

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申
(答申第2321号)

令和2年8月20日

横情審答申第2321号

令和2年8月20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 藤原 静雄

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30年5月22日教図企第163号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

「横浜市立図書館の指定管理及び業務委託に関する将来構想・計画の行政
文書」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

横浜市教育委員会が、「横浜市立図書館の指定管理及び業務委託に関する将来構想・計画の行政文書」を保有していないとして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、「横浜市立図書館の指定管理及び業務委託に関する将来構想・計画の行政文書」（以下「本件審査請求文書」という。）の開示請求（以下「本件開示請求」という。）に対し、横浜市教育委員会（以下「実施機関」という。）が平成30年4月24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 実施機関の非開示理由説明要旨

本件審査請求文書については、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、次のように要約される。

本件審査請求文書は、横浜市立図書館の指定管理及び司書補助業務委託（窓口業務の貸出・返却処理や図書の物流処理などの定型的な作業を民間委託することをいう。以下同じ。）に関する将来構想・計画の行政文書のうち、平成27年4月1日以降に作成したもので、横浜市ホームページで公表されている文書以外のものである。

既に横浜市ホームページで公表している「第2期横浜市教育振興基本計画」（以下「第2期基本計画」という。）及び「横浜市立図書館アクションプラン（第2期）」（以下「第2期アクションプラン」という。）以外に、平成27年4月1日以降に横浜市立図書館の指定管理及び司書補助業務委託に関する将来構想・計画などは作成しておらず、具体的な検討はしていないことから、課内で検討するための資料や組織的に用いたメモ等は存在しない。なお、審査請求人の「将来構想・計画を検討していないのか」との問いに対して「検討している」と答えたのは、他都市の図書館全般の状況について、適時、課内で情報交換しているという趣旨である。

したがって、本件審査請求文書は、作成しておらず、保有していないため非開示とした。

4 審査請求人の本件処分に対する意見

審査請求人が、審査請求書、反論書及び意見陳述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) 本件処分を取り消し、本件審査請求文書の全部を開示するよう求める。
- (2) 横浜市組織図では、横浜市中央図書館企画運営課（以下「企画運営課」という。）の業務内容に「図書館の運営、図書館の将来構想・計画」が明示されている。現時点における横浜市立図書館の最大の課題は、図書館の民営化（指定管理の導入及び業務委託の拡大）であり、試行的に導入した指定管理の期限が平成31年度末（令和元年度末）に迫っている現在、検討していないということは考えられない。公にできないだけで検討しているはずで違いなく、開示しないよう命令されているのではないかと感じている。「具体的な検討はしていない」という実施機関の説明は、虚偽である。
- (3) 民営化した図書館の視察、専門家からのヒアリング、直営と指定管理のメリット・デメリットの比較等を必ず実行しているはずである。指定管理施設である横浜市山内図書館（以下「山内図書館」という。）について、横浜市として自己評価を行い、将来に関する内部検討をしていないはずがない。横浜市立図書館条例の一部改正（平成21年第1回市会定例会市第72号議案。以下「図書館条例一部改正議案」という。）の議決にも附帯意見が付されていることから、山内図書館の指定管理を10年も実施した情報検討くらいは市民に提示するべきである。指定管理者による山内図書館の管理業務に係る横浜市山内図書館指定管理者選定評価委員会（以下「選定評価委員会」という。）の評価の元となった資料及び山内図書館以外の横浜市立図書館に指定管理を拡大しない根拠を示す文書があるかどうかを確認したい。
- (4) 担当者に非開示の理由について説明を求めたところ、「起案文書として存在していない」、将来構想・計画を「検討はしている」が「課レベルを越えた文書はない」との説明を受けたが、課という組織単位で共有すれば行政文書であるはずであり、行政文書の解釈を誤っている。「資料や組織的に用いたメモ等は存在しません。」という実施機関の説明は、虚偽である。

5 審査会の判断

- (1) 横浜市立図書館の指定管理及び業務委託についての将来構想・計画に係る事務について
 - ア 横浜市では、横浜市立図書館条例（昭和39年3月横浜市条例第49号。以下「図

