

令和5年度答申第3号
令和5年9月15日

高槻市長 濱田剛史様

高槻市行政不服等審査会
会長 松本和彦

公文書の公開に係る審査請求に関する諮問事案について（答申）

令和4年8月4日付け高総法第398号により諮問のあった事案について、次のとおり答申する。

第1 当審査会の結論

処分庁高槻市長（以下「実施機関」という。）の決定は、妥当である。

第2 事実

1 審査請求に至る経過

(1) 公開請求

審査請求人は、令和4年4月13日付けで、高槻市情報公開条例（以下「条例」という。）第10条第1項の規定により、実施機関に対し、「法務ガバナンス室が関係するもののうち、①口頭で決裁や決定がされたものの内容が分かる文書、②口頭で決裁や決定がされたことが記録されている文書、③①を誰がいつ決裁や決定したのかが分かる文書（令和元年度から4年度まで）」（以下、これらをまとめて「本件文書」という。）の写しの交付の請求（以下「本件各請求」という。）をした。

(2) 実施機関の決定

実施機関は、本件各請求について「対象となる公文書を作成又は取得していないため」との理由により、公文書不存在による非公開決定（以下「本件決定」という。）を行い、令和4年4月25日付け高総法第56号により審査請求人に通知した。

(3) 審査請求及び諮問

ア 審査請求

審査請求人は、令和4年7月25日付けで、審査庁高槻市長（以下「諮問実施機関」という。）に対し、本件決定を不服として、行政不服審査法第2条の規定により審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

イ 諮問

諮問実施機関は、令和4年8月4日付けで、条例第15条第2項の規定によ

り高槻市情報公開審査会に対し、本件審査請求に対する裁決について諮問した。なお、当該諮問は、高槻市個人情報の保護に関する法律施行条例附則第9条第2項の規定により、令和5年4月1日をもって当審査会への諮問とみなされている。

2 審査請求人の主張

審査請求書、反論書及び口頭意見陳述の内容を総合すると、審査請求人の主張は、おおむね次のとおりである。

(1) 本件審査請求の趣旨

本件決定を取り消し、少なくとも、令和4年1月18日付け高総法第880号で審査請求人に対して公開された文書（「訴訟費用の申し立て（訴訟費用額確定申立書の提出）」について」と題する文書を指し、以下「第880号文書」という。）を公開する旨の裁決を求める。

(2) 本件審査請求の理由

本件決定は、次のとおり不当である。

実施機関は、本件決定の理由を「対象となる公文書を作成又は取得していないため」としている。しかし、第880号文書については、文書で決裁されていないので、本件文書であることは明らかである。また、高槻市長は、高槻市水道事業管理者（以下「水道管理者」という。）を被告とする住民訴訟（以下「別件訴訟①」という。）の第2回口頭弁論において、合計29件の訴訟費用の請求方針（以下「本件方針」という。）については口頭で決定した旨を答えていることから、本件方針の決定に関する文書も、本件文書というべきであり、公開されるべきである。他にも口頭で決裁・決定された文書が存在する可能性があるため、高槻市情報公開審査会でしっかりと調査されたい。

なお、高槻市文書取扱規程（以下「文書取扱規程」という。）第3条第1項及び第21条第3項では、事務は原則として文書により処理しなければならない等と定められている。上記事案を含む不当な口頭での決裁・決定について、市の姿勢を正すべく、指導していただきたい。

以上のとおり、本件決定が不当であることは明白であり、情報公開制度の趣旨を踏みにじるものであるため、直ちに本件決定を取り消し、本件文書を公開するよう求める。

(3) 実施機関の弁明に対する反論

ア 第880号文書はメモではないこと

実施機関は、「……第880号文書は検討メモであり、決裁等を取っていたものではない。裁判所に証拠として提出する際にも、決裁文書ではなくあくまでも検討過程でのメモである旨を併せて主張している。」とする。

「高槻市情報公開制度の手引（以下「本件手引」という。）」には、メモについて、「職務の便宜のために備忘録的に作成したメモ」、「個人的なメモ」と記載されている（19頁24及び25行目）。すなわち、メモとは、職員が個人的に

職務の便宜のために備忘的に作成したものである。

第880号文書を見ると、申立件数が部局毎にまとめられ、申立費用については1円単位まで集計され、法律や文献からの引用、申立手続の詳細も記載され、各項目に番号と小見出しが付され、A4用紙2枚に収まるように体裁も整えられている。また、内容からすれば、検討会議に当たって、事前に作成された会議用の資料であると考えられる。よって、職員が個人的に職務の便宜のために備忘的に作成したメモとはいえない。

