

令和 2 年 2 月 21 日
(2020 年)

伊丹市長 藤原 保幸 様

伊丹市情報公開・個人情報保護審査会
会 長 山 下 淳

答 申

令和元年（2019 年）7 月 3 日付け伊総総総第 557 号、伊総総総第 559 号、伊総総総第 560 号、伊総総総第 561 号、伊総総総第 562 号及び伊総総総第 563 号で諮問のあった下記の件について、別紙のとおり答申します。

記

- 平成 29 年 12 月 18 日で公文書公開請求があり、平成 30 年 3 月 5 日付けで処分庁が行った公文書不存在決定処分（伊活産文第 658 号）に対する審査請求に関する諮問
- 平成 29 年 12 月 18 日で公文書公開請求があり、平成 30 年 3 月 5 日付けで処分庁が行った公文書部分公開決定処分及び公文書不存在決定処分（伊市環公第 918 号）に対する審査請求に関する諮問
- 平成 29 年 12 月 18 日で公文書公開請求があり、平成 30 年 3 月 5 日付けで処分庁が行った公文書部分公開決定処分及び公文書不存在決定処分（伊交交都第 1561 号）に対する審査請求に関する諮問
- 平成 29 年 12 月 18 日で公文書公開請求があり、平成 30 年 3 月 5 日付けで処分庁が行った公文書不存在決定処分（伊活産商第 1446 号）に対する審査請求に関する諮問
- 平成 29 年 12 月 18 日で公文書公開請求があり、平成 30 年 3 月 5 日付けで処分庁が行った公文書不存在決定処分（伊総総管第 694 号）に対する審査請求に関する諮問
- 平成 29 年 12 月 18 日で公文書公開請求があり、平成 30 年 3 月 5 日付けで処分庁が行った公文書部分公開決定処分及び公文書不存在決定処分（伊活整都第 1891 号）に対する審査請求に関する諮問

(別 紙)

諮問番号：平成31年度諮問第3号

答申番号：平成31年度答申第5号

諮問番号：平成31年度諮問第4号

答申番号：平成31年度答申第6号

諮問番号：平成31年度諮問第5号

答申番号：平成31年度答申第7号

諮問番号：平成31年度諮問第6号

答申番号：平成31年度答申第8号

諮問番号：平成31年度諮問第7号

答申番号：平成31年度答申第9号

諮問番号：平成31年度諮問第8号

答申番号：平成31年度答申第10号

答 申 書

第1 審査会の結論

- 1 伊丹市長（以下「処分庁」という。）が行った平成30年3月5日付け伊交交都第1561号による公文書不存決定処分については、これを取消し、宮ノ前地下駐車場に関する「届出書が不存である場合の不存ならびにその理由を証明する文書」に関する対象文書を特定のうえ、改めて処分決定を行うべきである。
- 2 処分庁が行った平成30年3月5日付け伊活整都第1891号による公文書不存決定処分については、これを取消し、荒牧バラ公園（第2駐車場）に関する公文書を保有していない理由附記をやり直したうえで、改めて処分決定を行うべきである。
- 3 処分庁が行った平成30年3月5日付け伊活産文第658号及び伊活整都第1891号による公文書不存決定については、これを取消し、東りいたみホール（文化会館）に関する処分の内容及び公文書を保有していない理由附記をやり直したうえで、改めて処分決定を行うべきである。
- 4 処分庁のその余の判断は妥当である。

第2 審査請求に至る経緯

1 審査請求に至る経緯

審査請求人は、伊丹市情報公開条例（以下「条例」という。）に基づき、平成29年12月18日付けで「伊丹市の公の施設に係る駐車場に関する①駐車場法（以下「法」という。）に基づく届出書（添付書類含む）、②届出書が不存である場合の不存ならびにその理由を証明する文書、③不存理由が、専用駐車場であり路外駐車場でなく届出不要とする場合には、厳密に、当該建物の利用者のみ利用に限定される場合と判断可能な管理実態に係る根拠資料」に係る公文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。その後、処分庁は審査請求人に対して、条例第6条第2項の規定に基づき、公文書の特定のために平成

29年12月28日付け伊総総第954号により補正を求めた。

2 処分庁の決定

処分庁は、審査請求人から補正への応答がなかったため、公文書公開請求書に記載の内容から推測し、対象公文書を特定したが、文書量が多くかつ非公開情報の分離に時間を要することから、条例第11条第2項の規定に基づき決定期間延長通知書を送付した。そして、処分庁は平成30年3月5日付け公文書不存在決定（伊活産文第658号）（以下「処分1」という。）、平成30年3月5日付け公文書部分公開決定（伊市環公第918号）及び公文書不存在決定（伊市環公第918号）（以下「処分2」という。）、平成30年3月5日付け公文書部分公開決定（伊交交都第1561号）及び公文書不存在決定（伊交交都第1561号）（以下「処分3」という。）、平成30年3月5日付け公文書不存在決定（伊活産商第1446号）（以下「処分4」という。）、平成30年3月5日付け公文書不存在決定（伊総総管第694号）（以下「処分5」という。）、平成30年3月5日付け公文書部分公開決定（伊活整都第1891号）及び公文書不存在決定（伊活整都第1891号）（以下「処分6」という。）を行い、審査請求人に通知した。

3 審査請求

審査請求人は処分1から処分6の各処分を不服として、平成30年6月1日付けで「決定を取り消す。一個の開示請求に対しては、一個の決定を行うべく、改めて決定させる。」として審査請求（以下「本件審査請求」という。）を提起した。

第3 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張の要旨

- (1) 一個の請求文書に対し、決定内容の異なる複数の決定がなされており、法的安定性を欠き、公開決定の体をなさない。
- (2) 不存在とする理由について、理由が主張されていない、理由に根拠が無い、理由とする主張が法解釈を誤った不当な主張である等の不備があり、決定の理由を欠き不法である。例えば、路外駐車場に当たらないとの主張があるが、専用の解釈が国が示す判断基準を逸脱しており、当該主張は、法の解釈を誤った勝手な言い訳に過ぎず、文書不存在の決定の理由にならない。正当な理由を欠く決定は不法である。
- (3) 不存在とされた文書を保有していないこと自体が違法である可能性があり、違法状態を当然とする決定は不当であると共に、文書が存在している可能性が否定出来ず、決定の信用性に疑義がある。
- (4) 当然に存在すべき法定の文書が不存在であるとする決定が支配的であり、法定文書の作成・文書管理の杜撰さが極度であり、当該不存在の理由も当然に杜撰でありこれを直ちに信用することはできない。抜本的改善を要すると共に、文書の存否ならびに不存在理由を第三者が調査・検証する必要がある。
- (5) 法律上保有すべき管理規程を保有していないうえ、本件公開請求で当該違法が発覚したにもかかわらず、伊丹市長は管理規程の整備を行わない。違法状態を維持する悪意を有している。また、本件公開請求後においても、管理規程が不在とされる駐車場にて、違法かつ極めて危険な駐車場管理を行い、駐車場付近通行者を生命の危険にさらした。

