

答 申 情 第 1 5 4 号
令 和 5 年 3 月 2 8 日

京 都 市 長 様

京都市情報公開・個人情報保護審査会
会 長 北 村 和 生
(事務局 総合企画局情報化推進室情報管理担当)

京都市情報公開条例第18条第1項の規定に基づく諮問について（答申）

令和4年6月13日付け企市秘第9号をもって諮問のありました下記のことについて、別紙のとおり答申します。

記

市長交際費の使用理由や決定過程が分かる文書の不存在による非公開決定事案（諮問情第251号）

1 審査会の結論

処分庁が行った不存在による非公開決定処分は妥当である。

2 審査請求の経過

- (1) 審査請求人は、令和4年4月14日に、処分庁に対して、京都市情報公開条例（以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、次のとおり公文書の公開を請求した（以下「本件請求」という。）。
- ア 本件花束^{※1}を購入するに至った経緯、購入の目的、購入により得られる効果、購入の意思決定過程、本件花束の手交先に京都府知事を選定した理由がわかる一切の文書及び電磁的記録
- イ 本件花束を京都府知事に手交した理由、目的及びその京都市における意思決定過程がわかる一切の文書及び電磁的記録。ただし前号に含まれるものは除く。

※1 令和4年4月に京都府知事が本市市役所を訪問した際、京都市長が贈呈した花束を指す。

なお、審査請求人は同時に上記ア、イ以外の公文書の公開も請求したが、それらについては本件審査請求の対象となっていないため、記載を省略する。

- (2) 処分庁は、本件請求に係る公文書を保有していないため、不存在による非公開決定処分（以下「本件処分」という。）をし、令和4年4月28日付けで、その旨及び理由を次のとおり審査請求人に通知した。

本件では、秘書担当で花束を購入しているが、請求に係る公文書は作成していないため。

- (3) 審査請求人は、令和4年5月20日に、本件処分を不服として、行政不服審査法第2条の規定により、本件処分の取消しを求める審査請求をした。

3 審査請求の趣旨

審査請求の趣旨は、本件処分の取消しを求めるというものである。

4 処分庁の主張

弁明書及び審査会での職員の説明によると、処分庁の主張は、おおむね次のとおりであると認められる。

- (1) 本件請求に係る文書について

本件請求は、本市市長が京都府知事に対して贈呈した花束に関する購入の経緯等が分かる文書を求めている。本件花束に係る経費は、市長交際費として支出されたものである。

ア 市長交際費について

地方自治法に規定された歳出予算区分のひとつである交際費は、行政執行のために必要な外部との交際上要する経費として、相手方との友好、信頼関係の維持増進を図ることを目的としている。

市長交際費は、その性質上、急遽支出が必要になることが多いため、資金前渡の方法によりあらかじめ

め支出命令のうえ前渡金を保管し、執行するに当たっては、担当者が「資金前渡出納簿」に支払日、支払額、差引保管額を記録し、都度、前渡職員及び担当者が確認し押印している。また、「資金前渡出納簿」に記載された支出の事実を証明するための証拠として、「支出証明書」を作成しており、支払年月日、支払金額及び支払内容を記載したうえ、裏面に当該支出に係る領収書を添付している。

イ 市長交際費のホームページ公開について

本市では、市長交際費の執行状況の透明性を高め、より開かれた市政を推進することを目的とし、市長交際費の支払月日、種別、金額、支出内容を本市ホームページ（「市長交際費の執行状況」）で公開している。各月の執行状況については、翌月の２５日を目途に公開しており（２５日が市役所閉庁日の場合は、翌開庁日を目途）、公開内容については、支出翌月に作成、決裁を経ている。

(2) 本件請求に係る文書が存在しないことについて

(1)アのとおり、市長交際費の支出に当たって作成する公文書は、「資金前途出納簿」、及び「支出証明書」のみであり、本件花束の購入に当たっては、京都府から京都府知事が来庁する旨の連絡を受け、秘書課長から口頭による指示を受けた担当者が「資金前渡出納簿」及び「支出証明書」を作成している。本件花束の購入に当たって、これら以外に公文書の作成は行っておらず、本件請求にあるような内容を記載した公文書は作成していない。

一方、審査請求人は、「当該ホームページで公開されるに備えて本件支出の性質や目的を記録したなんらかの文書等が存在する」と主張している。

しかしながら、上記のとおり、執行した当月に当たる本件請求日時点では、「資金前渡出納簿」及び「支出証明書」は作成しているが、ホームページの公開内容に係る文書は作成していない。

なお、条例第２条第２号において「公文書」とは、実施機関の職員等が職務上作成し、又は取得した文書等であって、当該実施機関の職員等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とされている。

