

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申  
(答申第477号)

平成19年2月13日

横 情 審 答 申 第 477 号

平 成 19 年 2 月 13 日

横浜市教育委員会 様

横浜市情報公開・個人情報保護審査会

会 長 三 辺 夏 雄

横浜市の保有する情報の公開に関する条例第19条第1項の規定に基づ  
く諮問について（答申）

平成18年5月9日教総第10844号による次の諮問について、別紙のとおり答申しま  
す。

「教育委員会会議規則第38条第3項の運用を変更した理由が明示的に記  
されているもの」の非開示決定に対する審査請求についての諮問

## 答 申

## 1 審査会の結論

横浜市教育委員会教育長が、「教育委員会会議規則第38条第3項の運用を変更した理由が明示的に記されているもの」を非開示とした決定は、妥当である。

## 2 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、「教育委員会会議規則第38条第3項の運用を変更した理由が明示的に記されているもの」（以下「本件申立文書」という。）の開示請求（以下「本件請求」という。）に対し、横浜市教育委員会教育長（以下「教育長」という。）が平成17年9月15日付で行った非開示決定（以下「本件処分」という。）の取消しを求めるといものである。

## 3 横浜市教育委員会の非開示理由説明要旨

横浜市教育委員会（以下「実施機関」という。）から提出された非開示理由説明書によると、本件申立文書については、横浜市の保有する情報の公開に関する条例（平成12年2月横浜市条例第1号。以下「条例」という。）第2条第2項に規定する行政文書が存在しないため非開示としたものであって、その理由は、次のとおり要約される。

横浜市教育委員会会議規則（昭和23年11月横浜市教育委員会規則第3号。平成18年3月横浜市教育委員会規則第8号による改正前のもの。以下「会議規則」という。）第38条第3項について、その運用は変更していない。したがって、本件申立文書は作成し、又は取得しておらず、保有していないため非開示とした。

平成17年6月23日に開催された教育委員会臨時会において、教育委員会事務局総務部総務課長（以下「総務課長」という。）が請願等審査の手順について事務局の考え方を示し、承認されたが、この報告は請願等審査の手順を整理、明確化するため、会議規則第45条「この規則について疑義あるときは、委員会の会議にはかり決するものとする。」により、行ったものである。当該報告は、教育委員会会議の会議録として横浜市市民情報センターに配架し、また、横浜市教育委員会ホームページ上で公表しており、その内容は次のとおりである。

「請願等を受理した場合、直近の教育委員会で受理報告をいたします。その後、事務局内で請願の趣旨や考え方を整理、検討し、次回以降の教育委員会で速やかに御審

議いただくことといたします。その際、意見陳述の申立てがある場合には、その要否について、併せて御審議いただき、意見陳述を認める場合には、継続審査として、次回の教育委員会で請願者に意見陳述を行っていただくこととします。今後、これを処理の原則として対応させていただきたいと思っております。」

#### 4 審査請求人の本件処分に対する意見

審査請求人（以下「請求人」という。）が、審査請求書において主張している本件処分に対する意見は、次のように要約される。

- (1) 本件処分の取消しを求める。
- (2) 本件申立文書の開示を求める。
- (3) 本件申立文書を作成し、開示することを求める。（(2)の予備的趣旨）
- (4) 本件申立文書は、次の理由により、存在しているはずであるとする。

ア 市民の請願権に直接的に関係する重要な意思決定に係る行政文書が存在しないことは、行政事務の一般的あり方からして極めて不自然であり、したがって本件申立文書は存在することが強く推認される。

イ 横浜市教育委員会行政文書管理規則（平成12年3月横浜市教育委員会規則第8号）第6条第1項の「事案処理についての最終的な意思の決定は、行政文書によって行うものとする」という規定が日常的に遵守されていないとは到底考えられず、したがって本件申立文書は当然に存在しているはずである。

