

諮問庁：北九州市長

諮問日：令和 6 年 7 月 18 日（諮問第 187 号）

答申日：令和 7 年 10 月 28 日（答申第 187 号）

答 申 書

第 1 審査会の結論

本審査請求の対象となった行政文書の開示請求につき、一部開示とした決定は妥当である。

第 2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

令和 6 年 5 月 7 日付け北九都戦都事第 49 号の審査請求人に対する行政文書について、開示すべき文書が不存在とされている。

2 審査請求の理由

審査請求人が審査請求書及び口頭意見陳述で主張している審査請求の主たる理由は、次のように要約される。

- (1) 「令和 6 年 4 月 18 日に市議会建設建築委員会で都市戦略局が報告した『門司港地域複合公共施設整備事業の今後の進め方について』を決定した決裁文書一式と議事録などすべて」について、作成も取得もしておらず保有していないとの回答は、社会通念上、納得しがたい。
- (2) 職員が業務で使用するメールについても開示対象と考えている。本件対象文書に関し、こうしたメールも全くないというのはおかしい。
- (3) 北九州市文書管理規則（平成 14 年北九州市規則第 26 号）の第 14 条に事案の決定に当たっては、文書等を作成して行わなければならない、また、事案の決定と同時に文書等を作成することが困難である場合は、事後に文書等を作成しなければならないと規定している。
事後にも文書等を作成していないのであれば、同規則に違反する可能性もあり、違反しているのであれば地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）第 32 条に違反して懲戒処分の対象となるのではないか。
- (4) 開示請求している方針について、決裁権は一体誰になるのか、どういう理由でその方針の決裁文書がないのかを調べていただきたい。

第 3 処分庁の説明の要旨

1 審査請求に至る経緯

本件は、令和 6 年 4 月 22 日付けで、審査請求人より北九州市情報公開条例（平成 13 年北九州市条例第 42 号。以下「条例」という。）第 6 条第 1 項の規定に基づき、本件対象文書の開示請求があり、それに対し、同年 5 月 7 日付け北九都戦都事第 49 号で一部開示決定を行ったところ、これを不服として同年 5 月 31 日付けで本審査請求が提起されたものである。

2 原処分の理由

北九州市長（以下「処分庁」という。）が弁明書及び意見聴取で主張している原処分の主たる理由は、次のように要約される。

- (1) 審査請求人は、令和 6 年 4 月 22 日付けで条例第 6 条第 1 項の規定に基づき、処分庁に対して、次の行政文書（以下「本件対象文書」という。）の開示請求を行った。

ア 門司港駅そばで見つかった初代門司駅遺構について、今後予定している試掘調査の内容（試掘の場所、開始日時、終了予定日時、具体的な掘削箇所）に関する文書すべて

イ 4 月 18 日に市議会建設建築委員会で都市戦略局が報告した「門司港地域複合公共施設整備事業の今後の進め方について」を決定した決裁文書一式と議事録などすべて

- (2) 処分庁は、上記開示請求に対して、令和 6 年 5 月 7 日付けで一部開示決定を行い、その旨を審査請求人に通知した。

開示決定の内容は、上記(1)のアの文書として「令和 6 年 4 月 25 日付けで有田建設株式会社と締結した 5 枚で構成された請書」であり、イの文書については、処分庁は、作成も取得もしていないため不存在としている。

- (3) 審査請求人は、本件対象文書について、上記(2)以外にも開示対象文書が存在する旨主張している。しかし、本件開示請求においては、対象となる文書をすべて開示しており、他に開示対象文書は存在しない。

- (4) 令和 6 年 4 月 18 日に北九州市議会建設建築委員会で報告した「門司港地域複合公共施設整備事情の今後の進め方について」に関する文書（同年 4 月 18 日に北九州市公式ホームページにて公開済）は、関係者が一堂に会した場の指示を完成させたものである。

本件についての市議会（建設建築委員会）への報告は、報告の内容や表現も含め、市長以下関係者が一堂に会して議論を行い、その都度、意思統一を図って進めたものであることから、改めてその内容について決裁文書、議事録は作成していない。

