

別 紙

答申第123号

答 申

1 審査会の結論

島根県公安委員会（以下「実施機関」という。）が本件審査請求の対象となった公文書を不存在として非公開とした決定は妥当である。

2 本件諮問に至る経緯

- (1) 平成 29 年 4 月 4 日に本件審査請求人より島根県情報公開条例（平成 12 年 12 月 26 日島根県条例第 52 号。以下「条例」という。）第 6 条第 1 項の規定に基づく公文書公開請求があった。
- (2) 本件公文書公開請求の内容は、「平成 29 年 1 月 19 日、同年 1 月 26 日、同年 2 月 2 日開催の公安委員会会議の図画、電磁的記録及び担当者が筆記したメモ書き（交通規制及び懲戒処分（監督上の措置を含む）のみ）」である。
- (3) この請求に対して実施機関は、平成 29 年 4 月 14 日付けで公開決定等の期間延長を行い、同年 4 月 21 日付けで公文書を作成していないため公文書が存在しないという理由により、非公開決定（以下「本件決定」という。）を行った。
- (4) 審査請求人は、本件決定を不服として平成 29 年 6 月 19 日付けで審査請求を行った。
- (5) 実施機関は、条例第 20 条第 1 項の規定に従い、平成 29 年 7 月 20 日付けで当審査会に諮問書を提出した。

3 審査請求人の主張

(1) 審査請求の趣旨

本件決定を取り消し、公開を求める。

(2) 審査請求の理由

審査請求人の審査請求書及び意見書による主張の要旨は、次のとおりである。

ア 条例第 11 条第 3 項において、申請拒否するときは、その具体的な理由を付記しなければならないとされており、島根県行政手続条例第 8 条においても、「同時に、当該処分の理由を示さなければならない。」とされている。

イ 条例解釈運用基準第 11 条は、公開請求に係る公文書を管理していないときは公開しない旨の決定をずるとしてはいるものの、その際は、同条第 3 項において、「書面にその理由を付記しなければならない」のであり、「どのような理由で公開請求に係る公文書を管理していないかを具体的に理由を記載した通知書によって、公開請求者に通知することを実施機関に義務づけたものである。」とされている。

実施機関が主張するところの「その理由の付記としては『作成していないため』で必要にして十分」とすることを認めた記載はなく、実施機関独自の解釈、運用に過ぎない。

ウ 提示される理由の程度は、理由提示を義務づける趣旨から「抽象的・一般的なものでは不十分で、申請者が拒否の理由を明確に訂正し得るものであることが必要」とされている。（最高裁昭和 38 年 5 月 31 日判決）

エ 島根県公文書等の管理に関する条例に基づき、6 条（作成義務）、7 条（整理）、8 条（保存）等の「文書のライフサイクル」が適法になされていることを前提として、初めて情報公開条例の目的である「公文書の公開を請求する権利」を行使することができる関係にあることから、「文書のライフサイクル」過程に瑕疵があれば、公文書公開請求に対する処分も違法となる。

よって、本来、文書作成義務があるにもかかわらず、これを作成していないことをもって、情報公開請求に対し、これを理由に申請拒否処分することは、公文書管理条例上の違法が、情報公開条例上の処分に承継されることになる。

オ 公文書の作成は、それ自体が存在関係の証明になり、将来的に公文書公開請求があった場合に、有効となることから、法律効果の発生が予定されている行為であるともいえることから、当該実施機関における意思決定に至る過程等の特定の事実又は法律関係の存在関係の証明となりえないものは違法となる。

4 実施機関の主張

実施機関の非公開理由説明書による主張の要旨は、次のとおりである。

条例解釈運用基準第 11 条において、請求に係る公文書を管理していないときにおいても、「公文書の全部を公開しない」決定を行い、その理由付記として「どのような理由で公文書を管理していないのか」を記載した通知書により公開請求者に通知することを義務づけているところ、対象公文書が作成されていないことを理由に管理していない場合においては、その理由付記としては「作成していないため」で必要にして十分である。

5 審査会の判断

(1) 条例の基本的な考え方

条例の目的は、地方自治の本旨にのっとり、県民が県政に関し必要とする情報を適切に得ることができるよう、公文書の公開を請求する権利につき定めること等により、県政に関する情報の一層の公開を図り、もって県民に説明する責務を全うするとともに、県政に対する理解と信頼の下に県民参加による開かれた県政を推進することである。

条例の基本理念は原則公開であり、非公開とする情報の範囲を定めるに当たっての基本的な考え方は、請求者の権利と請求された公文書に情報が記録されている個人・法人・その他の団体の権利利益及び公益との調和を図ることにある。

