

平成30年11月14日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成29年(行ウ)第2号 行政文書部分開示決定処分取消等請求事件

口頭弁論終結日 平成30年8月8日

判 決

5

[Redacted]

原 告

[Redacted]

(以下「原告¹」という。)

[Redacted]

原 告

[Redacted]

(以下「原告²」という。)

10

福井県大野市天神町1番1号

被 告

大 野 市

被告代表者兼処分行政庁

大 野 市 教 育 委 員 会

上記委員会代表者教育長

久 保 俊 岳

同訴訟代理人弁護士

藤 井 紘 士

同指定代理人

山 田 明 美

同指定代理人

森 永 宣 昭

同指定代理人

横 田 晃 弘

同指定代理人

大 久 保 克 紀

15

主 文

20

1 原告¹の別紙記載2の公文書の開示決定義務付けを求める訴えのうち別紙記載5の部分の開示決定義務付けを求める部分を却下する。

2 原告²の別紙記載4の公文書の開示決定義務付けを求める訴えのうち別紙記載5の部分の開示決定義務付けを求める部分を却下する。

25

3 処分行政庁が原告¹に対してした別紙記載1の決定のうち、同記載2の公文書を不開示とした部分(ただし、別紙記載5の部分を除く。)を取り消

す。

4 処分行政庁が原告²に対してした別紙記載3の決定のうち、同記載4の公文書を不開示とした部分（ただし、別紙記載5の部分を除く。）を取り消す。

5 5 処分行政庁は、原告¹に対し、別紙記載2の公文書（ただし、別紙記載5の部分を除く。）の開示決定をせよ。

6 処分行政庁は、原告²に対し、別紙記載4の公文書（ただし、別紙記載5の部分を除く。）の開示決定をせよ。

7 原告らのその余の請求をいずれも棄却する。

10 8 訴訟費用は、これを10分し、その1を原告らの負担とし、その余を被告の負担とする。

事実及び理由

第1 原告らの請求

15 1 処分行政庁が原告¹に対してした別紙記載1の決定のうち、同記載2の公文書を不開示とした部分を取り消す。

2 処分行政庁は、原告¹に対し、別紙記載2の公文書の開示決定をせよ。

3 処分行政庁が原告²に対してした別紙記載3の決定のうち、同記載4の公文書を不開示とした部分を取り消す。

4 処分行政庁は、原告²に対し、別紙記載4の公文書の開示決定をせよ。

20 第2 事案の概要等

1 概要

25 福井県大野市（以下「大野市」という。）の住民である原告らが、処分行政庁である大野市教育委員会に対し、同市の小中学校再編に関する学校教育審議会の議事録について、大野市情報公開条例（平成16年大野市条例第4号（平成28年条例第3号により改正される前のもの））（以下「本件条例」という。）6条1項に基づき開示請求をしたところ、処分行政庁は一部を不開示と

する決定をした。

本件は、原告らが、処分行政庁が行った上記決定のうち、不開示とした部分は違法であるとして、その取消しを求めるとともに、処分行政庁に対する不開示とされた議事録部分の開示決定の義務付けを求めた事案である。

5 2 前提事実（争いがない事実、又は、掲記の証拠から容易に認められる事実）

(1) 大野市学校教育審議会は、大野市小・中学校及び幼稚園教育の向上発展を期することを目的として、大野市学校教育審議会設置要綱に基づいて設置された機関であり、大野市教育委員会が委嘱又は任命する学校教育について優れた見識を有する10名以内の委員によって組織される（乙1）。

10 (2) 大野市教育委員会教育委員長は、平成26年6月5日、同日設置された大野市学校教育審議会（以下「本件審議会」という。）に対し、下記2点について諮問した（乙2。以下「本件諮問事項」という。）。なお、本件審議会は、大野市議会議員から2名、大野市区長連合会会長、新しいまちづくり運動推進連絡会会長、大野市PTA連合会から2名、大野市公立保育園連合会から1名、大野市民間保育園保護者会から1名、小学校校長から1名、中学校校長から1名及び大野市教育委員会教育長によって構成されていた（甲3）。

