

答申書

第1 審査会の結論

上尾市教育委員会が、「平成29年2月7日に上平小で開催された上尾市教育委員会等委嘱研究発表会において、上尾市教育委員会職員に対して提供された湯茶や菓子、果物の類の費用の支出元及び金額が判別できる文書、証憑類の写し」を非公開とした決定は、妥当である。

第2 審査請求の趣旨

審査請求の趣旨は、「平成29年2月7日に上平小で開催された上尾市教育委員会等委嘱研究発表会において、上尾市教育委員会職員に対して提供された湯茶や菓子、果物の類の費用の支出元及び金額が判別できる文書、証憑類の写し」の公開請求に対し、上尾市教育委員会(以下「実施機関」という。)が平成29年2月21日付けで行った非公開決定(以下「本件処分」という。)の取消しを求めるというものである。

第3 審査請求の経緯及び調査審議の経過

1 審査請求書提出までの経緯

- (1) 平成29年2月8日、審査請求人は、上尾市個人情報保護条例及び上尾市情報公開条例の一部を改正する条例(平成29年上尾市条例第15号)による改正前の上尾市情報公開条例(平成11年上尾市条例第30号。以下、単に「上尾市情報公開条例」という。)第6条第1項の規定により、実施機関に対して、「平成29年1月24日に平方小、同年2月7日に上平小にて上尾市教育委員会等委嘱研究発表会が開催されており、両校に出向いた上尾市教育委員会職員(教育長が出向いた場合は教育長を含む)に対して、湯茶接待がされていると思われます。その際、上尾市教育委員会職員に対して提供された湯茶や菓子、果物の類がどこから支出され(公費か否か)、金額は幾らであったか判別できる文書、証憑類の写し。」の行政文書の公開請求を行った。
- (2) 実施機関は、当該請求を次のアからエまでに記す4件の請求に分割した上で、文書の検索、特定を行った。

- ア 上尾市立平方小学校（以下「平方小」という。）における湯茶等の費用の金額が判別できる文書等
- イ 平方小における湯茶等の費用の支出元が判別できる文書等
- ウ 上尾市立上平小学校（以下「上平小」という。）における湯茶等の費用の金額が判別できる文書等
- エ 上平小における湯茶等の費用の支出元が判別できる文書等
- (3) 実施機関は、審査請求人から情報公開請求のあった上記第3 - 1 - (2)アからエまでに記した文書等について、それぞれ一部公開又は非公開の決定を行い、審査請求人に通知した。
- ア 平方小における湯茶等の費用の金額が判別できる文書等
市外業者が発行した納品書を一部公開決定した。
- イ 平方小における湯茶等の費用の支出元が判別できる文書等
公益財団法人日本教育公務員弘済会埼玉支部からの助成金から支出したことを理由に付した上、行政文書の公開請求があった日時点において、まだ費用の支出行為が行われていないため、文書不存在として、非公開決定した。
- ウ 上平小における湯茶等の費用の金額が判別できる文書等
上尾市立上平小学校PTA（以下「上平小PTA」という。）の会計内の学校協力費（以下「PTA学校協力費」という。）から購入したものであるが、上平小PTAは児童の保護者及び教職員により構成された任意の団体であり、学校の組織には位置付けられてはいないことから、当該文書等は実施機関の職員が職務上、作成し、又は取得した文書ではないため、行政文書に該当しないという理由を付して、文書不存在として、非公開決定した。
- エ 上平小における湯茶等の費用の支出元が判別できる文書等
上記第3 - 1 - (3) - ウと同様の理由を付して、文書不存在として、非公開決定した。
- (4) 審査請求人は、上記第3 - 1 - (3) - ウ及びエの非公開決定を不服として、平成29年3月22日、実施機関に対して、本件処分を取り消し、行政文書の公開を求めて審査請求を行った。
- (5) 実施機関は、上尾市情報公開条例第21条第1項及び第2項の規定に基づき、弁明書の写しを添えて、平成29年6月2日付けにて、上尾市情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）に諮問した。

2 調査審議の経過

審査会における調査審議の経過は、次のとおりである。

年月日	内容
平成29年6月2日	実施機関から諮問書を收受
平成29年6月12日	審査会から実施機関に対して、書面調査及び資料要求
平成29年6月30日	実施機関から書面調査回答及び要求した資料を收受
平成29年7月4日	審査請求人から反論書を收受
平成29年8月31日 (第1回審議)	実施機関による陳述、審査請求人申立による口頭意見陳述及び審議
平成29年10月16日 (第2回審議)	答申案の検討

第4 審査請求人及び実施機関の主張

1 審査請求書における審査請求人の主張

審査請求人が、審査請求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) 審査請求人が行った情報公開請求に対して、平方小に係るものは公開、上平小に係るものは非公開という処分であった。上平小に係るものの処分には、審査請求人は大変疑問を持つものであり、納得できるものではない。
- (2) 審査請求人は、平成29年2月27日付けにて、次のアからウまでに記す3件の情報公開請求を行っている。

ア 上平小の校務分掌において、同校PTA組織、とりわけPTAの総務あるいは会計部門に同校職員が位置づいている（担当している）ことが判別できる文書・資料等

イ 平成28年度上平小PTA総会（以下「PTA総会」という。）が開催された日時が判別できる文書等

ウ PTA総会への出席を促す上尾市立上平小学校長（以下「学校長」という。）からの連絡が判別できる文書等

- (3) 上記第4-1-(2)-アに係る情報公開請求に対して、実施機関は、上尾市立上平小学校PTA会則（以下「上平小PTA会則」という。）を対象文書と特定し、公開決定している。このことは、とりもなおさず、上平小の

