

30 答申第 6 号

平成 31 年 3 月 15 日

久留米市教育委員会 様

久留米市情報公開・個人情報保護審査会

会 長 小 原 清 信

久留米市情報公開条例第 18 条第 1 項の規定に基づく諮問について（答申）

「公文書開示等の審査請求に関する諮問について（30 教総第 435-1 号）」による下記の諮問について、久留米市情報公開条例（平成 13 年久留米市条例第 24 号）第 26 条第 1 項の規定により、別紙のとおり答申します。

記

平成 30 年 10 月 25 日付け 30 教総第 424-2 号の公文書不開示決定に対する
審査請求について

第1 審査会の結論

実施機関（久留米市教育委員会（以下「実施機関」という。）が、「就学援助制度の見直しについて（案）」（以下「本件文書」という。）の全部を不開示とした決定（以下「本件処分」という。）のうち、別表に掲げる部分はこれを取り消して開示すべきであり、その余の部分については不開示とした決定は妥当である。

第2 審査請求に係る経緯

年 月 日	経 緯 等
平成30年10月11日	教育部総務に公文書開示請求書を提出
平成30年10月25日	公文書不開示処分
平成30年10月29日	教育部総務に審査請求書を提出

第3 審査請求人の主張

1 審査請求の趣旨

審査請求人が、平成30年10月11日付で就学援助の見直しに関し開示請求した（1）見直しの方針決定に至った経過が分かる庁議メモ等文書全て（2）検討過程で他市の基準や支給割合等比較を行った文書や報告書全て（3）「年収500万円を超える支給対象」の支給対象全世帯に占める割合が分かる文書一に対し、平成30年10月25日付で、その全部を開示しないとの決定を下したことについて、当該処分を取り消し、取り消した部分を開示するとの裁決を求める。

2 審査請求の理由

審査請求書及び平成30年11月27日付意見書によると、審査請求の理由の要旨は、以下のとおりである。

(1) 久留米市情報公開条例第7条第3号該当性

ア 実施機関は、不開示とした情報は、久留米市情報公開条例（平成13年久

留米市条例第24号。以下「条例」という。)第7条第3号が規定する審議・検討過程にある未確定な情報であると主張する。

しかし、これらの情報は、検討内容そのものではなく、見直しの参考になるにせよ、直接的に関連せず、単なる事実である。

イ また、実施機関から提出された処分理由説明書によれば、不開示とした文書には、(1)久留米市就学援助制度の現状や課題 (2)見直しの方針 (3)見直し後の具体的な基準 (4)見直しによって予想される影響及び今後の具体的な支援一等が記載されているとのことだが、そこまで踏み込んだ内容のものは条例第7条第3号に規定する行政内部の審議・検討過程にある未確定な情報にはあたらない。見直し方針は決定されているにもかかわらず、審議・検討過程にある未確定な情報であるとする根拠は、当該文書の表題が「就学援助制度の見直しについて(案)」であること以外には認められず、表題に(案)を付けることで、開示を免れようとする意図すら感じられる。

「公表」と「方針決定」は内容的に異なり、条例が言う審議・検討過程に当たるかは慎重な判断が求められる。

以上のとおり、条例第7条第3号に規定する審議・検討等に関する情報には該当しないから、その一部は開示すべきである。

(2) 不開示部分の個別具体的な検討について

条例第1条には、「市が市政について市民に説明する責務を全うするようにし、市民と市との信頼関係の増進と市民の市政参加の促進を図り、もって公正かつ透明で民主的な市政の発展に寄与する」と規定されている。この点に関し、審査請求人が意見書と併せて提出した北九州市情報公開審査会答申(平成19年11月16日)においては、条例の目的から、検討過程の情報をすべて不開示とすることは「適当ではなく、最終的な意思決定前に開示する必要がある場合も少なくないと考えられる」と指摘し、開示について個別具体的な検討と慎重な判断を求めている。

自治体は異なるものの、情報公開の趣旨は共通である。審査請求人が開示請求した文書のうち、「見直しの方針決定に至った経過が分かる庁議メモ等文書全て」、「検討過程で他市の基準や支給割合等比較を行った文書や報告

