

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申

(答申第1247号)

平成26年3月14日

横情審答申第1247号

平成26年3月14日

横浜市教育委員会 様

横浜市情報公開・個人情報保護審査会

会長 三辺 夏雄

横浜市の保有する情報の公開に関する条例第19条第1項の規定に基づ
く諮問について（答申）

平成25年8月15日桜高第121号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

「平成22年度～平成25年度 横浜市立特定高等学校 ○「特定学校ファン
ド」設立に関する議事録・教職員の書記が作成したもの・PTA役員の書記
が作成したもの・冷房機器整備保護者会の書記が作成したもの ○「特定学
校ファンド」設立趣意書 ○「特定学校ファンド」運営委員会の全議事録
○「特定学校ファンド」の様式4 ○「特定学校ファンド」の金銭出納簿
○「特定学校ファンド」の銀行通帳 ○「特定学校ファンド」の様式5 ○
「特定学校ファンド」の決算書（監査済且つPTA総会承認済） ○「特定
学校ファンド」の寄付者名簿」の非開示決定に対する異議申立てについての
諮問

答 申

1 審査会の結論

横浜市教育委員会が、「平成22年度～平成25年度 横浜市立特定高等学校 ○「特定学校ファンド」設立に関する議事録・教職員の書記が作成したもの・PTA役員の書記が作成したもの・冷房機器整備保護者会の書記が作成したもの ○「特定学校ファンド」設立趣意書 ○「特定学校ファンド」運営委員会の全議事録 ○「特定学校ファンド」の様式4 ○「特定学校ファンド」の金銭出納簿 ○「特定学校ファンド」の銀行通帳 ○「特定学校ファンド」の様式5 ○「特定学校ファンド」の決算書（監査済且つPTA総会承認済） ○「特定学校ファンド」の寄付者名簿」を非開示とした決定は、妥当である。

2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、「平成22年度～平成25年度 横浜市立特定高等学校 ○「特定学校ファンド」設立に関する議事録・教職員の書記が作成したもの・PTA役員の書記が作成したもの・冷房機器整備保護者会の書記が作成したもの ○「特定学校ファンド」設立趣意書 ○「特定学校ファンド」運営委員会の全議事録 ○「特定学校ファンド」の様式4 ○「特定学校ファンド」の金銭出納簿 ○「特定学校ファンド」の銀行通帳 ○「特定学校ファンド」の様式5 ○「特定学校ファンド」の決算書（監査済且つPTA総会承認済） ○「特定学校ファンド」の寄付者名簿」（以下「本件申立文書」という。）の開示請求（以下「本件請求」という。）に対し、横浜市教育委員会（以下「実施機関」という。）が平成25年5月31日付で行った非開示決定（以下「本件処分」という。）の取消しを求めるといものである。

3 実施機関の非開示理由説明要旨

本件申立文書については、横浜市の保有する情報の公開に関する条例（平成12年2月横浜市条例第1号。以下「条例」という。）第2条第2項に規定する行政文書を保有していないため非開示としたものであって、その理由は次のように要約される。

- (1) 本件申立文書は、横浜市立特定高等学校（以下「本件高校」という。）に係る学校ファンド（以下「本件学校ファンド」という。）の文書である。

学校ファンドについては、学校職員が学校ファンドの運営を行った場合は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第210条に定める「一切の収入及び支出は、すべてこれを歳入歳出予算に編入しなければならない。」及び地方財政法（昭和23年法律

第109号) 第4条の5に定める「地方公共団体は・・・住民に対し、直接であると間接であるを問わず、寄附金・・・を割り当てて強制的に徴収・・・することをしてはならない。」という規定に抵触するとみなされるおそれがあるため、制度上、学校職員が関わることができず、また、実際にも関わっていない。したがって、学校職員が職務上、作成・取得・保有している対象行政文書は存在せず、非開示とした。

