別紙（諮問第２の１号～同第２の１６号関係）

答　　申　　書

下記の各情報公開審査諮問にかかる事案（諮問第２の１号～同第２の１６で受理）については、次のとおり答申します。

記

平成２２年６月２９日付

宇城市高第５６４号ないし５７３号

宇城市総第３９１号ないし３９３号、４１８号、４２０号

同年８月３日付

宇城市総第５４９号

第１　審査会の結論

１　宇城市高第５６４号及び５６５号

取り消すべき違法はない。

２　同第５６６号及び５６７号

取り消すべき違法はない。

３　同第５６８号

取り消すべき違法はない。

４　同第５６９号及び５７０号

取り消すべき違法はない。

５　同第５７１号

平成２２年５月１１日付けの「宇城市情報公開条例第１１条第２号(ママ)に該当　（理由）宇城市文書管理規程第３２条の規定により保存年限を経過しているため」を理由とする不開示決定（宇城市高第２４３号）については、これを取り消し、改めて開示・不開示等の決定を行うべきである。

６　同第５７２号及び５７３号

平成２２年５月１１日付けの「宇城市情報公開条例第１１条第２号(ママ)に該当　（理由）宇城市情報公開条例第８条１項により、不開示情報を除

けば有意な情報は無いと認められるから、また認定調査票及び主治医意見書については平成２２年４月２１日付け、宇城市高第１５５号及び第１５６号のとおり」を理由とする不開示決定（宇城市高第２４４号及び２４５号）については、いずれも、これを取り消し、異議申立人の開示請求にかかる公文書の部分（不開示情報を除いた部分）開示の決定を行うべきである。

７　宇城市総第３９１号及び３９２号

取り消すべき違法はない。

８　同第３９３号

取り消すべき違法はない。

９　同第４１８号

平成２２年４月２１日付け公文書開示決定（宇城市総第１０６号）については、これを取り消し、「当該文書は、作成しない慣行になっており、実際に存在しない」等と具体的理由を示して、端的に不開示の決定を行うべきである。

１０　同第４２０号

平成２２年４月２１日付け公文書開示決定（宇城市総第１０７号）については、これを取り消し、「当該文書は、作成しない慣行になっており、実際に存在しない」等と具体的理由を示して、端的に不開示の決定を行うべきである。

１１　同第５４９号

平成２２年７月１６日付けの「（理由）介護保険申請受付簿については、平成１５年度分及び平成１６年度分については既に廃棄し、・・・いずれも不存在であるため」を理由とする不開示決定（宇城市総第５０４号）については、平成１６年度分にかかる範囲で、これを取り消し、改めて開示・不開示等の決定を行うべきである。

第２　理由

１　異議申立の趣旨

それぞれ各諮問にかかる異議申立人作成の異議申立書記載のとおりであるから、これを引用する。

２　異議申立人の主張

⑴　宇城市高第５６４号及び５６５号（以下合わせて「①」）にかかるもの

不開示決定処分理由提示の十分性を欠いており・・・宇城市行政手続条例８条１項に違反している。

⑵　同第５６６号及び５６７号（以下合わせて「②」）にかかるもの

同上

⑶　同第５６８号（以下「③」）にかかるもの

同上

⑷　同第５６９号及び５７０号（以下合わせて「④」）にかかるもの

同上

⑸　同第５７１号（以下「⑤」）にかかるもの

同上

⑹　同第５７２号及び５７３号（以下合わせて「⑥」）にかかるもの

同上のほか、有意か否かは、主観的な問題であって、実施機関の見解と異議申立人の見解が異なる場合も当然あり得るため、異議申立人が有意だとして請求しているものを、実施機関が勝手に無意だと決めるようなことがあってはならず、例えばその判断に迷うような場合など、運用上、請求者の意見を聴取した上で、その判断をすべきであり、開示請求書の内容に照らして「有意な情報」でないと明確に判断できる場合以外は、部分開示を行うべきである。

