第７回教育委員会会議

令和５年５月 26 日
午 後 ３ 時 30 分
本庁舎屋上会議室

案　件

議案第50号　　審査請求に対する裁決案について

議案第 50 号

審査請求に対する裁決案について

次に掲げる事案に関する審査請求について、３記載のとおり裁決する。

１　事案の概要

令和４年１月31日に審査請求人（以下「請求人」という。）から「大阪市立の高校を大阪府に移管するに際し、大阪市立の高校で学ぶ子どもの最善の利益の考慮（子どもの権利条約３条）、意見表明権（条約12条）の機会付与がわかる文書」を求める公開請求（以下「本件請求」という。）があった。

教育委員会は、大阪市立の高等学校等の移管については、大阪市会及び大阪府議会において、関連条例の改正案が可決されたことにより決定したものであり、入学者選抜に関する説明会、在校生の保護者向けに文書送付による周知などにより、丁寧な説明を行ってきたことから、請求内容に係る公文書は存在していないため、第10条第２項の規定に基づき、不存在による非公開決定（以下「本件決定」という。）を行った。

この決定に対し、請求人より教育委員会に対し令和４年３月31日に本件決定を不服として審査請求（以下「本件審査請求」という。）がなされたことから、審査庁である教育委員会が、第三者機関である大阪市情報公開審査会に諮問を行った事案。

２　大阪市情報公開審査会の答申

本件決定は妥当である。

≪主な理由≫

（１）争点

本件請求に係る公文書は存在しないとする教育委員会の主張に対し、請求人は、本件決定に記載されている理由には判断の根拠となった具体的な事実に関する記述、その事実を裏付ける証拠資料などの明示がなく、以て、本件決定は違法・不当な処分として取り消されるべきものである旨、主張している。

（２）本件決定の相当性について

・請求人は、大阪市立の高等学校の府への移管により、教育内容や教育環境等に大きな影響が生じることを前提として、「子どもの権利条約」の規定を引用し、該当する公文書が当然に保管されているとして、本件決定の取消しを求めている。これに対して、教育委員会は、今回の移管が教育内容や教育環境等に大きな変更が生じる性質のものではなかったことから、生徒の保護者等関係者への説明のみを行い、在校生等への意見表明の機会の付与は行っておらず、故に審査請求人の請求に係る公文書は存在しないと主張している。

・当該移管計画によると、対象学校については基本的に現状のまま移管することとされており、教育委員会が、今回の移管によって教育の内容や教育環境に大きな変更が生ずる性質のものではないと認識していたとしても、特段、不自然、不合理ではないものと認められる。したがって、子どもの権利条約第３条及び第 12 条に基づく生徒の最善の利益の考慮や、生徒に自由に自己の意見を表明する権利を確保する必要性はないと考え、そ

のような取扱いを行わなかったことから、審査請求人の請求に係る公文書は存在しないとする実施機関の説明には、特段、不自然、不合理な点は認められない。

・したがって、本件決定は相当である。

３　答申を受けての審査庁としての裁決案

審査庁として慎重に検討した結果、答申と同様の結論に達したことから、本件審査請求を棄却する。

４　裁決書

別紙のとおり

〈参考〉

「情報公開請求」

大阪市情報公開条例に基づき、市政運営の透明化等を図るため、市民等を問わず、誰もが本市の公文書の公開請求ができる制度

【決定の種類】

①公開決定
②部分公開決定
③非公開決定
④不存在による非公開決定

「審査請求」

行政庁が行った処分に関し、行政庁に不服を申し立てることができる制度（不服申立制度。国・地方に共通）

教育委員会における審査請求の流れ ※第三者機関に諮問を行うもの

①審査請求人からの申し立て（審査請求）
②処分担当課から第三者機関（情報公開審査会など）への諮問
③第三者機関からの答申
④処分担当課が裁決案を起案し、審査庁である教育委員会へ諮問
⑤処分担当課より裁決書送付

〇大阪市情報公開条例（抄）

（公文書の公開義務）

第７条　実施機関は、公開請求があったときは、公開請求に係る公文書に次の各号に掲げる情報（以下「非公開情報」という。）のいずれかが記録されている場合を除き、公開請求者に対し、当該公文書を公開しなければならない。

(1) 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、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により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。）又は特定の個人を識別することはできないが、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。ただし、次に掲げる情報を除く。

ア　法令若しくは条例（以下「法令等」という。）の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報

イ　人の生命、身体、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報

ウ　当該個人が公務員等（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５条第１号ハに規定する公務員等並びに大阪市住宅供給公社の役員及び職員をいう。）である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分

（公開請求に対する措置等）

第10条　実施機関は、公開請求に係る公文書の全部又は一部を公開するときは、その旨の決定をし、公開請求者に対し、その旨及び公開の実施に関し市長が定める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、公開請求に係る公文書の全部を公開しないとき（前条の規定により公開請求を拒否するとき及び公開請求に係る公文書を保有していないときを含む。以下同じ。）は、公開をしない旨の決定をし、公開請求者に対し、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項の規定により公開請求に係る公文書の全部又は一部を公開しないときは、公開請求者に対し、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、当該理由の提示は、公開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得るものでなければならない。

（審査会への諮問等）

第17条　公開決定等又は公開請求に係る不作為について行政不服審査法による審査請求があったときは、当該審査請求に対する裁決をすべき実施機関は、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、速やかに大阪市情報公開審査会（以下「審査会」という。）に諮問し、その答申を尊重して当該審査請求に対する裁決をしなければならない。

