

公開第 9 号
平成 18 年 5 月 1 日

二戸市教育委員会
教育長 阿 部 實 殿

二戸市情報公開審査会
会長 小 野 木 朋 子

二戸市情報公開条例第 12 条第 1 項の規定に基づく諮問について(答申)

平成 17 年 12 月 14 日付け、教学第 1390 号並びに同日付け、教学第 1391 号をもって諮問のありました下記について、併合して審査した結果、別紙のとおり答申します。

記

- 1 異議申立て文書名
公文書不開示決定通知書
- 2 異議申立てに係る不開示決定となった公文書名
平成 16 年度学校予算要求資料関係書類
- 3 異議申立年月日
平成 17 年 11 月 29 日
2005 年 11 月 30 日
- 4 実施機関
二戸市教育委員会

答 申 書

第1 審査会の結論

二戸市教育委員会(以下「実施機関」という。)が、「平成16年度学校予算要求資料関係書類(見積書・カタログを除く。)」(以下「予算要求資料」という。)の公文書開示請求に対し、不開示の決定をした処分は、これを変更し、二戸市情報公開条例(以下「条例」という。)に基づき開示することが妥当と認められる。

第2 異議申立ての趣旨及び審査の経緯

- 1 異議申立人は、平成17年10月4日、二戸市長に対し、条例に基づき、予算要求資料の公文書開示請求を行った。実施機関は、公文書開示請求に対し、平成17年10月18日付け、教学第1124号をもって、条例第9条第6号に該当するとして公文書不開示決定通知書により処分決定をした。これに対し、異議申立人が不開示処分の取消しを求め、平成17年11月29日、異議申立てをしたので、異議審査庁である市教育委員会は、平成17年12月14日付けで当審査会に対し、条例第12条第1項に基づく不服審査の諮問を行った。
- 2 当審査会は平成18年2月27日、実施機関から意見聴取するとともに、平成18年3月28日異議申立人から意見聴取を行った。

第3 実施機関の説明要旨

- 1 「予算要求資料」を非開示決定にした理由は、条例第9条第6号に該当すると考えたためである。

「予算要求資料」は、実施機関の職員が財政課の予算担当と協議するために予算要求書を作成する際の参考資料となるものである。よって、「予算要求資料」は、予算編成作業の一連の過程における未成熟な情報を記載したものであって、予算編成過程及び調整過程において政策判断や全体の方針等、様々な見地から検討、協議がなされ、常に変更していくものである。このような調整過程の情報が開示されると、たとえ途中段階である旨の説明を行ったとしても、予算査定の考え方を巡って誤解を与えることは充分考えられるため、条例第9条第6号により不開示情報に該当する。

また、平成9年9月8日付けで、市長から市議会議長あてに提出した、「議会の議案審議のための資料提出要求に対する基本的な取り扱いについて」の中で、意思形成過程情報の資料は提出できないものとしている。

具体的な支障としては、まず、「予算要求資料」の各学校の要望金額は業者との交渉を経た実際の購入価額でない場合があるにもかかわらず、公開された際、「予算要求資料」の金額が交渉を経た精査された金額であると受け止められ、各学校の要望があまり認められていないなどの誤解を市民に与えてしまうおそれがある。(ア)

また、学校間の思惑が公表されることになり、各学校がどのような要求をしているかなど比較の対象となることも考えられ、教育に関する自由な議論に影響

響が生じ、教育委員会と学校、学校間の親密な関係にも影響が生じるおそれがある、という支障も考えられる。(イ)

- 2 しかし、平成 15 年度に各学校からの要望書を議会に提出し公開したことによって、「現に」「著しい支障」があったかどうかは確認できていない。

他方、今後、公開したことにより「将来」「著しい支障」があるかどうかについては、前回はなかったからこれからはないとは言えないので、教育委員会と各学校間などでの予算編成に関して、「著しい支障」を来す可能性は完全に否定できないと考えている。

しかし、可能性の問題ではなく実績の問題であるならば、現実として著しい支障は確認できなかったもので、開示する方向に変更せざるをえないと考えている。

ただし、見積書等に記載されている法人その他の団体に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報（条例第 9 条第 3 号該当）は非開示とする必要がある。

第 4 異議申立人の主張要旨

- 1 「予算要求資料」を開示請求した理由は、二戸市の教育予算が少なく、教材費など父母負担が多くなり父母からの不満が出ているため、議会の役割として教育費を引き上げたく、そのことを求めるためには、学校の現状と校長先生の意味として提出される要望内容がどうしても必要だからである。
- 2 平成 16 年度の予算資料である「予算要求資料」を開示しても、平成 16 年度の予算編成及び調整は、開示請求より少なくとも 1 年 6 ヶ月前の平成 16 年 3 月には終了しており、平成 17 年 3 月には予算執行も終わっている。よって、開示したとしても、何ら意思形成に「著しい支障」を生じることはない。調整過程が終わり予算編成も終わった段階を途中段階と捉えることは全く理解できない。予算査定の考え方を巡って誤解を与えるとは、具体的に誰に対して、どのような誤解を与えるのかも判らない。

