

豊情個審答申第53号
令和元年(2019年)5月29日

豊中市教育委員会
教育長 岩元 義 継 様

豊中市情報公開・個人情報保護審査会
会 長 塩 川 茂

豊中市情報公開条例に基づく行政文書の開示の請求に係る取扱い
について (答申)

平成30年1月24日付け豊教総第1209号により諮問を受けた豊中市情報公開条例に基づく行政文書の開示の請求に係る取扱いについて、別添のとおり答申します。

第一 審査会の結論

豊中市教育長が行った、「(仮称) 庄内地域における「魅力ある学校」づくり計画等策定支援業務委託により提出された成果品一式」に係る行政文書部分開示決定は妥当ではなく、議事録部分中、議事録作成者である委託業者の従業員の氏名、出席者（市の職員を除く。）の氏名及び所属・役職並びに「打合せ内容」の「今後の検討にあたっての指導・助言」の部分の発言者名、発言者の所属、発言中の個人を特定できる部分及び別表に掲げる部分を除き、開示すべきである。

第二 審査請求の経過

1 開示請求

審査請求人は、平成29年9月20日、豊中市情報公開条例（平成13年豊中市条例第28号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、行政文書の名称又は内容を「(仮称) 庄内地域における「魅力ある学校」づくり計画等策定支援業務委託により提出された成果品一式」とする開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

2 実施機関の決定

条例第2条第1号に規定する実施機関である豊中市教育長（以下「実施機関」という。）は、同年10月4日、本件開示請求に係る行政文書を「(仮称) 庄内地域における「魅力ある学校」づくり計画等策定支援業務委託により提出された成果品一式」（以下「本件行政文書」という。）と特定し、「議事録は、市内部における事業の検討に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に不利益をおよぼすおそれがあるため開示できません。」との理由を付して、行政文書部分開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、審査請求人に通知した。

3 審査請求

審査請求人は、同年12月28日、本件処分を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）の定めるところにより、同法第9条第1項に規定する審査庁である豊中市教育委員会（以下「審査庁」という。）に対し審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

4 審査会への諮問

審査庁は、平成30年1月24日、条例第18条第1項の規定に基づき豊中市情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）に、本件審査請求について諮問した。

第三 審査請求の趣旨

本件処分を取り消し、開示を求める。

第四 審査請求人の主張の要旨

審査請求人の主張の要旨は、審査請求書及び口頭意見陳述の内容をまとめると以下のとおりである。

- 1 市民の知る権利を制限するものであり、市内部での事業の検討も合わせて情報を求める。市民の意思形成に影響を及ぼすものである。
- 2 本件開示請求に係る計画は既に策定されており、「詳解 情報公開法」（総務省 行政管理局）71頁によれば、（不開示とする理由は）「情報を開示することによってその意思決定が損なわれないようにする必要がある」ためであり、既に意思決定がされた後においては、意思決定に影響が出ることはないため、不開示とする理由はない。
- 3 浦和地裁昭和59年6月11日判決によれば、公開しないことを条件として提供された情報についてすら、「行政庁の情報入手の便益を不当に重視して、情報公開制度潜脱の口実を与え、右制度の意義の大半を失わせる危険をもたらすもの」とされており、本件についても、単に（公開について）確認や了解を得たものでないだけで、非公開とされる理由は皆無である。
- 4 条例第7条第3号は、全ての「審議、検討等に関する情報」について不開示としているのではなく、「不当に」という条件をつけている。また、「詳解 情報公開法」74頁によれば「不当に」とは「審議、検討等途中の情報を公にすることの公益性を考慮してもなお、適正な意思決定の確保等への支障が看過し得ない程度のもを意味する。」とされ、その判断は「公にすることによる利益と不開示にすることによる利益とを比較考慮した上で判断される。」とされている。

本件については、豊中市教育長自身が（計画策定に当たり）市民の意見を聴くとしているのであるから、不開示情報を開示し、適切な判断材料を提供すべきである。

また、本件不開示情報が開示されないことによる利益は、ほとんどの事項について計画が策定され、専門家の意見も概ね聞き取りが終了していることに鑑みれば、そもそも皆無ないし極めて軽微である。

- 5 実施機関は、「本件不開示情報の開示により、今後、同様の場においても公開することが前提となり、学識経験者等との率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがある」とするが、同様の場がどのようなものを想定しているのか全く不明確であり、憶測の域をでず、仮に利益があるとしても、せいぜい学識経験者が「意見」をいうことをためらう程度のものである。
- 6 本件不開示情報は「学識経験者等による勉強会の議事録」であり、客観的な資料に基づいて、学識経験者が意見を述べているものと考えられる。意見はともかくとして、客観的な資料の部分については、開示されるべきである。
- 7 実施機関は、本件不開示情報には「市内部における検討段階の内容と関連した情報が含まれており、公表することにより、「市としてすでに決定された事項」だと誤解さ

