

和泉情審答申第 6 号
平成 22 年 11 月 24 日

和泉市長 辻 宏康 様

和泉市情報公開審査会
会長 松田 聡子

情報の公開の決定に対する不服申立てについて（答申）

平成 22 年 6 月 1 日付け諮問第 1 号で諮問のありました情報の公開の決定に対する不服申立てについて、次のとおり答申いたします。

1 審査会の結論

実施機関は、本件の情報公開請求に対応する公文書として別記文書を追加して特定し、これらの文書について、全部若しくは一部の公開又は非公開の決定を行うべきである。

2 異議申立ての内容

和泉市情報公開条例の規定に基づき、異議申立人が市長に求めた「別紙開発地区（ガーデンハウス光明台第 1 4 次及び第 1 5 次）開発関係図書及び資料のすべて」の情報公開請求について、市長が「調査の結果存在しないことが確認できたため」との理由により公文書不存在決定を行ったことに対して、当該決定の取消しを求めるものである。

3 異議申立人の主張の概略

異議申立人の主張を総合すると、概ね次のとおりである。

- (1) 情報公開請求書に別紙添付した資料が UR 都市機構（UR 都市機構は、平成 16 年以前は「都市基盤整備公団」、平成 11 年以前は「住宅・都市整備公団」という名称であった。以下、便宜上これらをまとめて「公団」という。）から提供されている事実があるにも関わらず、実施機関がこれを無視して文書不存在決定を行ったのは不公正で不当である。
- (2) 請求対象に係る光明台第 1 4 次及び第 1 5 次地区開発は、光明台新住宅市街地開発事業が昭和 59 年に完了した後の、新たな開発である。市内で行われるすべての宅地開発行為は、和泉市宅地開発条例（以下「開発条例」という。）及び和泉市宅地開発指導要綱（以下「開発指導要綱」という。）に基づいて市と協議を行う等適切な手続を経て、その証として協議書、覚書等の公文書が作成されなければならない。特に、覚書は和泉市の規定では永年保存と定められており、不存在であれば開発行為の承認や許可への判断に大きな疑念となるものである。
- (3) 実施機関は保存期間満了により文書を廃棄したと弁明しているが、文書を廃棄したと主張するならば、廃棄の決裁を提示し不存在を立証しなければならない。不存在決定通知書に記載してある「調査の結果存在しないことが確認できたため」との文言だけでは

納得できない。また、確認書や協議書等の保存期間は、約定日から起算するのではなく、協議書等の地位継承日等から行うべきである。

- (4) 平成12年9月29日付け及び平成13年3月30日付けの市と公団との覚書は、10年の保存期間内であるから市に文書が存在するはずである。開発に伴う事前協議書や覚書、それらに附属する資料等の文書がないなら、建設された公共公益施設等がいつどのようにしてどこに帰属し、誰が真の所有者であるか確認できないこととなる。
- (5) 本件情報公開請求の際、関連する資料のすべてについて公開を求めたにもかかわらず、市は関係課すべてに照会せず、建築・開発指導室、都市政策課及び総務課の3課のみの合議で不存決定を下しており、調査不足の疑いがある。
- (6) 同時期の開発であれば、その当時の同じ条例、要綱、基準等に基づいて同じ文書が作成されていないといけない。本件請求の対象である光明台第14次及び第15次開発と同じ時期に開発が行われた別の地域の開発では、市の文書が存在し既に情報公開が行われているのに、光明台地域の開発について文書が不存とするのは不公正で不当である。

