

答 申 第 4 6 号
平成 26 年 4 月 1 日

仙台市教育委員会 様

仙台市情報公開審査会
会長 井坂 正宏

仙台市情報公開条例第 18 条第 1 項の規定に基づく諮問について（答申）

平成 25 年 5 月 7 日付け H25 教学教第 410 号で諮問のありました下記の件について、別紙のとおり答申いたします。

記

諮問第 62 号

- 「平成 24 年度において、仙台市教育委員会と仙台市教職員組合との間で行われた交渉に関して、地方公務員法第 55 条第 1 項が規定した事項以外について行われた交渉の記録
- 平成 24 年度において、仙台市教育委員会と仙台市教職員組合との間で行われた交渉の結果、地方公務員法第 55 条第 1 項が規定した事項以外について締結された協定を記した文書（文書の標題は確認事項や覚書などでもよい。）
- これまで仙台市教育委員会と仙台市教職員組合との間で締結された協定のうち、地方公務員法第 55 条第 9 項に違反する協定を記した文書（文書の標題は確認事項や覚書などでもよい。）」

に係る公文書開示決定、公文書一部開示決定及び公文書非開示決定に対する異議申立て

答 申
(諮問第 62 号)

1 審査会の結論

仙台市教育委員会（以下「実施機関」という。）が行った開示決定、一部開示決定及び非開示決定は、いずれも妥当である。

2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ては、異議申立人（以下「申立人」という。）が仙台市情報公開条例（平成 12 年仙台市条例第 80 号。以下「条例」という。）第 5 条の規定に基づき、別記 1～3 の各公文書の開示を請求したのに対し、実施機関が、平成 25 年 4 月 24 日付けで別表のとおり開示等決定をしたことについて、それら全ての処分取消しを求めたものである。

3 申立人の主張要旨

申立人が異議申立書及び意見書で主張した異議申立ての主な理由は、概ね次のように要約できる。

(1) 別記 1 の公文書の開示請求に対する開示決定及び一部開示決定について

地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号。以下「法」という。）第 55 条第 3 項は、地方公共団体の事務の管理及び運営に関する事項（以下「管理運営事項」という。）は、職員団体との交渉の対象とすることができないと規定している。しかし、申立人は、実施機関と仙台市教職員組合（以下「組合」という。）は、以前から管理運営事項についても交渉していると考えていた。そのため、申立人は、「法第 55 条第 1 項が規定した事項以外について行われた交渉の記録」と明記して開示請求したのである。これに対し、実施機関は延べ 15 件の公文書について開示ないし一部開示をしたが、それらの各公文書には法第 55 条第 1 項が規定する事項に関わるものとそれ以外のものとが混在しており、そこに記載された情報のうちどの部分が「法第 55 条第 1 項が規定した事項以外について行われた交渉の記録」にあたるのか分からない。このような開示の仕方は不適切である。

もっとも、管理運営事項であっても、それが職員の勤務条件に関わる範囲においては、交渉の対象にすることを法第 55 条第 1 項は禁止していないと解されている。仮に、実施機関がその限りで管理運営事項についても交渉しているというのであれば、同項が規定した事項以外について行われた交渉の記録は存在しないこととなるから、実施機関は、文書不存在を理由に非開示決定をすべきであった。

(2) 別記 2 及び 3 の公文書の非開示決定について

別記 2 及び 3 の公文書について、実施機関は「いずれも協定は締結していないことから文書は作成しておらず、開示請求に係る文書は不存在である。」というが、これは事実と反する。少なくとも、別記 3 にいうような協定については、実施機関と組合がこれを締結していたことを示す証拠がある。申立人が入手した組合の新聞によれば、平成 13 年 11 月 30 日付けで当時の教職員課長が組合の委員長に対し、法的根拠や裁判例を挙げて実施機関と組合間の「合意・確認事項」の削除と見直しを申し入れたことが取り上げられている。その後実施機関が削除と見直しの提案を取り下げたとは聞いておらず、また、その後に申立人が経験した勤務態様のことを考えると、削除と見直しは実施されたものと考えられる。法の規定に違反する協定を締結していないのであれば、法的根拠や裁判例を挙げて「合意・確認事項」の削除と見直しを伝える必要はなく、見直しを提案したこと自体が、実

