

【諮問第65号】

10川公審第24号
平成10年11月10日

川崎市教育委員会
委員長 布川光明様

川崎市公文書公開審査会
会長 藤原淳一郎

公文書閲覧等請求に対する拒否処分に関する不服申立てについて（答申）

平成9年8月26日付け9川教庶第496号の2をもって教育委員会から諮問のありました公文書閲覧等請求に対する拒否処分について、次のとおり答申します。

1 審査会の結論

請求対象公文書が存在しないとして不服申立人の閲覧等請求を拒否したのは妥当である。

2 不服申立ての趣旨及び経緯

平成9年6月16日、本件不服申立人(以下「不服申立人」という。)は、川崎市情報公開条例(昭和59年川崎市条例第3号。以下「条例」という。)第9条の規定に基づき、「川崎市立中学校51校の平成9年度教育課程授業時数月別配当表、別紙様式(2の1)および(2の2)のすべて」「項に関連する、「部活代替」を援用している学校の「必要性」を記した文書のすべて」の閲覧等の請求をしたが、本件実施機関川崎市教育委員会(以下「実施機関」という。)は、同年6月30日、の請求に対し「項に関連する『部活代替』を援用している学校の『必要性』を記した公文書(以下「本件文書」という。)が存在しないためとして拒否処分(以下「本件処分」という。)をしたため、同年7月16日、不服申立人が条例第14条第1項に基づきその不存在を争って不服申立てを行ったのが本件不服申立てである。(当審査会諮問第65号事件)

3 不服申立人の主張要旨

平成9年10月14日付け不服申立人の意見書及び平成10年7月4日の不服申立人の意見陳述によれば、不服申立人の主張は概要以下のとおりである。

- (1) 「部活代替」は、教育課程の授業時数内にクラブ活動を配当しない特殊な授業形態であるから、その必要性の要件を具備しなければ成立しない。すなわち、教育課程編成届を提出する場合に「部活代替」を採用するときは、その適正を確認するという行政目的が発生するから、当該文書が存在しないという理由は納得できない。
- (2) また、教育環境は刻々と変化するから、毎年当該文書を作成して報告することは必要であると思われるし報告されているはずである。

4 実施機関の主張要旨

平成9年9月11日付け実施機関の理由説明書、平成10年8月22日の実施機関の事情聴取によれば、実施機関の主張は概要以下のとおりである。

「部活代替」は、平成元年度の「中学校学習指導要領(以下「指導要領」という。)」の改訂によって新たに導入された制度で、「部活動に参加する生徒については、当該部活動への参加によりクラブ活動を履修した場合と同様な成果があると認められるときは、部活動への参加をもってクラブ活動の一部又は全部の履修に替えることができる」とされたものである。また、同年の「中学校指導書(特別活動編)」において、「部活動によるクラブ活動代替についての条件」及び「指導上の留意事項」が明示され、各中学校における取扱いの詳細が示されている。

これはクラブ活動について、学校や生徒の実態に応じて実施形態や方法など適切に工夫できるよう教育課程編成上の弾力化の一環として位置づけられたもので、導入以来、すでに8年が経過し、制度自体が広く浸透し、各中学校に定着をみたところである。本市においても「部活代替」を導入している中学校は38校に上っている。

こうした背景から、この制度については十分に周知され、教育課程編成の度ごとにそのための公文書とする必要はなく、各中学校での教育的・専門的判断のもとそれぞれに実施されている。不服申立人の主張する「部活代替」を援用している学校の「必要性」を記した公文書は作成されていないのが実態である。

したがって、本件請求に係る公文書は、実施機関である市教育委員会の下に存在しておらず、市教育委員会が本件請求に応じて開示することは不可能である。

以上のことから、本件請求については、閲覧等の対象となる公文書がないため拒否処分としたものである。

5 審査会の判断

(1) 「部活代替」のスキーム

本件処分の妥当性、換言すれば本件文書の存否の判断に入る前に、部活代替実施のスキームを確認しておく必要がある。以下は実施機関の説明を当審査会で整理したものであるが、不服申立人の意見書及び口頭意見陳述の内容から判断すると、部活代替のスキームに関して実施機関と不服申立人との間に見解の対立は存在しないと認められる。

