

答申第6号

第1 審査会の結論

草加市長（以下「実施機関」といいます。）が、平成19年2月20日付け公文書非公開決定（以下「本件非公開決定」といいます。）において、別紙文書①ないし④について、不存在であること理由として行った非公開決定は、いずれも不当とはいえず取り消す必要はないと判断しますが、今後、不存在であることを理由として非公開決定を行うには、不存在の理由を記載すべきです。

第2 異議申立てに至る経緯

1 異議申立人は、平成19年2月6日付けで、実施機関に対し、別紙①ないし④の各文書の公開請求を行いました。

2 これに対し、実施機関は、異議申立人に対し、平成19年2月20日付け本件非公開決定において、別紙文書①ないし④のうち、別紙文書①については児童館・児童センターの事故・怪我における対応マニュアル（図説。安全管理マニュアルからの抜粋）を除き、別紙文書②については児童館・児童センターの事故（災害）報告書及び事故（災害）経過報告書の児童の氏名・生年月日・住所・電話番号を除き、いずれも一部公開とし、それ以外のものについては、不存在であることを理由として非公開決定を行い、異議申立人に通知しました。

3 実施機関は、本件非公開決定通知書に、不存在である理由として、「草加市情報公開条例第11条の第3項に該当、公開請求に係る公文書を保有していないため」と記載しました。

また、「参考」として、「公開請求に係る公文書を保有しておりませんが、次のとおり対応しています。 1 児童センターの喧嘩・いじめにおける対応マニュアルについては、ケースが多種多様なため、対応については保育資格者と判断を行う施設長を配置しております。 2 平成18年4月1日～平成19年1月15日現在における児童館・児童センター内で発生した怪我・喧嘩・いじめの発生件数については、特に喧嘩、いじめという位置付けの判断が非常に難しいため。 3 上記2と同様 4 ノロウイルス・風疹・りんご病等に対する対応方法については、専門的な知識や具体的な対応基準はありませんが、職員の観察や注意力により施設内でそれらしき利用者が来館した場合は、本人や家族に感染症外の確認又は完治確認がされるまでは利用

拒否を施設長が行います。」との記載をしました。

第3 異議申立人の主張趣旨

異議申立人の主張は、異議申立書、意見書、補充意見書及び意見陳述の内容を総合すると次のとおりです。

1 文書不存在について

別紙文書①ないし④は、行政庁が適正な運営を行っていれば当然に保有されるべき文書であり、不存在とは考えられません。

「参考」によると、別紙文書①について、ケースが多種多様とされていますが、多種多様であることを把握している以上文書不存在とは考えられません。別紙文書②について、センター内でのトラブルについて把握・関知していないはありません。別紙文書③について、怪我については事故・怪我発生時における対応マニュアルが存在しており、傷害保険適用の問題も発生しており、施設長から当該処分庁に報告があることから判断して個々の事案に関してどの様に対応したのかの資料は存在すると考えます。また、施設長からの報告に対して何ら対応を行っていないということは考えられません。別紙文書④について、国、県からの通知等に従い処分官庁は周知と指導を行っているはずです。

2 理由付記の不備について

不存在の理由が不十分であり、処分自体を違法として取り消すべきです。

実施機関は、非公開決定等の処分理由を補足して納得してもらう意思があったこと、及び現にその一部については口頭による補足説明を行ったと認識していると主張しています。しかし、そもそも、理由は書面により行わなければならないとされています。その上、平成19年2月23日は、理由について口頭で説明する旨の事前の連絡はなく、異議申立人としては草子第〇〇〇〇号の公開文書を受け取ることをのみを目的として市役所に出向きました。そのため、異議申立人は理由の説明を受けるためのなんらの資料も持ち合わせておらず、また準備もできていなかったことから、当該説明は、口頭での雑談であったと認識しています。したがって、理由付記の不備は補正されていません。

また、実施機関は、平成19年3月13日に異議申立人が来庁することになっていたためそのときに説明を行う予定であったと主張していますが、そのような事実はありません。異議申立人は、平成19年3月12日に、同年3月14日の午後に情報公開請求に係る文書を受け取りに行く旨の連絡を行ったのみです。

