

別 紙

答申第 7 号

答 申

1 審査会の結論

- (1) 「平成 27 年度第 4 回以降に開催された松江市いじめ問題対応専門家会議が現場の学校等に行った調査の過程の録取録、及びその調査記録をまとめた委員説明用資料」(以下「対象文書 1」という。)について、不存在とした決定を取り消し、「予備調査報告書」及び「意見書案」を対象公文書として、松江市情報公開条例(以下「条例」という。)第 11 条第 1 項の決定を改めて行うべきである。
- (2) 「平成 28 年度における教育委員による聞き取りの記録」(以下「対象文書 2」という。)については、不存在と認められるので、非公開決定は妥当である。
しかし、このような教育委員の活動については、記録を作成しておくべきである。
- (3) 「松江市いじめ問題対策連絡協議会等設置条例第 12 条第 2 号により松江市いじめ問題対応専門家会議が調整を行った記録」(以下「対象文書 3」という。)について、不存在とした決定を取り消し、「松江市立〇〇中学校保護者の意向(概要)」を対象公文書として、条例第 11 条第 1 項の決定を改めて行うべきである。

2 審査請求の内容

(1) 概要

本件審査請求人が上記各文書について公開請求を行ったところ、松江市教育委員会教育長(以下「実施機関」という。)は、平成 30 年 4 月 12 日付で上記文書全てについて文書不存在を理由とする非公開決定を行った。審査請求人はこれを不服とし、その全ての公開を求めるものである。

(2) 審査請求人の請求理由

審査請求人の審査請求書、非公開理由説明書に対する反論書及び意見陳述における主張を要約すると、概ね次のとおりである。

ア 対象文書 1 及び対象文書 3 について

いじめの重大事態について、松江市いじめ問題対応専門家会議(以下「専門家会議」という。)が行った調査・調整活動に関する記録を全く作成していないということは考えられない。

メモ等も含め、何らかの記録は作成していたはずであり、その記録は子

どもの命に係わる重要な情報として、組織共用文書として存在しているはずである。

また、調査を実施した委員が、専門家会議での委員全員による審議のために、録取録又は説明資料を必ず作成していたはずであり、組織共用文書として存在しているはずである。

イ 対象文書 2 について

平成 28 年 11 月 24 日に、教育委員 5 名と生徒指導推進室職員数名による、被害生徒保護者との面談がなされている。面談が開催された事実についての記録は、何らかの形で実施機関に存在すると考えられる。かかる面談は教育委員会の公的活動であるから、市民に対する説明責任を果たすべく、記録があってしかるべきである。

実施機関は、教育委員と被害生徒保護者との間で「互いに記録は取らないこと」を事前確認したので記録を作成していないと主張するが、審査請求人が面談に際し補佐人として立会うことを希望していた状況等を斟酌すると、被害生徒保護者の真意に基づくものであったか疑問である。

(3) 実施機関の主張

ア 対象文書 1 について

専門家会議が現場の学校等に調査は実施したが、調査の過程の録取録及び調査記録をまとめた委員説明用資料は作成していない。

イ 対象文書 2 について

平成 28 年 11 月 24 日に教育委員と被害生徒保護者との面談を開催した事実はあるが、「互いに記録は取らないこと」を事前確認し実施したため、聴き取り記録は作成していない。

ウ 対象文書 3 について

専門家会議が当事者の関係調整は実施したが、調整に係る記録は作成していない。

3 審査会の判断

(1) 本件対象公文書

ア 本件各文書は、平成 26 年 12 月に松江市内の学校で発生したいじめ事案（以下「本件事案」という。）に関する文書である。

本件事案は、平成 27 年の再調査において、「いじめの重大事態」として認知され、平成 28 年 6 月に、専門家会議による詳細調査の実施が決定されたものである。

イ 専門家会議について

専門家会議は、松江市いじめ問題対策連絡協議会等設置条例（以下「設

置条例」という。)第11条の規定に基づき、「教育委員会がいじめの防止等の対策を実効的に行う上で必要な指導及び助言を行うため」設置された教育委員会の附属機関である。

