

奈情審第7号
令和7年6月20日

奈良市長様
(審査庁担当課 総務部総務課)

奈良市情報公開審査会
会長 上田 健介

行政文書不開示決定処分に対する審査請求について（答申）

令和4年2月1日付け奈總総第390号で諮問のあった下記の件について、別紙のとおり答申します。

記

【諮問：行文第03-16号】

令和3年10月7日付け奈企第803号行政文書不存在決定通知書による不開示決定処分に係る審査請求について

(別紙)

答申：行文第82号

諮問：行文第03-16号

答 申

第1 審査会の結論

奈良市公営企業管理者が行った令和3年10月7日付け奈企第803号行政文書不存在決定通知書による不開示決定処分については、妥当である。

第2 審査請求の経緯

1 行政文書の開示請求

審査請求人は、令和3年9月24日付で、奈良市情報公開条例（平成19年奈良市条例第45号。以下「条例」という。）第5条第1項の規定に基づいて、奈良市公営企業管理者（以下「処分庁」という。）に対して、次の行政文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

「2021年度の事務分担表（企業総務課及び経営企画課に限る。）及び座席表
奈良市企業局の建物（奈良市企業局水道修繕センターなど敷地内の建物を含む。）の各部屋がどのように使われているか納税者に説明責任を果たせる文書
(職員が在席しない部屋を含む。)

2 処分庁の決定

本件開示請求について、処分庁は、次の理由により、行政文書を保有していないとして、条例第11条第2項の規定に基づき令和3年10月7日付で不存在決定（以下「本件処分」という。）を行い、その旨を審査請求人に通知した。

「2021年度の事務分担表（企業総務課及び経営企画課に限る。）及び座席表」の請求（以下「本件開示請求1」という。）については、処分庁において事務分担表を作成していない、また、処分庁の執務室前に掲示している座席表（以下「本件座席表」という。）があり、来庁者の誰もが見ることができるものであり、条例第2条第2号ただし書アに該当し行政文書に当たらず、その他座席表は作成していない。

「奈良市企業局の建物（奈良市企業局水道修繕センターなど敷地内の建物を含む。）の各部屋がどのように使われているか納税者に説明責任を果たせる文書
(職員が在籍しない部屋を含む。)」の請求（以下「本件開示請求2」という。）については、建物の各部屋の使用状況を説明した文書は作成していない。

3 審査請求

審査請求人は、本件処分を不服として、令和3年12月27日に、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき、奈良市長に対し、審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

第3 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

本件処分の取消しを求める。

2 審査請求の理由

審査請求書及び当審査会に提出された意見書によれば、審査請求の理由は概ね次のとおりである。

(1) 審査請求書

請求対象文書が存在する可能性を否定できない。

(2) 意見書

ア 市長部局で受けた人事異動表、配置図、座席表の情報提供を令和3年4月27日に処分庁に求めたところ、処分庁は人事異動表、配置図は情報提供したが、座席表の情報提供(閲覧及び写しの交付)を拒否した。拒絶する理由を訊ねると、処分庁A職員は、課に目的があって来られることを前提にしており、座席表を渡さなくても貼りだすことだけでも確認いただける旨述べた。A職員との面談中に断りもなく割り込んだ特別職と自称する処分庁B会計年度任用職員は、他自治体の上下水道庁舎2階で女性職員が1人で勤務していたところ、男がわいせつ目的で押し入って手足を縛った事件があり、常日頃から処分庁職員の危機管理について指導している、座席表を持っているとあなた自身が疑われるなどと述べた。市役所職員と異なるぞんざいな物言いに不審を抱き、B会計年度任用職員に本当に特別職か確認を求めるに、名札を提示し元警察官であることを認めたが、特別職だから補職はないと述べたので、どのような業務を行っているか訊ねると、コンプライアンス担当と述べるが、その根拠を求めたら、名札を提示しているのに失礼だ、感じ悪いと繰り返し述べ、事務分担表を請求すればよいと教示した。奈良市環境清美センターにおいて私的トレーニングルームが設置された事案は今も生々しい。奈良市の建物はすべて税金で建てられたものであるから、各部屋がどのような用途で使用されているかにつき市民に対し説明責任がある。そうでなければ同様に市職員が私的に流用しているとの疑念を払拭することができず市民の信頼を損ねかねない。情報提供された配置図は空白部分が多数あり、メールでこの部分の説明を求めるに、A職員は、個々の部屋の用途については防犯上、回答は控えさせていただきます、と回答を拒絶した。情報提供を受けた類似事件において、座席表を入手したことが犯行の原因との記載はなく、奈良市庁舎で詳細に部屋の配置を記載した配置図を総合受付で配布していること及び奈良市庁舎と処分庁庁舎に防犯上の差異があるとも認められないことから、B会計年度任用職員の教示どおり事務分担表を開示請求するとともに、情報提供で拒絶された座席表の写しの交付及び回答を拒絶した企業局の建物利用について

