答　　申

第１　審査会の結論

次の１及び２に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）につき、実施機関がこれらを作成していないとして非公開とした決定は、妥当である。

１　「男沼小学校・太田小学校・妻沼南小学校統合準備委員会の設置」について、教育次長が専決したことが正当である旨を説明する文書又はこれに相当する文書

２　「熊谷市立小中学校新校設立準備委員会要綱」について、教育次長が専決したことが正当である旨を説明する文書又はこれに相当する文書

第２　審査請求人の主張の要旨

１　審査請求の要旨

熊谷市情報公開条例（以下「条例」という。）第６条第１項の規定に基づく開示請求に対し、令和４年７月１４日付け熊教総第３４３号により熊谷市教育委員会（以下第２において「処分庁」という。）が行った非公開決定（以下「原処分」という。）を取り消すとともに、本件対象文書の開示を認める裁決を求める。

２　審査請求の理由及び主張

審査請求人の審査請求の理由及び主張は、①審査請求書、②補正書、③反論書、④再反論書、⑤再々反論書、⑥意見書、⑦口頭意見陳述に書面を提出することについて及び⑧口頭意見陳述によると、おおむね以下のとおりである。

⑴　専決事項について

ア　教育次長の行った決裁（「男沼小学校・太田小学校・妻沼南小学校統合準備委員会の設置」及び「熊谷市立小中学校新校設立準備委員会要綱」）については、熊谷市教育委員会事務専決規程第２条第２号に規定する「紛議論争のあるもの又は処理の結果紛議論争のおそれのあるもの」に該当することから、教育次長に決裁の権限が無く専決決裁はできない。

このことから、教育次長による当該決裁には効力がなく、無効である。

イ　熊谷市教育委員会事務専決規程第２条第１号では、「異例に属し、又は将来に重要な先例となるべきもの」については、教育次長には決裁の権限がないとされている。

今回の男沼小学校・太田小学校・妻沼南小学校統合の案件については、計画が先行する成田・星宮小学校統合の場合と異なる。成田・星宮小学校統合が「熊谷市立学校の適正な規模に関する基本方針」に沿って学校運営がなされる計画であるのに対し、男沼小学校・太田小学校・妻沼南小学校統合は、単学級編成が予定されており、「熊谷市立学校の適正な規模に関する基本方針」の中

の適正規模を満たさない状態で進められようとしている点において異例であり、教育次長により専決できない事項に該当する。

ウ　処分庁は、熊谷市教育委員会事務専決規程第２条の「専決事項の制限」の規定そのものを最初から見落として、「専決事項の制限」の規定を全く考慮することなく専決決裁を行ったと考えられる。

教育次長の当該専決決裁は「専決事項の制限」規定に抵触し、権限を逸脱する不当な行政手続である。

⑵　文書の存否について

ア　原処分の理由付記として「当該文書は作成しておらず」とあるが、例えば「紛議論争とは何か」があらかじめ示されていなければ決裁者は判断ができないと考える。教育次長もその判断基準に沿って自身が決裁権者であるか否かを判断したとすれば、必ず当該文書は存在するはずであり、文書不存在はあり得ない。

イ　処分庁の弁明書では、本件対象文書について「審査請求人からの請求内容を広義に捉えれば、熊谷市教育委員会事務専決規程（平成１７年教育委員会訓令第１号）が該当する余地があるものの、同訓令については実施機関が市ホームページ等において公表している情報であり、・・・条例の適用除外となっている行政情報であることから、対象文書として特定していない。」としている。

市のホームページでは、「専決事項の制限」に関する具体的な説明は見当たらない。どのような場合が、「異例に属し、又は将来に重要な先例になるべきもの」なのか、あるいは「紛議論争のあるもの又は処理の結果紛議論争のおそれがあるもの」なのか、市のホームページで公表されているとしたら、処分庁から具体的に示すべきである。

ウ　「熊谷市教育委員会教育長に対する事務委任規則」第３条第１項では、「教育委員会は、その権限に属する事務の一部を、教育長又は教育委員会の職員に、常時専決処理させることができる。」とし、同条第２項で「前項の規定により教育長又は職員の専決することができる事項は、教育委員会が別に定める。」とされている。

このことから「専決決裁の制限事項」の具体的な取扱方法・内容が定められているはずである。

エ　「専決事項の制限」により「論議紛争」、「異例・将来に重要な先例」となるべきものについては決裁の権限がないことから、教育長や関係部局と協議の上、専決決裁したとすれば、その際には何らかの公文書が残されているはずであると考える。「公文書不存在」はあり得ない。

