

答申第29号

第1 審査会の結論

異議申立人からの公文書公開請求に対し、草加市長（以下「実施機関」といいます。）が、平成26年10月17日付け草育第〇〇〇〇号により、請求に係る文書の不存在を理由として行った公文書非公開決定（以下「本件非公開決定」といいます。）は、妥当であると判断します。

第2 異議申立てに至る経緯

- 1 異議申立人は、実施機関に対し、平成26年10月1日付けで、草加市情報公開条例（以下「本条例」といいます。）第6条第1項に基づき、
 - ① 平成26年5月7日付け草育第〇〇〇〇号で異議申立人に対してなされた、草加市保育園入園保留処分に係る異議申立てに関する決定書の第3の4に記載されている、「幼稚園に在園している兄弟姉妹の児童が、保育園の兄弟姉妹がいる児童に比べ、保育の必要性が高いと言い切れない」ことが把握できる統計資料
 - ② 市役所の窓口において、市民からの質問に対する回答が免除される法的根拠となる資料
 - ③ 平成27年4月からの保育園申込書の作成における稟議書の公開請求（以下「本件公開請求」といいます。）を行いました。
- 2 本件公開請求の①及び②について、実施機関は、平成26年10月17日付け草育第〇〇〇〇号で本件非公開決定を、③については同日付け草育第□□□□号で公文書公開決定を行い、異議申立人に通知しました。
- 3 実施機関は、異議申立人に対し、本件非公開決定の理由を、
 - ア 「幼稚園に在園している兄弟姉妹の児童が、保育園の兄弟姉妹がいる児童に比べ、保育の必要性が高いと言い切れない」ことを把握するための統計を取った事実がないことから、統計資料は存在しないため
 - イ 異議申立てに対する決定書では不服がある場合に対する教示を行っており、他には資料は存在しないためとしました。
- 4 異議申立人により、実施機関に対し、平成26年11月1日に本件非公開決定を不服として、その取消し、存在するはずの資料（公文書）の公開を求める異議申立書が提出され、草加市長から平成26年11月20日付け草育第▽▽▽▽号により当審査会に諮問されました。

第3 異議申立人の主張趣旨

異議申立人の主張は、本件公文書公開請求書、異議申立書、意見書及び当審査会からの意見照会に対する回答書の内容を総合すると、次のとおりです。

- 1 平成26年5月7日付け草育第〇〇〇〇号で異議申立人に対してなされた、草加市保育園入園保留処分に係る異議申立てに関する決定書の第3の4に記載されている、「幼稚園に在園している兄弟姉妹の児童が、保育園の兄弟姉妹がいる児童に比べ、保育の必要性が高いと言い切れない」ことが把握できる統計資料について

本件非公開決定通知書の「公開しない理由」欄には、「統計を取った事実がないことから、統計資料は存在しません。」と記載されていますが、統計を取っていない又は統計資料を入手していないのであるなら、「幼稚園に在園している兄弟姉妹の児童が、保育園の兄弟姉妹がいる児童に比べ、保育の必要性が高いと言い切れない」ことは把握できません。職員の感想を根拠に記載したのであるなら、点数表（なお、異議申立人のいう「点数表」とは、草加市の保育園入園案内に記載されている「調整指数表」を指すものと解されます。以下同じです。）の変更、合理的な根拠がないことになってしまい、正当な手続を経た変更とはいえ、点数表自体が合理的なものではないこととなります。従って、存在するはずの資料を公開する必要があります。

- 2 市役所の窓口において、市民からの質問に対する回答が免除される法的根拠となる資料について

異議申立人は、

「草育第〇〇〇〇号（平成26年5月7日付け）」の異議申立人宛の「決定書の日本語が不明確なゆえ、質問を行ったが、担当者は、法務から何も答えるなといわれたというのみで、回答を拒否した。保育課は、説明責任があるにも関わらず、回答を拒否したので、法務または保育課は、その根拠となる資料を持っているはずである。」（本件公文書公開請求書）、また、「公文書非公開決定通知書において、『異議申立てに対する決定書には不服がある場合に教示を行っており、』と記載されているが、教示に記載された文章が不明確なため、不明確な個所について質問をおこなったものである。そもそも不明確な文章で記載された教示で説明責任を果たしているとは言えない。保育課は、説明責任があるにも関わらず、回答を拒否したので、法務または保育課は、その法的根拠となる資料を持っているはずである。従って、存在するはずの資料の公開を求める。」（異議申立書）

