

練情審査発第3号

平成25年4月19日

練馬区長 殿

練馬区情報公開および個人情報保護審査会

公文書非公開決定（不存在）に対する異議申立ての審査について（答申）

平成24年9月24日付け24練総情第797号で諮問（諮問第57号）を受けた「23練企企第10096号文書」の不存在による非公開決定に対する異議申立てについて、当審査会は、審査の結果を別紙のとおり答申いたします。

（答申第42号）

答申書（答申第 42 号）

1 審査会の結論

練馬区長(以下「実施機関」という。)が、平成 24 年 5 月 29 日付け第 120514000001-2 号で行った「23 練企企第 10096 号文書」(以下「本件公文書」という。)に係る公文書公開請求について行った不存在を理由とする非公開決定(以下「本件処分」という。)は、練馬区情報公開条例(平成 13 年 10 月練馬区条例第 61 号。以下「公開条例」という。)上、適法かつ妥当であり、取り消す必要はない。

2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、異議申立人が平成 24 年 5 月 14 日付で行った本件公文書の公開請求に対し、同年 5 月 29 日付けで実施機関が行った本件処分の取消しおよび公開決定処分への変更を求めるというものである。

3 異議申立人の主張の要旨

異議申立人は、異議申立書、意見書および口頭意見陳述において本件異議申立てに至る経過および理由を述べた上で、おおむねつぎのように主張している。

(1)本件請求について

ア 異議申立人は、本件請求に先立ち、練馬区個人情報保護条例(平成 12 年 3 月練馬区条例第 79 号)に基づく自己情報の開示請求により、練馬区長が委嘱する特定の諮問機関(以下「諮問機関」という。)の委員辞任に係る公文書(平成 24 年 3 月 7 日決定 23 練企企第 10095 号、以下「自己の辞任に係る起案文書」という。)の開示を受けた。

イ 本件請求は、異議申立人が自己の辞任に係る起案文書の前後に作成された文書について、その内容を確認するために文書番号(「23 練企企第 10094 号」および「23 練企企第 10096 号」)を指定し、公開条例に基づき公文書の公開を求めたものである。

(2)本件処分が違法または不当であるとする理由

ア 本件請求に対し、実施機関から「23 練企企第 10094 号」文書は公開を受けたが、「23 練企企第 10096 号」の本件公文書については、不存在を理由に公開されなかった。

イ この点について、異議申立人としては、以下に述べるように実施機関による意

図的な非公開決定の作為が存在するとの思いに至ったため異議申立てを行ったものである。

ウ 本件処分の理由に関する総務部情報公開課および請求対象文書を所管する企画部経営改革担当課の当該文書番号は取得（使用）されておらず、その理由は不明である、誰が起案しようとしたのかはわからない、総務部文書法務課（文書管理システム（以下「システム」という。）を所管。）に問い合わせをしているなどとする当初の説明は非常に不自然と考える。その後、非公開理由説明書において実施機関が主張した理由も、すべて練馬区のシステムの不備に係る問題であり、区民の責任ではありえない。

エ また、自己の辞任に係る起案文書の起案日が平成 24 年 2 月 13 日と記されているところ、その直前の文書番号である「23 練企企第 10094 号」文書の起案日は同年 2 月 28 日となっており、このことから自己の辞任に係る起案文書が実際に起案されたのは、少なくとも同月 28 日以降であることは明白である。場合によっては、日付が改ざんされた公文書偽造罪に該当する。

オ 実際に自己の辞任に係る起案文書が起案されたと推定される同月 28 日は諮問機関の会議の最後の開催日であり、さらには同時期に区議会が開催されていることなどから、異議申立人の辞任が諮問機関の会議や議会において問題化するのを恐れ、その懸念がなくなるのを待って起案された可能性が強く疑われる。そこに何らかの意図があるのであれば、公務員の行為として看過することはできない。

カ 公文書管理法が成立しているが、練馬区長以下職員が果たして同法の趣旨をよく理解し、公文書管理の適切な運用に努めているか甚だ疑問であり、不適切な公文書管理に対する実際の過去の事案では、地方公務員法第 29 条に基づく懲戒処分や公文書等毀棄罪が適用されるものである。

キ 本件申立てに係る審査においては、本件処分の妥当性のみならず、練馬区の公文書管理について区民に疑念を生じさせることのないよう改善点があれば答申願うとともに異議申立人としては、区職員の公文書作成に係る意識の改革を求めるところである。