記

ア 大野市の小学校及び中学校の校区の見直し並びに再編計画に関する考え方について

イ 前項に掲げる具体的な方策について

25 (3) 本件審議会は、平成26年6月5日から平成27年12月17日までの間に、全12回にわたり、本件諮問事項に関して協議するため、会議を開催し、平成28年1月28日に最終答申を行った。なお、本件審議会は、平成26年6月5日の第1回会議の冒頭で非公開とすることが確認された。（甲2の1ないし2の3, 3, 5, 乙11の1ないし11の12）

5 (4) 原告らは、いずれも大野市の住民であるところ、原告¹は、平成28年2月1日、本件条例6条1項に基づき、大野市学校再編をめぐる、平成26年6月以降の本件審議会議事録の公文書公開請求を行い、原告²は、平成28年2月9日に、同項に基づき、大野市小中学校再編計画素案に対する本件審議会の会議録の公文書公開請求を、それぞれ大野市教育委員会に対して行った。原告らが公開請求を行った公文書は、本件諮問事項に対する本件審議会の協議内容が記載されたものである。

10 (5) 大野市教育委員会(処分行政庁)は、原告¹に対し、平成28年2月15日付けで、別紙記載2の部分を不開示とする公文書一部公開決定をし、原告²に対し、同月16日付けで別紙記載4の部分を不開示とする公文書一部公開決定(以下、これらを総称して「本件各決定」といい、本件各決定において不開示とされた部分(別紙記載2の部分及び別紙記載4の部分)の情報を総称して「本件開示請求情報」という。)をした。その理由は、本件開示請求情報が、本件条例7条5号に該当するためとされていた。(甲1の1、15 1の2)

(6) 原告²は、別紙記載4の部分を不開示とする公文書一部公開決定に対し、平成28年3月10日付けで、原告¹は、別紙記載2の部分を不開示とする公文書一部公開決定に対し、同月16日付けで、それぞれ大野市教育委員会に異議申立てを行った(甲4の1、4の2)。

20 大野市教育委員会は、原告¹の異議申立てを受けて、大野市情報公開・個人情報保護審査会に対し、諮問を行ったところ、同審査会は、本件審議会は、委員が専門的な視野で審議し、将来の子供人口の予測、学校運営の効率化といわゆるマンモス校の解消、専門教育にたけた教職員の配置可能性、地域における学校の役割、生徒の通学の便と安全性などを研究、議論を行った
25 上で答申を行ったものであり、本件審議会における審議検討事項の中には、特に秘密にすべき自由裁量的な判断などは含まれていないなどとして、別紙

記載 2 の部分のうち個人を特定できる事項を除いて公開することが相当であるとの答申書を大野市教育委員会に提出した（甲 5）。

大野市教育委員会は、平成 28 年 1 月 22 日、大野市の持つ地域性や自治体の規模等の条件からして、先の公文書一部公開決定以上の情報を公開することは、学校教育審議会委員による率直な意見交換等を明確に阻害し得ることなどを理由として、原告らの異議申立てを棄却した（甲 6 の 1、6 の 2）。

3 本件条例の定め（乙 3、7）

(1) 本件条例 2 条

本件条例 2 条 1 号は、実施機関に教育委員会を含む旨定めている。

(2) 本件条例 5 条

本件条例 5 条 1 号は、市の区域内に住所を有する者は、実施機関に対して、公文書の公開を請求（以下「公開請求」という。）することができる旨定めている。

(3) 本件条例 6 条

本件条例 6 条 1 項は、前条の規定により公文書の公開の請求をしようとする場合の請求方法を定めている。

(4) 本件条例 7 条

本件条例 7 条は、実施機関は、公開請求があったときは、公開請求に係る公文書に同条各号に掲げる情報（以下「不開示情報」という。）のいずれかが記録されている場合を除き、公開請求者に対し、当該公文書を開示しなければならない旨定めている。同条が定める不開示情報で、本件に関するものは以下のとおりである。

ア 個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）

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(2号)。

イ 市並びに国、独立行政法人等及びほかの地方公共団体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もの(5号)。(以下「意思形成過程情報」という。)