- (2) 本件学校ファンドは、本件高校PTA（以下「本件PTA」という。）の本部役員（保護者）、同窓会等で構成する運営委員会により運営されている。運営委員会は、学校職員以外の者で構成されることとなっており、学校職員は、この運営委員会に関わることはありえない。本件学校ファンドの運営委員会等の活動状況については、学校には説明資料がないが、本件学校ファンドのウェブページに記載されているとおりである。本件学校ファンドは、当初、本件PTA役員会・常任委員会が主体となって、冷房機器を設置するための保護者会（以下「本件保護者会」という。）を立ち上げたが、その後本件保護者会を解散し、本件学校ファンドを立ち上げたという経緯がある。
- (3) 本件学校ファンドの会則上、運営委員会の事務の運営のため、事務局を置くことになっており、実際、月1回の運営委員会は、本件高校内の同窓会室を会議室として使用し、会議を開催している。しかし、学校内には、本件学校ファンド設立に関する議事録をはじめ、本件申立文書は、一切、保管していない。また、事務局には運営委員から選任された事務局長を置くこととなっているが、上記(1)で述べたとおり、学校職員は運営委員にはなることができないため、事務局の運営にも学校職員は関わることはない。
- (4) 異議申立人（以下「申立人」という。）は、学校職員を含む本件PTA役員会等で本件学校ファンドの管理・運営がされているとし、学校職員以外の人たちがその設立・運営・管理一切を主体的に行っているとする理由付けは、事実ではないと主張している。また、申立人は、本件PTA役員会及び常任委員会に必ず学校職員が出席し、本件学校ファンドに関することが発議されていると主張している。しかし、本件PTA役員会・常任委員会では、本件学校ファンドの運営が行われているのではなく、本件学校ファンドの運営状況が本件PTA役員会等へ報告されているだけである。また、本件PTA役員会・常任委員会のいずれの報告においても、学校職員が、本件請求に係る文書を収受したことはなかった。なお、本件学校ファンド運

営委員会の活動は、本件PTA役員会・常任委員会と別日程で開催されており、学校職員は、同席していない。

- (5) 本件学校ファンドのウェブページは、本件学校ファンドの運営委員会が、独自に横浜市以外のサーバーと契約し運営・公開しており、学校職員が関与しているものではない。

4 申立人の本件処分に対する意見

申立人が、異議申立書、意見書及び意見陳述において主張している本件処分に対する意見は、次のように要約される。

- (1) 本件処分を取り消す、との決定を求める。
(2) 本件処分に係る理由付けは事実ではない。

ア 学校の職務上、作成、保有しているものではないとされているが、事実ではない。本件学校ファンドは、寄附金の徴収、管理及び配付が主体事務であるから、現金出納簿、議事録等の重要文書類、現金など重要物件の保管管理を担わなければならない。一方、本件学校ファンドは、会則第7条第1項において本件高校内に事務局を置くと規定している。つまり、本件学校ファンドの主たる事務所が実施機関である本件高校内に所在するのであるから、そこに保管管理されている重要書類等が行政文書には当たらないとする本件処分の理由付けは、条例第2条第2項の条文の趣旨に反している。

イ 学校職員以外の人たちがその設立・運営・管理一切を主体的に行っているとする理由付けも事実ではない。

役員会及び常任委員会の会議には、学校職員が必ず出席している。その上本件学校ファンドの活動目的である寄附金の集金状況等が例外なく報告され、又は発議されている。学校職員以外の人たちがその設立・運営・管理一切を主体的に行っている本件学校ファンドの活動であるにもかかわらず、なぜ、その活動を報告し、又は発議する会議に学校職員が必ず出席し、かつ集金状況に関して発議し、そして報告を求めるのか、また、それらのことが毎回、例外なく繰り返されるのかが極めて不自然である。

また、本件学校ファンドのウェブページによれば、本件学校ファンドの運営委員会は、文書の起案から管理、保管に至るまで本件高校の職員の関与、もっと実態的にいえば本件高校の職員が立案し、又は作成しない限り本件学校ファンドはその役割を果たし得ないと判断される。

(3) 本件に係る経緯について

ア 本件高校は、本件PTAに対し、その傘下に本件保護者を新設させ、本件保護者が保護者から金員を徴収し、そして全普通教室にリース契約により冷房機器を設置した。

イ 翌年度、実施機関は、冷房機器設置費用の全額を本件保護者会に対し支払った。

ウ 後日、当時在籍していた生徒の保護者のみが、冷房機器設置費用を分担して支払っていた事実を知った。転入者及び転学者については、在学期間に応じ追徴し、又は返還しているが、この事実が寄附金と解釈できるものではないことを証明している。

