

令和8年4月7日

四万十市長 山下 元一郎 様

四万十市情報公開・個人情報保護審査会  
会長 曾根 寧



行政情報の非公開決定に係る審査請求に関する諮問（令和7年度諮問第2号）について（答申）

令和7年12月1日付け7四総第237号で諮問のありました事案について、下記のとおり答申します。

## 記

### 第一 審査会の結論

四万十市長（以下「実施機関」という。）が令和7年10月28日付けで行った行政情報非公開決定（7四企第311号）は、妥当である。

### 第二 審査請求の経過

- 1 令和7年10月24日、審査請求人は、実施機関に対し、四万十市情報公開条例（平成17年四万十市条例第13号。以下「条例」という。）第7条の規定により、情報公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。
- 2 令和7年10月28日、実施機関は、条例第11条第3項の規定により、行政情報非公開決定（以下「本件処分」という。）を行い、その旨を審査請求人に通知した。
- 3 令和7年11月19日、審査請求人は、本件処分についてこれを不服として、条例第15条の規定により、実施機関に対して審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。
- 4 令和7年11月21日、実施機関は、四万十市情報公開・個人情報保護審査会条例（令和5年四万十市条例第2号。以下「審査会条例」という。）第8条の規定により、弁明書を提出した。
- 5 令和7年11月28日、審査請求人は、審査会条例第8条の規定により、実施機関の弁明書に対する反論書を提出した。
- 6 令和7年12月1日、実施機関は、条例第17条の規定により、本件審査請求について、四万十市情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）に諮問した。
- 7 令和7年12月1日、審査会は、審査会条例第7条の規定により、審査請求人及び実施機関の職員から意見を聴いた。
- 8 令和7年12月16日、審査会は、審査会条例第6条の規定により、実施機関に資料の提出を依頼した。
- 9 令和7年12月17日、審査会は、実施機関から資料の提出を受けた。

- 10 令和7年12月25日、審査会は、審査会条例第7条の規定により、実施機関の職員の意見を聴いた。
- 11 令和8年1月13日、審査請求人は、審査会条例第8条の規定により、反論書（第2号）を提出した。
- 12 令和8年1月27日、審査会は、審査会条例第7条の規定により、審査請求人及び実施機関の職員から意見を聴いた。

### 第三 審査請求人の主張要旨

審査請求人は、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

審査請求人は、審査請求書において、令和5年3月15日起案の「(再) 学校法人京都育英館（以下「学校法人」という。）との基本協定の解除について(伺)」と題する起案書（以下「協定解除起案」という。）に「度重なる協議」と記載されている協議に係る、日時・場所・合意の相手方等の関連情報を含むすべての行政情報（面会・通話記録、協議記録、協議資料、起案・決裁書、メール、メモ、録音等を含む）の公開を求め、その理由は以下のとおりである。

- (1) 市長及び副市長が決裁印を押した起案用紙に「見解の相違から合意を得ることが困難となっていたが、度重なる協議により合意を得ることができたため」と記載されていることを鑑みると、その「度重なる協議」に係る行政文書が一切存在しないという判断は客観的・合理的な根拠を欠いている。
- (2) 処分庁が本件請求に係る行政情報を「不存在」と判断するにあたり、行政文書の探索のプロセスや根拠を示すことなく処分を下したことは、処分庁の業務の内容及び通常の事務処理の過程から判断して、現に作成、保管されている可能性が高いと考えるのが順当であり、行政文書の探索を尽くしたとは言いがたく、その判断は違法または不当である。
- (3) 公文書等の管理に関する法律及び行政文書の管理に関するガイドライン（以下「ガイドライン」という。）の趣旨に則ると、行政運営における意思決定に至る経過を合理的に跡付け、検証することができるよう文書を作成、管理することは行政機関の責務である。本件のような重要な案件は、同法で例外とされる「軽微なもの」に該当する余地はない。このため、市長及び副市長が決裁した起案文書に明記された「度重なる協議」に関する行政文書が不存在であるという事態は、市長及び補佐機関が善良な管理者の注意をもって事務を処理する義務（善管注意義務）を怠った結果であり、違法または不当な状態である。
- (4) 行政事務執行の不手際により、情報公開請求された行政情報が不存在となった場合、ガイドラインに基づき事後に文書を作成すべき事案であり、当該文書を不存在のままとするのは、行政の不作为として不当である。

- 2 反論書及び意見陳述における主張（趣旨が審査請求書と重複する部分については省略）  
処分庁は弁明書において「基本協定の解除について、口頭でのやり取りはあったと思われる

