

奈情審第83号  
令和2年10月12日

奈良市教育長 様  
(審査庁担当課 教育部教育総務課)

奈良市情報公開審査会  
会長 戸城 杏奈

行政文書開示請求部分開示決定処分に対する審査請求について (答申)

令和2年1月17日付け奈教総502号で諮問のあった下記の件について、別紙のとおり答申します。

記

【諮問：行文第01-5号】

奈良市教育長（処分庁担当課 教育部学校教育課）が行った令和元年10月31日付け奈教学第1055号行政文書部分開示決定通知書による部分開示決定処分に対する審査請求について

(別紙)

答申：行文第49号

諮問：行文第01-5号

## 答 申

### 第1 審査会の結論

奈良市教育長が、令和元年10月31日付けで行った奈教学第1055号行政文書部分開示決定通知書による部分開示決定処分は、妥当である。

### 第2 審査請求の経緯

#### 1 行政文書の開示請求

審査請求人は、令和元年9月9日付けで、奈良市情報公開条例(平成19年奈良市条例第45号。以下「条例」という。)第5条第1項の規定に基づいて、奈良市教育長(以下「処分庁」という。)に対して、次の行政文書開示請求(以下「本件開示請求」という。)を行った。

令和2年度使用小学校用教科書の採択に関する文書

- (1) 教科用図書(令和2年度・以下同じ)調査研究報告書(研究部会)
- (2) 各小学校より提出される教科用図書調査報告書(算・社・道徳のみ)
- (3) 教科書展示アンケート、個人・団体からの要請書など

#### 2 本件開示請求に対する行政文書

処分庁は、本件開示請求に対し、次の行政文書を対象行政文書(以下「本件行政文書」という。)として特定した。

- (1) 令和2年度から5年度までの使用奈良市立小学校教科用図書研究結果報告書(研究部会提出分)
- (2) 令和2年度から5年度までの使用奈良市立小学校教科用図書研究結果報告書(各学校提出分)
- (3) 教科用図書展示会閲覧記録用紙
- (4) 令和2年度から5年度までの使用教科書展示会閲覧記録用紙 内容
- (5) 2019年度小学校教科書採択についての申し入れ(2019年5月10日付)

#### 3 処分庁の決定

- (1) 処分庁は、本件行政文書について、次の理由で令和元年9月24日付け奈教学第900号行政文書部分開示決定通知書により部分開示決定処分(次の(2)において「前処分」という。)を行い、同日付けでその旨を審査請求人に通

知した。

- (2) 処分庁は、前処分に係る決定通知書の別紙の開示することができない部分に本来記載すべき内容がなかったとの理由で、前処分を取り消し、令和元年10月31日付けでその旨を審査請求人に通知した。
- (3) 処分庁は、前処分の取消しと併せて、次の理由で本件処分を行い、令和元年10月31日付けでその旨を審査請求人に通知した。

ア 2の(3)の行政文書の「閲覧日」及び「感想記入欄（裏面を含む）」について

2の(3)の行政文書（以下「本件行政文書1」という。）には、令和2年度から令和5年度使用の教科書の展示会における閲覧者の使用教科書に対する思想や信条など、率直な意見や考え方が書かれており、通常他人に知られたくない機微な情報であることから、仮に回答者が特定できないとしても、当該回答者（記入者）の権利利益が害されるおそれがあるため、また、本件行政文書1は全て、閲覧会場で手書により記入されるものであって、この記入された本件行政文書1を公にすることによって、記録用紙に記載された筆跡から記入した個人が特定され、ひいては、当該個人の利益を害するおそれがあるため、条例第7条第2号に該当する。

また、公開を前提とせずに実施したアンケートであり、今後実施するアンケートに率直な意見や感想、考え方が記述されなくなるなど調査研究に係る事務に関しての適正な執行に支障を及ぼすおそれがあるため、条例第7条第6号に該当する。

イ 2の(4)の行政文書の「感想欄（空白を除く）」について

2の(4)の行政文書（以下「本件行政文書2」という。）の「感想欄」は、本件行政文書1の「感想記入欄」を一言一句転写したものであり、令和2年度から令和5年度までの使用教科書の展示会における閲覧者の使用教科書に対する思想や信条など、率直な意見や考え方が書かれており、通常他人に知られたくない機微な情報であることから、仮に回答者が特定できないとしても、当該回答者（記入者）の権利利益が害されるおそれがあるため、条例第7条第2号に該当する。

また、公開を前提とせずに実施したアンケートであり、今後実施するアンケートに率直な意見や感想、考え方が記述されなくなるなど調査研究に係る事務に関しての適正な執行に支障を及ぼすおそれがあるため、条例第7条第6号に該当する。