⑺　宇城市総第３９１号及び３９２号（以下合わせて「⑦」）にかかるもの

不開示決定処分理由提示の十分性を欠いており・・・宇城市行政手続条例８条１項に違反している。

⑻　同第３９３号（以下「⑧」）にかかるもの

開示請求した公文書は、宇城市文書管理規程２９条４項の「文書分類

基準表」であるところ、宇城市文書管理規程は、宇城市例規集の中の一つとして公開されており、宇城市公告式条例４条１項の「市長の定める規程その他公表を要するもの」に該当するものであるから、異議申立人のした開示請求については宇城市情報公開条例１７条に該当するとして、不開示決定処分にし、これとは別の方法によって当該公文書を開示しなければならなかったのであり、宇城市長のした処分は不適法といわざるを得ない。

⑼　同第４１８号（以下「⑨」）にかかるもの

実施機関が開示すると通知してきたものは、異議申立人が開示請求したものと全く異なっており、違法である。

⑽　同第４２０号（以下「⑩」）にかかるもの

同上

⑾　同第５４９号（以下「⑪」）にかかるもの

不開示決定処分理由提示の十分性を欠いており・・・宇城市行政手続条例８条１項に違反している。

３　実施機関の主張

⑴　①について

もとより理由不備の違法はなく、また、平成２２年９月３０日付け宇城市高第１１９１号及び１１９２号による補足説明により理由の補充・追完をしており、仮に当初、理由不備の違法があったとしても瑕疵は治癒された。

⑵　②について

もとより理由不備の違法はなく、また、平成２２年９月３０日付け宇城市高第１１９３号及び１１９４号による補足説明により理由の補充・追完をしており、仮に当初、理由不備の違法があったとしても瑕疵は治癒された。

⑶　③について

もとより理由不備の違法はなく、また、平成２２年９月３０日付け宇城市高第１１９５号による補足説明により理由の補充・追完をしてお

り、仮に当初、理由不備の違法があったとしても瑕疵は治癒された。

⑷　④について

もとより理由不備の違法はなく、また、平成２２年９月３０日付け宇城市高第１１９６号及び１１９７号による補足説明により理由の補充・追完をしており、仮に当初、理由不備の違法があったとしても瑕疵は治癒された。

⑸　⑤について

不開示理由としては不適当な内容であった。

実際は保存簿冊データのみ存在し、簿冊自体は存在しない。また、平成１６年度介護保険申請書受付簿には、性質上、請求にかかるような文書は編綴されていない。

⑹　⑥について

対象文書から個人情報（不開示情報）を除くと公開されている更新申請書あるいは新規・区分変更申請書の各用紙となるため、有意な情報はないと認められるから不開示とした（宇城市情報公開条例第８条１項ただし書）。

⑺　⑦について

もとより理由不備の違法はない。

⑻　⑧について

宇城市文書分類表は、他の条例等の規定で閲覧等することができる旨定められておらず、また、公表を前提として作成しているものでもないため、宇城市情報公開条例第１７条に該当しない。

⑼　⑨について

文書廃棄処分事務処理手続の細目を定めた規則、訓令、通達、マニュアル等は存在しない。

実施機関としては、公文書開示請求書の「開示請求する公文書の件名又は内容」欄の本文のみならず、同欄の括弧書き、特に「請求者が、同年３月１３日、開示を受けた「平成２０年度文書管理作業に伴う文書廃棄の指示について（伺い）等」の文書を作成する元になった定め」を善

解して、宇城市文書管理規程第３６条２項の開示決定を行ったものであって、違法はない。

⑽　⑩について

文書廃棄処分記録の事務処理手続の細目を直接的に定めた規則、訓令、通達、マニュアル等は作成しておらず、存在しない。

しかし、実際に文書廃棄の指示をするにあたっては、各年度において廃棄の指示についての決裁をとり、廃棄リスト一覧を各課に配布する方法によっているため、①廃棄の指示についての伺い、②廃棄リスト一覧をもって上記細目を間接的に定めたもの、あるいは、不文の手続細目を窺い知りうるものとして開示したものであって、違法はない。

