

## 1 審査会の結論

審査請求人が、瀬戸市情報公開条例（平成12年瀬戸市条例第5号。以下「条例」という。）第5条に基づき、平成30年11月28日付けで行った文書「上海市視察に関する資料一式」の開示請求に対し、平成30年12月26日付け30瀬教政第532号による瀬戸市教育委員会（以下「処分庁」という。）が行った一部開示決定の処分は妥当である。

## 2 審査請求人の主張の趣旨

### (1) 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、条例第5条に基づき、審査請求人が平成30年11月28日付けで行った開示請求に対し、平成30年12月14日に当時の教育長（以下「前教育長」という。）が公的な場で「上海視察事業に係る打ち合わせについての記録文書及び録音記録（以下「本件対象文書」という。）があり、新たな公文書として公開する。」との趣旨の発言があったが、平成30年12月26日付けの一部開示決定の処分では全く触れられていないため、その不存在とされた文書の開示を求めるものである。

### (2) 審査請求の主たる理由

審査請求人の主張する審査請求の主たる理由は、おおむね次のとおりである。

ア 処分庁は、本件対象文書が条例に規定する組織的に用いるものではなく、自己の職務遂行の便益のために、かつ、個人的に保管していたものであり、決裁等の手続も行われず、他の職員は追加文書の存在を認知していなかったと主張しているが、本来は決裁等により組織的に保管すべきものであって、その手続を怠っていた状態とみるべきであり、当然に公開されるべきである。

イ 本件対象文書は、行政管理部の調査報告書において公文書ではないと位置付けされているが、内部調査の結果に過ぎない。

ウ 前教育長の上海視察事業の協議過程及び結果があるべき姿として公文書化されていない不作為・怠慢に加え、行政組織の機能不全又は故意による行政の意思決定が疑われる。

## 3 処分庁の説明の趣旨

処分庁の説明は、おおむね次のとおりである。

(1) 本件対象文書は、決裁・供覧、内部検討に付された形跡はなく、公文書の定義である職務上作成したというものには該当せず、あくまで個人メモの領域に留まるものであると判断している。

(2) よって、文書は不存在であり、開示することはできない。

#### 4 審査請求に係る経過

平成30年11月28日 審査請求人から処分庁へ公文書開示請求書の提出  
平成30年12月26日 処分庁は公文書一部開示決定をし、通知書を送付  
平成31年1月28日 審査請求人から審査庁へ審査請求書を提出  
平成31年2月15日 審査庁から処分庁へ弁明書提出を依頼  
平成31年3月7日 処分庁から審査庁へ弁明書を提出  
平成31年3月22日 審査庁から審査請求人へ反論書提出を依頼  
平成31年4月24日 審査請求人から審査庁へ反論書を提出  
令和元年5月24日 審査庁において口頭意見陳述徴取を実施  
令和元年6月7日 処分庁から審査庁へ回答書を提出  
令和元年6月24日 審査庁から情報公開・個人情報保護審査会へ諮問書の提出  
令和元年6月24日 審査庁から審査請求人へ審査会諮問通知書を送付  
令和元年8月16日 第1回審査  
令和元年9月26日 第2回審査  
令和元年12月13日 審査会における答申案の確認  
令和元年12月20日 審査会における答申案の確認

#### 5 審査会の判断の理由

(1) 審査請求人は、次のように主張している。

開示された「上海市視察に関する資料一式」の文書は、平成30年5月から同年10月までのものである。7月分の起案決裁文書（以下「決裁文書」という。）では、目的地が「瀬戸市に本社が所在する瀬戸商工会議所会員企業の海外工場等」となっており、具体的な場所や会員企業は未定である。8月分の決裁文書はない。9月の決裁文書で目的地が中国上海市に決定し、10月の決裁文書で上海市にある瀬戸商工会議所会員の具体的な会員企業が決定する。つまり、8月は重要な意思形成過程があった時期にもかかわらず一切文書がない。これは行政組織として問題である。