10 4 争点

本件の争点は、本件開示請求情報が本件条例7条5号で定める意思形成過程情報に該当するか否かである。

第3 争点に対する当事者の主張

1 被告の主張

15 (1) 本件条例7条5号が、意思形成過程に関する情報を不開示情報とする趣旨は、かかる情報には、内部で十分な検討、協議がされていないものや、精度の点検がされていないものが含まれている場合があり、これが公開されることにより、市民に誤解や混乱を与えたり、行政機関内部の自由率直な意見交換が妨げられたりするおそれがあるためである。

20 上記の趣旨からすれば、意思形成過程における情報の公開により支障が生じる場合には、当該意思決定それ自体が妨げられることのほか、将来における同種の意思決定の障害となることや、今後行われることのあるべき同種の意思決定のための資料の収集に支障を生ずることも含まれるものと解するのが相当である。

25 (2) 本件について、大野市では、人口減少が続いており、今後も続くことが予測される中、学校の規模を一定以上に保つためにも、地域の

5 実情を踏まえた小中学校の規模や配置について検討を続けざるを得ないが、学校の再編は、特に学校がなくなる地域の住民にとっては、通学距離・時間が長くなること等の不安が大きく、現に、平成27年2月に策定された大野市教育委員会による小中学校再編計画の素案に対しては、
10 反対・賛成・戸惑いなど様々な意見が出されている。このように、本件審議会で議論された学校の再編問題は、大野市住民の間でも意見が分かれる複雑な問題であり、その検討にあたっては、高度な専門的判断と意見の中立性を確保する要請が高く、本件審議会の委員には、専門的な見識をもって中立的立場で発言することが期待されている。

10 本件審議会における審議の議事録が公開される場合、以後、同様の議論の内容について、委員がいわれなき非難をされるおそれもあり、委員が、このような非難を恐れるなどして、率直な意見交換ができなくなったり、所属団体等の意見に迎合するような発言をする傾向が生まれ、本件審議会の中立性に支障を及ぼすおそれもある。特に、被告のように、
15 人間関係の濃密さなどの影響を受ける小規模の自治体においてはこのような点を特に懸念すべきである。

このことは、本件審議会による答申が作成された後においても同様である。審議の議事録が公開されることとなれば、行政の専門委員の候補者において、協議段階での発言が公開されることを警戒して、以後、専門委員への就任を拒否するなどして、審議会等の設置・運営に支障が出るおそれもある。
20

本件審議会の結果をまとめた答申は公開されているところ、この答申により、10名の委員の氏名及び所属・役職が公開されており、各委員は自己の学識経験に基づいて発言をする以上、その所属・役職が推測可能な発言が多数含まれざるを得ず、こうした発言内容から所属役職を推測することは可能である。個人特定情報を除いて、その余の議事録部分
25

を開示したとしても、今後、委員が自己の所属が推測されることをおそれるあまり、その経験に基づく発言を控えるようになるなどして、率直な意見交換が困難となる。

5 (3) 以上からすれば、本件開示請求情報は、公開されることにより、本件審議会又は将来における同種の審議会等における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があるというべきであるから、本件条例7条5号で定める意思形成過程情報に該当する。

2 原告らの主張

10 以下の理由で、本件開示請求情報は本件条例7条5号で定める意思形成過程情報に該当しない。

(1) 本件において公開すべき利益があること

15 本件条例は、市民の情報公開請求権を制度的に保障し、市の市民に対する説明責任の全うと市民の市政への参加の促進を図るため、市に、その保有する行政情報を原則として公開することを義務付けているところ、学校再編は多くの市民が注視する問題であり、教育委員会が開催した住民説明会で数多くの意見が出された。住民の学校再編に対する意見が、当該審議会でのどのように審議され、答申に至ったかを積極的に公開すべきである。

20 また、説明会では、再編の有無は再編検討協議会で決定すると教育委員会が説明していたにもかかわらず、答申では、再編検討協議会は、再編の有無を検討する場ではなく、再編のための条件整備を協議する場との認識に立ち再編推進協議会などの名称とすることも検討すべきであるとされており、説明会での回答からの変更があり、このような変更がどのような議論のとなされたのか検証しなければならない。

