

第 3 0 9 号 答 申

第 1 審査会の結論

名古屋市教育委員会（以下「実施機関」という。）が、本件審査請求の対象となる行政文書を非公開とした決定は、妥当である。

第 2 本件審査請求に至る経過

- 1 平成30年 8月23日、審査請求人は、名古屋市情報公開条例（平成12年名古屋市条例第65号。以下「条例」という。）に基づき、実施機関に対し、2018（平成30）年度南陽中学校（以下「本件対象校」という。）の大災害時等に関して、次に掲げる行政文書の公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。
 - (1) 児童生徒、地域住民および教員、職員の安全等のために教員、職員がどのような対応をするようになっているのかわかるもの一切
 - (2) 念のため勤務している教員、職員に対しての安全配慮がどのようなになっているのかわかるもの（以下「本件対象文書」という。）
- 2 同年 9月 5日、実施機関は、本件対象文書は存在しないことを理由として、非公開決定（以下「本件処分」という。）を行い、その旨を審査請求人に通知した。
- 3 同年 9月20日、審査請求人は、本件処分を不服として、名古屋市長に対して審査請求を行った。

なお、実施機関は、本件公開請求に対して、本件処分のほかに名古屋市立南陽中学校消防計画（以下「本件消防計画」という。）等を特定し、公開決定及び一部公開決定を行うなど複数の処分を行っているが、本件審査請求は、本件処分を特定して行われたものである。

第 3 実施機関の主張

- 1 決定通知書によると、実施機関は、本件対象文書を公開しない理由として、請求内容に該当する文書は作成又は取得しておらず、不存在であるためと主張している。
- 2 上記 1に加え、実施機関は、弁明書において、おおむね次のとおり主張し

ている。

(1) 審査請求人は、本件公開請求に係る行政文書を閲覧するために、平成30年 9月13日の午後に市民情報センターを訪れた。その際、審査請求人が本件処分についての説明を求めたため、担当職員が出向き、審査請求人に本件対象文書が不存在であることを説明した。

(2) 審査請求人から、「本件対象校に行くには川を渡る必要がある。全員参集と書いてあると、どういう手段でも行こうする人がいるかもしれない。橋が渡れなければ、泳いででも学校に行くのか。」という質問があり、担当職員は「職員自身の安全を確保した上で、非常配備の配置につく。」と回答した。審査請求人は同様の質問を繰り返し、同様のやり取りが続いた。

(3) 審査請求人は、担当職員の説明に納得せず、「校長から教職員に説明する際に、自身の安全確保をした上で参集するように声をかけたのかどうか分からない。本件対象校に直接聞きに行きたい。」と述べた。

さらに、審査請求人は、担当職員に対し、本件対象校校長に連絡し、審査請求人が本件対象校に訪問するための日程調整をするよう要望した。担当職員は、このような要望には対応できないことを審査請求人に申し述べ、本件処分に関する説明はここまでとして、説明を終了した。

(4) 本件公開請求の内容に、管理職が教職員に対しどのような話をしたのかわかるものは含まれていない。窓口で対応した担当職員は、公開請求を受けていない事項について、窓口の話の流れの中で突然説明を求められたため、上記 (2) のとおり答えたものである。

つまり、審査請求人は、本件公開請求の内容に含まれない事項について、窓口で担当職員と話をした記憶から公開対象となると主張しているのであり、審査請求人の主張には理由がない。

(5) 平成30年度の本件対象校における災害対応に関して存在する行政文書については、上記第 2 1 (1)に係る行政文書として、教育委員会は、審査請求人に対してその全部又は一部を公開した。しかし、本件対象校の職員の安全配慮に関してわかる文書については、本件対象校、教育委員会のいずれも作成しておらず、存在しないため、本件処分を行ったものである。