P T Aが学校の組織に位置づいているという証左になっている。

また、上記第4 - 1 - (2) - イに係る情報公開請求に対して、実施機関は、平成28年5月6日分の学校日誌を対象文書と特定し、公開決定している。公開された文書によると、P T A総会が同日15時から開催され、それは上平小職員の勤務時間内に開催されていること、そして、同日中に上平小職員が職務に専念する義務の免除を受けていないことが示されており、上平小職員は、職務（公務）としてP T A総会に出席していることになる。

さらに、上記第4 - 1 - (2) - ウに係る情報公開請求に対して、実施機関は、平成28年5月2日分のアピ com.（学校単位で設置された教職員がアクセスできる校内の電子掲示板）に掲示された内容を対象文書と特定し、一部公開決定している。公開された文書には、学校長からの指示として、「6日のP T A総会ですが、職員紹介が予定されていますので、児童下校後、体育館の職員席のブロックの椅子に集合してください。」との記述があり、このことは、上平小職員が職務（公務）としてP T A総会に出席することを学校長が促していることを示している。

以上の事実から、上平小P T Aの役員として職員が置かれており、さらには、学校長が、校務（公務）としてP T A総会への出席を職員に促している事実から、P T Aは学校の組織に位置づけられている。

- (4) 実施機関は、「金額は幾らであったか判別できる文書、証憑類」を取得し、保有していることも明らかである。
- (5) 学校現場の実態として、校長や教頭から指示を受け、職員が物品を購入するケースが多く見られるが、これらは、職務専念義務免除願を提出するわけでもなく、職務として行われることから、本件処分に係る湯茶接待のための物品購入に関わった職員は「金額は幾らであったか判別できる文書、証憑類」を職務上、取得することとなる。
- (6) P T Aの収益金の会計処理での業務上横領が発覚したことによって、懲戒処分を受けた他市における事例は、職務上、P T A関係の会計に携わり、不正の会計処理を行った結果、懲戒処分を受けたものである。
- (7) 以上の事実からも、上平小職員が職務上、作成し、又は取得した文書ではないと主張する実施機関の主張に合理性は認められず、実施機関にあっては、本件処分を取り消し、速やかに「金額は幾らであったか判別できる文書、証憑類」を公開するよう処分の変更を求める。

2 弁明書における実施機関の主張

実施機関が、弁明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) 「本件審査請求を棄却する。」との裁決を求める。
- (2) 上平小が上平小PTA会則を同校職員が組織的に用いるものとして保有していることをもって、あるいは、上平小職員が上平小PTAの会員になっていることをもって、上平小PTAが学校の組織に位置づいているとはいえない。
- (3) 校務分掌にPTAに関するものがあるのは、組織的なつながりではなく、PTAの活動の内容、性質に校務といえる関係性があるからである。

3 実施機関からの追加主張及び質疑応答の内容

実施機関は、本件処分に際して理由付記に不足があったことが判明したことから、平成29年6月21日、審査請求人に対して、説明を行っている。審査会では、上尾市情報公開・個人情報保護審査会条例（平成12年上尾市条例第2号）第6条第4項の規定により、審査会の職権で、同年8月31日に当該説明の内容に係る陳述を求めており、当該実施機関の陳述並びに委員からの質疑及び実施機関の回答は、次のように要約される。

- (1) 本件処分は、実施機関の職員に対して提供された湯茶等の費用が、PTA学校協力費から支出されていたものと特定し、実施機関の職員が職務上取得し、組織的に用いるものとして保有するものが存在しないことから非公開の決定をしたものである。しかし、実際には、湯茶等を提供した接待場面が2つあったが、本件処分では、1つの場面のみを捉えて判断して理由付記をしており、非公開決定通知書の理由付記が不十分となっている状況が、同年6月8日に判明した。
- (2) 具体的には、湯茶等を提供した1つの接待場面は、上平小体育館で行った委嘱研究発表会全体会の参列者に対しての湯茶の提供場面であり、この場面ではコーヒー、紅茶、緑茶を提供したが、これらの購入費用については、PTA学校協力費から支出した。もう一つの接待場面は、校長室において教育委員会職員に湯茶及び菓子を提供した場面であり、お茶については、地域の方々からいただいたものや上平小職員が私費で購入したものを、そして菓子については、学校長が私費で購入したものを提供した。なお、上尾市教育委員会事務局教育総務部教育総務課（以下「教育総務課」という。）は、領収書等の書類が無いことを学校長から確認している。

