

答 申

1 審査会の結論

千葉市教育委員会（以下「実施機関」という。）が異議申立人に対し平成9年9月11日付け9千教学第114号で通知した「千葉市立千城台南中学校の職員会議録（平成8年4月1日から平成9年8月19日まで）」（以下「本件公文書」という。）を非公開とした決定は、千葉市情報公開条例（平成6年千葉市条例第22号。以下「条例」という。）第9条第5号又は第6号の非公開情報に該当することを具体的に明らかにしていないので、これを取り消し、条例の趣旨に則り改めて公開・非公開の決定をすべきである。

2 諒問に至る経過

諒問に至る経過は、次のとおりである。

(1) 公開請求

異議申立人は、平成9年8月19日、条例第6条の規定に基づき、実施機関に対し、本件公文書の公開請求を行った。

(2) 非公開決定

公開請求に対し、実施機関は、本件公文書には条例第9条第5号及び第6号に該当する情報が記載されているとして、非公開決定を行い、その旨を平成9年9月11日付け9千教学第114号で異議申立人に通知した。

(3) 異議申立て

異議申立人は、非公開決定を不服として、平成9年9月16日、実施機関に対し、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定に基づく異議申立てを行った。

(4) 諒問

実施機関は、平成9年11月10日付け9千教学第178号で、条例第12条の規定に基づき、審査会に諮問した。

3 異議申立人の主張要旨

異議申立書及び意見書による異議申立人の主張の要旨は、次のとおりである。

(1) 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、本件公文書の非公開決定を取り消し、条例第9条各号のいずれかに該当する情報が記録された部分を除いて公開すること（以下「部分公開」という。）を求めるというものである。

(2) 異議申立ての理由

ア 公開請求の趣旨について

千葉県等他の複数の自治体においては、一部を伏せた公立学校の職員会議録を部分公開しているので、千葉市においても、同様の部分公開は可能である。

イ 条例第9条第5号（意思形成過程情報）該当性について

実施機関は、「職員会議録は、校長が意思決定する前段階の過程が記録されている」と主張し、すべてを非公開としている。

しかし、ほとんどの学校では、重要な案件、事項について、職員会議の場にて、学校職員との意思疎通、討議のうえ、未成熟な意見を調整したうえで結論を出し、それを尊重する形で校長が意思決定をしている。通常、職員会議には校長、教頭等が出席しており、意見交換を経て職員会議の場で意思決定をしていることが多いので、職員会議録は、校長が意思決定する前段階のものとはいえない。

また、本件公文書に最終的な意思決定が終了していない情報が含まれるとしても、既に最終的な意思決定が終了しているものについては、部分公開すべきである。

ウ 条例第9条第6号（事務事業執行情報）該当性について

実施機関は、「公開されれば、職員会議において自由な意見交換が阻害され、職員の発言が萎縮することが予想され、ひいては校長の適切な判断を妨げる要因となる」と主張する。

千葉市立小学校及び中学校管理規則（昭和39年千葉市教育委員会規則第1号。以下「管理規則」という。）で職員会議が非公開とされている根拠は、学校職員以外の第三者が同席すると、意見交換や発言を妨げられるためである。

しかし、職員会議が終了したものについては事後情報であり、職員会議録が部分公開されたからといって、職員会議における意見交換や発言が妨げられるとはいえない。発言者の氏名を伏せた形であれば、職員個人の自由な発言が阻害されることはない。

また、実施機関は、「職員会議録を公開することにより、市民に不正確な理解や無用な誤解を与え、生徒、父母との信頼関係が損なわれる」とも主張するが、職員会議録を非公開とすることは、かえって異議申立人及び市民に対し、不正確な理解や無用な誤解を与えることになり、条例第1条の「開かれた市政の実現を図り、市民の市政に対する理解と信頼を深め」ることに反するものである。

4 実施機関の説明要旨

異議申立てに対する実施機関の説明の要旨は、次のとおりである。

(1) 職員会議録について

ア 職員会議の性格及び機能について

職員会議は、法令上の必置機関でないが、千葉市立中学校においては、管理規則第9条第1項により、校長の職務遂行上の補助機関として、学校の円滑適正な運営を図るため、職員会議を置くことを義務付けている。

