

答申 情第65号

令和2年1月31日

相模原市教育委員会教育長 鈴木 英之 殿

相模原市情報公開・個人情報保護・公文書管理審査会

公文書公開（全部公開）決定処分に関する諮問について（答申）

令和元年9月4日付けFNo. 0・4・5により諮問のありました事案について、別紙のとおり答申します。

以上

1 審査会の結論

本件審査請求に係る、平成30年8月24日付け生学第101号により相模原市教育委員会教育長（以下「実施機関」という。）が行った公開決定（以下「本件処分1」という。）は妥当であり、平成30年11月6日付け生学第142号により実施機関が行った公開決定（以下「本件処分2」という。）は結論において妥当である。

2 審査請求の経緯

(1)平成30年8月10日付けで、審査請求人（以下「請求人」という。）は、相模原市情報公開条例（平成12年相模原市条例第39号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、次の内容について公文書の公開請求（以下「本件請求1」という。）を行った。

ア 使用料免除検討会設置運営要綱

イ 平成30年5月22日開催の検討会会議録、議事資料、およびその検討過程におけるメモ類（ただし教育を考える市民の会に関するものに限る）

ウ 使用料免除申請に関する統計資料（5月31日現在） - 全市および陽光台公民館関係（対象外、対象数および免除決定数、免除否定数など）

エ 申請受理、決定期間の労働時間（残業）など、4、5月の職員の勤務関係統計資料（生涯学習課、陽光台公民館）

(2)実施機関は、本件請求1に対し、以下の6件の公文書を特定して本件処分1を行い、審査請求人に公文書公開（全部公開）決定通知書を送付した。

使用料免除検討会設置運営要綱

使用料免除検討会資料

会議等報告書

免除関係報告（平成30年5月31日現在）

職員時間外労働統計（平成30年4月・5月）生涯学習課・陽光台公民館分

所定勤務時間外命令簿（非常勤特別職用）陽光台公民館分

(3)また、請求人は、平成30年10月23日付けで条例第6条第1項の規定に基づき、次の内容について公文書の公開請求（以下「本件請求2」という。）を行った。

ア 「相模原市立公民館条例施行規則」の第8条の規定の策定にかかる審議をした庁内会議（平成29年10月6日など）の会議録及び関連の資料・メモなど。

イ 「相模原市立公民館使用料免除基準」の策定にかかる審議をした庁内会議（日時・回数不詳）の会議録及び関連の資料・メモなど。

- ウ 「相模原市立公民館使用料免除基準」第2条(2)項の別表の策定にかかる審議をした庁内会議(日時・回数不詳)の会議録及び関連の資料・メモなど。
- エ 「相模原市立公民館条例施行規則」及び「使用料免除規定」と「別表」で使われている「公益性」及び「教養」の定義に関する資料並びにその審議(日時・回数不詳)の会議録、審議過程の資料・メモなど。
- なお、会議録とは議事録と同義とします。
- (4) 実施機関は、本件請求2に対し、以下の8件の公文書を特定して本件処分2を行い、請求人に公文書公開(全部公開)決定通知書を送付した。
- 公民館運営協議会 会議録(平成28年9月~12月開催)
 - 公民館運営協議会 資料(平成28年9月~12月開催)
 - 公民館運営協議会 会議録(平成29年6月~7月開催)
 - 公民館運営協議会 資料(平成29年6月~7月開催)
- (~ については市内27の公民館運営協議会分)
- 教育委員会定例会 会議録(平成29年10月6日開催)
 - 教育委員会定例会 資料(平成29年10月6日開催)
 - 社会教育施設に係る検討会議 会議録(平成29年11月20日開催)
 - 社会教育施設に係る検討会議 資料(平成29年11月20日開催)
- (以下、 ~ の文書を「本件処分2に係る文書1」、 ~ の文書を「本件処分2に係る文書2」、 ~ の文書を「本件処分2に係る文書3」といい、3件を併せて「本件処分2に係る各文書」という。)
- (5) 平成30年11月22日付けで、請求人は、本件処分1及び本件処分2(以下「本件各処分」という。)を不服として実施機関に対して審査請求(以下「本件審査請求」という。)を行ったので、実施機関は、令和元年9月4日、当審査会に対し条例第17条の規定に基づき諮問を行った。

