

答申第186号
平成29年6月16日

神戸市長
久元喜造様

神戸市情報公開審査会
会長 窪田 充見

神戸市情報公開条例第19条の規定に基づく諮問について
(答 申)

平成28年11月17日神行総総第2278号により諮問のありました下記の件について、別紙のとおり答申します。

記

「公園管理会活動報告書等」の部分公開決定及び不存在決定に対する
審査請求についての諮問

1 審査会の結論

- (1) 「〇〇公園管理会が提出した平成 26 年度上期（4～9 月）の訂正前の活動報告書及び訂正後の活動報告書」及び「〇〇公園管理会が提出した平成 26 年度下期（10～3 月）の訂正前の活動報告書及び訂正後の活動報告書に添付する届」の公開請求に対して、実施機関が特定した文書は公文書に該当する。
- (2) 「内訳書」に該当する公文書の公開請求において、不存在とした決定は妥当である。
- (3) 「基準書」、「基準書がなければ今回の判断理由」に該当する公文書の公開請求において、不存在とした決定は妥当である。
- (4) 『それ以前においても、平成 26 年度と同様に年間を通じて、週 1 回程度の清掃を行っています。』としたことを明白にできるすべての活動報告書及び活動状況報告書に該当する公文書の公開請求において、不存在とした決定は妥当である。
- (5) 決裁の添付文書を追加決定した処分は、条例第 14 条に違反するものではない。

2 審査請求の趣旨

- (1) 審査請求人（以下「請求人」という。）は、神戸市情報公開条例（以下「条例」という。）に基づき、

ア 平成 28 年 5 月 31 日受付にて、

- ① 「〇〇公園管理会が提出した平成 26 年度上期（4～9 月）の訂正前の活動報告書及び訂正後の活動報告書」（以下「本件請求 1－①」という。）
- ② 「平成 27 年〇月〇日付市長への手紙に関する回答のあった文言のうち、『過去の活動につきましては、…聞き取りにより、…活動内容申請書どおり…確認』とされた聞き取り結果の毎月日別人数内訳書（「話を聞き、確認できた」とした実数等を示されたい。）」（以下「本件請求 1－②」という。）
- ③ 「市長への手紙への回答では軽易と記され、平成 28 年 5 月 13 日答申第 181 号の事情聴取では『かつ軽微なものであれば…復命書や聴取書は作成しない』とする軽易や軽微と選別される基準書。基準書がなければ、今回の判断理由を示されたい。」（以下「本件請求 1－③」という。）

の公開請求を行った。

イ また、同年 7 月 7 日受付にて、「〇〇公園管理会が提出した平成 26 年度下期（10～3 月）の訂正前の活動報告書及び訂正後の活動報告書に添付する届」の公開請求（以下「本件請求 2」という。）を行った。

ウ さらに、同年 7 月 26 日受付にて、「平成 27 年 7 月 6 日付〇〇公園管理会会長が提出した『報告書』に記された、『それ以前においても、平成 26 年度と同様に年間を通じて、週一回程度の清掃を行っています。』としたことを明白にできるすべての活動報告

書及び活動状況報告書」の公開請求（以下「本件請求3」という。）を行った。

(2) 市長（以下「処分庁」という。）は、本件請求1-①に対して、「平成26年度上半期〇〇公園管理会 まちの美緑花ボランティア活動報告書」を特定のうえ、部分公開決定（以下「本件処分1-①」という。）を、本件請求1-②及び本件請求1-③に対して、公文書を保有していないことによる非公開決定（以下「本件処分1-②」及び「本件処分1-③」という。）を行った。なお、本件処分1-①について、請求人が公文書の特定漏れを指摘したところ、実施機関は「平成26年度上半期〇〇公園管理会 まちの美緑花ボランティア活動報告書（平成27年5月12日受付公文書公開請求に係る決裁文書添付分の写し）」を特定のうえ、追加して部分公開決定（以下「本件処分1-④」という。）を行った。

また、本件請求2に対しては、「平成26年度下半期〇〇公園管理会 まちの美緑花ボランティア活動報告書 訂正前」、「平成26年度下半期〇〇公園管理会 まちの美緑花ボランティア活動報告書 訂正後」及び「〇〇公園管理会訂正報告書」を特定のうえ、公文書部分公開決定（以下「本件処分2」という。）を行った。

さらに、本件請求3に対しては、公文書を保有していないことによる非公開決定（以下「本件処分3」という。）を行った。

(3) 請求人は、本件処分1-①及び本件処分2に対して、処分庁が部分公開決定した文書は公文書に該当しないとして決定の取消しを求め、本件処分1-②及び本件処分1-③に対しては、「年月日別人数の内訳書」、「基準書」及び「基準書がなければ今回の判断理由」の公開を求め、また、本件処分1-④については、条例第14条違反であるとし、さらに本件処分3に対しては、請求人が求めた公文書は実施機関が保有しなければならぬとして取消しを求めて、審査請求を行った。

