

奈情審第18号  
令和元年8月6日

奈良市長 仲川元庸様

奈良市情報公開審査会  
会長 佐野 隆

行政文書開示請求部分開示決定処分に対する審査請求について（答申）

平成31年4月4日付け奈総人第13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30-3号】

奈良市長（処分庁 総務部人事課（現在は総合政策部人事課））が行った平成31年3月6日付け奈総人第220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41号

諮問：行文第30-3号

## 答 申

### 第1 審査会の結論

奈良市長が、平成31年3月6日付けで行った奈総人第220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、その処分を取り消し、次に掲げる行政文書を特定し、更に該当するものがあれば、これを特定し、改めて開示決定等をすべきである。

- 1 平成31年1月常任委員会質疑（総務委員会）（A委員分）
- 2 平成31年1月常任委員会質疑（総務委員会）（想定）（B委員分）
- 3 平成31年1月常任委員会質疑（総務委員会）（C委員分）
- 4 平成31年1月常任委員会質疑（総務委員会）（D委員分）
- 5 平成31年1月常任委員会質疑（総務委員会）（E委員分）
- 6 平成31年1月常任委員会質疑（総務委員会）（F委員分）

### 第2 審査請求の経緯

#### 1 行政文書の開示請求

審査請求人は、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、平成31年2月20日付けで、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」という。)を行った。

平成30年12月定例市議会に提出された議会議案第3号に関して、その内容について検討に用いられた一切の資料及び決裁、供覧等手続を終了したものに限らず、対内外を問わず、報告、連絡、相談、検討のために用いられた一切の資料、議員との質問答弁のために用いた一切の検討資料及び調整資料

#### 2 本件開示請求に対する行政文書

処分庁は、本件開示請求に対し、次の行政文書を対象行政文書(以下「本件対象行政文書」という。)として特定した。

「議会議案 退職手当条例改正」

なお、処分庁は、本件対象行政文書には次の行政文書が綴られていることを審査請求人に説明した。

- (1) 国家公務員退職手当法等の一部を改正する法律について

- (2) 国家公務員退職手当法等の一部を改正する法律の概要
- (3) 国家公務員退職手当法（昭和二十八年法律第百八十二号）
- (4) 定年後の収入と支出
- (5) 懲戒処分を受けて退職した場合
- (6) メールの印刷（奈良市総務部 吉村 → 総務省 中城）
- (7) グループメールの印刷（総務省 中城 → 奈良市総務部 吉村）
- (8) 第169回 参議院 決算委員会
- (9) 第170回 外交防衛委員会 第11号
- (10) 報告書（案）
- (11) 奈良市職員の退職手当に関する条例
- (12) 議会議案第3号（退職手当条例及び企業職員給与条例の一部改正）の検討点について
- (13) 議会議案第3号
- (14) 奈良市職員の退職手当に関する条例及び奈良市企業職員の給与の種類及び基準に関する条例の一部を改正する条例
- (15) 奈良市職員の退職手当に関する条例 新旧対照表（第1条による改正）
- (16) 奈良市企業職員の給与の種類及び基準に関する条例 新旧対照表（第2条による改正）
- (17) 条例、規則等制定改廃調書
- (18) 奈良市職員の退職手当に関する条例新旧対照表

### 3 処分庁の決定

処分庁は、平成31年3月6日付けで本件開示請求に対して、次のとおり部分開示決定処分（以下「本件処分」という。）を行った。

#### (1) 開示することができない部分

- ア 総務省職員及び奈良市職員のメールアドレス
- イ 内部職員ポータルサイトのURL

#### (2) 開示することができない理由

##### ア 3の(1)ア

総務省職員・奈良市職員に対して職務遂行のため与えられた個人メールアドレスであって、当該メールアドレスを公にすると、個人に対する嫌がらせや不当な干渉等がなされ、事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、条例第7条第6号に該当する。

##### イ 3の(1)イ

奈良市行政情報ネットワークのURLを公にし、庁内ネットワーク構造が類推されることにより、端末の不正接続や侵入、マルウェア等の混入の

脅威が増大するおそれがあること。成りすましなどに利用できる情報を提供することになる。このため、当該URLを公にすると、奈良市の事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、条例第7条第6号に該当する。

