

浜情委第27号
令和6年2月8日

浜松市教育委員会 様
(教育総務課)

浜松市情報公開・個人情報保護委員会
委員長 杉田 智樹

浜松市情報公開条例第19条の規定に基づく諮問について（答申）

令和5年6月6日付け浜教学総第99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

「令和4年度10月27日付け実施 部活動に関する実態調査（教諭等）集計結果」の
公文書部分公開決定に対する審査請求についての諮問（諮問第273号）

1 委員会の結論

(1) 実施機関が、設問「18」「20」「22」「23」「29」について、浜松市情報公開条例（平成13年浜松市条例第32号。以下「公開条例」という。）第7条第5号又は第6号により、アンケートの全ての記載を非公開とした処分は妥当ではない。

一方で、当該アンケートが公開条例第7条第6号に規定する事務支障が生じないと判断されるには、匿名性について一定の配慮がされていることが望ましいから、学校や教員の特定につながる記載については、特定に至らないよう公開条例第7条第6号を適用し、一部非公開とすることを妨げるものではない。

(2) 実施機関が、公開文書の設問「26」の回答の一部を、公開条例第7条第2号に基づき、部分公開とした情報は、実施機関が、令和5年7月11日付けで処分を変更し、審査請求人が公開を求めた部分について公開していることから、審査請求人との間に争いはない。

2 審査請求に至る経過

- | | |
|---------------|--|
| (1) 令和5年1月5日 | 審査請求人は、「令和4年度10月27日付け実施部活動に関する実態調査（教諭等）集計結果」の公文書公開請求をした。 |
| (2) 令和5年2月16日 | 実施機関は、請求のあった公文書が公開条例第7条第2号及び第5号に該当するとして、請求のあった公文書の一部を非公開とする決定を行い、審査請求人に通知した（以下「本件処分」という。）。 |
| (3) 令和5年5月19日 | 審査請求人は、本件処分を不服として、審査庁に対し、審査請求を行った。 |
| (4) 令和5年6月6日 | 審査庁は、公開条例第19条に基づき浜松市情報公開・個人情報保護委員会に諮問を行った。 |

3 審査請求人の主張要旨

(1) 審査請求の趣旨

【要回答】令和4年度 部活動に関する実態調査（教諭等）のアンケート結果における、①設問「18」「20」「22」「23」「29」の記述部分 ②「設問26」の回答の一部を開示しないこととした決定を取り消し、アンケート結果の全部を開示することを求める。

(2) 審査請求の理由

ア 設問「18」「20」「22」「23」「29」の記述部分について

処分庁は公開条例第7条第5号に基づき、「休日の部活動の地域移行に関する運営方針」の策定のため、浜松市地域部活動検討委員会における検討及び協議に関する

情報であって、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損なわれるおそれがあることを公開しない理由とした。以下において、処分庁の決定の違法について主張する。

行政の意思決定プロセスを記録し、市民の検証に供するのが公文書の役割である。非公開が妥当とされるのは、行政の意思決定が著しく妨げられる具体的かつ明白なおそれがある場合にのみである。単に危険な事態を生じる蓋然性があるというだけでは足りず、明らかに差し迫った危険の発生が具体的に予見されることが理由として挙げられなければならない。公開することによって議論が巻き起こる、物議を醸すといった、民主主義社会における当然の反応を理由に非開示とするのは違法である。また、固有の名称（〇〇部など）や個人の名前などのみを非開示とすればよいのであって、全てをいわゆる黒塗りにして公開するのはあまりに不誠実である。

イ 「設問 26」の回答の一部について

処分庁は公開条例第 7 条第 2 号に基づき、回答内容を公にすることにより、記載した個人が特定されるおそれがあることを公開しない理由とした。以下において、処分庁の決定の違法について主張する。

まず、一般論として、学校の教職員を含む地方公共団体の職員がその職務の執行としてした行為を記録した公文書は、たとえその職員個人が識別され得るため、形式的にはその職員個人に関する情報を記録した文書であるといえるとしても、それが開示されることにより職員のプライバシーないし個人生活に関する権利、利益が侵害されることになるとはおおよそ考えられない。実質的には、「個人に関する」情報を記載したものには該当しないと解すべきであるし、また、公文書の表現上は特定の私人に関する記録したものであるように見えても、その文書の性質上、当然個人に結びつく情報を内容とするものでないことが客観的に明らかであるものも、「個人に関する」情報を記載したものには該当しないと解すべきである。