情報公開ハンドブックにおいても、「実施機関における意思形成は、審議、協議、調査、試験研究等を繰り返しながら徐々に具体的なものとなり、最終的な意思決定に至るものである。したがって、これらの意思形成過程における情報についても、市民参加、公正で開かれた市政を推進するという制度の趣旨から、可能な限り開示するものとする。」と結んでいる。

また、平成 9 年 9 月 8 日付けの文書「議会の議案審議のための資料提出要求に対する基本的な取り扱いについて」、が存在するが、平成 11 年 4 月から二戸市情報公開条例が施行されており、条例に優先する決め事ではないので、平成 9 年 9 月の決め事は消滅していると捉えるのが妥当であると考えている。

したがって、本件処分は、条例の目的を規定した第 1 条、運用を規定した第 3 条及び非開示条項の第 9 条第 6 号に違反するものである。

第 5 審査会の判断理由

- 1 審査会が前記第 1 のように判断した理由は以下のとおりである。
- 2 「予算要求資料」は、条例第 9 条第 6 号の「市又は国等の事務に係わる意思

形成過程において」、「市の機関相互」における「協議」に関する「情報」に該当する。

3 しかし、情報開示請求があった時点で、既に平成16年度の予算執行自体終了していることから、「開示することにより」、「当該事務」、すなわち、平成16年度の予算編成過程及び調整過程に支障が生じるおそれはない。

4 次に、「将来の同種の事務」、すなわち今後の予算編成過程及び調整過程に「著しい支障」が生じるおそれがあるかどうかを検討する。

(1) まず、条例第9条においては非開示が認められる場合が規定されているが、対象が民間を含む規定とは異なり、対象が国や地方公共団体等に限定された規定では、全て「著しく」または「著しい」との絞りがある。これは条例第1条に書かれた「公正で開かれた市政」の実現という目的から特に非開示事由を絞ったものといえる。

また、「市政への参加、監視の実現」という条例第1条の目的からすれば、市政の「意思形成過程」に関する情報は、まさに、基本的には開示され、市民の市政への参加や監視の材料とされなければならないものであるといえる。さらに、このような条例の趣旨からすると、「将来」における著しい支障の有無は、将来生じる可能性が全くないか否か、ではなく、将来生じる可能性がある程度存在するか否かで、判断すべきである。なぜなら、前者とすると、支障が将来生じる可能性が全くない場合のみにしか公開できなくなるが、それならば「著しい」という絞りを掛けた意味がなくなり、条例の目的に反する解釈となるからである。

また、このような条例の趣旨からすると、「著しい支障」の内容は、「具体的」なものでなければならないといえる。なぜならば、抽象的な内容の支障で足りるとするならば、非開示の範囲が広がることとなってしまう、「著しい」と絞りを掛けた意味がなくなり、条例の目的に反する解釈となるからである。

(2) 以上から、本件において、開示することにより、具体的な著しい支障が生じる可能性がある程度存在するか否かを検討する。

まず、上記第3の1の(ア)の点であるが、開示する際に、各学校の要望書は業者との交渉などを経た実際の購入価額ではないことを、付記するか、議会において直接に説明すれば、市民へ誤解が広まるおそれはないため、具体的な著しい支障が生じる可能性がある程度存在するとはいえない。

次に、上記第3の1の(イ)の点であるが、実施機関の説明を受けても、支障の「具体的」内容は不明確なままであり、よって、「具体的」な著しい支障が生じる可能性がある程度存在するとはいえない。また、平成15年度に各学校からの要望書が公開されたことにより、「現に」「著しい支障」があったかどうかを、実施機関は確認できていない、という事実からしても、具体的な著しい支障が生じる可能性がある程度存在するとはいえない。

したがって、「予算要求資料」を開示しても、具体的な著しい支障が生じる可能性がある程度存在するとはいえない以上、条例第9条第6号には該当

しない。

5 以上より、前記第1のとおり判断する。

第6 付帯意見

本件処分には直接の関係はないが、ただ本件の審査会をとおして、実施機関が文書を開示するか否かを定める際、条例のみならず、平成9年9月8日付けの市長から市議会議長あてに提出された「議会の議案審議のための資料提出要求に関する基本的な取り扱いについて」という名称の資料（以下「平成9年市長作成文書」という。）に基づく現在までの運用を、参考にしてきた事情がうかがえた。