駐車場を運用する期間においては、管理規程を保有し、これに基づき管理することで、

最低限の安全管理ができること、すなわち、法に基づき作成され届出た管理規程を廃棄し、法によらず、勝手気ままな管理をすれば、人が死傷するということである。

審査請求を通じて、伊丹市長に、日本国には伊丹市長が遵守すべき法律があることを認識させる必要がある。また、違法状態が発覚したら、直ちに是正すべきことを認識させる必要がある。法の技術基準は安全確保のために遵守すべき事項であり、法令逸脱は、死亡事故を含む重大事故発生により、市民の生命に危害を加えるものであることを認識させる必要がある。すでに法に違反する駐車場管理瑕疵に起因すると考えられる交通死亡事故が市内駐車場で発生済みであるが、伊丹市長は適法と主張し、監督責任を放棄している。伊丹市長が法令無視を継続しているため、公文書公開請求により、行政行為を検証しようとしているところであるが、公開請求への対応においても、不法行為が再生産されている惨状である。伊丹市長の自力での法令遵守は困難であるから、行政不服審査法、行政事件訴訟法、民事訴訟法等を活用して、法令遵守させる必要がある。これは、行政不服審査法の趣旨にかなうものである。

(6) 決定内容が異なる2個の決定通知書の文書番号が同一であり、不適切。

(7) 法に定められた届出を行っておらず届出文書が不存在とされているものがあるが、当該違法行為自体を文書不存在理由とすることは許されない。何故、違法に届出をしなかったのかその理由を示さなければ、不存在理由を示したことになるが、決定の理由を欠き違法である。

2 処分庁の主張の要旨

(1) 審査請求の理由に記載のある「一個の請求文書に対し、決定内容の異なる複数の決定がなされており、法的安定性を欠き、公開決定の体をなさない。」については、不知。

(2) 審査請求人は、「不存在とする理由について、理由が主張されていない、理由に根拠が無い、理由とする主張が法解釈を誤った不当な主張である等の不備があり、決定の理由を欠き不法である。」、「不存在とされた文書を保有していないこと自体が違法である可能性があり、違法状態を当然とする決定は不当であると共に、文書が存在している可能性が否定出来ず、決定の信用性に疑義がある。」、「当然に存在すべき法定の文書が不存在であるとする決定が支配的であり、法定文書の作成・文書管理の杜撰さが極度であり、当該不存在の理由も当然に杜撰でありこれを直ちに信用することはできない。」と主張するが、処分庁における文書事務については、伊丹市文書取扱規則（以下「規則」という。）に基づき行っている。本件請求においては、対象となる公文書として、駐車場に係る路外駐車場設置届及び管理規程届を特定し、このうち不存在決定を行ったものについては、公文書を保有していない理由を以下のとおり附記しており、決定の理由を欠くものではない。

また、届出書が不存在である場合の不存在ならびにその理由を証明する文書については、当該公文書の保存年限経過後の廃棄について記録する法令等の規定が無く、廃棄を証明する文書を作成していないため不存在決定を行ったものであり、決定の理由を欠くものではない。

処分1における、文化会館（いたみホール）地下駐車場に関する当該公文書については、平成8年に作成され、本件請求に係る検索の結果、当該公文書は見当たらなかった

ことから、規則第 30 条の規定に基づき、保存年限の満了により主管課長において廃棄されたものと判断し、不存在決定を行ったものである。

処分 2 における、昆陽池公園に関する当該公文書については、平成 3 年に財団法人伊丹市公園緑化協会が作成し届出を行っており、同団体の解散に伴い、平成 25 年 4 月に伊丹市が引継いだものであるが、本件請求に係る検索の結果、当該公文書は見当たらなかったこと、また、伊丹スカイパーク（中央駐車場）に関する管理規程届については、平成 18 年に作成されたものであるが、本件請求に係る検索の結果、当該公文書は見当たらなかったことから、規則第 30 条の規定に基づき、それぞれ保存年限の満了により主管課長において廃棄されたものと判断し、不存在決定を行ったものである。また、荒牧バラ公園（第 2 駐車場）の管理規程届は作成しておらず存在していないことから不存在決定を行ったものである。

処分 3 における、宮ノ前地下駐車場の法に基づく届出書については、当該文書を作成していない物理的不存在として、当該決定に係る公文書不存在決定通知書にその理由を付記（主張）している。また、J R 伊丹駅前駐車場の路外駐車場設置届、管理規程届については平成 3 年に、アリオ地下駐車場の路外駐車場設置届、管理規程届については昭和 63 年に、みやのまち地下駐車場（4 号館）の路外駐車場設置届については平成 7 年にそれぞれ当該公文書が作成され、本件請求に係る検索の結果、当該公文書は見当たらなかったことから、規則第 30 条の規定に基づき、保存年限の満了により主管課長において廃棄されたものと判断し、不存在決定を行ったものである。

処分 4 における、スワンホール（労働福祉会館・青少年センター）の施設駐車場については、施設利用者に対する専用駐車場として設置されたものであり、届出に係る文書は作成しておらず存在していないこと、また、当該建物の利用者のみ利用に限定される場合と判断可能な管理実態に係る根拠資料については、本件請求に係る検索の結果、当該公文書は見当たらなかったことから、不存在決定を行ったものである。

処分 5 における、市役所駐車場に関する当該公文書については、平成 14 年に作成され、本件請求に係る検索の結果、当該公文書は見当たらなかったことから、規則第 30 条の規定に基づき、保存年限の満了により主管課長において廃棄されたものと判断し、不存在決定を行ったものである。