説明責任を果たせる文書を求めたのが本件である。

イ 事務分担表について

奈良市においては、奈良市行政組織規則第70条第2項の規定により、人事課より所属長に事務分担表の提出を依頼する手続となっている。奈良市行政組織規則で規定される行政組織には、行政委員会や企業局は含まれていないが、議会事務局にも事務分担表があり、教育委員会に所属の各課も人事課へ事務分担表を提出している。人事課長から所属長へ送付される「令和2年度事務分担表の提出について(依頼)」に、提出日以降において、職員の異動・休業等により、事務分担に変更が生じたときも、同様の手続きをとるよう求め、「事務・人員管理に役立てていただくため、庶務担当課で取りまとめの上、各所属部長に事務分担表を1部お渡しください」と記載されていること、令和2年度事務分担表記載要領(13)「分掌事務」において、「市長部局以外は各組織担当部署にご確認ください」と記載されていることから、人事課や各所属部長が各職員の分掌事務や勤務状況を把握する基礎資料とするためと推認され、市長部局と処分庁の間の人事に人事課が関与することから、奈良市長部局から処分庁へ出向する職員も同様と考えられ、処分庁のみ事務分担表を作成しないのは奈良市全体の人事管理と整合しない。処分庁においても、奈良市企業局組織規程第17条第1項で、「課長、所長及び室長は、所属職員の事務の分担を定めなければならず、「事務分担を決定し、又は変更したときは、直ちに経営部企業総務課長に通知しなければならない」(同組織規程第17条第1項、第2項)と、奈良市行政組織規則第70条と同様の定めがあることから、各課室等で事務分担を定め企業総務課長に提出していると考えられる。よって、人事課と同様に処分庁の組織担当部署に何らかの事務分担表類似の文書が存在すると推認される。B会計年度任用職員が事務分担表を請求すればよいと教示した際に、同席のA職員は処分庁では事務分担表を作成していないとは述べていない。また、B会計年度任用職員は自らの分掌事務について、4月27日の面談においてはコンプライアンス担当、同年11月16日の面談では、法務担当、コンプライアンス担当、不当要求担当などと述べたほか、処分庁は令和3年11月30日付けメールにおいて、B会計年度任用職員について、不当要求行為、法務関係、コンプライアンス、危機管理等における相談或いはその対応を業務としていると回答した。これほど詳しく回答できるということは、処分庁は職員の事務分担について把握した文書を作成していると推認される。以上から、事務分担表がなければ業務遂行するうえで命令系統が明確でなく、人事異動や人事評価など人事管理に支障を来たすと考えられ、事務分担表という名称はともかく、組織規程に基づき、市長部局や教育委員会、議会事務局に存在する事務分担表と同等の情報、つまり、個々の職員の配置、補職、会計年度任用職員や再任用職員の

別、事務分担などを把握する文書が存在することが強く推認される。開示請求書における事務分担表との記載は、市長部局、教育委員会等で開示されたこと、B会計年度任用職員から請求すればよいと教示があったことから同様の事務分担表が存在するとして記載したもので、情報公開の趣旨を尊重すれば、名称を問わず事務分担表と同趣旨の情報を記載した文書があれば当該文書を特定すべきである。

ウ 座席表について

処分庁は、座席表の情報提供依頼に対し、閲覧および写しの交付を拒絶した。条例第2条第2号で行政文書の定義がされているところ、座席表はアの不特定多数の者に販売し、又は頒布することを目的として発行されているかが問題となる。処分庁以外では情報提供の求めに応じて座席表の閲覧および写しの交付がなされるが、処分庁は座席表の閲覧及び写しの交付を拒否する。本件決定においても他課と異なり、座席表の開示請求に対し備考欄に情報提供できるとの記載はない。よって、処分庁の座席表は写しの交付ができないものであるから、不特定多数の者に頒布することを目的として発行するものに当たらず、行政文書と解される。開示請求においては、条例第15条により写しの交付を受けることができるので、情報提供で拒絶された写しの交付を受けるには、条例に基づく開示請求を行うしかない。