#### 4 審査請求

審査請求人は、本件処分を不服として、令和元年12月3日付けで、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、奈良市教育長に対し、審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

### 第3 審査請求人の主張の要旨

#### 1 審査請求の趣旨

- (1) 本件処分を取り消す。
- (2) 本件開示請求に対して次の内容の決定を求める。
  - ア 本件行政文書1については、閲覧日以外を開示する。
  - イ 本件行政文書2については、閲覧者の一部以外を開示する。

#### 2 審査請求の理由

審査請求書、当審査会に提出された意見書及び当審査会での口頭意見陳述を要約すると、審査請求の理由はおおむね次のとおりである。

- (1) 本件行政文書1の「感想記入欄（裏面を除く）」及び本件行政文書2の「感想欄（空白を除く）」については、条例第7条の不開示事由に該当しないにも関わらず、違法に本件処分がなされている。

- (2) 本件行政文書1の「感想記入欄（裏面を除く）」について

ア 条例第7条第2号に該当しないこと

(ア) 教科用図書展示会（以下「教科書展示会」という。）は、教科書の適正な採択と教育関係者の教科書研究に資する趣旨で開催され、小中学校や高等学校で使用される教科書を展示し、一般に公開しており、奈良市においても同様に開催された。

(イ) 本件行政文書1は、令和元年度に開催された教科書展示会に備え付けられていたもので、「閲覧日」、「閲覧会場（選択式）」、「閲覧者（選択式・奈良市民、学校関係者、教育委員会職員、その他）」、「感想記入欄（自由記載）」の記入項目が設けられており、閲覧者が直筆で記入する様式になっている。

(ロ) 本件行政文書1の「感想記入欄（裏面を含む）」には、閲覧者が直筆で書いた教科書展示会の感想が記載されている。

(エ) 条例第7条第2号は、個人に関する情報であって当該情報に含まれる記述等により特定の個人を識別できるものを、不開示情報と規定している。特定の個人を識別できるか否かについては、他の情報と照合することにより識別できる場合も含むとされているところ、どのような情報と照合するのかについては、一般人が容易に入手できる情報と解すべきである。なぜならば、特定の個人と特別の関係にある者が有している情報を含むとすれば、不開示情報の範囲が著しく広範となり、公開を原則と

している条例の趣旨に反することになるからである。

そこで、本件行政文書1の筆跡と感想内容から個人を識別することができるのかということが問題となる。教科書展示会は、一般に公開されているため、閲覧者となり得る者は国民全員となる。したがって、個人の識別可能性は、全国民の中から特定の個人を識別できる可能性を指すことになる。

まず、感想内容から個人を識別できる可能性について、感想内容は、各個人によって異なるものであり、千差万別であることから、それをもって、全国民の中から特定の個人を識別することはできない。

次に、筆跡から個人を識別できる可能性について、これも各個人によって異なるものであり、千差万別であることから、一般人が入手できる情報をもって、全国民の中から特定の者の筆跡であると特定することは不可能である。

また同号は、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができないものであっても、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についても、不開示情報と規定している。

「感想記入欄（裏面を含む）」の記載内容は、教科書展示会の感想を記入したものにはすぎない。処分庁が指摘するとおり個人の意見が記載されているものの、本件行政文書1は教科書採択の際に奈良市教育委員会の資料となる等他人が閲覧することを予定しており、感想欄に記載した閲覧者が何人にも閲覧されないことを前提にして記載したものではなく、秘匿性の高い情報ではない。したがって、これを開示したとしても、個人の利益が害されるおそれはない。

イ 条例第7条第6号に該当しないこと

(7) 処分庁は、「調査研究に係る事務に関して適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」を本件処分理由としていることからすると、条例第7条第6号ウの「調査研究に係る事務に関し、その公正かつ能率的な遂行を不当に害するおそれ」に該当するものと解される。

(イ) 同号ウは、施設等機関としての研究所の調査研究を主として念頭においたものであり、一般の行政機関が企画立案に際して行う調査研究を念頭においたものではない。処分庁は、教科書採択事務を「調査研究」と位置づけているものと解されるが、同事務は奈良市教育委員会における事務であり、機関としての研究所の調査研究ではなく、同号ウの「調査研究」に該当しないというべきである。