⑾　⑪について

もとより理由不備の違法はない。

４　審査会の判断

⑴　はじめに

本件各諮問にかかる異議申立は、いずれもその申立人を同一としているところ、これらについて、異議申立人の主張は、理由不備の違法をいうもの（①ないし⑦、⑪）、有意性判断の違法をいうもの（⑥）、開示公文書と請求したものとの不一致をいうもの（⑨、⑩）、その他（⑧）に大別できる。

そこで、当審査会としては、それぞれ以下のとおり整理して検討のうえ、異議申立人主張の違法の有無等につき判断することとした。

⑵　理由不備の違法の有無（①ないし⑦、⑪関連）

ア　理由付記の趣旨

そもそも、処分における理由付記については、機能的見地からみて、行政機関の恣意抑制機能ないし慎重配慮確保機能、相手方に対する不服申立便宜機能を期待されたもの（最判昭和６０年１月２２日判決・民集３９巻１号１頁）と考えられている。

これは、情報公開の場面においても妥当し、現に、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「情報公開法」）９条２項と同様

の規定である東京都公文書の開示等に関する条例７条４項の定める理由付記の要件について判示する最高裁平成４年１２月１０日判決は「本条例が右のように公文書の非開示決定通知書にその理由を付記すべきものとしているのは・・・非開示理由の有無について実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制するとともに、非開示の理由を開示請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨に出たものというべきである」と述べている。

イ　本件各通知書の記載

そこで、本件各通知書をみるに、

①について

宇城市情報公開条例第１１条第２項に該当

（理由）開示請求に係る公文書を管理していないため。

②について

宇城市情報公開条例第１１条第２号(ママ)に該当

（理由）請求に係る文書が存在しない。

③について

宇城市情報公開条例第１１条第２号(ママ)に該当

（理由）請求に係る文書が存在しない。

④について

宇城市情報公開条例第１１条第２号(ママ)に該当

（理由）請求に係る文書が存在しない。

⑤について

宇城市情報公開条例第１１条第２号(ママ)に該当

（理由）宇城市文書管理規程第３２条の規定により保存年限を経過しているため

⑥について

宇城市情報公開条例第１１条第２号(ママ)に該当

（理由）宇城市情報公開条例第８条１項により、不開示情報を除けば有意な情報は無いと認められるから、また認定調査票及

び主治医意見書については平成２２年４月２１日付け、宇城市高第１５５号及び第１５６号のとおり

⑦について

宇城市情報公開条例第１１条に該当

（理由）介護保険更新申請書については、平成１５年度分については既に廃棄されており、また、平成１６年度から平成２１年度までの目録については作成しておらず、不存在であるため

（理由）介護保険新規・区分変更申請書については、平成１５年度分については既に廃棄されており、また、平成１６年度から平成２１年度までの目録については作成しておらず、不存在であるため

⑪について

（理由）介護保険申請受付簿については、平成１５年度分及び平成１６年度分については既に廃棄し、平成１７年度以降については当該簿冊は作成しておらず、いずれも不存在であるため

との記載があるにとどまる。

ウ　①ないし④について

(ｱ) 理由の補足説明

もっとも、その後、①ないし④に関しては、いずれも平成２２年９月３０日付けで、異議申立人に対し、次のとおり理由の補充・追完のための補足説明がなされた。

①について

平成２２年１月５日付宇城市高第１８３１号保有個人情報不開示決定通知書の「開示をしない理由」欄記載の「平成１３年１～３月、同１９年１１月～同２０年１月」分の「保有個人情報の件名又は内容」の部分は介護保険の認定は受けていたが、介護保険サービスの利用が無かった期間のため不存在としたもので、したがってそのことに係る宇城市文書管理規程に基づく文書廃棄の指示についての（伺い）およびリスト控え等も存在しないため。

