

答 申 第 1 号
令和6年9月11日

むつ市長 山本知也様

むつ市情報公開・個人情報保護審査会
会長 對馬 映子

むつ市情報公開条例第18条の規定による諮問について（答申）

令和6年2月2日付けむ総務第961号による下記の諮問について、別紙のとおり答申
します。

記

令和5年7月31日付けむ総務第367号により開示決定等を行った行政文書のうち、
「令和元年度から令和5年度までに開催されたむつ市連合PTAの総会及び懇親会に市長
又はその代理人が出席した際に受領した資料」を不存在として不開示決定処分としたこと
に対する審査請求についての諮問

答 申

1. 審査会の結論

むつ市長が、「令和5年度に開催されたむつ市連合PTA総会及びその懇親会に出席した際に受領した総会に関する資料」を不存在とした決定は、妥当である。

2. 諮問事案の概要

① 行政文書開示請求

行政不服審査請求人（以下「請求人」とする。）は、令和5年7月14日付けで、実施機関であるむつ市（以下「実施機関」という。）に対し、次に掲げる文書について、むつ市情報公開条例（平成10年むつ市条例第1号。以下「条例」という。）第5条の規定による行政文書の開示請求（以下「開示請求」という。）を行った。

- (1) 令和元年度から令和5年度までに、むつ市がむつ市連合PTA総会（以下「総会」という。）及びその懇親会に出席した際に受領した総会に関する資料（以下「請求文書1」とする。）
- (2) 令和元年度から令和5年度までに、むつ市が総会及びその懇親会に出席する際に作成した市長への事前レクチャー資料（以下「請求文書2」とする。）
- (3) 令和4年に開催された第54回青森県PTA研究大会むつ・下北大会（以下「大会」という。）における市長の講演会資料を除く事前レクチャー資料（以下「請求文書3」とする。）

② 実施機関の決定

実施機関は、開示請求に対して、令和5年7月31日付けで、請求人に対し、条例第7条の規定にのっとり、次に掲げる開示決定等を行った。

- (1) 令和元年度から令和4年度までの請求文書1について、担当課において既に保有していなかったため、不存在とした。
- (2) 令和5年度の請求文書1については、総会の出席時に収受したが、組織的な利用がなく、あくまで一職員の参考資料という扱いであり、条例第2条第2号の規定による行政文書ではないため、不存在とした。（以下「本件対象文書」という。）
- (3) 令和元年度から令和4年度までの請求文書2について、担当課において既に保有していなかったため、不存在とした。
- (4) 令和5年度の請求文書2については、市長の随行職員が総会に備え、事前に収受していた案内通知、次第及び祝辞案を全部開示した。
- (5) 請求文書3については、大会及びその交流会の開催通知及び祝辞案並びに記念講演に係る市長への講師依頼文及び承諾書を全部開示した。

③ 行政不服審査請求

請求人は、実施機関が開示決定等を行ったことについて、令和5年10月27日付

けで行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定により行政不服審査請求を行った。

審査請求の趣旨としては、本件対象文書は、行政文書であり、現存しているものであるため、開示を求めるといふものである。

3. 審査請求人の主張

実施機関が開示とした本件対象文書は、次に掲げる理由により、現存している行政文書であるため、開示の決定を求めるといふものである。

(1) 本件対象文書は、職員が単独で取得したものではない。

また、条例は、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号）をベースにして制定されたものであり、インターネット上で公表されている行政機関情報公開法に基づく開示請求に係る審査基準（平成25年4月1日付け宮内庁発出文書。以下「宮内庁審査基準」という。）に記載されている組織的に用いるものに該当しないものに当てはまらない。

(2) 本件対象文書は、宮内庁基準のとおり、職員個人の便宜のためにのみ取得されるものではなく、かつ取得について当該行政機関の長等の管理監督者の指示等の関与があったとみられ、業務上必要であることが見込まれることから、破棄せず保存しており、組織的に用いる行政文書であると言える。