前教育長が平成30年12月14日に公的な場において、平成30年8月に上海視察事業に係る打ち合わせについて本件対象文書があると発言している。このほかに平成30年8月の意思形成過程は記録されておらず、唯一の記録である。したがって、本件対象文書は公文書として開示されるのは当然である。

(2) これに対して処分庁は、次のように説明している。

本件対象文書については、前教育長が自己のために作成した備忘録であって、決裁・供覧に付された形跡はなく、公文書の定義である職務上作成したものには該当しない。

前教育長が保管していた本件対象文書については、平成30年12月14日の前教育長の発言によって初めて知ったものである。平成30年11月28日に審査請求人からの開示請求があった時点で前教育長に対し、開示する文書一式について直接提示し、確認を行ったが、その際にも前教育長が本件対象文書について言及することはな

かった。

平成30年12月17日及び18日に前教育長等に対して行政管理部が調査し、作成・保管の実態から本件対象文書は公文書の定義には当たらないとの見解が示されたことを受け、教育委員会として公文書ではないと判断した。

併せて、請求があった公文書は全て開示しており、これ以外のものは存在しない。

(3) また、前教育長に対して調査を行った行政管理部は、次のとおり報告した。

調査をした第1の目的は、前教育長が審査請求人に係る個人情報第三者へ漏洩したことについて確認するためであった。

前教育長は漏洩したことについて、自らの行為を正当化するために条例の第三者意見照会の規定を適用し、事態の打開を図ろうとしたと述べており、かつ、それが誤った解釈であったことも認めていた。具体的には次のとおりである。「開示請求の内容を第三者である関係議員に漏らしたことが問題となって、情報公開条例を再確認した際に第15条に規定する『第三者意見照会』として話したので問題ないと、正当化できるのではないかと急遽思い立って、パソコンに保存していた記録を引っ張り出し、公文書と位置付けて発言した。平成30年12月14日の公的な場での発言後、再度条例を読み返し、第三者意見照会の規定について自分の解釈は誤っており、開示請求者の氏名を伝えてしまったことは明らかに間違いであったと今は認識している。」と述べている。

調査をした第2の目的は、平成30年12月14日の本件対象文書に係る発言を受けて、文書の存在等について事実確認をするためである。

前教育長は、本件対象文書について組織的に共有するものではなく、自らの備忘録として保存していたと述べるとともに、調査においてもその旨確認をした。また、本件対象文書のうち録音記録については、相手の了承を得ずに録音していたものであるとのことであった。

なお、処分庁への聞き取りにおいても、職員は誰も本件対象文書について了知していないことを確認した。

したがって、行政管理部としては条例の規定と照らし合わせて公文書の定義に該当しないと結論に至った。

(4) 本審査会は、次の3点を中心に、処分庁に対して瀬戸市情報公開・個人情報保護審査会運営規則（平成26年瀬戸市規則第12号）第7条の規定により調査し、審査を行った。

第1は、開示請求があった平成30年11月28日時点で本件対象文書が存在したか否かである。第2は、本件対象文書が存在した場合に、本件対象文書は公文書に該当するかどうかである。第3に、開示された公文書以外の公文書が存在しないかどうかである。

ア 第1の点について

本件対象文書は、前教育長が述べた「上海視察事業に係る打ち合わせについての

記録文書及び録音記録」であり、これらは前教育長が自らのパソコン内に保存していた文書データ及び録音媒体に録音された音声データであることが行政管理部の調査により確認されている。条例によれば、公文書には実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した電磁的記録(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。)(条例第2条第2号)も含まれ、したがって、当該文書データ及び音声データは公文書に該当する可能性のあるものである。

これらデータの保存状況を確認したところ、パソコン内の文書データは前教育長の退職後に廃棄され、音声データは前教育長へ返却されており、したがって、これらデータは、開示請求があった平成30年11月28日時点においては、廃棄及び返却されておらず、存在していたものである。

#### イ 第2の点について

条例第2条第2号では、公文書について「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。」としている。

この点、職員が作成し、又は取得した文書であって、専ら自己の職務の遂行の便宜のためにのみ利用し、組織としての利用を予定していないものは公文書に該当しないと考えられる。