処分 6 における、宮ノ前地下駐車場、伊丹スポーツセンター（第 3 駐車場）、県立西猪名公園、スワンホール（労働福祉会館・青少年センター）、長寿蔵ブルワリーミュージアム、市立伊丹病院については、法に基づく届出を受理していないこと、また、東りいたみホール（文化会館）、きららホール、昆陽池公園、荒牧バラ公園、文化会館（いたみホール）地下駐車場、J R 伊丹駅前駐車場、アリオ地下駐車場の路外駐車場設置届、管理規程届、及び、伊丹スポーツセンター（第 1・第 2 駐車場）、伊丹スカイパーク、市役所駐車場、みやのまち地下駐車場（3・4 号館）の管理規程届については、本件請求に係る検索の結果、当該公文書は見当たらなかったことから、規則第 30 条の規定に基づき、保存年限の満了により主管課長において廃棄されたものと判断し、不存在決定を行ったものである。

- (3) 審査請求の理由に記載のある「本件開示請求で当該違法が発覚したにもかかわらず、伊丹市長は管理規程の整備を行わない。違法状態を維持する悪意を有している。また、本件公開請求後においても、管理規程が不在とされる駐車場にて、違法かつ極めて危険な駐車場管理を行い、駐車場付近通行者を生命の危険にさらした。駐車場を運用する期間においては、管理規程を保有し、これに基づき管理することで、最低限の安全管理ができること、すなわち、法に基づき作成され届出た管理規程を廃棄し、法によらず、勝手気ままな管理をすれば、人が死傷するということである。審査請求を通じて、伊丹市長に、日本国には伊丹市長が遵守すべき法律があることを認識させる必要がある。また、違法状態が発覚したら、直ちに是正すべきことを認識させる必要がある。法の技術基準は安全確保のために遵守すべき事項であり、法令逸脱は、死亡事故を含む重大事故発生により、市民の生命に危害を加えるものであることを認識させる必要がある。すでに法に違反する駐車場管理瑕疵に起因すると考えられる交通死亡事故が市内駐車場で発生済みであるが、伊丹市長は適法と主張し、監督責任を放棄している。伊丹市長が法令無視を継続しているため、公文書公開請求により、行政行為を検証しようとしているところであるが、公開請求への対応においても、不法行為が再生産されている惨状である。伊丹市長の自力での法令順守は困難であるから、行政不服審査法、行政事件訴訟法、民事訴訟法等を活用して、法令遵守させる必要がある。これは、行政不服審査法の趣旨にかなうものである。」については、不知。
- (4) 審査請求人は、「決定内容が異なる 2 個の決定通知書の文書番号が同一であり、不適切（伊市環公第 918 号）」と主張するが、公開請求に際しては、条例第 6 条第 1 項第 2 号の規定により、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ようになっており、平成 29 年 12 月 28 日付け伊総総第 954 号により審査請求人に対し、補正の参考となる必要な情報を提供し、補正通知書にて文書を特定するよう求めたが、審査請求人の応答がなかったため、公文書公開請求書の記載内容により公文書を特定した結果、複数の公文書が存在又は不存在となったことから複数の決定となったものであり、処分は妥当である。
- (5) 審査請求の理由に記載のある「法に定められた届出を行っておらず届出文書が不存在とされているものがあるが、当該違法行為自体を文書不存在理由とすることは許されない。何故、違法に届出をしなかったのかその理由を示さなければ、不存在理由を示したことにならず、決定の理由を欠き違法である。」のうち、「法に定められた届出を行っておらず届出文書が不存在とされているものがある」については認めるが、荒牧バラ公園（第 2 駐車場）の管理規程届は作成しておらず存在していないことから、公文書不存在決定通知書において、公文書を保有していない理由を附記し、不存在決定を行ったものであり、処分は妥当である。

第4 審査会審議等の経過

開催日	内容
令和元年(2019年) 7月 3日	諮問の受理
令和元年(2019年) 7月29日	第1回審議
令和元年(2019年) 9月 2日	処分庁から事情聴取、第2回審議
令和元年(2019年) 9月30日	第3回審議
令和元年(2019年) 10月30日	第4回審議
令和元年(2019年) 12月25日	第5回審議

第5 審査会の判断

1 本件請求における公文書の特定について

まず、本件請求における公文書の特定について検討する。

(1) 本件請求の内容について

審査請求人からの本件請求における公開請求の内容は複数あるが、その一つは以下のとおりであった。

ア 公文書公開請求書の「請求する公文書の内容」欄には、「伊丹市の公の施設に係る駐車場（下記のリストに掲載する駐車場）に関する（1）駐車場法に基づく届出書（添付書類を含む）（以下省略）」（以下「公開請求（1）」という。）と記載されている。

イ そして、「開示請求対象駐車場のリスト」として、「東リ いたみホール（文化会館）、伊丹スポーツセンター、県立西猪名（にしいな）公園、きららホール、スワンホール（労働福祉会館・青少年センター）、長寿蔵ブルワリーミュージアム、昆陽池公園、荒牧バラ公園、宮ノ前地下駐車場、みやのまち地下駐車場（3・4号館）、文化会館（いたみホール）地下駐車場、JR 伊丹駅前駐車場、アリオ地下駐車場、伊丹スカイパーク、市役所駐車場、市立伊丹病院」と16の具体の施設名が列記されている。

ウ また、続けて括弧書きで「有料かつ30台以上のものを伊丹市 Web ページから抽出。別途、届出対象駐車場があれば、請求対象とする。」と記載されている。

(2) 対象となる公文書について（その1）

処分庁（伊丹市長）は、「法に基づく届出書」とあることから、対象となる公文書の範囲を法第12条の届出に係る文書（以下「設置届関係文書」という。）及び同法第13条の届出に係る文書（以下「管理規程届関係文書」という。）であると判断した。

(3) 法に基づく届出制度と本市の運用状況について

法に基づく届出を受理する都市計画課の説明によれば、本市における法第12条及び法第13条に基づく届出の事務処理は以下のとおりである。

ア 法第12条の届出（路外駐車場の設置に関する届出）

（ア）法第12条は、路外駐車場（「道路の路面外に設置される自動車の駐車のための

施設であって、一般公共の用に供されるもの（法第2条第2号）」のうち、「一般公共の駐車のために供される部分の面積が500㎡以上」であり、かつ、「駐車料金を徴収する」ものを設置等しようとするときは、都道府県知事等（本市においては伊丹市長）への事前の届出義務を課している。

