

令和6年度答申第1号  
令和6年12月6日

高槻市教育委員会  
教育長 西田 誠 様

高槻市行政不服等審査会  
会長 松本和彦

公文書の公開に係る審査請求に関する諮問事案について（答申）

令和5年12月12日付け高教指第1847号により諮問のあった事案について、次のとおり答申する。

第1 当審査会の結論

処分庁高槻市教育委員会教育長（以下「実施機関」という。）の決定は、妥当である。

第2 事実

1 審査請求に至る経過

(1) 公開請求

審査請求人は、令和5年9月29日付けで、高槻市情報公開条例（以下「条例」という。）第10条第1項の規定に基づき、実施機関に対し、「令和5年9月に、高槻市立第四中学校PTA会長／指名選考委員から第四中学校区内の保護者に対して学校を通じて配布された文書（以下「本件対象文書1」という。）及び「本件対象文書1を配布することについての検討及び決定に関わる文書（以下「本件対象文書2」という。）」の写しの交付の請求（以下「本件請求」という。）をした。

(2) 実施機関の決定

実施機関は、本件対象文書1について、別団体・機関において作成された文書は実施機関において管理する公文書に該当せず、関連する文書も作成していないため、また、本件対象文書2については、本件対象文書1の配布に係る検討・決定に関する文書を作成していないためとして、公文書不存在による非公開決定（以下「本件決定」という。）を行い、令和5年10月12日付け高教指第1375号により審査請求人に通知した。

(3) 審査請求及び諮問

ア 審査請求

審査請求人は、令和5年11月27日付けで、審査庁高槻市教育委員会教育

長（以下「諮問実施機関」という。）に対し、本件決定を不服として、行政不服審査法第2条の規定により審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

#### イ 諮問

諮問実施機関は、令和5年12月12日付けで、条例第15条第2項の規定により高槻市行政不服等審査会に対し、本件審査請求について諮問した。

## 2 審査請求人の主張

審査請求書、反論書及び口頭意見陳述の内容を総合すると、審査請求人の主張は、おおむね次のとおりである。

### (1) 審査請求の趣旨

本件決定を取り消し、本件対象文書1及び本件対象文書2（以下これらを合わせて「本件対象文書」という。）を公文書として公開する旨の裁決を求める。

### (2) 審査請求の理由

本件決定は、次のとおり不当である。

本件対象文書1は、学校とは別団体であるPTAが発行した文書であるが、高槻市立小中学校（以下「市立小中学校」という。）の教職員が業務上の立場によって取得し、学校時間中に小学6年生児童に対し一律に配布したものである。よって、条例第2条第2号で定義される公文書の条件を満たす。また、下記(4)にて説明する理由により、当該文書が学校に存在しないことは考えにくい。よって、公開するよう請求する。

本件対象文書2について、別の団体が発行した文書を公的機関たる学校で公務員たる教職員が配布するに当たり、その内容が妥当であるかどうかの判断は学校や高槻市教育委員会（以下「市教委」という。）があらかじめ行っているはずであり、その判断に係る公文書を公開するよう請求する。文書を作成していないのであれば、作成していない状況が妥当であるかどうかの審査を請求する。

### (3) 請求に至る経緯

審査請求人は、令和5年9月25日、知人である赤大路小学校の保護者から本件対象文書1に当たると思われる文書（以下「本件[資料ア]」という。）の画像をSNSで受け取った。知人は「中学校のPTA役員を小学校の保護者からも選ぶに当たり、自分や子どもの個人情報が無断で使用されるのではないか」との不安を抱いていた。そのため、審査請求人は知人に代わって赤大路小学校及び富田小学校（以下「本件対象小学校」という。）並びに第四中学校（以下これらを合わせて「本件対象学校」という。）に電話で問合せを行った。本件対象学校の管理職の回答は一様に以下のようなものであった。

ア 本件[資料ア]の配布は、本件対象学校の校長が話し合って決定した。

イ 小学校の持つ個人情報が同意なく中学校や中学校PTAに渡されることはない。

ウ 本件対象小学校保護者を第四中学校PTA役員に指名選考する方法は、次の

ようなもの

- (ア) 第四中学校PTA役員が、第四中学校区の小学6年生の中で個人的に知っている人の名前を挙げた上で協議し、役員候補を選定する。
- (イ) 第四中学校PTA役員から、役員候補となった小学6年生の保護者の情報を第四中学校長へ伝える。
- (ウ) 第四中学校長が、当該保護者のいる本件対象小学校の校長へその情報を伝える。
- (エ) 本件対象小学校の校長から当該保護者へ連絡し、「役員の候補になっているが、第四中学校PTAへ連絡先を伝えてもいいか」と尋ね、同意を得て第四中学校PTAへ伝える。

