

大情審答申第 473 号  
令和 2 年 3 月 30 日

大阪市教育委員会  
教育長 山本 晋次 様

大阪市情報公開審査会  
会長 曾我部 真裕

## 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。）から平成29年6月20日付け大市教委第1666号及び同日付け大市教委第1663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

実施機関が平成 29 年 5 月 8 日付け大市教委第 352 号により行った部分公開決定（以下「本件決定 1」という。）で公開しないこととした部分のうち、別表 1 に掲げる部分を、また平成 29 年 5 月 15 日付け大市教委第 963 号により行った部分公開決定（以下「本件決定 2」といい、「本件決定 1」とあわせて「本件各決定」という。）で公開しないこととした部分のうち、別表 2 及び別表 3 に掲げる部分を公開すべきである。

### 第2 審査請求に至る経過

#### 1 公開請求

審査請求人は、平成 29 年 4 月 22 日に条例第 5 条に基づき、実施機関に対し、「2017 年度小学校道徳教科書採択に関する資料」を求める公開請求（以下「本件請求 1」という。）を、また平成 29 年 4 月 29 日に「教育委員協議会の会議録（議論の概要）と配付資料（2015 年 5 月 12 日、5 月 26 日、7 月 14 日、7 月 21 日、7 月 28 日開催分）」を求める公開請求（以下「本件請求 2」という。）を行った。

#### 2 本件決定

(1) 実施機関は、本件請求 1 に係る公文書を「平成 29 年 4 月 11 日教科書採択に関する教育委員協議会配付資料」及び「平成 29 年 4 月 25 日教科書採択に関する教育委員協議会配付資料」（以下、あわせて「本件文書 1」という。）と特定した上で、条例第 10 条第 1 項に基づき、教科書採択に関する教育委員協議会の配付資料の審議、検討又は協議に関する情報を公開しない理由を次のとおり付して、本件決定 1 を行った。

## 記

条例第 7 条第 4 号に該当

(説明)

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ため。

条例第 7 条第 5 号に該当

(説明)

本市の教育委員協議会に関する情報であり、公にすることにより、教育委員への働きかけ等が行われ、率直な意見が述べにくくなり、今後の教育委員会議等に影響をきたし、教育委員会事務局の事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため。

- (2) 実施機関は、本件請求 2 に係る公文書を「教育委員協議会の会議録(議論の概要)と配付資料(2015年5月12日、5月26日、7月14日、7月21日、7月28日開催分)」と特定した上で、条例第 10 条第 1 項に基づき、教科書採択に係る協議情報を公開しない理由を次のとおり付して、本件決定 2 を行った。

## 記

条例第 7 条第 5 号に該当

(説明)

本市の教育委員協議会に関する情報であり、公にすることにより、教育委員への働きかけ等が行われ、率直な意見が述べにくくなり、今後の教育委員会議等に影響をきたし、教育委員会事務局の事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため。

### 3 審査請求

審査請求人は、平成 29 年 5 月 22 日に本件決定 1 及び本件決定 2 を不服として、実施機関に対して、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、それぞれ「本件審査請求 1」及び「本件審査請求 2」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。

「部分公開決定」処分の取り消し、当該情報の全部公開を求める。

本件で「公開しないこととした部分」は非公開情報に該当しないため。

### 第 4 実施機関の主張

実施機関は、次のとおり主張するとともに、公開しないこととした具体的な理由について別表４の（お）欄に記載のとおり主張する。

１ 本件審査請求１について

(1) 本件決定１において非公開とした情報について

本文書１は、実施機関が平成 29 年 4 月 11 日及び 4 月 25 日に開催した教育委員協議会において配付した、平成 30 年度使用の道徳教科書採択にかかる資料であり、実施機関は、本文書１のうち別表４の項番１の（う）欄に記載の情報（以下「本件非公開情報１」という。）について非公開とした。

(2) 本件決定１を行った理由

教育委員協議会は、教育委員会が、その処理すべき事務について調査・研究等を必要とする場合に、原則公開とされている教育委員会会議とは別に開催するもので、委員の調査・研究を主目的としており、非公開で開催している。

実施機関では教育委員会会議の開催後、教育委員会会議の資料をホームページで公開しているが、教育委員協議会の会議資料は公開していない。

教科書採択に関する教育委員会会議は、原則公開で特に一般の関心も高く、円滑な議事進行と充実した議論が強く求められることから、実施機関では教育委員協議会において事前の調査研究や率直な意見交換、準備等を行っている。

