

## 広島県情報公開審査会諮問第46号

### 第1 審査会の結論

広島県教育委員会（以下「実施機関」という。）は、本件異議申立ての対象となった行政文書不開示決定を取り消すべきである。

### 第2 異議申立てに至る経緯

#### 1 開示の請求

異議申立人は、平成14年11月15日、広島県情報公開条例（平成13年広島県条例第5号。以下「条例」という。）第6条の規定により、実施機関に対し、「平成14年5月14日付け広島県教育委員会事務局管理部教職員課長名で発出された、別紙の（照会）により、各県より回答があったものの集約結果（まとめ）」の開示を請求（以下「本件請求」という。）した。

#### 2 不開示の決定

実施機関は、「学校施設の目的外使用に関する調査」（平成14年5月14日付け広島県教育委員会事務局管理部教職員課長照会。以下「本件照会」という。）による各都道府県からの回答文書（以下「本件対象文書」という。）を本件請求の対象となる行政文書として特定の上、平成14年11月28日、条例第10条第6号（行政執行情報）に該当する情報であることを理由に、行政文書不開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、異議申立人に通知した。

なお、実施機関は、当審査会への諮問に当たり、本件対象文書が条例第10条第6号のうち口の「争訟に係る事務」に関する情報であるため、本件処分を行ったことを明確にしている。

#### 3 異議申立て

異議申立人は、平成14年12月17日、本件処分を不服として、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定により、実施機関に対し異議申立てを行った。

### 第3 異議申立人の主張要旨

#### 1 異議申立ての趣旨

本件処分を取り消し、全部開示の決定を求めるというものである。

## 2 異議申立ての理由

異議申立人が、異議申立書、意見書及び口頭による意見陳述で主張している異議申立ての理由は、おおむね次のとおりである。

### (1) 争訟の存在について

実施機関が本件照会を行った時点においても、行政文書開示請求を行った時点においても、実施機関には、職員団体に対する会場使用許可に関しての争訟は存在しておらず、条例第10条第6号口の争訟の当事者とはいえない。

### (2) 条例第10条第6号口の「争訟に係る事務」について

「争訟に係る事務」が不開示とされる趣旨は、広島県、国若しくは他の地方公共団体が一方当事者として争訟に対処するための内部的な方針（訴訟方針等）に関する情報が公開されると、それが正規の交渉、訴訟等の場を経ないで争訟の相手方に伝わるなどして、紛争の公正かつ円滑な解決を妨げるおそれがある場合もあり得ることに配慮して、市民の権利保障と事務行政の公正、円滑な遂行という公益とのバランスを図る点にある。

このような趣旨から、具体的な争訟が現存するとしても、「争訟に係る事務」に関する情報は、争訟の帰すうに影響を与える可能性のあるすべての情報を指すものと解するのは妥当ではなく、例えば、当該争訟についての当該者の「解決の手のうち」が含まれているような情報、すなわち「当該争訟についての当該者の具体的な解決方針」が含まれているような情報を指すものと解すべきである。

### (3) 本件対象文書の条例第10条第6号口該当性について

実施機関は、本件対象文書の取得、保有目的について、訴訟における「攻撃防御方法として有効に活用する」と主張しているが、本件対象文書の内容が「争訟に係る事務」に該当するか否かは、訴訟における攻撃防御方法たりうるものであるか否か、あるいは実施機関において攻撃防御方法として活用する主観的意図を有して取得、保有したものであるかによって判断されるべきではなく、あくまでも広島県の対処方針を含むような内容のものであるか否かによって判断されるべきである。

本件対象文書は、各都道府県教育委員会が、学校施設の目的外使用申請に対し、当該都道府県でどのような対応を行っているかという実態について実施機関に回答したものであり、客観的事実を内容とするもので

