

岡情審査第175号

平成20年5月23日

岡山市教育委員会 委員長 塚本 千秋 様

岡山市情報公開及び個人情報保護審査会

会 長 山 口 和 秀

岡山市情報公開条例第16条の規定に基づく諮問について（答申）

平成18年11月10日付け岡教指第702号による下記の諮問について
次のとおり答申します。

記

平成17年度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ついて（回答）（以下「本件公文書」という。）の開示請求に対して、一部開示とした決定に対する異議申立て（以下「本件異議申立て」という。）についての諮問

第1. 審査会の結論

本件公文書に関して、岡山市教育委員会（以下「実施機関」という。）が行った一部開示決定は妥当である。

第2. 異議申立て及び諮問の経緯

- 1 本件異議申立人（以下「申立人」という。）は、平成18年9月20日、実施機関に対し、岡山市情報公開条例（平成12年市条例第33号。以下「条例」という。）第3条第1項の規定に基づいて、「平成17年度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ついて（回答）」について、本件公文書の開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。なお、本件請求は、電子情報処理組織にあらかじめ登録された公文書について、電子処理組織を使用して開示請求や対象公文書の閲覧ができる制度（以下「e-情報公開室」という。）を利用して行われたものである。
- 2 それに対して、実施機関は、同年9月29日付けで、本件公文書について、氏名、学年、組及び学校名は特定の個人を識別できるもの、又は公にすることにより個人の権利・利益を害するおそれがあるものであり、条例第5条第1号に規定する個人情報に該当することを理由として、一部開示決定処分（以下「本件処分」という。）を行った。
- 3 上記決定を受けた申立人は、実施機関に対し、平成18年10月26日付けで、本件処分の取消しを求めるとして本件異議申立てを行った。
- 4 それに対して、実施機関は、同年11月10日、本件異議申立ての取扱いについて、条例第16条の規定に基づき、当審査会に本件諮問を行った。

第3. 申立人及び実施機関の主張の要旨

申立人及び実施機関の主張の要旨は、次のとおりである。

1 申立人の主張要旨

(1) 公文書の特定について

ア 本件請求に対して一部開示された公文書は、文部科学省の通知に基づき毎年度実施される調査の岡山市全体の集計であったが、この集計をするに当たっては、当然各調査対象学校からの回答（以下「提出調査個票」という。）がなければ成立しないところ、一部開示された公文書にはこれが含まれていない。

イ 岡山市文書取扱規程（平成15年市訓令甲第21号。以下「文書取扱規程」という。）においては、「起案文書には、（中略）必要のあるときは、関係法令、例規、予算関係等を付記するとともに、関係文書及び参考資料を添付すること。」とされている。

各学校からの提出文書は、本件公文書を起案するに当たって「意思決定の重要な要素」であるから、添付を省略することはできないものと考えられる。

ウ 諮問庁を含め、他の実施機関が行った他の開示文書（起案）を閲覧しても容易に分かるように、「発送文書の添付文書」が必ずしも「起案文書の添付文書」と一致するとは限らず、「県へ添付して送付する必要のない文書である以上（提出調査個票は起案文書に）含まれない」との諮問庁の意見は、全く規定の解釈を誤ったものである。

(2) 文書管理システム、e-情報公開室における文書の取扱いについて

ア 本件のように請求がe-情報公開室により行われる場合、請求者には、検索画面からは、本件文書が集計に使用された基礎資料を欠いた「岡教指第232号」に限定されることは全く分からないのだから、実施機関としては、窓口による請求と等しく、文書の特定に配慮が必要であったことは、条例の趣旨に鑑みても当然である。

イ 実施機関としては、文書の特定について請求者あてに照会し、そこで請求者が提出調査個票も含めての開示を求めていることが明らかになったときには、改めて別途請求させるのではなく、それら提出調査個票も含めて対象文書として特定した上で開示等の決定をすることこそが条例の求めている姿である。

ウ 諮問庁は、提出調査個票について「開示請求対象文書とはあくまでも別個のもの」と主張するが、そうであれば、これを文書取扱規程に基づき収受文書として登録すべきである。「一時的」であるとか「大量」であるなどの身勝手な理由から文書管理システムに登録すらしないことが、条例の趣旨からも許されないことはいうまでもない。

エ 本件での提出調査個票は、「文書量が多い」ことを理由に窓口開示されているが、一部開示された部分の文書量は、他のe-情報公開室のホームページ上において開示された文書量に比して、決して多くはない。