(イ) 本市においては、路外駐車場管理者（以下「駐車場管理者」という。）は設置届関係文書を都市計画課に提出する。

(ウ) 届出を受けた都市計画課は、書類審査を行った後、当該駐車場における設置届関係文書の受理・不受理の決定を行い、受理決定を行ったものについては保管する（3年保存）とともに、設置届出台帳（以下「台帳」という。）に記載する。

(エ) 台帳には、駐車場の名称、場所、駐車場管理者の氏名、住所又は法人の名称及び主たる事務所の所在地並びに代表者の氏名及び住所、規模、構造及び届出年限等が記載され、永年保存の公文書として保管されている。

イ 法第13条の届出（管理規程に関する届出）

(ア) 法第13条は、駐車場管理者に対し、あらかじめその業務の運営の基本となる管理規程を作成し、路外駐車場の供用開始後10日以内に都道府県知事等（本市においては伊丹市長）への届出を行うことを義務づけている。

(イ) 当該管理規程届関係文書には、路外駐車場の名称、路外駐車場管理者の氏名及び住所、路外駐車場の供用時間、駐車料金その他駐車場の共用契約に関する事項その他を定めなければならないとされている。

(ウ) 本市においては、駐車場管理者は、管理規程届関係文書を都市計画課に提出する。

(エ) 届出を受けた都市計画課は、書類審査を行った後、当該駐車場における管理規程届関係文書の受理・不受理の決定を行い、受理決定を行ったものについては関係書類を保管する。

なお、都市計画課における管理規程届関係文書は、従来3年保存であったが、令和元年9月から対象駐車場が存続している期間は保管するよう取扱いが変更されている。

ウ 市の公の施設（の一部）である路外駐車場の法第12条及び法第13条の届出について

(ア) 路外駐車場が市の公の施設（の一部）として設置・管理される場合は、当該施設を所管する課（以下「駐車場所管課」という。）が駐車場管理者として届出を行っている。

(イ) 届出にあたっては、駐車場所管課で決裁事務を行った後、法に基づく届出書と添付書類が都市計画課に提出される。

(ウ) 決裁文書（決裁文書の鑑と届出書及び添付書類一式）は、駐車場所管課において保管される。なお、決裁文書等の保存年限は規則に基づき各公文書所管課長が定めることになっているが、概ね5年のようである。

エ 市の公の施設（の一部）である路外駐車場の管理規程について

(ア) 公の施設の設置・管理については、地方自治法244条の2の規定により条例で定めることとされており、公の施設（の一部）として設置される駐車場について

も、条例もしくはその施行規則で定めることになっている。

(イ) 管理規程(変更)届の届出にあたっては、管理規程(変更)届出書に添えて管理規程が添付されることになっているが、当審査会が調査したところ、例えば伊丹市都市公園条例と同施行規則や伊丹市立駐車場条例と伊丹市立伊丹市役所内駐車場規則、伊丹市中心市街地駐車場規則など、当該施設の設置・管理条例あるいは当該駐車場に係る施行規則が添付されている。

(ウ) 審査請求人は、「法律上保有すべき管理規程を保有していない」と主張する。

しかし、管理規程届関係文書が不存在であるとしても、管理規程そのものが存在しないわけではない。

オ 路外駐車場に関する届出事項の変更に係る事務処理について

(ア) なお、法第 12 条及び法第 13 条の規定においては、届出事項が変更された場合、変更の届出を義務付けている。

(イ) 例えば、荒牧バラ公園は、平成 25 年度に財団法人伊丹市公園緑化協会から、また、伊丹スポーツセンターは、平成 29 年度に財団法人伊丹スポーツセンターからそれぞれ市に移管されたところであるが、当該公文書が存在しておらず、また台帳への記載がないことからすると変更の届出がなされていないとも推測される。

(ウ) 当審査会の職責を超えることであり、立ち入ることはしないが、他の駐車場も含め、法に基づく届出手続を適切に行うよう望むところである。

(4) 対象となる公文書について(その2)

以上のような本市における法第 12 条及び法第 13 条の届出の事務処理に鑑みて、処分庁(伊丹市長)は、対象となる公文書を次の「都市計画課保有文書」と「駐車場所管課保有文書」の二つであると判断している。

ア 「都市計画課保有文書」

駐車場管理者から処分庁(都市計画課)に提出され保管されている法第 12 条及び法第 13 条の届出書とその添付書類

イ 「駐車場所管課保有文書」

駐車場管理者である処分庁(各所管課)が法第 12 条及び法第 13 条の届出を行った際に作成し保管されている決裁文書一式

(5) 対象となる公文書について(その3)(対象となる駐車場の範囲)

ア 本件請求の対象となる駐車場については、公文書公開請求書に列記された開示請求対象駐車場のリストにあがっていないものも含めて、「伊丹市の公の施設に係る駐車場」であって、かつ、「法第 12 条の届出対象となっている駐車場」なのか、それとも、市の公の施設ではないものを含め、リストに具体的に列挙された 16 施設に限定したものであるのか、公文書公開請求書からは直ちには分かりにくいところがある。

イ 処分庁の対応

(ア) 処分庁(伊丹市長)においては、請求された公文書の範囲が包括的であるため公文書所管課が複数にわたる場合は、所管課ごとに決定処分を行う運用を行っている。

(イ) そのため、本件請求に関しても次のような処理を行っている。

- a 都市計画課保有文書については、法の届出事務を所管する都市計画課が、市の公の施設ではない駐車場も含めて、公文書公開請求書に記載された 16 施設 22 駐車場すべてを対象にして、本件請求に関する事務処理を行っている。
 - b 駐車場所管課保有文書については、上記 16 施設のうち処分庁（伊丹市長）が所管する 11 施設 15 駐車場を対象として、駐車場管理者として法に基づく届出を行う 5 つの所管課（文化振興課、公園課、商工労働課、都市安全企画課、管財課）が、それぞれ所管する駐車場を対象にして、本件請求に関する事務処理を行っている。
- (ウ) その他の 5 施設 7 駐車場については、処分庁（伊丹市長）以外のものが駐車場管理者となっており、処分庁（伊丹市長）が当該駐車場を所管していないため、公開請求の対象ではないとした。

