

令4福情答申第12号

令和5年2月15日

福岡市長 高島 宗一郎 様
(総務企画局行政部総務課)

福岡市情報公開審査会
会長 作間 功
(総務企画局行政部情報公開室)

公文書公開請求に係る却下処分に対する審査請求について (答申)

福岡市情報公開条例(平成14年福岡市条例第3号)第20条第1項の規定に基づき、令和3年10月20日付け総総第631号により諮問を受けました下記の審査請求について、別紙のとおり答申いたします。

記

「福岡市が被告及び原告の訴訟記録(訴状・答弁書・準備書面・判決文)(過去10年分)」に係る却下処分の件

答 申

第1 審査会の結論

「福岡市が被告及び原告の訴訟記録（訴状・答弁書・準備書面・判決文）（過去10年分）」（以下「本件対象文書」という。）について、福岡市長（以下「実施機関」という。）が行った却下処分（以下「本件決定」という。）は、妥当である。

第2 審査請求の趣旨及び経過

1 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、令和3年9月1日付けで実施機関が審査請求人に対して行った本件決定を取り消し、新たに公文書の公開を決定するよう求めるものである。

2 審査請求の経過

- (1) 令和3年3月18日、審査請求人は、実施機関に対し、福岡市情報公開条例（平成14年福岡市条例第3号。以下「条例」という。）第5条の規定により、本件対象文書について公開請求を行った。
- (2) 令和3年3月29日、実施機関は、本件対象文書の特定が不十分であるとして、条例第6条第2項の規定により、補正依頼を行った。
- (3) 令和3年5月28日、実施機関は、本件対象文書の特定が不十分であるとして、条例第6条第2項の規定により、追加の補正依頼を行った。
- (4) 令和3年7月27日、実施機関は、上記(3)の補正依頼に係る本件対象文書の特定に関して、条例第6条第2項の規定により、参考となる資料の送付を行った。
- (5) 令和3年9月1日、実施機関は、上記(2)から(4)のとおり、条例第6条第2項の規定により相当の期間を定めて補正を求めたが、審査請求人はこれに応じなかったとして、本件決定を行い、その旨を審査請求人に通知した。
- (6) 令和3年9月22日、審査請求人は、本件決定に不服があるとして、条例第19条の2第1項により実施機関に対して本件審査請求を行った。

第3 審査請求人及び実施機関の主張等の要旨

1 審査請求人の主張

審査請求人は、審査請求書及び口頭意見陳述において、概ね次のように主張している。

(1) 審査請求書における主張

通知書での却下の理由は、「福岡市情報公開条例第6条第2項の規定に基づき、相当期間を定めて補正を求めたが、補正に応じなかったため。」とある。

審査請求人は、本件公開請求について、数度の理由のない補正通知を受領したが、その内容は業務放棄と解釈されるもので、電話では説明できないと判断して令和3年8月23日に福岡市を訪ねた。

情報開示の受付から本件担当課に連絡したようで、本件担当者は、福岡市庁舎内事務室から審査請求人を訪ねた。

審査請求人は補正の理由が、「同じ福岡市の他の課は開示請求に対する写しの交付で数十万円の請求を審査請求人に請求して業務を執行しているのに、本件の担当課は請求日から現在まで何を行ったのか。1年分だけでも業務を行うこともせず、愚痴ばかり記載した公文書は、全国の自治体でも見た事はない。」と話した。

審査請求人は、本件について口頭で話すために、遠方から福岡市を訪問し、担当者に上司の係長及び課長に報告することを話した。

令和3年8月27日に再び福岡市を訪問し、担当課の係長と担当者に再度話した。その結果が却下である。

よって、通知書による却下処分は不当であり、公開請求に係る公文書の公開を速やかに求める。

(2) 口頭意見陳述における主張

同じ福岡市での他の担当課の分で、対象文書が大量となるような公開請求もしているが、当該担当課はそれぞれ対応しており、閲覧も行った。他の自治体においても、同じように対象文書が大量となるような請求も行っているが、対応してもらっており、閲覧もしているところである。

それにもかかわらず、本件の担当課は何もしようとせず、1年分ですら対応

しようとしな。2度も訪問し、担当課職員と話をしたにもかかわらず、自宅に帰ったら却下通知書が届いていた。

知る権利は尊重されるべきである。実施機関は、弁明意見書において裁判例を引用しているが、裁判所の判断はおかしいと考えている。実施機関は、1カ月分だけでも準備するとか、時間はかかるがよいかとか、そういった歩み寄りがあつてしかるべきではないか。