れかねず、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがある」とするが、本件計画はすでに策定されており、決定した事項については明らかにされている。大阪高裁平成6年6月29日判決において「専門家が調査した自然界の客観的、科学的な事実、およびこれについての客観的、科学的な分析であると推認されるものであり、その情報自体において、安威川ダム建設に伴う調査研究、企画などを遂行するのに誤解が生じるものとは考えられない。」とされている通りであり、(本件計画に係る)客観的な資料、事実の提示が、どのようにして既に決定された事項と誤解されかねないのか全く不明確であり、市民の判断能力を過少評価している。

- 8 実施機関は、「勉強会では、各出席者が率直に意見を述べており、それらの内容に反対する意見を持つ者が情報を知り得た場合、その者からの圧力により、各出席者、特に第三者の学識経験者等へ不当に不利益を及ぼすおそれがある」とするが、既に策定された計画について、反対する意見を持つ者がどのような目的をもって、どのような圧力をかけるのか、全くもって不明確であり、また、過去にそのような事案がみられたものでもなく、憶測の域を出るものではない。

第五 実施機関の主張の要旨

実施機関の主張の要旨は、弁明書及び口頭意見陳述の内容をまとめると、次のとおりである。

- 1 以下の3点から議事録は条例第7条第3号に該当するため、不開示とした。
 - ① 率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれについて
当該勉強会では、庄内地域における「魅力ある学校」づくりについて、ソフト・ハードの両面からさまざまな事項について意見が交わされている。公開を前提としていなかったことから、第三者の学識経験者等との率直な意見交換並びに指導、助言をいただくことができたものであり、本件審査請求が認められれば、今後、同様の場においても公開することが前提となり、学識経験者等との率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがある。
 - ② 市民の間に混乱を生じさせるおそれについて
学校再編を含む庄内地域における「魅力ある学校」づくりに係る具体的内容は、市民生活に直結するものである。本件不開示情報には、市内部における検討段階の内容と関連した情報が含まれており、公表することにより、「市としてすでに決定された事項」と誤解されかねず、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがある。
 - ③ 特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれについて
当該勉強会では、各出席者が率直に意見を述べており、それらの内容に反する意見を持つ者が情報を知り得た場合、その者からの圧力により、各出席者、特に第三者の学識経験者等へ不当に不利益を及ぼすおそれがある。
- 2 計画策定にあたっては、平成29年7月に意見公募手続を実施し、広く市民等から

意見を求めている。また、今後も適宜保護者や地域住民等との意見交換の場を設定する予定である。

第六 審査会の判断

1 本件行政文書について

本件行政文書は、庄内地域の小・中学校を再編し、新たに小中一貫校を整備することなどを柱とした「庄内地域における『魅力ある学校』づくり計画（平成29年8月策定。以下「庄内学校計画」という。）」の策定に向け、平成28年度業務委託において作成された成果品である。実施機関によれば、その成果品は、庄内地域における「魅力ある学校」づくり構想報告書、先進事例、議事録、南校平面図・俯瞰図から構成されており、これらは、庄内学校計画の策定に向けた市内部における検討に関連して取得した情報である。

また、本件行政文書のうち議事録に係る部分（以下「議事録部分」という。）は、平成28年度業務委託の委託仕様書に基づく委託業務のうち、「知見の活用」として「教育、福祉、市民協働、土木・建築分野等の学識経験者から指導、助言をいただき、（仮称）庄内地域における『魅力ある学校』づくり計画に反映させる」ため、同仕様書において成果品のひとつとして定める「学識経験者の指導・助言に係る記録（議事録一式）」のうちの議事録である。これは、実施機関によれば、「委託業者が主催した学識経験者等による勉強会の議事概要」とのことではあるが、同仕様書に「記録作成（想定：5人×2回程度）」とあるように、実施機関が委託業者に対して勉強会（以下「本件会合」という。）を開催するよう指示したことが認められる。

また、当審査会は、議事録部分について実施機関に対し提出を求め、インカメラにより審理を行い、当該議事録部分には、会議の場所及び日時、議事録の作成者、出席者の氏名及び所属・役職、打合せ内容、発言内容、発言者名などが記載されていることを確認している。

2 条例の基本的な考え方

条例は、市民の行政文書に対する開示請求権を保障するとともに、豊中市がその諸活動について説明責任を有し、それを果たすべきであるとの基本的な考え方を示している。

条例第7条では、「実施機関は、開示請求があったときは、開示請求に係る行政文書に不開示情報のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該行政文書を開示しなければならない」と規定し、行政文書の開示請求に対しては、原則として全部開示すること、及び開示しない場合としては、同条各号で定める不開示情報が記録されているときに限られることを示している。