4 実施機関の主張の概略

実施機関の主張を総合すると、概ね次のとおりである。

- (1) 光明台第14次開発は、公団が主体となり平成8年に行われた。この開発の際発生した文書は、本市文書分類表上「公的開発関係書」に分類され、保存期間は10年と定められているため、廃棄済みである。なお、公団が主体となる公的開発は、住宅・都市整備公団法等の別の法令によって事前協議の手続を踏むため、開発条例及び開発指導要綱に基づいた事前協議及び覚書締結の必要は無く、したがって、該当する文書は存在しない。
- (2) 光明台第15次開発は、当初公団が開発するべく事前協議を行っていたが、平成12年9月に公団の方針が変わり、当該地区開発から撤退し、以後の開発を民間事業者に譲渡することとなった。市と公団は民間事業者に土地を譲渡するにあたり、基本的事項について開発指導要綱第4条第3項に規定する協議を別途行い、平成13年3月30日付けで覚書を締結した。このため、引継ぎを受けた民間事業者は、改めて市と事前協議をする必要はなく、開発許可申請の手続に進み、平成14年に開発が行われた。したがって、民間事業者との事前協議書、覚書等は作成しておらず、存在しない。また、開発許可申請手続きに係る文書は、都市計画法開発許可関係書にあたり3年保存と定められているため、既に廃棄済みである。
- (3) ただし、前述の平成13年3月30日付けの覚書は、公的開発関係書にあたり、10年間保存すべきところ、実施機関の職員がどれほど検索しても見つからなかった。その原因として、機構改革による開発所管課変更の際に引継ぎに漏れがあったか、又は開発指導室の執務室移動に伴って紛失したと推測せざるをえない。
- (4) 異議申立人が求める文書廃棄の決裁文書は、そもそも廃棄の証拠として作成される性質の文書ではなく、それ自体は庶務文書として1年で廃棄している。したがって、当時の廃棄決裁文書を提示することはできない。また、対象公文書の不存の確認に至った経過については、本件決定の際に異議申立人に十分に説明している。

- (5) 資料のすべてを請求しているとの異議申立人の主張について、本件情報公開請求時に文書を特定するため異議申立人と調整を行ったが、その際開発に関連する協議書、覚書等を求めているということを中心として主張していたこと、また、以前に異議申立人は光明台等の集会所に関する文書に対して情報公開請求を行っていたことから、本件請求は開発行為に関して行われたものと認識している。なお、全庁合議をしていないが、都市デザイン部内における公文書すべてについて実施機関が責任をもって調査を行った。
- (6) 同じ時期の開発であっても新住宅市街地開発事業という大きな開発計画と事業完了後の小規模な宅地開発とでは、造成の規模や内容も異なるので、作成する文書も当然異なる。
- 以上のとおり、実施機関が行った文書不存在決定は、妥当なものである。

5 審査会の判断

当審査会は異議申立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。

(1) 本件開発行為及びそれに伴って発生する文書について

本件異議申立ての根幹となっている開発行為及びその許可申請手続について、実施機関から聞き取りを行ったところ、以下のことが認められる。

(ア) 実施機関における民間開発と公的開発に係る事前協議手続及びその文書の取扱いについて

民間事業者が開発を行おうとする場合、開発指導要綱第4条第1項に基づき市と事前協議を行い、協議成立の証として覚書を締結し、その後、都市計画法に基づき関係課協議（都市計画法第32条）を行い、開発許可申請を府に行う（都市計画法第29条）こととなる。

この場合の覚書は、和泉市文書分類表では、「M都市開発・7開発指導・2要綱協議・1覚書」に該当し、永年保存と定められている。また、覚書締結後の開発許可申請に関する文書は、「M都市開発・7開発指導・1開発行為・1都市計画法開発許可関係書」に該当し、3年保存と定められている。

一方、公的事業者が開発を行おうとする場合、開発指導要綱第4条第3項「国又は地方公共団体（中略）が施行する宅地開発については別途、市長と協議する」との規定により、別の法令に従って事前協議を行う。協議完了後、公団とは原則として覚書を締結せずに、そのまま開発許可申請の手続に移り、開発に着手することとなる。

この場合、公的事業者による開発に関する文書は、文書分類表上「M都市開発・7開発指導・1開発行為・2公的開発関係書」に該当し、10年保存と定められている。

(イ) 覚書等に附属する資料について

事前協議の手続で事業者から提出される資料等は、覚書の附属資料として保存するのではなく、引き続いて行われる都市計画法に基づく開発許可申請の資料（都市計画法開発許可関係書）として管理し、3年で廃棄処分することとなっている。実施機関によれば、覚書とともに大量の附属資料を永年保存するための書庫スペースを確保することはきわめて困難なためである。

