

尼崎市情報公開・個人情報保護

審査委員会答申

(答申第28号)

(平成26年9月25日)

答 申

第1 本審査委員会の結論

尼崎市教育委員会（以下「実施機関」という。）が、平成24年10月12日付け尼教職第4190号-2で行った公文書不開示決定処分（以下「本件不開示決定処分」という。）について、開示すべきである。

第2 異議申立ての趣旨及び理由並びに異議申立人の意見書について

1 異議申立ての趣旨

異議申立人が平成24年9月28日付けで尼崎市情報公開条例（以下「条例」という。）第6条第1項の規定により行った「平成24年度採用尼崎市教育委員会非常勤嘱託員募集にあたって実施（9月15日）された筆記試験の問題と解答」の公文書開示請求に対し、実施機関が、条例第2条第2号に規定する「公文書」として保有している「平成24年度採用尼崎市教育委員会非常勤嘱託員募集にあたって実施（9月15日）された筆記試験の問題と解答」を開示請求の対象文書と特定したうえ、平成24年10月12日に行った本件不開示決定処分の取り消しを求めるものである。

2 異議申立ての理由

本件不開示決定処分の理由として、今後、適正な採用試験の遂行に支障を及ぼすおそれがあり、条例第7条第6号に該当すると記載があるが、以下のことから本件不開示決定処分には理由がない。

(1) 本件不開示決定処分の理由中の条例第7条第6号該当性について

条例第7条第6号は、「本市の機関、国、独立行政法人等、他の地方公共団体又は地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該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、「ア 監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ」、「イ 契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、国、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人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」、「ウ 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阻害するおそれ」、「エ 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支障を及ぼすおそれ」、「オ 国若しくは地方公共団体が経営する企業、独立行政法人等又は地方独立行政法人に係る事業に関し、その企業経営上の正当な利益を害するおそれ」を規定しているが、本件不開示決定処分の理由において、アからオのどれに該当するか明確にしておらず、尼崎市行政手続条例（以下「行政手続条例」という。）第8条に規定する「理由の提示」が不備であるという重大かつ明白な法令違反が認められる。したがって、本件不開示決定処分は取消しを免れない。

(2) 本件不開示決定処分の公文書を開示しない理由中の適正な採用試験の遂行に支障を及ぼすおそ

れについて

処分庁は本件不開示決定処分理由において、当該公文書を開示すると「今後、適正な採用試験の遂行に支障を及ぼすおそれがあり」としている。

しかし、試験においては、受験者の業務内容に対する適性等を審査するため、筆記試験、面接試験を行うなど、総合的な検討を行うこととしており、受験者も筆記試験だけでなく、面接試験も含めて採用の判断材料となることを了知していると認められ、筆記試験問題を公開することによって、直ちに適正な採用試験の遂行に支障を及ぼすことになるとは考えられない。

以上から、当該公文書を開示することにより、「今後、適正な採用試験の遂行に支障を及ぼすおそれがあり」という、処分庁の主張には理由がない。

(3) 処分庁の教示不備について

処分庁は「この決定に不服がある場合は、この決定があったことを知った日の翌日から起算して60日以内に尼崎市教育委員会に対して異議申立てをすることができます。」との教示を行ったが、「行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条に基づき、」の文言がない為、何の法的根拠に基づく教示なのか明確でなく、教示自体不備といわざるを得ない。

3 異議申立人から出された意見書

(1) 意見書1（平成25年1月4日付）

ア 本件不開示決定処分に対する実施機関の不開示理由説明の中の条例第7条第6号の該当性について

実施機関は、公文書を開示しない理由として、「当該公文書は、今後、適正な採用試験の遂行に支障を及ぼすおそれがあり」という一文を添えていることに加えて、開示請求内容が人事に係る内容であることから、エの「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支障を及ぼすおそれ」を示していることが明らかであると説明しているが、第7条第6号アの「監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ」の内、試験に採用試験が含まれるものと想定されることから、アの該当可能性を否定することができない。

