

町田市行政不服審査会
2020年度第2号事件
(審査請求人 ○○ ○○)

2022年7月5日

答 申

町田市長 石阪 丈一 様

町田市行政不服審査会
会 長 野 村 武 司

2021年3月4日付け20町総法第35号(2020年度第2号事件)でなされた諮問について、以下のとおり答申いたします。

第1 審査会の結論

審査請求人○○○○(以下「審査請求人」という)が2020年8月24日に処分庁町田市長(以下「処分庁」という)に対して行った公文書公開請求に対して、処分庁が2020年8月28日付け20町文文第275号の2で行った公文書不存在決定処分は、妥当である。

第2 審査請求の趣旨

審査請求人は、処分庁が2020年8月28日付け20町文文第275号の2をもって行った公文書不存在決定処分(以下「本件処分」という)を取り消すとの裁決を求めた。

第3 本件事案の経緯

1 審査請求人は、町田市情報公開条例(以下「本件条例」という)第6条の規定により、2020年8月24日に「公文書公開請求書」で、処分庁に対し、「2019年度第1四半期頃に国際交流センターが実施したボランティア活動に関するアンケート中、国際交流センターのボランティアに対して特定の法案制定を支持する署名活動に参加するよう求められて

いること等の問題を提起した私の回答が、町田市に共有されたことがわかる文書」を対象とする公文書公開請求を行った。

2 処分庁は、審査請求人に対して、2020年8月28日付け20町文文第275号の2「公文書不存在決定通知書」により、町田国際交流センターで行っているアンケート及びその回答内容を共有していないことを理由として、本件処分を行った。

3 審査請求人は、審査庁町田市長に対して、本件処分を不服として2020年11月25日付け「審査請求書」により本件審査請求を行った。

4 処分庁は、2021年1月12日付け20町文文第275号の3「弁明書」により弁明した。

5 審査庁は、本件条例第10条第2項の規定に基づき、2021年3月4日付け20町総法第35号「審査請求について（諮問）」により、本件審査請求について当審査会に諮問した。

6 審査会は、次のとおり調査審議を行った。

2022年3月8日 処分庁への事情聴取

2022年4月8日 審議

2022年5月6日 審議

2022年6月3日 審議

第4 審査請求人と処分庁の主張

1 審査請求人の主張

審査請求人は、審査請求書において、次のとおり主張している。

(1) 町田国際交流センター(以下「国際交流センター」という。)は、町田市の外郭団体である(一財)町田市文化・国際交流財団(以下「財団」という。)の下部組織であり、財団の運営には町田市民の税金も投入されており、公的性格を有する団体であると解する。国際交流センターでのボランティア活動に参加するには、年会費を払う必要があるが、この会費収入も当該財団の会計に充当されており、また、国際交流センターにおけるボランティア活動は主に財団の施設において行われるものであること等から、国際交流センターにおけるボランティア活動に係る事務は、一般の任意団体で行われるボランティア活動とは一線を画すべき公的又はそれに準じる性質を有するものであると考える。

(2) 本件審査請求に係る開示請求で求めている処分庁が国際交流センターから共有された「町田国際交流センターで行っているアンケート及びその回答内容」のアンケートにまつわる顛末は以下のとおりである。

ア～エ 省略

オ その後も上記の状況に改善の兆しが見られなかったため、令和元年5月頃に国際交流センター事務局からボランティアに対してボランティア活動に関するアンケート調査があった際に上記の問題点をまとめたペーパーを添えて提出した上、国際交流センター事務局長との面会を希望したが、国際交流センターはこれを拒んだ上、本件については、市当局に報告する旨、説明したため、国際交流センターがもみ消しを行っていないのであれば、本件は市に伝えられたと考えるのが自然である。そして、伝達手段は、昨今の通信事情を考慮すれば、電話か電子メール等によるものと考えられる。また、財団や国際交流センターには多くの市OB等が再就職するなどしており、市当局とは所謂ツーカーの関係であることは周知の事実であり、市当局に顔の広いOB等が、後述する町田市文化スポーツ振興部文化振興課以外の部局課室に本件を伝えた可能性も否定できない。

