

大阪府情報公開審査会答申（大公審答申第297号）

〔 非常勤講師に関する資料非公開決定審査請求事案 〕

（答申日：平成30年9月7日）

第一 審査会の結論

実施機関（大阪府教育委員会）は、非公開とした部分のうち、別表1において「公開すべきと判断した部分」については公開すべきである。また、本件審査請求の対象となった本件行政文書に加えて、別表2に掲げる文書を改めて特定のうえ、公開、非公開等の決定を行うべきである。実施機関のその余の判断は妥当である。

第二 審査請求の経緯

- 1 審査請求人は、平成29年4月17日、大阪府情報公開条例（平成11年大阪府条例第39号。以下「条例」という。）第6条の規定により、大阪府教育委員会（以下「実施機関」という。）に対し、次の内容について行政文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

（行政文書公開請求の内容）

2017年度、各府立学校および各地教委への非常勤講師の配置時間数等に関する文書
府立A支援学校に2017年2～3月に新たに配置された非常勤看護師に関する資料

- 2 同年5月1日、実施機関は、本件請求のうち、（1）に対応する行政文書（以下「本件行政文書」という。）として、（2）を特定し、条例第13条第2項の規定により、行政文書の非公開決定（以下「本件決定」という。）を行い、（3）のとおり公開しない理由を付して、審査請求人に通知した。

（1）本件請求のうち、本件決定に係る内容

府立A支援学校（以下「A支援学校」という。）に2017年2～3月に新たに配置された非常勤看護師に関する資料

（2）本件行政文書

平成28年度の非常勤講師時間数に関する文書

（3）公開しない理由

条例第8条第1項に該当する。

本件請求に係る行政文書は、非常勤講師の任用に関する資料であることから、これらを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や、当該事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすおそれがあるため。

- 3 同年7月12日、審査請求人は、本件決定を不服として、行政不服審査法（平成26年法

律第68号)第2条の規定に基づき、実施機関に対して、審査請求(以下「本件審査請求」という。)を行った。

第三 審査請求の趣旨

本件決定を取り消し全ての文書の公開をする、との決定を求める。

第四 審査請求人の主張要旨

審査請求人の主張は、概ね次のとおりである。

1 審査請求書における主張

請求人は、2016(マ)年4月17日付けで「府立A支援学校に2017年2～3月に新たに配置された非常勤看護師に関する資料」を行政文書公開請求した。

それに対し、府教委が行った「非公開処分」は違法不当である。

- ① 年度途中に加配された非常勤看護師の配置に係る資料は、府立学校に勤務する者の労働条件の向上、現に勤務していた非常勤看護師の労働条件の変更を決定した根拠が示されたものである。また適正な税の支出として府民の関心が高い事項でもある。
- ② 正当な非常勤看護師の任用であれば、「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や、当該事務の公正かつ適切な執行に著しい支障をおよぼすおそれ」などはない。
- ③ 新たに任用された看護師個人の情報を得る目的ではない。一般に個人情報とされる年齢、住所、連絡先等は非開示であることは承知している。また、非常勤看護師の給与はあらかじめ決まっているので、当該看護師の個人情報にも触れない。

2 反論書における主張

(1) 弁明書(第五の1) (2) 弁明の理由 アについて

「なお、『契約』、『調査研究』、『人事管理』、『企業経営』については、平成17年3月の条例改正で、独立行政法人制度をはじめとする新たな行政手法の導入に伴い、新しい意義を持つようになった事務として追加された」と述べている。独立行政法人制度には大阪府教育委員会は係わりがないので、この改正は教育委員会の行政事務とは関係のないことである。

(2) 弁明書(第五の1) (2) 弁明の理由 イについて

「A支援学校から教育委員会への要望、及び、要望に対する配置時間の追加措置を決定した通知」及び「看護師配置時数」に関する文書の存在が明らかになっており、A支援学校長が「児童生徒の教育活動を安心安全に行う」ことは当然である。その為に支援学校に看護師を配置しているのは理解できるが、A支援学校のみが年度途中に看護師を増やすという異例の措置を行っている。これは予算を伴うものであり、税金の使い方として府民の関心が高い