- (5) 今回の事案の意思決定において、メールでの指示、やり取りはない。

- 3 以上のことから、本件処分は適法であるから、本件審査請求は棄却されるべきである。

第4 審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、審議を行った。

- | | | | |
|---|---------|-------|-----------------|
| ① | 令和6年 | 7月18日 | 諮問の受付 |
| ② | 令和6年 | 8月28日 | 審議 |
| ③ | 令和6年10月 | 16日 | 処分庁からの意見聴取、審議 |
| ④ | 令和7年 | 1月28日 | 審査請求人からの意見聴取、審議 |
| ⑤ | 令和7年 | 4月23日 | 審議 |
| ⑥ | 令和7年 | 5月27日 | 審議 |
| ⑦ | 令和7年 | 7月1日 | 審議 |
| ⑧ | 令和7年 | 7月30日 | 審議 |
| ⑨ | 令和7年 | 9月12日 | 審議 |
| ⑩ | 令和7年10月 | 1日 | 審議 |
| ⑪ | 令和7年10月 | 8日 | 審議 |
| ⑫ | 令和7年10月 | 20日 | 審議 |

第5 審査会の判断の理由

当審査会は、審査請求の対象となった本件対象文書の一部開示決定について、審査請求人及び処分庁の主張を具体的に検討した結果、以下のとおり、判断する。

1 原処分に係る法令等の定めについて

(1) 条例第7条第2号（法人・企業情報）について

条例第7条第2号は、「法人その他の団体（国、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人を除く。以下「法人等」という。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」を不開示情報として規定した上で、ただし書きにおいて「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」については、本号の不開示情報から除くこととしている。

本号は、法人等の適正な事業活動を尊重し、正当な利益を保護する観点から、公にすることにより、事業を行うものの権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある情報については、不開示とすることを定めたものである。

(2) 北九州市文書管理規則について

北九州市文書管理規則第14条は、事案の決定に当たっては、「文書等を作成

して行わなければならない。ただし、事案の決定と同時に文書等を作成することが困難である場合は、この限りでない」と規定している。ただし、この場合であっても、事後に文書等を作成しなければならない旨規定している。

2 本件対象文書について

(1) 初代門司駅遺構の試掘調査に関する文書について

本件対象文書のうち、処分庁より開示された文書は、「門司港複合施設用地埋蔵文化財試掘調査業務委託（６）」に関する請書、見積書、見積り内容内訳書、特記仕様書及び門司港複合施設用地埋蔵文化財試掘調査の位置図であった。

当該文書のうち、条例第 7 条第 2 号に該当するものとして、処分庁が開示したのは、「法人（受注者）の印影」である。

法人の印影については、当審査会において確認したところ、当該法人に関する情報であって、公にすることにより、当該法人の権利、その他正当な権利を害するおそれがあるものと認められる。よって条例第 7 条第 2 号に該当し、不開示が妥当である。

(2) 「門司港地域複合公共施設整備事業の今後の進め方について」を決定した決裁文書等について

本件対象のうち、処分庁より不存在として開示されなかった文書は、「令和 6 年 4 月 18 日に市議会建設建築委員会で都市戦略局が報告した『門司港地域複合公共施設整備事業の今後の進め方について』を決定した決裁文書一式と議事録など（以下「決裁文書等」という。）すべてである。

処分庁は、当審査会が実施した意見聴取等において、決裁文書等を作成していない理由について、「今回の方針にあたっては、関係者が一堂に会して議論を行い、その都度、意思統一をしながら進めたので、協議・検討した記録等はない」と説明した。

他方、審査請求人からは、前記第 2・2 項で指摘したとおり、本件の事案の決定について文書が作成されていないのは社会通念上あり得ず、北九州市文書管理規則にも違反した取り扱いである、協議・検討に際しては、職員が業務で使用するメールを用いたやりとりもなされているはずであるが、そのようなメール等も行政文書として開示の対象になるのではないか、等の主張がなされている。

この点、公文書等の管理に関する法律（平成 21 年法律第 66 号。以下「公文書管理法」という。）第 4 条は、「行政機関（註：主に国の行政機関を指す。）の職員は、第 1 条の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない。」と規

定している。また、同法第 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。」と規定している。そして、北九州市は、公文書管理法の上記規定を受けて、前記のとおり北九州市文書管理規則を規定している。そうであれば、北九州市職員においても、意思形成過程及び事務・事業の実績を事後的に検証できるよう、行政文書の作成が求められているというべきである。

そして、公文書管理法及び北九州市文書管理規則が上記のように規定している趣旨は、行政における意思形成過程について、文書による記録化を図ることによって、行政が市民に対する説明責任を果たすとともに、市民が行政の意思決定過程や事務・事業の実績を事後的にでも検証できるようにし、もって公正で民主的な行政の推進に資するという点にある。かかる意味で、行政の意思決定・政策判断がなされた理由や目的を明らかにする行政文書が存在するということは、民主主義の根幹をなすものであるということが出来る。

