

# 伊勢崎市情報公開審査会

(答申第5号)

◆諮問第5号 市内小中学校の校舎耐震診断実施結果の個別診断結果の概要（平成17年1月1日以後に作成し、又は取得したもの）の全部を公開しないこととする決定に係る異議申立てについて

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

伊勢崎市教育委員会（以下「実施機関」という。）が異議申立人である〇〇〇〇氏（以下「異議申立人」という。）の行った行政情報の公開請求（以下「公開請求」という。）に対して、平成20年6月25日付けで行った決定は妥当ではなく、全部公開とすることが相当である。

なお、情報の内容、性質等から、本件対象行政情報を公開するに当たっては、耐震診断の方法の区分、Is値が示す意味等の情報を提供するなど、情報公開制度の趣旨、目的等に則り、公開の方法を工夫するべきである。

### 第2 異議申立ての趣旨及び経緯

- 1 平成20年6月10日付けで異議申立人は、実施機関に対して、伊勢崎市情報公開条例（平成17年伊勢崎市条例第17号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定により、市内小中学校の校舎耐震診断実施結果の個別診断結果の概要について、公開請求を行った。
- 2 同年6月25日付けで実施機関は、異議申立人の行った公開請求に対して、平成17年1月1日以後に作成し、又は取得した3校分の「耐震診断（1次）報告書」（以下「本件対象行政情報」という。）を特定し、「未成熟な情報を現時点で公にすることにより、児童生徒をはじめとする関係者に過度の不安を生じさせ、市民に誤解や混乱を招くおそれがあるとともに、耐震診断の結果を踏まえた学校施設等の整備計画の策定に係る意思形成に著しい支障が生ずるおそれがある」との理由（条例第7条第1項第7号該当）で、本件対象行政情報の全部を公開しないこととする決定（以下「本件処分」という。）を行った。
- 3 同年8月25日付けで異議申立人は、実施機関に対して、本件処分は条例の解釈及び運用を誤ったもので、違法不当な処分であることから、「本件処分を取り消すとの決定を求める」との趣旨で異議申立てを行った。
- 4 本件処分のほか、実施機関は、異議申立人の行った公開請求に対して、次のとおり公開決定等を行っており、そのうち、合併前の境町において平成13年4月1日前に作成し、又は取得したものについて、異議申立人は、本異議申立てに係る事件（以下「本異議申立事件」という。）の趣旨と同様の内容により異議申立てを行っている（諮問第6号）。
  - (1) 平成17年1月1日前に作成し、又は取得したものの  
行政情報の任意的公開の申出として取り扱い、その全部を公開しないこととしたもの
  - (2) 合併前の境町において平成13年4月1日前に作成し、又は取得したものの  
旧境町情報公開条例（平成13年境町条例第2号）の附則により定められた期日前に作成し、又は取得した情報であるため、公開請求を拒否することとする決定を行ったもの

### 第3 実施機関の説明の要旨

実施機関は、行政情報公開決定等理由説明書及び審査会における口頭理由説明により、本件処分理由について、次のように説明している。

#### 1 耐震診断の概要

##### (1) 耐震診断とは

耐震診断とは、昭和56年以前の基準で設計された既存建物が地震に対してどの程度耐えることができるかを調べるものである。建物の耐震性能を表す指標としてIs値が用いられるが、この値は、耐震診断を行うことで求めることができるものである。

##### (2) 耐震診断の方法

耐震診断は、次のアからウまでに掲げるとおり、第一次から第三次までの診断レベルがあり、耐震診断の目的、対象建物の構造特性等に応じて、適用する耐震診断の方法を選択することになる。

なお、学校施設等における耐震診断の方法としては、まず昭和56年以前の基準で設計された建物の第一次診断を実施し、その結果により第二次診断を実施することになる。この第二次の耐震診断の結果により、一定の基準値以下の建物について、耐震改修の工事を優先的に実施するものである。