(6) 審査会の判断

- ア 当審査会は、【1 - (2)】でみたように、処分庁（伊丹市長）が公開請求されている公文書を法第 12 条及び法第 13 条の届出に係る公文書としたことは妥当であると考ええる。
- イ また、【1 - (4)】でみたように、処分庁（伊丹市長）が届出に係る公文書として保有する範囲を、駐車場管理者から都市計画課に提出された都市計画課保有文書【1 - (4) ア】と、駐車場を所管する各所管課が法第 12 条及び法第 13 条の届出を行った際に作成した所管課保有文書【1 - (4) イ】としたことは妥当であると考ええる。
- ウ 当審査会は、【1 - (5) イ】でみたように、都市計画課保有文書について、処分庁（伊丹市長）が市の公の施設でないものも含め「開示請求対象駐車場のリスト」に列記された 16 施設 22 駐車場すべてを対象としたことは妥当であると考ええる。
- エ しかし、当審査会が調査したところによれば、第一に、処分庁（伊丹市長）は、本件請求に関して列記されたリストにはあがっていないが、「伊丹市の公の施設に係る駐車場」であって、かつ、「法第 12 条の届出対象となっている駐車場」があるのかどうか（1 - (1) ウ参照）についての検討をしていない。このような処分庁（伊丹市長）の対応は、条例の目的に則した対応となっているとは言えず、当審査会としては不適切であると考ええる。
- オ 第二に、【1 - (5) イ】でみたように、処分庁（伊丹市長）が所管していない 5 施設 7 駐車場については処分庁（伊丹市長）以外のものが駐車場管理者となっており、公開請求の対象ではないとした。しかし、そのなかには伊丹市教育委員会や伊丹市病院事業管理者が駐車場管理者となっているものが含まれている。
- (ア) 確かに本件請求は伊丹市長宛になされている。そして、条例には行政機関の保有する情報の公開に関する法律第 12 条（事案の移送）に相応する規定はない。
- また、これまで各実施機関のあいだで公文書公開請求に係る事案の移送は行われたことがなく、受付窓口での指導にとどまっている。
- したがって、当審査会は、本市の情報公開の仕組み及び従来の運用に鑑みれば、上記の対応が不当あるいは違法とは評価できない。

(イ) しかし、条例に定める実施機関としては別であっても、同じ市のなかの機関・組織であり、しかも市民からはわかりにくい市内部の事務分掌にかかわる事柄であることを踏まえると、請求する市民のためには最大限の便宜を図ることこそが望ましい。本件請求においては、公文書公開請求が伊丹市長宛に申請されたからといって、それ以外の実施機関を除外することは適切な対応とはいえず、伊丹市教育委員会が管理する施設・駐車場や伊丹市病院事業管理者が管理する市立伊丹病院駐車場については、条例第3条及び同条例第4条の規定に基づく双方の責務を果たすべく、事情を分かりやすく説明する文書等をもって公文書公開請求に係る補正を求めるとか、あるいは伊丹市教育委員会及び伊丹市病院事業管理者に事案の移送を行い、その旨を公文書公開請求人に通知するなどの適切な措置を講ずるべきであったと考える。

当審査会としては、今後の改善を望むところである。

2 決定処分のある方について

本件請求に対しては、6つの駐車場所管課による公文書部分公開決定処分と公文書不存決定処分をあわせて合計9つの処分が行われている。

(1) 本市における従来の運用

ア 【1-(5)イ】でみたように、本市においては、請求された公文書の範囲が包括的であるため公文書所管課が複数にわたる場合は、公文書の所管課ごとに処理を行い決定処分を行う運用としている。

そのため、例えば本件請求の場合、届出事務を所管する処分庁（都市計画課）が保存・管理している都市計画課保有文書と、法に基づく届出を行う5つの駐車場所管課（文化振興課、公園課、商工労働課、都市安全企画課、管財課）が保存・管理している駐車場所管課保有文書は、一応、対応関係にあるはずのものであるが、添付書類も含めて両者の公文書の範囲が同一なのか違うのか、また、非公開とされた部分が同一なのか違うのかは、処分庁内部においてチェックされることがなく、整合しているのかどうかは分からない。

イ また、本市においては、公文書ごとに決定処分を行わず、公文書所管課ごとにまとめて、一つないし複数の決定処分がなされる。

本件請求の場合、設置届関係文書（法第12条届出）と管理規程届関係文書（法第13条届出）との2つのものがあるが、公文書部分公開決定及び公文書不存決定が行われた個々の公文書は、決定通知書の「公文書の内容」に列記された公文書名から判別するしかない。しかし、記載された公文書名からだけでは、どの施設のどの駐車場に係るどの届出なのかは一見して判別できないものが多い。

ウ 逆に公文書所管課ごとの決定処分であっても、公文書部分公開決定と公文書不存決定は区別され、文書番号は同一でありながら別個の決定処分として行い、別個の決定通知書を請求者に送付するという運用を行っている。

そのため、審査請求人が主張するように、決定通知書を受け取った市民が混乱することが生じるおそれがある。

(2) 審査会の考え方

審査請求人は、「1件の公開請求（対象文書は複数）に対し、処分庁（伊丹市長）が独自に多数の決定通知書を発生させているが、請求の分割に関する告知もなく、また、決定通知書間で対象文書の重複がある等、請求の分割ともなっていない。無秩序に多数の決定通知書が発行され、特段に分析努力をしなければ、何がどうなっているのか了解困難である。」旨主張している。

当審査会は、これまで基本的には処分庁（伊丹市長）における上記の市の運用を是認してきたところではある。しかし、このような運用は、処分庁（伊丹市長）における内部処理のやり方としてはそれなりの合理性を持つものであるとは言え、場合によっては公文書公開請求を行う市民に対して不親切なものとなり得る。

本件請求においても、公文書公開請求を行った市民からすると、一つの公開請求に対して複数の決定処分が行われ（しかも同一の文書番号をもつものが存在し）とまどうし、また、公開請求の内容に対応してどのような公文書が特定されたのか、そのうえで各公文書がどのように処理されたのかを判別することが著しく困難であり、とりわけ公文書公開請求に対する市の対応の全体を見通し概観することができない。