当審査会としても、仮に、処分庁が説明するように「関係者が一堂に会して議論を行い、その都度、意思統一をしながら意思決定を進めた。」「意思決定に際し協議・検討の内容を記録した文書は作成していない。」という状況だったというのであれば、そのような処分庁の対応自体、公文書管理制度及びその制度趣旨である民主主義の観点からは、非常に問題が大きいものといわざるを得ない。また、処分庁の説明を前提とすると、協議内容を協議参加者間で共有するためのメモすら作成されていないということになるが、当審査会としては、請求人も指摘するとおり、かかる説明は社会通念上にわかに信用しがたいものを含んでいると考えた。

そこで、当審査会は、北九州市情報公開条例第 27 条第 4 項が定める「必要な調査」として、令和 7 年 8 月 20 日午後 3 時から午後 4 時までの間、委員 3 名で、直接、北九州市庁舎の所管課（事業推進課）に出向き、担当職員の説明を得ながら、所管課で使用されるメール画面や、組織で共用されているハードディスク上のフォルダの画面を目視で確認し、本件に係る決裁文書や議事録、さらには、協議検討の経過を記載したメール履歴等の有無につき、現地調査を行った。しかしながら、担当職員から、「メールについては、サーバーの保存容量の問題があり、古いメールから順番に手動で消去している。」との説明がなされ、本件で問題になっている令和 6 年 4 月ころまでのメール履歴については、現地調査の時点では保存されていなかった。また、共用のハードディスクについても、決裁文書や議事録等に該当するような文書ファイルは存在しない旨の説明があり、上記の限られた時間内で、上記文書ファイルの存在について確認するまでには至らなかった。

当審査会による調査に関しては、強制力の行使を伴って実施できるとの規定は

なく、また、当審査会の人的・物的資源にも限界があり、メール履歴を含めた共用ハードディスクや職員が使用していたパーソナルコンピュータのデジタルフォレンジック等といった踏み込んだ物理的調査までは行い得ず、今回実施した現地調査には一定の限界があったものといわざるを得ない。かかる限界を踏まえた上で、当審査会の各委員においては、決裁文書等、とりわけ協議内容等の記録文書（メール等を含む。）は一切存在しないとする処分庁の主張が、一点の曇りもなくそのとおりであると認めるまでには至らないとの見解で一致した。

とはいえ、現地調査を経ても、メール履歴等を含む決裁文書等が物理的に不相当であったことは事実であることからすれば、「決裁文書等が存在しない」とする処分庁の主張は、結論において妥当と判断せざるを得ない。

なお、繰り返しになるが、当審査会が上記のとおり判断したことは、行政文書作成に関する処分庁の対応が適正、適切であったと判断したことを意味するものではないことを、念のため付言しておく。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人のその他の主張は、いずれも当審査会の前記判断を左右するものではない。

4 まとめ

以上のことから、本件処分に違法又は不当な点は見受けられず、本審査請求にはその理由がないため、前記第 1 のとおり判断する。

5 付帯意見

行政文書の公開は、市政に関し、市民への説明責任を果たし、公正で民主的な市政の推進に資することを目的とする情報公開制度の根幹をなすものであるが、行政文書が適切、適正に作成されることは、情報公開制度の前提となるものである。その意味で、行政文書は、行政の意思決定や政策判断がどのような理由や目的でなされたものか、それが手続面において関係法令等に従って適正になされたものかを明らかにするものとして、極めて重要である。言い換えれば、行政が、時の権力者の恣意により運営されていないかどうかを、事後的にでもチェックできるようにしておくことこそが、公文書管理制度及び情報公開制度の趣旨であると考えられるのである。

既にみたとおり、本件は、その意思形成過程に関する文書が、ほぼ全くと言っていいほど作成されていなかった事案であり、処分庁において、各職員が、公文書管理制度及び情報公開制度の趣旨を適切に理解した上で職務に当たっていたと評価することは到底できない。審査請求人をはじめとする市民からすれば、処分庁が本

当に市民に対する説明責任を果たそうとしていたのか、むしろ同責任を忌避しようとしていたのではないのか、などといった感想を抱かれてもやむを得ないのではなかろうか。

市長をはじめとする北九州市の全職員においては、本答申を踏まえ、今一度、公文書管理制度及び情報公開制度が民主主義の観点からいかに重要なものであるかの理解に立ち返った上で、今後、市民に対する説明責任を全うすべく、行政文書の作成について適切な対応を行うよう、強く願うものである。

北九州市情報公開審査会

会長	阿 野 寛 之
委員	神 陽 子
委員	熊 谷 美佐子
委員	仲 野 宏 子
委員	中 村 智 美