

徳島県情報公開審査会答申第204号

第1 審査会の結論

徳島県教育委員会が行った公文書部分公開決定については、これを取り消すべきである。

第2 諮問事案の概要

1 公文書公開請求

令和元年6月27日、審査請求人は、徳島県情報公開条例（平成13年徳島県条例第1号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、徳島県教育委員会（以下「実施機関」という。）に対し、「令和元年度徳島県教育委員会第1回、第5回定例会の会議録（非公開議事を含む）」についての公文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 実施機関の決定

令和元年7月11日、実施機関は、本件請求に対応する公文書として令和元年度徳島県教育委員会第1回定例会の会議録（以下「公文書1」という。）及び令和元年度徳島県教育委員会第5回定例会の会議録（以下「公文書2」という。）と特定し、それぞれ条例第8条第3号及び第4号に規定する情報に該当する部分を非公開とする公文書部分公開決定処分（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

令和元年9月3日、審査請求人は、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）第2条の規定に基づき、実施機関に対して審査請求を行った。

4 諮問

令和2年7月21日、実施機関は、徳島県情報公開審査会（以下「当審査会」という。）に対して当該審査請求につき諮問（以下「本件事案」という。）を行った。

第3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

本件処分を取り消し、公開決定を求める。

2 審査請求の理由

審査請求人から提出された審査請求書及び反論書における審査請求人の主張によると、審査請求の理由は、おおむね次のとおりである。

(1) 審査請求書

公立高校の学区制見直しは県民生活に大きな影響を与えるもので、県民の強い関心がある。定例会における教育委員の議論で、県民の多様な意見がどのように検討・反映されたのか、特定の誰かによる議論の誘導がなかったかなどを、会議録から

県民が検証できるようにする必要性は高い。実施機関は第5回定例会の議事概要を公表しているが、議論の過程を検証できるような内容ではなかった。非公開で行われた会議であっても、会議録の開示を命じた平成30年11月14日の福井地裁判決（以下「福井地裁判決」という。）がある。議決権を持つ教育委員が定例会という本来、公であるべき場で議論した内容であり、会議録の黒塗り部分は非公開情報には該当しない。

主権者である県民が政策決定の過程を十分に知り、議論できることが民主主義の根幹であり、不開示理由として条例第8条第3号の多用は極めて抑制的に行うべきである。

(2) 反論書

実施機関の定例会・臨時会の会議録は、教育行政の適切・効率的な運営のため、また、会議の透明性を確保し、県民への説明責任を果たすために、公開されるべきものである。

以下、実施機関の弁明書に対する反論は、審議の迅速化のため、公立普通科高校の学区制見直しに関する箇所を絞って行う。

ア 通学区域制の見直しは、実施機関も認めるとおり、県民の強い関心事である。条例の趣旨に則（のっと）り、教育行政の適正かつ効率的運営、現在及び将来の国民への説明責任を果たすために、定例会及び臨時会の会議録の全てを公開すべきである。

イ 実施機関は、議事概要の公表に消極的であり、なおかつ公表された議事概要は議論の過程を明らかにした内容とはなっていない。

恣意的な編集が入る余地が大きい議事概要ではなく、委員の発言を一言一句書き起こした会議録を公開することによって、県民に対する説明責任を果たしたことになる。

会議録の公開は、各教育委員にとっても、県民を代表し、公費から報酬を得て行った自らの審議の正当性を証明する上で大きな意味がある。

ウ 福井地裁判決に対して、実施機関は、計画の次回見直しまでの期間の長短を主張するが、各種計画をその時々状況に合わせて随時見直しながら実行していくのは、行政機関を含む社会全体においてごく当たり前の行為であり、議事録の公開の是非に何ら関係するものではない。

また、実施機関は、各方面からの働きかけにより意思決定の中立性が阻害される旨主張しているものの、関係者の利害が対立する事案の場合、審議過程をオープンにして多様な提言をする機会を保障することで、バランスのとれた議論につながる。

