

高知市都市計画マスタープラン策定に係る決裁文書作成に関する総括

令和2年10月26日
高知市長 岡崎 誠也

平成26年3月策定の「高知市都市計画マスタープラン」につきましては、決裁文書の作成が抜かっていたことにより、事後に決裁文書を作成しましたが、この件に関しまして、平成28年9月に市長を含め決裁に関与した職員等が、内容虚偽の公文書を作成し、行使した容疑で刑事告発がなされました。

当該告発後は、警察及び検察による捜査が行われ、令和元年6月に検察から、嫌疑不十分として不起訴処分が下されましたが、その後、検察審査会において不起訴不当の議決がなされたことから、再捜査が行われ、本年6月に再び不起訴処分が下されました。

今回の刑事告発につきましては、高知市側の主張が認められた結果となりましたが、事後に決裁文書を作成するに至った理由を記載しなかったことなどにより、公文書の信頼性に疑念を抱かせる事態となりましたことを市民の皆様にお詫び申し上げます。

今回、本事案に関する組織としての総括を別紙のとおり取りまとめましたが、今後につきましても、本事案を教訓として、意思決定過程における文書主義のさらなる適正化を図るため、令和3年度から高知市公文書管理条例(仮称)の制定に向けた取組を積極的に進めてまいります。

高知市都市計画マスタープラン策定に係る決裁文書作成に関する総括

1 高知市都市計画マスタープラン策定に係る経緯

高知市都市計画マスタープランは、平成15年（2003年）に計画を策定し、その目標年次を平成32年（2020年）に設定しておりました。

しかしながら、急速な人口減少や少子高齢化の進展、「鏡、土佐山、春野地域との市町村合併」に伴う市域の拡大など、本市を取り巻く社会経済情勢の大きな変化や、最上位計画である総合計画が平成23年3月（2011年3月）に新たに策定されたこと、さらには同年の東日本大震災を教訓とし、来るべき南海トラフ地震に備えたまちづくりの必要性が高まったこと等を踏まえ、平成23年度から平成25年度までの3か年で新たな改定を行いました。

新たな計画策定までの経過につきましては、平成23年8月に第1回都市計画マスタープラン庁内検討委員会を、同11月に第1回都市計画マスタープラン策定委員会を開催し、その後、それぞれ計2回の委員会審議を経て、平成25年4月に「序編及び全体構想（案）」のパブリックコメントを実施しました。また、同年8月には、春野、鏡、土佐山の各地域で懇談会を開催するとともに、同年11月には最終の第4回都市計画マスタープラン策定委員会を開催し、翌平成26年2月に「地域別構想（案）」のパブリックコメントを実施しております。

このパブリックコメント実施後に、開発が滞っていた長浜地域において、民間企業による土地利用の動きがありましたことから、本件マスタープランの地域別構想である「長浜地域のまちづくり構想」に、高台の利用と防災道路等についての追記を事務局で行いました。

これは、本件マスタープランの全体構想で示す土地利用方針と乖離するものではないとの判断によるものであります。

このような策定過程を経て、平成26年3月7日に、都市計画マスタープラン策定委員会から市長に対して計画策定の報告を行い、議会建設常任委員会及び都市計画審議会への報告を経て、同年4月1日に高知市都市計画マスタープランを公表しております。

2 道の駅構想に係る経緯

次に「道の駅構想」についてですが、高知市都市計画マスタープランの

公表後の平成26年7月に、高知市の沿岸部である「春野，長浜，三里」の3地域を対象に、低・未利用地の有効活用のあり方を検討するための基礎調査を目的とした低・未利用地有効活用基礎調査委託業務を委託いたしました。

同年の9月議会において、地元の市議会議員から長浜浦戸地域の活性化のため、道の駅構想に関する質問があり、同年11月には浦戸連合町内会長から「浦戸地区振興に関する要望書」が提出され、その中でも「道の駅」の整備が要望されています。

その後、同年12月議会でも「道の駅」整備の要望がなされ、翌27年2月には、浦戸地区町内会長5名の連名で「浦戸・長浜地区の振興に向けた道の駅と防災道路の建設について（要望）」（後に1名の会長が離脱した。）が提出されましたことから、国の補助金の活用も視野に入れながら、様々な課題を整理し協議・検討するために、「道の駅」整備の可能性調査である「高知市長浜浦戸地区における地域活性化及び地域防災力向上のための基盤整備検討調査委託業務」を実施することとなりました。

3 高知市都市計画マスタープラン策定に係る決裁文書作成の経緯

このような経過を踏まえ、人口減少の著しい長浜・みませ・浦戸地区の振興を図るために、道の駅構想の可能性を検討していたところ、平成27年12月に、市民から「長浜・浦戸地区の「道の駅」事業計画について」という表題の公開質問状が提出されました。

翌28年1月に、この質問状に係る回答について、市長、副市長を含め担当部署で協議したところ、都市計画マスタープランの策定に係る意思決定を証する決裁文書の作成が抜かっていることが判明したため、重要な計画であり、意思決定後とはなるが、後日、検証できるように作成しておく必要があるとの出席者全員の共通認識の下、担当課が作成することとなりました。

