

諮詢序：北九州市長

諮詢日：令和 6 年 5 月 22 日（諮詢第 180 号）

答申日：令和 7 年 10 月 28 日（答申第 180 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、全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

北九州市長（以下「処分庁」という。）が行った令和 6 年 3 月 28 日付け北九建都事務第 318 号の審査請求人に対する行政文書開示決定処分について、開示すべき文書が全て開示されていないため、開示を求める。

2 審査請求の理由

審査請求人が審査請求書及び反論書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) 開示された文書に関して、「他 1 名の専門家である F 氏」から意見を聴取した結果の文書には、標題、聴取した日時、場所及び聴取した職員名が記載されているが、「遺構に関する専門家 5 名（A 氏、B 氏、C 氏、D 氏、E 氏）」からそれぞれ意見を聴取した結果に関する文書には、それらの記載がない。（標題は 1 枚のみ）

(2) 処分庁は、「6 人の専門家の意見聴取と市長への報告」は、当該文書が担当部署である都市ブランド創造局総務文化部文化企画課（旧市民文化スポーツ局文化部文化企画課）による意見聴取の結果について、市長に報告したものであり、その全てを開示したものであると主張しているが、本来当該文書は、担当部署から開示されるべきものであり、処分庁が全てを開示したとする根拠が存在しない。

(3) 市長報告並びに遺構保存についての市長による方針決定が行われている。従って、北九州市文書管理規則（平成 14 年 3 月 28 日規則第 26 号）第 14 条及び第 15 条並びに北九州市副市長以下専決規程（昭和 43 年 6 月 1 日訓令第 10 号）の規定に基づいた事蹟（決裁文書）が存在していなければならない。

(4) 以上によって、処分庁は、本件開示請求について不当且つ違法に隠蔽している。

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 2 月 1 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 項の規定に基づく開示請求があり、それに対し、同年 3 月 28 日付け北九建都都事第 318 号により行政文書開示決定を行った。

当該決定について、これを不服として令和 6 年 4 月 1 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

処分庁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) 審査請求人が令和 6 年 2 月 1 日付けで処分庁に対して開示請求した行政文書は、「北九州市長は、1 月 25 日に門司港鉄道遺構について記者会見している。その中で 6 人の専門家に意見を聴取したと述べている。この意見聴取とその市長への報告並びに遺構保存についての市の方針決定についての事蹟」（以下「本件対象文書」という。）である。
- (2) 上記(1)の開示請求に対して、令和 6 年 3 月 28 日付けで全部開示決定を行い、その旨を審査請求人に通知した。

開示決定の対象となった行政文書は、

- ① 遺構に関する専門家 5 名（A 氏、B 氏、C 氏、D 氏、E 氏）からそれぞれ意見を聴取した結果に関する文書（標題なし。計 4 枚）
 - ② 他 1 名の専門家（F 氏）から令和 5 年 11 月 21 日に意見を聴取した結果に関する同日付の文書（「F 氏の現地視察について」と題する文書。計 1 枚）
 - ③ 同人から同年 1 月 15 日に意見を聴取した結果に関する文書（標題なし。計 1 枚）
 - ④ 上記遺構を撮影した写真及びその位置図に関する文書（計 2 枚）
であり、計 4 種の文書（合計 8 枚）である。
- (3) 審査請求人は、「開示すべき文書が全て開示されていない」、「事蹟の重要な部分が隠ぺいされている」と審査請求書に記載されているとおり、上記(2)①～④以外にも開示対象文書が存在する旨主張している。
 - (4) しかし、本件開示決定においては、対象となる文書をすべて開示しており、上記(2)①～④以外に開示対象文書は存在しない。
 - (5) 「6 人の専門家の意見聴取と市長への報告」は、当該文書が担当部署である都市ブランド創造局総務文化部文化企画課（旧市民文化スポーツ局文化部文化企画課）による意見聴取の結果について、市長へ報告したものであり、その全てを開示したものである。

