

情第105号～108号事件

第1 審査会の結論

情第105号、106号事件については実施機関が行った下記公文書部分開示決定により非開示とした部分中、本件審査請求の対象である下記部分は、開示すべきである。

また、情第107号、108号事件については、公文書不存在決定を取り消し、本件審査請求の対象である下記部分は、開示すべきである。

1 情第105号事件

桑名市プレミアム付き応援食事券について

- 1) 販売価格・プレミアム額・発行部数・業務委託費
- 2) 随意契約先の選定
- 3) 新型コロナウイルス感染症感染拡大予防策
- 4) 精算

それぞれにかかる職員間や桑名商工会議所とのメールのうち、組織としての共用文書の実質を備えた状態にあるもの、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、利用または保存されている状態のもの。及び、メールを印刷した書面

2 情第106号事件

桑名市プレミアム付き応援食事券について

- 5) 新型コロナウイルス感染症拡大による市内事業者への影響について調査・検討した内容
- 6) 飲食関連事業者への影響が最も懸念されたとした根拠

それぞれにかかる職員間や桑名商工会議所とのメールのうち、組織としての共用文書の実質を備えた状態にあるもの、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、利用または保存されている状態のもの。及び、メールを印刷した書面

3 情第107号事件

桑名市プレミアム付き応援食事券について

- 7) 販売可能店舗及び除外店舗について検討した際の、職員間や桑名商工会議所とのメールのうち、組織としての共用文書の実質を備えた状態にあるもの、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、利用または保存されている状態のもの。及び、メールを印刷した書面

4 情第108号事件

桑名市プレミアム付き応援食事券について

- 8) 再販売にかかる検討・意思決定プロセスにおける職員間や桑名商工会議所と

のメールのうち、組織としての共用文書の実質を備えた状態にあるもの、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、利用または保存されている状態のもの。及び、メールを印刷した書面

第2 公文書開示請求から本件審査請求に至るまでの経緯

① 令和2年5月27日 公文書開示請求

【請求した公文書の内容】

プレミアム付き応援食事券に関する一切の資料

② 令和2年6月9日 ①の請求に対する公文書部分開示決定

「開示しない部分」は印影（桑名商工会議所）のみであり、実施機関は請求にかかる全文書を開示した、との見解であった。

③ 令和3年2月16日

請求者は、いずれも桑名市プレミアム付き応援食事券に関して、改めて、下記イ～ニの各文書の開示請求を行った。

イ 【請求した公文書の内容】

- 1) 販売価格・プレミアム額・発行部数・業務委託費
- 2) 随意契約先の選定
- 3) 新型コロナウイルス感染症感染拡大予防策
- 4) 精算

それぞれにかかる検討・意思決定プロセスのすべてがわかる一切の文書。（例えば起案関連文書、職員間や桑名商工会議所とのメールやFAX、会議議事録、職員によるメモ、市議会議員へのレクチャー資料等）

ロ 【請求した公文書の内容】

- 5) 新型コロナウイルス感染拡大による市内事業者への影響について調査・検討した内容
- 6) 飲食関連事業者への影響が最も懸念されたとした根拠
のすべてがわかる一切の文書。（例えば起案関連文書、職員間や桑名商工会議所とのメールやFAX、会議議事録、職員によるメモ、市長・議員等へのレクチャー資料等）

ハ 【請求した公文書の内容】

- 7) 販売可能店舗及び除外店舗についての検討内容・意思決定プロセスのすべてがわかる一切の文書。（例えば起案関連文書、職員間や桑名商工会議所とのメールやFAX、会議議事録、職員によるメモ、市長・議員等へのレクチャー資料等）

ニ 【請求した公文書の内容】

市議会における高橋潔産業振興部長の答弁が、令和2年4月臨時会では、『参

加条件を満たした飲食店に対して上限５０冊の応援食事券セットを配布」であったが、令和２年第２回定例会では、「現在、最も多く食事券を受け取っている店舗で１５０冊が上限であるため、配布冊数が１５０冊に満たない店舗に対し、１５０冊まで配布可能としております。」と変遷していることについて

８) 再販売にかかる検討・意思決定プロセス

９) 予算議決前の答弁で言及のなかった再販売が適法であるとする根拠のすべてがわかる一切の文書。（例えば起案関連文書、職員間や桑名商工会議所とのメールやＦＡＸ、会議議事録、職員によるメモ、市長・議員等へのレクチャー資料、法令等）

