

新公審査答申（情）第32号
令和7年9月29日

新潟市長 様

新潟市公文書公開等審査会
会長 菊池 弘之

審査請求に関する諮問について（答申）

令和6年8月15日付け、新デジ第140号及び第141号で諮問のあった件について、次のとおり答申する。

第1 審査会の結論

新潟市長（以下「実施機関」という。）が令和6年3月13日付け新市情第108号の2により行った一部公開決定について、以下のように判断する。

1 「第3 審査請求人の主張」1について

文書不存在により非公開とした決定を取り消し、「情報公開事務の手引き」を本件請求の対象文書と特定し直し、公開決定を行うべきである。

2 「第3 審査請求人の主張」2について

一部公開とした決定を取り消し、情報公開請求及び実施状況に関する文書を本件請求の対象文書と特定し直し、再度公開非公開の決定を行うべきである。

第2 審査請求の経過

1 行政文書の公開請求

令和6年2月28日、審査請求人は、新潟市情報公開条例（以下「条例」という。）第5条の規定に基づき、実施機関に対し、別表の「請求文書」欄（以下「請求文書」という。）の1及び2の「請求の内容」欄に記載の情報公開請求（以下「本件請求」という。）をした。

2 実施機関の決定

令和6年3月13日、実施機関は、請求文書1については、別表の「理由」欄のとおり非公開（以下「本件決定1」という。）とし、請求文書2については、「令和4年度情報公開制度実施状況」及び「令和4年度情報公開請求一覧」（以下「本件対象文書」という。）として特定の上、別表の「理由」欄のとおり一部公開（以下「本件決定2」という。）とし、あわせて一部公開決定（以下「本件決定」という。）を行い、審査請求人に通知した。

3 審査請求

令和6年3月17日、審査請求人は、本件決定を不服として、本件決定1に対して審査請求（以下「本件審査請求1」という。）を行い、また、本件決定2に対して審査請求（以下「本件審査請求2」という。）を行った。

4 諮問

令和6年8月15日、実施機関は条例第12条第1項の規定に基づき、当審査会に本件審査請求1及び2について、それぞれ諮問した。

第3 審査請求人の主張

審査請求人が審査請求書及び反論書において主張する内容は、おおむね以下のとおりである。なお、審査請求人は、下記以外にも本件審査請求1及び2とは直接関係のない主張もしているが、当審査会の結論を左右するものではないため取り上げない。

1 本件決定1について

本件決定1は、請求文書1について、不存在を理由として非公開の決定を行っている。しかしながら、条例及び新潟市情報公開条例施行規則（以下「規則」という。）に基づく請求について、その請求を行う者は多数に及ぶものであり、その請求書の作成方法は複雑難易である。そうであるならば、請求者のために、当局がその方法等を説明した文書を作成していないとは到底考えられない。ここで、請求文書1の公開を求めた経緯について敷衍する。そのきっかけは、2024年2月28日に新潟市役所情報公開窓口における審査請求人と新潟市吏員との間のやり取りである。同日、審査請求人は、窓口において、情報公開請求をしようとしたものであるが、その請求書の作成方法が複雑難易であり、判然としない点があったため、新潟市吏員に対し、その作成の手引きの提供を求めた。新潟市吏員は、窓口にファイリングされた書類を持参し、その中の作成方法のマニュアルと思われるものを審査請求人に閲覧させたのである。その内容について、審査請求人は一瞥したのみであり記憶があまりないが、朱字の手書きの部分も存在していたことだけは鮮烈に記憶している。このとき提供された文書及び存在するのであれば同種のその他の文書を、改めて、条例に基づき、審査請求人は公開を請求したのが、請求文書1である。以上のように、情報提供においては、一定の文書を特定し閲覧させておきながら、情報公開請求においては不存在とするのは、率直に申し上げて意味が分からない。少なくとも、朱字の手書き部分が付加されたマニュアルの存在は、審査請求人は現認しているのであり、不存在により非公開とするのは理由がない。なお、付言すれば、請求書を受理する際のマニュアル等も、裏を返せば作成すべき請求書の内容を説明記載しているものであるから、請求文書1の範囲内と解すべきである。