その所掌事務(設置条例第12条)として、いじめ重大事態に係る事実関係を明確にするための調査をおこない、その結果を教育委員会に報告すること(同条第3号)、いじめに関する通報・相談を受け、第三者機関として問題の解決に向けた指導・助言・支援をすること(同条第2号)が定められている。

(2) 本件の争点

本件の争点は、各文書について、①存在しないと認められるか、②存在しない場合、その不存在は妥当か、である。

(3) 当審査会の調査

実施機関は、本件各文書が存在しないと主張する。

そこで当審査会は、各文書の存否を確認するとともに、実施機関の主張の正当性を検討するため、実施機関に対し、各文書の存否についての再調査を依頼し、専門家会議会議録及び教育委員会会議録の提出を求めた。そして、これらを精査した結果に基づき、更なる資料提出の依頼、及び二度にわたる事情聴取(令和元年7月11日及び令和2年1月31日)を行った。

さらに、審査請求人に対し、審査請求対象公文書の特定についての照会を行うとともに、意見陳述を受けた。

(4) 請求対象文書1(調査の過程の録取録)について

ア 請求対象文書にかかる事実

「専門家会議が現場の学校等に行った調査」について、対象となる事実が明らかでなかったため、実施機関からの聴取及び審査請求人に対する照会を行った。

その結果、専門家会議会長が、①平成28年7月13日及び同月20日に被害生徒保護者からの聴取、②同年10月21日及び同年11月4日に本件事案の発生した学校関係者からの聴取を行っていることが確認された。

「現場の学校等に行った調査」との文言からは、①の被害生徒保護者からの聴取が対象となっていることは一義的に導き出されるものではないが、審査請求人は当初の公開請求時から実施機関に対し、かかる保護者からの聴取に関する記録を対象としていることを説明し、実施機関もそのことを認識していたと認められるから、上記①については対象となる事実に含まれると判断した。

イ ①被害生徒保護者からの聴取について

実施機関は、当該聴取についての記録は存在しないと主張していたが、

当審査会の調査の結果、専門家会議会長が聴取の実施後、「予備調査報告書」を作成し、専門家会議に提出している事実が確認された。

実施機関より同報告書の提出を受け、実際に確認したところ、専門家会議会長が被害生徒保護者から聴取した内容も記載されており、同文書が請求対象文書に該当すると認められた。

従って、かかる報告書を対象公文書として特定することが適当である。

なお、前述のように、実施機関は、当初の公文書公開請求の段階で、審査請求人がかかる被害生徒保護者からの聴取に関する文書の公開を求めていることを認識しており、公文書公開請求の際に、文書の探索等を十分に行えば、公開対象文書として上記報告書を特定することは十分可能であったといえる。

それにもかかわらず、「文書不存在」として非公開決定を行ったことは遺憾であり、今後は文書の探索等を徹底することが望まれる。

ウ ②本件事案の発生した学校関係者からの聴取について

本審査会における調査の結果、平成 28 年 10 月 21 日及び同年 11 月 4 日に専門家会議会長が学校関係者から聴取を行った事実、及び、調査実施後、意見書案を作成し、専門家会議に提出した事実が確認された。

実施機関より当該意見書案の提出を受け、内容を確認したところ、専門家会議会長が聴取したと思われる内容及び調査結果を踏まえた所見が記載されており、同文書が請求対象文書に該当すると認められた。

よって、かかる意見書案を対象公文書として特定することが適当である。

なお、専門家会議会長が学校に対して行った調査について、当審査会に対する実施機関からの当初の説明においては、平成 28 年 10 月 21 日及び同年 11 月 4 日に専門家会議会長が学校関係者からの聴取を行った事実自体が欠落していた。その後当審査会からの再三の確認依頼により、ようやく上記聴取の事実及び日時が確認されるに至ったものであり、実施機関において、専門家会議の行った個別調査の把握が不十分であったことが認められた。

