

1 答申第 1 号

令和元年 11 月 12 日

久留米市長 大 久 保 勉 様

久留米市情報公開・個人情報保護審査会

会 長 小 原 清 信

久留米市情報公開条例第 18 条第 1 項の規定に基づく諮問について（答申）

「久留米市情報公開条例に係る審査請求に関する諮問について」（令和元年 9 月 5 日付け 1 健総第 107 号）による下記の諮問について、久留米市情報公開条例（平成 13 年久留米市条例第 24 号）第 26 条第 1 項の規定により、別紙のとおり答申します。

記

令和元年 8 月 19 日付け 1 健総第 96 号の公文書不存在決定に対する審査請求について

答 申

第1 審査会の結論

久留米市健康福祉部（以下「処分庁」という。）の行った公文書不存在決定は妥当である。

第2 審査請求に係る経緯

年 月 日	経 緯 等
令和元年7月24日	健康福祉部総務にて公文書開示請求書を受付
令和元年8月19日	公文書不存在決定
令和元年9月3日	審査請求人からの審査請求書を受付

第3 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

公文書不存在決定通知書（令和元年8月19日付け1健総第96号）による公文書不  
存在決定（以下「本件処分」という。）の取消しを求める。

2 審査請求の理由の要旨

審査請求人が、審査請求書、意見書及び口頭意見陳述並びに令和元年10月21日  
付けで提出した資料において主張している内容の要旨は、次のとおりである。

(1) 審査請求人は、障害者相談支援事業所に入所中の重度知的障害者の成年後見人である。

当該障害者相談支援事業所は、成年被後見人が事故を起こしたとして、成年後見人  
である審査請求人に損害賠償を請求した。審査請求人は、当該障害者相談支援事業  
所に対し、事故報告書の提出を求めたが、現在まで提出されておらず、責任所在が  
把握できない。久留米市や福岡県運営適正化委員会にも相談したが、未解決である。

久留米市が設置した久留米市障害者基幹相談支援センター（以下「基幹相談支援  
センター」という。）には、特に重要な公務が2つある。

第1は、障害当事者や家族等（成年後見人も含む。）を対象とした総合的・専門

的な相談支援をすることである。

第2は、事業者を対象とした相談支援である。

基幹相談支援センターは、第2の公務は履行したが、残りの重要な公務である第1の公務を履行せず、障害当事者や家族等（成年後見人である審査請求人）から一度も事情聴取をせず、また、相談支援を実施しないまま、障害者相談支援事業所から公務上知り得た審査請求人のプライバシー及び個人情報を、審査請求人の同意も得ずに、不法に外部に提供した。

当該プライバシー及び個人情報の漏えいは、憲法第13条、久留米市個人情報保護条例（平成3年久留米市条例第17号）（第3条、第8条第1項及び第3項、第9条第2項）に違反する行為である。

審査請求人は、基幹相談支援センターの公務の実態を知るため、業務日誌及び相談記録を見る必要があるし、その権利がある。それは、憲法で保障された知る権利であり、民主主義社会の重要な権利であって、何人も侵害・妨害することはできない。

(2) 処分庁は、「受託業者は、久留米市の実施機関の職員ではないし、また当該開示交付文書は、受託業者が作成・保管しているから、久留米市の公文書ではない」と主張する。

しかしながら、基幹相談支援センターは久留米市が設置した機関であり、その業務である障害者相談支援業務は久留米市民にとって重要な公務である。委託契約で運営しているからとの理由で、当該業務の実施内容、記録作成、保管に関して、久留米市は関係ないとの主張は全く失当である。

久留米市と業務委託契約を締結した受託者とその職員は、久留米市の職員に代わって公権力を行使するとみなされ得るものであり、このことは、最高裁平成19年1月25日第一小法廷判決において確定していることである。そのため、受託業者の職員が作成し、保管する業務日誌や相談等に関する記録は、公文書であって、開示の対象となる。

#### 第4 処分庁の説明要旨

処分庁が、処分理由説明書において説明している内容の要旨は、次のとおりである。

- 1 基幹相談支援センターは、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するため

の法律（平成17年法律第123号）に基づいて市が設置し、運営を委託している。

当該運営の業務委託契約書に係る仕様書においては、受託業者に対し、業務に関する報告書（以下「業務報告書」という。）については毎月終了後に、運営業務に係る事業報告書（以下「事業報告書」）については年度終了ごとに、処分庁に提出するよう求めている。

しかしながら、業務日誌及び相談記録については、受託業者において作成することは定めているが、処分庁に対して定期的に提出することは求めている。

また、本件処分時において、受託業者からの任意の提出もあっていないことから、処分庁において保有していなかったものである。

- 2 久留米市情報公開条例（平成13年久留米市条例第24号。以下「条例」という。）第5条及び第7条は、「公文書」について、その開示請求権と実施機関の開示義務を定めているところ、同条例第2条は、「公文書」の定義について、「実施機関の職員（中略）が職務上作成し、又は取得した文書、（中略）であって、当該実施機関が管理しているものをいう。」と定めている。

本件開示請求の対象文書である業務日誌及び相談記録は、受託業者の職員が作成した文書であり、処分庁を含めた実施機関の職員が作成したものではない。

また、条例第2条の「実施機関が管理しているもの」とは、実施機関の職員が受領した時点以降のものであって、当該組織において利用可能な状態で保管、保存されているものであると解するが（久留米市情報公開の手引き）、業務日誌及び相談記録については、受託業者に提出を求めておらず、任意の提出もあっていないことから、実施機関において取得し、利用可能な状態で保管されているものではなかった。

