

平 21 福情答申第 3 号

平成 22 年 3 月 29 日

福 岡 市 長

吉 田 宏 様

(総務企画局企画調整部企画課)

福岡市情報公開審査会

会 長 川 副 正 敏

(総務企画局総務部情報公開室)

公文書公開請求に係る非公開決定処分に対する異議申立てについて (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 2 項の規定に基づき、平成 21 年 3 月 18 日付け総企第 387-001 号、同年 4 月 28 日付け総企第 23 号及び総企第 28 号により諮問を受けました下記の異議申立てについて、別紙のとおり答申いたします。

記

「福岡市はこども病院の建替え費用にローリング費用を加算し結局 5 割増しの 128 億円を現地建替え建設費用とし、割増積算の根拠はゼネコンからの聴聞で得られたものであるとしているが、ゼネコンから取得した加算根拠のローリング費用など書類とそ
の際福岡市職員が聞き取ったメモなど現地建替え建設費用割増しの根拠となった資料一式」の非公開の件 (平成 20 年度諮問第 7 号)

「総企第 383-2 号 (2009 年 2 月 25 日) で公開された情報以外のもので、ローリング費用を 42 億 8 千万円とした『簡易的な試算』 (市長回答 2 月 9 日総企第 375 号記載) 書に関連した計算式や投入数値、図面など『簡易な試算』の根拠となった全ての書類」の非公開の件 (平成 21 年度諮問第 1 号)

「福岡市人工島事業検証・検討チーム会議の内こども病院の現在地での建築には5割増しのローリング費用が必要だとするゼネコン3社から聴き取りの結果が報告された会議に出席し、当該報告を受けた福岡市職員全員について、その報告内容を書き留めた各自の備忘録など関係書類の全部」の非公開の件（平成21年度諮問第2号）

答 申

第 1 審査会の結論及び意見

1 結論

「福岡市はこども病院の建替え費用にローリング費用を加算し結局 5 割増しの 128 億円を現地建替え建設費用とし, 割増積算の根拠はゼネコンからの聴聞で得られたものであるとしているが, ゼネコンから取得した加算根拠のローリング費用など書類とその際福岡市職員が聞き取ったメモなど現地建替え建設費用割増しの根拠となった資料一式」(平成 20 年度諮問第 7 号), 「総企第 383-2 号(2009 年 2 月 25 日)で公開された情報以外のもので, ローリング費用を 42 億 8 千万円とした『簡易的な試算』(市長回答 2 月 9 日総企第 375 号記載)書に関連した計算式や投入数値, 図面など『簡易な試算』の根拠となった全ての書類」(平成 21 年度諮問第 1 号)及び「福岡市人工島事業検証・検討チーム会議の内こども病院の現在地での建築には 5 割増しのローリング費用が必要だとするゼネコン 3 社から聞き取りの結果が報告された会議に出席し, 当該報告を受けた福岡市職員全員について, その報告内容を書き留めた各自の備忘録など関係書類の全部」(平成 21 年度諮問第 2 号)(まとめて, 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。)が保有していないことを理由として行った非公開決定(まとめて, 以下「本件決定」という。)は, いずれも妥当である。

2 意見

当審査会は, 実施機関における公文書の作成・管理に関し, 今後, 重要な政策課題の検討及び決定を行う場合, とりわけ時限的ないし臨時的な組織によってこれを行う場合には, その過程における有用な情報については, 福岡市情報公開条例の趣旨にのっとり, できる限り詳細な公文書を作成し保管するよう要望する。

第2 異議申立ての趣旨及び経過

1 平成20年度諮問第7号事案（以下「甲事案」という。）関係

(1) 異議申立ての趣旨

甲事案の異議申立ての趣旨は、平成21年2月9日付けで実施機関が異議申立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) 異議申立ての経過

ア 平成21年1月29日、異議申立人は、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。

イ 平成21年2月9日、実施機関は、本件対象文書については保有していないことを理由に、条例第11条第2項の規定により非公開決定を行い、その旨を異議申立人に通知した。

ウ 平成21年2月16日、異議申立人は、本件決定について、これを不服として実施機関に対して異議申立てを行った。

2 平成21年度諮問第1号事案（以下「乙事案」という。）関係

(1) 異議申立ての趣旨

乙事案の異議申立ての趣旨は、平成21年3月18日付けで実施機関が異議申立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) 異議申立ての経過

ア 平成21年3月9日、異議申立人は、実施機関に対し、条例第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。

イ 平成21年3月18日、実施機関は、本件対象文書については保有していないことを理由に、条例第11条第2項の規定により非公開決定を行い、その旨を異議申立人に通知した。

ウ 平成21年3月30日、異議申立人は、本件決定について、これを不服として実施機関に対して異議申立てを行った。

3 平成21年度諮問第2号事案（以下「丙事案」という。）関係

(1) 異議申立ての趣旨

丙事案の異議申立ての趣旨は、平成21年4月7日付けで実施機関が異議申立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) 異議申立ての経過

