

- 主 文
- 一 被告が、原告に対して平成一〇年六月二三日付けでした公文書不存在通知を取り消す。
- 二 訴訟費用は被告の負担とする。
- 事実及び理由

第一 請求

本件は、岡山市内に事務所を有する原告が、岡山市情報公開及び個人情報保護に関する条例（以下「本条例」という。）に基づき、その実施機関である被告に対し、平成一〇年六月四日付けで岡山市立旭東小学校、同伊島小学校及び同鹿田小学校の平成九年度における第五学年の補助教材購入に関する帳簿及び一切の伝票（以下「補助教材購入関係文書」という。）の開示を請求したのに対し、被告において同年六月二三日付けで被告の管理している文書中に存在しない旨の公文書不存在通知（以下「本件通知」という。）をした行為につき、右の通知行為は、開示対象である公文書が存在しているにもかかわらず、その開示を拒否する処分であって、違法な非開示処分であるとして、その取消しを求める請求である。

第二 事案の概要

一 争いのない事実。ただし、証拠（甲第一ないし第四号証、乙第一号証）及び弁論の全趣旨によって容易に認められる事実も含む。

1 当事者

（一）原告は、岡山県岡山市内に住所を有し、本条例第六条第一号に基づき公文書の開示を請求する資格を有する者である。

（二）被告は、本条例第二条第五号に定める公文書の開示を行う実施機関の一つである。

2 開示請求の経過等

（一）原告は、被告に対し、平成一〇年六月四日、本条例第九条に基づき、岡山市立旭東小学校、同伊島小学校及び同鹿田小学校の平成九年度における第五学年の補助教材購入関係文書の開示（その方法は、閲覧及び写しの交付による。）を請求した。これに対し、被告は、原告に対し、右の開示請求にかかる文書は被告において管理するもののなかには存在しないとして、平成一〇年六月二三日付けで本件通知をした。

（二）原告は、本件通知を不服として、被告に対し、平成一〇年八月一〇日、前記補助教材購入関係文書は現に被告の下に現存する文書であって、本件通知は実質的にその非開示処分であるとして、本条例第二十五条、行政不服審査法第六条に基づき、その取消しを求める異議の申立てをした。しかし、被告は、原告に対し、同年一二月二八日付け書面をもって、前記補助教材購入関係文書が被告の実施機関の職員において私的に活用する文書であって、本条例第二条第一号に定める公文書に該当せず、原告が本条例に基づく開示請求権を有するものではないため、原告にその旨事実上通知したものにすぎず、本件通知は、行政処分である非開示処分ではないから、行政不服審査法に基づく不服申立ては許されないとの理由で、異議の申立てを却下する旨の決定をし、そのころ原告に通知した。これを受け、原告は、平成一一年二月二六日、本件通知が実質上の非開示処分であるとして、その取消しを求め、本件訴訟を提起した。

（三）前記各小学校では、学年主任その他の担当教員（以下「学年主任等」という。）及び校内で購買業務を担当する者（以下「購買担当者」という。）が平成九年度における第五学年の補助教材購入関係文書として別紙文書目録記載の文書を保管している。

二 争点

1 本件通知が非開示決定としての実質を有する行政処分であるか、それとも、開示対象公文書の不存在を通知する事実行為にすぎないものか。

（一）被告の主張

原告が被告に対し開示を請求する岡山市立旭東小学校、同伊島小学校及び同鹿田小学校の平成九年度における第五学年の補助教材購入関係文書は、当該小学校の学年主任等が本来児童において行うべき補助教材購入の便宜を図るために職務外の行為として行っている補助教材の購入事務に関して作成し、又は取得した文書であって、学年主任等及び右の購入事務を担当する購買担当者が公文書とは分離して私的に保管しているものであり、本条例第二条第一号に定める開示対象公文書に該当しないものである。このため、被告は、原告に対し、本件通知によって補助教材購入関係文書が本条例第二条第一号に定める公文書に該当しない旨を単に告知したにす

ぎず、補助教材購入関係文書が公文書に該当するにもかかわらず、非開示とする旨の決定をしたものではないから、本件通知は、本条例第二五条に定める行政不服審査法第六条による不服申立ての対象となりえないものである。

行政事件訴訟法第三条第二項に定める処分の取消しの訴えにおいて取消しの対象となる行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為は、行政庁の法令に基づく行為のすべてを意味するわけではなく、公権力の主体たる国又は地方公共団体が行う行為のうち、当該行為によって国民に対し直接権利義務を形成し、又はその範囲を確定することが法律上認められているものと解されているところ、本条例は、第二条第一号に定める公文書が存在すれば岡山市民においてその開示を請求する権利を有することを規定するとどまり、右規定に定める公文書の要件を充足しない文書についてまで開示請求権を有することを規定しているものではないから、本件通知は、単に開示請求にかかる公文書が存在しない旨告知したものにすぎず、右に述べる原告の権利義務を形成し、又はその範囲を確定するものではないというべきである。