そして、職員会議は、校長が招集することとされ、月1回定例的に開催するほか、臨時に開催しており、会議 자체は、各職員が教育的信念に基づき自由な意見が言える必要があるので、同条第3項の規定により公開しないこととされている。

職員会議の機能は、おおむね次のとおりである。

- ① 校長の意思伝達機能
- ② 職員相互間の連絡調整機能
- ③ 校長が意思決定する際の職員からの意見聴取機能

イ 職員会議録について

職員会議録は、次のような性格を持つ文書である。

- ① 職員会議録の記載方法や様式については、定めがないので各中学校ごとに様々であり一律ではないが、職員会議の議題、発言者名、発言内容等を記載した議事録と当該職員会議で各職員に配付された資料（以下「会議資料」という。）から構成されている。議事録の作成に当たっては、職員会議の開催の都度、各学年の主任が交代制で大学ノート等に記入し、その内容を校長が確認することで議事録の承認に代えている場合が多い。
- ② 議事録の記載内容は、職員会議の構成員である職員を対象に記載しているため、簡略及び省略化されており、なおかつ断片的である。
- ③ 作成された議事録は、管理規則第48条に規定する「学校において備えなければならない表簿及び公文書」のうちの「職員会議に関するもの」として、会議資料とともに、学校において5年間保存される。
- ④ 職員会議において個々の職員の発言等に関する議事録の記載部分は、校長が学校としての最終的な意思を決定する際に参考とすることはあるが、それらはあくまで校長の意思決定の前段階のものである。

(2) 本件公文書の非公開決定について

ア 基本的考え方

職員会議録に記載された情報は、全体として、公開することで、波及効果として以下に述べる支障が生ずる可能性があるので、条例第10条に規定する部分公開は行わず、非公開としたものである。

イ 条例第9条第5号（意思形成過程情報）該当性について

本号の「意思形成過程における情報」とは、事案に係る最終的な意思決定が終了していない過渡的情報、換言すれば当該事案に係る一連の行政上の意思決定が未だ完了していない段階に関する情報を指すものである。

職員の発言に係る職員会議録の記載部分は、校長が最終意思を決定するに際し考慮することがあるにせよ、それらはあくまで校長が行う意思決定が未だ完了していない段階のものなので、意思形成過程における情報に該当するものである。

そして、職員会議は、校長の自己の権限及び責任において行う学校運営に関する最終的な意思決定を、より適正なものとするために職員の意見を聴く場であるので、そこで発言される各職員の意見は、校長が意思決定をする前段階のもの、すなわち、未調整、未成熟な意見にすぎず、これらを記載した職員会議録を公開することにより、市民に不正確な理解や無用な誤解を与え、生徒、父母との信頼関係が損なわれる可能性があり、公正かつ適切な学校運営の意思形

成に著しい支障が生じるおそれがある。

ウ 条例第9条第6号（事務事業執行情報）該当性について

① 職員会議は、学校運営全般にわたる事項について、校長が職員の意思を聴取したり、討議を重ねて校長の最終的な意思の判断をより適切なものにするために行う会議である。このためには、各職員が教育的信念に基づく自己の意思を自由闊達に発言できる雰囲気・体制が必要不可欠であり、会議が公開されると自由な意見交換ができなくなるので、管理規則により、非公開とされているものである。

そのような職員会議にあって、校長が意思決定する前段階の過程が記録されている職員会議録の公開及び公開が予定されることとは、連動して職員会議そのものを公開することになるので、職員会議において自由な意見交換が阻害され、職員の発言が萎縮するなど会議が形骸化することが予想され、ひいては校長の適切な判断を妨げる要因となり、将来の公正かつ適正な学校運営に著しい支障が生じるおそれがある。

また、職員の発言に対する校長・教頭等の応答は、職員の発言と密接に関わっており、発言者の氏名を伏せて公開しても、市民に不正確な理解や誤解を与えるおそれがあり、学校運営に著しい支障を生ずるおそれがある。