(2) 本件は答申作成後であり、公開による支障は生じないこと

25 本件では、すでに答申が作成されており、情報公開の目的は発言内容

を検討批判して答申内容に影響を及ぼそうというのではなく、答申の形成過程を検討するためのものであり、本件審議会の議事録を開示しても意思決定の中立性が妨げられることはない。被告は、委員就任に支障が生じ、審議会が設置できなくなることを不開示の理由として挙げているが、審議会委員等は関連団体の代表者が充て職として就任するのが常であり、委員の専門性や関係団体の立場からの発言で審議会の設置・運営に支障が出る具体的なおそれなどない。むしろ、抽象的な理由で不開示とすることは本件条例の制度趣旨に反する。

(3) 審議会において非公開とされても、情報開示には応ずべきこと

本件審議会は学校再編に関する議事を非公開としているが、非公開とすることで情報公開が許されなければ、当局の都合によって情報を隠蔽することが可能になり、情報公開制度の趣旨、市民の「知る権利」に違反し、行政の説明責任が果たされず公正で民主的な行政が確保されない。

また、小規模自治体の審議会であることを理由に不開示とすることは、およそ小規模自治体での情報開示は許されなくなるため妥当ではない。

第4 当裁判所の判断

1 認定事実

後掲各証拠及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

(1) 大野市の小中学校再編計画の経緯

大野市は、平成15年度に学校教育審議会を設置し、「児童生徒数の減少に伴う適正な学校教育の在り方」についての答申を受け、平成16年4月に大野市小中学校再編計画（以下「16年再編計画」という。）を策定した。その計画により、平成17年度から平成19年度までの3年間で、小学校は12校中、5校の小規模校の統合を目指していたが、統合が実現されたのは3校であった。

このように小中学校の再編が進まなかった理由については、本件審議会に

において、計画自体が地域の意向を十分反映しなかったことや事前説明を丁寧に行わなかったこと等にあると検証された。(甲3)

(2) 本件審議会の開催及び答申書策定

5 本件審議会においては、それまでの小中学校再編の取組や現状の確認を行った上、将来の子供の推定人数等を検討しつつ、これらを踏まえて小中学校の再編についての議論が行われた(甲2の1ないし2の3)。

10 また、大野市教育委員会は、平成27年2月に大野市小中学校再編計画(以下「29年再編計画」という。)の素案を提出し、同年5月から8月にかけて、これに関する説明会を校区毎に開催したところ、同素案には賛否両論の意見があった(甲8、乙4の1ないし4の3)。

15 そして、本件審議会は上記の検討、議論や説明会等で収集した意見を踏まえ、平成28年1月、各小学校・各中学校を順次統合する方向での平成41年度までの再編計画等が記載された「小中学校の校区の見直し並びに再編計画に関する考え方とその具体的な方策についての答申」(以下「本件答申」という。)を策定した。(甲2の1ないし2の3, 3, 乙11の1ないし11の12)

(3) 大野市の小中学校再編計画策定、発表

20 大野市教育委員会は、本件答申を踏まえ、平成29年1月、29年再編計画を策定、発表した。29年再編計画の内容は、現在5校ある中学校を平成35年4月に1校に再編し、現在10校ある小学校を平成38年4月に2校に再編するというものであった(甲9)。

2 争点の検討

(1) 本件条例7条5号所定の意思形成過程情報に該当するかに関する判断の枠組み

25 本件条例7条5号は、国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であって、公にすることにより、率直な意見の交換又は意思決

5 定の中立性が不当に損なわれるおそれ等がある情報を不開示情報（意思形成過程情報）と定めているところ、その趣旨は、これらの情報が開示されることによって、外部からの干渉、圧力等により率直な意見の交換や意思決定の中立性等が損なわれるなどの結果が生ずることを防止し、適正な意思決定の過程を確保することにあるものと解される。

10 このような本件条例7条5号の立法趣旨に加え、同号が「不当に」との要件を付加していることからすれば、同号所定の不開示情報（意思形成過程情報）に当たるというためには、開示による利益をしんしゃくしてもなお開示によってもたらされる支障が重大なものであることを要すると解するのが相当である。