ア 平成21年3月31日、異議申立人は、実施機関に対し、条例第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。

イ 平成21年4月7日、実施機関は、本件対象文書については保有していないことを理由に、条例第11条第2項の規定により非公開決定を行い、その旨を異議申立人に通知した。

ウ 平成21年4月13日、異議申立人は、本件決定について、これを不服として実施機関に対して異議申立てを行った。

4 本件の審査対象について

上記3件につき、実施機関は各別に諮問をしたが、異議申立人が公開を請求している文書は、その表現は異なっているものの、実質的には同一のものと認められることから、一括して審査し、答申することとした。

第3 異議申立人及び実施機関の主張等の要旨

1 異議申立人の主張

異議申立人は、異議申立書、平成21年5月29日提出の反論意見書、平成21年8月21日提出の2つの反論意見書及び平成21年11月19日の当審査会第2部会における口頭意見陳述において、おおむね次のように主張している。

(1) 福岡市は、平成19年12月に公表した「アイランドシティ整備事業及び市立病院統合移転事業 検証・検討報告書」において、福岡市中央区所在の福岡市立こども病院・感染症センター（以下「こども病院」という。）の建替えに関し、現在地での建替え費用が従前示されていた金額よりも5割増しの128億3,000万円になるとして、現地建替えではなく、福岡市東区のアイランドシティに新築するのが適切であるとしている。しかし、同報告書では、「簡易な試算」

によって、ローリング費用(後記第4の2(4)参照)が約42億8,000万円になるというだけで、その具体的理由は全く説明されていない。現地建替え費用を大幅に増額するのであれば、その積算根拠となる計算式や数値、図面などの詳細な資料が存在したはずである。

したがって、福岡市長は市民に対する説明責任を果たし、市民の立場でその是非を判断することができるようにするため、5割増額になるとする現地建替え費用の明細と根拠資料を示さなければならない。

- (2) 甲事案に係る決定の非公開理由では、公開請求の対象文書に関し、「担当職員がゼネコンから聴取した際のメモ」に限定したうえで、「当該文書」は個人的なメモであって、公文書に該当せず、既に廃棄済みであるとしている。

しかし、異議申立人が請求した文書は、「ゼネコンから得た資料」、「ゼネコンから聴取した際のメモ」及び「現地建替え建設費用割増しの根拠となった資料一式」であり、「個人的なメモ」だけではない。

そこで、このことを明確にするため、乙事案及び丙事案の請求をしたものである。

- (3) 現地建替え費用を増額した「簡易な試算」の根拠とされる担当職員によるゼネコンからの聴取記録は、たとえメモであっても、公務員がその業務のために聴取し、作成したものであるから、公文書である。メモであっても公文書に該当することは裁判所の判決でも示されている。

職員がゼネコンから聴取したのは公務の執行であり、これに基づいて得た情報を書き記した文書は公文書であって、「個人的なメモ」ではない。

- (4) ゼネコンから得た資料を含め、現地建替え費用の「簡易な試算」のための文書や資料をすべて廃棄したというのであれば、何を廃棄したのかを公開すべきである。

平成21年1月23日付け読売新聞の記事には、担当職員が「再見積もりの文書はすべて廃棄し、パソコンのデータも消去した。」と発言したと書かれている。この報道からも、廃棄したのはメモだけではないことは明白である。

- (5) 担当職員がゼネコンから聴取したメモを含め、現地建替え費用を5割増しにする根拠とした資料一式は、すべて市役所において保管すべき公文書であり、これを廃棄する行為は、福岡市の規則に違反するばかりではなく、刑法に

抵触する犯罪行為である。そのような行為をしていないというのであれば、異議申立人が主張する文書は存在しており、福岡市長が保有しているはずである。

- (6) こども病院の現地建替え費用のうちのローリング費用に関しては、福岡市から委託を受けた専門的なコンサルティング会社である PwC アドバイザリー株式会社（以下「PwC社」という。）が平成 19 年 7 月に提出した報告書では、11 億円と試算している。しかるに、同年 12 月の検証・検討報告書では、「簡易な試算」によって、これを 42 億 8,000 万円に変更した。福岡市長は市民に対し、その経緯を説明する責任がある。

仮にメモや資料が存在しないとしても、これらの内容を文書に復元することはできるはずであるから、これを公開すべきである。また、ヒアリング先のゼネコンの社名と対応した社員の氏名及びヒアリングに行った福岡市職員の氏名を公表すべきである。

2 実施機関の主張

実施機関は、平成 21 年 4 月 28 日付け弁明意見書、平成 21 年 7 月 1 日付けの 2 つの弁明意見書及び平成 21 年 8 月 27 日の当審査会第 2 部会における口頭意見陳述等において、おおむね次のように主張している。