さらに、実施機関は、補足説明をしなかった理由として異議申立人がそれ以後理由について説明を求めなかったと主張していますが、理由付記が義務付けられている以上、直接に説明を求められなかったが故に対応を行わないということはあまりにもお粗末な判断といわざるを得ません。

第4 実施機関の主張趣旨

実施機関の主張は、理由説明書、補充意見書及びその他の各資料を総合すると次のとおりです。

1 文書不存在について

- (1) 児童センターにおける喧嘩・いじめの予防については、マニュアル化すれば身に付くものではなく、場合によってはマニュアルを作成し、それに職員が従うように指示をすることが様々なケースへの柔軟な対応を妨げ、資格や経験に基づき個々に研鑽が図られた対応力を打ち消してしまうおそれも否定できないことから、喧嘩・いじめの発生時の対応マニュアルは不要であると判断したため、マニュアルは作成しておらず、存在しません。
- (2) 日々発生する争いごとの一連の指導経過を「トラブル」や「事故」として取り上げ、個々に児童センターから報告文書を徴し、子育て支援課から文書指導を行うということが、有資格者配置、職務分担、効率性などの観点からも、はたして児童センターの姿として適切なのかということが問題になるため、日々発生する喧嘩・いじめ等の発生件数の分かる資料は作成していないため、存在しません。
- (3) 喧嘩・いじめがその結果として不幸にも事故や事件に発展してしまった場合には、当然のことながら事故（災害）報告書により、児童センターから子育て支援課に報告されることとなりますが、請求があった期間に関しては、事故や事件に発展した喧嘩・いじめ等が発生していなかったため、対応に関する文書は存在しません。また、けがに関しては、原則として傷害保険の適用トラブル、後遺障害、損害賠償など問題が発生せず、かつ、事故等の事後対応について児童やその保護者と合意に至っていれば、子育て支援課では、特段の事情がない限り、事故後の対応に係る指示文書は作成していません。確認できる範囲では、対策に向けた措置を文書により行わなければならない事故は発生していないため、対応文書は作成しておらず、文書は存在していません。
- (4) 草加市の児童館・児童センターでは、国や埼玉県から子育て支援課に送付される感染症に関する通知を転送し、内容確認についての指導は行っていますが、対応方法に関する資料やマニュアルなどは作成していないため、文書は存在しません。もっとも、児童館内・児童センター内で感染症の中

でも重篤なものが発生したり、感染症がまん延したりした場合には、国や埼玉県もしくは医師の高度な医療指導の下で子育て支援課と児童館・児童センターの間で文書を用いた指導や報告が必要になることが想定されますが、確認できる範囲で、そのような事態は発生していないため、指導・報告文書は作成しておらず、存在しません。

2 理由付記の不備について

実施機関としては、本件非公開決定通知書に記載した内容で理由説明が十分であったという認識はなく、本来であれば、本件異議申立てに関し審査会に提出した理由説明書に記載した程度の処分理由を付記するとともに、説明責任の観点から言えば、公文書公開請求者がその処分理由に疑義がある場合は、請求者がその処分理由を明確に理解し、かつ納得できるまでの説明をすることが実施機関に要請されるものであると認識しています。

しかし、本件異議申立人からの公文書公開請求は、続けて5件の請求がなされ、対象文書が多い上、決定内容は、公開決定、一部公開決定、非公開決定と3つの決定の判断が必要であり、さらに非公開決定に際し、非公開決定、不存在、対象外の3つの判断が必要とされました。異議申立人の閲覧を含めた公開請求の対象文書は、草子第〇〇〇〇号（諮問18-1）の請求で122枚（公開対象文書41枚、一部公開対象文書14枚、非公開対象文書67枚）あり、22種の文書、草子第〇〇〇〇号（諮問19-4）の請求で133枚（公開対象文書47枚、一部公開対象文書2枚、非公開対象文書84枚）あり、23種の文書となっており、この他にも平成19年2月9日から2月13日の間に2件の請求で359枚を対象とした請求が集中的になされています。加えて、請求内容が抽象的で文書の特定にも時間を要しました。このような場合は、総括的に非公開の理由と根拠条号を提示することで足りるとした他市の答申例もあることから、総括的な理由付記に不備があるとしても、詳細な理由付記は義務付けられないと考えます。また、もし詳細な理由付記を義務付けられたとしても、実施機関の対応期間である15日間の中でこれだけの文書量に詳細な理由を付記することは不可能であることから、根拠条号の記載をもって足りると考えます。

