

令和3年度答申第3号

令和3年 8月25日

松戸市教育委員会
教育長 伊藤 純一 様

松戸市情報公開審査会
会長 後藤 仁哉 印

公文書の一部開示決定に係る審査請求に対する諮問について（答申）

平成31年1月23日付け松教生企第304号をもって諮問のあった「平成30年度に松戸市いじめ防止対策委員会で重大事態として扱っていることに係る公文書一切。同委員会のみならず、松戸市立の学校や教育委員会本庁などが保有する分も一切。」（以下「本件文書」という。）の開示請求に係る公文書一部開示決定（以下「本件処分」という。）に対する審査請求について、別紙のとおり答申する。

答 申

1 審査会の結論

本件処分は妥当ではなく、これを取り消し、改めて対象公文書を追加特定した上、開示等の決定をすべきである。その余の判断は妥当である。

2 本件審査請求までの経過

審査請求人は、平成30年9月25日付け公文書開示請求書により、本件文書について、開示請求（以下「本件開示請求」という。）をした。

松戸市教育委員会学校教育部指導課（以下「実施機関」という。）は、本件開示請求に対して、松戸市情報公開条例（平成13年条例第30号。以下「条例」という。）第10条第1項の規定により、平成30年10月9日付け公文書一部開示決定通知書により、本件処分をした。

審査請求人は、本件処分を不服とし、平成30年11月19日付け審査請求書により、本件処分に対して、行政不服審査法（平成26年法律第68号）の規定による審査請求をした。

3 本件審査請求の趣旨及び理由

（1）本件審査請求の趣旨

本件処分を取り消し、請求対象文書をさらに特定し、請求した情報は、全て開示することを求める。

公益上の理由による裁量的開示を実施することを求める。

（2）本件審査請求の理由

文書の探索が不十分であるか、又は、対象文書を情報公開の適用除外か、解釈上の不存在と判断することが違法である。

本件非開示箇所は、条例第7条第2号及び第5号に該当しない。

音声データについては、条例第10条第2項に該当しない。

本件決定は、文書の特定と理由からしても、情報公開制度と公文書管理を根幹から否定するものに他ならない。文書名の件名の記載や理由付記の点でも不備があり、条例第10条第2項及び第3項、松戸市行政手続条例第8条、第14条第1項及び第3項に違反する。また、いじめ防止対策推進法第28

条により、処分庁は裁量的開示を準用すべきだが、違法に怠っている。

4 実施機関の説明

本件処分の理由としては、松戸市いじめ防止対策委員会の会議は、審議を非公開とし、審議に参加する各委員は、非公開を前提として、率直かつ忌たんのない発言を行っているため、会議の議事録は市の機関の内部、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がある。

また、同会議においては、個人情報も多く含み、個人が特定されてしまう内容を審議している。報告書及び付議諮問書についても、個人情報が含まれる内容や個人が特定されてしまう内容である。

以上により、本件文書は、条例第7条第2号及び第5号に該当し、一部開示として処分した。

本件処分は条例にのっとり、適正に行われているものであることから、本件処分に何ら違法又は不当な点はなく、取り消す必要はない。

次に、条例第32条は、審議会等は、非開示情報が含まれる事項について審査、審議、調査等を行う場合は、その会議を公開しないことができることを規定しており、いじめ防止対策委員会の会議の開催に当たっては、毎回、秘密会として議事を行うことを委員に説明し、その前提の下で会議を開催している。そのため、議事録を開示してしまうと、委員との申合せに反することとなり、自由闊達な審議ができなくなるため、審議に支障が生ずる。

なお、本件公文書開示請求書には、開示請求する公文書として、いじめ防止対策委員会の会議の音声データの記載がないため、開示の対象としていない。同委員会では、会議の議事録を作成するためにICレコーダーで音声データを録音していることから、議事録が作成されれば、速やかに音声データを削除している。したがって、仮に、音声データを開示請求していたとしても、不存在であり、開示することはできない。

また、審査請求の趣旨に記載されている裁量的開示については、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号）第7条の規定により、公益上特に必要があると認めるときは開示することができるとする裁量的開示を念頭に置いていると思われるが、条例において、このような規定はなく、主張自体失当である。

5 審査会の判断

本件処分に対する審査会の判断は、次のとおりである。

(1) 本件文書について

条例において開示請求の対象となる公文書とは、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム及び電磁的記録であって、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もの」をいう（条例第2条第2項）。

