

裁 決 書

審査請求人

住所 江別市

氏名

処分庁

江別市長 後藤 好人

審査請求人(以下「審査請求人」という。)が令和6年6月6日付けで提起した、処分庁江別市(以下「処分庁」という。)による江別市情報公開条例第11条第2項の規定に基づく公文書不存在決定(以下「本件処分」という。)に係る審査請求事件(以下「本件審査請求」という。)に対して、次のとおり裁決する。

主 文

本件審査請求を棄却する。

理 由

第1 事案の概要

本件審査請求は、処分庁が令和6年4月18日付けで行った本件処分に対し、審査請求人が、本件処分を取り消し、再調査し、公文書(交通規制の看板を設置するにあたり、野幌森林公園事務所に説明し、協議した文書、メモも含む。以下「本件対象公文書」という。)の全部を開示する裁決を求めた事案である。

第2 事案の経緯

- (1) 令和6年2月13日付けで、公文書公開請求を受理
- (2) 令和6年2月27日付けで、一部公開の旨決定し通知
- (3) 公開した内容を受け、令和6年4月5日付けで追加の公文書公開請求(以下「本件開示請求」という。)を受理
- (4) 本件開示請求に対し、本件対象公文書が存在せず、令和6年4月18日付け6企第9号にて公文書の不存在を通知
- (5) 令和6年4月18日付けで、審査請求人宛公文書不存在通知書送付
- (6) 令和6年6月6日付けで、審査請求書受理
- (7) 令和6年7月3日付けで、処分庁から審査請求人宛弁明書を送付

- (8) 令和6年7月19日付けで、審査請求人から処分庁宛反論書を受理
- (9) 令和6年8月6日付けで、江別市情報公開審査会(以下「審査会」という。)にて「公文書公開諮問書」を受理
- (10) 令和6年8月6日付けで、処分庁の説明を受けて審査会にて審議
- (11) 令和6年9月20日付けで、審査会にて審議
- (12) 令和6年11月8日付けで、審査会にて審議・調査
- (13) 令和6年11月22日付けで、審査会にて審議
- (14) 令和6年12月13日付けで、審査会にて審議のうえ答申

第3 審理関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張の要旨

審査請求人の主張は、審査請求書(令和6年6月6日付け)及び反論書(令和6年7月19日付け)の記載によると、おおむね以下のとおりである。

(1) 審査請求書

- ① 本件処分の通知内容では「上記の内容に該当する公文書は保有しておりません。」とのみ述べて、なぜ保有していないのかの理由は記載されていない。なぜ本件対象公文書が不存在なのか、理由が付されていないので、本件処分は行政機関の保有する情報の公開に関する法律第9条第2項及び行政手続法第8条第1項に違反し、違法である。
- ② 江別市は、石狩森林管理署と面談する前に、旧・野幌森林公園事務所と面談した可能性がうかがえる。江別市が本件対象公文書を保有していないとすることは、矛盾しており、妥当性がなく、不当である。
- ③ 当時の担当課長が看板設置にあたり、旧・野幌森林公園事務所とは面談せず、組織的に用いる文書を作成しないことは不合理である。したがって、通知内容は妥当性がなく、不当である。
- ④ 仮に本件対象公文書のみが作成されなかった場合は、公文書等の管理に関する法律(以下「公文書管理法」という。)義務違反である。しかし、事実、江別市(当時の担当課長)は関連公文書を多数作成しているので、本件対象公文書のみが作成されていないとすることは不合理であり、処分は違法である。
- ⑤ 本件処分は、理由付記に不備があり、違法である。また、本件対象公文書の不存在は不自然かつ不合理であることから、不当である。審査請求人が長年にわたり「基線」道路問題に取り組む情報収集活動を阻害し、憲法上保障されている「知る権利」を侵害するものであり、不当、違法である。