②について

介護給付費請求明細書（介護報酬明細書）については、宇城市文書管理規程の適用を受けるもので、受けない旨を定めた、同条例２条でいう公文書、或いは同規程２条でいう文書等は存在しないため。

③について

「認定調査票」は調査員が介護保険認定支援システム端末に入力し作成するもので、請求に係る「電磁的記録変換簿」等の名称及び請求内容を記録した文書等は存在しないため。また「主治医意見書」についてはスキャンによる電磁記録への変換は事務処理上、日常的業務として実施しており経過等を記録した文書等は存在しないため。

④について

「認定調査票」は調査員が介護保険認定支援システム端末に入力し作成するもので、請求に係るようなマニュアル等の文書は存在しないため。

「主治医意見書」のスキャンによる電磁記録への変換は事務処理上、日常的業務として実施しており、特に手続きに係る定めを記載した文書等は存在しないため。

(ｲ) この点、まず、理由の補充・追完それ自体の可否が問題となるが、最高裁が、情報公開条例が理由付記義務を設けた趣旨は処分時に理由を記載させることをもってひとまず実現されるとし、条例がこの趣旨を越えて理由の追加主張を禁ずるものとまでは解されないとの判断を示している（最判平成１１年１１月１９日判決・民集５３巻８号１８６２頁）ほか、理由の差替についてさえ、従前、一般に取消訴訟においては、別異に解すべき特別の理由のない限り、行政庁は当該処分の効力を維持するための一切の法律上及び事実上の根拠を主張をすることが許されるものと解すべきである（最判昭和５３年９月１９日判決・判時９１１号９９頁）としてこれを無制限

に認める見解を示していたことからすれば、上記補足説明を許さずに、（仮にあるとしても）その理由不備の瑕疵の治癒を認めない理由はない。

まして、上記補足説明はいずれも、①ないし④の各処分の同一性を損なうことなく、当初示されていた概括的な理由を具体化して、処分根拠となる基本的な事実関係を、異議申立人において理解しうる程度に示したものであって、紛争の一回的解決にも資するものであるからなおさらである。

(ｳ) そこで、①ないし④については、上記補足説明をも踏まえて理由不備の違法の有無を検討するに、各処分の理由は、前記(ｱ)における各引用のごとく、処分根拠となる事実関係を十分に理解しうる程度に詳細、具体化したものとなっており、異議申立人の主張の当否にかかる判断は措くとしても、その指摘にも応えた内容として、理由付記に期待された恣意抑制機能ないし慎重配慮確保機能、不服申立便宜機能を充足するものであって、①ないし④の各処分に取り消すべき違法はないものというべきである。

エ　⑤について

(ｱ) これについては、実施機関自身が、「不開示理由としては不適当な内容」として理由不備を認めている。

その上で、合併前の小川町の保存簿冊データでは存在するとされていながら、実際に当該簿冊を保管している書庫内を確認した結果、当該簿冊が存在しておらず、廃棄簿冊として廃棄した記録も存在していない事情について調査検討中（どのような経過で紛失したのか、また、実際には簿冊を廃棄したにもかかわらず、廃棄簿冊データの整理をしなかったのか等）とのことであった。

(ｲ) 当審査会としても、当初示された理由は、当該処分にかかる不開示理由としては適当でなく、むしろ、開示請求者に対して積極的に誤解を与える（異議申立人が指摘するとおり、「保存年限が経過して平成何年何月何日に廃棄したので公開することができないため」

であるのか、「現存しているものの平成何年何月何日に保存年限が経過したため廃棄処分に準じて公開しないことにしているため」であるのか等）ものとして不当というべきであって、理由不備の違法があるものと判断せざるを得ない。

