

奈情審第10号
令和5年8月28日

奈良市長 様
(審査庁担当課 総務部総務課)

奈良市情報公開審査会
会長 浜口 廣久

行政文書不開示決定処分及び行政文書部分開示決定処分に対する審査請求について (答申)

令和4年9月13日付け奈総総第227号で諮問のあった下記の件について、別紙のとおり答申します。

記

【諮問 : 行文第04-08号】

令和4年6月9日付け奈建土管第94号行政文書不存在決定通知書による不開示決定処分及び令和4年7月14日付け奈建土管第171号行政文書部分開示決定通知書による部分開示決定処分に対する審査請求について

(別紙)

答申：行文第71号

諮問：行文第04-08号

答 申

第1 審査会の結論

- 1 奈良市長が行った、令和4年6月9日付け奈建土管第94号行政文書不存在決定通知書による不存在決定については、妥当である。
- 2 奈良市長が行った、令和4年7月14日付け奈建土管第171号行政文書部分開示決定通知書による部分開示決定処分については、次の文書を特定し、開示決定等すべきであるが、その余は妥当である。

平成30年8月21日付けFAX送信票の添付文書

第2 審査請求の経緯

1 行政文書の開示請求

- (1) 審査請求人は、令和4年5月27日付けで、奈良市情報公開条例（平成19年奈良市条例第45号。以下「**条例**」という。）第5条第1項の規定に基づいて、奈良市長（以下「**処分庁**」という。）に対して、次の行政文書開示請求（以下「**本件開示請求1**」という。）を行った。

ア 2018年11月29日以降の、木津川市市有土地境界確定図「9木管第7-85号」の再確定に関する一切の文書

イ 2018年11月29日以降の、木津川市市有土地境界確定図「9木管第7-85号」の再確定に係る木津川市との協議に関する全ての文書

- (2) 審査請求人は、令和4年6月13日付けで、条例第5条第1項の規定に基づいて、処分庁に対して、次の行政文書開示請求（以下「**本件開示請求2**」という。）を行った。

ア 2018年1月1日以降2018年11月29日以前の、木津川市市有土地境界確定図「9木管第7-85号」の修正に関する一切の文書

イ 2018年1月1日以降2018年11月29日以前の、木津川市市有土地境界確定図「9木管第7-85号」の修正に係る木津川市との協議に関する全ての文書

2 処分庁の決定

処分庁は、本件開示請求1及び本件開示請求2（以下併せて「**本件開示請求等**」という。）について、本件開示請求1の対象となる文書を作成及び取得して

いないことから保有していないとして、不存在決定（以下「**本件不存在決定**」という。）を行い、令和4年6月9日付けで審査請求人に通知した。

また、本件開示請求2については、木津川市市有土地境界確定図「9木管第7-85号」（以下「**本件確定図**」という。）の修正に関して、法人事業者から平成30年3月19日付けでファクシミリにより受信した文書4枚、処分庁から木津川市に平成30年8月21日付けでファクシミリにより送信した文書1枚及び木津川市により修正された後の本件確定図の写し（以下併せて「**本件対象行政文書**」という。）を特定し、そのうち、当該法人事業者に関する情報を当該法人事業者の権利利益等を損なう条例第7条第3号に該当する不開示情報として、また、当該法人事業者の従業員に関する情報を特定の個人を識別できる条例第7条第2号に該当する不開示情報として、部分開示決定（以下「**本件部分開示決定**」という。）を行い、令和4年7月14日付けで審査請求人に通知した。

3 審査請求

審査請求人は、本件不存在決定及び本件部分開示決定（以下併せて「**本件処分等**」という。）を不服として、令和4年7月29日に、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき、奈良市長に対し、審査請求（以下「**本件審査請求**」という。）を行った。

第3 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

本件処分等を取り消し、奈良市情報公開審査会関与のもと、本件開示請求の対象となる行政文書を再調査したうえ、新たに対象となる行政文書が見つかった場合はそれらを開示するよう求める。

2 審査請求の理由

審査請求書、当審査会に提出された意見書及び当審査会での口頭による意見陳述を要約すると、審査請求の理由はおおむね次のとおりである。

(1) 本件処分等の不当性について

ア 本件対象行政文書のうち、平成30年8月21日に木津川市に送信したファクシミリの送信票（以下「**FAX送信票**」という。）には、「送付枚数」として「2枚（送付文書含む）」とあるが、本件対象行政文書にはFAX送信票の2枚目（以下「**FAX送信票2枚目**」という。）が含まれていない。このことについては、送付先の木津川市に対して審査請求人が行政文書の開示請求をしたところ、木津川市からはFAX送信票2枚目が開示されている。このことから、処分庁が当該文書について存在しないことを前提に行った本件部分開示決定は不当である。