条例第7条第3号では、「市の機関並びに国、独立行政法人等、他の地方公共団体及び地方独立行政法人その他の公共団体（以下「国等」という。）の内部又は相互間にお

ける審議，検討又は協議に関する情報であって，公にすることにより，率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ，不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」を不開示情報と規定している。

また，条例第8条第1項では，「実施機関は，開示請求に係る行政文書の一部に不開示情報が記録されている場合において，不開示情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは，開示請求者に対し，当該部分を除いた部分につき開示しなければならない。ただし，当該部分を除いた部分に有意の情報が記録されていないと認められるときは，この限りでない」として，部分開示について規定している。

3 本件審査請求に係る条例第7条第3号該当性の判断

実施機関の主張の要旨は，議事録部分の内容が条例第7条第3号に該当するため議事録部分を不開示としたというものであるが，まずはこの点について検討する。

条例第7条第3号は，上述のとおり市の機関の内部における審議，検討又は協議に関する情報に関し不開示情報としての要件を定めた規定であるが，これは意思決定前の審議，検討又は協議に関する情報を全て不開示とすることは市がその諸活動を説明する責務を全うする観点から適当ではないという趣旨に基づくものであり，具体的には公にすると率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が「不当に」損なわれるおそれ，「不当に」市民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に「不当に」利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるものを不開示情報と規定している。

この場合における「不当」とは，情報を開示することの公益性を考慮しても，開示により予想される支障が看過し得ない程度のものであることとされ，当該予想される支障の程度が「不当」なものであるか否かの判断は，当該情報の性質に照らし，開示することにより得られる利益と不開示とすることによる利益とを比較衡量した上で判断するものであるとされている。

ア 第五の1①の主張について

実施機関は，議事録部分の公開を前提としていなかったことから，第三者の学識経験者等との率直な意見交換並びに指導，助言を得ることができたものであり，本件審査請求が認められれば，今後，同様の場においても公開することが前提となり，学識経験者等との率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがある旨主張する。

しかしながら，庄内学校計画は，本件開示請求があった時点において既に策定及び公表されていることから，策定作業は終了していると見るべきであり，審査請求人が主張するように，「同様の場」というのがどのようなものを想定しているのか不明確であり，学識経験者等との率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれなるものはそもそも抽象的であると言わざるをえない。

たしかに実施機関が主張するとおり，本議事録部分の全てを開示することとすると，「今後豊中市が開催する公表を前提としない会議」という抽象的な対象に対して

ではあるが、発言者名を特定されることを好まない出席者が踏み込んだ発言を躊躇し、会議の狙いである自由闊達な議論が阻害されることも想定されることから、実施機関の主張についても一定程度是認できるものもある。

この観点から、議事録部分中の出席者（市の職員を除く。）の氏名及び所属・役職並びに「打合せ内容」の「今後の検討にあたっての指導・助言」の部分の発言者名、発言者の所属及び発言中の個人を特定できる部分（以下「発言者名等」という。）を不開示とすれば、発言内容から発言者が特定される可能性を考慮したとしても、発言者が識別される蓋然性を小さくすることは可能である。

発言者が識別できなければ、実施機関が主張するような学識経験者等との率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれも小さくなるのであり、発言者名等を議事録部分から容易に区分し除くことができるにもかかわらず、そのような措置をとることをせず議事録部分の全てを漫然と不開示とした実施機関の決定は不当であると言わざるをえない。

一方、実施機関は主張していないが、本件会合はいわゆる「勉強会」という性質を持った会合であることから、誤解を避けるための慎重な言い回しや詳細な説明といったものは省かれ、議論に際しては、議論を活発化させるため、端的に、かつ、ある一面を殊更に強調するなどして各自の意見が発せられていることが認められる。

実際に、あえて誇張した表現をした結果、誤解を招きかねないもの、十分に吟味検討されずに発言されたため、誤解を招きかねないものなど、発言者の率直かつ忌憚のない意見が記載されている部分をインカメラにより確認している。

当該部分に該当する箇所は、別表1に掲げるとおりであるが、これらの部分を公にすると、出席者は自己の発言が誤解を招くことがないよう無難な発言に終始するようになり、率直に自らの発言を開陳し、自由闊達な議論を行うことができなくなるおそれや、同種の勉強会の適正な開催に影響を及ぼすおそれがあると言える。

次に、実施機関は、議事録部分を開示することにより、意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある旨主張するが、そもそも本件会合は「勉強会」であって、出席者の合議により一定の意思決定がなされるものではない。

インカメラにより議事録部分を確認したところ、本件会合は、特定の結論を出し、それを実施することを目的としているという性質の会合ではなく、学識経験者との議論により種々の問題点や課題点に関する指摘や助言を受けることに主眼があるものということができる。

よって、議事録部分を開示することにより意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるとの実施機関の主張は失当である。