本件決定時点では、平成 30 年度使用の道徳教科書が教育委員会で採択されていなかったうえ、本件協議会で調査研究や準備を行った教育委員会会議すらも開催されていなかった。そのような状況で本件非公開情報１を公にすることにより、検討段階にある採択の手順や日程などの未成熟な情報が公開されたり、特定の情報が尚早な時期に公開されると、市民の関心が極めて高い教科書採択について、未だ行政内部または教育委員間での検討段階にすぎない未確定で未成熟な情報が流布され、誤解や憶測に基づき市民等の間に混乱を生じさせたり、「教科書発行者に限らず外部からのあらゆる働きかけに左右されることなく、静ひつな環境を確保し、採択権者の判断と責任において公正かつ適正に行われる」（平成 29 年 3 月 28 日付 28 文科初第 1789 号「教科書採択における公正確保の徹底等について（通知）」より引用）べき教科書採択の審議において、率直な意見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。よって条例第 7 条第 4 号の事由に該当する。

また、教科書採択に関する教育委員会会議は、原則公開で特に一般の関心も高く、円滑な議事進行と充実した議論が強く求められることから、事前の調査研究や準備を行う必要がある。また、教育委員協議会会議資料は調査研究や準備という観点で過程段階のものとして作成されており、最終的に教育委員会会議の議事とは異なる内容が含まれていることは有りうる。本件非公開情報１が公開されることにより、あたかも教育委員会会議がそのような議論を行っているかのような誤解を市民に与え、混乱を招くことが懸念され、委員に対する働きかけ若しくは攻撃が行われることになれば、調査研究や準備を積極的に行うことができなくなり、教科書採択に係る事務において上記のような教育委員協議会の役割を十分に果たすことができず、もって当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。よって、条例第 7 条第 5 号の事由に該当する。

以上のことから本件決定 1 を行った。

## 2 本件審査請求 2 について

### (1) 本件決定 2 において非公開とした情報について

本件請求 2 に係る公文書は、実施機関が平成 27 年 5 月 12 日、5 月 26 日、7 月 14 日、7 月 21 日及び 7 月 28 日に開催した教育委員協議会の会議録（議論の概要）と配付資料である。実施機関は、このうち別表 4 の項番 2 から項番 6 の（う）欄に記載の情報（以下項番順に「本件非公開情報 2 」から「本件非公開情報 6 」という。）について非公開とした。

### (2) 本件決定 2 を行った理由

#### ア 本件非公開情報 2 について

本件非公開情報 2 は、個人の氏名、住所、携帯電話番号、団体の代表者の氏名及び携帯電話番号であることから、個人情報であり、条例第 7 条第 1 号に該当し、ただし書ア、イ、ウに該当しないため非公開とした。

#### イ 本件非公開情報 3 から本件非公開情報 6 について

教育委員協議会は、教育委員会が、その処理すべき事務について調査・研究等を必要とする場合に、原則公開とされている教育委員会会議とは別に開催するものである。委員の調査・研究を目的としており、非公開で開催している。

本件非公開情報 3 から本件非公開情報 6 は意思形成過程にかかる情報であり、これを公にすることにより、市民や教科書発行者または各種団体等の関係者から教育委員への特定の教科書を採択するように（もしくは、しないように）働きかけが行われ、それにより率直な意見が述べにくくなり、今後、静ひつな環境で公正な教科書採択が行えなくなるおそれがある。よって、条例第 7 条第 5 号の事由に該当することから本件決定 2 を行った。

## 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。

しかしながら、条例はすべての公文書の公開を義務づけているわけではなく、第 7 条本文において、公開請求に係る公文書に同条各号のいずれかに該当する情報が記載されている場合は、実施機関の公開義務を免除している。もちろん、この第 7 条各号が定める情報のいずれかに該当するか否かの具体的判断に当たっては、当該各号の定め趣旨を十分に考慮しつつ、条例の上記理念に照らし、かつ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、厳正になされなければならないことはいうまでもない。

## 2 争点

本件審査請求1における争点は、本件非公開情報1の条例第7条第4号及び第5号該当性である。

また、本件審査請求2における争点は、本件非公開情報2の条例第7条第1号該当性及び本件非公開情報3から本件非公開情報6までの条例第7条第5号該当性である。

## 3 条例第7条各号の基本的な考え方

### (1) 条例第7条第1号の基本的な考え方

条例第7条第1号本文は、「個人に関する情報...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」は原則的に公開しないことができると規定するが、同号ただし書において、「ア 法令若しくは条例...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...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」は、条例第7条第1号本文に該当する場合であっても、公開しなければならない旨規定している。

