

答申第44号(諮問第49号)

答 申 第 4 4 号
平成14年 9月20日

尼崎市教育委員会
教育長 小林 巖 様

尼崎市公文書公開等審査委員会
会長 芝池 義一

公文書の部分公開決定処分に係る異議申立てに対する
諮問について(答申)

平成14年2月12日付け尼学教第1233号の2による下記の諮問について、別紙のとおり答申いたします。

記

平成13年11月28日付け部分公開決定処分に対する異議申立てについての諮問

答 申

第1 審査委員会の結論

尼崎市教育委員会が平成13年11月28日付け尼教指第969号の2で行った部分公開決定処分(以下「本件部分公開決定処分」という。)のうち、非公開とした部分を取り消し、公開すべきである。

第2 異議申立ての趣旨及び理由

1 異議申立ての趣旨

本件異議申立ては、異議申立人が平成13年11月14日付けで尼崎市公文書の公開及び個人情報保護に関する条例(以下「条例」という。)第5条の規定により行った「尼崎市立竹谷小学校、難波小学校、明倫中学校及び塚口中学校が尼崎市教育委員会に提出した「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」の個票(市教委が2001年度に県教委に提出するために作成する調査票の基礎資料)」の公文書公開請求に対し、尼崎市教育委員会(以下「実施機関」という。)が、「尼崎市立竹谷小学校、難波小学校、明倫中学校及び塚口中学校から提出された「平成12年児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」に係る資料」(以下「本件公文書」という。)を特定したうえ、平成13年11月28日に、そのうち学校名、各学校の記入者名及び学校の電話番号の部分为非公開とする旨の本件部分公開決定処分の取消しを求めるものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人が異議申立書において主張している異議申立ての理由は、次のとおりである。

(1) 総論

ア「特定の個人が識別され得る情報」の範囲について

特定の個人が識別され得る情報とは、その個人の関係者や地域と全く関わりがない一般市民であっても、ある情報を知ることによって容易にその個人を特定することができる高度の蓋然性がある情報であると解すべきであり、専門的な調査(公的機関、マスメディア、興信所等)をすれば特定できるかもしれないような情報は、この区分にあてはまらない。なおこれと同様の見解は、2002年3月4日付け熊本県情報公開審査会答申においても示されているところである。

また、その個人の関係者や、地域の住民等、特にその個人に極めて近い環境にいる個人(同じクラス、同じ職場にいる人)にとっては、すでにある一定の情報を保有している場合が多いと一般的に認められ、一般市民が専門的な調査をしなければ入手できないような情報も、比較的容易に入手できる可能性があるが、このような状況を想定して「特定の個人が識別され得る情報」の範囲を判断すれば、その公開の範囲は際限なく狭められる結果となり、条例の本来の趣旨に反するというべきである。

以上に沿って、本件非公開部分を検討すると、一般市民が学校名(所属名)や異動履歴、職歴から特定の個人を識別するためには、専門的な調査をしなければ、ほぼ不可能であるというべきである。

よって、専門的な調査をすれば特定できる可能性があることをもって、非公開としたことは、条例第7条第1号を拡大解釈した不当なものである。

イ 事故・事件再発防止の観点からの学校名(所属名)公開の必要性

学校とは、PTA、PTAOB会、同窓会や、町内会、地域連合会、社会福祉協議会等、学区の地域社会という、極めて狭い社会の核となる存在として、全国的に根付いている。

その核とみなされる学校のネガティブイメージは、直接その地域のネガティブイメージにつながる、との考えのもと、これらの事実は学校関係者はもちろん、地域関係者にとっては、精神的・物理的に排除したい事実であり、協力していわゆる「臭いモノにふた」という考えで、それをもととした行動に出る結果となっている。

このような学校・地域関係者の閉鎖的な思いは、学校関係者や教育委員会の関係者と共有しているところで、本件で学校名を非公開としたことにも反映していると想像できる。

しかしながら、近年この流れに一石を投じる審査会答申や教育委員会の決定がなされている。例えば高等学校の中退者や懲戒件数に関する情報公開請求について、熊本県情報公開審査会は前出の答申において、「多数の中退学や懲戒処分が存在することは、それ自体無視し得ない社会的問題であるから、実施機関としては、問題の根本的解決に努力すべきであって、現状を隠すことは許されない」として、これらの情報は学校名を含めて全部公開すべきであると判断している。