(1) 審査請求が不適法であり、却下する場合

(2) 裁決で、審査請求の全部を認容し、当該審査請求に係る公文書の全部を公開することとする場合（当該公文書の公開について反対意見書が提出されている場合を除く。）

（案）

大市教委第　　号

裁　決　書

審査請求人
処分庁　　大阪市教育委員会

審査請求人が令和４年３月 31 日に提起した処分庁による大阪市情報公開条例（平成 13 年大阪市条例第３号。以下「条例」という。）第 10 条第２項の規定に基づく不存在による非公開決定（決定通知書の文書番号：令和４年２月 14 日付け大市教委第 3426 号。以下「本件決定」という。）に係る審査請求（以下「本件審査請求」という。）について、次のとおり裁決する。

主文

本件審査請求を棄却する。

事案の概要

１　公開請求

審査請求人は、令和４年１月31日、条例第５条の規定に基づき、処分庁に対し、請求する公文書の件名又は内容として「大阪市立の高校を大阪府に移管するに際し、大阪市立の高校で学ぶ子どもの最善の利益の考慮（子どもの権利条約３条）、意見表明権（条約12条）の機会付与がわかる文書」と表示して公文書の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

２　本件決定

処分庁は本件請求に係る公文書を保有していない理由を次のとおり付して本件決定を行った。

記

大阪市立の高等学校等の移管については、大阪市会及び大阪府議会において、関連条例の改正案が可決されたことにより、決定したものである。またこの間、府内中学校の進路指導担当者対象の入学者選抜に関する説明会、在校生の保護者向けに文書送付による周知などにより、丁寧な説明を行ってきたことから、請求内容に係る公文書は存在していないため。

3　審査請求

審査請求人は、令和４年３月31日、本件決定を不服として処分庁に対し、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第４条第１号に基づき本件審査請求を行った。

4　諮問

審査庁である大阪市教育委員会（以下「審査庁」という。）は、令和４年４月 28 日に、条例第 17 条の規定に基づき大阪市情報公開審査会（以下「審査会」という。）に本件審査請求について諮問を行った。

5　答申

令和５年４月 28 日、審査会から審査庁に対し、「本件決定は妥当である。」という旨の答申があった。

審理関係人の主張の要旨

1　審査請求人の主張

審査請求人の主張は、おおむね次のとおりである。

⑴　審査請求の趣旨

「大阪市教育委員会の令和４年２月14日付け審査請求人に対する不存在による非公開決定（大市教委第3246号）を取り消す」との裁決を求める。

⑵　審査請求の理由

ア　処分に至る経緯

子どもの権利条約（以下、「条約」という。）第３条は、「児童に対するすべての措置をとるに当たっては、公的若しくは私的な社会福祉施設、裁判所、行政当局又は立法機関のいずれによって行われるものであっても、児童の最善の利益が主として考慮されるものとする。」と規定し、同第12条は「締約国は、自己の意見を形成する能力のある児童がその児童に影響を及ぼすすべての事項について自由に自己の意見を表明する権利を確保する。この場合において、児童の意見は、その児童の年齢及び成熟度に従って相応に考慮されるものとする。」と規定する。

条約批准国である日本では、これらの規定が憲法第98条第２項により国内法としての効力を有し、大阪市長をはじめ大阪市議会、大阪市教育委員会（以下、「市教委等」という。）のすべてが遵守義務を負う。

審査請求人の公開請求に係る文書は、この市教委等の義務に関するものであり当然、公文書として保管されていると考え公開請求したものである。しかるに請求にかかる資料は「不存在による非公開決定」を受けた。

イ　「不存在による非公開決定」が違法・不当と考える理由

不存在の理由付記が違法

処分の理由付記については、「法令で理由付記が要求されている場合には処分についての法律上の根拠だけでなく、判断の根拠となった具体的な事実を記述することが必要とされる。要件に該当する具体の事実を特定して付記するとともに、その事実を裏付ける証拠資料なども明示されなければならない」とする最高裁判決(最高裁昭和49年６月１日判時745号46頁)があります。しかるに非公開決定に示された理由付記には条約が求める子どもの意見表明についての記録、最善の利益についての検討経過も示されず、「大阪市会及び大阪府議会において、関連条例の改正案が可決されたことにより」とし、条例が可決されるまでに市教育等が負うべき上記の義務について触れず、府議会・市議会の責任にしていること、また府内中学校の進路指導担当者対象の入学者選抜に関する説明会、在校生の保護者向けに文書送付による周知などにより、「丁寧な説明を行ってきた」との説明には、条約が求める子どもへの説明・子どもの意見が全くなく、市教委の言う「丁寧な説明」とは誰に対してのものなのか？

以上、今回の非公開決定に示された理由付記には、最高裁判決の求める判断の根拠となった具体的な事実に関する記述、その事実を裏付ける証拠資料などの明示がないものです。

よって、この「不存在決定」は違法・不当な処分として取り消されるべきものとして、行政不服審査法第２条に基づく審査を請求します。

なお、請求人は審査請求の理由を補充するため、行政不服審査法第31条、第75条の口頭による意見陳述の機会を公開の場で行うことを求めます。

⑶　処分庁の主張に対する反論

ア　大阪府への移管を単なる「事務移管」とする問題点

公文書公開請求の内容に示した子どもの権利条約だけでなく、日本国憲法の核心とも言われている憲法13条の「個人の尊重」、憲法26条が規定する社会権としての教育を受ける権利が、子どもの人権を考える上で重要な人権です。大阪市議会、教育委員会は、公務員として当然、これらの人権を尊重し擁護する義務を負います（憲法99条)。

創立a年を迎える歴史・伝統ある高校もある中、府への「移管」という子どもに大きな影響のある手続きにつき、教育委員会は「市議会が決めたから」ではなく、教育に責任を負う行政機関として、憲法の保障する子どもの人権とどう向き合い、検討したのでしょうか？　弁明書には憲法が保障する人権への配慮が一言も説明されていません。