弁明書によれば、情報公開請求人が閲覧すべき説明文書は作成していないという

ことであるが、情報公開請求人への説明の際に市吏員がよるべき文書である「情報公開事務の手引き」は作成しているとのことである。審査請求人は、説明する文書をも請求対象とし請求しているのである。「情報公開事務の手引き」は情報公開請求人に対しての説明のために作成された文書であることは明らかであり、この文書を特定した上で、公開決定すべきである。

2 本件決定2について

本件決定2は、請求文書2について、本件決定通知書6備考の記載によれば「R4年度情報公開実施状況」及び「R4年度情報公開請求一覧」を請求文書と特定し、これについては全面公開する趣旨であると思われる。しかしながら、請求文書2の記載から、この請求は、いわゆる統計資料のみを請求文書としているのではなく、条例に基づく実施状況が把握できる文書を広く請求対象としていることは明らかである。具体的には、情報公開請求書、それに対する決定通知書、審査請求書等により、請求部局、請求文書、公開の種類、不服申し立ての有無は把握することが可能であり、その全部が公開対象となるかは格別、請求文書2に含まれることは明らかである。決定通知書を作成する段階において稟議書等を作成しているのであれば、それによっても請求する情報を把握することは可能である。しかしながら、新潟市長は、請求文書2について、統計資料のみを対象としていると判断し、それ以外の文書を請求対象とはせず、特定を行わず非公開としているのであるから、この決定は不当である。以上の趣旨に則り、改めて請求文書2を特定した上で、公開決定することを求める。

条例第5条によれば、情報公開請求は実施機関に対して行うものとされており、新潟市「情報公開制度」によれば、実施機関とは、市長、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会、水道事業管理者、病院事業管理者、議会、土地開発公社である。審査請求人は、実施機関として、市長を特定し、市長に対して、2024年2月28日付で情報公開請求を行ったのが、本件審査案件である。ところで弁明書によれば、「情報公開請求書やそれに対する決定通知書、審査請求書等は、情報公開の決定を行った各所属で保有しているため、当課では他所属の文書を保有していない。」この「ことから、請求日時点において当課には審査請求人が求める2023年度分の文書は存在」しないとある。しかしながら、情報公開請求は、実施機関に対して行うものとされており、本件審査案件の請求実施機関は市長である。従って、文書の存在不存在は、市長が実施機関として管理保有しているかどうかの問題であり、課単位で管理保有しているかどうかは問われていない。それなのに、弁明書は、「当課では他所属の文書を保有していない」ことを理由として、文書不存在の決定を正当化しているが、これは、実施機関単位で公開についての決定を行うとする条例に反する主張である。そもそも、総務部総務課を担当課として審査請求人が自ら特定した事実もない。総務部総

務課以外の課が文書を保有しているとするれば、市長が担当部局の決定を誤ったということにはかならない。以上のように、市長が実施機関として管理保有している文書については、全てが本件請求文書であり、市長部局内の特定の課において管理保有していないことについては、文書不存在の理由にならないことは明らかである。ところで、審査請求人は、公開を請求する行政文書について、市長を実施機関とするものとは限定していない。従って、公開請求は、市長以外を実施機関とする文書についても及んでいる。仮に、市長以外の実施機関が文書を保有しているのであれば、規則第5条により、他の実施機関に請求を移送すべき事案でもある。なお、弁明書によれば、情報公開請求書やそれに対する決定通知書、審査請求書等については、課における文書の不存在のみを理由として非公開の決定をしたとのことであるから、それら文書が請求対象文書であることは、実施機関としての市長が自認しているものと解される。以上のことから、市長が管理保有する2022年度及び2023年度における情報公開請求書やそれに対する決定通知書、審査請求書等については、担当課に関わらず特定し、公開決定を行うべきであり、他の実施機関が当該文書を管理保有している可能性がある場合には、請求を移送すべき事案である。そうであるのに、そうしなかった一部公開決定には明らかな条例違反がある。