(3) 本件行政文書2の「感想欄（空白を除く）」について

ア 条例第7条第2号に該当しないこと

(ア) 本件行政文書2は、教科書展示会の閲覧者が記載した本件行政文書1の内容を、教科書展示会場毎に、「閲覧日」、「閲覧会場」、「閲覧者」、「感想(原文のまま)」という項目で入力して電子データとして作成したものないし同電子データをプリントアウトしたものである。不開示となった「感想欄」は、上記電子データ等の「感想(原文のまま)」の欄に入力された情報である。

(イ) 処分庁が指摘するとおり個人の意見が記載されているものの、本件行政文書1は教科書採択の際に奈良市教育委員会の資料となる等、他人が閲覧されないことを前提にして記載したものではなく、秘匿性の高い情報ではない。したがって、これを開示したとしても、個人の利益が害されるおそれはない。

イ 条例第7条第6号に該当しないこと

上記(2)イのとおりである。

(4) 昨年までの同様の行政文書開示請求に対する処分庁の対応

審査請求人は、過去にも同内容の開示請求を行ってきた。処分庁は、当該開示請求につき、平成27年度までは本件行政文書1を、昨年までは本件行政文書2を、基本的には全部開示してきた。つまり、処分庁は、本件処分の不開示情報をこれまでは開示する対応をしてきた。本件行政文書1及び本件行政文書2に記載されている情報の性質は、過去に開示された情報と同様であるにもかかわらず、これを不開示とするのは不合理である

(5) 情報の重要性

本件行政文書2は、奈良市教育委員会が教科書採択する際の資料となるものである。教科書採択は、教育行政における重要なテーマであり、教科書採択によって影響を受けるのは教育を受ける市民であるから、その採択経緯の資料(情報)を市民が共有するというのは当然のことである。

平成31年3月29日付け30文科初第1853号文部科学省初等中等教育局長による「教科書採択における公正確保の徹底等について(通知)」(以下「文科省局長通知」という。)においても、教科書採択につき公正性・透明性を図るべく、教科書採択に関する情報の積極的な公表に取り組み、保護者や地域住民等が容易にその情報を得ることができるよう、公表の時期・方法等について不断の改善を図ることが求められている。

本件行政文書2は、教科書採択においてその内容が反映されているか否か、教科書採択の閲覧者は各教科書にどのような感想を持っているのか等、開示を受けた奈良市民が教科書採択等の教育行政に関する意見の形成に資するも

のである。

(6) まとめ

本件行政文書1の「感想記入欄（裏面を含む）」及び本件行政文書2の「感想欄（空白を除く）」は、いずれの情報も、個人識別情報に該当せず、また開示することによって個人の利益を侵害するおそれはないうえ、調査研究機関の調査研究に関する情報でもないのであるから、条例の定める不開示事由に該当しない。

また、処分庁は、昨年まで同様の開示請求につき全面的な開示をしていたのであり、本件開示請求で同じ性質の文書を不開示とする合理的な理由はないというべきである。

さらに、本件行政文書1及び本件行政文書2は教科書採択に関する資料であり、当然に奈良市民に共有されるべき重要な情報であること等を踏まえれば、これらが開示されるべきであることは明らかである。

(7) 意見書

ア 条例第7条第2号該当性について

(ア) 教科書展示会に参加する可能性がある者について

処分庁は、「通常は住居や勤務地等に近い最寄りの場所で開催される教科書展示会に参加する者がほとんどであると考えられる。」として、参加する可能性がある者を少数に限定できる旨を弁明している。しかし、教科書展示会に参加する可能性がある者は、参加資格が限定されていない以上、誰もが参加することが可能である。したがって、参加する可能性がある者は、全国民となる。

処分庁の主張を前提にしても、「通常は」、「住居や勤務地等」、「ほとんどである」等の文言を用いているところ、「住居や勤務地等」の「等」には様々な要素が含み得るため何ら限定にならないし、「通常」ではない場合や、「ほとんど」ではない場合が存在する余地も残しているのであって、教科書展示会に参加する可能性がある者を何ら限定できていない。

処分庁は、「開催場所に近接するはるかに狭い地域に居住もしくは勤務する者が教科書展示会に参加しているというのが実態である」と述べるが、仮にそれが事実であったとしても、それは結果論にすぎず、参加する可能性がある者を限定する理由にはならない。そもそも、当該アンケートは無記名であるため、処分庁においても、どこの誰がアンケートを記載しているかを知る手立てはないのであるから、「開催場所に近接するはるかに狭い地域に居住もしくは勤務する者が教科書展示会に参加しているというのが実態である」という主張も処分庁の想像にすぎない。

