

瀬戸市情報公開審査会答申第7号

1 審査会の結論

「平成16年2月23日及び5月27日に行った〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇と瀬戸市教育委員会との交渉の場における口頭回答の時の文書及び交渉時のメモ」（以下「本件対象公文書」という。）の開示請求に対し、瀬戸市教育委員会（以下「実施機関」という。）が行った不存在を理由とした不開示決定は妥当である。

2 異議申立人の主張の要旨

(1) 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、瀬戸市情報公開条例（以下「条例」という。）第3条に基づき、異議申立人が平成16年6月28日付けで行った本件対象公文書の開示請求に対し、平成16年7月12日付け16瀬学教第562号により本件対象公文書は不存在のため開示できないとして実施機関が行った不開示決定処分について、異議申立人は、本来、実施機関が保有している公文書が当然存在するはずであるとして、開示されるべき公文書が開示されていないとするものである。

(2) 異議申立ての理由

異議申立人の主張する異議申立ての主たる理由は次のとおりである。

異議申立人は、当該組合交渉時における口頭による回答が行なわれる際に「実施機関側が文書を読み上げて回答を行っていたこと」、「メモを取るために交渉に参加している実施機関の担当職員がいたこと」、「一字一句間違いのないようにと確認をしながら回答を行なったこと」などの事実を挙げて以下の点を指摘し、回答内容が書かれた文書の存在を主張している。

① 当該組合交渉において読み上げられた文書について

当該組合交渉は教育長宛交渉を申入れ、それに対する実施機関の対応は教育委員会事務局学校教育課（以下「実施機関担当課」という。）の指導主事3名によるものであった。彼らは〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇からの交渉要求を受けた教育長からの指示に基づいて交渉に臨んでおり、指導主事たちだけの判断で対応ができるものではないと考えられる。また一字一句間違いのないようにと確認しながら、質問に対して何度でも繰り返し同じ言葉で回答が行なわれた。これは回答の書かれた文書を見て回答を行なっているからであり、事実、交渉項目に対する回答は文書を見ながら行なわれた。

② 組合交渉の際取られていたメモについて

瀬戸市情報公開条例第2条に公文書とは「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（一略一）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。」と規定されている。5月27日の交渉時、当局でメモを取っていたのは〇〇課長補佐だけであり、それを上司の報告に使わなかったとは考えられない。ま

た彼は交渉の場にメモをとるために出席しているということであった。私的なメモを取るために参加しているとは考えられない。交渉は公務として行われ、公務において取られたメモが公文書にあたらなければならないはずがない。

③ 実施機関内部での意思決定又は結果の報告、継承のための文書について

ア 組合からの要求項目に対する回答について、教育長と組合交渉に参加する指導主事たちとの間の打合せが口頭だけで行なわれたとは考えられない。決裁等の文書をもって教育長の了解を得てから回答を行なったと推測される。

イ 労働組合との交渉は交渉結果が残され次へと繋がるものでなければならぬ。交渉の結果についても文書を見ずに口頭で間違いなく報告できるとするのにも不自然である。文書がなければ教育長は交渉の結果をどのようにして確認し、責任を持つと言うのか。

3 実施機関の説明の要旨

実施機関の説明はおおむね次のとおりである。

(1) 職員団体との交渉について

職員団体との交渉については地方公務員法（以下「法」という。）によって、交渉の対象事項、団体協約締結権の制限と書面協定、予備交渉その他の交渉のルールが定められている。職員団体と地方公共団体の当局との交渉は、団体協約を締結する権利を含まない（法第55条第2項）ものであり、その性格は、民間の労働組合が行う契約ではなく、協議、意見の交換である。

実施機関において、職員団体との交渉は、職員団体から事前の質問、要求に対し、当局の指名するものが、口頭による回答を行なっている。

上述のように、職員団体との交渉において、回答が口頭により行なわれるものである以上、学校教育課では本件対象公文書を作成していない。

(2) メモの公文書性について

回答が多岐にわたる場合等に担当職員が一時的にメモをとったとしても、それは備忘を目的とした担当職員の私的なメモに過ぎず、公文書にあたるものではない。

また、「交渉時のメモ」については、「担当職員（本件交渉5月27日においては、〇〇課長補佐）がメモをとっていた」と申立書において指摘があるが、〇〇課長補佐はあくまでも備忘を目的とした私的メモをとっていたに過ぎない。〇〇課長補佐のメモを文書共用した事実もなく、組織として当該メモを保有したものでもない。