したがって、原告の訴えは、行政処分性を有しない本件通知の取消しを求めるものであるから、不適法であり、却下すべきものである。

(二) 原告の反論

本件通知は、公文書不存在を通知する形式を採っているものの、開示請求された公文書を開示しないという不利益を原告に対して一方的に課するものであって、実質的に本条例第一〇条に定める非開示決定であるといえるから、行政処分性を有することは明らかである。

2 補助教材購入関係文書が開示対象公文書であるか否か。

(一) 被告の主張

仮に、本件通知が行政処分であるとしても、前記のとおり、補助教材購入関係文書は、実施機関の職員が職務上作成し、文は取得した文書、図画、写真等で（職務性）、実施機関が管理しているもの（管理性）という二要件を欠くため、本条例第二条第一号に定めるところの公文書に該当しないものである。すなわち、購買担当者は、公務員ではなく、前記各小学校の校長において私人としての立場で購買担当者に対し補助教材の購入事務を委嘱しているにすぎないから、実施機関である被告の職員であるとはいえない。また、前記各小学校では、本来、個々の児童及びその保護者が行うべき私的行為である補助教材の購入につき、児童の学習に当たり補助教材や学習材が必要である場合にその購入を個々の児童及び保護者に任せると、諸般の事情から当該教材を児童全員が用意することができず、教育活動に支障が生じるため、右の事態を未然に防止し、教育の円滑化を図るという教育上の必要性から、児童及び保護者の事務を代行実施することによって児童及び保護者の便宜を図っているものであり、その行為は、購買担当者にあってはもちろん、学年主任等であっても職務上の行為とはいえない。したがって、購買担当者が作成し、又は取得した補助教材購入関係文書は、実施機関である被告が保管する公文書に該当しないし、補助教材の購入事務を担当する学年主任等が補助教材の購入事務に関し作成し、又は取得する文書であっても、右の文書は、その職務上作成し、又は取得する文書であるとはいえず、実施機関である被告が保管する公文書に該当しない。

また、実施機関における公文書の開示請求に対する開示・非開示の審査及び決定並びにその実施が迅速かつ実効のあるものであるためには、実施機関が文書管理に関する規則に基づいて現実に管理している文書であることが必要であり、このため、実施機関が管理している公文書とは、実施機関が現実に文書管理規定に基づいて管理している公文書を意味すると解されるところ、岡山市では、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下「地方教育行政組織運営法」という。）第三十三条第一項に基づき、被告の所管する小学校、中学校、高等学校及び幼稚園の管理運営につき岡山市立学校管理規則を定めており、このうち、学校の管理する文書に関しては、同学校管理規則第二条において備付表簿につき規定を置き、学校教育法施行規則第一五条第一項各号に掲げる表簿のほか、同学校管理規則第二条第一項各号の表簿を備付表簿として規定しているにとどまり、補助教材の購入に関する文書、購買取扱物品の仕入れ・販売に関する文書が同学校管理規則上管理の対象外とされているため、記各小学校における補助教材の購入事務を担当する学年主任等及び購買担当者は、同学校管理規則を受け、補助教材購入関係文書については、その職務上作成し、又は取得する公文書とは分離して私的に保管しているものであるから、本条例第二条第一号に定める開示の対象である公文書に該当しない。

以上のとおり、仮に本件通知が行政処分性を有するとしても、違法はなく、原告の請求は棄却すべきものである。

(二) 原告の反論

被告は、原告の開示請求にかかる補助教材購入関係文書が被告の主張する職務性及び管理性の二要件を充足していないというが、補助教材の使用については、地方教育行政組織運営法第三十三条第二項において、教育委員会への事前の届出又は承認を受けることが必要とされるものであり、文部省初等中等教育局長の都道府県教育委員会に対する示達（補助教材の濫用の弊にかんがみ、その使用に関する手続の整備とその厳正な運用を求めるもの。）の内容からしても、補助教材の決定、購入及び使用は、教育委員会の指導監督の下にされるべきものであるから、その購買事務を担当する学校職員の職務行為であるといえることができる。そして、原告が開示を請

求する補助教材購入関係文書は、学年主任等及び購一買担当者が右の購入事務を処理する過程で作成し、又は取得した文書であるから、私的に活用するものではなく、文字どおりその職務に関して使用される公文書である。

