

諮詢序：北九州市長

諮詢日：令和 6 年 6 月 18 日（諮詢第 184 号）

答申日：令和 7 年 10 月 28 日（答申第 184 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）1 月 25 日に開催された市長記者会見及び建設・建築委員会において「門司港地区複合公共施設建設予定地において、出土した旧門司駅舎跡の鉄道遺構の取り扱い方針、及びそれに伴う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」が報告された。

- ① その報告にいたる意思決定までの、協議及び検討されたすべての資料
- ② 協議・検討を行ったメンバー及びそのすべての議事録及びメモ
- ③ 協議・検討するための関係者への参加要請書などに関するいっさいの資料、及び旅費等の有無とそれに関するいっさいの資料

を対象とする行政文書（以下「本件対象文書」という。）の開示請求（以下「本件開示請求」という。）に対して、同年 3 月 28 日付け北九建都都事第 317 号により北九州市長（以下「処分庁」という。）が行った行政文書一部開示決定（以下「原処分」という。）について、全ての文書を開示する旨の裁決を求める。

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) 開示された資料では、1 月 25 日の市長記者会見において旧門司駅跡遺構の「一部移築保存」が、どのようにして決定なされたのかわからない。
- (2) 起案書もない、決裁経過もない中で重要な事項が決められる市政運営をおこなうべきではない。すべての資料を開示すべきである。
- (3) A 委員、B 委員、C 委員、D 委員、E 委員の文書資料が開示されているが、この記録文書は、いつ、どこで、だれが、なんのために聴取して、記録されたものかわからない。明らかにすべきである。またどのように活用されたのか、まったくわからない、開示すべきである。

- (4) 開示された資料の内容をもって、旧門司港駅跡遺構の「一部移築保存」という保存方法が決められたことについて理解できない。

5人の委員はフルネームの記載がないが、おそらく北九州市文化財保護審議会の委員と理解する。記載内容は全員が現地保存を要望している。別のF氏から聴取した記録は、文化財の保存方法について一般的に述べたものであり、これをもって「一部移築保存」を判断したとは言い難い。

従って、「一部移築保存」に決めた経過がわからない。「一部移築保存」を判断するにいたった起案書と、いつ、誰が決裁したのか開示すべきである。

- (5) 開示資料の12月15日F氏を聴取した記録の最後尾に、「今後『Fに意見を聞いた』旨公表は問題ない」とある。しかし1月25日の記者会見で、市長は専門家の意見を紹介して「一部移築保存」を公表し、その際、専門家の氏名については「本人の申し出により公表できない」とした。記載内容と異なる言動であり、隠ぺいする姿勢を厳しく指摘する。

- (6) 旧門司駅舎跡の鉄道遺構の取り扱い方針を「一部移築保存」とした意思決定までの全ての資料開示を求めた結果、添付資料①、添付資料②が開示された。

開示された資料を持って協議・検討されたのであれば、5人の委員は、現地保存を主張しておられるのだが、どうして、1月25日の市長定例記者会見における「一部移築保存」の判断になるのか理解できない。

- (7) 令和6年5月15日付け北九都戦都事第66号による弁明書においても、上記(3)に対しての処分庁の回答がない。

- (8) 旧門司駅舎跡の鉄道遺構の取り扱い方を決めるための、協議・検討した記録等の開示請求を求めたのに対して不存在としているが、納得できない。

協議、検討を行った起案書、いつ、何をもって判断し、誰が決裁したのか明らかでなく開示すべきである。

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1月29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317号により行政文書一部開示決定を行った。

当該決定について、これを不服として同年4月23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

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) 開示決定の対象となった行政文書は、上記「第 2 審査請求人の主張の要旨 1 審査請求の趣旨」に記載の①～③の文書であるが、②が不存在であることから、①及び③として、
- (ア) 遺構を撮影した写真及びその位置図に関する文書（標題なし。計 2 枚）
- (イ) 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）
- (ウ) 他 1 名の専門家（F 氏）から令和 5 年 1 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）
- (エ) 旅費に関する資料（「旅行命令書（予定）」、「旅行命令書（結果）」、「支出負担行為兼支出命令書（旅行）」と題する文書。計 9 枚）
- (オ) 公務出張の経過を報告する文書（「復命書」と題する文書。計 1 枚）
- (カ) 高輪築堤に関する文書（「高輪築堤に関する事例調査について」と題する文書。計 1 枚）
- (キ) 令和 5 年 1 月 15 日に F 氏に意見を聴取した結果に関する文書（標題なし。計 1 枚）

であり、計 7 種の文書（合計 19 枚）である。

- (2) 審査請求人は、「開示された資料では、1 月 25 日に開催された市長記者会見において、旧門司港駅跡の遺構の「一部移築保存」が、どのようにして決定されたのかわからない」、「起案書もない、決裁経過もない中で重要な事項が決められる市政運営をおこなうべきではない。すべての資料を開示すべきである。」と審査請求書に記載しているとおり、上記以外にも開示対象文書が存在する旨主張している。
- (3) 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、上記（ア）～（キ）以外に開示対象文書は存在せず、当該資料の（ア）～（ウ）及び（キ）により意思決定に至ったものである。
- (4) 遺構について 5 人の委員が現地保存を主張しているのに、市長定例会見では一部移築保存との市の判断があり、これは理解できないと審査請求人は主張している。文化財保護審議会の意見については、文化財保護の立場からの意見として受け取っている。
- 市としては、これらの意見をいただいた上で、また市民や団体からもご意見をいただき、市の政策等を総合的に勘案した結果について検討を行って、一部移築保存と発表したものである。
- (5) また、鉄道遺構の取り扱い方を決めるための協議、検討した記録等が不存在であることが納得できないとの主張については、この遺構の一部移築に係る協議について、市長をはじめ関係者が一堂に会して議論を行っている。その都度意思

統一をしながら進めているので、そういう協議、検討した記録等の文書というものは作っていないため、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、本件審査請求を棄却すべきである。

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 6月18日 諒問の受付
- 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30日 審議
- ⑧ 令和7年 9月12日 審議
- ⑨ 令和7年10月 1日 審議
- ⑩ 令和7年10月 8日 審議
- ⑪ 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

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 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行政文書の一部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) 5人の委員の記録文書について

原処分が開示した文書のうち、前記第3・2(1)(イ)の文書（専門家5名からの意見聴取の内容を記載した文書。以下「文書（イ）」という。）に関し、審査請求人は、「意見聴取した日時、場所、だれが、なんのために聴取したのか記録されていない。開示すべきである。」等主張している。

文書（イ）の体裁をみると、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。

処分庁は、意見聴取において、文書（イ）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、と説明した。

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。

文書（イ）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。とはいえ、文書（イ）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、文書（イ）以外に、専門家ら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。

(2) 意思決定に係る文書について

審査請求人は、開示された資料の内容では、委員の意見がどのように活用されているか、また、「一部移築保存」に決めた経緯がわからず、「一部移築保存」を判断するに至った起案書と、いつ、誰が決裁したのか開示すべきであると主張している。

これに対し、処分庁は、委員の意見は文化財保護の立場からのものとして受け止めた上で、市の政策等を総合的に勘案し、様々な観点から検討を行い「一部移築保存」した、今回の「一部移築保存」の決定にあたっては、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ふのであれば、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、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、所管課（事業推進課）の担当職員からは、「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