(3) 原処分における公文書不存在決定通知書(以下「不存在決定通知書」という。)では、「(該当文書の)共有をおこなっていない」旨のみ記されているが、関係職員への聴取や電子メールを含む該当文書の探索の時期、方法、範囲等が、それが実際、行われたのかも含め、全く不明である。なお、本件開示請求を処分庁において受理したのは2020年8月24日、不開示決定通知書の日付が同月28日であり、処分庁における原処分の決裁手続き等に要する時間も含め、5日間弱で原処分が行われたと推測され、探索等は実際、行われたのか、「不存在」という結論だけが先にあったのではないかという疑念が強く残る。

(4) また、特に不存在決定通知書の下欄には、「事務担当 総務部市政情報課(文化スポーツ振興部文化振興課)」と記されており、この括弧内の「文化スポーツ振興部文化振興課」(以下「文化振興課」という。)は、処分庁において財団を所管する部局を表していると解される。しかしながら、本件開示請求で審査請求人が求めるのは、町田市が保有する文書であり、文化振興課が保有する文書に限定して請求するものではない。

なお、審査請求人は、本件開示請求後に市政情報課職員氏から電話をもらい、本件開示請求には、市議会関係の案件も含まれており、それぞれ分けて受付をする旨の説明は受けていたが、審査請求人は、それは町田市当局における事務手続き上の都合と解しており、探索の範囲等を縮めることまで同意したものではない。また、仮に町田市当局において、当初から探索の範囲等を縮める意図があり、そのことを伝えるために審査請求人に電話をしたのだとしても、それは、探索以前から予断を持って処分庁(町田市長)における文書保有の可能性を矮小化するものであり、不適切である。このため、仮に処分庁が文化振興課の範囲に限定して上記探索等を行ったのであれば、原処分的前提となった探索等に重大な瑕疵があったと言わざるを得ない。

(5) 上記国際交流センターでのボランティア活動には、高齢者や高校生を含め、多くの人に関心を示し、見学に訪れたり、実際にボランティア活動に参加している。これは、外国人と交流するというボランティア活動の内容のほか、怪しげな団体の活動ではなく、市の外郭団体である財団で行われる活動という信頼、安心感によるものであると考えられる。他方で、せっかく高い会費を払いながらも活動から足が遠ざかるボランティアも多くいるところ(実際に審査請求人は少なからぬボランティアから同様の声を聞いたところである)、上記のようなことが要因の一にあるのではと考えざるを得ない。まさか、財団にしては、黙っていても会費収入が次々と入ってくるころ、このようにボランティアの「回転率」が高い方が望ましいと考えているとは思いたくないが、町田市当局、財団は、この一般ボランティアや父兄等の信頼に背くような状況を放置してはならない。

(6) また、言うまでもなく、ボランティアの活動は、文字どおり、一般の市民がそれぞれの休日等の貴重な時間を割いて善意の無報酬で行うものであり、ボランティアは、一部の教員や市OB等の部下でもなければ、市の下部組織に属しているのでもない。以下省略

仮に町田市が真剣に、学校教育上、市内の外国籍住民の児童の学力や日本語能力に重大な問題があると考えれば、責任を持って、市において予算を立てて対処すべきである。以下省略

(7) なお、今後、審査庁において口頭意見陳述の機会が与えられるならば、

審査請求人は本件に係る者の氏名や更に具体的なやり取り等を明らかにする用意のあることを申し添える。

上記のとおり、処分庁の説明は、一般常識に照らしても極めて不自然、不合理であることは明らかである。この民主主義の貴重なツールである情報公開制度を形骸化させないためにも、審査庁において、厳正なる審査が行われることを求める。

