

別紙（諮問第 1 号関係）

答 申 書

平成 21 年 9 月 7 日付宇城市総第 644 号・情報公開審査諮問にかかる事案（諮問第 1 号で受理）については、次のとおり答申する。

第 1 審査会の結論

下記資料については不存在であるため開示しないこととした決定に取り消すべき違法はない。

記

- ① 平成○年○月○日及び同月○日に開催された同年度○○地区嘱託員会研修において、学習資料として配付したもの、終了後の報告書、費用については見積書、精算書、領収書等
- ② ○○地区及び○○地区の嘱託員が担当域内の住民からの要望、提案、苦情などの申し出に対しどのように対応しているかの記録（議事録、メモ）などすべて（過去一年分）

第 2 理由

1 異議申立の趣旨

- (1) 宇城市長が宇城市情報公開条例（以下「公開条例」）に基づき、平成 21 年 6 月 25 日付宇城市総第 363 号で異議申立人に対してした公文書不開示決定処分（以下「本件不開示決定」）の取消を求める。
- (2) 異議申立人が平成 21 年 6 月 10 日付で開示請求した上記資料①及び②（以下、あわせて「本件文書」、それぞれ単に「資料①」、「資料②」）の開示を求める。

2 異議申立人の主張の要旨

- (1) 資料①について

平成○年○月○日及び同月○日に開催された同年度間○○地区

嘱託員会研修（以下「本件研修」）の主催者は宇城市（宇城市長）とされており、当該資料は公文書である。

同資料は、（嘱託員会の）会計係が保管していると聞いている。

(2) 資料②について

住民の要望、苦情など嘱託員を通じることとなっており（これらに対する嘱託員の対応は）行政手続きの一環となっているので、当該資料は公文書である。

同資料は、担当嘱託員が保管していると聞いている。

3 実施機関の主張の要旨

(1) 資料①について

本件研修の実質的な催行者は〇〇地区嘱託員会（以下単に「嘱託員会」）であり、当該資料は嘱託員会で保管していると思料され、公文書にあたらない。

実施機関の管理する公文書としては不存在である。

(2) 資料②について

実施機関としては、毎年、総合政策課から嘱託員に地区の要望を2件まで提出するよう依頼しその提出を受けるのみで、各嘱託員の地区住民に対する対応・要望等の選考過程は関知しない。その対応の記録は（存在するとしても）公文書にあたらない。

実施機関の管理する公文書としては不存在である。

4 審査会の判断

(1) はじめに

本件不開示決定の可否を検討するにあたって問題となるのは、異議申立人と実施機関との主張の対立に照らし、本件文書の公文書該当性（公開条例第2条2号関連）と、“実施機関の管理する文書”としての存否（公開条例第11条2項括弧書内後段関連）である。

(2) 公文書該当性（総論）

ア 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、図画、写真、フィルム、電磁的記録（略）その他これ

らに類するものであって、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」をいう（公開条例第2条2号）。

- イ そのため、本件文書が公文書に該当するか否かについては、
- (i) (前提問題として) 資料①、②をそれぞれ作成ないし取得するのは誰か
 - (ii) ((i)において作成・取得者が嘱託員とされる場合) 嘱託員は実施機関（宇城市長）の職員にあたるか
 - (iii) 資料①、②はそれぞれ職務上作成ないし取得するものといえるか
 - (iv) 資料①、②はそれぞれ実施機関の職員が組織的に用いるものにあたるか
- を検討する必要がある。

(3) 公文書該当性（各論）

ア 要件（i）について

実施機関の説明によれば、いずれの資料についても、既に表示している文書のほかは（仮に存在するとすれば）全て嘱託員の作成、取得にかかるものであり、異議申立人もこの点を特に争うものではない。

当審査会としても、説明自体の具体性、合理性やこれを裏付ける資料（宇城市役所庁内保管にかかる関連文書の全開示（開示済み文書参照））に照らして、仮に資料①ないし②が作成・取得されているのだとすれば、その作成・取得者は嘱託員であると認めることができる。