エ 県教育委員会会議の議事は、教育行政に関する意思決定がなされるものである。その審議内容が教育行政に対して持つ重要性は大きく、その分、県民に対する説明責任も重い。中でも学区制は、県民である以上少なからずその人生に影響を受ける極めて重大な決定事項である。それゆえに、会議録の公開によって、その審議過程を透明化することが不可欠である。

県教育委員は、任命に当たって県議会の議決を要する公職であり、その発言に責任を持つべき立場にある。「審議過程を公表されるなら発言できない」という委員がもし存在するならば、それは県民による検証を妨害する態度であり、そもそもそうした人物は教育委員に不適當である。

オ 福井地裁判決においては、出席委員や発言者の氏名、職名などの公開・非公開については争点となっていない。しかしながら、本件会議録において委員の氏名

等は公務員の職務遂行情報として、公開情報にすべきである。

また、会議録に関しては、現在及び後世の県民が学区制を巡る議論を検証できるようにすべきであり、そのためにはどの委員がどのような発言をしたか分かるようにしておくことが不可欠である。

カ 実施機関は、福井地裁判決に対して校種の違いがある旨主張するが、会議録の公開・非公開の判断には全く関係ない。

また、実施機関は、高等学校の序列化が生じる旨主張するが、会議録を公開したからといって、序列化に大きな影響を与えるとは考えられない。

キ 実施機関が挙げる非公開理由は、審議会の透明化に反するものである。委員に対し様々な働きかけが行われる可能性があること、また、事実確認が不十分な情報が議論に含まれることは、ほとんどの有識者会議が持つ可能性であるが、現実には多くの審議会や有識者会議の議事録が公開されている。

条例第8条第3号に規定する「おそれ」については、「おそれ」は抽象的なものではなく、公開することの公益性を考慮してもなお看過し得ないほどの支障が生じる場合と解釈するのが相当である。

教育委員の氏名等は公開されているにもかかわらず、現在に至るまで各委員に政治的圧力や干渉、妨害、非難、誹謗中傷などがあったという話は聞かない。また、これらの圧力によって各委員が発言をためらったり、本心と異なる発言をしたりしたという話も聞かない。このことから、会議録公開による公益性が上回ることは明白である。

ク 平成12年度に学区外流入率の見直しなどを検討した「県公立高等学校入学者選抜方法改善検討委員会」の審議は原則公開していた。しかし、本件の定例会及び臨時会においては、実施機関の情報公開に対する姿勢が閉鎖的な方向に変化しており合理的でない。

議事録の非公開だけではなく、定例会及び臨時会を非公開審理にしたことも不合理な対応である。

ケ 他県の教育委員会定例会等の会議録をインターネットで検索すると、学区制の見直しに触れた箇所を公開している事例を多数確認することができる。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関から提出された弁明書及び当審査会における口頭理由説明によると、本件処分の理由は、おおむね次のとおりである。

1 審査請求書記載事実の認否

- (1) 本県公立高等学校普通科における通学区域制の見直しに「県民の強い関心がある」ことについては認める。
- (2) 実施機関が公表している議事概要からは、議論の過程が明らかになっていなかったという審査請求人の主張については否認する。

通学区域制の見直しについては、平成31年4月12日に開催した徳島県教育委員会第1回定例会（以下「第1回定例会」という。）及び令和元年6月10日に開催した徳島県教育委員会第5回定例会（以下「第5回定例会」という。）において、通学区域制に関する有識者会議（以下「本件有識者会議」という。）から平成31年3月に提出された「徳島県立高等学校普通科の通学区域制の在り方について〈報告〉」（以下「報告書」という。）に基づき、提言内容が説明された。そして、提言内容に沿って通学区域制の見直しを行うことで委員の意見が一致し、どのような高校が全県一区校としてふさわしいか等の意見交換がなされた。第5回定例会における通学区域制の見直しについての議事概要は、県のホームページで公開しており、

その内容から、議論の過程が検証できることは明らかである。

- (3) 福井地裁判決の内容は承知しているが、通学区域制の見直しを含め様々な議題を審議する本県の教育委員会会議とは会議の性質や諮られる議事内容に大きな違いがあることから、当該判決を本県の教育委員会会議の会議録公開の判断に結びつけることは適切ではない。

