

3長行（情審）第3号
令和3年7月26日

長久手市長 吉田 一平 殿

長久手市情報公開審査会



公文書非公開決定についての審査請求について（答申）

令和3年5月10日（3長行第84号）付けで諮問のありました下記の件について、別紙のとおり答申します。

記

諮問番号 3長行（情審）第3号

(別紙)

諮問番号：3長行（情審）第3号

答 申

1 審査会の結論

別紙文書を公開しないこととした実施機関の決定は、妥当である。

2 審査請求人の主張及び諮問実施機関の説明の要旨

(1) 審査請求人の主張

ア 審査請求の趣旨

令和3年4月13日付2長行第71号により長久手市長が行った公文書非公開決定を取り消す。

イ 審査請求人の主張の要旨

(ア)①長久手市国際交流協会（以下「協会」という。）事務局長の募集は長久手市広報誌「広報ながくて」によって行われたこと、②協会が長久手市からの補助金を得ていること、③協会の所在地は長久手市役所内くらし文化部たつせがある課に隣接した場所を長年にわたって利用していること、④協会事務局長職応募者との面接が、長久手市役所内会議室を使用し、長久手市職員の司会進行にて行われたこと、⑤協会の活動が長久手市の名の元に行われていることなどを考えれば、実質的に協会は長久手市と一体あるいは一部である。長久手市議会3月定例会一般質問において、[REDACTED]議員の多文化共生や国際交流についての質問に対して、くらし文化部次長は、「国際交流協会事務局を独立させ」と回答し、少なくとも令和2年度中は、実体として独立していないことを図らずも自ら証言している。

(イ) 協会が別組織であるとしても、協会は長久手市の予算から補助金を得ていることから、長久手市は、その管理監督すべき立場にあり、当該文書の作成と長久手市への提出を命ずることができる立場にある。もし別紙文書（以下「本件文書」という。）を作成指導・取得・保持していないとすれば、管理監督、指導の役目を果たしていないことを自ら述べていることになるし、事務局長の採用選考過程がオープンでなく不明朗なものと認識され、不公正の疑いをもたれることにもつながる。長久手市民の税金を補助金として協会に支給しながら、その組織、活動の要である事務局長の選考選任の過程及び評価について指導し、かつ報告を受けないことは、公平・公正を担保できないから、税金の使途の不透明を疑われても仕方が無い。

(ウ) 協会が独立した組織であるとしても、公開を求めているのは、「組織の文書」についてではなく、その「運用や活動についての情報」、「長久手市職員が兼務して行った事務局長候補者の面接あるいは司会進行に関わった職員自身についての、長久手市職員としての所属部署、職位、及び協会事務局での職位についての情報」であるから、たつせがある課あるいはその上部部門であるくらし文化部の担当者あるいは管理職にとって自明あるいは既知のものであり、長久手市役所の職制として報告できるはずであり、情報公開の法律の趣旨を考えれば、行政として積極的に開示することが長久手行政の健全性を市民にアピールできる良い機会となる。

(エ) 協会事務局長の選考に関わる情報公開を求める理由は、協会事務局長に選任された方の資質の素晴らしさと、事務局長ポストへの適格性、及びそのような最適格者の選任過程の公平・公正さを確認するもので、これらの情報を公にすることは、長久手行政の公平・公正さをアピールできるものであり、逆に情報公開しないことは、公平・公正さを疑わせ、不正の隠ぺいと取られかねない。

(2) 諮問実施機関の説明の要旨

ア 協会は、いわゆる「権利能力なき社団」であり、長久手市とは独立した団体としての実体をもっており、長久手市からの支援等についても、一般的に必要とされる諸手続を経て行っているから、これらが一体ということはない。

イ 本文書は、協会の事務局職員が職務上作成した文書であって、協会が保有しているところ、長久手市はこれを取得していない。

ウ また、本文書は、全体として協会事務局長採用にかかる応募者の個人情報であり、長久手市が本人の同意なくこれを取得することはできない（長久手市個人情報保護条例第4条第2項）。