ある。

本件対象文書は、各都道府県教育委員会が行った一般的かつ客観的な事実の報告であり、それ自体をもって、実施機関が教職員団体からの学校施設の目的外使用申請に対し、どのような対処方針を有していたかを推し量ることは不可能であり、また、実施機関の学校施設の目的外使用申請に対する一般的な対処方針ですら推し量ることは不可能である。

実施機関自身も、本件対象文書を、学校施設の目的外使用申請が行われた場合の「判断材料とするため」取得・保有していると主張しており、本件対象文書の記載内容が実施機関ないし広島県の対処方針を示すものではないことを自白しているに等しい。

本件対象文書は、教職員団体各支部から学校施設の使用申請がなされたのを機に、その許可・不許可を判断する材料を得るため、実施機関が他の都道府県教育委員会に対して発した照会文書の内容を集約したものであり、正に学校施設の使用申請の許可・不許可が判断される過程において、当該処分 of 適正を保持するため作成・取得された文書というほかない。

したがって、仮に実施機関が本件対象文書を訴訟における攻撃防御方法として活用する意図をもって取得したとしても、本件対象文書の内容が「争訟に係る事務」に関する情報を含むものに当たらないことは明らかである。

#### 第4 実施機関の説明要旨

実施機関が理由説明書、弁明書及び口頭による意見陳述で説明している内容を総合すると、不開示とした理由などについては、おおむね次のとおりである。

##### 1 争訟の存在について

本事案をめぐる背景事情は、次のとおりである。

- (1) 平成10年5月20日に、当時の文部省から広島県における学校の教育内容や管理運営に不適正な状況があるとの指摘（以下「文部省是正指導」という。）を受けた。これを契機として実施機関が推進した見直し策について、職員団体・労働組合が一齐に激しい反発を示し、両者は、激しい対立関係となり、職員団体らは、平成11年度後半から裁判闘争を起こすに至った。
- (2) 職員団体（以下「」という。）A地区支部が県立学校施設

を使用して批准集会を開催しようとしたところ，その使用を拒否されたことに対し，平成14年3月28日，同支部が学校長らに対して提起していた損害賠償請求訴訟の判決が広島地方裁判所であり，「本件使用拒否において，裁量権の逸脱，濫用があったものと認めることはでき」と判断された。

- (3) 職員団体（以下「」という。）が主催する教育研究集会の会場として，X市立の学校施設の使用が拒否されたことに対し，同年3月28日，がX市に対して提起していた損害賠償請求訴訟の判決が広島地方裁判所であり，「本件不許可処分は，X市教育委員会において，その裁量権を逸脱した違法な処分である」と判断された。（X市は控訴）
- (4) 同年4月3日，A地区支部が県立学校施設を同支部主催に係る定期大会の会場として使用したい旨の申請を行ったが，同月9日，当該学校長は，「学校教育上支障がある。」として，これを拒否する処分を行った。
- (5) 同年4月8日，B地区支部が県立学校施設を同支部主催に係る定期総会の会場として使用したい旨の申請を行ったが，同月15日，当該学校長は，「学校教育上支障がある。」として，これを拒否する処分を行った。
- (6) 同年5月14日から7月17日にかけて，5地区支部が相次いで各支部主催に係る教育研究集会の会場として県立学校施設を使用することの申請を行い，同年7月1日及び8月9日，当該各学校長は，申請内容が教育の現場で行われるにはふさわしくないものと認めて，これらを拒否する処分を行った。

実施機関では，文部省是正指導を契機とした見直しの一貫として，学校施設の目的外使用許可についても，「たとえ毎年定例的になされるような申請であっても，その内容が学校設置目的に沿うものであるかどうか，施設管理上，学校教育上の支障に該当するかどうかといった観点から，一件一件審査をして，諾否の応答をすべきである。」との方針をもち，平成11年10月及び12月に各学校長に周知を図った。その結果，批准集会及び批准大会にあってはおおむね平成11年度から，定期大会，定期総会及び教育研究集会にあってはおおむね平成12年度から，県立学校施設を使用して開かれることはなくなった。