エ 実施機関は、冷房機器設置費用を本件保護者会に対し支払ったのであるから、当該金員は冷房機器設置費用を分担した保護者に返還されなければならない。しかし、返還された記録がない。また、申立人は当該費用を寄附金として支払った認識もない。ところが、当該金員は本件学校ファンドに寄附した取扱いとなっていることを聞いたことから、事実確認のため、本件学校ファンドの各種資料を情報公開請求した。

オ 特定の年度に在籍していた生徒の保護者のみが冷房機器の設置費用を負担したという不平等が問題である。どのような議論が行われ、本件学校ファンドが設立されたのかを知りたい。卒業生の家庭に確認を取る時間もないほど、なぜ設立を急いだのだろうか。自分が寄附した金額について、何があったのかを知りたい。

(4) 申立人が学校長と面談したとき、学校長は、本件保護者会が冷房機器設置費用を徴収したときの関係文書を携行し、提示の上説明した。

本件保護者会と本件学校ファンドは、それぞれの規約によれば、①徴収金については、両団体とも教職員を構成員から外しており、教職員を構成員から外すということは、徴収した金員は寄附金であると解釈していると認められること、②それぞれの事務所は、本件高校に置いていることなどから両団体は、同じ性質の団体であると認められる。したがって、本件申立文書は、学校長が携行したのであるから、条例第2条第2項の「取得した文書」に該当し、本件申立文書を非開示とする理由は存在しない。

(5) 非開示理由説明書によると、本件学校ファンドの重要物件（金銭出納簿、現金、寄附の意思を証する寄附者の自署書面等）は、「学校内には、・・・一切、保管していない」とされている。本件高校の関係者に電話で質問したところ、「各運営委

員が自宅に持ち帰っているのではないか。」との回答であった。これが事実であるならば、実施機関は市立学校準公金取扱要領（昭和41年3月12日制定。平成24年4月1日改正）の第1項「目的」を踏みにじる行為をしていることとなる。万一事故が生じた場合、監督する立場にある関係学校職員は、許されるものではない。

- (6) 生徒経由で交付されたP T A総会資料の中に、本件学校ファンド決算報告と題する文書が綴り込まれていた事実が判明した。当該文書は、本件請求に係る文書である。実施機関が本件申立文書は、一切、保管していないと主張しているにもかかわらず、なぜ、本件P T Aの総会資料にあったのか。

本件P T Aの事務所は、本件高校内に置くと本件P T A規約に明記されているほか、役員会は、役員及び校長・副校長・事務長をもって構成するとされ、役員構成は多数の教職員が占めることを規定している。役員会の構成員が、所管する組織の意思及びその活動に関与しないで、済むはずがない。また、本件学校ファンドの決算報告を本件P T Aが監査している。したがって、本件学校ファンドと本件P T Aは一体である。

- (7) 別の開示請求に係る開示決定通知書に本件学校ファンド会則などの本件学校ファンドに関する文書があった。本件申立文書を保管していないとして非開示決定されたにもかかわらず、一方では、本件学校ファンドの文書が次々と各種の報告書に添付され、又は、開示決定されている。

問題は、本件学校ファンドに係る文書があちこちから発表されるという事実である。本件学校ファンドの文書の開示は、実施機関自らの都合により、開示、非開示を決することが判断基準となっていると断ぜざるを得ない。

5 審査会の判断

- (1) 学校ファンドについて

学校ファンドは、平成19年1月に策定された、横浜教育ビジョン推進プログラムの中の「保護者・地域の学校運営への参画推進」の事業の一つとして位置づけられているものである。

学校ファンドの設立の目的は、特色ある学校づくりのためなど、保護者や地域住民の意思により集められた資金の管理・運営を行うこと、また、保護者や地域住民からなるファンドの設立者が、ファンドを自主的に管理・運営することにより、保護者や地域住民の学校運営への参画の幅を広げ、もって各学校の運営や教育活動の充実に資することとされている。

(2) 本件申立文書について

本件申立文書は、本件学校ファンドに係る設立の議事録、設立趣意書、決算書、寄附者名簿等の文書である。

本件学校ファンドのウェブページによると、本件学校ファンドは、本件高校の教育活動及び部活動を振興し、支援することを目的にしており、寄附などの資金を自主管理・運営している組織である。

本件高校では、本件保護者会が設立され冷房機器が設置されたところ、翌年、実施機関がこの機器を買い取ったことにより余剰金が発生した。この余剰金を基に、学校職員を除く本件PTA、同窓会等が共同して、本件学校ファンドを設立した。