3 調査審議の経過

- (1) 令和3年5月6日 諮問
- (2) 令和3年5月11日 口頭説明・審議
- (3) 令和3年6月10日 口頭説明、参考人の意見陳述
- (4) 令和3年6月28日 審議
- (5) 令和3年7月26日 審議・答申

4 審査会の判断の理由

- (1) 本件審査請求について

本件は、本件文書の公開請求に対し、諮問実施機関が、これを不存在（協会事務局長の選考であり、市は、公開請求に係る公文書を作成・取得・保有していないため）として非公開決定を行ったことから、審査請求人が同決定の取り消しを求めるものである。

(2) 本件の争点について

ア 公文書の定義

長久手市情報公開条例第2条第2号によると、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、図面、写真、フィルム及び電磁的記録（略）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」と定義される。

イ 実施機関の定義

長久手市情報公開条例第2条第1号によれば、実施機関とは、「市長、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員、公平委員会、農業委員会、固定資産評価審査委員会及び議会をいう」とされる。

ウ 協会が実施機関に含まれるか

本件文書の作成名義は協会であつて、上記定義における「実施機関」に明らかに含まれるものとはいえない。

もともと、審査請求人は、実質的に協会が長久手市と一体あるいは一部である旨主張しており、仮にそうであれば、協会が作成した文書が実施機関たる市長が作成した文書として、公文書に該当する余地がある。

他方、協会が、いわゆる権利能力なき社団であれば、協会の名において権利を取得し義務を負担する独立した団体ということがいえるから、文書の取り扱い等の点が混同されている等の事情がない限り、実施機関たる市長には含まれず、その文書は公文書ではないといえる。よって、審査会においては、まずこの点について調査した。

エ 実施機関たる市長が、協会の作成した文書を作成・取得・保有しているか

次に、審査請求人は、「協会は、長久手市の予算から補助金を得ていることから、長久手市は、長久手市国際交流協会が別組織であつても、その管理監督すべき立場にあり、当該文書の作成と市役所への提出を命ずることができる立場にある」として、実施機関たる市長が、本件文書を作成・取得・保有している旨の主張をするため、審査会においては、この点についても調査した。

(3) 審査会における調査

ア 権利能力なき社団について

(ア) 権利能力のない社団と云々するためには、①団体としての組織を備

え、そこには②多数決の原則が行われ、③構成員の変更にもかかわらず団体そのものが存続し、そして④その組織によって代表の方法、総会の運営、財産の管理その他団体としての主要な点が確定しているものでなければならないとされる（最高裁判所昭和39年10月15日第一小法廷判決・民集18巻8号1671頁）。

よって、この点について協会から資料の提供を受け、また、協会及び実施機関の担当者から説明を受けて調査したところ、以下(イ)から(ウ)のとおりであった。

(イ)①団体としての組織を備えること

i 役員等について

協会においては、役員たる会長、副会長、理事及び監事は、総会で選任されることになっている（なお、このうち理事の一人が、総会で選任された長久手市くらし文化部長であり、その他の役員に長久手市職員の職を兼ねているものはない）。

また、役員のほか、運営委員及び顧問（会長の諮問に応じること、理事会に出席して意見を述べるのが主な職務である）に関する規定があるところ、運営委員及び顧問は、協会の会長が選任または委嘱することになっている（現在まで顧問の委嘱実績はなく、運営委員について、長久手市職員の職を兼ねているものはない）。

ii 事務局について

事務局長は、事業、事務及び会計を処理するものとされ、事務局員は、会長の指示に従ってこれを補助することになる。

事務局長及び事務局員については、会長が委嘱することとなっており、令和3年3月までは、たつせがある課の職員が長久手市に兼職承認を受け、協会の会長から委嘱を受けていた。

iii 会員について

協会の会員は、令和2年4月1日時点で、個人会員が383名、法人／団体会員が26団体であって、長久手市は会員ではない。

iv 総会

総会は、毎年1回開催することとされ、会長が必要と認めるときに臨時総会を開催することができることとなっている。決議事項は、予算の議決・決算認定、事業計画の決定・事業報告の承認、会則の変更である。総会は、実際に年に1回開催されている。

v 理事会

理事会は、会長が必要と認めたときに開催され、総会において決定された事項の執行、総会に付議すべき議案、その他総会の議決を

要しない会務の執行を行うこととされている。理事会は、実際に年に2回程度開催されている。

- vi 運営委員会は、理事会に付議すべき事項・理事会で提示された事項に関することを協議することとされている。開催頻度について定めはないが、現状原則として月1回開催されている。

