

審査会答申

令和 7 年 9 月 1 日 7 飯総総第 279 号で諮問を受けた情報公開決定（以下「本件処分」という。）に係わる審査請求について、次のとおり答申します。

1 審査請求に係わる情報の件名又は内容

R6. 7. 30 総務部長が飯塚警察署に相談に行った経緯の分かる資料

2 答申の内容

- (1) 本件審査請求は棄却されることが相当である。
- (2) 但し、後述のとおり補足意見がある。

3 請求の趣旨

請求された内容について、文書不存在のため非公開とする処分決定に対し、審査請求がなされたものである。

4 本件審査に至るまでの経緯

- ・令和 7 年 8 月 8 日、情報公開請求者は、実施機関に対し、条例第 6 条第 1 項の規定に基づき、情報の公開を請求する。
- ・令和 7 年 8 月 18 日、実施機関は、本件対象文書について、不存在により非公開とする処分決定をし、請求人に対し、総務課窓口にて通知を行う。
- ・令和 7 年 9 月 1 日、請求人は、本件処分を不服として、条例第 19 条の規定により実施機関に対し、審査請求を行う。

5 実施機関の決定処分と主張要旨

(1) 決定処分（非公開）

実施機関は、公開請求があった本件対象文書について、全て非公開としている。

(2) 主張要旨

令和 7 年 10 月 6 日に実施した、第 1 回飯塚市情報公開審査会にて実施機関が行った口頭意見陳述によれば、実施機関の主張の要旨は次のとおりである。

総務部長が飯塚警察署へ相談に行くように指示されたのは口頭にて行われたものであり、本件に関する文書は存在しておらず、非開示とした。

6 請求人の審査請求

審査請求書内、審査請求の内容によれば、請求人の異議申立の主張要旨は、概ね次のとおりである。

処分決定内容について、文書不存在であるとは考え難いため、改めて情報の公開を請求する。

7 審査会の判断

(1) 審査の経緯

審査会は、本件審査請求に基づいて次のような審査を行った。

令和7年9月1日 市長より諮問を受ける。

令和7年10月6日 令和7年度第1回情報公開審査会

- ・事務局から本件に関する資料（対象文書）及び経緯についての説明を受ける。
- ・実施機関（企画政策室）からの口頭意見陳述を受けたのち、実施機関に対し、質問を行う。
- ・審議

令和7年10月15日 令和7年度第2回情報公開審査会

- ・継続審議

令和7年10月22日 令和7年度第3回情報公開審査会

- ・答申(案)について審議

(2) 審査会の基本的な考え方

本件に係わる審査会の基本的な考え方は、次のとおりである。

① 審査会の基本姿勢

審査会は、条例第1条が定める「住民の知る権利」を具現化するため、市が保有又は保有すべき情報の公開並びに説明責任が全うされ、よって「市民の市政に対する参画と監視を促進し」、「民主的な市政の発展に寄与する」という目的に則り、審査する。

② 文書作成・管理規程について

条例第2条第2号では、情報のかたちによらず、この条例の「情報」（公文書）とは、「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、フィルム及びディスク、テープその他の電磁的記録（略）並びにその他一定の事項を記録しておくことのできるものであって、当該実施機関が保有し、又は保有すべきものをいう。」と定めている。

これは、紙を媒体とする情報だけでなく、どんな形態の情報でも自治体が作成又は保有するものは、すべて情報公開の対象となりうるということである。

また、飯塚市条例は、以前の自治体条例に見られたような対象情報の要件としての「決裁・供覧等の終了」といった網かけはしていない。これは、ある事業計画が始まれば、スタート（発案）段階から結論が出るまでの意思形成過程の情報が公文書扱いにされないことを防ぐためであり、途中の過程が何もわからないまま、結論だけが公文書として住民に示されても、誰がどこでどういう議論をして政策決定がなされようとしているのか、その経緯が分からないと、住民と行政が情報を共有し切磋琢磨しながら事業をすすめていくことはできないからである。これが「住民参加の原理」である。その意味から、自治体が作成・保有している情報は、意思形成過程の情報も含めて、適用除外を除き出せるものはすべて公開の対象情報となりうるということである。

③ 文書作成の責務について

そこで問題となるのが、事務処理における文書作成・管理の問題である。今や、時代の著しい変化から公開対象情報の範囲は広がり、住民の知りたい情報は、公金問題、公害・環境問題、命と暮らしの問題、教育問題等々、多種多様にわたって増大している。

それだけに、自治体の説明責任は広範にわたって重くなり、行政の説明責任の具体化である情報公開においては、住民の多様な請求に対応できるような文書作成・管理がなされてい