### (2) 条例第7条第4号の基本的な考え方

条例第7条第4号は、行政等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が公開されると、外部からの圧力や干渉等の影響を受けることなどにより、率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあり、また、未成熟な情報が公開されたり、特定の情報が尚早な時期に公開されたりすると、誤解や憶測に基づき不当に市民等の間に混乱を生じさせ、又は投機を助長するなどして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との考えのもとに、「本市の機関及び国等...の内部又は相互間における適正な意思決定が損なわれないようにするため、審議、検討又は協議に関する情報」は、原則として公開しないことができると規定している。

この「審議、検討又は協議に関する情報」とは、行政等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をいい、これらの審議、検討又は協議を行うために必要な調査研究、企画、調整等を含むものと解される。

また、「不当に」とは、審議、検討又は協議に関する情報の内容、性質に照らし、検討段階にある情報を公開することによる利益と支障を比較衡量した上で、公開することの公益性を考慮しても、なお、行政等の適正な意思決定に対する支障が看過し得ない程度のものであることをいうものと解される。

### (3) 条例第7条第5号の基本的な考え方

条例第7条第5号は、本市の機関等が行う事務又は事業の目的を達成し、公正、円滑な執行を確保するため、「本市の機関又は国等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」は公開しないことができると規定している。

ここで「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」とは、事務又は事業に関する情報を公開することによる利益と支障を比較衡量した上で、公開することの公益性を考慮しても、なお、当該事務又は事業の適正な遂行に及ぼす支障が看過し得ない程度のものをいい、また、こうした支障を及ぼす「おそれがある」というためには、抽象的な可能性では足りず、相当の蓋然性が認められなければならないと解される。

#### 4 本件非公開情報 1 について

##### (1) 本件非公開情報 1 の条例第 7 条第 4 号及び第 5 号該当性について

ア 当審査会において本件文書 1 を見分したところ、本件非公開情報 1 のうち別表 1 に掲げる部分には、各図書の採択に係る根拠法令に基づく一般的な方針を記載したに過ぎない情報が記載されており、それ以外の部分には平成 29 年度の教科書採択に関する日程や方法が記載されていることが認められる。

イ(ア) 各図書の採択に係る根拠法令に基づく一般的な方針は未成熟な情報であるとは言えないことから、本件非公開情報 1 のうち別表 1 に掲げる部分は、これを公開しても、誤解や憶測に基づき不当に市民等の間に混乱を生じさせるおそれがあるとは言えず、条例第 7 条第 4 号に該当しない。

(イ) また、同部分は、これを公開することにより今後、教育委員へ働きかけが行われ、教育委員が率直な意見が述べにくくなるなど、静ひつな審議環境の確保が困難となるとは言えず、教科書採択に係る実施機関の事務事業の適正な遂行に支障を及ぼす相当の蓋然性は認められないことから、条例第 7 条第 5 号にも該当しない。

ウ 本件非公開情報 1 のうち平成 29 年度の教科書採択に関する日程や方法が記載されている部分については、公開決定の時点において、平成 29 年度教科書は採択されておらず、また教育委員会会議が未開催のため当該年度の教科書採択の日程や方法について公開されていなかったことを踏まえると、同部分を公開することにより、これら未成熟な情報が公開され、誤解や憶測に基づき不当に市民等の間に混乱を生じさせるおそれがあると認められることから、平成 29 年度の教科書採択に関する日程や方法は、条例第 7 条第 4 号に該当する。

##### (2) 小括

以上により、本件非公開情報 1 のうち別表 1 に掲げる部分は、条例第 7 条第 4 号及び第 5 号に該当せず、本件非公開情報 1 のうち平成 29 年度の教科書採択に関する日程や方法が記載された部分は、条例第 7 条第 4 号に該当する。また、本件非公開情報 1 のうち平成 29 年度の教科書採択に関する日程や方法が記載された部分の公開の可否については上記のとおりであるため、条例第 7 条第 5 号該当性については判断しない。

5 本件非公開情報 2 の条例第 7 条第 1 号該当性について

本件非公開情報 2 は団体より提出された質問書に回答先として記載された個人の氏名、住所、携帯電話番号であり、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ことから、条例第 7 条第 1 号本文に該当し、また情報の性質上、ただし書ア、イ、ウにも該当しない。