イ 要件（ii）について

(ア) では、嘱託員は実施機関の職員にあたるであろうか。

(イ) この点、当審査会は、「実施機関の職員」とは、実施機関（の構成員）及びその職務上の指揮監督権限に服する全ての補助職員をいうものと解する。

公開条例の目的に鑑み、可能な限り「実施機関の職員」を

広く解することが、市政の諸活動に関する説明責任を全うせしめ、市民の知る権利の尊重、市政運営の透明化に沿うものと考えられるが、指揮監督権限を及ぼし得ない職員の作成・取得する文書についてまで実施機関に管理・公開の責務を課すことは、不可能を強い、行政運営の円滑を害しそのコストを増大させ、ひいては、市民にとっても不利益な結果となり、明らかに合理性を欠くこととなるからである。

(ウ) そこで、嘱託員が、実施機関（宇城市長）の指揮監督権限に服するものか否かを検討するに、嘱託員は、地方公務員法第3条3項3号に掲げられる特別職の地方公務員であり、宇城市においては、宇城市嘱託員規則に基づき、市長の委嘱を受け、行政事務の一部を取り扱うこととされている。

また、同規則においては、「市長において特に依頼する事項に関することを取り扱う」（同4条6号）とされているほか、「市長が解職を適当と認める場合」には任期中においても嘱託員に対する委嘱を解くことができる（同6条3号）と定められている。

以上によれば、嘱託員は、一般職の常勤職員に比してその拘束の度合いには著しい差があるものの、その地位と職責の限りにおいては、実施機関の指揮監督権限に服するものと評価できる。

(エ) 嘱託員は、「実施機関の職員」にあたる。

ウ 要件（iii）について

(ア) 次いで、「職務上」の要件についてであるが、「職務上」作成し、又は取得したとは、実施機関の職員が自己の職務の範囲内において作成し又は取得した場合をいい、職務に関連して個人的に作成した備忘的メモ、個人的に作成した検討段階にとどまる資料、個人的に取得した参考資料などはこれにあたらぬ。

(イ) もっとも、学習資料、報告書（以上資料①）、議事録（資

料②)は、仮に存在するとすればその性質上、個人的に作成、取得したものとは言い難い。

むしろ、資料①のうち学習資料及び報告書については、形式的なものであれ、実施機関において開催通知をし、出欠確認を徴した嘱託員会研修に関して、また、資料②のうち議事録については、実施機関が年度毎に、総合政策課を通して各行政区の事業要望を2件まで提出するよう求めることに関して、それぞれ職務の範囲内において作成、取得したものとして、「職務上」の要件は満たされ则认为る。

(ウ) しながら、見積書、精算書、領収書（以上資料①）については、要件（iv）と合わせたさらなる検討を要する。

なぜならば、嘱託員会研修に関して、宇城市よりなされる費用弁償が、「宇城市特別職の非常勤職員の報酬及び費用弁償に関する条例」に基づきなされており（宇城市嘱託員規則7条）、これに従って定額支給されている以上、嘱託員の個人負担や嘱託員会会計からの填補を前提とした、実見積もりや精算、実費にかかる領収書は、職務の範囲内において作成、取得する必要がないものと言わざるを得ないからである。

「職務上」の要件を満たすかという点については疑問がある。

また、メモ（資料②）については、その性質上、あくまで個人的な備忘、整理のための文書というべきであって、「職務上」の要件を満たさない。

エ 要件（iv）について

(ア) さらに、「組織的に用いるもの」（いわゆる組織共用文書）にあたるかについて検討する。

この点、当審査会は、「組織的に用いるもの」について、作成または取得に関与した職員個人の段階にとどまるものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該行政機関の組織において業務上の必要性から利

用、保存されている状態にあるものを意味するものと解する。

- (イ) これを、本件文書それぞれについてみるに、資料①のうち、学習資料及び報告書については、研修の趣旨に照らして、果たして組織において業務上の必要性から利用、保存されている状態にある（ないしあるべき）ものといえるかについては意見が分かれるところであるが、なお、その該当性を認めることに難くない。