平成9年市長作成文書の文言自体は、条例の内容に全く反するものとは言えない。しかし、平成11年4月の条例施行後は、平成9年市長作成文書を見直し、条例に合わせた運用に変更されるべきものである。

ここに付帯意見を述べる。

平成18年5月1日

二戸市情報公開審査会
会 長 小野木 朋 子

副会長 丸 山 仁

委 員 佐 藤 元 昭

委 員 新 田 花 代

委 員 小笠原 忠

答 申 書

第1 審査会の結論

二戸市教育委員会(以下「実施機関」という。)が、「平成16年度学校予算要求資料関係書類」(以下「予算関係書類」という。)の公文書開示請求に対し、不開示の決定をした処分は、これを変更し、二戸市情報公開条例(以下「条例」という。)第9条第3号に該当する部分を除き開示することが妥当と認められる。

第2 異議申立ての趣旨及び審査の経緯

- 1 異議申立人は、2005年9月26日、二戸市長に対し、条例に基づき、予算関係書類の公文書開示請求を行った。実施機関は、公文書開示請求に対し、平成17年10月11日付け、教学第1080号をもって、条例第9条第6号に該当するとして公文書不開示決定通知書により処分決定をした。これに対し、異議申立人が不開示処分の取消しを求め、2005年11月30日、異議申立てをしたので、異議審査庁である市教育委員会は、平成17年12月14日付けで当審査会に対し、条例第12条第1項に基づく不服審査の諮問を行った。
- 2 当審査会は平成18年2月27日、実施機関から意見聴取するとともに、平成18年3月28日異議申立人から意見聴取を行った。

第3 実施機関の説明要旨

- 1 「予算関係書類」を非開示決定にした理由は、条例第9条第6号に該当すると考えたためである。

「予算関係書類」は、実施機関の職員が財政課の予算担当と協議するために予算要求書を作成する際の参考資料となるものである。よって、「予算関係書類」は、予算編成作業の一連の過程における未成熟な情報を記載したものであって、予算編成過程及び調整過程において政策判断や全体の方針等、様々な見地から検討、協議がなされ、常に変更していくものである。このような調整過程の情報が開示されると、たとえ途中段階である旨の説明を行ったとしても、予算査定の考え方を巡って誤解を与えることは充分考えられるため、条例第9条第6号により不開示情報に該当する。

また、平成9年9月8日付けで、市長から市議会議長あてに提出した、「議会の議案審議のための資料提出要求に対する基本的な取り扱いについて」の中で、意思形成過程情報の資料は提出できないものとしている。

具体的な支障としては、まず、「予算関係書類」の各学校の要望金額は業者との交渉を経た実際の購入価額でない場合があるにもかかわらず、公開された際、「予算関係書類」の金額が交渉を経た精査された金額であると受け止められ、各学校の要望があまり認められていないなどの誤解を市民に与えてしまうおそれがある。(ア)

また、学校間の思惑が公表されることになり、各学校がどのような要求をしているかなど比較の対象となることも考えられ、教育に関する自由な議論に影響

響が生じ、教育委員会と学校、学校間の親密な関係にも影響が生じるおそれがある、という支障も考えられる。(イ)

- 2 しかし、平成 15 年度に各学校からの要望書を議会に提出し公開したことによって、「現に」「著しい支障」があったかどうかは確認できていない。

他方、今後、公開したことにより「将来」「著しい支障」があるかどうかについては、前回はなかったからこれからはないとは言えないので、教育委員会と各学校間などでの予算編成に関して、「著しい支障」を来す可能性は完全に否定できないと考えている。

しかし、可能性の問題ではなく実績の問題であるならば、現実として著しい支障は確認できなかったもので、開示する方向に変更せざるをえないと考えている。

ただし、見積書等に記載されている法人その他の団体に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報（条例第 9 条第 3 号該当）は非開示とする必要がある。

第 4 異議申立人の主張要旨

- 1 「予算関係書類」を開示請求した理由は、教育費の学校予算が少なくなってきたおり、備品についても父母負担を求めていくという流れを問題として、議会で取りあげ、変えていきたいと考えたためである。

- 2 本件処分は、条例に違反し、市民の知る権利を侵害するものである。

処分庁は条例第 9 条第 6 号に該当することを不開示理由としているが、「意思形成過程」とは最終的な意思決定が終了していないものを言うのであり、本件処分で不開示とされた本件行政文書は、本件処分時の 1 年 7 ヶ月以上も前に最終意思決定がされ、処分時の 6 ヶ月以上も前に予算執行も終了していたものである。したがって意思形成過程とはいえないものである。

不開示の理由として「たとえ途中段階である旨の説明を行ったとしても、予算査定のお考え方を巡って誤解を与えることは充分考えられるため」と説明しているが、過去には同種の文書を開示しており、そのことにより具体的にどのような著しく支障する事態があり、将来に著しい支障が生じるおそれがあるのか、根拠を全く示さない不開示処分には疑問を持つものである。