(ウ) 実施機関が異議申立人に提供した資料一式について

実施機関は、本件不存在決定直後に異議申立人の要望を受けて、公団から入手した資料と市で保存していた資料を組み合わせた「光明台新住事業完了後の協議経過」という資料一式を提供している。この資料一式には、公団から入手した資料として、「光明台地区集会所建設に係る市の要望書(平成5年10月29日付け)」、これに対する公団の「回答書(平成6年1月14日付け)」、「確認書(平成8年10月5日付け)」、「光明台第14次開発の協議書(平成8年)」及び第15次開発の「覚書(平成13年3月30日付け)」があり、市で保存していた資料として、「集会所建設に関する覚書(平成12年9月29日付け)」及び公団からの「事業撤退通知(平成12年9月29日付け)」があった。

本審査会の審議過程において、上記資料一式のうち市に保存されていた資料()は本件請求文書の一部を構成するのではないかという疑義が生じ、実施機関に当該文書が含まれている簿冊の提示を求めたところ、別記文書(「光明台2-1街区集会所建設協議開発綴り」)が審査会に提出された。当該簿冊は、光明台地区集会所(平成14年竣工)の設置に伴う覚書を締結するための市と公団とのやりとりを記した文書が多数綴られていることが確認できた。

(2) 本件決定の妥当性について

(ア) 第14次及び第15次開発そのものに関する文書について

まず、第14次開発(平成8年)そのものに関する文書について検討すると、当該開発に関する文書は10年保存であるから平成19年に保存期間満了(保存期間は発生の翌年度4月を起算点としている。)により廃棄されているとの実施機関の説明に不自然な点は認められず、第14次開発そのものに伴って発生した文書は存在しないと認められる。

次に、第15次開発そのものに関する文書について検討する。開発指導要綱第4条第3項の協議を経て公団と締結した覚書(平成13年3月30日付け)は、10年保存であるから、平成24年まで市に存在しなければならない文書である。ところが、実施機関によると書庫移転及び機構改革の際に、当該覚書を誤って紛失した可能性が高く、本件請求時に職員が徹底的に搜索しても見つけることができなかったとのことである。実施機関が不存在決定後公団から入手した同一の覚書を異議申立人に情報提供したことから、当該覚書を意図的に隠ぺいしようとしていたとは認められないものの、公文書の紛失はあってはならないことであり、極めて遺憾であると言うほかないが、当該覚書は現に保存しておらず不存在であると認めざるを得ない。

また、実施機関の説明では、当該覚書締結後平成14年に民間事業者が開発主体が変更され、改めて覚書を締結せずに開発許可申請となったが、当該申請に関する文書は3年保存とされているから、平成18年に保存期間満了により廃棄したとの実施機関の説明に特段不自然な点は認められない。なお、異議申立人は、民間事業者との間にも開発指導要綱に基づき覚書が締結されるべきものと主張しているが、要綱の適用の是非について当審査会の判断はおよぶものではない。また、審査会事務局職員に実施機関の書庫

等を検索させたが、次の別記文書以外の文書を確認できなかった。

(イ) 別記文書について

以下、上記(1)(ウ)で存在が確認された別記文書が本件情報公開請求の対象文書に該当するか検討する。別記文書は、光明台地区集会所設置に関する覚書締結に向けての市と公団とのやりとりのほか、集会所の平面図や設備リスト、庁内案の取りまとめ等の文書が多数綴られている。

この別記文書が本件請求の対象文書に該当するかについて実施機関は、異議申立人が本年2月に行った集会所に関する情報公開請求の結果当該資料の一部を既に入手しているから、本件情報公開請求は開発行為に限ったものと認識したこと、及び、本件情報公開請求時に行った文書特定のための聞き取りでも、異議申立人は開発に関する文書を求めていたことから、本件の対象文書には含まれないと認識したと説明した。