それにもかかわらず，上記(4)及び(5)の申請がなされたことから，上記(3)の訴訟におけるの勝訴判決を受けて，各支部の主催に係る教育研究集会についても，場合によっては9地区支部すべてが県

立学校施設の使用許可を申請してくるかもしれないことは、容易に予想できた。

また、各地区支部の主催に係る教育研究集会で取り扱われている事柄は、従来、教育の現場で行われるにはふさわしくないものであったため、平成14年度に開催される同集会の内容が従前と変わらないときは、県立学校施設を同集会の会場として使用させることは到底容認できるものではなく、当該使用拒否の是非をめぐって紛糾し、訴訟に発展することは明らかであった。

現に、平成15年1月22日、上記(4)、(5)及び(6)の処分をめぐって、該当する各地区支部が、該当学校長、広島県教育委員会教育長及び広島県に対し、損害賠償を求める訴えを提起している。

条例第10条第6号口に規定する「争訟」には、現に係争中のもののほか、将来提起される蓋然性が高い場合をも含むものと解されており、本件において、そのような蓋然性が極めて高かったし、現に係争中である。

## 2 条例第10条第6号口の「争訟に係る事務」について

異議申立人は、条例第10条第6号口の「争訟に係る事務」は、主として「当該争訟についての当該者の具体的な解決方針」が含まれているようなものでなければならぬ旨主張するが、国の情報公開審査会の答申では、「訴訟の提起から判決後の対応に至るまでの国の対処方針に関する意思決定についての情報」や、「現在提起され又は提起されることが想定されている争訟についての対処方針の策定や、そのために必要な事実調査などその追行に関する事務」なども「争訟に係る事務」であると判断されており、異議申立人の主張が正確でないことは明らかである。

## 3 本件対象文書の条例第10条第6号口該当性について

本件対象文書は、上記のような事情により、間違いなく、実施機関らが被告として訴えを提起されるであろうとの予想を立て、現実に県立学校施設の目的外使用許可の申請がなされた場合にどのような対応をすべきかの判断材料とするため、また、当該申請により求められた許可を拒否する処分をした場合において、これに対し訴えを提起されたときは、当該訴訟における攻撃防御方法として有効に活用するため、実施機関が保有するものである。

すなわち、本件対象文書は、平成14年4月下旬以降、各地区支部から県立学校施設を教育研究集会の会場として使用する申請がなされた際に、該当県立学校長に対し、その処理について必要な意見を述べ、専門

的・技術的な援助を行うとともに、訴訟に発展したときは、各種の攻撃防御方法を講ずることができるようにするための準備作業の一環として、学校施設の目的外使用許可に関する各都道府県の考え方等について調査研究を行い、実施機関の方針の補強材料を得るために行った本件照会によって取得したものである。

本件対象文書は、各地区支部から訴訟が提起される蓋然性が極めて高い中で、当該各訴訟に向け、当該各訴訟に対処するために必要な事実調査を行ったものであり、正に「争訟に係る事務」に関するものである。

また、本件対象文書の記載内容は、「全体として具体的争訟における攻撃、防御方法に関する情報」であり、その項目の立て方は、各訴訟における実施機関ないし広島県の問題意識をそのまま展開させたものであるから、正に広島県の対処方針そのものであるということもできる。

したがって、本件対象文書を公にすることにより、争訟に係る事務に関し、広島県の当事者としての地位を不当に害するおそれがあることも明らかである。

## 第5 審査会の判断

### 1 本件対象文書について

本件対象文書は、実施機関が平成14年5月14日付けで行った「学校施設の目的外使用に関する調査について」と題する照会に対し、各都道府県が実施機関に回答した文書であり、職員団体から教育研究集会の会場として県立学校施設を使用したいとの申請があったときの、許可又は拒否事例の有無や、許可又は拒否事例の概要等が記載されている。