(1) 市立病院統合移転事業の検証・検討について

実施機関は、平成 17 年に策定した「新病院基本構想」において、こども病院と福岡市民病院の 2 つの市立病院を統合し、アイランドシティに新病院を創設する計画を公表した。平成 19 年度に行った「市立病院統合移転事業の検証・検討」は、この構想に関し、国の医療制度改革と自治体病院改革の動向、本市の財政状況と医療環境の変化など、その後における状況を踏まえ、アイランドシティ整備事業全般と併せて、改めて本市にふさわしい市立病院のあり方につき、「アイランドシティ事業検証・検討チーム」（以下「検証・検討チーム」という。）を設置して、同チームを中心にゼロベースからの見直しを行ったものである。

検証・検討チームは、医療機能の優先順位、医療機能の想定と財政負担、担うべき医療機能を実現するための整備手法、適切な整備場所などの様々な観点

から検証作業を行っていった。このうち整備場所については、現地での改修、建替え、新築移転と段階を踏んで検討した。

異議申立人が指摘しているローリング費用を含むこども病院の現地建替え工事費用については、PwC社の報告書だけでなく、平成19年7月中旬から8月10日前後にかけて行った複数の総合建設業（ゼネコン）関係者からの口頭による意見をもとに、事務局が「簡易的な試算」を行い、その結果を第17回検証・検討チーム会議（平成19年7月27日開催）に反映させた。同会議において、事務局より「簡易的な試算」の経緯について説明があり、議論が行われたが、特に異論がなかったため、同会議の議事要旨（公開）には掲載されていない。

市民への情報公開については、検証・検討作業の節目節目で、報告書や会議資料の公表、あるいはプレスリリースといった形で行ってきた。

検証・検討の結果については、平成19年6月に「アイランドシティ整備事業及び市立病院統合移転事業検証・検討 中間報告」、同年9月に「同 結果報告」を経て、同年12月に「同 報告書」（以下「検証・検討最終報告書」という。これらを合わせて、以下「検証・検討報告書等」という。）に取りまとめたうえで、公表した。

(2) 事務担当課について

本件請求は、検証・検討チームに係る公文書についての公開請求であるが、同チームは平成19年12月に解散し、その事務は総務企画局企画調整部企画課が引き継いでいる。

(3) 本件対象文書について

ア 甲事案及び乙事案について

異議申立人が公開請求をしている「現地建替え建設費用割増しの根拠となった資料一式」に当たる文書については、担当職員がゼネコンからのヒアリングに際して聴取内容をメモしたもの及びその際にゼネコンから提供を受けた資料を指すものとして特定した。

イ 丙事案について

異議申立人が公開請求をしている「福岡市人工島事業検証・検討チーム会議の内こども病院の現在地での建築には5割増しのローリング費用が必要

だとするゼネコン3社から聴き取りの結果が報告された会議に出席し、当該報告を受けた福岡市職員全員について、その報告内容を書き留めた各自の備忘録など関係書類の全部」に当たる文書については、議事録作成担当職員以外で当日会議に出席した職員のメモ（備忘録）及び議事録作成担当者が議事録を作成するためにとっていたメモを指すものとして特定した。

(4) 非公開理由について

ア 甲事案及び乙事案について

本市職員がゼネコンにヒアリングを行った際の担当職員の聴取メモは、個人の備忘録として作成したものであり、「福岡市公文書の管理に関する規則」及び「福岡市情報公開条例」に定める公文書には該当せず、検証・検討チームの解散時までには廃棄している。また、その際にゼネコンから書類等の資料提供は受けていない。

したがって、当該文書はいずれも存在していない。

イ 丙事案について

(ア) 議事録作成担当職員以外で当日会議に出席した職員のメモ（備忘録）について

請求にかかる平成19年7月27日開催の第17回検証・検討チーム会議においては、事務局が議事録を作成しており、会議に出席した検証・検討チームメンバーで議事録をとっていた者はいない。

また、会議の配布資料にメモ書きをする場合はあったが、検証・検討事業が終了した後、検証・検討チームメンバーが個人で保有していた会議の配付資料は「福岡市公文書の管理に関する規則」及び「福岡市情報公開条例」に定める公文書、つまり「職員が作成し、組織的に用いるものとして、本市が保有するもの」には該当しないため廃棄されている。

(イ) 議事録作成担当者が議事録を作成するためにとっていた備忘録について

事務局の職員が議事録作成のために書き留めていた手書きメモは、議事録を作成するための個人の備忘録であり、公文書として保有している議事録作成後、廃棄されている。

したがって、当該文書はいずれも存在していない。

(5) 本件対象文書の特定と公開状況について

甲事案に対する異議申立て及び乙事案と丙事案の公開請求により、異議申立人が開示を求めている文書は上記(3)アで示したものに限定されておらず、こども病院の「現地建替え費用割増しの根拠となった資料一式」すべてを指していることが判明した。

当該資料一式としては、「第17回検証・検討チーム会議における配付資料」がそれに当たると考えられるが、これは既に公開した。

また、これ以外の本件請求に係る内容を含む公文書としては、「福岡市市立病院経営分析報告書」、「検証・検討チーム会議資料」、「検証・検討チーム会議報告（プレスリリース及びホームページ掲載用）」、「検証・検討チーム会議記録（議事要旨）」、「アイランドシティ整備事業及び市立病院統合移転事業 検証・検討報告書（平成19年6月、9月、12月）」（上記配布資料と合わせて、以下「本件公開資料等」という。）が考えられるが、これらもすべて公表している。

