

岡情審査第152号

平成18年12月28日

岡山市長 高谷茂男様

岡山市情報公開及び個人情報保護審査会

会長 山口和秀

岡山市情報公開条例第16条の規定に基づく諮問について（答申）

平成18年1月26日付け岡総第1549-1号による下記の諮問について次のとおり答申します。

記

助役及び総務局長に係る事務引継書（以下「本件公文書」という。）の開示請求に対して一部開示とした決定に対する異議申立て（以下「本件異議申立て」という。）についての諮問

第 1 . 審査会の結論

本件公文書に関して、岡山市長（以下「実施機関」という。）が行った一部開示決定は妥当であるから、本件異議申立ては棄却されるべきである。

第 2 . 異議申立て及び諮問の経緯

- 1 本件異議申立人（以下「申立人」という。）は、平成 17 年 12 月 26 日、実施機関に対し、岡山市情報公開条例（平成 12 年市条例第 33 号。以下「条例」という。）第 3 条第 1 項の規定に基づいて、本件公文書の開示請求を行った。
- 2 それに対して、実施機関は、平成 18 年 1 月 6 日付けで、本件公文書のうち前助役退職時に係るものについては、口頭による事務引継のため、文書を作成しておらず、文書不存在を理由として一部開示の決定を行った。
- 3 上記決定を受けた申立人は、実施機関に対し、同年 1 月 23 日付けで、本件公文書のうち前助役退職時に係るものの非開示処分は、違法不当であるとして、本件処分の取消しを求めることを内容とする、本件異議申立てを行った。
- 4 それに対して、実施機関は、同年 1 月 26 日、本件異議申立ての取扱いについて、条例第 16 条の規定に基づき、当審査会に本件諮問を行った。

第 3 . 申立人及び実施機関の主張の要旨

申立人及び実施機関の主張の要旨は、次のとおりである。

1 申立人の主張要旨

(1) 助役の仕事引継書作成に係る法的義務違反について

- ア 地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 166 条第 2 項は、普通地方公共団体の長の仕事引継について定めた法第 159 条を準用しており、これを受けて、地方自治法施行令（昭和 22 年政令第 16 号。以下「令」という。）は、その第 12

7条で「副知事又は助役の更迭があった場合において、普通地方公共団体の長からその者に委任された事務があるときは、その事務の引継については、第124条の規定を準用する。」と規定している。これは、助役の事務引継の義務を前提にした上で、事務引継期間について、令第122条の2で20日以内とされている市長に対して、10日以内とするという趣旨である。

また、助役の事務引継に関し、「必要な事項は、…市町村に係る事務引継にあつては都道府県知事がこれを定める。」と規定する令第132条に基づく「市町村長等の事務引継に関する規則」(昭和22年岡山県規則第14号。以下「県規則」という。)は、助役等の事務引継に関し、「法令に特別の定めがあるものの外、この規則の定めるところによる。」(第1条)とし、「事務の引継ぎをする者は、事務引継書(別記様式)を調製し、引継ぎをする者及び引継ぎを受ける者がこれに連署し、押印しなければならない。」(第2条)と規定している。本件での助役の口頭による事務引継は、これらの法令、規則に違反するものである。

イ 岡山市職員服務規程(昭和37年1月29日庁達第2号。以下「服務規程」という。)第15条は、「職員は、勤務替え若しくは休職を命ぜられ、又は退職するときは、速やかに担任事務の処理経過について事務引継書を作成し、後任者又は所属長の指定した職員に引き継がなければならない。ただし、軽易な事項については、口頭で引き継ぐことができる。」と規定し、軽易な事項については口頭による引継ぎが認められているが、その他の主要事項については、事務引継書を作成して引き継がなければならないと定めている。助役が口頭で事務引継を行い、事務引継書を作成していないのは、服務規程違反である。

ウ 岡山市文書取扱規程(平成15年3月31日市訓令甲第21号。以下「文書取扱規程」という。)第3条は、「事案を処理する場合は、原則として文書を作成しなければならない。」と文書作成義務

を定めており、これにも違反している。

エ 条例第35条は、「実施機関は、この条例の適正かつ円滑な運用に資するため、必要な公文書を作成するとともに、公文書を適正に管理するものとする。」と規定しており、この趣旨にも反する。

オ 条例は、第1条で「市民の知る権利を保障するとともに、本市の行う諸活動を市民に説明する責務を全うし」と市の説明責任を定めている。そして、第33条（情報作成提供）、第36条（開示請求しようとするものに対する情報の提供等）を置くことで、「市民の市政への積極的な参加による市政の民主的発展に寄与する」という条例の目的の実現のための市の説明責任をより具体的なものとしている。助役が口頭による事務引継を行うことで、事務引継書を作成しないというのは、条例第1条の説明責任にも違反するものである。

(2) 理由付記の不備について

実施機関は、「口頭による事務引継のため、文書を作成しておらず」文書不存在と述べているが、口頭による引継ぎの合規性、妥当性についてまったく触れていない。これは、条例第10条第1項に定める「当該理由は、当該通知の内容から一般人が容易に理解し得るもの」とはいえず違法である。

2 実施機関の主張要旨

(1) 助役の事務引継書作成に係る法的義務について

ア 開示、非開示とは別の問題であるが、助役の事務引継に関して論及すると、助役の事務引継に関する法令による定めとしては、法第166条第2項において準用する法第159条の規定を受けて定められている令第122条の2から第132条までがある。それらの規定によれば、所定の書類による事務引継は、助役については「更迭があった場合において、普通地方公共団体の長からその者に委任された事務があるとき」に行うこととされている（令第127条）。これは、助役が、長及び収入役と異なり、法律上「長の補佐」をその役割としており（法第167条）、固有の事務権限を有していな