当審査会は、情報公開の理念を尊重し、条例を厳正に解釈して、以下のとおり判断する。

(2) 本件審査対象について

審査請求人が提出した審査請求書及び意見書における主張の大半は、理由付記の不備に関するものであり、本件対象公文書が不存在であるこ

とに関する具体的な意見・主張はほとんどなされていなかったため、当審査会から審査請求人に対し、審査請求の趣旨や公文書不存在に係る追加主張の意思の有無を確認したところ、理由付記の不備に係る審査のみでよいという旨の申し出があった。

したがって、当審査会では、実施機関の行った決定が理由付記に不備のある決定か否かについてのみ判断する。

(3) 理由付記について

ア 条例第 11 条第 2 項は、公開請求に係る公文書の全部を公開しないとき（公開請求に係る公文書を管理していないときを含む。）は、公開しない旨の決定をし、公開請求者に対し、その旨を書面により通知しなければならないと規定しており、同条第 3 項では、公文書の全部を公開する旨の決定以外の決定をする場合は、書面にその理由を付記しなければならないと規定している。

これは、非公開理由の有無について実施機関の判断の慎重、合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、非公開の理由を請求者に知らせることによって、請求者の不服申立てに便宜を与える趣旨によるものというべきである。

イ 公文書の不存在を理由とする非公開決定の際の理由付記について、実施機関は、対象公文書が作成されていないことを理由に管理していない場合においては、その理由付記としては「作成していないため」で必要にして十分であると主張しているが、審査請求人は「作成していないため」というだけでは、処分の公正・公平さを担保する上で必要な理由を請求人において推知できず、理由付記の趣旨に反する旨を主張している。

一般に、公文書の不存在を理由とする非公開決定に際しては、単に公文書が存在しないという事実だけでは足りず、公開請求に係る公文書を作成又は取得していないのか、あるいは作成又は取得した後に廃棄されたのか等、公開請求に係る公文書が存在しないことの要因についても記載することが求められる。単に「不存在」とのみ記載した場合は、いかなる根拠により非公開決定がされたかを請求者は知ることができないものと言わざるを得ず、請求者がその合理性を検討することはほとんど不可能となるからである。

一方で、不存在の理由として「作成していないため」又は「取得していないため」と示された場合には、請求者としては、問題となっている事務の性質、通常の手続き処理方法等に照らして、文書が作成されていない又は取得していないために不存在であることについて吟味することができ、また、「廃棄したため」という場合でも文書の保存年限等に照らし、文書が廃棄されたために不存在であることについて吟味することができる。

いずれも不存在の理由について、一定程度の客観的合理性が担保され、請求者がこれを検討するのに資することになることから、最小限、上記程度の類型的な理由を付記する必要があると考えられる。

ウ 本件について見ると、本件決定に係る非公開決定通知書において、公開しない理由として、「公開請求に係る情報が記録された公文書を

管理していないため」という記載があり、管理していないことの理由としては、「作成していないため」と記載されている。

上述の理由付記制度の趣旨に鑑みれば、「作成していないため」という記載に加えて、当該公文書を作成していないことについての説明も付記することが望ましいことは言うまでもないが、対象となる公文書が存在しない根拠として、「作成していないため」という最小限の類型的な理由が付記されていることから、条例第 11 条第 3 項に定める理由付記の要件を満たさないとまではいえない。

よって、実施機関が非公開決定通知書に記載した本件決定の理由付記について、不備があるとまでは認められない。

(4) 以上から、冒頭「1 審査会の結論」のとおり判断する。

(諮問第154号に関する審査会の処理経過)

年 月 日	内 容
平成29年7月20日	実施機関から島根県情報公開審査会に対し諮問
平成30年5月14日	実施機関から非公開理由説明書を受理
平成30年6月1日	審査請求人から意見書を受理
令和元年9月24日 (審査会第1回目)	審議(第2部会)
令和元年10月21日 (審査会第2回目)	審議(第2部会)
令和元年11月21日 (審査会第3回目)	審議(第2部会)
令和元年12月19日 (審査会第4回目)	審議
令和2年3月4日	島根県情報公開審査会が実施機関に対して答申

(参考)

島根県情報公開審査会委員名簿

氏 名	現 職	備 考
藤田 達朗	国立大学法人島根大学理事・副学長	会長、第1部会長
永松 正則	国立大学法人島根大学法文学部准教授	会長代理、第2部会長
木村 美斗	行政書士	第1部会
永野 茜	弁護士	第1部会
マユーあき	公立大学法人島根県立大学人間文化学部教授	第2部会
和久本 光	弁護士	第2部会