ク なお、異議申立人は、本件処分に関係して以下の件について実施機関に対して調査または説明を求めたい。

異議申立人が平成 24 年 8 月 24 日付けで実施機関あてに配達証明郵便を送付したところ、郵便物等配達証明書が 2 通送られてきた。この件について、単なる

人為的ミスによるものなのか、練馬区側からの何らかの働きかけがあったものなのかどうか。

実施機関は、自己の辞任に係る起案文書の処理過程の説明において、辞表に付記された内容に事実誤認と思われる記述があり修正を依頼したと主張するが、どこが事実誤認であるのか。なお、異議申立人は、当該修正依頼に応じたことはなく、異議申立人の回答を待っていることにより、事務処理を保留したとは欺瞞に満ちた理由である。

4 実施機関の説明の要旨

上記異議申立人の主張に対し、実施機関は、非公開理由説明書において本件公文書を非公開とした理由についてつぎのように説明している。

(1) 非公開とした理由について

ア 実施機関における文書管理は、原則、システムによって電子的に目録を管理するとともに、文書自体については、電子決裁を行ったものは同システム内に電子的に、また、紙文書により決裁を行ったものは所定の保管場所で当該紙文書を保管・保存をしている。

イ 本件公開請求を受け、実施機関はシステムの目録検索機能により、本件公文書を検索したところ、当該文書番号については、該当するデータがないとの結果を確認した。

ウ 要因としては、通常、番号が第1号から順番に付されて起案がなされる場所、保存文書の目録上、当該文書番号が欠番となっているためであり、このような欠番が発生するのは、以下のような場合が考えられる。

起案作成の際、番号を取得したが、当該起案をシステム上、一時保存をすることなく、処理を中断してしまった場合。

起案処理をするため、番号を予約したが、結果的に当該年度内に使用しなかった場合。

エ 現行のシステムにおいては、一時保存しているもの、もしくは決裁を受けて保存されたもの以外は検索機能によってその内容が確認できないため、欠番の理由を個別に特定することはできない。いずれにしても、システムにおいて当該文書番号を使用して文書が起案され、また、決裁を受けて保存されたという事実はないということであり、本件公文書を現に管理しておらず、不存在であるため、公開条例第11条第2項の規定に該当することから本件処分を行ったものである。

(2)意図的な非公開決定の作為が存在すると思われるとの主張について

ア 本件処分の理由については、4(1)において説明したとおりであり、実施機関には意図的な非公開決定の作為など存在しない。また、文書事務に関し、異議申立人が言うような非違行為は一切行っていない。

イ なお、文書番号は、システムによって付番されるものであるから、当該文書番号の文書がシステムの目録以外で管理され、保存されていることはない。また、決裁を受けて一旦保存された文書は、その後一切職員（管理職を含む。）が修正や削除等ができないようになっており、目録を操作し隠ぺいするようなこともできないシステムであることを念のため申し添える。

(3)自己の辞任に係る起案文書について、日付が改ざんされた疑いがあるとの主張について

ア 当該文書は本件処分とは関係がなく、また、その判断を左右するものではないが、実施機関としては一切不適正な処理は行っていないため、以下に当該文書の処理経過について説明する。

イ 平成24年2月13日に異議申立人の辞表が郵送により、実施機関に到達したことを受け、翌14日に諮問機関の事務局を務める主管課長が異議申立人に架電し、慰留したが、辞意は固く、辞任の日付は辞表に記載された同年2月11日とすることを確認した。

ウ また、その際、辞表に付記された内容に事実誤認と思われる記述があったことから、異議申立人に対して当該部分の修正を依頼したところ、二、三日考えるとのことであったため、その回答を待つこととし、しばらくの間、事務処理を保留することとした。

エ しかしながら、その後異議申立人からの回答がなく、修正の意思はないものと判断し、同年2月28日に開催された諮問機関の会議において、異議申立人が辞表を提出し、辞任した旨の報告を行ったことを機に、辞表が到達した本来の日付である同年2月13日付けにて收受手続を行い、起案処理をしたものである。

(4) 異議申立人に郵便物等配達証明書が2通届いた件について

郵便物等配達証明書については、郵便事業者が発行するものであり、その事務に実施機関が関与する権限も余地もなく、このことについては、郵便事業者に照会願いたい。

(5) その他の主張について

異議申立人のその他の主張についても公文書公開制度における本件処分とは直接関係のないものであり、公開の可否判断を左右するものではないが、区政に対する意見として承る。