また、被告は、開示の対象である公文書の要件として、管理性の要件を主張するけれども、右の主張は、弁論の終結段階になって被告が当然にその存在を知っているべき岡山市学校管理規則を前提とした主張であって、時機に遅れた攻撃防御方法であるため、却下されるべきものである。仮に右の主張が主張としては認められるとしても、補助教材購入関係文書は、同学校管理規則第十五条第一号又は第五号に定める文書に当たるといえることができるし、右文書に該当しないとしても、それ自体、同学校管理規則における規定の不備にすぎず、右の文書に該当しないゆえに開示対象公文書に該当しないというのであれば下位規範である規則の内容によって上位規範である条例の解釈が左右される結果となるため、相当でないといえるべきである。右の管理性の要件は、実施機関が当該公文書に対し組織として実効性のある支配を有していれば足りるというべきであって、被告主張のように、同学校管理規則に規定されていないからといって、右の要件を充足していないといえるべきではない。

以上のとおり、補助教材購入関係文書は、文字どおり本条例第二条第一号に定めるところの公文書であって、本件通知は、開示対象公文書につき開示対象でないとしたものであるから、違法であることを免れない。

第三 当裁判所の判断

被告は、本件通知が公文書不存在通知であって、行政処分性を欠くとともに、原告において開示請求した補助教材購入関係文書が本条例第二条第一号に定める開示対象公文書に該当しないため、本件訴えが不適法であり、仮にそうでないとしても、原告の請求が非開示対象文書の開示を請求するものであるため、理由がなく、棄却されるべきものと主張するけれども、当裁判所は、本件通知が実質的にみて本条例第一〇条に定める非開示決定としての性質を有するものであり、かつ、補助教材購入関係文書として別紙文書目録記載の文書が存在し、これが本条例第二条第一号に定める開示対象公文書に該当するにもかかわらず、これに該当しないとして、その開示請求に応じなかった点で、本条例の解釈適用を誤った違法があるから、取消しを免れないものと判断する。その理由は、以下に述べるとおりである。

本条例（昭和六二年一二月二三日市条例第四三号）は、岡山市が、行政情報としての公文書の公開及び個人情報の保護について必要な事項を定め、市民の公文書の公開を求める権利を保障し、個人情報の適正な取扱いを確保することにより、個人の基本的な権利を擁護するとともに、市民の市政への参加を推進し、市政に対する市民の理解と信頼の増進を図り、もってより開かれた市政の実現に寄与することを目的として制定したものであり（第一条）、右の公文書の意義について、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び写真（磁気テープその他これらに類するものから出力又は採録されたもの及びマイクロフィルムを含む。）で当該実施機関が管理しているものと定義しているところ（第二条第一号）、右に述べる本条例の目的を実現し、とりわけ、市民の市政への参加を推進し、市政に対する市民の理解と信頼の増進を図るためには、右の公文書の定義にいう実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書等で当該実施機関が管理しているものとは、その作成主体が所属職員であるか否かは問わず、広く所属職員がその職務に関連して作成し、又は取得したことにより保管する文書であって、所属職員において直接保管するものはもちろん、所属職員以外の者であっても、その者が所属職員の指示を受

購入事務を担当する学年主任等及び購買担当者は、右の学校管理規則を受け、補助教材購入関係文書については、その職務上作成し、又は取得する公文書とは分離して私的に保管しているものであるから、本条例第二条第一号に定める開示の対象である公文書に該当しないと主張するけれども、右の開示対象公文書といえるためには、事務補助者を含む当該実施機関の職員において管理する文書であれば足り、その管理が被告主張のように文書管理規定に定める文書であると否とは問うところではないというべきであるから、補助教材購入関係文書が岡山市立学校管理規則に定める備付表簿に該当しないとしても、何ら結論を左右するものでないところ、前記のとおり、購買担当者は、正規の事務職員ではないけれども、各小学校における補助教材の購

入事務を担当する学年主任等に代わって校長及び学年主任等の指示の下にその事務の一部を処理しているものであるから、実施機関である被告が管理している公文書に当たるといえるべきであり、被告の右主張も、採用することができない。

以上のとおり、原告が開示を請求する補助教材購入関係文書は、本条例第二条第一号に定める開示の対象である公文書に該当するというべきところ、被告は、本条例の解釈適用を誤った結果、右の補助教材購入関係文書として別紙文書目録記載の文書が存在するにもかかわらず、開示対象たる公文書が存在しないものとして、本件通知をしたものであり、公文書不存在を通知する形式を採っているものの、その実質に着目するならば、単なる事実行為ではなく、原告に対し開示請求された公文書を開示しないという不利益を課する処分であって、本条例第一〇条に定める非開示決定であるというべきであるから、行政処分性を有することは明らかであり、かつ、右に述べる違法があるため、取消しを免れない。

第四 結論

よって、被告の本案前の申立ては理由がなく、原告の請求は正当であるというべきであるから、これを認容し、訴訟費用の負担につき行政事件訴訟法七条、民事訴訟法六一条を適用して、主文のとおり判決する。

岡山地方裁判所第一民事部

裁判長裁判官 渡邊温

裁判官 酒井良介

裁判官 竹尾信道