第4 実施機関の主張

実施機関が弁明書において主張する内容は、おおむね以下のとおりである。

1 本件決定1について

審査請求書の審査請求の理由の記載にあるように、総務課市政情報室での窓口対応の際に審査請求人から「請求書作成の手引き」の提供を求められたため、当課職員が関連性があると推測した資料として、「情報公開事務の手引き」を審査請求人に提示し閲覧に供した。しかしながら審査請求人が閲覧した「情報公開事務の手引き」は市職員向けに作成した条例の解釈と運用を中心に記載したものであり、審査請求人が求めている「請求書作成の手引き」とは異なる資料であったため、その場で同職員が審査請求人に対し、確認不足をお詫びした上で、請求書の作成方法については口頭で説明しており「請求書作成の手引き」の類は存在しない旨を説明している。また、審査請求人は審査請求書の審査請求の理由の中で付言として、請求書を受理する際のマニュアル等も、裏を返せば作成すべき請求書の内容を説明記載しているものであるから、請求文書1の範囲内と解すべきであるとしている。審査請求人が閲覧した「情報公開事務の手引き」の中に「請求書の記載内容の審査」という項目があるが、これは請求書を受け付ける職員に向けた留意事項を記したものであり、これをもって審査請求人が主張する請求文書1の範囲内とすることは拡大解釈であるとする。以上のことから、審査請求人が求める文書は存在せず、本決定は妥当であるとする。

2 本件決定2について

審査請求人が、情報公開請求書の請求の内容で述べている2022年度及び2023年度において条例に基づく情報公開請求及びその実施状況が把握できる文書に関しては、総務課が毎年作成している行政文書で概ね網羅されるものと考えている。同文書について、2022年度分は、既に作成済みであるが、2023年度分については、請求日時点で未作成であるため、該当する文書が存在しない状況にある。なお、同文書を作成する上で基礎資料となる情報公開請求書やそれに対する決定通知書、審査請求書等は、情報公開の決定を行った各所属で保有しているため、総務課では他所属の文書を保有していない。上記のことから、請求日時点において総務課には審査請求人が求める2023年度の文書は存在せず、本決定は妥当であるとする。

第5 審査会の判断

1 本件審査請求1及び2について

本件審査請求1及び2は、本件決定を行ったものの、審査請求人から、本件決定の取消しを求めてなされたものである。以下、本件決定の妥当性について検討を行う。

2 審査の併合について

諮問新デジ第140号及び第141号については、同一の審査請求人による一連の請求であると評価できることから、当審査会はこれを併合して審査することとした。

3 本件決定の妥当性について

(1) 本件決定1について

ア 実施機関の主張によると、「情報公開事務の手引き」は市職員向けに作成した条例の解釈と運用を中心に記載したものであり、審査請求人が求めている「請求書作成の手引き」の類は存在しないとしている。

しかし、審査請求人は、情報公開請求人への説明の際に市職員がよるべき文書である「情報公開事務の手引き」をも請求対象とし請求しており、朱字の手書き部分が付加されたマニュアルを現認していると主張している。

イ そこで、当審査会が実施機関に対し、どのようなものを審査請求人に提示したのかを確認したところ、「情報公開事務の手引き」の複写物（以下「複写物」という。）に、職員個人による朱字の書込み部分（以下「書込み部分」という。）が付加されたものであることが分かった。

そのため、複写物及び書込み部分の作成や利用の状況、保存方法等を確認したところ、複写物は「情報公開事務の手引き」とは別に職員が自己の執務のために利用するものであって、書込み部分は複写物に職員個人の判断で専ら自己

の職務の遂行の便宜のために書き留めたものであり、それを当該職員限りで自己の引き出し等で保存し、職員個人の判断で廃棄しているとのことであった。このことから、複写物及び書込み部分は、組織的に共用されたものとは認められず、条例第2条第1項の行政文書には該当しない。