- (3) 本件処分の付記した理由の内容と事実が異なることとなった理由は、処分決定の担当課である教育総務課が委嘱研究発表会の構成や流れを十分に理解しておらず、「研究発表会＝体育館で行う全体会」というイメージが強く意識の中にあっただけでもあり、上平小からの聞き取り調査の際に、接待場面を細かに分けて事実を確認する作業が十分でなかったため、本件処分の理由付記の内容が、事実と相違する結果となったものである。このことについては、同年6月21日に、実施機関から審査請求人に対して、説明するとともに謝罪している。
- (4) 実施機関としては、判明した事実を踏まえ、本件処分を変更して、理由付記の内容を変更したいと考えている。
- (5) 審査会委員から「実施機関の担当者が、上平小に聞き取り調査を行った際に、校長室での湯茶接待については、確認しなかったのか。」の問いに対し、実施機関からの回答は、「担当職員が上平小に問い合わせ、お茶はPTA学校協力費から支出したことを確認している。また、校長室において、お菓子が振る舞われていたという事実は確認しており、メモに残していた。校長室での湯茶接待について、聞き取りは行っていたが、研究発表会は体育館での全体会であるというイメージが強かったため、校長室での湯茶接待について言及しない形で処分を決定してしまった。」ということである。
- (6) 審査会委員から「学校協力費はすべての学校にあるのか。」の問いに対し、実施機関からの回答は、「市内すべての学校を確認しているわけではないが、多くの学校にあるものと思われる。ただし、他市町においては、学校協力費が置かれていないPTAもあることは認識している。」ということである。
- (7) 審査会委員から「学校協力費の用途などについて、学校から教育委員会事務局に報告することはあるのか。」の問いに対し、実施機関からの回答は、「学校として、教育委員会に対してPTAの予算や決算に係ることを報告することはない。また、教育総務課においては、各学校に配当した市の予算の執行管理などを掌っているが、学校納入金、具体的には修学旅行の積立金や教材費、PTA会費などの私費については、教育委員会事務局は関与しておらず、指導、監督も行っていない。」ということである。

4 反論書における審査請求人の主張

審査請求人が、反論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) 平成29年6月21日に実施機関職員から「2月7日に上平小で開催さ

れた研究発表会において市教委職員に対して提供された菓子類は、実は校長のポケットマネーから支出したものである、ということが最近になってわかったので、説明し謝罪したい。」と話があった。その際、実施機関職員が所持していた書類には、「2/10 教頭に連絡済み、2/13 事務から聞き取り。領収書はメール便で。接待に関しては、お茶（P T A費）と、お菓子（校長先生の自費）を提供。お花も飾ったので、P T A費から支出。弘済会の研究助成金はもらっているが、使用させてもらえなかった。（参考）通常の来客用のお茶はどこから？→P T A費から支出。上尾市予算の消耗品費からは支出なし。」との記載があった。

- (2) 実施機関からの説明が事実であった場合、非公開決定通知書の理由として「湯茶、菓子類の購入については、本校P T A会計内の学校協力費から購入された」と付記された内容は、虚偽ということなる。また、本件処分を行った際には説明が全く行われていない。一方、実施機関からの説明が事実ではない場合には、実施機関職員が所持していたメモは後からねつ造されたこととなるが、考えられるのは、このまま審査会における審査になった場合、非公開処分が取り消される可能性があるため、「校長のポケットマネーから支払ったことにすれば、公開せよということにはならないだろう」ということで、作為的にメモが作成されたと考える。
- (3) 情報公開請求からの流れの中では、最初から「これは非公開にしよう」という意図が随所に伺える。結果として、手続き上の瑕疵が認められることになり、本件処分を決定した際に説明するわけでもなく、反論書の提出期限直前でのメモの出現など、実施機関の姿勢にはまったく信頼がおけない。メモは、実施機関が最近になって作成したものであると判断する。
- (4) 「上尾市立上平小学校の校務分掌において、同校P T A組織、とりわけP T Aの総務あるいは会計部門に同校職員が位置づいている（担当している）ことが判別できる文書・資料等」の情報公開請求に対する実施機関の処分は、公開決定であり、上平小P T A会則が公開された。このことは、とりもなおさず、上平小P T Aが学校組織に位置づいているという証左であり、しかも、文書の公開の際に、「請求人が請求したとおりの文書が公開という処分となるのですね。」と審査請求人が確認したところ、実施機関職員は、「そのとおりです。」と回答している。このように、実施機関自らが公開の処分をしているにもかかわらず、否認するというのは、自己矛盾を起しているというしか言いようがない。
- (5) 上平小P T Aの会計部門に上平小職員が位置づいており、会計処理上取

得した文書が「職員が職務上取得した文書」に該当すると考える。

5 口頭意見陳述における審査請求人の主張

審査請求人の申出により平成29年8月31日に実施した口頭意見陳述において、審査請求人が主張する意見は、次のように要約される。

- (1) 本件は上平小職員が職務上取得し、組織的に用いるものとして上平小で保有していることは明白であるにも関わらず、公開はおろか、情報公開請求から審査請求に至るまで実施機関が頑なに非公開を貫くことに正当性があるのかということが問われている。また、学校現場の情報は、実施機関である教育委員会に共有されており、学校と教育委員会は同一であるという現場の状況を把握せず下した処分の誤りが浮き彫りになったということは同年6月21日に教育委員会の訂正、謝罪からも明白である。こうした対応は住民による市政への参画という観点から見ても極めて不自然なものと言わざるを得ない。
- (2) 同年6月21日に実施機関から示されたメモの中には、「領収書はメール便で」という文言があった。この記載は、明らかにPTA学校協力費に係る領収書を上平小が教育総務課に送ったという意味であり、この事実は、実施機関が、すでにこの時点で、職務上取得し組織的に用いるものとして、当該領収書又はそのコピーを所持しているということにほかならない。したがって、速やかに非公開の処分を取り消して実施機関自らが、公開すべきである。
- (3) 本件は、上平小における実施機関の職員に対する湯茶接待の問題について審査されているが、実施機関から審査会への回答文書中「その他の(6)」で、正確でない表現があることを指摘する。これは上平小も平方小も共通しているが、審査請求人が、情報公開を求めたのは教育委員会事務局職員に対する湯茶接待についてであるが、そのことが抜けており、全体の参加者のために用意したものについて述べられている。また、平方小については、職員親睦会からも支出されていると受付番号169号の行政文書非公開決定通知書に記載されているにも関わらず、その記述もない。つまり、この回答自体に瑕疵が認められるものである。
- (4) 上尾市教育委員会という集団での意思決定は、職員個人の責任に転嫁する必要がないため、社会心理学の視座からも集団浅慮になることは、研究者の中からも数々指摘されている。たとえ、審査請求人の主張が正しいと考える職員が教育委員会事務局にいたとしても、それを言い出すことは実