イ 第五の1②の主張について

実施機関は、議事録部分には、市内部における検討段階の内容と関連した情報が含まれており、公表することにより、「市としてすでに決定された事項」だと誤解さ

れかねず、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがある旨主張する。

しかしながら、上記アにおいて述べたとおり、庄内学校計画は、本件開示請求があった時点において既に策定及び公表されていることから、策定作業は終了していると見るべきであり、もはや本件開示請求の時点において庄内学校計画は検討途上にはないといえる。

したがって、原則的にはこれらの情報を開示したとしても、実施機関が主張しているような「市としてすでに決定された事項」だと誤解されかねず、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあるとは認められない。

一方、上記アにおいて述べたように、実施機関は主張していないが、本件会合はいわゆる「勉強会」という性質を持った会合であることから、誤解を避けるための慎重な言い回しや詳細な説明といったものは省かれ、実際に、未成熟な事項や事実関係の確認が不十分な事項について断定的に発言し、誤解を招きかねない意見が記載されている部分をインカメラにより確認している。

当該部分に該当する箇所は、別表 2 に掲げるとおりであるが、これらの部分を公にすると、出席者は自己の発言が誤解を招くことがないよう無難な発言に終始するようになり、率直に自らの発言を開陳し、自由闊達な議論を行うことができなくなるばかりか、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあると言える。

ウ 第五の 1 ③の主張について

実施機関は、当該勉強会では、各出席者が率直に意見を述べており、それらの内容に反する意見を持つ者が情報を知り得た場合、その者からの圧力により、各出席者、特に第三者の学識経験者等へ不当に不利益を及ぼすおそれがある旨主張する。

しかしながら、上記ア及びイにおいて述べたように、庄内学校計画はすでに策定及び公表されているのであるから、発言の内容について反する意見を持つ者が情報を知り得たとしても、現時点において各出席者に対して圧力をかけ、不当に不利益を及ぼすおそれは小さいと言える。

また、上記アにおいて述べたように、発言者名等を不開示とすることにより、発言者が識別される蓋然性は小さくなることから、反対者が圧力をかけ出席者に不利益を及ぼすおそれも同じく小さい。

4 結論

以上の次第で、発言者名等及び別表 1 及び 2 に掲げる部分を区分し除いた議事録部分は、条例第 7 条第 3 号に規定するおそれがある情報に該当するとはいえないから、実施機関は、議事録部分を発言者名等及び別表に掲げる部分について区分し除いたうえでこれを開示すべきである。ただし、この場合において、議事録部分に記載された議事録作成者である委託業者の従業員の氏名は、条例第 7 条第 1 号に規定する個人情報に該当するため当該部分についても、不開示とすべきである。よって、審査会は「第一 審査会の結論」のとおり判断する。

令和元年（2019年）5月29日

豊中市情報公開・個人情報保護審査会

会 長 塩 川 茂

委 員 加 藤 幸 江

委 員 中 川 丈 久

委 員 前 田 雅 子

委 員 塩 野 隆 史

(別表1)

不開示とする部分			
議事録部分（平成28年6月28日分）『5 「今後の検討にあたっての指導・助言』のうち			
2 頁	11 行目 左から	5 文字目から	40 文字目まで
	12 行目 左から	1 文字目から	41 文字目まで
	13 行目 左から	1 文字目から	41 文字目まで
	14 行目 左から	1 文字目から	36 文字目まで
	29 行目 左から	1 文字目から	26 文字目まで
3 頁	3 行目 左から	1 文字目から	19 文字目まで
	23 行目 左から	2 文字目から	21 文字目まで
4 頁	21 行目 左から	2 文字目から	23 文字目まで
	22 行目 左から	1 文字目から	27 文字目まで
議事録部分（平成28年12月1日分）『6 「今後の検討にあたっての指導・助言』のうち			
4 頁	25 行目 左から	1 文字目から	15 文字目まで
	29 行目 左から	1 文字目から	22 文字目まで
5 頁	12 行目 左から	1 文字目から	33 文字目まで
	13 行目 左から	1 文字目から	32 文字目まで
	17 行目 左から	1 文字目から	27 文字目まで
	19 行目 左から	1 文字目から	35 文字目まで
	23 行目 左から	1 文字目から	39 文字目まで
	24 行目 左から	1 文字目から	38 文字目まで

(別表2)

不開示とする部分			
議事録部分（平成28年6月28日分）『5 「今後の検討にあたっての指導・助言』のうち			
2 頁	10 行目 左から	8 文字目から	26 文字目まで
議事録部分（平成28年12月1日分）『6 「今後の検討にあたっての指導・助言』のうち			
3 頁	14 行目 左から	2 文字目から	15 文字目まで
5 頁	28 行目 左から	5 文字目から	8 文字目まで

※議事録中の「※敬称略」は行に含めないものとする。