したがって、本件非公開情報 2 は条例第 7 条第 1 号に該当する。

6 本件非公開情報 3 の条例第 7 条第 5 号該当性について

本件非公開情報 3 は、非公開で開催される教育委員協議会における調査研究や教育委員会会議の準備を目的に、教育委員長が作成した別表 4 項番 3 の (い) 欄に記載の公文書 (以下「本件文書 3」という。) に記載された情報であり、これらの資料を参考に教科書の評価観点等に係るさまざまな議論や意見交換が行われることから、最終的に公開で行われる教育委員会会議の議事とは異なる内容が含まれている。教育委員が関連な調査研究を行うことを目的に開催される教育委員協議会において、委員が作成し、提出した本件文書 3 に記載された本件非公開情報 3 を公開することになれば、今後委員が、世論等への配慮から自己の知見や忌憚のない意見が記載された資料の提出を控えることにより、教育委員協議会において十分な調査研究等ができなくなり、実施機関の教科書採択事務に支障をきたす相当の蓋然性が認められる。

したがって、本件非公開情報 3 は条例第 7 条第 5 号に該当する。

7 本件非公開情報 4 の条例第 7 条第 5 号該当性について

(1) 本件非公開情報 4 は、平成 27 年 7 月 21 日の教育委員協議会で配付された別表 4 項番 4 の (い) 欄に記載の公文書 (以下「本件文書 4」という。) に記載された情報であり、本件文書 4 は、これまでの教育委員協議会における教育委員の協議内容をもとに教育委員会会議において想定される大まかな流れとして、各委員の意見、まとめ、採決の内容が記載されている。

当該協議会の開催後の平成 27 年 8 月 5 日に開催された教育委員会会議は、報道機関や一般傍聴者に公開されており、開催後に議事録 (以下「当該議事録」という。) が公表されている。当審査会において、当該議事録と本件文書 4 を比較したところ、本件非公開情報 4 のうち別表 2 に掲げる発言内容は、当該議事録に同様の内容が記録されていることが認められる。

よって、平成 27 年 8 月 5 日の教育委員会会議で現に発言され議事録としてすでに公表されている内容を公開することにより、委員個人への抗議などの影響が生じるとは言えない。

したがって、本件非公開情報 4 のうち別表 2 に掲げる発言内容は条例第 7 条第 5 号に該当しない。

(2) 一方、本件非公開情報 4 のうち別表 2 に掲げる部分以外の発言内容については、発言例として作成されながら、最終的に教育委員会会議において各委員が何らかの意図をもって発言しなかった場合もあると考えられ、発言しなかった内容を公開することにより、発言しないことについて説明を求められることをおそれ、発言例ど

おりにしか発言を行わなくなるなど教育委員会会議で委員が闊達な意見を述べることを控えることになれば、教育委員会会議において十分な議論ができなくなることにより、実施機関の今後の適正な教科書採択事務の遂行に支障を及ぼす相当の蓋然性が認められることから、条例第7条第5号に該当する。

- (3) 本件文書4においては、発言者名をすべて非公開としているが、後記8の本件文書5においては、教育委員会会議における想定発言例の発言者名が公開されており、本件文書5と同様の性質を有する本件文書4において新たに発言者名を公開しても委員個人への抗議などの影響が生じるおそれはないと認められる。

したがって、本件非公開情報4のうち発言者名は条例第7条第5号に該当しない。

- (4) 小括

したがって、本件非公開情報4のうち、別表2に掲げる発言内容及び発言者名を除いた部分は条例第7条第5号に該当するが、別表2に掲げる発言内容及び発言者名は条例第7条第5号に該当しない。

## 8 本件非公開情報5の条例第7条第5号該当性について

- (1) 本件非公開情報5は、平成27年7月28日の教育委員協議会で配付された別表4項番5の(い)欄に記載の公文書(以下「本件文書5」という。)に記載された情報であり、本件文書5は、これまでに調査研究等を目的に開催された教育委員協議会での教育委員の協議内容を踏まえ、あくまでも教育委員会会議における想定発言例として作成された資料である。

当審査会において、上記7(1)に記載の議事録と本件文書5を比較したところ、本件非公開情報5のうち別表3に示す部分について、当該議事録に同様の内容が記録されていることが認められる。

平成27年8月5日の教育委員会会議で現に発言され議事録としてすでに公表されている内容を公開することにより、委員個人への抗議などの影響が生じるとは言えない。

したがって、本件非公開情報5のうち別表3に掲げる部分は条例第7条第5号に該当しない。

- (2) 一方、本件非公開情報5のうち別表3に示す部分以外の発言内容については、発言例として作成されながら、最終的に教育委員会会議において各委員が何らかの意図をもって発言しなかった場合もあると考えられ、発言しなかった内容を公開することにより、発言しないことについて説明を求められることをおそれ、発言例どおりにしか発言を行わなくなるなど教育委員会会議で委員が闊達な意見を述べることを控えることになれば、教育委員会会議において十分な議論ができなくなることにより、実施機関の今後の適正な教科書採択事務の遂行に支障を及ぼす相当の蓋然性が認められることから、条例第7条第5号に該当する。