⑶　理由付記について

ア　処分庁の「当該文書は作成しておらず、文書不存在である」という理由だけでは、いかなる根拠により請求に係る公文書が不存在とされたのかを全く知る

ことができない。

イ　「専決事項の制限」には抵触しないという理由で「文書は作成していない、文書不存在」としたのか、あるいは「専決事項の制限」を見落として専決決裁を行ったため「文書は作成していない、文書不存在」としたのか、説明の余地がある。

ウ　令和４年７月１４日付け熊教総発第３４３号行政情報非公開決定は理由付記に重大な瑕疵があるため取り消されるべきである。

⑷　決定処分の不当性について

ア　処分庁が、何を根拠にして「本件公開請求に係る文書が存在することの直接的な根拠となり得るものではない。」と断言しているのか、全く分からない。

イ　３校統廃合計画が、当初は上位計画の趣旨に則り、１２クラス編成の適正規模による学校運営ができるとしていた。ところが、この地区の児童数の著しい減少傾向によって、開校当初あるいは２年後から単学級の学校運営にならざるを得なくなった。「熊谷市立学校の適正な規模に関する基本方針」等上位計画の趣旨に根本的に違背する３校統合を上位計画との整合性を図ることなく決定することは、まさに異例である。

それにもかかわらず、処分庁は「本件公開請求に係る文書が存在することの直接的な根拠となり得るものではない。」と主張する。

「文書不存在」を隠れ蓑に行政情報を非公開にして、当該専決決裁が適正に手続されたのか否か、分からなくしてしまうことは、情報公開制度の趣旨に照らし、説明責任を放棄した不当な処分である。

⑸　学校統廃合の手続の不備について

ア　令和４年６月２９日付け熊教総発第２９９号で開示を受けた起案文書に付属の「熊谷市立小中学校新校設立準備委員会設置要綱（案)」について、熊谷市公文例規程によれば、「要綱」の名称を用いるものは「告示」に該当し、日付と固有の文書記号が付される。

しかし、同要綱には、制定した日付も文書記号あるいは文書番号もない。この要綱は熊谷市あるいは熊谷市教育委員会の正式な手続を経た公文書であるのか疑念を感じる。

イ　熊谷市公文例規程第２条第３号によれば、「要綱等の名称を用いるもの」は「告示（甲)」に該当する公文書であり、施行する場合は「告示」の行政手続が必要である。その後に施行期日が決まる。しかし、処分庁は告示も公告も行ってはいない。

告示がなかったために、３校統合方針決定に対して市民は審査請求等を行う権利を奪われた。

ウ　適正な行政手続によって正式な決裁が行われ告示がなされていたなら、市民には行政情報公開請求や審査請求によって、市政に対する理解を深めることや、

逆に反対意見も含めた意見を述べる機会が与えられる。

告示の手続がなかったために、いつ３校統合方針が決定・決裁されたのかがわからず、審査請求等異議の申出の機会を失ってしまった。

適正な決裁の手続又は正式な決裁の手続を経て「統合準備委員会」が成立するため、当該手続を経ないで統合準備委員会の活動をしているとしたらその後の活動はすべて無効になると考える。

エ　「男沼小学校、太田小学校及び妻沼南小学校の統合について（令和４年１月１３日市長決裁）」では、地域説明会を実施して「一定の理解が得られた」と判断した責任者が不明である。

いかなる職位の職員による判断であるかもわからない状態で起案し、決裁することが実際にあるものか、まさに不当な行政行為である。

⑹　上位計画との整合性について

ア　「男沼小学校・太田小学校・妻沼南小学校統合準備委員会の設置」に関し、男沼小学校・太田小学校・妻沼南小学校の３校統合は、成田・星宮小学校統合にはない大きな問題を抱えている。成田・星宮小学校が統合した後には、各学年２クラス以上、すなわち「熊谷市立学校の適正な規模に関する基本方針」に沿った適正規模の学校運営ができるのに対し、上記の３校は統合しても開校当初又は２年後から全学年単学級編成を余儀なくされる。これは「熊谷市立学校の適正な規模に関する基本方針」に沿わないものである。