ウ 条例には市民の知る権利と行政の説明義務がうたわれている。この趣旨に照らしても、本件申立文書が作成されていないとは到底考えられない。

- (5) 本件処分は、次の理由により、違法ないし不当な処分である。

ア 本件処分には非開示とする根拠規定の正しい明示的記載がない。

イ 本件処分には根拠規定適用理由付記義務懈怠の瑕疵がある。

#### 5 請求人のその他の意見及び実施機関の追加の非開示理由説明要旨

平成18年9月27日に請求人から「審査請求に係る理由補充書」が当審査会に提出されていないとの申出があったため、実施機関に確認したところ、平成17年12月3日に請求人から提出されていた「審査請求に係る理由補充書」を当審査会に提出していなかったことが判明した。

実施機関は、平成18年10月4日に「審査請求に係る理由補充書」を当審査会に提出し、また、平成18年12月12日に「審査請求に係る理由補充書」における請求人の意見に対し

て、「非開示理由説明書（追加）」を当審査会に提出した。当審査会では、「非開示理由説明書（追加）」の写しを請求人に送付し、それに対する「意見書」の提出を求めたところ、請求人から「意見書」（請求人は回答書と称している。）が提出された。

請求人から提出された「審査請求に係る理由補充書」、実施機関から提出された「非開示理由説明書（追加）」及びそれに対する請求人から提出された「意見書」の内容は、次のように要約される。

(1) 「審査請求に係る理由補充書」における請求人の意見

ア 本件処分は、権限のないものによって違法になされたものであり、この瑕疵は明白にして重大なので、本件処分は無効になるといえる。また、本件処分が無効になるとまではいえない場合であっても、同瑕疵の存在は、本件処分の取消理由となる。

イ 条例第2条に掲げられている「実施機関」は「教育委員会」であって、「教育委員会教育長」でないことは明白である。条例には、実施機関・教育委員会の行政文書開示等決定権限を「教育委員会教育長」に委任するとする明文規定は、設けられていない。条例第36条の規定における「委任」の受任者は「市長」であって、実施機関ではない。市長は、実施機関・教育委員会の行政文書開示等決定権限を「教育委員会教育長」に委任するとする規則を設けていない。したがって、条例及び市長において定められていない「教育委員会教育長」が実施機関・教育委員会の行政文書の開示等決定権者となることは、たとえ教育委員会規則を制定したとしても、とっていき、よって審査請求に係る本件処分は、本来の開示等決定権者ではない者の名義によりなされたものであり、この決定手続上の瑕疵は明白にして重大なので、すべて無効である。

ウ 教育長に委任する事務等に関する規則（昭和29年2月横浜市教育委員会規則第1号。平成18年4月横浜市教育委員会規則第19号による改正前のもの。以下「委任規則」という。）には、条例上の開示等決定権限を教育長へ委任するという明文規定は存在しない。したがって、この規則を根拠として、条例上の開示等決定権限が教育長へ委任されているとはとって認められない。委任規則第2条（教育長に委任する事務）の第1号から第14号に限定列挙されている教育委員会権限事項の中に、条例上の開示等決定権限事項が含まれていないので、同権限は教育長に委任されているとする解釈は、同権限事項に関しては認められない。というのは、同権限が「いつの時点で」「いかなる理由で」「どのような手続を経て」明確に意思決定さ

れたのが全く明らかでないからである。

エ 「教育委員会教育長」を処分庁とした場合、不服申立手続は、教育委員会教育長の上級行政庁である教育委員会への審査請求となる。条例において諮問機関として「情報公開・個人情報保護審査会」が設置され、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）における審査請求主義の手続をふまえ同審査会において一定の周到的な救済手続が保障されているにもかかわらず、実施機関・教育委員会における不服申立手続を異議申立てではなく審査請求とする積極的理由及びメリットは存在しない。逆に、デメリットとして、審査請求人（市民）に不必要な手間（審査請求書及び関係書証等につき、常に正本・副本の2部のコピーの提出が求められる。）をかけるだけである。同時に、審査庁・教育委員会にも同様の不必要な意味のない事務の増加をもたらす。条例上の不服申立手続を審査請求とした場合、さらに、審査庁・教育委員会の担当職員と処分庁・教育委員会教育長の担当職員は同一の職員となるという不公正な事務処理となる。つまり、審査請求主義における第三者性が損なわれる。