3 審査請求人の主張の要旨

(1) 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、本件各処分を取り消し、改めて請求人が求めた公文書を公開することを求めるものである。

(2) 審査請求の理由の要旨

本件審査請求の理由は、審査請求書及び反論書の記載並びに審査会での意見陳述によると、おおむね次のとおりである。

ア 本件処分1について

公開請求の中で、公民館使用料の免除申請に対する適用の可否の決定に至る検討過程等の会議録(議事録)の公開を求めたが、公開されたのは「会議

等報告書」などで、担当者からは口頭で、会議録はない、関係資料は報告書作成後に処分した、「ない」ものは公開しようがない、との説明がなされた。公開請求をしたのは、行政が判断をした結果を知りたいためではなく、行政が判断に至るまでの経過であり、なぜその判断に至ったかである。

イ 本件処分2について

公開文書として厚さ30ミリにおよぶ大量の文書が出されたが、そのほとんどは公民館運営協議会の会議録資料であった。これらは、すでに行政内部で意思決定されたことの、公民館長へのいわば説明会であり、質疑答弁の記録と資料にすぎず、どのような案があり、どのような意見があり、どのような理由で決定に至ったかを知るために資する資料には当たらない。公民館有料化および免除に関する規則や基準等の検討、決定の過程に関する行政文書は、「ない」とのことであった。しかし、これらの規則、基準等は、市民の(市民活動の)権利や利害に直接かかわるもので、行政の決定と一方的な理由を知らされるだけでは、決して許されるものではない。

さらに、公開決定された公文書の中には、教育委員会定例会の会議録および資料が含まれていた。これらは、教委定例会の傍聴を続けている請求人にとっては、すでに見ている文書であり、情報公開室でいつでも閲覧、コピーできる文書でもあって、これを公文書公開制度による「公開」というのは、笑止千万と言わざるを得ない。

ウ 本件各処分共通事項について

傍聴や会議録の公開が定められていない、行政の内部における意思決定の過程つまり、どのような会議または職場での打ち合わせやメールでのやり取りなどで、どのような起案や資料等により、どのような課題や問題点について、どのような意見交換や質疑があり、なぜ一つの結論に至ったのか、という経過こそが市民に知らされなければならないはずである。これこそが、情報公開制度の本来の目的、主旨であって、ここが肝心要というべきである。

なお、公開請求に応えられない場合は、なぜ「ない」(保有していない)のか、その理由を明らかにすることを求める。公文書の「保有」は、行政の責務だからである。

4 実施機関による説明の要旨

実施機関の主張は、おおむね次のとおりである。

(1) 本件処分1について

請求人の来訪のあった13時30分から概ね1時間ほど情報公開課において、生涯学習課職員が対象となる公文書が特定できるよう直接請求人から必要な事項を聴取し、必要な記載内容の教示を行った。

詳細に意向を聴取し、公開請求書への記載内容の教示を行ったこともあり、公開決定にあたっては、その趣旨を踏まえ、公文書の特定を行った。

「会議等報告書」については、議事録又は会議録としてのものである。

(2) 本件処分2について

請求人の来訪のあった14時から概ね30分ほど情報公開課において、生涯学習課職員が対象となる公文書が特定できるよう直接請求人から意向を聴取したが、来訪時には既に公開請求書には記載があり、「この内容ですべての公文書を開示してほしい。特に使用料の免除がどのように検討されてきたのか、わかる資料を提示してほしい。会議がどれだけあったかは不明だが、資料がほしい。」との意向で、記載内容についての修正や詳細な特定は行わないとのことであった。