イ　この点は、熊谷市議会の一部議員も問題にしていることである。これは紛議論争である。

ウ　市が行った３校統廃合計画説明会では、男沼小学校が近々複式学級になってしまうことだけを強調して、一方３校統合による新設校の単学級編成に関する問題点及び年々漸減する児童数に対応する「熊谷市立学校の適正な規模に関する基本方針」に基づいた学校運営については、なんら具体的な説明がなされていない。

エ　「熊谷市立学校の適正な規模に関する基本方針」で「学校の統廃合を検討する場合は、小中一貫教育を推進することも考慮し、施設一体型の小中一貫教育学校として、義務教育学校を新設することも検討します。」と書いてある。

また、「熊谷市個別施設計画⑮学校施設編」でも数値目標に変更があった場合には、計画の見直し・変更をすることが決められている。

オ　熊谷市のホームページでも、「児童生徒数の推移や社会情勢の変化などにより随時見直しを行います。」と明記されている。令和３年になると、児童数の減少が見込みよりも大きいことから新設校が開校しても開校当初あるいは２年後から単学級編成で学級運営をしなければいけない見通しになっている。

状況が変化したにもかかわらず、「熊谷市立学校の適正な規模に関する基本方針」、「熊谷市公共施設等総合管理計画」及び「熊谷市個別施設計画⑮学校

施設編」の変更は行っていない。このことは、上位計画の基本方針の趣旨に変更がないことを示すものである。

カ　児童数の推計値が激変している現状でも、「男沼小学校・太田小学校・妻沼南小学校統合準備委員会」が活動し統合の準備を進めている。この統合準備委員会の活動は、「熊谷市立学校の適正な規模に関する基本方針」、「熊谷市個別施設計画⑮学校施設編」、「熊谷市公共施設等総合管理計画」に違反するものである。

上位計画との整合性がとれない「男沼小学校・太田小学校・妻沼南小学校統合準備委員会設置」及び「熊谷市立小中学校新校設立準備委員会要綱」については、熊谷市長でも熊谷市教育委員会教育長でも決裁はできないと考える。

キ　すでに手続が成立している上位計画があって、それに関連する下位計画が上位計画の趣旨に著しく反していて、しかも、両者の整合性を図る調整をしていない下位計画の決裁は無効である。

⑺　統廃合計画の撤回について

３校による新設校ができて、単学級でも良いという先例ができるならば、小学校では６学級から１２学級未満、中学校では３学級から１８学級未満でも統廃合をせずに存続できる可能性がある

このことから、妻沼西中学校でも３学級以上の編成が維持できれば存続可能ということになる。

この決定は、今後の熊谷市全体の統廃合計画に大きな影響を及ぼし、混乱を招き、市全体の統廃合計画の達成は益々困難となることが想定されるものであるため、男沼小学校・太田小学校・妻沼南小学校統合計画を撤回し、新たな統廃合計画を策定すべきである。

⑻　公文書の不備について

ア　処分庁が開催した令和３年１１月の最後の地域説明会から、令和４年６月の統合準備委員会までの行政手続の経緯について、処分庁は令和３年１１月９日に地域説明会用資料を作成し、同年１１月１４日に太田小学校及び妻沼南小学校において、１１月２８日に男沼小学校において最後の地域説明会を行った。

上記地域説明会の記録（会議録）は令和４年１月１７日に作成された。同日、「男沼小学校・太田小学校・妻沼南小学校の統合に向けた準備について」というパンフレットが作成され、２月初旬に自治会経由で毎戸配布された。

一方、令和４年１月３１日に「熊谷市立小中学校新校設立準備委員会設置要綱」が作成され、これに基づいて、第１回統合準備委員会を同年３月１２日（土）に開催、第２回統合準備委員会を同年６月２８日（火）に開催という経緯である。

「熊谷市小中学校新校設立準備委員会設置要綱の一部改正について」の起案日及び決裁日は令和４年１月１３日である。当該決裁文書に添付されている

「熊谷市立小中学校新校設立準備委員会設置要綱」は、文書プロパティでは１月３１日の作成であるから、１月１３日には存在していないため矛盾している。

イ　同様に、「男沼小学校、太田小学校及び妻沼南小学校の統合について（令和４年１月１３日市長決裁）」に添付されている「男沼小学校・太田小学校・妻沼南小学校の統合に向けた準備について」は、１月１７日に作成であるから、起案書作成の１月６日、決裁日１月１３日には存在していないため矛盾している。