ついては、当該処分は取り消しを免れず、実施機関としては、速やかに前記の調査検討を了した上で、可能な限り正確・具体的な理由を示して、改めて開示・不開示等の決定を行うべきである。

オ　⑥、⑦について

(ｱ) 当審査会としては、いずれも、不開示決定処分に付された理由については、理由付記の機能自体は充足しており、当該処分を取り消すべき違法をもたらすまでの不備はないものと判断した。

(ｲ) もっとも、⑥について付記された理由「宇城市情報公開条例第８条１項により、不開示情報を除けば有意な情報は無いと認められるから」については、その有意性の判断の当否は別途検討の必要がある（後記⑶）ほか、本件諮問にあたって実施機関が示した程度の理由付記（前記第２・３⑹）がより望ましいとの意見があり、また、⑦について付記された理由「既に廃棄されており（し）、・・・不存在であるため」についても、異議申立人の指摘するとおり、廃棄処分の期日明記がより望ましいとの意見があるので、実施機関においては、この点留意されたい。

カ　⑪について

(ｱ) これについても、既に検討した⑦と同様に（異議申立人の指摘する）廃棄処分の期日明記如何の問題のみに限局するのであれば、当該処分を取り消すべき違法はないものであった。

(ｲ) しかし、実施機関において慎重を期してなされた再調査とその報告によれば、開示請求にかかる文書のうち「既に廃棄し」不存在として不開示決定をなしたもののうち平成１６年度分については、「既に廃棄し」と断ずる直接的な資料は確認できなかったとのことである。

ついては、⑤と同様に、実施機関において、当該処分は取り消しのうえ、速やかに必要な調査検討を了した上で、可能な限り正確・具体的な理由を示して、改めて開示・不開示等の決定を行うべきであるものと判断した（一般論としては、必要十分な調査検討のうえ合理的な推論を為すことは許容されるのであって、直接的な資料がなければ廃棄・不存在を理由に不開示とすべきではないとしたものではない。）。

キ　以上によれば、①ないし④、⑥、⑦について、処分の効力に影響する理由記載の不備はない。

⑶　有意性判断の違法の有無（⑥関連）

ア　「有意の情報が記録されていないと認められるとき」（宇城市情報公開条例８条１項ただし書）とは、情報公開法の同旨の規定（６条１項ただし書）の解釈に従えば、「不開示情報が記録されている部分を除いた残りの部分に記録されている情報の内容が、開示しても意味がないと認められる場合」、例えば「残りの部分に記載されている内容が、無意味な文字、数字等の羅列となる場合等である」とされている。

そして、この有意性の判断においては、開示請求者が知りたいと考える事柄の関連によって判断すべきではなく、客観的に決められるべきものとされているが、原則開示という法と条例の趣旨を実現させる観点からは、開示請求の趣旨をも十分に斟酌してなされるべきものとの指摘もある。

イ　そこで、当審査会においては、以上を踏まえて有意性の検討を行うこととし、実施機関に対して、実際に対象文書につき不開示情報部分を墨塗りしたもの（以下「⑥号部分文書」）の提示を求めたところ、⑥号部分文書が、無意味な文字、数字等の羅列となる場合にはあたらないことは勿論、実施機関の主張するように、公開されている「更新申請書」や「新規・区分変更申請書」と全く同一となるものでもないことが判明した（具体的には、記入された「申請年月日」部分の開示は可能と解されたほか、受付印の押印がある。）。

さらに、もとより部分開示を求めた開示請求の趣旨を踏まえれば、⑥号部分文書に有意の情報が記録されていないと認めることはできない。

ウ　当審査会としては、有意性無しとしてなされた不開示決定を取り消し、異議申立人の開示請求にかかる公文書の部分開示（不開示情報を除いた部分）を行うべきものと判断した。