##### ア 第一次診断

建築物の重量と柱、壁の水平面積及びコンクリート強度等で推定する診断方法

##### イ 第二次診断

柱、壁、コンクリート強度と鉄筋量等から建物の強さを推定する診断方法

##### ウ 第三次診断

第二次診断の対象である柱と壁に梁の検討を加え、より詳細な計算を行う診断方法

#### 2 本異議申立事件における公開決定等の理由について

本異議申立事件において、本件対象行政情報の公開決定等の理由は、次のとおりである。

##### (1) 本件対象行政情報は、第一次の耐震診断結果の報告書であり、児童生徒をはじめ、多くの関係者が長時間利用する学校施設の安全性に関する情報である。

一般に、耐震診断では、第二次診断の結果により判断するものであり、国においても、対象となる学校施設等の第二次の耐震診断を実施し、危険性の高いものから優先的に耐震化を図るよう求めているところである。

そこで、本市においても、耐震改修の工事は、第二次の耐震診断の結果により、一定の基準値以下であった学校施設を優先的に実施することとしているものである。

第一次の耐震診断の結果は、耐震性能の一つの指標となるものではあるが、第二次の耐震診断を実施するための指標となるものであり、学校施設等の耐震性能を正確に表すものではないことから、公にされ、又は公にする予定のない情報である。このような情報を公にすることは、児童生徒をはじめとする関係者に過度の不安が生ずるおそれがあるものであり、関係者をはじめ市民に誤解や混乱を招くおそれがあると認められるものである。

##### (2) また、本件対象行政情報に記載されている情報は、現在策定中の学校施設等の整備計画の基礎資料となる未成熟な情報でもある。

前述のとおり、学校施設等は、当該学校に在学する児童生徒をはじめ、多くの関係者が長

時間利用するものであることから、耐震性を向上させる必要のあるものについては、順次、耐震改修の工事を実施しているところである。

しかし、短期間にすべての学校施設等の耐震診断を実施し、耐震改修の工事を完了させることは困難であるため、長期的視野に立って、学校施設等における耐震対策が計画的に推進できるよう、現在、耐震診断の結果等を踏まえ、推量的な予算見込額を考慮しながら本市の学校施設等における耐震診断、耐震改修の工事の実施等の年次計画である学校施設等の整備計画の策定に向け、市の内部で協議しているところである。

学校施設等の整備計画は、現時点では非公表の取扱いとしている耐震診断の結果をもとに作成しているため、一部の耐震診断の結果を公にすることにより、学校施設等を長時間利用する児童生徒や関係者に対して、その安全性に関して過剰な不安感を与えるとともに、授業等に混乱を与えることが予想されること、これにより、関係者等から当該整備計画を策定するに当たって要望が強まることと予想されること、また、関係者等をはじめ、市民に対しても誤解や混乱を招く事態に陥るなどの蓋然性が高いものであり、学校施設等の整備計画自体の策定が困難となるおそれがあるなど、実施機関の内部における公正な意思形成に著しい支障が生じるおそれがあると認めるものである。

- (3) 以上のことから、本件対象行政情報を公にした場合には、児童生徒をはじめとする関係者に過度の不安を生じさせるおそれがあり、市民に誤解や混乱を招くおそれがあるとともに、耐震診断の結果を踏まえた市の内部における学校施設等の整備計画の策定に係る意思形成に著しい支障が生ずるおそれがあると認められることから、条例第7条第1項第7号に該当するものと判断し、行政情報の全部を公開しないこととしたものである。

#### 第4 異議申立人の主張の要旨

- 1 異議申立人は、異議申立書において、本件処分は違法であり、条例の解釈及び運用を誤ったものであるため、本件処分を取り消すべきである旨の主張をしている。
- 2 異議申立書、意見書及び審査会における口頭意見陳述による異議申立人の主張の内容は、概ね次のとおりである。

- (1) 一市民として、自己及び児童生徒の生命の安全に深く関わる小・中学校の建物の耐震診断の結果の情報を教育委員会に対して行政情報の公開請求をする行為は、国民主権と知る権利に基づいた当然の権利である。

国政でも、耐震診断結果を憂慮し、校舎改築等の予算化を急いでいる。しかも、国民の生命に深く関わる問題であることから、議会や市民に情報を公開し、市民参加による学校施設等の整備計画の検討及び策定をすることが住民自治の基本である。