当審査会として、改善策を検討すべきことを市に対して強く要請する。

3 決定処分の妥当性の検討

以下、9つの決定処分の妥当性について検討する。

(1) 公文書部分公開決定処分の妥当性について

【別表】のうち、公文書部分公開決定処分がなされている公文書については、本件審査請求において争われていないため、当審査会は立ち入らない。

(2) 公文書不存在決定処分の妥当性について

そこで、以下においては、設置届関係文書と管理規程届関係文書が不存在として処分庁が行った6つの公文書不存在決定処分について検討する。

なお、審査請求人は本件請求にあたって、前記公開請求（1）に加えて、『（2）届出書が不存在である場合の不存在ならびにその理由を証明する文書（以下「公開請求（2）」という。）、（3）不存在理由が、「専用駐車場であり路外駐車場ではなく届出不要」と判断する場合には、「厳密に、当該建物の利用者のみ利用に限定される場合」と判断可能な管理実態に係る根拠資料（以下「公開請求（3）」という。』の公開を求めている。

併せて検討する。

ア 台帳に記載がないもの

前述【1-（3）ア】でみたように、処分庁（都市計画課）は、法第12条に基づく設置届関係文書を受理した場合には、台帳に記載する運用を行っている。

当審査会が調査したところ、6駐車場（「スワンホール」、「宮ノ前地下駐車場」、「県立西猪名公園」、「長寿蔵ブルワリーミュージアム」、「市立伊丹病院」、「伊丹スポーツセンター（第3駐車場）」については、台帳に記載がなかった（なお、東りいたみホール（文化会館）については、後述【4-（2）】で取り上げる）。

(ア) 都市計画課保有文書について

- a 台帳に記載がないものについては、法第12条に基づく届出がなされておらず、処分庁（都市計画課）が設置届関係文書をそもそも保有していないと推測するこ

とが合理的である。

さらにその場合、法第 13 条に基づく届出もなされていないだろうことと、処分庁（都市計画課）が管理規程届関係文書を保有していないことも推測することができよう。

- b したがって、上記 6 つの駐車場について、届出を受理しておらず関係文書を保有していないとする処分庁（都市計画課）の主張には合理性があると認められる。
- c なお、処分庁（都市計画課）は届出されたものを受理し保管するのであって、「不存在の理由」すなわち届出されていない理由を証明する公文書を作成・保有しているはずがない。公開請求（2）については、未作成とする処分庁（都市計画課）の主張は是認できる。

(イ) スワンホール（労働福祉会館・青少年センター）について

- a 処分庁（商工労働課）は、「スワンホール（労働福祉会館・青少年センター）の施設駐車場については、施設利用者に対する専用駐車場として設置されたものであり、届出に係る公文書は作成しておらず存在していない」と主張する。
また、処分庁（都市計画課）も台帳に記載がなく、届出を受理していないと主張する。当審査会も、台帳に記載されていないことを確認した。
- b 当審査会としては、公開請求（3）については、施設利用者のための専用駐車場であるなど、法の届出対象でないことを明らかにする根拠となる文書及び専用駐車場として利用されている利用実態を明らかにする文書であると理解する。
しかし、処分庁（商工労働課）は、「スワンホール（労働福祉会館・青少年センター）の施設駐車場は、施設利用者に対する専用駐車場として設置されたものであり、搜索の結果、当該公文書は見当たらなかった」と主張するにとどまり、また、当審査会の照会に対し、該当する公文書は作成していないと主張する。
- c 当審査会が調査したところ、スワンホールが施設利用者に対する専用駐車場であることを根拠付ける公文書等は見つけられなかった。また、施設利用者に対する専用駐車場として利用されている管理実態に関する公文書も見つけられなかった。
したがって、当審査会としては、なんらかの根拠ないし利用実態をもって「スワンホール」が本当に施設利用者に対する専用駐車場なのかどうかを確認することができない。処分庁（商工労働課）がそう主張しているにすぎないと言わざるを得ない。処分庁（商工労働課）の主張するところは、極めて杜撰な事務処理であり、当審査会としては、その所掌事務の範囲を超えることではあるが、市に対して、改善策を講じるよう強く要請する。
- d しかし、当審査会としては、条例に基づいて現に保有する公文書の公開のあり方を審議することをその所掌事務とするものであり、公開請求（1）及び公開請求（3）について、公文書の存在を明らかにすることができない以上、処分庁（商工労働課）の行った公文書不存在決定処分を受け入れざるを得ない。

(ウ) 宮ノ前地下駐車場について

a 処分庁（都市安全企画課）の主張によれば、「宮ノ前地下駐車場」は、道路法第2条第2項第6号の道路の付属物であるため、法に基づく届出は不要であると言う。

また、処分庁（都市計画課）も、台帳に記載がなく、届出を受理していないと主張する。当審査会は、台帳に記載されていないことを確認した。

b 処分庁（都市安全企画課）は、公開請求（2）について、「法その他法令等、規則においても、当該文書を作成又は取得しなければならない旨の規定（義務規定）が存在しないため、公文書を作成しなかった」として未作成だと主張する。

c しかし、当審査会としては、公開請求（2）は、法の届出対象とならない理由・根拠を明らかにする公文書の公開を求めるものだと理解する。具体的には、「宮ノ前地下駐車場」が道路法第2条第2項第6号の道路の付属物であることを証明する文書であり、当審査会が調査したところ、伊丹市立駐車場条例第1条及び同条例第2条にもその旨が明記されている。

d したがって、当審査会としては、公開請求（1）について、「宮ノ前地下駐車場」は、届出が不要であって設置届関係文書が作成されておらず、また、法に基づく届出を行っていないとの処分庁（都市安全企画課）の主張は合理性があると認められ、公文書不存決定は妥当であると判断する。

しかし、公開請求（2）について、処分庁（都市安全企画課）は、改めて公文書の特定を行い、処分をやり直すべきである。

(エ) その他の4つの駐車場について

その他の4つの駐車場（「県立西猪名公園」、「長寿蔵ブルワリーミュージアム」、「市立伊丹病院」、「伊丹スポーツセンター（第3駐車場）」）については、駐車場管理者が処分庁（伊丹市長）ではなく、それぞれ兵庫県、伊丹市病院事業管理者、伊丹市教育委員会、民間企業であり、そもそも公開請求の対象から除外されているため、駐車場管理者がその設置届関係文書と管理規程届関係文書を作成し、届出を行ったかどうかは不明である。