イ 審査請求人が木津川市に対して行った行政文書開示請求に対して、木津川市が開示した行政文書（以下「木津川市文書」という。）によれば、本件確定図の修正及び再確定に係り、木津川市は処分庁と複数回の協議を行っている。しかし、本件処分等においては、こうした木津川市との協議に関する文書は一切存在しないとされた。しかもこれらの協議において、処分庁は木津川市に、同課内で相談することを含め、何らかの対応をする旨を伝えていたようであるが、処分庁には関連する行政文書が何もない。処分庁の担当職員がこうした協議について一度も上司の決裁を受けていないことは、行政機関の意思決定過程として極めて不自然である。

ウ 処分庁は「木津川市が境界明示申請をしないので進展がなく議事録等を作成しなかった」とするが、以下のとおり、その主張は信用できない。

(ア) 平成30年6月7日に、処分庁において、木津川市との協議に基づく要請に対して、処分庁が了解した旨答えたとなっている。それにもかかわらず、処分庁には木津川市から要請を受けたことを示す文書も、要請を受けて何らかの検討を行ったことを示す文書も何一つ存在しない。これでは処分庁が、木津川市からの要請に口先だけの返事をしたうえでこれを無視したということになるが、処分庁が木津川市を愚弄するそのような振る舞いをしていたとは信じがたい。

(イ) 平成30年6月26日に、木津川市が電話で処分庁に申請を出さないと動けないのかどうかを問うたことに、処分庁は「そういうわけではないが、判断には時間がかかるし、みんなの意見も必要だ」と答えたとなっている。これは処分庁が関係部署間で何らかの協議が必要との認識を示したものと考えられるが、それら協議に関する文書が処分庁に一つも存在しないことは不自然である。

(ウ) 令和元年9月2日に、処分庁において、木津川市と処分庁の関係部署を交えて協議を行い、それぞれが取り組むべき課題について具体的に話し合われたことになっている。この協議に関する文書が処分庁に一切存在しないとは到底考えられない。

(エ) 令和元年9月27日に、木津川市から処分庁とその関係部署に電話で問い合わせが行われている。その問い合わせに対して、処分庁は検討していること及び文書で返すこと等を回答している。このことから、処分庁は何らかの文書を準備していたことが窺われるが、処分庁に関連文書が存在しないというのは不自然である。

(オ) 令和元年12月23日に、木津川市が本件確定図の再確定の復元測量の成果を説明するため、処分庁を訪問し、それぞれが確認すべき事項

などが具体的に話し合われている。木津川市文書には多くの図面が資料として添付されており、処分庁にも提供されたものと考えられる。

(カ) 令和2年3月9日に、木津川市が地権者の事前確認について説明する等のために処分庁を訪問し、協議を行っている。その協議で処分庁は関係課に確認する必要性を述べているが、その確認したことに関する文書がないのであれば、木津川市の要請を無視していたことになり、処分庁がそのような対応をしていたとは信じがたい。

(キ) 令和2年3月27日、木津川市が電話により地権者の事前確認について説明し、その後の進め方について処分庁と協議している。木津川市からの要請に処分庁は了承している。にもかかわらず関連する文書がないのであれば、処分庁は木津川市に適当な返事をして、無視していたということになるが、にわかには信じがたい。

エ 以上のとおり、木津川市と処分庁は度々協議を行っており、その際に資料のやり取りもあったと考えられ、処分庁がそれら協議に関する文書を一切保有していないとは到底考えられない。たとえ報告書などの形式をとっていなくても、処分庁には、担当職員の個人的資料やメモ類として、上記協議に関する文書が存在している可能性が高い。

(2) 本件対象行政文書から認められる不適切な文書管理について

ア 本件対象行政文書はいずれも、報告者、行政文書の件名、收受・供覧・起案、決裁等に係る年月日、保存期間が全く不明であり、文書管理上、組織的に処理された形跡がない。

イ 本件対象行政文書のうち、平成30年3月19日に法人事業者から処分庁が受信したファクシミリ（以下「**F A X受信票**」という。）には、期限を定めたうえで、送信者宛に処分庁からの回答を要望する旨の記載があるが、この要望に対して処分庁がどのような対応をしたのかが、当該行政文書には記載又は添付されていない。加えて、收受及び供覧の状況が全く不明である。