審査請求人はこの指名選考の方法について、以下の点で不適切であると考えた。

- ア PTA役員が組織内に個人情報を持ち込み、本人に個人情報取扱規約を提示することなしに組織的に個人情報を利用することは個人情報の保護に関する法律（以下「個人情報保護法」という。）第21条に違反する。学校内で活動するPTAが法令違反を行うことを学校が看過することは不適切である。
- イ 中学校が、個人情報取扱事業者であるPTAから、本人の同意の有無を確認せずに個人情報の第三者提供を受けることは、個人情報保護法第21条に違反している。
- ウ 中学校・小学校間で、個人情報が目的外利用されている。任意団体の役員選定という学校教育に関係しない目的での情報利用であり、個人情報保護法第18条に違反している。
- エ 校長が、学校役員の立場を利用して学校以外の団体の利益のために保護者に連絡を取るとは、職務権限の逸脱である。また、保護者にとって、子の通う学校の校長からPTA役員の話を持ち掛けられることは大きな心理的脅威となり得る（6年生だけでなく他の学年にも自分の子が在籍している場合は次年度以降も小学校との関係が断りにくくなるし、子が進学する予定の中学校の校長が自分に役員となることを期待していると知ることも重圧であろう）。

審査請求人は、保護者の心理的圧迫を引き起こしかねない不適切な状況を放置してはいけないと思い、高槻市（以下「市」という。）及び市教委に改善要求を伝える目的で、この手紙を公文書公開請求した。

#### (4) 補足事項及び意見

今回提示された「不存在の理由」は、「実施機関とは別の団体・機関において作成された本件請求に係る文書は、実施機関において管理するものではなく、条例第2条第2号の公文書に該当しないため。また、上記文書に関連する文書及び上記文書の配布に係る検討・決定に係る文書を作成していないため」であった。以下に補足事項及び意見を述べる。

- ア 本件[資料ア]には、発行元である第四中学校PTAへの連絡先が記されていない。そのため、この文書に関する保護者からの質問等には配布した本件対象

小学校が対応するほかなく、審査請求人が電話で問い合わせた際も、対応した学校管理職は文書の内容についてしっかりと把握していた。そのことから本件対象小学校がこの文書を管理・保有していると考えるのが妥当であり、本件請求をした9月29日の時点で破棄されているとは考えにくい。

イ 本件対象学校の校長が協議して本件[資料ア]の配布を決定したにもかかわらず、これに関連するFAXやメール等も一切存在しないことは不自然である。また、本件[資料ア]に限らず、配布の検討・決定に係る書類が一切ないことは学校運営上問題である。学校が配布した文書は、その発行者が学校外の者であっても、道端で配られたり家にポスティングされたりしたチラシと違って安全で確かな情報であるはずだと信用するのが一般的な感覚ではないだろうか。公立学校で公務員が配布する以上、記載された情報には一定の公益性が求められる。政治団体や宗教団体、反社会的団体、特定の団体や企業への利益誘導となるような内容があってはいけないし、内容が不適切であった場合は迅速に訂正等の対処を行うべきである。学校が、配布したはずの文書を管理せず、配布した責任を負わないのであれば、しかるべき対処ができず、保護者や児童が不利益を被るおそれがある。学校及び教育委員会は学校外の団体が作成した文書を配布する可否決定に責任を負うべきであり、その決定は公的判断であるため公文書として残すことが妥当であると考えられる。

ウ 審査請求人が知人のつてで知り得た範囲において、茨木市、姫路市、西宮市、練馬区、米沢市で、PTAが発行し学校を通じて配布した文書が公文書として公開された実績がある（各市区に電話で問い合わせ、確認が取れている。例として、茨木市が公開した公文書を反論書に添付する。）。また、枚方市、箕面市、吹田市に確認したところ、「この数年間開示請求がなかったため公開した実績はないが、PTA発行の文書であっても学校が管理していれば公文書として公開する」との回答を得ている。なお、これら市区の情報公開条例における「公文書」あるいは「行政文書」の定義は市と同等である。市が「公文書」の範囲を狭く解釈し、隣接する他自治体と同等の情報公開をできていないことは、市民の知る権利の保障を怠っていることにほかならず、改善すべきである。

#### (5) 実施機関の弁明に対する反論

ア PTAの主たる位置付けは、実態に合わせ学校関係団体とすべき

弁明書第3—1(1)「PTAとは…(中略)…社会教育団体である」とあるが、「PTAとは社会教育団体である、あるいは、社会教育団体でなければならない。」などと法的に位置付けた(定めた)法律は存在しない。

