

大情審答申第 528 号
令和 5 年 12 月 26 日

大阪市教育局
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、大阪市教育局から令和3年9月30日付け大市教委第2223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

大阪市教育局（以下「実施機関」という。）が行った令和3年7月26日付け大市教委第1700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。）は取り消されるべきである。その上で、審議の中で存在が明らかとなった「録音データ」、「非公開部分も含んだ会議録」（会議録については請求当時のものが上書き等されている場合には完成版を特定するのが適当と考える。）及び本件請求時点において公文書として保管されていた議事の記録等を探索しそれらについても対象文書として特定の上で、公開、非公開等の決定をすべきである。

第2 審査請求に至る経過

1 公開請求

審査請求人は、令和3年7月8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、「大阪市教育局会議に関する以下の文書 / (1)令和3年第8回（5月25日）委員会議に提出された協議題第10号「大阪市教育局振興基本計画について」に関するすべての資料及び協議の記録 / (2)令和3年第9回（6月8日）委員会議に提出された協議題第11号「緊急事態宣言期間における児童生徒の学びの保障にかかる状況調査結果等について」と協議題第12号「大阪市教育局振興基本計画について」に関するすべての資料及び協議の記録 / (3)令和3年第10回（6月22日）委員会議に提出された協議題14号「総合教育会議について」に関するすべての資料及び協議の記録 / (4)令和3年第1回から第10回委員会議の議事録」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（以下「本件請求文書」という。）を保有していない理由を次のとおり付して、条例第 10 条第 2 項に基づき、本件決定を行った。

記

当該公文書については現在関係者間で調整途中のため、請求時点において作成または取得しておらず、実際に存在していないため。

3 審査請求

審査請求人は、令和 3 年 9 月 1 日、本件決定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）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

本件決定を取り消し、公開決定を求める。少なくとも公開請求に係る内容に関連した事項記載したメモ、電子的記録等の公開決定を求める。

2 審査請求の理由

原処分は、大阪市情報公開条例第 10 条第 2 項を適用して、「当該公文書について現在関係者間で調整途中のため、請求時点において作成または取得しておらず、実際にそんざいしていないため」として、非公開理由としているが、審査請求に係る処分は、次の点が違法不当である。

請求人は、例えば、2021 年（令和 3 年）第 9 回教育委員会会議（6 月 8 日）に行われた大阪府教育委員会会議を傍聴したが、当該会議のすべてが非公開とされた。このように審議内容を市民には原則公開しないという運営手法をとることは大阪府教育委員会会議においては特別なことではない。従来、教育委員会会議において審議し決定すべき内容を、「教育委員協議会」という非公開の場で事前に審議検討し、教育委員会会議では最終的な審議と採決のみを市民に公開するという手法をとってきた。この点が、市民への公開を原則とする教育委員会会議のあり方を歪めるものとの批判の中で、「協議題」においても教育委員会会議の中で審議するものとされてきた経緯がある。しかし、「協議題」として教育委員会会議の議題に上げながら、地教行法第 14 条第 7 項の規定を多用することによって、「協議題」のほとんどを「非公開」とし、「協議すべき」内容が市民に公開されないようにしている。事実、決定事項として別途公開されるまで議事提出資料は非公開とされ、協議の記録については完全に非公開となっている。協議の記録は公開されるべきである。

また、2021 年（令和 3 年）に行われたすべての教育委員会会議の議事録は、大阪府教育委員会が認めるとおり、第 1 回目から一度も公開されていない。本件「非公開決定通知書」でも「作成しておらず不存在」とされるが、上記法第 14 条第 9 項が「教育長は、教育委員会の会議の終了後、遅滞なく、教育委員会規則で定めるところにより、

その議事録を作成し、これを公表するよう努めなければならない。」とする規定を無視している。教育委員会会議の審議内容にかかわる担当職員メモが作成されているはずで、請求のあった内容の公開性を確保する観点から、議事録が作成作成（審査会注記：原文ママ）されていなくとも少なくともこれらのメモを公開すべきである。

3 意見書での主張

審査請求人は、「議事」及び「協議題」の多くが「非公開」とされることは不当であるとして、意見書において以下のように主張している。

審査請求書で指摘したとおり、大阪市教育委員会は、「原則すべて公開で行う」（地教行法及び大阪市教育委員会会議規則）とする教育会議の審議を、原則「人事に関する事件その他の事件」に制限して「出席委員の3分の2以上で議決した場合に非公開にできる」という地教行法第14条第7項の規定を「大阪市教育委員会会議規則第7条各号」に読み替え、政策決定に関わる本来「非公開」にしてはならない案件にも多用している。市民に、政策決定過程を原則公開しないという非民主的な運営が違法に行われているということである。

