

茨木市情報公開審査会

答 申 書

令和3年12月21日

茨情審答申第40号

茨木市情報公開審査会

## 第1 審査会の結論

茨木市長（以下「実施機関」という。）が令和3年3月3日付けで審査請求人に対して行った公文書不存在による非公開決定は、妥当である。

## 第2 審査請求の経過

### 1 審査請求人による公開請求

審査請求人は、令和3年2月19日、茨木市情報公開条例（平成15年茨木市条例第35号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定により、「2月15日に開催された『茨木市病院誘致あり方検討委員会』宛ての市長からの諮問書」の公開を求め、実施機関に対して公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

### 2 公文書不存在による非公開決定処分

実施機関は、令和3年3月3日、本件請求に対し、公文書を保有していない理由を「茨木市病院誘致あり方検討委員会は、市長の諮問機関として、議題とされた事項について審議を行っており、同委員会宛ての諮問書は作成していないことから、公開請求に係る公文書を保有していない。」と示した上で、公文書不存在による非公開決定通知書（茨企第1823-001号）をもって、公文書不存在による非公開決定処分（以下「本件処分」という。）を行い、審査請求人に通知した。

### 3 実施機関に対する審査請求

審査請求人は、令和3年3月9日、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定により、本件処分を不服として、実施機関に対し、茨木市長が茨木市病院誘致あり方検討委員会（以下「委員会」という。）に発出した諮問文の公開を求める旨の審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

### 4 審査会への諮問

実施機関は、令和3年4月16日、条例第20条第1項の規定により、本件審査請求について、茨木市情報公開審査会（以下「審査会」という。）に諮問した。

### 5 審査会の対応等

#### (1) 実施機関からの弁明書の提出

実施機関は、行政不服審査法第9条第3項の規定により読み替えて適用する同法第29条第2項及び第5項の規定により、令和3年5月19日付けで弁明書を作成し、同月21日、審査請求人に送付するとともに、その写しを審査会に提出した。

#### (2) 審査請求人からの反論書の提出

審査請求人は、行政不服審査法第9条第3項の規定により読み替えて適用する同法第30条第1項の規定により、令和3年6月14日付け（令和3年6月15日受付）で実施機関に対して反論書（求釈明を含む。）を提出し、実施機関は、同月18日、その写しを審査会に提出した。

#### (3) 審査請求人からの求釈明に対する実施機関からの物件（書類）及び回答書の提

出

実施機関は、反論書に記載された求釈明に対し、令和3年6月30日付けで「物件（書類）の提出等及び質問への回答について」を作成し、令和3年7月7日、審査請求人にその写しを送付するとともに、審査会に同文書及び物件（書類）の写しを提出した。

(4) 審査請求人からの物件（書類）の交付申請及び実施機関からの交付

審査請求人は、令和3年8月16日付けで、実施機関に行政不服審査関係書面の写し等交付等申請書を提出し、令和3年8月23日に上記(3)の物件（書類）「第1回茨木市病院誘致あり方検討委員会について（起案書 令和3年2月12日決裁 茨企第1763号）」（資料4及び資料5を除く。）の交付を受けた。

(5) 実施機関の職員からの理由説明

審査会は、令和3年7月14日、実施機関の職員から口頭による説明を聴いた。

(6) 審査請求人からの陳述書の提出

審査請求人は、令和3年11月1日、陳述書を審査会に提出した。

### 第3 審査請求の趣旨及び主張要旨

#### 1 審査請求書における主張

審査請求人は、審査請求書において、茨木市長が委員会に発出した諮問文の公開を求め、その理由を次のように主張した。

(1) 委員会は、「茨木市病院誘致あり方検討委員会規則」（令和2年12月22日制定）第2条において、「市長の諮問に応じ、…意見を述べるものとする。」と規定されている。