条例は、市民の知る権利を保障し、原則公開が基本である。意思形成過程における情報についても可能なかぎり開示すべきものであり、不開示情報は、著しく支障するおそれのあるものに限られるものである。この場合でも、多少の「誤解を与えること」が生じるとしても、開示をすることによって得られる利益とを斟酌し、条例の趣旨に従って、解釈、運用すべきと考える。

第 5 審査会の判断理由

- 1 審査会が前記第 1 のように判断した理由は以下のとおりである。

- 2 「予算関係書類」は、条例第 9 条第 6 号の「市又は国等の事務に係わる意思形成過程において」、「市の機関相互」における「協議」に関する「情報」に該当する。

- 3 しかし、情報開示請求があった時点で、既に平成 16 年度の予算執行自体終了

していることから、「開示することにより」、「当該事務」、すなわち、平成16年度の予算編成過程及び調整過程に支障が生じるおそれはない。

4 次に、「将来の同種の事務」、すなわち今後の予算編成過程及び調整過程に「著しい支障」が生じるおそれがあるかどうかを検討する。

(1) まず、条例第9条においては非開示が認められる場合が規定されているが、対象が民間を含む規定とは異なり、対象が国や地方公共団体等に限定された規定では、全て「著しく」または「著しい」との絞りがある。これは条例第1条に書かれた「公正で開かれた市政」の実現という目的から特に非開示事由を絞ったものといえる。

また、「市政への参加、監視の実現」という条例第1条の目的からすれば、市政の「意思形成過程」に関する情報は、まさに、基本的には開示され、市民の市政への参加や監視の材料とされなければならないものであるといえる

さらに、このような条例の趣旨からすると、「将来」における著しい支障の有無は、将来生じる可能性が全くないか否か、ではなく、将来生じる可能性がある程度存在するか否かで、判断すべきである。なぜなら、前者とすると、支障が将来生じる可能性が全くない場合のみにしか公開できなくなるが、それならば「著しい」という絞りを掛けた意味がなくなり、条例の目的に反する解釈となるからである。

また、このような条例の趣旨からすると、「著しい支障」の内容は、「具体的」なものでなければならないといえる。なぜならば、抽象的な内容の支障で足りるとするならば、非開示の範囲が広がることとなってしまう、「著しい」と絞りを掛けた意味がなくなり、条例の目的に反する解釈となるからである。

(2) 以上から、本件において、開示することにより、具体的な著しい支障が生じる可能性がある程度存在するか否かを検討する。

まず、上記第3の1の(ア)の点であるが、開示する際に、各学校の要望書は業者との交渉などを経た実際の購入価額ではないことを、付記するか、議会において直接に説明すれば、市民へ誤解が広まるおそれはないため、具体的な著しい支障が生じる可能性がある程度存在するとはいえない。

次に、上記第3の1の(イ)の点であるが、実施機関の説明を受けても、支障の「具体的な」内容は不明確なままであり、よって、「具体的」な著しい支障が生じる可能性がある程度存在するとはいえない。また、平成15年度に各学校からの要望書が公開されたことにより、「現に」「著しい支障」があったかどうかを、実施機関は確認できていない、という事実からしても、具体的な著しい支障が生じる可能性がある程度存在するとはいえない。

したがって、「予算関係書類」を開示しても、具体的な著しい支障が生じる可能性がある程度存在するとはいえない以上、条例第9条第6号には該当しない。

5 ただし、「予算関係書類」の中の見積書等に記載されている、法人その他の団体及び事業を営む個人を特定できる情報（商号、氏名、印影、名称、住所、

電話番号、FAX番号等)については、条例第9条第3号に該当するため、非開示処分とすることが妥当である。

6 以上より、前記第1のとおり判断する。

第6 付帯意見

本件処分には直接の関係はないが、ただ本件の審査会をとおして、実施機関が文書を開示するか否かを定める際、条例のみならず、平成9年9月8日付けの市長から市議会議長あてに提出された「議会の議案審議のための資料提出要求に関する基本的な取り扱いについて」という名称の資料(以下「平成9年市長作成文書」という。)に基づく現在までの運用を、参考にしてきた事情がうかがえた。

平成9年市長作成文書の文言自体は、条例の内容に全く反するものとは言えない。しかし、平成11年4月の条例施行後は、平成9年市長作成文書を見直し、条例に合わせた運用に変更されるべきものである。

ここに付帯意見を述べる。

平成18年5月1日

二戸市情報公開審査会
会 長 小野木 朋 子

副会長 丸 山 仁

委 員 佐 藤 元 昭

委 員 新 田 花 代

委 員 小笠原 忠