また大阪府情報公開審査会は99年、00年にそれぞれに同様の判断を示し、これらの情報が全部公開されている。さらに兵庫県教育委員会にいたっては、異議申立てを経ずに、教育委員会として独自判断で中退者数の全部公開に踏み切っているところである。

いずれの自治体も、これらの情報が公開されることにより地域間格差などが助長されることを懸念しつつも、保護者や生徒に情報を積極的に公開していくことによって、よりよい教育環境を作ろうとする前向きな姿勢がある。学校はネガティブイメージを隠蔽するのではなく、むしろ積極的に公開していくことで、生徒・保護者・学校とが協力して、その改善に当たっていくべきである。

さらに、市民は納税者として、公立学校の経費を最終的に負担する立場にあり、学校の状況を知る当然の権利があると言うべきである。

学校名が公開され、このような環境が整うことにより、管理職・現場教員・地域住民が緊張感を持ち、今後の同種同様の問題に対しての抑止力も期待できると考える。

(2) 各論

問題行動調査関連文書の4校分個票について

本件部分公開決定処分の後、異議申立人は、2000年11月30日、本件と全く同様の資料を、学校毎に請求書を分割した4件の公文書公開請求を行った。それに対して同年12

月12日付けで、本件部分公開決定処分と同様の部分を非公開とする部分公開決定がなされた。

同決定に基づく部分公開の実施が同27日に行われたが、その際、部分公開決定通知書を1校ずつ示し、それに対応した形で部分公開の実施を受けた。

以上のように、学校名は非公開とされていても、1校1通の公文書公開請求書と、それに対応した1校1通の部分公開決定通知書がある以上、学校名を非公開とする意味は全く失われており、そして、本件問題行動調査関連文書の請求が、上記請求と全く同じである以上、本件決定が学校名を非公開とした意味も、同じく失われていると言うべきである。

この市教委の対応に基づけば、極端なところ「1校ずつ請求書を分ければ学校名を特定できる」「分けずにまとめて書けば特定できない」と請求書の枚数が情報の価値に直接つながるなどというおかしな状況になる。

また例えば、A・B・C・Dの学校別請求の次にB・C・D・Eの請求、次にC・D・E・F、と請求し、その内容を照合すれば、請求しなかった学校と新しく請求した学校が特定できることとなり、結果的にすべての学校名が明らかになる。

市教委の本件部分公開決定処分は、目先の学校名だけを消そうという姿勢だけが先行し、実際何を秘匿すべきかという問題を考えていなかったわけで、市教委の目的が単に学校名の秘匿にあり、個人情報云々との問題とは係わりのない対応の仕方と言える。

もし市教委が、本件決定通知書及び非公開理由説明書で主張してきた学校名を非公開とする意志を貫徹するのであれば、上記請求に対しては全部非公開決定をもって応えるべきところ、学校名を特定した請求に対して学校名を非公開とするなどということはまことに遺憾であり、本件部分公開決定処分の主張の信憑性も疑わざるを得ない。

なお、本件問題行動調査関連文書と同様の文書は他自治体において、学校名を含めて全部公開されているところである。

(3) 結論

以上の理由により、本件部分公開決定処分の理由は適法性を欠き、尼崎市公文書の公開及び個人情報の保護に関する条例を拡大解釈した不当なものであるので、「1 異議申立ての趣旨」記載のとおり本件部分公開決定処分の取消しを求める。

第3 実施機関の主張要旨

1 本件公文書について

本件調査は、暴力行為、出席停止の措置、いじめ、不登校、教育相談、自殺、体罰ではないかとして問題とされ学校で調査した事件の7種類の状況に係る調査から構成されている。

このうち、教育相談の状況については「心の教育相談室」における教育相談状況を調査している。

それ以外の項目のうち、小・中学校については6項目すべて、高等学校については、出席停

止の措置と 不登校の各状況以外の4項目、養護学校については、いじめと 体罰ではないかとして問題とされ学校で調査した事件の2項目の状況についてのみ調査し報告することとしている。