「事務移管」だからで片付くことではなく、憲法との関係を考慮したのかが問われる問題です。これを意見として提出するとともに、この点について口頭公開審理の場で説明を求めます。

【参考】
すべての国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。（憲法 13 条）

イ　保護者への１通の説明文書のみで「丁寧な説明」とする問題点

大阪市の高校は実業教育に力を入れてきた歴史があります。私の在学したＡ高校は今年、創立a年を迎えます。同窓会報である「Ｂ会報」の編集委員も担当させていただきました。その記事にはＣさんの後を継いで、Ｄの社長になられたＥ氏、Ｆの研究所長、そして文化勲章を受賞されたＧ氏の紹介記事など、実業界の様々な分野で活躍された多くの卒業生との出会いを、記事として紹介させていただきました。この歴史のある伝統校に学び、勤務できたことに感謝しています。

昨年にＡを訪問したとき、就職を控えたＨ科の在学生と懇談の機会をいただきました。その懇談の中で、その生徒からＡの歴史・伝統に誇りをもって入学し、学習に励む意欲を実感させていただきました。そのような在校生の意見は教育委員会も聞くことができます。なぜ子どもの意見表明権として聞かなかったのでしょうか。

生徒の意見を聴くこともなく、１通の保護者への説明文書のみで「丁寧な説明」とする問題点も口頭審理で問いたいと考えています。

ウ　大阪市高校教育審議会の傍聴から

弁明書にも触れられている市立の工業高校（泉尾工業、生野工業、東淀工業）３校を１校にすることが提案された審議会を傍聴しました。

審議会の委員長が、出席していた３校の校長に現場の先生方の意見を含めて意見を求めたのに、３校の校長は下を向いたままで、一言の発言もなく３校を１校にする審議会の結論が採択されました。教職員・生徒を代表して参加した校長が一言の発言もなく１校にする結論採択の現状に、大きな疑問を感じました。

なぜ３校の現場で具体的な生徒の意見聴取とともに、教職員の意見も聞かなかったのでしょうか。行政手続上も大きな問題であり、この弁明について問いたいと考えています。

エ　まとめとして

弁明書には、135校ある府立高校のノウハウ入手が、府移管のメリットとして弁明されています。このメリットとされることとの関係で、問いたいのは大阪府の高校は３年定員割れで募集停止の高校があると聞いています。３年定員割れで、募集停止の府の方針は在校生だけでなく卒業生にとっても、母校がなくなるという深刻な不利益ではないでしょうか？

６人に１人の子どもが貧困状態とのデータがこの国の現状です。大阪はこの貧困率が全国トップレベルとのデータもあります。特にコロナ禍で厳しい生活を強いられているシングルマザーの家庭貧困率が高く、子どもの人権への配慮が重要です。

子どもの権利条約が求める子どもの最善の利益、意見表明権、そして憲法13条の子ども一人ひとりの幸福追求権とともに、子どもの人権について、府はどのように向き合っているのか？府への移管のメリットが弁明書に記載されていますので、府の子どもの貧困対策についても問いたいと思います。

２　処分庁の主張

処分庁の主張は、おおむね次のとおりである。

審査請求人は、本件決定において公開しないこととした「大阪市立の高校を大阪府に移管するに際し、大阪市立の高校で学ぶ子どもの最善の利益の考慮（子どもの権利条約３条）、意見表明権（条約12条）の機会付与がわかる文書」が子どもの権利条約の順守義務を負う本市において当然、公文書として保管されているものと考えていることや、具体的な事実に関する記述、その事実を裏付ける証拠資料などの明示がないことを理由に、本件決定の取り消し及び公開決定を求めていることから、以下「大阪市立の高校を大阪府に移管するに際し、大阪市立の高校で学ぶ子どもの最善の利益の考慮（子どもの権利条約３条）、意見表明権（条約12条）の機会付与がわかる文書」が存在しない理由について説明する。

⑴　大阪市立の高等学校等の大阪府への移管にかかる経過について

非公開決定の理由を説明するにあたり、大阪市立の高等学校等（以下、市立高校等という。）の大阪府への移管にかかる経過について、説明させていただく。

令和４年４月に実施された今回の移管は、本市が運営していた市立高校等の運営事務の権限を大阪府に移管する、いわゆる事務移管の性質を有するものであった。

その移管にかかる方針については、「大阪市立の高等学校等の移管計画案」（以下、移管計画案という。）を府市協議のうえ策定し、令和２年 12 月の大阪市会において、市立高校等を廃止とする大阪市学校設置条例改正案の審議の際に、一体的なものとして審議がなされ、同条例案が可決された。その後、大阪府議会において、市立高校等を府立高校等として設置する大阪府学校条例改正案が可決され、市立高校等の移管が決定したものである。

その後、令和３年１月に府市それぞれの教育委員会会議での議決をもって、移管計画案が成案化され、「大阪市立の高等学校等の移管計画」（以下、「移管計画」という。）として、この移管計画に沿った形で移管準備事務が進められたものである。

⑵　今回の移管に伴う生徒への影響について

今回の移管は移管計画による方針に基づき、進められたことは前述のとおりであるが、その移管計画内の「２．移管に関しての対応方針」における「３．再編整備の方向性」の項目に教育課程等の取扱いについて規定していた。その主な内容としては、移管対象校については基本的に現状のまま移管することとし、工業系高校に関しては、３校について再編整備を行い、移管後に新工業系高校を開設するといった内容となっていた。(新工業系高校に関しては、Society5.0で実現する社会に求められる大阪の産業人材育成を担う新たな工業系高校の在り方についての大阪市高等学校教育審議会からの答申に基づき、方針として決定したものであり、今回の移管に伴い決定された方針ではないことを補足させていただく。)