④ 令和３年３月１日

i イについて公文書部分開示決定（→情第１０５号事件）

ii ロについて公文書部分開示決定（→情第１０６号事件）

iii ハについて、公文書不存在決定（→情第１０７号事件）

iv ニについて、公文書不存在決定（→情第１０８号事件）

⑤ 令和３年６月２３日

イについて、公文書（追加）部分開示決定（情第１０５号事件）

第３ 本件審査請求

審査請求人は、令和３年５月３１日、実施機関による令和３年３月１日付けのイ、ロに関する公文書部分開示決定、同日付けのハ、ニに対する公文書不存在決定に対し、いずれも審査請求を行った。イの公文書部分開示決定についての審査請求が情第１０５号事件、ロの公文書部分開示決定についての審査請求が情第１０６号事件、ハの公文書不存在決定に対する審査請求が情第１０７号事件、ニの公文書不存在決定に対する審査請求が情第１０８号事件である。

各審査請求の趣旨および理由、実施機関の弁明の要旨は以下の通りである。なお、いずれも、審査請求書、弁明書、意見書の記載事項の外、令和３年８月２０日の審査会における意見表明および実施機関の弁明を含む。

１ 情第１０５号事件

(1) 趣旨及び理由

① 販売価格・プレミアム額・発行部数・業務委託費等、事業の詳細の検討・決定は合議により行われたと報告されているのに、会議の招集、議事運営、議事録等会議に関わる書類が開示されないことは不当である。

② 随意契約先の選定は、プレミアム商品券事業入札時の情報をもとに行った旨の報告があったのに、関連資料が開示されていないことは不当である。

③ 桑名商工会議所に全予算を預けて委託しているにもかかわらず、ＦＡＸ、Ｅ

mail、メモ等が一切開示されないことは不当である。

公文書等の管理に関する法律第4条は、『行政機関の職員は、…中略…当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理にかかる事案が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない。』と規定している。よって、文書はあるはずであり開示されないことは不当である。

(2) 実施機関の弁明の要旨

- ① 桑名市プレミアム付き応援食事券事業は、令和2年3月25日に桑名商工会議所から要望書が出され、同年4月3日の桑名市議会・臨時会によって補正予算の承認を含んで決定されたものであり、極めて短期間に準備をした。事業の詳細の検討・決定のための会議は桑名商工会議所で行ったが、会議の招集、議事運営に関する文書は存在せず、議事録等は、一切作成していない。あらかじめ、予算執行伺書、仕様書の原案を作成し、その原案に桑名商工会議所の意見や、職員間の意見を踏まえて加筆修正して完成させた。
- ② 随意契約先の選定理由は、開示した令和2年4月3日付け理由書記載のとおりである。選定過程の資料は、同日付け指名伺書である。
- ③ 開示された文書を作成するまでに、桑名商工会議所との間でFAXは使用していない。

職員が個人で作成・使用しているメモ、資料は、存在する。また、開示された文書を作成するまでに、職員間や、桑名商工会議所とメール等により、やりとりは行っている。

しかし、桑名市情報公開条例第2条第2号の『公文書』とは、『実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書等であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有するものをいう。』とされており、桑名市情報公開事務マニュアルにおいて、職員が個人的に作成・使用しているメモ、資料などは、公文書にはあたらない。また、個人で作成したメールは公文書にあたらない。本件では、個人で作成したメールやメモ等に基づき、組織的に用いる文書として改めて作成し、保有するということとはしていない。

よって、部分開示した文書（追加分を含む）以外に公文書は存在していない。

2 情第106号事件

(1) 趣旨及び理由

- ① 市長は、令和2年4月臨時会において、桑名市プレミアム付き応援食事券事業は、市内事業者から直接話を聞いたことを根拠としていると説明している。

しかるに、新型コロナウイルス感染拡大による市内事業者への影響について調査・検討した内容がわかる文書が開示されないことは不当である。

- ② 商工課課長補佐は、飲食関係事業者への影響が最も懸念されたとした根拠として、桑名商工会議所のデータを参照したと発言している。しかるに、飲食関連事業者への影響が最も懸念されたとした根拠がわかる文書が開示されないのは不当である。
- ③ 桑名市情報公開条例第1条の趣旨からして、検討内容や意思決定プロセスがわかる文書が開示されないことは不当である。

(2) 実施機関の弁明の要旨

- ① 令和2年3月23日に、市長、商工課課長が桑名商工会議所主催の聞き取り調査に参加して、市内事業者から聞き取りを行ったが、議事録は作成されていない。

新型コロナウイルス感染拡大による市内事業者への影響についての文書は、公開済みの桑名商工会議所会頭作成の『新型コロナウイルスに関する緊急経済対策について（要望）』がすべてである。