既に公開請求書は記載されていたことから、内容の特定を求めたものの、上述のようなやり取りがあり、公民館使用料の免除に係る審議に関する資料として、公文書を特定し、公開決定を行った。

相模原市立公民館条例施行規則は、平成29年10月6日の教育委員会定例会において審議され、改正されたものである。また、当該規則の定義等を詳細に定めた相模原市立公民館使用料免除基準については、平成30年3月6日に制定し、いずれも平成30年4月1日より施行した。

本件処分2に係る文書1については、請求内容のア～エに該当するものであり、相模原市立公民館条例施行規則の改正にあたって、公民館の運営について重要な協議を行う各公民館運営協議会と意見交換を行い、また、これを踏まえ決定した方針を再度各公民館協議会に説明の上、意見を伺い、改正条例の上程を行い、改正規則の審議にあたり、また公民館使用料免除基準の策定にあたったことから、いずれの内容にも当てはまるものである。

本件処分2に係る文書2については、請求内容のアに該当するものであり、「相模原市立公民館条例施行規則」の策定にあたり具体的審議を行った平成29年10月6日の教育委員会に係る公文書である。

本件処分2に係る文書3については、請求内容のイ～エに該当するものであり、規則改正の後、基準の策定に向け、市の社会教育委員に検討内容を説明し、意見を伺ったものであり、策定に向けた審議にあたるものとして特定した。

5 審査会の判断

(1) 本件対象公文書について

本件対象公文書は、「相模原市立公民館条例施行規則」や「相模原市立公民

館使用料免除基準」及びその「別表」といった、公民館使用料の免除に関する規程等(以下「規程等」という。)の策定、審議過程に関する公文書である。

請求人は、実施機関による対象公文書の特定は、請求の趣旨を理解していない旨を主張していることから、以下、対象公文書の特定の妥当性について検討する。

(2) 対象公文書特定の妥当性について

公文書の公開を請求しようとするものは、氏名、住所などとともに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した公開請求書を提出しなければならず(条例第6条第1項)、この公開請求に係る公文書を特定するために必要な事項には、公開請求者が公文書の件名を明記することが出来ない場合は、公開請求を受けた実施機関が合理的な努力をすることにより当該公文書を特定することができる程度の記載がされていることが必要である。また、記載事項に漏れがある場合や、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、「公開請求書に形式上の不備があると認めるとき」は、実施機関は、公開請求者に対し、その補正を求めることができ、この場合において、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ものである(同条第2項)。なお、公文書の特定はできるが、期間や対象となる事務担当課が請求の目的や趣旨から見て不必要に広範である場合も形式上の不備と認められるものである。

ア 本件処分1について

実施機関の説明によると、本件対象公文書を特定するにあたり、請求人から文書特定に必要な事項を聴取し、かつ請求人に対し必要な記載内容の教示を行ったうえで本件請求1がなされたとのことである。このことから、本件処分1に関する文書特定については双方の共通認識のもと行われたと考えられ、公開された文書の中で 以外のものについては、争いはない。

の「会議等報告書」(以下「報告書」という。)について、当該文書は「相模原市立公民館使用料免除検討会」(以下「検討会」という。)において判断が難しい申請及び免除の対象とならない申請について、事例ごとの検討及び判断内容が記載されているものであるが、請求人は「公民館使用料の免除申請に対する使用料免除基準の適用の可否の決定に至る検討過程等の会議録(議事録)の公開を求めた」と主張しており、これに対し実施機関は「報告書については、議事録又は会議録としてのものである。」と弁明している。

また、請求人は本件請求1のイの中で、「検討過程におけるメモ類」を請求しており、審査会での意見陳述においても、報告書を作成するにあたってその元となった担当職員のメモ等の資料(以下「本件メモ」という。)の公開に