施機関の持つ集団という同調性、あるいは、集団の構成員が権威に対して無批判に従う実施機関内に、審査請求人の言う通りにはさせないという空気があるものとする。

- (5) 審査会による書面調査の中において、P T A学校協力費から支出された文書は非公開決定しているにも関わらず、他のP T A関連文書については、保有している行政文書として公開していることが、指摘されているが、このような疑念というのは、正に自然な市民感覚であり、これが非常に大事である。その意味で、頑なに公開を拒否する、あるいは事実関係について、時が相当経過してから新たに理由を提出するといことは、正に実施機関の主張が当初から破綻しているということが明らかである。
- (6) 上尾市教育委員会事務局は、学校現場の情報に関して公開・非公開の処分を行う場合、校長をはじめとした現場の職員に対応してもらうべきであるし、公開に当たっての説明を行う際には現場を一番よく知る職員が出向くべきである。
- (7) 研究発表会を訪問した実施機関の職員に対して、校長が茶菓子をふるまう姿を子供達が垣間見たとき、子供たちには不必要な権威の序列性の存在が自然と刷り込まれることになり、研究発表会は、本来の趣旨とは異なるものになり、むしろ、不必要な権威の序列性を学ぶことの方が、学習効果が高くなってしまい、延いては担任の権威を低めることになるということは、教育者である学校長は容易に想像がつくものである。にもかかわらず、実施機関の職員に、過剰とも思える接遇をするのは、子供の方を向いているのではないという証左である。
- (8) 国や東京都を見ても、今や行政が職務として行う様々な事務は、個人情報を除いて、全て可視化していくという流れが出来つつある。実施機関にあっては、処分庁であり、かつ審査庁でもあるのであるから、自分たちのやっていることは正しいというような市民に背を向けた不必要な無謬性から一日も早く脱却し、市民に寄り添った教育行政を進めてもらいたい。審査会としても、こうした流れを考慮した上で、極めて客観的な視点から、今回の処分を取り消す画期的な判断を下すようお願いする。

6 口頭意見陳述における実施機関の主張

審査請求人の申出により平成29年8月31日に実施した口頭意見陳述において、実施機関が主張する意見は、次のように要約される。

- (1) 審査請求人から同年3月22日に提起された審査請求については、「棄却

する」との裁決を求める。

- (2) 上尾市教育委員会等委嘱研究発表会の全体会会場における参加者に対する湯茶等の接待は、コーヒー、緑茶及び紅茶等を購入しているが、これはP T A学校協力費の予算から支出して、購入している。そのため、当該購入に係る領収書は、上平小P T A宛てに交付され、同P T Aの保有となっている。P T Aは、児童の保護者及び教職員により構成された任意の団体であって、学校の組織には位置づけられてはいない。よって、P T A学校協力費から支出された金額が判別できる文書及び当該費用がどこから支出されたが判別できる文書については、教育委員会の職員が職務上、作成し、又は取得された文書としては存在しておらず、いわゆる法的不存在と判断したものである。
- (3) 校長室における実施機関職員に対する湯茶等の接待は、湯茶については地域の方々からのいただきものや教職員が提供したものを、菓子については校長の私費により購入し、提供したものである。しかしながら、これらに係る文書は存在していない。いわゆる、物理的不存在である。
- (4) 以上、二つの場面についての理由から非公開の決定をしたものであるが、本件処分の理由付記については、校長室における部分をどのように判断したかを記載していないため、本件処分に係る請求者に当該部分の変更を通知する考えである。

第5 審査会の判断

1 基本的な考え方

上尾市情報公開条例の目的は、市民の知る権利を尊重し、行政文書の公開を請求する権利につき定めること等により、市の保有する情報の一層の公開を図り、もって市の諸活動を市民に説明する責務が全うされるようにするとともに、市政に対する市民の理解と信頼を深め、及び市民による市政の参加の充実を推進し、公正で開かれた市政の発展に寄与することである。上尾市情報公開条例は、原則公開を理念としているが、行政文書を公開することにより、請求者以外の者の権利利益が侵害され、行政の公正かつ適正な執行が損なわれるなど市民全体の利益を害することのないよう、原則公開の例外として限定列举した非公開事由を定めている。

については、審査会は、情報公開の理念を尊重し、上尾市情報公開条例を厳正に解釈して、判断するものである。

なお、本件審査請求は、実施機関が決定した2件の非公開決定処分について

て審査請求がなされているものであるが、同一の人物から、同一の公開請求がなされた案件であること、そして、いずれの処分についても、審査請求人は、PTA学校協力費の文書は行政文書に該当する旨を主張していることを踏まえ、効率的な審議を進めるため、これらを併合して審議することを決定した。

