

答 申 書

第 1 審査会の結論

春日井市長（以下「実施機関」という。）が審査請求人に対して令和 2 年 3 月 17 日付けで行った 31 春保医第 2221 号公文書開示決定（以下「本件保険医療年金課決定」という。）、31 春総第 1174 号公文書開示決定（以下「本件総務課決定」という。）及び 31 春財第 500 号公文書開示決定（以下「本件財政課決定」という。）並びに令和 2 年 4 月 9 日付けで行った 2 春企政第 7 号公文書開示決定（以下「本件企画政策課決定」という。）中、本件総務課決定、本件財政課決定及び本件企画政策課決定については、妥当である。ただし、本件保険医療年金課決定については、実施機関が予算要求前に作成した「子ども医療費助成の拡大について」及び「子ども医療費支給状況（中学生）」が本件対象公文書として特定されていないため、当該文書につき追加決定をする等の対応をすべきである。

第 2 事案の概要

本件開示請求に係る対象公文書は、学生医療費支給制度に係る調査・研究、企画・立案、検討、調整、予算要求、査定、例規審査、決裁等、市議会で提案するに至るまでの文書一切である。

実施機関は、本件保険医療年金課決定において「学生医療費助成制度に関する検討資料」を、本件総務課決定において「春日井市医療費の支給に関する条例の一部改正について（伺）始め 4 件」を、本件財政課決定において「歳出予算内示書」を対象公文書として特定し、それぞれの全部開示決定を行った。

これらの決定を不服とし、審査請求が提起された後、実施機関は本件企画政策課決定において「「子はかすがい 子育ては春日井」PR 施策」を対象公文書として特定し、全部開示決定を行った。

なお、審査請求人は、審査請求を提起した後に行われた本件企画政策課決定についても、他の決定と同様に不服とし、審査請求の対象に追加した。

第 3 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

本件保険医療年金課決定、本件総務課決定、本件財政課決定及び本件企画政策課決定の取消しを求める。

## 2 審査請求の理由

審査請求人が主張する審査請求の主たる理由は、審査請求書、意見書及び口頭意見陳述の内容によると、次のとおりである。

- (1) 予算要求や査定、例規審査の文書が開示されたが、保険医療年金課が庁内で「学生医療費支給制度」（新規事業）を扱うに至った経緯等を示す文書が開示されていない。開示請求書記載の「調査、研究、企画、立案、検討、調整」等の意思形成に係る文書を用いずに行政機関内でそれを行うことは到底考えられない。
- (2) 春日井市事務分掌条例第2条は、「企画政策部は、次の事務をつかさどる。（中略）(3)市長の指示する政策の研究に関すること。(4)重要施策及び総合的な行政についての企画立案及び総合調整に関すること。」としていること等の状況から、本件保険医療年金課決定、本件総務課決定及び本件財政課決定の処分を行った担当課以外において、当該事業の意思形成等に関わり、文書が存在している蓋然性が高い。また、本件保険医療年金課決定、本件総務課決定及び本件財政課決定の処分を行った担当課とそれ以外の者との間等で、指示、連絡、調整等を行ったことを示す文書（メール等の電磁的記録含む。）が存在して然るべきである。
- (3) 市当局は、「学生医療費支給制度」を子育て、移住定住、経済活性化の政策体系の一つと考えていると推認できる。また、企画政策課が「子はかすがい 子育ては春日井」宣言の事務等を所掌していることに鑑みると、企画政策課において議会提案準備中の学生医療費支給制度の内容を把握したうえで市全体の子育てに係る施策体系の位置づけの検証、他の制度との調整、各部局間との制度的総合調整を行うことが求められており、係る文書が開示されないことは不当である。
- (4) 企画政策課が「子ども医療費助成の拡充」を市長へ新規事業提案を行ったのであれば、その後同課においてもフォローアップを行っているはずであり、係る文書が開示されないことは不当である。
- (5) 市当局では議員や市民、事業者、各部局等との間で交渉や打ち合わせ等を行い、案件ごとに文書（記録）を作成し事務を遂行している。現に、他の課において市長とヒアリングを行った際には確認事項を文書に記録していることを確認している。よって係る文書が開示されないことは不当である。
- (6) 令和2年6月4日付け弁明書に、市長から企画政策部長へ医療費助成の拡大の実施の可能性等について会話があり、この考えを企画政策部長が保険医療年金課長へ口頭で伝えたとあるが、このような経緯からすると、市長自身や同じフロアにある秘書課も明らかに関係していると考えられ、文