#### 4 審査請求

審査請求人は、平成31年3月12日付けで、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（以下「審査庁」という。）に対し、本件処分の取消しを求める審査請求（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

本件処分は、他に開示すべき行政文書が存在しているにもかかわらず、これが不存在であることを前提とするものであり、違法又は不当である。

また、開示請求に際しては、行政文書の電磁的記録についてもその対象とする旨を申し添えているが、これに関する部分も存在しているにもかかわらず、これが不存在であることを前提とするものであり、違法又は不当である。

#### 2 審査請求の理由

審査請求書及び審査庁に提出した反論書並びに当審査会に提出した意見書における審査請求人の主張を要約すると、概ね次のとおりである。

##### (1) 処分庁による請求内容の解釈の過誤について

ア 審査請求人が平成30年12月定例会市議会に提出した議会議案第3号（以下「議会議案第3号」という。）に関して、平成31年1月28日に開かれた奈良市議会総務委員会（以下「総務委員会」という。）の審議において、質問者たる特定の一部の議員及び答弁者たる理事者の双方が、まるで一字一句打合せを済ませていたかのようにほとんど原稿を読み上げて質問及び答弁を行い、審議の経過に即した答弁も全く行われていなかった。

イ このことから、これら議員及び理事者の間で打合せが行われていたことの高度の疑いを抱いたことから、これら議員との質問答弁のために用いた一切の検討資料及び調整資料を含む処分庁が保有する同議案に関係する一切の資料（以下「答弁調整資料」という。）の開示を求めた。

ウ 総務委員会終了後、処分庁に対して、事前の打合せに用いていた答弁調整資料の存在を明らかにし任意の提供を求めたが、これに応じなかったため、本件開示請求に至った。

エ 本件開示請求の文言を合理的に解釈すれば、処分庁の弁明書の記述にお

いて処分庁が自ら例示する「答弁書」の類は、開示請求の対象に含まれることは明らかである。

オ 処分庁が弁明するように、答弁調整資料が議員との質問答弁のために検討及び調整した後に作成されたものに該当するなら、なぜ議会議案第3号の内容について検討に用いられた一切の資料に当たらず、かつ、対内外を問わず報告・連絡・相談・検討のために用いられた一切の資料にも当たらず、しかも、議員との質問答弁のために用いた一切の検討資料及び調整資料に当たらないのか、処分庁は何ら理論的な説明も示されておらず、通常判断能力を有する行政職員の理解においては誤り得ないような対応をとっている。

カ これは特定の一部の議員との打合せの記録等の資料を開示しないように企図したものであるものと考えられ、本件開示請求の内容の解釈について重大な過誤があったことは確実である。

キ 処分庁による故意又は重大な過失による本件開示請求の内容の解釈の過誤によって、本来であれば本件開示請求によって開示されるべきであるのに開示されていない行政文書が存在することは、「答弁書」を始め、処分庁も認めているところであり明らかである。

ク 処分庁の本件開示請求の内容の解釈に重大な過誤があることは明白であって、これら存在するはずの行政文書が開示されないことは、処分庁による権限逸脱ないし濫用によって、違法に不開示又は不存在（事実上の不開示）とされたものである。

ケ 仮に処分庁に本件開示請求の内容の解釈の過誤があった場合には開示決定等する前に補正手続も想定されるが、本件処分の行政文書部分開示決定通知書には、極めて概括的な本件対象行政文書の記載しかなかったため、処分庁が答弁調整資料を対象行政文書に含めないものとして取り扱おうとしていたことを予見するのは不可能であった。

コ 答弁調整資料の開示を求めるために、別途改めて開示請求することも考えられるが、そもそも答弁調整資料が対象行政文書に含まれることは明らかであること、任意で提供を求めてから相当期間が経過していること、今回の指摘しなければ「答弁書」の類の存在さえも明らかになっていなかったこと、行政不服審査法第82条第1項で規定されている処分の際の教示の記載がなかったことその他開示請求の手続に処分庁の不備が散見されるなどの経緯及び処分庁が弁明書においても未だ本件開示請求の内容を曲解していることを踏まえると、裁決をもって是正すべき必要性が大きいものとする。