なお、本件非公開決定を含めた各種公文書公開請求に係る理由付記・説明責任に関する質問については、子育て支援課と自治推進課が協議する中で、自治推進課から既にEメール等で回答しています。

実施機関として、異議申立人が非公開決定等について具体的にどのような疑問をもっているのかを把握の上、双方誤解のない中で異議申立人に対して非公開決定等の処分理由を補足して詳細に説明し、納得してもらおう意思があ

り、また、その一部について口頭による補足説明を行った経緯は下記のとおりです。

- i 平成19年2月23日に市役所本庁舎西棟2階情報コーナーにおいて、本件非公開決定に係る詳細な理由説明等を行ったという認識でいました。
- ii 平成19年3月13日に異議申立人が市役所に来庁する際に、子育て支援課では、自治推進課とともに、異議申立人への本件非公開決定についての理由説明を行い、本件異議申立て、Eメール等で異議申立人から質問されている知る権利、説明責任等に係る説明をし、かつ異議申立人が各非公開決定について異議申立人が疑義を持つ部分等の的確な抽出をする予定であると認識していましたが、異議申立人は同日に来庁されませんでした（来庁しない旨の連絡もありませんでした。）。
- iii 翌3月14日、異議申立人が突然来庁されたため、子育て支援課職員は業務上の都合で同席することはできず自治推進課職員のみに対応となりました。
- iv その後、異議申立人から子育て支援課へのEメール等による連絡はなく、また他の非公開決定について異議申立人から理由付記に関して直接的な説明を求められることはありませんでした。
- v また、平成19年3月26日から4月3日までの間に異議申立人から子育て支援課に対しEメールによる問い合わせがありましたが、理由付記に係る具体的説明を求めるものではありませんでした。

第5 審査会の判断

1 審査に当たっての基本的な考え方

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、公文書の公開を請求することができる」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、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 文書不存在について

別紙文書①ないし④は、法律または条例等によって作成が義務付けられている文書ではありません。確かに、異議申立人が述べるとおり、これらに関する文書が作成されることがより適正な行政運営であると評価できる面もあります。しかし、そのことから直ちに文書の存在が推認されるものではなく、実施機関の説明には一応の合理性が認められるため、当審査会は、別紙文書①ないし④は不存在であると判断します。

3 理由付記の不備について

本条例第11条第2項及び第3項において、実施機関は、公開請求に係る公文書の全部又は一部を公開しないときは、その理由を書面により通知しなければならないとされていますが、この理由付記制度の趣旨は、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、非公開等の理由を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ところにあります。このことからすると、公文書の全部又は一部の非公開決定を行うに当たっては、非公開決定の妥当性を判断できる程度の理由を記載する必要があります。

この点に照らすと、文書不存在を理由として非公開決定を行う場合には、可能な限り、①およそ当該事務事業を実施機関が行っていないから文書も存在しません、②事務事業は行っていますが、当該文書は作成も取得もしないのが慣例です、③事務事業は行っていますが、請求された期間、請求された範囲の文書は作成も取得もしていません、④当該文書を管理していましたが、保存期間が満了したため廃棄しました、⑤当該文書は存在しますが、本条例にいう「公文書」に当たりません、などといった程度には記載すべきであると考えます。

本件非公開決定通知書には、「草加市情報公開条例第11条の第3項に該当 公開請求に係る公文書を保有していないため」と記載されていますが、その後、当審査会に提出された理由説明書によると、上記②または③に対応する程度の理由は付記することが可能であったと考えられます。そのため、本件非公開決定通知書に記載された理由のみでは不十分であり、本件理由付記には不備があったと判断します。