また、本件の審理に当たり、本件審査請求が審査会に諮問された後に、実施機関の本件処分の理由付記に不足があったことが判明した。審査会としては、審理の前提となる基本的な事実を明確にさせなければ、今後の審理手続きに影響が及ぶおそれがあると考え、本件処分の理由付記が不十分であったという実施機関の新たな主張を取り上げて、今後の審理を進めるべきか否かについて協議した結果、知る権利の早期の保障が情報公開条例の趣旨であること、そして、本件理由付記が不十分なのは、審査の前提となる事実の説明が不足していたことに起因したものであり、正確な事実を基にして審査を行わなければ適切な答申を行うことができないこと、さらには、審査請求人から提出された反論書及び質問趣意書は、平成29年6月21日に実施機関からの説明を踏まえた内容が記載されていることを勘案すると、仮に実施機関の新たな主張を認めた上で審査を進めたとしても、審査請求人にとって、手続上の実質的な不利益が生じることはない、という判断をした上で、審査請求人に確認したところ、了承を得られたことから、審査会は、実施機関の理由付記が不十分であったという説明を取り上げた上で、争点を整理して、審査することとした。

2 争点の整理

審査会は、本件審査請求に係る争点を次の(1)及び(2)に記すとおり、整理した。

(1) PTA学校協力費の会計帳簿等に係る行政文書の該当性（以下「争点1」という。）

ア 審査請求人の主張

上平小PTAは学校の組織に位置づいている。審査請求人は、「上尾市立上平小学校の校務分掌において、同校PTA組織、とりわけPTAの総務あるいは会計部門に同校職員が位置づいている（担当している）ことが判別できる文書・資料等」の情報公開請求を行っている。これに対して、実施機関は、上平小PTA会則を対象文書として特定をして、公開の決定をしている。このことは、とりもなおさず、上平小PTAが学

校の組織に位置づいているという証左である。

また、平成28年5月6日の上平小PTA総会は、上平小職員の勤務時間内である15時から開催され、上平小職員は職務に専念する義務の免除の許可を得ずに、さらには、学校長から出席を促されてPTA総会に出席している事実がある。これらのことから、上平小PTAは上平小の学校組織に位置づけられており、PTAに係る文書は、行政文書に該当するものである。

上平小PTAの会計部門に上平小職員が位置づいており、会計処理上取得した文書が「職員が職務上取得した文書」に該当すると考える。

イ 実施機関の主張

上平小が上平小PTA会則を同校職員が組織的に用いるものとして保有していることをもって、あるいは、上平小職員が上平小PTAの会員になっていることをもって、上平小PTAが学校の組織に位置づいているとはいえない。上平小の校務分掌にPTAに関するものがあるのは、組織的なつながりではなく、PTAの活動の内容、性質に校務といえる関係性があるからである。

(2) 情報公開請求時点後に保有することとなった行政文書に係る非公開決定の妥当性（以下「争点2」という。）

ア 審査請求人の主張

実施機関は、情報公開請求後に上平小からPTA学校協力費に係る領収書のコピーを受領し、現在も保有していることは、平成29年6月21日に実施機関が審査請求人に示したメモに記載された内容からも確かな事実である。このことは、実施機関が、すでにこの時点で、職務上取得し組織的に用いるものとして、当該領収書又はそのコピーを所持しているということにほかならない。したがって、速やかに非公開の処分を取り消して、実施機関自ら公開するべきである。

イ 実施機関の主張

情報公開請求に係る事実を確認するために、上平小から写しを送付してもらったものであるが、その原本を所有する権限は上平小PTAにあり、情報公開請求時点においては、実施機関はその写しを所有していなかった。

3 争点1（P T A学校協力費の会計帳簿等に係る行政文書の該当性）の判断理由

審査請求人は、「上尾市立上平小学校の校務分掌において、同校P T A組織、とりわけP T Aの総務あるいは会計部門に同校職員が位置づいている（担当している）ことが判別できる文書・資料等」の情報公開請求を行い、実施機関が上平小P T A会則を対象文書として特定をして、公開の決定をした行為そのものを根拠として取り上げて、また、上平小P T Aの役員として上平小職員が置かれていること及び学校長から校務としてP T A総会に出席を促されている事実を根拠として取り上げて、上平小P T Aが上平小の学校組織に位置づいている旨を主張している。しかし、行政機関における組織は、法令や条例によって規定されるものであり、また、情報公開制度における行政文書の該当性についても、法令や職務の関係性を勘案した上で立証すべきものであって、この点において、審査請求人の主張を提出された証拠だけをもって、認めることはできない。

そこで、審査会では、当該争点を解決するために、上平小と上平小P T Aにおける組織上の関係性及び校務上の関係性の2つの論点に分けて、争点1について、検討する。

(1) 組織上の上平小と上平小P T Aの関係

最初に、組織上の関係性について、検討する。

上平小P T A会則によると、上平小P T Aは、会員相互の協力により学校と家庭の連絡を緊密にして、小学校教育の充実振興を図り、児童の福祉を増進することを目的として、上平小に在学する児童の父母又はこれに代わる者と教職員をもって構成され、会長以下の役員を選任し、総会、本部会、常任理事会、全体理事会及び部会として活動しており、会費、預金利子、謝礼等を主な収入として独立した会計を有しており、各年度の事業及び予算は毎年開催されるP T A総会において承認され、多数決の原則により意思決定が行われている団体である。