書館条例」という。)第4条第1項及び別表第1の規定に基づき、平成22年度から山内図書館に指定管理者制度を導入している。図書館条例第6条及び別表第2の規定に基づき、指定管理者は、山内図書館の管理の業務について、その指定の期間において選定評価委員会の評価を受けなければならないこととされている。

図書館条例一部改正議案の議決には、5項目からなる附帯意見が付されており、附帯意見において、横浜市立図書館への指定管理者制度の導入に当たり、「指定管理者制度導入の成果の検証に当たっては、客観的、実証的な評価ができるよう、適切な指標や基準を十分に検討し設定すること」等について、特段の対応を図ることが求められている。

イ 実施機関は、平成22年4月から横浜市中心図書館（以下「中央図書館」という。）において、平成23年4月から横浜市都筑図書館、横浜市戸塚図書館及び横浜市行政サービスコーナーのうち2か所（以下「地域図書館等」という。）において、司書補助業務委託を導入し、窓口業務の貸出・返却処理や図書の物流処理などの定型的な作業を民間委託している。

ウ 実施機関は、平成26年12月に、教育基本法（平成18年法律第120号）第17条第2項の規定に基づく横浜市の実情に応じた教育の振興のための施策に関する基本的な計画として、平成26年度から5か年を計画期間とする第2期基本計画を策定し、平成27年3月に、第2期基本計画と連動させ当該施策を計画的に実現するための5か年の取組を示すため、平成27年度から5か年を計画期間とする第2期アクションプランを策定している。

横浜市立図書館の管理運営について、第2期基本計画では、「効率的な図書館運営に向けて、貸出等の定型的な業務の委託化、指定管理者制度の活用・・・を進める」ことが明記され、「施策13 市民の学習活動の支援」のうち「重点取組2：図書館サービスの充実」において、教育委員会事務局が取り組む事業として「定型的な図書館業務の委託や指定管理者制度の活用」が掲げられている。また、第2期アクションプランでは、「第2期となる山内図書館の指定管理者による運営と都筑図書館・戸塚図書館における司書補助業務委託を検証し、民間ノウハウの活用を進める」こと及び「地域図書館の今後の管理運営手法について、・・・各館の地域特性を踏まえながら、司書の専門的能力を発揮できる管理運営のあり方の方針を定め、計画を策定」することが明記され、具体的な取組として「今後の管理運営計画の策定」が掲げられている。第2期アクションプラン

によれば、「今後の管理運営計画の策定」の取組の所管は、企画運営課である。

第2期基本計画の進捗管理は、計画・事業の評価のための指標として各施策において「想定事業量」及び「達成目標」を設定し、年度ごとに、前年度の各施策の「想定事業量」に対応した取組実績を確認し、当年度の「想定事業量」及び主な取組内容を設定するほか、「達成目標」の達成状況を中心に第2期基本計画の計画期間における各施策の目標の達成状況の検証が行われている。また、第2期アクションプランの進行管理は、各取組項目に基づき、年度ごとに「図書館の目標」を策定し、事業や取組を検証することとされている。なお、これらの情報は、横浜市ホームページに掲載されている。

(2) 本件審査請求文書について

本件審査請求文書は、横浜市立図書館の指定管理及び司書補助業務委託に関する将来構想・計画に関する行政文書のうち、平成27年4月1日以降に作成したもので、横浜市ホームページで公表している以外のものである。

(3) 本件審査請求文書の不存在について

ア 実施機関は、本件審査請求文書は作成しておらず、保有していないと説明しているため、当審査会では、令和2年1月16日に実施機関から事情聴取を行ったほか、不明な点について別途実施機関に説明を求めたところ、次のとおり説明があった。

