

防 情 公 審 第 3 号

平成28年(2016年)3月22日

防府市教育委員会 様

防府市情報公開審査会

会 長 藤 井 武 志

防府市情報公開条例第14条に基づく諮問について(答申)

平成27年10月13日付け防教学第2201号による下記の諮問について、別紙のとおり答申します。

記

1 防教学第2201号

平成27年度教科書展示会における市民からの意見書の非公開決定に対する審査請求について

## 別 紙

### 答 申

#### 1 審査会の結論

防府市教育委員会教育長(以下「実施機関」という。)が、平成27年度教科書展示会における市民からの意見書(以下「アンケート」という。)を、非公開と決定した処分は妥当である。

#### 2 審査請求に至る経緯

年 月 日	経 緯 等
平成27年9月9日	公文書公開請求の受付
平成27年9月18日	実施機関において、請求に係る公文書非公開決定(防教学第2047号)を行い、請求者に通知
平成27年10月2日	公文書非公開決定に係る審査請求書の受付

#### 3 審査請求人の主張

##### (1) 審査請求の趣旨

防府市情報公開条例(以下「条例」という。)第8条の規定に基づく本件文書の公開請求に対し、平成27年9月18日付け防教学第2047号により実施機関が行った公文書非公開決定について、これを取り消し、住所、氏名等の個人情報を除き公開することの決定を求めるといふものである。

##### (2) 審査請求の主な理由

ア 平成27年8月4日の教育委員会において、委員長はパブリックコメントと明言されているが、同制度は、行政手続法第43条で、「提出意見や提出意見を考慮した結果及びその理由」を公示しなければならないと定められている。

イ 提出された意見書は、防府市民の公的意見の集合体であり、例え「思想・信

条・知識などが表されたものである」としても、教科書採択に当たって市民の公的意見として参考にされるものであるから、非公開の理由とはならない。

ウ 住所、氏名等の個人情報を非公開にすれば、条例第6条第1項第1号には該当しない。

エ 教育委員会で配付され各委員が教科書採択に資するものとして、当然これらの意見を精査、検討したはずで、委員の意思形成に影響を及ぼしていることから、採択の経緯を知る重要な資料として公開されるべきである。

#### 4 実施機関の主張要旨

実施機関が、平成27年10月21日付けで本審査会に提出した理由説明書によると、実施機関の主張は、概ね次のとおりである。

- (1) 教育委員に提供したものは、教科書展示会に寄せられた意見の原文書の写しであり、個人情報に配慮し類似意見をまとめ、集約したものはない。
- (2) 意見の原文書はすべて手書きで個人の「思想」「信条」「知識」等は、個人情報であり、公開されるならば提出しなかった方がよかったと考える人もいると推測される。したがって、氏名等の個人情報を非公開としても公開することはできない。

#### 5 実施機関の意見又は説明の聴取

平成27年11月16日及び12月21日に開催した審査会における実施機関の意見は、概ね次のとおりである。

- (1) アンケートはすべて手書きであり、個人の思想、信条等に係る内容であり、例えば氏名、住所等を非公開としても、個人の権利・利益を害するおそれを払拭できない。
- (2) アンケートは公開を前提として求めたものではなく、意見や提案が原文のまま公開されるのなら、提出しなかった方がよかったと考える人もいると推測される。また、アンケートに係る内容が、各種団体の広報等に利用され、学校、教員等

に配布された場合は、今後の教科書採択業務の適正な執行に支障を及ぼす可能性がある。

## 6 本審査会の判断

### (1) アンケートについて

山口県教育委員会は、教科書の適正な採択等を目的として、平成27年6月3日から同年7月28日まで教科書展示会を開催した。同展示会は、来会者制限はなく誰でも参加可能であった。また、同展示会には、意見用紙及び意見箱が設置され、来会者が意見用紙に教科書に関する意見等を記載して提出できるようになっていた。意見用紙は、「意見」を記載する欄に加え、「記入は任意です」との注意書きが付された上で、「閲覧日」、「閲覧者氏名」、「勤務先・又は住所」、「閲覧図書発行者名」、「閲覧・研究教科名」を記載する欄が設けられている。意見用紙に明示的な記載はないものの、実施機関の説明によれば、提出されたアンケートについては、一般市民への公表を予定するものではなく、実際にも公表していないということであった。