② 教育情報については、ストレートにガラス張りであることが教育効果を上げるとは限らず、生徒の評価や指導方針等について討議した職員会議の会議録に含まれる情報には、公開することが、教育にとって逆効果となり、教育活動が全く意味を持たなくなったり、困難になる情報もあり、このような情報を公開することで、生徒に対する教育に支障が生ずるおそれがある。

③ 上記(1)の「イ 職員会議録について」で述べたように、職員会議録の記載方法は、各中学校ごとに様々であり、発言内容は、職員会議の構成員である職員を対象に記載しているため、簡略及び省略化されており、なおかつ断片的である。したがって、その学校の職員の間ではその内容について理解することができるとしても、特に予備的知識を持たない者が職員会議録を理解するためには、主觀又は憶測等を交えざるを得ず、不正確な理解や無用な誤解を与えるおそれがあり、結果公正かつ適切な学校運営に著しい支障が生じる。

5 審査会の判断

審査会は、本件公文書並びに異議申立人の主張及び実施機関の説明を検討した結

果、以下のように判断する。

(1) 公開請求の趣旨について

情報公開制度は、市民からの請求に基づき、市に、その保有する情報を公開することを義務づける制度である。

条例は、第1条で、市民の公文書の公開を請求する権利を明らかにし、情報公開の推進に関し必要な事項を定めることにより、市民の市政への参加を一層促進し、開かれた市政の実現を図り、市民の市政に対する理解と信頼を深めるとしている。そして、第5条で、具体的に、実施機関に対して公文書の公開を請求する権利を認めている。

しかしながら、実施機関が保有する情報には、公開することにより、個人のプライバシーや法人等の正当な利益を侵害し、又は市政の公正かつ円滑な運営に支障が生ずるなど公共の利益を損なうものなどが存在するので、条例は、第9条各号で、公開しないことができる情報を限定的に列挙して、請求者の権利と第三者の権利利益さらには公益との調整を求めている。

このことは、この条例において、公文書の公開請求に対し、公開が原則であり、非公開が例外として位置付けられるべきであることは動かしがたいところであることを示している。

したがって、実施機関は、非公開の決定をする場合は、条例第9条各号の非公開事由に客観的かつ明白に該当することを具体的に明らかにしなければならない。

(2) 本件公文書について

ア 職員会議について

職員会議は、管理規則第9条第1項に「学校に、校長の職務を助け、学校の円滑適正な運営を図るため、職員会議を置く。」と規定され、校長が意思決定を行ううえでの補助機関として位置づけられていることが認められる。

また、同条第2項の規定及び実施機関の説明から、職員会議の機能は、おおむね次の3つであると認められる。

- ① 校長の意思伝達機能… 校長が校務についての決定事項を各職員に伝える。
- ② 職員相互間の連絡調整機能… 校長、教頭及び職員からの様々な校務に係る連絡、報告事項を各職員に伝え、必要に応じ当該事項に係る調整を行う。
- ③ 校長が意思決定する際の職員からの意見聴取機能… 校長が円滑適正な学校運営を行うために、校長の最終意思決定に必要な事項について、職員の意見を聴取する。

そして、同条第3項の規定及び実施機関の説明から、校長の最終的な意思決

定をより適切なものとするには、各職員が教育的信念に基づき自由な意見が言える必要があり、それを担保するため、職員会議は公開しないこととされていると認められる。

イ 職員会議録について

実施機関の説明によれば、職員会議録は、記載方法や様式についての特段の定めはなく、各中学校ごとに様々であるが、職員会議の議事要旨を記載した議事録と会議資料から構成されており、その作成方法及び内容は、おおむね次とおりであると認められる。

議事録の記録は交代制で各学年の主任等が担当し、職員会議の開催の都度、開催日、司会者、記録者及び会議経過を大学ノート等に記録する。会議経過は、議題ごとに議事要旨が記録されるが、その内容は簡略及び省略化されたものとなっている。

議事録は、会議資料とともに綴られ、管理規則第48条の規定により、学校において5年間保存されるが、それまでの間に、会議を招集した校長や会議において発言した職員等が記録された内容を確認する手続は定められていない。

