

瀬戸市情報公開審査会答申第6号（平成16年10月4日答申）

1 審査会の結論

「2003.4.1~2003.12.31の市教委（教育長）と職員団体の交渉における職員団体の要求内容についての当局の回答」（以下「本件対象文書」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。）が行った一部開示決定は、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1月5日付けで行った本件対象文書の開示請求に対し、平成16年1月20日付け15瀬学教第1273号により実施機関が行った一部開示決定処分のうち「当局の回答は口頭のため不存在」としたことについて、本来、実施機関が保有し、当然存在するはずであると主張して、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。

なお、申立人は、意見書の中で開示されるべき公文書として「2002年10月29日付〇〇〇〇〇からの交渉要求に対する回答」、「2003年10月31日付〇〇〇〇〇からの交渉申し入れに対する回答」、「2003年9月30日付〇〇〇〇〇からの交渉申し入れに対する回答」の3つの文書を挙げている。

(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。

ア 当該交渉は、地方公務員法で定められた公的交渉である。教育委員会の担当職員は、職員団体の要求（教育長に対する要求）に対して、まさに教育長の代理として回答することが求められているし、事実教育長の回答を職員団体に伝えているはずである。このような公的回答が担当職員の記憶のみによって実行されているということは考えられない。教育行政の継続性という観点から考えても、文書化されているはずである。

教育委員会事務局学校教育課（以下「学校教育課」という。）の所管事項については本件異議申立てのとおり、当局の回答は口頭のため不存在とされたが、教育委員会事務局庶務課（以下「庶務課」という。）の所管事項については対象公文書が存在し追加開示されたこともこの主張を裏付けるものである。

イ 瀬戸市教育委員会（学校教育課）は口頭回答のため文書は存在しないと述べている。しかし口頭回答という形式と文書不存在は直結しない。口頭回答であっても事前に部内で検討、確認、文書化することが求められているはずである。

ウ 瀬戸市職員課に確認したところ「組合側から文書で要求されたことに対しては、文書で回答している」ということであった。

エ 要求項目は多岐にわたっている。担当職員が正確に記憶するのは

不可能である。市民の問い合わせに、責任を持って回答できるためには文書化以外にはない。

オ 本件に係る交渉において、担当職員は「メモを作成したのか、していないのか」明らかにしてもらいたい。当該メモの公文書性について主張する用意がある。

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第55条に定められている。同条第1項で、地方公共団体の当局は職員団体からの適法な交渉の申し入れがあればその申し入れに応じなければならないとしている。しかし、第2項でその場合であっても団体協約を締結させることは権利としては認められておらず、交渉の性格は民間の労働組合が行う契約ではなく、協議、意見の交換であるとされている。また、第9項は、規定に反しない限り書面による協定を結ぶことができることを定めている。

つまり、適法な交渉には当局は応じなければならないが、その場合であっても団体協約を結ぶ義務はなく、また、仮に交渉で協定を結ぶこととなったとしても、交渉自体が契約ではなく単なる意見の交換にすぎないことから、民事上の契約書と異なり、協定は書面で行わない、書面によらないとすることが法の原則である。

(2) 庶務課と学校教育課の差異について

庶務課が開示した文書は、予算に係わるものであり、予算についての調整が必要なものである。そのため、庶務課は決裁文書にそれを残した。しかし、学校教育課は直接予算の調整を行うことがないので、それを決裁などに残す必要がない。そのため、学校教育課には交渉についての決裁文書が存在していない。

(3) メモの公文書性について

交渉において担当職員がメモを見ながら回答をすることはある。しかしこれは、直前に教育長の判断をもらい、担当者がその要点をメモし、一時的に物忘れ防止を目的とした担当者自身の個人的なものであり、公文書ではない。総務省行政管理局編集の詳解情報公開法には、職員が単独で作成した文書で、専ら自己の職務の遂行の便宜のためにのみ利用するものは公文書にあたらぬとして、備忘録がその例とされている。また、個人的メモと公文書の区別について、①文書の作成などにつき管理監督者の関与があったか、②他の職員がその職務上利用しているか、③専ら当該職員の判断で廃棄できるかどうかを基準であると説明されている。確かに本件のような交渉についてのメモは、①の点で教育長の関与があると言えなくもない。しかし、回答を行った職員は回答後すぐにそのメモを自分の判断で廃棄しており、またそれが許されるものである。②③の基準から交

渉に関するメモは公文書にあたらぬものと考えている。また、交渉後すぐ廃棄しており現実的にも存在していない。

(4) 教育行政の継続性の確保について

継続性とは意思決定や方針の継続性を意味するものであって、文書で行うことまで要求されるものではない。実際、交渉に関する事項については、人事異動などにより担当者が代わる場合には口頭で引き継ぐことにより対応してきている。

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2月19日 実施機関から諮問書を收受
- (2) 同 年3月 5日 実施機関から理由説明書を收受
- (3) 同 年3月22日 異議申立人から意見書を收受
- (4) 同 年4月19日 審査
- (5) 同 年8月 9日 審査
- (6) 同 年9月 6日 審査