実施機関は、報告書を踏まえ、第1回定例会、第5回定例会及び令和元年6月21日に開催した徳島県教育委員会第2回臨時会（以下「第2回臨時会」という。）で検討を重ね、令和元年6月開催の教育委員会定例会において、通学区域制の見直しに関する意思決定を行った。しかしながら、本県公立高等学校普通科に設けている学区制については不断の見直しが見込まれており、今回、実施機関が行った通学区域制に係る第1回定例会及び第5回定例会での審議並びに第2回臨時会での意思決定は、重層的、連続的な一連の意思決定の一部に過ぎず、この点が福井地裁判決とは大きく異なる。そのため、本県の教育委員会会議での審議、検討又は協議に関する情報を公にすると、今後予定される同種の意思決定の中立性を阻害するおそれがあると考えられる。

また、福井地裁判決において議論の対象とされた校種は、義務教育段階の小中学校であるが、本県の教育委員会会議で議論の対象としているのは、入学者選抜を経て進学する必要がある高等学校であり、未成熟な情報や事実確認が不十分な情報を含む議論の開示は、各高校に対する誤解を招き、生徒や保護者の進路選択に影響を及ぼすことが懸念され、ひいては、学校間の誤った序列化にもつながり、高校進学に当たり、いたずらに生徒に優越感や劣等感を生じさせるおそれがある。

加えて、本県の教育委員会会議においては、第5回定例会の議事の概要を公表することにより、通学区域制の見直しについての議論の過程が明らかとなるようにしており、こうした点も福井地裁判決との相違点である。

- (4) 定例会会議録の非公開部分が非公開情報には該当しないという主張については、否認する。

本県の通学区域制に係る問題については、大きく利害が対立している性格のものであり、誰がどのような発言をしたかなど意見交換の個別具体的な内容が公になることによって、他からの働きかけや市町村間の政治的な対立など県民の間に混乱を生じるおそれがある。

また、本県における通学区域制の議論については、本件有識者会議の提言を受けて、どのように見直しを進めていくのか、忌たんのない意見を交換しながら議論を深めてきたところである。しかし、忌たんのない意見であるが故に委員の個人的な学校に対する評価など未成熟で不確かな情報を含む発言も含まれており、これが教育委員の発言として公開されると、委員個人の意見であるにもかかわらず教育委員会がそうした評価をしていると捉えられ、生徒や保護者に不当な混乱を生じさせるおそれがある。

このような意思決定過程における未成熟な情報が公になることによって、不当に県民の間に混乱を生じさせることがないように、徳島県教育委員会会議規則（昭和31年徳島県教育委員会規則第11号）に基づき、委員の3分の2以上の多数の議決により非公開とし、その会議録を非公開としたものである。また、公文書部分公開決定の際には、非公開とするか否かについて、個別に検討した上で、内容ごとに判断し、本件処分を行っている。

- (5) 「不開示理由として条例第8条第3号の適用は極めて抑制的に行うべきだ。」とい

う主張については争う。処分の決定については、不開示情報の内容によって、個別、具体的に判断することになるため、上記(4)で述べた理由から、本件処分については、条例第8条第3号が適用される。

第5 審査会の処理経過

本件事案に係る当審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	内 容
令和2年7月21日	諮問
同 年11月30日	審議（第177回審査会）
同 年12月24日	実施機関からの口頭理由説明、審議（第178回審査会）
令和3年1月21日	審議（第179回審査会）
同 年4月22日	審議（第182回審査会）

第6 審査会の判断

当審査会は、本件事案について審査した結果、次のとおり判断する。

1 判断に当たっての基本的な考え方

(1) 公文書公開請求制度について

条例は、第1条にあるように、県政に対する県民の理解と信頼を深め、県民参加による公正で開かれた県政の推進に資することを目的としており、その目的を実現するための手段として、公文書の公開を請求する権利を県民等に保障している。