アンケートは、防府市教科用図書選定委員会において、教科書選定に関する審議のための一資料として使用された。同審議を経て、防府市教科用図書選定委員会が教科書選定に関する意見をまとめ、防府市教育委員会が同意見を尊重した上で教科書を採択した。

### (2) 行政手続法第43条該当性について

ア 審査請求人は、平成27年8月4日の教育委員会において、委員長がパブリックコメントと明言したことを理由に、行政手続法（以下「法」という。）第43条に基づき「提出意見や提出意見を考慮した結果及びその理由」を公示しなければならないと主張する。

そもそも法第43条所定の結果の公示と条例に基づく情報公開とは全く別個の制度であり、法第43条に基づく結果の公示義務が存在するか否かは、アンケートの非公開決定の妥当性を判断する上で、直接関係するものではないが、念のため、以下、検討する。

イ パブリックコメントという用語は、広義では、公的機関等が命令・規制・基準などを制定・改廃する際に、事前に広く一般から意見を募ることをいい、狭義では法所定の意見公募手続を指すこともある。本件教育委員長の真意は明らかでないが、広く一般から意見を募るといふ広義の意味で発言したものととも考えられ、また仮に狭義の意味で発言したとしても、当該発言から直ちにアンケートが法所定の意見公募手続に該当すると解することはできない。アンケートが法所定の意見公募手続に該当するか否かは、法の解釈・適用によって判断すべきものである。

ウ 法第39条は、「命令等」を定めようとする場合に意見公募手続を行わなければならないと定めており、法第43条は、当該意見公募手続を実施して「命令等」を定めた場合に、提出意見等の結果を公示しなければならないと定めている。すなわち、意見公募手続の実施及びその結果の公示義務が生ずるのは、「命令等」を定めようとする場合に限られる。そして「命令等」とは、内閣又は行政機関が定める①法律に基づく命令又は規則、②審査基準、③処分基準、④行政指導指針を意味し（法第2条第8号）、本件における防府市教科用図書選定委員会の調査・審議及び防府市教育委員会における教科書採択は、いずれも「命令等」に該当しない。

エ よって、アンケートを法所定の意見公募手続と解することは出来ず、結果の公示義務も存在しない。

### (3) 条例第6条第1項第1号該当性について

ア 実施機関は、アンケートが、条例第6条第1項第1号の「個人情報」に該当すると主張し、審査請求人は、住所、氏名等の個人情報を非公開にすれば同条には該当しないと主張する。以下、条例第6条第1項第1号該当性について検討する。

イ 条例第6条第1項第1号は、「個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、特定の個人が識別され、又は識別され得るもの。」を非公開情報として規定している。

ウ 審査請求人の主張のとおり、住所、氏名等を非公開にすれば、基本的には、特定の個人が識別され、又は識別され得ることにはならない。ただ、アンケートが直筆で記載されたものであることから、その筆跡や記載内容により特定の個人が識別され得るか否かも検討する必要がある。

この点、条例第6条第1項第1号は、当該情報自体では特定の個人を識別することができないが、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ものについても個人識別情報として非公開情報とする趣旨であると解される。そして、当該他の情報に、特定の個人と特別の関係がある者が有している情報を含むとすれば、非公開情報の範囲が著しく広範となり、公開を原則としている条例の趣旨と合致しない。よって、当該他の情報とは、一般人が容易に入手し得る情報をいうと解するのが相当である。

本件において、本件教科書展示会は、誰でも参加可能であり、またアンケートの記載・提出も任意なのであるから、その筆跡や記載内容と一般人が容易に入手しうる情報とを照合したとしても、数多くの来会者のうち、特定の個人を識別することはおよそ不可能であるといえる。