また、職員の判断で処理できる性質の文書であると言えず、組織として管理している職員共有の保管場所で保存されていると推測するのが妥当である。

(3) 事前に市へ問い合わせたところ、市では不要な参考資料は破棄しており、保存年限が経過した行政文書も経過とともに即時廃棄している。

また、随行職員が所持していた総会の席図を、不要となった参考資料として破棄したことが分かっており、このことから、職員個人の参考資料であれば破棄する取扱いとしていることが伺える。

そのため、本件対象文書が破棄されず保存されていることは、組織として今後使用する可能性があるという認識を裏付けている。

(4) 総会及びその懇親会は、市長が公務として出席するのが通例であり、令和5年度の総会及び懇親会への出席も、純然たる公務である。

懇親会の会費は公費から支出されており、市長の給与及び随行職員の人件費も公費であり、税金が原資となっている。

そのような場において受領した資料が、行政文書に該当しないという判断は、市民感覚から著しく乖離していると感じている。

そもそも行政文書でなければ保存義務はなく、既に廃棄されていても問題なかったということであり、敢えて保存していたということということは、市の業務として参考にすることがあると見込んでいると推測される。

しかも、市長が公務として出席した行事の資料をあたかもごみ同然に破棄してもルール上問題ないという認識なのであれば、組織としての倫理観を疑うものである。

総会及びその懇親会では、懇親会費及び随行職員の人件費など公費が生じており、それにより得た資料が組織的に用いないものとは、一般的な市民感覚として到底理解

し得るものではない。

- (5) 総会等の資料は、後日、当該団体や、関係機関との会議等に臨む際の参考資料として使うことが想定されるため、破棄せず保存しておくのが通例である。

本件でいえば、むつ市連合PTAだけでなく、県内PTA関連団体や、教育関係機関との会議、交渉又は各種講演等の際に使用することが想定される。

- (6) PTAという組織は、保護者が任意で加入するボランティア団体に過ぎず、「総会資料も市が組織として用いる価値のない資料であるため、行政文書ではない」と、市が判断したものと受けとめている。

しかし、市の情報公開制度の在り方として、市民にとって基準が不明確なまま、この類の資料が全て行政文書ではないとされ、文書不存在として不開示になることは承服しかねる。

市政運営に多大な貢献実績のある団体において、行政文書となるのか、団体のレベル感によって区別されるのか、又は外部団体の作成資料は、一律に行政文書ではないとなるのか疑問である。

- (7) このままでは、市の保有するあらゆる文書が「行政文書ではない」という理由で、不存在とされ、開示されない恐れがある。

市の恣意的運用により、市民の知る権利が侵害されることは、条例第1条に掲げる「市政に対する市民の理解と信頼を深めるとともに、効率的な行政運営による開かれた市政の実現を図る」という条例そのものの目的を毀損するものである。

4. 処分庁の主張

処分庁の主張については、令和6年1月10日付けの弁明書によると、本件対象文書は、次に掲げる理由により、条例第2条第2号に規定する行政文書に当たらないものとして不存在としている。

- (1) 条例第2条第2号において、行政文書とは「実施機関の職員が職上作成し、又は取得した文書、図面、写真、フィルム及び電磁的記録」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」と定義されている。
- (2) 市では、条例及びむつ市情報公開条例施行規則（平成10年むつ市規則第6号）の規定のほか、「情報公開・個人情報保護事務の手引き」（以下「手引き」という。）を定め、情報公開制度に関する統一的な解釈及び運用を図っている。
- (3) 手引きでは、「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」とは、「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、当該実施機関において業務上必要なものとして利用・保存されている状態のものを意味する。」との解釈が与えられている。

本件対象文書は、市長が総会に来賓として出席した際に配布された資料であるが、市長は来賓として祝辞を述べた後、会場から退席しており、総会の議事には全く参加していない。

また、本件対象文書は、随員職員が慣例的に参考資料として収受したものであり、

業務上、総会の資料を必要とする部署がないことから、他課への共有や、自課での回覧等を行っておらず、課内で共有されるファイル等に保存されるなどの共有もされていない。

本件対象文書は、同日出席している主管部局である教育委員会の職員が行政文書として扱っていないことから、組織として共有しているものではなく、行政文書としての要件を満たすものではないと認識している。