一方で、教育委員会は、従来、委員会議において審議し決定すべき内容を非公開の「教育委員協議会」で事前検討し、委員会議では最終的な審議と採決のみを市民に公開するという手法が市民からの批判で規則改正により廃止されたことも認めている。したがって、政策決定に関わる審議過程が広く市民に公開できるよう積極的に努めなければならない。しかし、実態にはなんらの改善もなされていない。

例えば、令和4年2月第3回委員会の協議題「ICTビジョンの改訂について」「子ども読書活動の推進計画について」は、「非公開」で審議され、市会等の決定を経た後に公開されている。審議過程で、市民には情報提供すらない。令和4年7月第12回委員会の報告「総合的読解力育成カリキュラムの開発について」も「非公開」であるが、これは「大阪市教育振興基本計画」に工程表が示されたものである。審議を「非公開」とする理由はどこにもない。

8月第15回の協議題「学校園からの働き方改革推進プランの改定について」、9月第16回協議題「総合教育会議について」、10月第17回議案「すくすくウォッチについて」（大阪府テストへの参加決定議案、各市教委で公開審議）、11月第18回協議題「大阪市立幼稚園の運営について」、12月第19回協議題「特例校、小中一貫校の校名について」、令和5年2月第2回報告「総合的読解力育成カリキュラムの開発について（2回目）」、同3月第3回議案「学校園からの働き方改革推進プランの改定について」（議決・決定）。これらすべては、審議「非公開」、会議録未作成で公開請求しても「不存在による非公開」となる。決定され、すでに実施段階に移されているものは公開されうるが、委員会会議段階での資料、審議内容及び審議による変更内容等は完全なブラックボックスであり、市民が意思決定過程で意見を述べることさえ不可能である。

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。

1 本件文書について

本件文書は、(1) 令和 3 年第 8 回(5 月 25 日) 委員会議に提出された協議題第 10 号「大阪市教育振興基本計画について」に関する協議の記録、(2) 令和 3 年第 9 回(6 月 8 日) 委員会議に提出された協議題第 11 号「緊急事態宣言期間における児童生徒の学びの保障にかかる状況調査結果等について」と協議題第 12 号「大阪市教育振興基本計画について」に関する協議の記録、(3) 令和 3 年第 10 回(6 月 22 日) 委員会議に提出された協議題第 14 号「総合教育会議について」に関する協議の記録、(4) 令和 3 年第 1 回から第 10 回委員会議の議事録である。

2 会議録における教育委員会の事務について

教育委員会会議の会議録については、地方教育行政の組織及び運営に関する法律(以下「地教行法」という。) 第 14 条第 9 項に基づき、会議の終了後、毎回会議録を作成し、公表することが定められている。地教行法の解説においても、「議事録とは教育委員会会議での審議内容を記録したものをいい、教育委員会会議における詳細のやりとりを記録する必要がある」とされている。具体的には、「各教育委員の発言と議決の結果を文書とすることを本体とし、議事が行われた年月日、出席者の職氏名をあわせて記録し、かつ教育長や出席委員が記名押印して議事録の信憑性を認証しておくことが望ましい」とされている。本市教育委員会においても、大阪市教育委員会会議規則(以下「会議規則」という。) 第 16 条及び第 17 条の規定に基づき、要旨ではなく逐語の会議録を作成し、本市のホームページに会議録を掲載し、広く市民に公表している。繁忙により、会議録の各課との確認作業及びホームページ上での公開が大幅に遅れていたことから、令和 3 年第 1 回から第 10 回の教育委員会会議の会議録については、請求日時点で作成途中であったため、不存在による非公開決定を行った。

上記のとおり、会議録の作成、掲載が遅れることがあり、審査請求人は本件審査請求の内容として、「上記法第 14 条第 9 項が『教育長は、教育委員会会議の終了後、遅滞なく、教育委員会規則で定めるところにより、その議事録を作成し、これを公表するよう努めなければならない。』とする規定を無視している。教育委員会会議の審議内容にかかわる担当職員メモが作成されているはずで、請求のあった内容の公開性を確保する観点から、議事録が作成されていなくとも少なくともこれらのメモを公開すべきである。」とし、文書(議事録やメモ) を公開すべきであると主張している。

