

答申個第105号
令和3年5月26日

京都市公営企業管理者 上下水道局長 様

京都市情報公開・個人情報保護審査会
会長 北村 和生
(事務局 総合企画局情報化推進室情報管理担当)

京都市個人情報保護条例第36条第1項の規定に基づく諮問について（答申）

令和2年6月11日付け上下管第152号をもって諮問のありました下記のことについて、別紙のとおり答申します。

記

質問状について取得，作成した文書の個人情報開示決定事案（諮問個第252号）

1 審査会の結論

処分庁が行った個人情報開示決定処分は妥当である。

2 審査請求の経過

- (1) 審査請求人は、令和2年4月27日に、処分庁に対して、京都市個人情報保護条例（以下「条例」という。）第14条第1項の規定に基づき、「自身が京都市上下水道局下水道部管理課に提出した質問状（令和2年4月17日提出）について、同課が取得、若しくは作成した文書」の開示を請求（以下「本件請求」という。）した。
- (2) 処分庁は、本件請求に係る公文書として、「質問状（令和2年4月17日収受）」（以下「本件公文書」という。）を特定したうえ、個人情報開示決定処分（以下「本件処分」という。）をし、令和2年5月12日付けで、その旨を審査請求人に通知した。
- (3) 審査請求人は、令和2年5月13日に、本件処分を不服として、行政不服審査法第2条の規定により、本件処分の取消しを求める審査請求をした。

3 審査請求の趣旨

審査請求の趣旨は、本件処分の取消しを求めるというものである。

4 処分庁の主張

弁明書及び審査会での職員の説明によると、処分庁の主張は、おおむね次のとおりであると認められる。

(1) 本件請求に至るまでの経過について

審査請求人は、本件公文書を発出する前々日にあたる令和2年4月15日に処分庁の担当部署である上下水道局下水道部管理課に自ら来庁し、本件公文書の内容と同様の質問をしている。

その際に、対応した職員が審査請求人の持参した写真を確認するとともに、聞き取りを行ったうえで、その場で回答した。

その後、処分庁は令和2年4月17日に審査請求人から送付された本件公文書である質問状を収受した。そして、令和2年4月27日に本件請求がなされたものである。

(2) 本件審査請求について

審査請求人は「実施機関は、質問状を受けて、回答するか否かを含めて内部で検討しなければならない、そうすると内部で作成した文書が存在するはず」と述べており、当該文書が存在する旨を主張している。

(3) 本件処分について

処分庁は、質問状の内容については、前回来庁された時に説明した内容と同様のものであったため、質問状を収受した旨及び前回と同様の説明を請求者に対して電話で行う旨を、課内で口頭にて情報共有したうえで、改めて審査請求人に対して同様の回答を行った。

本件については、既に来庁時に説明を行っているものであり、質問状を受け付けた際も、新たに文書等を作成しておらず、口頭にて前回来庁時に説明した内容と同様の説明をする旨を情報共有しているにすぎないものである。

したがって、一連の対応の中で処分庁が作成した文書は存在せず、また、審査請求人から提出された本件公文書以外に処分庁が取得した文書はない。

(4) 以上のとおり、本件処分に違法又は不当な点はない。

5 審査請求人の主張

審査請求書、反論書、再反論書並びに行政不服審査法及び京都市情報公開・個人情報保護審査会条例に基づく口頭意見陳述における審査請求人の主張によると、審査請求人の主張は、おおむね次のとおりであると認められる。

(1) 審査請求人は、京都市上下水道局に対して、令和2年4月16日付けで、質問状（令和2年4月17日提出）（以下、「質問状」という。）を郵送した。

(2) 実施機関は、質問状を受けて、回答するか否かを含めて内部で検討しなければならない、そうすると内部で作成した文書が存在するはずであり、更に内部文書を開示するか否かに関係なく、条例手続上、全部開示決定処分となることはあり得ない。

したがって、全部開示決定処分は不当であるから、実施機関は全部開示決定処分を取消したうえ、開示決定等を行うべきである。

(3) 審査請求人としては、実施機関は弁明書中にある質問状に対する回答内容すべてについて何ら一切文書を作成しないで、担当職員の記憶の中で検討を進めたうえに、更に口頭にて実施機関内で情報共有したうえで、審査請求人に対して口頭で説明した旨を主張していると思料する。

しかしながら、審査請求人は、弁明書中にある質問状に対する回答内容全てについて、一切文書を作成しないで検討したうえで情報共有することなど、行政庁に係る事務取扱手続きに適合しないだけでなく、人間の能力のうえでも不可能に近いと考える。