教科書展示会に参加する可能性がある者を限定することができない以上、母数は全国民となるのであって、これを単なる見込みだけで恣意的に限定することはできない。

したがって、本件において個人を特定できる場合とは、全国民の中から、アンケートの記載をもって個人を特定することができる場合を指すことになる。

(イ) 筆跡からの特定について

処分庁は、筆跡鑑定により個人を特定することが可能であると述べるが、筆跡鑑定の信用性が高いとはいえず、仮にある筆跡と特定の者の筆跡が類似しているとの判断がなされても、それが特定の者以外の者の筆跡であることを排除することまではできない（全国民の中に類似した筆跡を有する者がいないとは言えない）ため、筆跡から個人を特定することは不可能である。

また、処分庁は、当該閲覧者個人の近親者や関係者が入手した情報によって筆跡から個人を特定することができることも述べるが、それらの者が、仮に特定の者と類似している筆跡を見つけたとしても、その特定の者が教科書展示会に参加しているかどうか不明な状態であればなおさらのこと、仮に特定の者が教科書展示会に参加していると知っていたとしても、当該筆跡が他の者の筆跡ではないと特定することは、到底、不可能である。

(ウ) 個人の利益が害されるおそれについて

本件行政文書1は、他人が閲覧することを予定しているものであり（例えば、他市においてはアンケートが教育委員会の議事録とともに資料として公開されている）、文科省局長通知においても「教科書採択に関する情報の積極的な公表に取り組み、保護者や地域住民等が容易にその情報を得ることができるよう、公表の時期・方法等について不断の改善が求められる」のであって、秘匿性の高い情報ではない。また、個人が特定されない以上、第三者からは誰の意見かも不明であるししたがって、これを開示したとしても、個人の利益が害されるおそれはない（自己情報コントロール権が及ぶとしても教科書採択における公正確保という公共の福祉を実現するための正当な制約である）。

イ 条例第7条第6号該当性について

施設等機関としての研究所の調査研究とは、地方自治体でいえば、地方自治法上の附属機関（地方自治法138条の4第3項、同法202条の3）を指すと解される。奈良市教育委員会内に設置された奈良市教育用図書選



定委員会の研究部会は、奈良市教科用図書選定委員会規則という行政規則によって設置されている内部組織であり、その根拠は条例ではなく、地方自治法上の附属機関には該当しない。処分庁は、「教科書の調査研究」と述べるが、その調査研究は、あくまでも教育委員会における教科書採択の際に行われる意見聴取にすぎず、上記のとおり施設等機関としての研究所の調査研究ではなく、同号に該当しない。

仮に、同号の「調査研究」に該当すると解したとしても、処分庁が述べる「記録用紙に記載された感想や意見が、閲覧者本人の意思と無関係に広く公表されるとなれば、閲覧者からの率直な感想や意見の聴取ができず」というのは何ら立証されておらず、アンケートを公表している自治体において率直な感想や意見の聴取ができていないという現状はないし、奈良市においても過去は開示していた情報であるが率直な感想や意見の聴取ができなかったという事実はないのであって、処分庁の杞憂にすぎない。「適正な教科書採択事務に支障が出るおそれがある」という主張も、何らの蓋然性もない。このような処分庁の杞憂によって、市民の開示請求権を侵害することはできないのであって、同号に該当しないことは明らかである。

#### ウ その他について

処分庁は、「本件処分は過去の開示情報及びそれらに対する処分を前提としてなされたものではなく、それら過去の処分の内容と本件処分の効力とは何ら関わりのないもの」と述べる。しかし、過去の開示請求において開示した事実は、処分庁が当該情報について不開示情報に該当しないと判断したからにほかならない。本件処分が不開示情報に該当するか否かの判断をするに際しては、過去の同様の事例も参考にすべきである。条例の改正がされたわけでもないのに、行政機関の恣意によって開示不開示が左右されることは不合理であり、開示請求者の期待をも害するものである。

### (8) 当審査会における口頭意見陳述

ア 本件処分において開示されるべき情報が不開示とされたことにより、市民が当然に教授すべき情報の取得が妨げられている。

学校で使用される教科書の重大性に鑑みると、教科書採択の手續においては、公正性、適切性、透明性が強く求められ、市民が採択に至る過程の状況にアクセスできなければならない。教科書がどのような資料に基づき、どのような議論によって採択されようとしているのかなど、教科書採択の過程に関する情報を知ることが極めて重要なことであり、当該情報は市民の共有財産として公開されなければならない。

処分庁は、本件行政文書1及び本件行政文書2を開示することにより調

査研究に際して、適正な業務の遂行に支障を及ぼすと述べているが、奈良県内の一部の市では一般に公開されている教科書採択の会議において傍聴人に対し教科書展示会関係の写しを資料として配布されている。処分庁が述べるように、教科書採択の事務に支障を及ぼすのであれば他市においても公開することなどできないはずである。