3 請求人の主張

請求人の主張を、平成28年8月10日及び同年8月30日受付の審査請求書及び平成28年10月14日受付の反論書、平成29年3月22日実施の意見陳述から要約すれば、概ね以下のとおりである。

(1) 本件処分1-①及び本件処分2について、条例第2条に定める公文書には該当しないことから、本件処分を取消す裁決を求める。

公文書に用いられる文書は職員が組織的に用いるものとしている。一度提出され、受領した文書について、訂正の形跡もなく、また経過も不明であり、再提出日も質問の答えごとに異なるものとなっている。したがって、条例に定められた市が用いる適正な文書には該当せず、不適正な文書である。

条例第2条にある公文書は、あくまでも適正な状況で作成、取得した文書が原則であり、本件のように届出者が回答に苦慮しているものや一般の常識を逸脱した訂

正方法等の文書はこの条項に該当するものではない。また、一度提出した届出内容を変更する場合は、変更に伴う証拠書などが必要であり、届出の受付機関は届出内容の確認をするべきものであるが、これらの確認書類も経過事項も作成していない。つぎに、訂正後の活動報告書の受付年月日は、数回の質問に対して回答一葉ごとに異なっている。事実は、修正後に関する活動報告書の届出は受けておらず、実施機関の職員が適宜補正・修正したために生じた現象である。法に照らし、適正な届出でないことから、公文書に該当しないことから、取消しを求めるものである。

- (2) 本件処分1-②及び本件処分1-③については、聞き取りによる年度別人数の内訳書及び軽易や軽微とする基準書、基準書がなければ今回の判断理由の開示を求めたものであり、非公開決定を取消し、開示の裁決を求める。調査書や復命書等の作成を省けるなら、当然に軽易や軽微とする基準書があるべきである。公文書管理規定第12条第2号アに軽易であると認められるものは、通知書、案内書その他これらに類するものとある。本件に関する軽易や軽微に規程は定められておらず、公文書公開するものはないとしているが、公文書公開請求書に記したとおり軽易や軽微と述べた判断理由を文書化して公開されたいと請求しているのである。
- (3) 本件処分1-④については、交付日は請求日から15日以上経過し、条例第14条に違反しながら、第1項ただし書きに該当する通知もない取り扱いである。職員の基本、倫理、原則を欠いたものであり、職務怠慢による職場放棄に等しいものである。
- (4) 本件処分3において、「それ以前においても、平成26年度と同様に年間を通じて、週1回程度の清掃を行っています」としたことを明白にできるすべての活動報告書及び活動状況報告書が存在しないため、非公開決定とするのは、まちの美緑花ボランティアに関する要綱第8条による活動実績を市長に報告しなければならない、とされたために整合していない。このことから、執行機関は、平成26年度と同様に年間を通じて、週1回程度の清掃を行っているとしたことを確認できる活動報告書は保有しなければならない。よって、本件は取消されるべきである。

4 処分庁の主張

処分庁の主張を、平成28年9月23日付の弁明書、平成29年1月17日の事情聴取から要約すれば、概ね以下のとおりである。

- (1) 本件処分1-①及び本件処分2については、条例第10条の規定に基づき、請求人の公開請求に係る公文書を特定し、公文書の公開を行ったものである。
- (2) 本件処分1-②及び本件処分1-③については、調査書や復命書は作成しておらず、また、軽易や軽微とする基準書も存在しない。
- (3) 本件処分1-④については、請求人より公文書の特定漏れの指摘に基づき、追加で公開決定を行ったものであり、処分庁は、神戸市情報公開条例第10条に基づき、

特定した公文書を請求人に対し閲覧に供し、又はその写しを交付したことから、条例第2号に規定する公文書公開を行ったといえる。

- (4) 本件処分3については、まちなみ美緑花ボランティア団体が提出された活動報告書に疑義が生じた場合、電話等で内容が確認でき、かつ、軽易なものであれば訂正に応じており、本件活動報告書に関しては、請求人より指摘を受け、記入漏れであることを確認したので、平成26年度については訂正したものを団体より再提出を受け、そのことについて「報告書」の提出を受けたものである。以上のことから、請求人が平成28年7月26日付けで請求した「それ以前においても、平成26年度と同様に年間を通じて、週1回程度の清掃を行っています。」としたことを明白にできるすべての活動報告書及び活動状況報告書は存在しない。
- (5) 以上により、請求人が主張する内容は、書類の事実確認の方法に対する請求人と処分庁との見解の相違に対する不満等であり、各本件処分の違法性・不当性を主張するものではないことから、公文書公開決定等の判断には何ら影響を及ぼさない。