第880号文書は、本件手引20頁記載の「ウ 庁内の会議において提出された資料」又は「エ 庁内の組織間で事務説明用に提出された資料」というべきである。

したがって、第880号文書はメモではないから、実施機関の主張は失当である。

イ 第880号文書はメモではないのに文書で決裁がなされていないこと

第880号文書の作成には、申立件数・金額の集計、法律や文献の調査、理由案の検討・作成等が必要であり、職員が、相当な時間・労力を使ったと考えられる。当然それは、勤務時間中にされたはずである。

職員が勤務時間中にそうした会議用の資料を事前に作成するに当たっては、通常、上司の指示・許可が必要であり、その決裁が文書でされたはずである。少なくとも、会議の前に、第880号文書を会議に提出して良いか、第880号文書の内容について、決裁がされたはずである。また、その会議の結果、本件方針が決定されたのであるから、その決定についても、決裁がされていなければおかしい。

こうした決裁に係る文書が何一つなく、口頭でされたというのは、行政として、あまりにも不自然である。不自然ではあるが、決裁をしていないというのであるから、本件各請求に対し、第880号文書を公開すべきである。

実施機関は、「……口頭で決裁や決定した文書ではないが、第880号文書を公開しない理由は特にないので、いつでも公開するところである。」としているが、開き直った態度である。この態度から、実施機関が、本件各請求に関し、審査請求人の、適時に適正かつ適式な公開決定を受けるといった人格的な利益を侵害したことは明らかである。

ウ 第880号文書が文書での決裁・決定を受けていないのであれば同様のものが存在すること

前記イのとおり、第880号文書に関し、決裁に係る文書が存在しないのは、あまりにも不自然であるが、実施機関において、そうしたことが日常茶飯事であるならば、第880号文書と同様、文書で決裁されていない資料やメモ等が、他にも存在する蓋然性が高い。

よって、高槻市情報公開審査会におかれては、資料やメモ等の存在を調査され、存在するのであれば、公開するよう答申していただきたい。

あるいは、第880号文書が、実際には、文書により決裁・決定されていたのであれば、その真実を明らかにされたい。

以上のとおり、実施機関の主張は失当であるので、速やかに当該情報を公開するよう答申されたい。あるいは真実を明らかにされたい。

3 実施機関の弁明

弁明書及び当審査会による意見聴取の結果を総合すると、実施機関の主張は、おおむね次のとおりである。

(1) 弁明の趣旨

本件決定は妥当である。

(2) 本件審査請求に対する弁明

ア 一連の経緯等

令和2年7月3日、高槻市長は、審査請求人に対して、合計29件の訴訟費用額確定処分申立て（以下「本件申立て」という。）を行った。

令和3年9月6日、審査請求人は、別件訴訟①を提起した。別件訴訟①における審査請求人の請求の趣旨及び理由の概要は、次のとおりである。すなわち、本件申立てに係る事案のうち、水道管理者が申し立てた事案について、元となる訴訟の判決で命じられた訴訟費用の負担割合は、水道管理者：請求人＝7：3であったため、本件申立てを裁判所に対し行ったところ、水道管理者が審査請求人に対して負担する訴訟費用額を3,250円とするものとなった。審査請求人は、確定判決による訴訟費用の負担割合からすると、上記結論は明らかであり、水道管理者の本件申立て自体が無駄な行為であり、申立てに要した職員の人件費や裁判所への交通費が損害であるとして、水道管理者に損害賠償を求めたものであった。

同年11月26日、第2回口頭弁論期日が開かれ、裁判所から被告（高槻市をいう。以下同じ。）指定代理人の職員に対し、審査請求人に対する本件申立ての方針が決まった時期や内容、決定の方法について問われ、当該職員はその場で「決裁はおそらくない。」と答え、同期日の裁判所が作成した調書には「決定の方法は口頭であったと思われる。」と記載された。そして、上記事項が記載された証拠（書面、資料等）が存在するのであれば提出することとなった。

同月29日、審査請求人は、「訴訟費用に関する申立てや請求についての方針の決定の内容及びその決定の過程の内容が分かる文書」（平成19年度～令和3年度）について公開請求を行った。