書全て」は、実施機関が処分理由説明書で記した「就学援助制度の現状や課題」であると考えられる。そうであるならば、「就学援助制度の現状や課題」部分を開示することが、条例第1条の目的と比較考慮し、公益性を考慮しても、適正な意思決定に支障を及ぼすのか、個別具体的な検討が必要なはずである。実施機関のこれまでの対応並びに処分理由説明書の内容から、検討がなされた形跡はなく、当該文書が検討過程にあるとの一点だけで、開示請求された文書の全てを不開示として門前払いしているように見えてならない。審査請求人は、当該文書が「検討過程」に当たるとしても、全部不開示とした決定は明らかに不当で、少なくとも部分開示すべきであると考えている。

第4 実施機関の説明要旨

処分理由説明書並びに口頭での説明及び平成31年1月23日に提出された争点整理表による実施機関の説明の要旨は、以下のとおりである。

1 本件文書の構成

本件文書は、就学援助制度について、以下のとおり、6つの項目に区分されたレジュメ部分と、表及びグラフ等が記載されている7つの別紙で構成されている。

(1) 1つ目の項目（以下「不開示部分1」という。）

不開示部分1は、(1)から(3)までの項目で構成されており、現行制度の課題、現状分析及びそれに関する実施機関の認識が記載されている。

(2) 2つ目の項目（以下「不開示部分2」という。）

不開示部分2は、(1)から(4)までの項目と、(3)の項目に関するコメントで構成されており、現行制度の見直しに関する方針が記載されている。

(3) 3つ目の項目（以下「不開示部分3」という。）

不開示部分3は、(1)から(4)までの項目で構成されており、見直し内容及びその影響について記載されている。

(4) 4つ目の項目（以下「不開示部分4」という。）

不開示部分4は、見直しの内容について、具体的な数値を用いて記載されている部分と、見直し時期について記載されている。

- (5) 5つ目の項目（以下「不開示部分5」という。）

不開示部分5は、柱書及び国の予算要求の表並びに(1)から(3)までの項目で構成されており、国の動向を踏まえ、項目ごとに見直しの方針が記載されている。

- (6) 6つ目の項目（以下「不開示部分6」という。）

不開示部分6は、不開示部分5を踏まえ、今後の方針について記載されている。

- (7) 別紙1

中核市の就学援助制度の援助率と認定基準額をまとめた表である。

- (8) 別紙2

県内市の就学援助制度の援助率と認定基準額をまとめた表である。

- (9) 別紙3

就学援助認定基準の新旧対照表である。

- (10) 別紙4

別紙3をイメージ図にしたものである。

- (11) 別紙5

国の動向を踏まえた他自治体の対応状況をまとめた表である。

- (12) 6枚目の別紙（以下「別紙6」という。）

文部科学省が示している就学援助制度に関する資料である。

- (13) 7枚目の別紙（以下「別紙7」という。）

就学援助制度に係る扶助費のパターン別の推計のグラフである。

2 処分理由説明書における主張の要旨

就学援助制度の見直しについては、平成30年6月に開催された市議会定例会（以下「6月議会」という。）において、久留米市長が「制度の見直しを行いたい」「来年度予算に向けて、中核市及び市町村の状況を踏まえた認定基準の見直しと支給項目について、検討を進めていきたい」と表明し、検討すること自体は公になっている。

しかし、当該見直しについては、審査請求書提出時及び処分理由説明書提出時もおお行政内部での審議・検討過程にあり、審査請求人が求める「見直し方針」も決定されていない。

また、見直しの方針から見直し後がどういった制度になるのかまでは、一連の意思決定過程にあり、その中には、今後の予算編成に関する情報も含まれる。

行政内部での審議・検討過程にある未確定な情報が開示されることにより、就学援助制度の対象となる多数の市民の間に混乱が生じることは明らかで、これにより、外部からの圧力や影響を受ける蓋然性は高く、行政内部での率直な意見交換や、意思決定の中立性が損なわれる。また、未決定事項ではあるものの、そのまま予算案に反映される事項も含まれる可能性があり、市長が持つ予算編成権が侵害されることにもなる。

