

【諮問第 8 3 号】

1 2 川公審第 2 1 号
平成 1 2 年 7 月 2 1 日

川崎市人事委員会
委員長 富田 三郎 様

川崎市公文書公開審査会
会 長 多賀谷 一照

公文書閲覧等請求に対する拒否処分に関する不服申立てについて（答申）

平成 11 年 2 月 25 日付け 10 川人委任第 100 号の 2 をもって川崎市人事委員会委員長から諮問のありました公文書閲覧等請求に対する拒否処分に関する不服申立ての件について、次のとおり答申します。

1 審査会の結論

不服申立人の公開請求を拒否した本件処分は妥当である。

2 不服申立ての趣旨及び経緯

平成 10 年 12 月 25 日、本件不服申立人（以下「不服申立人」という。）は、川崎市情報公開条例（以下「条例」という。）第 9 条の規定に基づき、「1998 年度の職員採用試験（大学卒業程度）問題（全区分）」の公文書の写しの交付（郵送希望）請求をしたが、川崎市人事委員会（以下「実施機関」という。）は、「採用試験の問題を閲覧等に供することは、出題傾向が推定される等、職員採用試験事務の適正な執行を妨げるおそれがある。また、問題については、作成前から貸与を受けたものもあり、公開することにより作成先の活動利益を害することが明らかである。」との理由により拒否処分をしたため、平成 11 年 1 月 22 日、不服申立人が条例第 14 条第 1 項に基づき、拒否処分の取り消しを求めて提起したのが本件不服申立てである。（当審査会諮問第 83 号事件）

3 不服申立人の主張要旨

平成 11 年 5 月 23 日の不服申立人の意見書によれば、不服申立人の主張の概要は以下のとおりである。

- (1) 実施機関は、条例第 7 条第 1 項第 2 号（法人情報）に該当するとして拒否処分をしたが、非公開事由該当性に関わる立証責任を尽くしていない。第 2 号ただし書該当性の有無を立証する責任を有しているのに検討した形跡はなく、理由付記の不備という重大かつ明白な条例違反が認められるから、本件処分は取消しを免れない。
- (2) 条例第 7 条第 1 項第 2 号の本文にいう法人等の「活動利益」を害するか否かの判断についても「当該公益法人」なるものの名称すら明らかにせず、実施機関と「当該公益法人」との契約関係がどのようなものであるのか説明できないようでは、客観的な事実に基づいて適切な判断が行われているとは考えにくい。
- (3) 実施機関は、条例第 7 条第 1 項第 3 号イ（事業執行過程情報）にも該当するとして拒否処分をしたが、まず、本件文書は、既に終了した試験問題であり、同号に定める非開示情報にはそもそも当てはまらない。また、大学入試や公的機関が行う各種資格試験では、事後に試験問題を公開することが通例なので、本件請求対象文書（以下「本件文書」という。）も元来、非公開になじまないものである。

このことについて個別に論ずると、まず、多肢選択式問題については、判決や他の地方公共団体の答申をみても、受験生は従来から出題範囲等を予測しており、開示しても受験生の受験準備状況にあまり変化はないと判断されている。また、問題は試験法人がほとんど作成しているものと推認され、本件文書が公開された場合に支障を生ずることが仮にあったとしても、それは試験法人が負うべきであり、実施機関が直接受ける影響は少ないとも判断されている。

次に、論文試験等問題については、やはり、他の地方公共団体の答申において、一定の解法等により正答が確定されるものでないことから、これらの問題の開示による問題作成作業への支障は軽微なものと考えられると判断されている。さらに、これらの論文試験等

問題についても、業者が復元しているところでもある。

次に、適性検査問題については、検査法人を特定し得る情報も、実施機関との間にどのような契約を結んでいるのかもわからないのであるから、どのような支障が生ずるのか具体的な立証に欠けており、非公開を合理化し得ない。

4 実施機関の主張要旨

(1) 条例第7条第1項第2号該当について

多肢選択式の出題による教養試験等及び専門試験等の問題の中には、人事試験等に関し総合的な調査・研究を行い、高い評価と信頼を得ている公益法人から貸与を受けた問題がある。(2)のイでも述べるが、採用選考等を毎年度継続して実施する実施機関にとって、専門的な研究機関である当該公益法人から問題の貸与を受けることは必要不可欠である。一方、当該公益法人にとって問題提供事業は活動の中心のひとつとして位置づけられるものとされており、当該公益法人固有の知的産物即ち貸与を受けた問題を実施機関が公開することは、秘密保持を条件に問題を提供している当該公益法人との信義則に反し、さらに非公開を前提として成り立っている当該公益法人の問題提供事業にも甚大な支障を及ぼすこととなり、その結果、当該公益法人の活動利益を害することは極めて明らかである。