ウ 本件確定図は市民の財産権に影響し得る重要な行政文書である。処分庁が、別の地方公共団体である木津川市に対して、本件確定図の修正を求めたことについての行政文書が「簡易な行政文書」であるとは考えられないが、処分庁の担当職員は起案書を一つも作成しておらず、木津川市との協議内容につき、担当職員が上司の決裁を受けた形跡が一切ない。

エ 見つかったF A X送信票2枚目は、本来ひとまとまりとなって整理されているべきファックス文書が、バラバラに存在していたこと自体が処分庁の文書管理のずさんさを示すものである。開示されていない文書がF A X

送信票 2 枚目だけだとは到底認められない。

オ 公文書等の管理に関する法律（平成 21 年法律第 66 号。以下「**公文書等管理法**」という。）第 4 条は「複数の行政機関による申合せ」については、「文書を作成しなければならない」とあり、また、第 34 条は「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない」とある。地方公共団体は当然に、公文書等管理法の趣旨を尊重しなければならないにもかかわらず、処分庁は、別の行政機関である木津川市との協議について関連する文書を一切保有していないとしている。

カ 令和 4 年 3 月 31 日まで施行されていた奈良市文書取扱規程（昭和 23 年 7 月訓令甲第 2 号。以下「**旧取扱規程**」という。）第 16 条（合議）の規定で、数課に關係ある回議書は関連部署で合議することが定められている。しかし、木津川市との協議には処分庁の複数の關係課が関与していたにもかかわらず、処分庁は関連する回議書を一切保有していないとしている。

キ 不適切な文書管理が処分庁で常態化していると考えられる。本件部分開示決定に基づく本件対象行政文書の開示の際に、審査請求人は、処分庁の担当職員（以下「**職員 A**」という。）に対して、木津川市との協議があったにもかかわらず文書が一つも存在しない理由を問い質したところ、職員 A は「自分が報告書を書かなかっただけだ」と答えた。また、FAX 送信表に決裁印が一つも押印されていない又は決裁済みであることを示すものが添付されていないことについては、「そのようなものは作成していない」と述べた。職員 A のこれらの発言は、特定事業者が関わる案件について職員 A は、報告書を作成することや上司の決裁を受けることを、事実上免除されていることを示すものである。

また、別の地方公共団体へ送る文書は、通常送信内容について上司の決裁を受けるべきものと考えられるところ、職員 A はそのような手続を取らずに送信票と個人的資料を組み合わせ木津川市に送信したと思われる。その結果、FAX 送信票 2 枚目に何を送ったか今となってはわからなくなってしまい、本件対象行政文書に含まれなかったとも考えられる。

(3) まとめ

本件確定図に係るやり取りは、関係者の間でトラブルが起きており、本来、慎重を期して記録に残しておかないといけないものである。

少なくとも FAX 送信票 2 枚目については、処分庁が保有していることが確かであるにもかかわらず、本件部分開示決定においては不存在とされた。処分庁におけるずさんな行政文書管理の現状から、FAX 送信票 2 枚目と同様

に個々の職員が個人的に保有している資料の中に、処分庁が組織的に使用せざるを得ない行政文書と扱われるべき資料やメモ類が、他にも多数存在する可能性が高い。

奈良市情報公開審査会には、本件開示請求等の対象となる行政文書の再調査を行い、新たに対象となる行政文書が見つかった場合は、それらを全て開示するよう求める。

第4 処分庁の説明の要旨

弁明書及び当審査会での口頭による説明を要約するとおおむね次のとおりである。

県府境界にまたがる行政界明示について、木津川市からの境界明示申請が必要であるとして、処分庁は木津川市と再三協議を重ねている。しかしながら、予算処置などを理由に木津川市が境界明示申請をせず、特に進展がなかったことから議事録等の作成をしなかったものである。したがって、処分庁は該当する行政文書を作成又は取得していないため保有しておらず、令和4年5月27日付け開示請求に対して本件不存在決定処分をしたものである。