社会教育法において、社会教育関係団体とは、「法人であると否とを問わず、公の支配に属しない団体で社会教育に関する事業を行うことを主たる目的とするものをいう。」(第10条)と定められている。また、社会教育とは、「学校教育法又は就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律に基づき、学校の教育課程として行われる教育活動を除き、主として青少年及び成人に対して行われる組織的な教育活動(体育及びレクリエーションの活動を含む。)をいう。」(第2条)と規定されている。

P T Aは、文部科学省の通知や答申、歴史的経緯によって社会教育関係団体と考えられているものの、同じP T Aという名称であっても地域や学校、年度によって活動内容は異なり、必ずしも社会教育を行っているとは限らないため、「団体の名称のみで一概に社会教育法第10条に規定する社会教育関係団体」と捉えていることに疑問を感じざるを得ない。

また、市内には「P T Aに加入していない世帯の児童を登校班から排除。」、「P T Aに加入していない世帯の児童に対しては、学校施設内でP T Aによる卒業記念品を渡さない。」、「P T A活動を全保護者に強制し、委員や役員の免除を希望する場合は学校長に疾病等の個人的事情を話して許可を得なければならない。」、「次期役員を決めるための指名活動の勉強会を開催し、指名を断られにくくするための脅迫的な手法を指南する。」といった、「好ましくない教育」を行うP T A及びP T Aの連合体が存在し、児童や保護者が被害を受け、辛い思いをしている現状にある。

こういった現状にも関わらず、市教委は、そのようなP T Aと一方的に名乗る団体に対しても、「社会教育関係団体に指導できる立場にない。」という理由でこれまでに是正措置を図ることもなく、学校施設の無償使用を黙認している。もはや、市内のP T Aを社会教育関係団体であると一義的にみなすことには弊害が多い状況である。そのため、P T Aを他の社会教育関係団体と同等に扱うことは間違いであり、実態に即して「学校関係団体」と位置付けるべきである。

審査請求人は、平成24年5月9日付けで文部科学省が発出した通知（24文科初第187号）に表記があるとおおり、「P T Aは学校関係団体である」ということに主眼を置くべきと考える。

#### イ 市内の小中学校とP T Aの関係性について

市内の小中学校の状況について、入学前説明会で学校が配布する冊子にP T Aについての説明が記載されており、学校発行のお便りには「P T Aからのお知らせ」が併記され、学校の行事予定表にも「P T A総会及びP T A役員会」といったイベントが学校行事と同等に記載されている。

また、教頭がP T Aの指名委員長となり、教頭から直接P T A役員とする候補の保護者を指名・勧誘して次期P T A役員を決めた学校もある。

さらに、市内の複数の小中学校では、学校業務としてクラス名簿、保護者の住所及び電話番号といった個人情報保護法を保護者から同意を取ることなく、無断でP T Aに提供していた。このことは個人情報保護条例違反及び地方公務員法守秘義務違反に該当する違法行為と考えられるため、審査請求人から市教委に是正するよう情報提供したところ、市教委は、「問題ないものと認識しており、対応を要するものではない」と回答し、その理由について、「学校教育をしていく中でそういった団体と連携するのが必要で、その一環である。」と示している。

このように、市内の小中学校ではP T Aの活動があたかも公的な学校業務の一部であるかのように扱われている。学校とP T Aとの関係は、学校と他の社会教育関係団体との関係とは一線を画すものである。

なお、P T Aと一方的に名乗る団体を学校とは別組織の社会教育団体である

と主張するのであれば、公文書である学校だより等にPTAに関する情報について記載することをやめるべきである。また、学校が保護者から同意を得ることもなく、PTAへ無断で個人情報を提供した事実を公表し、当事者らに謝罪するべきである。併せて、学校は、学校教育法第137条に基づいて、PTAに対して、学校教育上支障のない限りにおいて、学校施設の利用を認めているが、「児童・生徒や保護者に被害を及ぼす不適切な活動を行うPTAの学校施設内での活動を禁じるべき」である。

#### ウ 公文書の定義

公文書の定義は、弁明書3-1(2)にて示された条例第2条第2号のとおりであるが、「実施機関の職員が・・・実施機関において組織的に用いるものとして管理しているもの」とされていること及び令和4年6月7日付けの高教指第325号の参考資料「大切な情報を守るために」の1ページ目に記載のあるとおり「教職員が職務上作成し、収集・取得する文書は全て公文書です。」との文言が示されている。さらに、「高槻市立小・中学校文書分類表」の【別表】1ページ目に、「1-11公文書(定例・軽易な文書)」として「(チラシ配布依頼、ポスター掲示依頼等)」と示されていることに着目したい。