オ 処分庁・教育委員会教育長は、教育委員会へ審査請求できる旨を教示しているが、他方、審査請求を含む不服申立てに関する事務は教育委員会教育長へ委任されていると主張している。とするならば、教育委員会へ審査請求できる旨という教示は誤った教示となり、正しくは、教育委員会教育長へ審査請求できる旨の教示となるのではないか。したがって、審査庁として表記はすべて教育委員会教育長の名義とならなければならない、この点からも、本件審査請求手続は明白にして重大な瑕疵が存在するといえる。

カ 委任規則第2条（教育長に委任する事務）の第13号「争訟に関すること」の「争訟」は「裁判事件」のみを意味する（総務課保坂係長からの回答文書）と解釈し、「不服申立て」は「争訟」に含まれないとしているが、そのような解釈が、自治体法務事務の基礎知識に照らして明白な誤りであることは多言を要さない。

キ 本件審査請求は従来のように異議申立ての形で取り扱われるべきものであり、よって、条例上の開示等決定権限を教育委員会教育長がもつとした解釈運用自体が誤りだといえる。

## (2) 「非開示理由説明書（追加）」における実施機関の説明

ア 平成16年度以前の開示決定及び不服申立て（異議申立て）の権限は教育委員会に留保され、事務手続上の決裁は教育長として運用していた。

イ 平成16年度以前の運用には、その根拠となる明確な規定がなかったことを市民局

市民情報室市民情報課（当時。現在は、市民活力推進局総務部市民情報室）から指摘されたため、委任規則は変更せずに、運用を平成17年度から変更した。具体的には、開示決定の権限は教育長に委任し、事務手続上の決裁も教育長が行い、不服申立て（教育委員会に対する審査請求）の決定権限は教育委員会に留保され、事務手続上の決裁は教育長が行っていた。変更後の運用及び根拠となる規定についての説明は、次のとおりである。

教育委員会は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年法律第162号。以下「法」という。）第26条第1項の「教育委員会は、教育委員会規則で定めるところにより、その権限に属する事務の一部を教育長に委任し、又は教育長をして臨時に代理させることができる。」との規定に基づき、委任規則を制定している。委任規則第2条では、「教育委員会は次に掲げる事項・・・を除き、その権限に属する教育事務を教育長に委任する。」と規定しており、情報公開事務は列記された非委任事項に含まれていない。同条第13号「争訟に関する事」の規定についても、「争訟」を裁判事件に関する事と定義していたため、情報公開事務は同条で定める非委任事項にはあたらないと解釈していた。そのため、情報公開事務は、教育委員会から教育長に委任されており、教育長がその名において同事務を行う権限を有すると解釈できるため、委任規則に基づき運用を変更した。

なお、教育委員会の権限に属する事務とは、主に法第23条各号に列記されたものをいうが、教育委員会が保有する行政文書に関する情報公開事務も法第23条第19号に規定する「教育に関する事務」に該当し、法第26条第1項の規定に基づいて、教育長へ委任することができるものと解釈できるため、開示決定の権限を教育委員会から教育長へ委任していた。このとき、開示決定に係る不服申立ては、教育委員会に対する審査請求となる。

ウ 審査請求の決定権限者である教育委員会は、本来不服申立案件を教育委員会議に諮るものであるが、実際は、上記のとおり、委任規則では、不服申立てに係る事務も教育長に委任されると解釈していたため、事務手続上の決裁は教育長として運用していた。したがって、この場合の開示決定及び審査請求の事務手続上の決裁は同一となり、審査請求に係る決定としては、その判断に疑義が生じかねないため、平成18年度に向けて他都市を参考として委任規則及び運用の改正の検討を行った。

エ 平成18年4月12日に教育長に委任する事務等に関する規則の一部を改正する規則（平成18年4月横浜市教育委員会規則第19号。以下「委任規則の一部を改正する規則」という。）を施行し、開示決定の権限は教育委員会とし、事務手続上の決裁は教育長とした。不服申立ては、教育委員会に対する異議申立てとなり、開示決定と同じく決定権限は教育委員会に留保され、事務手続上の決裁は教育長とした。運用の根拠については、改正後の委任規則第4条「第2条の規定にかかわらず、次の各号に掲げる事項は、教育長に専決させる。」の規定中、第6号及び第7号において、開示決定等及び開示決定等に関する不服申立てに関することを列記し、同事務を教育長に専決させる事務として規定している。