さらに、決裁書に添付の文書によれば、「これまでの地域説明会や保護者等意見交換会を経て、３校統合について、一定の理解を得られたと判断したため」と記載されているが、最終の地域説明会の記録（会議録）作成日は１月１７日であるため矛盾している。

ウ　「一定の理解が得られた」と判断をした責任者が不明である。決裁書に押印した職員全員が会議録の完成を待たず、「一定の理解が得られた」という文言のみで一様に押印したということは考えづらい。

この点について、審査請求人は、処分庁に「一定の理解が得られたと判断をした」職員の職位・氏名を照会したところ、「個人の判断ではなく、本起案書の決裁をもって、市として判断しました。」という回答を得た（熊教総収第５３０号、令和４年１０月４日付け）。

正式な会議録が完成していないのに、正式な会議録の確認もしないで市として判断したということである。

エ　そこで、これとは別に、「熊谷市小中学校新校設立準備委員会設置要綱の一部改正について（令和４年１月１３日教育次長決裁）」を決裁するに当たり、地域説明会の議事録、統合に向けたパンフレット及び準備委員会設置要綱の公文書に酷似した別の公文書があることも想定されるので、当該文書の有無を情報公開請求によって確認したところ、「当該文書は作成しておらず、不存在」として不開示の処分を受けた。

そうすると、決裁書に添付された文書に「一定の理解が得られたと判断をした」と記載されているが、決裁の手続に際して、何を根拠に判断したのか不明である。

正式に存在しない記録（会議録）によって、あたかも、それが存在しているかのように仕組んで決裁書を作成したことになる。

オ　処分庁が施行日は令和４年１月１３日といっている「熊谷市小中学校新校設立準備委員会設置要綱の一部改正について（令和４年１月１３日教育次長決裁）」及び「男沼小学校、太田小学校及び妻沼南小学校の統合について（令和４年１月１３日市長決裁）」は令和４年１月１３日に決裁されたものではなく、後日作成された可能性がある。

カ　令和４年６月２９日付け熊教総発第２９９号で開示を受けた起案文書「熊谷

市小中学校新校設立準備委員会設置要綱の一部改正について」は、熊教総以下の文書番号、施行日、起案書作成者名（発信者）及び宛先の欄の記載がない。また、施行上の取扱いについて全く未記載であり、どのように施行されたのか不明である。

これらの記載事項については、熊谷市公文例規程を受けた「熊谷市公用文作成要領」に具体的に定められている。しかし、これを励行していない。

キ　令和４年８月２４日付け熊教総発第４５０号で開示を受けた起案文書については熊谷市長が決裁者であるが、上記と同様に記載すべき各事項が未記載である。

施行期日が不明であることをはじめとして、条例に基づく公文書作成に係る規定違反があるため、決裁書としては不適当であると考える。

第３　実施機関の説明の要旨

１　審査請求の経緯

審査請求の経緯は、次のとおりである。

⑴　審査請求人は、令和４年７月４日付けで条例第６条第１項の規定により、熊谷市教育委員会（以下「実施機関」という。）に対し本件対象文書の公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

⑵　これに対し実施機関は、令和４年７月１４日付けで、本件対象文書について「当該文書は作成しておらず、文書不存在のため」との理由を付して原処分を行い、審査請求人に通知した。

⑶　審査請求人は、令和４年７月２８日付けで、実施機関に対し、原処分の取消し及び本件対象文書を公開することを求めて審査請求を行った。

２　原処分について

原処分の決定理由は、弁明書及び意見聴取によるとおおむね次のとおりである。

⑴　教育委員会における事務の専決については、地方教育行政の組織及び運営に関する法律に基づき、熊谷市教育委員会教育長に対する事務委任規則及び熊谷市教育委員会事務専決規程に定められている。

⑵　本件対象文書については、この規程に基づき決裁された文書の正当性を示す文書又はこれに相当する類似の文書であり、具体的には、「熊谷市小中学校新校設立準備委員会設置要綱の一部改正について（令和４年１月１３日教育次長決裁）」（以下第３及び第５において「決裁文書①」という。）及び「学校規模適正化（統廃合）に係る令和２年度以降の事務について（令和２年２月２５日教育次長決裁）」（以下第３及び第５において「決裁文書②」という。）の２つの文書について、その決裁の正当性を示す文書又はこれに相当する文書を求めるものと解した。