また、第2次試験等で実施した適性検査についても他の法人から問題の貸与を受け実施しているが、当該法人も検査問題を非公開としている。したがって、実施機関が当該法人の事業に関する情報即ち問題を公開することは、上記の場合と同様に当該法人の活動利益を著しく害することは明らかである。

(2) 条例第7条第1項第3号イ該当について

不服申立人の請求内容は、条例第7条第1項第3号イに規定する「試験の問題」に該当するが、以下ア及びイの理由から、公開することにより実施機関の採用試験等業務の公正又は適正な執行が著しく妨げられるおそれがあると考ええる。

ア 適切な採用試験等問題の出題の視点から

教養試験等は公務員として必要な基本的かつ一般的能力の判定を目的とし、また専門試験等は職務に必要な専門分野の基礎的能力の判定を目的としている。そのため、これらの問題内容については単なる知識や試験技術の修得による解答能力を問うものでなく、受験者の持つ潜在的な職務遂行能力の客観的判定が可能となるような基本的、一般的そして基礎的なものでなければならない。そのことから考えると、分野ごとに出题できる問題内容は必然的に限定されることとなり、仮に問題を公開することになれば、過去に出題した問題から今後の出題傾向等が容易に推定され、いわゆる丸暗記や受験テクニックの修得による得点が可能となり、採用試験等で求める受験者の潜在的能力を的確に判定することが不可能となる。

特にこれら教養試験等及び専門試験等は、出題できる範囲や題材等が記述式の場合等に比較すると極めて限定的である。そのため毎年度の採用試験等の実施においては、過去に出題した問題の十分な分析結果に基づく改良を加えた類似問題の活用が必要不可欠となり、仮に問題を公開することになれば、能力判定に有効と実証されたこうした問題の出題が不可能となり、継続的かつ安定した能力判定が極めて困難となる。

また、作文試験の課題については、受験者の能力判定に有効性が高い重要な原理・原則等について出題する必要があり、結果として毎年度類似した課題内容とならざるを得ない。したがって、これらの課題を公開することになれば、今後出題する課題の傾向等が相当程度推定されることとなり、時間内の記述による的確な能力判定が不可能となる。

さらに、適性検査問題については、専門の法人から貸与を受けたものを出題しているが、問題を公開することは即ち今後実施する採用試験等における適性検査の内容が事前に公開されることとなり、問題内容について未知の状態を受検することが前提となっている適性検査の判定結果の信頼性を著しく損ない、職務に対する適性の的確な判定が不可能となる。

イ 行財政の効率性の視点から

人事試験等に関し高い評価と信頼を得ている専門的公益法人から貸与を受けた問題に代えて、仮に実施機関独自で教養試験等及び専門試験等のすべての問題を作成し、毎年度、採用選考等を実施することを想定した場合、問題作成に費やす膨大な経費や人員及び時間等が必要となり、また、採用試験等問題としての妥当性について現行の水準を維持することが困難であるため、有為な人材の選抜に影響を及ぼすことは必定であり、さらに納税者たる市民に大きな負担を強いることとなる。したがって、異議申立人の請求に基づき問題を公開することは、採用試験等業務の公正又は適正な執行を著しく妨げることとなる。

このように、採用試験等問題を閲覧に供することは、法人の活動利益を害することは明らかであるとともに、実施機関の行う採用試験等業務の公正又は適正な執行を妨げるおそれがあるといわざるを得ないことから拒否の決定を行ったものである。

5 審査会の判断

(1) 試験問題の性質

本件不服申立てで開示の対象となっている試験問題は、媒体自体は実施機関の公文書であるが、試験問題として提供された情報は、公益法人もしくは他の民間法人が、その専門的能力で作成した知的生産物である。それは、実施機関の所有物ではなく、実施機関はその使用について製作者から許諾を受けているに過ぎない。この許諾では、当該問題を、ある特定の期日になされる試験において利用する権利が認められているに過ぎず、それ以外の方法で試験問題を利用することを実施機関に認めるものではない。