- (4) 手引きには、文書等の場合、「課長又は出先機関の長等の事務専決代決規程等に規定する当該事案の決定権を有する者を含めて行われる一定の事務処理手続き（決裁、供覧、内部検討等）に付された時点以降のものであって、その内容が組織的に認知され、当該組織において保存、保管されているもの」とされている。

また、配布された資料については、「他課（室）、他部局、市の他の機関又は市以外の機関との間で行われる会議、打合せ等において配布を受けた資料については、配布された時点において、組織的に認知されたものとみなす。」との解釈が与えられているが、市は、総会の議事には全く関与していないため、総会は、「市以外の機関との間で行われる会議、打合せ等」に当たらないと認識している。

- (5) 以上のことから、本件対象文書は、職務の遂行上取得したもの」ではあるが、「組織的に用いるもの」として保有しているものではない。

また、請求人が主張するように、随行職員が次回の会議等に臨むための「参考資料」として保存する分には、職員個人の便宜のために使用され、任意のタイミングで処分することは何ら問題がないものと認識している。

5. 審査会の判断

① 本件対象文書について

本件対象文書は、市長及び随行職員が、令和5年に開催された総会及びその懇親会に出席した際に、随行職員が取得した資料である。

② 本件対象文書の不存在について

実施機関の説明では、本件対象文書は課内等での共有はされておらず、随行職員が保有していたことから、組織的に用いていたものではなく、随行職員の参考資料と判断したことから行政文書ではないという判断により不存在として開示決定を行ったものである。

③ 争点について

(1) 行政機関の保有する情報の公開に関する法律について

請求人が指摘する、条例は、行政機関の保有する情報の公開に関する法律をベースに条例が制定されたという点について、行政文書の開示請求においては、各自治体ごとに条例及び規則等が定められており、仮に条例制定時に行政機関の保有する情報の公開に関する法律がベースとされていたとしても、最終的には自治体ごとの条例により運用されるべきものであり、実施機関では手引きも作成していることから、原則として、参酌すべきものは条例及び手引きとして判断する。

(2) 文書の廃棄について

請求人は、行政文書として扱われる文書と、職員の参考として扱われる文書の廃棄までの期間の違いを指摘しているが、むつ市文書管理規程（昭和45年むつ市訓令甲第1号）では、行政文書の保存期間についての規定はあるが、それ以外についての文書については、特段の規定はない。

そのことから、職員の参考としているために廃棄の期間についての融通が効くものとするため、本件については、このことについては考慮しないこととする。

(3) 行政文書の定義について

実施機関と請求人の意見を鑑みると、本件対象文書が行政文書として扱われるべき性質のものかが争点となっており、行政文書の定義は、条例及び手引きから引用し、以下のとおりである。

ア 条例第2条第2号の規定による行政文書の定義

条例では、行政文書の定義として、「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、フィルム及び電磁的記録(電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。)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。」とされている。

イ 手引きによる定義の解釈

手引きによる定義の解釈は、以下のとおりとなる。

- (ア) 「職務上作成し、又は取得した」とは、実施機関の職員が、法律、命令、条例、規則、規程、通達等により与えられた任務又は権限の範囲内において作成し、又は取得した場合をいう。
- (イ) 「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」とは、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、当該実施機関において業務上必要なものとして利用・保存されている状態のものを意味しており、職員が自己の執務の便宜のために保有する正式文書と重複する当該文書の写しや、職員の個人的な検討段階にとどまる資料、下書き原稿、メモ等は、これに当たらない。
- (ウ) 条例の対象とする行政文書については、市の有するその諸活動を市民に説明する責務を全うする観点から、職員の個人的検討段階を離れ、一定の権限を有する者の関与を経て、その内容が組織的に認知される状態に至ったものとする必要がある。

具体には、対象とするものが文書である場合は、「課長又は出先機関の長等の事務専決代決規程等に規定する当該事案の決定権を有する者（当該事案の決定権を有する者が不在の場合は、代決権を有する者）を含めて行われる一定の事務処理手続（決裁、供覧、内部検討等）に付された時点以降のもので

