

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申

(答申第1349号)

平成28年6月28日

横情審答申第1349号

平成28年6月28日

横浜市教育委員会 様

横浜市情報公開・個人情報保護審査会

会長 三辺 夏雄

横浜市の保有する情報の公開に関する条例第19条第1項の規定に基づく
諮問について（答申）

平成27年10月2日教総第862号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

「平成27年6月12日(金)教育委員会意見交換会の会議録、平成27年7月3日(金)教育委員会連絡会の会議録、平成27年7月23日(木)教育委員会意見交換会の会議録、平成27年7月24日(金)教育委員会意見交換会の会議録、平成27年7月27日(月)教育委員会意見交換会の会議録、平成27年7月31日(金)教育委員会連絡会の会議録、平成27年8月5日(水)教育委員会連絡会の会議録」の非開示決定に対する異議申立てについての諮問

答 申

1 審査会の結論

横浜市教育委員会が、「平成27年6月12日(金)教育委員会意見交換会の会議録、平成27年7月3日(金)教育委員会連絡会の会議録、平成27年7月23日(木)教育委員会意見交換会の会議録、平成27年7月24日(金)教育委員会意見交換会の会議録、平成27年7月27日(月)教育委員会意見交換会の会議録、平成27年7月31日(金)教育委員会連絡会の会議録、平成27年8月5日(水)教育委員会連絡会の会議録」を非開示とした決定は、妥当である。

2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、「平成27年8月5日開催の教育委員会定例会に向けて、教育委員と事務局側が定例会開催前に、議題や定例会で交わす質疑内容について打ち合わせや意見のすり合わせをした際に使用した資料および議事録(会議メモ)」の開示請求(以下「本件請求」という。)に対し、横浜市教育委員会(以下「実施機関」という。)が平成27年8月21日付で行った「平成27年6月12日(金)教育委員会意見交換会の会議録、平成27年7月3日(金)教育委員会連絡会の会議録、平成27年7月23日(木)教育委員会意見交換会の会議録、平成27年7月24日(金)教育委員会意見交換会の会議録、平成27年7月27日(月)教育委員会意見交換会の会議録、平成27年7月31日(金)教育委員会連絡会の会議録、平成27年8月5日(水)教育委員会連絡会の会議録」(以下「本件申立文書」という。)の非開示決定(以下「本件処分」という。)の取消しを求めるといふものである。

3 実施機関の非開示理由説明要旨

本件申立文書については、横浜市の保有する情報の公開に関する条例(平成12年2月横浜市条例第1号。以下「条例」という。)第2条第2項に規定する行政文書が存在しないため非開示としたものであって、その理由は、次のように要約される。

- (1) 横浜市教育委員会連絡会(以下「連絡会」という。)及び横浜市教育委員会意見交換会(以下「意見交換会」という。)は、任意の会議であり、会議録の作成及び公表の根拠となる法令等が存在しないため、会議録を作成していない。
- (2) 異議申立人(以下「申立人」という。)は、平成27年度横浜市教科書採択(以下「教科書採択」という。)に関する連絡会及び意見交換会に出席した職員の個人的

なメモ（以下「当該メモ」という。）の存在を指摘しており、それが公文書に当たり、公開すべきと主張している。しかしながら、「行政文書」とは、条例第2条第2項において、「実施機関の職員・・・が職務上作成し、又は取得した文書、図画、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をいう」と規定されている。当該メモは、職員が職務上出席した会議で作成したものであっても、その作成、利用又は保存等の状況が、実施機関において、業務上必要なものとして利用され、又は保存されている状態ではなく、組織的に用いるものではない。また、当該メモの作成、利用又は保存等の状況が作成に関与した職員個人の段階にとどまっており、条例第2条第2項に規定する行政文書として実施機関が利用し、又は保有するものではない。