行政管理部の調査では、本件対象文書の存在については、前教育長以外に当時の教育委員会の職員は誰も了知しておらず、前教育長も協議の内容を個人的に記録するためだったと述べているため、本件対象文書は公文書に該当しないようにも思われる。

しかし、どのような文書が「組織的に用いるもの」と言えるのかは、文書の作成又は取得の状況、当該文書の利用の状況、その保存又は廃棄の状況等を総合的に考慮して実質的に判断する必要がある。例えば、職員の備忘録やメモであっても、公文書に該当し得る場合がある。

本件においては、①平成30年9月に目的地が中国上海市に決定され、②同年10月の決裁文書で上海市にある瀬戸商工会議所会員の具体的な会員企業が決定されているが、その決定に至る経過については何ら記録が残されておらず、また、③上海視察事業へ参加する児童の選定に関しても何らの記録もなく、現状、教育委員会の職員らがこれらについて全く説明できない状態にある。

他方で平成30年8月に上海視察事業に係る打ち合わせが前教育長と瀬戸商工会議所会員との間で行われており、時期的に、当該打ち合わせにおいて、上海視察事業における上記の不明な点を含む主要な部分の協議が行われている可能性もあり、本件対象文書にもこれらに関する内容が含まれている可能性も否定できない。

本来であれば、①から③までについては、決定に至る協議の経過及び内容について、議事録又は報告書などが作成されて然るべきであり、本件対象文書もこれに基づいて議事録や報告書が作成されたり、そもそも議事録や報告書に代替する内容であった可能性も否定できない。

したがって、本件対象文書は、平成30年11月28日時点において公文書に該当し得る可能性があったとすることができる。

もっとも、本件対象文書のうち、文書データは既に廃棄されており、内容を確認することはできないため、開示すべき公文書であったか否かの判断はできない状態にある。

また、録音データも処分庁において保管されておらず、やはり開示すべき公文書であったか否か判断できない状態にある。なお、録音データについては、録音する際に相手方の了解を得ていないため、いずれにせよ開示することは不適當なものであると考えられる。

以上の通り、本件対象文書は、いずれも開示請求時点には存在し、開示すべき公文書に該当する可能性は否定できないものの、現時点で処分庁が保有していないことから（処分庁の当該措置が適切かどうかは別にして）、不存在と考えざるを得ない。

#### ウ 第3の点について

開示された公文書以外の公文書が存在しないかという点について、処分庁に改めて確認及び調査を行った結果、文書で保有している公文書は開示したもの以外は存在しないとの従来の説明と同様の回答であった。

念のため、上海視察事業に関与していた前教育長と元職員の電子メールの中に上海視察事業に関するものが残存していないかどうかを確認したところ、これらは既に廃棄されているとのことであった。

なお、当該廃棄は、職員が退職すると自動的に廃棄がなされるシステムであり、退職職員又は処分庁において意図的に廃棄されたものではない。

電子メールも公文書に該当する可能性は否定できないが、当該電子メールの宛先、内容、保存場所等を確認しなければ、公文書に該当するかどうかは判断が不可能である。

したがって、当該廃棄された電子メールが公文書に該当するものかどうかは不明であるが、いずれにせよ、現存しない以上は、不存在と言わざるを得ない。

以上により、開示された公文書以外の公文書はないと判断した。

なお、特別な方法により、既に廃棄された上海視察事業に関する電子メール及びその添付書類の一部を復元できたため、審査会において確認したものの、これらは、既に廃棄されたものであることから組織共有性を欠いており、現時点においては公文書には当たらないと考えられる。

## 6 結論

以上のことから、本件については、上記1のとおり判断した。

## 7 補足意見

当審査会の結論及びその判断の理由については以上のとおりであるが、次の2点について申し添えたい。

第1は、前教育長が公的な場で「本件対象文書を新たな公文書として公開する。」との趣旨の発言をしたことが、本件審査請求の発端となったと思われる点である。教育長は教育委員会において最高位の職であり、公的な場での発言は組織的な意思決定を意味すると言える。つまり、本来であればその発言そのものによって、本件対象文書を公文書として扱う根拠となり得るものである。