松戸市教育委員会は、情報公開制度の実施機関（条例第2条第1項）に該当するため、教育委員会又は学校（学校教育法（昭和22年法律第26号）第1条に規定する小学校、中学校、義務教育学校、高等学校等をいう。）の職員が作成し、又は取得した文書であって、当該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は、いわゆる組織共有文書に該当し、開示請求の対象となる。

なお、教育委員会は地方公共団体の執行機関として（地方自治法（昭和22年法律第67号）第180条の5第1項第1号）、教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関の設置、管理及び廃止に関する事等、教育に関する事務を執行する（地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年法律第162号）第21条）。

(2) 松戸市いじめ防止対策委員会について

松戸市いじめ防止対策委員会は、いじめ防止対策推進法（平成25年法律第71号）第14条第3項の規定に基づき、松戸市いじめ防止対策委員会条例（平成27年条例第16号）により設置されており、執行機関の附属機関に該当する（地方自治法第138条の4）。

同委員会は、松戸市教育委員会の諮問に応じ、松戸市立小学校、中学校及び高等学校におけるいじめの防止等のための対策に関する事項及びいじめ防止対策推進法第28条第1項に規定する重大事態に係る事実関係を明確にするための調査に関する事項その他教育委員会が必要と認める事項について調査審議する（同条例第2条）。

同委員会の委員は、学識経験を有する者その他松戸市教育委員会が必要と認める者のうちから教育委員会が委嘱し、委員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならず、その職を退いた後も同様とする（同条例第4条）。

同委員会の会議は、委員長が招集し、委員長がその議長となり（同条例第7条）、会議には、委員以外の者の出席を求め、意見若しくは説明を聴き、又は資料の提出を求めることができる（同条例第8条）。

（3）本件文書の開示等について

当審査会は、諮問実施機関に対し、インカメラ資料として、開示決定等に係る公文書の提示を求め、本件文書が条例第7条第2号の個人情報及び同条第5号の審議検討協議情報に該当するか否かについて検討した。

ア 個人情報について

本件文書である松戸市いじめ防止対策委員会への諮問の内容に関する文書、議事録、重大事態に係る事実関係を明確にするための調査に関する文書等に記録された児童等及び保護者の氏名、住所、当該児童等に対するいじめの内容の記録等は、「個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）」に該当するため、文字の置換え等による氏名の匿名化措置、黒塗り等により、非開示とすることが妥当である（条例第7条第2号）。

また、個人の思想、人格、心身の状況などと密接に関連する情報は、「公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの。」に該当するため、非開示とすることが妥当である。

なお、非開示とする個人には、当該児童等が在籍する学校に在籍している等当該児童等と一定の人的関係にある他の児童等を含む（いじめ防止対策推進法第2条第1項）。

次に学校名は、入学する学校の指定に関する規則（昭和45年松戸市教育委員会規則第9号）第2条第1号において、児童又は生徒の現住地の属する区域を学区として包含する学校を指定すること、同号の現住地とは住民基本台帳法（昭和42年法律第81号）による住所地であって生活の本拠となる地をいうこと、通学区域については松戸市立小学校・中学校通学区域に関する規程（昭和45年松戸市教育委員会訓令第2号）別表第1に学校ごとの町名、丁目、番地が規定されていることから、学校名の開示により、児童等の住所地の情報の一部が公となるため、学校名は、「個人に関する情報であって、特定の個人を識別するこ

とができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）」に該当するため、非開示とすることが妥当である（条例第7条第2号）。

イ 審議検討協議情報について

本件文書のうち、松戸市いじめ防止対策委員会の議事録について検討すると、審議会等の会議が複数回開催される場合には、審議、検討等の過程が重層的、連続的となるため、議事録をいじめ防止対策委員会の意思決定前に第三者に開示することは、将来予定されているいじめ防止対策委員会の委員の発言に影響を与え、率直な意見表明と意見交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれ、又は、意思決定に不当な影響を与えたりするおそれが認められる。

また、いじめ防止対策委員会の意思決定後であっても、審議内容等を公にした場合には、その後の案件に係る審議において、委員の率直な意見表明と意見交換が阻害されるおそれが認められる。

いじめ防止対策委員会ではそのような開示に伴う不測の事態を避けるため、あらかじめ委員長及び事務局から審議を非開示及び非公開とすることを委員に説明し、委員もそれを前提として出席し、発言している以上、委員がその役割及び機能を十分に果たすためには、議事録は非開示とすることが妥当である。

