

令6福情答申第4号

令和6年8月7日

福岡市教育委員会

教育長 石橋 正信 様

(教育委員会総合図書館図書サービス課)

福岡市情報公開審査会

会長 作間 功

(総務企画局行政部情報公開室)

公文書公開請求に係る非公開決定処分に対する審査請求について (答申)

福岡市情報公開条例(平成14年福岡市条例第3号)第20条第1項の規定に基づき、令和4年5月2日付け教図図第124号により諮問を受けました下記の審査請求について、別紙のとおり答申いたします。

記

「福岡市総合図書館の総館長(2020年度～2021年度の特定総館長)の年間の勤務表、勤務時間の分かる文書、同特定総館長の助言回数、該当事項、助言内容、それに伴う実績が分かる文書」に係る非公開決定の件

答 申

第1 審査会の結論

「福岡市総合図書館の総館長（2020年度～2021年度の特定総館長）の年間の勤務表、勤務時間の分かる文書（以下、あわせて「本件対象文書①」という。）、同特定総館長の助言回数、該当事項、助言内容、それに伴う実績が分かる文書（以下「本件対象文書②」という。）」について、福岡市教育委員会（以下「実施機関」という。）が行った非公開決定（以下「本件決定」という。）は、本件対象文書②については妥当であるが、本件対象文書①については、福岡市総合図書館の管理に係る基本協定書（以下「本件基本協定書」という。）に基づき、実施機関は指定管理者に対し福岡市総合図書館における鍵の授受簿（以下「鍵授受簿」という。）の提出を求め、本件対象文書①に該当するかを検討したうえ、改めて福岡市情報公開条例（平成14年福岡市条例第3号。以下「条例」という。）第11条の規定による決定等を行うことが妥当である。

第2 審査請求の趣旨及び経過

1 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、令和4年3月23日付けで実施機関が審査請求人に対して行った本件決定を取り消し、新たに公文書の公開を決定するよう求めるものである。

2 審査請求の経過

- (1) 令和4年3月16日、審査請求人は、実施機関に対し、条例第5条の規定により、本件対象文書について公開請求を行った（以下「本件公開請求」という。）。
- (2) 令和4年3月23日、実施機関は、条例第11条第2項の規定により本件決定を行い、その旨を審査請求人に通知した。
- (3) 令和4年4月1日、審査請求人は、本件決定に不服があるとして、実施機関に対して本件審査請求を行った。

第3 審査請求人及び実施機関の主張等の要旨

1 審査請求人の主張

審査請求人は、審査請求書、反論意見書及び口頭意見陳述において、概ね次のように主張している。

(1) 審査請求書における主張

対象文書を作成していないので、「公開請求に係る公文書を保有していない」とのことであるが、総館長自身へ聞き取りをしたか否かも不明である。

また、総館長の業務内容及び従事の日安を規定した教育委員会総務部職員課にも確認せず、図書館側の担当課だけで「作成していない」と主張するのは、調査検討不足で合理性に欠ける後ろ向きな回答であり、再考を求める。

福岡市総合図書館総館長の職務内容は、「福岡市総合図書館総館長の職務について」（令和2年4月1日教育委員会総務部職員課作成文書）により、「総合図書館の運営等について、高度な知識経験又は識見に基づき、助言を行う」と規定されている。

また、従事の日安については「総合図書館総館長は非常勤の特別職ですので、勤務時間・勤務日等に明確な定めはありませんが、総合図書館の事務事業の運営事業に応じ、1週間につき3日程度従事することを目安としています」とある。

今回の決定は、本人（総館長）や職員課にも確認せずに、公開、非公開の決定がなされたものであり、本件の決定処分は不当である。

(2) 反論意見書における主張

ア 実施機関は、「総館長の職は、勤務時間の定めのない特別職非常勤職員であるため、年間の勤務表及び勤務時間の分かる文書は不存在である」と弁明している。

しかし、「福岡市総合図書館総館長の職務について」（令和2年4月1日教育委員会総務部職員課作成文書）によれば、週3日程度と定めている。

イ 実施機関は、「総館長は、幅広い知識経験等を基に館の運営について助言を行っている」「総館長の助言は、打ち合わせや協議等のさまざまな場面で適宜発せられるものであり、内容を記した公文書は不存在である」と弁明し