実施機関が組合との間で法第 55 条第 9 項に違反する協定を締結していたことを示している。

実施機関は、法令等の改正が行われることになった等のため、それに対応して見直しを求めたものと説明する。確かに、予定される法令等の改正に対応するものに限っては、改正前は適法であったといえるが、教職員課長が提案した内容はそれにとどまるものではなく、実施機関が不適法であると判断したから削除・見直しを提案したと考えるのが自然である。そうでなければ、わざわざ法的根拠を挙げて削除・見直しを提案するはずがない。審査会は、教職員課長が削除・見直しを提案した協定等を調査し、法令等に抵触するものであるかどうかの判断をして欲しい。仮に、抵触していることが明らかとなれば、少なくとも別記 3 の公文書は存在することになるから、実施機関は非開示決定を取り消し、改めて開示等決定をすべきである。

4 実施機関の説明

実施機関が理由説明書及び口頭による説明において主張した内容は、次のとおりである。

(1) 別記 1 の公文書の開示決定及び一部開示決定について

実施機関と組合とは、法第 55 条第 1 項に規定されている事項について交渉するほか、同条第 3 項に規定されている管理運営事項についての情報交換や意見聴取のための話し合い等を行っている。組合との交渉と管理運営事項についての情報交換、意見聴取等は混在して行われており、その記録もどこからどこまでが交渉であり、また情報交換等であるのかを明確に区分することなく、全体を 1 件の公文書として作成している。本件開示請求を受け、実施機関は、平成 24 年度における組合との交渉、情報交換等の内容が一体として記録されている全ての公文書を対象公文書として特定した。その上で、組合側の発言者の氏名等特定の個人が識別され、又は識別されるおそれがあると判断した情報等を除き、開示を行ったものである。

申立人は、どの部分が請求趣旨に対応するのかを明確にしないで開示するのは不適切であるというが、本市の公文書開示制度は対象公文書に記録されている非開示情報を除き、公文書そのものを開示するものである。対象公文書の中に請求された情報以外の情報が含まれている場合でも、請求対象外の部分を除いて開示することはできず、制度上も求められていない。

(2) 別記 2 の公文書の不存在について

実施機関は、平成 24 年度において協定書、確認書、確認事項、覚書などの名称の如何を問わず、組合と文書による取り決めをしていない。したがって、別記 2 の公文書は存在しない。

(3) 別記 3 の公文書の不存在について

法第 55 条第 9 項は「職員団体は、法令、条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規程にてい触しない限りにおいて、当該地方公共団体の当局と書面による協定を結ぶことができる。」と規定している。実施機関と組合は、これまで法令、条例等にてい触するような協定を締結しておらず、別記 3 の公文書は存在しない。

申立人は、平成 13 年 11 月に実施機関が組合に対し「合意・確認事項」の削除と見直しを求めたことが、法第 55 条第 9 項に違反する協定を締結したことがあることを示す証拠であると主張する。しかし、これは研修実施に際しての事務手続の適正化や、法令等の改正を見込んで「合意・確認事項」とされていた事項の削除・見直しを提案したものであり、法令に反するから是正を図るというものではなかった。法的根拠や裁判例を挙げて見直しを求めたからといって、そのことが法第 55 条第 9 項に違反する協定が存在することの証拠にはならない。

5 審査会の判断

(1) 別記1の公文書の開示決定及び一部開示決定について

申立人は、平成24年度に実施機関と組合とが、いわゆる管理運営事項について行った交渉の記録の開示を求めたのであり、実施機関が当該交渉の記録部分を明確に分かるようにして開示しなかったのは不適切であると主張している。また、実施機関と組合が法第55条第1項に規定する事項についてのみ交渉し、又は職員の勤務条件に関わる範囲において管理運営事項について交渉しているのであれば、本件において申立人が開示を求めている公文書は存在しないこととなるから非開示決定をすべきであったという。