また、上記意見書案においても、専門家会議会長が学校関係者から聴取した内容を直接に示す記載は見あたらず、その他の資料も確認できなかった。

しかし、専門家会議が設置条例に定められた権限を行使して調査活動を行ったにもかかわらず、その実施日時及び内容についての公的な記録が存在しないというのは、いじめ重大事態という重大な問題を扱う機関における記録のあり方としては、不十分であったと言わねばならない。

これらは、専門家会議が行う調査について、個別の調査記録を作成する

制度がなかったことに起因すると思われるところ、実施機関においては、本件事案の後、専門家会議運営要綱を整備したとのことであるが、今後は個別の調査記録が適切に作成されるよう留意されたい。

エ 調査を担当した専門家会議委員が作成したメモについて

なお、審査請求人は、実施機関の不存在の主張に対し、メモ等の記録が存在しているはずであると主張するので、この点について付言する。

条例第2条第2号では、公文書公開請求の対象となる「公文書」について、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書」等であって、「当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして当該実施機関が保有しているもの」と定義している。

よって、職員（実施機関の附属機関である専門家会議の委員も含まれる）個人のメモについては、職員個人が自己の執務の便宜を図るために作成したメモを当該職員個人の段階で利用・保存している限り、組織としての共用文書の実態を備えているとはいえず、公文書には該当しないものであると解される。

ただし、このことは、職員個人のメモであればいかなる場合でも公文書に該当しないということの意味するものではなく、メモとされている文書の作成の目的・経緯及びその後の利用・保存の状態を踏まえ、組織としての共用文書の実態を備えているかどうかにより、公文書に該当するか否かを判断すべきである。

(5) 請求対象文書2（教育委員による聞き取りの記録）について

ア 請求対象文書にかかる事実

本件請求対象文書は、年度が記載されるにとどまり、具体的な開催期日の特定はなされていないが、当審査会において、実施機関及び審査請求人に対し聴取及び照会を行った結果、本件の請求対象文書は平成28年11月24日に行われた教育委員と保護者の面談に関わるものと認められる。

イ 文書の存否について

この点に関し、実施機関は、上記の面談が開催された事実は認めたものの、面談に際しては、被害生徒保護者との間で「互いに記録はとらないこと」を事前に確認し実施したため、記録の不作成による不存在を主張している。

当審査会は、実施機関より同日の教育委員会会議録の提出を受けて内容を精査するとともに、実施機関からの事情聴取において、当日の会議の開催手続等について確認したが、同面談に関する記録の存在は確認できなかった。

ウ 面談記録不存在の妥当性について

審査請求人及び実施機関からの聴取によれば、本件面談の内容は、被害生徒保護者の「思い」を聞く場として設定されたものであるが、実際には、被害生徒保護者が単に心情を吐露するにとどまるものではなく、被害生徒及び保護者の実情を訴え被害生徒に対する適切な支援を求めるとともに、専門家会議等の行った調査に関し、追加調査等を要望する場としての性格をも持ち合わせていたと認められる。

また、面談が開催された経緯についても、当初予定されていた会議開催時刻の 30 分前に参集してもらいたい旨の連絡がなされ、実際の会議開催前に、教育委員 5 名全員参加のもとに行われたとのことである。

これらの状況・経緯を踏まえれば、上記面談は松江市教育委員会会議規則第 9 条の「陳情」に類するものといえ、教育委員会の公的な活動であると考えられる。

よって、「事務の処理は、緊急の場合を除き、原則として文書により行うこと」と規定する松江市教育委員会文書取扱規程第 1 条及び松江市文書取扱規程第 15 条により、本件面談については記録が作成される必要があったと考えられる。