#### エ 学校が他団体のチラシを配布する際の判断は学校管理

高槻市役所に据え置く私的団体等のチラシについては「市や市教委が協賛・後援しているものに限られる。」などの一定のルールが示されている。一方、学校における学校関係団体等が発行する文書等の配布に関する規則やガイドライン等は存在していないのが現状である(高教指第458-2号)。

学校で児童生徒に配られる文書は、たとえチラシであっても教育に資する必要があるのは当然であり、児童・生徒の教育上、配布の判断により慎重を期すべきである。それにもかかわらず、規則やガイドライン等が存在しないのは、学校で配布する文書については、教育委員会や校長等の学校における管理職がしっかりとその内容を確認した上で配布の可否を判断しなければならないという「学校管理上の責務」が前提となっているためと捉えるほかない。

#### オ 本件対象文書1はチラシ等には当たらない

弁明書3-3「本件対象文書1に当たる本件[資料ア]は、本件対象小学校とは別組織の社会教育団体であるPTAからの配布依頼を受け、本件対象小学校が配布したものであり、・・・チラシ等と同様の扱いである」と記載がある。

まず、本件[資料ア]はPTAから本件対象小学校へ直接配布依頼がされておらず、第四中学校PTAから相談を受けた同校長と同校区の本件対象小学校の校長、計3人の校長で話し合っただけで配布決定がなされたものである。審査請求人は、富田小学校の校長に問い合わせた際に「第四中の校長に配布をお願いされた。」という証言を得ており、学校をまたいでの話合いがPTA会員の立場ではなく、「校長という立場」によって行われたことは明らかであり、配布決定は公的な判断である。

次に、「チラシ等と同等」とあるが、学校で配られるPTAを除く他団体からのチラシ等の文書は、教育に資する目的の上で、子どもが参加できるイベントの案内等、主に児童生徒を対象にしている。それに対し、本件[資料ア]の内

容はPTAの役員選定に関することであり、宛先も「小学6年生の保護者の皆様」となっており児童については一切対象としていない文書である。学校において、児童・生徒の教育に直接関係しない、保護者のみを対象とした文書が「チラシ等」として配布されることには非常に違和感がある。

以上のことから本件対象文書1は「チラシ等」には当たらず、学校を經由した「学校関係団体から保護者への通知」と言える。よって学校活動の一環であるため、「公文書」に該当することは言うまでもない。

なお、本件対象文書1に限らず、学校で配布されるPTAからの文書の多くは児童生徒を対象としていないPTAの運営に関する内容（総会の案内や決算報告等）であるが、PTAからの依頼を受け、その依頼を受けた学校が組織的な判断の下に教職員の手によって配布を行っており、上述、同様の理由で公文書に該当する。

#### カ 他団体のチラシであっても学校が組織的に配布したものは公文書

他団体から児童・生徒へのチラシの配布を依頼された際に、教育委員会や学校長はその依頼元、依頼文、チラシ本体を取得・確認した上で配布の判断を行っている。その後、担任等の教職員が、学校時間中に、学校からのお手紙と同様に（むしろ学校からのお手紙の一つであるかのように）対象学年の児童生徒に限定的・選択的にチラシを一枚ずつ配布し、配布を受けた児童生徒は持ち帰らざるを得ない状況となっている。このように「学校配布のチラシは学校組織の管理下」にある。また、市立小中学校等の教職員は、公務員である。公務員が校務中に他団体のチラシ等を配布するためには、学校教育上の必要性等が求められる（職務専念義務）。すなわち、他団体のチラシ等を配布するためには、学校長等が学校教育上の必要性を判断し、教職員に配布するように指示する必要がある、学校内で教職員によって配布されるチラシ等は、他団体のものであったとしても、「実施機関の職員が職務上・・・取得した文書・・・であって、実施機関において組織的に用いるものとして管理しているもの」と考えるべきである。弁明書3-3において、「本件対象文書は、・・・PTAからの配布依頼を受け、本件対象学校が配布したものであり」との記述については、この弁明がまさに学校側が学校とは別組織からの対象文書の配布依頼を受け、組織的判断に基づいてその依頼を承諾し、配布していることを述べている。まさにこの一連の行為は、「実施機関の職員が当該文書を職務上取得し、実施機関において、組織的に用いて管理をしているもの」というほかない。

さらに、上記ウのとおり、チラシ配布依頼に関連する文書は「公文書（定例・軽易な文書）」に該当し、その保管期限は1年と規定されている。チラシ配布依頼は、チラシ本体の内容も当然含まれる。したがって、チラシは公文書に該当する。