(2) そこで、前記(1)の枠組みにより、本件開示請求情報が意思形成過程情報に当たるかにつき検討する。

ア 開示による利益をしんしゃくしてもなお開示によってもたらされる支障が重大といえるか

15 (ア) 開示による利益

20 小中学校の再編計画は市民全体の生活に大きな影響を与え得るものであって、市民の強い関心事項に当たると考えられるところ、前記認定事実によれば、実際に、大野市内の小中学校再編に関する校区毎の説明会等において、様々な賛否の意見が提出されていたことが認められる。また、16年再編計画が進まなかった理由として、計画自体が地域の意向を十分反映しなかったこと、事前説明を丁寧に行わなかったこと等が認められるから、小中学校再編計画の策定に当たっては、地域の意向の反映及び事前説明が重要であるといえる。そうすると、本件答申は開示されているものの、その策定にあたって、小中学校再編に関する多様な意見がどのように検討、反映されたのかを、市民において知る必要性は高いことが認められる。

25

また、29年再編計画は、本件審議会における検討、素案の作成、説明会の実施、本件答申の提出を経て策定されたものであり、本件審議会における議論はかかる過程の初期から行われていたことは認められるものの、前記認定事実のとおり、本件審議会においては、
5 それまでの小中学校再編の取組や現状の確認を行った上、将来の子供の推定人数等を検討しつつ、これらを踏まえて小中学校の再編について議論が行われていたものであり、本件審議会設置当初より、相当程度成熟した議論がされていたことがうかがわれるから、市民において、本件審議会当初の議論の内容についても、確認する必要性は高いものといえる。
10

そして、このような高い必要性にかんがみれば、本件審議会における議論が記録された本件開示請求情報を開示することによる利益もまた大きなものと認めるのが相当である。

(イ) 開示によってもたらされる支障

15 小中学校の再編問題は、前記(ア)のとおり、市民にとって重要事項であるとともに、居住地・年代・立場等によって意見が分かれる問題であることからすれば、その議論においては中立性を確保する必要性が認められ、前記前提事実記載のとおり本件審議会が非公開とされたこともその趣旨に基づくものと認められる。

20 しかし、そのことが、直ちにその審議の経過及び結果を記録した議事録の不開示事由に結びつくものではなく、本件各処分により不開示とされた情報の本件条例7条5号該当性については個別具体的に判断されるべきものである。

25 前記認定事実によれば、本件審議会によってすでに本件答申が策定されており、これを踏まえた29年再編計画が発表されていることからすれば、本件開示請求情報を開示したとしても、同再編計画策定や本件審

議会における議論に支障を生じるものとはいえない。

また、今後の大野市学校教育審議会における本件と同種の意見交換に支障が生じるかについてみると、同審議会における議事録が後日公開されるとした場合、委員が主観的に何らかの精神的負担を感じることもあり得ることは否定できないものの、被告が主張するような委員に対するいわれなき非難がされるおそれについては、本件審議会終了後現在に至るまで、本件審議会委員に対し、再編計画を理由とした政治的圧力、妨害行為、根拠なき誹謗中傷等が行われたと認めるに足りる証拠もないことからすれば、未だ抽象的なものにとどまるといえ、かかる判断は、被告が小規模の自治体であることを踏まえても左右されるものではない。

さらに、前記前提事実のとおり、大野市情報公開・個人情報保護審査会が、本件審議会における審議検討事項の中には、特に秘密にすべき自由裁量的な判断などは含まれていないなどとして、個人を特定できる事項を除いて公開することが相当であるとの答申書を提出していることをも考慮すると、客観的にみて、本件開示請求情報のうち、教育審議会の出席委員や発言者の氏名、職名（個人を特定できる職名・部署名・経歴をいう。）及び印影並びに教育審議会委員以外の第三者の氏名部分（別紙記載5の部分）の情報を除けば、開示することによって、本件審議会においてはもとより、将来における同種的意思決定に際しても、率直な意見の交換に支障が生じたり、意思決定の中立性が不当に損なわれたりする具体的なおそれが生じるとは認められない。