事例である。

また「A支援学校長からの非常勤看護師の追加配置の要望書が公開されることによって、児童生徒及び教員等の個人的な事情や、組織の内部的事情などの特殊要因の記載が躊躇されるおそれがある」と述べている。しかしながら審査請求に記したとおり、正当な理由のある任用であれば公開されることに何ら問題はない。もとより請求者は、児童生徒及び教員等の個人的な事情を知ることが目的ではなく、個人が特定される部分は非公開になることは十分承知している。

一般に非常勤看護師が年度途中で追加配置される要因として想定されるのは、児童生徒の増加および医療的ケアの増加である。あるいは、現に勤務する非常勤看護師が病気等を理由に勤務ができない状態となった場合である。いずれも、それらはA支援学校においては全職員が周知している事項であり、「組織の内部的事情などの特殊要因」などには当てはまらない。仮に文書の公開が特殊要因の記載を躊躇させるとすれば、行政文書公開制度が目的とする「府政の公正な運営を確保し」、「府政への信頼」を損ねるからである。また記載を躊躇するような「個人の尊厳」が確保されない内容が行政文書として存在しているのであれば、それこそが問題である。なお、今回の請求文書はすでに意思決定されたものであり、積極的に公開することによって「府民に無用の誤解を与えて混乱させる」ことを回避できるものである。

また、「時間数の追加措置を知った者にその学校の医療的ケア体制に不備があるのではとの誤解を与えることが懸念」とも述べているが、不備があるからこそ追加配置は行われるのであり誤解ではない。看護師の追加配置は、当該学校関係者のみならず広く知られていることなので、逆にその経過を公開することによって看護師増員の正当性を示すことになる。

次に「要望と配置時間数の通知の情報を合わせると、（中略）勤務時間数や収入等の個人情報情報が推察される」と弁明するが、審査請求に記したとおり、非常勤看護師の報酬は広く周知されており、仮に個人情報の推察を恐れるのであれば、一部非公開とすれば足りるものであり、今回の決定は的外していると言わざるを得ない。

「一方、これらの情報を含む非常勤講師等の職員の任免に係る人事管理上のやりとりは、今後も同様の手続きで繰り返し行われることが想定されるもの」とも主張する。請求者が知りたいのは、年度途中での異例な非常勤看護師の増員に関することであって、一般的な教員の病休や退職などによって代替の非常勤を任用するケースとは全く異なる。また、正当な理由のある手続きの公開を非公開とする理由にはなり得ない。

第五 実施機関の主張要旨

実施機関の主張は、概ね次のとおりである。

1 弁明書における主張

実施機関の弁明については、次のとおりである。

(1) 弁明の趣旨

本件審査請求を棄却する裁決を求める。

(2) 弁明の理由

ア 条例第8条第1項第4号について

条例第8条では、公開しないことができる行政文書について規定している。同条第1項第4号では「府の機関又は国等の機関が行う取締り、監督、立入検査、許可、認可、試験、入札、契約、交渉、渉外、争訟、調査研究、人事管理、企業経営等の事務に関する情報であつて、公にすることにより、当該若しくは同種の事務の目的が達成できなくなり、又はこれらの事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすおそれのあるもの」等を公開しないことができる行政文書と規定している。

また、「大阪府情報公開条例 解釈運用基準（平成28年4月）」において、同条第1項第4号について、「なお、『契約』、『調査研究』、『人事管理』、『企業経営』については、平成17年3月の条例改正で、独立行政法人制度をはじめとする新たな行政手法の導入に伴い、新しい意義を持つようになった事務として追加されたが、この部分は例示であり、公開することにより、これらの事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすおそれのある情報等は、従前より、公開しないことができることとして解釈運用基準に明記し、運用してきたものであるから、この改正により、公開しないことができる情報の範囲を拡大したものではない。」とし、「おそれ」のある情報の主なものについて類型化したものの中に、「(4) 人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に著しい支障を及ぼすおそれのある情報」をあげている。