よって、市立高校等で学ぶ生徒にとって、今回の移管は教育の内容や教育環境に大きな変更が生じる性質のものではなかった。

⑶　文書の有無について

上記（1)・(2）のような経過を踏まえ、「大阪市立の高校を大阪府に移管するに際し、大阪市立の高校で学ぶ子どもの最善の利益の考慮(子どもの権利条約３条)、意見表明権（条約12条）の機会付与がわかる文書」に該当する文書の有無について、請求人からの情報公開請求を受けて検討を行った。

前述のとおり、今回の移管は事務移管であり、基本的に本市における教育の内容や教育環境については、大阪市会でも審議がなされた移管計画に基づきそのまま引き継がれる方針としていたことから、請求人が情報公開請求を行った内容については、検討を行った直接的な文書は存在しない。

もっとも移管によって生じるメリットとして、これまでの府立高校運営のノウハウが市立高校等の運営にも活かされることによるさらなる教育内容の充実といった移管後に期待される効果は想定しており、大阪市会における条例改正案の審議においても、そういった質疑があったところであるが、あくまで将来的な「子どもの最善の利益」に関するものであり、具体的な内容について、移管準備時点において検討した文書は存在しない。

また、意見表明権の機会付与に関しては、生徒への大きな影響が想定されていないことから、移管にあたっての特別な機会付与は行っておらず、文書そのものが存在しない。入学者選抜に関する説明会や、在校生の保護者向けに文書送付による周知などを通じて、市立高校等が大阪府に移管される予定であること、それに伴う事務手続き上の変更点について周知を行うことで、市民の声等を通じた意見表明の機会付与に努めてきた旨を理由として記載していたものである。

⑷　結論

以上の次第であり、本件決定は条例に則った適正なものである。

理　　由

1　審査会の判断

令和５年４月28日付け大情審答申第525号をもって示された本件審査請求に対する審査会の判断は、次のとおりである。

⑴基本的な考え方

条例の基本的な理念は、第１条が定めるように、市民の公文書の公開を求める具体的な権利を保障することによって、本市等の説明責務を全うし、もって市民の市政参加を推進し、市政に対する市民の理解と信頼の確保を図ることにある。したがって、条例の解釈及び運用は、第３条が明記するように、公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から行われなければならない。

⑵　争点

本件請求に係る公文書は存在しないとする処分庁の主張に対し、審査請求人は、本件決定に記載されている理由には判断の根拠となった具体的な事実に関する記述、その事実を裏付ける証拠資料などの明示がなく、以て、本件決定は違法・不当な処分として取り消されるべきものである旨、主張するものと解される。

したがって、本件審査請求における争点は、本件決定に係る理由の相当性も含めた本件決定の相当性である。

⑶　争点について

ア　本件決定の相当性について

審査請求人は、大阪市立の高等学校の大阪府への移管により、大阪市立の高等学校の在校生への教育内容や教育環境等に大きな影響が生じることを前提として、「子どもの権利条約」の規定を引用し、大阪市長をはじめ大阪市議会、大阪市教育委員会は、自己の意見を形成する能力のある児童に対し、その児童に影響を及ぼすすべての事項について自由に自己の意見を表明する権利を確保すべきものであるから、処分庁においては、子どもの最善の利益の考慮や子どもへの意見表明権の機会付与に関する公文書が当然に保管されているとして、本件決定の取消しを求めているものと解される。

これに対して、処分庁は、本件請求に係る公文書が存在しないとする根拠として、大阪市立の高等学校等の大阪府への移管が、制度上、「事務移管」に留まるものであること、すなわち、当該移管の対象となる各学校（以下「対象学校」という。）においては、本市の所管の下での移管前の教育の内容や教育環境については、大阪市会における審議を経て、教育委員会会議で議決された移管計画に基づき、基本的にはそのまま大阪府に引き継がれるものであって、対象学校に所属する生徒にとって、当該移管により教育の内容や教育環境に大きな変更が生じる性質のものではなかったことから、生徒の保護者等関係者への説明のみを行い、在校生等への意見表明の機会の付与は行っておらず、故に審査請求

人の請求に係る公文書は存在しないと主張するものと解される。

この点、当該移管計画の内容を見分すれば、対象学校については基本的に現状のまま移管することとし、工業系高校に関しては、移管前に大阪市において策定した再編整備計画に基づき、３校について再編整備を行い、移管後に新工業系高校を開設するものであるとされていたことが認められる。そして、この内容を前提とすれば、処分庁が、市立の高等学校等で学ぶ生徒にとっては、今回の移管計画によって教育の内容や教育環境に大きな変更が生ずる性質のものではないと認識していたとしても、特段、不自然、不合理ではないものと認められる。

したがって、子どもの権利条約第３条及び第 12 条に基づく生徒の最善の利益の考慮や、生徒に自由に自己の意見を表明する権利を確保する必要性はないと考え、そのような取扱いを行わなかったことから、審査請求人の請求に係る公文書は存在しないとする処分庁の説明には、特段、不自然、不合理な点は認められない。

なお、審査請求人の請求書、意見書、口頭意見陳述における主張に照らせば、同人は、市立の高等学校等で学ぶ生徒にとっては今回の移管計画により教育の内容や教育環境に大きな変更が生ずる性質のものではないとする処分庁の認識が事実と合致しているか否かについて、審査会の判断を求め、対象となる公文書の存否に付いて調査を求めているものと解される。しかしながら、公文書の公開の当否を審議する審査会においては、対象となる公文書を作成していないとする処分庁の主張に不自然、不合理な点があるか否かを判断するために必要な限度で処分庁がどのような認識を有していたのかを判断したものであって、当該認識が事実と合致しているかについては審査会において判断する立場になく、また、処分庁の主張に不自然、不合理な点があるか否かを判断するために必要な限度を超えて、公文書を探索する等、強制的な調査を行う立場にもない。