(2) 従って、2021年2月15日に開催された委員会は本規則にのっとり市長からの諮問が発出されているはずである。

(3) ゆえに、委員会が開催されている以上、「諮問文」は存在しているはずである。

(4) 万一、諮問文なく委員会が開催されたとすれば明確な規則違反であり、あり得ない話である。

(5) 現に、令和2年11月19日開催の「茨木市立幼稚園のあり方検討委員会」では、市長からの諮問が発出されている。

(6) よって、存在しているべき諮問文の開示を求めるものである。

#### 2 反論書における主張

また、審査請求人は、反論書において、次のように主張した。

(1) そもそも行政における諮問機関は、当該行政庁から諮問を受けて活動する位置付けになっている。

(2) 通常、行政庁では、具体的諮問内容を内部で意思決定した後、諮問文を作成、決裁を経て諮問機関に諮られる。

- (3) しかるに、本件事案について、行政庁は「諮問文」を作成していないと答弁している。
- (4) しかも、このような「諮問文」を作成しないイレギュラーな運営について、作成しなかった、あるいはできなかつた理由や事情の説明が一言も言及されていない。
- (5) これでは、「諮問文」を作成すべき行政手続を軽んじ、作成する・しないが恣意的に行われ、行政の公正性や公平性が担保されない。
- (6) 「諮問文」を作成する・しないについて行政の裁量であるというのであれば、作成の是非を判断する基準が存在するはずであり、ぜひ教示してほしい。
- (7) 当該諮問機関の開催に当たり、いついかなる形で諮問内容の伝達が行われたのか？明確な記録が存在していない。公文書管理法令上由々しき問題といえる。
- (8) これまでの事案経過を俯瞰するに、茨木市におけるコンプライアンスの欠如とガバナンス不足が顕著であると言わざるを得ない。
- (9) 茨木市の行政におけるコンプライアンスの欠如を厳しく糾弾する「答申」を求める。

### 3 陳述書における主張

さらに、審査請求人は、陳述書において、次のように主張した。

- (1) 行政の附属機関である委員会や審議会等を傍聴する中で、茨木市の公文書管理が情報公開云々以前の由々しき事態であることに直面した。
- (2) 茨木市の附属機関は、「茨木市附属機関設置条例」に基づき設置されている。そして全ての附属機関は、規則の第2条（職務）において「委員会は、市長の諮問に応じ、…その担任する事務について、意見を述べるものとする。」と明記している。会議は、市長の諮問により開催される取り付けとなっている。

今年3月、私は複数の茨木市附属機関の審議会等を傍聴した。そのとき、会議によりその仕切りの様子が異なっていることに気が付いた。

私が傍聴したある附属機関では、会議の初頭に、市長（代理）から委員長に「諮問書」の手交があった。ところが別の附属機関では、「諮問書」の手交も口頭での伝達もなく会議が進行した。この附属機関は市長の諮問がなされないまま規則違反の状況で会議が執り行われた。

- (3) 異なった附属機関の仕切りがなされていたので、諮問がなかった会議の諮問書を情報公開請求した。結果は「不存在による非公開処分」、理由は「作成していないから」というものだった。

あるべきものがつくられていないという非公開理由だったので、茨木市情報公開審査会に審査請求した次第である。

私の審査請求申立書での求釈明に対する市の答弁書では、「作っていないから無い」というのみで、そこには作成すべきところを作成できなかった特段の事情

についての合理的説明も見受けられず、行政の「文書主義」をまったく省みていない納得できない内容だった。

(4) 文書作成は職務の一環であるという認識が茨木市の弁明書から感じられなかったため、全附属機関の開催等に関する過去5年間の資料を公開請求した結果、半数以上の附属機関が作成すべき諮問書を日常的に作成せずに平然と運用されている事態が明らかとなった。

(5) 総務部総務課作成の「文書事務について」の第4編に公文書の例として諮問書及び答申書が記載されている。にもかかわらず、諮問書や答申書が存在していないのは？なぜ、「規則」にも明記された「諮問書」を作成してこなかったのか？「答申書」を受けてこなかったのか？作らないのが当たり前と言わんばかりに、不存在の合理的説明をしない茨木市のコンプライアンスのレベルに慄然とする思いである。また今日までこの状況を放置してきた茨木市のガバナンスにも強烈な不安を抱いている。