- (6) 「遺構保存についての方針決定」は、前述文書に加え遺構と施設建設予定位置図を重ね合わせる平面図と遺構の写真による文書で説明を行い、方針が決定されたものであるため、その全ての開示を行った。
- (7) 審査請求人は、遺構に関する専門家として文化財保護審議会委員（以下「審議員」という。）5名から聴取した結果に関する文書について、「標題、聴取した日時、場所及び聴取した職員名（以下「日時等」という。）」が記載されていないことについては、当該文書の記録作成にあたり意見聴取における状況等を踏まえて、議事要旨を取りまとめ、意見聴取者への確認等を行った上で作成している。当該文書は、このように作成したものをメモとして取りまとめ、それぞれの意見を各審議員間で共有するため、メールにて送付した電子文書であり、それを開示したものである。
- このため、各審議員が現地視察を行ったことは、各審議員間での周知の事実であるため、日時等の詳細は省略している。
- また、存在するデータである当該文書を今回開示しており、何か削除したものではない。
- (8) 市長報告並びに遺構保存について北九州市文書管理規則等に基づく市長による方針決裁等が存在するが開示されていないとの審査請求人の主張については、市内部で議論し、遺構の一部移築する方針を公表したが、移築の場所や展示方法について全て決まっていなかったので、方針決裁等を作成しておらず、当該文書は存在しない。

3 よって、本件処分は適法であるから、本件審査請求は速やかに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 5月22日 諒問の受付
- ② 令和6年 7月31日 審議
- ③ 令和6年 8月28日 審議
- ④ 令和6年10月16日 処分庁からの意見聴取、審議
- ⑤ 令和7年 1月28日 審査請求人からの意見聴取、審議
- ⑥ 令和7年 4月23日 審議
- ⑦ 令和7年 5月27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全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) 北九州市文書管理規則について

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 条第 1 項では、「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。」と規定し、同条第 3 項では、「事案の決定のための案を記録し、又は記載した文書等（以下「起案文書」という。）は、次に定めるところにより作成しなければならない。」、また同項第 4 号に「事案の内容その他所定の事項を記録し、又は記入するとともに、起案の理由及び事案の経過等を明らかにする関係資料を添えること。」と規定している。

(2) 北九州市副市長以下専決規程について

北九州市副市長以下専決規程（昭和 43 年北九州市訓令第 10 号）の第 2 条に「決裁は、事案について最終的に意思を決定することをいう」、「専決は、事案について常時市長に代わって決裁することをいう。」を定め、第 3 条第 3 項には「副市長は、市政について重要な事項を専決する。ただし、次に掲げる事項については、市長の決裁を受けなければならない。」こと、次に掲げる事項として、第 1 号から第 9 号までの規定があり、第 9 号には「その他特に重要な事項に関すること。」を定めている。さらに、別表第 2 において、副市長専決事項として「重要な事業計画の樹立及び重要な事業の実施方針」を、局長専決事項に「事業計画の樹立及び事業の実施方針」を定めている。

2 本件開示請求について

本件開示請求に基づき、処分庁は本件対象文書について保有している全ての行政文書を開示するとの決定を行ったが、審査請求人はそれを不服とし、更に本件対象文書の開示を求めていることから、以下、検討する。