この権利が十分に尊重されるように、実施機関においては、原則公開の立場に立って、条例の解釈・運用しなければならない。

もちろん、実施機関が保有する公文書に記録されている情報の中には、条例第8条各号で規定するように、公開することによって個人・法人の権利利益を侵害し、又は公共の利益を損なうおそれがある非公開情報が含まれており、当該情報については、公開原則の例外として非公開とする必要がある。しかし、公開請求があった公文書に非公開情報が記録されている場合であっても、一律に当該公文書を非公開にすることは適切ではない。実施機関においては、条例第8条各号に規定する非公開情報とそれ以外の情報を区分することができるか、個々の公文書の内容を吟味した上で、公開・非公開の判断を行わなければならない。

(2) 条例第8条各号の適用について

公文書公開請求に対しては原則公開の立場に立って条例の解釈・運用すべきものであり、条例第8条各号の非公開情報の規定は公開原則の例外として位置づけられている。特に、本件事案で争点となった条例第8条第3号については、実施機関の

判断によっては、過度に非公開範囲が広がるおそれがあるため、条例の規定の趣旨に照らして、その適用については慎重に行うべきである。

(3) 部分公開の検討について

公文書の公開・非公開の判断においては、公文書の中に非公開情報が記録されている場合には、常に、条例第9条第1項に規定する部分公開の余地を検討し、非公開情報が他の情報と容易に区分できる場合にあっては、当該部分を除いた部分を公開しなければならない。なお、非公開情報が記録されている部分を除いた残りの部分に有意性がない場合にはこの限りではないが、有意性について、社会常識に照らして客観的に判断する必要がある。

2 本件請求について

本件請求は、第1回定例会の会議録及び第5回定例会の会議録の公開を求めるものである。

実施機関は、本件請求に係る公文書として公文書1及び公文書2を特定し、それぞれの公文書について、条例第8条第3号及び第4号に規定する情報に該当する部分を非公開とする本件処分を行った。

これに対して、審査請求人は、本件処分の取消しを求めて、本件事案に係る審査請求を提起したものである。本件事案の審理手続における実施機関及び審査請求人の主張内容から勘案するに、公文書2中の「協議事項1 通学区域制の見直しについて」の「質疑」の内容の全て（以下「本件非公開部分」という。）についての条例第8条第3号該当性が争点になっていることから、以下、当審査会では、本件非公開部分の非公開情報該当性について検討する。

3 本県立高等学校普通科の通学区域制の見直しについて

実施機関は、通学区域制が抱える課題の見直し等に当たり、専門的・中立的な立場の外部有識者から意見を聴取することを目的として平成30年7月に本件有識者会議を設置した。当該会議においては5回にわたる審議・検討が行われ、会議の成果として、平成31年3月に報告書を取りまとめて実施機関に報告し、県のホームページにおいて公表している。

実施機関は、報告書を受けて、第1回定例会、第5回定例会及び第2回臨時会で検討を重ねた後、令和元年6月に令和3年度入学者選抜において特定の高校を新たに全県一区校として設定すること及び令和2年度入学者選抜において流入率を引き上げることの2つの意思決定（以下「本件意思決定」という。）を行っている。

なお、第1回定例会、第5回定例会及び第2回臨時会において、通学区域制の見直しについての議事は非公開で審議が行われている。また、第5回定例会及び第2回臨時会の議事概要が、会議終了後に公表されている。

4 非公開情報該当性について

(1) 本件非公開部分について

当審査会が確認したところ、公文書1及び公文書2は、それぞれ、標題、日時、

出席者、議事及び質疑から構成されている。本件非公開部分には、発言者名とともに発言内容が記録されており、発言内容には通学区域制の見直しに関する具体的な意見交換に関する内容もあれば、それと容易に区分できる形で、議事進行に関する発言、通学区域制見直し全般に関する発言又は議事概要や報告書と同旨の情報なども含まれていた。

(2) 条例第8条第3号について

条例第8条第3号は、「県の機関、国の機関、独立行政法人等、他の地方公共団体の機関、地方独立行政法人及び公社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、不当に県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」を非公開とする旨を規定している。