以上のことより、本件対象文書1やPTAからの文書を「他団体からのチラシ」とみなす場合であっても、条例に則り、公文書として公開されなければならない。なお、実際に、他の自治体では、学校で配布した他団体のチラシについては、公文書として公開していることを付け加えておく。

#### キ 学校を經由した他団体からのチラシ配布の責任について

弁明書3-4では、「チラシ配布依頼については、一見して明らかに配布することが不適切な文書である場合に配布しないことは当然として・・・あくまでも単に依頼に基づいて配布を行っているだけ」と述べられている。

この文章は、子どもたちへの教育を担う立場の者が弁明したとは思えない、あまりにも無責任な弁明である。子ども向けと見せかけて、実態は同伴した保護者への商品販売が目当てといった営利目的のイベントも行われており、チラシが一見して不適切でなかったからといって、必ずしも安全とは限らない。

学校が、児童生徒に配布した他団体から配布依頼を受けた文書の管理をしないのであれば、配布の判断が適正になされたか否かを事後的に検証することが不可能となる。したがって、学校で配布する文書は、たとえ他団体のチラシであっても、公文書として管理されなければならない。それは、児童・生徒及び保護者の安全のための学校管理上の責任であり、また、学校業務の適正な執行について市民の知る権利の保障に資するものである。

チラシの枚数に余剰がないという理由で、公文書不存在による非公開決定となるならば、それこそ正に「知る権利の侵害」にほかならない。また、「他団体からの文書について、あくまでも単に依頼に基づいて配布を行っているだけ」と弁明し、公文書として学校で管理をするつもりがない文書については、今後、一切他団体からの依頼を受け付けない、また、教職員から配布しないよう適正な対応を執るべきである。

#### ク その他（本件における個別事情等）

教育委員会は、各学校の指導助言機関であるが、今回受領した弁明書を読む限りでは、「学校が他団体から取得・配布する文書」については、一切関知しないといった印象が見受けられる。指導助言機関である教育委員会が学校の配布する文書を認知していないようであれば、保護者からの苦情や問合せに際して学校に対して指導助言できず、本末転倒である。今後も学校施設内において、学校以外の団体等のチラシを団体の依頼に基づいて、教職員が配布するのであれば、市役所同様に他団体文書の配布に関する規則やガイドライン等を作成していただきたい。

実施機関においては、公開の原則、プライバシーの保護、公正な救済手続の確立及び情報公開の総合的な推進など、情報公開制度における基本原則に従って、「原則公開」の趣旨に則り、情報公開制度を運用されることをお願い申し上げます。

### 3 実施機関の弁明

弁明書及び当審査会による意見聴取の結果を総合すると、実施機関の主張は、おおむね次のとおりである。

#### (1) 弁明の趣旨

本件決定は妥当である。

#### (2) 審査請求に対する弁明

##### ア 関係法令等の定め

(ア) P T Aの法的位置付けについて

「P T A (Parent-Teacher-Association)」とは、昭和22年に文科省が「父母と先生の会—教育民主化のために—」という冊子を作成し、設置を奨励したことを発端に、全国の学校に結成された保護者と教職員による組織であり、社会教育法第10条に規定する社会教育関係団体である。

(イ) 公文書について

条例第2条第2号は、公文書について「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム、スライド及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によって認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であって、実施機関において組織的に用いるものとして管理しているもの」と定義している。

イ 本件対象学校における他団体のチラシ等の配布について

本件対象学校における他団体のチラシ等の配布については、市内外の様々な社会教育関係団体等から、本件対象学校に直接又は市教委を通じて配布を依頼されており、教職員を通じて各クラスにおいて児童生徒に配布している。

ウ 本件対象文書1の取扱いについて

本件対象文書1として審査請求人が示す本件[資料ア]は、本件対象学校とは別組織の社会教育関係団体であるP T Aからの配布依頼を受け、本件対象学校が配布したものであり、上記「イ」で述べたチラシ等と同様の扱いである。

審査請求人は、「対応した学校管理職は文書の内容はしっかりと把握していた。そのことから、本件対象小学校がこの文書を管理・保有しているのが妥当であり、審査請求人が公開請求した9月29日の時点で破棄されていることは考えにくい」と主張しているが、本件[資料ア]を含むP T Aからの依頼を受けて配布する文書については、全て配布したために余剰分は生じなかった。なお、児童の保護者がP T Aの配布文書を亡失したなどの理由により、再度その配布を希望する旨を申し出てきた場合には、本件対象小学校から、それぞれP T Aに必要部数を依頼し、再度配布するなどの対応をすることとなる。

