

岡情審査第192号

平成19年2月23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5月1日付け岡総第71-1号及び平成18年9月28日付け岡秘第630-1号による岡山市長（以下「実施機関」という。）からの下記の諮問について次のとおり答申します。

記

- 1 井口助役に引継ぎした前任者に係る事務引継書並びに天野勝昭助役に引継ぎした前任者に係る事務引継書及びそれらに関連し、被引継者が当該引継事項を記録した文書（以下「本件第1の公文書」という。）の開示請求に対して非開示とした決定に対する異議申立て（以下「本件第1の異議申立て」という。）についての諮問（以下「本件第1の諮問」という。）
- 2 井口助役に係る事務引継書（以下「本件第2の公文書」という。）の開示請求に対して非開示とした決定に対する異議申立て（以下「本件第2の異議申立て」という。）についての諮問（以下「本件第2の諮問」という。）

## 第 1 . 審査会の結論

本件第 1 の公文書及び本件第 2 の公文書に関して、実施機関が行った非開示決定はどちらも妥当であるから、本件第 1 の異議申立て及び本件第 2 の異議申立ては、ともに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 本件第 1 の異議申立て及び諮問の経緯

(1) 異議申立人(本件第 2 の異議申立ての異議申立人と同一人。以下「申立人」という。)は、平成 18 年 3 月 3 日、実施機関(総務法制課)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、本件第 1 の公文書の開示請求を行った。

(2) それに対して、実施機関(総務法制課)は、同年 3 月 15 日付けで、本件第 1 の公文書について、事務引継はすべて口頭で行われたため、文書を作成しておらず、文書不存在として非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(総務法制課)に対し、同年 4 月 18 日付けで、本件非開示処分は違法であるとして、本件処分の取消しを求めることを内容とする、本件第 1 の異議申立てを行った。

(4) それに対して、実施機関(総務法制課)は、同年 5 月 1 日、本件第 1 の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、当審査会に本件第 1 の諮問を行った。

### 2 本件第 2 の異議申立て及び諮問の経緯

(1) 申立人は、平成 18 年 7 月 21 日、実施機関(秘書広報室)に対し、条例第 3 条第 1 項の規定に基づいて、本件第 2 の公文書の開示請求を行った。

(2) それに対して、実施機関(秘書広報室)は、同年 8 月 2 日付けで、本件第 2 の公文書について、公文書を作成しておらず、文書不存在として非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(秘書広報室)に対し、同年

- 8月25日付けで、本件非開示処分は違法であるとして、本件処分の取消しを求めることを内容とする、本件第2の異議申立てを行った。
- (4) それに対して、実施機関（秘書広報室）は、同年9月28日、本件第2の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、当審査会に本件第2の諮問を行った。

### 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) 助役の事務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項の規定により、助役については、普通地方公共団体の長の事務引継に関する法第159条の規定が準用されることとされている。具体的な手続は、地方自治法施行令（昭和22年政令第16号。以下「令」という。）第127条等に規定されている。

令第127条には、「助役の変更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。」と規定され、助役に委任された事務があるときは、引継期間が10日以内にされるという制限を受けることになる。

令第132条において、「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。」と規定され、法令の定めるもののほか必要な事項は、市町村に係る事務引継にあつては、県知事が定めるとされている。この委任を受けて、岡山県知事が、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。）を制定している。

県規則は、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。事務引継の目的が、後任者の事務執行を容易にし、前任者と後任者の事務執行において統一と調和を得せしめんとするものであることは明らかである。長から委任された事務がない助役についても、担当事務については、重要な行政事案を担当しており、事務引継書作成の必要性が認められ、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。実施機関の主張では、助役の行った口頭による事務引継の合規性、妥当性が明らかでない。

イ また、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条の文書作成の一般原則に照らしても違法である。

ウ さらに、条例第1条にいう「市民の知る権利を保障し、岡山市の行う諸活動を市民に説明する責務」を全うしておらず、失当である。

エ なお、岡山県、倉敷市、玉野市、笠岡市、井原市に対して、副知事・助役の更迭があった場合の事務引継書作成の有無について調査したところ、いずれも作成しているとのことだった。