(3) 本件申立文書の不存在について

ア 実施機関は、本件申立文書は行政文書には当たらないと主張しているため、当審査会では平成25年12月5日に実施機関から事情聴取を行ったところ、次のとおり説明があった。

(ア) 本件学校ファンドの運営に学校職員は関わっておらず、本件学校ファンドの会議に出席したことはない。本件学校ファンドのウェブページに文書が公開されているため、閲覧することはあるが、実施機関としてはそれらの文書は取得しておらず、保有していない。なお、そのウェブページには、本件請求に係る文書としては、寄附者名簿と決算書がある。また、設立趣意書という題名ではないが、設立の経緯について書かれている文書がある。

本件請求に係る文書ではないが、本件学校ファンドから寄附を受けた場合には、所定の手続に従って寄附の受納を行うため、その限りでは本件学校ファンドから受け取った文書はある。しかしながら、それ以外には本件学校ファンドから直接文書を受け取ることはなく、本件申立文書も受け取っていない。

(イ) 申立人は、本件学校ファンド会則第7条にて本件高校内に事務局を置くと規定されていることから、本件申立文書が本件高校に存在すると主張している。しかし、本件学校ファンドでは、同窓会室を使って運営委員会が行われており、簿冊、ファイル、通帳などの文書は役員が自宅に保管している。

(ウ) 申立人は、PTA総会の文書の中に本件学校ファンドの決算報告の文書が入っていたと主張している。本来であれば、本件学校ファンドが会を開いて決算報告をすればよかったとも考えられるが、本件保護者会を立ち上げたときの在校生がいたので、PTA総会と兼ねて開催したということである。

(エ) 本件学校ファンドは設立されてから日が浅い組織であり、また、設立に本件 P T A 役員が関わっていたため、役員を兼任している者がいる。しかし、いわゆる充て職として兼任しているものではない。

(オ) 本件 P T A の担当職員や学校長が本件 P T A の文書を受け取ることはあるが、当該文書について供覧等の手続はしていない。学校職員も本件 P T A の構成員となっており、本件 P T A 役員のうち、数人は学校職員が就くものとなっているが、本件 P T A の実態は、保護者である本件 P T A 役員が、主体的に運営している。また、本件 P T A そのものの文書は保護者が作成し、管理している。その文書は本件高校内の小会議室に置いてある P T A 専用の書棚に保管されている。

イ 当審査会は、以上を踏まえ、次のように判断する。

条例第 2 条第 2 項において、「「行政文書」とは、実施機関の職員・・・が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム及び電磁的記録・・・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しているものをいう」と規定されている。

「職務上作成し、又は取得した」とは、実施機関の職員が自己の職務の範囲内において作成し、又は取得したことをいう。「組織的に用いる」とは、その作成又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、利用され、又は保存されている状態のものを意味すると解するのが相当である。そして、作成され、又は取得された文書が、どのような状態にあれば組織的に用いるものであるかについては、当該文書の作成又は取得の状況、利用の状況、保存又は廃棄の状況などを総合的に考慮して実質的な判断を行うのが相当である。

本件申立文書が条例の定める行政文書に当たるかについて、以下、本件学校ファンドが作成した文書、本件高校が本件学校ファンドから直接取得した文書等について、それぞれ判断する。

(ア) 本件学校ファンドが作成し、保有している文書について

実施機関は、地方自治法第 210 条及び地方財政法第 4 条の 5 の規定から、制度上、学校職員は学校ファンドの運営に関わることはできないことになっていると説明している。

本件学校ファンドは、保護者等の関係者により設立された組織であり、実施機関の組織ではなく、学校職員は本件学校ファンドの構成員ではない。また、教育長から学校長への通知である「「学校ファンド」設立にあたっての留意事項（通知）」（平成21年4月21日教学地第46号）においては「学校職員はファンドの構成員となったり、運営に直接携わることはできません」とされている。これらのことから、学校職員が職務上作成した本件学校ファンドの文書は存在しないという実施機関の説明は是認できる。

したがって、本件学校ファンドが作成し、保有している文書は、実施機関の職員が職務上作成した文書には当たらないため、条例第2条第2項に規定する行政文書には当たらない。