⑶　決裁文書①及び決裁文書②については、本件公開請求の前に審査請求人に開示

した文書である。（令和４年６月２９日付熊教総発第２９９号）

⑷　本件対象文書の有無について、その存在の前提となる決裁文書①及び決裁文書②については、教育次長が専決決裁することができる事項を定めた熊谷市教育委員会事務専決規程（以下「教育委員会専決規程」という。）第３条（類推事項の専決）の規定により決裁している。同条は、「この訓令に明記されていない事項であっても実質がそれぞれの専決事項と重要度が同程度と類推できるものは、適宜専決することができる。」と定めている。

⑸　実施機関では、同程度と類推できるものについては、先例となる事案がある場合にはそれを参考とするほか、先例となる事案がない場合には、重要度や定めのある中で同程度と解釈が可能な条項の有無を個別に判断していることから、これらを一覧化した判断基準のような文書は作成していない。また、そのような判断基準を必要とするような案件についても確認する限り存在しない。

⑹　実施機関では、決裁文書①については「男沼小学校、太田小学校及び妻沼南小学校の統合について（令和４年１月１３日市長決裁）」に、決裁文書②については「星宮小学校・成田小学校の統合について（令和２年３月１９日教育長決裁）」にそれぞれ基づいて決定されている。

⑺　決裁文書①及び決裁文書②については、いずれも決裁上位者による方針決定に基づいた、実施機関としての要綱制定及び改正に関する意思決定であり、教育委員会専決規程別表第１第２項「文書に関する事項」のうち第１７号の「規則及び訓令の制定改廃に関する方針を定めること」に類すると判断して、教育次長が専決したものである。

⑻　上記⑴から⑺までに記述の理由から、決裁文書①及び決裁文書②の正当性を示す文書については、実施機関において当該文書を作成し、又は取得している事実はなく不存在である。また、決裁文書①及び決裁文書②の正当性を示す文書に相当する文書については、審査請求人からの請求内容を広義に捉えれば、教育委員会専決規程が該当する余地があるものの、当該規程は熊谷市例規集に掲載された公開している情報であり、条例第１７条第２項の規定により、情報公開請求の適用除外となっている行政情報であることから、同様に不存在であるとしたものである。

⑼　以上より、処分は妥当である。

３　本件審査請求の理由について

反論書によると、審査請求人は本件対象文書の前提となる決裁文書①及び決裁文書②が、上位計画の趣旨に反するものであるため、教育委員会専決規程第２条各号に規定する専決事項の制限の規定のうち、「紛議論争のおそれがあるもの」又は「異例に属し、又は将来に重要な先例となるべきもの」に該当すると考え、教育次長が専決したのであれば、判断基準あるいは正当性を示す何らかの文書が存在するはず

だとして、原処分は不当であるとしている。

第４　調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

①　令和４年１１月　７日　諮問書の受理
②　同日　弁明書の写しの受領
③　同日　反論書、再反論書及び再々反論書の写しの受領
④　同年　　１２月　９日　実施機関の意見聴取及び審議
⑤　令和５年　１月３０日　審査請求人の口頭意見陳述及び審議
⑥　同年　　２月２４日　審議

第５　審査会の判断

当審査会の判断は、次のとおりである。

１　基本的な考え方

⑴　条例は、第１条に規定するとおり、知る権利に資する行政情報の公開を請求する権利を保障するとともに、市の諸活動について説明する責務を明らかにすることで、市民の市政への参加を促進し、開かれた市政の一層の推進を目的とするものである。本条例の目的を実現するため、第２条に規定する実施機関が保有する情報は原則公開とされており、条例の運用に当たってはこの理念が十分に尊重されなければならない。

⑵　行政不服審査法第２条は、「行政庁の処分に不服がある者は、（略）審査請求をすることができる。」と規定しており、審査請求の対象は「行政庁が行った処分」である。

本件審査請求では、公文書開示請求に対して「非開示決定」を行った原処分がこれに該当し、審査請求の対象である。

審査請求人は、審査請求書、これに続いて提出された反論書（再々反論書までを含む。）及び意見書等並びに口頭意見陳述において、原処分とは別に情報公開請求を行って開示を受けた行政文書の内容を踏まえて、決裁手続の瑕疵を理由として小学校の統廃合計画を無効と主張しているが、当審査会は、本件情報公開請求に対する非公開決定が妥当か否かを審査することが役割である。したがって、原処分以外を審査請求の対象とすることはできず、当審査会の審査事項も原処分の違法性、不当性の判断に限られる。