2 処分庁の主張

処分庁は、弁明書において、次のとおり主張している。

- (1) 請求人から公文書公開請求書を受け付けた2020年8月24日から26日にかけて、2019年度に文化振興課で職務上作成し、又は取得した国際交流センターに係る公文書について、件名及び簿冊から紙及びメールを含む電子ファイルの検索を行ったが、公開請求書に記載された「2019年度第1四半期頃に国際交流センターが実施したボランティア活動に関するアンケート中、国際交流センターのボランティアに対して特定の法案制定を支持する署名活動に参加するよう求められていること等の問題を提起した私の回答が、町田市に共有されたことがわかる文書」(以下「本件文書」とする。)に該当する公文書は存在しなかった。

また、同時に、2019年度以降に町田国際交流センター事務を担当する全職員に対し、事情聴取を行ったが、本件文書に該当する事実について把握している者はいなかった。

- (2) 町田国際交流センターを運営する一般財団法人町田市文化・国際交流財団に関する事務は、町田市文化スポーツ振興部文化振興課が所管しており、町田国際交流センターで発生した問題について、町田市に報告又は連絡を行う場合は、文化スポーツ振興部文化振興課に行うのが原則である。

また、例外的に、庁内他の部署に報告又は連絡があったとしても、その内容は文化振興課に回送される。

- (3) 2020年8月25日に町田国際交流センター事務局職員と町田市役所庁舎内で面談を行い、本件文書に該当する内容について他部署を含め町田市と共有を行ったか確認したが、行っていないと返答があった。

よって、請求に係る公文書は存在しないとした本件処分は妥当である。

第5 審査会の判断

1 本件開示請求について

本件開示請求は、町田国際交流センター（以下「交流センター」という。）で実施されたボランティア活動に関するアンケートにおいて、審査請求人がボランティア活動の運営上の問題を提起した回答内容について、実施機関に共有されたことがわかる文書の開示を求めたものである。実施機関は、交流センターで行ったアンケート及びその回答内容については共有が行われていないとして、不存在決定を行った。

これに対し、審査請求人は、2019年5月頃にアンケートが行われた際、問題提起は書面で行っていること、その内容を踏まえて交流センター事務局長との面会を希望したところ、面会はずに実施機関に報告するとの説明がなされたことから報告されているはずであり文書は存在すること、本件開示請求を受けての文書の探索範囲・方法が不明で、交流センターを担当する文化振興課のみに探索範囲を限定したことに重大な瑕疵があるとして、本件審査請求を行った。

2 交流センターについて

(1) 交流センターの位置づけについて

交流センターは、1998年に市民が国際交流活動の中心となり、主体的、創造的な活動を行うことを趣旨として実施機関により開設された町田国際協会を前身としたものである。2004年に町田市文化振興公社と町田国際協会により財団法人町田市文化・国際交流財団が設立され、2011年に現在の一般財団法人町田市文化・国際交流財団（以下「財団」という。）となり、その事業の一環として交流センターが設置・運営されている。町田市文化スポーツ振興部文化振興課が事務を所管する、「一般財団法人町田市文化・国際交流財団補助金交付要綱」（以下「補助金交付要綱」という。）に基づき交流センターが実施する4つの事業（①外国人支援事業、②国際理解事業、③国際交流・協力事業、④情報提供・連携事業）に対して補助金が交付されており、事務局には5人の職員がいる。事業ごとに7つの部会が設けられ、地域に居住する外国人市民との交流等、多文化共生社会に向けた地域貢献活動がボランティアにより行われている。

また、交流センターは実施機関の公共施設である町田市民フォーラムに所在し、実施機関は、町田市公有財産規則第25条の2第2号に定める「市の指導監督を受け、市の事務、事業を補佐又は代行する事務、事業の用に供するため使用するとき」に該当する活動として、財団に行政財産目的外使用許可書を発行しているところである。