同年12月13日、実施機関は、第880号文書を特定した上で、当該文書は別件訴訟①において、高槻市が提出する予定の証拠であったことから、「公開することにより、本市の訴訟対応に支障を及ぼすおそれがあり、本市の当事者としての地位を不当に害するおそれがあるため」（条例第6条第1項第4号イ）に該当するものとして、別件訴訟①の終結までの期限を定めた時限的な非公開決定処分（以下「別件非公開決定」という。）をした。

同月20日、審査請求人は、別件非公開決定が要件を欠く違法な処分であるとして当該処分の取消訴訟（以下「別件訴訟②」という。）を提起した。

令和4年1月14日、別件訴訟①の第3回口頭弁論期日が開かれ、被告は、第880号文書を証拠として提出した（立証趣旨「訴訟費用の請求に向けた検討過程」）。なお、第880号文書は、本件申立てを行う前に、制度の概要、手続の流れ、請求を行う範囲及びその理由等を整理した検討メモであり、決裁等を取っていたものではない。裁判所に証拠として提出する際にも、決裁文書ではなくあくまで検討過程のメモである旨を併せて主張している。

同月18日、上記のとおり、第880号文書を証拠として提出したことから、非公開とする理由が消滅したものと判断し、実施機関は第880号文書を審査請求人に公開した。

同年2月1日、別件訴訟②について、審査請求人は、請求の趣旨を「処分の取消」から「5万円の損害賠償請求」へとする訴えの変更を行った。なお、変更後の請求の原因は、違法な別件非公開決定により、第880号文書につき、適時に適正かつ適式な公開決定を受けるという人格的な利益を侵害され精神的苦痛を被ったことによる慰謝料であるとのことである。

同年4月13日、審査請求人は、本件各請求を行った。

同月25日、実施機関は、「対象となる公文書を作成又は取得していない」との理由で、本件決定をした。

イ 審査請求人の主張に対する反論

審査請求人が、本件各請求を含め一連の請求で何を目的としてどのような文書を求めているのか判然としないが、はっきりしているのは、本件方針や考え方等記載した文書は第880号文書以外存在しない。そもそも、一連の申立てに関連して、本件各請求が前提としている口頭で決裁や決定がなされたといった事実は一切ないため、当然に本件文書も存在しないのである。

ところで、審査請求人は、本件審査請求で、第880号文書を公開する旨の決定を求めているようであるが（請求の趣旨）、第880号文書は、令和4年1月18日に審査請求人に公開し、別件訴訟①の手続の中でも証拠として提供しており、さらに重ねて公開を求める理由を窺い知ることができない。本件各請求の記載内容からも第880号文書の公開を求めている意図は窺われないし、そもそも既に所持している文書の公開を求めているとは想像さえしなかったことから、実施機関は第880号文書以外の文書を念頭に、不存在とした。

審査請求人の意図が上記のとおりであるということであれば、口頭で決裁や決定した文書ではないが、第880号文書を公開しない理由は特にないので、いつでも公開するところである。

第3 当審査会の判断理由

1 本件の争点

審査請求人は、第880号文書には詳細な検討内容が記載されているにもかかわらず、決裁がなされていないことは不自然であるから、口頭による決裁・決定がなされているはずであると主張する。また、別件訴訟①に係る口頭弁論調書の内容から、本件方針の決定に関する文書についても口頭により決定されているはずであり、

これらの他にも口頭で決裁・決定された文書が存在する可能性がある旨を主張する。

これに対し実施機関は、第880号文書は本件申立てを行う前に、制度の概要、手続の流れ、訴訟費用の請求を行う範囲、請求理由等を整理した検討メモであり、決裁等の手続を取っていたものではなく、その他本件文書に相当する文書は保有していない旨を主張する。

したがって、本件の争点は、本件文書の存否である。

2 本件文書のうち「口頭による決裁（以下「口頭決裁」という。）に係る文書」について

(1) 口頭決裁に係る文書

本件各請求における「決裁」とは、高槻市事務決裁規程（以下「事務決裁規程」という。）第2条第1号に規定する「権限を有する者が、その権限に属する事務について行う意思決定行為」を指すものと解される。

