

答申第34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27年7月14日付け草育第〇〇〇〇号により、請求に係る公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27年6月26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年度の保育園入園案内の指数調整表において、草加市は、職員の感想を根拠に、項目17を削除したわけだが、職員の感想で変更した指数調整表を用いた選考が公平な選考と言える根拠書類。」
- ② 「草加市保育課の●●係長は、2014年10月31日に、保育課職員の保育園選考に関する説明に重大な落ち度があったにもかかわらず、『言った、言わないの議論は一切聞かない。』と言い切った。言わない証拠がなくとも、草加市が誤った説明をした責任が免除されることが把握できる書類。」
- ③ 「平成24～26年〔度〕の保育園入園案内において、入園の対象となる児童（保育を必要とする事由）に、『育児休業取得時に、すでに保育を利用している子どもがいて継続利用が必要であること。』という項目がない。育児休業中であれば、病気でもない限り、自宅での保育が可能であるから、案内通り、退園していただくべきである。しかしながら、親が育児休業を取得していても、退園が必須ではなかった。退園が必須ではないことが把握できる入園案内における該当箇所」
- ④ 「草加市保育課の●●係長によると、平成27年度保育所等入園案内の指数調整表において、番号5について、個人加算にもかかわらず、父母ともに育児休暇を取得しても、加算されるのは片方のみと説明していた。番号1については、父母ともに該当すれば、個人加算故、ともに加算されるのに、番号5のみ、父母片方にしか加算されないことが把握できる資料。」

の公開請求（以下「本件公開請求」といいます。）を行いました。受付後、①から④については、子ども未来部保育課へ公文書公開請求書が送付されました。

2 本件公開請求の①から④について、実施機関は、平成27年7月14日付け草育第〇〇〇〇号により、公文書の不存在を理由として、本件非公開決定を行い、異議申立人に通知しました。

- 3 異議申立人から実施機関に対し、本件非公開決定を不服として、その取消し、存在するはずの文書（公文書）の公開を求める異議申立書（平成27年9月22日付け）が同月24日に提出され、草加市長から平成27年10月7日付け草育第〇〇〇〇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、公文書公開請求書、異議申立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 職員の感想で変更した指数調整表を用いた選考が公平な選考と言える根拠書類について
統計的資料が存在しなければ、見直しもできないはずであるから書類が存在するはずです。
- 2 草加市が誤った説明をした責任が免除されることが把握できる書類について
草加市保育課の●●係長は、2014年10月31日に、保育課職員の保育園選考に関する説明に重大な落ち度があったにもかかわらず、「言った、言わないの議論は一切聞かない。」と言い切りました。言った言わないの議論の責任が免除される理由がないのであれば、保育の選考が公正に行われなかったこととなります。したがって、誤った説明をした責任が免除されることが把握できる書類があるはずです。
- 3 平成24～26年度の保育園入園案内において、親が育児休業を取得していても、退園が必須ではないことが把握できる入園案内における該当箇所について
異議申立人は、異議申立書において「平成27年度に事由が記載されていれば、実際に退園処分をしていなかった平成24～26年度に記載しなくてよい理由にはならない。よって平成24～26年度に退園免除される事由が記載された書類の提出を求める。」と主張しています。
- 4 平成27年度保育所等入園案内の指数調整表において、個人加算項目の番号5のみ、父母片方にしか加算されないことが把握できる資料について
異議申立人は、異議申立書において「●●係長は、番号5を、父母両方の枠に入れたことを間違えだった（証拠有）と認めたのに、いまさら何を言っているのか意味不明です。この調整指数表で把握できると考えているのであれば、来年度の案内も修正しないようお願いします。（一部、誤解されることもあったとって修正することは明白ですが。）理由が意味不明なので、不存在の取り消しを求める。」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及び理由説明書の内容を総合すると、次のとおりです。

- 1 職員の感想で変更した指数調整表を用いた選考が公平な選考と言える根拠書類について

点数表の基準等については自治体の裁量に委ねられており、通常業務を行う中で得た情報や近隣市町村の点数表を参考にしながら見直しを行っているため、統計的資料がなくとも合理的な判断のもと見直しは図られていると認識していますので、公平な選考と言える書類は存在しません。