学校教育法（以下「法」という）第38条を受けた学校教育法施行規則（以下「施行規則」という）は、「中学校の教育課程は、必修教科、選択教科、道徳及び特別活動によって編成するものとする」（第53条1項）、「・・・それぞれの授業時数、各学年におけるこれらの総時数は、別表第2に定める授業時数を標準とする」（第54条）、「中学校の教育課程は、この章に定めるもののほか、教育課程の基準として文部大臣が別に公示する中学校学習指導要領によるものとする」（第54条の2）と定め、同法別表第2の「備考2」は「特別活動の授業時数は、中学校学習指導要領で定める学級活動・・・及びクラブ活動に充てるものとする。ただし必要がある場合には、学級活動の授業時数のみに充てることができる」としている。

平成元年・指導要領の第4章「特別教育活動」第3「指導計画の作成と内容の取扱い」に、本件で問題の「部活代替」についての記載がみられる。すなわち「4、クラブ活動については、学校や生徒の実態に応じて実施の形態や方法などを適切に工夫するよう配慮するものとする。なお、部活動に参加する生徒については、当該部活動への参加によりクラブ活動を履修した場合と同様の成果があると認められるときは、部活動への参加をもってクラブ活動の一部又は全部の履修に替えることができるものとする」とある。

次に川崎市立中学校における部活代替の話に移ると、川崎市立小学校及び中学校の管理運営に関する規則（以下「規則」という）によれば「学校の教育課程は、学習指導要領の基準により、校長が編成する」もので（第6条1項）「校長は、前項の教育課程を編成したときは、学年開始後、速やかに次の事項を教育委員会に報告しなければならない。(1) 各教科及び道徳の学年別授業時数、(2) 特別活動の種類及びその授業時数」と規定されている（同条2項）。これを受けて、不服申立人が問題にしている平成9年度においては、実施機関（川崎市教育委員会）は学校教育部指導課長名で、各市立学校（園）長宛てに9川教指第60号（平成9年4月14日付け）「平成9年度

教育課程授業時数配当表、校務・園務分担表、年間学校・園行事予定表等の提出について(依頼)」を発している。校長からの提出の書式である「別紙様式2の1・教育課程授業時数月別担当表」と「別紙様式2の2・年間学年別・特別活動内容授業時数計画表」とは、実施機関は既に不服申立人の請求に応じて平成9年6月30日に公開済みであるが、この記入上の注意事項によれば、部活代替を採用する学校は、「別紙様式2の2(3)年間学年別・特別活動内容授業時数計画表」の「クラブ活動」欄に「0(35)」と記載するよう指示がある。したがって「部活代替」の採否は、「別紙様式2の2」から判明する仕組みになっている。

(2) 本件処分について

不服申立人は、意見書及び口頭意見陳述において、校長が部活代替を採用する場合には、その必要性を教育委員会に報告する必要がある、この意味で本件文書は「法令等で作成が義務づけられている場合」か「義務づけられていないが業務の必要から文書を作成している場合」に該当すると主張する。これに対して実施機関は、処分理由説明書において「すでに8年が経過し、制度自体が広く浸透し、各中学校に定着をみた」ことから、「教育課程編成の度ごとにそのための公文書とする必要はなく、各中学校の教育的・専門的判断のもとにそれぞれ実施され・・・『必要性』を記した公文書は作成されていない」と主張し、事情聴取においても、(1)で述べた不服申立人に公開済みの「別紙様式2の2」のみであると主張する。

「すでに8年が経過し、制度自体が広く浸透し・・・文書は作成されていない」との実施機関の処分理由説明書の表現に正直ひっかかるものを感じる。部活代替制度が導入された平成元年においては必要性を報告する文書が存在したが、少なくとも平成9年度には作成されなくなっているという意味なのかどうかの疑問を禁じ得ない。当審査会は念のため事情聴取において、この表現の真意を問いただしたしたが、本件請求が平成9年度の文書に限定されているため、ここにその結果を記すことは差し控えたい。

不服申立人が主張するように法令・条例・規則の上から部活代替の必要性を記した文書の作成が義務づけられている()かどうかをみると、部活代替に係る(1)で引用した法令・条例・規則のどこにも当該文書の作成を義務づけた規定は存在しないと言わざるを得ない。

次に不服申立人が主張するように義務づけられていなくても、業務の必要から文書を作成している()かどうかをみると、実施機関の説明からうかがえることは、先の「別紙様式2の2」への記入すること以外に、格別部活代替の必要性なり理由を述べることは書式上予定されておらず、また校長において全く自発的に部活代替の必要性を記した文書を実施機関に提出した形跡は認められないと言わざるを得ない。