したがって、本件公開資料等のほかには、本件請求に係る対象文書は存在しない。

第4 審査会の判断

上記の異議申立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 本件対象文書について

- (1) 本件対象文書は、甲事案・乙事案・丙事案を通じて同一であって、それは、PwC社が平成19年7月にこども病院の現地建替え費用を総額約85億円と試算したのに対し、検証・検討報告書等ではその5割増しに相当する約128億3,000万円に変更していることに関し、この増額の根拠とされた資料一式である。
- (2) 実施機関は、甲事案の請求について、上記第3の2(3)アで示した文書を対象文書として特定し、いずれも当該文書を保有していないことを理由に非公開とした。
- (3) これに対し、異議申立人は、甲事案の請求は実施機関が特定した文書に限定されないと主張するとともに、乙事案及び丙事案の公開請求を行った。

(4) そこで、実施機関は、甲事案・乙事案・丙事案を通じて、その対象文書が「現地建替え費用割増しの根拠となった資料一式」と同じ文書を指していると判断した。

そのうえで、実施機関は、当該文書として「第17回検証・検討チーム会議における配付資料」の公開決定をするとともに、それ以外には本件請求に係る文書は存在しないとしている。

(5) 以上により、当審査会は、本件請求の対象文書として、実施機関が既に公開したもの以外の公文書の存否について検討する。

2 検証・検討チームの設置目的・構成・作業経過等について

(1) 検証・検討チームは、「アイランドシティ整備事業及び市立病院統合移転事業については、必ずしも市民の理解が得られていないと考えられる」との基本認識のもとに、平成16年度にまとめられたアイランドシティ整備事業に関する「現在の事業計画」及び平成17年度の「新病院基本構想」を対象として、将来にわたるアイランドシティの価値を高め、まちづくりや土地処分が効率的、効果的に促進される方策についての検討を行うとともに、改めて市立病院が担うべき医療機能や整備手法・整備場所の方向性などを検討することを目的として、平成19年4月に設置された。

(2) その組織としては、これらの検証・検討作業をスピーディに行うため、全市的な施策の調整や業務管理等を担当している職員から成るプロジェクトチーム方式により、福岡市の副市長をチームリーダーとして、総務企画局及び財政局の関係局部長級職員を構成員として設置された。また、同チームをサポートし、検証・検討作業の取りまとめや公表などを担う専門の事務局組織が総務企画局内に置かれた。

(3) 検証・検討作業は、平成19年4月の検証・検討チーム設置以降、上記専門的事務局職員により、複数のゼネコンからのヒアリングを含めて、必要な情報及び資料の蒐集をするとともに、工学及び医療の専門家である外部アドバイザーの助言も得ながら、同年11月22日までの約7か月間に31回の会議を開いて行われた。この間、同年6月には中間報告、同年9月には結果報告を行い、同年12月に最終報告書を策定・公表した。これにより検証・検討チームはそ

の任務を終えて解散し、事務局も廃止された。

- (4) 本件異議申立てにかかるこども病院の現地で建替え工事費用の概算額について、検証・検討報告書等では、「簡易的な試算」により、新棟工事 84 億 6,000 万円、外構工事 9,000 万円（新棟工事費と外構工事費の合計額は 85 億 5,000 万円）に加えて、ローリング（既存建物の解体工事、仮設建物、設備切り回し、仮設工事、仮設外構工事）にかかる費用として、約 42 億 8,000 万円を要し、その合計額は約 128 億 3,000 万円になるとしている。

他方、福岡市は、こども病院の現地建替え工事費用等の算定を P w C 社に委託していたが、検証・検討作業の期間中である平成 19 年 7 月に提出された同社の報告書では、新棟工事 73 億 6,000 万円、外構工事 9,000 万円、ローリング費用 11 億円であった。上記検証・検討報告書等の概算額は、この P w C 社の試算と比較して、ローリング費用が約 31 億 8,000 万円加算され、総額では約 50 パーセント増額になるとされている。ただし、検証・検討報告書等の中では、この増額分の大半を占めるローリング費用の金額を導き出したという「簡易的な試算」の内容としては、新棟建設・外構工事費用の合計額 85 億 5,000 万円の約半額というものであって、それ以上の計算根拠等は示されておらず、それ以外の本件公開資料等でも、この点はずまびらかにされていない。

- (5) 実施機関は、平成 20 年 7 月、この検証・検討報告書等をも参酌した結果として、こども病院の現地建替えはせず、同病院を新たにアイランドシティに建築するとの決定をした旨を表明した。