また、税金を経費として得た情報を行政が一方的に占有し、重大事態が発生した場合に誰が責任をとるのか。教育委員会が非公開決定の理由としている児童生徒の不安、市民の誤解や混乱のおそれ、整備計画策定への著しい支障などの理由は、情報を公開し、問題点があれば議会や市民とともに解決していくという基本的視点に欠けており、到底承服できない。

行政当局が「民に知らせると問題が起こりそうなので行政に任せてほしい」ということは、市民をあまりにも蔑ろにした発想であり、本件処分は、憲法第1条と第21条に違反し、違

法不当である。

- (2) 市ホームページの情報公開制度のページには、情報公開の総合的な推進を掲げ、「行政情報の公開や情報の提供など、情報公開の総合的な推進により、市民の皆さんに市の仕組み、仕事の内容や計画をよく理解していただき、的確な市政認識に基づいた責任ある意思形成と市民参加を促進し、市民の皆さんの意見を反映した市政を進展させる」と記載されている。

しかし、教育委員会の非公開決定の理由は、「児童生徒をはじめとする関係者に過度の不安を生じさせ、市民に誤解や混乱を招くおそれがある」、「学校施設等の整備計画の策定に関わる意思形成に支障が生じる」とされている。

これは、行政によって使い古された非常に便利な言葉ではあるが、今はそのような時代ではない。

- (3) 避難所にも指定されている学校施設の耐震性を知ることは、安心して生きていく上で必要不可欠なことである。このような考えは常識的な発想であり、他の自治体を見習って公表すべきである。また、教育委員会には、当たり前と思う感覚を大事にしていきたい。

また、万一、地震が発生して学校施設が倒壊することを想定するならば、守らなくてはならない国民の生命はどうなるのか。さきの中国四川省の大地震では、多数の学校が倒壊し、多くの児童生徒と教師が犠牲となった。これを受け、日本の国会でも、小・中学校の耐震化事業の補助金率を引き上げるための地震防災対策特別措置法の改正案が議員立法で提出され、平成20年6月18日に施行されている。

この事実からも分かるように、第一次の耐震診断であっても、その結果は市民に知らされるべきであり、我々が生命の危機に関する情報を入手することは、「自由及び権利は、国民の不断の努力によってこれを保持しなければならない」とある憲法の規定に従った当然の行為であり、かかる情報を教育委員会独自の解釈によって公開しないことは憲法に違反している。

- (4) 地震防災対策特別措置法は、その第6条の2第2項において、「地方公共団体は、前項の耐震診断を行った建物ごとに、同項の耐震診断の結果を公表しなければならない」として、耐震診断を実施していない学校について、各市町村に耐震診断の実施とその結果の公表を義務付けた上、私立小中学校などに対しても、国と自治体が地震防災上の配慮をするよう明記した。

なお、同法は、平成22年までの時限措置とされており、国庫補助率の引き上げについては、今年度予算から適用されるものである。

この改正法の施行に伴い、文部科学省は国土交通省と合同で、都道府県や建築士団体などを対象にして会合を開き、学校耐震化の加速を要請した。これ以後、日本各地の自治体において、耐震診断結果の公表が義務として、たとえ第一次の耐震診断であってもその結果が公表されている。

法律には、第一次診断と第二次診断について特に言及していない以上、法律はその文言通りに解釈されるべきものであり、教育委員会のように自己に都合のよい解釈は許されるものではない。この解釈が法律に違反していることは明らかである。

- (5) 教育委員会は、市民の生命に関わる場所に予算を投入しないで、少数の児童生徒を選別して教育する事業に莫大な予算を投入している。このような成果主義的なものに費用をかけず、児童生徒の生命に重みを置いた教育行政を運営すべきである。

耐震診断の結果を公開すると、教育行政の予算の優先順位が崩れてしまい、少数精鋭教育優先の考え方が市民に伝わってしまうため、その事実を隠ぺいするために非公開としているのではない。