いずれにしても、駐車場管理者が保有するそのような公文書を処分庁（伊丹市長）が保有していると想定することはできない。

イ 台帳に記載があるもの

【1－（3）ア】でみたように、処分庁（都市計画課）は、法第12条に基づく設置届関係文書を受理した場合には台帳に記載する運用を行っており、15駐車場が台帳に記載がある。

(ア) 都市計画課保有文書について

a 処分庁（都市計画課）は、上記15駐車場の設置届関係文書について、該当する公文書はすべて検索の結果見当たらず、保存年限の満了により廃棄されたものと判断したと主張する。

管理規程届関係文書についても、上記15駐車場のうち7つの駐車場のものは、保存年限の満了により廃棄されたものと判断したと主張する。

b しかし他方で、処分庁（都市計画課）における、上記15駐車場のうちの8つ

の駐車場については、管理規程届関係文書を保有しており、公文書部分公開決定処分を行っている。処分庁（都市計画課）によると、「15年ほど前から保存年限満了により廃棄すべきところ、その一部が保管されていた」とのことであった。

- c 当審査会が調査したところ、荒牧バラ公園（第2駐車場）の管理規程届関係文書について、後述（【4-（1）】参照）するように、駐車場管理者である処分庁（公園課）の主張と届出を受理する処分庁（都市計画課）の主張が矛盾しており、処分庁（都市計画課）の届出されたが廃棄したとの主張は明らかに誤りである。

（イ） 駐車場所管課保有文書について（処分庁（駐車場所管課）の主張）

- a 駐車場管理者としての処分庁における法に基づく届出関係文書の保有状況は、【別表】のとおり、所管課によって異なっている。
 - b 設置届関係文書についてみれば、6つの駐車場について保有されており、公文書部分公開決定が行われている。また、6つの駐車場については、廃棄を理由に公文書不存在決定がなされている（なお、伊丹市長が管理していないため3つの駐車場が不明である）。
 - c 管理規程届関係文書についてみれば、5つの駐車場については保有されており、公文書部分公開決定が行われている。また、6つの駐車場については、廃棄を理由に公文書不存在決定がなされている（なお、届出がされていない1つの駐車場と伊丹市長が管理していないため3つの駐車場が不明である）。
 - d しかし、第一に、保存年限が満了したにもかかわらず設置届関係文書あるいは管理規程届関係文書を保有している駐車場所管課もあれば廃棄している駐車場所管課もある。第二に、「みやのまち地下駐車場」の3号館と4号館について、設置の届出が時間的に近接し、同じ処分庁（都市安全企画課）が管理しているにもかかわらず、3号館の設置届関係文書は保有していながら、4号館の設置届関係文書は廃棄したと主張している。第三に、「伊丹スカイパーク」の北駐車場、中央駐車場及び南駐車場についてみれば、北駐車場及び南駐車場の管理規程届関係文書が保有されているのに、中央駐車場だけ廃棄したと主張している。
- 以上のことからすれば、処分庁（駐車場所管課）の主張はいささか不自然である。

（ウ） 審査会の判断

- a 台帳に記載があることを鑑みれば、法に基づく届出は行われたであろう。したがって、処分庁（都市計画課）は法に基づく届出を受理して設置届関係文書を保有していたであろうし、施設を管理する処分庁（駐車場所管課）も設置届関係文書を作成し、決裁事務を行い、届出を行った後、関係文書を保管していたであろうと推測することには一応の合理性が認められる。

それ故、搜索したが見当たらず、保存期間が経過していることから廃棄したとする処分庁（都市計画課及び駐車場所管課）の主張には一応の合理性が認められる。

また同様に、管理規程届関係文書については、台帳が存在せず届出の有無を確認しようがないが、保有していたが廃棄したとの処分庁（都市計画課及び駐車場所管課）の主張に一応の合理性が認められる。

- b 確かに、上記のような状況【3-(2)イ(イ)d】を鑑みれば、公文書を廃棄したとする処分庁（都市計画課及び駐車場所管課）の主張を直ちに信頼することはできないが、もっぱら市の公文書管理の杜撰さが原因であろうと考えられる。また、処分庁（都市計画課及び駐車場所管課）は、搜索した結果、保存期間終了後であるが現に保有している公文書を発見し公文書部分公開決定を行っており、公文書をあえて隠匿しなければならない特段の事情も見出せない。何よりも、本市では、規則に基づき保存年限の経過した公文書は廃棄されることになっているが、どのような公文書が、いつ、どのようなかたちで、廃棄されたのかはまったく記録されておらず、本当に廃棄されたのかどうかは誰も分からない仕組みになっていて、「搜索したが見つからなかった」としか言えない状態にある。
- c 公開請求（1）について、処分庁（都市計画課及び駐車場所管課）の主張は、「搜索して見つからなかったから、廃棄したのだろう」という推測の域を出ないものである。

しかし、当審査会は、条例に基づいて現に保有する公文書の公開のあり方を審議することを所掌事務とするものであり、上記の事情に鑑みると、廃棄されたのか見当たらないのかはともかくとして「ない」という処分庁（都市計画課及び駐車場所管課）の主張を受け入れざるを得ない。

- d なお、審査請求人は「届出書が存在しない場合の不存在ならびにその理由を証明する文書」の公開を求めている（公開請求（2））が、処分庁（都市計画課及び駐車場所管課）も、「搜索したが見当たらない、だから廃棄したのだろう」と主張することはできても、それを証明する術を持ち合わせていない。

本市の事情に鑑みると、当審査会としては、不本意ながら、未作成のため公文書不存在決定とした処分を妥当ということしかできない。

4 その他

その他、当審査会として、処分をやり直すべきだと考えるものを、個別に指摘する。

（1）荒牧バラ公園（第2駐車場）について

ア 荒牧バラ公園（第2駐車場）の管理規程届関係文書については、駐車場管理者として届出を行った処分庁（公園課）と届出を受理した処分庁（都市計画課）がそれぞれ公文書不存在決定処分（伊市環公第918号及び伊活整都第1891号）を行っている。

公文書を保有していない理由として、処分庁（公園課）は、弁明書で「届出すべきところを届出しておらず、作成していないため」と記述している。一方で、処分庁（都市計画課）は、「荒牧バラ公園の管理規程届については、保存期間が経過し廃棄しているため」と記述している。