しかし、当庁は、会議当日は、当該会議に関する記録及びメモをそもそも作成しておらず、内部で共有されたメモ等も実際に存在しない。したがって、会議に関する記録は作成しておらず、内部で共有されたメモ等も実際に存在しないため、本件決定を行ったものであり、当庁の判断に誤りはない。「情報公開推進のための指針」によれば、公開請求となる文書が存在しない場合は、条例第 32 条第 2 項の規定に基づき、不存在による非公開決定を行うだけでなく、公開請求の趣旨に照らして、その時点で保有している資料、メモ、記憶等を基に、新たに文書を作成(場合によっては取得) する方法により、必要と認められる情報の提供に努めなければならないとされている。

しかしながら、教育委員会会議の会議録は要旨ではなく、逐語の会議録であり、一般的な会議や審議会よりも真偽性・正確性が求められていることから、記憶を頼りにメモを作成したとしても、それは正式な会議録の扱いとはならない。

また、逐語の会議録が完成した際には、複数の会議録メモが存在することにより、正式な公文書としての位置づけの整理や、信憑性に欠ける公文書となることから、別でメモを作成する必要性もない。

審査請求人は、会議の公開について「例えば 2021 年（令和 3 年）第 9 回教育委員会会議（6 月 8 日）に行われた大阪府教育委員会会議を傍聴したが、当該会議のすべてが非公開とされた。このように審議内容を市民には原則公開しないという運営手法をとることは大阪府教育委員会会議においては特別なことではない。従来、教育委員会会議において審議し決定すべき内容を、『教育委員協議会』という非公開の場で事前に審議検討し、教育委員会会議では最終的な審議と採決のみを市民に公開するという手法を取ってきた。この点が、市民への公開を原則とする教育委員会会議のあり方を歪めるものとの批判の中で、『協議題』においても教育委員会会議の中で審議するものとされてきた経緯がある。しかし、『協議題』として教育委員会会議の議題に上げながら、地教行法第 14 条第 7 項の規定を多用することによって、『協議題』のほとんどを『非公開』とし、『協議すべき』内容が市民に公開されないようにしている。事実、決定事項として別途公開されるまで議事提出資料は非公開とされ、協議の記録については完全に非公開となっている。協議の記録は公開されるべきである。」と主張している。

教育委員会会議での審議については、会議規則第 7 条に基づき、原則すべて公開で行うこととしている。しかしながら、同規定第 7 条第 1 号から第 5 号に該当する案件の審議、報告または協議については、教育長また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、これを非公開とすると規定している。

当該請求にかかる会議の非公開の決定にかかる手続きについては、毎回、教育委員会会議の開催時に、教育長より、会議の公開・非公開について先に審議を行い、委員全員の採決を行ったうえで非公開とすることについて決定しているものであり、手続き上、何ら不備はない。

なお、過去に非公式で行ってきた「教育委員協議会」については、会議内容の透明性の確保の観点から、平成 30 年 5 月 29 日の教育委員会会議において「議案第 56 号～第 58 号会議運営について」を上程し、議論や意思決定を行う場ではないことを再確認したうえで、教育委員会会議運営の変更に伴う規定整備について審議し、議決を経たうえで会議規則を改正し、廃止している。

教育委員会会議当日に「非公開」として審議された内容については、会議当日は会議規則第 7 条の各号の規定により、現時点で公開できない内容であるとしても、例えば市会提出予定案件であれば、市会運営委員会で案件が公表された日以降は公表できるものとしており、会議後に作成された会議録については、全文を教育委員会のホームページで公表してきている。

なお、教育委員会会議の会議録作成状況については、作成に時間を要しているのは確かであるが、いつまでに作成しなければならないと明確に規定されているものでは

ない。会議録が完成するに至るまで、通常最短で3ヶ月程度の日数を要し、作成後速やかに公表を行っている。ただし、例えば、児童生徒に対するわいせつ事案にかかる懲戒処分の議案については、被害者の親族等から公表を望まれないケースがあり、この場合は大阪市職員基本条例第30条第5項の規定に基づき、「非公表とする議案」として整理し、該当部分を削除した会議録を、別途ホームページ公表用として作成のうえ、ホームページに掲載している。

局内での整理に時間を要し会議録作成に時間を要していることは事実であるが、完成次第、会議録をホームページで公表してきたことも事実であるから、本件決定は、法令等の定めるところに従って適法かつ適正になされたものであり、違法又は不当であるとはいえない。