- 3 以上のとおり、業務日誌及び相談記録は、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得したものではなく、「公文書」ではないため、本件処分を行ったものである。

## 第5 審査会の判断

当審査会は、審査請求人の主張及び処分庁の説明を検討した結果、次のとおり判断する。

- 1 本件審査請求は、公文書の存否、いわゆる文書の不存在に関するものであり、本件処分に係る文書（以下「本件対象文書」という。）は、基幹相談支援センターの運営を受託している事業者の職員が作成する業務日誌及び相談記録である。

2 条例第2条第2項は、「公文書」の定義について、「実施機関の職員（中略）が職務上作成し、又は取得した文書、（中略）であって、当該実施機関が管理しているものをいう。」と定めていることから、条例第5条及び第7条によって開示の対象となる「公文書」は、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書であって、開示請求がされた時点において、実施機関が現に管理しているものでなければならない。

3 当審査会は、本件対象文書が開示の対象となる公文書に当たるか否かを確認するため、条例第2条第4項の調査権限を行使し、処分庁に確認を行った。

その結果、受託業者は処分庁に対し、月に一度、月次報告書により受託業務の状況を報告するとともに、年度終了時に、年次報告書により1年間の業務の状況を報告することとなっているが、どのような案件を報告するかについては基準がないこと、業務日誌及び相談記録については、業務委託契約上、受託業者において作成することは求めているが、処分庁に対して定期的に提出することは求めていないこと、受託業者が作成した業務日誌及び相談記録については、当該受託業者との業務委託契約が終了した際には処分庁に引き渡すことになっているが、未だ受託業者との契約が終了していないため、業務日誌及び相談記録が提出されたことはないこと、久留米市健康福祉部地域福祉課は、東部基幹相談支援センターの運営を委託している社会福祉法人について、平成30年度に定期の法人監査を実施したが、当該法人監査においても、本件対象文書は取得していないことについて説明を受けた。

4 上記処分庁の説明について検討するに、業務日誌及び相談記録の取扱いについては、法令又は国からの通知等に定めはなく、処分庁と受託業者との業務委託契約書及び業務委託仕様書においても定期的な提出義務は定められていない。契約終了時には、業務日誌及び相談記録の引渡しを受けるとのことであるが、未だ受託業者との業務委託契約は終了していない。また、受託業者である社会福祉法人の定期の法人監査においても、本件対象文書を処分庁が取得した事実は認められない。さらに、その他に受託業者から任意の提出を受けた事情も窺えない。

これらのことから、業務日誌及び相談記録を受託業者から取得しておらず、本件処分時において本件対象文書を処分庁において現に管理していなかったとの処分庁の説明には、不自然・不合理な点は認められない。

5 そして、上記2記載のとおり、開示の対象となる「公文書」とは、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書であって、開示請求がされた時点において、実施

機関が現に管理しているものであるところ、本件対象文書は、受託業者の職員が業務上作成し、管理しているものであって、実施機関が作成し、又は取得した文書ではない。

また、受託業者と処分庁とは法的に別個の存在であり、これらを同視すべき法令上及び契約上の根拠は存しないから、受託業者の職員が作成し、又は管理していることをもって、処分庁の職員が職務上作成し、又は管理しているということとはできない。

以上のことから、本件対象文書は、条例に基づく開示の対象となる「公文書」には該当しないとわざるを得ない。

- 6 この点、審査請求人は、最高裁判所平成19年1月25日第一小法廷判決（以下「最高裁判決」という。）を根拠に、受託業者の職員は公務員と同視されうることから、受託業者が作成し、保有している本件対象文書は「公文書」に当たるため、開示の対象となると主張する。

しかしながら、審査請求人が指摘する最高裁判決は、公務を私人に委託した場合、当該受託者である私人が行った行為について、委託者である公共団体は国家賠償法第1条第1項の賠償責任を負うのかという点に関する裁判例であって、本件対象文書が条例上開示の対象となる「公文書」に該当するのかという点が問題になっている本件とは議論の前提を異にする。

したがって、当該最高裁判決は、本件対象文書の「公文書」該当性の判断には影響しない。

- 7 また、受託業者が現に保有する文書であっても「公文書」に当たるとの審査請求人の主張によれば、処分庁が本件対象文書を開示しようとした場合、受託業者に本件対象文書を提出させ、処分庁が取得した上で開示しなければならないが、そもそも、公文書開示請求制度は、対象となる機関が保有する公文書について開示請求することができるものであり、保有していない文書について取り寄せて開示することや、情報を取得して提供することまでを義務付けるものではない。

- 8 その他、審査請求人は種々主張するが、それらの主張は、審査請求人が本件審査請求を行った動機に関する主張であり、本件における公文書の不存在決定に係る当審査会の判断を左右するものではない。

- 9 以上によれば、審査請求人の請求には理由がなく、前記結論のとおり答申する。

## 第6 審査の経過

当審査会は、本件審査請求について次のとおり審査を行った。

年 月 日	経 過 等
令和元年10月3日	第1回審査会（審議）
令和元年10月15日	第2回審査会（審議）
令和元年10月31日	第3回審査会（審査請求人の口頭意見陳述及び審議）
令和元年11月8日	第4回審査会（審議）

第7 久留米市情報公開・個人情報保護審査会委員

役 職 名	氏 名
会 長	小 原 清 信
会長職務代理	角 倉 潔
委 員	西 嶋 法 友
委 員	西 野 惠 子
委 員	吉 田 哲 磨