しかしながら、行政管理部の調査でも明らかになっているとおり、前教育長が公的な場で本件対象文書を公文書として公開するとの発言をした理由は、審査請求人からの開示請求に係る個人情報に第三者へ漏洩した自らの行為を正当化するために、条例の第三者意見照会の規定を適用し、事態の打開を図ろうとして述べたものであり、かつ、それが誤った解釈であったことも認めている。なお、審査会としても、前教育長の平成30年12月14日の発言について、前教育長が独断で発言することは考え難いことから、当該発言についての処分庁内での事前の調整の有無についても調査を行ったが、処分庁からは事前の調整はなかったとの回答を得ている。

これらの点から合わせ考えると、前教育長は、専ら審査請求人の開示請求に係る個人情報を第三者へ漏洩したことを正当化するために、本件対象文書の公文書該当性（条例第2条2号）については全く検討を行うこともなく、発言したものと考えられる。

前教育長のこれらの言動は、極めて不適切であって、このような言動を十分な思慮なく行うこと自体が由々しき問題である。

第2は、前教育長の本件対象文書に係る発言を受けて、処分庁が行った対応についてである。

前述の通り、前教育長の本件対象文書に関する発言は、公文書該当性についての十分な検討がなされているものとは思われないが、処分庁における最高位にある者が「新たな公文書として公開する。」と公の場で述べた以上は、少なくとも本件対象文書の内容等を確認した上で、公文書該当性を判断するべきであり、かつ、少なくとも審査請求に関する結論が出るまでは保管することが当然の措置である。

審査会は、本件対象文書に係る前教育長の発言後、処分庁がどのように対応したのか、処分庁に対し、以下の2点について照会した。すなわち、①本件対象文書を確認した職員名及びその内容並びに上海視察事業に関する記録として取り扱わないと判断した理由、②本件対象文書を確認していない場合、確認することなく上海視察事業に関する記録として取り扱わないと判断した理由である。

処分庁からは、行政管理部の調査結果を受けて、処分庁において公文書ではないと判

断し、内容を確認することなく前教育長に返却したとの回答を得た。

前教育長は平成30年12月14日の本件対象文書について発言した数日後に辞職を表明することとなるが、発言後の一定期間は接触できる機会があったにもかかわらず、本件対象文書の内容を一切確認することなく、公文書として取り扱わないと決定したことは、処分庁にとって大きな誤りであったと言わざるを得ない。

社会通念に照らせば、組織の最高位の職にある者が他者と重要な交渉等を行った場合に、その記録を適切に残す必要がある。他者との重要な交渉は、前教育長が単独で行ったと処分庁は述べているが、事業の意思決定に影響する公務としての活動であれば、その記録を適切に残し、組織で情報共有することは、行政の正統性・透明性を確保する上でも当然のことである。

本件事案についても、本来であれば処分庁自身が、内容を精査した上で判断すべき事柄であり、仮に内容が事業の意思決定に大きな影響を与えるものであれば、本件対象文書の内容を基にして議事録等を作成して記録することは十分に可能であったと考える。議事録等が作成されていれば、これを公文書として市民に対し説明責任を果たす資料となり得たと思われる。こうした記録を残すための適切な対応、適切な職務遂行を怠ったことは非難されてもおかしくない。

既に述べたとおり、本件においては、①平成30年9月に目的地が中国上海市に決定された経過、②同年10月の決裁文書で上海市にある瀬戸商工会議所会員の具体的な会員企業が決定された経過、③上海視察事業へ参加する児童の選定に関する経過については、何らの記録もなく、現状、処分庁においてこれらについて全く説明できない状態にあるのであり、これは極めて不適切で、異常な事態と言わざるを得ない。

仮に、本件対象文書の内容を確認して議事録等を作成していれば、このような事態を避けることができたやもしれない。

なお、今回特別な方法により、既に廃棄された上海視察事業に関する電子メール及びその添付書類を復元することができたので、これらの内容を精査した上で、適切な対応、適切な職務遂行を行うことを期待する。

今後は、以上の点に留意し、適切な職務遂行に努められたい。