5 審査会の判断の理由

異議申立人は、実施機関が特定した公文書以外の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、学校教育課が所管する事項についての職員団体との交渉における回答文書及びメモであると認められることから、当審査会はこれらの文書及びメモを学校教育課が作成し保有しているか否かについて、実施機関から聴取した説明内容を中心に審査し、次のとおり判断する。

(1) 職員団体との交渉における文書の存否について

当審査会は、申立人の主張を踏まえ、実施機関に対して以下の観点から審尋をし、説明を受けた結果に基づき審査を行った。

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（学校教育課と庶務課との差異について）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、当審査会は当局の担当課など実施機関内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。これに対する学校教育課の説明は「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。必要な場合は担当者がメモをすることはある。また交渉の結果について報告をする場合も上司に口頭で行っており、文書で行うことはない。」というものであった。また、交渉項目として上がってくる内容は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、実施機関の裁量で対応することが困難なも

のも多いところ、これらは必ずしも、改めての打ち合わせを要しないとの説明であった。一方、庶務課は、要求項目ごとに担当係で回答を作成し、これを一体化した後に、課長の決裁を得るということであった。(なお、この文書は申立人に追加開示がされている。)それは庶務課に対する要求項目は市の予算に係わるもので、予算調整が必要であるからということであった。なお学校教育課所管事項について要求項目が毎年類似傾向にあるか、裁量を超えたものが多いかについては、実際に当審査会から実施機関に過去3ヵ年分について提示を受け、審査の参考とした結果、学校教育課の主張する傾向が伺えた。

- 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、学校教育課は、「担当者が交渉の場で走書きのメモをすることはあるが、これを文書化して報告に使用したり引継ぎに使用することはなく、私的に管理し破棄している。」、「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。なお、庶務課においても、交渉の結果は口頭で行い、文書を作成し報告することはしていないとのことであった。

- 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、また、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、実施機関の説明は文書化していないということが一貫していること、実際の事務取扱いのうえで問題が生じている様子は伺えないことなど、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ことから、学校教育課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、実施機関の交渉についての認識は「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、組合交渉事務にお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。

- (2) 備忘目的で担当者が作成し廃棄されたとするメモの公文書性について

(1)―①、―②において担当者が個人的に作成する場合もあると説明

するメモについて、当審査会は実施機関の審尋の際にその時点における存否について学校教育課の担当者に質問したが、いずれの担当者も既に破棄したとの回答であった。当審査会の権限においては、破棄の事実の確認をこれ以上に行うことはできないため、廃棄したとされるメモの公文書性について実施機関の説明する本件メモの作成過程と取扱いを前提として以下に検討する。

実施機関の説明によると「直前に教育長の判断をもらう場合に、担当者がその要点をメモし、一時的な備忘のため筆記しておくものである。またそのメモについて教育長の確認を受けることもなく、他の職員はそれを使うこともない。また回答後すぐそのメモを破棄している。」と説明している。またこのメモが公文書にあたるかどうかについて実施機関は「総務省行政管理局編集詳解情報公開法の中で職員が単独で作成した文書で、専ら自己の職務の遂行の便宜のためにのみ利用するものは公文書にあたらぬとして、備忘録がその例とされている。また個人的メモと公文書の区別について、①文書の作成などにつき管理監督者の関与があったか、②他の職員がその職務上利用しているか、③専ら当該職員の判断で廃棄できるかどうかが基準であると説明されている。①の点については教育長の関与があると言えなくもない。しかしながら②、③の基準で本件メモは公文書にはあたらないと判断する。」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（一略一）であつて、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）」と規定されている。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う。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。」と記載されている。また実施機関が主張する情報公開法における国の取扱いが瀬戸市に直接適用されるものではないが、前記「情報公開事務の手引」に記載の趣旨は国の取扱いに準ずるものであると理解して支障ないものと当審査会は判断する。そのうえで本件、学校教育課の担当者が作成し廃棄したとするメモについては、組織共用文書性を肯定できる一つの要因とはなるものの、担当職員が備忘的に書き留めた内容について教育長の確認は経ないとのことであり、また、本件メモの利用・保存・廃棄についても担当職員個人限りで行っていて、公的に支配されているとは言い難く、瀬戸市情報公開条例第2条に規定する公文書にはあたらないと判断する。

6 本件一部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。

7 付記

実施機関の職員団体との交渉に関する認識は、協議、話し合いであ
るというものであり、回答を明文化するのではなく交渉の結果を踏ま
えて実施機関で検討し、同意、採用等が妥当と判断した項目について
は自ら決定をし、又は関係機関に意向伝達をするという姿勢をとって
いると実施機関は説明する。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、当局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。そのうえで、職員
団体との話し合いの対象は勤務条件等の職員の権利に係る事項から、
児童、生徒や父母等の市民にも関係する事項まで広範にわたるもので
あり、事務執行を的確に進めるためにも過度の負担にならない範囲で、
組織共用の方法として必要な記録を保存することも一考に値するの
ではないかと付言するものである。