

町田市情報公開・個人情報保護審査会
2021年度第1号事件
(審査請求人 ○○ ○○)

2023年11月29日

答 申

町田市教育委員会教育長
坂本 修一 様

町田市情報公開・個人情報保護審査会
会 長 野 村 武 司

2021年8月18日付け21町教生総第300号(2021年度第1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2021年3月1日に処分庁町田市教育委員会(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2021年3月10日付け20町教生総第546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20町教生総第546号の2をもって行った公文書不存在決定処分を取り消すとの裁決を求めた。併せて、図書館の重要な政策を決定する手続きが恣意的であり、意思決定した文書が不在のまま図書館行政がすすめられている実態の是正を求めた。

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(平成元年3月31日条例第4号。町田市情報公開条例の一部を改正する条例(令和4年12月28日条例第45号)による改正前のもの。以下「旧条例」という。)第6条の規

定により、2020年8月11日に、処分庁に対し「町田市立図書館のコロナ禍（COVID-19）に伴う全館休館に関して3月2日からの休館を決定した経緯が分かる会議録、起案書などの文書一切」を対象とする公文書公開請求を行った。

2 処分庁は、「【生涯学習部】生涯学習部所管施設の休止等について」を対象文書として、2020年8月25日付け20町教生図第121号の2で公文書公開決定処分を行った。

3 審査請求人は、2020年12月7日に、処分庁に対し「町田市立図書館のコロナ禍（COVID-19）に伴う全館休館に関して3月2日からの休館を決定した経緯が分かる会議録、起案書などの文書一切」を対象とする公文書公開請求を行った。

4 処分庁は、「【生涯学習部】生涯学習部所管施設の休止等について2020年2月28日」を対象文書として、2020年12月18日付け20町教生図第279号の2で公文書公開決定処分を行った。

5 審査請求人は、2021年3月1日に、処分庁に対し「町田市立図書館のコロナ禍（COVID-19）に伴う全館休館に関して（図書館以外）2020年3月2日からの休館を決定した経緯が分かる会議録、起案書などの文書一切」を対象文書とする公文書公開請求を行った。なお、審査請求人は「【生涯学習部】生涯学習部所管施設の休止等について2020年2月28日」は、收受起案に過ぎず、意思決定文書ではないとして、「万が一請求に該当する文書が不存在の場合は、その旨の回答をお願いします。」旨も付け加えた。

6 処分庁は、2021年3月10日付け20町教生総第546号の2で公文書不存在決定処分を行った。

7 審査請求人は、審査庁町田市教育委員会（以下「審査庁」という。）に対して、上記処分を不服として2021年6月14日に「審査請求書」により審査請求を行った。

8 処分庁は、2021年7月12日付け21町教生総第245号「弁明書」により弁明した。

9 審査請求人は、2021年8月9日に「弁明書に対する反論書①」により反論した。

10 審査庁は、旧条例第10条第2項の規定に基づき、2021年8月

18日付け21町教生総第300号「公文書不存在決定処分に係る審査請求について（諮問）」により、本件審査請求について当審査会に諮問した。

1.1 審査会は、次のとおり調査審議を行った。

2022年5月6日 審議

2022年6月3日 処分庁への事情聴取

2022年7月15日 審査請求人による口頭意見陳述

2023年1月13日 審議

2023年2月28日 審議

2023年3月29日 審議

2023年6月16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、次のとおり主張した。

(1) 町田市立図書館運営規則第3条第2項で「館長は、特別の事情があるときは、教育長の承認を得て前項に規定する開館時間及び休館日を変更し、または臨時に休館日を定めることができる。」と規定している。「教育長の承認」が前提であるとしても、休館については図書館長の権限である。しかし、そのような手続きを踏んだ起案書はなく、図書館を含む生涯学習部の施設の休館を決定した文書も存在しない。図書館の休館がどこで決定されたのかもわからない。

(2) 2020年3月2日からの休館決定は、上意下達によるもので、教育機関の長としての図書館長の判断ではない。収受起案だけによる休館決定は、決定手続きに重大な瑕疵があると考ええる。

2 処分庁の主張

処分庁は、弁明書において、次のとおり主張した。

(1) 2020年2月28日、町田市全体の危機事態対策本部会議が開催され、「不特定多数の方が利用する生涯学習施設や子ども関連施設は3月2日から3月25日まで休館し、その他の施設は、3月15日まで休館する方向」との方針が示された。