(2) 本件第2の公文書についての決定通知における開示できない理由について、「公文書を作成しておらず」というのは、事務引継書の作成が法令等に義務付けられていないから作成しなかったのか、あるいは、法令等による作成義務はあるが恣意的に口頭による事務引継を行ったため作成しなかったのか、当該文書不作成の理由が明らかにされておらず、条例違反である。

## 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 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。）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 条例第1条は、条例の基本理念を明らかにしたものであり、公文書開示に関する個別の処分の違法性が直接導かれるものではない。

エ 岡山県副知事や他の都市の助役に係る引継書については、法的義務としてではなく、慣例として作成されているものと理解している。

オ 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

「公文書を作成しておらず、不存在であるため。」との非開示理由は一般人が容易に理解し得るものとする。

### 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 2件の異議申立てに係る2件の諮問（以下「本件諮問」という。）の取扱いについて

「第2．異議申立て及び諮問の経緯」において述べたように、申立人は、2件の開示請求に関して、それぞれ異議申立てを行っているが、その内容をみると、対象となった文書はいずれも助役の事務引継書に係るもので、その非開示決定に対する異議申立てであり、実施機関はどちらも市長であるという共通点があるため、当審査会は、これら2件の諮問を一括して検討・判断することとする。

## 2 本件公文書について

本件第1の公文書及び本件第2の公文書は、ともに助役に係る事務引継に関する文書であり、これら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。

## 3 助役の仕事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とする。

(1) 申立人は、法第166条第2項に基づく令第127条及び令第132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、市長から委任された事務がないときは、助役の仕事引継書の作成が、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、文書取扱規程、条例第1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、不当性を主張するが、本件における助役の仕事引継書の不作成をもって上記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。

## 4 理由付記について

(1) 申立人は、本件第2の公文書についての決定通知における開示できない理由について、「公文書を作成しておらず」というのは、事務引継書の作成が法令等に義務付けられていないから作成しなかったのか、あるいは、法令等による作成義務はあるが口頭による事務引継を

行ったため作成しなかったのか、当該文書不作成の理由が明らかにされておらず、条例違反であると主張している。

- (2) 実施機関は、非開示決定通知書において、非開示とする理由を文書不存在とし、その理由を公文書を作成していないためと明記しており、その記載によって、存在していたが廃棄したというのではなく、初めから作成していないということは理解できる。したがって、理由付記が不十分で、違法であるとはいえない。

## 5 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 1 8 年 5 月 1 日     | 本件第 1 の異議申立てに係る諮問書の<br>收受      |
| 平成 1 8 年 5 月 2 5 日   | 本件第 1 の異議申立てに係る実施機関<br>側意見書の收受 |
| 平成 1 8 年 6 月 1 6 日   | 本件第 1 の異議申立てに係る申立人側<br>意見書の收受  |
| 平成 1 8 年 6 月 1 9 日   | 本件第 1 の諮問について審議                |
| 平成 1 8 年 7 月 2 4 日   | 本件第 1 の諮問について審議                |
| 平成 1 8 年 8 月 2 1 日   | 本件第 1 の諮問について審議                |
| 平成 1 8 年 9 月 1 5 日   | 本件第 1 の諮問について審議                |
| 平成 1 8 年 9 月 2 8 日   | 本件第 2 の異議申立てに係る諮問書の<br>收受      |
| 平成 1 8 年 1 0 月 1 6 日 | 本件第 1 の諮問について審議                |
| 平成 1 8 年 1 0 月 2 4 日 | 本件第 2 の異議申立てに係る実施機関<br>側意見書の收受 |
| 平成 1 8 年 1 1 月 1 7 日 | 本件第 2 の異議申立てに係る申立人側<br>意見書の收受  |
| 平成 1 8 年 1 1 月 2 7 日 | 審 議                            |
| 平成 1 8 年 1 2 月 2 5 日 | 審 議                            |
| 平成 1 9 年 1 月 2 2 日   | 審 議                            |
| 平成 1 9 年 2 月 2 3 日   | 答 申                            |