(4) 行政庁における事務手続きにおいて、文書で問い合わせた内容については、文書で回答することが原則であることは言うまでもない。そこで、行政庁に対して何らかの文書で問い合わせがあった場合、まず、担当行政庁として回答するか否かについて情報共有を含めて文書を作成したうえで検討しなければならないので、担当行政庁として回答するか否かに関わらず、少なくとも担当行政庁の責任者が最終的に押印した決裁文書等が存在しなければならない。更に、本件のように担当行政庁として回答する結論に至った場合、どのような内容でもって回答するかという検討をしなければならないので、以上の検討をした文書を作成したうえで、少なくとも担当行政庁の責任者が最終的に押印した決裁文書等が存在しなければならない。したがって、実施機関が何ら一切文書を作成しないという主張は荒唐無稽であり、極めて受け入れ難いものである。

(5) 審査請求人が行政不服審査法に基づく口頭意見陳述において、原処分庁に対して質問すると、文書が存在しない理由として、京都市公文書管理規則（以下、「管理規則」という。）6条1項但し書きの規定である「処理に係る事案が特に軽易なもの」に該当するという回答があった。

(6) ところで、管理規則6条1項において「意思決定に当たっては、公文書を作成するものとする。ただし、処理に係る事案が特に軽易なものにあつては、この限りでない。」と規定され、管理規則6条2項において「意思決定と同時に公文書を作成することが困難な場合にあつては、口頭により処理するものとし、事後速やかに公文書を作成するものとする。」と規定され、更には、管理規則6条の運用について、「局、室並びに区役所及び区役所支所の庶務担当課長宛て総務局総務部文書課長平成17年12月26日公文書管理の適正化等について（通知）」（以下、「公文書管理適正化通知」という。）の「2 公文書による意思決定の徹底」において、「公文書による意思決定は、正確性の確保、責任の明確化等のために必要とされ、開かれた公正な市政の

推進にとって、最も基本的な原則であるため、行政機関としての意思を決定するに当たっては、事前に公文書を作成して意思決定を行うよう徹底してください。また、緊急により意思決定と同時に公文書を作成することが困難な場合は、事後速やかに公文書を作成してください。なお、公文書を作成しなくてもよい場合は、事後に確認が必要とされず、公文書を作成しなくとも職務上支障が生じないなど特に軽易な場合だけです。」と規定されている。つまり、公文書は、原則、意思決定に当たって、管理規則6条1項の規定に基づき公文書を作成しなければならず、例外規定として、管理規則6条1項但し書きの規定である「処理に係る事案が特に軽易なもの」、つまり、公文書管理適正化通知でいう「事後に確認が必要とされず」且つ「公文書を作成しなくとも職務上支障が生じない」条件を満たすものに限り、公文書の作成が免除されると解される。

- (7) しかしながら、審査請求事件に係る弁明書の「(参考) 当該質問状における「接続ます」について」【別紙】に関する問題については、現在、京都簡易裁判所において事件化されており、公文書管理適正化通知でいう「事後に確認が必要とされず」且つ「公文書を作成しなくとも職務上支障が生じない」条件を満たすものとは到底言えず、よって、管理規則6条1項但し書きの規定である「処理に係る事案が特に軽易なもの」に該当しないことは明らかである。ところで、原処分庁は、審査請求事件に係る弁明書の「(参考) 当該質問状における「接続ます」について」【別紙】の内容について、京都簡易裁判所において事件化された経緯を当初から審査請求人と共有していた。更に言うならば、審査請求人は、原処分庁の職員に対して、審査請求事件に係る弁明書の「(参考) 当該質問状における「接続ます」について」【別紙】の内容について、管理規則6条1項本文の「意思決定」として取り扱わないのであれば、今後、京都市に対する審査請求及び訴訟に発展する旨も伝えていた。
- (8) したがって、原処分庁が、審査請求事件に係る弁明書の「(参考) 当該質問状における「接続ます」について」【別紙】の内容について、管理規則6条1項但し書きの規定である「処理に係る事案が特に軽易なもの」として取り扱ったという理由はあり得ない。これは、公文書管理適正化通知でいう「事後に確認が必要と」なり、且つ、「公文書を作成しな」と「職務上支障が生じ」るのみならず、今後京都市に対する審査請求及び訴訟に発展することからも容易に推認できる。
- (9) 仮に内部文書が存在したうえで、公開できない文書であった場合においても、全部開示決定処分ではなく、部分開示決定処分としなければならないので、全部開示決定処分を取消したうえで、開示決定等をしなければならない。