ついて言及している。これについては、実施機関から請求人に対し、本件メモは報告書作成の後に廃棄したという旨の説明がすでにされているとのことであるが、当審査会が改めて実施機関に確認したところ、「担当職員が会議での検討経過をメモ用紙に記録し、それに基づいて当該報告書を作成した。その後本件メモは不要となったため廃棄した」との回答であった。

実施機関は、本件メモの存在及び廃棄したことを認めているが、本件メモについて非公開（不存在）決定処分をしていないことから、本件メモを文書特定の対象には含めていなかったと解される。

以上の点を踏まえ、以下では、本件メモが、条例における「公文書」に該当するか否か、そして、本件対象公文書として特定すべきであったかを検討する。

「公文書」の定義については、条例第2条第2項において、「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、当該実施機関が保有しているもの」と規定している。

本件メモは、検討会の席上で担当職員が作成したことについては実施機関の説明のとおりであるため、実施機関の職員が職務上作成した文書であることに疑いはない。

次に、本件メモが、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が保有しているものであったか否かについてであるが、「組織的に用いる」とは、その作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該実施機関の組織において、業務上必要なものとして、利用され、又は保存されている状態のものを意味すると解するのが相当である。そして、作成され、又は取得された文書が、どのような状態にあれば組織的に用いるものであるかについては、当該文書の作成又は取得の状況、利用の状況、保存又は廃棄の状況などを総合的に考慮して実質的な判断を行うのが相当である。

本件メモの状況について、事務局をして実施機関に確認させたところ、まず、作成又は取得の状況については、実施機関は、本件メモは検討会に出席した担当職員が作成したと説明しており、担当職員が個人的に所有するメモ用紙に記録したとのことである。当該検討会のような会議に職員が出席する場合、備忘等のために会議の内容を記録することは通常考えられることであり、また、担当職員が私的に保有するメモ用紙に記録をしたということから、本件メモは報告書等を作成する際の補助的なものとして、又は備忘等のために作成されたものと認められる。

次に、利用の状況であるが、本件メモは、担当職員が自己の手持ち資料として自身の事務機の引き出し等で管理し、報告書の作成に利用した後、自ら

不要と判断した時点で廃棄したとのことであった。また、報告書の起案文書に本件メモを添付していなかったことから、本件メモは課長等の一定の権限を有する者を含めて行われる職務上の内部検討に付された経過も認められない。したがって、本件メモが他の職員により利用されるなど組織として共用されていたという事情は認められない。

最後に、保存又は廃棄の状況であるが、上述のとおり、本件メモは、担当職員が報告書を作成するために記録し、個人的な備忘等のために作成されたものであって、報告書作成という目的を達成したため廃棄されている。また、担当職員が自己の判断において不要とした時点で廃棄していることから、担当職員の個人的な管理の元に置かれていたものであると認められる。

以上のことを考え合わせると、本件メモは、担当職員が職務上作成した文書であっても、その作成、利用又は保存等の状況が作成に関与した職員個人の段階に留まっており、実施機関において、業務上必要なものとして利用され、又は保存されている状態とは言えず、職員が組織的に用いるものであると解することはできない。

したがって、本件メモは、条例第2条第2項に規定する公文書には該当しない。

以上のことから、本件処分1に関し、本件メモを本件対象公文書に含めず、報告書を本件対象公文書として特定した実施機関の判断は、妥当であると認められる。

イ 本件処分2について

実施機関の説明によれば、本件対象公文書の特定にあたっては、本件請求の提出時に公開請求書へはすでに本件請求2に係る請求内容が記載されており、実施機関が内容の特定を求めたものの請求人は請求内容の修正や詳細な特定に応じず、記載内容に該当するすべての文書の公開を求めるとの意向であったとのことである。そのため、実施機関は本件請求2の記載内容から「公民館使用料の免除に係る審議に関する資料」と理解し、本件処分2に係る各文書を本件対象公文書として特定したとのことである。