ている。

しかし、月額報酬58万円に見合う助言は重たいものである。打ち合わせ時の発言録や記録は作成しないのか。

なお、打ち合わせや協議等の議事録・記録に総館長の発言が記されていないなら、少なくとも総館長が出席参加した、打ち合わせや協議の日時、参加者名、議題等が書かれた公文書を明らかにして欲しい。

ウ 実施機関は、「情報公開制度は、組織的に用いるものとして現に保有している公文書を公開対象とするものであり、本人（総館長）や職員課に聞き取りなど確認して、新たな公文書を作成し、公開するものではないこと」と弁明している。

全く同感である。しかし、聞き取りなど確認をしないと、既存文書の保有の有無が不明の場合がある。新たに公文書を作成せよ、と主張はしていない。

エ 実施機関は、「総館長または職員課は、業務として総館長に関する当該公文書を作成することはないため、事務担当課が総館長または職員課に確認する必要がないこと」と弁明している。

総館長の任命や職務等の内容について職員課が作成した文書はある。総館長に関する公文書を作成することはないと言い切るのはいかかなものか。

また、総館長は図書館運営審議会等の公的な委員会に出席し、館を代表して挨拶している。挨拶文は公文書そのものではないか。公文書がないなら、ICレコーダーに録音された音声データを明らかにして欲しい。

オ 以下、付言に記載してもらおうべく提言する。

(ア) 福岡市総合図書館条例や同施行規則に定義されていない総館長なるものが、総合図書館の総館長室を占拠するのは違法行為である。

総館長は総合図書館に在席している必要はないのではないか。

(イ) 図書館側は、総館長を押し付けられただけで、非専門家の助言などは全く期待していない。

(ウ) 総館長の職務内容は「総合図書館の運営等について、高度な知識経験又は識見に基づき、助言を行う」とされ、従事の目安については「総合図書館の事務事業の運営事業に応じ、1週間につき3日程度従事することを目

安としている」とされている。

会計検査院や市庁内の監査において、月額報酬58万円に相当する助言の内容や勤務実態を証する勤務表を要求されても「無い」と主張するのか。

(エ) 審査請求人と代理人が総館長の職務等についてそれぞれ行った公開請求に対して、一方は公開、もう一方は非公開がなされたが、その違いは何か。

(3) 口頭意見陳述における主張

ア 審査請求人の主張

総館長となる方には、図書館のもつ機能や、そこで働いている方のことを学んだうえで就任していただきたい。

図書館は、毎日多くの方が訪れ、無料で本が借りられる場である。図書館のことがわかっていない方に総館長にはなってほしくない。

イ 代理人の主張

反論意見書において付言に記して欲しいことを述べているが、この内容を答申の際には反映して欲しいと思っている。

教育委員会は「特別職は勤務表の作成は必要ない」と考えているようである。確かに、例えば、市議会議員や首長などは勤務表がなくてもあまり問題視されず、この審査会の委員なども、審査会の記録等で業務執行状況がわかるので勤務表は必要ないであろう。

しかし、総館長は特別職であるが、勤務時間は「週3日、3日で24時間」と決められており、この時間が月額報酬58万円の根拠となっている。このことについては、市長も承認しているところである。

図書館は正規職員だけが運営しているのではなく、多数の会計年度任用職員や委託社員が勤務しているところであり、そういった者から総館長の勤務状況について内務告発があったとしても、これに耐えられるだけの資料証拠として、勤務表や助言内容の文書を保存しておく必要があるのではないかとと思う。

また、総館長が任期の月途中で死亡した場合、本来であれば日割り計算で報酬を支払うべきなのに、勤務表がないために、勤務の状況がわからず1月

分の報酬が支払われている。これも問題である。

最後に、総館長職については、「図書館条例施行規則」に明記すべきであるし、議会にも諮るべきである。

2 実施機関の主張

実施機関は、弁明意見書及び当審査会における口頭意見陳述において、概ね次のように主張している。

(1) 弁明の趣旨及び理由

本件決定は、請求に係る対象文書が存在しないことを事務担当課で確認のうえ、以下の理由により、条例及び公文書公開に関する処分庁の規定に基づき、「非公開」を決定、通知したものであり、正当かつ妥当なものである。