イ　本件決定の理由について

審査請求人は、本件決定の「理由付記」に違法性があるとも主張している。そこで、本件決定の理由についても検討する。

本件決定の理由には、大阪市立の高等学校等の移管については、大阪市会及び大阪府議会において、関連条例の改正案が可決されたことにより決定したことが記載されている。

また、この間、府内中学校の進路指導担当者対象の入学者選抜に関する説明会、在校生の保護者向けに文書送付による周知などにより、丁寧な説明を行ってきたとの記載があるが、この記載については、子どもの権利条約第３条及び第 12 条の規定は適用されないものの、審査請求人が主張する、「児童の最善の利益が主として考慮される」「自己の意見を形成する能力のある児童がその児童に影響を及ぼすすべての事項について自由に自己の意見を表明する権利を確保する」に対する配慮として、大阪市立の高等学校等の移管については、府内中

学校の進路指導担当者や生徒の保護者等を通じて生徒の理解が得られるよう最大限努めてきたことを審査請求人に説明するものと解することが可能である。

以上の点を踏まえると、本件決定に付された理由は、必ずしも明確ではないが、誤りがあるものではなく、また、本件決定につき、条例第10条第２項に基づいて不存在とした根拠が審査請求人に了知しえないものとまでは言えない。

したがって、本件決定を違法とするまでの理由付記の違法性、不当性は認められない。

ウ　小括

したがって、本件決定は相当である。

⑷結論

以上により、審査会としては、本件決定は妥当であると判断した。

２　審査庁の判断

審査庁として慎重に検討した結果、答申と同様の結論に達した。

３　結論

以上のとおり、本件審査請求には理由がないから、行政不服審査法第 45 条第２項の規定により、主文のとおり裁決する。

（備考）付言への対応について

今後、非公開決定を行う場合には、条例第 10 条第３項の規定の趣旨を踏まえ、非公開決定の理由について、明確かつ分かり易く記載してまいります。

令和５年　月　日

審査庁
大阪市教育委員会　教育長　多田　勝哉

公印

（教示）

１　この裁決については、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して６か月以内に、大阪市を被告として（訴訟において大阪市を代表する者は大阪市教育委員会となります。）、裁決の取消しの訴えを提起することができます。

ただし、この裁決の取消しの訴えにおいては、不服申立ての対象とした処分が違法であることを理由として、裁決の取消しを求めることはできません。

処分の違法を理由とする場合は、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して６か月以内に、大阪市を被告として（訴訟において大阪市を代表する者は大阪市教育委員会となります。）、処分の取消しの訴えを提起することができます。

２　ただし、上記の期間が経過する前に、この裁決があった日の翌日から起算して１年を経過した場合は、裁決の取消しの訴えや処分の取消しの訴えを提起することはできなくなります。なお、正当な理由があるときは、上記の期間やこの裁決があった日の翌日から起算して１年を経過した後であっても裁決の取消しの訴えや処分の取消しの訴えを提起することが認められる場合があります。

大情審答申第 525 号
令和５年４月 28 日

大阪市教育委員会
教育長　多田　勝哉　様

大阪市情報公開審査会
会長　玉田　裕子

答申書

大阪市情報公開条例（平成13年大阪市条例第３号。以下「条例」という。）第17条に基づき、大阪市教育委員会（以下「実施機関」という。）から令和４年４月28日付け大市教委第572号により諮問のありました件について、次のとおり答申いたします。

第１　審査会の結論

実施機関が令和４年２月14日付け大市教委第3426号により行った不存在による非公開決定（以下「本件決定」という。）は妥当である。

第２　審査請求に至る経過

１　公開請求

審査請求人は、令和４年１月31日、条例第５条の規定に基づき、実施機関に対し、請求する公文書の件名又は内容として「大阪市立の高校を大阪府に移管するに際し、大阪市立の高校で学ぶ子どもの最善の利益の考慮（子どもの権利条約３条）、意見表明権（条約12条）の機会付与がわかる文書」と表示して公文書の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

２　本件決定

実施機関は本件請求に係る公文書を保有していない理由を次のとおり付して本件決定を行った。

記

大阪市立の高等学校等の移管については、大阪市会及び大阪府議会において、関連条例の改正案が可決されたことにより、決定したものである。またこの間、府内中学校の進路指導担当者対象の入学者選抜に関する説明会、在校生の保護者向けに文書送付による周知などにより、丁寧な説明を行ってきたことから、請求内容に係る公文書は存在していないため。

３　審査請求

審査請求人は、令和４年３月31日、本件決定を不服として実施機関に対し、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第４条第１号に基づき審査請求（以下「本件審査請

求」という。）を行った。

第３　審査請求人の主張

審査請求人の主張は、おおむね次のとおりである。

１　審査請求の趣旨

「大阪市教育委員会の令和４年２月14日付け審査請求人に対する不存在による非公開決定（大市教委第3246号）を取り消す」との裁決を求める。

２　審査請求の理由

⑴　処分に至る経緯

子どもの権利条約（以下、「条約」という。）第３条は、「児童に対するすべての措置をとるに当たっては、公的若しくは私的な社会福祉施設、裁判所、行政当局又は立法機関のいずれによって行われるものであっても、児童の最善の利益が主として考慮されるものとする。」と規定し、同第12条は「締約国は、自己の意見を形成する能力のある児童がその児童に影響を及ぼすすべての事項について自由に自己の意見を表明する権利を確保する。この場合において、児童の意見は、その児童の年齢及び成熟度に従って相応に考慮されるものとする。」と規定する。