この規定の趣旨は、県をはじめとする行政機関等の内部又は相互間における審議、検討又は協議（以下「意思形成過程」という。）の適正さを保護することであり、上記のおそれ等があるかは、意思形成過程に関する情報の内容が「事実」であるのか「見解」を含むものなのか、意思形成過程に関する情報の成熟度、意思形成過程の性質、意思形成過程が終了しているか否か等により判断されることになり、意思形成過程に関する情報を公にすることにより生じる支障の程度も当該情報を公にすることの公益性を上回ると認められるものでなければならない。

また、当該意思形成過程が終了すれば、その情報を公にしても既に終了した意思形成過程自体への悪影響は考えられないのであるが、意思形成過程に関する情報の内容によっては、将来の同種の意思形成過程に対して、行政内部における率直な意見の交換が不当に妨げられること、意思決定の中立性が不当に損なわれること等の影響がある場合も考えられる。しかし、そのような場合であっても、どの程度の影響を及ぼすかは一般に予測困難であり不確実であることから、上記のおそれ等があるか否かの判断は、意思形成過程が終了する前の場合よりも慎重になされるべきである。

(3) 非公開情報該当性について

実施機関は、非公開情報該当性について、おおむね次のとおり主張しているもので、順次検討する。

ア 実施機関は、本県の公立高等学校普通科に設けている学区制については不断の見直しが見込まれており、当該意思決定は、重層的、連続的な一連の意思決定の一部に過ぎず、一部であっても、公にすることにより、今後予定される同種の意思決定の中立性が阻害されるおそれがある旨主張している。

第1回定例会及び第5回定例会における通学区域制の見直しに関する議論については、本件意思決定をもって終了しており、もはや意思決定過程の情報とは言えないものの、通学区域制の見直しに関する議論は今後も続くと予想される。たしかに、本件意思決定の機微に関する内容が公開されることによって、全県一校の追加や流入率のさらなる変更のように本件意思決定と同種の意思決定を行う際に支障が生じるおそれはあるかもしれない。しかし、その支障がどれほど具体

性を伴うものであるか実施機関からの説明もない上に、当審査会が確認したところ、本件非公開部分の全てが、そのような支障が生じる情報であるとは到底認められなかった。

イ 実施機関は、未成熟な情報や事実確認が不十分な情報を含む議論の開示は、県民の誤解や臆測を招き、不当に県民の間に混乱を生じさせることが懸念され、ひいては、学校間の誤った序列化にもつながり、高校進学に当たり、いたずらに生徒に優越感や劣等感を生じさせるおそれがある旨主張する。

具体的な意思決定前における自由討議の過程においては、検討過程の未成熟な情報又は事実確認が不十分な情報に基づいた発言などが少なからず含まれるものである。議論の成熟度や議論終了後の経過期間などにもよるが、このような情報については、公にすることによって、実施機関の見解に誤解や臆測を呼び、県民の間に不当に混乱を招くおそれがあると認められる。しかし、当審査会が確認したところ、本件非公開部分にも一部そのような情報が含まれることが見受けられたものの、その全てが該当するとまでは認められなかった。

また、学校間の序列化や生徒に優劣感を抱かせるおそれがあるとする主張については、実施機関からの具体的な説明がない上に、当審査会が確認する限り、本件非公開部分全てがそのようなおそれが生じる情報であるとは認められなかった。

(4) 小括

以上、本件非公開部分を見分したところ、一部の情報については、条例第8条第3号該当性は認められるものの、その他の部分については、条例第8条第3号に規定する非公開情報に該当するとは認められなかった。

ところで、本件処分において非公開とされた本件非公開部分には、議事進行に関する情報など条例第8条各号の非公開情報のいずれにも該当しないと認められる情報が、他の情報と容易に区分できる形で記録されていた。公文書の内容を個別に精査し、検討したのであれば、当該情報は公開が可能であると容易に判断できる情報であると認められる。それにもかかわらず、実施機関は、本件非公開部分の全てが条例第8条第3号に規定する情報に該当するとして非公開としており、非公開とする理由についても本件非公開部分に記録されている情報の内容を整理したものとはなっていなかった。これは、恐らく、本件非公開部分が、通学区域制という各方面において対立が生じている課題に関する議論内容であったことから、包括的に条例第8条第3号を理由に非公開としたものであると推察される。