エ 建物に係る文書

処分庁は令和3年4月27日に審査請求人に対し処分庁本庁舎の建物配置図を交付している。この図面は各部屋の一部がどのように使われているかがわかる記載があるから、請求対象文書に当たる。少なくとも処分庁本庁舎、本庁舎隣の建物に水道修繕センター、その他には研修所、浄水場があり、本庁舎の一部と研修所の一部は受託事業者に使用させていて、職員の説明によれば水道修繕センターは業者が修理に利用していることであるから、行政財産使用許可に係る文書や業務委託契約書など、受託事業者の使用目的や使用範囲がわかる文書や図面があることが強く推認される。よって、建物の一部を何のために受託事業者に利用させているかがわかる文書があるはずである。上記の建物を建築する際に各部屋の用途を決めて設計施工するのが常識であり、各部屋がどのように使用されているかを知つていなければ、利用方法の変更や修繕など建物の管理ができないから、建物設計図や建築施工図、修繕や仕様変更する際に作成された図面など各部屋がどのように使われているかがわかる文書を保有していると考えるのが自然である。用途変更の改修をする際は、工事業者との間で現状の図面、改修後の図面を含めて当該部屋をリニューアルする部分及び目的を記載した文書をやりとりするのが常識である。よって、当該文書及びそのやりとりの基となる文書や図面が存在することが強く推認される。処分庁は、建物の各

部屋の使用状況を説明した文書は作成しておらず保有していないとするが、開示請求対象は、各部屋の使用状況を説明した文書でなく、説明できる文書である。よって、各部屋の用途がわかる文書が存在すればそれを基に納税者に説明できるから、請求対象文書を作成、保有していると解される。

以上から請求対象文書が何ら存在しないとの処分庁の主張は信じがたい。

オ 令和3年10月14日付け行政文書開示請求について

イからエで記載したとおり、本件不存在決定は不可解であるので、本当に請求対象文書が不存在か確認するために、令和3年10月14日付け行政文書開示請求で以下の文書を請求した。

企業局(受託者を含む。)が使用している建物の管理に係り作成、取得している文書一切

職員の配置・所属、職種・補職、分掌事務、採用種別、職種別などの各職員の属性について業務遂行、人事異動、人事評価、人事管理に係り作成、取得している文書一切(企業総務課及び経営企画課所属職員を対象とする。)

企業局の執務内に設置した電話の位置、内線番号などを記載した文書

本件開示請求と比較すればわかるとおり、それぞれ処分庁の建物に係る文書、事務分担表、座席表の焼き直しに当たる。

これに処分庁は人事異動の所属長内示についての文書や人事台帳などを特定した。よって、何らかの本件請求対象文書が存在することが強く推認される。なお、処分庁が開示の実施に立ち会う職員の氏名及び身分を明らかにせず、開示の実施の前提条件で合意できなかったため、この決定文書の開示は行われていない。

カ 弁明書について

事務分担表は、B会計年度任用職員がコンプライアンス担当の特別職である根拠については事務分担表を請求すればよいと述べたこと、及び処分庁の規定から事務分担表が存在しないとは信じがたい。仮に存在しないとしても、審査請求人が求めているのは処分庁以外の所属が開示している事務分担表であるのは長年勤めている職員ならすぐわかるはずであり、当該事務分担表に記載されている情報を求めているのであるから、情報公開の趣旨を尊重すれば、同様の情報が含まれている文書があれば特定すべきである。なお、請求対象は個々の職員の属性及び事務分担であるから、ホームページに掲載している課や係の事務分掌は請求対象文書ではない。

局内配置図は建物の形と課名が記載されているから、課名があるところは職員の執務室であり、そうでないところは職員の執務室ではなく他の目的で利用されている部屋だと解される。よって、各部屋がどのように使われているかの一端がわかるから請求対象文書に該当する。開示請求権制度は、何人に対しても等しく開示請求権を認めるものであり、開示請求者に

対し、開示請求の理由や利用の目的等の個別的事情を問うものではなく、開示請求者が誰であるか、又は開示請求者が開示請求に係る行政文書に記録されている情報について利害関係を有しているかどうかなどの個別的事情によって、当該行政文書の開示決定等の結論に影響を及ぼすものではない。よって、情報提供を受けているからといって、請求対象外となるものではなく、文書特定は客観的に定まるものであるから、開示請求者の意図を忖度して請求対象文書を特定するのは妥当でない。