また、当該情報は奈良市において平成30年に至るまで数年にわたり、市民に開示されてきた情報であり、その間当該情報の開示によって教科書採択事務に支障をきたしたということもないようであるから、当該情報の開示により、教科書採択事務に支障をきたさないことは明らかである。

イ 教科書採択について、教科書の内容をより多くの市民に知らせ、様々な意見や要望を出してもらい、それを公にし、議論することが最も民主的で望ましいことである。本件行政文書1及び本件行政文書2は単に教育委員会に読んでもらうためだけの資料ではないと考える。そして、教職員や学校、教育委員会は市民の意見や要望を参考にしながら教科書を選ぶべきであると思う。最終的には地域の方や、子どもたちのことをよく知っていて、その教科書を使用して子どもたちに教育を行う先生方が、教えやすい教科書を選ぶには当然で、常識となっている。処分庁はアンケート内容を開示することで不利益を被る者があることや、率直な意見が聞けなくなると述べるが、どのような場合を想定しているのか。個人が特定されるわけでもないのに、開示されて困るような意見や内容とはどのようなものか。

ちなみに、中学校教科書採択2015年では、出版社が教科書を採択させるために社員が行っていた行為がアンケートの開示で発覚したが、情報を開示しないということは、このようなことが再び起こっても分からないということである。

なお、展示会に行ったところ、アンケート用紙に、内容を簡略した上で公開する旨の記載があった。私たち市民が求めているのは、内容を簡略したものではない。簡略することは改ざんに繋がったり、意見を書いた者の意図が伝わらなかつたりすることもあるため、原文のまま正確に開示していただきたい。

#### 第4 処分庁の説明の要旨

弁明書及び当審査会での口頭による説明を要約すると、不開示理由はおおむね次のとおりである。

##### 1 条例第7条第2号の該当性判断について

(1) 条例第5条第1項は、何人にも開示請求権を認めている。また、その範囲に

文言上の限定を加えていないことに鑑みると、当該個人と特殊な関係にある者、つまり当該個人の近親者や関係者も開示請求し、情報を知り得ることができる」と解される。

- (2) 教科書展示会は、市内3か所の図書館（中部図書館、北部図書館、西部図書館）及び都祁行政センター（奈良市東部山間部に位置する）で開催した。教科書展示会に誰もが参加できる機会はあるとしても、通常は住居や勤務地等に近い最寄りの場所で開催される教科書展示会に参加する者がほとんどであると考えられる。つまり、審査請求人が述べるような全国民の参加の可能性などということは空論であり、開催場所に近接するはるかに狭い居住若しくは勤務する者が教科書展示会に参加しているというのが実態である。
- (3) また、他の情報と照合することにより特定の個人の識別が可能となる情報に該当するか否かの判断にあたっては、開示請求は何人も行うことが可能であり、かつ、条例第7条第2号は、奈良市個人情報保護条例等が、個人識別情報の取扱いを規制し、厳格に保護している趣旨に対応して定められたものであるから、審査請求人が主張するような、一般人が容易に入手できる情報との照合による個人識別可能性の有無というようなことではなく、現に開示請求を行い得る者にとって他の情報との照合により個人の識別が可能であるのかという観点からの検討を要する（同号が、個人情報の保護に関する法律第2条第1項第1号のように、「他の情報と容易に照合することができ、それ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」という文言を用いていないことも根拠となる。）。
- (4) さらに、開示した内容物の取扱いについては、審査請求人に委ねられており、審査請求人が複写して他人に譲渡したり、ホームページなどに掲載したりするなどの二次的な利用も可能である。
- (5) 以上のような前提のもとで、本件行政文書1の「感想記入欄（裏面を含む）」の筆跡、本件行政文書1の「感想記入欄（裏面を含む）」と本件行政文書2の「感想欄（空白を除く）」の記載から、特定の個人を識別できるか、また、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かを検討する必要がある。

## 2 本件不開示部分の性質

- (1) 本件行政文書1の「感想記入欄（裏面を含む）」に記載された感想内容の筆跡は閲覧者個人のもつ書き方、感想、意見等の表示方法等の特徴である。
- (2) 本件行政文書1の「感想記入欄（裏面を含む）」及び本件行政文書2の「感想欄（空白を除く）」には閲覧者自身の思想や信条が反映された率直な意見や考え方が書かれており、思想の自由ないし表現の自由として憲法上保障され