(3) 「意見書」における請求人の意見

非開示理由説明書（追加）の作成名義は、処分庁ではなく審査庁となっている。処分庁に代わって審査庁が自身の名義により非開示理由説明書を作成することは、審査請求主義における審査庁の第三者性を著しく損ない、審理の公正性を失うものとなる。したがって、この説明書は撤回されなければならない。また、処分庁の名義による理由説明書の提出がなくては、請求人は意見を述べることはできない。

## 6 審査会の判断

(1) 本件申立文書について

請求人は、開示請求書に「教育委員会会議規則第38条第3項の運用を変更した理由が明示的に記されているもの（総務課）」と記載して、本件請求を行っている。本件請求が行われた平成17年9月当時の会議規則第38条の規定は次のとおりである。

第38条 教育委員会に請願又は陳情しようとする者は、その趣旨並びに請願者又は陳情者等の住所及び氏名・・・を記載した文書を教育委員会に提出しなければならない。

（第2項 省略）

第3項 第1項の規定により請願又は陳情をしようとする者は、委員長の許可する時間内において事情を述べることができる。

（第4項 省略）

このように、会議規則第38条第3項は、実施機関への請願及び陳情(以下「請願」という。)に伴う意見陳述の取扱い方を規定したものであるから、本件申立文書は、実施機関が請願に伴う意見陳述の取扱い方に何らかの変更を加えていた場合、その変更の理由が明示的に記されているものであると判断する。



(2) 本件申立文書の不存在について

ア 実施機関は、会議規則第38条第3項の運用は変更していないため、本件申立文書は作成しておらず、保有していないと主張している。

イ このため、当審査会では、平成18年6月28日に実施機関から事情聴取を行ったところ、次のとおり説明があった。

(ア) 会議規則第38条第3項の規定については、平成17年6月23日の教育委員会臨時会において、総務課長から教育委員会委員に対して説明（以下「課長説明」という。）を行った。この課長説明は、同項の趣旨について、一部の市民の間で、請願を提出する際に意見陳述の申立てをすれば、すべての場合に教育委員会会議での意見陳述が認められるという解釈がなされていたため、改めて請願に伴う意見陳述の取扱いの手順を整理し、明確化するため、会議規則第45条に基づいて行ったものであり、同規則第38条第3項の運用を変更したものではない。

(イ) ところが、課長説明後、請願者が希望する意見陳述はすべて実施すること等を求める複数の請願が提出された。それら請願については、平成17年12月21日の教育委員会定例会において、「請願(1)(2)にかかる事務局の考え方」という資料を用いて、総務課長が所管課の考えを説明した。当該資料は、実施機関が意見陳述の要否を決定し、意見陳述を実施しないことは、会議規則に基づいた適正な手続であることを説明するものである。また、当該資料は、市民情報センターにて一般の閲覧に供している。

(ウ) しかし、その後も同項の規定について実施機関と一部市民との解釈は異なっただけであったため、平成18年4月1日に同項を「・・・請願書または陳情書等を提出した者は、教育委員会が認めた場合、委員長が定める時間内において事情を述べることができる。」と改正した。

ウ 当審査会は、実施機関の説明を踏まえ、以下、検討する。

平成17年6月23日の教育委員会臨時会の会議録を見分したところ、課長説明は、請願に伴う意見陳述の申立てがあった場合、今後は実施機関がその要否を審議し、必要と認めた場合に意見陳述を実施するという意見陳述の取扱いの手順を示したものであり、教育委員会会議において了承されていることが認められる。

この課長説明前後の教育委員会会議の会議録を見分し、比較してみたところ、説明前は、実施機関において意見陳述の要否について審議された記録はなく、意

見陳述の申立てがあつた場合には実施されていた状況が、課長説明後は実施機関が意見陳述の要否を判断し、不要と認めた場合は意見陳述を実施しない状況に変わっていることが認められた。