5 審査会の判断

(1) 争点

本件審査請求に係る争点は、処分庁が行った本件処分1-①及び本件処分2により部分公開された対象文書の公文書の該当性、本件処分1-②における「年月日別人数の内訳書」、本件処分1-③における「基準書」もしくは「基準書がなければ今回の判断理由」の存否、及び、本件処分1-④における処分の違法性、並びに、本件処分3における「…明白にできるすべての活動報告書及び活動状況報告書」の存否である。

以下、検討する。

(2) 本件処分1-①及び本件処分2の対象文書の公文書該当性について

条例では、公文書の定義を第2条第1号により、「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(マイクロフィルムを含む。以下同じ。)及び電磁的記録(電子的方式、磁気的方式その他の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。)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をいう。」と規定している。

すなわち、公文書とは、実施機関の職員が職務上作成又は取得した文書であり、職員が組織的に用い、現に保有しているものであり、請求人が主張するような公文書の作成過程や所定の形式が具備されることまで要件としているものではない。

本件処分1-①及び本件処分2で部分公開決定された「平成26年度上半期『〇〇公園管理会』まちなみ美緑花ボランティア活動報告書」等対象文書は、助成金交付に関連して公園管理会から提出されたものを実施機関が現在保有していることからすると、公文書に該当し、請求人の主張は失当である。したがって、処分庁が本件処分1-①及び本件処分2において、本件対象文書を特定したことは妥当である。

(3) 「内訳書」、「基準書」及び「基準書がなければ今回の判断理由」を示す文書の存否について

本件請求1-②及び本件請求1-③に関連する事務処理において、「内訳書」、「基準書」及び「基準書がなければ今回の判断理由」の作成の有無について聴取したところ、処分庁としては公園管理会から提出された活動報告書等に疑義が生じた場合には、電話等で直接話を聞き、その内容が確認できかつ軽微なものであれば、訂正に応じているとしており、本件に係る一連の事務処理において、「内訳書」、「基準書」及び「基準書がなければ今回の判断理由」又はこれに類する文書は作成していないとしている。

文書が存在しないとする実施機関の主張は不合理とはいえず、また、上記文書の存在を窺わせる事実も確認できなかったことから、実施機関が本件決定を行ったことは妥当である。

なお、請求人は、「軽易や軽微と述べた判断理由を文書化して公開されたいと請求している」としているが、公文書公開制度上、公開請求の段階で保有する公文書を対象として公開等決定するものであり、公開請求を受けてから趣旨に沿う公文書を作成するものではない。

(4) 本件処分1-④の違法性について

請求人は、本件請求1-①に対して実施機関が追加決定を行った本件処分1-④について、交付日は請求日から15日以上経過しており、条例第14条に違反すると主張する。

処分庁は、請求人の求める「平成26年度上期『〇〇公園管理会』まちの美緑花ボランティア活動報告書」を請求されたところ、原本は請求人の指摘により活動報告書を訂正するために、〇〇公園管理会会長に一旦返戻し、訂正のうえ再提出があったため、当初の原本は既に存在しないとの認識により、本件処分1-①を行ったとしている。しかし、請求人から決裁の添付文書があるのではないかとの要求により、改めて処分庁は本件処分1-④を行ったとしている。

本件請求1-④は、本件処分1-①における対象文書の追加を行う処分であることから、本件処分1-④による追加決定は条例第14条に違反するものではない。

なお、追加決定を行った本件処分1-④は、本件審査請求以外に請求人が公開請求を行った平成27年5月12日受付、平成27年5月26日付部分公開決定を行った際の決裁添付文書を写しの交付として公開しているが、本件処分1-①の決定の際に、決裁添付文書であっても対象となる公文書であることから、これを特定すべきであった。実施機関は、公文書公開時における文書特定について、より慎重に対処すべきである。

(5) 本件処分3に係る請求文書の存否について

処分庁に事情聴取したところ、平成25年度以前の活動報告書の具体の修正は、年

数が経過しているため困難であると判断し、活動状況については電話等による内容確認に留まったとしている。

審査会としては、処分庁の主張は不合理とはいえず、また請求人が求めている「…を明白にできるすべての活動報告書及び活動状況報告書」の存在を窺わせる事実を確認することができなかったことから、処分庁が行った決定は妥当である。

(6) 結論

以上のことから、冒頭の審査会の結論のとおり判断する。

(参 考) 審査の経過

年 月 日	審査会	経 過
平成28年8月10日	—	* 審査請求人から審査請求書を受理
平成28年8月30日	—	* 審査請求人から審査請求書（補正書）を受理
平成28年9月23日	—	* 処分庁から弁明書を受理
平成28年10月14日	—	* 審査請求人から反論書を受理
平成28年11月17日	—	* 諮問書を受理
平成29年1月17日	第300回審査会	* 処分庁の職員から非公開理由等を聴取 * 審議
平成29年3月22日	第301回審査会	* 審査請求人から意見陳述 * 審議
平成29年4月18日	第302回審査会	* 審議
平成29年5月24日	第303回審査会	* 審議