書を保有している可能性があるので、市長室内や秘書課内についても公文書の存否について調査をしてほしい。

- (7) 学生医療費支給制度は、その事務分掌からして保険医療年金課において制度設計に係る事務がスタートするはずであり、保険医療年金課長の上司は市民生活部長である。それにも関わらず、別所属である企画政策部長から保険医療年金課に対し口頭で伝わるという事務手順に疑問を感じる。
- (8) 保険医療年金課に指示があった時点で、支給対象者を学生に限定するという指示があったと推測している。そこまでの具体性のある指示はまさに行政活動に含まれるものであり、単なる日常的な会話や情報伝達とは全くレベルが違う。そのためこの指示内容は、市の意思形成過程そのものであって、それを行政組織内外に客観的に説明するに足る文書が存在しないことは法令遵守義務違反である。
- (9) 本件公文書開示決定を行った課以外の課等において開示請求書に記載した文書が存在するのであれば、対象文書につき不存在である旨とその理由を決定通知書に付すべきである。

#### 第4 実施機関の説明の要旨

弁明書及び口頭での説明を総合すると、本件各決定を行った主たる理由は、おおむね次のとおりである。

##### 1 保険医療年金課

- (1) 当課に対する、大学生までを対象にした子ども医療費助成の拡大を検討するようにとの指示は、企画政策部長から口頭で行われたものであり、文書（メール等の磁気的媒体を含む。）は存在しない。また、口頭指示の記録も残していない。指示は昨年12月頃に受けたものである。
- (2) 企画政策部長からの口頭の指示は、東海市の制度設計をモデルとした、実施を前提とした事業内容の検討の指示であった。ただし、検討を進める中で不可能な条件が見つければ調整も当然あり得る。また、同様の制度は豊田市でも行われており、複数の地方公共団体が既に運用している制度であることから、事業内容の検討に係る資料は、それぞれの地方公共団体のホームページ上の情報や口頭での聞き取りで事足りるものであった。
- (3) 本件保険医療年金課決定で対象公文書として特定したものとは別に、職員個人用の資料を保有している。予算要求前に考えを整理するため作成したもの（以下「予算要求前文書」という。）であり、基本的に職員個人の手元で保有していたものであることから、公文書という認識はなかった。

##### 2 企画政策課

- (1) 本件公文書開示請求については、開示の対象となる文書は不存在であると認識していた。しかし、本件審査請求により、「学生医療費支給制度の意思形成過程に係る一切の文書」や「政策体系の中で当該事業の位置づけを示す文書」を請求していることが判明したことから、当課による市長への新規事業の提案で使用した「子はかすがい 子育ては春日井」PR施策に関する文書を開示した。
- (2) 新規事業の提案直後は市長から具体的な指示はなかった。その後、市長から企画政策部長へ、東海市の制度設計をモデルとした医療費助成の拡大の実施の可能性等について会話があり、この市長の考えを企画政策部長が保険医療年金課長へ口頭で伝えている。この口頭指示は事務連絡の範囲であり、処理に係る事案が軽微なものであることから文書等は作成しておらず、春日井市文書取扱規程第3条の規定からしても妥当と考えている。
- (3) 市長と企画政策部長との政策に関する会話は日常的に行われるものであり、こういった会話の内容を、市長と同じフロアにいる企画政策部長から事業を所管する担当課に伝えることはあり得る。企画政策部長から保険医療年金課長に口頭で伝えたことも、かかる事情の範囲を出ない。
- (4) 「子ども医療費助成の拡充」についての事業を提案した後、事業が決定されるまでの過程において、当課では、審査請求人が主張する「市全体の子育てに係る施策体系の位置づけの検証、他の制度との調整、各部局間との制度的総合調整、担当課へのフォローアップ」等を行っていないため、開示した文書以外の文書は存在しない。なお、当課の関与は、施策の重要性、緊急性等を勘案して行うものであり、別の施策においては関与することもあり得る。

### 3 総務課

当課の所掌事務は、春日井市行政組織規則第4条に「条例、規則、諸規程の審査等の総括に関すること。」と規定されているとおりであり、当課が政策の意思形成に関与するものではなく、審査請求人が主張する「学生医療費支給制度を扱うに至った経緯等を示す文書（意思形成に関する文書）」については保有していない。

### 4 財政課

当課の所掌事務は、春日井市行政組織規則第4条に「予算の編成及び配当に関すること。」と規定されているとおりであり、当課が政策の意思形成に関与するものではなく、審査請求人が主張する「学生医療費支給制度を扱うに至った経緯等を示す文書（意思形成に関する文書）」については保有していない。