また、P T A会員である第四中学校の教職員が個々に本件[資料ア]を保有していることはあり得るものの、実施機関の職員として保有しているものではなく、また、組織的に共有するために学校のキャビネット等において保管しているものではないことから、公文書には当たらず、本件請求に係る対象文書とはならない。

エ 本件対象文書2（本件対象文書1を配布することについての検討及び決定にかかわる文書）について

P T Aは、上述のとおり、保護者と教職員により組織された社会教育関係団体である。そのP T Aが作成した本件[資料ア]については、教職員が職務上作成したものではなく、学校が当該文書を修正させるなどの権限を有するものではない。また、P T A及びP T A以外の団体からのチラシの配布依頼については、一見して明らかに配布することが不適切な文書がある場合に配布しないことは当然として、そのような場合を除き、あくまでも単に依頼に基づいて配布を行っているだけであって、本件対象学校としてその1件1件について、配布

の可否について審査する等の事務は行っておらず、実施機関は、本件対象文書1としての本件[資料ア]を配布することについての検討及び決定に関わる文書を保有していない。

以上により、本件処分については、審査請求人が主張するような違法又は不当な点はない。

よって本件審査請求には理由がないため、棄却されるべきである。

### 第3 当審査会の判断理由

#### 1 本件の争点

審査請求人は、本件[資料ア]は、学校とは別の団体であるPTAが発行した文書であるが、市立小中学校の教職員が業務上の立場によって取得し、学校時間中に小学6年生児童に対し一律に配布したものであるから、条例第2条第2号で定義される公文書の条件を満たすし、上記第2の2(4)のとおり、本件対象文書1が本件対象学校に存在しないことは考えにくく、また、本件対象文書2は、別の団体が発行した文書を公的機関たる学校で公務員たる教職員が配布するに当たり、その内容が妥当であるかどうかの判断は学校や教育委員会があらかじめ行っているはずである、として、その判断に係る文書の公開を求めている。

これに対し、実施機関は、本件対象文書1として審査請求人が示す本件[資料ア]は、PTAからの配布依頼を受け、本件対象学校が配布したものであり、本件[資料ア]を含め、PTAからの依頼を受けて配布する文書については、各児童に全て配布し余剰が生じることを想定しておらず、また、PTA会員である教職員が個々に、本件[資料ア]を保有していることはあり得るものの、組織的に共有するために学校のキャビネット等において保管しているものではないことから、公文書には当たらず、本件請求に係る対象文書とはならないと主張する。次に、PTA及びPTA以外の団体からのチラシの配布依頼については、一見して明らかに配布することが不適切な文書がある場合に配布しないことは当然として、そのような場合を除き、あくまでも単に依頼に基づいて配布を行っているだけであって、学校として1件1件について、配布の可否について審査する等の事務は行っていないから、実施機関は本件対象文書2を保有していないと主張している。

したがって、本件の争点は、①本件対象文書1の存否、②本件対象文書2の存否である。

なお、実施機関及び審査請求人が主張するPTAの位置付けや学校とPTAの関係性等は、本件対象文書1及び本件対象文書2の存否と直接関連がない部分であるから当審査会では取り上げない。

#### 2 本件対象文書1の存否について

##### (1) 本件対象文書1の対象範囲について

本件対象文書1は、令和5年9月に高槻市立第四中学校PTA会長／指名選考委員から第四中学校区内の保護者に対して学校を通じて配布された文書であるところ、審査請求人としては、審査請求書に添付している本件[資料ア]を念頭に本件請求及び本件審査請求を行ったものと認められ、実施機関においても当該資

料の存否についてのみ弁明している。また、当該資料以外の文書が存在することを審査請求人及び実施機関が争っているものではないことから、当該資料のみが本件対象文書1に該当するものとして、以下検討する。

(2) 配布までの経緯について

本件対象文書1は、令和5年9月21日付けで第四中学校PTA会長が第四中学校区内の小学6年生の保護者に対して発出したものであるところ、審査請求人は同月29日付けで本件請求を行っている。審査請求人は、本件対象文書1の配布対象である本件対象小学校に問い合わせた際、対応した学校管理職員は本件対象文書1の内容を把握していたことから、本件対象小学校において、本件対象文書1を管理・保有していると考えるのが妥当であり、本件対象文書1が配布されてから本件請求を行うまでの期間に本件対象文書1が破棄されているとは考えにくいと主張している。

これに対して、実施機関は、本件対象文書1については、全て配布したために余剰分が生じていないと主張しているが、本件対象学校やその教職員が本件対象文書1の写しを保管している場合などもあり得ることから、当審査会から実施機関に対して、本件対象学校の現地確認を行い、改めて本件対象文書1の存否について、本件対象文書1の配布に至るまでの経緯とともに確認するよう依頼したところ、以下のとおり回答を得た。