イ 本件行政文書の非公開処分に係る妥当性について

本件決定において非公開を決定した本件行政文書は、A支援学校の学校長（以下「学校長」という。）が学校経営の観点から児童生徒の教育活動を安全安心に行うにあたって必要と思われる特別非常勤講師（看護師）の追加配置を教育委員会に対し求めた要望（以下「要望文書」という。）及び、要望に対する特別非常勤講師（看護師）配置時間の追加措置を決定した通知（以下「時間数決定通知」という。）である。そして、時間数決定通知を受けて、学校長は内部的事情等の諸要因をふまえて、具体的な配置と人選を経て内申し、実施機関が任用したのであり、内申の過程で任用の対象になった、ならなかった情報も含めて、本件行政文書はいずれも特別非常勤講師等の職員の任免に係る人事管理上の情報を構成するものにあたる。

要望文書には、学校に在籍する児童生徒及び教員等の個人的な事情や、組織の内部的な事情などの特殊要因も含まれる場合が容易に想定できる。

要望文書が公開されると、このような特殊要因にあたるものを記載することを躊躇し、人事管理上必要かつ的確な状況の把握が困難になるおそれがある。

また、時間数決定通知は、前述の特殊要因を踏まえて決定した特別非常勤講師（看護師）の配置時間数である。配置時間の決定通知だけが公開されることで、今回の場合であれば、特別非常勤講師（看護師）が児童生徒の医療的ケアに係る業務に関わるることか

ら、時間数の追加措置を知った者にその学校の医療的ケア体制に不備があるのではとの誤解を与えることが懸念される。

さらに、要望文書と時間数決定通知の情報を合わせると、A支援学校で勤務する個々の看護師の勤務時間数や収入等の個人情報に推察される場合がある。

このように、要望文書のみならず時間数決定通知は、学校の内部的な事情や個人情報と密接不可分に関連する情報である。

一方、これらの情報を含む非常勤講師等の職員の任免に係る人事管理上のやりとりは、今後も同様の手続きで繰り返し行われることが想定されるものである。本件決定において非公開を決定した行政文書がすでに意思決定された案件のものであっても、人事管理に関する最終的な意思決定に至る前の情報が意思決定以後は公開対象であるということになれば、今後、外部からの圧力や干渉等の影響を受けることなどにより、行政内部の自由率直な意見交換を妨げたり、府民に無用の誤解を与えて混乱を生じさせるおそれ大きい。

以上から、本件請求にかかる本件行政文書を公開することは、将来の学校運営に必要な非常勤職員等の任用決定事務の公正かつ適切な執行に著しい支障をきたすことになる。

よって、本件行政文書は、条例第8条第1項第4号に規定する公開しないことができる情報にあたることはあきらかである。

ウ 結論

以上のとおり、本件決定は、条例に基づき適正に行われたものであり、違法、不当な点はなく適法かつ妥当なものである。

2 実施機関説明における主張

要望文書及び時間数決定通知ともに、これらの文書の本文の内容だけではなく、「日付」、「差出人」、「文書題名」についても、公開すれば、非常勤職員等の任用について、公平、公正な選考を行うためには、どのような学校で要望があり、どのような期間で追加措置されたのか等について公開されると、外部からの圧力や干渉等の影響を受けるおそれがあるため、将来の学校運営に必要な非常勤職員等の任用決定事務の公正かつ適切な執行に著しい支障をきたすことになるから、条例第8条第1号第4号に該当し公開することはできない。

第六 審査会の判断

1 条例の基本的な考え方について

行政文書公開についての条例の基本的な理念は、その前文及び第1条にあるように、府民の行政文書の公開を求める権利を明らかにすることにより、「知る権利」を保障し、そのことによって府民の府政参加を推進するとともに府政の公正な運営を確保し、府民の生活の保護及び利便の増進を図るとともに、個人の尊厳を確保し、もって府民の府政への信頼を深め、府民福祉の増進に寄与しようとするものである。