ア 福岡市総合図書館の総館長（2020年度～2021年度の特定総館長）に係る年間の勤務表及び勤務時間の分かる文書について

総館長の職は、勤務時間の定めのない特別職非常勤職員であるため、年間の勤務表及び勤務時間の分かる文書は不存在である。

イ 同期間における同特定総館長の助言回数、該当事項、助言内容及びそれに伴う実績が分かる文書について

総館長は、幅広い知識経験等を基に館の運営について助言を行っている。

総館長の助言は、打ち合わせや協議等のさまざまな場面で適宜発せられるものであり、内容を記した公文書は不存在である。

なお、請求人が訴える「今回の決定は当該本人（総館長）や職員課にも確認せずに、公開、非公開の決定がなされたものであり、本件の決定処分は不当である」については、情報公開制度は、組織的に用いるものとして現に保有している公文書を公開対象とするものであり、本人（総館長）や職員課に聞き取りなど確認して新たに公文書を作成し、公開するものではないこと、また、総館長または職員課は、業務として総館長に関する当該公文書を作成することはないため、事務担当課が総館長または職員課に確認する必要がないことの2点から、公文書公開に関する処分庁の規程に基づき、処分決定の決裁は適正に行われており、不当性は認められない。

第4 審査会の判断

上記の審査請求人及び実施機関の主張に対して、当審査会は次のとおり判断する。

1 本件対象文書①に係る本件決定の妥当性について

審査請求人は、本件公開請求において、「福岡市総合図書館（以下「本件施設」という。）の総館長（2020年度～2021年度の特定総館長）の年間の勤務表、勤務時間の分かる文書」（本件対象文書①）の公開を求めている。

これに対し、実施機関は、総館長の職は、勤務時間の定めのない特別職非常勤職員であるから、これを管理する文書は作成しておらず、したがって、本件対象文書①は不存在であるとして本件決定を行っていることが認められる。

そこで、当審査会としては、以下、本件対象文書①に係る本件決定の妥当性について検討する。

(1) 本件対象文書①について

当審査会は、本件対象文書①に係る本件決定の妥当性について審議するにあたり、審査請求人に対し、本件公開請求において審査請求人が求める本件対象文書①の範囲について確認したところ、文書の形式は問わないものの、勤務表のような特定総館長が具体的にいつ勤務したかという勤務の実績を示す文書を求めているとのことであった。

(2) 本件対象文書①に係る本件決定の妥当性の判断について

ア 福岡市職員の出勤状況の管理に関する法令等の定めについて

地方公務員法(昭和25年法律第261号)第24条第5項において、職員の給与、勤務時間その他の勤務条件は条例で定めるとされていることから、福岡市では、福岡市職員の出勤状況その他の勤務条件に関する条例(昭和26年福岡市条例第55号。以下「勤務条件条例」という。)を定めるとともに、その運用について、休暇、欠勤、出勤簿等の取扱いに関する規程(昭和28年福岡市達甲第10号。以下「休暇規程」という。)を定めている。

その上で、休暇規程第16条においては、庶務管理システム又は出勤簿への署名や押印により、職員の出勤状況の管理を行うこととされているところ、教育委員会の任命に係る職員については、福岡市教育委員会職員の休暇、欠勤、出勤簿等の取扱いに関する規程(昭和29年教育委員会訓令第3号)第2条

第1項において休暇規程を準用することとされている。

他方、当審査会において実施機関に確認したところによれば、総館長は、地方公務員法第3条第3項第3号に規定する非常勤の特別職に属する地方公務員であり、同法第4条第2項により、法律に特別の定めがある場合を除いて、同法の規定は適用しないとされていることから、勤務条件条例及び休暇規程も適用されないとのことであった。