- (3) 小括

したがって、本件非公開情報5のうち、別表3に掲げる発言内容を除いた部分は条例第7条第5号に該当するが、別表3に掲げる発言内容は条例第7条第5号に該当しない。

9 本件非公開情報6の条例第7条第5号該当性について

本件非公開情報6は、平成27年7月14日、同月21日、同月28日に開催された教育委員協議会における発言内容のメモ（以下「本件メモ」という。）に記載された情報であり、実施機関によれば、本件メモは、担当者が他の資料を作成する際の参考とするため、教育委員協議会での各委員の発言内容の要点をメモしたもので、発言者に事前に了解を得て作成した資料ではなく、また本件メモの記載内容について発言者に確認をとっているものでもないとのことである。

以上の本件メモの性質を踏まえると、各委員の発言内容のメモである本件非公開情報6は、正確性が担保されていない情報であることから、これを公開することにより誤解を生じさせ、また、今後委員が、世論等への配慮から自己の知見や忌憚のない意見を控えることにより十分な調査研究ができなくなり、実施機関の今後の適正な教科書採択事務の遂行に支障を及ぼす相当の蓋然性が認められる。

したがって、本件非公開情報6は条例第7条第5号に該当する。

10 その他

当審査会で審査請求人に部分公開した公文書と実施機関が保管している公文書を比較したところ、本件文書5について、記載内容は同一であるものの、行ずれが生じページ数に相違がある状態であることを認めた。今後はこのようなことが起こらないよう、公文書の写し作成の際には適切な対応を取られたい。

11 結論

以上により、第1記載のとおり、判断する。

（答申に関与した委員の氏名）

委員 島田 佳代子、委員 岡田 さなゑ、委員 長谷川 佳彦

（参考）答申に至る経過

平成29年度諮問受理第4号及び第5号

年 月 日	経 過
平成29年6月20日	諮問書の受理
平成30年3月26日	実施機関からの意見書の收受（平成29年度諮問受理第5号）
平成30年11月20日	実施機関からの意見書の收受（平成29年度諮問受理第4号）
平成31年1月28日	調査審議
平成31年2月19日	調査審議
平成31年3月19日	調査審議（実施機関の陳述）
平成31年4月18日	調査審議
令和元年5月14日	調査審議
令和元年6月13日	調査審議

令和元年7月11日	調査審議
令和元年9月17日	調査審議
令和元年10月30日	調査審議
令和元年12月2日	調査審議
令和2年1月9日	調査審議
令和2年2月3日	調査審議
令和2年3月30日	答申

## 別表 1

<p>1 平成 29 年 4 月 11 日教育委員協議会配付資料「平成 30 年度使用義務教育諸学校教科用図書の採択について(案)」の次の非公開部分</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ ページ番号 1 3 行目から 12 行目まで及び 22 行目から最終行まで</li><li>・ ページ番号 2 2 行目から 5 行目及び 8 行目から 10 行目まで</li></ul> <p>2 平成 29 年 4 月 25 日教育委員協議会配付資料「第(空白)回教育委員会 平成 29 年 5 月 23 日」</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ ページ番号 2 10 行目から最終行まで</li></ul>
---

## 別表 2

<p>平成 27 年 7 月 21 日教育委員協議会配付資料「中学校教科書採択の流れ(社会科)」の次の非公開部分</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 1 ページ目 6 行目、8 行目から 10 行目まで、12 行目の 1 文字目から 8 文字目まで及び 30 文字目から 36 文字目まで、13 行目から 17 行目まで、20 行目、27 行目並びに最終行</li><li>・ 2 ページ目 1 行目、2 行目の 1 文字目から 4 文字目、4 行目、6 行目の 1 文字目から 5 文字目まで、11 行目及び 14 行目</li></ul>
---

1 行に記載された文字を左詰めにして数え、符号、句読点はそれぞれ 1 文字として数えるものとする。

## 別表 3

<p>平成 27 年 7 月 28 日教育委員協議会配付資料「(案)平成 27 年 8 月 5 日教育委員会会議手持ちメモ(教科書採択 中学校)その 1」の次の非公開部分</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ ページ番号 13(ただし審査請求人に部分公開した公文書においてはページ番号 14) 2 行目から 5 行目まで</li></ul>
---