もちろん不服申立人の主張の趣旨を敷衍して、とくに部活代替制度の発足時(平成元年)及びその後新規に部活代替を採用する学校については、その必要性や実施方法について校長から報告をさせ、教育委員会が必要に応じて指導・助言するというスキームも制度論としては考えられなくはない。しかし少なくとも文部省がそこまでのルール化を促した形跡はない。また、実施機関も、部活代替制度の発足時(平成元年)には校長に制度趣旨を徹底周知させるために個別説明等に努めたかのようであるが、

少なくとも平成9年度について、個別の学校ごとに部活代替採用の妥当性を審査するとか、あるいは審査するための報告を文書で求めたという形跡は認められなかった。

不服申立人は、部活代替を採用すると、生徒にとっては部活が特別活動の授業化してしまい、事実上部活が必修になるということからすれば、校長の裁量とは言っても、保護者なり生徒の意向反映や周知徹底が不足しているという趣旨の主張も展開している。この点は本件請求の背景事実であり得ても直接の争点ではないことは言うまでもない。ただ、当審査会としては、実施機関が単に「学年開始後」(規則第6条第1項)いわば事後的に部活代替の採否を知るだけにとどまらず、このような問題提起を真摯に受け止め、『中学校指導書・特別教育編』第3章第3節クラブ活動「4 指導の留意事項 イ.部活動によるクラブ活動について」の趣旨にかなう部活代替をめざして、部活代替採用又は廃止のコンセンサス形成手続き、部活現場での問題点の解決(たとえば生徒の拘束時間の歯止め、転部自由化、既存の部に不適應の生徒の処遇等)に向けての指導等に取り組みられることを願うものである。

(3) 本件文書の存否確認作業

当審査会は川崎市公文書公開審査会規則第5条を受けた川崎市公文書公開審査会運営要領(以下「運営要領」という)第2条に基づいて、諮問案件に係る請求対象公文書の全てを実施機関から提出させて、いわゆるイン・カメラで審査する方式を制度発足当初から採用したが、各諮問案件において実施機関から全面的協力も得て、一件の例外もなく争訟対象公文書の現物に基づいた真理を今日まで続けてきた。ところが本件のように不服申立人が請求した公文書について実施機関がその不存在を主張した場合において、当審査会が、どのようにして公文書の存否の確認を行うのかについては、格別の規定が設けられていなかった。このため、請求対象公文書の存否が争点の案件について、当審査会は各事案ごとに苦慮してきたところでもある。

当審査会が諮問機関であるという性格づけからくる制約でもあるが、条例上当審査会には文書存否確認のための立入り・調査権を与えられていないのはある意味では当然のことでもあろう。本件の審理過程において、実施機関主張事実から間接的にしか判断できないという従来の審査方法に飽きたらない委員から、諮問機関という性格づけを逸脱しない範囲での何らかの代替策はないものかとの問題提起があった。そこで当審査会は慎重に討議の結果、川崎市民及び川崎市議会から付託された当審査会の任務をより忠実に遂行するために、横須賀市公文書公開審査会答申(平成9年度諮問第2号についての平成10年3月16日付け答申、平成9年度諮問第4号についての同年8月25日付け答申)をも参考にしつつ今回次のような方式によるべきであるとの結論に達した。

「実施機関が明確に対象公文書の『不存在』を理由に対象公文書の閲覧等の請求を拒んでいる本件において、川崎市公文書公開審査会運営要領第2条(審査会における審査は、・・・実施機関が閲覧等の請求を拒んだ公文書をもとに行うものとする)に基づくいわゆるイン・カメラ審査手続は、実施機関から当該争訟対象の公文書の提供を受けるべき運営要領第7条に基づき当審査会会長及び/又は審査会委員が実際に実施機関に出向き、当審査会と実施機関との信頼関係に基づいて実施機関の全面的協力の下に、請求対象公文書に関する文書管理の実態の説明を受けるとともにその時点

における請求対象公文書の存否について当審査会会長及び／又は審査会委員が検証する。」

上記方式によって当審査会会長が実際に実施機関(本件では教育委員会)に出向き、実施機関の協力の下に部活代替に関する文書管理の実態の説明を受けるとともに本件文書の存否について当審査会会長が検証したところ、いずれの年度においても請求対象公文書は存在しないことが認められ、この事実を覆すような特段の事情も資料も見だし得なかった。

以上の次第で、審査会の結論に記載の通り答申する。