以上のことから、公文書不存在により非公開としたものです。

- 2 草加市が誤った説明をした責任が免除されることが把握できる書類について

本市の職員を含め、地方公務員に関係するさまざまな法令規則等の中で、職員が誤った説明をした結果、その責任を免除する若しくは問わないということが把握できる規定はありません。

以上のことから、公文書不存在により非公開としたものです。

- 3 平成24～26年度の保育園入園案内において、親が育児休業を取得していても、退園が必須ではないことが把握できる入園案内における該当箇所について

「育児休業取得時に、すでに保育を利用している子どもがいて継続利用が必要であること」は、平成27年4月から始まった子ども・子育て支援新制度の中で、保育の必要事由の一つとして掲げられたものです。この制度の下で平成27年4月より入園選考を行うため、草加市においても新たに保育の必要事由として追加したものであり、これより前の保育園入園案内においては、育児休業を取得することで退園が必須ではないことが把握できる箇所はありません。

以上のことから、公文書不存在により非公開としたものです。

- 4 平成27年度保育所等入園案内の指数調整表において、個人加算項目の番号5のみ、父母片方にしか加算されないことが把握できる資料について

調整指数表の番号5については、保育の必要性の観点から考え、父又は母のいずれかが育児休業を取得した場合の加算としています。父又は母のいずれが育児休業を取得しているかは家庭の状況により異なるため、チェックシートには父母両方の枠を作成しておりますが、片方にしか加算されないことが把握できる資料は存在しません。

以上のことから、公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 不存在を理由とする公文書非公開決定に対する異議申立てにおける主張立証責任について

最高裁判所第二小法廷平成26年7月14日判決（平成24年（行ヒ）第33号）は、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（「情報公開法」）に基づく開示請求について文書不存在を理由として不開示決定がなされた場合の文書の存否に関する立証責任について、「情報公開法において、行政文書とは、行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものをいうところ（2条2項本文）、……行政機関の長に対する開示請求は当該行政機関が保有する行政文書をその対象とするものとされ（3条）、当該行政機関が当該行政文書を保有していることがその開示請求権の成立要件とされていることからすれば、開示請求の対象とされた行政文書を行政機関が保有していないことを理由とする不開示決定の取消訴訟においては、その取消しを求める者が、当該不開示決定時に当該行政機関が当該行政文書を保有していたことについて主張立証責任を負うものと解するのが相当である。」と述べています。

本件異議申立ては、情報公開法ではなく本条例に係るものですが、本条例の構造は情報公開法と同じであることから、基本的には上記最高裁判決の考え方が妥当すると考えます。

3 職員の感想で変更した指数調整表を用いた選考が公平な選考と言える根拠書類（以下「公平選考根拠書類」といいます。）について

異議申立人が公平選考根拠書類は存在するはずであると主張するのに対し、実施機関は存在しないと主張しています。そこで、当該公文書の存否について判断します。なお、異議申立人は公文書公開請求書において「平

成26年度の保育園入園案内の指数調整表」と記載していますが、これが「調整指数表」の誤りであることは当該保育園入園案内から明らかであり、異議申立人と実施機関との間に争いがなかったため、「調整指数表」であるとの前提で判断します。

当該公文書の存否について、異議申立人が、公文書公開請求書及び異議申立書で述べている事項は、実施機関による保育園入園選考事務が、異議申立人が正しいと考える入園選考と異なる形で行なわれたことを非難し、そのような形で入園選考を行った以上、その理由を示す公文書が存在するはずであるとの主張にとどまり、本件非公開決定時に、実施機関が公平選考根拠書類を保有していたことについて主張立証するものではありません。

また、当審査会からの意見照会に対する回答書に、異議申立人は、「ここで、この回答を行うと、保育課の事務が適正に行われたか判断していただけるのでしょうか？……審査会の裁量で、保育課の事務が適正に行われたか判断していただけるなら、追って補充します。保育課の事務が適正に行われたか判断しなければ、のちに予定している裁判に影響するので、回答を放棄したわけではありません。」と記載しています。

