

答 申 第 60 号
平成 27 年 8 月 5 日

仙台市長 奥山 恵美子 様
(建設局下水道事業部下水道調整課)

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 26 年 11 月 12 日付け H26 建事調第 1490 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 73 号 (1)昭和 58 年 7 月 18 日付「仙台市公共下水道 人来田ポンプ場からの
下水道放流について (報告及び意見具申)」
(2)昭和 60 年 7 月 23 日付「南蒲生下水処理場 処理能力と日最大処理
水量実績との差について」
に係る公文書非開示決定処分に対する異議申し立て

答 申
(諮問第 73 号)

1 審査会の結論

仙台市長（以下「実施機関」という。）が行った非開示決定は妥当である。

2 異議申立ての趣旨

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の各公文書の開示を請求したのに対し、実施機関は平成 26 年 9 月 4 日付けで対象公文書の不存在を理由として非開示決定を行った。

本件異議申立ては、申立人が開示請求した文書が開示請求時点において公文書として存在していたはずであるとして、本件非開示決定を取り消し、新たな開示決定を行うよう求めたものである。

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ている異議申立ての理由は、概ね次のとおりである。

条例によれば、公文書は「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。」と定義されており、文書を作成した者が現職の職員なのか又は退職した職員なのかを区別してはいない。また、現職の職員が作成したのではなく外部から取得した文書も公文書として扱われるはずである。このことからすれば、申立人が開示請求した別記(1)及び(2)は、いずれも公文書に該当し、本件開示請求時点において、実施機関はこれらの公文書を保有していたと申立人は考えるのである。

まず別記(1)についてであるが、これは、申立人が仙台市に勤務していた際、人來田ポンプ場で行われている状況を例に取りながら、合流式下水道雨水吐室からの晴天時溢流や分流式下水汚水系統から公共用水域への汚水放流という現状を報告し、それに対する対応の必要性を直接市長に対し意見具申したものである。これは、上司からの職務命令で作成したものでもなければ、文書目録に記載したうえ上司の決裁を得たものでもないが、仙台市建設局下水道部計画課に在籍していた当時、職務上作成したものであり、その後この資料を踏まえて市長から建設局長に指示が出され、結果的に合流式下水道改善や誤接続改善水対策など組織として動く基となった文書なのである。当時、実施機関の職員が組織的に用いたものなのであるから、公文書目録に登録されていないなどの理由を挙げて、公文書ではないとするのは不合理である。

さらに別記(1)及び(2)は、いずれも平成 26 年 8 月 9 日に申立人が仙台市に対して『140809 市長への手紙「下水道関係文書の確認」のお願い』という依頼文に添付して提出したものであり、同市は同日これを受理し保管していたものである。「市長への手紙」というシステムは、仙台市が市民からの意見等を広く聞くため、広聴業務の一環として、市民の意見が市長に直接届くよう設けている制度である。申立人は、この「市長への手紙」が市民局地域政策部広聴統計課（以下「広聴統計課」という。）に届き、そこで收受された瞬間に実施機関の職員が外部から取得した公文書として取り扱われるべきものとする。そのうえで、そこに記された内容に応じ担当となる課が判断され、当該

担当課がしかるべき処置を行うという手順になるのである。「下水道部門で収受・保管する必要が無い」と判断したのは、広聴業務担当部門で平成26年8月9日に収受した後のことなのであるから、平成26年8月31日に申立人が当該公文書を開示請求した時点においては、間違いなく公文書として存在していたものなのである。外部から入手した「市長への手紙」の内容が実施機関にとって不都合であったからといって、入手したことそのものを無かったことにするのは適切ではない。申立人が送付した「市長への手紙」は、れっきとした公文書であり、仮にそれと同じ内容の文書がそれまで実施機関内部の倉庫に保管されていなかったとしても「市長への手紙として収受した文書」として、送付者の住所・氏名・電話番号などの個人情報情報を非開示としたうえで「公文書一部開示決定」という形で一部開示するのもあり得る対応のひとつであろう。

仙台市が、現職の職員が作成したものではない外部から取得した文書を公文書として取り扱い、公文書開示請求がなされた際、当該文書を開示した事例がある。申立人が平成26年5月20日付け建事調第545号及び同日付け建経下第435号により開示を受けた6つの公文書である。当該文書は、申立人が昭和58年から平成14年にかけて仙台市に勤務していた当時に作成・使用していた資料であり、平成26年5月2日に『140502 市長への手紙「下水道関係資料の提出」』として同市に提出したものである。申立人は、同日付けで開示請求を行い、開示を受けたが 開示された公文書のうち「6. 誤接続改善10ヵ年計画 平成14年7月下水道局施設部施設管理課」のみは、申立人が提出したものの写しではなく、実施機関自身が保有する文書の写しではあったが、内容は申立人が提出したものと全く同じであった。

このように、以前仙台市に勤務していた職員が作成・使用していたもので、あらためて同市が取得した資料でありながら、一方では開示、もう一方では非開示と取り扱いが異なっているのはなぜなのか、申立人としてはその理由が知りたい。