## 第5 調査審議の経過

- 1 令和2年3月17日 本件保険医療年金課決定、本件総務課決定及び本件財政課決定の通知をした日
- 2 令和2年3月25日 審査請求のあった日
- 3 令和2年4月9日 本件企画政策課決定の通知をした日
- 4 令和2年5月11日 実施機関から弁明書を收受
- 5 令和2年5月19日 諮問のあった日
- 6 令和2年6月1日 審査請求人から意見書を收受
- 7 令和2年6月4日 実施機関から弁明書を收受
- 8 令和2年6月9日 審査請求人から審査請求訂正書を收受
- 9 令和2年6月17日 審査請求人の口頭意見陳述及び実施機関の説明
- 10 令和2年6月23日及び24日 追加調査に基づく実施機関からの回答を收受

## 第6 審査会の判断

### 1 対象公文書の存否

#### (1) 本件保険医療年金課決定に係る対象公文書の存否

まず、学生医療費支給制度の検討指示に係る公文書の存否について検討する。実施機関の説明によれば、学生医療費支給制度の検討のきっかけは企画政策部長からの口頭での指示であり、その指示内容は、東海市の制度設計をモデルとした実現可能な事業内容を検討するというものである。企画政策部長の説明内容と照らし合わせると、この説明に矛盾はなく、特段の不合理な点は認められない。

口頭での指示の記録を残さなかった点については、制度の実施を前提とした指示ということからすると、記録として文書に残すべきであったと考える余地もある。現に、公文書等の管理に関する法律第4条では「意思決定に係る過程を合理的に跡付け、又は検証する」ことが求められており、地方公共団体に直接適用されるものではないものの、同法第34条は、地方公共団体は同法の趣旨に則るとした努力義務は規定されている。ただし、実施機関は、検討を進める過程で不可能な条件が見つかれば調整もあり得るとも説明しており、そうであれば、指示そのものよりその後の検討過程が重要であったといえ、指示そのものを文書化しなかった点について不当とまではいえない。

次に、指示を受けてからの検討段階における対象公文書の存否について検討する。制度のモデルが既に存在するのであれば、検討資料の収集先をモデル団体に限定することは、事務の効率性から十分考えられる。そして、モデル団体における制度の概要は、同団体のホームページを閲覧することにより容易に確認が可能であり、それ以上の資料の収集を要しないことも理解できる。また、制度の検討から関係条例等の市議会への上程まで3カ月余りであった事実からも、収集資料が必要最低限となったとしても不自然ではない。そうすると、対象公文書としてもある程度限定されたものとなり、既に開示をした文書及び次に述べる予算要求前文書以外の文書が存在する蓋然性は低いといえる。

最後に、実施機関が上記第4. 1(3)で説明した予算要求前文書について、その公文書該当性を検討する。春日井市情報公開条例第2条第2号では、「公文書」を実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書で当該実施機関の職員が組織的に用いるものと定義している。実施機関の説明からすると、対象文書が「職務上作成した文書」であることは明白であるため、「組織的に用いるもの」の該当性を検討する。「組織的に用いるもの」の該当性は、当該文書が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、保存されている状態のものかどうかを、その実態を踏まえて判断することとなる。

この点、審査会が実施機関に対し追加調査を行ったところ、次のとおりであった。

名称	保有媒体	保有者	保管場所
①子ども医療費助成の拡大について	紙	担当職員1名	担当者個人デスク
	電子		共有フォルダ
②子ども医療費支給状況（中学生）	電子	担当職員1名	共有フォルダ
③令和2年度 子ども医療費拡充及び学生医療費（仮称）の新設について	電子	管理職1名	管理職個人フォルダ
④福祉医療制度の拡充について（案）	紙	担当職員1名	担当者個人デスク
	電子	管理職1名	管理職個人フォルダ

※①②の作成時期は令和元年12月上旬頃、③④は同月中下旬頃

※④は、管理職1名が電磁的記録として作成した後、その印刷物である文書を担当職員1名に渡したもの

③及び④の文書は、実施機関の説明によれば、その作成目的は予算要求前に考えを整理するために作成したものとのことであり、かかる説明はその作成時期に照らして不合理な点はなく、個人の段階における使用目的で作成された資料といえる。

そして、③は、当該文書につき職員1名が個人の利用領域において保管していることが明らかであり、実態として組織的に用いているとはいえない。また、④は、電磁的記録を作成した管理職1名が担当職員1名に同内容の文書を手渡しており、その部分のみ捉えれば「組織的に用いるもの」と考えられなくもないが、既に確定した内容を事務連絡として共有したものに過ぎず、渡した後はそれぞれの職員個人の利用領域において保管していることから、実態として組織的に用いているとはいえない。

一方で、①及び②の電磁的記録は、その作成時期に照らしても制度の検討過程における重要な資料といえ、②にいたっては議会における答弁においても触れられている文書であり、前述した公文書等の管理に関する法律第4条が「意思決定に係る過程を合理的に跡付け、又は検証する」ことを求めている趣旨に鑑みても、組織で共用すべき文書といえる。