したがって、審査会において本件対象公文書の存在を再調査し、不当かつ違法な原処分を取り消すとともに、本件対象公文書を開示することを求める。

(2) 反論書

- ① 弁明書(令和6年7月3日付け6企第39号)によれば、本件対象公文書が廃棄されていないことが確認できる。また、「当初から不存在であったものと見込みました。」は、不存在決定を維持するための弁解であり、真正性に欠ける。本件対象公文書の不存在について、確定的な回答は困難であったことをもって公文書不存在の理由の明記に至らなかったことの理由としているが、極めて単純な言い逃れであり、認められない。求められている趣旨に適った理由付記がなされていない場合には、その行政処分は、手続上の瑕疵がある処分として取消しを免れないものと解すべきである、とあらためて主張する。
- ② あたかも、本件対象公文書が公文書として独立して作成・保存するに値しないかのように述べるが、開示しないことを前提にした弁解であり、不当である。
- ③ 平成16年11月16日付け起案文書が、審査請求人が求める説明・協議の記録の詳細そのものであり、公文書管理法の趣旨に反するものではないとの弁明は、真正的、正当性がないので、弁明の理由にはならない。
- ④ 2回の北海道との面談は、江別市の看板設置の意思決定をする起案文書を作成するに至る経緯・意思決定に至る過程の文書として作成されて然るべきであり、作成していないことは違法である。
- ⑤ 当該2回の北海道との面談を公文書として独立して作成・保存するに値しないから不存在とすること、あるいは当初から不存在であったものと見込んだことは、不当である以前に、本件対象公文書を隠匿しているといわざるを得ない。

また、本件対象公文書を作成していないことを公文書管理法の趣旨に反するものではない、とすることは成り立たないため、本件処分は違法である。
- ⑥ 本件対象公文書は存在して自然で合理的であるから、それらを開示せず、正当な根拠なく「本件審査請求を棄却する。」との裁決を求めることは、審査請求人の情報収集活動を阻害し、「知る権利」を侵害するものであり、違法である。

2 処分庁の説明の要旨

- (1) 本件対象公文書については、廃棄の決定に係る記録を確認できなかったため、当初から不存在であったものと見込んだ。しかしながら、そのことについて確定的な回答は困難であったことから、公文書不存在の理由の明記に至らなかったものである。
- (2) 業務上行われる協議や意見交換などの結果を共有する手段については、報告書などの書面のほか、口頭による場合もあるなど、その在り方は必ずしも

一様ではない。

そのため、審査請求人が求める情報が、公文書として独立して作成・保存されていないことは、必ずしも「不自然」あるいは「不合理」と断定することはできず、「不当」と認めることはできない。当市が野幌森林公園事務所と協議を行った事実及びその結果は、今般、審査請求の要因となった、看板設置の意思決定をする平成16年11月16日付け起案文書において、審査請求人が引用したとおり「本件については地元の自治会長、石狩森林管理署長、野幌森林公園事務所長、(略)に対して説明を終え理解されている。」と記載がある。続く「＊参考」においても、「従来、市道と市道をつなぐ、国で云う林道、道で云う歩道を車が通行してきた経過の中から園内における道路の整合性を図るため、石狩森林管理署、公園管理事務所との協議の中で、登満別の駐車場から瑞穂入口の駐車場までを便法上歩道と位置付けるもので、市としてこれを廃止あるいは自転車・歩行者専用道路への変更をしようとするものではない。」との記載がある。

これらの記載内容は、審査請求人が求める「説明・協議の記録」の詳細そのものであり、当該起案における「経緯・意思決定に至る過程」の説明に該当することから、公文書管理法の趣旨に反するものではない。

- (3) 上記のとおり、本件対象公文書にかかる不存在の決定は、審査請求人の情報収集活動を阻害するものではなく、また、審査請求人の「知る権利」を侵害するものではない。

第4 論点整理

審査請求人は、本件処分は行政機関の保有する情報の公開に関する法律(以下「行政機関情報公開法」という。)第9条第2項及び行政手続法第8条第1項に違反し、また本件対象公文書を作成しなかったことは、公文書管理法に違反している旨主張している。

しかしながら、行政機関情報公開法第2条第1項各号、行政手続法第3条第3項、公文書管理法第2条第1項各号により、これらは国の行政機関を対象として規律する法律であるか、あるいは本件については適用が除外されている。

そこで、本件処分が違法又は不当であるかについては、江別市情報公開条例、江別市行政手続条例、江別市文書運行管理規程、江別市文書編集保存規程等に基づき、判断する。

江別市情報公開条例の目的は、住民自治の理念にのっとり、市民の市政に関する知る権利を尊重し、公文書の公開を請求する市民の権利を明らかにするとともに、市政に関する情報の公開に関して必要な事項を定め、もって市政について市民に説明する市の責任が全うされるようにし、かつ、市民の市政参加を一層推進することによって、公正で民主的な市政の発展に寄与することである。

この理念を尊重し、また、趣旨や目的に則り、以下のとおり裁決する。

第5 裁決の理由

1 本件対象公文書の不存在について

- (1) 審査請求人は、江別市と石狩森林管理署が面談する前に旧・野幌森林公園事務所と面談した可能性について、旧・野幌森林公園事務所の報告書に基づき、主張している。
- (2) 一方で、処分庁は、本件対象公文書について廃棄の決定に係る記録を確認できなかったため、当初から不存在であったと主張している。
- (3) 審査請求人は、本件対象公文書の不存在について、公文書管理法の適用を主張するが、前記1で述べたとおり、市の作成する公文書については、江別市文書運行管理規程及び江別市文書編集保存規程が適用される。
- (4) 審査会における調査においても、本件対象公文書は存在すると認められなかった。これを受け、廃棄の決定に係る記録を確認できなかったことをもって、当初から本件対象公文書は不存在であったとする処分庁の説明には必ずしも不合理もしくは不自然な点はなく、本件対象公文書の存在を推認させる事情も認められない。