以上により、別記(1)については「実施機関の職員が職務上作成し、当該実施機関の職員が組織的に用いた文書であること、さらに別記(1)及び(2)のいずれもが「市長への手紙」として「実施機関の職員が職務上取得した文書であって、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」であることから公文書不存在を理由とした非開示決定を取り消し、あらためて開示決定すべきである。

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より主張した内容は、概ね次のとおりである。

本件において開示が求められている公文書は別記のとおりであるが、これらはいずれも公文書目録には登録されておらず、また公文書自体の存否についても、関係する課の執務室及び倉庫等を探索した結果その存在を確認することができなかったことから、公文書不存在による非開示決定を行ったものである。

なお、申立人は異議申立書において、同じような経緯で仙台市が取得・保管し、開示した文書について述べているが、これは本件開示請求とは別の開示請求に係る件であるため、以下、補足説明する。

申立人は、平成26年5月2日付けで「下水道事業関連資料の提出」と題する「市長への手紙」を仙台市あて送付してきた。当該「市長への手紙」には6つの文書が添付されており、「下水道部在職中に作成・使用していた下記資料等が自宅荷物整理中に出てきたため提出します。」などと書かれて

いたことから、その内容を確認したところ、下水道部内を供覧した文書の原本や当時の下水道部計画課名で研究発表を行った際の資料などであることが判明したため、実施機関において収受し保管することとした。そして、申立人が同日付けで「市長への手紙」に添付した6つの文書と同じ名称の公文書について開示するよう求めてきたことから、実施機関（担当：建設局下水道事業部下水道調整課(以下「下水道調整課」という。))は当該6つの文書を公文書として開示決定したのである。このように外部から取得した文書について、実施機関がこれを収受し保管すれば、それ以降当該文書は公文書という扱いとなる事例が既にあるので、本件開示請求も同様であると申立人はいうが、本件異議申立てに係る事案とは異なるものである。

本件開示請求において申立人が開示を求めている公文書は、平成26年8月9日付けで申立人から『広聴統計課「市長への手紙」担当経由仙台市長あて』として送信された『140809 市長への手紙「下水道関係文書の確認依頼」』と題する依頼文に添付されていた文書のことであるので、その点においては確かに類似している。しかし、この添付文書は、申立人が仙台市建設局下水道部計画課在籍中に作成し、自宅にその写しを持ち帰っていた文書とのことであり、依頼文には当該文書が「条例に定める公文書に該当するかどうかを示してほしい」とあったことから、当該文書を所管する担当課を探すことも含めて、実施機関（担当：下水道調整課）が窓口となって、公文書目録への登録の有無及び文書自体の存否について調査することとした。その結果、公文書目録への登録が無いこと及び当該文書自体も保有していないことが判明し、さらに当該文書の体裁及び内容から、収受し保管する必要が無いものと判断したことから、公文書としては不存在であり、これを管理する担当部署もない旨、「市長への手紙」の受付窓口となっている広聴統計課を通して回答する準備をしていたところ、申立人から同年8月31日付けで当該文書について公文書開示請求が出されたため、これらの調査結果に基づいて公文書不存在による非開示決定を行ったものであり、当該決定について何ら不合理な点はないと考えている。

5 審査会の判断

(1) 別記(1)及び(2)の存否について

申立人は、別記(1)について、実施機関の職員が組織的に用いた組織共用文書であると主張するので、まずこの点について検討する。

申立人は、仙台市建設局下水道部計画課に在籍していた際に別記(1)を職務上作成し、市長に対し直接報告及び意見具申した文書であり、これを踏まえて市長から建設局長に指示が出され、結果的に組織として動く基となったものであると主張している。申立人の主張のとおりであるとするならば、別記(1)は当該実施機関において業務上必要なものとして組織共用されていた公文書ということになる。そうすると、現在も実施機関がこれを保有している可能性は否定できない。

そこで当審査会は、実施機関が別記(1)を保有していないかどうかを確認するため、平成27年2月13日、申立人が当該文書を作成したときに所属していた組織の所掌事務を承継している建設局下水道経営部下水道計画課に対して見分調査を実施した。同課の執務室、書庫等について見分したが、別記(1)に該当する公文書の存在は認められなかった。

なお、申立人から組織共用していた旨の主張が特段なかった別記(2)についても、併せて見分したが、該当する公文書の存在は認められなかった。

(2) 公文書該当性及び対象公文書特定の妥当性について

① 公文書該当性について

申立人は、別記(1)及び(2)について、昭和58年7月から平成26年8月までの間、実施機関が保有していなかったとしても、平成26年8月には実施機関の職員が職務上取得した文書となるから公文書に該当すると主張するので、以下、この点について検討する。