2 実施機関の主張

実施機関は、弁明意見書及び当審査会における口頭意見陳述において、概ね次のように主張している。

(1) 弁明の趣旨及びその理由

本件処分は、処分庁が条例に基づき慎重に判断した上で行ったものであるの
で、本件処分は適法かつ妥当であるとの答申を求める。

(2) 本件処分に対する処分庁の意見

本件処分は、以下に述べるとおり、条例に基づき慎重に判断したものであつて、何ら違法又は不当なものではない。

① 前提となる本件公開請求に対する処分庁の考え方

本件公開請求は「過去10年分」の訴訟記録についての請求であるため、本件公開請求の対象は、請求日である令和3年3月18日から遡って10年（平成23年3月19日まで）の間の各年度（平成22年度については平成23年3月19日から同月31日まで、令和2年度については令和2年4月1日から同3年3月18日まで。以下同じ。）において終結した訴訟事件及び請求日時点で係属している訴訟事件とした。

② 本件公開請求に対し処分庁が補正を求めた理由

ア 条例第6条第2項は「実施機関は、公開請求書に形式上の不備があると認めるときは、公開請求をした者（以下「公開請求者」という。）に対し、相当の期間を定めて、その補正を求めることができる。」と規定している。

また、情報公開制度の手引（福岡市）によれば、この「公開請求書に形式上の不備があると認めるとき」とは、「公開請求に係る公文書を特定するために必要な事項」の記載に不備があり公開請求に係る公文書を特定

することができない場合等をいう」とされている。

イ 一方、文書の特定について東京高等裁判所平成23年11月30日判決は、次のとおり判示している。

「開示請求者が閲覧による方法を希望する場合には、一定の期間内における現実的な閲覧実施の可能性も考慮に入れるべきである。何故なら、行政文書の開示請求権の趣旨からして、開示請求者に閲覧等の方法により現実に関示が実施されることに意義があるのであって、閲覧等による開示の実施が現実になされない文書についてまで、情報公開法が開示決定等の行政事務を要求しているとは考えられない」。

そして、「開示請求者が通常の期間に閲覧をし得ない程の著しく大量の行政文書を指定することは、形式的に識別可能であっても、同法（注：情報公開法）の要求する行政文書の特定の方法としてはなお不十分と考えられる」。

さらに、「開示請求者が現実に全文書について閲覧をする意思を有しているか疑問であり、現実に閲覧を実施することが可能であるとも思われない大量な文書であって、情報公開法11条（注：条例第13条と同趣旨の規定）が想定する著しく大量の範囲を超えていると考えられ、このような文書の識別方法による開示請求が情報公開法が予定し、開示請求権として保護する範囲に含まれるとは解されない」。

つまり、開示請求権の趣旨からして、現実に閲覧を実施することが可能であるとも思われない大量の文書についてまで、情報公開制度が開示決定等に係る事務を行政庁に要求しているとは考えられず、文書の特定については、一定期間内における現実的な閲覧実施の可能性をも考慮に入れるべきであり、公開請求書の記載から対象の行政文書が形式的に識別可能であっても、通常の期間に閲覧をし得ない程の著しく大量の文書を指定することは、文書の特定の方法としては不十分であるといえる。

そして、上記からすると、現実に閲覧を実施することが可能であるとも思われない大量の文書の公開請求は、条例が予定し、開示請求権として保護する範囲に含まれるとは解されないといえる。

ウ そこで、処分庁は、本件対象文書が「現実に閲覧を実施することが可能である」程度の文書の分量であるかを検討するため、本件対象文書の枚数、本件対象文書を閲覧するのに要する日数、あわせて本件対象文書を開示決定するまでの必要日数を以下のとおり試算した。

(ア) 本件対象文書の枚数

処分庁は、本件対象文書の枚数を試算するため、本件対象文書のうち過去3年分（平成30年度、平成31年度及び令和2年度。以下同じ。）の枚数を確認したところ、その数は約6,000枚であったことから、本件対象文書（10年分）は、約20,000枚となると推測した。

(イ) 本件対象文書を閲覧するのに要する日数

上記(ア)で試算した本件対象文書約20,000枚を開示決定し、本件対象文書を仮に1日8時間閲覧するとした場合、全て閲覧するには150日を要することが推測された（本件対象文書1枚当たり1,440字と仮定し1分間に400字読むことを想定）。