条約批准国である日本では、これらの規定が憲法第98条第２項により国内法としての効力を有し、大阪市長をはじめ大阪市議会、大阪市教育委員会（以下、「市教委等」という。）のすべてが遵守義務を負う。

審査請求人の公開請求に係る文書は、この市教委等の義務に関するものであり当然、公文書として保管されていると考え公開請求したものである。しかるに請求にかかる資料は「不存在による非公開決定」を受けた。

⑵　「不存在による非公開決定」が違法・不当と考える理由

不存在の理由付記が違法

処分の理由付記については、「法令で理由付記が要求されている場合には処分についての法律上の根拠だけでなく、判断の根拠となった具体的な事実を記述することが必要とされる。要件に該当する具体の事実を特定して付記するとともに、その事実を裏付ける証拠資料なども明示されなければならない」とする最高裁判決（最高裁昭和49年６月１日判時745号46頁）があります。しかるに非公開決定に示された理由付記には条約が求める子どもの意見表明についての記録、最善の利益についての検討経過も示されず、「大阪市会及び大阪府議会において、関連条例の改正案が可決されたことにより」とし、条例が可決されるまでに市教育等が負うべき上記の義務について触れず、府議会・市議会の責任にしていること、また府内中学校の進路指導担当者対象の入学者選抜に関する説明会、在校生の保護者向けに文書送付による周知などにより、「丁寧な説明を行ってきた」との説明には、条約が求める子どもへの説明・子どもの意見が全くなく、市教委の言う「丁寧な説明」とは誰に対してのものなのか？

以上、今回の非公開決定に示された理由付記には、最高裁判決の求める判断の根拠となった具体的な事実に関する記述、その事実を裏付ける証拠資料などの明示が

ないものです。

よって、この「不存在決定」は違法・不当な処分として取り消されるべきものとして、行政不服審査法第２条に基づく審査を請求します。

なお、請求人は審査請求の理由を補充するため、行政不服審査法第31条、第75条の口頭による意見陳述の機会を公開の場で行うことを求めます。

３　実施機関の主張（第４）に対する反論

⑴　大阪府への移管を単なる「事務移管」とする問題点

公文書公開請求の内容に示した子どもの権利条約だけでなく、日本国憲法の核心とも言われている憲法13条の「個人の尊重」、憲法26条が規定する社会権としての教育を受ける権利が、子どもの人権を考える上で重要な人権です。大阪市議会、教育委員会は、公務員として当然、これらの人権を尊重し擁護する義務を負います（憲法99条）。

創立a年を迎える歴史・伝統ある高校もある中、府への「移管」という子どもに大きな影響のある手続きにつき、教育委員会は「市議会が決めたから」ではなく、教育に責任を負う行政機関として、憲法の保障する子どもの人権とどう向き合い、検討したのでしょうか？　弁明書には憲法が保障する人権への配慮が一言も説明されていません。

「事務移管」だからで片付くことではなく、憲法との関係を考慮したのかが問われる問題です。これを意見として提出するとともに、この点について口頭公開審理の場で説明を求めます。

【参考】

すべての国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。（憲法 13 条）

⑵　保護者への１通の説明文書のみで「丁寧な説明」とする問題点

大阪市の高校は実業教育に力を入れてきた歴史があります。私の在学したＡ高校は今年、創立a年を迎えます。同窓会報である「Ｂ会報」の編集委員も担当させていただきました。その記事にはＣさんの後を継いで、Ｄの社長になられたＥ氏、Ｆの研究所長、そして文化勲章を受賞されたＧ氏の紹介記事など、実業界の様々な分野で活躍された多くの卒業生との出会いを、記事として紹介させていただきました。この歴史のある伝統校に学び、勤務できたことに感謝しています。

昨年にＡを訪問したとき、就職を控えたＨ科の在学生と懇談の機会をいただきました。その懇談の中で、その生徒からＡの歴史・伝統に誇りをもって入学し、学習に励む意欲を実感させていただきました。そのような在校生の意見は教育委員会も聞くことができます。なぜ子どもの意見表明権として聞かなかったのでしょうか。

生徒の意見を聴くこともなく、１通の保護者への説明文書のみで「丁寧な説明」とする問題点も口頭審理で問いたいと考えています。

⑶　大阪市高校教育審議会の傍聴から

弁明書にも触れられている市立の工業高校（泉尾工業、生野工業、東淀工業）３

校を１校にすることが提案された審議会を傍聴しました。

審議会の委員長が、出席していた３校の校長に現場の先生方の意見を含めて意見を求めたのに、３校の校長は下を向いたままで、一言の発言もなく３校を１校にする審議会の結論が採択されました。教職員・生徒を代表して参加した校長が一言の発言もなく１校にする結論採択の現状に、大きな疑問を感じました。

なぜ３校の現場で具体的な生徒の意見聴取とともに、教職員の意見も聞かなかったのでしょうか。行政手続上も大きな問題であり、この弁明について問いたいと考えています。

⑷　まとめとして

弁明書には、135校ある府立高校のノウハウ入手が、府移管のメリットとして弁明されています。このメリットとされることとの関係で、問いたいのは大阪府の高校は３年定員割れで募集停止の高校があると聞いています。３年定員割れで、募集停止の府の方針は在校生だけでなく卒業生にとっても、母校がなくなるという深刻な不利益ではないでしょうか？

６人に１人の子どもが貧困状態とのデータがこの国の現状です。大阪はこの貧困率が全国トップレベルとのデータもあります。特にコロナ禍で厳しい生活を強いられているシングルマザーの家庭貧困率が高く、子どもの人権への配慮が重要です。