(ウ)②多数決の原理によって団体の意思決定が行われること

- i 総会の議決は、出席会員の過半数をもって決するとされる（長久手市は会員ではないため議決権がない）。
- ii 理事会の議決は、出席構成員の過半数をもって決する（上記のとおり、現在理事の1人が長久手市の職員であり、その議決権は1/2分の1である）。
- iii 総会及び理事会いずれも、議決に先立ち、または議決後意思決定の執行にあたって、長久手市の協議または承諾が必要である等という規定はない。

(エ)③構成員の変更にもかかわらず、団体そのものが存続すること

- i 構成員は会員であるところ、会則には入会資格の要件がなく、入会申込書と同時に会費を支払って会員となる。
- ii 退会は、会員の届け出または2会計年度会費未納による資格喪失による。
- iii 構成員（会員）になるにあたり、長久手市の関与に関する規定はない。

(オ)④その組織において代表の方法、総会の運営、財産の管理その他団体としての主要な点が確定していること

- i 代表の方法について、会長が協会を代表し、副会長は、会長に事故あるときにその職務を代行するものとされている。
- ii 総会の運営は、会長が総会を招集し、議長を務めるほか、可否同数のときは、会長が決するものと定められている。
- iii 財産の管理は、事務局長が処理し、監事が監査するものとされている。

- iv 協会の予算における補助金は令和3年度予算で約78%である。

イ 長久手市と国際交流協会が一体であることに関するその他の事情

- (ア)次に、協会が権利能力なき社団として独立した存在であったとしても、文書の取り扱い等の点で、長久手市と協会を混同していた可能性もありうるから、この点について協会から資料の提供を受け、また、協会及び実施機関の担当者から説明を受けて調査したところ、以下(イ)から(キ)のとおりであった。

(イ) 文書の体裁

本件文書は、協会の起案様式を使用して作成されており、決裁欄も、協会事務局を前提としており、くらし文化部たつせがある課及びその職制についての記載はなかった。

(ロ) 文書の扱い

協会の文書は、長久手市のファイル基準表（長久手市文書取扱規定第34条）には掲載されていない。また、協会の保有する個人情報に含まれる文書（会員名簿等）は、長久手市の個人情報ファイル簿（長久手市個人情報保護条例第2条第5号）に掲載されていない。

(ハ) 文書の保管

令和3年3月以前は、くらし文化部たつせがある課職員で兼職承認を受けた事務局員が、協会の文書を専用キャビネットに入れて施錠して保管していた。令和3年4月以降は、協会専任の事務局員が、文書を専用キャビネットに入れて施錠して保管している。

(ニ) 事務局職員の兼任

令和3年3月31日までは、たつせがある課職員が、長久手市より兼職承認を受け、協会の事務局を兼任しており、本件文書も、同職員が起案または決裁している。たつせがある課の職員が協会事務局員として職務に従事する際の、職務専念義務免除の承認は口頭で行われており、上限時間含め職務専念義務免除に関する厳密なルールはなかった。

(ホ) 事務所の扱い

令和3年3月31日までは、たつせがある課職員が協会の事務局を兼職しており、床面積の区分ができないことから、長久手市は、協会の事務所について、目的外使用許可をしていなかった。令和3年4月1からは、長久手市は、協会に行政財産目的外使用許可を行い、併せて使用料を免除している。