- ② 桑名商工会議所のデータは、上記聞き取りの際に聞き取った内容であり、外に資料は存在しない。
- ③ 職員が個人的に作成・使用しているメモ、資料は存在する。職員間のメール、桑名商工会議所とメール等により、やりとりは行っているが、これらが公文書にあたらないことについては、情第105号事件における主張と同じ。

3 情第107号事件

(1) 趣旨及び理由

- ① 令和2年6月18日に、商工課課長補佐から、対象業種、除外業種等の検討・決定は合議により行われたと発言があったが、会議の招集、議事運営、議事録等会議に関わる書類を作成していないとの主張は不合理である。
- ② 桑名市情報公開条例第1条の趣旨からして、検討内容や意思決定プロセスがわかる文書が開示されないことは不当である。

桑名市情報公開事務マニュアルは、『例えば市長部局では、基本的に課長以上の職員と、他の職員とが共用する状態にあるものを想定していますが、これに限定されるものではなく、』と書かれており、弁明書に書かれた条件はただの例示に過ぎない。

(2) 実施機関の弁明の要旨

- ① 会議の招集、議事運営、議事録等会議に関わる書類は、作成していない。
- ② 職員が個人的に作成・使用しているメモ、資料は存在する。職員間のメール、桑名商工会議所とメール等により、やりとりは行っているが、これらが公文書にあたらないことについては、情第105号事件における主張と同じ。

4 情第108号事件

(1) 趣旨及び理由

令和2年6月18日に、商工課課長補佐より、再販売の決定は市長の権限の範囲内であるとの発言があったが、再販売の決定についての法令が不存在との主張は不合理である。また、同課長補佐から、再販売については、令和2年4月臨時会での議決前から決定していた旨の発言があったが、関連資料が不存在との主張は不当である。

(2) 実施機関の弁明の要旨

検討内容や意思決定プロセスがわかる文書について、情第107号事件の主張に同じ。

第4 審査会の判断

1 以下、各審査請求について、判断する。

2 情第105号事件について

(1) 実施機関によれば、桑名市プレミアム付き応援食事券事業は、令和2年3月25日に桑名商工会議所から要望が出され、同年4月2日の桑名市議会の4月臨時会において補正予算が承認され、同月3日に桑名市長から桑名商工会議所に業務委託されたものであり、極めて短い期間に準備をしたものである。

会議は、桑名商工会議所で行われたが、会議の招集、議事運営に関する書類は作成せず、直接職員が出向いて行った。

開示した文書の作成にあたっては、はじめから、予算執行伺書、仕様書の原案を作成の上、職員が直接桑名商工会議所に赴いて会議を行い、用意した原案に桑名商工会議所の意見や、職員間の意見を踏まえて加筆修正して完成させた。議事録は一切作成しておらず、電話は使用したが、FAXは一切使用していなかったとのことである。

また、随意契約先の選定理由は、公開されている桑名市議会の4月臨時会の会議録に記載されているとおりであり、開示文書である理由書以外には、関連資料は存在しないという。

(2) 会議の招集・議事運営文書、議事録について

桑名市プレミアム付き応援食事券事業は、発行総額が3億8500万円に上る事業であり、桑名商工会議所との間で会議が行われたのであれば、会議の招集を行い、議事運営事項を定め、議事録を作成する事が望ましい。

しかしながら、同事業は、極めて短期間に決定・実施されたことは間違いなく、会議の招集や議事運営事項を定めるのを省略し、議事録を作成しなかったことはやむを得ないと言える。

また、令和2年の桑名市議会の4月臨時会の会議録及び開示された理由書によれ

ば、随意契約先は桑名商工会議所とはじめから決まっていた事実が何われ、その是非はともかく、関連資料が存在しないことは首肯できる。

(3) 職員が個人的に作成・使用しているメモ、資料について

実施機関は、上記メモ、資料の存在は認めているが、桑名市情報公開条例第2条第2号の『公文書』とは、『実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書等であつて、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するものをいう。』とされており、職員が個人に作成・使用しているメモ、資料などは、公文書にはあたらないと主張する。

この点について、同条第2号の公文書の定義は実施機関の主張通りであり、職員が個人的に作成・使用しているメモ、資料は、参考資料として統一的に利用されることを想定して、配布されたり、共有されていない限り、公文書とは言えない、という点は是認できる。