(2) 処分庁の主張に理由がないことについて

ア 処分庁は、本件開示請求の内容の解釈を誤っており、不開示又は不現在の法的根拠及びその具体的理由を一切示していない。

イ アは、処分庁が処分の理由附記を義務付ける条例第11条第3項の規定の趣旨を没却し、処分庁の恣意を助長し、審査請求人の便宜を阻むものであって、単なる手続的違法が認められるばかりか、情報公開制度そのものを揺るがす悪質性の強い運用実態であるといわざるを得ない。

ウ 答弁調整資料が本件対象行政文書に含まれていたとしても、処分庁は恣意的に不開示とする可能性があり、審査請求人において不開示の根拠となり得る条項に照らして、次のとおり検討し、審査会にはこの点を配慮して開示すべきとする答申を求める。

(ア) 条例第7条第5号及び第6号の該当性について

答弁調整資料を公にすることにより、事務事業の公正かつ適切な執行に支障を及ぼすおそれがあるというためには、処分庁の責任において、当該打合せ等が事務執行のために必要な事項についての関係者との内密の協議を目的として行われたものであり、かつ、答弁調整資料に記載された情報について、その記載内容自体から、あるいは他の関連情報と照合することにより、違法行為の取締り方針や計画の決定に係る情報等が公になる可能性があることを主張ないし立証する必要があるのであって、処分庁において、同号に該当する判断を可能とする程度に具体的な事実を主張ないし立証しなければならない。

(イ) 条例第7条第5号に規定する「市民等の間に混乱を生じさせるおそれ」について

答弁調整資料を公にすることで、現に差し迫った混乱などは具体的に想定されておらず、またその内容は、特定の一部の議員及び理事者との間において質問質疑や答弁の内容を打合わせしていたことを示すものであるなど、議会の審議を骨抜きにし、議員及び職員による議会制民主主義を破壊する所為があったことの証拠や、議員自ら推敲すべき質問質疑の原稿を代わって職員が作成していることなど、地方公務員法の職務専念義務違反をうかがわせ、公務の政治的中立性を損なわせていたというべき内容を示すものであれば擁護の余地もない。

そうでないなら職員が職務として議員と意見交換をするに当たって、社会通念上是認し得る範囲内にあるかを確認する利益は当然に認められ、職員が職務として公職者である議員との打合せに用い、又はその内容や結果を記録した資料等を秘匿すべき理由は全くない。

仮に、これにより市民等の間に誤解が生じ得るとしても、処分庁が説明責任を果たすことによって容易に解消することができ、条例第1条に規定する市民の知る権利を犠牲にしてまでもなお回避すべき「混乱が生じるおそれ」が具体的に存在するものとは到底認められない。

答弁調整資料の不開示又は不存在は、知る権利に対する重大な侵害であり、条例第1条に規定する「公正で開かれた市政を推進すること」とは真っ向から逆行し、むしろその不透明な体質こそが、議会等で貴重な時間が費やされ続け、多数の市民等が本件処分の決定のあり方に不信感を抱き、混乱を生じさせる。

(り) 不開示とすることが許容される情報の性質について

奈良市の情報公開制度が条例第1条の目的のとおりであるならば、対象行政文書の内容が単に行政にとって都合が悪いという理由で不開示とすることは認められず、むしろ、公務の遂行等について市民に対して背信的な行為や意思決定過程に関する内容が含まれていれば、これを開示して市民等の的確な批判の下に公正で民主的な行政の推進のために供すべきである。

条例第7条第5号及び第6号は、処分庁が故意又は重大な過失によって特定の一部の議員と事前に打合せし、議会における審議を実質的に骨抜きにし、奈良市議会会議規則が禁止する会議外での実質的な審議を行うものであって、民主主義を冒瀆する過程に関する資料についてまでも開示義務を免除する規定であると解釈することはできない。

答弁調整資料が、地方公務員法の適用を受ける職員の退職手当の取扱いを非違行為との関連において、相次ぐ不祥事に対する是正及び制度の再構築の必要性が市民からも指摘されているにもかかわらず、これに関する議案の審議を骨抜きにするような打合せ内容が記載されていたり、議員による議会議案第3号に対して職員が特定の政治的意見に加担するようなことがうかがわせるようなものであるとすれば、条例第7条第5号及び第6号の規定によっても開示義務が免除されるものではないことは明白である。