⑷　開示公文書と請求したものと不一致（⑨、⑩関連）

ア　⑨について

(ｱ) これについては、公文書開示請求書中の「開示請求する公文書の件名ないし内容」欄記載を素直に読めば、当該開示請求は、宇城市文書管理規程３６条に基づく、文書廃棄処分事務処理手続の細目を定めた公文書の開示を求めたものであるところ、開示決定にかかる「宇城市文書管理規程３６条２項」は前提としてあげられた規程を構成しこれに内包されるものであって、異議申立人指摘の疑義がもたれるのも無理からぬところである。

この点、前記「開示請求する公文書の件名ないし内容」欄には下段括弧書き中に、「「平成２０年度文書管理作業に伴う文書廃棄の指示について（伺い）等」の文書を作成する基になった定め」との記載もあるため、実施機関において、開示請求者の利益に善解し、同人に対し、その根拠とした“定め”である前記規程を「公文書」として開示する旨決定通知したとの実施機関の説明も理解できないではないが、開示請求の趣旨に照らす限り、社会通念上、請求された文書と、実施機関の特定した文書との間に齟齬があることは否定できない。

(ｲ) むしろ、実施機関の説明するように、手続の細目を具体的に定めた規則、訓令、通達、マニュアル等は存在しないというのであれば、文書の特定段階において、開示請求者に対し、請求内容の確認や補正の求めを行うなどするべきであった。

その上で、開示請求にかかる文書が存在しないということであれ

ば、むしろ端的に、請求にかかる公文書は存在しない旨明らかにして不開示決定をなすべきであったものと判断した。

イ　⑩について

(ｱ) 上記⑨と同様、実施機関の対応それ自体には、原則開示の立場から、可能な限り開示請求の趣旨を善解して何らかの文書の開示により応答しようとの姿勢が見て取れ、けして、積極的に違法・不当なものであるとして非難されるべきものではない。

しかしながら、法や条例を執行するという立場にあっては、不用意な“善解”は法執行の安定性や公平性を害する結果ともなりかねない。

当該開示請求についても、開示請求の趣旨に照らす限り、社会通念上、請求された文書と、実施機関の特定した文書との間に齟齬があることは否定できないのである。

(ｲ) ついては、上記⑨同様、文書の特定段階において、開示請求者に対し、請求内容の確認や補正の求めを行うなどし、その上で、請求にかかる文書が存在しないというのであれば、端的にこれを明らかにして不開示決定をなすべきであったものと判断した。

⑸　その他（⑧関連）

ア　これについては、まず、宇城市文書分類表が、異議申立人の引く宇城市公告式条例４条１項の「市長の定める規程その他公表を要するもの」にあたるか否かについて既に疑問がある（実施機関はあたらないとの見解であり、文書分類表がこれにあたるものとして公表された事実も認められない）。

また、仮にあたるとしても、そもそも同条例が「市長の定める規程その他公表を要するもの」について「公文書の閲覧若しくは縦覧又は公文書の謄本、抄本等の交付を受けることができる」旨定めたものではないことは、同条例の規定上明らかである。

イ　したがって、異議申立人の主張する理由によっては当該文書について宇城市情報公開条例１７条は問題とならないと言わざるを得ず、同

文書にかかる開示決定について取り消すべき違法はないと判断した。

⑹　結論

よって、①ないし⑪の各諮問につき、それぞれ第１記載のとおり答申することとした。

５　審査会の処理経過

諮問第４号にかかる審査会の処理経過は次のとおりである。

年　　月　　日	審議経過	備考
平成２２年　７月２３日	諮問受理 ＊宇城市総第５４９号にかかるものを除く	
平成２２年　８月　４日	第１回審議	異議申立書等顕出 実施機関から説明聴取
平成２２年　９月　３日	諮問受理 （宇城市総第５４９号にかかるもの）	
平成２２年　９月１３日	第２回審議	異議申立書等顕出 実施機関から説明聴取（理由の補完予定等）
平成２２年１０月１８日	第３回審議	実施機関から説明聴取（理由の補完実施等） 答申内容決定