これに対し実施機関は、職員の勤務条件に関わらない、いわば純然たる管理運営事項について組合と交渉したことはないが、管理運営事項についての情報交換等を行っている。法第55条第1項に規定する事項についての交渉と、管理運営事項に関する情報交換等は同じ場で混在して行われており、その記録も同じ公文書にまとめている。そのため、本件開示請求の趣旨を幅広にとらえ、本件において開示又は一部開示された公文書（以下「本件開示公文書」という。）を対象公文書として特定したというのである。

当審査会は、条例第25条第1項の規定に基づき、実施機関に本件開示公文書の提示を求め、直接これを見分した。その結果、実施機関のいうとおり、本件開示公文書においては、どこまでが交渉で、どこからが管理運営事項に関わる情報交換等であるのか、明確に区分して記録されてはいなかった。そのため、実施機関と組合とが、純然たる管理運営事項について交渉した事実の有無は明瞭でないが、その事実を確認することは当審査会の役割ではない。仮に、純然たる管理運営事項について交渉した事実があるとしても、実施機関は組合との交渉等を記録した全ての公文書を対象公文書としたというのであり、それが事実であれば、少なくとも実施機関の対象公文書の特定に不足はない。当審査会は、本件開示公文書のほかに、平成24年度における実施機関と組合との交渉、情報交換等の内容を記録した公文書を実施機関が保有していないかどうかを確認するため、平成25年7月23日に実施機関に対する実地見分を行った。実施機関の担当課である教育局学校教育部教職員課の執務室、書庫等を見分したが、結果として本件開示公文書以外の公文書の存在は認められず、本件において実施機関の対象公文書の特定に不足はないものと認められる。

実施機関にすれば、純然たる管理運営事項について組合と交渉していないので、本件開示公文書のうち当該交渉を記録した部分がどこかを示すことはできないというのであろうが、実施機関としては、公文書に記録された情報の一部又は全部を非開示とする決定をする場合には、その理由を説明する必要があり、かつ、それで足りる。開示の実施の際や開示後に、申立人が開示された情報のどの部分が自ら請求した情報に当たるのかについて実施機関に説明を求め、実施機関が可能な範囲でこれに応じることはあって良いが、実施機関が決定通知書にその説明を加えなければならないとまではいえない。

また、実施機関が純然たる管理運営事項について組合と交渉していないのであれば非開示決定をすべきであったとの申立人の主張は、自身に対してなされた一部開示決定をより不利な内容へ変更することを求めるものであるが、開示請求者の権利救済を目的とする不服申立制度においては、かかる要求は想定されていないところである。

なお、当審査会は、実施機関が一部非開示とした公文書を直接見分し、一部非開示とされた情報の非開示事由の有無についても吟味した。実施機関が非開示とした情報は、出席者及び発言者である組合員名やその所属、並びに教職員の懲戒処分に関わる情報である。これらは、特定の個人を識

別することができる情報や、特定の個人を識別することはできないが、開示することによりなお当該個人の権利利益を害するおそれがある情報であり、いずれも条例第7条第2号に該当するものと認められた。

以上の次第で、実施機関の行った開示決定及び一部開示決定は、いずれも妥当である。

(2) 別記2の公文書の非開示決定について

当審査会は、平成25年7月23日に実施した実地見分において、平成24年度に実施機関と組合との間で締結された協定を記録した公文書の存否についても確認した。その結果、その名称の如何を問わず、同年度において両者間で締結された何らかの取り決めに記録した公文書の存在は確認できなかった。したがって、別記2の公文書に係る非開示決定が妥当でないとはいえない。

(3) 別記3の公文書の非開示決定について

本件において申立人は、実施機関が締結した違法な協定が記載された公文書の開示を求めている。公文書開示請求を受けた場合、実施機関はその請求趣旨を十分に把握するよう努める必要があるが、いずれ対象公文書の特定は実施機関の認識に基づいて行われる。違法か否かは評価の問題であり、別記3のような請求を受けた実施機関が、本件開示請求に係る対象公文書は、実施機関が違法と認識している協定が記載された公文書と理解したのは致し方ないことである。実施機関としては、過去に裁判において違法と判決されたものなど実施機関自身が違法と認識しているものがあれば、それを対象公文書として特定したであろうが、実施機関には違法な協定を締結したとの認識はないのであるから、対象公文書は不存在ということになる。