(10) 以上から、全部開示決定処分は何れの場合においても不当であるから、全部開示決定処分を取消したうえ、開示決定等を行うべきである。

(11) 但し、審査請求事件における行政不服審査法31条5項の規定に基づく質問の回答について、文書が存在しない理由として、管理規則6条1項但し書きの規定である「処理に係る事案が特に軽易なもの」に該当するという回答が誤りであった場合はその限りでない。つまり、原処分庁の職員が、審査請求事件の弁明書の「(参考) 当該質問状における「接続ます」について」の内容において、審査請求人に対する回答として、「その様な重要な案件（訴訟が関係する案件のこと）に対しては尚更文書を作成しないで、口頭で対応します。」及び何度も重要な案件と認めつつ「文書は絶対に作成しません。」等の方針で敢えて文書を作成しなかった場合はその限りではない。

6 審査会の判断

当審査会は、処分庁の主張及び審査請求人の主張を基に審議し、次のとおり判断する。

(1) 本件請求にかかる文書について

ア 本件請求は、審査請求人が「自身が京都市上下水道局下水道部管理課に提出した質問状（令和2年4月17日提出）について、同課が取得、若しくは作成した文書」の開示を請求したものである。これに対し、処分庁は、審査請求人が処分庁に対して令和2年4月17日に提出した質問状（本件公文書）のみを特定し、審査請求人に開示した。

イ 審査請求人は、自身が質問した内容は、現在京都簡易裁判所において争われている事件に関わるもので、その経緯を処分庁に伝えていたことから、管理規則第6条の規定に照らせば、質問状（本件公文書）に対する回答の意思決定に当たっては公文書を作成する必要のない軽易なものとして取り扱うことはあり得ず、処分庁は内部で回答について検討した文書を作成しているはずであると主張している。

ウ 一方、処分庁は、本件公文書に記載されている質問内容については、本件公文書を收受する前々日に審査請求人が自ら来庁し処分庁に説明を求めた内容と同一であり、また、既にその場で職員が回答を行っていたことから、本件公文書に対する回答をするに際して文書を作成する必要はないと判断し、来庁時と同様の回答を口頭にて行ったとしている。

(2) 本件処分について

ア このように、本件審査請求の争点は、本件請求に対して処分庁が特定すべき公文書が本件公文書以外に存在するか否かであるから、当審査会は、この点について以下検討する。

イ 管理規則第6条第1項では、公文書の作成について「意思決定に当たっては、公文書を作成するものとする。ただし、処理に係る事案が特に軽易なものにあつては、この限りでない。」と規定している。

また、公文書管理適正化通知において、「事案が特に軽易なもの」とは、「事後に確認が必要とされるものではなく、文書を作成しなくとも職務上支障が生じない場合」と示されている。

ウ 当審査会が、質問状（本件公文書）に対する回答を行うに当たって文書の作成を必要としない事案であると処分庁が判断した理由について、諮問庁にその詳細を確認したところ、次のような説明があった。

本件公文書における審査請求人からの質問内容は、特定の接続ますについて、その上部の利用状況に対する違法性の有無についてであったが、処分庁の関与範囲は、接続ますそのものの構造、材質、工事の方法であり、その上部の利用については所有者の判断に委ねられており、処分庁は違法性の有無を回答すべき立場にないものであったためである。このことについては、審査請求人が直接来庁した際にも既に説明している。

エ さらに、市民や事業者からの一般的な問合せに対する処分庁の対応記録等の作成について確認したところ、次のような説明があった。

例えば下水道工事に関する問合せなどにおいて、工事内容や助成制度など処分庁の事務事業としての対応が引き続き見込まれる場合などには、当該問合せに対する対応を記録するが、一般的な問合せで、かつ処分庁の事務事業としての対応が見込まれないような場合は、対応記録等の文書を作成していない。

オ 当審査会は、回答すべき内容は既に口頭で回答済みであること、そもそも処分庁が回答すべき立場にないこと、処分庁の事務事業としての対応が見込まれないと考えられることから本件公文書に対する回答の際に公文書を作成していないとする処分庁の説明には、特段不合理な点はないと考える。

カ また、処分庁及び審査請求人の主張を精査したところ、本件公文書以外に本件請求の対象とすべき公文書が存在すると確信するに足る事実も特に見いだせなかった。

(3) 結論

以上により、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

(参 考)

1 審議の経過

令和2年	6月11日	諮問
	7月13日	諮問庁からの弁明書の提出
	7月21日	審査請求人からの反論書の提出
令和3年	1月19日	諮問庁からの口頭意見陳述記録書の提出 (令和2年12月18日開催)
	1月29日	諮問庁の職員の口頭理由説明(令和2年度第7回会議)
	4月14日	審査請求人の口頭意見陳述(令和3年度第1回会議)
	5月26日	審議(令和3年度第2回会議)

2 本件諮問について調査及び審議を行った部会

第2部会(部会長 毛利 透)