(6) 茨木市では、作成されるべき文書が作成されていないのだから、情報公開制度そのものがまったく機能しない状態になっている。

情報公開制度の趣旨の1つとして、「現在及び過去の施策を振り返り、検証するために文書を適切に管理し、保存する」がある。この制度は、文書が作成される、されているという「文書主義」が前提となっている。ところが、茨木市の大半の附属機関においては、作られているはずの「諮問書」も「答申書」もない。この状況では、情報公開請求自体が成り立たず、条例で「知る権利」が保障されているといっても、作成されているべき文書がなければ、諸施策の検証ができず、行政の説明責任も果たせず、行政の正当性が担保されない。市民の「知る権利」がないがしろにされている。

(7) 茨木市の全附属機関に関して今回開示された情報により明らかとなった茨木市の公文書管理に対するコンプライアンスとガバナンスについて、私が懸念する実態を以下に述べる。

ア 今回全ての附属機関について会議開催の決裁文書を公開請求した結果、「保存期間1年のため廃棄により不存在」を理由に非公開処分とするものがあつた。

ところが他の同種の文書では、保存期間が1年～5年とバラバラの扱いとなっていた。

イ 部分公開の在り方においても、文章中のプライバシー情報を詳細に峻別した市民の権利を十分に尊重した部分公開正統派もあれば、国会でも問題となったページ一面墨べったりのいわゆる「のり弁方式」による情報公開制度の本旨を全く否定して「とりあえず部分公開」を装った対応もあつた。

茨木市の「のり弁方式」による部分公開は開示可能な部分を精査したという痕跡が見られず、市民の知る権利の尊重という条例の目的を逸脱している。と

りあえず「のり弁非公開」とする市民の知る権利をないがしろにしている行政の悪意ある背信行為である。

ウ 茨木市では、文書作成の形式や作成した文書の取扱い・管理に関する条例や規則はあるが、肝心かなめの文書作成を義務付けた規範が（私の調べた範囲において）定められていない。「文書事務について」においては、文書の作成義務に関する規定が見当たらない。ゆえに実務担当者は、特段の事情もないまま裁量により作成されるべき文書を漫然と作成しない実情となっているようである。

エ 茨木市では年度ごとに諸政策や事業について行政評価を実施しているが、文書の作成や管理等の基礎的業務に関するコンプライアンスが希薄であるため、文書作成や管理に関するチェックすらされておらず、ガバナンス不在と言わざるを得ない。

(8) 情報公開制度の趣旨には、現在及び過去の施策を振り返り検証する資料に資するため文書を適切に管理し保存することがある。この機能は文書が作成される、されていることが前提としてある。いわゆる行政の「文書主義」である。

今回多くの附属機関において作成すべき「諮問書」も「答申書」も作成されていない実態が明らかとなった。この状況では、いくら「知る権利」が保障されているといっても、暖簾に腕押し状況にすぎない。

作成されるべき文書が作成されなければ、情報公開制度の趣旨である行政施策の経緯の検証ができず、行政の正当性が担保されなくなるからである。

今回の事案によって、やるべきことをやってこなかった茨木市の実務実態により情報公開云々以前の文書不作成という重大な事象があらさまとなった。

文書不作成は、市民の市政に対する信頼を大きく毀損する由々しき事態である。

作成すべき文書を作成せず、いかにして行政の説明責任を果たせるというのか？

文書不作成は、現在暮らしている私たち及び未来を生きる市民への背信行為である。

審査会には、このような茨木市のガバナンスの怠慢を指弾し、コンプライアンスの向上及び強化を促す答申をされるよう要望する。

#### 第4 実施機関の主張要旨

実施機関は、本件処分は妥当であるとして、弁明書及び口頭による理由の説明により、次のように主張した。

##### 1 本件処分内容及び理由

本件処分は、実施機関が本件請求に対し、委員会は、市長の諮問機関として、議題とされた事項について審議を行っており、委員会宛ての諮問書は作成していない

ことから、本件請求に係る公文書を保有していないため、公文書不存在による非公開決定処分を行ったものである。

## 2 本件処分に関する審査請求人の主張に対する実施機関の弁明

次の理由により、実施機関が行った本件処分は、妥当である。

### (1) 本件請求に係る公文書の不存在について

本件請求は、委員会宛ての市長からの諮問書の公開を求めるものである。

しかし、実施機関は委員会の意見を聴くに当たり諮問書は作成しておらず、委員会は、市長の諮問機関として議題とされた事項について審議を行ったものであり、諮問書は存在しない。