ここにいう「目的外使用」とは、地方自治法（昭和22年法律第67号）第238条の4第4項の規定により、原則として禁じられている行政財産の使用を、「その用途又は目的を妨げない限度において」許可を受けて行うものである。この地方自治法の規定を受けて、各都道府県においては、行政財産目的外使用許可の基準や手続きに関する規定が定められており、それらに基づいて行政財産目的外使用許可の事務が行われている。

なお、本件請求において開示が求められたのは、「回答のあったものの集約結果（まとめ）」であるが、実施機関は、各都道府県からの回答を集約した文書を作成しておらず、各都道府県からの回答文書そのものを本件請求の対象となる行政文書として特定している。

また、異議申立人は、本件請求に、実施機関が照会を行ったとする文書を添付しているが、本件照会に対する回答である本件対象文書から判断す

ると、異議申立人が添付した文書は、本件照会に係る文書とは異なるものである。例えば、行政財産使用料や管理経費の徴収の有無などについての照会項目は、前者には含まれているが、後者には含まれていない。

## 2 条例第10条第6号口該当性について

### (1) 争訟に係る事務に関する条例の趣旨

条例第10条第6号(以下「第6号」という。)は、公にすることにより、県の機関又は国、独立行政法人等若しくは他の地方公共団体が行う各種の事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある情報は不開示とすることを定めたものである。

第6号では、公にすることにより、事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものとしてイからホまでの類型が例示されており、このうち口には、「契約、入札、交渉、渉外又は争訟に係る事務に関し、国、独立行政法人等又は地方公共団体の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ」が掲げられている。

第6号口において、争訟に係る事務に関する情報を不開示とすることができることとされているのは、国や地方公共団体などが一方の当事者となる争訟においては、争訟手続上、相手方と対等な立場で遂行する必要があるためである。

したがって、この規定は、例えば、争訟の対処方針等を公にすれば、当事者として認められるべき地位を不当に害するおそれがある場合があり、このような情報については不開示とするものであって、争訟の帰すに影響を与える情報をすべて不開示とする趣旨ではないと解される。

### (2) 第6号口の「『争訟に係る事務』に関する情報」該当性について

#### ア 争訟の蓋然性について

実施機関は、本件対象文書は第6号口の「争訟に係る事務」に関するものであると主張しているが、実施機関が本件照会を行った時点においても、本件処分を行った時点においても、学校施設の目的外使用をめぐる具体的な争訟は存在していなかった。しかしながら、第6号口にいう争訟は、現に係争中のもののほか、将来争訟が提起される蓋然性が高い場合をも含むものと解されるので、本件照会が行われた当時、学校施設の目的外使用をめぐる、実施機関に対して争訟が提起される蓋然性が高かったと認められるかどうかについて検討する。

実施機関の説明によると、従来、各支部の主催に係る定期大会又は定期総会、教育研究集会及び批准集会又は批准大会の多くは県

立学校施設を使用して開かれていたが、実施機関が文部省是正指導を契機として行った適正化への取組の結果、おおむね平成11年度又は平成12年度からは、県立学校施設を使用して開かれなくなっていたという。それにもかかわらず、平成14年4月に、相次いで2地区支部から、同地区支部主催に係る定期大会及び定期総会会場として県立学校施設を使用したい旨の申請がなされた(第4の1(4)及び(5))ということは、同年3月28日の、がX市に勝訴した判決(第4の1(3))が影響していたと考えるのが自然である。また、このX市の事案は教育研究集会をめぐるものであったため、本件照会を行った同年5月当時、毎年8月ごろ開催される教育研究集会についても、改めて学校施設の目的外使用許可が申請されるであろうことは容易に予測できたものと考えられる。