子どもの権利条約が求める子どもの最善の利益、意見表明権、そして憲法13条の子ども一人ひとりの幸福追求権とともに、子どもの人権について、府はどのように向き合っているのか？　府への移管のメリットが弁明書に記載されていますので、府の子どもの貧困対策についても問いたいと思います。

第４　実施機関の主張

実施機関の主張は、おおむね次のとおりである。

審査請求人は、本件決定において公開しないこととした「大阪市立の高校を大阪府に移管するに際し、大阪市立の高校で学ぶ子どもの最善の利益の考慮（子どもの権利条約３条）、意見表明権（条約12条）の機会付与がわかる文書」が子どもの権利条約の順守義務を負う本市において当然、公文書として保管されているものと考えていることや、具体的な事実に関する記述、その事実を裏付ける証拠資料などの明示がないことを理由に、本件決定の取り消し及び公開決定を求めていることから、以下「大阪市立の高校を大阪府に移管するに際し、大阪市立の高校で学ぶ子どもの最善の利益の考慮（子どもの権利条約３条）、意見表明権（条約12条）の機会付与がわかる文書」が存在しない理由について説明する。

１　大阪市立の高等学校等の大阪府への移管にかかる経過について

非公開決定の理由を説明するにあたり、大阪市立の高等学校等（以下、市立高校等という。）の大阪府への移管にかかる経過について、説明させていただく。

令和４年４月に実施された今回の移管は、本市が運営していた市立高校等の運営事務の権限を大阪府に移管する、いわゆる事務移管の性質を有するものであった。

その移管にかかる方針については、「大阪市立の高等学校等の移管計画案」（以下、移管計画案という。）を府市協議のうえ策定し、令和２年 12 月の大阪市会において、

市立高校等を廃止とする大阪市学校設置条例改正案の審議の際に、一体的なものとして審議がなされ、同条例案が可決された。その後、大阪府議会において、市立高校等を府立高校等として設置する大阪府学校条例改正案が可決され、市立高校等の移管が決定したものである。

その後、令和３年１月に府市それぞれの教育委員会会議での議決をもって、移管計画案が成案化され、「大阪市立の高等学校等の移管計画」（以下、「移管計画」という。）として、この移管計画に沿った形で移管準備事務が進められたものである。

２　今回の移管に伴う生徒への影響について

今回の移管は移管計画による方針に基づき、進められたことは前述のとおりであるが、その移管計画内の「２．移管に関しての対応方針」における「３．再編整備の方向性」の項目に教育課程等の取扱いについて規定していた。その主な内容としては、移管対象校については基本的に現状のまま移管することとし、工業系高校に関しては、３校について再編整備を行い、移管後に新工業系高校を開設するといった内容となっていた。（新工業系高校に関しては、Society5.0で実現する社会に求められる大阪の産業人材育成を担う新たな工業系高校の在り方についての大阪市高等学校教育審議会からの答申に基づき、方針として決定したものであり、今回の移管に伴い決定された方針ではないことを補足させていただく。）

よって、市立高校等で学ぶ生徒にとって、今回の移管は教育の内容や教育環境に大きな変更が生じる性質のものではなかった。

３　文書の有無について

上記１・２のような経過を踏まえ、「大阪市立の高校を大阪府に移管するに際し、大阪市立の高校で学ぶ子どもの最善の利益の考慮（子どもの権利条約３条）、意見表明権（条約12条）の機会付与がわかる文書」に該当する文書の有無について、請求人からの情報公開請求を受けて検討を行った。

前述のとおり、今回の移管は事務移管であり、基本的に本市における教育の内容や教育環境については、大阪市会でも審議がなされた移管計画に基づきそのまま引き継がれる方針としていたことから、請求人が情報公開請求を行った内容については、検討を行った直接的な文書は存在しない。

もっとも移管によって生じるメリットとして、これまでの府立高校運営のノウハウが市立高校等の運営にも活かされることによるさらなる教育内容の充実といった移管後に期待される効果は想定しており、大阪市会における条例改正案の審議においても、そういった質疑があったところであるが、あくまで将来的な「子どもの最善の利益」に関するものであり、具体的な内容について、移管準備時点において検討した文書は存在しない。

また、意見表明権の機会付与に関しては、生徒への大きな影響が想定されていないことから、移管にあたっての特別な機会付与は行っておらず、文書そのものが存在しない。入学者選抜に関する説明会や、在校生の保護者向けに文書送付による周知などを通じて、市立高校等が大阪府に移管される予定であること、それに伴う事務手続き

上の変更点について周知を行うことで、市民の声等を通じた意見表明の機会付与に努めてきた旨を理由として記載していたものである。

4　結論

以上の次第であり、本件決定は条例に則った適正なものである。

第５　審査会の判断

1　基本的な考え方

条例の基本的な理念は、第１条が定めるように、市民の公文書の公開を求める具体的な権利を保障することによって、本市等の説明責務を全うし、もって市民の市政参加を推進し、市政に対する市民の理解と信頼の確保を図ることにある。したがって、条例の解釈及び運用は、第３条が明記するように、公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から行われなければならない。

2　争点

本件請求に係る公文書は存在しないとする実施機関の主張に対し、審査請求人は、本件決定に記載されている理由には判断の根拠となった具体的な事実に関する記述、その事実を裏付ける証拠資料などの明示がなく、以て、本件決定は違法・不当な処分として取り消されるべきものである旨、主張するものと解される。

したがって、本件審査請求における争点は、本件決定に係る理由の相当性も含めた本件決定の相当性である。

3　争点について

⑴　本件決定の相当性について

審査請求人は、大阪市立の高等学校の大阪府への移管により、大阪市立の高等学校の在校生への教育内容や教育環境等に大きな影響が生じることを前提として、「子どもの権利条約」の規定を引用し、大阪市長をはじめ大阪市議会、大阪市教育委員会は、自己の意見を形成する能力のある児童に対し、その児童に影響を及ぼすすべての事項について自由に自己の意見を表明する権利を確保すべきものであるから、実施機関においては、子どもの最善の利益の考慮や子どもへの意見表明権の機会付与に関する公文書が当然に保管されているとして、本件決定の取消しを求めているものと解される。