なお申立人は、本件異議申立てにおいて実施機関が組合との間で違法な協定を締結していたことを疑う証拠として組合の新聞を示している。当該新聞には、実施機関が「合意・確認事項」の削除又は見直しを求めた旨の記載があるので、念のため、これは「合意・確認事項」の従前の内容に違法な点があると認識していたことによりなされたものではなかったのか、削除・見直しを求めた経緯の説明を求めた。実施機関によれば、削除・見直しを求めた11項目の中には、実施機関と組合が合意又は確認をした事実そのものがないものも含まれている。合意又は確認をしていたものについても、違法であるから削除・見直しを求めたわけではなく、振り返って考えれば合意・確認の趣旨が適切に表現されているとはいえないもの、法令等の改正を踏まえ、より適切な表現に改める必要があると思われたもの等について、削除・見直しを求めたとのことであった。実施機関の説明に不合理な点はなく、当審査会としては、実施機関が従前の「合意・確認事項」に違法な点があると認識していたとは認められなかった。

(4) 申立人のその他の意見等について

申立人は、当審査会の答申第42号に係る事案について、当審査会の答申時期に関する意見を述べているが、これは別件についての意見であり、当審査会としては、本答申において何らかの応答をする必要は認めない。

申立人は、他にも異議申立書等において自らの就業に関する要望など、様々な意見や要望を述べているが、それらの意見等について判断することは当審査会の所掌の範囲を超えるものであり、また当該判断により上記の当審査会の結論が左右されるものでもない。

(5) 結論

以上のとおりであるから冒頭のとおり判断する。

別記1 平成24年度において、仙台市教育委員会と仙台市教職員組合との間で行われた交渉に関して、地方公務員法第55条第1項が規定した事項以外について行われた交渉の記録

別記2 平成24年度において、仙台市教育委員会と仙台市教職員組合との間で行われた交渉の結果、地方公務員法第55条第1項が規定した事項以外について締結された協定を記した文書（文書の標題は確認事項や覚書などでもよい。）

別記3 これまで仙台市教育委員会と仙台市教職員組合との間で締結された協定のうち、地方公務員法第55条第9項に違反する協定を記した文書（文書の標題は確認事項や覚書などでもよい。）

別表

申立人が開示を請求した公文書の区分	実施機関が行った開示等決定の内容
別記1	次の各公文書の開示決定 <ul style="list-style-type: none"> ・ 事務折衝記録（平成24年4月19日、同年6月21日、同年6月22日、同年6月26日、同年7月11日、同年8月24日、同年9月20日、同年10月12日、同年10月17日、同年11月9日、同年12月13日、平成25年1月24日及び同年3月15日） ・ 平成24年度仙教組との団交記録（平成24年7月2日） 次の公文書の一部開示決定 <ul style="list-style-type: none"> ・ 平成24年度仙教組との団交記録（平成24年10月31日）
別記2	公文書の不存在を理由とする非開示決定
別記3	公文書の不存在を理由とする非開示決定

審 査 会 の 処 理 経 過

(諮問第 62 号)

年 月 日	内 容
平成 25. 5. 7	・ 諮問を受けた
25. 6. 5	・ 実施機関（教育局学校教育部教職員課）から理由説明書を受理した
25. 6. 18	・ 申立人から意見書を受理した
25. 7. 3 (平成 25 年度第 3 回 情報公開審査会)	・ 実施機関から意見を聴取した ・ 諮問の審議を行った
25. 7. 23	・ 実施機関において見分調査を実施した
25. 8. 9 (平成 25 年度第 4 回 情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
25. 11. 1 (平成 25 年度第 6 回 情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
26. 1. 29 (平成 25 年度第 8 回 情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
26. 3. 26 (平成 25 年度第 10 回 情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った