(6) 実施機関が審査請求人に公開した本件消防計画は、職員を含めた人命の安全を図ることを目的としており（第 1条及び第 2条）、職員の安全に関

して具体的に定めた規定もある（第 8 条第 2 号アイ、同条第 3 号ア、第 12 条第 3 第 1 項第 4 号、同条第 3 第 2 項第 2 号アイ）。

- (7) 本件対象校では、非常災害時における教職員の対応に関して、校長が職員会議で、審査請求人に全部又は一部を公開した行政文書を用いて、全教職員に説明を行っており、本件消防計画の説明の中で、災害対応においては、自身の安全に配慮して行うことにも触れている。

しかしながら、教育委員会が審査請求人に公開した行政文書のほかには、職員の安全配慮に関する文書は存在しないのであるから、非公開とするよりほかない。

第 4 審査請求人の主張

1 審査請求の趣旨

本件処分を取り消すとの裁決を求めるものである。

2 審査請求の理由

審査請求人が審査請求書、反論意見書及び口頭による意見陳述で主張している審査請求の理由は、おおむね次のとおりである。

- (1) 大災害時において、教職員が、どのように行動するのかを校長から文書や口頭で指示又は説明されているのか知りたいということで本件公開請求に至った。本件処分について担当職員に説明をしてもらった際に、職員会議等で災害時の職員の対応について説明されていないか確認すると、「推測ではあるが、災害時の非常配備について、学校内で職員に対して説明がなされているのではないか」とのことであった。事実を知りたいから公開請求をしているのに、推測を述べるのは不当な対応である。

- (2) 職員会議等で教職員の非常配備について説明され、記録されている。説明のもととなる文書があることが想定され、その文書も公開対象である。仮に文書名が「安全配慮がどのようになされているのかわかる…」ではないとしても、災害時の教職員の動きについて何らかの形で管理職から説明されていることが当然である。職員への注意事項等、安全に関する話がされていることが分かれば公開対象になり、話がされていないことが分かるものも請求内容に関する文書である。

- (3) 職員会議等で、安全（災害時）に関する対応についてマニュアルが配付され、校長が説明していることが当然である。校長の説明は教育委員会の

文書がもとになっている。行政としては、災害時に職員に対してどのような対応、行動を求めるのか具体的対応についてマニュアルを作成して示すべきである。弁明書では校長が職員会議で説明を行ったとあるが、具体的にどのような説明をしたのか、職員会議の議事録、資料があるはずであり、それらが公開されていない。

(4) 担当職員は請求者の質問に対して推測で回答しており説明ではない。学校に直接事実確認をするため連絡をお願いしたが、説明を終了された。職員会議等でどのような文書が配布され、どのような話があったか不明である。担当職員は、実態を認識していない場合は、仮に請求内容に触れないと解釈されたとしても、学校に確認してもらいたい。

(5) 学校や教育センターなど事務局以外についても熟知している担当者で、今回請求した文書の細部まで把握していればいいが、そうでないなら担当課として関係者に文書があるかないか確認して答えるのが行政だと思う。担当者には学校経験者ではなく、学校のことはあまり知らない方もいる。そういう人が学校の校長や他の職員に文書はないと言われたら反論できないと思う。今回はそういうことがあったのではないかな。きちんと調査されずにないと言っているのではないかな。

(6) 私の請求内容と担当者の解釈が違うのではないかな。私は文書が当然あるという思い込みで言っているが、あるわけがないと思い込んでいる担当者が私の請求を見てそんな文書は聞いたことないと言え、どこかの学校にあったとしても、その文書はないことになるのではないかな。網を広げて確認すれば防げるかもしれないが、その余裕が今の学校にはないので、このようなことになってしまうのではないかな。

(7) 災害への対応は毎年変わる。毎年同じことをやったとしても違う内容が盛り込まれるはずなので、何も記録がないということはある程度あり得ない。網を広げ、どう対応したかがわかるような調査をすれば、文書はあるのではないかな。災害に関する校長からの指示伝達は職員会議で行われると思う。職員会議で行われれば記録があると断定している。県の職員には災害時の住民対応も含め細かいマニュアルがある。名古屋市にもあるのではないかな。