2 部分公開とした理由について

実施機関が部分公開、すなわち本件公文書のうち学校名、各学校の記入者名及び学校の電話番号の部分为非公開とした理由は次のとおりである。

本件公文書には、問題行動等の発生件数や関係児童生徒数のほか、警察等による措置の状況や、不登校・自殺に関して、その背景にある家庭事情などについても具体的に記入することになっているが、これらの情報は、条例第7条第1号に規定する個人情報に該当するものである。

また、学校名が特定されることにより、新聞報道の内容や当該校の児童生徒及び周辺住民の言動情報の収集から、特定の個人が識別され、個人の権利・利益を害するおそれが生じ、個人のプライバシーの保護が損なわれる可能性があるものである。

以上の次第であって、本件部分公開決定処分は異議申立ての理由にいうところの条例第1条の趣旨に反するものではない。

第4 審査委員会の判断

1 判断に当たったの基本的な考え方

公文書の公開について、条例第1条は「公文書の公開及び個人情報の保護について必要な事項を定め・・・公文書の公開・・・求める権利を明らかにすることにより、市民の市政に対する信頼と理解を深めるとともに、個人の尊厳に係る基本的人権を擁護し・・・」と規定し、また第4条で「・・・公文書の公開を請求することができる。」と規定している。

同時に条例では第7条で非公開とすることができるものについても規定しているため、公文書公開請求権については非公開情報を除く情報のみを対象とするものである点に留意すべきである。

しかし、条例は公文書を原則公開と規定しているものであるから、非公開とすることができる情報であるかどうかは条例の目的に照らして厳格に判断されなければならないのは言うまでもない。

そこで、本件公文書のうち学校名、各学校の記入者名及び学校の電話番号の部分が非公開情報に該当するかどうかについて、以下判断していくものとする。

2 条例第7条第1号に掲げる情報該当性の判断

異議申立人は「2002年3月4日付け熊本県情報公開審査会答申」を示し、特定の個人が識別され得る情報とは、一般市民がある情報を知ることによって容易にその個人を特定することができる高度の蓋然性がある情報であると解すべきであり、専門的な調査をすれば特定できるかもしれないような情報は、この区分にあてはまらないと主張している。しかしながら、条例第2条第3号では、個人情報とは「個人に関する情報であって、特定の個人が識別され、又は識別され得るもの」と規定されているのであって、特定の個人が識別され得る個人情報について、特定の個人が識別され得るにつき、高度の蓋然性が求められているわけではない。

したがって、公文書の記載内容により、特定の個人が識別され、又は識別できる可能性がある場合は、個人情報に当たるものと解すべきである。

そこで、本件公文書のうち非公開とされた部分について、それを公開することにより、既に公開されている部分と照合することによって特定の個人が識別できる可能性があるか否かについて、以下個別具体的に判断することとする。

実施機関は、本件公文書には問題行動等の発生件数や関係児童生徒数に加え、調査事項によっては、警察等による措置の状況や、不登校・自殺に関して、その背景にある家庭事情などについても文章で具体的に記入することになっており、これらの情報は個人情報に該当すると主張しているが、本件公文書に限って見てみれば、その記述はすべて数字のみであり、文章を用いた具体的な記述はなされていない。

また、実施機関は学校名が特定されることにより、新聞報道の内容や当該校の児童生徒及び周辺住民の言動情報の収集から、特定の個人が識別され、個人の権利・利益を害するおそれが生じ、個人のプライバシーの保護が損なわれる可能性があるとして主張している。しかし、これについても本件公文書に限って見れば、学校名が公開されたとしても、記述の数字のみで特定の個人が識別され、又は識別される可能性があるとは言い難い。

したがって、本件公文書のうち非公開とされた部分については条例第7条第1号に該当しない。

なお、本件部分公開決定処分後、本件の公開請求の対象となった4校について、異議申立人から1校ずつ4件の公文書公開請求があり、実施機関はそれらに対して1校ずつ本件と同様の学校名等を非公開とした部分公開決定を行っており、事実上学校名等を非公開とする意義は失われているものといえようが、本審査委員会としては、本件について学校名を公開したとしても、特定の個人が識別されるおそれがないものと考え、本件公文書はその全部を公開しても差し支えないものと判断した。

3 結論

上記の理由のため、「第1 審査委員会の結論」のとおり答申する。

以 上