このような観点から、以下において、本件対象文書における回答の一部が公開条例第 7 条第 2 号に規定する不開示情報（以下「不開示情報」という。）に該当するかどうかについて検討する。

本件対象文書における設問 26 は、設問 24「あなたは休日の部活動が地域に移行した場合、その活動に携わることを希望しますか」という質問に設問 25 において具体的な種目名を選択させ、その一覧に該当しない種目だった場合に具体的な種目名を記載させるものである。これによって、新たに判明する事実は、当該個人が学校内において、どの部活に携わっているか、もしくは今後携わることを希望するかという事実のみである。市内に 1 つしかないなど、特殊な部活動を記入すれば個人が特定されるおそれもあるが、それが特定されることによって当該個人に不利益が及ぶとは考えられない。したがって、本件情報開示については、形式的には不開示情報に該当するよう見えても、実質的には不開示情報に該当しないと解するべきであ

る。本件処分には理由がなく、明らかにいきすぎた不開示であり、違法な決定なので取り消されるべきである。

(3) 反論書での主張

ア 設問「18」「20」「22」「23」「29」の記述部分について

処分庁は、設問「18」「20」「22」「23」「29」の記述部分について棄却を求める理由として、「本件調査の記述内容が公になることで運営方針策定委員との率直な意見交換や意思決定の中立性が損なわれ、政策決定に支障をきたすおそれがある」と主張する。

そもそも情報公開請求制度の趣旨は、行政の意思決定のプロセスを明らかにすることにより、行政の透明性を確保し、以って住民の利益増進や福祉向上につながることにある。処分庁の主張は、情報公開請求制度の趣旨を真っ向から否定するものであり、到底受け入れられるものではない。仮に、政策決定に支障をきたすおそれがあるとするならば、そのおそれは個別具体的で、政策決定に支障をきたす蓋然性が客観的に明らかなものでなければならず、単に抽象的・一般的な可能性の指摘であれば、非公開とする理由には当たらない。

処分庁は、設問「18」「20」「22」「23」「29」の記述部分を非公開とした処分について、公開条例第7条第6号「公にすることにより、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」に該当することから、非公開とすることに相応の理由があると主張する。

ここでいう「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」とは、例えば、適法に進められようとしている公共施設の建設工事を実力によって阻止するような違法行為の発生が、高い確度で客観的に予想されるような場合（工事に反対するグループが阻止行動を予告しているような場合）のことを指すのであり、住民等が行政の方針に異を唱えることで、行政の思い通りに事が運ばなくなるような事態をさすものではない。行政の意思決定プロセスを住民に明らかにし、それをもとに多様な議論が巻き起こることで行政の意思決定に影響を及ぼすことは、情報公開制度が本来のねらいとするところであり、民主主義の健全なあり方そのものである。

処分庁自ら、「記述部分の内容が独り歩きすることで、休日の部活動の地域移行のみならず部活動全体の今後のあり方の協議に発展する可能性があり」と認めているが、「休日の部活動移行のみならず部活動全体の今後のあり方に発展することは、行政の意思決定に住民の参加を促すという意味で浜松市市民協働推進条例の目指す理念と合致するものであり、「記述部分の内容だけが独り歩きすること」が懸念されるのであれば、そうならないように広範かつ包括的な情報公開・情報提供に努めるべきである。

また、処分庁は「教員の部活動に対する考え方が生徒等に伝わることで、今後の

部活動に不安を与えてしまう可能性もかんがえられるため、公開条例第7条第6号を追加し非公開とする」と主張する。

この主張は、処分庁が、「教員の部活動に対する考え方」が公開された場合に生徒や保護者に不安を与える恐れがあるほどの大きな不満が教員にあることを伏せたまま、部活動指導に当たらせていることを自ら認めるものである。山口県や熊本県では「地域移行された場合、部活動をしたいか」という質問を部活動アンケート内に設けて教員に対して実施し、「関わりたくない教職員 76%」という、生徒や保護者に「不安を与え」かねないネガティブな結果を敢えて公開し、地域移行の理解を求めようとしている。処分庁は「記述部分が公開されることで、今後のアンケート実施の際に教員からの率直な意見が出なくなること」について懸念をしているが、自らの意見が隠蔽され、反映されることもなく秘密裏に政策決定がなされているとなれば、教員はアンケートに率直な意見を書いても無駄に終わるとの諦めの念を抱くものとする。