したがって、本件において対象とされた行政文書は、作成し、又は取得しておらず、保有していないため、非開示とした。

4 申立人の本件処分に対する意見

申立人が、異議申立書及び意見書において主張している本件処分に対する意見は、次のように要約される。

- (1) 本件処分を取り消し、当該メモを開示すべきである。
- (2) 横浜市教育委員会定例会（以下「定例会」という。）の事前にかかれる連絡会及び意見交換会は、定例会当日の議論を円滑に進めるために行われるものであって、横浜市教育委員会事務局（以下「事務局」という。）職員と横浜市教育委員会委員（以下「教育委員」という。）が意見調整又は議事の確認をしたと考えるのが自然である。つまり、連絡会及び意見交換会での議論は定例会の議論に生かされているはずであり、定例会に向けて、連絡会及び意見交換会の議論や経過を何らかの文書やメモに残すはずである。
- (3) 連絡会及び意見交換会が任意の会議とはいえ、事務局職員が個人として開いているのではなく、実施機関が組織として教育委員を集め開いた会議であるのだから、上司からメモの作成の指示がなくとも「連絡会や意見交換会に出るように」と言われた時点で、広い意味で上司の指示があったと解し、連絡会及び意見交換会に出席した事務局職員がメモを取るのは当たり前のことである。
- (4) 実施機関が開いた会議で作成されたメモは、「業務上必要なものとして」作成されたことは明らかである。また、連絡会及び意見交換会でどのような議論がなされ、

そこで何が決まったのかは、口頭であっても部内で共有されているはずである。当該メモそのものは共有していないかもしれないが、内容は共有されていたと推認でき、実質的に当該メモは「組織的に共有された」と言えるはずである。以上のことから、実施機関が説明する当該メモが行政文書に該当しないと説明には不自然な点がある。

- (5) 職員の個人的なメモが情報公開請求の対象となるか否かについて、例えば、岡山市では、「職員の個人的なメモは対象になりませんが、個人が作成したメモが組織において業務上必要なものとして利用・保有されている状態のものは情報公開請求の対象となります」とホームページに掲載している。これらを見れば、事務局職員が作成したメモを部署内で共有していないから情報公開請求の対象でないという実施機関の説明には、条例の主旨を実質的に無効にしようとする意図が見える。
- (6) 定例会は公開対象であったが、そこでの議論の内容は非常に不透明なものであり、定例会の場では実質的には何も話し合われていなかった。何も話し合っていないところだけを公開することが許されるのであれば、行政の意思決定過程は市民にとってブラックボックスとなり、市民の目を逃れて重大な決定を下すことができる。

5 審査会の判断

(1) 教育委員会会議の開催に係る事務について

実施機関では、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年法律第162号。以下「法」という。）第14条及び第16条の規定に基づき定める横浜市教育委員会会議規則（昭和23年11月横浜市教委規則第3号。以下「会議規則」という。）の規定に基づき、実施機関の会議である定例会及び横浜市教育委員会臨時会（以下「臨時会」という。）を開催している。また、法第14条第9項では、会議の議事録を作成し、これを公表するよう努めなければならないと規定されている。そのため、実施機関は、法及び会議規則の規定に基づき、定例会及び臨時会については、会議録を作成し公表を行っている。

このほか、実施機関では、定例会及び臨時会の審議の精度を高めるため、定例会及び臨時会の前後に懸念事項等について事前勉強又は次回説明を行う連絡会と、原則として第二金曜に教育の個別課題について意見交換等を行う意見交換会を適宜開催している。連絡会及び意見交換会については、実施機関は、法令に定められていない会議として開催しており、会議録の作成及び公表に関する規定はないとしている。

教育委員会会議の開催に係る事務は事務局総務部総務課（以下「総務課」という。）が所管課であり、事務局からは総務課の職員に加え、事務局内で議題に関連する所管課の職員のみが出席する。本件では、実施機関の横浜市教育委員会教育長（以下「教育長」という。）及び教育委員のほか、総務課の職員、教科書採択に係る事務の所管課である事務局指導部指導主事室（以下「指導主事室」という。）の職員及び事務局の各教科担当指導主事が出席していた（これらの出席者を総称して、以下「本件実施機関の職員」という。）。

(2) 本件申立文書について

教科書採択は、平成27年8月5日に開催された定例会において行われた。当該定例会に向けて、教育委員及び事務局との間で行った教科書採択に関する連絡会及び意見交換会（以下「本件各会議」という。）の会議録が本件申立文書である。

