

コロナ禍における町田市立図書館の休館措置等について

－町田市情報公開・個人情報保護審査会の「答申」から－

2024/02/26（文責：守谷）

2019年末に始まった新型コロナウイルスの世界的な流行に際して、町田市立図書館は2020年3月2日から約3カ月間、全館を臨時休館し、その間4月8日から20日まで図書館のホームページも閉鎖しました。このような休館は全国で行われましたが、ホームページまで閉鎖して蔵書検索さえできなくした図書館はきわめて稀でした。

これらの措置により、市民生活には大きな影響がありました。たとえば、奇しくもホームページ再開の前日である4月20日の『東京新聞』には、「図書館再開に向けて創意工夫を示せ」という町田市民による投書が掲載されました。そこで、こうした決定の経緯を検証するために、町田の図書館活動をすすめる会は公文書の公開請求と行政不服審査請求を行いました。このたび審査の最終結果が示されましたので、以下にその報告を行います。

1. 行政不服審査請求に先立つ公文書公開請求

町田の図書館活動をすすめる会は、2020年8月11日に町田市教育委員会に対して、①コロナ禍に伴う図書館全館臨時休館（2020年3月2日から2回の延長を経て6月7日まで）、②コロナ禍に伴う図書館ホームページの閉鎖（2020年4月8日から4月20日まで）及び再開（4月21日）の2点について、こうした対応を「決定した経緯がわかる会議録、起案書などの文書一切」の公文書公開請求を行いました。

ところが、いずれも行政の意思決定とは無関係な、単なる事務手続き上の起案書や電子メールの收受記録などが開示されただけで、当会が求める会議録等はまったく開示されませんでした。そこで同年12月7日に改めて公開請求行ったところ、あろうことか前回とまったく同じ文書が開示されるといった有様でした。そのため、2021年3月1日に行った3回目の請求では、敢えて「万が一請求に該当する文書が存在の場合は、その旨の回答をお願いする」旨も付け加えました。その結果、はじめて同年3月10日付で「公文書不存在」という決定通知書が会宛てに届きました。

2. 行政不服審査請求と審査結果

市民生活に関わる重要な決定が、何処でどのように行われたのかを跡付ける公文書が存在しないということは、看過できる問題ではありません。そこで当会は、2021年6月14日に行政不服審査請求を行いました。これに対して、町田市情報公開・個人情報保護審査会から、①「2021年度第1号事件」と②「2021年度第2号事件」の審査結果（教育委員会の諮問に対して行った答申の写し）が、2023年12月1日付で当会宛てに送られてきました。

添付された11月29日付の答申の結論は、いずれも「処分庁は、請求に係る公文書を作成していないことから、実施機関が行った不存在決定は妥当である。」というものです。つまり、当会が求めているような文書は、所管課である図書館や生涯学習総務課で作成されていないのだから、教育委員会が行った「不存在」という決定は妥当である、という審査結果です。不服審査請求を行う時点で、おそらくそのような結果になるであろうことは予測していました。しかし、本来作成すべき公文書が作られていないことについて、審査会として何らかの判断が示されるのではないかという期待がありました。

結果は見込みの通りで、答申には「結論」の後に、第1号事件、第2号事件ともほぼ同じ内容の「付言」が添えられていました。以下に第1号事件の「付言」の後半部分を引用しておきます。なお、第2号事件ではアンダーライン部分の表現が若干異なりますが、趣旨は全く同様です。

【第1号事件の「付言」後半部】

「2020年に始まった新型コロナウイルス禍は、公立学校、公民館、図書館を含む社会教育施設、保育所・学童保育などの児童福祉施設など、自治体が所管する施設及び施設で行われていた諸事業に影響を与え、市民に多大な影響を与えたことはいまでもない。新型コロナウイルス禍の余波は現在でも続いており、この教訓は、後世にまで伝えられるべきものであり、これを『合理的に跡付け、又は検証することができるよう』文書を作成することは、町田市をはじめ全国の自治体の重要かつ重大な責務である。

ところが、本件で明らかになったことは、この重大事態に対して、社会教育施設として最も重要な施設の一つである図書館の異例かつ重要な休館という決定が、口頭でのやりとりのみを中心で、重要な決定の過程を記録せず、上記の意味での文書作成を怠ってきたということである。過去の記録は、歴史的な意味だけではなく、将来同種のことがらが起こった場合、対応の教訓となるものである。初めての事態として、対応に試行錯誤を繰り返さざるを得ない混乱した事態であればなおさらである。当審査会は、町田市立図書館の休館措置の可否を判断する役割を有していないが、少なくとも公文書管理という点で、文書作成において重大な不備があったことは疑う余地がない。町田市としては、公文書の作成を徹底するとともに、公文書の作成を含む公文書管理の適正を図るために、早期に、公文書管理条例を定め、その責務を法的なしくみとして確立されたい。」

3. 答申の評価と今後の対応

今回の審査会答申は、次の点で大いに評価ができるものと考えます。

- (1) 図書館の全館休館やホームページの閉鎖が「図書館の異例かつ重要な決定」（「図書館の利用権に関わる重要な内容」）であり、その決定に「重大な不備」（「重大な瑕疵」）があったことは「疑う余地がない」と、第三者機関である審査会が断定していること
- (2) 「初めての事態として、対応に試行錯誤を繰り返さざるを得ない混乱した事態」だからこそ、しっかりと記録を残すことが「自治体の重要かつ重大な責務」であることを強調していること
- (3) 公文書管理条例の制定という、審査会の「付言」としては異例とも言える踏み込んだ対応を市に求めていること

答申は実施機関である教育委員会の諮問に対して、審査会としての見解を示したもので、審査請求に対する最終的な「決済」は、答申を参考にして教育委員会が別途行うものとされています。その結果、2023年12月11日付で、「本件審査請求を棄却する」という内容の「決裁書」が教育委員会から会宛てに届きました。つまり、教育委員会としては審査会の答申を踏まえた上で、今回の審査請求を棄却して一件落着としたわけです。

では、答申の「付言」が求める公文書管理条例の制定などはどうなるのでしょうか。果たしてその可能性があるのかどうか、審査会の担当課である総務部市政情報課に確認したところ、答申はあくまでも第三者機関による意見なので、法的な拘束力があるものではないとのことでした。

しかし、行政が自ら設置し諮問した審査会の答申である以上、その意見は最大限尊重されるべきものでしょう。私たちは、この「付言」をひとつの足掛かりとして、市に対して公文書作成の徹底を含む公文書管理条例の制定を、これから関係各方面に働きかけていく必要があると考えます。

【参考】

情報公開・個人情報保護審査会答申全文は、以下のサイトで見ることができます。

https://www.city.machida.tokyo.jp/shisei/koukai/sinsakai_tousin.html