いことによる。岡山市においては、市長から助役への事務の委任は行われていないので、これには該当しない。

また、令第132条によれば「令第122条の2から前条までに規定するものを除くほか、…長、…助役、…収入役…の事務引継に関し必要な事項は、…市町村に係る事務引継にあつては都道府県知事がこれを定める。」こととされている。この規定を受けて、県規則が定められているが、県規則は、あくまでも上述した法及び令の規定による事務引継を行う場合における手続的・細則的な事項を定めているものであって、県規則により新たに事務引継についての法的義務が生ずるものではない。なぜなら、知事は、「法令に違反しない限りにおいて、その権限に属する事務に関し」てのみ規則を制定できる（法第15条）ものであり、法第149条に定められた普通地方公共団体の長の権限の中には、市町村等他の地方公共団体の文書管理等の内部事務に関することは含まれていないからである。したがって、本件における助役の口頭による事務引継は法令、規則に違反するものではない。

イ 服務規程は、一般職の職員の服務に関し必要な事項を定めたものであり、特別職である助役には適用されない。このことは、助役には関係のない勤務時間や服務の宣誓についての規定があることから明らかである。したがって、助役が口頭による事務引継を行っても、服務規程に違反するとはいえない。

また、服務規程等一般に訓令と呼ばれるものは、地方自治体の長が、法第154条の規定に基づき、その補助機関である職員に対して、内部的な事務運営について指揮監督するために発する命令である。このように、訓令の効力は、内部、即ち職員に対して及ぶだけであり、一般市民等外部に対して法規範を設定するものではなく、仮に訓令に反して行った行政行為も、それだけの理由で、外部との関係において直ちに違法、無効なものとなるわけではない。

ウ ちなみに、実際には、助役についてもさまざまな懸案事項があり、

それらについては、各担当部署が何日もかけて説明を行っており、今までも不都合は起きていない。

(2) 理由付記について

一部開示決定の理由については、当該決定通知書において、一部開示決定の理由を「文書不存在」であるとし、不存在となった理由として文書を作成していない旨を示し、さらに作成していない理由についても「口頭による事務引継のため」と明記しており、当該通知の内容から一般人が容易に理解し得るものである。したがって、理由付記が違法であるとはいえない。

第4．審査会の判断

実施機関と申立人との間における本件の争点をめぐる諸問題に関し、当審査会は、以下のとおり判断する。

1 本件公文書について

(1) 本件公文書は、前助役退職時に係る事務引継書及び前総務局長退職時に係る事務引継書であり、申立人が問題としているのは、そのうちの前助役退職時に係るものである。

(2) この前助役退職時に係る事務引継書について、これが存在しないことについては、実施機関と申立人との間に争いはないことが認められる。

2 助役の事務引継書作成に係る法的義務違反の主張について

当審査会は、実施機関の諮問に応じて、異議申立ての対象である実施機関の非開示決定処分、一部開示決定処分の妥当性について調査審議することを本来の職務とし、実施機関の職員の文書作成義務の有無を直接の審査の対象とするものではないが、本件においては、申立人が具体的な法令を示してそれらに違背することを主張し、実施機関もそれに対して反論しており、中心的な争点になっていることから、当審査会もこれを取り上げることにする。

(1) 申立人は、法第166条第2項に基づく令第127条及び令第13

2 条を受けての県規則等を根拠にして、本件における助役の口頭による事務引継は、法令、規則等に定められた法的義務に違反し違法なものであると主張しているが、この点に関する実施機関の詳細な反論(説明)からも明らかなように、助役の事務引継書の作成が、申立人が挙げる法令や規則によって義務付けられたものということとはできない。したがって、本件における助役の口頭による事務引継が、当該法令、県規則の定める法的義務に違反するとの申立人の主張は根拠がない。

(2) その他、申立人は、服務規程、文書取扱規程、条例第 3 5 条、第 1 条、第 3 0 条、第 3 6 条等を根拠にして、本件における助役の口頭による事務引継の違法性、不当性を縷々主張するが、事務引継の一般的あり方についての政策論としては十分傾聴に値するものの、本件における助役の事務引継書の不作成をもって上記各規程や条例の各条項に違反し、違法あるいは不当であると判断することはできない。

3 理由付記について

申立人は、口頭による引継ぎの「合規性、妥当性」についてまったく触れていないのは、条例第 1 0 条第 1 項に定める「当該理由は、当該通知の内容から一般人が容易に理解し得るもの」とはいえず、違法であると主張している。しかし、実施機関は、決定通知書において、一部開示とする理由を文書不存在とし、その理由を文書を作成していないため、さらに作成していない理由を口頭による事務引継のためと明記している。これは、非開示決定の理由について、当該通知の内容から一般人が容易に理解し得るものというべきであり、「合規性、妥当性」についての説明がないからといって、理由付記が不十分で、違法であるとはいえない。

4 結論

以上の理由により、当審査会は、「第 1 . 審査会の結論」のとおり判断するものである。

第5．審査会の処理経過

当審査会における処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
平成18年 1月26日	諮問書の收受
平成18年 2月15日	実施機関側意見書の收受
平成18年 3月10日	申立人側意見書の收受
平成18年 3月13日	審 議
平成18年 4月17日	審 議
平成18年 5月16日	実施機関側補充意見書の收受
平成18年 5月22日	審 議
平成18年 6月 8日	申立人側補充意見書の收受
平成18年 6月19日	審 議
平成18年 7月24日	実施機関側及び申立人側口頭意見陳述 並びに審議
平成18年 8月21日	審 議
平成18年 9月15日	審 議
平成18年10月16日	審 議
平成18年11月27日	審 議
平成18年12月25日	審 議
平成18年12月28日	答 申