た基本的人権（憲法第19条及び第21条第1項）の一環として、個人の尊厳の核心に関わる内容を含むものである。さらには、それ自体が通常他人に知られたくない機微な情報として、いわゆるプライバシー情報に当たり、閲覧者による自己情報のコントロール権が及ぶものである。そして、個人の信条に係る情報として、奈良市個人情報保護条例等で定める要配慮個人情報に該当することから、個人情報保護法制上の要保護性が高く、特に慎重な取扱いが求められる情報と言える。

3 本件不開示部分が条例第7条第2号に定める情報に該当すること

- (1) 筆跡については、現在は専門的な筆跡鑑定を一般人も依頼、利用することが可能であり、それにより当該筆跡に係る閲覧者個人を特定することが可能であることに加え、当該閲覧者個人の近親者や関係者、ひいては当該閲覧者と同様に教科書展示会に参加していた者、学校関係者、保護者も開示請求を行い得ることから、狭い地域の在住、在勤者又は実際に教科書展示会に参加した者という限定された者の中から、記録用紙に記載された筆跡から記入した個人が容易に特定されるおそれがある。
- (2) また、感想内容自体からは直接的に特定の個人を識別することはできないとしても、（特に特定の地域に在住、在勤し、又は現に教科書展示会に参加した者という限定された対象からであれば）他の情報と照合することにより特定の個人を識別できる情報となり得る。
- (3) 加えて、上述のとおり感想内容は個人の思想信条という、憲法及び個人情報保護に係る法制度上要保護性が極めて高く、機微にわたる情報であって、プライバシーの観点から閲覧者の自己情報コントロール権が及ぶことからしても、（記録用紙は閲覧者が特定の相手方に宛てて提出したものであって、広く公にされるものとして記載されたわけではないから）感想内容が閲覧者本人の意思と無関係に広く公にされるとすれば、（個人の識別が可能であるか否かにかかわらず）それ自体が閲覧者のプライバシー権を侵害し、（教科書採択に関して行政機関に向けて自己の考えを自由に表明するという）思想信条の自由を侵害するものであって、感想内容を開示することにより個人の権利利益を害することとなるのは明白である。
- (4) さらに、情報の二次的な利用を行えば、当該個人が特定される又は個人の権利利益が害される可能性は一層高まる。
- (5) これらの理由から、本件処分は、個人の識別が可能となる情報を含むと共に、公にすることにより、個人の権利利益を害するおそれがあると判断した。

4 本件不開示部分が条例第7条第6号に定める情報に該当すること

- (1) 本件行政文書1は、教科書採択にあたり幅広い視点からの意見を反映させ

ること及び保護者等の意見を踏まえた調査研究の充実に努めることを目的としており、文科省局長通知においても、「教科書の調査研究については、必要な専門性を有し、公正・公平に教科書の調査研究を行うことのできる調査員等を選任し、教科等ごとに適切な数配置するなど体制の整備を図るとともに、調査員等が作成する資料については、採択権者の判断に資するよう一層充実したものとなるよう努めること。その際、より幅広い視点からの意見を反映させるために、保護者等の意見を踏まえた調査研究の充実に努めること。」との記載があり、その趣旨に沿うものであって、条例第7条第6号ウに言う「調査研究に係る事務」のために作成、収集されたものである。

- (2) 本件行政文書1の感想や意見は、教育委員が教科書採択の際の資料として通覧していることから、閲覧者自身の率直な感想や意見が欠かせない。しかしながら、本件行政文書1に記載された感想や意見が、閲覧者本人の意思と無関係に広く公表されることとなれば、閲覧者からの率直な感想や意見が聴取できず、ひいては適正な教科書採択事務に支障が出るおそれがある。
- (3) したがって、本件不開示部分については、同号に基づき、調査研究に係る事務に関し、公正かつ能率的な遂行を不当に阻害するおそれがある。

## 5 その他

なお、「本件行政文書1及び本件行政文書2の情報の性質は、過去に開示された情報と同様にもかかわらず、これを不開示とするのは不合理である。」という審査請求人の主張については、本件開示請求を受けて、改めて条例等に照らし、処分庁にて精査を行い本件処分したものであり、本件処分は過去の開示請求及びそれらに対する処分を前提としてなされたものではなく、それら過去の処分の内容と本件処分の効力とは何ら関わりのないものであって、本件処分を違法不当とする理由となるものではない。