さらに、実施機関に、請願に伴う意見陳述の実施状況について確認したところ、課長説明前は希望した者すべてが意見陳述を行っていたが、課長説明後から17年度末までの間に審査された請願のうち、意見陳述を希望した件数の6割程度のものが意見陳述は不要とされ、実施を認められなかったとのことであった。

このような状況からみれば、会議規則第38条第3項の運用が変更され、請願に伴う意見陳述の取扱い方が変更されたと請求人が考えたことは至極もつともなことである。

エ また、実施機関が平成18年4月1日に会議規則第38条第3項を課長説明のとおり改正したこと、すなわち、実施機関が認めた場合に意見陳述ができると改正したことは、同項の運用を変更したものではないという実施機関の説明の合理性にさらに疑問を抱かせるものである。当審査会は、課長説明は請願に伴う意見陳述の取扱いの手順を整理し、明確化するために行ったと実施機関が説明していることから、手順を整理・明確化した理由が記されている資料の提出を求めたが、そのようなものは存在しないとのことであった。

オ このように、請願に伴う意見陳述の取扱い方は変更していないという実施機関の主張の合理性には疑義が残るものである。しかし、当審査会が本件申立文書の存在について確認するため、実施機関に関係文書を調査させたが、本件申立文書の存在を認めることはできず、存在を推認させる事情も認めることはできなかった。したがって、実施機関が会議規則第38条第3項の運用を変更したかどうかはともかく、当審査会は、本件申立文書は存在しないという実施機関の説明を覆すに足る確証を得ることはできなかった。

カ なお、本件請求及び本件審査請求は、意見陳述の取扱いの手順についての請求人と実施機関の認識の違いがその要因の一部となっていると考えられる。課長説明で示された意見陳述の取扱手順は、前述のように、会議規則第38条第3項の運用が変更されたと請求人が考えるのも当然といえるものであるから、実施機関は、意見陳述の取扱手順が整理されたことを市民に正確に伝え、その理解を得るために、課長説明で示した意見陳述の取扱手順等を明確に記録した文書を作成し、市民への説明に用いるべきであったと考える。

(3) 請求人の意見について

請求人は、教育長が行った本件処分について、権限のない者によって行われた違法な処分である旨を主張するが、平成18年4月12日に委任規則の一部を改正する規則が施行され、情報公開請求に対する開示決定等を教育委員会自らが行うことになったことが認められる。

(4) 結論

以上のとおり、教育長が本件申立文書を存在しないとして非開示とした決定は、妥当である。

なお、本件においては、諮問以前に請求人から実施機関に提出された理由補充書が当審査会に提出されていなかったことが、審査中に判明した。失念していたためとのことであるが、実施機関におかれては、不服申立人の主張等が記載されている意見書等は不服申立案件を審査する上での重要な文書であるということを深く認識し、今後は、このような事態のないよう事務処理の厳格な執行を望むものである。

(第二部会)

委員 金子正史、委員 池田陽子、委員 高見沢 実

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成18年5月9日	・実施機関から諮問書及び非開示理由説明書を受理
平成18年5月11日 (第84回第一部会) 平成18年5月19日 (第22回第三部会) 平成18年5月24日 (第84回第二部会)	・諮問の報告
平成18年6月14日 (第85回第二部会)	・審議
平成18年6月28日 (第86回第二部会)	・実施機関から事情聴取 ・審議
平成18年7月12日 (第87回第二部会)	・審議
平成18年7月26日 (第88回第二部会)	・審議
平成18年8月9日 (第89回第二部会)	・審議
平成18年9月13日 (第91回第二部会)	・審議
平成18年10月4日	・実施機関から審査請求に係る理由補充書を受理
平成18年10月26日 (第93回第二部会)	・審議
平成18年11月8日 (第94回第二部会)	・審議
平成18年12月12日	・実施機関から非開示理由説明書(追加)を受理
平成18年12月12日 (第96回第二部会)	・審議
平成18年12月19日	・審査請求人から意見書を受理
平成18年12月27日 (第97回第二部会)	・審議
平成19年1月15日 (第98回第二部会)	・審議
平成19年1月30日 (第99回第二部会)	・審議