ウ 実施機関における文書の取得の有無

最後に、実施機関が協会から本件文書を取得している可能性も検討する必要があることから、この点について調査したところ、長久手市においては、補助金交付団体に対し、補助金等交付規則第11条等に基づき、補助事業の実績に関する文書の提出は求めているが、職員採用等に関する文書の提出を求めることはしておらず、また、本人の同意なき個人情報の取得は、長久手市個人情報保護条例において原則として禁止されているため、求めることもできないとのことであった。

(4) 審査会の判断

ア 上記(3)アによれば、協会は、個人会員と法人／団体会員とが組織したものであって、長久手市が会員となっていないこと、規約に基づいて代表の方法を定め、意思決定機関を置き、多数決による意思決定の方法が定められていること、活動目的を達するため長久手市とは独立した資産を有し、その名をもって会計管理をしていたこと、そして、人的及び物的組織として活動してきた実態があること等の諸事情に照らすと、協会は、権利能力なき社団の要件を満たしており、長久手市とは独立した別の組織であると認められる。

イ また、上記(3)イによれば、起案様式等の点で長久手市の文書との混同がないこと、ファイル基準表等の記載や保管場所の点でも、長久手市と協会の文書は区別されて管理されていたこと、たつせがある課の職員が協会事務局員として職務に従事する際にはその都度口頭にて職務専念義務免除を受けて職務を区分しており、令和3年4月1日からは事務所の扱いも区分されていること等が認められ、文書の取り扱い等の点において、協会と長久手市が混同していたとは認められない。

ウ さらに、上記(3)ウによれば、長久手市が本件文書を取得する理由がなく、かつ、法令上取得することもできないとのことであるから、長久手市が協会から本件文書を取得・保有しているとは認められない。

エ 加えて、審査請求人が2(1)イ(ウ)で主張する、「公開を求めているのは、『組織の文書』についてではなく、その『運用や活動についての情報』、『長久手市職員が兼務して行った事務局長候補者の面接あるいは司会進行に関わった職員自身についての、長久手市職員としての所属部署、職位、及び協会事務局での職位についての情報』であるから、たつせがある課あるいはその上部部門であるくらし文化部の担当者あるいは管理職にとって自明あるいは既知のものであり、長久手市役所の職制として報告できるはずである」との主張については、長久手市情報公開条例における公開の対象が「情報」ではなく「公文書」であり、審査会が受けた諮問の対象も公文書非公開決定にかかるものであるため、審査会においてこの点を審査することができない。

また、「これらの情報を公にすることは、長久手行政の公平・公正さをアピールできるものであり、逆に情報公開しないことは、公平・公正さを疑わせ、不正の隠ぺいと取られかねない。」との主張についても、本件文書の公文書該当性を示す事情ではないことから、審査会において審査することができない。

オ 以上のことから、本件文書につき、これを作成・取得していないとし

て非公開とした決定について、諮問実施機関において本件文書を保有しているとは認められないから、同機関の決定は妥当であると判断した。

カ なお、付言すると、令和３年３月以前は、協会の事務局長及び事務局員について、実施機関におけるくらし文化部たつせがある課の職員が兼職により担っており、事務所もたつせがある課内に置いていたことから、協会関係者及び長久手市職員以外の者にとっては、実施機関と協会の区別がつきにくい状況にあったことは確かである。実施機関以外の団体が住民等から文書の提出等を受けるにあたっては、実施機関が提出を受けたものと誤解を受けることのないよう、実施機関としても、より一層丁寧な対応が求められるものと考ええる。

5 答申に関与した委員の氏名

岩崎友就委員、土方義信委員、神下美輝子委員、戸田正彦委員、水谷泰子委員

(別紙)

- ・ 令和３年度国際交流協会事務局長として採用決定された候補者の選考評価判定内容及び該当候補者の小論文及び選考申込書中、「事務局長を志した理由」並びに「協会事業実績」などの項目（氏名、住所、年齢、卒業学校名などの個人情報を除く）
- ・ 書類審査及び面接審査対象の応募者人数
- ・ 不採用となった[REDACTED]の選考評価判定内容（特に不採用となった理由）