さらに、当審査会において確認したところ、総館長の出勤状況の管理に関する法令等の定めはないことが認められる。

イ 本件対象文書①の存否について

(ア) 実施機関が保有する公文書について

㊦ 当審査会は、審査請求人が求める上記(1)の文書の範囲を前提とし、実施機関に対し、対象となる文書について確認を行ったところ、総館長は、勤務について定めのない特別職に属する地方公務員であるから、これを管理するための文書は作成しておらず、特定総館長の勤務の実態は、担当課職員が対面において日常的に確認しているとのことであった。

また、総館長が出席する予定の行事が書き込まれた本件施設の行事予定表（以下「本件予定表」という。）は作成しているものの、あくまでも予定として記載したものであり、勤務の実績を示すものではないとのことであった。

㊧ 上記アのとおり、特別職に属する地方公務員である総館長の出勤状況の管理に関する法令等の規定はなく、したがって、これを管理するための公文書の作成が義務付けられているものではない。

また、当審査会において見分したところ、本件予定表は、月ごとの本件施設全体の行事予定や当該行事の出席予定者等の情報が記載されたものであるが、必ずしも実績と一致するものでもないことから、本件予定表が特定総館長の勤務の実績を示すものとは認められない。

㊨ したがって、実施機関が保有する公文書においては、審査請求人の求める上記(1)の文書の範囲を前提とすると、本件対象文書①を保有していないという実施機関の主張に不自然、不合理な点は認められず、また、

実施機関が本件対象文書①を保有していることをうかがわせる特段の事情も認められないことから、当該文書は、存在しないものと認められる。

(イ) 指定管理者が保有する文書について

㊦ 当審査会が口頭意見陳述において実施機関に確認したところ、実施機関が保有する公文書ではないものの、総館長の勤務実績を示す可能性のある文書として、本件施設の管理を行う指定管理者が作成している鍵授受簿があり、鍵授受簿には、総館長の執務室を含めた本件施設内の各室の鍵の受け渡しの時間及びこれを行った者の氏名等の記載があるとのことであった。

㊧ 本件施設の指定管理者は条例上の実施機関ではないが、本件施設の管理について福岡市と指定管理者との間で締結された本件基本協定書第23条によれば、指定管理者は、管理運営業務の執行に当たり作成し、又は取得した文書を適正に管理し、及び保存しなければならない（第1項）、当該文書の範囲、保存年限を別途定めよう（第2項）、当該文書について、条例に基づく公開請求があった場合で、福岡市がこれを保有していないときは、指定管理者に対し、当該文書を提出するように求めることができ（第3項）、指定管理者は、法令に特に定める場合を除き、この求めを拒むことができない（第4項）と規定されている。

㊨ 本来、情報公開制度においては、実施機関が公開決定時点で作成し、又は取得した文書等で、保有しているものが公開請求の対象文書となるものであって、上記時点で保有していないものを対象とすることは認められていないと解される。

そうすると、本件基本協定書における上記情報公開に係る定めについては、指定管理者が保有する文書を当然に公開請求の対象とすることを意味するものではないが、本件基本協定書に基づき提出を求めることができるものに限っては、公開請求の対象とすることができることを趣旨とするものと解するのが相当である。

㊩ 一方で、実施機関によれば、本件施設においては、本件基本協定書で

定める指定管理者が管理し、及び保存すべき文書の範囲等を明示していないことから、次に、当審査会としては、施設の性格や業務内容に加え、鍵授受簿の記載内容を個別に確認したうえで、当該文書が、指定管理者が管理し、及び保存すべき文書と合理的に判断できるものであるかについて検討を行うこととする。

㊤ 本件基本協定書第5条に基づき、業務内容の細目を定めた福岡市総合図書館の管理に係る実施協定書の仕様書等では、施設の管理運営に関する具体的な業務の内容として「警備業務」が、警備業務の要領として「事務室等各室の鍵の交付と収受」がそれぞれ定められている。