ウ 本件公文書について

本件公文書は、「平成8年4月1日から平成9年8月19日までに作成された千葉市立千城台南中学校の職員会議録」であり、平成8年度職員会議録（第1回から第15回会議に係るもの）と、平成9年度職員会議録（第1回から第8回会議に係るもの。ただし、第3回会議に係るものについては不存在）の計2件の文書から構成されている。

(3) 条例第9条第5号（意思形成過程情報）該当性について

条例第9条第5号該当性が認められるためには、本号前段の「本市の機関内部若しくは機関相互間又は本市と国等との間における審議、協議、調査、研究等の意思形成過程における情報」と本号後段の「公開することにより、公正又は適切な意思形成に著しい支障が生ずるおそれがあるもの」との二つの要件を満たすことを要する。

本号の趣旨が、千葉市又は国等の事務事業に係る意思形成を適正に行うことを保障する点にあることから見れば、本号前段の「本市の機関内部若しくは機関相互間又は本市と国等との間における審議、協議、調査、研究等の意思形成過程における情報」とは、公開請求の時点において、千葉市又は国等の事務事業に係る行政としての最終的な意思決定が終了していない情報をいうと解される。

本号前段の該当性について、実施機関は、4の(2)のイにおいて、「職員の発言に係る職員会議録の記載部分は、校長が最終意思を決定するに際し考慮することがあるにせよ、それらはあくまで校長が行う意思決定が未だ完了していない段階のものなので、意思形成過程における情報に該当するものである」と主張する。

しかし、職員の発言内容は、職員会議における発言の時点においては、校長の最終意思が未だ完了していない段階のものであるが、本号の「意思形成過程における情報」は、上に述べたように、公開請求の時点において、当該事案についての最終的な意思決定が終了していない情報をいうと解される。

したがって、実施機関の主張をもって、本件公文書に記録された職員の発言に係るすべての部分を、本号前段に該当すると認めることはできず、また、本件公文書に記録された情報のうち、公開請求の時点において最終的な意思決定が終了していない部分が存在すると認められる実施機関の具体的な主張はない。

(4) 条例第9条第6号（事務事業執行情報）該当性について

条例第9条第6号該当性が認められるためには、本号前段の「本市又は国等が行う監査、検査、取締り、契約、試験、争訟、交渉、涉外、人事その他の事務事業に関する情報」と本号後段の「公開することにより、当該事務事業の目的が損なわれるおそれがあるもの、関係当事者間の信頼関係が損なわれると認められるもの又は当該事務事業若しくは将来の同種の事務事業の公正又は円滑な執行に著しい支障が生ずると認められるもの」との二つの要件を満たすこととする。

本号の趣旨が、千葉市又は国等が行う事務事業の公正又は円滑な執行を確保する点にあることから見れば、「本市又は国等が行う監査、検査、取締り、契約、試験、争訟、交渉、涉外、人事その他の事務事業に関する情報」とは、千葉市又は国等が執行している多種多様なすべての事務事業に関して記録された情報をいうと解され、本件公文書に記録された情報は、本号前段に該当するものであると認められる。

したがって、以下、同号後段の「公開することにより、当該事務事業の目的が損なわれるおそれがあるもの、関係当事者間の信頼関係が損なわれると認められるもの又は当該事務事業若しくは将来の同種の事務事業の公正又は円滑な執行に著しい支障が生ずると認められるもの」に該当するかについて検討する。

ア 「職員会議における自由な意見交換が阻害される」との主張について

実施機関は、4の(2)のウの①において、「職員会議録の公開及び公開が予定されることとは、連動して職員会議そのものを公開することになるので、職員会

議において自由な意見交換が阻害され、職員の発言が萎縮するなど会議が形骸化することが予想され、ひいては校長の適切な判断を妨げる要因となり、将来の公正かつ適正な学校運営に著しい支障が生じるおそれがある」と主張する。