⑶　当審査会は、⑴及び⑵の基本的な考え方に立って本件諮問事件を調査審議し、市民等の公文書の開示を求める権利が侵害されることのないよう条例を解釈し、実施機関及び審査請求人それぞれの主張を踏まえ、原処分について、以下のとおり判断するものである。

２　本件対象文書について

⑴　本件公開請求の内容及び実施機関の説明によれば、本件対象文書は審査請求人に対し、令和４年６月２９日付熊教総発第２９９号で開示された文書の正当性を示す文書又はこれに相当する文書であると解される。

⑵　審査請求人は、本件対象文書の前提となる決裁文書①及び決裁文書②は上位計画に反するものであるため、そのような文書を決裁する場合には判断基準あるいは何らかの正当性を示す文書が存在するはずであるから原処分を取り消すとともに当該文書を公開すべきであると主張している。

⑶　実施機関は、審査請求人からの請求内容を広義に捉えれば、熊谷市教育委員会事務専決規程が該当するとして検討したが、当該規程については熊谷市例規集に掲載された公開している情報であり、条例第１７条第２項の規定により、情報公開請求の適用除外となっている行政情報であり、情報公開制度による対象文書としては特定せず、「当該文書は作成しておらず、不存在である」として非公開決定を行ったと主張している。

３　処分の妥当性について

上記２の⑵及び⑶のとおり審査請求人と実施機関では主張が異なるため、当該文書の存否及び文書不存在を理由とした原処分の妥当性等について検討する。

⑴　審査請求人は、第２の２⑴及び⑵に主張するとおり、本件公開請求に係る決裁文書①及び決裁文書②について教育次長が行った決裁は、教育委員会事務専決規程第２条の規定に反し無効であるから、当該決裁が正当である根拠となる文書の公開を求めている。

⑵　また、専決決裁を行う場合において、専決権者を決定するときは、教育委員会事務専決規程に規定する条文の解釈等についてあらかじめ基準を示しておかなければ判断できないはずであるから、当該基準を示した文書が存在する旨主張する。

⑶　確かに、審査請求人が主張するように、行政上の手続において意思決定を行う専決権者を決定する判断基準があらかじめ定められているはずと考えることは自然であり、その主張には合理性があると認められることから、当審査会は実施機関に対して、当該判断基準を定めた文書の存否、専決権者を決定する場合の具体的な運用方法及び専決権者の区分について分類した類似の文書を過去に作成した事実が無いか等の聞き取りを行った。

実施機関は、第３の２のとおり、決裁権者は、それぞれの起案に係る事案ごとに教育委員会事務専決規程に基づいて決定しているほか、明確な規定がない場合には類推解釈や先例に照らすことにより行っており、当該規程のほかに個別に専決権者を決定する基準等について定めたものは存在せず、これに相当する文書についての作成事実もない旨の説明を受けた。

⑷　また、本件対象文書の前提となる決裁文書①及び決裁文書②は、当該決裁が上位者の決裁に基づく事務処理の執行のための意思決定であることから、教育委員会事務専決規程第３条の規定に基づき決裁をしている旨の説明を受けた。

⑸　加えて、教育委員会事務専決規程は熊谷市例規集に掲載されており市のホームページ等において公表している情報であり、条例第１７条第２項の規定により当該条例の適用を受けない行政情報であることから、原処分において対象文書として特定していない旨の説明を受けた。

⑹　審査請求人の主張する「紛議論争」の有無について、当審査会が、実施機関に対し、令和３年中の男沼小学校・太田小学校及び妻沼南小学校の統合に関する地域説明会等の会議録の確認を行ったところ、統合に対する課題や要望がある一方で、理解を示す意見も認められた。また、その後の市議会の会議録において、市の学校統廃合に係る状況が変化しており、課題があることも認められたが、「児童・生徒の学力向上や生徒指導上の課題の改善のほか、教育環境の維持、向上のための方策の一つとして研究する」としていることに鑑みれば、地域説明会等の結果を受けて、実施機関が決裁文書①や決裁文書②により事務を進めたとことが、不適切であるとは言い難い。

⑺　以上の聴取及び検討から、２の⑶及び上記⑶並びに⑷の実施機関の文書の特定過程及び説明に特段不自然、不合理な点があるとは認められないため、本件対象文書について文書不存在であることを理由として行った実施機関の原処分は、妥当である。