3 異議申立人等が存在を主張する文書について

- (1) 当審査会は、本件請求理由の趣旨に鑑み、異議申立人と補佐人及び実施機関からの意見聴取並びに参考人からの事情聴取の結果を通じて、本件公開資料等（前記第 3 の 2 (5)）の他に、本件対象文書として実施機関が保有又は作成している可能性があると考えられるもの（本件公開資料等を除く。）をすべて想定したうえで、その作成及び存在如何を検討した。その文書は以下のとおりである。

- ① 福岡市の担当職員がゼネコンからヒアリングをした際に聴取内容を手書きでメモしたもの及びこのメモをもとにパソコンに入力した電子デー

タ（以下「ゼネコン聴取メモ等」という。）

- ② 上記①に際して、ゼネコンから提供された資料一式（以下「ゼネコン提供資料」という。）
- ③ こども病院の現地建替え工事費用を算出するのに用いた図面，計算式，投入数値等の「簡易的な試算」の根拠となる関連書類（以下「試算根拠資料」という。）
- ④ 検証・検討チーム会議の議事録作成担当者が議事録作成のために作成した備忘録（以下「議事録作成備忘録」という。）
- ⑤ 検証・検討チーム会議に出席した事務局職員の備忘録（以下「事務局職員備忘録」という。）
- ⑥ 検証・検討チーム会議に出席した検証・検討チームメンバーの備忘録（以下「チームメンバー備忘録」という。）
- ⑦ 検証・検討チーム会議の録音テープ又は電子データ（以下「会議録音テープ等」という。）
- ⑧ 検証・検討チーム会議の参加者に当日配布された資料（以下「会議配布資料」という。）

(2) 当審査会は、上記①ないし⑧の文書について、それが公文書に当たるか否かはひとまず措いて、まずは、各文書の存否に関する実施機関の説明に即し、次のとおり分類したうえで、それぞれの存否等を検討した。

ア 検証・検討期間中に作成又は取得されることがないと主張している文書

②，③，⑥，⑦

イ 検証・検討期間中に作成されたが、現在は保存していないと主張している

文書 ①，④，⑤，⑧

4 作成又は取得されることがないと主張する文書について

(1) 当審査会は、実施機関が作成又は取得したことはないと主張する各文書（上記3の(2)ア）について、検証・検討チームの文書作成・保存の有無を究明するために、実施機関に対し、改めて保管文書等の探索と提出を求めるとともに、検証・検討チームの当時の事務局担当職員から事情聴取をするなどの事実確認を行った。

その結果は次のとおりである。

ア ②（ゼネコン提供資料）について

担当職員がゼネコンにヒアリングをした際に、ゼネコン側から何らかの資料の提供を受けたことをうかがわせる事情は見当たらない。

イ ③（試算根拠資料）について

本件公開資料等のほかには、検証・検討期間中に該当する文書が作成されたことをうかがわせる事情は見当たらない。

ウ ⑥（チームメンバー備忘録）について

検証・検討チームのメンバーが個々に備忘録を作成したことをうかがわせる事情は見当たらない。

エ ⑦（会議録音テープ等）について

検証・検討チームの会議の録音が行われたことをうかがわせる事情は見当たらない。

(2) 以上のとおり、実施機関が作成又は取得していないと主張している文書について、当審査会の要請に基づく実施機関の再調査及び検証・検討チーム事務局の当時の担当職員からの事情の聴取結果など、当審査会における可能な限りの調査によっても、当該文書が作成又は取得されたことをうかがわせる事情ないし資料を得るには至らなかった。

そして、これらの文書の作成又は取得を否定する実施機関の説明内容にも格別不合理な点は見当たらない。

したがって、当審査会としては、当該文書が作成又は取得されたとの事実を認めることはできない。

なお、上記(1)ア及びイの各文書（②ゼネコン提供資料，③試算根拠資料）に関連して、異議申立人は、担当職員がこれらの文書を保有していたが、その後廃棄されたとの報道がなされていることを指摘している。確かに、かかる報道がなされたことは認められるが、この点を担当職員から聴取したところ、この報道の当該部分は事実ではなく、前記3の(1)①の文書（ゼネコン聴取メモ等）に関連した発言が誤って伝わったとのことである。当審査会としては、この報道の根拠等を究明する立場にはなく、真偽は不詳といわざるをえないが、いずれにしても、当審査会の審査に顕れた意見聴取と事情聴取結果及び関係資料によれば、これらの文書が作成又は取得されたとの事実を

認めることはできないとの上記判断を左右するものではない。

- (3) もっとも、検証・検討報告書等において、こども病院の現地建替え工事費用がPwC社の報告書で示された金額よりも約50パーセント増額になると試算されたことは、重要な政策決定に関するものであることは否定できない。したがって、当審査会としては、その決定過程に関連する情報は公文書として作成し保存するのが適切であったと考える。