仮に諮問書が存在するとすれば、令和3年2月15日に開催した委員会の第1回目の会議において、その写しが資料として委員に配布されたと考えられるが、当該会議において委員に配布した資料は、当該会議の次第にもあるとおり、「委員名簿」、「病院誘致あり方検討委員会規則」、「茨木市審議会等の会議の公開に関する指針」、「茨木市及び周辺圏域の詳細分析・将来予測及び必要となる医療機能の分析結果」及び「病院誘致に係る医療機関への聞き取り調査について」のみであり、諮問書は含まれていない。

### (2) 茨木市病院誘致あり方検討委員会規則の規定について

審査請求人は、茨木市病院誘致あり方検討委員会規則（令和2年茨木市規則第60号）第2条において「委員会は、市長の諮問に応じ、…意見を述べるものとする。」と規定されていることを根拠に「諮問文は存在しているはずである」と主張している。

この点について実施機関は、当該規定について、委員会は、「発意により」意見を述べるのではなく、「市長の求めに応じ」意見を述べる機関であることを定める趣旨の規定であって、市長が委員会の意見を聴くに当たり、必ず「諮問書」を発出しなければならないことを定めたものではないと解している。

## 第5 審査会の判断

### 1 条例の基本的な考え方について

条例は、「地方自治の本旨にのっとり、市民の知る権利を尊重し、公文書の公開を請求する権利を明らかにすること等により、実施機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって市政について市民に説明する責務が全うされるようにするとともに、市民の理解と参加の下に公正で開かれた市政の推進に寄与することを目的」として制定されたものであり（第1条）、公開の原則に基づき適正に解釈・運用されなければならない。

審査会は、この公開の原則を基本として条例を解釈し、判断するものである。

### 2 本件審査請求について

本件請求は、審査請求人が「2月15日に開催された『茨木市病院誘致あり方検討委員会』宛ての市長からの諮問書」の公開を求めたものである。

実施機関は、委員会は、市長の諮問機関として、議題とされた事項について審議を行っており、委員会宛ての諮問書は作成していないことから、本件請求に係る公文書を保有していないとして、本件処分を行った。

これに対し、審査請求人は、「茨木市病院誘致あり方検討委員会規則」にのっとり市長からの諮問書が発出されているはずであり、委員会が開催されている以上、諮問書は存在しているはずであると、当該諮問書の公開を求める旨の本件審査請求を行ったものである。

### 3 本件請求に係る公文書の存否について

本件審査請求の対象となる本件処分は、本件請求に係る公文書である委員会宛ての市長からの諮問書について不存在による非公開決定を行ったものであることから、審査会においては、当該諮問書が存在するか否かについて検討する。

審査請求人は、審査請求書において「委員会は、『茨木市病院誘致あり方検討委員会規則』（令和2年12月22日制定）第2条において、「市長の諮問に応じ、…意見を述べるものとする。」と規定されている。従って、2021年2月15日に開催された「茨木市病院誘致あり方検討委員会」は本規則に則って市長からの諮問が発出されているはずである。ゆえに、当該委員会が開催されている以上、「諮問文」は存在しているはずである。」と主張している。

一方、実施機関は、「委員会の意見を聴くに当たり諮問書は作成しておらず、委員会は、市長の諮問機関として議題とされた事項について審議を行ったものであり、諮問書は存在しない。仮に諮問書が存在するとすれば、令和3年2月15日に開催した委員会の第1回目の会議において、その写しが資料として委員に配布されたと考えられるが、当該会議において委員に配布した資料は、当該会議の次第にもあるとおり、…諮問書は含まれていない。」、「…当該規定について、委員会は、「発意により」意見を述べるのではなく、「市長の求めに応じ」意見を述べる機関であることを定める趣旨の規定であって、市長が委員会の意見を聴くに当たり、必ず「諮問書」を発出しなければならないことを定めたものではないと解している。」と主張している。

