

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申
(答申第399号)

平成17年8月25日

横 情 審 答 申 第 399 号

平 成 17 年 8 月 25 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16年12月9日教教労第474号による次の諮問について、別紙のとおり答申しま
す。

「市立学校に勤務する教職員の「自家用車通勤」、「通勤用自家用車の
学校敷地内駐車」の原則禁止について（概要）（平成16年8月）」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、「市立学校に勤務する教職員の「自家用車通勤」、「通勤用自家用車の学校敷地内駐車」の原則禁止について（概要）（平成16年8月）」を非開示とした決定は、妥当でなく、開示すべきである。

2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、「市立学校に勤務する教職員の「自家用車通勤」、「通勤用自家用車の学校敷地内駐車」の原則禁止について（概要）（平成16年8月）」（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16年10月1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うものである。

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7条第2項第5号に該当するため全部を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) 当局は、職員団体である横浜市教職員組合と「市立学校に勤務する教職員の「自家用車通勤」、「通勤用自家用車の学校敷地内駐車」について交渉を行っていた。

本件申立文書は、実施機関が、職員の服務及びそれから派生する勤務条件の変更について検討する一環として、地方公務員法（昭和25年法律第261号）第53条に基づき横浜市人事委員会に登録する職員団体である横浜市教職員組合と地方公務員法第55条第1項に基づく交渉を行った際に渡したものである。

(2) 地方自治体にとって「職員」とは、まさしく地方公共団体組織を構成する内部の者であり、「職員」が組織する「職員団体」も、地方公共団体と目的の異なる団体ではあるものの、純然たる外部の組織ではない。さらに、労働条件は、民間労働者の場合は、私的自治の原則に基づき、もっぱら労使間の交渉で具体的内容が決定されるが、一般職の地方公務員の場合は、最終的には条例で決定されるものの、この決定を補強し、公正適切なものたらしめるための一つ的手段として団結権及び交渉が地方公務員法第52条及び第55条によって保障されているのである。よって、交渉の一方の当事者である職員団体は外部の組織ではない。

(3) 本件申立文書は交渉の一環として作成したものであり、もし、双方が合意する前

にこの情報が開示された場合、双方に様々な意見が寄せられる結果となり、実施機関と当該職員団体の交渉における率直な意見交換及び実施機関の意思決定の中立性が損なわれるおそれがある。具体的には、本件申立文書が開示されることによって、交渉途中の検討事項が、あたかも実施機関と当該職員団体との間に合意がなされ、実施機関の決定事項としてとらえられかねない状況が想定され、市民の間に混乱を生じさせ、その後の交渉の率直な意見交換が不当に損なわれるおそれがあるのである。ひいては、誤って決定事項としてとらえられた状況が招く結果として、職員団体側がその後の交渉が不利になり、一方で、実施機関の方針が硬直化せざるを得ない状況が生じることも考えられるのである。

以上のことから、本件申立文書は、条例第7条第2項第5号に該当すると判断し、非開示とした。

- (4) 異議申立人（以下「申立人」という。）は、「横浜市教職員組合を除いて横浜市立学校に組合員が勤務している関係職員団体及び労働組合には全く開示されていない」と主張しているが、平成16年9月中には、実施機関所管の登録職員団体に全て手交しており、事実と相違している。

4 申立人の本件処分に対する意見

申立人が、異議申立書及び意見書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) 異議申立てに係わる処分を取り消す、との決定を求める。
- (2) 異議申立てに係わる処分は、「市民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な市政の推進」（条例第1条）に反する違法なものである。

その理由は、申立人がなしたる開示請求文書の内容は、「教育委員会が横浜市教職員組合に渡した教職員の自動車通勤に係わる文書（平成16年4月以降）」というものであり、本決定通知書において、その文書が「市立学校に勤務する教職員の「自家用車通勤」、「通勤用自家用車の学校敷地内駐車」の原則禁止について（概要）」という行政文書であることが特定された。横浜市教職員組合は地方公務員法に規定された職員団体であり実施機関の外部の組織であり、「実施機関内部において協議検討中の情報」が実施機関外の組織に渡され開示されたものと理解できる。ということはこの時点において実施機関は、実施機関の内部において協議・検討中にもかかわらずこの文書が外部に開示されても、「当該施策が決定したかのような誤解を与え、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ」はないものと判断してい