と主張しています。

第4 実施機関の主張趣旨

実施機関の主張は、公文書非公開決定通知書、理由説明書及び口頭理由説明

の聴取内容を総合すると、次のとおりです。

- 1 平成26年5月7日付け草育第〇〇〇〇号で異議申立人に対してなされた、草加市保育園入園保留処分に係る異議申立てに関する決定書の第3の4に記載されている、「幼稚園に在園している兄弟姉妹の児童が、保育園の兄弟姉妹がいる児童に比べ、保育の必要性が高いと言い切れない」ことが把握できる統計資料について
「幼稚園に在園している兄弟姉妹の児童が、保育園の兄弟姉妹がいる児童に比べ、保育の必要性が高いと言い切れない」ことを把握するための統計を取った事実がないことから、統計資料は存在しないため文書不存在により非公開としたものです。
- 2 市役所の窓口において、市民からの質問に対する回答が免除される法的根拠となる資料について
異議申立てに対する決定書では、不服がある場合に対する教示を行っており、他には資料は存在しないため、文書不存在により非公開としたものです。

第5 審査会の判断

1 審査に当たっての基本的考え方

本条例は、第1条において、「この条例は、市民の知る権利を保障し、市の諸活動を市民に説明する責任を全うするため、公文書の公開等に関し必要な事項を定めることにより、市民による市政への監視の下に、より公正で開かれた市政を推進し、市民の市政への参加の促進に資することを目的とする。」と規定するとともに、第5条において、「何人も、実施機関に対し、公文書の公開の請求（以下「公開請求」という。）をすることができる。」と規定しています。

これらの規定は、本条例が市民の知る権利を保障し、草加市の諸活動についての市民に対する説明責任を履行する手段として「公文書公開請求権」を具体的な権利として保障していることを示しています。

したがって、本件異議申立てを審査するに当たって、当審査会は、本条例の上記のような趣旨・目的に照らし、公文書公開請求権を最大限保障することを基本として審査することとします。

- 2 平成26年5月7日付け草育第〇〇〇〇号で異議申立人に対してなされた、草加市保育園入園保留処分に係る異議申立てに関する決定書の第3の4に記載されている、「幼稚園に在園している兄弟姉妹の児童が、保育園の兄弟姉妹がいる児童に比べ、保育の必要性が高いと言い切れない」ことが把握できる統計資料について
異議申立人が、当該統計資料は存在するはずであると主張しているのに

対し、実施機関は存在しないと主張しています。そこで、当該統計資料の存否について判断します。

異議申立人が、当該統計資料は存在するはずであると主張する根拠は、実施機関自らが統計を取るか、又は統計資料を入手するかをしなければ、「幼稚園に在園している兄弟姉妹の児童が、保育園の兄弟姉妹がいる児童に比べ、保育の必要性が高いと言い切れない」ということはできないはずであるという点にあります。

異議申立人が引用する、平成26年5月7日付け草育第〇〇〇〇号で異議申立人に対してなされた、草加市保育園入園保留処分に係る異議申立てに関する決定書の第3の4を当審査会が見分したところ、そこに記載されている内容は、以下のとおりでした。

「幼稚園に在園している兄弟姉妹の児童が、保育園の兄弟姉妹がいる児童に比べ、保育の必要性が高いとは言いきれません。幼稚園の場合は、保育に欠ける度合いを評価して入園しているものではなく、むしろ保育に欠ける度合いの少ない児童が多数となっています。」

児童福祉法第24条第1項本文は「市町村は、保護者の労働又は疾病その他の政令で定める基準に従い条例で定める事由により、その監護すべき乳児、幼児又は第39条第2項に規定する児童の保育に欠けるところがある場合において、保護者から申込みがあつたときは、それらの児童を保育所において保育しなければならない。」と定めています。このことから、保育所における保育には「児童の保育に欠けるところがある場合」であることが必要であると解することができます。一方、幼稚園について定める学校教育法第22条以下には、これに相当する文言はありません。

そのため、幼稚園については保育に欠ける度合いの少ない児童が多数となっているとする前述の決定書の内容は、法令の定めと整合性を有していると評価することができます。「幼稚園に在園している兄弟姉妹の児童が、保育園の兄弟姉妹がいる児童に比べ、保育の必要性が高いとは言いきれません。」との記載についても、同様に評価することができます。したがって、あえて統計を取る必要性は認められず、「統計を取った事実がないことから、統計資料は存在しません。」という非公開決定通知書の記載は、不合理であると認められないと判断します。