また、職員採用試験のための標準的な「試験問題」及び正答の提供を外部の財団法人から受けている場合は、原則、提供を受けた試験問題等は試験実施後も公表しないという責務を負っていることから、これを開示した場合、外部の財団法人との信頼関係を損ねることから、第7条第6号イの「契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、国、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人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」の該当可能性についても否定することができない。

従って、少なくとも、公文書不開示決定通知書（尼教職第4190-2平成24年10月12日付け）の時点で、第7条第6号のア、イ、エのどれに該当するかを明確にしておらず、必ずしもエの「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支障を及ぼすおそれ」

のみを示していることが明らかであるとまではいえない。

よって、行政手続条例第8条に規定する「理由の提示」が不備であるという重大かつ明白な法令違反が認められる。

イ 今後の適正な採用試験の遂行に支障を及ぼすおそれについて

(ア) 受験者の基礎的能力に係る判定の支障について

要するに、実施機関は「試験問題」を開示することによって、受験者が過去の問題を分析し、出題傾向を予想して対策を立てることが可能になるため、結果として、受験者の平素の基礎的能力が判定しにくくなると説明しているが、この点、教員採用試験問題の公開を巡って争われた訴訟の判決（最高裁2002（平成14）年10月11日第二小法廷判決（平成11年行ヒ第28号）公文書非開示決定処分取消請求事件）において、「(1)教職教養筆記審査の択一式問題の出題範囲及び傾向が予測されやすいのは、その解答形式等からある程度やむを得ないことであり、受審者の間では、従来から、過去の教職教養筆記審査の出題例を編集した市販の問題集等を用いた受審準備が行われているのであるから、教職教養筆記審査の択一式問題とその解答が開示されたからといって、受審者の受審準備状況が変わり、教員にふさわしい受審者を採用することが困難になるとはいいい難いこと」としている。

また、仙台市情報公開条例に基づき、昭和60年以降に実施された「図書館司書採用試験（正規、嘱託、臨時）の問題と正答表及び論作文試験問題の開示を求めた仙台市情報公開審査会の答申（2003（平成15）年9月12日（諮問第9号）判断：一部不相当）においても、「一般に、採用試験対策として、市販の問題集や過去の試験問題が公開されている場合には当該過去問題を利用して出題傾向を分析する等の対策が広く行われているものと認められる。受験生がこれらの分析等を通じて自己に不足している知識等を補うために学習することは、当然のことであって、それ自体は必ずしも弊害のあるものではないと考える。……他の採用試験が、試験問題及び解答を公開するか、公開していない場合でも、多くの場合当該試験の問題集が市販されている状況で、適正と叫ぶ範囲で実施されていることを考慮すると、本件公文書を開示することにより、実施機関の主張する丸暗記や解答技術の習得等のみの受験対策に重点がおかれ、その結果今後実施する採用試験の適正な実施に支障が生ずると認めることはできない。」としていることから、受験者の基礎的能力に係る判定に支障が生じるとまではいえない。よって、この点に関する実施機関の説明に理由はない。

(イ) 教育委員会嘱託員採用試験の問題作成業務への支障について

要するに、実施機関は限られた人員と時間の中で出題が特定の傾向に偏らないことや、類似の問題を避けるといった配慮が必要となるから、本件公文書を開示した場合、今後の試験問題作成に支障が生じると説明しているが、この点、教員採用試験問題の公開を巡って争われた訴訟の判決（最高裁2002（平成14）年10月11日第二小法廷判決（平成11年行ヒ第28号）公文書非開示決定処分取消請求事件）において、「(2)過去に出題された問題との重複を避け、審査にふさわしい問題を作成するという問題作成者の負担は、問題及び解答の開示の有無によって変化が生ずるものではないから、問題とその解答