なお、本件文書については、すでにホームページに公表済である。

3 小結

以上のとおり、実施機関は本件請求に係る公文書を実際に保有していないことから、本件決定を行ったものである。

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

審査請求人は、本件請求文書が存在するはずであると主張するのに対し、実施機関は、本件請求文書は存在しないとして争っている。

したがって、本件審査請求の争点は、本件請求文書の存否である。

3 教育委員会会議について

教育委員会会議は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年法律第162号）第14条第1項に基づき開催され、同条第7項は、「教育委員会の会議は、公開する。ただし、人事に関する事件その他の事件について、教育長又は委員の発議により、出席者の三分の二以上の多数で議決したときは、これを公開しないことができる。」と規定し、同条第9項は、「教育長は、教育委員会の会議の終了後、遅滞なく、教育委員会規則で定めるところにより、その議事録を作成し、これを公表するよう努めなければならない。」と規定している。

上記の法を受けて、大阪市では、大阪市教育委員会会議規則（平成12年教育委員会規則第25号）が制定されており、同規則第16条第1項において、「教育長は、会議録

を作成し、これを公表するものとする。」と規定されている。

4 本件請求の対象について

本件請求の対象は、第2、1のとおり、大阪市教育委員会議に関する各種協議題「に関するすべての資料及び協議の記録」及び「令和3年第1回から第10回委員会議の議事録」である。

ここで、公文書とは、条例第2条第2項において、「実施機関の職員（本市が単独で設立した地方独立行政法人及び大阪市住宅供給公社（以下「本市が単独で設立した地方独立行政法人等」という。）の役員を含む。以下同じ。）が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）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。ただし、官報、公報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数のものに販売することを目的として発行されるものを除く。」と規定されている。

よって、ここでの協議題「に関するすべての資料及び協議の記録」や「議事録」には、後日の議事録作成のために当日の会議を録画や録音した電磁的記録や、作成中の議事録も含むと解される。

5 対象文書の存否について

上記4記載の解釈を踏まえ、審査会にて諮問庁に、「作成途中の『議事録』の公文書性に関連して、同『議事録』を、請求日時点においてどのように整理されていたのかをご教示ください。」と照会したところ、請求日時点において、令和3年第1回から第3回教育委員会会議については会議出席者において確認中のワードデータが、令和3年第4回から第9回教育委員会会議については担当者において確認中のワードデータが、令和3年第10回教育委員会会議については業者において文字起こし中の音声データが存在していたとのことであり、それらはいずれも組織内共有フォルダにて保管されていたとのことである。

これらの文書等については、職務上作成され保有されているものであることに疑いはなく、それらが地方教育行政の組織及び運営に関する法律及び大阪市教育委員会会議規則に従い議事録を作成するために組織内共有フォルダにて保管されていることを踏まえると、組織的に用いているものといえる。

そして、これらは、審査請求人が公開を求める協議題「に関するすべての資料及び協議の記録」や「議事録」に該当するといえ、今現在、それらが現存することまでは確認できていないものの、本件決定時に特定しなかったことは不適法といえ、改めて処分庁にて文書特定のうえ再決定を行うべきである（その際、本件請求時点の文書が上書き等により特定できなければ、審査請求人の利益となるよう完成版を特定すべきである。）

また、令和5年5月2日に事務局が聴取した時点で少なくとも令和3年第1回から第10回教育委員会会議の音声データが現存するとのことであるから、公開の可否は

ともかく、この音声データを不存在としたことは不適法であり、改めて処分庁にて文書特定の上再決定を行うべきである。

さらに、本件請求時における議事の記録等の探索が不十分であったと見受けられることから、例えば、説明者として出席した者が議事内容を記録し決裁等に添付していなかったかについて改めて調査し、現存する公文書があれば、それについても特定の上、再決定を行うべきである。

なお、審査庁は、最終的に公表されるもののみが「議事録」と捉えているようであるが、「議事録」を作成するために録音された「音声データ」や作成途中の「議事録」についても、それらが組織的に用いられていれば、公開の対象となることを申し添えておく。

6 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 玉田 裕子、委員 小林 美紀、委員 重本 達哉

(参考) 答申に至る経過

令和3年度諮問受理第20号

年 月 日	経 過
令和3年9月30日	諮問書の受理
令和4年12月20日	実施機関からの意見書の収受
令和5年1月27日	調査審議
令和5年3月28日	調査審議
令和5年4月3日	審査請求人からの意見書の収受
令和5年5月12日	調査審議
令和5年6月12日	調査審議
令和5年12月26日	答申