

答申第4号

第1 審査会の結論

草加市教育委員会が平成15年9月16日付け草教学第〇〇〇〇号で異議申立人に対して行った公文書公開決定については、これを取り消し、「平成15年度学校経営研修会の開催について（通知）」（草教学第〇〇〇〇号、平成15年5月19日）に係る「平成15年度学校経営研修会の参加について」の市内小中学校33校からの「参加申込書（回答書）」を本件公開請求に係る対象公文書として、草加市情報公開条例（以下「本条例」といいます。）第11条第1項の規定により、改めて公文書公開決定をし直すことが妥当であると判断します。

第2 異議申立ての趣旨

異議申立人は、平成15年9月5日付けの情報公開請求書により、平成15年5月19日付け草教学第〇〇〇〇号で市内小中学校長あてに通知した「平成15年度学校経営研修会の開催について」に係る「平成15年度学校経営研修会の参加について」の市内小中学校33校分を請求しました。この請求書は、同日実施機関である市教育委員会に送付しました。

実施機関である市教育委員会は、市内小中学校33校からの回答書原本については不存在ながら、回答書等から作成していた平成15年度学校経営研修会の参加者名簿について公開することとし、同年9月16日付け草教学第〇〇〇〇号で公文書公開決定をしました。翌9月17日に異議申立人は写し1面を受領しました。

平成15年10月22日付けで、異議申立人は公開決定処分について不服があるとして異議申立てをしました。これは、市内小中学校33校から市教育委員会に対して送付された原本を不存在としたことについて、その経緯等の合理的かつ明確な説明がないこと、またその状態が、本条例第20条に定める公文書の管理に違反するのではないかという疑義を含めて公開決定の内容の変更を求めたものです。

第3 異議申立人の主張趣旨

平成15年12月5日付け意見書、同年12月10日付け意見書及び平成16年1月7日の意見聴取によれば、異議申立人の主張は次のとおりです。

公開請求したのは「平成15年度学校経営研修会の参加について」市内小中学校33校分ですが、公開されたのは平成15年度学校経営研修会参加者名簿でした。誰が参加したのかという情報はわかりますが、公開を求めた文書そのものではありません。転記ミスなどがあるかもしれませんが、十分な情報とは言えないものです。

また、公開されたときに、なぜこの文書が公開になったのか、実施機関からの

具体的な説明はありませんでした。請求した文書が廃棄されたならば、その理由についての明確かつ合理的な説明をする責任があります。同文書の廃棄行為が、本条例第20条及び草加市文書管理規則（平成14年3月15日規則第5号、以下「市文書管理規則」といいます。）第3条に違反するのではないかということについても見解を求めたいと思います。

第1点目について、市教育委員会は理由説明書で廃棄された公開請求文書を変更して公開したという時間的な経過のみが記されており、なぜ廃棄されたかという納得できる理由が明確になっていません。

第2点目について、廃棄の行為が本条例第20条及び市文書管理規則第3条に違反することについては片言も言及していません。

この理由説明書は極めて不誠実なものであり、説明責任を果たしていません。今回の異議申立てについて、何も答えていないことに等しいものです。このような対応は情報公開制度を形骸化させるものであって、公正で透明度の高い行政からほど遠いもので、欺瞞さえ感じさせるものです。

また、平成15年11月26日付けで、審査会から理由説明書の送付と意見書の提出についての依頼がありましたが、そこで処分庁である市教育委員会が諮問を行ったことを初めて知りました。突然郵送があったので、大変驚きました。これは本条例第18条に違反するもので、信頼関係を非常に損なう行為です。