この点については、本件決定の妥当性如何とは別に、後記7において述べることとする。

5 作成されたがその後に廃棄して保存していないと主張する文書について

- (1) 当審査会は、実施機関が検証・検討チーム又はその事務局において作成等した後に廃棄されたと説明する各文書（前記3の(2)イ）について、実施機関に対し、改めて保管文書等の探索と提出を求めるとともに、検証・検討チームの当時の事務局担当職員から具体的な作成の経過や文書の行方等に関して事情聴取をするなどの事実確認を行った。
- (2) その結果、これらの文書については、当時、各担当職員が職務上作成していたことは認められるが、検証・検討チーム及び事務局が解散された後も廃棄されることなく、現存していることをうかがわせる事情ないし資料を見出すには至らなかった。

したがって、これらの文書は検証・検討チーム及び事務局解散時までに廃棄して現存しないとの実施機関の主張は、事実としてこれを否定することはできない。

もっとも、これらの文書が公文書に当たるものであったとすれば、廃棄したとする実施機関の説明の当否を検討する余地があることから、次にその点について考察を加える。

- (3) まず、条例において「公文書」とは、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関の職員が保有しているものと定義されている（条例第2条第2号）。すなわち、公務員が職務上作成又は取得した文書のすべてが公文書となるのではなく、そのうち、所属している組織としての共用文書の実質を備

えた状態、つまり、当該実施機関の組織において、業務上必要なものとして利用・保存されている状態のものが条例にいう公文書である。

したがって、個人的なメモ等は、たとえ公務員がその職務上作成又は取得したものであっても、直ちに公文書には当たるとはならず、これが組織共用文書に当たる場合、すなわち組織的な検討に付され又は起案文書等に添付され、実施機関において業務上必要なものとして利用・保存されるに至った場合に、組織共用文書とされ、公文書として取り扱われることになる。

この点に関して、異議申立人は、公務員の個人的なメモであっても職務上作成されたものは公文書であるとする論拠として、青森地方裁判所平成19年11月16日判決を引用している。しかし、同判決は、地方公共団体の議会における「会派代表者会議記録メモ」に関するものであって、その判決理由では、このメモが、一定の職位（議会事務局次長）にある職員により長年慣行として作成されてきたものであること、作成されたメモは現在まで議会事務局長室にて保管されていること、他に会議録等は作成されていないことを認定したうえで、実質的に組織共用文書であると説示している。このように、異議申立人が引用する判決も、公文書の要件として組織共用文書性を前提としているものと解されるから、上記解釈を左右するものではない。

- (4) この解釈に基づき、前記3の(2)イの各文書（①、④、⑤、⑧）が公文書に当たるかどうかを検討するに、いずれも、当時福岡市の公務員である担当職員が職務上作成したものであることは明らかである。

そこで、実施機関の説明及び担当職員からの事情聴取結果に基づき、それぞれの文書の作成及び取扱い等の経緯を確認したうえで、組織共用性が認められるかどうかを考察する。

ア ①（ゼネコン聴取メモ等）について

担当職員は、ゼネコンからのヒアリングに際し、ゼネコン担当者の説明内容を書き留めた手書きのメモを作成し、さらに、そのメモをもとに自らが使用するパソコンにその内容を入力し、電子データとして作成したうえで、事務局のミーティングにて口頭で説明し、検証・検討チームの会議資料を作成した。この間、当該手書きメモ及びパソコンに入力したデータそのものは、事務局ミーティング及び検証・検討チーム会議のいずれの場で

も配布されなかった。その後、これらのゼネコン聴取メモ等は、事務局廃止の時期(平成19年12月)までに廃棄された。

なお、担当職員が使用していたパソコンは、検証・検討チームの事務局職員用にリースされていたものであり、入力されていたデータは事務局廃止時にすべて消去された。

イ ④（議事録作成備忘録）について

議事録作成担当職員は、議事要旨を作成するために、その場で会議の内容を手書きでメモしたうえで、これをもとに議事要旨を作成した。議事要旨を作成した後は、当該メモは不要になるとして、その後随時廃棄した。

ウ ⑤（事務局職員備忘録）について

会議に参加した事務局職員は、その場で会議の内容を手書きでメモしていたが、これは当該職員各人の備忘用の手控えであり、議事録作成担当職員において会議要旨が作成された後は不要になることから、その後各自が随時廃棄した。

エ ⑧（会議配布資料）について

検証・検討チーム会議では参加者に資料が配布されたが、これらの資料は、会議終了後は参加者がそれぞれ持ち帰った。その後は各人で保管していたが、不要になる都度ないしは検証・検討チーム解散時までに各自が随時廃棄した。なお、この会議資料は、本件公開資料等のうちの「第17回検証・検討チーム会議における配付資料」（前記第3の2(5))と同一のものである。

オ まとめ

実施機関において、検証・検討チームとその事務局が存在していた当時に作成されたが、その後これらの組織が廃止されるまでに廃棄されて現存しないと説明している各文書の作成・利用・保存及び廃棄の経緯は以上のとおりであって、この説明を覆すに足りる事情は見い出せない。

そうすると、これらの文書については、その当否は別として、いずれも組織共用文書としての取扱いがなされるに至っておらず、条例第2条第2号に規定する公文書に該当すると認めることはできない。したがって、各担当者らにおいてこれらを廃棄したことが不自然とはいえない。