これに対し、実施機関は、記録を取らないことにより、被害生徒保護者が自らの感情を自由に述べられるよう配慮したと述べる。

しかし、前述のように、本件面談は、いじめ重大事態にかかわるものであり、その内容からしても記録を作成する必要がある文書であるところ、当事者の意思により記録を作成しないことが許されるのであれば、前述の文書取扱規程は形骸化してしまう。

また、被害生徒保護者の自由な発言を促すには、「記録は作成するが、プライバシーは守られる」とすれば足り、記録を作成しないこと自体を手段とすることは妥当ではない。

(6) 請求対象文書 3 (専門家会議の調整についての記録) について

ア 請求対象文書にかかる事実

公開請求書の「専門家会議が調整を行った記録」との文言からは、対象となる事案の特定はなされていないが、実施機関及び審査請求人に対する聴取及び照会の結果、専門家会議の行った調整活動全般にわたるものではなく、本件事案について行われた調整に関わる内容が記載された文書の公開を求めているものと認められる。

イ 当審査会の調査の結果、専門家会議会長の立ち合いのもと、被害生徒保護者と学校関係者の面談が行われ、実施機関作成の報告書(「松江市立〇〇中学校保護者の意向(概要)」)の中に記載されていることが確認された。

よって、同文書が請求対象文書に該当すると認められることから、かか

る報告書を対象公文書として特定することが適当である。

4 付言

(1) 以上のように、本件については、審査請求の対象となった3つの文書のうち、2つの文書について、実施機関が不存在と判断したにもかかわらず、当審査会の行った調査より、存在すると判断された。その他の1つの文書についても、存在しないものの、作成されるべきであったと判断された。

(2) 今回、専門家会議の行う調査に関し、要綱が整備され、運用が改められたことは評価できるが、当審査会としては、従前の専門家会議の行った調査に関する記録のあり方には、問題があったと言わざるをえない。

また、被害生徒保護者からの教育委員に対する要望についても、記録を作成するという原則が軽んじられていたと言わざるをえない。

実施機関においては、今後は適正な運用をなされるよう希求する。

5 結論

以上のとおりであるから、冒頭「1 審査会の結論」のとおり判断する。

6 審査会の処理経過等

当審査会の処理経過等は、別記のとおりである。

別記

1 諮問第7号に関する審査会の処理経過

年 月 日	内 容
平成30年6月27日	松江市教育長（以下「審査庁」という。）から諮問
平成30年8月21日 （審査会第1回目）	審議
平成30年9月25日	審査請求人から反論書及び口頭による意見陳述申立書を受理
平成30年11月9日 （審査会第2回目）	審議
平成31年1月15日 （審査会第3回目）	審議
平成31年2月19日 （審査会第4回目）	審議
平成31年3月27日 （審査会第5回目）	審議
令和元年5月20日	実施機関から理由説明書を受理
令和元年6月11日 （審査会第6回目）	審議
令和元年7月11日 （審査会第7回目）	実施機関から意見聴取、審議
令和元年8月20日 （審査会第8回目）	審議
令和元年9月30日 （審査会第9回目）	審議
令和元年10月30日	実施機関から修正後の理由説明書を受理
令和元年11月12日 （審査会第10回目）	審査請求人から口頭による意見陳述、審議
令和元年11月18日	審査請求人から資料を受理
令和元年12月12日 （審査会第11回目）	審議
令和2年1月31日 （審査会第12回目）	実施機関及び審査庁から意見聴取、審議

令和2年3月10日 (審査会第13回目)	審議
令和2年3月23日	審査庁に対して答申

2 松江市情報公開審査会委員名簿

令和元年8月31日まで

氏名	所属等	備考
居石 正和	島根大学法文学部 教授	会長 平成31年3月31日まで
朝田 良作	島根大学山陰法実務教育研究センター 教授	会長 平成31年4月1日から
嘉村 雄司	島根大学法文学部 准教授	
大西 智之	弁護士	平成30年8月20日まで
野島 和朋	弁護士	平成30年8月21日から
松本 さなえ	総務省行政相談委員	
光谷 香朱子	弁護士	会長職務代理者