第 5 審査会の判断

1 争点

本件対象文書の有無が争点となっている。

2 条例の趣旨等

条例は、第 1条で規定しているように地方自治の本旨にのっとり、市民の知る権利を尊重し、行政文書の公開を求める権利を明らかにし、名古屋市の保有する情報の一層の公開を図り、もって市政に関し市民に説明する責務が全うされるようにし、市民の市政への参加を進め、民主的で公正かつ透明性の高い市政の推進に資することを目的として、制定されたものである。

当審査会は、この条例の原則公開の理念に立って、条例を解釈し、本件事案を判断する。

3 本件対象文書について

(1) 当審査会の調査によると、実施機関は、本件対象文書について、平成30年度に本件対象校において、大規模災害等が発生した際、本件対象校に勤務する教職員に限定した安全配慮をどのように行っているかがわかるものと解釈したと述べている。

(2) 一方、審査請求人は、審査請求書、反論意見書及び口頭による意見陳述において、本件公開請求の趣旨は、本件対象校の校長が教職員に対し、災害対応について説明した内容を知ることであり、本件対象文書は、本件対象校の校長が教職員に対し、災害時に職員の安全を配慮することについて説明したか否か及び説明した内容が記載された文書であると主張している。

(3) このため、本件対象文書をどのように解すべきか検討する。

ア 条例第 6条は、行政文書の公開についての具体的な請求方法を定めたものであり、第 1項では、行政文書の公開を請求する者は、その氏名等のほか、公開請求に係る行政文書を特定するために必要な事項を記載した請求書を提出しなければならないとしている。

イ 同条における公開請求に係る行政文書を特定するために必要な事項とは、公開請求を受けた実施機関が合理的な努力をすることにより、公開請求の対象となる行政文書を特定することができる程度の記載をいう。

ウ 行政文書の公開の請求は、請求権の行使であり、請求に係る事実関係を明らかにし、後日の紛争を防止する等手続の正確を期すため、請求は書面により行うものであるという条例の趣旨に照らせば、実施機関は、

公開請求書の記載によって特定された行政文書を公開すれば足りると解するのが相当である。すなわち、公開請求書の記載から通常読み取れる文書について公開決定等すれば、実施機関の義務を果たしたといえる。

エ 本件公開請求は、第 21 のとおりであるが、少なくともこの文言からは、本件対象文書が、審査請求人が主張するような文書であるとまでは読み取ることはできない。

オ また、本件対象文書は、平成30年度に本件対象校の教職員が大規模災害時等に児童、生徒、地域住民及び教職員の安全等のため、どのような対応をするのかが分かる行政文書が請求された上で、「念のため」として請求されている。このため、公開請求書の文言をもってすれば、審査請求人の主張は採用できず、実施機関が、本件対象文書を上記(1)のとおり解したことは不合理ではない。

(4) したがって、当審査会は、本件対象文書を、平成30年度に本件対象校において、大規模災害等が発生した際、本件対象校に勤務する教職員に限定した安全配慮をどのように行っているかが記載された文書と解し、本件処分が妥当であるか否かを以下検討する。

4 本件対象文書の有無について

(1) 当審査会の調査によると、平成30年度の本件対象校における災害対応に係る行政文書で、本件公開請求時点に存在するものに関し、次の事実が認められる。

ア 本件対象校では、平成30年 4月に、平成30年度防災計画（以下「本件防災計画」という。）が定められた。本件防災計画は、避難訓練や日常の防災に関わる安全指導を通して、防災意識や人命尊重の意識を高め、災害発生時の安全な避難方法を身に付けるとともに、校舎や施設等の安全管理及び安全確保のための整備点検を定期的に行い、災害発生時の被害を最小にとどめることを目的としたものである。