当審査会が確認したところ、本件請求を受けて、実施機関は、本件各会議の次第、資料目次、資料及び当日スケジュールを開示している。また、本件各会議で使用された各教科の教科書見本は、横浜市教科書センターに、横浜市教科書取扱審議会からの答申（以下「審議会答申」という。）は、市民情報センターに配架されており、市民の閲覧に供されている。

(3) 本件申立文書の不存在について

ア 実施機関は、連絡会及び意見交換会については、法及び会議規則に会議録の作成及び公表に関する規定がないことから、本件申立文書を作成し、又は取得しておらず、保有していないと説明している。そのため、当審査会で、平成28年3月24日に実施機関から事情聴取を行ったところ、次のとおり説明があった。

(ア) 会議規則第3条に定められている実施機関の会議は、定例会及び臨時会であり、連絡会及び意見交換会は同条に定められていない会議である。

(イ) 会議規則第32条及び第33条の規定に基づき、日程や議題等を外部に公表している定例会及び臨時会とは異なり、連絡会及び意見交換会はこれらを外部に公表していない。また、連絡会及び意見交換会については会議録の作成に関する規定がないため、作成しておらず存在していない。

イ 当審査会が確認したところ、教科書採択に係る定例会及び臨時会の会議録は、市民情報センターに配架されているほか、横浜市ホームページに掲載されている。

実施機関は、法及び会議規則に基づき、会議の開催や会議録の作成に係る事務を行っている。しかし、連絡会及び意見交換会の会議録の作成については、法令

に定められていないため作成していないと実施機関は説明している。

(4) 当該メモの作成について

ア 申立人は、事務局職員が本件各会議の経過を何らかの文書やメモに残すはずであるから、当該メモを含む対象行政文書が存在する旨、主張している。一方、実施機関は、行政文書に当たる当該メモは作成し、又は取得しておらず、保有していないと主張しており、事情聴取において次のとおり説明した。

(ア) 一般的に、連絡会は、定例会及び臨時会の前後で時間を設けて開催され、定例会及び臨時会の審議の精度を高めるため、次回以降の審議案件や事業の進捗状況報告に関する情報提供や事前勉強を行っている。また、意見交換会は、定例会及び臨時会とは異なる日に開催され、教育委員自らの課題意識に基づいて、個別課題について意見交換を行っている。

(イ) 教科書採択の採決が行われた平成27年8月5日の定例会に向けて開催された本件各会議は、連絡会又は意見交換会の名目で開催されたが、いずれも教科書に関する事前の勉強会として教育委員の要請に応じて開催されたものである。本件各会議は、実施機関の各教科指導主事が採択対象となる各教科の教科書見本及び審議会答申を用いて、教科書の記載内容や特色について説明した後、教育委員から実施機関に対する質問が行われる形式で進められた。

本件各会議は、実質的には教科書に関する勉強会であり、会議の性質上、本件各会議における教育委員からの質問や教育委員の考え方を受けて、教科書採択当日の説明を変更したり、教科書見本及び審議会答申を変更したりするものではない。

(ウ) 事務局職員のうち総務課から本件各会議に出席した職員は、本件各会議の開催が滞りなく行われるために本件各会議に出席していた。また、指導主事室から本件各会議に出席した職員は、教科書見本に関する説明に従事していた。これら事務局職員が仮に当該メモを取っていたとしても、当該メモを複数の職員で共有したり、当該メモを基に次回以降の説明や資料の修正に反映させたりすることはない。したがって、当該メモは事務局職員が職務上出席した会議で作成したメモであっても、その作成、利用又は保存等の状況が、実施機関において、業務上必要なものとして利用され又は保存されている状態ではなく、組織的に用いるものではないため、実施機関が行政文書として保有するものではない。

イ このように、実施機関は、行政文書に当たる当該メモは作成し、又は取得しておらず、保有していないと説明している。そこで、当審査会で、当該メモの行政文書性にかかわらず、当該メモの存否について実施機関に確認したところ、次のとおりであるとのことであった。

(ア) 本件各会議に出席していた教育長及び教育委員5名のうち、教育長及び教育委員3名は、メモを取っていたが、現在メモは残っていない。また、教育委員2名は、メモを取っていなかった。