(2) (1) を受け、同日に生涯学習部内管理職が集まり、生涯学習部所管施設の休館、施設貸出の休止、イベントの中止・延期等について検討を行い、その検討結果を教育長に報告し、町田市立図書館ほか、生涯学習部所管の各施設の休止等を行うことを決定した。

(3) (2) を受け、生涯学習部生涯学習総務課の職員が、その内容を整理するとともに、関係課に周知するために、「生涯学習部所管施設の休止等について」を作成し、町田市立図書館ほか、生涯学習部各施設、子ども生活部及び文化スポーツ振興部の総務担当課等に電子メールで送付した。

(4) 町田市立図書館では、送付されたメールを收受した。この文書は対象文書として既に公開している。

(5) 生涯学習部総務課では、電子メールで送付した文書を文書の保存容量に限りがあることから定期的に削除しており、当該文書については1回目の公文書公開請求がなされた2020年8月11日時点では、既に削除済みであった。

(1) から (5) の経緯から、既に公開した対象文書以外の文書は存在せず、不存在決定処分としたことは妥当である。

なお、生涯学習施設の休館及びサービスの休止について、新型コロナウイルス感染症感染拡大初期の2020年2月から6月までは部内管理職が集まって検討し、教育長に報告し、決定していたが、施設の休館等の意思決定の過程を明確にするため、緊急事態宣言が再び発出された2021年1月からは、部内で検討した結果を踏まえて、文書による起案をし、決定する運用に改めている。

3 審査請求人の反論

審査請求人は、反論書において、次のとおり主張した。

(1) 「【生涯学習部】生涯学習部所管施設の休止等について2020年2月28日」は、生涯学習部生涯学習総務課が指示した「生涯学習部所管施設等の休止等について」に従って行った收受起案に過ぎない。「決定した経緯が分かる会議録、起案書」には当たらない。

(2) 町田市立図書館運営規則第3条第2項が規定しているように、「教育長の承認」が前提であるとしても、休館については図書館長の権限であ

る。しかし、そのような手続きを踏んだ起案書はなく、図書館を含む生涯学習部の施設の休館を決定した文書も存在しない。

- (3) 弁明書の末尾に、「2021年1月からは、部内で検討した結果を踏まえて、文書による起案をし、決定する運用に改めている。」とあるが、これは明らかに2020年3月2日の休館決定は、「意思決定の過程が不明確」であったということを認めていることになる。実施機関は、当時の杜撰な意思決定が多くの人に不利益を与えたことを真摯に謝罪し、今後このようなことを二度と繰り返さないと市民に向けて宣言すべきである。

第5 審査会の判断

1 本件審査請求の対象文書について

本件請求は、町田市立図書館のコロナ禍に伴う2020年3月2日からの全館休館を決定した経緯がわかる会議録、起案書などの文書一切の公開を求めたものである。

なお、審査請求人は、本件審査請求に際して、2020年12月7日付けで、同様の請求を行い、処分庁は、件名を「【生涯学習部】生涯学習部所管施設の休止等について／2020年2月28日」とする起案書を特定し開示している。

これに対して、審査請求人は、請求対象文書に当たらないとして、改めて、2021年3月1日に、当該起案書を除く本件開示請求を行い、処分庁が、公文書不存在決定を行ったことから、本件審査請求に及んだものである。

2 コロナ禍に伴う町田市立図書館の休館について

2020年2月27日の内閣総理大臣による要請に従い、翌28日に、3月2日から春季休業の開始日までの小中高及び特別支援学校の臨時休業等を内容とする文部科学事務次官名の「新型コロナウイルス感染症対策のための小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校等における一斉臨時休業について（通知）」が都道府県を通じて区市町村に通知された。

町田市は、これを受けて、2月28日に、「町田市危機事態対策本部会議」（2020年2月18日に「町田市危機管理指針」に基づき設置。な

お、新型インフルエンザ等対策特別措置法の改正に伴い、3月16日、これに代わって「町田市新型インフルエンザ等対策本部」が設置され、4月7日の緊急事態宣言の発出に伴い、「町田市新型コロナウイルス感染症対策本部会議」に名称を変更している。）が開催され、町田市立小・中学校について、修了式は実施するとした上で、3月2日から25日まで臨時休校とすること等の確認がなされた（その他、卒業式は、卒業生の児童・生徒及びその保護者を出席者として実施、部活動は中止としている。）。また、市の主催行事については、原則として中止する方向で確認がなされ、不特定多数の者が利用する図書館、生涯学習センター、文学館の生涯学習施設、子どもセンター、子どもクラブ等の子ども関連施設もまた休館する方向で確認がなされた。