開示の対象となる公文書について条例は、「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。（以下省略）」（条例第2条第1項第2号）と定義している。申立人は、広聴統計課に対し電子メールを利用して送信した「市長への手紙」に添付した別記(1)及び(2)が公文書であると主張する。この「市長への手紙」とは、仙台市が広聴相談業務として位置づけ、取り扱うこととしている文書の一つであり、市民の市政に対する提言、要望、苦情等を迅速かつ適正に処理するために広聴担当課（広聴統計課、各区区民生活課、宮城総合支所まちづくり推進課及び秋保総合支所まちづくり推進課）が一元的に受け付け、その後、その内容に応じて各担当課に処理を依頼するというものである。このことから、別記(1)及び(2)は実施機関が広聴相談業務遂行のため保有している公文書に該当すると認められるので、当該公文書を本件開示対象公文書として特定しなかったことの妥当性について次に検討する。

② 対象公文書特定の妥当性について

公文書開示請求をする者は、「公文書の名称その他の開示請求に係る公文書を特定するに足りる事項」を記載した開示請求書を実施機関に提出しなければならない（条例第6条第1項第2号）とされているが、通常、開示請求者は、実施機関がどのような公文書を保有しているかをあらかじめ把握することは難しく、多くの場合、必要な情報の性質や内容を示して請求する以外にはない。そして、公文書開示請求書の提出を受けた実施機関は、請求された情報の性質や内容に則して対象となる公文書の特定を行うが、開示請求書の内容が明示的に記載されていない場合には、実施機関は請求者本人にその請求に係る意図等を確認するなどして、当該実施機関が保有する公文書の中からこれを特定するのである。

本件において申立人は、開示を求める公文書の名称を「1. 昭和58年7月18日付仙台市公共下水道人來田ポンプ場からの下水放流について（報告および意見具申）」、「2. 昭和60年7月23日付け南蒲生下水処理場 処理能力と日最大処理水量実績との差について」と明確に記載している。このような場合、記載された文書の題名から当該文書を保有しているのは下水道関係事務を所管する担当課（以下「下水道関係事務担当課」という。）であることが明らかであると考えられることから、当該文書が申立人指定の年月日に作成されていたのか否かを前提として、下水道関係事務担当課において対象公文書の有無を確認することは妥当である。

③ 非開示決定後に申立人が明らかにした主張について

実施機関が非開示決定を行った後、申立人は、異議申立書や意見書において、申立人自身が仙台市に提出した「市長への手紙」も含めて公文書の開示を請求する意図であり、「市長への手紙」として市民から送付された書類についても対象公文書として特定し開示すべきであると主張している。しかしながら、前述のとおり、本件において申立人は開示請求書に公文書の作成年月日及び名称を個別具体的に記載していることから、実施機関がその請求の意図を昭和58年及び昭和60年当時の公文書の開示を請求していると判断することは妥当であり、平成26年に至り申立人

が開示請求に先立って「市長への手紙」として送付した文書をも含むと読み取ることはできない。

また、申立人は、本件とは別の「市長への手紙」により送付した書類が開示されたことを挙げて、本件においても開示すべきであると主張している。しかしながら申立人が先例として挙げている当該書類は、作成された当時、実施機関において供覧等を行っており、組織で共用されていたことを確認できるものであった。当該書類は、本来実施機関が公文書として保管すべき書類が、当時仙台市職員であった者により長期間外部に持ち出され、その後実施機関に返却されたという経緯により開示されたものであり、本件とは異なる事案であると認められる。

なお、本件が仮に、申立人が非開示決定後に行った主張のとおり、申立人が提出した「市長への手紙」についての開示請求を意図するのであれば、それは公文書の開示請求の趣旨ではなく、本来は開示請求の手続において、仙台市個人情報保護条例（平成16年仙台市条例第49号）第14条に規定する「自己を本人とする個人情報の開示」を請求すべきであったものと考えられる。

④ 結論

以上の経過等を鑑みると、別記(1)及び(2)を対象公文書として特定しなかったことは妥当である。

(3) 申立人のその他の意見等について

また申立人は、意見書等において、本件とは別の開示請求に対して決定された公文書を引き合いに、実施機関の公文書の取扱いや公文書目録の状況等、実施機関に対する意見や所感を述べているが、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。

(4) 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) 昭和 58 年 7 月 18 日付『仙台市公共下水道 人来田ポンプ場からの下水放流について（報告および意見具申）』
- (2) 昭和 60 年 7 月 23 日付『南蒲生下水処理場 処理能力と日最大処理水量実績との差について』

審 査 会 の 処 理 経 過

(諮問第73号)

年 月 日	内 容
平成 26 . 11 . 12	・ 諮問を受けた
26 . 12 . 3	・ 実施機関（建設局下水道事業部下水道調整課）から理由説明書を受理した
26 . 12 . 10 (平成 26 年度第 7 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
26 . 12 . 26	・ 申立人から意見書を受理した
27 . 1 . 23 (平成 26 年度第 8 回情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
27 . 2 . 2	・ 申立人から追加意見書を受理した
27 . 2 . 13	・ 実施機関（建設局下水道事業部下水道計画課）において見分調査を行った
27 . 2 . 23 (平成 26 年度第 9 回情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
27 . 3 . 23 (平成 26 年度第 10 回情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
27 . 4 . 13 (平成 27 年度第 1 回情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
27 . 6 . 29 (平成 27 年度第 2 回情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った