以上のような異議申立人の主張は、本件非公開決定の違法・不当に係るものではなく、保育園入園選考事務の違法・不当に係るものであると評価できます。本条例第17条が、「公開決定等について行政不服審査法（昭和37年法律第160号）に基づく不服申立てがあったときは、当該不服申立てに対する決定をすべき実施機関は、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、草加市情報公開・個人情報保護審査会条例（平成12年条例第32号）に定める草加市情報公開・個人情報保護審査会に諮問しなければならない。」と定め、実施機関に対して当審査会への諮問を義務づけているのは、本条例に基づく公開決定等に係る不服申立てに対する判断を実施機関の自己評価のみに任せるのではなく、第三者的立場からの評価を踏まえた判断を加味させることにより、より客観的で合理的な解決が期待できるからだと解されます。そのため、当審査会の判断の対象は本条例に基づく公開決定等に限定されており、異議申立人が求めている保育園入園選考事務の違法・不当には及びません。以上から、保育園入園選考事務の違法・不当に係る判断を当審査会に求める異議申立人の主張は、失当であると考えます。

その他、公平選考根拠書類を本件非公開決定時に実施機関が保有していたことについて、異議申立人による具体的な主張立証はありません。

また、公平選考根拠書類が存在しないとする実施機関の説明に不合理な点は認められません。

さらに、平成28年2月17日、当審査会が審査会事務局に実施機関の保有文書の調査を行わせたところ、公平選考根拠書類は存在しないことを確認しました。

以上から、公平選考根拠書類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。

4 草加市が誤った説明をした責任が免除されることが把握できる書類（以

下「責任免除書類」といいます。)について

異議申立人が責任免除書類は存在するはずであると主張するのに対し、実施機関は存在しないと主張しています。そこで、当該公文書の存否について判断します。

異議申立人は、異議申立書に「言った言わないの議論の責任が免除される理由がないのであれば、保育の選考が公正に行われなかったことになるから、不存在の取り消しを求める。」と記載しています。その論理は明らかではありませんが、その意図するところは、実施機関による保育園入園選考事務が、異議申立人が正しいと考える入園選考と異なる形で行なわれたことを非難するものであると考えられます。第5の3で述べたように、当審査会の判断の対象は本条例に基づく公開決定等に限定されており、異議申立人が求めている保育園入園選考事務の違法・不当には及びません。そのため、保育園入園選考事務の違法・不当に係る判断を当審査会に求める異議申立人の主張は、失当であると考えます。

その他、責任免除書類を本件非公開決定時に実施機関が保有していたことについて、異議申立人による具体的な主張立証はありません。

また、責任免除書類が存在しないとする実施機関の説明に不合理な点は認められません。

さらに、平成28年2月17日、当審査会が審査会事務局に実施機関の保有文書の調査を行わせたところ、責任免除書類は存在しないことを確認しました。

以上から、責任免除書類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。

- 5 平成24～26年度の保育園入園案内において、親が育児休業を取得していても、退園が必須ではないことが把握できる入園案内における該当箇所（以下「入園案内該当箇所」といいます。）について

異議申立人は、平成24～26年度の保育園入園案内における入園案内該当箇所の公開請求をしています。本条例に基づく公開請求の対象は公文書（本条例第2条第4号）であり、公文書の中の特定の箇所ではありません。そのため、「親が育児休業を取得していても、退園が必須でないことが把握できる」情報が、平成24～26年度の保育園入園案内に記録されていれば、当該入園案内が本件公開請求の対象公文書であるということになります。

当審査会が平成24～26年度の保育園入園案内を見分したところ、「親が育児休業を取得していても、退園が必須でないことが把握できる」情報は記録されていませんでした。したがって、当該情報が記録されている公文書（保育園入園案内）が存在しないこと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。