行政内部での審議・検討過程にある当該文書が開示されることによる公益性を考慮しても、開示されることによる支障は看過し得ない程度であり、条例第7条第3号に該当するとして、その全部を不開示としたものである。

3 口頭及び争点整理表による説明の要旨

(1) 不開示部分1のうち、(1)は、6月議会の一般質問において言及された事項に関する情報である。一部は事実情報であるが、開示することにより、就学援助制度について問題視しているところがどこなのかが明らかになってしまう。

(2)は、就学援助対象者の所得分布について推計したものであるが、推計そのものの正確性が担保されていない。また、(3)のうち一部は6月議会の一般質問において言及された事項に関する情報であり、一部は本件処分時には公にされていなかったが平成30年12月に開催された教育民生常任委員会（以下「12月の委員会」という。）後は既に公表されている情報である。12月の委員会で公表されていない部分は、就学援助の認定基準に関する実施機関の認識を記載している部分である。

既に公にされているものを除くこれらの情報は、未成熟、事実関係の確認が不十分な情報が含まれている可能性があり、開示することにより、市民の間に憶測や誤解を生じさせるおそれがある。

(2) 不開示部分2は、原課のたたき台の文書である。内部検討段階での未成熟な試案で、開示することにより、自由かつ達な提案、率直な意見交換が損なわれるおそれや、市民の間に憶測や誤解を生じさせるおそれがある。本件処分時には公にされていなかったが、12月の委員会後は、公表されている情報である。

(3) 不開示部分3のうち(1)は、その一部に事実情報があるが、開示されると見直しの参考に使っていると推測されてしまう。本件処分時には公にされていなかったが、12月の委員会後は公表されている情報である。(2)は事実情報であり、6月議会の一般質問において言及された事項に関する情報であって、既に公表されている。(3)は、一部が事実情報である。一部を除いて12月の委員会後は既に公表されている。(4)は、見直しに当たり、充実させる中身を所管課の案として記載している部分であり、検討段階における判断情報である。

(1)、(3)及び(4)は、未成熟な情報で、開示することにより、市民の間に混乱を生じさせるおそれがある。また、(1)及び(4)は、内部検討段階での試案であり、開示することにより、自由かつ達な提案や率直な意見交換が損なわれるおそれがある。

(4) 不開示部分4は、未成熟な情報で、開示することにより、市民の間に混乱を生じさせるおそれがある。また、本件文書は内部検討段階での試案であり、開示することにより、自由かつ達な提案や率直な意見交換が損なわれるおそれがある。

(5) 不開示部分5のうち柱書及び国の予算要求の表については、文部科学省のホームページにおいて公表されている。(1)から(3)までの項目は判断情報である。いずれも未成熟な情報であり、開示することにより、市民の間に混乱を生じさせるおそれがある。また、内部検討段階での試案であり、開示することにより、自由かつ達な提案や率直な意見交換が損なわれるおそれがある。

(6) 不開示部分6は、内部の検討段階での試案で、開示することにより、自由かつ達な提案や率直な意見交換が損なわれるおそれがある。

(7) 別紙1及び別紙2は、他市に照会をかけて収集したデータを基に久留米市が独自に作成したものである。事実情報と判断情報が混在している。目安収入額については、各自治体のデータを実施機関で加工しているので、正確な数字というわけではない。中核市名及び係数は文部科学省のホームページにおいて公表されているが、援助率については公表されていない。

未成熟な情報、事実関係の確認が不十分な情報が含まれている可能性があり、公開することにより、市民の誤解や憶測を招くおそれがある。また、行政機関相互の照会・回答結果を加工して作成したもので、公開することにより、率直な意

見交換の妨げになるおそれがある。

- (8) 別紙3は、就学援助認定基準の新旧対照表で、別紙4が、その内容を分かりやすくイメージ図にしたものである。別紙4に網掛け部分があるが、これを黒塗りにして部分開示しようとしても、どの部分を検討しているかが明らかになってしまうので、部分開示とすることもできない。

未成熟な情報で、公開することにより、市民の間に憶測や混乱を生じさせるおそれがある。

- (9) 別紙5は、国の動向を踏まえた中核市の対応状況について、行政機関相互の照会の回答結果をまとめた表であり、開示されることにより、率直な意見交換の妨げになるおそれがある。