イ また、本件対象校では、同年 6月に、本件消防計画が定められた。本件消防計画は、消防法（昭和23年法律第 186号）第 8条第 1項の規定に基づき、本件対象校における防火管理業務について必要な事項を定め、火災、震災その他の災害の予防及び人命の安全並びに災害の防止を図ることを目的とし、本件対象校に勤務する者に適用するものである。

ウ 本件消防計画を見分すると、震災対策に関する事項を定めた第 8 条第 2 項及び第 3 項には、緊急地震速報を確認した者は、「その情報を周囲の者に知らせるとともに、身体保護の措置をとる」及び「照明器具等の落下危険がある場合は、速やかに安全な場所へ移動し身体保護の措置をとる」旨、「地震発生直後は、それぞれが身の安全を守ることを第一とする」旨が記載されているほか、南海トラフ地震対策に関する事項を定めた第 12 条第 3 第 2 項第 2 号には、校長を自衛消防隊長として教職員で編成される自衛消防隊は、「避難誘導に際しては、自身の安全にも配慮する」旨が記載されている。

エ このほか、本件対象校では、発災時における役割分担等を定めた、平成 30 年度非常配備について並びに避難所運営の組織及び任務分担（以下「本件非常配備に関する文書」という。）が作成された。

(2) 上記 (1) を踏まえ、本件対象文書の有無を検討する。

ア 上記 (1) ウのとおり、本件消防計画には、発災時に本件対象校で災害対応を行う教職員に対して自身の安全にも配慮することが記載されている。しかし、当該記載内容は一般的な記載に過ぎず、本件対象校に勤務する教職員に限定した安全配慮をどのように行うものかを示しているとは言えないことから、本件消防計画は本件対象文書として特定されるべきものとは認められない。

イ また、本件防災計画及び本件非常配備に関する文書のいずれも、教職員の安全配慮について記載された箇所は見当たらず、このほか、本件対象文書に該当する他の行政文書の存在をうかがわせる事実とは認められない。

(3) したがって、本件対象文書は存在しないと認められる。

5 なお、実施機関によると、本件対象校では、職員会議において、校長が教職員に本件防災計画及び本件消防計画等について説明したが、その際に使用した資料は本件防災計画及び本件消防計画等であり、説明内容を記載した行政文書は存在しないとのことである。

審査請求人及び実施機関は、その他種々主張しているが、本件処分の妥当性については、上記 4 において述べたとおりであることから、当審査会の結

論に影響を及ぼすものではない。

6 上記のことから、「第 1 審査会の結論」のように判断する。

第 6 審査会からの付言

情報公開制度は、実施機関が、公開請求書の記載内容から公開請求に係る行政文書を的確に探索し、当該行政文書について公開決定等を行うことでその目的を達するものである。

一般的に、公開請求者は行政事務に通じていないため、公開を求める行政文書の名称を的確に公開請求書に記載することは困難であるものの、本件公開請求のように、公開請求書の文言から通常読み取ることができる範囲と請求の趣旨とが相違したまま公開決定等が行われると、情報公開制度そのものが機能不全に陥りかねない。

実施機関においては、今後、公開請求があったときは、制度の趣旨を十分に理解し、公開請求者の請求の趣旨を明確にした上で行政文書の特定及びその公開決定等を行うなど、適切に対応することを強く要望する。

第 7 審査会の処理経過

年 月 日	内 容
平成30年11月15日	諮問書を受理
12月17日	弁明書を受理
平成31年 2月 4日	反論意見書を受理
令和 2年 6月12日 (第11回第 3小委員会)	調査審議
7月17日 (第13回第 3小委員会)	審査請求人の意見を聴取
同日 (第13回第 3小委員会)	調査審議
8月17日	答申

(答申に関与した委員の氏名)

委員 小林直三、委員 清水綾子、委員 庄村勇人