

令和5年度答申第14号

令和6年 3月28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

公文書の非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3月8日付け松教生企第359号をもって諮問のあった「平成29年10月12日になされ、同月18日に補正された住民監査請求及び平成29年（行○）第○○号並びに平成30年（行○）第○○○号の住民訴訟に関して、弁護士等と相談したり、内部的に検討したり、監査対象や相手方やその弁護士等と遣り取りしたり、それに前後して作成・取得されたりした公文書一切。」

（以下「本件文書」という。）の開示請求に係る公文書非開示決定に対する審査請求（以下「本件審査請求」という。）について、別紙のとおり答申する。

答 申

1 審査会の結論

松戸市教育委員会は、公文書非開示決定（以下「本件処分」という。）を取り消し、改めて開示決定等をすべきである。

2 本件審査請求までの経過

審査請求人は、平成30年11月19日付け公文書開示請求書により、松戸市教育委員会（以下「処分庁」という。）に対して、松戸市情報公開条例（平成13年松戸市条例第30号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定により、本件文書に係る公文書の開示請求（以下「本件開示請求」という。）をした。

処分庁は、平成30年12月3日付け公文書非開示決定通知書により、本件文書を同通知書別表に記載のとおり特定し、審査請求人に対して、条例第10条第2項の規定により、本件処分をした。

審査請求人は、本件処分を不服として、平成31年1月4日付け審査請求書により、松戸市教育委員会（審査庁）に対して、本件審査請求をした。

3 本件審査請求の趣旨及び理由

審査請求人の主張は、おおむね次のとおりである。

(1) 趣旨

本件処分を取り消し、請求対象文書をさらに特定した上で、請求した情報は、全て開示するとの裁決を求める。

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。

ボーンインデックスの提出を求める。

(2) 理由

公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。開示請求の内容及び請求対象たる事案の性質からして、本件対象文書が特定されたもので尽くされているとは、到底考えられない。

処分庁は、対象文書を極めて限定的に解しており、条例第3条第1項、第7条本文に違反する。

非開示箇所は、条例第7条第5号、第6号柱書及びイにもその他の号にも該当しない。該当したとしてもただし書に該当する。

平成30年度答申第10号に係る処分において、不開示事由としていなかった条例第7条第5号及び第6号本文該当性を、本件処分において追加したことは違法である。また、条例第7条第6号イは、争訟に関する情報を一律に不開示とするものではない。

4 処分庁の説明要旨

処分庁の説明は、おおむね次のとおりである。

(1) 趣旨

本件審査請求を棄却することを求める。

(2) 理由

本件文書として特定した文書は、教育委員会会議の付議に関する文書であり、同付議については、秘密会とされたため、条例第7条第5号に該当する。

争訟の追行に係る事務に関する情報を公にすることにより、裁判所に係属中の争訟や今後の訴訟に関する協議・検討に際して必要な情報提供を躊躇したり、自己の見解や資料を示すことに消極的になるおそれがあることから、条例第7条第6号柱書に該当する。

また、市の当事者としての地位を不当に害するおそれがあることから、条例第7条第6号イに該当する。

別表以外の文書は、公文書を取得・作成していないことから、不存在であり、条例第10条第2項に該当する。

審査請求人の主張する裁量的開示については、条例に規定を欠くため適用できない。

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) 条例の目的等について

条例によると、市の保有する情報は、これを市民と共有することによって、市民生活の向上や豊かなまちづくりに役立てられるべきものであり、市民と行政がともに協働し、成熟した地域社会を創造するため必要とされ

る（条例前文）。

また、条例は、市の保有する情報の一層の公開を図り、もって市の有するその諸活動を市民に説明する責務が全うされるようにするとともに、市民の市政への参加を促進し、市民の理解と批判の下にある公正で民主的な市政の推進に資することを目的とする（条例第1条）。

実施機関は、この条例の解釈及び運用に当たっては、この条例に定める公文書の開示を請求する権利を最大限に尊重しなければならない（条例第3条第1項）とともに、公文書を開示する場合においては、個人に関する情報がみだりに公にされることのないよう最大限の配慮をしなければならない（同条第2項）。

(2) 本件文書について

何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、当該実施機関の保有する公文書の開示を請求することができる（条例第5条）。その際、開示請求者は、住所、氏名のほか、公文書の名称その他の開示請求に係る公文書を特定するに足りる事項を記載した書面を実施機関に提出しなければならない（条例第6条）。