そこで、当審査会は、以下のように判断する。まず、当該簿冊は、その内容を検分したところ、光明台集会所建設協議に係る組織共用文書であることは明らかであること、第二に、当該簿冊の表紙に記載してある「光明台2-1街区」及び別記文書中の文書作成時期が光明台第15次地区開発のそれと一致すること、第三に、請求方法に問題があるとしても、「資料のすべて」との請求内容を受け付けている以上は、関連するすべての資料・文書について公開の是非を検討すべきであること、第四に、仮に以前同様の文書を異議申立人に情報公開又は情報提供していたとしても、本別記文書が請求対象文書であるかどうかの判断を左右するものではない。

以上の点から、本審査会は、別記文書が請求対象文書に該当するものと判断し、これについて実施機関は公開又は非公開の決定を下すべきとの答申を行うものである。

(ウ) 別記文書以外の資料について

審査会事務局職員に別記文書以外の対象資料が存在するか書庫等を検索させたが、確認できなかった。

6 結論

以上のとおりであるから、本件異議申立ては、別記文書の特定に関する部分について理由があり、実施機関は、本件請求に対応する公文書として別記文書を追加して特定し、この文書について、全部若しくは一部の公開又は非公開の決定を行うべきであるので、「1審査会の結論」のとおり答申するものである。

7 附帯意見

本件情報公開請求に係る異議申立てについて、当審査会としては、以上のような判断を下すものであるが、なお、条例第14条第2項に基づき、当審査会は、以下のとおり意見を付記するものである。

(1) 文書管理の徹底について

文書の適切な管理・保存は、情報公開制度が適正かつ円滑に運用されるための大前提であり、保存すべき文書の紛失及び誤廃棄はあってはならないことである。本件でその

ような事実があったことは極めて遺憾であり、文書管理がずさんであると言わざるを得ず、今後このようなことがないように、適切な文書管理の徹底を求める。

(2) 電子管理システムの導入について

現状の文書管理では、どこにどのような文書が保管され、いつ廃棄されたか明らかではないと考えられる。異議申立人も、不服申立ての理由の一つとして廃棄の証拠がないと主張している。文書管理については先述の徹底に加え、電子管理システムの導入等によりいつどのように文書が作成、保管、廃棄されたか、後日明らかになるよう改善を求める。

(3) 請求文書の特定について

本件では、請求内容に対する認識が実施機関と異議申立人との間で大きく違っていた。「資料のすべて」という、対象範囲が明確とはいえない情報公開請求に対して、実施機関は、十分な聞き取りを行わないまま本件処分を行ったとの非難を免れない。今後このようなことがないように、また、適正な情報公開制度を運用するためにも実施機関は、請求人が容易に文書が特定できるような文書管理及び情報提供に努め、請求人に対して請求内容の補正をうながす等の努力をすべきである。

(4) 公開決定にあたっての理由付記について

情報公開制度は、市の市民に対する説明責任を果たす手段の一つである。しかしながら、本件の不存決定通知書に付記された「調査の結果存在しないことが確認できたため」との文言のみでは、十分な説明責任を果たしているとはいいがたい。実施機関は、情報公開制度の運用にあたっては、情報公開による説明責任という原則を常に意識し、特に公文書不存決定を行う場合には、文書が存在しない理由を具体的に明記し説明する等、十分な説明責任を果たすべきである。

別記

本件請求に対応する公文書として追加して特定すべきもの
光明台2 - 1 街区集会所建設協議開発綴り

(参考) 情報公開請求・異議申立ての経過

日付	処理内容
平成22年4月1日	情報公開請求
4月14日	公文書不存決定
5月6日	異議申立て
6月1日	諮問書の受理
6月22日	弁明書の受理
7月6日	反論書の受理
7月15日	審査会招集 ・実施機関の意見陳述、質疑応答 ・異議申立人の意見陳述、質疑応答

8 月 1 1 日	反論書補足の受理
8 月 2 4 日	審査会招集 ・異議申立人の意見陳述、質疑応答 ・実施機関の意見陳述、質疑応答
9 月 1 6 日	審査会招集 ・答申案審議
1 1 月 2 4 日	実施機関への答申