(3) 実施機関の対応について

ア 申立人は、以前からいじめ問題の解決について実施機関と話し合いを続けてきており、実施機関は、申立人の請求の目的が提出調査個票にあることは、容易に予想できたはずである。

にもかかわらず、そうした話合いの機会に、本件異議申立てに係る文書につき、「請求者と実施機関において文書の特定に相違がある」等の教示を含め、一切の説明がなかった。

イ 本件異議申立てによって、請求の趣旨が提出調査個票の開示にあることが明確になったにもかかわらず、諮問庁から再度請求するよう連絡があったのは、諮問から1か月近くも経過した後であった。

ウ こうした実施機関の対応は、その後において申立人が甚だしい負担を強いられることになった事実をみても、不適切とのそしりを免れない。

(4) 条例第5条第1号該当性について

ア 実施機関は、提出調査個票（校長名の指導課あて回答文書、いわゆる「頭紙」を含む。）すべてについて非開示としているが、頭紙はもちろん、提出調査個票のうち、単に数値のみが集計された部分については、児童生徒個人の氏名・住所・組等、直接に当該児童生徒を特定する事項は含まれていないから、「特定の個人を識別することができる情報」に該当せず、条例の適用を誤った実施機関の違法は明らかである。

イ また、本件非開示情報のうち、数値のみの情報だけでは、「一般人が通常入手しうる関連情報と照合」しても、特定の個人を識別することは全く不可能である。確かに本件非開示情報が開示されると、学校の内外において、いじめを受けた児童生徒等について詮索がなされる等の可能性はあるが、上記のとおり数値のみの情報から個人を識別することが困難である以上推測の域を越えるものではなく、そのことから直ちに特定児童生徒が識別され得るとは考え難い。

ウ 実施機関は、「公にすることにより個人の権利利益を害するおそれがある」ともいうが、この規定は、カルテ・反省文など個人の人格と密接に関わる情報や未公表の著作物等で、個人識別性のある部分を除いたとしても、公にすることにより財産権その他の個人の正当な権利利益を害するおそれのあるものをいうのであって、当該調査における学校ごとの単なる集計値がこれにあたらぬことは明らかである。

エ なお、実施機関は、開示することができない部分を「氏名、学年、組及び学校名は特定の個人を識別できるもの」としている。一部開示された公文書は、「市全体の集計表」であったが、この様式中には、「対象となる児童生徒の氏名及び組」を記入する欄は認められず、また、該当箇所についてスミ塗り等の処理を施した形跡も認められなかった。

したがって、本件公文書中、実施機関のいう非開示理由に該当する箇所を含む部分とは、通常、「市全体の集計表」の基礎資料としてそこに添付すべき提出調査個票において他には考えられない。

(5) 理由付記について

ア 条例第10条第1項では、一部開示の理由は、「当該通知の内容から一般人が容易に理解しうるものでなければならない」とされているが、実施機関から非開示部分についての説明等は一切なかった。

イ 「氏名」の扱いについて、一部開示決定通知書に誤りがあったことは、諮問庁も認めるところである。誤った理由が付記された通知書では、請求者は非開示の理由を正しく知ることができないといわざるを得ず、本件一部開示決定通知書は、条例第10条第1項の定

める理由付記の要件を欠く違法なものというほかなく、諮問庁の決定は取り消されるべきである。

2 実施機関の主張要旨

(1) 公文書の特定について

ア 本件一部開示は、e-情報公開室を使用して行われた公文書開示請求に基づき行われたものである。

イ e-情報公開室は、公文書目録に掲載された文書について、個別に指定して請求するシステムであり、本件請求は、岡教指第232号（以下「第232号文書」という。）を指定した開示請求である。

ウ この請求に基づいて、第232号として保存されている「平成17年度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ついて（回答）」の起案票、送付状及び教育委員会が取りまとめた調査回答票（以下「回答票」という。）を請求対象文書として特定し、一部開示決定を行ったものである。

エ 申立人が主張するように、回答票の作成に当たっては、提出調査個票を使用している。

しかし、第232号文書は、平成18年3月28日付け指生第1507号での岡山県教育庁指導課からの依頼に対する回答を送付するための起案文書であり、提出調査個票は、あくまで集計をするのに必要な文書であり、県へ添付して送付する必要のない文書である以上、第232号文書としては保存していない。

したがって、本件の開示請求対象文書には含まれないものであり、そのため開示しなかったのである。

(2) 文書管理システム、e-情報公開室における文書の取扱いについて

ア 岡山市教育委員会文書取扱規程（平成15年市教育委員会訓令甲第3号。以下「教委文書取扱規程」という。）においても、「起案文書には、（中略）必要のあるときは、関係法令、例規、予算関係等を付記するとともに、関係文書及び参考資料を添付すること。」とされている。