この点、実施機関における意思決定は、原則として文書取扱規程に基づき起案文書を作成し、権限を有する者（以下「決裁権者」という。）がその案を決裁することにより行われる。他方、文書取扱規程第21条第2項においては、緊急に処理すべき事案に関し、例外的に口頭決裁が認められているところ、その場合においても、同条第3項の規定により「その事後（略）正規の手続」（以下「事後手続」という。）を経ることが義務付けられている。そのため、この事後手続に係る文書（以下「事後手続文書」という。）には、口頭決裁の内容、口頭決裁をした旨の記録及び決裁権者が記録されることとなる。

したがって、実施機関が事後手続文書を保有している場合には、かかる事後手続文書こそ、「口頭決裁に係る文書」であるから、本件文書として特定するのが相当である。

(2) 口頭決裁に係る文書の存否

上記(1)で述べたとおり、実施機関における意思決定を要する事案のうち、緊急に処理すべきものに関してのみ、文書取扱規程第21条第2項により例外的に口頭決裁が認められるにすぎない。すなわち、同項の口頭決裁は、例えば感染症法に基づく結核菌の検体採取、高齢者虐待防止法に基づく高齢者と養護者との分離措置など、実施機関の所掌事務の中でも、現場の状況に的確に対応するため、その法的権限を即時に発動せざるを得ない緊急性及び必要性が認められる事案などに限定することを予定していると解されるのである。

その上で、本件各請求の対象となった法務ガバナンス室の所掌事務をみるに、条例・規則、訴訟、情報公開・個人情報保護、事務の適正執行、文書管理等、全庁的な調整を要するものであり、法務ガバナンス室はこれらに関連する事務を実際に処理する他所属への専門的支援など、いわゆる管理的業務に特化していることが窺える。

そうすると、法務ガバナンス室においては、口頭決裁によって処理すべき緊急性・必要性のある事案の取扱い自体が予定されていないのであって、事後手続文書が口頭決裁をその前提としていることからすれば、事後手続文書を保有してい

ないとする実施機関の主張に特段不自然・不合理な点は認められないというべきである。

3 本件文書のうち「口頭による決定に係る文書」の存否

実施機関に確認したところによれば、業務遂行に当たっては、日常的に協議や打合せ等を行っており、そのやり取りの中で事務処理の方法等を口頭で決定する場合があるとのことである。他方で、このような日々の口頭による決定の内容を文書により逐一記録・保存することはないとしている。

この点、事務決裁規程が、行政機関の意思決定行為について、本来は市長の権限である事項につき、その補助職員が決裁権者として専決により処理することを認める目的で整備された内部規律であることに鑑みれば、所掌事務を遂行するために作成された案を、決裁権者が市の内部の意思として確定させる行為こそが事務決裁規程第2条第1号に規定する「決裁」と言え、単に業務遂行に必要な事項を上司が部下に口頭で指示する行為は、仮にそれが「決定」であったとしても、「決裁」に該当するものとは言えない。

また、実施機関が作成する「文書事務の手引」では、文書取扱規程第3条において文書主義を採用している趣旨につき、市の行政活動全般にわたり行政の公平性、安定性、継続性が要請される中、市が意思決定すなわち「決裁」を行うに当たっては、厳格な手続による正確、公正な事務処理が必要であり、その処理過程を整備された文書により保存し、事務の安定性ないし継続性を保障するためとしている。これは、市の意思表示に係る意思決定過程（決裁事務）の透明性を確保し、その事後的な検証を可能とすることで、将来にわたり安定的な行政運営を実現することを目的としたものであると解される。とすれば、単に業務遂行に必要な事項に関し日々行われる口頭による決定については、決裁事項に該当しない以上、文書により保存することまでを要請する趣旨でないことは明らかである。

これらの事情を合わせ考えれば、口頭による決定の内容を文書化していないとする実施機関の説明は首肯できるものであり、本件文書のうち、口頭による決定に係る文書を保有していないとする実施機関の主張には、特段不自然・不合理な点は認められない。

4 審査請求人の主張について

(1) 第880号文書の本件文書該当性

審査請求人は、少なくとも第880号文書は本件文書に該当する旨を主張するところ、実施機関は、第880号文書は本件方針を決定するための検討過程で用いたものであり、その内容は口頭決裁をしたものではないとしている。

この点を検討するに、口頭決裁の意義については、上記2(2)で述べたとおりであるところ、実施機関は本件申立ての検討に数か月の期間をかけており、そもそも緊急に処理すべき事案であったとは言い難いこと、本件申立ては、判決等でその負担者と負担割合を定められた訴訟費用について、具体的な金額の確定を求めるものにすぎず、第880号文書には検討中の案や検討事項の項目のみが記載されているなど、意思決定するには不十分な文書であって、記載内容の口頭決裁