エ よって、アンケートのうち、氏名、住所等を非公開とすれば、特定の個人を識別することはおよそ不可能なのであるから、条例第6条第1項第1号を理由とするアンケートの全部非公開決定は妥当でない。

#### (4) 条例第6条第1項第4号該当性について

ア 実施機関は、アンケートが公開されれば、今後の教科書採択業務等に支障を及ぼす可能性があるとして主張する。当該主張は、条例第6条第1項第4号該当性が問題となるので、以下検討する。

イ 条例第6条第1項第4号は、「市又は国等の事務事業に関して、実施機関内部若しくは実施機関相互間又は市と国等との間で行われる審議、検討、企画、調査等の意思形成過程において作成し、又は取得した情報であって、公開することにより、当該又は同種の事務事業に係る公正又は適正な意思形成に著しい支障が生ずるおそれのあるもの」を非公開情報として規定している。

ウ アンケートは、防府市教科用図書選定委員会及び防府市教育委員会が行う教科書選定・採択等の資料とするため、事前に開催される教科書展示会において収集されたのであるから、アンケートは、これらの委員会の意思形成過程において取得した情報であるといえる。

そして、アンケートが、広く一般市民へ公表することを前提として来会者へ記載

してもらったものではなく、また記載内容も特定の教科書に対する批判的意見等、外部への公表を前提とせずに記載されたと考えられるものも存在すること等からすれば、仮にアンケート結果を広く一般市民へ公開・公表することとなれば、回答者が自己の意見を公表されることを危惧して、率直で忌憚のない意見をアンケートへ記載することを躊躇し、またアンケートの回答自体を回避する等といった可能性が存在する。ただ、防府市教科用図書選定委員会及び防府市教育委員会は、教科書採択等を行うにあたってアンケートに拘束されるものではなく、またアンケート自体、法的に義務づけられたものではないことからすれば、アンケートは教科書採択等を行うにあたり必要不可欠なものではないとも考えられ、仮にアンケートの適切な収集が困難となっても教科書採択等に支障は生じないとも思える。しかし、アンケートが一般市民の意見を知る手段として重要な手段であることは言うまでもなく、山口県教育委員会がアンケートを実施しているのは、まさしく一般市民の意見を知り教科書の適正な採択等に資すると考えたからと解される。このような趣旨で行われているアンケートの適切な収集が困難となれば、防府市教科用図書選定委員会及び防府市教育委員会による一般市民の意見を踏まえた十分な審議及び意思決定が困難になると言わざるを得ない。

さらに、アンケートが広く一般市民に公開・公表されることとなれば、防府市教科用図書選定委員会及び防府市教育委員会において教科書選定の審議及び意思決定を行うにあたり、これらの委員会の委員が、アンケートの多数意見を知る一般市民からの批判を危惧し、アンケートの多数意見と異なる意見を主張することを躊躇する事態が生じるおそれがある。その結果、これらの委員会における自由闊達な議論が尽くせない可能性が存在する。

エ 以上からすれば、アンケートは、公開することにより、今後の教科書選定に係る適正な意思形成に著しい支障が生ずるおそれのあるものと認められるため、条例第6条第1項第4号に該当し、全部非公開が妥当である。

#### (5) 条例第6条第1項第5号該当性について

ア 実施機関は、アンケートが公開されれば、今後のアンケート収集が困難となり、その後の教科書採択業務等に支障を及ぼす可能性があるとして主張する。当該主張は、

条例第6条第1項第5号該当性が問題となるので、以下検討する。

イ 条例第6条第1項第5号は、「市又は国等が行う許可、入札、交渉、人事、試験、争訟、取締りその他の事務事業の執行に関する情報であつて、公開することにより、当該若しくは同種の事務事業の目的が達成できなくなるおそれのあるもの又は当該若しくは同種の事務事業の公正若しくは適正な執行に著しい支障が生ずるおそれのあるもの」を非公開情報として規定している。