これに対して、実施機関は、本件請求に係る公文書が存在しないとする根拠として、大阪市立の高等学校等の大阪府への移管が、制度上、「事務移管」に留まるものであること、すなわち、当該移管の対象となる各学校（以下「対象学校」という。）においては、本市の所管の下での移管前の教育の内容や教育環境については、大阪市会における審議を経て、教育委員会会議で議決された移管計画に基づき、基本的にはそのまま大阪府に引き継がれるものであって、対象学校に所属する生徒にとって、当該移管により教育の内容や教育環境に大きな変更が生じる性質のものではなかったことから、生徒の保護者等関係者への説明のみを行い、在校生等への意見表

明の機会の付与は行っておらず、故に審査請求人の請求に係る公文書は存在しないと主張するものと解される。

この点、当該移管計画の内容を見分すれば、対象学校については基本的に現状のまま移管することとし、工業系高校に関しては、移管前に大阪市において策定した再編整備計画に基づき、３校について再編整備を行い、移管後に新工業系高校を開設するものであるとされていたことが認められる。そして、この内容を前提とすれば、実施機関が、市立の高等学校等で学ぶ生徒にとっては、今回の移管計画によって教育の内容や教育環境に大きな変更が生ずる性質のものではないと認識していたとしても、特段、不自然、不合理ではないものと認められる。

したがって、子どもの権利条約第３条及び第 12 条に基づく生徒の最善の利益の考慮や、生徒に自由に自己の意見を表明する権利を確保する必要性はないと考え、そのような取扱いを行わなかったことから、審査請求人の請求に係る公文書は存在しないとする実施機関の説明には、特段、不自然、不合理な点は認められない。

なお、審査請求人の請求書、意見書、口頭意見陳述における主張に照らせば、同人は、市立の高等学校等で学ぶ生徒にとっては今回の移管計画により教育の内容や教育環境に大きな変更が生ずる性質のものではないとする実施機関の認識が事実と合致しているか否かについて、当審査会の判断を求め、対象となる公文書の存否に付いて調査を求めているものと解される。しかしながら、公文書の公開の当否を審議する当審査会においては、対象となる公文書を作成していないとする実施機関の主張に不自然、不合理な点があるか否かを判断するために必要な限度で実施機関がどのような認識を有していたのかを判断したものであって、当該認識が事実と合致しているかについては当審査会において判断する立場になく、また、実施機関の主張に不自然、不合理な点があるか否かを判断するために必要な限度を超えて、公文書を探索する等、強制的な調査を行う立場にもない。

⑵　本件決定の理由について

審査請求人は、本件決定の「理由付記」に違法性があるとも主張している。そこで、本件決定の理由についても検討する。

本件決定の理由には、大阪市立の高等学校等の移管については、大阪市会及び大阪府議会において、関連条例の改正案が可決されたことにより決定したことが記載されている。

また、この間、府内中学校の進路指導担当者対象の入学者選抜に関する説明会、在校生の保護者向けに文書送付による周知などにより、丁寧な説明を行ってきたとの記載があるが、この記載については、子どもの権利条約第３条及び第 12 条の規定は適用されないものの、審査請求人が主張する、「児童の最善の利益が主として考慮される」「自己の意見を形成する能力のある児童がその児童に影響を及ぼすすべての事項について自由に自己の意見を表明する権利を確保する」に対する配慮として、大阪市立の高等学校等の移管については、府内中学校の進路指導担当者や生徒の保護者等を通じて生徒の理解が得られるよう最大限努めてきたことを審査請求人に説明するものと解することが可能である。

以上の点を踏まえると、本件決定に付された理由は、必ずしも明確ではないが、

誤りがあるものではなく、また、本件決定につき、条例第10条第２項に基づいて不存在とした根拠が審査請求人に了知しえないものとまでは言えない。

したがって、本件決定を違法とするまでの理由付記の違法性、不当性は認められない。

⑶　小括

したがって、本件決定は相当である。

４　結論

以上により、第１記載のとおり、判断する。

５　付言

本件決定の理由についての審査会の判断は、上記３⑵に記載のとおりであるが、そもそも、条例第 10 条第３項が非公開決定の通知書にその理由を付記すべきものとしているのは，非公開決定について実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制するとともに、非公開決定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趣旨によるものであるから、非公開決定の通知書に付記すべき理由は、公開請求者において、非公開事由のいずれに該当するかをその根拠とともに了知し得るものでなければならない。

この点、本件決定の理由は、対象文書が不存在であることとの関連性が必ずしも明確とは言えず、実施機関の主張を直ちに読み取ることは困難と言わざるを得ない。今後、実施機関において非公開決定を行う場合には、上記条例第 10 条第３項の規定の趣旨を踏まえ、非公開決定の理由の、明確かつ分かり易い記載に努められたい。

（答申に関与した委員の氏名）

委員　小谷　真理、委員　奥村　裕和、委員　村田　尚紀

令和４年度諮問受理第 14 号

年　月　日	経　　過
令和４年４月28日	諮問書の受理
令和４年９月15日	実施機関からの意見書の収受
令和４年10月11日	審査請求人からの意見書の収受
令和４年11月15日	調査審議
令和４年12月13日	調査審議
令和５年１月17日	調査審議
令和５年２月15日	審査請求人の陳述、調査審議
令和５年３月14日	調査審議
令和５年４月28日	答申