(2) 交流センターの活動について

交流センターの活動は、実施機関の国際交流に係る施策の実施・推進のために必要なものとして実施機関が支援ないし一定の便宜を与えているものであり、その活動は公益性の高いものと言うことができる。一方で、実施機関が直接実施している事業ではなく、交流センターの活動として財団が実施し、また活動の主要部分はボランティアによる自主的な運営により進められていることにも留意する必要がある。

補助金の交付されている交流センターの4つの事業は、ボランティアにより構成される7つの部会に分かれて活動が行われている。審査会が実施機関から聴取等したところによると、交流センター事務局は、事業の方向性については部会と連携して決定しているものの、個々の活動の詳細については各部会の自主的な運営に委ねているとのことであった。各部会では部会に属するボランティアが全員参加する定例会が原則月1回開催されて運営が行われているほか、各部会の代表者のみが参加する役員会が不定期で開催されているとのことである。基本的に定例会に交流センター事務局職員が参加することはないが、部会からの参加要請があった場合や、国際交流イベントの反省会など事務局として参加した方が良いと判断する場合、予算など事務局から連絡したい事項がある場合等は、参加することがあるとのことである。ただし、定例会議の議事録は各部会が作成して交流センター事務局にも送付するか、その結果が報告されており、各会議の内容等を事務局として知り得る状態にはある。

また、7つの部会のうち3つの部会でボランティアへの連絡用メーリングリストがあり、本件開示請求にかかるアンケート等を実施した外国人相談部会(以下「本件部会」という。)はメーリングリストを設けている部会とのことである。各メーリングリストには、交流センター事務局も参加しており、本件部会は事務局として専用のメールアドレスを設けて登録し、その他の2

つの部会は交流センター事務局の代表メールアドレスで登録がされている。いずれの場合も、交流センター事務局職員全員がメールを閲覧できるものの、すべての職員が常時内容を確認しているのではなく、部会を担当する事務局職員が主に確認を行っているとのことである。

以上のような部会の運営方法等を踏まえると、各部会の活動は交流センター事務局が主導的に実施しているものではなく、一定の関与はあるものの基本的には各部会の自主的な運営に委ねているとすることができる。

(3) 交流センターで実施されたアンケートについて

本件開示請求対象文書に係るアンケートとは、本件部会が2019年5月頃に実施したものである。審査請求人は、このアンケートに特定の法案制定を支持する署名活動への参加がメーリングリスト及び会議等でボランティア間で呼びかけられたことのほか、ボランティア活動の運営上の問題点をまとめた書面を添えて回答を提出したとしていることから、審査会として実施機関に交流センターのその実施状況の確認を行った。そうしたところ、本件部会の2019年5月、6月及び7月の定例会議議事録にアンケートの実施についての記載があり、アンケートの実施に当たり率直な回答を聴くことができるよう匿名性を確保するため、交流センター事務局が回答を回収することを同5月の定例会で決定し、回答先として本件部会を担当していた事務局職員の個人アドレスが指定されていた。また同6月の本件部会会議録には回答取りまとめ結果が、同7月にはアンケート結果を踏まえた新規事業の提案についての記載があったとのことである。

以上のような経緯を踏まえると、審査請求人がアンケートの回答及び問題提起する書面を送付したのは交流センター事務局職員であり、アンケートそのものは匿名性を確保したものであっても、電子メール送信者が特定可能であったとするのが相当である。しかし、審査会が実施機関から聴取したところによると、問題提起された書面やその内容について認識している交流センター事務局職員は現在及び当時もないとのことである。また、特定の法案制定を支持する署名活動への参加を呼びかける電子メールが部会の連絡用メーリングリストに投稿されたのが2018年12月前後とされるが、受信した記憶のある事務局職員はいないとのことであった。さらに、署名活動に関する投稿、アンケートの回答の電子メール受信履歴は、2019年10月