- (6) 意見書に他の自治体の例を記載したとおり、多くの自治体がホームページ等において Is 値を含めた耐震診断の結果を第一次診断と第二次診断の区別なく公表している。さらに、結果の公表によって市民の間に過度の不安も混乱も生じていないという事実が厳然と存在している。情報を公開している他市町村に対して、市民が混乱するのではないかという危惧こそ、基本的に市民に信頼を寄せない教育行政の態度であると断ぜざるをえない。教育委員会が耐震診断の結果を公開しないのは、市民を信頼していない証拠である。

情報の公開こそが主権者たる市民への責任ある態度であり、学校施設等の整備計画を適正に策定するに当たって欠かせないものである。さらに、耐震診断の結果を公表することにより、市民の関心も高まり、議論も活発となって、よりよい計画を策定することができるのではない。

## 第5 審査会の判断の理由

### 1 異議申立てに係る事件の併合審議及び分離について

本異議申立事件及び諮問第6号として当審査会が諮問を受けた事件は、異議申立人及び実施機関が同一であること、異議申立人の主張がそれぞれの事件に共通した内容であることから、当審査会では、これらの事件を併合して一括審議した。

しかし、その審議過程において、最終的な結論が異なるものとなったことから、これらを分離して答申することとしたものである。

### 2 条例の基本的な考え方について

条例は、「行政情報の公開を請求する市民の権利を保障することにより、行政運営の公開性の向上を図り、もって市政の諸活動を市民に説明する責務を果たすとともに、地方自治の本旨に即した市政の進展に寄与する」ことを目的として制定されたものであり、情報公開制度を通じて、市民が積極的に市政へ参加することを推進するとともに、市政に対する理解と信頼を深めることによって、開かれた市政の実現を目指すものである。

実施機関は、この目的に従い、市民から公開請求のあった行政情報を原則として公開しなければならない。しかしながら、実施機関の保有する行政情報の中には、公開することにより、個人のプライバシーを侵害したり、市政の公正かつ適切な運営を妨げ、ひいては市民全体の利益を損なうような情報も含まれているため、情報公開制度のもとにおいても、例外的に非公開とせざるを得ないものがある。この例外的に非公開とせざるを得ない情報を条例第7条第1項各号で個別具体的に定めているものである。

もとより、条例の解釈及び運用に当たっては、原則公開の趣旨を踏まえつつ、非公開情報の該当性について、事案の内容に則し、個別かつ適切に判断されなければならないことはいうまでもない。

### 3 本件対象行政情報の構成について

本件対象行政情報は、当審査会が見分したところ、平成17年1月1日以降に実施機関が作成

し、又は取得した小・中学校の校舎（3校8棟分）における第一次の耐震診断結果の報告書である。

報告書は、実施機関が診断を依頼した特定の団体が作成したものであり、それぞれ、施設名称、建設年月、耐震指標値その他耐震診断の結果が記載されている。

#### 4 本件処分の内容について

実施機関は、本異議申立事件において、条例第7条第1項第7号を適用し、「未成熟な情報を現時点で公にすることにより、児童生徒をはじめとする関係者に過度の不安を生じさせ、市民に誤解や混乱を招くおそれがあるとともに、耐震診断の結果を踏まえた学校施設等の整備計画の策定に係る意思形成に著しい支障が生ずるおそれがある」との理由で本件対象行政情報の全部を公開しないこととする決定を行っている。

#### 5 本件処分の理由として適用した条例第7条第1項第7号の該当性について

実施機関の説明及び異議申立人の主張を整理すると、本件対象行政情報が条例第7条第1項第7号の非公開情報に該当するか否かが本異議申立事件の争点と考えられる。

そこで、当審査会としては、原則公開の趣旨のもと、本件対象行政情報を公開することにより、実施機関が説明する「おそれ」が生じるか否かを審議し、本件対象行政情報の条例第7条第1項第7号の該当性について検討することとした。

##### (1) 条例第7条第1項第7号の解釈

情報公開制度の目的の一つは、市民が積極的に市政へ参加することを推進するとともに、市政に対する理解と信頼を深めることによって、開かれた市政の実現を目指すことにある。したがって、市政への市民参加を実効的に保障するためにも、市の機関の内部における審議、検討又は協議に関する情報はできるだけ公開すべきといえる。