イ 「設問 26」の回答の一部について

処分庁の対応、弁明書の内容を理解し、これ以上は求めない。

4 実施機関の主張要旨

(1) 検証校における検証結果や本件調査結果などを基に「休日の部活動の地域移行に向けた取組方針（休日の部活動の地域移行に関する運営方針から名称見直し）」を令和5年6月に策定した。本件調査の回答は、取組方針（運営方針）策定のみを使用するために依頼したものであり、その他の利用は想定していない。

(2) 設問「18」「20」「22」「23」「29」の記述部分においては、本件調査の自由記述が公表されることで運営方針策定委員との率直な意見交換や第三者からの働き掛けなど、意思決定の中立性が損なわれる可能性があり「休日の部活動の地域移行に関する運営方針」策定に支障をきたすおそれが高いと判断されるため、全て非公開としたものである。

これは、公開条例第7条第5号に規定する「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、不当に市民等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」というものとなり、非公開とすることに相当の理由がある。

(3) さらに、設問「18」「20」「22」「23」「29」の記述部分においては、本件調査の自由記述の公表により、今後も継続して教員に依頼する見込みの部活動に関するアンケートへの協力が得られなくなるおそれがあること、また、記述部分の内容だけが独り歩きすることで、休日の部活動の地域移行のみならず部活動全体の今後の在り方の協議に発展する可能性があり、本件調査実施の趣旨から外れてしまうこと、そして、部活動に関係する生徒、教員、保護者、外部指導者等の活動に不安を与えないためにも、

当該項目における記述部分は全て非公開としたものである。

これらの影響を受けることは、公開条例第7条第6号に規定する「公にすることにより、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」というものであり、非公開とすることに相応の理由がある。

- (4) 「設問 26」の回答の一部においては、「設問 24、25」の回答内容により「設問 26」を回答するものであるところ、特定の個人を識別することができるもの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には該当しないと判断し、令和5年7月11日に指導課から審査請求人に対し既に公開しているのであるから、審査請求人の不服申し立ての利益は既に消滅している。
- (5) 以上のことから、本件における審査請求人からの不服申し立てのうち設問「18」「20」「22」「23」「29」の記述部分については棄却、「設問 26」の回答の一部については却下の裁決を求めるものである。なお、本件における公文書については、本件調査結果の公開請求であり、自由記述には調査結果のフィードバックを希望する意見もあったことから、自由記述欄を除いた調査結果を学校グループウェアで公開するよう考えていく。

5 委員会の判断

- (1) 本件に係る法令の規定について

ア 公開条例第7条第2号について

公開条例第7条第2号では、個人に関する情報であつて、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については、非公開とする旨を規定している。

イ 公開条例第7条第5号について

公開条例第7条第5号では、市の機関及び国等（国、独立行政法人等、他の地方公共団体及び地方独立行政法人をいう。以下同じ。）の機関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であつて、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、不当に市民等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ものについては、非公開とする旨を規定している。

ウ 公開条例第7条第6号について

公開条例第7条第6号では、市の機関又は国等の機関が行う事務又は事業に関する情報であつて、公にすることにより、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については、非公開とする旨を

規定している。

(2) 設問「18」「20」「22」「23」「29」に係る処分の妥当性について

実施機関は、当該設問のアンケート結果は、公開条例第7条第5号又は同条第6号に該当すると主張していることから、それぞれ検討する。

ア 公開条例第7条第5号について

公開条例第7条第5号は、市の機関及び国等の機関の内部又は相互間における審議等で、意思形成過程にある未成熟・不確定の情報を公開することで外部に誤解や混乱が生じ、行政内部における自由かつ率直な検討を妨げるなどその意思形成に支障を生じる場合に非公開とすることを可能とする条文である。

浜松市の「情報公開の手引き」によれば具体的に、以下のようなケースが想定されている。

- (ア) 未成熟な情報であって、公開することにより市民に不正確な理解や誤解を与え、又は無用な混乱を招くおそれのあるもの
- (イ) 公開することにより、自由かつ率直な意見交換、発言等が阻害されるおそれのある情報
- (ウ) 公開することにより、特定の者に不当な利益又は不利益を与えると認められる情報
- (エ) 公開することにより、行政内部の審議等に必要な資料等を得ることが困難となると認められる情報
- (オ) その他公開することにより、実施機関内部若しくは実施機関相互又は実施機関と国等の機関との間の意思形成に明らかに支障が生じると認められる情報