るが、記録等の行政情報は存在していない」としているが、審査請求人は反論書において、行政運営においては、意思決定の過程や事実関係を文書によって明確にする「文書主義の原則」が基本であり、補助金返還請求に発展する契約解除という重要な事案について、口頭でのやり取りのみで終始し、一切の記録を残さないという状態は、文書主義の原則に違反する行政執行の瑕疵であると主張している。

3 令和7年12月17日に審査会からの依頼に基づき実施機関が提出した資料（以下「実施機関提出資料」という。）に対する反論書（第2号）及びそれに基づく意見陳述における主張

(1) 「不存在」主張の虚偽性と探索義務の著しい懈怠について

処分庁はこれまで、本件請求に係る情報は「不存在」であると一貫して主張してきたが、実施機関提出資料によれば、通知文の修正を巡り、学校法人と四万十市（以下自治体名を示す場合のみ「市」とする。）の間でメールや文書案の授受といった具体的な「協議」が継続的に行われていた事実は動かしがたい。これらの文書は、当然に「行政文書」として組織的に管理・共有されるべき性質のものであり、現に処分庁内に保管されていたものである。これらを「不存在」として非公開とした当初の決定は、意図的な情報の隠匿、あるいは公文書の探索を著しく怠ったものであり、行政の信頼性を根本から失墜させるものである。

(2) 意図的な文書主義の放棄と「情報公開逃れ」の自白について

実施機関提出資料には、以下の驚くべき記載がある。「これらの内容を市長名での公文書として残すことは、今後の誘致反対者の活動や情報公開請求等に影響を及ぼす懸念があるとの顧問弁護士からの助言もあるため、貴法人からの修正要望にはお応えできかねます」これは、行政運営の根幹である「文書主義の原則（意思決定過程の記録・保存義務）」を、市民による情報公開請求を免れるという不当な目的のために、意図的に放棄したことを自ら認める「隠蔽の自白」に他ならない。

本来公開されるべき情報を、意図的な不作為によって制度の対象外に置こうとする脱法行為であり、「公開されると不都合が生じるため、あえて公文書として記録化しない」という組織的な操作は、四万十市情報公開条例の精神を根底から破壊する「権限の濫用」である。

(3) 顧問弁護士の助言の不当性について

自治体の法的正当性を守るべき顧問弁護士が、市民の「知る権利」を阻害するための脱法的な手法を助言したとすれば、それは法治主義の否定である。処分庁がこのような不当な助言に依拠して「記録がない」と弁明し続けることは、信義則にも反しており、断じて容認できない。

(4) 事務監査結果との矛盾について

先に公表された事務監査請求の監査結果では、「当時は相手（学校法人）を信頼していたから記録を作らなかった」という趣旨の判断がなされていた。しかし、実施機関提出資料によって、実際には「情報公開請求への対策」という明確な意図を持って記録の扱いを操作していたことが判明した。これにより、従来処分庁の弁明およびそれを前提とした監査結果の正当性は根底から覆されており、処分庁の不透明な行政姿勢がより鮮明となった。

## 第四 実施機関の主張要旨

実施機関は、概ね次のように主張している。

### 1 弁明書における主張

以下の理由から、本件処分における手続及び内容において違法・不当な点はなく、本件請求は棄却されるべきである。

- (1) 本件審査請求における「行政文書が一切存在しないという判断は客観的・合理的な根拠を欠いている」「現に作成・保管されている可能性が高いと考えるのが順当」「行政文書の存否の確認を怠り」との主張について、本件請求に係る行政情報の趣旨は、協定解除起案に記載されている「(仮称) 京都看護大学四万十看護学部設置・運営に関する基本協定 (以下「基本協定」という。) の解除合意書の締結について依頼したところ、見解の相違から合意を得ることが困難となっていたが、度重なる協議により合意を得ることができた」との文章より、基本協定の解除について市及び学校法人において協議した内容や、学校法人が最終的に合意するとの意思表示が示された協議記録等の行政情報を指していると認識できる。しかしながら、学校法人と口頭でのやり取りはあったと思われるが、学校法人が当初解除に合意しなかった理由、その後基本協定解除について協議した記録、最終的に基本協定解除に合意した協議記録等の行政情報は存在していない。
- (2) 本件請求に係る行政情報を検索したが不存在であったため、行政情報非公開とし通知したものである。
- (3) 実施機関における行政文書の取扱いについて、公文書等の管理に関する法律等に照らし合わせ「違法または不当な状態」と主張する点、また「請求された行政情報を不存在のままとすることは行政の不作为として不当」と主張する点について、地方公共団体の職員は地方公務員法における服務規程や公文書等の管理に関する法律に基づき適切な文書管理を行うべきものであるが、本件処分にかかる事務執行の良否及びその違法性について判断することは、本件審査請求の対象ではないと考える。
- (4) 基本協定の解除は、結果的にみると学校法人への補助金返還・損害賠償請求事件と関連する事案ではあるが、処分庁が令和4年11月21日付け4四企第495号で学校法人に大学誘致断念を通知したことで、基本協定書第6条第2項の規定により、基本協定を解除することは双方の決定事項であったため、市の重要な意思決定に係る重要な事案とは認識していない。