次に、議事録中、発言した委員の氏名等は、会議に出席し、発言することは公務の一環であり、職務遂行情報（条例第7条第3号ウ）に該当するものの、委員の個人名を開示した場合には、委員の発言時間、発言の有無等が公になり、今後、委員から忌たんのない意見を求めることができなくなるおそれが生ずることが認められる。

以上により、本件議事録は、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があるため、非開示とすることが妥当である（条例第7条第5号）。

なお、実施機関は、非開示情報が含まれる事項について審査等を行う場合等には、審議会等は会議を公開しないことができるとの条例の規定（条例第32条）も、議事録を非開示とすることの根拠として主張する

が、会議が非公開で行われるもの、いわゆる秘密会であることは、当該審議会等において作成した議事録、提出した関係資料等が非開示となることにそのまま結び付くものではなく、秘密会とされた会議における議事録の開示・非開示の取扱いについては、第7条各号の非開示情報への該当性について、別途、検討する必要があることを指摘しておく。

ウ 裁量的開示について

裁量的開示については条例に規定を欠くとともに、審査請求人が裁量的開示の根拠として主張するいじめ防止対策推進法第28条は、いじめを受けた児童等及び保護者を対象とする情報提供であり、一般第三者を対象とする規定ではないため、情報公開における裁量的開示の根拠にはならない。

エ 以上により、実施機関が本件開示請求に対して対象文書として特定した文書に関しては、非開示決定をしたことは妥当である。しかしながら、実施機関がした対象文書の特定について疑問がある。この点は後述する。

(4) 本審査会は、実施機関による理由説明の際に、実施機関に対し、文書の特定について説明を求めただけでなく、審議の過程において、特定が不十分と考えられる点について主張を補足するように改めて文書で求めたが、実施機関からは、公文書開示請求書あるいは審査請求書記載の文言を素直に解釈し特定したとの趣旨の回答しか得られなかった。

しかし、条例の目的及び趣旨は、市の保有する情報はその一層の公開を図り、市の諸活動を市民に説明する責務を全うするため、公文書は非開示情報を除き、原則開示すべきというものであり（条例前文及び第1章総則参照）、教育委員会及び学校が保有する文書についても、できる限り広く特定するなど、条例に基づき、開示請求へ適切な対応をすべきである。この点、千葉地裁松戸支部令和2年10月2日判決において、「開示請求書に記載された文言をことさら形式的、表面的に狭く解釈し、文書が不存在であるとの結論を導くことは、本件条例の立場とは相いれず、許されるものではない」と述べられているとおりである。

実施機関に求められる適切な対応とは、具体的には、条例は、開示請求書に「公文書を特定するに足りる事項」として、公文書の名称又は件名

等、開示請求者が求める公文書を他の公文書と識別できる程度の内容（請求者が知りたい具体的な情報の内容）の記載を求める（条例第6条第1項第2号）が、一般的には実施機関が作成し、保有している公文書の名称又は件名等を開示請求者において熟知している場合は少ないため、実施機関としては、請求内容が不明確で対象文書が特定されていないと判断した場合は、補正の参考となる情報その他公文書を特定するに足りる情報を提供するとともに（条例第6条第2項）、請求者と協議、意見調整等をした上で文書を特定し、開示することが必要となる。

本件文書については、実施機関の説明によると、請求内容の「平成30年度に松戸市いじめ防止対策委員会で重大事態として扱っていることに係わる公文書」に関して、いじめ防止対策委員会の会議における文書として、開催通知や会議録のほか、会議資料の配布があったことが認められる。

配布資料等については、事案により内容は異なると思われるが、存在が確認された配布資料等をはじめとし、その他の文書に関しても、資料の内容、作成された趣旨、目的等を勘案し、上記の条例の趣旨等に照らし、請求対象文書に含まれるか、改めて確認の上、開示等を決定すべきである。

6 結論

以上により、審査会は、「1 審査会の結論」のとおり判断する。
当審査会の処理経過は、別紙のとおりである。

審査会の処理経過

年 月 日	内 容
平成31年 1月23日	諮問書の受理
令和 2年 8月31日	第1回審査会（諮問の報告）
令和 2年10月 8日	第2回審査会（審議・理由説明）
令和 2年11月18日	第3回審査会（審議）
令和 2年12月17日	第4回審査会（審議・意見陳述）
令和 3年 1月28日	第5回審査会（審議）
令和 3年 6月24日	第6回審査会（審議）
令和 3年 7月26日	第7回審査会（審議）
令和 3年 8月25日	第8回審査会（審議）