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）。

処分庁は、実施機関（条例第2条第1項）に該当するため、実施機関の職員が職務の必要上作成し、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、組織供用文書に該当し、開示請求の対象となる。

学校教育部指導課は、いじめ防止対策委員会に関することをその所掌事務としている（松戸市教育委員会事務局設置及び組織に関する規則等の一部を改正する規則（令和3年松戸市教育委員会規則第1号）による改正前の松戸市教育委員会事務局設置及び組織に関する規則（平成25年松戸市教育委員会規則第1号）第6条別表。答申時点においては、学校教育部児童生徒課の所掌事務となっている。）ことからすると、本件文書のうち、指導課において保有する公文書は、実施機関における組織供用文書に該当する。

(3) 本件処分（非開示決定）について

「実施機関は、開示請求があったときは、開示請求に係る公文書に次の各号のいずれかに該当する情報（以下「非開示情報」という。）が記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該公文書を開示しなければならない」（条例第7条）とされ、同条第5号は、審議検討協議情報について、
「(5) 市の機関（略）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」

と規定する。

松戸市教育委員会会議規則（昭和44年松戸市教育委員会規則第6号）は、会議の公開及び職員の出席について

「第13条 会議は、公開する。ただし、教育長又は委員の発議により出席者の3分の2以上の多数で議決したときは、秘密会とすることができる。

第14条 教育長は、必要に応じて事務局の職員（以下「職員」という。）を会議に出席させるものとする。

2 教育長は、秘密会を開くときは、教育長の指定する職員以外の者を退席させるものとする。」

と規定する。また、松戸市教育委員会傍聴人規則（昭和44年松戸市教育委員会規則第7号）は、教育長の指示について

「第8条 教育長が秘密会を宣告し、又は退場を求めたときは、傍聴人は速やかに退場しなければならない。」

と規定する。

松戸市職員措置請求に係る事情聴取についての通知等、処分庁が掲げる文書は、いずれも、秘密会において審議された案件に関する文書であり、教育委員会規則においては、秘密会からの事務局職員及び傍聴人の退席を求めている。

このことから、実施機関の主張する、本件文書を開示し、会議の内容を公にすることにより、一般の第三者による教育委員会委員への批判、干渉等を招き、委員による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、条例第7条第5号に該当する。

次に、条例第7条第6号は、事務事業情報について、

「(6) 市の機関（略）が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」と規定する。

実施機関による争訟の追行に係る事務に関する情報を公にすることにより、裁判所に係属中の争訟や今後の訴訟に関する協議・検討に際して必要な情報提供を躊躇したり、自己の見解や資料を示すことに消極的になるおそれがあるほか、本件文書を開示し、会議の内容を公にすることにより、一般の第三者による教育委員会委員への関与等が生じ、教育委員会事務局及び学校における事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、条例第7条第6号柱書に該当すると主張している。

次に、条例第7条第6号イは、契約、交渉又は争訟に係る事務においては、相手方との交渉、折衝等が不可欠であるが、市が保有する内部情報等を明らかにすると相手方にとって一方的に有利となり、対等な立場で契約、交渉又は争訟を遂行すべき立場にある市の財産上の利益又は当事者としての地位を害するおそれがあるため、非開示とする趣旨である。

争訟に係る事務に関する情報を非開示とする理由については、実施機関が当事者として争訟に対処するための内部的な方針等に関する情報を開示した場合には、当該情報が正規の争訟の場を経ないで、相手方当事者に伝わるなどして、紛争の公正、円滑な解決を妨げ、実施機関の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれがあることによる。

また、非開示とすることができる情報の内容としては、争訟の帰すうに影響を与える情報の全てを非開示と解するのは相当ではないが、現に係属し、又は係属が具体的に予想される事案に即した具体的方針に限定されると解すべきではなく、実施機関が行うことのあるべき争訟に対処するための一般的方針をも含むとされる（平成11年11月19日最高裁第二小法廷判決参照）。

条例が公文書は開示すべきであることを原則として定め、非開示が例外であることに鑑みると、「市の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ」の解釈においては、「おそれ」の程度は、単なる確率的な

可能性又は単なる抽象的な可能性では足りず、市の事務や事業の適正な遂行に支障が生じることについて、法的保護に値する蓋然性が認められなければならないと解すべきである。

したがって、単に争訟に係る事務に関する公文書であれば一律に非開示とできると解するのは相当ではなく、それらの公文書について、開示することによって「市の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ」が相当程度の蓋然性をもって認められるかどうか、個別の文書ごとに判断されるべきである。