なお、異議申立人は、当審査会からの意見照会に対する回答書において、本件公開請求書に記載されている「統計資料」の意味につき、「統計」に限定された資料の意味ではなく、「根拠となる資料を指します。一般には統計資料と考えます。」と回答しました。そこで、当審査会が、実施機関に対し、口頭理由説明において統計資料以外の資料の存否について尋ねたところ、存在しないとの回答を得ました。また、平成27年2月13日、当審査会が審査会事務局に保育課の保有文書の調査を行わせたところ、本件公開請求の①に該当する統計資料やその他の資料は存在しないことを確認しました。

以上から、統計資料の不存在を理由とする本件非公開決定は、妥当であると判断します。

3 市役所の窓口において、市民からの質問に対する回答が免除される法的根拠となる資料について

異議申立人が、当該資料は存在するはずであると主張しているのに対し、実施機関は存在しないと主張しています。そこで、当該資料の存否について判断します。

(1) 異議申立人の主張の内容について

異議申立人が、当該資料は存在するはずであると主張する根拠は、本件公文書公開請求書及び異議申立書の記載からすると、平成26年5月7日付け草育第〇〇〇〇号で異議申立人に対してなされた、草加市保育園入園保留処分に係る異議申立てに関する決定書の表現につき、異議申立人が市役所の窓口において質問を行ったところ、回答を拒否されたため、回答を拒否できる法的根拠が存在するはずであるという点にあると考えられます。

そこで、異議申立人の主張について検討します。異議申立書には、「そもそも不明確な文章で記載された教示で説明責任を果たしているとは言えない。保育課は、説明責任があるにも関わらず、回答を拒否したので、法務または保育課は、その法的根拠となる資料を持っているはずである。」と記載されています。当審査会が、当該異議申立書の記載事項につき異議申立人に対する意見照会を行ったところ、以下のような回答を得ました。

- a 一つ目の「説明責任」の意味は、「教示が説明になっていないという意味です。どうしてこのような決定に至ったのか、理由を通常の日本語能力を有する者が理解できるように記載するべきと言うことです。」
- b 二つ目の「説明責任」の意味は、「平成26年5月7日付け草育第〇〇〇〇号『決定書』に記載された教示の内容に関して異議申立人が市役所の窓口において行なった、口頭質問に対して回答するという意味での説明責任」です。
- c この二つの「説明責任」の根拠は、本条例及び民法第1条第2項（信義誠実の原則）です。
- d 「法的根拠」とは、法律、政令、府令・省令、外局規則、条例、市長が定める規則、要綱・要領・事務マニュアル等の行政内部文書を指します。

以下、aからdまでの主張について検討します。

(2) aについて

ここでいう「教示」とは、行政事件訴訟法第46条第1項に規定されている、異議申立てに対する決定を行う場合になされる教示を指しています。同項では、i) 当該処分又は裁決に係る取消訴訟の被告と

すべき者、ii) 当該処分又は裁決に係る取消訴訟の出訴期間、iii) 法律に当該処分についての審査請求に対する裁決を経た後でなければ処分の取消しの訴えを提起することができない旨の定めがあるときは、その旨を教示しなければならないと規定されています。平成26年5月7日付け草育第〇〇〇〇号で異議申立人に対してなされた、草加市保育園入園保留処分に係る異議申立てに関する決定書の「教示」を当審査会が見分したところ、そこに記載されている教示内容は、同条同項に合致していました。そのため、異議申立人の主張は、「教示」の意味について独自の見解を述べるものであり、採用することができません。

(3) b及びcについて

異議申立人は、本条例及び民法第1条第2項（信義誠実の原則）に基づき、異議申立人が市役所の窓口において行なった口頭質問に対して回答する義務が実施機関の側に存在する旨主張していますが、これは、独自の見解を述べるにとどまるものであり、採用することができません。

(4) dについて

(3)で述べたように、異議申立人が市役所の窓口において行なった口頭質問に対して回答する義務は、実施機関の側に存在しません。また、異議申立人が「法的根拠」として挙げる法令等においても、異議申立人が主張するような義務を実施機関に課しているものは存在しません。

