁判例に言及している。）。

例えば意図的に処分庁の側で当該文書を公開請求の対象となくするために外部に移したり、法令等の定めにより本来処分庁の側で当然保存・保管しておかなければならない文書であるにもかかわらず、法令の誤解や職務懈怠等の理由により保存、保管義務を果たさず漫然そのような状態を放置していると認められるような特段の事情がある場合には、公開請求時に処分庁において文書を所持してなかったとしてもそのことから直ちに文書不存在を理由に非公開処分とすることが相当とはいえないとされる。

なぜなら、公開請求時に、物理的に保管していなければすべて公開の義務を免れるとすれば、処分庁に当該文書等を保存、保管すべき義務が法令等に定められているにもかかわらず、そのような権限の行使又は保管の義務を怠ることによって公開の義務を免れることになり、情報が市民と市の共有財産であるという認識の下に、市民に自由に知り得るよう知る権利があるとして定めた条例の基本理念に反することにもなり、妥当ではないからである。

そこで、法令等の定めにより本来処分庁において当然保有していると考えられる文書について公開請求があった場合、たとえ請求時に物理的には処分庁がそれを所持していなくとも、処分庁において外部の法人等から当該書類の提出を求める権限があり、それを求めることに特段の支障が窺われず、当該文書をいつでも自己の管理支配下に移すことができると認められるような特段の事情がある場合には、社会通念上「保有」に準じ又はこれと同視し得る状態にあると認めるのが相当であり、こうした文書について公開請求がなされたときは、処分庁としては、合理的理由を示さないまま漫然文書不存在を理由に非公開処分をすることは許されず、むしろ、外部法人等から文書の提出を求め、その上で公開すべき義務があるというべきである（松井茂記「情報公開法」第2版93頁等

参照)。

なお、上記のような学説によっても、審査請求人の主張するような処分庁に新たに文書作成義務を負わせることまで導くことは困難である。

ウ ところで本件では、上記のような外部法人等から文書の提出を求め、その上で公開すべき義務があるとは到底いえない。理由は以下の通りである。

①本件主張にかかる各文書は「法令等の定めにより本来処分庁において当然保有していると考えられる文書」に該当しないことは前述の通りである。さらに、②本件主張にかかる各文書は専ら処分庁内部の文書であって「処分庁において外部の法人等から当該書類の提出を求める権限があり、それを求めることに特段の支障が窺われず、当該文書をいつでも自己の管理支配下に移すことができると認められるような特段の事情」もないからである。

(3) 理由不備の違法の有無について

ア 審査請求人の主張のうち、令和2年10月8日の決定等本件処分以外に係る部分については主張自体失当である。

イ 次に、前述「(1)」で検討した通り、本件では開示されるべき文書が別に存在したとはいえない。

そこで、本件処分は一部不開示決定ではなく該当文書を全部開示するものであって野田市個人情報保護条例第22条第1項の「本人開示請求に係る個人情報の一部を開示しないとき」に該当する場合ではないことは明らかである。

したがって、審査請求人の指摘する「個人情報開示決定通知書の備考部分」は同条同項の「理由」ではなく、文字通り単なる備考であるため、同条同項違反は問題とならない。

ウ よって、本件処分に理由不備の違法はない。

## 第4 調査審議の経過

### 1 調査審議の経過

年 月 日	内 容
令和5年 3月16日	諮問書の受理
令和5年 5月12日	審査請求人から意見書提出
令和5年 5月19日	審議
令和5年 6月15日	審議
令和5年 6月21日	処分庁に対し意見書提出の求め
令和5年 6月29日	審議
令和5年 7月12日	処分庁から意見書提出
令和5年 7月19日	審査請求人の意見陳述 審議