ウ 前述のとおり、アンケートは、教科書展示会において収集され、アンケートは、防府市教科用図書選定委員会において教科書選定に関する審議のために使用された。その後防府市教科用図書選定委員会の意見を尊重して、防府市教育委員会が教科書採択を行った。このように、アンケートは、アンケートの収集、防府市教科用図書選定委員会における審議、防府市教育委員会における教科書採択といった一連の事務事業の執行に関する情報であるといえる。

そして、前述のとおり、仮にアンケートを広く一般市民へ公開・公表することとなれば、回答者が自己の意見を公表されることを危惧して、率直で忌憚のない意見を記載することを躊躇し、またアンケートの回答自体を回避する事態が生じるおそれがある。

エ よって、アンケートを公開することにより、アンケートの収集、防府市教科用図書選定委員会における審議、防府市教育委員会における教科書採択といった一連の事務事業の公正若しくは適正な執行に著しい支障が生ずるおそれのあるものと認められるため、条例第6条第1項第5号に該当し、全部非公開が妥当である。

#### (6) 非公開決定の理由の追加主張について

ア 実施機関は、条例第6条第1項第1号に該当することを理由に、非公開決定を行っているが、本件不服申立てが行われた後、条例第6条第1項第1号に加え、同項第4号及び5号該当性も主張している。このように、非公開決定に付記していない非公開事由を本件不服申立てにおいて追加主張することが許されるか否かが問題となるので、以下検討する。

イ 条例第11条及び防府市行政手続条例第8条第1項は、非公開決定を行うにあたり、その理由を通知すべきことを要請しているところ、その趣旨は、非公開の理由

の有無について実施機関の判断の慎重と公正妥当とを担保してその恣意を抑制するとともに、非公開の理由を公開請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与えることを目的としていると解すべきである。そして、そのような目的は非公開の理由を具体的に記載して通知させること自体をもってひとまず実現されるといえ、右の趣旨を超えて、実施機関が当該理由以外の理由を非公開決定処分不服申立てにおいて主張することを許さないものとする趣旨をも含むと解すべき根拠はないと考えるのが相当である。

ウ よって、実施機関が本件不服申立て後に、非公開決定に付記していない非公開事由である条例第6条第1項第4号及び第5号該当性を主張することは許される。

#### (7) その他審査請求人の主張について

審査請求人は、アンケートは教科書採択に当たって市民の公的意見として参考にされるものであるから非公開とならないとの主張や、アンケートは教育委員会の委員の意思形成に影響を及ぼしていることから、採択の経緯を知る重要な資料として公開されるべきであるなどと主張する。

しかし、公開非公開の判断は、あくまで条例の定めに従って行われるべきものであり、これら審査請求人の主張を考慮しても、アンケートが条例第6条第1項第4号及び第5号に該当するとの結論に変わりはない。

#### (8) 結語

よって、本審査会は「1 審査会の結論」のとおり判断する。

## 7 本審査会の審査経過

本審査会の審査の経過は、次のとおりである。

年 月 日	審査の内容等
平成27年10月13日	・本審査会への諮問
平成27年10月21日	・実施機関から理由説明書が提出される。
平成27年11月5日	・審査請求人から意見書が提出される。
平成27年11月16日 (第1回審査会)	・審査請求の概要等について (事務局説明の聴取) ・理由説明書等について (実施機関説明の聴取)
平成27年12月21日 (第2回審査会)	・実施機関の職員の意見又は説明の聴取 ・諮問事項の審議
平成28年1月25日 (第3回審査会)	・諮問事項の審議 ・答申書に係る審議
平成28年3月10日 (第4回審査会)	・答申書に係る審議

## 8 防府市情報公開審査会委員

役 職 名	氏 名
会 長	藤 井 武 志
委 員	淵 川 和 彦
委 員	藤 村 亮 平
委 員	岩 城 克 枝