決裁文書の作成方法については、意思決定後に決裁文書を作成するに当たっての記載方式が当時の文書管理規程等には定められていなかったため、市長から担当課に対して、決裁文書の取り方については、法制担当部門と十分協議するようにとの指示があり、その結果、都市計画マスタープラン策定委員会から市長に対して計画策定の報告が行われ、その内容を市長が承認した平成26年3月7日を意思決定日として、起案紙の起案日欄、決裁日欄に記入し、決裁文書を作成したものです。

なお、法務担当からは、「①決裁文書を作成しない。」「②判明時点の日付、職員で決裁文書を作成する。」「③意思決定時点の日付、職員で決

裁文書を作成する。」の3案が示されましたが、「①決裁文書を作成しない」案については、文書主義の原則に反するため、除外することとし、「②判明時点の日付、職員で決裁文書を作成する。」案についても、意思決定に関与していない職員が押印することになり、意思決定の有効性に疑義が生じることから除外することとし、「③意思決定時点の日付、職員で決裁文書を作成する。」案を採用することとなりました。

4 刑事告発に至る経緯

平成28年3月には、「道の駅」整備の可能性調査である「高知市長浜浦戸地区における地域活性化及び地域防災力向上のための基盤整備検討調査委託業務」が完了し、同年6月に浦戸地区、同年7月に長浜地区、御畳瀬地区において地元説明会を開催し、「道の駅」整備に向けての地域説明会を進めていたところ、平成28年9月21日付けで、市長を含め、決裁に関与した職員らが、内容虚偽の公文書を作成し、行使した容疑で、刑事告発されたものであります。

当該告発後、警察及び検察による捜査が行われ、令和元年6月12日付けで検察から、嫌疑不十分として、公訴を提起しない処分（不起訴処分）が下されました。

この処分に対し、告発人らが不服があるとして検察審査会に審査の申立てを行い、当該審査会は、審査の結果、同年12月に不起訴不当の議決を行いました。

この議決を受け、再度検察による捜査が行われ、本年（令和2年）6月17日付けで、再び嫌疑不十分として、公訴を提起しない処分（不起訴処分）が下されました。

5 刑事告発の内容とそれに対する釈明

- (1) 刑事告発の内容は、都市計画マスタープランに、都市計画マスタープラン策定委員会で審議されていない「道の駅構想」を勝手に追記し、本件マスタープランの策定当時にはなされていなかった決裁を、当時からされていたかのように見せかけるべく、内容虚偽の起案紙を作成した、というものであります。
- (2) そもそも、都市計画マスタープランは、今後の都市の姿を展望したビジョンを策定するものであり、「道の駅構想」のような具体的な事業を位置付けるものではないこと、追記した内容についても防災の観点からの高台利用と防災道路等であること、また、「道の駅構想」は、本件マスタープラン策定後の議会において、長浜浦戸地区の振興策として地元議員から

の提言を受け、検討を開始したものでありますことから、本件マスタープランの追記とは無関係なものであります。

- (3) 決裁文書の事後作成につきましては、前述のとおり、本件マスタープランの最終的な意思決定を記録する決裁文書の作成が抜かっていたため、平成26年3月7日の都市計画マスタープラン策定委員会からの報告式において、市長がその内容について承認していることから、同日を意思決定日として、起案紙の起案日欄、決裁日欄に記入し、決裁文書を作成したものであります。

しかしながら、事後に決裁文書を作成するに当たっての記載方式が文書管理規程に定められていなかったことから、事後に決裁文書を作成するに至った理由を記載することなく、起案日欄に当該意思決定日を記入し、当時の職員が押印したことにより、あたかも当時に起案した文書であるかのように見えてしまったことは、深く反省すべき点であります。

6 問題点の整理と是正措置

文書の事後作成は、意思決定が先行する場合に必要となりますが、これは、公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号）第4条（抜粋）に、「意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、文書を作成しなければならない。」と規定されておりますとおり、意思決定後であっても、事後検証等のため、文書を作成しなければならないという文書作成義務によるものです。

今回の件は、決裁文書の作成が抜かっていたことにより、後日、決裁文書を作成したもので、その内容についての責任は、当然決裁権限のある市長にあります。その表記方法が不完全で、当該文書に係る意思決定の有効性に疑念を抱かせる事態となったことについては、組織として深く反省しております。

今回の反省を踏まえ、平成29年4月に文書法制課を新設するとともに、高知市文書管理規程の改正を行い、事後に決裁文書を作成することとなった場合には、その理由を明らかにすることなど、文書の作成義務を明確化して、全庁的に周知徹底を図っております。

また、今回の事案を教訓として、現在、文書管理全体の見直しに取り組んでいるところであり、令和3年度からは、高知市公文書管理条例（仮称）の制定に向けた取組を積極的に進め、意思決定過程における文書主義の更なる適正化を図ってまいります。