(ア) 指定管理者制度による山内図書館の管理運営は、1期5年、通算2期10年行っている。第一期の指定期間は、平成22年度から平成26年度までであり、第二期の指定期間は、平成27年度から令和元年度までである。選定評価委員会は、第二期において平成28年と平成30年に第三者評価を行い、平成28年12月に平成27年度の管理運営の実績及び調査時点における状況・実態の評価について「横浜市山内図書館 指定管理者 平成27年度 管理業務評価報告書」に、平成30年12月に平成29年度の管理運営の実績及び調査時点における状況・実態の評価について「横浜市山内図書館 指定管理者 平成29年度 管理業務評価報告書」にとりまとめて、教育長に報告した。選定評価委員会の評価は、山内図書館の施設運営の改善を目的に行われるものである。実施機関は、平成30年12月の選定評価委員会による教育長への管理業務評価の報告を踏まえて、山内図書館の指定管理者制度による管理運営を継続するかどうかについて、「山内図書館の令和2年度以降の運営について」（令和元年度教図企第243号）において、令

和2年度から令和6年度までの期間（以下「第三期」という。）も指定管理者制度による管理運営を継続する方針を決定した。

- (イ) 横浜市立図書館に指定管理者制度を導入するための図書館条例一部改正議案の議決に附帯意見が付されているところではあるが、本件開示請求時においては、指定管理者制度自体の成果の検証に着手しておらず、指標や基準も設定していない。
- (ウ) 横浜市立図書館において指定管理をさらに進めるか等今後の方針についての検討を行っていないため、山内図書館以外の横浜市立図書館に指定管理者制度を拡大しない根拠を示す文書は作成しておらず、保有していない。現状維持の意思決定も行っていないため、山内図書館のみに指定管理者制度を導入するのが最善である理由を説明する文書も作成しておらず、保有していない。
- (エ) 指定管理者制度を導入している図書館の視察を全く行っていないわけではないが、横浜市立図書館が加盟する神奈川県図書館協会が主催する研修において研修会場である図書館の視察に参加した程度のものであり、具体的な調査目的を定めて視察していない。視察後は、横浜市職員服務規程（平成21年3月横浜市達第3号）第6条第2項ただし書の規定により口頭による復命をしている。
- (オ) 中央図書館の司書補助業務委託については、「中央図書館司書補助業務への業務委託導入の方針について」（平成21年度教図サ第351号）で方針伺の決裁を受けて、平成22年度及び平成23年度は単年度ごとに契約を締結し、平成24年度から令和2年度までは3年間ごとの長期継続契約を締結し、司書補助業務委託を継続している。地域図書館等の司書補助業務委託については、「地域図書館司書補助業務への業務委託導入の方針について」（平成22年度教図企第982号）で方針伺の決裁を受けて、平成23年度から平成27年度までは単年度ごとに契約を締結し、平成28年度から令和3年度までは3年間ごとの長期継続契約を締結し、司書補助業務委託を継続している。司書補助業務委託の導入は、それまでの横浜市立図書館の管理運営方法の変更を伴うものであったことから、平成22年度の中央図書館司書補助業務委託及び平成23年度の地域図書館等司書補助業務委託の導入に当たり方針伺を作成し、決裁を受けたものであり、次年度以降の司書補助業務委託の実施に係る方針伺は作成していない。
- (カ) 第2期基本計画の評価指標である「想定事業量」及び「達成目標」は、実施機関の内部で重点項目を抽出して設定しており、「定型的な図書館業務の委託

や指定管理者制度の活用」の事業については、設定しないこととなった。第2期アクションプランの「中央図書館の目標振り返り」に「今後の管理運営計画の策定」の取組に係る項目がないのは、横浜市民の読書活動の推進に関する条例（平成25年6月横浜市条例第31号）の制定に伴い地域における読書活動の活性化を推進するため、横浜市民読書活動推進計画の策定後、横浜市立図書館と区役所、地区センター等の読書関連施設（本の貸出しやその場で読書をすることができる施設をいう。）との連携の活性化や学校図書館の支援等の取組に注力していたためである。