しかし、当該情報の中には、十分に審議、検討又は協議されていない未成熟な情報が含まれている場合があり、これらの情報をそのまま公開すると、市民に誤解や憶測を招き、不当に市民の間に混乱を生じさせたり、市の機関の内部の会議などにおける自由闊達な発言又は意見交換を困難にしたり、さらには、一部のものに不当に利益又は不利益を与えるおそれがある。

そこで、このバランスをとるため、市の機関、国、独立行政法人等、他の地方公共団体及び地方独立行政法人の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報（以下「意思形成過程情報」という。）のうち、公開することにより、「自由闊達な意見交換若しくは公正な意思決定が不当に損なわれるおそれ」、「市民の間に混乱を生じさせるおそれ」又は「特定のものに不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれ」があると認められる情報について、公開しないことができるとしたものが条例第7条第1項第7号の規定である。

ここで留意しなければならない点は、意思形成過程情報のすべてが非公開情報に該当するのではなく、原則公開の観点から、当該情報を公開することにより、これらの「おそれ」が相当な客観性を伴って予測されなければならないということである。

したがって、意思形成過程情報を公開することにより、これらの「おそれ」が客観的に十分予測され得るもののみが非公開情報に該当するというべきであり、条例第7条第1項第7号の該当性の判断に当たっては、意思形成過程情報が現にこのような予測性を有するか否かについて、個別の情報の性格及び内容に基づいて実質的かつ客観的に判断する必要がある。

## (2) 本件対象行政情報の意思形成過程情報の該当性

ア 耐震診断の対象となる建築物は、昭和 56 年以前（建築基準法（昭和 25 年法律第 201 号）の改正により、構造種別や高さに応じた地震に対する構造計算規定が導入される以前）に建築したものである。

実施機関の説明によると、耐震改修の工事は、第二次の耐震診断の結果により、一定の基準値以下であった学校施設を優先的に実施するものであり、本件対象行政情報に記載されている第一次の耐震診断の結果は、耐震性能の一つの指標となるものではあるが、第二次の耐震診断を実施するための指標となるものであり、学校施設等の耐震性能を正確に表すものではないとのことである。

イ また、本件対象行政情報に記載されている情報は、現時点では非公表の取扱いとしており、現在、実施機関が策定に向けて協議及び検討を行っている学校施設等の整備計画の基礎資料となるものである。

この学校施設等の整備計画は、各学校の校舎等の整備に要する実施機関の推量的な予算見込額の規模を斟酌し、さらに、各学校等からの要望や申出も聴取しつつ、学校施設等の改修内容や校舎の耐久性の程度を考慮するので、策定した後においても、当初の計画の変更を随時行うことになる。

ウ したがって、本対象行政情報は、意思形成過程にある未成熟な情報であると言え、条例第 7 条第 1 項第 7 号前段の「市の機関、国、独立行政法人等、他の地方公共団体及び地方独立行政法人の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報」に該当するものと認められる。

## (3) 本件対象行政情報の条例第 7 条第 1 項第 7 号に規定するおそれの該当性

ア 次に、本件対象行政情報の条例第 7 条第 1 項第 7 項後段に規定する「おそれ」の該当性について検討することとする。

イ 実施機関が説明するように、学校施設等の整備計画を策定する前に本件対象行政情報を公開することにより、

- ・ 児童生徒をはじめとする関係者に過度の不安が生ずるおそれがあり、関係者をはじめ市民に誤解や混乱を招くおそれがあること。
- ・ 学校施設等を長時間利用する児童生徒や関係者に対して、その安全性に関して過剰な不安感を与えるとともに、授業等に混乱を与えることが予想されること。
- ・ 関係者等から当該整備計画を策定するに当たって要望が強まることが予想されること。
- ・ 関係者等をはじめ、市民に対しても誤解や混乱を招くおそれがあること。
- ・ 学校施設等の整備計画自体の策定が困難となるおそれがあること。

は否定できないわけではない。

ウ しかしながら、他の自治体では、既に小・中学校の耐震診断の結果の概要に関する情報をホームページ等において公表しているところもある。

加えて、公立の小中学校等についての耐震診断の実施及びその結果の公表を義務付けた地震防災対策特別措置法の一部を改正する法律（平成 20 年法律第 72 号）が平成 20 年 6 月 18 日に施行されている。さらに、同日付けで文部科学省が通知した「地震防災対策特別措置法の一部を改正する法律の施行について」においても、小・中学校の校舎等の耐震