の開示により問題作成者の負担が増大し、問題作成者の確保が困難になるということではできないこと」としている。

また、仙台市情報公開条例に基づき、昭和60年以降に実施された「図書館司書採用試験（正規、嘱託、臨時）」の問題と正答表及び論作文試験問題の開示を求めた仙台市情報公開審査会の答申（2003（平成15）年9月12日（諮問第9号）判断：一部不適當）においても、「開示するしないにかかわらず、類似問題を考慮し適正な問題を作成することは、問題作成者として当然行うべきものであって、これまでの試験問題作成においても当然になされてきたものと認められる。試験問題等が公開されるとなれば、そのための配慮により多くの労力がかかることは考えられるが、そのことのみをもって、今後の試験の適正な実施に支障が生ずるとまでは認めることができない。」としていることから、教育委員会嘱託員採用試験の問題作成業務に支障が生じるとする実施機関の説明には理由がない。

(2) 意見書2（平成25年1月18日付）

本件理由中の尼崎市情報公開条例第7条第6号の該当性について

実施機関は、意見書（平成25年1月4日付）で明らかにしたとおり、公文書不開示決定通知書（尼教職第4190-2平成24年10月12日付け）の時点で、第7条第6号ア、イ、エのどれに該当するかを明確にしていない。

では、その理由の記載はどの程度のものが求められるのであろうか。単に該当する不開示事由の条文が記載されればそれで十分なのであろうか。

この点、最高裁は、最判平成4年12月10日（警視庁個人情報非開示決定事件）において、「一般に、法令が行政処分に理由を付記すべきものとしている場合に、どの程度の記載をすべきかは、処分の性質と理由付記を命じた各法令の趣旨・目的に照らしてこれを決定すべきである。」「公文書の非開示決定通知書に付記すべき理由としては、開示請求者において、東京都公文書の開示等に関する条例（以下、本条例。）9条各号所定の非開示事由のどれに該当するのかをその根拠とともに了知し得るものでなければならず、単に非開示の根拠規定を示すだけでは、当該公文書の種類、性質等とあいまって開示請求者がそれらを当然知り得るような場合は別として、本条例7条4項の要求する理由付記としては十分でないといわなければならない。」「本件文書の種類、性質等を考慮しても、本件付記理由によっては、いかなる根拠により同号所定の非開示事由のどれに該当するとして本件非開示決定がされたのかを、被上告人において知ることができないものといわざるを得ない。そうであるとすれば、……本条例7条4項の定める理由付記の要件を欠くものというほかはない。」として、この手続的瑕疵は非公開決定処分の取消事由になるとしている。

よって、審査委員会におかれましては、かかる最高裁判例を踏まえた適切なお判断をお願いしたい。

(3) 意見書3（平成26年8月5日付）

一般的に審査委員会は、独自の調査審議を行った後、諮問庁である異議申立庁に対して答申を行うことになっている。この点、大阪府個人情報保護条例第44条第1項では、「審議会は、諮問があった日から起算して六十日以内に書面により答申するよう努めなければならない。」として、

答申の時期のみならず形式（文書）を明確に条例で規定している。

確かに、審査委員会は双方の主張を十分に尽くさせ、諮問庁からの説明書等に基づいて公平かつ公正な判断を行うことが要求されることから、ある程度の日数を要する案件も考えられないわけではない。しかし、行政上の不服申立てや行政事件訴訟とは異なり、審査委員会は諮問機関であるので、証拠に基づく主張・立証、検証ないし審尋など、厳格な手続が要求されるわけではない。また、異議申立人側にとっては、審査委員会での迅速な調査審議及び、答申が期待されるはずである。こういった観点からすると、審査委員会は、実施機関から諮問があったときは、速やかに答申するよう努めなければならず、特殊な事例を除き、一般的には、「六十日以内」の相当期間内で答申を行うべきである。にもかかわらず、これが不当に長期にわたって答申がなされない場合には、早期の裁決を期待していた異議申立人が、いたずらに不安感、焦燥感を感じ、そのために内心の静謐を害され、精神的な苦痛を抱くことになる。ところで、審査委員会は、異議申立人より平成25年1月4日付「意見書」及び、平成25年1月18日付「意見書」につき、それぞれ、審査委員会事務局 尼崎市情報政策課文書・公開担当より、平成25年1月17日、平成25年1月29日に受理した旨のメールを送信しているところ、かかる「意見書」に対する実施機関の反論書はいまだ提出されていない（平成26年8月4日現在 審査委員会事務局尼崎市情報政策課文書・公開担当に電話にて確認済み）。