(ウ) 以上の事情を総合すると、開示による利益をしんしゃくしてもなお開示によってもたらされる支障が重大とまではいえない。

(3) 結論

前記(2)における検討結果によれば、本件開示請求情報（後記のとおり、別

紙記載 5 の情報を除く。) は、本件条例 7 条 5 号で定める意思形成過程情報に該当しないというべきである。

ただし、本件開示請求情報のうち、別紙記載 5 の情報につき、被告は本件条例 7 条 2 号に該当する不開示情報であると主張し、原告らもこれを争わないから、当該情報部分に係る不開示決定は適法というべきであり、その取消しを求める原告らの請求には理由がない。

よって、本件開示請求情報（ただし、別紙記載 5 の部分を除く。）を不開示とした本件各処分は一部違法であるから、違法部分に係る原告らの取消請求には理由がある。

3 義務付けの訴えについて

原告らの公文書開示請求は、行政事件訴訟法 3 条 6 項 2 号所定のいわゆる申請型義務付けの訴えであるところ、同訴えは、法令に基づく申請を却下し又は棄却する旨の処分又は裁決がされた場合において、当該処分又は裁決が取り消されるべきものであり、又は無効若しくは不存在であるときに限り、提起することができる（同法 3 7 条の 3 第 1 項 2 号）から、上記訴えのうち、別紙記載 5 の部分の開示決定義務付けを求める訴えは、同部分の不開示決定取消請求に理由がない以上、同号の要件（訴訟要件）を欠き、不適法と言わざるを得ない。

一方、本件各処分のうち、違法であって取り消されるべき部分（本件開示請求情報のうち、別紙記載 5 の部分を除くものを不開示とした部分）については、行政事件訴訟法 3 7 条の 3 第 1 項 2 号の要件を満たすことから適法であり、また、本件条例 7 条によれば、実施機関は、開示請求があった場合には不開示情報が記録されているときを除き、当該公文書を開示しなければならないと規定されており、上記のとおり、同部分は、本件条例 7 条各号の不開示情報に該当しないのであるから、行政事件訴訟法 3 7 条の 3 第 5 項の要件を充足しているものと認められる。

第5 結論

以上によれば、原告¹の別紙記載2の公文書の開示決定の義務付けを
求める訴え及び原告²の別紙記載4の公文書の開示決定の義務付けを求
める訴え中、別紙記載5の部分の開示決定義務付けを求める義務付けの訴
えは、それぞれ不適法であるから却下し、その余の原告¹の請求につい
ては、処分行政庁が原告¹に対してした別紙記載1の決定のうち、同記載
2の公文書を不開示とした部分（ただし、別紙記載5の部分を除く。）の取
消し及び当該部分に係る開示決定の義務付けを求める限度で、その余の原告
²の請求については、処分行政庁が原告²に対してした別紙記載3の決
定のうち、同記載4の公文書を不開示とした部分（ただし、別紙記載5の部
分を除く。）の取消し及び当該部分に係る開示決定の義務付けを求める限度
で理由があるからそれぞれ認容し、その余はいずれも理由がないから棄却す
べきである。

よって、主文のとおり判決する。

福井地方裁判所民事第2部

裁判長裁判官 武 官 英 子

裁判官 松 井 雅 典

裁判官 小 出 成 泰

別紙

- 1 平成28年2月15日付け公文書一部公開決定（行政文書教第207号）
- 2 第1回ないし第12回大野市学校教育審議会（平成26年6月5日から平成27年12月17日までの間に開催されたもの）の各議事録（復命書の形式によるもの）のうち、前項の公文書一部公開決定において不開示とされた部分（不開示部分はマスキング処理されている。）
- 3 平成28年2月16日付けで公文書一部公開決定（行政文書教第212号）
- 4 第9回ないし第12回大野市学校教育審議会（平成27年10月15日から平成27年12月17日までの間に開催されたもの）の各議事録（復命書の形式によるもの）のうち、前項の公文書一部公開決定において不開示とされた部分（不開示部分はマスキング処理されている。）
- 5 教育審議会の出席委員や発言者の氏名、職名（個人を特定できる職名・部署名・経歴をいう。）及び印影並びに教育審議会委員以外の第三者の氏名部分