一般に会議の議事を非公開とする理由は、これが公開されると当該会議の出席者が、往々にして傍聴人から心理的圧迫を受けて自由な意見交換ができなくなったり、傍聴人に迎合するような質疑発言を行うおそれがあるため、この様な事態を回避し、出席者が議事に専念できるようにして審理の充実を図ること、換言すれば、会議の審理の実質化を図ることにあると解され、このことは上記(2)のアにおいて述べたように、管理規則で職員会議が公開しないこととされている理由とも合致する。

しかし、会議の公開とその会議の経過や結果を記録した会議録を事後的に公開することは、事柄の性質上同等のものと捉えることはできず、「会議録を公開することは連動して職員会議そのものを公開することになる」との実施機関の主張は採用できない。

また、本件公文書に記録された職員の発言内容部分には、個人的な意見が発言者名や職名とともに記録されている部分が存在し、係る部分については、発言者が特定されると認められるが、公開されることにより、以後の同様の職員会議において、職員の自由な意見交換が阻害され審議の実質化に支障をきたすおそれがある等の実質的に職員会議を公開することと同等の支障が生ずると認められる実施機関の具体的な主張はない。

イ 「市民に誤解を与え、信頼関係が損なわれる」との主張について

実施機関は、4の(2)のイ並びにウの①及び③において、「職員会議録に記録された職員の意見は、未調整、未成熟な意見にすぎず、かつ、職員会議の構成員である職員を対象に記載しているため、簡略及び省略化されており、なおかつ断片的である。したがって、その学校の職員の間ではその内容について理解することができるとしても、特に予備的知識を持たない者が職員会議録を理解するためには、主觀又は憶測等を交えざるを得ず、公開することにより、不正確な理解や無用な誤解を与え、生徒、父母との信頼関係が損なわれる可能性があり、公正かつ適切な学校運営に著しい支障が生じるおそれがある」と主張する。

しかし、職員会議録の内容が簡略及び省略化され、なおかつ断片的であるにせよ、そもそも会議における議事の内容を事後的に確認するための性格を有する会議録にあっては、会議の出席者以外の者であっても当該会議の議事の内容についておおむね理解できるよう作成されることが前提であり、また、「不正

確な理解や無用な誤解を与え、生徒、父母との信頼関係が損なわれる可能性があり、公正かつ適切な学校運営に著しい支障が生じるおそれがある」との実施機関の主張は、抽象的で認められない。

ウ 「教育活動を困難にする」との主張について

実施機関は、4の(2)のウの②において、「生徒の評価や指導方針等について討議した職員会議の会議録に含まれる情報には、公開することが、教育にとって逆効果となり、教育活動が全く意味を持たなくなったり、困難になる情報もあり、このような情報を公開することで、生徒に対する教育に支障が生ずるおそれがある」と主張する。

たしかに、生徒の健全育成を図るために、専門的知識に基づく教育的配慮から、個別具体的な生徒の評価・指導方針等について、あえて、対象となる生徒には伝えずに当該生徒に対する教育を行う場合もあることは認められ、係る情報を公開した場合、結果として、当該生徒の了知するところとなり、当初の教育の目的が達成されなくなる等の支障が生ずる可能性があることは否定できない。

しかし、実施機関の主張は、抽象的な主張にとどまり、本件公文書に記録された情報のうち、該当する情報が記録された部分や当該情報が公開されることによって生ずる教育活動の支障についての具体的な説明はないので、実施機関の主張は認められない。

(5) 結論

以上により、冒頭の「1 審査会の結論」のとおり判断する。

<参考>

答申に至る経過

年 月 日	内 容
平成9年11月10日	諮詢書の受理
平成9年11月17日	審議（第15回審査会）
平成10年1月14日	実施機関から理由説明書を受理
平成10年1月26日	異議申立人から意見書を受理
平成10年2月4日	審議（第17回審査会）
平成10年4月22日	審議（第20回審査会）
平成10年6月8日	実施機関から決定理由等の説明を聴取（第21回審査会）
平成10年8月24日	審議（第23回審査会）
平成10年9月29日	審議（第24回審査会）
平成10年10月13日	審議（第25回審査会）
平成10年11月20日	審議（第26回審査会）