- (キ) 企画運営課の各担当者は、業務に関する情報を広く収集し、円滑な業務遂行に資するために適時、課内で情報交換をしている。情報交換の方法は、企画運営課の各担当者間で業務に関連する情報がインターネット上に掲載されているという情報を口頭や電子メールで提供し、他の担当者が各自の端末で確認する、業務に関連する情報が新聞、雑誌等に掲載されているという情報を提供し、他の担当者が各自でオンラインデータベース閲覧サービスで検索して閲覧する、又は業務に関連する情報が掲載された図書館所蔵資料を課内で回覧するというものであり、情報交換に係るメモや資料は一切作成していない。

イ 当審査会は、以上を踏まえ、次のように判断する。

- (ア) 横浜市立図書館の指定管理及び業務委託に関する将来構想・計画に関する行政文書について

- a 第2期基本計画における「定型的な図書館業務の委託や指定管理者制度の活用」の事業に係る計画・事業の評価及び見直しに関する行政文書について

第2期基本計画の進捗管理は、計画・事業の評価のための指標として各施策において「想定事業量」及び「達成目標」を設定し、年度ごとに、前年度の各施策の「想定事業量」に対応した取組実績を確認し、当年度の「想定事業量」及び主な取組内容を設定するほか、「達成目標」の達成状況を中心に第2期基本計画の計画期間における各施策の目標の達成状況の検証が行われたことが横浜市ホームページから確認できるが、教育委員会事務局が取り組む事業として掲げる「定型的な図書館業務の委託や指定管理者制度の活用」については、「想定事業量」及び「達成目標」が設定されておらず、同事業についての第2期基本計画に基づく計画・事業の評価及び見直しが行われていることは確認できなかった。そのほかに同事業に係る第2期基本計画に基

づく計画・事業の評価及び見直しに関する行政文書の存在を推認させる事情も認められなかった。

- b 第2期アクションプランにおける「今後の管理運営計画の策定」の取組に係る「中央図書館の目標振り返り」に関する行政文書について

第2期アクションプランの進行管理について、横浜市ホームページに掲載されている平成27年度から平成30年度までの各年度に係る「中央図書館の目標振り返り」では、第2期アクションプランの中で具体的な取組に掲げる「今後の管理運営計画の策定」に関する記載は見当たらず、平成27年度から平成30年度までの間において、同取組について検討されていることは確認されなかった。このことについて、実施機関は、横浜市民の読書活動の推進に関する条例の制定に伴い地域における読書活動の活性化を推進するための取組に注力していたためであると説明しているが、この実施機関の説明は特段不自然であるとはいえず、本件開示請求時において、「今後の管理運営計画の策定」の取組に関する行政文書の存在を推認させる事情も認められなかった。

- c 横浜市立図書館の指定管理及び司書補助業務委託に関する将来構想・計画に関する情報交換及び図書館の視察に関する行政文書について

審査請求人は、担当者に非開示の理由について説明を求めたところ、横浜市立図書館の指定管理及び司書補助業務委託に関する将来構想・計画を「検討している」が「課レベルを越えた文書はない」との説明を受けた旨主張するが、これについて、実施機関は、「検討している」とは、企画運営課の内部で業務に関する情報を広く収集し、円滑な業務遂行に資するために適時、情報交換をしているという趣旨であると説明している。この実施機関の説明は、不自然であるとはいえず、当該情報交換は、当該将来構想・計画に関する情報交換ではないと解される。そのほかに当該将来構想・計画に関する情報交換に関する行政文書の存在を推認させる事情も認められなかった。

次に、指定管理者制度を導入している図書館の視察について、実施機関は、視察を全く行っていないわけではないが、外部の団体が主催する研修において研修会場である図書館の視察に参加した程度のものであり、具体的な調査目的を定めて視察していないと説明している。そうだとすれば、当該視察は、横浜市立図書館の指定管理及び司書補助業務委託に関する将来構想・計画を