### 2 審査会に対する審査請求人の主張の要旨

(1) 審査会への意見書

- ア 文書を作成・保存していない場合であっても、作成して開示する義務を免れない。
- イ 審理員意見書によると、「審査請求人側が本件各文書の存在について立証責任を負う」とされているが、具体的に処分庁内部でどのような文書が作成されているかを知り得る立場にない審査請求人に不可能を強いるものである。
- ウ 審理員意見書の記載によると、「関係法令に照らしても、処分庁が文書を作成し保存すべき義務があるとは認められない」とされているが、「関係法令」が具体的にどのような法令を指すか明示されておらず、審理員の判断は根拠を欠く。
- エ 審理員意見書の記載によると、「問題なのは実際に文書が作成され保存されたか否かという客観的・歴史的事実であって、条例の趣旨や理念がどうであるかということとは別問題」とされているが、文書の存否によって形式的に判断されるのであれば、処分庁が文書を作成せず、又は保存しなければ開示義務を逃れられることになり、条例の趣旨や理念は永遠に実現することはできない。
- オ 審理員意見書によると、「単なる照会・問合せに対する応答、行政機関内部における日常業務の連絡・打合せなどはこれに該当する。したがって、処分庁が本件各文書を作成する法的政治的義務を負わないことは明白」とされているが、本件で問題にしているのは権利義務に関する問題であり、「単なる照会・問合せに対する応答、行政機関内部における日常業務の連絡・打合せなど」には該当しない。
- カ 審理員意見書に「連絡文書を作成するのかわについては明確な決まりがなく（口頭意見陳述における説明）」とあるが、処分庁側の言い分を盲信することにほかならず、著しく判断の公正性を欠く。
- キ 審理員意見書によると、「連絡書面を作成する必然性までは認められない」とされているが、判断した根拠が示されていない。
- ク 審理員意見書によると、「『理由等を説明した文書』の作成が法律上義務付けられているわけでもなく、作成の必要性が認められない」とされているが、行政の判断が容易に覆されるようであれば、行政に対する信頼を確保することができず、市民生活上の予測可能性を著しく害する。「『理由等を説明する文書』の作成が法律上義務付けられているわけではないにしても、判断の変更は重要異例なことであり、説明の義務があると解すべきである。
- ケ 審理員意見書によると、「各起案文書の内容の高度さに鑑みれば、複数人による入念な打ち合わせが行われたことが推認される。こうした場合には協議内容を記録する文書が作成されることも有り得るとも思われる。しかしながら上記の各検討にあたって会議議事録等の作成が義務付けられていたという証拠はなく、また、最終的な結論が起案文書で示される以上、

判断過程での副市長とのやり取り等を逐一正確に記録する必然性もないことから、処分庁の説明に理由がないとはいえない。」とされているが、「各起案文書の内容の高度さに鑑みれば、複数人による入念な打ち合わせが行われたことが推認される」のであれば、「最終的な結論が起案文書で示される」にしても、「市長とのやり取り等を逐一正確に記録する必然性」の有無はともかく、その「判断過程」の透明性、公平性、適法性、妥当性を「事後的に検証可能な程度」には会議議事録等を作成すべきであり、処分庁の説明には理由がないと言うべきである。

コ 平成16年6月30日さいたま地裁判決によると、職務懈怠等の理由により保存、保管義務を果たしていない場合には、文書を所持してなかったとしてもそのことから直ちに文書不存在を理由に非公開処分とすることが相当とは言えない。

サ 処分庁として、文書を作成する法的義務があり、信義則上も文書作成の義務がある。自ら文書の作成を怠っている以上、文書的不存在を主張することはできない。

シ 審理員意見書によると、「処分庁に新たに文書作成義務を負わせることまで導くことは困難」とのことであるが、現に、文書を作成して開示すべき義務を定める条例も存在することから、一概に「処分庁に新たに文書作成義務を負わせることまで導くことは困難」とは言えない。

ス 理由不備の違法の有無に係る審理員の意見は、行政運営の透明性を確保し、適法・公正な行政を実現しようとする行政手続法、情報公開法、個人情報保護法、文書管理法等の趣旨に対する理解を欠くものである。

## (2) 審査会への口頭意見陳述

令和5年5月12日付けの意見書と同様の内容を意見したことに加え、他の地方公共団体では、例えば「説明責任を果たすための公文書作成指針」という呼び名の指針を策定し、意思決定、意思形成過程の文書についても作成されるようにすることや決裁や供覧の手続を経していない組織共用文書についても適正な管理保存がなされるよう、きちんと確認されている団体もあることを確認できたことを述べた。

## 第5 審査会の判断の理由

### 1 対象文書について

審査請求人が開示を請求した情報（対象文書）は、「審査請求人が令和3年1月4日に審査請求書を提出し、同年9月28日に個人情報開示決定取消決定及び裁決がなされるまでの間に収集・作成された、本件に関する一切の情報（審理員との連絡・協議、市役所内部関係職員間での協議、関係機関・関係者との連絡・協議等に係るものを含む）。起案文書に含まれる文書のうち、決定通知書、開示対象文書は不要」であり、本件審査請求においては、「未だ開示されていない文書を全て開示してください」と処分庁により開示された情報以外の情報の開示を求めている。