## 第5 審査会の判断

審査会は、審査請求人及び処分庁双方の主張を踏まえ、本件事案について審査した結果、次のとおり判断した。

### 1 本件行政文書について

処分庁は、上記「第2 審査請求の経緯」の「3 処分庁の決定」の(3)のとおり、本件行政文書1の「閲覧日」並びに「感想記入欄（裏面を含む）」及び本件行政文書2の「感想欄（空白を除く）」を条例第7条第2号及び第6号に規定する不開示情報に該当するとして部分開示とした。

これに対し、審査請求人は、上記「第3 審査請求人の主張の要旨」のとおり、本件処分を取り消し、本件行政文書1については「閲覧日以外」、本件行政文書

2については「閲覧者の一部以外」の開示を求めている。

したがって、当審査会は、本件行政文書1の「感想記入欄（裏面を含む）」（以下「本件不開示部分1」という。）及び本件行政文書2の「感想欄（空白を除く）」（以下「本件不開示部分2」という。）が条例第7条第2号及び第6号の不開示情報に該当するかどうかについて検討する。

## 2 本件行政文書の不開示情報該当性について

### (1) 条例第7条第2号について

条例第7条第2号本文は、「個人に関する情報であつて、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」を不開示情報として規定している。

なお、同号本文に規定する「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」とは、当該情報単独では特定の個人を識別することができないが、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ものについても、個人識別情報として不開示情報とする趣旨である。そして照合の対象となる「他の情報」には、一般人が通常入手し得る情報だけでなく、当該個人の近親者、関係者等であれば保有している又は入手可能であると通常考えられる情報も指すと解される。

また、同号本文は、特定の個人を識別することはできない情報であっても、「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」も個人に関する情報の不開示情報の要件としている。これは、例えば、未発表の著作物のように特定の個人が識別されないように氏名等が除かれていても、公開することにより個人の財産権その他正当な利益を害するおそれがあるような情報や、医療機関のカルテ、反省文などのように個人の人格に密接に関連する通常他人に知られたくない情報をいう。このように、同号における個人識別可能性の判断にあたり、個人のプライバシーの十分な保護を図る必要があると解される。

このほか、同号ただし書において、「ア 法令等の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」が記録されている行政文書については、同号本文に該当するものであっても開示しなければならない旨規定している。

### (2) 本件不開示部分1の条例第7条第2号該当性について

本件不開示部分1には、匿名を前提として閲覧者の率直な意見や考え方が

書かれており、条例第7条第2号の「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」に当たるかについては、特に慎重な判断が求められる。

ア 当審査会が、本件行政文書1を見分したところ、処分庁において閲覧会場ごとに付した「通し番号」、「閲覧日」、「閲覧会場」、「閲覧者」及び「感想記入欄」の項があり、「閲覧日」の項は閲覧者が教科書展示会を閲覧した月、日、曜日及び午前又は午後を記入し、「閲覧会場」の項は該当する会場に○印を記入し、「閲覧者」の項は該当する部分に○印を記入し、「感想記入欄」の項は閲覧者の感想等を記載するようになっている。

また、このうち本件不開示部分1である「感想記入欄」の項には、教科用図書に掲載すべき内容についての考え、特定の出版社に対する批判など、閲覧者個人の要望、思想や意見などの感想が具体的かつ詳細に記入されていることが認められた。

イ 当審査会が本件行政文書1を見分したとおり、本件不開示部分1は、すべて閲覧者の自筆で書かれたものであることから、公にすることで、その筆跡や文章の書き方、記載内容と、本件処分で開示されている本件行政文書1の閲覧会場ごとに付された「通し番号」、「閲覧会場」及び「閲覧者」の情報により、日頃から当該閲覧者の筆跡、文章の表現方法などを見る機会のある者等の一定の範囲の者が、当該閲覧者の誰が記載したものか特定の個人を識別され得る可能性は否定できない。

ウ よって、本件不開示部分1は、条例第7条第2号本文に該当する。また、同号ただし書ア、イ及びウに該当すべき事情も見当たらない。

(3) 本件不開示部分2の条例第7条第2号該当性について

本件不開示部分2には、匿名を前提として閲覧者の率直な意見や考え方が書かれており、条例第7条第2号の「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」に当たるかについては、特に慎重な判断が求められる。

ア 当審査会が本件行政文書2を見分したところ、閲覧会場ごとに付された「通し番号」、「閲覧日」、「閲覧会場」、「閲覧者」及び本件不開示部分2である「感想（原文のまま）」の欄があり、それぞれの欄は、本件行政文書1の相当する項の一言一句をそのまま転写したものであることを確認した。