ところで、実施機関は、平成11年度には、学校施設の目的外使用許可について、申請「内容が学校設置目的に沿うものであるかどうか、施設管理上、学校教育上の支障に該当するかどうかといった観点から、一件一件審査をして諾否の応答をすべきである」との方針をもち、各学校長に周知を図っており、平成14年4月に2地区支部から定期大会及び定期総会会場としての学校施設の使用許可申請がなされた際にも、各集会の内容を審査して「学校教育上支障がある。」と判断し、許可を拒否している。

実施機関は、教育研究集会についても、同集会で取り扱われている事柄は、従来、「教育の現場で行われるにはふさわしくないものであったから、この年に開催される同集会の内容が従前と変わらないときは、県立学校施設を同集会の会場として使用させることは到底容認できるものではな」かったと述べているが、こうした考え方は、平成11年度の上記方針に沿ったものであると考えられる。

そうすると、本件照会当時、地区支部が教育研究集会を開催するため学校施設の目的外使用許可を申請し、実施機関がこの許可を拒否することにより、その是非をめぐって訴訟に発展する蓋然性が高かったという実施機関の主張は首肯できる。また、そうした蓋然性の高さは、平成15年1月22日に、学校施設の目的外使用許可が拒否されたの関係各支部が、実際に関係各学校長らを被告として、損害賠償請求訴訟を提起したことによって裏付けられているといえる。

- イ 本件対象文書の「『争訟に係る事務』に関する情報」該当性について  
次に、本件対象文書が争訟に係る事務として取得されたものと認め



られるかどうかについて検討する。

この点について、実施機関は、本件対象文書は訴訟の準備作業の一環として、各都道府県の考え方等について調査研究を行い、実施機関の方針の補強材料を得るために取得したものであるなどと説明しているが、異議申立人は、本件対象文書は正に行政処分がされる過程において当該処分の適正を保持するために作成・取得された文書であると主張している。

しかしながら、上記アで述べたように、本件照会当時、実施機関は、学校施設の目的外使用許可について、すでに一定の方針をもっていたと認められ、本件照会を行うことにより、各都道府県における使用許可の状況を自らの許可又は拒否の判断に反映させようとしていたとは考えにくい。

仮に本件照会に係る文書が、異議申立人が本件請求に添付した文書なのであれば、行政財産使用料の徴収の有無や管理経費の徴収の有無を照会していることから、使用料の減免の可否を含めて、申請に対する処分の適正を図るための資料を得るために本件照会を行ったとも考えられるが、本件対象文書の中には、そのような項目は含まれていないのであって、異議申立人が主張するように、本件対象文書が学校施設の目的外使用の許可又は拒否を判断するに当たっての資料とするために取得したものであるとは断定できない。

そうすると、本件対象文書は、県立学校施設の目的外使用の拒否に対して訴訟が提起されることを念頭に置き、訴訟の準備作業の一環として、実施機関の方針の補強材料を得るために取得したとする実施機関の主張は、ひとまず認められる。

### (3) 第6号口の「当事者としての地位を不当に害するおそれ」該当性について

第6号口により不開示とするには、「争訟に係る事務」に関する情報に該当するのみならず、公にすることにより、地方公共団体などの「当事者としての地位を不当に害するおそれ」が認められなければならないので、次に、この点について検討する。

第6号口の「当事者としての地位を不当に害するおそれ」が認められるかどうかについては、「不当」といえるほどに、公にすることによって生じる支障が重大で、不開示とすることに合理性が認められる場合などに限られるべきである。また、そうした支障が生じるおそれがあるかどうかは、実施機関の裁量によるのではなく、客観的に判断する必要がある。

る。

まず、実施機関は、第6号口の「当事者としての地位を不当に害するおそれ」に関し、本件対象文書の記載内容は、全体として具体的争訟における攻撃防御方法に関する情報であって、広島県の対処方針そのものであるため、公にすることにより、争訟に係る事務に関し、広島県の当事者としての地位を不当に害するおそれがあることも明らかであると主張している。