法令上における教育機関に係る組織については、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和33年法律第162号）第30条においては、「地方公共団体は、法律で定めるところにより、学校、図書館、博物館、公民館その他の教育機関を設置するほか、条例で、教育に関する専門的、技術的事項の研究又は教育関係職員の研修、保健若しくは福利厚生に関する施設その他の必要な教育機関を設置することができる。」と規定している。

これを本件について見てみると、法律においても、上尾市の条例におい

ても、P T Aの関係組織が設置されていることは認めることができない。法令上、上尾市教育委員会という行政組織にP T Aという組織が置かれている根拠もなく、また、上記事実によれば、上平小P T Aは、団体としての組織を備えている上、構成員の変更にかかわらず団体が存続し、定期的
に開催される総会において、実施機関とは別に独自の意思決定を行い、そして、独立した事業を行い、会計管理をしているものであるから、実施機関の教育機関たる上平小の組織とは、明らかに異なるものであり、上平小P T Aは、上平小と切り離すことのできない密接な関係があるものの、上尾市教育委員会又は上平小とは別の組織（権利能力なき社団）であると認めることが相当である。

したがって、審査請求人の「上平小のP T Aが学校の組織に位置づいている」という主張は失当である。

(2) 校務上の上平小と上平小P T Aの関係

次に、校務上の関係性であるが、上尾市情報公開条例第2条第2号では、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、…（中略）…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。…（後略）…。」と定義付けされているので、校務上の関係性の視点から、P T A学校協力費に係る「職務上作成し、又は取得した文書」の該当性及び「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」の該当性の2つの論点に分けて、検討する。

ア 「職務上作成し、又は取得した文書」の該当性

最初に、「校務」とは、法令においては、特段、定義した規定は見当たらないが、学校教育法（昭和22年法律第26号）第37条第4項において「校長は、校務をつかさどり、所属職員を監督する。」と規定されていること及び同法の他の規定から考えると、校長が掌るべき学校運営に関するすべての業務を包括的に捉えた概念と解することが相当である。このことについて、文部科学省が作成した「教員の職務について」の資料（文部科学省中央教育審議会初等中等教育分科会教職員給与の在り方に関するワーキンググループ提出（平成18年11月10日開催））によると、『職務』は、『校務』のうち職員に与えられて果たすべき任務・担当する役割である（具体的には、児童生徒の教育のほか、教務、生徒指導又は会計等の事務、あるいは時間外勤務としての非常災害時における業務等がある。）。『校務』とは、学校の仕事全体を指すものであり、学校

の仕事全体とは、学校がその目的である教育事業を遂行するため必要とされるすべての仕事であって、その具体的な範囲は、①教育課程に基づく学習指導などの教育活動に関する面、②学校の施設設備、教材教具に関する面、③文書作成処理や人事管理事務や会計事務などの学校の内部事務に関する面、④教育委員会などの行政機関やP T A、社会教育団体など各種団体との連絡調整などの渉外に関する面等がある。」と説明されている。

次に、P T A学校協力費は、上平小P T A会則第2条に定める上平小P T Aの目的である「小学校教育の充実振興を図り、児童の福祉を増進すること」及び同会則第3条第4号に定める上平小P T Aの活動方針「学校の教育環境の整備に寄与する」に沿った事業に係る予算として、上平小P T Aの会計内に設置された会計科目の一つである。

このP T A学校協力費の執行に当たっては、上平小P T Aの会計役員となっている上平小職員が担当しており、上平小P T A本部からP T A学校協力費専用の通帳に入金された後、上平小職員が金銭出納簿とP T A会計支出票兼領収書綴りを作成し、管理を行っていることが認められる。また、実施機関に資料要求した上平小の校務分掌においては、P T A組織に関する事項が上平小の校務分掌に定められていることが認められる。

そこで、「職務上作成し、又は取得した文書」の該当性について検討するに、前記のとおり、上平小P T Aは、上平小とは別組織の権利能力なき社団ではあるものの、学校が関係する他の団体との連絡調整などの渉外を行うことが校務であることに鑑みると、上平小P T Aの予算を執行することも校務の一つとして捉え、上平小職員が校務として、P T A学校協力費の会計帳簿等を作成したものと認めることが相当である。

したがって、上平小職員がP T A学校協力費に係る校務に携わっていることが認められることから、「会計処理上取得した文書は職員が職務上取得した文書である」と審査請求人が主張するように、上平小職員がP T A学校協力費に係る帳簿等を職務上作成し、又は取得したと判断するのが相当である。

イ 「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」の該当性

上平小P T Aの会計年度は、4月1日に始まり翌年3月31日までとされており、P T A学校協力費はP T A総会において新年度の予算とし

て上平小PTA会員の承認を受けた後、前述のとおり、上平小PTA本部からPTA学校協力費専用の通帳に入金され、上平小職員が金銭出納簿とPTA会計支出票兼領収書綴りを作成し、上平小職員が管理を行っている。

PTA学校協力費の予算の執行に当たっては、金管鼓笛隊の金管楽器のメンテナンスなど、例年予算執行している事柄については、上平小PTAの決裁を必要とせずに学校長に任されており、新たに支出しようとする事柄については、学校長が上平小PTA会長に相談し、決裁を仰いでいる。一の年度が終了した際には、上平小PTAの役員として置かれている会計監査からの監査を受け、次年度のPTA総会において、上平小PTA会計のうちの一つの会計科目としてPTA収支決算報告書に掲載されて、会員からの承認を受けるものである。また、PTA学校協力費に係る金銭出納簿とPTA会計支出票兼領収書綴りのうち当該年度の書類については、事務の便宜上、学校事務室で一時的に保管しているが、年度が移行し、総会による承認を受けた後においては、上平小PTAに返却されていることが認められる。