(ロ) 本件対象文書を開示決定するまでの必要日数

また、処分庁は、訴訟記録については訴訟事件ごとに関連する文書を全てまとめて簿冊で管理しているため、本件対象文書を特定するためには、様々な関連する文書が含まれた訴訟記録の中から本件対象文書を特定する必要があるところ、過去10年分の訴訟記録の枚数は約170,000枚となることが推測された（過去3年分の簿冊数を確認したところ82冊であり、訴訟記録の枚数は約50,000枚と推測）。

したがって、本件公開請求は、約170,000枚の訴訟記録の文書の中から本件対象文書約20,000枚を特定する作業（以下「本件対象文書の特定作業」という。）を行う必要があり、また、開示文書については、本件対象文書の全てについて非開示事由の有無を調査・判断し、非開示事由がある場合はその全てについて該当部分にマスクング等の措置を講じる（以下「本件対象文書の調査、マスクング等作業」という。）必要がある。

本件対象文書の特定作業と本件対象文書の調査、マスクング等作業を、

通常業務に支障のない範囲で行うとすると、1日2時間程度が限度と考えられるところ、本件対象文書の特定作業に24日（訴訟記録1枚につき2秒を要し、2人で作業を行うことを想定）、本件対象文書の調査、マスキング等作業に1,250日（開示文書1枚につき15分を要し、2人で作業を行うことを想定）を要すると推測される。その後、開示決定に当たっては、決裁時の確認にも相当な日数を要することになるが、少なくとも開示決定までに1,274日を要することが推測された。

エ 小括

以上のとおり、本件公開請求について、開示決定までに少なくとも1,274日を要し、また、開示決定後の閲覧についても1日8時間閲覧したとしても150日という期間を要することが推測された。

このことから、処分庁は、本件公開請求は、通常の期間に閲覧をし得ない程の著しく大量の文書の公開請求であり、条例が予定し、開示請求権として保護する範囲に含まれるとは解されず、公開請求に係る公文書を特定するために必要な事項が記載されているとはいえないと判断し、審査請求人に対し、現実に開示文書の閲覧が可能と考えられる程度の分量となるよう文書を特定することを求めたものである。

さらに、条例第6条第2項後段は「実施機関は、公開請求者に対し、補正の参考となる情報を提供するよう努めなければならない」と規定しており、この「補正の参考となる情報」とは、情報公開制度の手引（福岡市）によると、「文書分類表、文書管理台帳その他の公文書の検索に必要な資料をいう。」とされていることから、処分庁は、審査請求人が文書を特定する際の参考となるよう、過去10年分の訴訟の事件名を年度ごとに一覧表にして審査請求人に送付したものである。

③ 処分庁が本件公開請求を却下した理由

ア 審査請求人が処分庁を訪れた際のやりとり

上記②のとおり、処分庁は審査請求人に対し、相当の期間を定めて補正を求めたが、審査請求人からの回答がなかったところ、令和3年8月23日及び同月27日に審査請求人が処分庁を訪れ、以下のようなやりとりをした。

(ア) 審査請求人が来庁した際、審査請求人から「(処分庁からの補正の依頼の文書を見たが) 実際には(開示文書を) 1字1句見ることはない。流し読みして、気になったところをチェックしている。」「今回の請求で知りたいのは、まず直近の事件である。」「主に閲覧したいものは、代理人をつけずに市職員で対応した事件である。」といった発言があった。

(イ) そこで、処分庁は、審査請求人に対し、「たとえば試しに過去1、2年分の事件記録を閲覧し、その中から必要な事件記録の種類を特定してはどうか。」「市の職員で対応した事件に絞ってはどうか。」といった文書を特定する方法を提案したが、審査請求人は、「(公文書公開請求に関する業務を) 通常業務に支障がない範囲でやることを前提にしているが、公文書公開請求に対応することも仕事である」「他課への公開請求では、多くの文書を開示してくれている」等と主張し、文書を特定する補正に応じることはなかった。

イ 本件公開請求の検討

(ア) 処分庁は、審査請求人に対し、本件公開請求の文書の特定について、上記②で述べた理由により、現実に関示文書の閲覧が可能と考えられる程度の分量となるよう文書を特定するよう補正を求めたが、審査請求人は、上記ア、(イ)で述べたとおり、補正には応じなかった。