建物設計施工図面は請求対象文書である。建物を建築する時は部屋の利用目的を踏まえ設計するのが常識で、大きく変わることは稀であるから基幹部分はそのままのはずで、設計当初と利用目的が同じ部分は建物設計施工図面でわかる。建築当初の状態から仕様を変更、修繕した部分は、工事業者に発注するに当たり工事の目的や変更する部屋の利用形態が示され、業者に現状の図面が提供され、どのように工事するかの仕様書に基づき工事図面が提出され合意のもと工事がされるのが通常である。そうすると、工事した部分の目的を表示した何らかの図面や文書があることが強く推認される。修繕や用途変更など建物を管理する上で各部屋が何の目的で使われているか把握する必要があるから、処分庁は建物の原状を客観的な文書で把握していることが強く推認される。

本庁舎、研修所、水道修繕センターの一部は受託事業者が使用しているから、その範囲がわかる文書が存在すると認められる。そうであれば当該部分がどのように使われているかの一端はわかるから請求対象文書と解される。

キ 以上から、処分庁は何らかの請求対象文書を保有していると認められ、それを否定する処分庁の主張は信じがたい。

第4 処分庁の説明の要旨

弁明書及び当審査会での口頭による説明を要約すると、本件処分の理由は、概ね次のとおりである。

- 1 審査請求人は、審査請求の理由として「請求対象文書が存在する可能性を否定できない」と主張しているが、その趣旨が不明であるため、「請求対象文書が存在する可能性」について弁明する。
- 2 まず、本件開示請求において、審査請求人は、「2021年度の事務分担表(企業総務課及び経営企画課に限る)」の開示を求めているが、本件処分の通知書に記載のとおり、企業局では当該文書を作成していない。該当する可能性のある文書として、「事務分掌表」が存在するが、企業局のホームページで掲示しており、条例第2条第2号ただし書アに該当するため、本件開示対象から除外した。
- 3 次に、本件開示請求において、審査請求人は、「奈良市企業局の建物（奈良市企業局水道修繕センターなど敷地内の建物を含む）の各部屋がどのように使わ

れているか納税者に説明責任を果たせる文書(職員が在席しない部屋を含む)」の開示を求めている。該当する可能性のある文書としては、「局のフロア図のようなもの」が欲しいとの審査請求人の要望により作成した局内配置図がある。しかしながら、当該局内配置図は、企業局における各課の執務室の位置を示すものにすぎず、同人が請求する「各部屋がどのように使われているか納税者に説明責任を果たせる文書(職員が在席しない部屋を含む。)」には該当しないこと、また、令和3年4月27日に審査請求人が来庁した際に当該局内配置図を受領しており同一のものを開示請求するとは考え難いこと、さらに審査請求人が当該局内配置図の開示を意図するのであれば請求に係る文書の内容をより明確に特定できることから、審査請求人は当該局内配置図の開示を意図しているものではないと判断し、本件開示対象から除外した。なお、審査請求人は審査請求においても当該局内配置図には言及していない。

- 4 審査請求人は、企業局の2021年度の「座席表」の開示を求めているが、本件処分の通知書に記載のとおり、当該座席表は、企業局の各課執務室前に掲示しており、条例第2条第2号ただし書アに該当するため本件開示対象から除外した。また、当該座席表は来庁者の便宜のために作成し掲示しているもので、変更があれば職員が作って張り直す程度のもので、変更前のものは特に保存もしないし、決裁をとって作成しているものでもなく、そもそも行政文書とは言えない。
- 5 その他、本件開示請求の対象に該当する可能性のある行政文書は、存在しない。
- 6 以上のとおり、審査請求人が本件開示請求で開示を求める行政文書はいずれも処分庁には存在しない。

第5 審査会の判断

審査請求人及び処分庁それぞれの主張を踏まえ、本件事案について審査した結果、次のとおり判断した。

1 爭点について

本件開示請求で開示を求める行政文書について、審査請求人は、対応した処分庁の特定職員の担任する業務の根拠を求めたところ、当該職員から事務分担表を請求するように教示されたことから事務分担表を請求したとしている。また、本件開示請求に先立って奈良市企業局内の配置図と座席表の情報提供を処分庁に求めたところ、提供を受けた局内の配置図からは使用状況がわからない部分があり、その説明を処分庁に求めたが防犯上の理由により断られたため、建物の利用について説明責任を果たせる行政文書を請求したとしている。座席表は、処分庁が防犯上の理由により写しを提供しなかったため、請求したとしている。処分庁はこれらの請求対象の行政文書は保有していないとし、審査請求人は請求対象文書が存在することを主張していることから、当審査会において