(4) メールについて

① 実施機関は、桑名商工会議所との間のメール、並びに職員間のメールによりやりとりを行っていたことを認めているが、これらのメールは、「組織的に用いる文書として改めて作成し、保有するということはしていない」として、桑名市情報公開条例第2条第2号の公文書にはあたらないと主張する。

② しかし、メールは、その性質上、1対1で送受信されたものであっても、送信者及び受信者のそれぞれによって個人用メールボックスに保有されることになり、一方当事者のみが保有するにすぎない個人的なメモと同視することはできない。

同条第2号にいう『公文書』とは、実施機関の職員が組織的に用いるものとして保有している文書のことであり、『組織的に用いるもの』であるかどうかについては、作成または取得に関与した職員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、利用または保存されている状態のものをいうのであって、桑名商工会議所との間のメール、職員間のメールの中には、その送受信、利用及び保存の状況に照らし、業務上必要なものとして、利用または保存されている状態にあるメールが含まれると考えられる。この理は、1対1メールであっても同様である（同旨、平成29年9月22日大阪高裁第13民事部判決）。

③ 本件プレミアム付き応援食事券事業は、極めて短い期間で準備したものであるとのことであり、実施機関と桑名商工会議所とのやりとりが、頻繁にメールで行われたであろうことが推認される。なぜなら、会議の議事録は作成されておらず、実施機関が開示文書の原案を作成し、職員が桑名商工会議所に出向いて、直接文書を直接作成していったとのことであるが、原案作成段階で桑名商工会議所との協議が必要と推認されるところ、進行状況、協議の進展状況を確認しつつ協議を

するためには、メールが合理的であるからである。

そして、桑名商工会議所とのメールが、メールを発信した職員、あるいは桑名商工会議所のメールを受信した職員のみには保有されていたとは考えがたい。組織的対応をするためには、メールの共有は不可欠だからである。

また、桑名商工会議所に出向いた職員は少数であるから、桑名商工会議所との打ち合わせの結果を、実施機関の内部において、上司に報告し、あるいは職員間で共有した上で、上司の承認を受けることが必要であり、報告、承認のためのメールが職員間で共有されたか、あるいはＣＣを付して発信された可能性が高い。

また、桑名商工会議所との間のメール、職員間のメールを共有するために、メールを印刷し、これを紙ベースで保存した可能性もある。

これらのメールや、メールを印刷した書面は、業務上必要なものとして組織的に利用または保存されているものに該当し、公文書である。

本件メールについては、その具体的な態様、保管状況は不明であるが、組織として保有するものに該当することも十分あり得るといえるべきである（但し、桑名商工会議所とのメール、職員間のメールのすべてが、組織共用文書となると解するものではない）。

よって、実施機関において、メールの具体的な態様（受信者が複数か、ＣＣがついているか、組織としての承認を求めるのに不可欠なメールであったか等）、保管状況を精査の上、組織共用文書となるメールについては、公文書部分開示決定を取り消し、開示すべきである。

3 情第106号事件について

- (1) 実施機関によれば、新型コロナウイルス感染拡大による市内事業者への影響についての調査は、令和2年3月23日に桑名商工会議所主催で行われた聞き取り調査以外にはなく、同聞き取り調査については、市としての議事録は作成されていない。

また、飲食関連事業者への影響が最も懸念されたとした根拠についても、公開済みの桑名商工会議所会頭作成の『新型コロナウイルスに関する緊急経済対策について（要望）』以外には存在しない、またデータは、上記聞き取った内容であり、外に資料は存在しないという。

- (2) 調査、議事録、データの不存在

桑名市プレミアム付き応援食事券事業は、令和2年3月23日に桑名商工会議所主催で開催された聞き取り調査を契機として、極めて短期間に決定・実施されたことは間違いなく、同聞き取り調査の主催者は市ではないことから議事録が存在しないことは首肯できる。また、飲食関連事業者への影響が最も懸念されたとした根拠について、市独自の調査を行っておらず、データの収集も行われていなかったようであるが、やはり、緊急事業であったことから、調査、データの不存在は首肯でき

る。

(3) 職員によるメモ

実施機関は、上記メモ、資料の存在は認めていると解されるが、情第105号同様、職員が個人に作成・使用しているメモ、資料などは、公文書にはあたらないと主張する。

この点についての審査会の判断は、情第105号同様であり、個人で作成したメモ、資料は、参考資料として統一的に利用されることを想定して、配布されたり、共有されていない限り公文書ではない、という点は是認できる。