本件部分開示決定については、本件審査請求を受けて再度調査したところ、FAX送信票2枚目が見つかった。なお、これ以外に請求対象となる文書は存在しない。

以上から、本件処分等については、違法又は不当な事由はない。

第5 審査会の判断

審査会は、審査請求人及び処分庁それぞれの主張を踏まえ、本件事案について審査した結果、次のとおり判断した。

1 本件確定図について

審査請求人及び処分庁の主張から本件確定図については次のとおりである。

本件確定図は、府県境付近の木津川市側の土地に関して、民有地と木津川市市有地の土地境界を確定するために木津川市により作成され、その後、木津川市が処分庁側に係る部分の確定点を取消し、修正が行われたものである。本件確定図には、平成19年9月20日に作成され、同年11月20日に確定された旨が記載され、また平成30年8月10日及び同年11月28日に修正された旨が追記されている。

2 争点について

上記のとおり、本件確定図は木津川市が作成したものであるが、木津川市及び処分庁市有地境界並びに府県の境界に関連しており、処分庁にも一定の関連

が認められる。審査請求人は、すでに確定されていた本件確定図の修正の経緯やその後の再確定に向けた検討は処分庁にとっても重要事項であって、木津川市と複数回協議しているにもかかわらず、本件開示請求等に対して、何ら協議等の文書が存在しないこと及び処分庁において処理された形跡のない文書のみが開示されたことが、通常の行政庁の意思決定過程における文書管理のあり方としては不自然であり、また、開示された文書の添付文書が本件部分開示決定から漏れていたことにより、処分庁の文書管理がずさんであって、他に特定されていない文書が存在することを主張している。

これらの審査請求人の主張は、一般的な行政の文書事務に対する認識からは、一定理解のできるものあることから、当審査会は処分庁から文書管理の状況の確認等を行い、他に対象となる文書の有無について、以下検討する。

3 本件処分等の妥当性について

(1) 処分庁の文書管理

令和4年3月31日までの文書の取扱いについて規定していた旧取扱規程は第1条にその目的を「・・・、文書（略）の取扱いに関することを定めるとともに、文書事務の確実で能率的な処理を確立すること」と規定している。また、各章において「文書の收受及び配布」、「文書の起案及び回議」、「決裁文書の施行」、「文書の保管」、「文書の保存」及び「文書の廃棄」を規定している。これらのことから旧取扱規程の趣旨は、その第1条から文書事務の確実で能率的な処理を目的とするもの、つまり、文書の作成方法や取得又は作成した文書の処理手順を規定するものであって、いついかなる場合に文書を作成するのかの直接的な規定までは定められていない。

しかしながら、処分庁が本件確定図に一定の関連を有しており、木津川市と協議している事実から、文書を作成しなかったという処分庁の弁明の理由に全く疑問がないともいえない。

(2) 処分庁における本件確定図に係る事務処理

処分庁は弁明書において、本件確定図に係る木津川市との協議を再三行っただが、特に進展がなかったことから、議事録等の文書を作成しなかったとしている。このことを含め、当審査会は処分庁の本件確定図に係る一連の事務処理について確認を行った。

ア 審査請求人の主張するように、本件確定図は府県境付近の隣接する自治体間及び民有地の土地境界に関連するもので、関係自治体間での協議を重ね、問題点を整理して進める事項であると想定され得るものである。

このことについて処分庁は、本件確定図は木津川市が必要として作成したものであって、処分庁としては、本件確定図に係る問題を積極的に処理

する事情はなく、木津川市との協議は行ってきたが、木津川市からの申請を待っている状況であった。しかし、木津川市の事情により特に進展もなかったため、議事録等を作成する必要はなかったとしている。

イ 本件確定図に関しては、木津川市との協議だけでなく、民有地所有者との文書のやり取りもあつたことが開示文書から認められる。このような行政間の協議や民有地所有者とのやり取りについては、記録を作成し内部で情報を共有することや所管部署としての意思決定を示すための稟議書を作成し決裁を受けることが想定され得るものである。

このことについて処分庁は、当時、職員Aとその上司とで対応に当たっており、内部で改めて記録を作成して情報共有する必要性はなく、その対応時にメモなどは取ってはいなかったとしている。また、民有地所有者からの文書による問い合わせは、処分庁への来庁時に直接口頭により回答するなどしていたとしている。

(3) 処分庁の文書管理

本件開示請求2により開示された文書から添付文書が漏れていたことについて、処分庁は審査請求を受けて改めて確認したところ机の一角から見つかったとしている。本件対象行政文書を見分すると回議や決裁等の事務処理がなされた形跡のないFAX文書や本件確定図の写しであった。これらのことから、処分庁の文書管理が適切性を欠いており、適切な文書ファイリングがなされておらず、一部の行政文書が散在することにより、文書の検索に支障が生じて、開示されるべき文書が開示されていないという疑念が生じ得る。当審査会は、本件確定図に係る文書のファイリング状況や担当者間の文書引き継ぎ等の文書管理の状況を職員Aの当時の上司であった職員から確認を行った。