請求人は、本件請求2について、審査請求書等で「傍聴や会議録の公開が定められていない、行政の内部における意思決定の過程、つまりどのような会議または職場での打合せ、メールでのやり取りなどで、どのような起案や資料等により、どのような課題や問題点について、どのような意見交換や質疑があり、なぜ一つの結論に至ったのか、という過程こそが市民に知らされなければならない」、また「少なくとも、行政内部での政策・方針の審議・決定、議事案の審議・決定に際しての裁決の文書（決裁文書）又は稟議書等の公文書は必ずあるはず」と主張（以下「本件請求2に係る主張」という。）し

ており、本件対象公文書に含むべき文書が他にもあるとしている。

双方の主張を踏まえ、改めて本件請求2に係る記載内容を確認してみると、主に「規程等の策定にかかる審議をした庁内会議の会議録及び関連の資料・メモなど」や「定義に関する資料並びにその審議の会議録、審議過程の資料・メモなど」と書かれていること、また、請求人は本件請求の提出時に実施機関の文書特定の要請に対し、「請求内容の修正や詳細な特定は行わない」とのことであったことから、実施機関は本件請求2に係る記載内容のみから合理的な努力により判断せざるを得ず、当該記載内容から規程等の策定に係る審議を行った会議の会議録及びその会議で使用した資料を本件対象公文書として特定することは、文理上特段不合理な点はないものと認められる。

なお、当審査会が本件処分2に係る各文書を見分したところ、確かに本件請求2に対応する審議の内容等を文書内に確認することができた。しかし、当該文書は厚さ30ミリを超える大量のものであり、文書内のどの部分が請求内容に対応しているのか、この文書を出されただけでは理解が難しく、当該文書の公開時に、実施機関から請求人に対して十分な説明を行うことが必要であったと言わざるを得ない。

一方、請求人の本件請求2に係る主張から、規程等の策定に係る内部での意思決定をしたと考えられる実施機関の決裁文書等の有無について、事務局をして実施機関に改めて確認させたところ、公民館使用料の免除等に関する規程の策定に係る決裁文書等の存在が確認された。

このことから、公開請求時の文書特定の際に、請求人と実施機関による対象公文書の詳細な特定が行われていれば、請求の趣旨に関し実施機関と請求人の間での齟齬は生じず、請求人が真に求める文書が特定され、公開されていた可能性が考えられる。

いずれにせよ、前述の公文書公開時の実施機関の説明による補完の必要性も含め、実施機関と請求人双方にコミュニケーションが不足していた感は否めない。

以上のことから、本件処分2に関しては、まず、公開された文書について実施機関による補完的説明が必要だったと考える。また、請求人の本件請求2に係る主張を斟酌すれば、実施機関は、規程等策定の意思決定に係る決裁文書までを対象公文書に含むべきだったとも考えられるが、請求人が実施機関による文書特定に応じなかったことも事実であり、本件請求2の記載内容から「公民館使用料の免除に係る審議に関する資料」とであると解釈した実施機関の判断は、不合理とまでは言えず、結論において妥当であると認められる。

(3) その他

審査請求人のその他の主張については、当審査会の判断に影響を及ぼすものではない。

(4) 結論

以上のことから、当審査会は、実施機関が行った本件処分1については妥当であり、本件処分2については、結論において妥当であると判断する。

6 付言

対象公文書の特定に関し、実施機関と審査請求人との認識が相違していることから、実施機関においては、公文書公開請求の趣旨の的確な把握など、適切な制度運用に努められたい。また、請求人においては、実施機関が合理的な努力をすることにより請求対象の公文書を特定することができるよう、公開を求める文書に関する適切な情報の提供等に協力を願いたい。

7 審査会の処理経過

審査会の処理経過は以下のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
令和元年 9月 4日	実施機関からの諮問
10月17日	審議 実施機関からの意見聴取
12月19日	審議 審査請求人の意見陳述
令和2年 1月31日	審議

第2部会委員 岩崎 忠
辻 雄一郎
石井 隆寛