また、組織共有に関しては、本市の情報公開事務の手引の４頁において、次のとおりとされている。

「当該実施機関の職員等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」とは、当該公文書がその作成又は取得に関与した職員等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、保存されている状態のもの（組織共用文書）を意味する。したがって、職員等が自己の執務の便宜のために保有する正式文書と重複する当該文書の写しや職員の個人的な検討段階にとどまる起案のための草稿、課題等の整理資料、参考となる事項のメモ等は、「組織的に用いるもの」に該当しない。

(3) 以上のとおり、本件処分に違法又は不当な点はない。

5 審査請求人の主張

審査請求書及び反論書における審査請求人の主張によると、審査請求人の主張は、おおむね次のとおりであると認められる。

- (1) 京都市は、京都市のWEBサイトの「市長交際費の執行状況」と題されたページにおいて、京都市の市長交際費について交際費の支出ごとにその支出先や支出目的（例えば会費、叙勲受賞祝、祝花、供花など）及び金額を示した明細を公開しており、かつそれらについて慶費、弔費、見舞、会費、その他に分類の上

集計し公開している。本件支出についても京都市長交際費であり、他の市長交際費と同様にその支出先、支出目的や金額が公開されることを予定しているものである。

上記の事情を踏まえれば、本件支出が事後「市長交際費の執行状況」ページにおいて集計の上公開されることに備え、最低限、その支出の目的及び「慶費、弔費、見舞、会費、その他」のいずれに分類されるかを記録した文書又は電磁的記録（以下「文書等」という。）が存在するか、事後分類・集計の上公開されるに備えて本件支出の性質や目的を記録したなんらかの文書等が存在することが強く推認される。

もし、これらが存在しないとした場合、交際費の支出については、担当者の記憶により集計し公開していることになるが、このようなことは現実的にありえない。事後分類・集計の上公開されることが予定されている以上、そのバックデータである本件支出の性質や目的を記録した文書等は京都市に保管されていると強く推認される。

また、京都市の財政事情が厳しい中、公金の支出が何らの検討もなく支出されているとは考えられない。

よって、原処分は調査の不足又は懈怠により、存在する文書等を存在しないとして非公開としたものであるから、取消の上開示するべきとの裁決を求める。

- (2) 弁明書において、処分庁は公文書の定義について述べているが、この点については審査請求人としても異議はない。しかし、その定義を京都市役所内に存在する各種文書類に当てはめて考えた際に、いかなるものが公文書に該当するのかについて、処分庁と審査請求人において認識が相違しているものと思料する。特に、私が行った開示請求の対象となる文書等が「当該実施機関の職員等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」に該当するか否かが争点であろうと思料する。

処分庁では市長交際費を集計の上、京都市のWEBサイトの「市長交際費の執行状況」ページにおいて当月分を翌月下旬に公開している。しかし、これはただ機械的に集計し公開しているのではなく、支出内容を吟味し、検証し、分類するのは当然として、そもそも市長交際費として公開すべきか否かといった重要な判断も含まれる。

令和4年4月11日に京都市長が京都府知事に対して行った交際費の支出（以下「本件支出」という。）に関する文書について、以下の点から仮に外形的には職員個人文書の形態を取っていたとしても公文書に該当し、公開の対象であるといえる。

まず、国の情報公開・個人情報保護審査会の答申（平成13年度（行情）答申第145号）においては、職員が個人的なメモとして作成した文書であっても、後に発信された裁判所への回答文書の作成の際に利用されたなどの利用実態がある場合などは、個人メモ等というよりも組織としての供用文書の実質を備えた重要な文書と言い得るものとして行政文書該当性を認めている。したがって、仮に職員が個人的に作成していたり、職員の手元に保管されている文書であっても、そのことのみをもって直ちに公文書非該当ということはできない。私が公開を求めた文書は、翌月である5月に4月分の市長交際費が集計・分類の上公開されるに当たって、その分類・集計・公開のために基礎となった資料であるから、事後発生した翌月の市長交際費公開業務のために利用され、その内容を決定するための検討過程で用いられた文書であったと言えるから、外形的に職員の個人的メモであったとしても、上記答申を踏まえれば「組織としての供用文書の実質を備えた重要な文書と言い得る」ものであり、条例における公文書に該当する。

また、国の情報公開・個人情報保護審査会の答申（平成24年度（独情）答申第39号）においては、職員が作成し、個人のPC内に保管していた個人メモ形態の文書について、その特定職員が組織から当然にその文書の作成を期待される職務についており、その個人メモ以外にその内容を記した文書が存在せず、その個人メモをもとに後続の別業務が同じ職員に遂行されるなどした場合は、たとえ個人のPC内の文書であって複数の職員に供用されていない場合であっても組織共用性が認められるとしている。本件についても、4月11日の交際費支出に携わった職員が、その内容を手元で個人メモとして保存し、そのメモを