るかどうか、つまり、公文書の作成・管理規程が情報の積極公開を前提とした規程内容になっており、その運用がなされているかどうかの問題となる。

それを徹底させるために、条例第 3 条第 1 項は、情報の「積極公開」を定めるとともに、同条第 2 項では、実施機関（職員）の責務として、「組織的に用いる文書等の作成を怠ってはならない」と定め、さらに同条第 3 項では、「文書等の記録媒体に保管していないものの公開を求められたときは、説明等の方法により、当該情報を提出するよう努めなければならない」と定めているが、それが実施機関において着実に実行されているかどうかの問題である。とくに、意思決定過程にある調査資料や文書等を「決裁・供覧」が終わってないとして、公文書扱いをしない場合があるが、これらはすべて政策決定に至る「組織的に用いる文書等」であると解釈すべきである。

④ 文書の不存在について

公文書の公開には、当該情報が存在していることが前提であり、文書が不存在であれば公開されないことになる。それだけに、「文書の不存在」という公開拒否理由は最も強力な拒絶理由となり、しかも、その真偽の調査が困難な事由でもある。

古い判例では、「当該文書の存否に関する立証責任は、当該文書の存在を主張する原告（請求人）が負う」とする旨の判決【東京地判・平成 10 年 3 月 31 日】があるが、實際上、実施機関が「ない」というものを、請求人が「ある」と判断できる立証をすることは非常に困難であることが予想され、無理である。

したがって、「文書不存在」について請求人から異議が主張された場合は、文書管理規程などの内容、所管の職員からの聞き取り調査、文書が残っていないことの合理性などから判断するしかないが、「文書不存在」による非公開は、情報公開制度の意義を失わせてしまう危険性があることから、行政にとって都合の悪い文書は最初から作成せず「不存在」にするというようなことがないよう、慎重に検証する必要がある。また、保存すべき文書であっても現実に破棄されてしまえば対処の処置がないだけに、文書管理規程の文書の保存規定や保存すべき文書の範囲を明確に規定しておくことが必要となる。

こうした事態を防ぐため、先に示した条例第 3 条第 2 項は、職員の責務として、「組織的に用いる文書の作成を怠ってはならない」と定めているが、情報公開を前提とした文書作成が日常の事務処理業務において、どこまで徹底されているかが問題となる。

実施機関におかれては、条例第 2 条第 2 号において現に保有している情報のみならず、「保有すべきもの」も開示すべき情報に含まれている趣旨を尊重することが必要である。

さらに、「不存在」を理由に非公開決定する場合は、住民との信頼関係を失いかねないので、即非公開とするのではなく、改めて対象文書の特定を行うか、場合によっては文書作成ができるかどうかの検討を行い、それができない場合は、条例第 3 条第 3 項が定める「説明等による方法」による説明責任を果たさなければならないが、この説明責任が十分に果たされたかどうかの検証が必要である。

（３）実施機関の決定処分に対する判断

審査会は、実施機関の決定処分に対して、本件対象文書の内容、性質等について請求人及び実施機関の主張を検討した結果、以下のように判断する。

請求者の請求に対し、実施機関は、総務部長が飯塚警察署へ相談に行くように指示されたの

は口頭にて行われたものであるため、相談記録を作成した事実はなく、請求に係る公文書は存在しないものであるため、非公開としている。しかしながら、先に示したとおり、条例第3条第1項にて情報の積極的な公開を定めるとともに同条第2項では、実施機関（職員）の責務として、「組織的に用いる文書等の作成を怠ってはならない」と定め、さらに同条第3項では、「文書等の記録媒体に保管していないものの公開を求められたときは、説明等の方法により、当該情報を提出するよう努めなければならない」と定められている。したがって、文書不存在のため非公開とした決定はやむを得ないが、相談内容の記録や報告書等の文書については可能な限り記録を行うべきである、と判断する。

（４）結論

以上、本件諮問事項について審査した結果、次のように判断する。

警察署における相談記録を作成した事実はなく、請求に係る公文書は存在しないものであるため、非公開とした決定はやむを得ないが、文書無き場合の説明等の方法は適切とはいえない。

（５）付議事項

本件の相談内容については、行政に深く関わるものであって、警察署に相談を行う必要があるほどの内容であったことが推測されるため、先に示した条例第3条第2項に基づき、報告書等の何かしらの記録を残すべきであった。今後については相談の報告書等各種文書の積極的な記録を行うよう努めるべきである。

８ 審査会委員

会 長	井 上 道 夫
副会長	平 尾 利 幸
委 員	下 村 孝
委 員	田 中 美 奈 子
委 員	黒 川 す み れ