(5) 結論

上述のように、「市役所の窓口において、市民からの質問に対する回答が免除される法的根拠となる資料」が存在するはずであるという異議申立人の主張は、いずれも根拠があるとはいえず、そのため、当該資料が存在しないという実施機関の説明は、不合理であるとはいえないと考えます。

なお、念のため、平成27年2月13日、当審査会が審査会事務局に保育課の保有文書の調査を行わせたところ、「市役所の窓口において、市民からの質問に対する回答が免除される法的根拠となる資料」に該当する公文書は存在しないことを確認しました。

以上から、「市役所の窓口において、市民からの質問に対する回答が免除される法的根拠となる資料」の不存在を理由とする本件非公開決定は妥当であると判断します。

第6 付言

当審査会の判断は以上のとおりですが、本件公開請求②に対する公文書非公開決定通知書における理由の提示について付言します。

本条例第11条第3項は、実施機関が公開請求に係る公文書を公開しない旨の決定をする場合には、非公開の理由を書面により通知しなければならない旨

を規定しています。本条例が公文書非公開決定通知書に理由を提示すべきものとしている趣旨は、公開・非公開の決定について実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制するとともに、非公開の理由を公開請求者に知らせることによって、不服申立てに便宜を与えることにあります。

このような理由の提示制度の趣旨に鑑みれば、公文書非公開決定通知書に提示すべき理由は、できる限りわかりやすく表記することが求められます。

本件公開請求②に対する本件非公開決定通知書の「公開しない理由」欄には、「異議申立てに対する決定書では不服がある場合に対する教示を行っており、他に資料は存在しません。」と記載されています。しかしながら、行政事件訴訟法に基づく教示を行うことと、公開請求に係る公文書が存在しない理由を記載することとは、別の問題です。この点で、本件非公開決定通知書における理由の記載の仕方は、必ずしもわかりやすいものであるとはいえないと思われます。

この点につき、実施機関は、口頭理由説明において「今回のケースでは、決定書に不服がある場合についての方法を示した『教示』を行っていることから、その旨を記載したもの」であると述べましたが、本件公開請求②で「公開請求する公文書の名称又は内容」として記載されているのは「市役所の窓口において、市民からの質問に対する回答が免除される法的根拠となる資料」であることからすると、行政事件訴訟法に基づく教示を行っていることを記載したとしても、当該資料が存在しない理由をわかりやすく表記したことにはなりません。もっとも、異議申立人が理由の提示の不備について争っていないこと、結果として当該請求に係る公文書は存在しないことからすると、本件非公開決定を取り消す必要はないと考えます。

文書不存在が理由とされている本件非公開決定通知書においては、本件公開請求に係る公文書が存在しない理由をわかりやすく記載することが必要です。今後、非公開決定の理由の提示に際しては、上記の趣旨を踏まえて、できる限りわかりやすく表記することを要望します。

第7 審査の経過

本件異議申立てに係る審査の経過は、次のとおりです。

平成26年11月20日 草加市長（以下「諮問実施機関」といいます。）から諮問を受けました。

11月26日 諮問実施機関に対して、理由説明書の提出を求めました。

12月 1日 諮問実施機関から理由説明書が提出されました。

12月 8日 異議申立人に対して、理由説明書の写しを送付するとともに、理由説明書に対する意見書の提出を求めました。また、口頭による意見陳述を希望するか照会しました。

12月17日 異議申立人から意見書が提出されました。

- 1 2月17日 諮問実施機関に対して、意見書の写しを送付しました。
- 平成27年 1月15日 審査
- 1月16日 諮問実施機関に対し、口頭理由説明聴取に係る関係職員の出席について依頼しました。
- 1月30日 審査、諮問実施機関から口頭理由説明を聴取しました。
- 2月 3日 諮問事案に係る公文書の存否の調査を求めました。
- 2月 3日 異議申立人に対し、質問事項を作成し、意見を求めました。
- 2月12日 異議申立人から質問事項の回答が提出されました。
- 2月13日 諮問実施機関に対して請求文書の存否確認の調査を行いました。
- 2月16日 審査
事務局調査（請求文書の存否確認の調査）結果報告
- 4月 7日 審査
- 4月20日 審査

平成27年 4月20日

草加市情報公開・個人情報保護審査会
会長 右 崎 正 博
委員 早 川 和 宏
委員 川 上 愛