この点については、情報公開制度の趣旨から考えて、現実に関覧を実施することが可能であるとも思われない大量の文書についてまで、情報公開制度が開示決定等に係る事務を行政庁に要求しているとは考えられないこと、他課とは請求文書の分量や種類も異なっており、一概に比較できるものではないことから、審査請求人の主張は処分庁からの補正に応じない理由にはならない。

(イ) さらに、本件公開請求において、審査請求人が真に関覧を望んでいるのは、最近訴訟提起された事件や代理人として弁護士をつけずに市の職員で対応した事件の訴訟記録である。

この点については、このような閲覧は対象の事件の種類を絞ることや

事件の年度を限定することで十分達成することができるのであって、過去10年分の訴訟記録の全部を閲覧しなければ、審査請求人の公開請求の目的が達成されないとは到底解されない。

(ウ) 以上のような事情、東京高等裁判所平成23年11月30日判決の趣旨に鑑みて、処分庁は、本件公開請求については、却下とすることが相当であると判断した。

ウ 小括

したがって、処分庁は、福岡市情報公開事務取扱要綱第5、2、(7)、ウに基づき、相当の期間を定めて請求者に補正を求めた場合において、請求者がその期間内に補正に応じないときに該当することから本件公開請求を却下したものである。

(3) 結論

以上のとおりであるから、本件処分は、条例の規定に基づき慎重に判断したものであって、何ら違法又は不当なものではなく、審査請求人の主張には理由がないから、弁明の趣旨記載のとおりのおりの答申を求める。

第4 審査会の判断

上記の審査請求人及び実施機関の主張に対して、当審査会は次のとおり判断する。

1 対象文書について

本件審査請求における審査請求人及び実施機関の主張から判断すると、審査請求人が公開を求める文書は、福岡市が被告及び原告の訴訟記録（訴状・答弁書・準備書面・判決文）（過去10年分）と認められる。

2 公開請求書に記載すべき事項と対象文書の特定に関する条例の定め

(1) 公開請求の手続きを定める条例第6条第1項第2号は、公開請求に当たり、公開請求をする者は、公開請求書を実施機関に提出しなければならない、公開請求書には「公文書の名称その他の公開請求に係る公文書を特定するために必要な事項」を記載する旨を定めている。

このように条例第6条が定める趣旨は、当該記載をもとに、実施機関の担当職員において、請求対象公文書を他の公文書と識別したうえで、請求対象公文

書の存否の判断や、非公開事由の有無の調査・判断などの必要な判断を、適切に実行できるようにする点にある（東京高等裁判所平成23年7月20日判決同趣旨）。

また、実施機関は、「公開請求書に形式上の不備があると認めるとき」は、公開請求者に対し、相当の期間を定めて、その補正を求めることができるが、この場合においては、公開請求者に対し、補正の参考となる情報を提供するように努めなければならない旨定められている（条例第6条第2項）。

この「公開請求書に形式上の不備があると認めるとき」には、記載事項に漏れがある場合のほか、「公開請求に係る公文書を特定するために必要な事項」の記載に不備があり公開請求に係る公文書を特定することができない場合等も含まれる。

- (2) また、公開決定等の期限の特例を定める条例第13条は、公開請求に係る公文書が著しく大量であるため、事務の遂行に著しい支障が生じるおそれがある場合には、実施機関は、公開請求に係る公文書のうちの相当の部分について、条例第12条第2項の規定する20日の期間内に公開決定等をし、残りの公文書については相当の期間内に公開決定等をすれば足りるとし、この場合、条例第12条第1項の規定する7日の期間内に、公開請求者に対し、「残りの公文書について公開決定等をする期限」等を通知することとしている。

このことからすると、条例第13条は、公開請求に係る公文書が著しく大量であっても、事務の遂行に著しい支障を生じさせることなく、「相当な部分」について公開決定等を行うことができ、残りの部分についても条例第12条第1項の規定する7日の期間内に公開決定等をする期限を区切ることができることを想定しているものであり、自ずから期間内の事務処理が可能な量的な制限が想定されているものと解される（東京高等裁判所平成23年11月30日判決同趣旨）。

3 本件処分の妥当性について

- (1)① 本件公開請求は、福岡市が被告及び原告の訴訟記録（訴状・答弁書・準備書面・判決文）（過去10年分）を求めるものであり、福岡市における訴訟記録に係る公文書を包括的に求める趣旨のものである。