診断の結果を公表するとともに、耐震診断の結果の公表に当たっては、第二次診断においては Is 値を明記するなど、耐震性能に係る数値をその値が示す意味とともに明記するよう求めているところである。

エ また、小・中学校の校舎は、児童生徒が日々生活を行う場であり、かつ、災害時の避難場所にも指定されていることから、災害時に市民等が的確な対応を図るためには、当該小・中学校における建築物の耐震性能の把握は不可欠であると言える。

オ 以上のことを考慮すると、市政への市民参加を実効的に保障する情報公開制度の趣旨、目的等に則り、実施機関は条例を適切に解釈及び運用し、本件対象行政情報については、市民に対して情報を積極的に公開するべきであり、耐震診断の実施方法、Is 値等が示す意味を十分市民に説明することで、実施機関が説明するおそれは生じないものと考えられる。

カ 上記のことから、本件対象行政情報を公開した場合に予想される「おそれ」は、条例第 7 条第 1 項第 7 号の規定により保護する利益があるとはいえないものと判断するものである。

## 6 その他

当審査会は、実施機関が行った公開決定等に対して不服申立てがなされた場合において、その対象となる行政情報の全部又は一部が非公開情報に該当するか否かを条例の規定及び趣旨に照らしながら調査審議するものであることから、異議申立人のその余の主張については、本異議申立事件の調査審議の対象とはしなかった。

## 7 結論

以上のとおりであるから、本異議申立事件に対して当審査会は、上記第 1 の結論のとおり答申するものである。

## 第 6 審査会の付帯意見

実施機関の説明によると、学校施設等の整備計画については諮問を行った時点より協議が進み、耐震診断の結果を公表する予定とのことである。

そこで、情報の内容、性質等から、協議が整い次第、速やかに本件対象行政情報その他実施機関が保有する耐震診断の結果に係る情報については、市民等に積極的に提供することが望ましいものとする。

なお、情報提供に当たっては、耐震診断の方法の区分、Is 値が示す意味等を明示するなど、情報公開制度の趣旨、目的等に則り、適切な対応を図るよう実施機関に要望する。

## 第 7 調査審議の経過

当審査会における本異議申立事件に係る調査審議の経過は、別紙のとおりである。

(別紙)

### 審査会における調査審議の経過

| 年 月 日                           | 内 容  |
|---------------------------------|--|
| 平成 20 年 9 月 9 日                 | ○ 実施機関から「諮問書」を受領   |
| 平成 20 年 9 月 22 日<br>(第 3 回審査会)  | ○ 審議   |
| 平成 20 年 9 月 22 日                | ○ 実施機関に「行政情報公開決定等理由説明書」を提出要求                                     |
| 平成 20 年 10 月 17 日               | ○ 実施機関から「行政情報公開決定等理由説明書」を受領                                      |
| 平成 20 年 10 月 27 日<br>(第 5 回審査会) | ○ 審議   |
| 平成 20 年 11 月 4 日                | ○ 異議申立人に「行政情報公開決定等理由説明書」の写しを送付<br>○ 実施機関及び異議申立人に「不服申立事件併合通知書」を送付 |
| 平成 20 年 11 月 12 日               | ○ 異議申立人から「意見書」を受領  |
| 平成 20 年 11 月 17 日<br>(第 6 回審査会) | ○ 実施機関による口頭理由説明<br>○ 審議  |
| 平成 20 年 12 月 5 日                | ○ 実施機関に「意見書」の写しを送付   |
| 平成 21 年 1 月 21 日<br>(第 7 回審査会)  | ○ 異議申立人による口頭意見陳述<br>○ 実施機関による口頭理由説明<br>○ 審議                      |
| 平成 21 年 2 月 10 日<br>(第 8 回審査会)  | ○ 審議   |
| 平成 21 年 3 月 9 日                 | ○ 実施機関及び異議申立人に「不服申立事件分離通知書」を送付                                   |