### 2 意見陳述における主張

- (1) 市と学校法人とのやり取りについて、双方が出席した会議で重要なものについては協議録を作成したことはある。しかし、学校法人との基本協定書には「学部の設置が不可能になった場合は協定を解除する」と規定されており、大学誘致を断念した時点で必然的に協定は解除することになると理解している。そもそも、解除に係る協議は事務的なことが主で、電話等による協議が主であったことから協議録は作成していない。

- (2) 協定解除起案に記載のある度重なる協議とは、基本協定の解除に関する協議と整理しており、その後の断念通知（令和4年11月21日付 4四企第495号 以下同じ。）の内容修正に関する協議は別物と考えている。このため、断念通知に関する協議に係る行政情報は、本件請求の対象外であると判断した。しかし、実際には断念通知に関する協議として市と学校法人の担当者同士でのメールのやり取りがあり、当該情報について情報公開請求が行われると、公開可能な行政情報が存在することになる。
- (3) 本件処分の際し、本件請求の内容に該当する行政情報の検索については、紙ベースの確認、市のサーバーの中に保管されているデータの確認、当時の担当への聞き取りを行い、不存在であることを確認した。

## 第五 審査会の判断

### 1 条例の基本的な考え方について

条例は、「市民の知る権利として、市民が市の保有する情報の公開を求める権利を保障することにより、市政への参加を促進し、市民と市との信頼関係を深め、一層公正で開かれた市政の実現を図ることを目的」として制定されたものであり、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、協定解除起案に「度重なる協議」と記載されている協議に係る日時・場所・合意の相手方等の関連情報を含むすべての行政情報の公開を求めたものである。

これに対し、実施機関は、「行政情報不存在」として本件処分を行った。

これに対し、審査請求人は、市長及び副市長が決裁印を押した起案用紙に「見解の相違から合意を得ることが困難となっていたが、度重なる協議により合意を得ることができたため」と記載されていることを鑑みると、その「度重なる協議」に係る行政文書が一切存在しないという判断は客観的・合理的な根拠を欠いているなどの主張から、本件審査請求を行ったものである。

### 3 本件審査請求に係る行政情報の存否について

本件審査請求の対象となる本件処分は、本件請求に係る行政情報である「協定解除起案に「度重なる協議」と記載されている協議に係る日時・場所・合意の相手方等の関連情報を含むすべての行政情報」について、実施機関が「行政情報不存在」として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、当該行政情報が存在するか否かについて検討する。

審査請求人は、市長及び副市長が決裁印を押した起案に記載のある「度重なる協議」に係る行政情報が一切存在しないという判断は客観的・合理的な根拠を欠いている、また実施機関の業務の内容及び通常の事務処理の過程から判断して、当該行政情報が現に作成、保管されている可能性が高いと考えるのが妥当、としているが、その主張を裏付ける具体的な根拠は示されていない。

一方、実施機関は、本件請求に係る行政情報は、基本協定の解除について市及び学校法人において協議した内容や、学校法人が最終的に合意するとの意思表示が示された協議記録等の行政情報を指していると認識しており、当該協議は口頭でのやり取りはあったが、協議記録等は作成していない、また、本件請求に係る行政情報について、様々な方法で検索を行ったがその存在を確認できなかった。更に、実施機関提出資料については、基本協定の解除についての協議に係る行政情報ではないとして、本件請求の対象外であると主張している。

審査会としては、審査請求人の主張、実施機関の主張、協定解除起案及び実施機関の提出資料の内容に基づき検討を行ったところ、本件請求に係る行政情報である「協定解除起案に「度重なる協議」と記載されている協議に係る日時・場所・合意の相手方等の関連情報を含むすべての行政情報」と実施機関提出資料は別物であり、また審査請求人の「当該行政情報が現に作成、保管されている可能性が高いと考えるのが順当」との主張を肯定することにつながるような事実を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と判断する。

よって、審査請求人が公開を求める「協定解除起案に「度重なる協議」と記載されている協議に係る日時・場所・合意の相手方等の関連情報を含むすべての行政情報」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。