しかし、第6の1に記載した条例の趣旨にあるように、条例第8条各号の非公開情報の適用に当たっては、個々の公文書及びその中に記録されている情報の内容を見分した上で、慎重かつ合理的に判断することが求められている。

よって、実施機関が行った本件処分において、公開・非公開の検討が十分に尽くされているとはいえないことから、本件処分を取り消し、再度、公開・非公開の検討を行った上で処分を行うべきと判断する。

再検討を行う際には、次の点を考慮されたい。なお、以下で公開することが相当であると示している部分は、あくまで公開・非公開を判断する際の参考とするため

の例示であって、公開する部分を以下に記載している部分に限る趣旨ではない。

ア 公文書1について公開することが相当であると認められる情報

「報告事項1 通学区域制に関する有識者会議の報告について」に係る質疑を非公開としていたが、当該情報を公開することによって、県民に不当な混乱等を招くとは到底考えられないため、公開することが相当である。

なお、本件事案において争点とはなっていなかったが、実施機関は、「協議事項1 徳島県教育委員会行政組織規則等の一部を改正する等の規則について」に係る質疑について、条例第8条第3号及び第4号に規定する情報に該当するとして非公開としていた。しかし、第1回定例会の審議を経て、平成31年4月26日に公布され、令和元年5月1日に当該規則が施行されたことを鑑みると、当該質疑の内容を非公開にする特段の理由もないので、公開することが相当である。

イ 公文書2について公開することが相当であると認められる情報

4 ページ目の20行目から5 ページ目の2行目まで、6 ページ目の24行目から31行目、8 ページ目の14行目から19行目及び9 ページ目の21行目から34行目に記録されている情報は、おおむね意見交換には当たらない議事進行に関する情報である。このような情報については、公開することによって、支障が生じるとは考えられないため、公開することが相当である。また、例えば、5 ページ目の6行目から8行目まで、同ページの33行目から35行目まで、7 ページ目の6行目から7行目まで、9 ページ目の18行目から20行目に記録されている情報のように、議事概要と同旨の情報もあり、これらの情報についても、公開することが相当であると考えられる。

その他の部分についても、入学試験に関する機微情報を限定して非公開とすれば多くの部分が公開が可能であると認められた。

なお、本件事案において争点とはなっていなかったが、実施機関は、「議案第11号 徳島県文化の森各館協議会委員の任免を教育長の臨時代理により決定したことの承認について」及び「報告事項1 懲戒免職処分取消し請求訴訟における係る判決について」に係る質疑について、条例第8条第3号及び第4号に規定する情報に該当するとして非公開としていた。しかし、これらの情報は、非常に簡潔なものであり、これを公にしても特に支障が生じるおそれがあるとは認められないため条例第8条第3号及び第4号に規定する情報のいずれにも該当せず、公開することが相当である。

5 結論

本件事案を厳正かつ客観的に検討した結果、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

6 付言

実施機関が本件処分において非公開とした部分には、内容を個別に精査し、検討したのであれば、公開が可能であると容易に判断できる情報が多く含まれていた。

情報公開制度においては、条例第8条各号の非公開情報を除いて、公開請求の対象

となった公文書を公開することを原則としているところ、本件事案における実施機関の対応は、県民参加による公正で開かれた県政の推進に資するという条例の目的が損なわれることになりかねない。

今後、実施機関においては、公文書の公開・非公開の判断をより慎重に行うことを望む。

徳島県情報公開審査会委員名簿

(50音順)

氏名	職業等	備考
大森 千夏	弁護士	
喜多 三佳	四国大学経営情報学部 教授	会長
小田切 康彦	徳島大学大学院社会産業理工学研究部准教授	
田中 里佳	公認会計士，税理士	
松尾 泰三	弁護士	会長職務代理者