この点、審査委員会は、異議申立人の主張及び実施機関の反論は十分に尽くされたとして、少なくとも平成25年3月末の時点で異議申立に対する答申をすることができる状況であったのであるから、審査委員会はこの時点で速やかに答申をすべきであったというべきである。しかるに、審査委員会は、異議申立人の主張及び、実施機関の反論書等の提出が終了したと認められる平成25年3月末の時点から、約1年4か月を経過した平成26年7月24日になってようやく、異議申立の審議に関する口頭意見陳述の案内通知書を送付するに至ったというのであるから、かかる審議手続きは異議申立を審査し、答申を行うために、客観的に必要と認められる相当期間内に行われたと認めることは困難であるといわざるを得ず、異議申立に関する審査手続きが、相当期間に比して長期にわたって遅延しているものと認められる。したがって、審査委員会が、約1年4か月月間異議申立に対する答申をしなかったのは、異議申立人への配慮義務違反として、国家賠償法上の違法性が問われることになる。ここでは、十分な人員配置ができなかったこと、諮問件数が多かったこと、審議、答申のための準備に手間取って時間がかかったことなどを理由とする審査委員会側の免責主張は、一切遮断されることとなろう。

ところで、行政不服審査法第1条第1項は、「この法律は、行政庁の違法又は不当な処分その他公権力の行使に当たる行為に関し、国民に対して広く行政庁に対する不服申立てのみちを開くことによって、簡易迅速な手続による国民の権利利益の救済を図るとともに、行政の適正な運営を確保することを目的とする。」と規定している。

また、大阪府個人情報保護条例第44条第4項は、「諮問実施機関は、不服申立てがあった日から起算して九十日以内に当該不服申立てに対する決定又は裁決をするよう努めなければならない。」と規定しており、こういった規定を斟酌するならば、不服申立てに係る決定ないし裁決は、

「相当の期間内」(行政不服審査法第2条第2項参照)に行われるべきである。

なお、実施機関が、審査委員会に諮問を行い、答申を受けた後に決定ないし裁決を下す場合であるが、不服申立てに係る異議申立につき実施機関は、審査委員会へ「速やかに」ないし「遅滞なく」諮問を行うとともに、審査委員会の迅速な調査審議と答申、そして答申に基づく迅速な決定ないし裁決を行うべきである。

従って、実施機関による審査委員会への諮問遅延行為、そして、答申後の決定ないし裁決の遅延行為は、決定ないし裁決固有の瑕疵を帯びるものとして、裁決取消訴訟(行政事件訴訟法第3条第3項・第10条第2項)を惹起せしめることになるであろう。

第3 実施機関の主張要旨

実施機関の不開示理由説明及び意見聴取時の主張の要旨は、次のとおりである。

1 不開示理由説明書

(1) 条例第7条第6号の該当性について異議申立人は、条例第7条第6号のアからオのいずれかに該当するかが記載されていないため法令違反であるとの申立てであるが、公文書の開示をしない理由欄に、「当該公文書は、今後、適正な採用試験の遂行に支障を及ぼすおそれがあり」という一文を添えていることに加えて、開示請求内容が人事に係る内容であり、工の「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支障を及ぼすおそれ」を示していることが明らかであり、理由の提示が不備とまでは言えず、違法性はない。

(2) 今後の適正な採用試験の遂行に支障を及ぼすおそれについて

異議申立人は、試験による採否は、筆記試験と面接試験の総合評価であるから、一方の筆記試験問題を開示することによって、直ちに適正な採用試験の遂行に支障を及ぼすことはないとの申立てであるが、事後であっても、「筆記試験問題」を、開示することによって、次のような支障が生じるため不開示と判断したものである。