よって、当該文書が公文書ではないことから廃棄され現存していないとの実施機関の説明そのものについて、これが不合理であると評価することはできない。

なお、異議申立人は、ゼネコンからのヒアリングに関し、その聴取メモ等が存在しないのであれば、これを行った福岡市の担当職員名及びゼネコンの社名と担当社員の氏名を明らかにすべきであると述べている。しかし、これは本件決定が不当であるとする意見の理由であって、それ自体が本件各請求の対象文書とされているものではないと解される。

6 本件決定の妥当性について

以上のとおり、当審査会としては、実施機関が本件対象文書を保有していないことについては、事実としてこれを認めざるをえず、他にその存在をうかがわせるに足りる事情も見い出せないことから、結局、本件対象文書は不存在であって、非公開決定そのものは妥当であると判断する。

7 公文書の作成・管理に関する意見

(1) はじめに

本件各決定の妥当性如何に関する判断は以上のとおりであるが、当審査会としては、情報公開の制度趣旨に照らして必要であると考えるので、本件事案の審査を踏まえ、公文書の作成と管理に関して、以下のとおり意見を述べる。

(2) 本件対象文書について

本件事案は、こども病院を現地で建て替えるか、それとも同病院と福岡市民病院を統合してアイランドシティに移設するかという問題（以下「こども病院問題」という。）に関する政策の検討及び決定の過程で作成又は取得された可能性のある公文書の存否を審査の対象とするものである。

実施機関は、検証・検討チームでは、こども病院の現地建替え工事費用の算定について、PwC社の報告書だけではなく、同報告書が提出された時期と相前後して事務局担当職員が行ったゼネコンからのヒアリング結果をもとに、「簡易的な試算」を行い、その結果を検証・検討チーム会議に反映させた結果、その概算額は128億3,000万円（PwC社の報告書は85億5,000万円）で、そのうちの

ローリング費用は約 42 億 8,000 万円（P w C 社の報告書は 11 億円）になった旨説明する。しかし、ゼネコンからの聴取内容を公文書化することは行われておらず、その際に担当職員が作成したメモも廃棄されていて現存していない。

また、検証・検討チーム会議では、事務局が報告した「簡易的な試算」の経緯についての説明がなされて議論が行われたが、その内容が同会議の議事要旨（公開）に掲載されていない理由について、実施機関は「特に異論がなかった」からであると説明している。

(3) こども病院問題と本件対象文書の関係

しかし、こども病院問題は、それ自体として福岡市民の医療及び福祉のあり方に関わる重要な問題であるうえ、平成 18 年 11 月に実施された福岡市長選挙でも争点の一つとされたところであって、市民の関心が高く、現地建替えかアイランドシティへの移転かをめぐる賛否の議論が活発になされていたものである。検証・検討チームがその作業の方針において、「アイランドシティ整備事業及び市立病院統合移転事業については、必ずしも市民の理解が得られていないと考えられる」（検証・検討最終報告書 1 頁）と記しているのも、こども病院問題をめぐるこのような状況認識に基づくものにほかならない。

そうすると、こども病院の現地建替え工事費用の概算額をどのように算定するかは、こども病院問題の帰趨に極めて重大な影響を及ぼすものであって、検証・検討報告書等と P w C 社の報告書の各金額に多額の食い違いを生じた理由、ことに事務局担当職員によるゼネコンからのヒアリングとこれに基づく「簡易的な試算」の内容、さらにはこの事務局報告に基づく検証・検討チーム会議における討議の具体的状況がどのようなものであったのかは、それ自体として市民の重大な関心事であるばかりではなく、こども病院問題についての福岡市当局の政策決定の当否に対する市民による適切な検討と評価のために必要かつ重要な情報であったと考えられる。

そのうえで、かかる情報を公文書として作成し保存すべきであったかどうかを検討する。

(4) 公文書規則との関係

この点に関し、条例第 41 条に基づく福岡市公文書の管理に関する規則（平成 14 年福岡市規則第 82 号。以下「公文書規則」という。）は、本市が保有する公文書

の適正な管理を図り、もって行政事務の適正かつ効率的な遂行に資することを目的に、公文書の作成、分類、保存及び廃棄に関する基準その他公文書の管理に関する必要な事項を定めている（第1条）。

そして、公文書の作成については、公文書規則第6条において、次のように規定している。

すなわち、事案の処理に係る意思決定及び報告は、公文書を作成することにより行わなければならない（第1項本文）、例外として作成が義務づけられないのは、「(1) 処理に係る事案が軽微なものであるとき」と「(2) 意思決定又は報告と同時に公文書を作成することが困難であるとき」である。

このうちの「軽微なもの」とは、一般的に事後に確認が必要とされるものではなく、文書を作成しなくても職務上支障が生じないような場合である。また、「意思決定等と同時に公文書を作成することが困難であるとき」には、当該事案の処理後、速やかに公文書を作成しなければならないとされている。

