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

(1) 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。

(2) 「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、「大阪市の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委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

(1) 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）

(2) 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科の在學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け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聞きたいと考えています。

(3) 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。

(4) 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. 移管に関する対応方針」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

(1) 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、大阪市の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、公文書の公開の可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。

(2) 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。

(3) 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3(2)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收受
令和4年10月11日	審査請求人からの意見書の收受
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