ては、本件開示請求に対する処分庁の文書特定の妥当性について、以下検討する。

2 本件開示請求 1について

(1) 事務分担表

審査請求人が「2021年度の事務分担表」と請求する行政文書について、処分庁は、処分庁以外の市組織で「事務分担表」という名称で作成している職員ごとの事務分担割合等を表した行政文書（以下「事務分担表」という。）は作成しておらず、処分庁においても処分庁以外と同様に事務分担表を作成しなければならないものではなく、当該行政文書は保有していないと説明している。処分庁は地方公営企業法（昭和27年法律第292号）に基づき設置された市の組織であり、組織規程を備えるなど独自に組織を運営していることを踏まえると、この説明に特段不自然な点は見当たらず、処分庁において事務分担表を保有しているとは認められない。そして、上記説明から、処分庁は本件開示請求で審査請求人が求めるものを事務分担表と同一の行政文書と解したものと認められるが、この点、審査請求人も本件開示請求で求めているものは処分庁以外で開示を受けた事務分担表であると意見書で述べていることからすれば、処分庁が事務分担表と同一の行政文書を請求対象と解したことは不合理であるとは言えず、上記理由により保有していないとしたことは妥当である。

(2) 座席表

ア 審査請求人は処分庁を訪問し、本件座席表の情報提供を求めたところ、写しの交付を断られたことから本件座席表を開示請求したとしている。一方、処分庁は、本件座席表は来庁すれば誰にでも見ることができるよう掲示しているもので条例第2条第2号ただし書アに該当し、行政文書に当たらないとしている。

イ 条例第2条第2号は開示請求の対象となる行政文書について、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、フィルム及び電磁的記録（略）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。」と規定している。また、同号ただし書アで行政文書から除かれるものとして「ア 官報、公報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売し、又は頒布することを目的として発行されるもの」と規定しており、これには市のホームページで一般に公表されているものも含まれると解される。

ウ 処分庁の説明によると、本件座席表は執務室前に掲示することで来庁者の便宜を図っているということである。このような本件座席表の目的からすれば、本件座席表は処分庁に来庁する不特定多数の者の目に触れ、その情報を容易に知ることができるものと言え、市のホームページに掲載された情報と同視できることから、条例第2条第2号ただし書アに該当し行政

文書に該当せず、処分庁が保有していないとしたことは妥当である。

3 本件開示請求2について

処分庁は、本件開示請求2は市民に対して各部屋の使用状況を説明した文書を請求するものと解し、審査請求人に提供した処分庁庁舎の配置図（以下「局内配置図」という。）は各課の執務室の位置を示すだけで請求内容を満たすものではないと説明している。また、処分庁は建物も市本庁舎と比べれば小規模で、来庁する市民や事業者もある程度限られているから、各部屋を何に使用しているか市民に説明するための文書は作成する必要はなかったと説明しており、これらの説明に特段不自然な点は見当たらない。この点、審査請求人は、各部屋がどのように使用されているかが分かる文書を求めており、各部屋の用途が分かる文書があればそれを開示すべきとして、局内配置図、建物の建築設計図面、建物の仕様変更や修繕の際の文書、受託事業者が使用している部分に関しての行政財産使用許可に関する文書や業務委託契約書なども請求対象文書である旨主張するが、本件開示請求2の請求内容を上記処分庁のように解することが特段不合理であるとは言えない。したがって、処分庁において本件開示請求2に該当する行政文書を保有しているとは認められず、処分庁が保有していないとしたことは妥当である。

4 まとめ

当審査会は、本件事案を厳正かつ客観的に判断した結果、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。なお、審査請求人のその余の主張は、いずれも当審査会の判断を左右するものではない。

第6 審査会の審査経過

当審査会における審査経過は、次のとおりである。

年月日	審査経過
令和4年 2月 1日	審査庁から諮詢を受けた。
令和6年 9月 5日	令和6年度第6回審査会 1 処分庁から口頭による説明を受けた。 2 事案の審議を行った。
令和6年11月26日	令和6年度第8回審査会 事案の審議を行った。
令和6年12月17日	令和6年度第9回審査会 事案の審議を行った。
令和7年 2月 18日	令和6年度第10回審査会 答申案の取りまとめを行った。
令和7年 6月 20日	審査庁に対して答申を行った。

○ 奈良市情報公開審査会委員（敬称略）

氏名	役職名	備考
上田 健介	上智大学法学部教授	会長
杵崎 のり子	奈良学園大学客員教授	
高谷 政史	弁護士	
中谷 祥子	弁護士	会長職務代理者
矢倉 良浩	弁護士	