(イ) 本件各会議の出席者にかかわる事務局職員は全ての本件各会議に出席していたわけではなく、本件各会議に出席したところのある事務局職員計13名を範囲として探索を行ったところ、事務局職員3名は、メモを取っていたが、本件各会議が終了するごとに当該メモは廃棄しており、保有していない。また、事務局職員10名は、メモを取っていなかった。

(ウ) 各教科担当の指導主事合計15名は、担当する教科の本件各会議に出席したが、説明に従事しており、いずれもメモを取っていない。

ウ 当審査会は、以上を踏まえ、次のように判断する。

(ア) 条例第2条第2項において規定されている「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、又は取得したことをいう。本件各会議は、教育委員の要請の下に、「定例会及び臨時会の審議の精度を高めるため、教育長及び教育委員等の出席の下に開催」されるものであるから、本件各会議における文書は、それがたとえ職員のメモであったとしても、以下の「組織的に用いる」文書（以下「組織共用文書」という。）に該当するときは本条本項に該当する文書であることはいうまでもない。

「組織的に用いる」とは、その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、当該実施機関の組織において、業務上必要なものとして、利用され、又は保存されている状態のものを意味すると解するのが相当である。そして、作成され、又は取得された文書が、どのような状態にあれば組織的に用いるものであるかについては、当該文書の作成又は取得の状況、利用の状況、保存又は廃棄の状況などを総合的に考慮して実質的な判断を行うのが相当である。したがって、職員が内輪の会議において個人的に作成したメモ等についても、組織共用文書と解される場合もあるというべきである。

本件においては、教育委員自らの要請に基づき開催され、事務局職員による説明及び教育委員から質問が行われたという本件各会議の性格からみれば、通常、組織としての共通の認識に基づいて作成されたメモ等なしに、本件各会議を円滑に進め得るとは考えづらい。

(イ) 上記ア及びイを踏まえれば、実施機関は、本件請求を受けて開示、非開示の判断をする際に、本件実施機関の職員の個人的なメモの存否については、行政文書に該当しないと即断し、確認していなかった。教育委員会が市民に対して教育行政に関する説明責任を果たしていく必要があるということに鑑みると、申立人が主張するように、複数回にわたり開催された本件各会議における議論や発言の内容が明らかにされないことは、教育行政の意思決定過程に対して疑念を抱くことにもつながりかねず、探索の範囲が不十分であったと言わざるを得ない。

(ウ) 本件各会議において、本件実施機関の職員が個人的なメモを作成したか否か、また、作成していた場合に当該メモを廃棄したか否かについては、作成及び廃棄の記録がないため当審査会としては確認することができない。その他、現時点において当該メモや本件各会議の議事を記録した文書（以下「本件対象行政文書」という。）の存在の有無を確認することは不可能であり、当審査会としては、実施機関の当該メモを廃棄し、保有していないとの主張を覆すに足る確証は得られなかった。

エ したがって、本件各会議において、本件申立文書及び当該メモを作成し、又は取得しておらず、保有していないという実施機関の説明を否定し、本件対象行政文書を実施機関が保有するものと認定すべき事情もまた認められない。

オ なお、当審査会としては、実施機関におかれては、上述のように個人的なメモが行政文書に該当する場合がありますとの認識の下に、情報公開制度の趣旨を尊重し、慎重に業務を進められることを強く希望するものである。

(5) 結論

以上のとおり、実施機関が本件申立文書は存在しないとして非開示とした決定は、結論において、妥当である。

(第一部会)

委員 三辺夏雄、委員 橋本宏子、委員 勝山勝弘

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成27年10月2日	・実施機関から諮問書及び非開示理由説明書を受理
平成27年10月15日 (第189回第三部会) 平成27年10月22日 (第277回第一部会) 平成27年10月23日 (第280回第二部会)	・諮問の報告
平成27年10月14日	・異議申立人から意見書を受理
平成28年2月25日 (第284回第一部会)	・審議
平成28年3月10日 (第285回第一部会)	・審議
平成28年3月24日 (第286回第一部会)	・実施機関から事情聴取 ・審議
平成28年4月7日 (第287回第一部会)	・審議
平成28年5月12日 (第289回第一部会)	・審議
平成28年5月26日 (第290回第一部会)	・審議
平成28年6月9日 (第291回第一部会)	・審議