理由説明書については、とうてい納得できるものではありません。審査会の公正かつ適切な判断を求めるとともに、市教育委員会の真摯な反省を求めるものです。

なお、教育委員会事務局で保管する文書が本当に不存在であり、各学校で保管する同等の文書が一部でも存在し、これが公開されるならば、十分とはいえませんが納得はします。

第4 実施機関の主張趣旨

平成15年11月21日付けの理由説明書及び平成16年1月7日の意見聴取によれば、実施機関である市教育委員会の主張要旨は次のとおりです。

異議申立人から公開請求のあった「平成15年度学校経営研修会の参加について」は、平成15年5月19日付け草教学第〇〇〇〇号で市内小中学校長あてに通知した「平成15年度学校経営研修会の開催について」の回答書にあたるものです。本来ならば各小中学校からの回答文書については、各校の文書番号と公印を備えた文書での送付を求めますが、本研修会は任意の時間外研修ということもあり、不要としております。この研修会は、従来校長会が実施していましたが、本年度は市教育委員会主催で6月から8月にかけて実施しました。すべての学校から参加者希望者があるものでもありませんでした。講師についてはすべて内部でしたので、市の予算は執行していません。

募集期間もたいへん短期間でしたので、ファックス等での提出も可としました。

6月上旬に市内小中学校33校からの報告を受けた後に、参加者名簿の作成のため転記を行いました。

各校から送付された原本については、研修会終了時に当該ファイルがかなり厚くなりましたので、参加者名簿もあることから保存区分を第6種の1年未満と判断し、廃棄を許可しました。担当者が8月にシュレッダーを使用して廃棄しました。そのため、市教育委員会学務課で保存する分については、不存在となりました。以上のことから、参加者がわかるものとして、回答書と同様の内容である参加者名簿を公開したものです。

なお、異議申立てがあったあと、各学校を調査したところ、回答書の控えまたはファックスした原本が合計18校分保管されていることを発見しました。これについては、現在廃棄しないように学務課で保管しています。この回答書の控えまたは原本を公開することは問題ありません。残りの15校分については、原本を送付したり、報告後に校長等がシュレッダーを使用して廃棄したりしたため、現在不存在となっています。

異議申立人が諮問書を受け取っていないとのことですが、異議申立人が学校関係者であったため、市の出先機関等に送付する文書使送(市メールカー)を用い、親展扱いで送付しました。事務文書については送付袋に日付・内容と受領印をつけていますが、今回の文書は親展ということもあり、送付袋には記入しませんでした。当該学校の教頭に確認しましたが、毎回受領する人間が異なるため、配達があったか否かの確認はできないとのことでした。送付したことは事実ですが、公開請求書に記載された住所あてに郵送すべきだったと考えています。

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をすることができる」ことを規定しています。

これらの規定は、本条例が市民の知る権利を保障し、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具体的手段として「公文書公開請求権」を実定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あたって、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 本件異議申立ての趣旨・範囲について

本件では、公開決定に対して不服があるとして異議申立てがなされており、通常ならば、公開決定は不利益処分ではないため、不服申立ての要件を欠き、不適法とみなされる事案です。しかしながら、本件における実質的な争点は、請求に係る公文書の特定をめぐる問題であり、そのために実施機関もあえて不服申立てを認め、当審査会に諮問したものと考えます。

そして、本件異議申立てにおいて、異議申立人は、本件公開請求に係る公文書が廃棄されて不存在となった十分な理由の説明を求めるとともに、実施機関が本件公開請求に係る公文書を廃棄したことが本条例第20条及び市文書管理規則第3条に違反するか否かについて当審査会の見解を求めています。しかしながら、このうちの前者については、公開請求対象公文書の特定という、本件異議申立てにおいて当審査会に求められている判断には直接関わらないと思料されますので、その点については判断しないこととします。後者については、当審査会が必要と認める範囲で、後に触れることとします。

3 本件公開請求の対象公文書及びその検索について

本件で公開請求された公文書は、平成15年9月5日付けの本件公開請求書によれば、「平成15年度学校経営研修会の開催について（通知）（草教学第〇〇〇号、平成15年5月19日）の文書に係る『平成15年度学校経営研修会の参加について』の市内小中学校33校分」です。この請求が、本件実施機関である市教育委員会から平成15年度学校経営研修会の開催についての通知を受けて、市内小中学校33校から実施機関あてになされた「参加申込書（回答書）」についての公開請求であることは、明らかです。