ところで、渋谷区情報公開条例（平成元年渋谷区条例第39号）に基づき、渋谷区長が、区役所内のロッカー等に保管されるなどしていた町会連合会の文書が渋谷区情報公開条例に基づく公開の対象となる「公文書」に該当しないと判断し、原告に対して不開示決定をしたため訴訟が提起された事案において、東京地方裁判所（平成22年3月30日判決・平成21年（行ウ）第63号）は、「本件条例2条2号にいう公文書の要件のうち、…（中略）…『実施機関が管理しているもの』（同号本文）とは、実施機関が当該文書を現実に支配、管理していることを意味するものと解されるどころ（最高裁平成13年（行ヒ）第106号同15年6月10日第三小法廷判決・裁判集民事210号1頁、最高裁平成11年（行ヒ）第221号同13年12月14日第二小法廷判決・民集55巻7号1567頁参照）、文書を現実に支配、管理しているというためには、当該文書の作成、保存、閲覧・提供、移管・廃棄等の取扱いを判断する権限を現実に有している必要があり、例えば、一時的に文書を預かっている場合には、当該文書を現実に支配、管理しているとはいえないというべきである。」と判示している。

「公文書」の定義を定めた渋谷区情報公開条例第2条第2号は、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、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、当該実施機関が管理しているものをいう。…（後略）…」と規定している。他方、上尾市情報公開条例における「行政文書」の定義規定では、「…（前略）…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。…（後略）…」と規定しており、その規定ぶりを異にしているところであるが、その解釈は同義として考えるのが適当であり、参考になるものとする。

そこで、本件について検討するに、P T A学校協力費の執行に当たっては、一定の執行については学校長にその判断が任せられているものの、新規の執行については、上平小P T Aの決裁を仰いでいるように、その権限の所在は、上平小P T Aに存するものであると認めることが相当である。また、会計年度終了後、P T A学校協力費を含むP T A会計の決算については、最終的には上平小P T Aが主催するP T A総会において会員の承認を受けていること、そして、P T A学校協力費の会計帳簿等の関係書類は、会計年度終了後には上平小P T Aに返却をして、上平小P T Aが会計帳簿等を保存している事実からも、これらの書類の保存、廃棄などについても、上平小P T Aにその権限が存するものであると認めることが相当である。

さらには、学校が取扱う現金等について、市予算の執行管理は教育総務課が担当し、実施機関が監督する責任を有しているが、P T A会計の執行管理については、実施機関が監督することはなく、決算等の報告を求めることもないということである。

以上のことから判断すると、P T A学校協力費の会計帳簿等は、上平小職員が職務上作成又は取得したものではあるが、これらについて、上平小が、自ら作成、保存、閲覧・提供、移管・廃棄等の取扱いを判断する権限を現実には有していたと認めることができないのであるから、上平小がそれらの文書を現実には支配、管理していたということはできない。

(3) 小括

審査請求人は、上平小職員が、P T A学校協力費の会計帳簿等を職務上作成又は取得したと主張し、この点について審査会も審査請求人の主張を認めるところであるが、上尾市情報公開条例第2条第2号の規定によれば、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書が当然に同号にいう「行政文書」となるわけではなく、それが同号にいう「行政文書」に該当するためには、同号本文の保有の要件、つまり行政機関が行政文書を作成、

保存、廃棄等の取扱いを判断する権限を現実には有している必要があるところ、P T A学校協力費の会計帳簿等は、その要件を欠いており、「行政文書」には該当しないと判断することが相当である。

また、審査請求人は、本件情報公開請求の他に、上平小P T A会則や上平小P T A会長が会員宛てに発出した文書の情報公開請求を行い、実施機関は、上平小P T Aが作成又は保有すると思われる文書の公開を決定しているが、当該文書の公開は、上平小P T Aが保有している文書を公開したのではなく、保護者からの問い合わせなどに対応するために、上平小が上平小P T Aから文書の交付を受け、組織的に用いるものとして、上平小に保有されている文書を上尾市情報公開条例に則って公開したものであると認められる。つまり、当該文書の公開については、前述した「職務上取得し、又は作成した」要件及び「実施機関が保有する」要件の両要件を満たしているものであって、P T A学校協力費に係る文書を非公開決定した実施機関の判断と矛盾するものではない。

なお、争点1に係る審査請求人のその余の主張については、審査会の判断に影響を及ぼすものではない。

4 争点2（情報公開請求時点後に保有することとなった行政文書に係る非公開決定の妥当性）の判断理由

審査請求人は、口頭意見陳述において「6月21日に実施機関から示されたメモの中には、『領収書はメール便で』という文言があった。この記載は、明らかにP T A学校協力費に係る領収書を上平小が教育総務課に送ったという意味であり、この事実は、実施機関が、すでにこの時点で、職務上取得し組織的に用いるものとして、当該領収書又はそのコピーを所持しているということにほかならない。したがって、速やかに非公開の処分を取り消して実施機関自らが、公開するべきである。」と主張するので、争点2について、検討する。