このように「知る権利」を保障するという理念の下にあっても、一方では公開することにより、個人や法人等の正当な権利・利益を害したり、府民全体の福祉の増進を目的とする行政の

公正かつ適切な執行を妨げ、府民全体の利益を著しく害することのないよう配慮する必要がある。

このため、条例においては、府の保有する情報は公開を原則としつつ、条例第8条及び第9条に定める適用除外事項の規定を設けたものであり、実施機関は、請求された情報が条例第2条第1項に規定する行政文書に記録されている場合には、条例第8条及び第9条に定める適用除外事項に該当する場合を除いて、その情報が記録された行政文書を公開しなければならない。

2 本件審査請求に係る対象行政文書の特定について

審査請求人は、第二の2(1)のとおり「A支援学校に2017年2～3月に新たに配置された非常勤看護師に関する資料」の公開を求めている。これに対し、実施機関は、本件行政文書の内容を、第五の1(2)イのとおり要望文書及び時間数決定通知と特定し、第二の2(2)のとおり、本件決定の中で「公開しないことと決定した行政文書の名称」として、「平成28年度の非常勤講師時間数に関する文書」と記載して非公開決定を行ったと主張している。

当審査会において実施機関に確認したところ、特定した文書の他に、本件決定を行った担当課である教育庁教育振興室支援教育課ではなく、教育庁教職員室教職員人事課が作成した「要望文書を受けて、A支援学校への時間数決定通知の発出について意思決定を行うための起案文書」（以下「起案文書」という。）が存在することを確認した。

実施機関は当審査会に対し、審査請求人に本件請求の趣旨を確認することなく、審査請求人が求めている行政文書は核となる要望文書及び決定通知であり、起案文書は本件行政文書ではないと判断したと説明するが、審査請求人は、要望文書及び時間数決定通知に限って公開を求めているのではなく、新たに配置された非常勤看護師に関する文書について公開を求めていることから、実施機関は本件請求に対し、起案文書も本件行政文書に含めて決定すべきであった。よって、実施機関は起案文書についても本件請求の対象として特定の上、これについて改めて本答申の趣旨を踏まえて公開、非公開等の決定を行うべきである。

3 本件決定の非公開に関する判断の妥当性について

実施機関は、本件行政文書に記録された情報について、条例第8条第1項第4号に該当すると主張していることから、以下において検討する。

(1) 条例第8条第1項第4号について

ア 府又は国等の機関が行う取締り、監督、立入検査、許可、認可、試験、入札、契約、交渉、渉外、争訟、調査研究、人事管理、企業経営等の事務に関する情報であって、
イ 公にすることにより、次のいずれかの状況が生じる「おそれ」がある場合に限り、公開しないことができる旨定めている。

(ア) 当該若しくは同種の事務の目的が達成できなくなる。

(イ) これらの事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼす。

また、本号の「おそれのあるもの」に該当して公開しないことができるのは、当該情報

を公開することによって、「事務の目的が達成できなくなり」、又は「事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼす」程度が名目的なものに止まらず具体的かつ客観的なものであり、また、それらの「おそれ」の程度も単なる確率的な可能性ではなく法的保護に値する蓋然性がある場合に限られると解される。

(2) 本件行政文書の条例第8条第1項第4号該当性について

本件行政文書である要望文書及び時間数決定通知に記載された情報は、「人事管理」に関する情報であって、(1)アの要件に該当することは明らかである。

次に、(1)イの要件についてみる。実施機関は、要望文書には、学校に在籍する児童生徒及び教員等の個人的事情や組織の内部的事情などの特殊要因が含まれる場合が容易に想定でき、公開されると学校長がこのような特殊要因にあたるものを記載することを躊躇し、人事管理上必要かつ的確な状況の把握が困難になるおそれがあると主張する。また、このような特殊要因を踏まえて決定された特別非常勤講師（看護師）の配置時間の時間数決定通知だけが公開されることで、その学校の医療的ケア体制に不備があるのではと誤解を与えることが懸念されるとともに、要望文書と決定通知の情報を合わせると、個々の看護師の勤務時間数や収入等の個人情報推察される場合があり、また、既に意思決定されたものであっても、人事管理に関する最終的な意思決定に至る前の情報が意思決定後は公開対象であるということになれば、今後外部の圧力や干渉等の影響を受けることなどにより、行政内部の自由率直な意見交換を妨げたり、府民に無用の誤解を与えて混乱を生じさせるおそれが大きく、公開すると(1)イに掲げるような状況が生じるおそれがあると主張するので、以下検討する。