- (10) 別紙6は、文部科学省のホームページにおいて公表されている。

- (11) 別紙7は、色々なパターンを想定した予算の推計のグラフであるが、未成熟な情報で、開示することにより、市民の間に憶測や混乱を生じさせるおそれがある。また、内部検討段階での試案で、開示することにより、自由かつ達な提案や率直な意見交換が損なわれるおそれがある。

第5 審査会の判断

1 審理手続について

本件対象文書は、就学援助制度の見直しについて内部の検討資料として作成した文書である。

実施機関の説明によれば、本件対象文書は条例第7条第3号に該当するとして不開示にしたとのことであるため、同号に該当するか否かを確認するべく、当審査会において、インカメラ審理の権限を行使し、本件対象文書を見分した上で審議した。

2 既に公表されている情報について

本件対象文書に記載されている情報のうち審査会での審議期間中に何らかの手段で公表されたものや、文部科学省のホームページにおいて公表されているものについては、条例第7条第3号の審議・検討過程の情報ではないと考えられることから、開示すべきである。

3 既に公表されている情報以外の部分の条例第7条第3号該当性について

(1) 不開示部分1(2)は、就学援助対象者の所得分布について推計し、現行制度と制度上の課題の分析を行っている部分にすぎず、制度の変更内容が記載されているわけではないことから、開示することで市民の間に不当な混乱を生じさせたり、外部からの圧力を受ける蓋然性が高い情報とは考えられないため、開示すべきである。

(2) 不開示部分1(3)のうち一部については12月の委員会において公表されているが、その余は未だ公表されていない。この点、12月の委員会において公表された情報は当該不開示部分の根幹となる情報であり、公表されなかった情報は担当課としての問題認識に関する情報であるところ、根幹となる情報が既に公表された以上、その基礎となっている担当課としての問題認識に関する情報が開示されたとしても、市民の間に不当な混乱が生じたり、外部からの圧力を受ける事態は想定し難い。

よって、不開示部分1(3)については開示すべきである。

(3) 不開示部分3(3)の表の予算の項目のうち見直し後の欄に記載された金額及び表の枠外に記載された見直し前と見直し後の予算額の差額、不開示部分3(4)、不開示部分4、不開示部分5のうち(1)から(3)まで並びに不開示部分6は、具体的な数字を用いて、見直しに係る担当課の案を記載している部分であるが、担当課としてのたたき台に過ぎない極めて未成熟な情報であるにもかかわらず、具体的な数字を用いた当該情報が開示されると、あたかも予算としても確定しているかのような誤解を市民に与え、市民の間に不当な混乱を生じさせ、外部からの圧力を受ける蓋然性も高いといえることから、条例第7条第3号に該当する情報である。

(4) 別紙1及び別紙2は、行政機関相互の信頼関係に基づく照会に対して回答されたものをまとめた表である。また、目安収入額については実施機関において加工を施した情報であり、必ずしも正確な数字ではない。このような情報が開示されると、行政機関相互の率直な意見の交換が行われなくなるおそれがあるため、基本的には条例第7条第3号に該当する情報であるといえる。ただし、久留米市を除いた自治体名さえ不開示とすれば、それ以外を開示しても自治体

が特定されることはなく、行政機関相互の率直な意見の交換に影響を与えるとは考えられないことから、久留米市以外の各自治体名を除き開示すべきである。

(5) 別紙3は、就学援助認定基準の新旧対照表であるが、新基準についての説明部分、平成31年度予算額に言及している部分及び備考については、担当課としてのたたき台に過ぎない極めて未成熟な情報であるにもかかわらず、具体的な項目や数字を用いた当該情報が開示されることで、あたかも予算としても確定しているかのような誤解を市民に与え、市民の間に不当な混乱を生じさせ、外部からの圧力を受ける蓋然性も高いといえることから、条例第7条第3号に該当する情報である。