ア 本件確定図に関連する土地を含む付近においては、土地所有者である特定事業者に関連する事案が従前からあって、本件確定図に係る事案はそのうちの一つにすぎなかったとしている。

イ 処分庁においては、管理している施設についての様々な苦情や要望、相談等が頻繁にある。そうした苦情等に対応するためにすべて決裁文書を作成し、記録を残すことはできない。重要な案件であれば記録に残すが、木津川市の作成した本件確定図の修正及び再確定に関する事項は木津川市の問題であつて、処分庁として記録に残す必要性はなかった。もちろん土地境界について申請があれば、決裁書等の文書を作成して事務を進めることになるが、本件確定図に関しては、木津川市が明示を必要としていたもので、処分庁として積極的に取り組む事情はなかった。木津川市からの申請がな

いことから上司の決裁を仰ぐ段階ではなく文書を作成する状況ではなかったとしている。

ウ 文書の管理状況については、本件確定図に関連する文書は特定のファイルにまとめて綴じて課内で保管していた。当該ファイルには特定法人事業者に関連したその他の文書もファイリングしており、異動の際に後任の職員に引き継いだものである。本件開示請求等があり、請求対象の文書を特定するに際して、当該ファイルを検索し、本件対象行政文書を特定したものであった。また、当該ファイル以外でもないか確認したところ、FAX送信票を職員Aが保有しており、本件開示請求2の請求内容に該当することから、加えて特定したものであった。その際にFAX送信票2枚目の文書がなかったことについては認識しており、課内でも確認はしていたが、その時点でFAX送信票2枚目の文書が見当たらず、送信枚数の記載誤りではないかと認識していたとしている。

エ 上記ウの本件対象行政文書が綴られていたファイルについては、事務局をして確認させたところ、本件開示請求等の請求内容に該当する文書は確認できなかった。

(4) 文書の不存在

当審査会は、処分庁における本件確定図に係る事務処理及び本件確定図に係る文書の管理状況を聴き取り、また併せて文書の取扱いに関する規定及び文書ファイルの確認を行ったが、処分庁が本件開示請求等の対象となり得る文書を保有していることの合理的な疑いを持つまでには至らなかった。また、文書を作成していないという処分庁の説明を覆すに足りる特段の事情も認められず、処分庁が本件部分開示決定で漏れていたとする文書を除き、その他、本件開示請求等の対象となる文書が存在しないことについては是認せざるを得ない。

4 まとめ

当審査会は、本件事案を厳正かつ客観的に判断した結果、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。なお、審査請求人のその余の主張は、いずれも当審査会の判断を左右するものではない。

第6 付言

審査会の判断は上述のとおりであり、審査請求人の主張する処分庁の文書管理の適否は当審査会の審査が及ぶものではない。

しかしながら、本件処分等の妥当性に疑義が生じたのは、処分庁における文書管理が適切であるとは必ずしもいえない部分があったことによるものである。

行政文書の開示制度が有効に機能し、条例の趣旨に沿った適正な制度運用が行われるためには、適切な文書管理が前提となるものである。

処分庁におかれてはこの点に留意し、適切な文書管理に努めることを求めるものである。

第7 審査会の審査経過

当審査会における審査経過は、次のとおりである。

年 月 日	審 査 経 過
令和4年9月13日	審査庁から諮問を受けた。
令和5年3月1日	令和4年度第11回審査会 1 処分庁から口頭による説明を受けた。 2 審査請求人の口頭意見陳述を行った。 3 事案の審議を行った。
令和5年 5月22日	令和5年度第1回審査会 事案の審議を行った。
令和5年 6月12日	令和5年度第2回審査会 事案の審議を行った。
令和5年 8月22日	令和5年度第4回審査会 答申案の取りまとめを行った。
令和5年 8月28日	審査庁に対して答申を行った。

○ 奈良市情報公開審査会委員（敬称略）

氏 名	役 職 名	備 考
石 黒 良 彦	弁護士	
上 田 健 介	上智大学法学部教授	会長職務代理者
杵 崎 のり子	奈良学園大学客員教授	
中 谷 祥 子	弁護士	
浜 口 廣 久	弁護士	会長