ア 受験者の基礎的能力に係る判定の支障について

教育委員会が筆記試験中「一般知識」を実施する意図は、教育行政の遂行に必要な一般教養の有無の判定であり、当該試験を通じて、尼崎市教育委員会が求める人材像であるところの、公平かつ公正な行政執行が可能な、バランス感覚に優れた人材を選抜するものである。

「試験問題」を開示すれば、受験者が過去の問題を分析し、出題傾向を予想し対策を立てることが可能となるため、結果、受験者の平素の基礎的能力が判定しにくくなるおそれがある。

イ 教育委員会嘱託員採用試験の問題作成業務への支障について

当該筆記試験については、教育委員会事務局が全て作成しており、非開示前提の上で、限られた人員と時間で作成している。仮に本件公文書が開示された場合、教育委員会では実施している、他の試験問題も開示することとなる。問題作成職員においては、出題が特定の傾向に偏らないことや、類似の出題を避けるといった配慮が必要となる等、今後の試験問題作成に支障が生じるものである。

(3) 異議申立ての根拠の明記がないことについて

異議申立人は、「60日以内に異議申立てをすることができる」根拠として、「行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条に基づき、」の文言がないことをもって、当該教示自体が不備であるとの申立てをしているが、公文書不開示決定通知書には、請求者に対し異議申立てについて正しく伝えることを主旨として説明を明記しており、請求者に対し根拠法令の記載がされていないことのみをもって、不備とまではいえない。

2 意見聴取時の主張要旨

(1) 尼崎市全体の考え方について

本件不開示決定処分については、実施機関を含めた尼崎市全体の人事管理部門の考え方により決定したものである。

(2) 今後の試験問題作成について支障が生じることについて

実施機関の嘱託員採用試験は、平成22年度8回、23年度9回、24年度14回、25年度7回実施しており、試験問題は本件不開示決定処分に係る試験問題と同様の試験問題を実施機関（担当：教育委員会事務局職員課）の数名の職員にて作成している。試験問題は主に一般知識を問う問題であるが、尼崎市の歴史など尼崎市特有の出題を行うこともある。試験問題を作成するにあたっては、特定の問題に偏ることがないように配慮が必要で、特に尼崎市特有の問題を出す場合などには一層の配慮が必要である。一旦試験問題と解答を開示することになると、以降は全て開示することになるため、特に尼崎市特有の問題を出題した場合は、試験問題作成時の相当な配慮が必要となり、問題作成に支障が生じる可能性がある。

(3) 能力判定に係る判定について支障が生じることについて

試験問題を開示することにより、受験者が過去の問題を分析し、出題傾向を予想して対策を立てる可能性があり、特に情報開示を受けたものとそうでないものに不平等が生じ、バランス感覚に優れた人材の選抜を行うための受験者の能力判定に支障が生じる。

第4 審査委員会の判断

1 判断に当たったの本審査委員会の基本的な考え方

この条例の目的は第1条において「地方自治の本旨にのっとり、市民の知る権利を具体化するため、・・・実施機関の保有する情報の一層の公開を図り・・・市民の的確な理解と批判の下にある公正で開かれた行政を推進し、市民による市政への参画を進めるのに資することを目的とする。」とし、条例第7条で「実施機関は、開示請求があったときは、当該開示請求に係る公文書に次の各号に掲げる情報（以下「不開示情報」という。）のいずれかが含まれている場合を除き、開示請求者に対し、当該公文書を開示しなければならない」と公文書の原則開示が規定されている。

一方、同条本文及び同条各号においては不開示情報を規定し、公文書開示請求権の保障に対する個人や法人の権利利益の保護、行政の公正かつ円滑な運営を行うこととの調和を図っている。

そこで、本件不開示決定処分について、公文書開示請求に対して原則開示とする考え方と行政の事務等の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるという不開示の理由を比較し、条例の目的とも照らしながら、同処分を取り消すべきかどうかについて判断していくものとする。