4 審査の経過

当審査会は、本件諮問事件について、次のとおり審査を行った。

- | | | | |
|-----|-------|--------|-----------------|
| (1) | 平成16年 | 7月28日 | 実施機関から諮問書を收受 |
| (2) | 同 年 | 8月10日 | 実施機関から理由説明書を收受 |
| (3) | 同 年 | 8月25日 | 異議申立人から意見書を收受 |
| (4) | 同 年 | 9月 6日 | 異議申立人の口頭意見陳述、審査 |
| (5) | 同 年 | 10月 8日 | 実施機関からの意見聴取、審査 |
| (6) | 同 年 | 11月18日 | 異議申立人からの意見聴取、審査 |
| (7) | 同 年 | 12月20日 | 実施機関からの意見聴取、審査 |
| (8) | 平成17年 | 2月14日 | 審査 |
| (9) | 同 年 | 3月31日 | 審査 |

5 審査会の判断の理由

異議申立人は、実施機関が不存在のため不開示とした処分について、公文書の存在を主張し開示を求めている。その具体的な対象は、実施機関が平成16年2月23日と同年5月27日に〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇と交渉を行った際に、実施機関担当課の職員が回答をする際に見ていた回答を記載した文書及びその際に取りられていたメモ、並びに回答を意思決定する際に作成したと推測される文書及び交渉成果についての報告文書であると認められることから、当審査会は回答を記載した文書及びメモを保有しているか否かについて、実施機関に対して審尋を行なうとともに、実際に当該交渉に係る文書綴りにある文書及び実施機関担当課の職員が書いたメモを提出させ、確認するという形で審査を行ない、次のとおり判断する。

- (1) 当該組合交渉において口頭回答が行なわれる際に実施機関担当職員が読み上げていた文書について

異議申立人の主張する「当該組合交渉時において口頭による回答が行なわれる際に実施機関側は文書を読み上げて回答を行なっていた」という指摘に対して、実施機関の説明は「確かに文書を見ながら回答を行なったが、その文書というのは組合側から出された交渉項目が書かれた文書であり、回答が書かれたものではない。」というものであった。また実施機関は当該組合交渉において行なわれた回答について、要求項目10項目の内の1つを例としてあげ、組合交渉の場での回答を、要求項目のみ記載された文書を見ながら詳細かつ具体的に説明を行なった。

当審査会が「平成16年2月23日と同年5月27日の組合交渉時において読み上げていたとされる文書」の提出を求めたところ「2003年11月6日付け瀬戸市教育委員会教育長あて「交渉項目」と題する文書」及び「2003年度の交渉項目確認文章（①～③）と残り（④～⑩）について」と題する文書」（以下これらを「当該文書」という。）が実施機関から提出された。当審査会において、当該文書について検証を行なったところ、実施機関が説明するとおり交渉項目のみの記載であり、回答に関する記述はなかった。また当該文書は実施機関所有のファイルに保管されていたが、同ファイルには組合交渉の

回答が記載された文書は存在しなかった。また異議申立人が当該文書に回答が記載されていると推測している点についても、上述のように、要求項目のみ書かれた文書を見ながら、実際の回答が再現されたことにより、「読み上げていた文書に回答は一切書かれていない」とする実施機関の説明に不自然な点は見当たらない。

(2) 当該組合交渉時に備忘目的で実施機関担当課の職員が作成したとするメモの公文書性について

当該組合交渉時に備忘目的で実施機関担当課の職員が作成したとするメモについて、当審査会は実施機関に対して当該メモの提出を求め、提出されたメモの検分を行ない、メモの作成過程と使用実態の説明を受けて当該メモの公文書性について検討した。その結果は以下のとおりである。

実施機関に対してメモの目的について説明を求めたところ、「組合側からの質問に対して、質問内容が聞き取れなかった場合の確認のため取っているものである。」とし、また平成16年5月の交渉においてメモをとっていたと指摘された〇〇課長補佐においては「平成16年4月に異動したばかりであり、自身の勉強のためと、自ら回答をする場合もあるため、それに備えての備忘のためのメモである。」と説明している。またこのメモについて実施機関は「メモは私的なもので、組織の中で他の職員に見せたこともなく、上司に報告するために使用したこともない。」と説明している。