あって、その内容が組織的に認知され、当該組織において保存又は保管されているもの」とされている。

また、取得した文書については、「他課（室）、他部局、市の他の機関又は市以外の機関との間で行われる会議、打合せ等において配布を受けた資料については、配布された時点において、組織的に認知されたものとみなす。」とされている。

- (エ) 「当該実施機関が保有しているもの」とは、当該実施機関の定める文書管理規程等に基づいて、文書管理簿等に登載されるなどの一定の事務処理手続を経て、保管又は保存されているものをいう。ただし、文書管理規程等に定める一定の事務処理手続を経ていない場合であっても、事実上、共用のキャビネットや書庫等に保管又は保存されているものは、「保有しているもの」に該当する。

また、「保有しているもの」には、内部検討中のもの、回議中のもの、他課等へ合議中のもの又は他課等に一時的に貸出ししているものなども含まれる。

なお、所定の保存年限が経過したことにより廃棄すべきものであっても、事実上継続して保管・保存されているものは、「保有しているもの」に当たり、条例の対象となる。

④ 本件対象文書における行政文書としての該当性

以上のことを踏まえると、行政文書とは、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書等」であり、「一定の事務処理手続に付された時点以降のものであって、その内容が組織的に認知」され、「当該実施機関において業務上必要なものとして利用・保存されている状態のもの」の3つの要件からなるものであると解釈する。

職員の参考資料ではなく、行政文書として扱われるべきだとされているのであれば、この3要件が守られているはずであると考ええる。

本件対象文書は、市長及び随行職員が総会及びその懇親会に出席した際に、随行職員が受領した資料であり、実施機関の職員が、職務上取得した文書といえる。

また、実施機関は、今回の総会では市長は来賓として出席しており、議事についての決定権及び審査権等はない旨を主張しているが、手引きでは、「会議、打合せ等」の定義について定められておらず、社会通念上、出席者の立場によらず総会はこれに当てはまると考えられるため、一定の事務処理手続に付された時点以降のものであって、その内容が組織的に認知された文書として捉えられる。

しかし、保管の方法について、随行職員は自課での回覧や、関係課への共有は行っておらず、随行職員本人の机の中に保管しており、組織としての保存又は保管の体をなしていない。

これらのことから、今回の総会の資料については、3つの要件のうち、「当該実施機関において業務上必要なものとして利用・保存されている状態のもの」ではないため、行政文書としての該当性はないと考える。

⑤ 結論

- (1) 本件対象文書は、行政文書ではないため、実施機関が不開示としたことは妥当で

あると判断する。

- (2) 条例第1条の規定では、「市民の行政文書の開示を求める権利を明らかにするとともに、情報公開の総合的な推進に関し必要な事項を定めることにより、市民の市政参加を促進し、市政に対する市民の理解と信頼を深めるとともに、効率的な行政運営による開かれた市政の実現を図る」ことを目的としている。

ただし、これは、条例及び規則等の規定を遵守し、行政文書の開示を請求する権利を十分に尊重しながら開示することが前提である。

実施機関に確認したところ、本件対象文書が不存在となる旨を伝えた際に、請求人に対して総会の開催元へ確認するように促しており、開示を求める権利について、十分尊重していると考えられる。

- (3) ただし、請求人の言うとおりに、どのような総会や、会議等であっても公務であることに相違はなく、取得した文書の管理については、誰の目から見ても適正に行われるべきである。

情報公開の意義は、上記でも述べたとおり、市民の市政参加を促進し、市政に対する市民の理解と信頼を深めることを目的としている。

本件対象文書の管理方法が間違っていたとは言わないが、情報公開の意義を鑑みた際に、今後、実施機関においては、どのような開示決定であっても市民の理解が得られるよう、より明瞭な管理を心がけていただきたい。

(参考) 審査の経過

年 月 日	審 査 会	経 過
令和6年 2月 2日		実施機関からの諮問書及び弁明書の写しを受理
令和6年 3月19日	令和5年度第1回審査会	審議
令和6年 5月20日	令和6年度第1回審査会	審議
令和6年 8月 9日	令和6年度第2回審査会	審議