(4) メール

- ① 実施機関は、桑名商工会議所との間のメール、並びに職員間のメールによりやりとりを行っていたことを認めているが、これらのメールは、「組織的に用いる文書として改めて作成し、保有するということはしていない」として、桑名市情報公開条例第2条第2号の公文書にはあたらないと主張する。
- ② しかしながら、メールについては、情第105号についての審査会の判断同様であり、実施機関において、メールの具体的態様（受信者が複数か、CCがついているか、組織としての承認を求めるのに不可欠なメールであったか等）、保管状況を精査の上、組織共用文書となるメールについては、公文書部分開示決定を取り消し、開示すべきである。

4 情第107号事件

- (1) 実施機関によれば、桑名市プレミアム付き応援食事券事業の対象となる飲食店からコンビニエンスストアや学校給食事業所、本店所在地が桑名市以外の法人等を除いた飲食店とすることを合議により決定したが、会議の招集、議事運営、議事録等会議に関わる書類は、作成していないとのことである。
- (2) 桑名市プレミアム付き応援食事券事業に関しては、極めて短期間に決定・実施されたものであり、同事業の主要な部分である販売価格・プレミアム額・発行部数・業務委託費等、事業の詳細の検討・決定に関しても、会議に関わる書類は作成していないとのことであるから、除外対象店舗等についても、会議に関わる書類が作成されていないということについては、首肯できる。
- (3) 職員が個人で作成・使用しているメモ、資料について

実施機関は、上記メモ、資料の存在は認めているが、情第105号、106号同様、職員が個人に作成・使用しているメモ、資料などは、公文書にはあたらないと主張する。

この点についての審査会の判断は、情第105号、106号同様であり、個人で作成したメモ、資料は、参考資料として統一的に利用されることを想定して、配布されたり、共有されていない限り、公文書とは言えない、という点は是認で

きる。

(4) メール

- ① 実施機関は、桑名商工会議所との間のメール、並びに職員間のメールによりやりとりを行っていたことを認めているが、これらのメールは、「組織的に用いる文書として改めて作成し、保有するということはしていない」として、桑名市情報公開条例第2条第2号の公文書にはあたらないと主張する。
- ② しかしながら、メールについては、情第105号、106号についての審査会の判断同様であり、実施機関において、メールの具体的態様（受信者が複数か、CCがついているか、組織としての承認を求めるのに不可欠なメールであったか等）、保管状況を精査の上、組織共用文書となるメールについては、公文書不存在決定を取り消し、開示すべきである。

5 情第108号事件

- (1) 実施機関によれば、請求人が求める文書は作成していないため、存在しないとのことである。

また、起案関連文書、会議議事録も作成していないとのことである。

(2) 職員によるメモ

実施機関は、上記メモ、資料の存在は認めていると解されるが、情第105～107号同様、職員が個人に作成・使用しているメモ、資料などは、公文書にはあたらないと主張する。

この点についての審査会の判断は、情第105号～107号同様であり、個人で作成したメモ、資料は、参考資料として統一的に利用されることを想定して、配布されたり、共有されていない限り公文書ではない、という点は是認できる。

(3) メール

- ① 実施機関は、桑名商工会議所との間のメール、並びに職員間のメールによりやりとりを行っていたことを認めているが、これらのメールは、「組織的に用いる文書として改めて作成し、保有するということはしていない」として、情報公開条例第2条第2号の公文書にはあたらないと主張する。
- ② しかしながら、メールについては、情第105号～107号についての審査会の判断同様であり、実施機関において、メールの具体的態様（受信者が複数か、CCがついているか、組織としての承認を求めるのに不可欠なメールであったか等）、保管状況を精査の上、組織共用文書となるメールについては、公文書不存在決定を取り消し、開示すべきである。

第5 結論

以上により、「第1 審査会の結論」のとおり答申する。

審査会の処理経過

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3年6月24日	・実施機関から審査請求諮問書及び審査会会議出席届出書を受理
7月1日	・審査請求人に対して意見書及び出席申請書提出通知
7月20日	・審査請求人から意見書及び審査会出席申請書受理
8月20日	・書面審理 ・審査請求人の口頭意見陳述 ・実施機関の補足説明の聴取 ・審議 (第1回審査)
9月30日	・答申

桑名市情報公開・個人情報保護審査会委員

職 名	氏 名	役 職 等
会 長	福 井 悦 子	弁護士
委 員	田 口 勤	弁護士
委 員	板 垣 謙 太 郎	弁護士
委 員	藤 本 直 記	税理士