(2) 法人事業情報該当性

ア 法人の事業への影響

本件試験問題を公開することにより、公益法人等から試験問題を提供されて試験を行っているという既存の試験体制が維持できなくなる可能性があり、公益法人等の事業・活動利益に対し多大な影響を与える可能性がある。当該試験問題は、実施機関にのみ貸与されるものとは限らず、他の自治体等でも利用されている可能性が高く、実施機関が本件開示請求に応じて開示することは、当該公益法人とこれら他の自治体等との間の問題の提供関係にも影響を及ぼすことになる。

公益法人等が試験問題を不開示としているのは、問題を一般的に公開すると、過去に出

題した問題から今後の出題傾向が容易に推定され、採用試験等で求める受験者の潜在的能力を的確に判定することが困難になるなどの理由によるものである。このような理由は、条例の直接の適用対象でない公益法人等が、その事業に関する情報の保護を求める理由としては、一応の合理性を有していると見ることができる。

したがって、本件試験問題が公開された場合には、試験問題の提供者である公益法人等の事業に多大な影響を与えることが予測され、事業者に対する影響の大きさと比較すると、開示が認められるのは、ただし書に該当する場合に限定される。

試験問題を開示することについて、人の生命、身体、健康を保護するための必要性、市民の生活に影響を及ぼす法人等の違法・不当な行為があるわけではない。したがって、ただし書にも該当しない。

イ 非公開特約

法人情報の保護において主として問題となるのは、行政機関が公法的権限に基づく事業規制に関連する（企業等に対する）行政指導の一環として、一定の情報の任意提出を、第三者に提供しないという特約をして受けているところ、このような情報に対する開示請求があった場合、その特約が社会通念上、合理的であるかという形で典型的に争われる。

本件の場合、試験問題を提供した公益法人等と実施機関との関係は、このような公法上の関係ではなく、問題の調達を求める行政機関と問題を提供する者との間の、私法上の対等当事者関係・契約関係である。対等な当事者間で結ばれた不開示の特約は、社会通念上、合理的であると推定すべきであり、原則として尊重されるべきである。

なお、仮に、実施機関が本件開示請求に応じて問題を開示するということになる、公益法人等としては、契約上の条件に反したということで、最悪の場合、契約解除ということになる可能性がある。その場合、川崎市が自前で問題作成を行い、その結果同レベルの選考手続を行うということは、人材確保その他の面から、不可能ではないとしても非常に困難である。したがって、実施機関としては公益法人等に引き続き試験問題の作成を依頼せざるを得ず、公益法人等が試験問題の非開示を条件としている以上、その条件を尊重する必要がある。

(3) 他の事例との対比

公務員採用試験問題については、最近、その開示を認める判決が高松高裁（平成 10 年 12 月 24 日判決）から示されている。ただし、その事例は、本件の対象である一般の採用試験ではなく教員採用試験であり、試験の性格が異なる。

また、その事例においては行政機関の職員が自ら問題を作成している場合であり、問題の作成を第三者法人に委託している本件とは、争点となる非公開事由が異なる。

なお、その事例においては、開示請求は試験問題の一部のみに限られており、判決はそのこと（一部に限られており、試験全体への影響が軽微であること）を開示を妥当とする有力な論拠としている。しかるに、本件では、不服申立人は試験問題の全体について開示を求めており、この点からも本件と高松高裁の事案とは問題状況が異なる。

(4) 付言

近時、国立大学・司法試験の試験など、試験問題は積極的に公開される方向にある。また、国家公務員試験など、すでに公開が前提となっている公的試験もある。試験に関する

情報を積極的に開示することは、試験制度についての市民の信頼性が高まり、受験者に対し適切な情報を与え、試験制度の改善に繋がることから、積極的に理解すべき面がある。

ただし、本市のような採用試験である公務員試験における情報の公開は、試験問題そのものを事後的に公開することではなく、他の方法で受験者に対し適切な情報を提供する方法を検討すべきであろう。

仮に試験問題を公表するとしても、それは情報公開制度に基づく「請求に対する開示」ではなく、積極的情報提供、一般的公表の形で行われるべきものである。実施機関としても、今後、試験問題を外部に委託するに当たっては、公益法人等と試験情報の提供のあり方について検討し、試験方法の改善に努めることが望ましい。

以上の次第で、審査会の結論に記載のとおり答申する。

川崎市公文書公開審査会（五十音順）

委員 大西 千枝子

委員 小林 美智子

委員 多賀谷 一 照

委員 平松 雄 造

委員 安 富 潔