なお、本件不開示処分に係る諮問と関係のない部分については言及しないものとする。

2 条例第7条第6号の該当性について

- (1) 採用事務における不正を防止し、透明性の確保を図る観点から教職員の採用試験の問題や解答は一般的な傾向として公表される傾向である。
- (2) 異議申立人が例としてあげている判例等（以下「判例等」という。）において示されているとおり、一般知識を問う択一式問題及びその解答は、尼崎市の例ではないにしろ他市等の出題例を編集した問題集が多く市販されている。本件試験問題は、一般知識を問う択一式問題であり、受験者がこれらの市販の問題集を利用して受験対策として出題範囲や傾向を予測することは既に行われていると考えるべきである。よって、本件試験問題及び解答を開示したからといって、受験者の受験準備状況が変わり、直ちに受験者の平素の基礎的能力が判定しにくくなるおそれがあるとは言えない。
- (3) 同様に判例等で示されているとおり、過去に出題した問題や類似問題との重複を極力避け、審査にふさわしい問題を作成するという問題作成者の負担は、問題及び解答の開示の有無によって変わるものではないと考える。
- (4) また、実施機関は試験問題等情報の開示を受けたものとそうでないものに不平等が生じると、主張しているが、(2)に記載しているとおり問題集が市販されていること等から、情報開示の有無により、採用選考の公正又は円滑な執行に支障が生じることはないと思われる。
- (5) 以上により、条例第7条第6号には該当しないことから、本件不開示決定処分における試験問題と解答は開示が妥当と判断する。
- (6) なお、試験問題及び解答の開示については、一般知識を問う択一式問題であっても尼崎市特有の問題を出題する場合や尼崎市全体の人事管理部門が行う採用試験など実施方法が異なる場合は、必ずしも本件と同一判断をするべきではないことを申し添える。

3 公文書不開示決定通知書における「公文書の開示をしない理由」欄の記載について

異議申立人は、本件不開示決定処分に係る公文書不開示決定通知書の「公文書の開示をしない理由」欄に条例第7条第6号のアからオのどれに該当しているかを記載していないことについて、尼崎市行政手続条例第8条に規定する「理由の明示」が不備で、重大かつ明白な法令違反としているが、本審査委員会で同通知書を確認すると、「当該公文書は、今後適正な採用試験の遂行に支障を及ぼすおそれがあり」という一文を記載している。また、条例第7条第6号のアからオの規定は、同号の本文に「次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該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」と規定されており、アからオに該当しない場合もあり得ることから、アからオのどれに該当しているかを記載していないことをもって不備とまでは言えない。

4 異議申立ての教示について

異議申立人は、本件不開示決定処分に係る公文書不開示決定通知書の異議申立て教示部分に「行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条に基づき」の文言がないため、何の法的根拠に基づく教示なのかが明確でなく、教示自体不備といわざるを得ないと主張しているが、法的根拠に基づく教示の記載がないことによる不利益はなく、現に異議申立人はこの教示に基づき異議申立てを行っており、内容や趣旨の表記に間違いはないことから不備とは言えない。

5 結論

上記の理由により、審査委員会は、「第1 本審査委員会の結論」に記載のとおり答申する。

なお、本件については、尼崎市情報公開・個人情報保護審査委員会条例第8条第1項の規定に基づき、審査委員会第1部会において審議を行ったものである。

以上

（参考）

審 査 の 経 過

	審 査 経 過
平成24年12月25日	・ 諮問書（諮問第28号）を受理
平成26年5月21日	・ 審査委員会第1部会に付託
平成26年7月17日	・ 審議
平成26年8月18日	・ 審議
平成26年9月25日	・ 答申

審査委員会第1部会委員名簿

氏 名	現 職	備 考
村上 武則	近畿大学法科大学院教授	部会長
津久井 進	弁護士（芦屋西宮市民法律事務所）	
坂井 希千与	弁護士（春名・田中法律事務所）	
黒坂 則子	同志社大学法学部准教授	