たことになり、その判断と正反対の判断によってなされた今回の処分は行政の一貫性と公正さを欠く、不当・違法なものである。さらに理解し得ないことは、この文書が横浜市教職員組合にしか開示されておらず、横浜市民はもとより、横浜市教職員組合を除いて横浜市立学校に組合員が勤務している関係職員団体・労働組合には、全く開示されていないことである。このようなことは、「特定のものに不当な利益を与え、若しくは不利益を及ぼすおそれのあるもの」であり、また、「公正で民主的な市政を阻害するもの」であり、違法なものである。早急に是正されるべきことであり、即時に、全ての市民に特には関係職員団体・労働組合に対して、この文書は開示されるべきである。

- (3) 職員団体は純然たる外部の組織ではない、職員団体は外部の組織ではないとあるが、どちらなのか。また、そうであるならば、内部組織であると実施機関は考えているのか。そうでなければいかなる組織として考えているのか。その根拠を含め示してほしい。条例においての「市の機関」の定義は、「市のすべての機関をいい、執行機関、市会及びこれらの補助機関のほか、執行機関の付属機関をも含む」とあり職員団体は市の機関の中にはない。

申立人は、地方公務員法第52条第1項の職員団体は、同法第54条に規定されているように民法（明治29年法律第89号）第33条に規定する法人の資格を取得することができるものであり、それは基本的に横浜市という法人とは別の独立した法人であり、外部組織であるということは常識的に確認されることと思う。また、地方公務員法における職員団体は、その組織の基本的規定は労働組合法（昭和24年法律第174号）にあり、労働者（被用者）の保護のために、経営組織から独立して労働者が団結し組織を作り、使用者と交渉をなし、争議をなす権利を原則として有していることはいうまでもないことである。特にこのことは、労働組合・職員団体が労働組合法第2条、地方公務員法第52条第3項の管理職員の加入禁止条項をもった団体であるということに端的にあらわれているように経営組織ないし行政組織とは異なった外部組織であることの証であると理解している。

- (4) また、条例の前文では情報公開の対象として市民を挙げているが、第6条第1項第1号で、情報の請求主体として具体的に個人、法人、その他の団体を掲げている。この法人には当然にも地方公務員法に規定する職員団体も入り、職員団体からも情報公開請求ができるようになっている。ここからも横浜市は、横浜市という法人が所有する情報の公開の対象となる外部団体として職員団体を位置づけていることが

わかる。

以上の点から、実施機関による職員団体は市の外部の組織ではないという主張は成り立たない。

- (5) 実施機関は、当該資料の非開示の根拠を条例第7条第2項第5号に求めているわけであるが、本来行政当局と職員団体の交渉は、使用者と被用者の関係において職員団体の目的の範囲において、私的自治の原則に基づいてなされるべき問題であり、条例第7条第2項第5号の趣旨に該当するものではなく、また、同条の「解釈・運用の手引き」の例示にも載せられていないものである。この条項による当該資料の非開示処分は不当不法なものである。また、本件申立文書は横浜市教職員組合との交渉用に作成されたものといいながら、その内容は、行政の「自家用車通勤問題」と「学校敷地内駐車問題」に関する新通知作成のための行政意思形成過程における行政文書であり、職員団体とはいえ行政外の特定の組織に提示したものであり、市民や法人やその他の団体からの情報公開請求を拒否することは、横浜市教職員組合という組織に特定の利益を与えることになり、この条例の趣旨に全面的に反する不公正な処分にはならないか。
- (6) 9月には、他の当局所管の登録職員団体にすべて当該文書を手交しているということについては、確かに、諮問文が出された12月9日現在においては上記のような結果になっているが、本件請求をした9月17日の段階においては、申立人の確認した限りにおいては横浜市教職員組合にしか当該文書は手交されておらず、事実と相違しているとはいえない。横浜市教職員組合とは異なる組合員からは、このような交渉が行われているということ横浜教職員組合の職場会議開催の案内を朝の打ち合わせで聞くことによって初めて知り、実施機関に問い合わせはじめて問題の確認ができたということを知り及んでいる。市民としての情報公開請求をしている申立人から見ると、実施機関の取った今回の処分は、「職員団体」という特定なものに、それもさらにすべての職員団体ではなく、「横浜市教職員組合」という特定職員団体に、不当な利益を与える措置であり、公正さを欠く処分であり、今からでも遅くはなく、早急に是正されるべきだと考えている。当該文書の不開示処分の取り消しを求める。

