

江別市長 後藤 好人 様

令和6年12月13日

江別市情報公開審査会
会長 田口 智子

諮問庁：江別市長

諮問日：令和6年8月6日（6企第59号）

答申日：令和6年12月13日

諮問名：公文書公開諮問書

（請求に係る公文書の名称又は内容）

「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）の全て」

答 申 書

令和6年4月5日に公開請求のあった公文書の公開の諾否の決定について

令和6年8月6日付け6企第59号をもって諮問のあった公文書開示に関する事項について、下記のとおり答申する。

記

第1 審査会の結論

本件開示請求に対して江別市長が行った公文書不存在決定は、妥当である。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

本件審査請求に係る処分（令和6年4月18日付け6企第9号により、市長（以下「実施機関」又は「諮問庁」という。）が行った公文書不存在決定（以下「本件処分」という。））を取り消し、再調査し、対象文書（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。）の全部を開示するとの裁決を求める。

2 審査請求の理由

審査請求人が主張する審査請求の理由は、審査請求書及び反論書の記載によると、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存在しないのか、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。

第3 実施機関の説明の要旨

- 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、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 本件事案の経緯

- (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

本件処分を取り消し、再調査し、本件対象公文書の全部を開示するとの裁決を求める。

- (7) 令和6年7月3日付けで、実施機関から審査請求人宛弁明書を送付
審査請求の趣旨に対する意見
「本件審査請求を棄却する。」との裁決を求める。

- (8) 令和6年7月19日付けで、審査請求人から実施機関宛反論書を受理
反論の内容4点は、以下のとおり。

- ① 本件処分を維持するための弁解であり、真正性に欠ける。
- ② 「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、手続き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。
- ③ 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。

- ④ 当該文書をもって「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ありません。」と述べる事項について、この弁明は真正的、正当性がないので、弁明の理由にならないことは、以下２点の北海道の公文書で明らかである。

(２点公文書開示)

ア 『江別市道（基線）の通行止めについて』（平成１６年９月１４日付け）

イ 『江別市道（基線）の当面の取り扱いについて』（平成１６年１０月２７日付け）

(9) 令和６年８月６日付けで、諮問庁から審査会にて「公文書公開諮問書」を受け

理

(10) 令和６年８月６日付けで、実施機関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

第５ 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問について、以下のとおり審議を行なった。

(1) 令和６年 ８月 ６日 諮問の受理

(2) 令和６年 ８月 ６日 第１回審査会

(3) 令和６年 ８月 ６日 審査請求人からの審査請求書（会議資料：複写）受理

(4) 令和６年 ９月２０日 第２回審査会

(5) 令和６年１１月 ８日 第３回審査会

(6) 令和６年１１月２２日 第４回審査会

(7) 令和６年１２月１３日 第５回審査会

(8) 令和６年１２月１３日 答申

第６ 審査会の判断の理由

１ 判断に至る基本的な考え方及び江別市情報公開条例の趣旨・目的

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。そこで当審査会の判断に当たっては、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。

ところで、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。

よって当審査会は、情報公開の理念を尊重し、江別市情報公開条例の趣旨・目的に則り、以下のとおり判断する。

2 本件対象公文書について

本件対象公文書は、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。）の全てである。

3 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、江別市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、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) 当審査会で調査したところ、実施機関説明のとおり、本件対象公文書については存在すると認めることはできない。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、当初から不存在であったとする実施機関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。

4 理由付記について

(1) 理由付記については、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、条例に違反しているとは認められない。

(2) しかしながら、本件で付記された理由は、共通視点、理解度の共有が得られにくい表記であり、次項付言のとおり適正さに欠けると言わざるを得ない。今後は、共通認識が得られるような理由付記が求められる。

5 付言

(1) 実施機関は、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)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。

（５）また、本件対象公文書の不存在については、市における江別市文書運行管理規程等の運用に関する具体的な指針が明記されておらず、文書を作成するか否かの判断が職員個人に委ねられていたことが原因の一つと考えられる。今後の文書管理については、庁内で再検討されることが望ましい。当審査会の審査事項については、本件処分の違法性、不当性の判断に限られるものの、当該規程等の運用に当たっては、一定の指針を示すなど、適切に運用するよう併せて付言する。

６ その他の主張について

審査請求人が提出した審査請求書及び反論書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。

７ 結論

以上のとおりであるから、冒頭の審査会の結論のとおり判断するものである。

（審査会委員）

田口智子、石黒匡人、小幡宣和、龍田浩一、松本紗矢子（令和４年１２月から令和６年１１月まで）、吉見明希（令和６年１２月から）

以上