本件審査請求において審査請求人は、開示された情報以外の情報の例示として、①「総務課、行政管理課、管財課の各課内及びこれら3課の関係職員間で行われた、打ち合わせ等の記録」、②「令和3年1月7日付けで、総務課長から行政管理課長に対して、審査請求に係る書類の提出を求めたことに応じて、行政管理課長から総務課長に対して提出された文書」、③「令和3年1月27日付けで、審理員の求めに応じて、市長から審理員に提出された弁明書又は弁明書を作成提出しない理由等を説明した文書」、④「審理員が、その職務を執行し、その結果を市長に報告した文書」、⑤「行政管理課において、審理員の事務補助を行った際に、作成された文書」、⑥「令和3年9月28日付け、令和2年度野総管第102号の3、令和2年度野企広第59号の2『・・・令和3年1月4日付け審査請求書(2件)の提出を受け、検討した結果、取り消すことに決定したので、通知します。検討に時間を要し、大変申し訳ございません。』とあるが、時間を要して検討した、その検討経過・結果を記録した文書」を挙げている。

## 2 本人開示請求権に係る野田市個人情報保護条例の規定について

野田市個人情報保護条例第15条は、「何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、当該実施機関の保有する自己に関する個人情報の開示を請求することができる。」と定めている。

## 3 本件審査請求の争点について

本件処分は、審査請求人が過去に提起した別の審査請求が提起されてから裁決されるまでの間に収集・作成された情報の開示を求める請求に対して、処分庁が全部を開示したとする処分である。

本件審査請求において審査請求人は、審査請求人が開示を受けた情報以外に開示すべき情報があると主張し、一方、処分庁は、開示した情報以外には保有していないことを主張する。

本件審査請求は、処分庁が開示した情報以外の情報の存在・不存在を争うものであるが、上記2のとおり、開示請求をすることができる情報は、実施機関の保有する情報に限られることから、実施機関が開示請求時点で情報を保有していたかを検討する。

## 4 本件処分の適法性又は相当性について

### (1) 立証責任について

最高裁判所の判例によれば、行政文書を保有していないことを理由とする不開示決定の取消しを求める場合には、取消しを求める者が当該不開示決定時に当該行政機関が当該行政文書を保有していたことについて主張立証責任を負うものと解するのが相当であるとされている(最高裁判所平成26年7月14日第2小法廷判決:最高裁判所裁判集民事247号63頁参照)。当審査会でも、本件において、審査請求人側が処分庁が開示した文書以外の文書の存在について主張し、立証する責任を負うものと解する。

そのため、当審査会では、審査請求人が「少なくとも存在する」と主張している本件各文書それぞれにつき、実施機関が保有しているか否かを検討し、

その他の文書についての存否の検討はしないものとする。

(2) 文書①及び文書⑥について

「総務課、行政管理課、管財課の各課内及びこれら3課の関係職員間で行われた、打ち合わせ等の文書」(文書①)及び「令和3年9月28日付け、令和2年度野総管第102号の3、令和2年度野企広第59号の2『・・・令和3年1月4日付け審査請求書(2件)の提出を受け、検討した結果、取り消すことに決定したので、通知します。検討に時間を要し、大変申し訳ございません。』とあるが、時間を要して検討した、その検討経過・結果を記録した文書」(文書⑥)については、審査請求人は、「野田市行政手続条例の趣旨から、行政手続の公正の確保と透明性の向上を図る簡便で検証可能な手段として、記録文書等が作成されるべき」であり「作成されているはずである。」と主張する。

一方、処分庁は、打合せの結果として起案文書、起案文書の添付資料、決定通知書等の行政文書が作成されており、それらは既に開示済みであると主張している。また、文書①については、「職員間での打合せの度に、その際の資料を行政文書として保有したり、発言集を作成して行政文書として保有する必要はないし、現にしていない」とのことである。

当審査会では、野田市文書管理規程、野田市文書管理細則、野田市行政手続条例、行政手続法、公文書管理法を確認したが、これら関係法令を確認しても、処分庁に対する上記のような文書を作成し保存すべき義務があるとは認められない。

したがって、処分庁が既に開示した文書以外の文書を開示請求時点で保有し、開示すべきであったと認めることはできない。

(3) 文書②から文書⑤までの文書について

「令和3年1月7日付けで、総務課長から行政管理課長に対して、審査請求に係る書類の提出を求めたことに応じて、行政管理課長から総務課長に対して提出された文書」(文書②)、「令和3年1月21日付けで、審理員の求めに応じて、市長から審理員に提出された弁明書又は弁明書を作成提出しない理由等を説明した文書」(文書③)、「審理員が、その職務を執行し、その結果を市長に報告した文書」(文書④)、「行政管理課において、審理員の事務補助を行った際に、作成された文書」(文書⑤)については、審査請求人は、「公文書管理法第4条第4号に基づき、上記②から⑤までの文書は『当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に付け又は検証する』べく作成が法的に義務付けられているものである」、「そのうえで、かかる法的義務が存在する以上、文書②から文書⑤までの文書が作成されていないはずがない」と主張する。