もっとも、異議申立人は異議申立書において「平成24～26年度に退園免除される事由が記載された書類の提出を求める。」とも記載していますので、念のため、平成24～26年度の保育園入園案内以外の「平成24～26年度に退園免除される事由が記載された書類」（以下「退園免除

事由記載書類」といいます。)の存否についても検討します。

実施機関の主張によれば、「育児休業取得時に、すでに保育を利用している子どもがいて継続利用が必要であること」は、平成27年4月から始まった子ども・子育て支援新制度の中で、保育の必要事由の一つとして掲げられたものであるとのことです。内閣府子ども・子育て本部「子ども・子育て支援新制度について」（平成27年10月）<<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/pdf/setsumei.pdf>>の40頁によれば、平成27年4月から本格施行された子ども・子育て支援新制度によって、新制度施行前の「保育に欠ける事由」には存在していなかった「⑨育児休業取得時に、既に保育を利用している子どもがいて継続利用が必要であること」という項目が、「保育の必要性」の事由として追加されています。このことから、「育児休業取得時に、すでに保育を利用している子どもがいて継続利用が必要であること」という記述が平成24～26年度の保育園入園案内に存在しないことが不自然であるとは言えません。

異議申立人は、異議申立書において「平成27年度に事由が記載されていれば、実際に退園処分をしていなかった平成24～26年度に記載しなくてよい理由にはならない。よって平成24～26年度に退園免除される事由が記載された書類の提出を求める。」と主張しています。その論理は明らかではありませんが、公文書公開請求書の記載と合わせて善解すれば、平成24～26年度の保育園入園案内に「育児休業取得時に、すでに保育を利用している子どもがいて継続利用が必要であること」という記述がないことから、この要件に該当する者であっても、新制度施行前は「保育に欠ける事由」に該当しないのであるから退園していただくべきであったにも関わらず、退園が必須ではなかったことから、退園免除事由記載書類が存在するはずであると主張していると思われます。

ここで異議申立人が言う「退園処分」とは、平成24年法律第67号による改正前の児童福祉法第33条の4が定める、市町村長による保育の実施の解除であると考えられます。

保育の実施の解除について、平成27年3月31日規則第22号によって廃止された「草加市保育の実施に関する条例施行規則」第8条第1項は、「市長は、入園児が、条例第2条に規定する状態が止んだときは、保育の実施を解除しなければならない。」と定めています。この「条例」に当たるのは平成26年9月17日条例第22号によって廃止された「草加市保育の実施に関する条例」であり、その第2条は「保育の実施基準」として第1号から第7号までの状態を列記しています。これらは子育て支援新制度導入前の条文であるため、当然のことながら、同条に「育児休業取得時に、すでに保育を利用している子どもがいて継続利用が必要であること」という状態は記載されていません。そのため、この状態にのみ該当し、同条各号に該当しない場合には保育の実施の解除をしなければならなかったこととなりますが、この状態に該当しても、同条各号に該当する場合には保育の実施の解除はなされなかったこととなります。異議申立人は、この状態にのみ該当し、同条各号に該当しない場合であっても保育の実施の解除が免除されていたとし、退園免除事由記載書類が存在するはずであると

主張していると考えられますが、その点に関する主張立証はありません。

また、先に引用したように、「草加市保育の実施に関する条例施行規則」第8条第1項は、「条例第2条に規定する状態が止んだときは、保育の実施を解除しなければならない」としており、保育の実施の解除につき市長に裁量を認めていません。また、同規則に、保育の実施の解除を免除することを認める規定も存在しません。このように、市長は、草加市保育の実施に関する条例第2条各号に該当しない場合について保育の実施の解除をしないことはできないため、退園免除事由記載書類が存在するとは考えられません。

以上のように、退園免除事由記載書類が存在するとは考えられないことに加え、退園免除事由記載書類を本件非公開決定時に実施機関が保有していたことについて、異議申立人による具体的な主張立証はありません。

さらに、平成28年2月17日、当審査会が審査会事務局に実施機関の保有文書の調査を行わせたところ、退園免除事由記載書類は存在しないことを確認しました。

以上から、退園免除事由記載書類が本件公開請求の対象に含まれていたと仮定しても、そ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。