４　理由の付記について

⑴　審査請求人は、理由の付記について、「当該文書は作成しておらず、不存在である」という理由だけでは、いかなる根拠により請求に係る公文書が不存在とされたのかを知ることができないため不備があると主張している。

⑵　また、審査請求人は、本件行政情報公開請求の趣旨を「専決事項の制限」に抵触するか否かの説明を求めたものであるとして、本件非公開決定の理由の付記は不適切であると主張する。

⑶　理由付記の根拠となる条例第９条第３項は、行政情報の公開をしない旨の決定をしたときは、前項の書面にその理由を記載しなければならない旨を規定する。

⑷　理由付記について、判例（最高裁判所昭和３８年５月３１日第二小法廷判決・民集１７巻４号６１７頁、昭和６０年１月２２日第三小法廷判決・民集３９巻１号１頁）によれば、法が行政処分に理由を付記すべきものとしているのは、処分庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服の申立に便宜を与える趣旨であり、付記すべき理由をどの程度記載しなければならないかは、処分の性質と理由付記を命じた各法律の規定の趣旨・目的に照らしてこれを決定すべきであるとされている。

⑸　条例は、第１条において、「知る権利の保障に資する行政情報の公開を請求する権利を保障し、市の諸活動について説明する責務を明らかにすることにより、市民の市政への参加を促進し、市政の公正な執行と市政に対する市民の信頼を確保し、もって開かれた市政のより一層の推進に寄与することを目的」としている。

⑹　また、一般に、公文書の不存在を理由とする非公開決定に際しては、単に公文書が不存在であるという事実だけでは足りず、公開請求に係る公文書を作成又は取得していないのか、あるいは作成又は取得した後に廃棄されたのか等、公開請求に係る公文書が存在しないことの要因についても記載することが求められる。

⑺　これは、単に「不存在」とだけ記載した場合には、いかなる根拠により非公開決定がされたかを請求者は知ることができないものと言わざるを得ず、請求者がその合理性を検討することはほとんど不可能となることが理由である。一方で、不存在の理由として「作成していないため」又は「取得していないため」と示された場合には、請求者は、問題となっている事務の性質、通常の事務処理方法等に照らして、文書が作成されていない又は取得していないために不存在であることについて了知することができ、また、本件とは直接関連しないが、「廃棄したため」という場合でも文書の保存年限等に照らし、文書が廃棄されたために不存在であることについて了知することができる。

⑻　さらに、さいたま地裁平成１８年７月２６日判・平成１７年（行ウ）３３号（判例自治２９３号１０６頁）（情報公開判例研究会編集「判例　情報公開法」４９５５頁株式会社ぎょうせい）では、行政の説明責任の観点からは、公開請求に係る文書が作成されず不存在という場合には、その作成されなかった理由について、請求人が主張するようにできるだけ具体的な記載がされることが望ましいが、実施機関の職員において当該文書を作成すべき職務上の根拠がなく、また、行政上の必要もないものとの一般的な理由から当該文書を作成していないときは、「作成していないので不存在」との理由記載からそのことが読み取れるため、それ以上詳しい説明をしなければ理由の提示として法律上不十分とは言えないとしている。

⑼　また、審査請求人が主張する本件情報公開請求の趣旨については、情報公開制度が、条例第２条第２号に規定する「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文書等である行政情報」の公開を求める制度であり、審査請求人の提出した行政情報公開請求書においても、「説明」ではなく「説明する公文書」を求めると記載されていることから、実施機関において、理由付記を「当該文書は作成しておらず、不存在である」としたことが直ちに不適切・不透明であるとは言い難い。

⑽　このことから、実施機関が「当該文書は作成しておらず、不存在である」とした理由の付記については、条例の目的及び理由付記の趣旨に反するものとは言えず、妥当である。

５　審査請求人のその他の主張について

審査請求人の上記で検討した以外の主張については、男沼小学校、太田小学校及び妻沼南小学校の統合に関連した、本件対象文書の前提となる決裁文書①及び決裁文書②の不正及び無効を主張するほか、小学校の統合の見直しについて言及するものであり、本件審査請求に係る文書の存在及び原処分を取り消すことの合理的・直接的な根拠になり得るものではないと考えられることから、当該主張は当審査会の判断に影響を与えない。

６　結論

以上のことから、当審査会は冒頭の「第１　審査会の結論」のとおり判断する

（答申に関与した委員の氏名）

南部　あゆみ、中村　武司、自在　暁