しかしながら、資料①のうち、見積書、精算書、領収書については、前記ウ(ウ)において述べたとおり、研修に付随する宇城市からの費用弁償については、あくまでも「宇城市特別職の非常勤職員の報酬及び費用弁償に関する条例」（より具体的には同３条２項、同別表第２）に基づいてなされており、実額にかかる見積、精算、領収に関する文書は、組織において利用、保存する意味がなく、実際、されていないことが認められる（前記条例、実施機関説明、嘱託員会会計担当者説明）。これらは組織共用文書にあたらないというべきである。

- (ウ) また、資料②については、いずれも、実施機関の主張がまさに妥当し、やはり組織共用文書にあたらない。

実施機関としては、限られた人的・物的資源、予算の範囲内で各行政区から公平に事業要望を汲み上げるべく、２件までの提出を求めているものであって、これに応じて各行政区から事業要望を提出するにあたって、区内においていかなる協議、選考過程を経たかについては（実施機関の）組織としては全く関知せず、また関知するべきでもないところというべきだからである。

- (4) “実施機関の管理する文書”として存在するか

ア 以上を受け、なお公文書該当性を認める余地のある文書（資料①のうち学習資料、報告書）については、その“実施機関の

管理する文書”としての存否がさらに問題となる。

なお、「実施機関の管理する文書」とは、文書管理規定のような、実施機関において定めている公文書の管理に関する規定等に従って管理されているものをいう。

イ しかるに、宇城市においては、嘱託員会の研修に関連する文書としては、既に開示済みの開催通知（「平成○年度○○地区嘱託員会研修について（通知）」と題する書面）、行程表（○○旅行社作成にかかる「ご旅行日程表」）添付の宇城市長宛案内文、出欠確認（「平成○年度宇城市○○地区嘱託員会研修会出欠確認表」と題する書面）のみを公文書として登録し、管理しているにとどまる。

これに関し、実施機関の公文書管理に関する説明自体（公文書と資料の分離管理、簿冊編綴）も具体的、合理的なものであったうえ、当審査会としても、第4回審議の席上において、宇城市総務課行政係管理にかかる平成○年度嘱託員簿冊を確認している。

また、嘱託員会会計担当者からの聞き取りもこれに沿い、学習資料の作成、取得自体がそもそもなく、また、研修内容にかかる報告書等の作成、提出もなかったという（嘱託員については、宇城市職員服務規程の適用はなく（同規定は、その内容から、常勤一般職の職務に関し必要な事項を定めたものであると優に伺える）、復命の義務はないと考えられる。）。

ウ 以上より、学習資料、報告書については、“実施機関の管理する文書”として存在しないものと認められる。

- (5) よって、当審査会は、本件文書につき、資料①のうち、学習資料及び報告書については物理的に存在せず（前記(5)）、見積書、精算書、領収書については、「職務上」の要件該当に疑義があるうえ、「組織的に用いるもの」の要件をそもそも満たさないことから、公文書に該当せず、いわゆる“解釈上”不存在であり（前記(3)ウ、エ。物理的な存否については判断していない）、資料②

のうち、議事録については「組織的に用いるもの」の要件を満たさず、メモについては同要件に加え「職務上」の要件も満たさないことから、いずれも“解釈上”不存在である（前記(3)ウ、エ）ものと認める。

したがって、実施機関において、本件文書についてこれを不存在として、公開条例第11条2項に基づき、開示しない旨の決定をしたことに取消すべき違法はない。

5 審査会の処理経過

諮問第1号にかかる審査会の処理経過は次のとおりである。

月 日	審議経過	備考
(平成21年) 9月 7日	諮問第1号受理	
9月30日	第1回審議	平成21年7月25日付異議申立書等顕出 実施機関から説明聴取 審議
11月 4日	第2回審議	実施機関から説明聴取 審議
11月24日	第3回審議	実施機関から説明聴取 〇〇嘱託員会会計担当者より聴取 審議
(平成22年) 1月20日	第4回審議	審議 答申