つまり、今回、公開条例第7条第5号により非公開とできるのは、未成熟な情報であって、市民に誤解を与える若しくは混乱を招くおそれがある情報又は浜松市地域部活動検討委員会の委員が、自由な発言ができなくなるおそれがある情報がアンケートに含まれている場合であると解される。

本件請求にて非公開となった部分は、令和4年度部活動に関する実態調査（教諭等）のアンケート結果のうちの自由記述により回答された部分である。

アンケート結果は、原則として後に修正されることはないのであるから、およそ未成熟な情報とはいえない。

また、実施機関は、反対派の委員に働きかけが起こる、率直な意見交換ができなくなると主張しているが、対象となっている公文書は議事録のような、委員の発言や立場を示すものではないのだから、当該文書が公開されたことにより、委員の率直な発言が阻害されるということに因果関係は見いだせず、非公開の理由としてはおよそ採用しがたい。

よって、公開条例第7条第5号に該当するとの実施機関の主張は妥当ではない。

イ 公開条例第7条第6号について

実施機関は、アンケート結果が公開されることで、今後のアンケートへの協力が得られなくなること、休日の部活動の地域移行のみならず部活動全体の今後の在り方の協議に発展する可能性があり、本件調査実施の趣旨から外れてしまうこと、そして、部活動に関係する生徒、教員、保護者、外部指導者等の活動に不安を与えないためとの理由をあげ、第7条第6号に規定する「公にすることにより、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」に該当すると主張している。

しかし、今後のアンケートへの協力が得られなくなるとの理由については、アンケートが部活動という教員の公務に関するものであり、また、アンケート自体が公務として実施されているのであるから、ある程度公開されることは前提とされていると解すべきであるし、集計結果は無記名とされ、回答者にも一定の配慮がされていることを鑑みれば、今後のアンケートへの協力が得られなくなるということも考えづらい。

次に、休日の部活動の地域移行のみならず部活動全体の今後の在り方の協議に発展する可能性があり、本件調査実施の趣旨から外れてしまうこと、そして、部活動に関係する生徒、教員、保護者、外部指導者等の活動に不安を与えないためとの理由については、いずれもアンケート結果の公開とそれらの事象の発生との因果関係について弁明書に記載がないことから、公開することにより、明確に事務に支障を及ぼすという根拠がなく、理由としては採用しがたい。

よって、公開条例第7条第6号に該当するとの実施機関の主張は妥当ではない。

以上のことから、実施機関が、設問「18」「20」「22」「23」「29」について、アンケートの全ての記載を非公開とした処分は妥当ではない。

一方で、いみじくもアンケートにも記載されているように、「このアンケートに正直に回答することにより不利益が生じるのではないか」と考えている教員がいることも想定されるから、当該アンケートが公開条例第7条第6号に規定する事務支障が生じないと判断されるには、匿名性について一定の配慮がされているほうが望ましい。

よって、学校や教員の特定につながる記載、具体的には学校名や教員の氏名、学校の特定につながる部活動名等の情報については、特定に至らないよう第7条第6号を適用し、一部非公開とすることを妨げるものではない。

(3) 「設問26」の回答の部分公開について

実施機関が、公開文書の設問「26」の回答の一部を、公開条例第7条第2号に基づき、部分公開とした情報は、実施機関が、令和5年7月11日付で処分を変更し、審

査請求人が公開を求めた部分について公開していることから、審査請求人との間に争いはない。

以上のことから、当委員会は「1 委員会の結論」のとおり判断する。

6 委員会不服審査部会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
令和5年6月6日	諮問書を受理した。
7月26日	審査庁から弁明書を受理した。
8月31日	審査庁から反論書を受理した。
10月10日	諮問の審査（1回目）を行った。
11月17日	諮問の審査（2回目）を行った。
12月25日	諮問の審査（3回目）を行った。
令和6年2月6日	答申案の検討を行った。

浜松市情報公開・個人情報保護委員会不服審査部会 委員名簿

	氏 名	職 業 等
部会長（委員長）	杉田 智樹	弁護士
委員長職務代理	原田 伸一朗	静岡大学情報学部 教授
委員	岡本 孝子	浜松市人権擁護委員連絡協議会
委員	木山 幹恵	常葉大学健康プロデュース学部 教授
委員	村井 秀行	浜松市自治会連合会理事

※部会長及び委員長職務代理者以外は五十音順