策定する目的で行われたものではない。また、視察後は横浜市職員服務規程に基づき口頭による復命をしていると説明している。これらの実施機関の説明に不自然な点は認められず、当該視察に関する行政文書の存在を推認させる事情も認められなかった。

d 第3期基本計画の策定時における「定型的な図書館業務の委託や指定管理者制度の活用」の事業の検討に関する行政文書について

実施機関は、平成30年12月に平成30年度から5か年を計画期間とする第3期横浜市教育振興基本計画（以下「第3期基本計画」という。）を策定しているが、第3期基本計画において、第2期基本計画の取組事業に掲げられていた「定型的な図書館業務の委託や指定管理者制度の活用」の事業は盛り込まれていない。そのほかに第3期基本計画の策定時における同事業の検討に関する行政文書の存在を推認させる事情も認められなかった。

(イ) 山内図書館の指定管理の将来構想・計画に関する行政文書について

指定管理者による山内図書館の管理業務については、図書館条例及び横浜市山内図書館指定管理者選定評価委員会運営要綱（平成24年4月1日教図企第1848号）に基づき、選定評価委員会が、第三者評価を行い、その結果を教育長に報告している。選定評価委員会による評価の目的は、「横浜市山内図書館 指定管理者 平成27年度 管理業務評価報告書」及び「横浜市山内図書館 指定管理者 平成29年度 管理業務評価報告書」（以下「管理業務評価報告書」と総称する。）によれば、客観的かつ多角的な視点から当該管理業務の評価を行うことにより、指定管理者自らが業務改善を行い、施設運営の改善につなげるためのものであり、山内図書館の第二期の管理業務に係る選定評価委員会の評価は、平成28年12月及び平成30年12月に管理業務評価報告書にとりまとめて教育長へ報告されている。

実施機関の説明によれば、実施機関は、選定評価委員会からの管理業務評価の報告を踏まえて、第三期も山内図書館の指定管理者制度による管理運営を継続するかどうかについて、「山内図書館の令和2年度以降の運営について」において、指定管理者制度による管理運営を継続する方針を決定している。

選定評価委員会の評価は、指定管理者制度による山内図書館の管理運営を継続する方針を決定するに当たり、1つの根拠となり得ることは考えられるが、指定管理者自らが山内図書館の施設運営の改善につなげる目的で行われるもの

であるから、第二期の選定評価委員会の評価に関する文書は、横浜市立図書館の指定管理及び司書補助業務委託に関する将来構想・計画に関する行政文書であるとはいえない。

(ウ) 中央図書館及び地域図書館等における司書補助業務委託の将来構想・計画に関する行政文書について

中央図書館及び地域図書館等における司書補助業務委託について、実施機関は、平成22年度の中央図書館司書補助業務委託の導入に当たり「中央図書館司書補助業務への業務委託導入の方針について」で、平成23年度の地域図書館等司書補助業務委託の導入に当たり「地域図書館司書補助業務への業務委託導入の方針について」で方針を決定したほかは、司書補助業務委託の実施について方針伺は作成されていないと説明している。この実施機関の説明に不自然な点は認められず、そのほかにも中央図書館及び地域図書館等における司書補助業務委託の方針に関する行政文書の存在を推認させる事情も認められなかった。

ウ 以上のことから、本件審査請求文書を作成しておらず、保有していないとの実施機関の説明は是認できる。

エ 審査請求人は、その他縷々主張するが、いずれも当審査会の判断を左右するものではない。

(4) 結論

以上のとおり、実施機関が本件審査請求文書を保有していないとして非開示とした決定は、妥当である。

(第三部会)

委員 藤原静雄、委員 金井恵里可、委員 久保博道

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成30年5月22日	・実施機関から諮問書及び弁明書の写しを受理
平成30年6月21日 (第236回第三部会) 平成30年6月22日 (第339回第二部会) 平成30年6月26日 (第316回第一部会)	・諮問の報告
平成30年8月2日	・実施機関から反論書の写しを受理
令和元年9月19日 (第251回第三部会)	・審議
令和元年11月18日 (第253回第三部会)	・審議
令和元年12月19日 (第254回第三部会)	・審査請求人の意見陳述 ・審議
令和2年1月16日 (第255回第三部会)	・実施機関から事情聴取 ・審議
令和2年2月20日 (第256回第三部会)	・審議
令和2年3月17日 (第257回第三部会)	・審議
令和2年6月25日 (第258回第三部会)	・審議