ア 要望文書について

要望文書には「日付」、「宛名」、「差出人」、「文書題名」、「本文」、「記以下の本文」が、それぞれ記載されていた。

(ア) 実施機関あての要望文書が存在することは、実施機関も弁明書で述べており、A支援学校からの要望文書があったことについては既に公にされている。また、「日付」、「宛名」、「差出人」、「文書題名」については、公開したとしても要望文書に基づく追加配置も既に終了しており、今後の事務の執行にも支障が生じるおそれがあるとはいえないことから、(1)イの要件に該当せず、公開すべきである。

(イ) 「本文」については、学校に在籍する児童生徒及び教員等の個人的事情や組織の内部的事情などの特殊要因が含まれる場合が容易に想定でき、本件請求について「本文」を公開することで、今後別の事案においても学校長が内部的事情などの特殊要因にあたるものを記載することを躊躇するおそれがあることは理解できる。よって、公開することにより、今後非常勤講師の追加措置等の人事管理に関する事務の執行に支障が生じるおそれがあるということができ、(1)イの要件に該当し、非公開が妥当である。

(ウ) 「記以下の本文」には、非常勤講師の「追加配置期間」や「人数」、「時間数」等が記載されているが、既に意思決定されているものであるから、公開することにより府民に無用の誤解を与えて混乱させるといったおそれはない。

このうち、「追加配置期間」、「人数」等については、これらの情報を公開したとしても個々の非常勤講師の収入等の個人情報に判明することはなく、また、既にその期間も終了していることから特に事務の執行に支障が生じるおそれがないから、(1)イの要件に該当せず、公開が妥当である。ただし、「時間数」については、既に意思決定されているものの、非常勤講師を追加配置することについての個別事情があるため、これを公開することによって、今後非常勤講師の追加措置等の人事管理に関する事務の執行に支障が生じるおそれがあるということができ、(1)イの要件に該当し、非公開が妥当である。

イ 時間数決定通知について

(ア) 実施機関が非公開とした時間数決定通知を確認したところ、「文書題名」、「学校名」、「配置時間数」、「注意事項」、「連絡先」がそれぞれ記載されていた。このうち、「文書題名」、「学校名」、「注意事項」、「連絡先」に記載されている内容については、要望文書の発出の日付や非常勤講師の追加配置の期間等であって既に公にされているものであり、(1)イの要件に該当しないことから、公開が妥当である。

(イ) 「配置時間数」については、ア(ウ)の「時間数」と同様、非公開が妥当である。

4 付言

実施機関は、本件決定において、「公開しない理由」に「条例第8条第1項」に該当すると記載しているが、非公開理由の適用条項については号数まで正確に記載すべきである。今後は、適切に適用条項を明示されたい。

5 結論

以上のとおりであるから、「第一 審査会の結論」のとおり答申するものである。

(主に調査審議を行った委員)

尾形 健、高橋 明男、有澤 知子、近藤 亜矢子、中井 洋恵

別表 1

本件行政文書	公開すべきと判断した部分
要望文書	「日付」、「宛名」、「差出人」、「文書題名」、「記以下の本文」のうち、配置時間数（1行目の後ろから2、3文字目、2行目の前から25、26文字目及び34、35文字目、3行目の5、6文字目）以外の部分
時間数決定通知	「文書題名」、「学校名」、「措置時間数」のうち数字を除く部分、「注意事項」に記載された2つの文、「連絡先」に記載された「担当」、「電話番号」

別表 2 改めて公開決定等すべき文書

<ul style="list-style-type: none"> ・ 起案文書
--