#### 第4 処分庁の説明の要旨

審査庁に提出した弁明書及び当審査会での口頭による説明を要約すると、次の理由により、本件処分が妥当であるというものである。

- 1 開示請求のあった行政文書の電磁的記録については開示請求のとおり開示している。

- 2 議会議案に関する資料について、例えば答弁書については、議員との質問答弁のために検討及び調整をした後に作成されたものであるため、対象行政文書には該当しない。

## 第5 審査会の判断

処分庁は、本件開示請求に対し、本件対象行政文書を特定した上で、本件処分を行ったのに対して、審査請求人は、本件対象行政文書の他に特定すべき行政文書が存在することから本件処分の取消しを求めており、本件処分による不開示部分の開示を求めていないと認められる。

一方、処分庁は、本件開示請求に対し、第2の2(1)から(18)までの行政文書を本件対象行政文書として特定し、本件処分を行い、審査請求人に開示しており、これらの本件対象行政文書以外に本件開示請求に対する行政文書は存在していないことから、本件処分が妥当である旨説明した。

このことから、当審査会は、本件処分において処分庁が本件対象行政文書を特定したことの妥当性に限定して審査した。

そこで、本件開示請求に対する対象行政文書の特定について検討する。

### 1 本件対象行政文書の特定について

審査請求人は、本件開示請求に対する対象行政文書の特定が不十分であり、本件対象行政文書の他に議会議案第3号に係る議員との質問答弁のために用いた一切の検討資料及び調整資料、具体的には答弁書が存在するなど主張している。

このため、当審査会が処分庁に本件開示請求における対象行政文書の特定について確認したところ、議会議案第3号は「奈良市職員の退職手当に関する条例及び奈良市企業職員の給与の種類及び基準に関する条例の一部改正について」であることから、処分庁が所管する「奈良市職員の退職手当に関する条例」に直接関係する行政文書のみを対象行政文書として特定し、本件処分を行った。

そこで、当審査会は、処分庁に「議会議案第3号に係る奈良市議会総務委員会における同委員からの質問について処分庁が作成した調整内容や資料を含む答弁書一式」の観点から対象行政文書の調査を求めたところ、次の行政文書を保有していることを確認した。

- (1) 平成31年1月常任委員会質疑（総務委員会）（A委員分）
- (2) 平成31年1月常任委員会質疑（総務委員会）（想定）（B委員分）
- (3) 平成31年1月常任委員会質疑（総務委員会）（C委員分）
- (4) 平成31年1月常任委員会質疑（総務委員会）（D委員分）
- (5) 平成31年1月常任委員会質疑（総務委員会）（E委員分）

(6) 平成31年1月常任委員会質疑（総務委員会）（F委員分）

(7) F委員の質問に対する答弁のために国の状況を確認した資料

(1)から(6)までの行政文書は、総務委員会におけるAからFまでの各委員の質疑に対し、処分庁が答弁するに当たって作成した答弁書又は答弁書案であり、また、(7)の行政文書は、当審査会が(1)から(6)までの答弁書又は答弁書案を見分した上で、(6)の答弁書の作成のために確認又は取得した資料として提出があった資料である。

処分庁の説明によると、(1)から(6)までの答弁書又は答弁書案は、処分庁においては、一般的に、理事者として担当部長や担当課長が総務委員会を含め奈良市議会が設置している常任委員会及び特別委員会に出席を求められた際に、これら委員会における質疑が円滑に行われるように作成し、作成に当たっては、処分庁内部で調整して答弁内容を確認している。しかし、これら委員会に出席するに当たっては、当該答弁書又は答弁書案を手元に持ちながら質疑に臨むことにしているが、当日の審議の流れで委員の質疑内容が変わる場合や、委員が予定していた質問をしない場合などもあり、当該答弁書又は答弁書案のとおり答弁するわけではない。

また、(7)の資料については、(6)の答弁書の作成のために、処分庁職員が国家公務員の退職手当の状況を確認するために総務省職員と電子メールでやり取りした資料である。