なお、実施機関は本件非公開決定通知書に添付した「参考」に前記第2の2の内容を記載していますが、「次のとおり対応しております。」との説明がなされていることから、当該「対応」と文書が不存在であることとの関連について必ずしも明らかであるとは言い難く、この点からも理由付記が十分であったとはいえません。

また、本件においては、異議申立て後に実施機関が当審査会に提出した理由説明書において、具体的な不存在理由が示されましたが、理由付記制度が不服申立てに便宜を与える点にあることに鑑みると、理由付記が適切に行われたか否かは、非公開決定が通知された時点を基準に判断されるべきです。したがって、本件理由説明書に記載された理由は理由付記の不備を補完するものとはいえません。

さらに、実施機関は、迅速な公開が知る権利に資するものと判断して、理由付記の不十分な点は、口頭で補充説明を行う用意があり、一部口頭での説明を行ったと認識していたこと、また、その後は異議申立人との連絡の齟齬により説明を行う機会を得られなかったことを主張しています。しかし、本条例第11条第2項及び第3項によれば、非公開の理由は、書面で通知することとされているため、非公開決定を受けた者があらかじめ口頭での説明に同意しているなどの特別な事情がない限り、理由付記の不備を補完するといえませんが、実施機関が、理由付記が不十分で補充説明の必要があると判断していたのであれば、すみやかに書面により理由補充書を請求者に交付すべきです。

したがって、仮に実施機関の主張する経緯があったとしても、本件非公開決定通知書における理由付記には不備があったと判断します。

4 結論

以上のように、本件理由付記には不備があります。しかし、本件非公開決定は、前記2で述べたとおり、結論としては不当ではないと考えます。したがって、当審査会は、第1のとおり、本件非公開決定を取り消す必要はないと判断します。

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19年 | 3月29日 | 草加市長から諮問を受けました。 |
| | 4月2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。 |
| | 4月16日 | 諮問実施機関から理由説明書が提出されました。 |
| | 4月17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。 |
| | 5月2日 | 異議申立人から意見書が提出されました。 |
| | 5月7日 | 諮問実施機関に対して、意見書の写しを送付しまし |

た。

5月10日 異議申立人から口頭意見陳述申立書が提出されました。

5月14日 審査

7月9日 審査、異議申立人及び諮問実施機関から口頭説明の聴取
 諮問実施機関から意見書（判例・答申例を踏まえた見解について）が提出されました。

7月10日 諮問実施機関に対して関係文書の提出を求めました。

7月19日 異議申立人から補充意見書が提出されました。

7月25日 諮問実施機関から関係文書が提出されました。

7月30日 異議申立人から補充意見書が提出されました。

7月30日 審査、インカメラ審査の実施

8月27日 審査

9月5日 諮問実施機関に対して関係文書及び補充意見書の提出を求めました。

9月12日 諮問実施機関から関係文書及び補充意見書が提出されました。
 異議申立人から意見書が提出されました。

9月14日 審査
 異議申立人に対して、諮問実施機関から提出された関係文書及び補充意見書の写しを送付しました。
 諮問実施機関に対して、意見書の写しを送付しました。

9月26日 審査

10月18日 異議申立人から補充意見書（2部）が提出されました。

11月2日 審査

11月14日 諮問実施機関から9月12日付けで提出された補充意見書の一部訂正について通知があり、訂正した補充意見書の提出がありました。

12月7日 審査

平成20年 1月17日 審査

2月5日 審査

平成20年 2月25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

別紙

答申第6号にかかる文書

- ① 児童センター内の喧嘩、いじめに関する対応マニュアル
- ② 平成18年4月1日から平成19年1月15日現在における児童センター内で発生した喧嘩、いじめ等の発生件数がわかる文書
- ③ 児童センターで発生した怪我・喧嘩・いじめの報告を受けて子育て支援課がどのように対応したのかがわかる資料
- ④ ノロウイルス・風疹・りんご病等々が発生した場合の対応方法が確認できる資料、対応マニュアル及びマニュアル通りに各児童センターが対応しているかどうかを子育て支援課が監督していることがわかる資料