5 当審査会の判断理由

当審査会の審査結果は、つぎのとおりである。

(1)判断に当たっての前提

当審査会は、練馬区情報公開および個人情報保護審査会条例（平成12年3月練馬区条例第81号）第1条の規定に基づき設置されたもので、実施機関による公文書非公開等決定に対し異議申立てがあった場合において、公開条例第18条の規定に基づき実施機関の諮問に応じ、その非公開等決定が公開条例の解釈運用を誤ったものであるか否かについて審査して実施機関に答申する機関である。したがって当審査会は、本件処分の是非を公開条例に則して判断するものである。

(2)本件公文書の不存在について

ア 公開条例第11条第2項は、公開請求に係る公文書の全部を公開しないとき、つまり非公開決定をしたときは、書面により公開請求者に通知するとともに同条第3項の規定に基づきその理由を明記すると定める。なお、非公開決定をする場合には、公開請求に係る公文書を管理していないとき、つまり公文書が存在しない場合も含むものと規定している。

イ 実施機関は、上記規定に基づき、公文書の不存在を理由に本件処分を行っているため、本件諮問事案の審査にあたっては本件公文書が存在するの否かの事実認定によって、その適否について判断する。

ウ まず、審査会としては、双方の主張に鑑み、審査する前提として練馬区におけるシステムについて確認する必要があると考え、実際に当該システムによる文書事務がどのように行われているのか実地検分を行った。

エ 実地検分においては、当該システムにおける文書番号の付与の仕方や、作成途中で中止した場合、その間、職場においては他の職員らが次々と文書を起案していく中で新たな文書番号の付与が進んでいき、結果的に中止した起案に付される予定であった文書番号は使用されずに欠番になる状態を確認した。

オ その結果、本件請求に係る文書番号を用いて文書を作成していない、つまり物理的に本件公文書は存在しないとする実施機関の説明に不合理な点は認められず、また、本件公文書を作成または取得していることをうかがわせる特段の事情も認

められなかった。

カ 一方、異議申立人は、欠番が生じること、作成を中止した場合の起案者やその内容がシステムにおいて確認できないことについて、文書管理上、問題である旨主張する。確かに、適正な文書管理は、公文書公開制度を運用するうえで重要な事項ではあるが、同制度の趣旨を鑑みれば、途中で作成を中止したものまでも管理が求められているとまでは言えないものとする。

キ むしろ、当審査会としては、実地検分において、当該システムは、決裁済文書がその後に職員によって修正や削除などの不正な操作ができないよう必要な措置が講じられていることを確認している。

ク 以上のとおり、本件公文書を不存在とする実施機関の説明に不合理な点は認められないことから、当審査会は、実施機関が行った本件処分は妥当なものであり、取り消す必要はないものとする。

ケ なお、異議申立人のその他の主張については、区政運営に対する意見や本件公文書とは別の文書について実施機関に対して調査・説明を求めるものであり、当審査会が本件処分の妥当性を審査するうえで、その判断を左右するものではない。

6 審査会の処理経過

本件異議申立てに関する当審査会の主な処理経過は、別紙のとおりである。

以 上

【別紙】

審 査 年 月 日	処 理 経 過
平成24年 7月 3日	・ 異議申立書の到達
7月19日	・ 異議申立書に係る補正書到達により、異議申立書を7月3日付けで受理
9月24日 (第7期第6回審査会)	・ 本件異議申立てについて審査手続開始決定 ・ 実施機関へ非公開理由説明書の提出要求
10月11日	・ 非公開理由説明書を受理
10月22日 (第7期第7回審査会)	・ 非公開理由説明書の審査
10月22日	・ 異議申立人に非公開理由説明書の送付と意見書提出の要請
	・ 異議申立人に口頭意見陳述の希望について照会
11月 8日	・ 異議申立人の意見書および口頭意見陳述申立書を受理 ・ 実施機関へ意見書を送付
11月16日 (第7期第8回審査会)	・ 意見書の審査
平成25年 1月24日 (第7期第9回審査会)	・ 実地検分の実施(公文書管理システムについて)
3月 4日 (第7期第10回審査会)	・ 口頭意見陳述の実施
4月19日 (第7期第11回審査会)	・ 争点の審査と答申内容の検討
	・ 答申文の作成
	・ 練馬区長(実施機関)への答申