がなされたとは認め難いことをも踏まえれば、第880号文書は本件文書には該当しないと解するのが相当である。

(2) 第880号文書の関連文書の存否

ア 審査請求人は、第880号文書の記載内容を踏まえ、これを業務時間中に作成するには上司の指示・許可が必要であり、その口頭決裁に係る文書が存在するはずである旨を主張する。一般に、実施機関の職員が業務時間中、所掌事務の遂行に必要な資料を作成することは、上司からの具体的な指示があるか否かにかかわらず日常的に行われるものと思料するところ、上司が部下に対し、資料の作成目的、期限、盛り込むべき事項等に触れながら、特定の資料作成を口頭で指示することも通常想定される場所である。

しかし、このような上司の口頭の指示は、あくまで業務遂行に当たっての一般的な業務命令あるいは監督の範囲で行われるものであって、上記2(2)及び上記3で述べたところに照らせば、当該口頭の指示が仮に「決定」に該当するとしても、意思決定事項に関する「決裁」に該当しない以上、その内容等が文書に記録され、保存されていない場合、特段不自然・不合理な点は認められない。

イ 審査請求人は、第880号文書を本件申立てに係る検討会議の資料とすることにつき、決裁が行われた旨を主張する。

当審査会が実施機関に確認したところによれば、実施機関における庁内会議の事務運用としては、要綱等に基づき発足した対策本部会議、検討会、分科会など、報告書等を作成することまでを所掌する会議体の場合は別として、日々行われる事務的な会議や打合せに先立ち、どういった資料を使用するかにつき上司が口頭決裁をすることはなく、本件についても同様の取扱いであったとしている。

そうすると、実施機関が、本件申立てに関して要綱等に基づく会議体は設置していないと説明している中では、上記アと同様の理由により、随時に行う会議において第880号文書を資料として使用すること自体を文書に記録し、保存していない場合、特段不自然・不合理な点は認められない。

ウ 以上から、これら第880号文書の関連文書を本件文書として特定するよう求める審査請求人の主張は採用できない。

(3) 第880号文書以外の本件方針の決定に関する文書の存否

実施機関によれば、本件申立てについては、第880号文書を基に実施機関内部で検討が進められ、令和2年6月には本件方針が決定されたとしている。

当審査会の審査過程において、本件申立ての実施に係る決裁文書を見分したところ、その決裁日が同年7月2日であったことから、本件方針の決定に関する文書が作成されたとすれば、同年6月から同年7月2日までの間であったと考えられる。

この点、実施機関では平成18年度から文書管理システム（以下「システム」という。）が導入されており、システムに登録された文書の情報は、情報公開制

度の適正な運営に資するため一律に抽出され、最大で過去3年6か月分の文書件名等が市ウェブサイトで公表されていることから、現に公表されている令和2年6月から7月までの文書件名等を確認したところ、本件申立ての実施に係る決裁文書については確認できたものの、本件方針に係る本件文書は確認することができなかった。

さらに、システムに登録された文書が、本件申立ての実施に係る決裁文書を含めて一律に抽出・公表されている中で、本件方針の決定に関する文書だけを公表しない合理的な理由は見当たらず、その存在を認めるに足る事情もなく、そもそも、本件方針の決定は、本件申立ての意思決定ではなく、本件申立てを行うか否かの方向性の検討自体の決定にすぎず「決裁」ではないことにも鑑みれば、本件方針の決定に関する文書を作成又は取得していないとする実施機関の主張に特段不自然・不合理な点は認められない。

第4 結論

以上により、当審査会は、「第1 当審査会の結論」で述べたように答申する。

第5 高槻市情報公開審査会及び当審査会の処理経過は、次のとおりである。

高槻市情報公開審査会及び当審査会の処理経過

令和4年 9月 2日	・ 諮問書の受理
令和4年10月18日	・ 実施機関の弁明書の受理
令和4年11月 9日	・ 審査請求人の反論書の受理
令和4年12月 7日	・ 実施機関からの意見聴取
令和5年 1月18日	・ 審査請求人の意見陳述
令和5年 3月 9日	・ 審査
令和5年 5月26日	・ 審査
令和5年 7月26日	・ 審査
令和5年 9月15日	・ 答申