(1) 情報公開請求に対応するために取得したP T A学校協力費の領収書の写しに係る行政文書の該当性

最初に、教育総務課が情報公開請求に対応するために上平小に提出を求め、取得したP T A学校協力費に係る領収書の写しの行政文書の該当性について、検討する。

上尾市情報公開条例第2条第2項においては、行政文書を「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、…（中略）…」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。…（後略）…」と定義している。

また、口頭意見陳述における質疑応答及び審査会による確認によると、次に掲げる事実が認められる。

ア 本件処分に係る行政文書公開請求書の提出を受け、教育総務課は、上平小に電話で事実の確認をするとともに、PTA学校協力費に係る領収書の写しの送付を依頼し、当該行政文書公開請求書の提出があった平成29年2月8日から同月21日までの間に、当該領収書の写しを受領した。

イ 実施機関は、本件審査請求に対応するため、口頭意見陳述を実施した同年8月31日までの間、当該領収書の写しを保有し続けている。

以上のことから検討するに、PTA学校協力費に係る領収書の写しについては、実施機関が本件処分に係る情報公開請求に対応するために取得したものであることについては、実施機関の説明からも認められることから、実施機関が当該領収書の写しを情報公開請求に対応する目的をもって、組織的に用いるものとして、保有していると認めるのが相当であり、審査請求人の「実施機関が、すでにこの時点で、職務上取得し組織的に用いるものとして、当該領収書又はそのコピーを所持しているということにほかならない。」という主張のとおり、当該文書については、情報公開請求の対象となる行政文書に該当するものと認めることが相当である。

(2) 情報公開請求時点後に保有することとなった行政文書の取扱い

次に、審査請求人は、実施機関が情報公開請求に対応するために取得した文書を「速やかに非公開の処分を取り消して 実施機関自らが、公開すべきである。」と主張しているので、情報公開請求時点後に保有することとなった行政文書の取扱いについて、検討する。

上尾市情報公開条例においては、対象となる行政文書の特定のタイミングが、請求の時点で存在するものなのか、あるいは決定を判断する時点で存在するものなのかについては、明文で定めてはいないが、国や他の地方公共団体における情報公開制度においては、情報公開請求の対象となる行政文書は、公開請求時点において当該行政機関が保有しているものという解釈が一般である。

横浜市の保有する情報の公開に関する条例に基づく非公開処分取消請求事件（横浜地方裁判所・平成23年1月26日判決）においては、「本件条例（横浜市の保有する情報の公開に関する条例）に基づく行政文書開示請

求制度は、行政機関保有の情報自体の開示請求を認める制度とは異なり、行政機関の保有する情報を処理・加工して国民に提供させる機能まで付与するのではなく、開示請求時点において存在する記録をあるがままの状態の開示すれば足りるという認識に基づく制度であって、開示請求者に対し、当該行政機関が開示請求時点で保有する行政文書の開示請求権を原則として保障するものであると解される。」と判示している。上記横浜地方裁判所の判決は、横浜市における条例の適法性を判断したものではあるが、上尾市情報公開条例の運用解釈として、判断の参考となるものとする。

確かに、情報公開請求を行う者にとって、請求時点後に保有することとなった行政文書も併せて特定することは、より多くの情報を知ることができ、有益なものかもしれない。しかしながら、上尾市情報公開条例第12条においては、公開請求があった日から起算して15日以内に公開の諾否を判断しなければならないことが規定され、これは、住民の知る権利の早期の保障が条例の趣旨であることを具体化した規定であり、公開決定の期日までに一定時間をかけて、請求時点において存在する行政文書の公開に係る諾否を決定する間に、新たな行政文書が加えられ得るとなると、そこからさらに一定時間をかけて新たな行政文書の公開に係る諾否を検討しなければならなくなり、結果として、決定を遅延させるおそれが生じることとなり、情報公開制度の運用上、安定性を欠き、合理的ではない。また、当該新たに加えられ得る行政文書については、情報公開を請求する者に対しては、別に改めて情報公開請求をする権利が担保されていることから、公開請求がなされた時点の一つの区切りとして、その時点で存在する行政文書を対象とするという運用は、上尾市情報公開条例の趣旨を逸脱するものではない。

(3) 小括

以上のことから判断すると、教育総務課が上平小を通じて取得したPTA学校協力費に係る領収書の写しは、行政文書には該当するが、実施機関は、当該領収書の写しを情報公開請求時点後に取得していることから、当該情報公開請求に係る対象文書として特定する必要はなく、「速やかに非公開の処分を取り消して、実施機関自ら公開すべき」とする審査請求人の主張は、認めることができない。

なお、争点2に係る審査請求人のその余の主張については、審査会の判断に影響を及ぼすものではない。

5 結論

以上のとおり、本件審査請求には理由がなく、「第1 審査会の結論」のとおり、答申するものである。

第6 付言

本件の審査請求を審査する段階において、実施機関の理由付記が不十分であったことが、実施機関からの申出により、明らかになった。理由付記が不十分であったことが判明した時点において、実施機関は、審査請求人に対して説明をしており、審査会としては、適切な判断、対応であったと評価しているが、今後において、このような事案が起こることのないように、公開の諾否を判断する際には、十分な調査及び正確な決定を行い、市民の信頼関係のもと、市政が円滑に推進されることを期待し、付言とする。

(参考) 上尾市情報公開・個人情報保護審査会委員
会長 高松佳子、委員 山崎正、渡辺英人