

町田市情報公開・個人情報保護審査会

2021年度第2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町教生図第181号(2021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2021年3月1日付けで処分庁町田市教育委員会教育長(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2021年3月12日付け20町教生図第402号の2をもって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町教生図第402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、「町田市立図書館ホームページの閉鎖及び再開に関して①4月8日からのホームページ閉鎖を決定した経緯が分かる会議録、起案書などの文書一切、②4月21日からのホームページの再開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、①については「町田市立図書館 Twitter 掲載記事の更新について(4月8日更新分)2020年4月8日」及び「町田市ホームページの修正について2020年4月8日」(以下、「対象文書①」という。)、②については「新型コロナウイルス感染症にかかる図書館ホームページ及び Twitter の更新について(4月21日更新分)2020年4月17日」及び「新型コロナウイルス感染症にかかる市のホームページ及び Twitter の更新について2020年4月17日」(以下「対象文書②」という。)を対象文書として、2020年8月25日付け20町教生図第122号の2「公文書公開決定処分通知書」による処分を行った。

3 審査請求人は、2020年12月7日に、処分庁に対し、「町田市立図書館ホームページの閉鎖及び再開に関して①4月8日からのホームページ閉鎖を決定した経緯が分かる会議録、起案書などの文書一切、②4月21日からのホームページの再開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、①については対象文書①、②については対象文書②を対象文書として、2020年12月18日付け20町教生図第280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、「町田市立図書館ホームページの閉鎖及び再開に関して①2020年4月8日からのホームページ閉鎖を決定した経緯が分かる会議録、起案書などの文書一切、②同年4月21日からのホームページの再開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、審査請求人は既に公開されている対象文書①及び対象文書②については、それぞれホームページを閉鎖する理由及びホームページを再開する理由が一切触れられていないとして、「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する。」旨も付け加えた。

- 6 処分庁は、2021年3月12日付け20町教生図第402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町教生図第138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②」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町教生図第181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。
- 11 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6月26日 審議
 - 2023年7月31日 審議
 - 2023年10月23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) 対象文書①には、図書館ホームページを閉鎖する理由が一切触れられていない。
- (2) 対象文書②には、ホームページを再開する理由が一切触れられていない。
- (3) (1) 及び (2) のことから、実施機関はホームページの閉鎖及び再開について、何の理由も示すことなく一方的に行い、意思決定の文書を作成せず、ホームページなどでも説明責任を全く果たしていない。

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) ホームページにおける休館案内表示と主要機能の休止の決定について

町田市立図書館は、新型コロナウイルス感染症拡大防止のため、2020年3月2日から市内図書館を「休館」としつつ、館内での予約受付、予約した資料の受取および町田市立図書館ホームページ機能（資料検索、資料予約、その他案内表示などの機能）に限定してサービスの提供を継続していた。

しかし、2020年4月7日に政府が発出した緊急事態宣言を踏まえ、2020年4月8日からは、すべてのサービスを休止し、町田市立図書館を全面的に休館することとした。この準備を行うため、2020年4月7日夕刻に、図書館長及び各館の代表職員による会議を開催し協議した。

この会議の中で、市民に対し急きょ全面的に休館となったことを広く周知し、市民に誤って来館してしまうことを防止するため、町田市立図書館ホームページのトップページだけでなく、どのページにアクセスしても全面的な休館に関する注意案内が表示されるように変更することを決定した。一方、この変更を行うと資料検索や資料予約などの機能が利用できなくなることが判明したが、緊急事態宣言の趣旨である市民の外出機会を最小限とし安全を確保する方策を最優先とした。この会議は決定事項を即時に実行することを目的として開催したものであり、会議録は作成していない。

当該変更は図書館が委託しているシステム管理事業者でなければ行うことができないため、事業者に対し4月8日朝の反映に向けて緊急作業の依頼をするよう、会議の場で図書館長が担当職員に直接指示した。担当者はそれを受け、電話と電子メールで事業者に依頼した。町田市立図書館では、電子メールで送付した文書は、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、当該メールについては、2020年8月11日時点では、既に削除済みであった。

町田市立図書館 Twitter 及び町田市ホームページにおいても周知できるように変更することとし、4月8日に起案の上実施した。この意

思決定文書は、対象文書①として既に公開している。

(2) 町田市立図書館ホームページの主要機能の再開の決定について

市民からの問い合わせ等が徐々に減少し、休館に関する周知が進んだと判断できたため、4月16日の図書館内の会議にて、ホームページにおける休館案内表示と主要機能の休止を4月21日に終了し、平常時のホームページ機能の提供を再開する準備にとりかかることを決定した。この会議も決定事項を即時に実行することが目的であり、会議録は作成していない。

この会議の決定に伴い、4月16日に担当者はシステム管理事業者に電話委し、口頭で変更作業を依頼した。

町田市立図書館 Twitter 及び町田市ホームページにおいても周知できるように変更することとし、4月17日に起案の上実施した。この意思決定文書は、対象文書②として既に公開している。

(3) (1) 及び (2) 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、本件請求に対し不存在とした決定は妥当である。

3 審査請求人の反論

審査請求人は、反論書において、主に次のとおり主張している。

- (1) 対象文書①及び対象文書②は「決定した経緯が分かる会議録、起案書」には当たらない。つまり、「決定した経緯が分かる会議録、起案書」が一切作成・保存されていない。
- (2) 図書館は利用者、市民に資料・情報を提供することを基本的な任務としている機関である。そのホームページを何の説明もなしに突然閉鎖するという暴挙を行ったことへの何の反省もない。全国の図書館でホームページの閉鎖を行ったのは、3館しかない。
- (3) 会議内容の緊急性と会議自体の記録とは全く別のものであり、むしろ緊急の判断を要するような事態であればあるほど、後々の検証のためにより詳細な記録を残しておくべきものである。
- (4) 電子メールも公文書であることを「保存容量」を理由に事実上無視し、「文書は存在しない」ことの言い訳に使っている。