イ 当審査会が調査したところ、処分庁（公園課）は、本件請求に係る公文書を搜索し

ている際に、法第 13 条に基づく届出を失念していたことが判明し、本件処分を行ったあと、平成 30 年 3 月に事後的に管理規程届関係文書の届出を行ったとのことであった。

したがって、処分庁（都市計画課）の廃棄したとの理由附記は明らかに誤りであると認められる。

ウ 以上のことから、公文書不存決定処分は妥当であるが、決定通知書に記載された処分の理由は妥当とは言えず、処分庁（都市計画課）は、当該部分を改め、処分をやり直すべきである。

(2) 東りいたみホール（文化会館）と文化会館（いたみホール）について

ア 公開請求書の「開示請求対象駐車場のリスト」には、「東りいたみホール（文化会館）」と「文化会館（いたみホール）地下駐車場」があげられている。

イ 当審査会が確認したところ、「東りいたみホール（文化会館）」は、平成 29 年 10 月より「伊丹市立文化会館」の愛称として用いられているものであり、「東りいたみホール（文化会館）」と「文化会館（いたみホール）」は同一の施設である。

ウ 都市計画課保有文書及び駐車場所管課保有文書について、二つの公文書不存決定（伊活整都第 1891 号及び伊活産文第 658 号）がなされているが、ともに決定通知書の「公文書の内容」欄に「東りいたみホール（文化会館）、文化会館（いたみホール）地下駐車場の路外駐車場設置届、管理規程届」と記載され、「公文書を保有していない理由」欄には、「なお、東りいたみホールには地下駐車場のみが存在し、地上駐車場は存在しておりません。」との括弧書きがされている。

エ 処分庁（文化振興課）からの弁明書（伊活産文第 281 号）によると、文化会館（いたみホール）地下駐車場に関する公文書についての記述がみられるが、「東りいたみホール（文化会館）」についての記述は見当たらない。

一方で、処分庁（都市計画課）からの弁明書（伊活整都第 741 号）によると、「東りいたみホール（文化会館）、文化会館（いたみホール）の路外駐車場設置届及び管理規程届については、本件請求に係る検索の結果、当該公文書は見当たらなかったことから、規則第 30 条の規定に基づき、保存年限の満了により主管課長において廃棄されたものと判断した」と記述されている。

オ 処分庁（都市計画課及び文化振興課）によると、「文化会館（いたみホール）地下駐車場」と対比して、「東りいたみホール（文化会館）」を「東りいたみホール（文化会館）の地上駐車場」のことだと解釈したとのことであった。そして、決定通知書の括弧書きは、その旨を説明したものと主張している。

カ 当審査会が調査したところ、「東りいたみホール（文化会館）」には地下駐車場はあるが、地上駐車場は存在しない。

また、市のホームページには、駐車場がある旨の記載しかない。したがって、「東りいたみホール（文化会館）」を「東りいたみホール（文化会館）の地上駐車場」のことだとする処分庁（都市計画課及び文化振興課）の解釈が妥当だったかどうかは疑わしいし、まして、決定通知書に記載された括弧書きから係る解釈を読み解くことはできない。

キ 処分庁（都市計画課及び文化振興課）が、「東りいたみホール（文化会館）」については、「東りいたみホール（文化会館）の地上駐車場」であると解釈して処分を行ったのであれば、地下駐車場については廃棄したことを理由とする公文書不存在決定であり、地上駐車場については駐車場が存在せず、法に基づく届出が不要であることを理由とする公文書不存在決定となるはずである。

したがって、ともに廃棄したことを理由とする公文書不存在決定処分は誤っていると認められる。

ク 以上のことから、公文書不存在決定処分は妥当であるが、決定通知書に記載された処分の理由は妥当とは言えず、処分庁（都市計画課及び文化振興課）は、当該部分を改め、処分をやり直すべきである。

5 付言

本案件の審査を通じて、本市の抱えるさまざまな問題が明らかになったが、当審査会としては、とりわけ文書管理（廃棄）について、市に対し、以下の要望を行っておきたい。

（1）文書管理、とりわけ廃棄における取り扱いについて

ア 当審査会は、現存する公文書の公開のあり方を審査することを職務とするものであり、本市の公文書不存在決定処分の主張に対しては、踏み込んだ審査ができず、市の主張を受け入れざるを得ないのが実情である。

イ 本市の現行の運用では、保存年限の経過した公文書は廃棄されることになっているが、どのような公文書が、いつ、どのようなかたちで、廃棄されたのかはまったく記録されない。

他方で、公文書の管理、とりわけ廃棄は、規則に基づき各公文書所管課に委ねられているが、廃棄されるはずの公文書が廃棄されないままになっているという状況も明らかになった。本市において極めて杜撰な公文書管理がなされていることは疑いようがない。

ウ また、それ故に、公文書公開請求への応対にあたっては、担当する課が検索等により公文書が見当たらない際に、安易に「廃棄したから不存在だ」と主張して済まそうとする傾向が強くなるようにも見受けられる。また、公文書が存在しても悪意をもって、廃棄したと主張する事態が生じないとも言えない。これでは市民の信頼を得られない。

エ 当審査会は、かかる公文書管理、とりわけ廃棄の現状に深い憂慮を覚える。

（2）本件決定においては、どの駐車場の、どのような届出について、どのような名称の公文書が公開されるのか、あるいは不存在なのか、そして、その理由は何なのか決定通知書から直ちに読み取れない。とりわけ決定通知書には、部分公開あるいは不存在の根拠となる事実や原因等について当該書面の記載それ自体から理解され得るように、理由を附記すべきであるにもかかわらず、そのような要請に応えた記載とは言い難い。当審査会での審議においては、およそ行政処分としての体裁を持ち得ておらず、すべての処分をやり直させるべきだとの意見もあったところである。

本件請求のように複数の公文書に係わる決定処分を行うにあたっては、公文書公開請求の請求内容に即して、「公文書の件名」、「公文書の内容」、「公開しない部分とその理由」

あるいは「公文書を保有していない理由」を、一対一対応で記載するなど、決定通知書の記載方法を改めるべきである。

6 結論

したがって、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

以上

■伊丹市情報公開・個人情報保護審査会

氏名	役職等	備考
山下 淳	関西学院大学法学部教授	会長
菊井 康夫	弁護士	委員
益澤 彩	甲南大学法学部講師	委員
渋谷 元宏	弁護士	委員
迫田 博幸	伊丹市人権擁護委員	委員