以上の処分庁の説明を踏まえると、(1)から(6)までの答弁書又は答弁書案については、処分庁は、その作成に当たって処分庁内部での調整を経て答弁内容を確認していることから、処分庁内部における調整段階において、供覧し、誤りがあれば修正し、意見等があれば検討を加える等の機会があったものと考えられる。また、(1)から(6)までの答弁書及び答弁書案を作成したものの、総務委員会の審議の流れにおいて、質疑はそのとおりされるものとは限らず、答弁を円滑に行うために、作成した答弁書及び答弁書案を用いるもので、当該答弁書及び答弁書案のとおり答弁するわけではないことから、これはまさに、処分庁が総務委員会における質疑に対する答弁に用いる検討資料及び調整資料であると認められる。

なお、(7)の資料については、第2の2で処分庁が本件対象行政文書として特定し、審査請求人に開示した行政文書のうち、「(6) メール印刷（奈良市総務部 吉村 → 総務省 中城）」と同一の行政文書であることが認められた。

したがって、処分庁が本件開示請求に対して対象行政文書を特定するに当たって、処分庁が所管する「奈良市職員の退職手当に関する条例」に直接関係する行政文書のみを対象行政文書として特定したことは妥当ではなく、処分庁に

において、本件対象行政文書の外に、本件開示請求における「議会議案第3号に係る総務委員会における質問答弁のために用いた一切の検討資料及び調整資料」に該当するものとして、少なくとも、(1)から(5)までの行政文書を保有しているものと認められるので、これを特定して改めて開示決定等をすべきである。

また、当審査会が本件開示請求の内容を踏まえ、処分庁から行政文書の提出を受けそれを見分することができ、かつ、当該行政文書について直接処分庁から説明を受けることができた行政文書は、(1)から(7)までの行政文書であったが、当審査会としてはこれ以外に対象行政文書の存在を確認することができなかった。

よって、処分庁は、(1)から(7)までの答弁書及び答弁書案並びに資料に限らず、他に本件開示請求における「議会議案第3号に係る総務委員会における質問答弁のために用いた一切の検討資料及び調整資料」に該当するものがないか調査の上、対象行政文書に該当するものが存在するのであれば、これを特定し、改めて開示決定等をすべきである。

## 2 本件対象行政文書の特定の妥当性について

以上のことから、本件対象行政文書につき、処分庁が所管する「奈良市職員の退職手当に関する条例」に直接関係する行政文書のみを対象行政文書として特定し、これ以外の行政文書は保有していないとして決定した本件処分については、処分庁において1の(1)から(6)までの行政文書を保有していると認められるので、本件処分を取り消し、これら行政文書を特定し、調査の上、更に対象行政文書に該当するものがあれば、これを特定し、改めて開示決定等をすべきであると判断した。

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

審査請求人が当審査会に提出した意見書の審査請求の理由で述べているとおり、本件処分の行政文書部分開示決定通知書には、行政不服審査法第82条第1項で規定されている教示の記載がなされていなかったことが認められた。

同法第82条が行政庁に対し教示義務を課しているのは、処分の相手方が、当該処分に対し不服申立て等ができるか否か了知していないことが一般に想定されるため、係る処分の相手方の権利救済の機会を十分に保障するためであり、教示文を付さなかったとしても、そのことをもって当該処分そのものが違法になるものではない。

しかし、この教示制度は、上述のとおり、国民の不服申立て等の権利を形骸

化させないためのものとして重要な制度であり、その重要性に鑑みれば、処分庁が本件処分において教示しなかったことに問題がある。については、今後、処分庁においては、開示決定等に係る処分決定通知書等を作成する際には、当該文書の記載に誤りがないかを確認するなど、同様の事態が生じないように、適切に処理されたい。

## 第7 審査会の審査経過

当審査会における本件審査請求の審査経過は、次のとおりである。

年 月 日	審 査 経 過
平成31年 4月 4日	審査庁から諮問を受けた。
令和元年 5月13日	令和元年度第1回審査会 1 審査請求についての概要説明を受けた。 2 処分庁から口頭による説明を受けた。 3 事案の審議を行った。
令和元年 6月28日	令和元年度第2回審査会 1 処分庁から口頭による説明を受けた。 2 事案の審議を行った。
令和元年 8月 6日	令和元年度第3回審査会 事案の審議を行った。
令和元年 8月 6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
杵崎 のり子	奈良学園大学客員教授	
佐野 隆	帝塚山大学教授	会 長
藤次 芳枝	弁護士	会長職務代理者
戸城 杏奈	弁護士	
浜口 廣久	弁護士	