このような公文書規則に照らして、検証・検討チームによるこども病院の現地建替え工事費用の概算額算出過程に関する情報のうち、事務局担当職員によるゼネコン聴取メモ等（手書きのメモ及びパソコン入力データ）については、これに基づいてPwC社の報告書とは異なる「簡易的な試算」に取りまとめて、検証・検討チーム会議に報告されたというのであるから、それが「軽微なもの」に当たるとは到底いいがたい。

さらに、この「簡易的な試算」は、第17回検証・検討チーム会議（平成19年7月27日開催）において、事務局より説明がなされ、これに関する議論がなされたものの、実施機関によれば、「特に異論がなかったため」、同会議の議事要旨には掲載されなかったということである。しかし、「簡易的な試算」をめぐる議論の内容がどのようなものであったのか、PwC社の報告書との比較検討がなされたのかどうか、なされたとすればいかなる検討がなされたのか、なされなかったとすればいかなる議論の経過によるものなのかは、到底「軽微なもの」とは認めがたい。

また、いずれについても、「意思決定と同時に公文書に作成することが困難」であったり、事案の処理後速やかに作成することができないといった事情は見当たらない。

したがって、ゼネコンからヒアリングした内容及びこれをもとに事務局が行った「簡易的な試算」の説明を受けてなされた検証・検討チーム会議におけるこの点をめぐる議論の状況に関する情報は、公文書規則によっても、公文書として作成し保存しておくべきものであったと考えられる。

(5) 時限的ないし臨時的な組織における文書の管理について

加えて、検証・検討チームは、こども病院問題などの検証・検討作業をスピーディに行うためとして、全市的な施策の調整や業務管理等を担当する職員から成るプロジェクトチーム方式がとられた。このような時限的ないし臨時的な組織は、その任務が終了した後は、専門的事務局を含めて、組織そのものが解散・廃止されることから、情報や資料も廃棄されたり散逸することを避けられない。現に、実施機関は、本件の検証・検討チームと事務局においても、本件公開資料等以外の「簡易的な試算」に関する文書・資料・電子データについては、その解散・廃止時まで、すべて廃棄されたと説明している。

したがって、このような時限的ないし臨時的組織における政策の検討過程における情報については、そうでない組織の場合に比して、できる限り詳細な内容を公文書に作成したうえで、公文書規則に基づき保管しておくべき必要性が大きい。

(6) 条例の目的との関係

情報公開の目的は、「市政に関し市民に説明する市の責務が全うされるようにするとともに、市民の監視と参加の下にある公正で開かれた市政の推進に資すること」（条例第1条）にある。

上記(3)で述べたように、こども病院問題は本市の重要な政策課題であって、現地建替え工事費用の如何は、検証・検討報告書等においても、その政策決定を左右する不可欠の要素として位置づけられている。しかも、この点に関して公表された金額は、PwC社の報告書と検証・検討報告書の間で大きな差異があり、その主な要因は、実施機関の説明でも、ゼネコンからのヒアリングに基づく「簡易的な試算」にあったことは否定できない。

そうすると、この点に関する検討過程の情報は、こども病院問題という市政の重要施策に関し、市民に説明する実施機関の責務を全うし、市民の監視と参加による公正で開かれた市政の推進という条例の上記目的を達成するうえで、市民の

知る権利の対象とするため、これを公文書に作成したうえで、公文書規則に基づいて保管する必要性が高いものであった。

検証・検討チーム及び事務局組織の特性による時間的制約等の事情を考慮しても、かかる措置がとられることなく、本来残されるべきであった情報が「個人的なメモ等」の形のまま廃棄されてしまったことは、条例の本旨にもとるとの評価を免れないと思われる。

(7) むすび

よって、当審査会は、条例第23条第3項に基づき、第41条に規定する公文書の管理に関して、実施機関に対し、本件事案における情報の取扱いをめぐる上記の問題点に十分留意したうえで、改めて公文書の適正な管理を行うべく、意見のと通りの要望をするものである。

以上により、本件決定について、「1 審査会の結論及び意見」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
平成21年3月18日	実施機関からの諮問（甲事案）
平成21年4月28日	実施機関が弁明意見書を提出（甲事案）
同 日	実施機関からの諮問（乙・丙事案）
平成21年5月29日	異議申立人が反論意見書を提出（甲事案）
平成21年6月25日（第2部会）	審議
平成21年7月1日	実施機関が弁明意見書を提出（乙・丙事案）
平成21年7月23日（第2部会）	審議
平成21年8月21日	異議申立人が反論意見書を提出（乙・丙事案）
平成21年8月27日（第2部会）	実施機関より意見聴取及び参考人から事情聴取

平成21年9月29日(第2部会)	審議
平成21年10月29日(第2部会)	審議
平成21年11月19日(第2部会)	異議申立人及び補佐人より意見聴取
平成21年12月17日(第2部会)	審議
平成22年1月21日(第2部会)	審議
平成22年2月18日(第2部会)	審議
平成22年3月18日(第2部会)	審議

第6 答申に関与した委員

川副正敏，今泉博国，勢一智子，安河内恵子