その上で、本件文書である教育委員会会議の付議に関する文書について検討すると、実施機関は、争訟の追行に係る事務に関する情報を公にすることにより、裁判所に係属中の争訟や今後の訴訟に関する協議・検討に際して必要な情報提供を躊躇したり、自己の見解や資料を示すことに消極的になるおそれがあること、市の当事者としての地位を不当に害するおそれがあることを挙げ、条例第7条第6号柱書及び条例第7条第6号イに該当することを主張するが、契約・交渉・争訟等に影響する全ての情報を非開示とし得るわけではなく、具体的には、争訟に関する実施機関の内部的な打合せ経過、準備書面の案等に関する文書が非開示の対象となる。また、争訟関係の文書等、付議案件の内容によっては、教育委員会の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれが認められる。

本号イの対象としては、現に係属し、又は具体的に係属が予定される事案に即した事件の見通し、事実認定に関する情報、訴訟その他の争訟事案に係る実施機関の処理方針に関する文書のほか、今後の争訟に対処するための一般的方針に関する情報を記録した資料も非開示の対象となる。

したがって、係争中の案件に関して実施機関が行った訴状に対する認否等の資料は、争訟に対処するための内部的な方針に関する情報に該当し、市（略）の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれがあるほか、市の事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、条例第7条第6号柱書及びイに該当することが認められる。

しかし、それ以外の顧問弁護士への訴訟委任、措置請求に関する通知等は、訴訟の事務手続に関する情報に止まり、争訟に対処するための内部的な方針に関する情報に該当しない。

したがって、これらの情報は、その開示により、訴訟において係争中の

案件における実施機関の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害し、事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれは認められないことから、同条第6号イに該当しないため、開示することが妥当である。

また、本件文書中、原告の氏名、住所、原告の主張等の記録は、個人情報に該当するため、条例第7条第2号により、非開示とすることが妥当と認められる。

なお、本件文書に係る以前の処分理由（第6号イ）について、本件処分により非開示理由（第6号柱書）を追加することは、条例第10条第3項には反しない（平成11年11月19日最高裁第二小法廷判決参照）。

(4) 文書の不存在について

条例第10条は、開示請求に対する決定等について、

「第10条 実施機関は、開示請求に係る公文書の全部又は一部を開示するときは、その旨の決定をし、開示請求者に対し、その旨及び開示の実施に関し必要な事項を書面により通知しなければならない。

2 実施機関は、開示請求に係る公文書の全部を開示しないとき（前条の規定により開示請求を拒否するとき及び開示請求に係る公文書を保有していないときを含む。）は、開示をしない旨の決定をし、開示請求者に対し、その旨を書面により通知しなければならない。

3 実施機関は、前2項の規定により開示請求に係る公文書の全部又は一部を開示しないときは、開示請求者に対し、当該各項に規定する書面によりその理由を示さなければならない。この場合においては、開示しないこととする根拠規定及び当該規定を適用する根拠が、当該書面の記載自体から理解されるものとしなければならない。」

と規定する。

処分庁は、特定した公文書以外は、取得・作成していないため、文書不存在として条例第10条第2項に該当することを説明する。また、処分庁は、開示しないこととする根拠規定として、条例第10条第2項を明示しており、当該規定を適用する根拠が、当該書面の記載自体から理解されるものとなっているため、本件処分の根拠及び理由説明として妥当である。

(5) 意見聴取及びインカメラ審理について

当審査会において、処分庁に対して当該文書の提出を求め、意見聴取とともにインカメラ審理を行い、及び特定した文書以外の文書の存在につい

て確認したが、非開示情報に該当しない文書の開示が必要と認められるほか、処分庁の説明に不自然な点は、認められなかった。

(6) 裁量的開示について

審査請求人の主張する裁量的開示については、条例に規定を欠くため適用できない。

以上のとおり、処分庁が特定した文書のうち、非開示情報に該当する文書を非開示としたことは妥当であり、また、特定した文書以外には、処分庁はこれを保有していないと認められるが、当審査会の平成30年度答申第10号を踏まえ、開示文書の範囲を見直し、非開示情報に該当しない文書を開示することが妥当である。

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 3月 8日	諮問書の受理
令和 5年 6月 8日	第1回審査会（諮問の報告）
令和 5年11月13日	第2回審査会（審議）
令和 5年12月13日	第3回審査会（審議）
令和 6年 1月25日	第4回審査会（審議・意見陳述）
令和 6年 2月26日	第5回審査会（審議・理由説明）
令和 6年 3月28日	第6回審査会（審議）