当審査会では、公文書管理法は、本件処分庁のような地方公共団体に直接の適用はないことを確認した上で、改めて、野田市文書管理規程、野田市文書管理細則、野田市行政手続条例、行政手続法、公文書管理法を確認した。



しかし、上記各法令を確認しても、処分庁に対する上記のような文書を作成し保存すべき義務があるとは認められないこと、文書⑤の文書以外を作成していないとする処分庁の主張が覆される特段の事情は認められないことから、処分庁が、審査請求人が主張する各種文書を開示請求時点で保有していたと認めることはできない。

なお、公文書管理法第4条各号に該当する場合でも、「処理に係る事案が軽微なものである場合」には文書作成義務がないと定められている点につき、当審査会は、以下補足して説明する。

公文書管理法第10条では、国の各行政機関の長に「行政文書管理規則」の作成が義務付けられている。

この「行政文書管理規則」の規定例が示され、かつ文書管理を行うに当たっての留意事項が記されている「行政文書の管理に関するガイドライン」（平成23年4月1日内閣総理大臣決定）では、「処理に係る事案が軽微なものである場合」とは、「事後に確認が必要とされるものではなく、文書を作成しなくとも職務上支障が生じず、かつ当該事案が歴史的価値を有さないような場合であり、例えば、所掌事務に関する単なる照会・問い合わせに対する応答、行政機関内部における日常的業務の連絡・打合せなどが考えられる。」とされている。

当審査会は、上記の文書②から文書⑤までの文書が「所掌事務に関する単なる照会・問い合わせに対する応答、行政機関内部における日常的業務の連絡・打合せなど」に該当することを踏まえ、処分庁には、上記文書②から文書⑤までの文書を作成する義務がないと考える。

#### (4) 結論

以上のとおり、審査請求人が存在を主張する、処分庁が既に開示した文書以外の文書について、処分庁が開示請求時点で保有していたと認めることはできない。

#### 5 理由の不備について

審査請求人は、野田市個人情報保護条例第22条は「実施機関は、第20条第1項の規定により本人開示請求に係る個人情報の一部を開示しないとき、又は同条第2項の規定により本人開示請求に係る個人情報の全部を開示しないときは、本人開示請求者に対し、同条第1項又は第2項に規定する書面に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、開示しないこととする根拠規定及び当該規定を適用する根拠が、当該書面の記載自体から理解され得るものでなければならない。」と規定されていることを踏まえて、本件開示決定通知書の「備考部分」の記載だけでは「書面にその理由を示さなければならない」とする同条例の要件を欠く、と主張する。

しかし、本件処分は、個人情報に関する文書の一部を不開示とした決定ではなく、該当する文書の全部を開示したものであるから、野田市個人情報保護条例第22条第1項の「本人開示請求に係る個人情報の一部を開示しないとき」に該当する処分ではない。

したがって、本件処分の「備考部分」の記載に上記条例第22条の適否を判断する必要はなく、同「備考部分」に「その理由を示す必要も同様にないため、「備考部分」の記載は、同条の「書面にその理由を示さなければならない」と定める要件を欠くものではない。

#### 6 開示されるべき情報が現存しない場合には新たに作成等した上で開示すべきとの意見について

審査請求人は、本来保存されているべき文書等が保存されていない場合、本来作成されるべき文書等が、職員によって作成されていなかったり、「情報」を積極的に秘匿する意図のもとに敢えて作成しなかったり廃棄したりしたような場合には、文書の作成が不可能でない場合（例えば、全部を完全に開示することは不可能であっても）は、可能な限り完全に近い状態に作成して（一部であっても開示の価値がある限り）開示させるべきであると主張している。

しかし、上記2のとおり、開示請求をすることができる情報は、実施機関の保有する情報に限られ、同機関が新たに作成等した文書を開示する義務のあることまで認めることはできない。

したがって、審査請求人の上記意見によっても、結論に影響を及ぼすものではない。

ただし、本件において処分庁は、「別の時間を要して検討した、その検討経過・結果を記録した文書（上記「本件各文書」のうちの⑥）」については、野田市個人情報保護条例上の制度とは別に、別途文書（令和4年6月15日付け野総総第16号）を作成し、審査請求人に送付し対応している。

#### 7 結論

以上により、当審査会は、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

なお、処分庁は、今後、文書管理の実態に合っていない現行の文書管理規程等の見直しを検討していくこととしている。当審査会としても、文書管理規程等の見直しが実行されていない状況に対する早急な取組を期待している。