委員会宛ての市長からの諮問書を保有していないという実施機関の主張は、審査会に提出された「第1回茨木市病院誘致あり方検討委員会について」（起案書 令和3年2月12日決裁 茨企第1763号）に含まれる会議次第及び会議資料に照らしても特に不自然な点は見受けられない。また、委員会において審議すべき事項については会議次第に示されており、審査会において見分した当該会議の議事録にある会議冒頭での市長からのあいさつにおいても「…現状と課題等の分析を踏まえまして、10年、20年先を見据えた病院誘致を含めた医療のあり方等々について皆様のご意見

をしっかりと承ってまいりたいと考えております。この委員会におきましては、特に誘致する病院の目指すべき方向性、必要な医療機能、地域の医療機関との連携方針などについて定める予定としております。茨木市病院誘致基本整備構想の策定についてご議論をいただきたいと考えております。…」と述べられており、諮問書がなくとも、委員会の各委員は諮問機関である委員会として市長の諮問に応じ、提示された事項について意見を述べることにについて了知していたと考えられることから、諮問書を作成していないとする実施機関の主張が特に不合理であるとは認められない。

審査請求人は審査請求書において、他の附属機関では市長からの諮問書が発出されていると主張しており、確かに実施機関として附属機関の意見を聴くに当たり諮問書を作成しているものもあるようである。しかしながら、当該委員会においては、実施機関は、諮問書は存在しないと主張し、その説明が通常受け入れられないのではなく、審査会としては、審査請求人の主張を推測させるような事実も認めることができない以上、合理的な根拠もなく、実施機関の主張を覆す判断を行うことはできない。

よって、審査請求人が公開を求める委員会宛ての市長からの諮問書については、存在しないと認めるのが相当である。

#### 4 審査請求人のその他の主張について

審査請求人のその他の主張は、本件処分に係る審査会の判断を左右するものではない。

#### 5 結論

以上のことから、審査会は、本件処分については妥当であるとの結論に達し、「第1 審査会の結論」のとおり答申する。

### 第6 その他

審査会は、今回の答申において、上記の結論に達したが、審査請求人が上記第3の3(6)のとおり、茨木市の大半の附属機関においては、作られているはずの「諮問書」も「答申書」もないとし、作成されているべき文書がなければ、諸施策の検証ができず、行政の説明責任も果たせず、行政の正当性が担保されない旨主張しているため、次のとおり意見を述べる。

審査請求人は、本件請求を契機とする情報公開請求を行う中で、当該委員会を含む複数の附属機関において、諮問書及び答申書が作成されていないことを確認したこと等から、市民の知る権利として情報公開制度が適正に運用されるためには、その前提としての公文書の作成や管理・保存、公文書公開請求に対する開示可能な部分の精査が適正に行われることが不可欠であるとしている。

実施機関においては、附属機関の運営に係る事務について必要な見直しを進めて

いるとの報告を受けているが、情報公開制度の趣旨を踏まえ、文書作成の必要性等について十分に検討の上、適正な事務執行が図られることを望むものである。

また、公文書公開等の決定においては、今後も原則公開を基本とし、非公開部分の精査に努められたい。

| 審査会の処理経過  |                       |
|-----------|-----------------------|
| 令和3年4月16日 | 諮問                    |
| 5月21日     | 弁明書（写し）提出             |
| 6月18日     | 反論書（写し）提出             |
| 7月7日      | 回答書及び物件（書類）<br>（写し）提出 |
| 7月14日     | 第1回審査会                |
| 11月1日     | 陳述書提出                 |
| 11月2日     | 第2回審査会                |
| 12月14日    | 第3回審査会                |
| 12月21日    | 答申                    |