ア 第四中学校

- (ア) 本件対象文書1については、第四中学校PTAが、第四中学校内にあるPTA室で作成のうえ印刷し、配布するクラスごとに仕分けを行ったのち、第四中学校の校長に手渡し、本件対象小学校の6年生児童に配布するよう第四中学校PTAが第四中学校の校長に依頼した。
- (イ) 第四中学校の校長は、本件対象小学校の両校長へ、本件対象文書1を手渡す旨を電話で伝えた。
- (ウ) 第四中学校の校長は、第四中学校の教員に本件対象文書1を手渡し、当該教員は、業務で本件対象小学校を訪問した際に、本件対象小学校の教頭に本件対象文書1を手渡した。
- (エ) 第四中学校は、本件対象文書1を紙文書で受け取っており、本件対象文書1に係るデータを保有しておらず、また第四中学校の生徒を対象とする配布物ではないことから、本件対象文書1の写しなども保管されていなかった。

イ 富田小学校

- (ア) 富田小学校の教頭は、第四中学校の教員から本件対象文書1を受け取り、職員室前にある「6年1組」のボックスに本件対象文書1を入れた。
- (イ) 6年1組の係りの児童が本件対象文書1を「6年1組」のボックスから教室に運搬し、6年1組の担任教員が本件対象文書1を児童に配布した。
- (ウ) 富田小学校の教頭及び6年1組の担任教員に確認したところ、余剰分はなかったと記憶しており、学校内のキャビネット等にも本件対象文書1の写しは保管されていなかった。

ウ 赤大路小学校

- (ア) 赤大路小学校の教頭は、第四中学校の教員から本件対象文書1を受け取り、職員室前にある「6年1組」「6年2組」「6年3組」のボックスに本件対象文書1を入れた。
- (イ) 6年1組、6年2組及び6年3組の係りの各児童が本件対象文書1を「6年1組」「6年2組」「6年3組」のボックスから教室に運搬し、各組の担任教員が本件対象文書1を児童に配布した。
- (ウ) 赤大路小学校の教頭及び各組の担任教員に確認したところ、余剰分はなかったと記憶しており、学校内のキャビネット等にも本件対象文書1の写しは保管されていなかった。

(3) 本件対象文書1の保有状況について

ア 実施機関が第四中学校に確認したところ、一般的に第四中学校においては、PTAが文書を配付する際には、生徒数分の文書を印刷し、クラスごとにおおよそ仕分けをした状態で文書を持参するとのことであり、本件対象文書1についても、本件対象小学校のクラスごとにおおよそ仕分けをした状態で手渡されたとのことであった。

確かに、配布の依頼を受ける学校側がクラスごとに文書を仕分けすることは教職員の労力を伴う作業であるし、学校に在籍する児童や生徒の人数及び学級数はホームページに掲載されているのであるから、第四中学校とPTAとの間でこのような手続が一般的に行われていることに不自然な点は認められない。

イ ところで、条例第2条第2号において、公文書とは、「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、スライド及び電磁的記録であって、実施機関において組織的に用いるものとして管理しているものをいう。」と定義されている。そして、「組織的に用いるものとして管理しているもの」とは、作成し、又は取得した文書が職員個人の段階に止まらず、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち実施機関の組織において、業務上必要なものとして、利用又は保存されている状態のものをいうとされている。

上記(2)のとおり、本件対象文書1は、第四中学校の校長が第四中学校PTAからこれを受け取り、第四中学校の教員から本件対象小学校の教頭に手渡され、最終的には、本件対象小学校の6年生担当教員が、学校活動の時間中に6年生の各児童に配布している状況に鑑みると、本件対象文書1を第四中学校の校長が受け取り、本件対象小学校の6年生の各児童に配布されるまでの間、その管理権限は、これを保有している実施機関にあり、条例第2条第2号の要件を満たすから公文書に当たる。また、本件対象文書1の配布後であっても、本件対象文書1又はその写しを本件対象学校が保管等していれば、その管理権限は本件対象学校にあるから、同様のことがいえる。

ウ これについて、上記(2)のとおり、当審査会における審査の過程において実施機関に本件対象学校の現地確認を依頼したところ、本件対象小学校の両教頭

及び担任教員はいずれも「余剰分はなかったと記憶している」とのことであり、本件対象文書1の存否について確認してもなお、本件対象学校に当該文書はなく、保管等がされていなかったとしていることからすると、実施機関が配布後の本件対象文書1を保管等していないものとするほかに、そうである以上、実施機関が行った本件決定に特段不自然・不合理な点は認められない。