5 審査会の判断

(1) 本件申立文書について

市立学校に勤務する教職員の「自家用車通勤」、「通勤用自家用車の学校敷地内

駐車」を原則として禁止することを教育長が小・中・盲ろう養護学校長に対し、平成16年11月1日に通知している。

本件申立文書は、この教職員の自家用車通勤に係る取扱いについての交渉において、実施機関が平成16年8月に横浜市教職員組合に渡したものであり、市立学校に勤務する教職員の自家用車通勤及び通勤用自家用車の学校敷地内駐車の原則禁止についての概要案が記録されている。

(2) 条例第7条第2項第5号の該当性について

ア 条例第7条第2項第5号では、「市の機関・・・の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え、若しくは不利益を及ぼすおそれのあるもの」については開示しないことができると規定している。

イ 実施機関は、本件申立文書は交渉の一環として作成したものであり、双方が合意する前に開示された場合、市民の間に混乱を生じさせ、その後の交渉の率直な意見交換が不当に損なわれるおそれがある情報であるので、本号に該当するとして文書全体を非開示としている。

ウ 当審査会では、本件処分の妥当性について検討するため、平成17年5月12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) 平成16年8月中旬に教職員の自家用車通勤についての考え方をまとめた概要の資料を横浜市教職員組合に渡しており、9月中には残りの職員団体にも同じものを渡している。

(イ) 横浜市の職員団体は、横浜市の職員で構成されており、横浜市職員の勤務条件の維持改善を目的とする団体であるから、人事委員会に届け出ることにより法人格が得られるものではあるが、純然たる外部組織ではないと考えている。

(ウ) 職員団体と勤務条件の交渉を行う場合、事前に校長会や職員団体に当局の意向を打診してから、正式提案を行うことがある。

(イ) 職員団体と交渉する場合は、基本的には交渉が決着するまでは、それぞれに渡した文書を他の第三者に出すということはない。

エ まず、実施機関が職員団体は外部の組織ではないとする主張について、検討する。

本号に規定する「市の機関」とは、市の執行機関、議会及び執行機関の附属機

関並びにこれらの補助機関を言い、市の事務を担当し、その権限に基づき、事務を遂行する機関を意味していると解される。

職員団体とは、地方公務員法第52条第1項において「職員がその勤務条件の維持改善を図ることを目的として組織する団体又はその連合体をいう」と規定されており、市の機関の構成員である職員によって組織されるものであるが、市の事務を担当しているものではない。さらに、地方公務員法第53条の規定に基づき人事委員会の登録を受けた職員団体は、法人となる旨を人事委員会に申し出ることにより法人となることができるものである。よって、市とは別の権利主体であると判断され、市の機関の内部組織であるとは言えない。

オ また、実施機関は、本件申立文書を公にすると、交渉途中の検討事項があたかも当局と職員団体との間に合意がなされ、当局の決定事項としてとらえられかねない状況が想定され、市民の間に混乱を生じさせ、その後の交渉の率直な意見交換が不当に損なわれるおそれがあると主張するため、当審査会では、横浜市教職員組合が作成した平成16年9月16日付「自家用車に関わる諸課題について」と題する資料の見分を行った。そこには、実施機関の提案内容が詳細に記録されており、また、9月27日までに意見を集約して横浜市教職員組合本部に提出する旨が記録されていることから、この時点で最大の職員団体である横浜市教職員組合の組合員は本件申立文書の内容を知り得る状態になっていたと考えられる。このように、多くの組合員が知り得る状態となっていた情報を開示したとしても、市民の間に混乱を生じさせたり、交渉の率直な意見の交換が不当に損なわれるとは言えず、実施機関の主張は当たらない。

当審査会では、本件申立文書を公にするとどのような支障が生ずるおそれがあるのか事情聴取において実施機関に確認したが、実施機関からは具体的な支障については説明がされず、実施機関の主張を認めることはできなかった。

したがって、本件申立文書は、本号には該当しない。

(3) 結論

以上のとおり、実施機関が本件申立文書を条例第7条第2項第5号に該当するとして非開示とした決定は、妥当ではなく、開示すべきである。

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成16年12月9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16年12月17日 (第52回第二部会) 平成16年12月24日 (第53回第一部会)	・諮問の報告
平成17年1月17日	・異議申立人から意見書を受理
平成17年4月8日 (第292回審査会)	・部会で審議する旨決定
平成17年4月14日 (第59回第一部会)	・審議
平成17年4月28日 (第60回第一部会)	・審議
平成17年5月12日 (第61回第一部会)	・実施機関から事情聴取 ・審議
平成17年6月9日 (第63回第一部会)	・審議
平成17年7月14日 (第64回第一部会)	・審議