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「4月8日からのホームページ閉鎖決定にいたる意思決定のプロセスがわかる会議録、起案書などの文書一切」及び「4月21日からのホームページ再開決定に至る意思決定のプロセスがわかる会議録、起案書などの文書一切」について、既に公開された分を除いて公開を求めるものである（以下、本件請求に係る文書を「本件請求文書」という。）。

なお、審査請求人は、前者については、「町田市立図書館 Twitter 掲載記事の更新について（4月8日更新分）」、「町田市ホームページの修正について」と題する2件の起案文書、後者については、「新型コロナウイルス感染症にかかる図書館ホームページ及び Twitter の更新について（4月21日更新分）」、「新型コロナウイルス感染症にかかる図書館ホームページの更新について（4月21日更新分）」とする2件の起案書、合計4件の起案文書の公開を受けている。

これに対して、審査請求人は、前者については閉鎖の理由、後者については再開の理由の記載がないとして、改めて、2021年3月1日に、これら4件の起案書を除く本件公開請求を行い、処分庁が、公文書不存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ホームページの閉鎖について

本件請求文書の背景にあるのは、2020年に発生した新型コロナウイルス感染症の蔓延に伴ってなされた町田市立図書館のホームページの閉鎖である。ホームページの閉鎖及び再開に至る経緯は次のとおりである。

(1) 図書館の閉館について

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。

町田市では、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。)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。

図書館では、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、3月2日より臨時休館となった。

(2) 図書館機能の全面休止(ホームページの閉鎖)

さらに、2020年4月7日、新型コロナウイルス症の蔓延に伴って改正された新型インフルエンザ等特別措置法に基づき、政府から緊急事態宣言が発出された。町田市では、同日、「町田市新型コロナウイルス感染症対策本部会議」(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、「町田市危機事態対策本部会議」から名称変更。)から、休館の継続等の方針が示された。

図書館は、これを受けて、同日夕刻に、図書館長及び各館の代表職員による会議を開催し、臨時休館以降も継続していた館内での資料予約の受付や予約した資料の受け取りなど来館によるサービスを全て休止し、返却ポストの利用を除いて、図書館を全面的に休館とすることを決定した。また、急ぎよの全面休館を周知する必要があったことから、図書館のトップページだけではなく、資料検索のページ他どのページにアクセスしても全面的な休館に関する注意内容が表示されるよう表示を変更することを決定した。その結果、ホームページを利用した際の資料検索や資料予約などの機能が利用できなくなることが判明したが、緊急事態宣言の主旨を最優先したとしている。

そして、ホームページの仕様上、図書館職員が行う通常のホームペ

ージ編集とは異なり、図書館が委託しているシステム管理事業者でなければ行うことができないことから、図書館長は、この会議において、担当職員に対して、4月8日朝の反映に向けて緊急作業を行うことを事業者に依頼するよう指示した。

また、図書館の全面的な休館に関して、周知するために、町田市立図書館専用のホームページ及び Twitter でこれを周知することとし、4月8日付けで担当職員を起案者とする起案が作成されている。

(3) ホームページの再開

その後、図書館の休館に関する周知が進んだと判断されたことから、4月16日の図書館内の会議で、4月21日付けで、ホームページを再開し、平常時のホームページ機能の提供の準備に取り組むことを決定した。

この決定に従い、担当者は、システム管理事業者に電話をし、口頭で変更作業を依頼するとともに、図書館の全面休館は5月6日までであること、ホームページサービスは4月21日9時より再開することを、町田市立図書館 Twitter に4月21日9時に投稿（更新）する依頼の起案が4月17日付けでなされている（その後、Twitter の投稿（更新）は4月17日12時に改められた。）。

なお、この間の意思決定はもっぱら口頭で行われ、Twitter の投稿以外の起案書以外は、記録として残されていない。

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、以下、「規則」という。）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。

3月2日に行われた図書館の臨時休館は、「特別の事情がある」休館として、上記のとおり、教育長の承認を受けて、図書館長が休館を決定したと認めることができる一方、4月8日のサービスの停止、ホームページの表示変更によるホームページ上でのサービスの停止及び4月21日のホームページサービスの再開においては、教育長の承認を得た形跡はない。

こうしたサービスの停止等について教育長の承認が必要かであるかどうかについては、実施機関が「休館」の用語を使っていること、図書館を含む公の施設が単なる建物を指すのではなく、住民の利用権を保証するサービスを含むものであることを踏まえると、3月2日以降のサービスの停止が規則第3条第1項に定める休館日の変更にあたることの指摘もできるところであるが、いずれにせよ、その当否はともかくとして、通例の取り扱いとは異なる「特別の」対応であったことに疑いはなく、もっぱら図書館長と職員の間で決められたことが認められる。

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、4月8日以降のサービス停止とホームページの閉鎖及び4月21日のホームページサービスの再開については、もっぱら図書館長と職員の間での会議で決められ、ホームページの変更作業やTwitter投稿（更新）といった依頼のための起案を除いては、会議の次第も会議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ままでのない。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、市民にとっては公の施設でもある図書館の利用権に関わる重要な内容が、異例の形で決められているにもかかわらず、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、将来同種のことながら起こった場合、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、文書作成という意味で重大な瑕疵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。