図書館については、教育委員会生涯学習部が、図書館長など部内管理職で対応を口頭で検討し、市の方向性に従い、同日、図書館など生涯学習部所管施設の休館を決定し、教育長にこれを報告し、承認を受けて、決定内容を各施設へ電子メールにて連絡をした。

3 町田市立図書館と（臨時）休館等の決定のしくみ

町田市立図書館は、図書館法に基づく図書館であり、設置に関する事項は、町田市立図書館設置条例（昭和33年10月町田市条例第49号。町田市図書館条例（令和3年3月31日条例第15号）による改正前のものをいう。以下「図書館条例」という。）に定めている。（図書館法第10条）。図書館条例では、図書館の運営その他必要な事項について、町田市教育委員会で定めるとし（図書館条例第4条）、図書館の休館については、町田市立図書館運営規則（教育委員会規則）第3条第1項に基づく別表に定める通常の休館日の他、「長は、特別の事情があるときは、教育長の承認を得て前項に規定する開館時間及び休館日を変更し、又は臨時に休館日を定めることができる。」（同条第2項）としている。

本件臨時休館が、異例の休館として、「特別の事情がある」休館であると認められるところ、上記のとおり、図書館長は、教育長の承認を受けて、休館したものと認めることができる。

4 本件休館と公文書の作成

ところで、行政実務の通例として、起案書を作成し、決裁権者の決裁を得て、行政機関の意思決定がなされるものである。特に、それが異例かつ重要な決定である場合、仮に公文書管理に関する「法」がなかったとしても、将来に教訓を残すとともに、その決定について検証できるよう文書としてそれを残すことは、公務員の本義であり本分である。

ところが、本件に即して言えば、臨時休館をする場合、図書館長は、これを起案し、教育長の承認の決裁を得て、これを決定するというのが通例であるところ、本件決定は、教育委員会生涯学習部において図書館長など部内管理職が決定したものを教育長が承認したとのことであるが、全て口頭の打合せで行っており、その記録も作成していないというのである。

こうした口頭での打ち合わせがあったこと自体は、確認できることから、適法に決定がなされたと認めることができるが、他方で、決定に伴って文書作成がなされたという事実は認めることができなかった。

5 結論

以上のとおりであり、処分庁は、請求に係る公文書を作成していないことから、実施機関の行った不存在決定は妥当である。

第6 付言

公文書管理法第4条は、「行政機関の職員は、第一条の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない。」としている。町田市には、これに応じた公文書管理条例は制定されていないが、同法第34条において、「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。」との規定を踏まえると、公文書管理法第4条の規定は、町田市においても最大限踏まえられるべきものである。

2020年に始まった新型コロナウイルス禍は、公立学校、公民館、図

書館を含む社会教育施設、保育所・学童保育などの児童福祉施設など、自治体が所管する施設及び施設で行われていた諸事業に影響を与え、市民に多大な影響を与えたことはいうまでもない。新型コロナウイルス禍の余波は現在でも続いており、この教訓は、後世にまで伝えられるべきものであり、これを「合理的に跡付け、又は検証することができるよう」文書を作成することは、町田市をはじめ全国の自治体の重要かつ重大な責務である。

ところが、本件で明らかになったことは、この重大事態に対して、社会教育施設として最も重要な施設の一つである図書館の異例かつ重要な休館という決定が、口頭でのやりとりのみ为中心で、重要な決定の過程を記録せず、上記の意味での文書作成を怠ってきたということである。過去の記録は、歴史的な意味だけではなく、将来同種のことがらが起こった場合、対応の教訓となるものである。初めての事態として、対応に試行錯誤を繰り返さざるを得ない混乱した事態であればなおさらである。当審査会は、町田市立図書館の休館措置の当否を判断する役割を有していないが、少なくとも公文書管理という点で、文書作成において重大な不備があったことは疑う余地がない。

町田市としては、公文書の作成を徹底するとともに、公文書の作成を含む公文書管理の適正を図るために、早期に、公文書管理条例を定め、その責務を法的なしくみとして確立されたい。