- 6 平成27年度保育所等入園案内の指数調整表において、個人加算項目の番号5のみ、父母片方にしか加算されないことが把握できる資料（以下「父母片方加算書類」といいます。）について

異議申立人が提出した公文書公開請求書、異議申立書及び当審査会からの意見照会に対する回答書の記載内容のうち、父母片方加算書類の不存在を理由とする本件非公開決定の違法・不当に係る主張であると考えられるのは、異議申立書に記載されている「理由が意味不明なので、不存在の取り消しを求める。」という部分のみであり、その他は保育園入園選考事務の違法・不当に係る主張であると評価できます。第5の3で述べたように、当審査会の判断の対象は本条例に基づく公開決定等に限定されており、異議申立人が求めている保育園入園選考事務の違法・不当には及びません。そこで、父母片方加算書類の不存在を理由とする本件非公開決定については、理由の提示に不備があったか否かを検討することにします。なお、異議申立人は公文書公開請求書において「平成27年度保育所等入園案内の指数調整表」と記載していますが、これが「調整指数表」の誤りであることは当該保育所等入園案内から明らかであり、異議申立人と実施機関との間に争いがないため、「調整指数表」であるとの前提で判断します。

調整指数表の番号5は、同表の項目のうち「加算指数」の中の「個人加算」の中に位置づけられており、その「条件」は「保護者が産前産後休業又は育児休業を取得している場合（基準日時点で保育所等（家庭保育室を含む）に在園している場合や出産要件での入所申込の場合を除く）※平成27年4月入所は、一斉受付の締切日以降から5月31日までの復帰者を含む」であり、「指数」は「1」とされています。

父母片方加算書類が不存在であることの理由として実施機関が示した内

容は、第4の4のとおりです。

当審査会が審査会事務局を通じて実施機関に問い合わせたところ、当該理由で示されている「チェックシート」とは、保育所等入園申込み受付後、保護者から聞き取りを行った家庭状況及び稼働証明書等の提出書類より算出する、基準指数及び調整指数をチェックリスト化した用紙であるとのことでした。当審査会が審査会事務局にチェックシートの調査を行わせたところ、調整指数表の番号5には父母両方の枠が設けられていましたが、父母両方に加算したものはありませんでした。

また、平成28年2月17日、当審査会が審査会事務局に実施機関の保有文書の調査を行わせたところ、父母片方加算類は存在しないことを確認しました。

以上のことから、第4の4で示した父母片方加算書類の不存在について実施機関が示した理由は、内容において正しかったと評価することができます。しかしながら、そこで示されている内容を理解するためには、実施機関における保育所等入園受付事務についての、一定程度の知識を必要とするものであると考えられるため、理由の提示として必ずしもわかりやすいものではなかったといえることができます。

もっとも、理由の提示が必ずしもわかりやすいものではなかったとはいえ、異議申立人がいうように「理由が意味不明である」という程度までは至っていないこと、父母片方加算書類が存在しないことから、理由の提示の不備を理由として本件非公開決定を取り消すほどの違法・不当はないものと判断します。

以上から、父母片方加算書類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。

以上のとおり、当審査会は、本件非公開決定は妥当であると判断しましたが、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、非公開理由の有無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。そのような観点から見たときに、本件非公開決定の理由の記載の仕方は、必ずしもわかりやすいものとは言えないと思われまます。文書不存在を理由とする本件非公開決定通知書においては、公開請求されている書類・資料が存在しない理由をわかりやすく示すことが必要です。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記載することを要望します。

7 結論

以上のことから、本件公開請求に係る公文書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 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27年10月 7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。
- 10月30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。
- 11月 4日 諮問実施機関から理由説明書が提出されました。
- 11月 6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 1日 異議申立人に連絡を取り、意見書の提出及び口頭意見陳述の希望がない旨を確認しました。
- 平成28年 1月15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。
- 1月25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 1日 審査
- 2月 9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17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18日 審査
- 3月 9日 審査

平成28年3月9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