しかしながら、本件対象文書は、教育研究集会の会場として県立学校施設を使用したいとの職員団体からの申請に対する許可事例の有無等の一般的事項について各都道府県が回答したものであり、客観的に見る限り、広島県の対処方針が記載されたものとは認められない。

一方、実施機関は、本件対象文書について、各都道府県の考え方等について調査研究を行い、実施機関の方針の補強材料を得るために本件対象文書を取得したとも主張している。本件対象文書が、訴訟における実施機関の方針の補強材料となるものであれば、公にされることにより、当事者としての地位が不当に害される場合も考えられなくはない。

しかしながら、本件対象文書の記載内容は、一般的ないし形式的なものにすぎず、そこから各都道府県が行った判断の具体的な根拠や考え方までも窺い知ることが困難である。

そうすると、本件対象文書は、例えば、実施機関の方針の補強材料を得るための一連の作業の第1段階で、参考となる事例を有する都道府県を抽出するための資料とはなり得ても、実施機関の方針の補強材料となるものであるとまでは認められない。

このように、本件対象文書は、訴訟の準備作業の一環として取得したものであっても、客観的に見れば、訴訟における広島県の対処方針であるとも、実施機関の方針の補強材料であるともいえない一般的な照会に対する各都道府県の回答文書にすぎず、それを公にしたとしても、訴訟における当事者としての地位を不当に害するおそれがあるとは認められない。

したがって、本件対象文書は、第6号口に該当しないものと判断する。

### 3 結論

よって、当審査会は、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

## 第6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、別記のとおりである。

別 記

審 査 会 の 処 理 経 過

年 月 日	処 理 内 容
15 . 1 . 24	・ 諮問を受けた。
15 . 1 . 27	・ 実施機関に理由説明書の提出を要求した。
15 . 2 . 17	・ 実施機関から理由説明書を受理した。
15 . 2 . 18	・ 異議申立人に理由説明書の写しを送付した。 ・ 異議申立人に理由説明書に対する意見書の提出を要求した。
15 . 2 . 24 (平成14年度第10回審査会)	・ 諮問の審議を行った。
15 . 3 . 17	・ 異議申立人から意見書を受理した。
15 . 3 . 20	・ 実施機関に意見書の写しを送付した。
15 . 3 . 27	・ 異議申立人から意見書2を受理した。
15 . 3 . 28	・ 実施機関に意見書2の写しを送付した。
15 . 4 . 22 (平成15年度第1回審査会)	・ 諮問の審議を行った。
15 . 5 . 2	・ 実施機関から弁明書を受理した。
15 . 5 . 6	・ 異議申立人に弁明書の写しを送付した。
15 . 5 . 27 (平成15年度第2回審査会)	・ 諮問の審議を行った。
15 . 7 . 23 (平成15年第4回審査会)	・ 実施機関の職員から本件処分に対する意見を聴取した。 ・ 諮問の審議を行った。
15 . 8 . 26 (平成15年第5回審査会)	・ 異議申立人から本件処分に対する意見を聴取した。 ・ 諮問の審議を行った。
15 . 11 . 26 (平成15年第8回審査会)	・ 諮問の審議を行った。
15 . 12 . 16 (平成15年第9回審査会)	・ 諮問の審議を行った。
16 . 1 . 29 (平成15年第10回審査会)	・ 諮問の審議を行った。
16 . 2 . 17 (平成15年第11回審査会)	・ 諮問の審議を行った。
16 . 3 . 22 (平成15年第12回審査会)	・ 諮問の審議を行った。
16 . 4 . 30 (平成16年第1回審査会)	・ 諮問の審議を行った。

参 考

広島県情報公開審査会委員名簿（五十音順）

飯 岡 久 美	弁護士
甲 斐 克 則 （ 会 長 ）	早稲田大学大学院法務研究科教授
新 宅 富 士 夫	広島テレビ放送株式会社報道局次長
野 曾 原 悦 子	弁護士
水 鳥 能 伸	安田女子大学助教授