令和元年9月1日以降

氏名	所属等	備考
朝田 良作	島根大学山陰法実務教育研究センター 教授	会長
嘉村 雄司	島根大学法文学部 准教授	
熊谷 優花	弁護士	
佐々木 和子	総務省行政相談委員	
野島 和朋	弁護士	会長職務代理者

3 本件関連条例等（抜粋）

松江市情報公開条例

（定義）

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

(1) 実施機関 市長、議会、教育委員会、選挙管理委員会、公平委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会、上下水道事業管理者、ガス事業管理者、交通事業管理者、病院事業管理者及び消防長をいう。

(2) 公文書 実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真（これらを撮影したマイクロフィルムを含む。）及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているものをいう。ただし、次に掲げるものを除く。

ア 官報、公報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの

イ 図書館その他の市の施設又は機関において、歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がされているもの

（公開請求に対する措置）

第11条 実施機関は、公開請求に係る公文書の全部又は一部を公開するときは、その旨の決定をし、公開請求者に対し、その旨（一部を公開するときは、公開しない部分及びその理由を含む。）及び公開の実施に関し必要な事項を書面により通知しなければならない。

2 実施機関は、公開請求に係る公文書の全部を公開しないとき（前条の規定により公開請求を拒否するとき及び公開請求に係る公文書を保有していないときを含む。）は、公開をしない旨の決定をし、公開請求者に対し、その旨及び理由を書面により通知しなければならない。

3 実施機関は、公開請求に係る公文書の全部又は一部を公開しない旨の決定（前条の規定により公開請求を拒否する旨の決定及び公開請求に係る公文書を保有していない旨の決定を除く。）をした場合において、当該公文書の全部又は一部についての公開が可能となる時期が明らかであるときは、その旨を前2項の規定による書面に付記しなければならない。

松江市いじめ問題連絡協議会等設置条例

(設置)

第 11 条 法第 14 条第 3 項の規定に基づき、教育委員会がいじめの防止等の対策を実効的に行う上で必要な指導及び助言を行うため、教育委員会に松江市いじめ問題対応専門家会議（以下「専門家会議」という。）を設置する。

(所掌事務)

第 12 条 専門家会議は、次に掲げる事務を行う。

- (1) 教育委員会の諮問に応じ、松江市いじめ防止基本方針に基づくいじめの防止等のための有効な対策について専門的知見から調査研究し、その結果を教育委員会に報告すること。
- (2) 松江市立小学校、中学校、義務教育学校及び女子高等学校におけるいじめに関する通報及び相談を受け、第三者機関として当事者間の関係を調整するなど問題の解決に向けての指導、助言及び支援を行うこと。
- (3) 法第 23 条第 2 項の規定により、教育委員会に報告のあったいじめの事案について、法第 24 条の規定に基づく調査を行い、その結果を教育委員会に報告すること。
- (4) 法第 28 条第 1 項に規定する重大事態に係る事実関係を明確にするために調査を行い、その結果を教育委員会に報告すること。
- (5) 前号の重大事態と同種の事態の発生を防止するために必要な措置について専門的知見から審議し、その結果を教育委員会に報告すること。

松江市教育委員会会議規則

第 9 条 教育委員会に対して、請願又は陳情をしようとする者は、教育長の許可する時間内において事情を述べることができる。

松江市文書取扱規程

(文書作成の責務及び処理の原則)

第 15 条 事務の処理は、文書により行うことを原則とする。

2 所管課長は、文書の配付を受けたときは、直ちに閲覧し、自ら処理するもののほか、当該事務の担当者に処理方針及び処理期限を示して、速やかに処理させなければならない。

松江市教育委員会文書取扱規程

(準用)

第 1 条 教育委員会における文書の取扱いについては、松江市文書取扱規程（平成 17 年松江市訓令第 2 号）の規定を準用する。