イ 当審査会が本件行政文書2を見分したとおり、その内容は本件行政文書1の内容の相当する部分と同一であり、その違いは閲覧者による自筆であるか否かである。

本件不開示部分2は、閲覧者による自筆ではないものの、公にすること

で、文章の書き方や記載内容によっては、本件処分で開示されている本件行政文書2の閲覧会場ごとに付された「通し番号」、「閲覧日」、「閲覧会場」及び一部を除く「閲覧者」の情報により一定の範囲の者に限られ、当該閲覧者の誰が記載したのか特定の個人を識別され得る可能性は否定できない。ウ　ところで、当審査会が確認したところ、処分庁は、過去の審査請求人による開示請求に対して、少なくとも本件行政文書2の件名である「使用教科書展示会閲覧記録用紙 内容」について「31年度（令和元年度）」分を開示している。

この点について、条例第7条第2号ただし書アの「慣行として公にされている」といえるかどうかを検討する。「慣行として公にされている」とは、現に公衆の知り得る状態に置かれており、かつ、それが社会通念上慣行と言えるものであることをいうと解され、当該情報が過去に公にされていた場合直ちにこれに該当するとは限らない。そして、開示決定等は条例に基づいて行うべきものであって、仮に過去に条例の解釈を誤って開示されたとしても、そのことをもって慣行であるとはいえず、開示を継続しなければならないとはいえない。

したがって、本件不開示部分2の情報は同号ただし書アに該当しないものと認められる。

エ　よって、本件不開示部分2は、条例第7条第2号本文に該当する。また、同号ただし書イ及びウに該当すべき事情も見当たらない。

(4) 本件不開示部分1及び本件不開示部分2の条例第7条第6号該当性について

処分庁は、本件不開示部分1及び本件不開示部分2は、条例第7条第6号にも該当するとしているが、上記(2)及び(3)のとおり、これらの不開示部分は同条第2号に該当すると判断したものであるから、同条第6号該当性を論ずるまでもなく、不開示情報に該当する。

(5) 以上のことから、処分庁が本件処分において、本件不開示部分1及び本件不開示部分2を条例第7条第2号に該当し不開示としたことは妥当である。

### 3 まとめ

当審査会は、本件事案を厳正かつ客観的に判断した結果、冒頭の「第1 審査会の結論」とおり判断する。なお、審査請求人のその余の主張は、いずれも当審査会の判断を左右するものではない。

## 第6 付言

当審査会の結論は以上のとおりであるが、当審査会は次の点について付言す



る。

- 1 本件審査請求において、審査請求人が主張している、文科省局長通知の「2. 教科書採択方法の改善について」の「(5) 教科書採択に関する情報の公表について」で、「採択権者においては、より一層、採択結果及びその理由をはじめとする教科書採択に関する情報の積極的な公表に取り組み、採択に関する説明責任を果たすこと」が求められている。これに対応するためにも、また、情報公開制度の目的からしても、処分庁においては、感想等の公表可能な情報については、個人識別性を排除した上で、当該感想等の一部を抽出する、又は要約するなどの加工や表示方法とするなど、特定の個人の情報という性格を持たない文書等を作成して、積極的に公表することを検討されたい。
- 2 前記の情報の積極的公表という目的のため、今後、処分庁が実施する教科書展示会の会場においては、閲覧者に記載を求める教科用図書展示会閲覧記録用紙（以下「記録用紙」という。）について、公表する場合の取扱い等に関し、記録用紙や記載に際しての説明事項等で、教科書展示会の閲覧者に周知し、情報提供等について事前に明確にしておくべきである。

## 第7 審査会の審査経過

当審査会における審査経過は、次のとおりである。

年 月 日	審 査 経 過
令和2年 1月17日	審査庁から諮問を受けた。
令和2年 4月15日	令和2年度第1回審査会 1 審査請求についての概要説明を受けた。 2 処分庁から口頭による説明を受けた。 3 事案の審議を行った。
令和2年 6月 3日	令和2年度第2回審査会 事案の審議を行った。
令和2年 6月23日	令和2年度第3回審査会 1 審査請求人の口頭意見陳述を行った。 2 事案の審議を行った。
令和2年 7月20日	令和2年度第4回審査会 事案の審議を行った。
令和2年 9月25日	令和2年度第6回審査会 答申案の取りまとめを行った。
令和2年10月12日	審査庁に対して答申を行った。

○ 奈良市情報公開審査会委員（敬称略）

氏 名	役 職 名	備 考
石 黒 良 彦	弁 護 士	
上 田 健 介	近畿大学法科大学院教授	
杵崎 のり子	奈良学園大学客員教授	会長職務代理者
戸 城 杏 奈	弁 護 士	会 長
浜 口 廣 久	弁 護 士	