条例によれば開示請求の対象とされているのは公文書であり、公文書は条例第2条に「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（一略）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。ただし、次に掲げるものを除く。（以下、列記部分略）」と規定している。また、瀬戸市が、各実施機関の事務運用のために作成した「情報公開事務の手引」において、この第2条の規定について「実施機関が保有しているもの」とは、実施機関が定めている文書取扱規程等により公的に支配されている状態にあるものをいい、職員の個人的メモや下書き等は「公文書」に含まれないものであるが、他の公文書に添付された場合や職務上の内部検討に付された場合等においては「公文書」となる。」とされている。そのうえで本件、実施機関の担当者が作成したとするメモについて検討する。

本件メモは実施機関担当課の職員が職員団体との交渉の過程で作成したものではあるものの、個人所有のノートに記載されたものであり、その記載された文面は走り書きで、細部は判読困難であって到底組織供用の体裁を整えたものとは言い難く、また他の公文書に添付されたものでもないため、公的に支配されているとは認められず、当該メモは条例第2条に規定する公文書にはあたらないと判断する。

(3) 職員団体との交渉における実施機関内部の文書の存否について

次に、異議申立人は意見書の中で本件対象公文書以外に当該組合交

渉に係る実施機関内部で作成されたと推測する文書についても開示を求めていることから、その存否について、以下検証する。

① 回答の内容を事前に検討、調整する段階における文書の存在についての聴き取り

実施機関の説明によれば、職員団体との交渉は、当局と職員団体の間で予備交渉を経て実施するものであり、この予備交渉の段階で交渉項目、交渉日時、交渉に充てる時間等をあらかじめ調整したうえで実施するとのことである。そこで、当審査会は実施機関内部で回答内容に関する意思決定をする際に文書化する必要があるのではないかという点について説明を求めた。これに対する実施機関の説明は「交渉項目によっては教育長と回答について打ち合わせをする。その場合、教育長と担当者が口頭で行っている。」というものであった。また、交渉項目は多くあっても毎年継続あるいは同種のものが多く、また勤務の問題や定数の問題など制度上、実施機関の裁量事項ではないものも多いので、事実上、事前の検討、調整を要する項目は少ないとの説明であった。

② 交渉の後にその結果を実施機関内で共有化するための文書及び多年度に渡り交渉の経過、回答の内容を継承するための文書の存在についての聴き取り

交渉の結果について、教育長等への報告など組織における交渉結果の共有の必要性や教育行政の継続性という観点から回答に関連する事項を文書として残していないかという点について、実施機関は、「交渉の結果について報告をする場合も口頭で行っており文書で行うことはない。」、「担当者が異動する場合の引継ぎについても口頭で引継がれている。また全員が一度に異動することはなく、組織として引継ぎされており継続性はある。」と説明する。

③ 聴き取りの結果を踏まえた当審査会の検討結果

①②を踏まえ、当審査会は、「回答の内容を事前に検討、調整する段階における文書の存在並びに交渉の結果を実施機関内で共有化するための文書及び交渉の経過、回答の内容を継承するための文書の存在」について以下の結論に至った。

口頭のみによる意思形成、意思確認、結果の共有という方法が適切であるかどうか、実施機関の地方公務員法の解釈が適切であるかは別として、実施機関の説明は備忘的なメモのみであり公文書としては存在していないということで一貫しており、実際の事務取扱いのうえで問題が生じている様子も窺えないことなど、実施機関の説明が事実と反するという明確な根拠も認められない。また実施機関所有の当該交渉に係る文書綴りを確認したが、回答を調整する段階での内部文書並びに組織内における交渉結果の共有及び継承のための内部文書は存在しなかった。よって、実施機関の説明するところの事務運用が実態であると判断するものである。なお、実施機関の職員団体との交渉に関する認識は、「意見交換の場」というもの

であって、この考え方に基づいて口頭を基本とする慣行が形成されてきたものと思われる。そして、これは地方公務員労使関係における交渉の法的性格を忖度しつつ、実施機関と職員団体との関係などによって長い間に形成されたものであると当審査会は理解する。

6 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、異議申立人が存在を主張する文書は存在しないと
する実施機関の主張に不合理な点はないと認められ、これを反証する
に足る事実も確認されないことから、上記1記載の結論のとおり判断
した。なお、実施機関における適切な文書の作成については検討の余
地があるのではないかと思われる。