(イ) 本件高校が本件学校ファンドから直接取得したとされる文書について

実施機関は、本件学校ファンドのウェブページで関係文書を見ることはあるが、当該文書を取得することはなく、また、寄附の受納に係る文書以外には本件学校ファンドから文書を受け取ることはないと説明している。

学校ファンドが、保護者等の学校運営への参画の幅を広げ、学校の運営や教育活動の充実に資することを目的に設立されていることからすると、日常の学校運営に際して本件高校が本件学校ファンドから文書を取得することはあるとも考えられる。

しかし、実施機関は、学校職員は本件学校ファンドの運営に関わることはなく本件学校ファンドの会合にも出席していない上、寄附の受納に係る文書以外には本件学校ファンドから文書を受け取ることはないと説明しており、その他実施機関が本件申立文書を直接取得したことを推認させる事情を認めることはできなかった。

(ウ) 本件高校が本件P T Aから取得した本件学校ファンドに係る文書について

申立人は、P T A総会の文書に本件申立文書である決算書があったと主張している。

実施機関に確認したところ、本件P T Aの担当職員もP T A総会の文書を取得していたが、決算書を含めてP T A総会の文書はすぐに廃棄していたため、決算書を本件請求に係る対象行政文書として特定しなかったとのことであった。

このような実施機関の文書管理については疑問が残るものの、実施機関が決算書を廃棄したとしており、他に当該文書が存在することを推認させる事情を

認めることはできなかった。

また、申立人は、別の開示決定では本件学校ファンドの文書が開示されたとも主張している。

このことについて実施機関に確認したところ、本件PTA常任委員会の席上で配付された資料についての開示請求があったことから、本件PTAの担当職員が保有していた文書を特定し、開示したとのことであった。

実施機関は、同じ本件PTAに係る文書でありながら、一方ではすぐに廃棄していたとし、他方では保有している。実施機関におかれては、今後は、本件PTAから取得した文書について、その取扱いに疑念を持たれないよう、行政文書として適切に取り扱うことを要望する。

(エ) 本件PTAが保有する本件学校ファンドに係る文書について

本件学校ファンドと本件PTAは、密接な関係を持っており、本件申立文書も含め、本件学校ファンドの多くの文書を本件PTAが保有していると考えられることから、本件PTAが保有する文書についても以下検討する。

PTAは、保護者と学校職員で構成された社会教育関係団体であり、保護者と学校職員が協力し合って、子どもたちの健全育成を図ることを目的に活動している任意団体である。

本件高校の学校職員も本件PTAの構成員となっており、本件PTA役員のうち、数人は学校職員が就くものとなっている。しかし、実施機関の説明では、本件PTAの実態は、保護者である本件PTA役員が、本件PTAを主体的に運営しており、保護者である本件PTA役員が文書を作成し、及び管理しているとのことである。

また、当該文書の管理状況は、本件PTAの事務所は本件高校内に置くこととされ、本件PTAの文書も本件高校内で保管されているものの、小会議室のPTA専用の書棚で保管されていることが認められた。

このような管理の実態に照らせば、本件高校内に本件PTAの事務所が存在し文書が保管されているとしても、当該文書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、また、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しているものとは認められない。

したがって、本件高校内の小会議室の書棚に保管されている本件PTAの文書は、条例第2条第2項に規定する行政文書には当たらないものというべきで

ある。

(4) 結論

以上のとおり、実施機関が本件申立文書を保有していないとして非開示とした決定は、妥当である。

(第三部会)

委員 藤原静雄、委員 青木孝、委員 金井恵里可

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成25年8月15日	・実施機関から諮問書及び非開示理由説明書を受理
平成25年9月5日 (第161回第三部会) 平成25年9月12日 (第235回第一部会) 平成25年9月13日 (第241回第二部会)	・諮問の報告
平成25年9月26日	・異議申立人から意見書を受理
平成25年9月27日	・異議申立人から意見書(追加)を受理
平成25年10月3日 (第162回第三部会)	・審議
平成25年10月17日 (第163回第三部会)	・審議
平成25年11月7日 (第164回第三部会)	・異議申立人の意見陳述 ・審議
平成25年11月21日 (第165回第三部会)	・審議
平成25年12月5日 (第166回第三部会)	・実施機関から事情聴取 ・審議
平成26年1月16日 (第167回第三部会)	・審議
平成26年2月6日 (第168回第三部会)	・審議