そして、①及び②は、当該電磁的記録を作成した担当職員以外の職員が容易に閲覧等可能な領域に保管されており、当該担当職員が他の職員との共有を目的に同領域に保管したか否かはともかく、組織的に用いることが可能な状態といえる。

よって、①及び②の電磁的記録については、本件決定において対象公文書として特定すべきであった。一方、①及び②の電磁的記録を除き、本件決定において特定した公文書以外の公文書は、実施機関において保有しているとは認められず、保有していないことについても妥当性が認められる。

## (2) 本件企画政策課決定に係る対象公文書の存否

まず、企画政策部長が行った学生医療費支給制度の検討指示に係る公文書の存否を検討する。実施機関の説明に矛盾や不合理な点が認められないことは保険医療年金課決定と同様である。そうすると、学生医療費支給制度の検討指示に関し企画政策部長が果たした役割は、同制度に係

る市長の考えを保険医療年金課長に伝達するという、いわば使用者としての事務連絡に留まるものといえる。そうであれば、処理に係る事案が軽微なものとして記録に残さなかった点については不当とまではいえない。

次に、企画政策課から保険医療年金課への関与に係る公文書の存否について検討する。実施機関は、審査請求人が主張する「市全体の子育てに係る施策体系の位置づけの検証、他の制度との調整、各部局間との制度的総合調整、担当課へのフォローアップ」等の関与をしていない旨説明している。保険医療年金課及び企画政策課の説明を総合すると、制度検討のきっかけは、企画政策課が行った事業提案よりも、その後行われた市長と企画政策部長との会話によるところが大きく、企画政策課の事業提案と保険医療年金課の制度検討は比較的関連が薄いといえる。また、実施の前提とし、既に具体的な制度設計のモデルが存する施策について、企画政策課が審査請求人の主張するフォローアップをしていないことが不自然とまではいえない。そうすると、企画政策課がその後保険医療年金課に関与しなかったことは十分考えられる。

よって、本件決定において特定した公文書以外の公文書は、実施機関において保有しているとは認められず、保有していないことについても妥当性が認められる。

なお、審査請求人が主張する、企画政策部長から保険医療年金課に対する指示という事務手順の疑問については、当審査会で調査審議する範囲を超えるものである。

(3) 本件総務課決定及び本件財政課決定に係る対象公文書の存否

審査請求人は、本件対象公文書のうち「予算要求、査定、例規審査」に関しては、開示された内容に概ね納得しており、「調査・研究、企画・立案、検討、調整」に主眼を置いた主張をしている。

本件総務課決定及び本件財政課決定を行った両課は、その事務分掌から政策決定に関与することはない旨説明しており、審査会としてもこの説明に異論はない。

よって、本件総務課決定及び本件財政課決定において特定した公文書以外の公文書は、実施機関において保有しているとは認められず、保有していないことについても妥当性が認められる。

(4) 本件決定を行った課以外の課等における対象公文書の存否

審査会が、本件対象公文書につき、市長及び秘書課に対し存否の調査を行ったところ、いずれも物理的に存在しないとのことであった。

実際に保険医療年金課長に口頭指示をした企画政策部長が、軽微な内容という認識から記録として残さなかったのであれば、市長において記録として残していることはおよそ考えづらく、そのことは市長の秘書を所管する秘書課においても同様である。また、指示そのものを文書化しなかった点について不当とまではいえないことは、本件保険医療年金課決定及び本件企画政策課決定と同様である。

よって、上記(1)から(3)までにおいて述べた公文書以外の公文書は、実施機関において保有しているとは認められず、保有していないことについても妥当性が認められる。

## 2 本件公文書開示決定を行った課以外の課等において対象公文書が不存在の場合について

審査請求人は、本件公文書開示決定を行った課以外の課等において開示請求書に記載した文書が不存在であるのであれば、対象文書につき不存在である旨とその理由を決定通知書に付すべき、と主張している。この点についての実施機関の運用は、開示請求者が対象公文書を具体的に特定して請求を行った場合は、個々に特定された文書につき、開示、一部開示又は不開示決定を行うところ、今般の公文書開示請求のような対象公文書を包括的に請求する場合（「～決裁等」、「文書一切」）における決定は、特定に至った公文書につき、当該公文書に対する開示、一部開示又は不開示決定を行う、というものであり、かかる実施機関の運用に特段の不当な点は認められない。よって、本件公文書開示決定を行った課以外の課等において対象公文書が不存在の場合、当該課等において、公文書不開示決定や審査請求人が主張するような公文書一部開示決定をしていなくても、違法又は不当とはいえない。

## 3 結論

以上により、本件各決定については、上記第1記載の審査会の結論のとおり判断した。

## 第7 答申に関与した委員

尾関栄作、高松淳也、富田隆司、森幸子、金井幸子