同じ職員又は違う職員が市長交際費公開業務の際に用いていると考えられるから、その個人メモは条例における公文書に該当するといえる。

これらの点から、京都市において本件支出に関して保管されている文書は公文書であると言える。

- (3) 審査請求人が行った公開請求は、本件支出について、その目的、理由、支出の意思決定過程等が記録された文書の開示を求めたものである。審査請求人は本件支出が政治資金規正法に違反しているのではないかと思料したが、本件支出の目的は京都市があらゆる政策分野で京都府と密接に連携し、事業等の取組を進める中で、府との友好、信頼関係の維持増進を図ることにあると客観的に認められるとのことであった。

審査請求人が開示請求をした際には不存在でありながら、客観的に判断できる文書や電磁的記録等人間が知覚できる記録、すなわち文書等が存在し、処分庁の原課である市長公室秘書担当が文書の存在を公開請求に対しては秘匿しているか、資料としては存在するが職員の執務メモとして扱われ公文書としては扱われず情報公開請求の対象となっていない、ということが考えられる。いずれにしても、市長交際費の支出目的等を記録した文書等が公文書に該当することは先に述べたとおりであることから、当該文書は公開すべきである。

- (4) まとめて、以下の事実が言える。

ア 京都市において市長交際費の執行状況公開にあたっては、支出内容や目的等を記録文書をもとに厳格に審査検討を行っていると思われる。

イ そのような事後の審査検討目的のために作成された文書は個人メモの形態を取っていたとしても公文書に該当する。

ウ 参考メモ等の客観的記録が存在することが明らかである。

これらの事実から、処分庁は、職員個人の参考メモは一律に組織共用性がなく公文書に該当しないとして、原処分決定の際の公開対象から除外し、不存在として非公開決定をしたものと思料されるが、その判断は誤りであるから、誤った判断により文書の探索を怠ったため不存在と判断した原処分は違法または不当である。

6 審査会の判断

当審査会は、処分庁の主張及び審査請求人の主張を基に審議し、次のとおり判断する。

- (1) 本件請求に係る公文書について

審査請求人の求める文書は、京都府知事が京都市長を訪問した際に、市長から府知事に贈呈した花束の購入経緯やその目的等が分かる文書である。

- (2) 本件処分について

ア 処分庁は、本件請求の請求日時点において、「資金前渡出納簿」及び「支出証明書」のみ作成しており、本件請求を満たす公文書は作成していないと主張する。

イ 一方、審査請求人は、処分庁は本件請求の請求月の翌月にホームページ上で市長交際費について案件ごとにその種別や支出目的等を公表しているのだから、本件請求の請求日時点に、当該公表に備え必要な情報を記録した公文書を作成しているはずであるとの趣旨の主張をする。

ウ 当審査会は、市長交際費の支出及び当該ホームページの掲載に係る手続きについて改めて諮問庁に確認したところ、次のとおりであった。

- ・ 市長交際費の執行状況をホームページに掲載するに当たっては、資金前途出納簿を基に掲載情報を作成している。
- ・ 市長交際費の支出に当たっては、社会通念上、妥当と認められる範囲での支出を行うこととしており、本件事案における花束の手交についても、府市協調の観点などを総合的に判断し、実施したものである。

エ 当審査会において「資金前渡出納簿」と当該ホームページの内容を見分したところ、当該ホームページの掲載情報は資金前途出納簿の記載内容と異なるものではないことから、請求日時点において審査請求人が主張するような文書を作成していないとの処分庁の主張に、特段不自然な点はないと考える。

また、市長交際費は急遽の支出が必要になることが予定される性質を持つもののことであるから、本件事案のような花束の購入に当たり、口頭での指示に基づき購入の手続きを行い、資金前渡出納簿及び支出証明書以外の公文書は作成していないとの処分庁の主張にも特段不自然な点はないと考える。

その他、審査請求人の主張を踏まえても、他に公文書が存在すると確信に足る事実は見いだせなかった。

したがって、当審査会は本件請求に係る文書が存在しないとする本件処分は妥当であると判断する。

(3) 結論

以上により、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

(参 考)

1 審議の経過

令和4年 6月13日 諮問

7月13日 諮問庁からの弁明書の提出

7月25日 審査請求人からの反論書の提出

令和5年 1月13日 諮問庁の職員の口頭理由説明（令和4年度第7回会議）

3月28日 審議（令和4年度第9回会議）

※ 行政不服審査法第33条、第35条及び第36条に基づく手続を行うよう審査請求人から申立てがあったが、当審査会は、これらの手続を経なくても十分な審議が可能であると判断し、いずれも実施しなかった。

2 本件諮問について調査及び審議を行った部会

第2部会（部会長 毛利 透）