(6) 別紙4は、別紙3の内容をイメージ化したものであるが、部分開示では見直しの対象となっている項目が推知されてしまうことに加え、担当課としてのたたき台に過ぎない極めて未成熟な情報であるにもかかわらず、具体的な項目や数字を用いた当該情報が開示されることで、あたかも予算としても確定しているかのような誤解を市民に与え、市民の間に不当な混乱を生じさせ、外部からの圧力を受ける蓋然性も高いといえることから、条例第7条第3号に該当する情報である。

(7) 別紙5は、見直しの検討項目に関する中核市の対応状況を示した表であり、行政機関相互の信頼関係に基づく照会に対して回答された情報である。このような情報が開示されると、行政機関相互の率直な意見の交換が行われなくなるおそれがあるため、基本的には条例第7条第3号に該当する情報であるといえる。ただし、各自治体名、各自治体の対応状況並びに表外の3つのアスタリスクのうち各自治体の対応状況について言及した1つ目及び3つ目のアスタリスクの記述部分さえ不開示とすれば、それ以外を開示しても、各自治体が回答した内容が明らかになるわけではなく、行政機関相互の率直な意見の交換に影響を与えるとは考えられない。また、久留米市の対応状況について開示しても、行政機関相互の率直な意見の交換に影響を与えるものではない。

よって、久留米市以外の各自治体名及び各自治体の対応状況並びに表外の3つのアスタリスクのうち1つ目及び3つ目のアスタリスクの記述部分を除き開示すべきである。

(8) 別紙7は、パターン別の推計を行ったものであり、担当課の案に基づき推計したものも含まれている。当該部分は、担当課としてのたたき台に過ぎない極めて未成熟な情報であるにもかかわらず、具体的な項目や数字を用いた当該情報が開示されることで、あたかも見直しの方向性が決定しているかのような誤解を市民に与え、市民の間に不当な混乱を生じさせ、外部からの圧力を受ける蓋然性も高いといえることから、条例第7条第3号に該当する情報である。ただし、現状維持をした場合の推計については、政策的な判断が必要とされる意思決定過程の情報ではなく、単なる事実の推計であると考えられることから開示すべきである。

以上により、前記結論のとおり答申する。

第6 審査の経過

当審査会は、本件審査請求について次のとおり審査を行った。

年 月 日	経 過 等
平成30年11月12日	実施機関から当審査会に諮問
平成30年11月16日 (第1回審査会)	実施機関から処分理由説明書の提出
平成30年11月26日	実施機関から処分理由の説明及び審議
平成30年11月27日 (第2回審査会)	審査請求人から意見書の提出
平成30年12月18日 (第3回審査会)	審議
平成31年 1月11日 (第4回審査会)	実施機関から口頭での説明及び審議
平成31年 1月28日 (第5回審査会)	実施機関から口頭での説明及び審議
平成31年 2月 4日	実施機関から口頭での説明及び審議 ※本答申は、第5回審査会時点での本件対象情報についての公開状況を基にした答申である。

(第6回審査会)	
平成31年 2月26日	審議

第7 久留米市情報公開・個人情報保護審査会委員

役 職 名	氏 名
会 長	小 原 清 信
会長職務代理	角 倉 潔
委 員	西 嶋 法 友
委 員	由 良 清 香
委 員	柿 本 眞左子
委 員	西 野 恵 子
委 員	吉 田 哲 磨

別表 開示すべき部分

不開示部分1	(1)、(3)
不開示部分2	すべて
不開示部分3	(3)の表「見直し後」の予算の項目及び表の横に記載された見直し前との差額を除く部分
不開示部分5	柱書及び国の予算要求の表
別紙1	表題、各項目名及び各項目（中核市名（久留米市を除く。）を除く。）並びに認定基準目安額の中核市平均の額及び久留米市の改定前の金額（税・社保料控除後を含む。）並びに※の部分
別紙2	表題、各項目名及び各項目（県内市名（久留米市を除く。）を除く。）並びに認定基準目安額の県内市平均の額及び久留米市の改定前の金額（税・社保料控除後を含む。）並びに※の部分
別紙3	旧の項目（新基準の説明を行っている部分、平成31年度予算額及び備考を除く。）

別紙 5	表題、各項目名及び集計欄並びに中核市のうち久留米市の部分並びに久留米市の対応状況 ※の2つ目
別紙 6	すべて
別紙 7	現状維持のグラフ