実施機関によれば、様々な関連する文書を含めた過去10年分の訴訟記録の

枚数は約170,000枚、このうち本件対象文書の枚数は約20,000枚と推測される
とのことであった。

さらに、実施機関によれば、本件対象文書の特定作業として24日（訴訟記
録1枚につき2秒を要し、2人で1日当たり2時間程度作業を行うことによ
る算定）、本件対象文書の調査、マスキング等作業として1,250日（本件対象
文書1枚につき15分を要し、2人で1日当たり2時間程度作業を行うことによ
る算定）を要するほか、公開決定に当たっては、決裁時の確認にも相当な
日数を要するとのことであった。

- ② 当審査会において見分したところ、実施機関においては、訴訟記録を訴訟
事件ごとに簿冊管理しているが、当該簿冊には、証拠書類など様々な種類の
関連文書が混在して綴り込まれており、本件公開請求に対しては、当該簿冊
ごとに、混在して綴り込まれた文書のなかから本件対象文書となる文書を1
件ずつ特定する作業が必要となることが認められる。

また、本件対象文書については、訴訟当事者の住所、氏名や事件番号はも
ちろんのこと、当該訴訟当事者の様々な主張等が記載されており、当該主張
文面のなかに非公開情報が含まれていないか個別に調査・判断が必要となる
ような性質のものであることが認められる。

もっとも、公文書公開請求においては、対象文書が大量となる請求はあり
得るが、事務の負担は請求の内容によって異なり、一つの請求に対して、複
数の事務担当課に分割されて決定がなされるものもある。その点、本件公開
請求においては、事務担当課は一つであること、さらに、本件対象文書の範
囲は形式的・外形的には一応明確であるものの、その範囲は膨大で、かつ、
著しく大量となるものであることからすると、本件公開請求に係る事務の負
担は特に大きいものといえ、ひいては他の業務に著しい支障を生じさせるこ
ととなるものと考えられる。

- ③ 以上のような点を踏まえると、当審査会としては、実施機関において、本
件対象文書を特定し、その全ての文書について個別に公開・非公開の有無を
調査・判断し、併せて非公開事由のある部分の全てに黒塗り等の措置を講じ
ることは、膨大な時間と労力を要し、実施機関及び担当職員をいたずらに疲

弊させ、実施機関の他の業務に著しい支障を生じさせるものであって、「公開請求に係る公文書を特定するために必要な事項」の記載を求める条例第6条の趣旨、及び公開決定等の期限の特例において7日の期間内に「残りの公文書について公開決定等をする期限」等を通知することを求める条例第13条の趣旨に沿うものではないと判断する。

(2)① 実施機関は、審査請求人に対し、令和3年3月29日及び同年5月28日に文書により補正の依頼を行い（以下「本件補正依頼」という。）、さらに、同年7月27日に、補正の参考となる資料の送付を行っている（以下「本件補正参考資料の送付」という。）ものの、審査請求人は本件補正依頼には応じていない。

② 上記一連の補正手続きについて、当審査会において見分したところ、本件補正依頼においては、確認や補正を求める内容やその理由が具体的に記載されているほか、補正の方法の例が示されていることが認められる。

さらに、本件補正参考資料の送付においては、本件公開請求に係る事件名を、必要に応じて何に関する事件であるかの補足説明も含め記載のうえ、年度ごとにまとめて一覧表とし、閲覧が必要な事件に印をつけることで、容易に特定ができるような形で提供されていることが認められる。

加えて、補正を求める期限についても、相当の期間が定められていることが認められる。

③ したがって、実施機関が行った一連の補正手続きは、条例第6条第2項に基づき適正に行われており、妥当なものと判断される。

(3) 以上のことからすると、本件公開請求は、本件対象文書を特定するに足りる事項の記載としては不十分であると言わざるを得ず、実施機関が条例第6条第2項の規定に基づき、相当の期間を定めて補正を求めたが、これに応じなかったことを理由に行った本件決定は妥当と判断する。

以上により、本件決定について、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第5 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
令和3年10月20日	実施機関からの諮問
令和3年12月24日	実施機関の弁明意見書を収受
令和4年6月24日（第1部会）	審議
令和4年7月25日（第1部会）	実施機関の口頭意見陳述・審議
令和4年8月24日（第1部会）	審査請求人の口頭意見陳述・審議
令和4年9月12日（第1部会）	審議
令和4年10月17日（第1部会）	審議
令和4年11月21日（第1部会）	審議
令和4年12月26日（第1部会）	審議
令和5年1月27日（第1部会）	審議

第6 答申に関与した委員

作間功、五十川直行、大神朋子、大脇成昭