2 理由付記について

- (1) 処分庁は、本件処分に当たり「上記の内容に該当する公文書は保有しておりません。」とのみ公文書不存在通知書に記載していたのであるが、一般に文書の不存在を理由とする不開示決定に際しては、単に対象文書を保有していないという事実だけでは足りず、対象文書を作成又は保有していないのか、あるいは作成又は取得した後に廃棄又は亡失したのか、文書としては存在するが公文書に当たらない法的不存在なのか等、当該文書が存在しないことの要因についても理由として付記することが望ましいとされている。

そのため、本件処分における通知内容は、江別市行政手続条例第8条の趣旨に照らしても、適切さを欠くものであるといわざるを得ない。

- (2) しかしながら、江別市情報公開条例第11条及び江別市行政手続条例第8条の趣旨に照らすと、「公文書を保有していない」という最小限の通知内容が理由として付記されていることから、記載が条例に違反しているとまでは認められず、本件処分の取消原因には該当しない。

第6 結論

以上から、行政不服審査法第45条2項の規定により、主文のとおり裁決する。

第7 付言

なお、審査会の答申書には付言として、結論と理由に変更を生じさせるものではなく、また、処分庁を拘束するものでもないが、処分庁の本件処分における理由付記等に関し次のとおり言及されている。

審査庁としても、当該付言、江別市情報公開条例及び江別市行政手続条例の趣旨を踏まえ、今後の処分庁の事務について改善を図るよう求めるものである。

(以下、答申書より引用)

- (1) 実施機関(本裁決書における処分庁)は、本件処分に当たり「上記の内容に該当する公文書は保有しておりません。」とのみ公文書不存在通知書に記載していたのであるが、一般に文書の不存在を理由とする不開示決定に際しては、単に対象文書を保有していないという事実だけでは足りず、対象文書を作成又は保有していないのか、あるいは作成又は取得した後に廃棄又は亡失したのか、文書としては存在するが公文書に当たらない法的不存在なのか等、当該文書が存在しないことの要因についても理由として付記することが望ましいとされている。
- (2) 当審査会における調査においても本件対象公文書の存在は認められなかったことは、前記第6の3(4)(答申書上の当該項目を参照)のとおりであるが、その際、本件年度(平成16年度)及び関連年度における江別市企画政策部企画課保管文書の他の自治体及び石狩森林管理署等との意見交換会に関する議事録が、日を新たにしながらも随時残されていること、またさらには、発言者などが明記される議事録も複数存在することも確認された。
本件対象公文書のみが存在しない理由については、江別市企画政策部企画課によると、本件のような説明を目的とした場合においては議事録を残さないことが常態化していた可能性があるということであった。
- (3) 実施機関によれば、廃棄の決定に係る記録を確認できなかったことから、当初から不存在であったと見込んだ、とのことであるが、物理的不存在又は法的不存在の区別を記載することは可能であり、また上記(2)の事情を簡単にでも記載することで、審査請求人の不服申立てに対し、一定の便宜を与えることに資する可能性のあるものであった。
- (4) したがって、本件処分における通知内容は、江別市行政手続条例第8条の趣旨に照らし、適切さを欠くものであるといわざるを得ず、実施機関においては、今後の対応において、上記の点につき留意すべきである。

令和7年1月8日

審査庁 江別市長 後藤 好人



教 示

- 1 この裁決については、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内に、江別市を被告として（訴訟において江別市を代表する者は江別市長となります。）、裁決の取消しの訴えを提起することができます。

ただし、この裁決の取消しの訴えにおいては、不服申立ての対象とした処分が違法であることを理由として、裁決の取消しを求めることはできません。

処分の違法を理由とする場合は、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内に、江別市を被告として（訴訟において江別市を代表する者は江別市長となります。）、処分の取消しの訴えを提起することができます。

- 2 ただし、上記の期間が経過する前に、この裁決があった日の翌日から起算して1年を経過した場合は、裁決の取消しの訴えや処分の取消しの訴えを提起することはできなくなります。

なお、正当な理由があるときは、上記の期間やこの裁決があった日の翌日から起算して1年を経過した後であっても裁決の取消しの訴えや処分の取消しの訴えを提起することが認められる場合があります。