にメールソフトを更新した際に削除されたため、本件開示請求時点で保存されていなかったとのことである。

3 本件請求対象文書の存否について

(1) 実施機関の交流センター事業への関与について

実施機関は、交流センターの事業に補助金を交付し、また財団に行政財産目的外使用許可書を発行して公共施設の一部を交流センター事業に利用をさせているが、交流センターは財団の自主事業であり、その活動は実施機関とは独立したものとして実施されている。また、交流センターの事業が各部会のボランティアによる自主的な運営により進められており、各部会は交流センターの一部であってもある程度の自律性を有したものである。構造としては、各部会の自律性を交流センター事務局が尊重し、交流センターの自主事業を実施機関が直接行わず補助金により支援するという関係になっており、実施機関が交流センターの事業や運営に直接的に介入ないし関与しないものになっている。

実施機関においては、補助金の適正な執行確保のため、交流センターの実施する事業について年度終了後に報告書の提出を受けるとともに、年1回以上補助金の執行状況の現地調査を実施しているとのことである。また、交流センターの活動において市民の権利や身体を害する重大な事故が発生した場合は、財団を通じて実施機関（文化振興課）への報告があり、適正な対応をとるように市が求めるが、実施機関の各部署がボランティアに協力を依頼している場合で、重大事故には該当しないが問題が発生したときは、当該各部署において対応することになるとのことである。ただし、こうした対応については特に明文的な定めがあるわけではなく、そのような取扱いになるものとして常識の範囲で対応されているとのことであった。

以上のことを踏まえると、交流センター事業である国際交流活動についてはボランティアの自主性を尊重し、そのことにより地域における国際交流を市民レベルで進めるが、補助金の交付を行う以上は実施機関として一定の責任は免れないため最小限の関与は行うというものであり、このような対応は過度に実施機関が市民活動に介入しないためにも妥当性があるといえる。

(2) 本件請求対象にかかる情報と実施機関の関係について

本件開示請求の対象は、部会ボランティアに特定法案への支持への呼びかけが行われたことのほか、部会の運営方法に関する問題についてのものである。実施機関の交流センターへの関与の程度からすると、こうした日々の交流センター及び各部会の活動の状況について把握しうる状況ではなく、また、その運営上の問題についても一義的には各部会及び交流センター事務局において解決することが期待されているものと言うことができる。

したがって、部会メーリングリストに投稿された内容、あるいは部会において実施したアンケートに審査請求人が添付した部会運営に関して問題提起した文書などが実施機関に共有されていたとは直ちに言うことはできない。また、本件開示請求対象文書に係るアンケート回答内容については、アンケート実施の経緯及び方法からすれば交流センター事務局がその内容を把握し得ていたとは推察されるところであるが、実施機関が本件開示請求対象文書の保有に至ったと直ちに言うことはできない。そして、各部会の定例会の議事録が交流センター事務局に送付されていることをもって、実施機関が保有に至っているとまでは言えない。審査請求人がアンケート回答に合わせて送付した書面についても同様である。

交流センター職員が実施機関に報告すると審査請求人に述べたとの経緯があるとのことであるが、実施機関において関係する報告等を受けたことを示す文書は探索の結果存在が確認できていないとのことである。また、適否はともかくとして、本件開示請求時点で請求内容に係る電子メールが送受信された期間の電子メールが交流センターにおいて削除され、交流センター事務局職員には該当する内容の電子メールの受信の記憶もないとのことであり、実施機関として共有された内容を具体的に特定することが困難であると言わざるを得ない。

(3) 本件開示請求対象文書の探索範囲について

財団及び交流センターが文化振興課の所管であること、本件開示請求対象文書の内容が交流センターの行った実施機関の依頼を受けたボランティア活動における問題・事故ではなく、また重大な事故に該当する問題ではなく部会運営に関するものであることを踏まえると、実施機関において交流センター運営に関する対応部署は文化振興課であり、他部署で関与するあるいは交流センターとの窓口となるところは見当たらない。そのため、本件開示請

求を受けて文化振興課が担当課として文書の探索等を行ったことに特段不合理な点はない。

4 結論

以上のことから、実施機関の行った不存在決定は妥当である。