ウ そこで、「情報公開事務の手引き」を当審査会が見分したところ、「1 情報公開条例の解釈と運用」のうち条例第8条の運用2に「(2) 請求書の記載内容の審査」の項目があり、その内容は請求書の記載内容の審査に当たっての留意点を示しているものであることから、市職員のみならず請求者にも参考になると認められるものであった。

エ また、当審査会が実施機関に対し、他に請求書作成の参考となる文書の有無を確認したところ、当時は作成していないとのことであった。

オ よって、「情報公開事務の手引き」を請求文書1の対象文書とすべきである。

(2) 本件決定2について

ア 実施機関の主張によると、総務課が毎年作成している行政文書で概ね網羅されるものと考え、2022年度分は作成済みであるが、2023年度分は請求時点で未作成のため2023年度分は存在せず、また、その基礎資料となる情報公開請求書、決定通知書、審査請求書等は総務課では保有していないとしている。

しかし、審査請求人は、いわゆる統計資料のみを請求しているのではなく、条例に基づく実施状況を広く請求対象とし、市長が実施機関として管理保有している文書について全てを請求しており、また、公開請求する行政文書について市長を実施機関とするものに限定しておらず、請求は市長以外を実施機関とする文書についても及んでいることから、仮に市長以外の実施機関が文書を保有しているのであれば、規則第5条により他の実施機関に請求を移送すべき事案であると主張している。

イ 当審査会において本件対象文書を見分するに、情報公開請求及び実施状況が把握できる統計資料及び一覧表であり、実施機関においてはこれらの資料のほかに請求文書2に関する文書を保有していることは何の疑いの余地もない。

ウ 審査請求人は、市長を実施機関として本件請求を行っており、総務課作成の文書とは限定していないこと、また、実施機関が管理保有する情報公開請求書やそれに対する決定通知書、審査請求書等を求めていることから、一部公開とした決定を取り消し、対象文書を特定し直し、再度公開非公開の決定を行うべきである。

エ なお、審査請求人は、情報公開請求は市長以外を実施機関とする文書にも及び、市長以外の実施機関が文書を保有しているのであれば規則第5条により請求を移送すべきとしている。

この点、規則に定める「事案の移送」とは、市長が請求に係る行政文書を保有している場合であって、かつ、当該文書が他の実施機関により作成されたものであるなど他の実施機関において公開決定等を行うことにつき正当な理由がある場合に可能なものである。

そうすると、そもそも市長が請求に係る行政文書を保有していない場合は移送の対象とならない。

4 結論

以上のことから、「第1 審査会の結論」のとおり答申する。

第6 審査会の開催経過

当審査会の開催経過の概要は、次のとおりである。

年 月 日	内容
令和 6 年 8 月 1 5 日	実施機関の諮問書を受理
令和 7 年 3 月 4 日	審査会開催（第1回）
令和 7 年 5 月 1 2 日	審査会開催（第2回）
令和 7 年 6 月 1 0 日	審査会開催（第3回）
令和 7 年 7 月 1 5 日	審査会開催（第4回）
令和 7 年 8 月 2 6 日	審査会開催（第5回）
令和 7 年 9 月 2 2 日	審査会開催（第6回）

（第3部会）

委員 菊池弘之、 委員 杵渕栄治

別表

請求 文書	請求の内容	決定	理由
1	条例 8 条、規則 2 条及び同別記様式 1 号に基づく請求書を作成及び提出（電磁的方法によるものを含む。）する際に、その方法等を記載又は説明する文書（電磁的記録を含む。）（手引き、作成例などが相当すると考えられるが、これに限定されない。）	非公開	情報公開請求書を作成及び提出する際の方法等を記載又は説明する文書を作成していないため。
2	2022 年度及び 23 年度において、条例に基づく情報公開請求及びその実施状況（請求件数、請求部局、請求文書、公開の種類[全面公開か否か等]及び不服申立ての有無等）が把握できる文書（電磁的記録を含む。）	一部公開	2023 年度分の実施状況等は、2024 年度の集計となり、請求日時点では作成していないため。