なお、審査請求人は「学校管理職は内容を把握していたことから、学校がその後も文書を管理・保有していたと考えるのが妥当であり、本件請求をした時点で破棄したとは考えにくい」と主張しているが、審査請求人の独自の解釈に基づくものであり、本件対象文書1を配布した後も実施機関が保有し続けているとする法令等の定めや文書の保有状況を具体的に適示したものとは認められない。

### 3 本件対象文書2の存否について

審査請求人は、別の団体が発行した文書を公的機関たる学校で公務員たる教員が児童に配布するに当たり、その内容が妥当であるかどうかの判断は学校や市教委があらかじめ行っているはずであるとして、その判断に係る文書の公開を求めている。これに対して、実施機関は、PTA及びPTA以外の団体からのチラシの配布依頼については、一見して明らかに配布することが不適切な文書がある場合に配布しないことは当然として、そのような場合を除き、あくまでも単に依頼に基づいて配布を行っているだけであって、学校として1件1件について、配布の可否を審査する等の事務は行っていないから、本件対象文書2を保有していないと主張していることを踏まえ、以下で検討する。

#### (1) 文書配布の可否の判断について

本件対象文書1については、上記2(2)のとおり、第四中学校PTAから第四中学校の校長に手渡され、第四中学校の校長から本件対象小学校の両校長に本件対象文書1を手渡す旨を電話で伝え、その後、第四中学校の教員から本件対象小学校の教頭に手渡し、本件対象小学校の教頭が職員室前にあるボックスに入れ、本件対象小学校の6年生担当教員が児童に配布したとのことである。実施機関は弁明書において、「一見して明らかに配布することが不適切な文書がある場合に配布しないことは当然として、そのような場合を除き、あくまでも単に依頼に基づいて配布を行っているだけであって、学校として1件1件について、配布の可否について審査する等の事務は行っていない」と主張している。しかし、第四中学校の校長は、第四中学校PTAから本件対象文書1を手渡された際に、当該文書を配布して問題がないか一瞥して確認している。

そうすると、本件対象文書1を配布しても問題ないか否かの判断は、行われていると解するのが相当であり、本件対象文書1のほか学校外部から配布依頼された文書についても、同様の取扱いがなされているものと考えられるから、これらについても、配布しても問題ないか否かの判断が行われているものと考えられる。

以上から、学校外部の団体等から児童に配布依頼のあった文書について、実施機関において配布の可否の判断が行われているのであり、この点に関する実施機

関の主張は妥当でない。

(2) 本件対象文書2の有無について

実施機関によると、学校外部の団体等から日常的に文書の配布依頼があるところ、当該文書を配布するか否かについては、学校長が判断しており、当該判断に係る文書は作成していないとしている。

学校における校務とは、学校における業務全体を指すものであり、学校がその目的である教育事業を遂行するため必要とされる全ての業務であって、例えば、学校教育の内容に関する事務、教職員の人事管理に関する事務、児童生徒の管理に関する事務、学校の施設設備の保安全管理に関する事務などさまざまである。そして、教職員が児童に対して学校の活動時間中に文書を作成・配布する行為も校務であることについては疑いようがないところである。

一方で、配布依頼があった文書は、学校が主体的に作成・配布しているというものではなく、当該文書が児童の教育上特に問題がないと学校長が判断した場合に配布するという、児童又は保護者に対する情報提供の要素が強い事務と考えられる。

審査請求人は「学校外の団体が作成した文書を配布する可否決定は公的判断であるため、公文書として残すことが妥当である」などと主張しているが、このような事務の全てについて、意思決定の内容を文書により記録する必要性があるとは認められず、一般的にも預かったチラシを配布することに関する意思決定の記録を取ることまで求められているとは考えにくく、そのような記録を取らなければならないとする法令等の定めもない。

以上から、配布の可否の審査を行っていないとする実施機関の主張については、上記(1)のとおり認められるものではないが、結局のところ、本件対象文書2を保有していないとすることに特段不自然・不合理な点は認められない。

第4 結論

以上により、当審査会は、「第1 当審査会の結論」で述べたように答申する。

第5 当審査会の処理経過は、次のとおりである。

当審査会の処理経過

令和5年12月12日	・ 諮問書の受理
令和6年 2月 7日	・ 実施機関の弁明書の受理
令和6年 3月 7日	・ 審査請求人の反論書の受理
令和6年 4月12日	・ 実施機関からの意見聴取
令和6年 6月 7日	・ 審査請求人の意見陳述
令和6年 8月 7日	・ 審査

令和6年11月7日	・ 審査
令和6年12月6日	・ 答申