ところが、実施機関は、本件研修会終了後に本件公開請求に係る公文書をすでに廃棄していたことから、市内小中学校33校からの回答内容を取りまとめた参加者名簿である「学校経営研修会出席表（中学校）」及び「学校経営研修会出席表（小学校）」を対象公文書に代わるものと判断して公文書公開決定を行ったものです。

実施機関の理由説明によれば、この間の経緯は、6月上旬に市内小中学校33校から回答を受けた後に参加者名簿の作成のため転記を行い、各校から送付・送信された原本については、研修会終了時の8月に担当者がシュレッダーにより廃棄し、不存在となっていたため、参加者がわかるものとして、回答書と同様の内容である参加者名簿を公開したというものです。そのことから分かるように、本件においては、結果的に「加工情報」を公開することとなったものです。

しかしながら、公開請求に係る公文書が存在しないことが明らかになった場合に、請求に係る公文書に代わる加工情報を任意に提供することに問題はないとしても、公文書公開請求権の行使に関わる公開請求の適正な法的処理という観点からは、あくまでも公文書の原本による処理が原則であるはずで、もしも加工した情報による公開が許されるとしたならば、原本が明らかにされないまま、実

施機関に都合が良いように加工された情報が公開されるおそれもないとはいえません。

したがって、本件のような事情の下においても、「学校経営研修会出席表（中学校）」及び「学校経営研修会出席表（小学校）」を公開請求に係る公文書に代わるものと判断して公開決定をしたことは妥当とはいえない、と考えます。

しかも、本件においては、本件異議申立て後の実施機関の調査によって、33校のうち15校においては「参加申込書（回答書）」の原本が送付されたり、すでに廃棄されたりしたため不存在であることが判明したものの、残りの18校においては「参加申込書（回答書）」の控え又は原本が保管されていたことが確認され、この18校分の「参加申込書（回答書）」の控え又は原本は、現在、実施機関によって保管されているとの説明があり、当審査会もその存在を確認しています。

本件異議申立て後にこのような事情が判明するに至ったことは、実施機関において本条例の運用に習熟していないことに大きな原因があったと指摘せざるを得ません。本条例の下で公開請求の対象となる「公文書」とは、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書…であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」（第2条第4号）です。したがって、本来ならば、実施機関である市教育委員会としては、公文書公開請求がなされた時点で、本件学校経営研修会への「参加申込（回答）」を求めた市内小中学校33校に「参加申込書（回答書）」の控え又は原本が保管されているか否かを照会し、本件対象公文書の存否を確認すべきであったといえます。この点で、公開請求対象文書の検索に不備があったことは否めません。

以上のような事情をふまえると、当審査会は、現在、実施機関によって保管されている「参加申込書（回答書）」の控え又は原本が本件公開請求に係る対象公文書に当たる、と考えます。したがって、本件においては、「平成15年度学校経営研修会の開催について（通知）」に係る「平成15年度学校経営研修会の参加について」の市内小中学校33校からの「参加申込書（回答書）」を本件公開請求に係る対象公文書として、本条例第11条第1項の規定により、改めて公文書公開決定をし直すことが妥当であると判断します。

4 審査諮問通知書が異議申立人に送付されていないとの主張について

異議申立人はさらに、本条例第18条の規定にもかかわらず、実施機関から当審査会に諮問がなされた旨の通知を受けていないと主張しています。この点について、実施機関の説明によれば、異議申立人が学校関係者であったため、市の機関内あての文書送達システムである「文書使送」（市メールカー）を用いて、親展扱いで送付したということです。そして、事務文書については送付袋に日付・内容と受領印がつけられることになっているところ、本件「公文書審査諮問通知書」が親展扱いであったことから、日付・内容等が送付袋に記入さ