そこで、当審査会において実施機関を通じて指定管理者から鍵授受簿の一部の提示を受けたところ、当該文書には、総館長の執務室を含めた本件施設内の各室について、各室を利用する職員等の氏名と鍵を授受した時刻及び返却した時刻が記載されていることが認められた。よって、鍵授受簿は、本件基本協定書において指定管理者が管理し、及び保存すべき文書であると判断することができる。

㊦ そうであれば、鍵授受簿は総館長の勤務実績を示す可能性のある文書として、公開請求の対象となる可能性のある文書というべきである。

ウ 小括

以上のことから、実施機関が鍵授受簿について対象文書に含まれるか検討することなく、本件対象文書①の不存在を理由に非公開とした本件決定は妥当ではなく、本件基本協定書に基づき鍵授受簿の提出を求め、本件対象文書①に該当するかを検討したうえで、改めて条例第11条の規定による決定等を行うことが妥当である。

2 本件対象文書②に係る本件決定の妥当性について

審査請求人は、本件公開請求において、「2020年度～2021年度の特定総館長の助言回数、該当事項、助言内容及びそれに伴う実績が分かる文書」（本件対象文書②）の公開を求めている。

これに対し、実施機関は、総館長の助言の回数や内容等が分かる公文書は作成しておらず、したがって、本件対象文書②は不存在であるとして本件決定を行っ

ていることが認められる。

そこで、当審査会としては、以下、本件対象文書②に係る本件決定の妥当性について検討する。

(1) 本件対象文書②について

当審査会は、本件対象文書②に係る本件決定の妥当性について審議するにあたり、審査請求人に対し、本件公開請求において審査請求人が求める本件対象文書②の範囲について確認したところ、総館長が出席した会議の議事録については、公開されているものもあり確認しているが、そこには会議への出席や挨拶を行ったことのみしか記載されていないため、本件対象文書②には含まれず、議事録以外の公文書で、総館長が行った具体的な助言の回数や内容等を記録したものを求めているとのことであった。

(2) 本件対象文書②に係る本件決定の妥当性の判断について

ア 総館長の職務内容について

当審査会において実施機関に確認したところによれば、総館長は、福岡市総合図書館の運営等について、高度な知識経験又は識見に基づき、助言等を行うことを職務とされているとのことであった（令和4年8月4日付け反論意見書添付の参考資料3「福岡市総合図書館総館長の職務等について」参照）。

イ 本件対象文書②の存否について

(ア) 当審査会は、審査請求人が求める上記(1)の文書の範囲を前提とし、実施機関に対し、対象となる文書について確認を行ったところ、総館長の助言は、打ち合わせや協議等のさまざまな場面で適宜発せられるものであり、その内容や回数等を記録したような公文書は作成しておらず、また、総館長が出席する会議について、議事録は作成しているものの、当該議事録には具体的な助言の内容は記載されていないとのことであった。

(イ) 当審査会において見分したところ、当該議事録には、総館長が出席していることや挨拶を行ったことの記載はあるものの、総館長の具体的な助言の内容を示す記載は認められなかった。

(ウ) したがって、審査請求人の求める上記(1)の文書の範囲を前提とすると、本件対象文書②を保有していないという実施機関の主張に不自然、不合理

な点は認められず、また、実施機関が本件対象文書②を保有していることをうかがわせる特段の事情も認められないことから、当該文書は、存在しないものと認められる。

ウ 小括

以上のことから、実施機関が本件対象文書②の不存在を理由に非公開とした本件決定は、妥当である。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人のその他の主張は、当審査会の判断を左右するものではない。

以上により、本件決定について、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第5 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
令和4年5月2日	実施機関からの諮問
令和4年7月1日	実施機関の弁明意見書を収受
令和4年8月3日	審査請求人の反論意見書を収受
令和5年12月19日（第2部会）	審議
令和6年1月24日（第2部会）	実施機関の口頭意見陳述・審議
令和6年2月28日（第2部会）	審査請求人の口頭意見陳述・審議
令和6年3月13日（第2部会）	審議
令和6年4月24日（第2部会）	審議
令和6年5月27日（第2部会）	審議
令和6年6月17日（第2部会）	審議

第6 答申に関与した委員

作間功、石森久広、北坂尚洋、山下亜紀子