3 本件対象文書について

(1) 専門家への意見聴取に関する文書と市長への報告の事蹟について

ア 原処分は、専門家に対する意見聴取内容が記載された文書として、前記第 3・2(2)の①～③の文書を開示している。このうち、②は、1 頁右上隅に作成日付

(令和 5 年 1 月 21 日) 及び作成者（文化企画課）の記載があり、また、日時として「11月21日（火）10：00から12：00まで」との記載があり、参加者として前記 F 氏及び福岡県文化財保護課職員らの氏名が記載され、「個別の発言について」の項目に続いて、同氏の発言と思われる内容が列記されていることから、同日に F 氏から意見聴取をしたことが判る。また、③は、「日時：令和 5 年 1 月 21 日」、「場所：京都文化博物館別館 2 階」、「相手方：F 氏」と記載されており、同日に上記場所で F 氏から意見聴取をした記録であると理解できる（なお、③には、文書作成者を明示する記載はなかった。）。他方、①には、文書の作成日付及び作成者、聴取を行った日時場所を明らかにする記載は見当たらず、各専門家（5 名）の氏名に続いて、その専門家の発言内容が列記されるにとどまっている。

審査請求人は、反論書において、上記①の文書に標題、聴取した日時、場所及び聴取した職員名等の記載がない点を指摘している。

この点に関し、処分庁からの意見聴取において、上記①の文書は、各専門家から聴取した内容を、担当職員において取りまとめたメモであり、意見聴取後に担当職員と各専門家との間で聴取内容を確認し、共有するために作成したものである、聴取日時場所は各専門家と担当職員の間では既知の事実であったことから、聴取した日時等の記載は特にしなかった、との説明がなされた。

上記説明に関し、当審査会は、令和 7 年 8 月 20 日、委員 3 名で北九州市庁舎の所管課（文化企画課）に赴き、担当職員が使用するパーソナルコンピュータのメール画面等を目視確認する現地調査を実施したところ、前記の処分庁からの説明のとおり、担当職員と専門家との間で、聴取内容を確認、共有するためのメールのやりとりをしていた事実があったことが確認できた。

上記①の文書も、公文書となり得るものである以上、公文書管理の観点から、作成日付、作成者及び聴取の日時場所を文書上明らかにしておくべきであった。とはいっても、上記①の文書に関する作成経過についての処分庁の説明が事実経過として不自然とまではいえないこと、実際に各専門家とやりとりをしていたことが事実として確認できたことに照らすと、上記①の文書以外に、F 氏以外の 5 名の専門家との聴取結果を記録した行政文書が別に存在するものと認めるには足りない。

イ 審査請求人は、上記専門家からの意見聴取結果に関する報告文書について、「本来、担当部署から開示されるべきものであり、処分庁が全てを開示したとする根拠が存在しない」と主張する。しかしながら、原処分は、都市戦略局事業推進課（旧建築都市局事業推進課）と都市ブランド創造局文化企画課（旧市民文化スポーツ局文化企画課）との連名でなされたものであるところ、処分庁の説明によれば、専門家からの意見聴取は、文化財行政に関する業務を所管す

る文化企画課が行い、同課が、門司港地域複合公共施設の建設に関する業務を所管する事業推進課に意見聴取の内容を説明し、施設建設の事業者である事業推進課において旧門司駅関連遺構の取扱いを決定したというのであり、そのことを踏まえ、両課の連名で開示決定をしたというのである。以上の対応について、違法又は不当な点は存しないというべきである。

(2) 遺構保存に関する市の決定の事蹟について

審査請求人は、市長報告並びに遺構保存についての市長による方針決定が行われているので、北九州市文書管理規則第14条及び第15条並びに北九州市副市長以下専決規程に基づいた事蹟（決裁文書）が存在していなければならないと主張している。

これに対し、処分庁は方針決定の事蹟として、専門家から意見を聴取した文書に加え、「遺構と施設建設予定位置図を重ね合わせる平面図」及び「遺構の写真による文書」を用いて市内部で議論し、方針決定されたと主張しているが、方針決定に際して作成された決裁文書や、その意思形成過程を明らかにする議事録等の文書は存在しない旨主張している。

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する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、意思決定過程及び事務・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できる。

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、請求人も指摘するどおり、かかる説明は社会通念上にわかつ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ソコン 컴퓨터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ど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。

とはいっても、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見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。

4 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。

5 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。

6 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、その意思決定過程に関する文書が、ほぼ全くといつ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