れず、当該学校でも配達があったか否かの確認はできない状況にあると述べています。

しかし、この点に関しても、実施機関の対応は明らかに誤りであったといわざるを得ません。情報公開制度は、何人にも公開請求権を保障していることから、請求の動機や目的が何であるか、また、請求者が誰であるかを問わない仕組みをとっており、公開請求の可否の判断に当たって請求者の身元を考慮した扱いをすることは、許さないものです。そして、その趣旨は、公開請求の処理を含む制度の運用に際しても妥当すべきものと考えます。

したがって、本件「公文書審査諮問通知書」についても、公開請求書に記載された住所あてに送付されるべきことはいうまでもなく、市の機関内あての文書送達システムを利用して、公開請求書に記載されていない勤務先にあてて送付するようなことは、本条例の枠組みを逸脱するだけでなく、草加市個人情報保護条例（平成12年12月21日、条例第31号）に照らしても、実施機関が保有する異議申立人の個人情報の目的外利用にあたる疑いさえあります。

5 実施機関における文書管理のあり方について

先に述べたように、本条例において公開請求の対象となる「公文書」とは、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書…であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」（第2条第4号）です。公文書公開請求権も、実施機関における組織共用文書の保有を前提として、はじめて実効的な権利として保障されることとなります。

だからこそ、本条例第20条が、そのような仕組みをふまえた上で、実施機関に対し、「この条例の適正かつ円滑な運用に資するため、公文書を適正に管理しなければならない」ことを命じているのです。換言すれば、情報公開制度の成否は文書管理のあり方にかかっているといっても過言ではありません。市文書管理規則は、本条例のそのような趣旨を十分にふまえて制定されたものです。そのことは、市文書管理規則第3条で「文書等は、正確かつ迅速に取り扱い、常にその処理の経過を明らかにしておき、情報公開制度の目的を達成するため適正に管理しなければならない」とうたわれていることから明らかです。

実施機関は、本件公開請求対象文書である「参加申込書（回答書）」について、市文書管理規則の別表（第22条関係）の「第6種文書」（保存期間が事務処理上必要な1年未満の期間である文書等）にあたると判断し、本件研修会終了後に廃棄したと説明しています。確かに、実施機関のその判断に市文書管理規則上の裁量の逸脱があったとは断定し難い面があり、したがって、本件公開請求に係る公文書の廃棄が違法であったとまではいえないと思われれます。しかしながら、本件公開請求対象文書が、同規則にいう「第4種文書」又は「第5種文書」に当たるとの判断も十分に成り立ち得ると考えます。

「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」(第1条)として制定された本条例の趣旨・精神をよりよく生かしていくためには、可能な限り、文書を保存しておくことが望ましいことはいうまでもありません。当審査会は、今後、実施機関において文書等の保存期間を定めるにあたっては、本条例の趣旨を十分に勘案して、できる限り長期の保存期間を定め、適正な保存・管理を徹底されるよう、強く要望します。

6 結論

以上により、実施機関の公文書公開決定は取り消されるのが妥当であり、公開請求に係る対象公文書を前記3のように特定したうえで、決定をし直すことが妥当であると認め、「1 審査会の結論」のとおり判断します。

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15年11月11日 草加市教育委員会から諮問を受けました。

11月12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21日 諮問実施機関から理由説明書が提出されました。

11月26日 異議申立人に対し、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。

12月 8日 異議申立人から意見書が提出されました。

12月10日 異議申立人から意見書(追加分)、口頭意見陳述申立書が提出されました。

12月11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16年 1月 7日 審査、異議申立人及び諮問実施機関職員から口頭説明の聴取

2月 3日 審査

2月19日 審査

平成16年3月3日

草加市情報公開・個人情報保護審査会

会 長 後 藤 仁

委 員 右 崎 正 博

委 員 大 井 法 子