イ 関係文書及び関係資料は、「必要のあるとき」添付するものである。提出調査個票は、第232号文書に添付した回答票を作成するための一時的文書であり、また、県教育庁に対して送付する必要もない文書であることから、特に添付する必要もないため添付していなかった。

ウ また、提出調査個票は、一時的文書であり、大量の文書でもあることから文書管理システムには登録していなかった。

(3) 実施機関の対応について

ア 申立人は、「処分庁は、少なくとも審査会へ諮問をした時点においては、非開示部分を『提出調査個票』と考えていたものと推測できる」と主張するが、一部開示決定に対して異議申立てがなされた場合は、それが明らかに不適法で却下するとき、決定を変更しその全部を開示するとき等を除き、速やかに岡山市情報公開及び個人情報保護審査会に諮問することになっているため、今回もその手続に従って諮問した。

イ 申立人は、本件とは別の実施機関との話合いの際に、文書の特定について一切説明がなかったとしているが、諮問に当たっては、次の理由から諮問の手続を進めることしか念頭になかった。

- ・ 条例第16条に基づいて諮問することが第一義である。

- ・ 本件一部開示決定は、e-情報公開室を利用した公文書開示請求に基づく文書の特定及びその処理であり妥当である。
- ・ 申立人は、本件公文書を閲覧後、必要事項をメモしたりコピーしたりしているが、その際、特に一部開示に対する説明は求められていない。

ウ 当初の請求の補正や、改めての請求について説明しなかったことについては、諮問に向けた準備を進めている段階であり、当初の請求の補正や改めての請求という考えは全くなかったため、その説明をしなかったものである。

エ 異議申立書において、申立人が提出調査個票の開示を求めていたため、申立人に対し、次の理由で、提出調査個票については再度開示請求をしていただければ対応する旨伝えたものである。

- ・ 審査会の判定には数か月かかること。
- ・ 提出調査個票は、本件開示請求に対して非開示としたのではなく、第232号文書として保存していなかったために開示対象とはならなかったこと。

(4) 条例第5条第1号該当性について

ア 申立人は、「市教委が市分として取りまとめた調査様式中に『対象となる児童生徒の氏名及び組』を記入する欄は見当たらず、実施機関の示す本件非開示情報が何を指しているのか明らかでない」と主張するが、本件公文書中、「調査個票（小・中）別表（12校分、写し）」及び「不登校『その他』の具体例」には「学校名」、「学年、組」、「対教師暴力の具体的な内容」、「不登校の理由の具体的な内容」等が記載されている。

イ 「対教師暴力の具体的な内容」、「不登校の理由の具体的な内容」は、どこの学校においても起こりうる事例であるが、「学校名」の公開は、当該校を特定することになり、そのことによって、学校内外において、暴力行為を行った児童生徒及び不登校の児童生徒について興味本位の詮索がなされることにもなりかねず、当該児童生徒の個人の権利・利益を害するおそれがある。

ウ 具体的事例に該当する児童生徒が学校によっては一人という場合もある。

「学校名」は、特定の個人が推測・識別されうることとなる重要な情報であり、「学年・組」については、学校名と相まって、特定の個人を推測・識別されうる情報である。

(5) 理由付記について

ア 申立人は、「処分庁から非開示部分についての説明等は一切なかった」と主張するが、本件の開示は、一部非開示の理由を明示した一部開示決定通知書により通知し、指導課職員立会いのもとに情報公開室において行われた。申立人は、開示対象文書を確認し、内容をメモしたり、コピーをとったりしていた。その際、特に一部開示に対する説明は求められていない。

イ なお、公文書一部開示決定通知書に「氏名」と記載していたが、回答票には児童生徒の氏名の記載はなく、この点については誤記であった。今後このようなことがないよう細心の注意を払ってまいりたい。

第4. 審査会の判断

実施機関と申立人との間における本件の争点をめぐる諸問題に関し、当審査会は、以下のとおり判断する。

1 本件公文書について

(1) 実施機関は、e-情報公開室を通じて請求のあった、第232号文書について、条例第5条第1号の個人情報を除いて開示したとしている。

(2) それに対して申立人は、この回答をまとめるためには、提出調査個票が必要であり、それは当然この文書に含まれているはずである。開示に際してこれを開示対象文書から外したのではないか。仮に当該文書に含まれていなかったとしても、本来添付されるべきものである。

さらに、教委文書取扱規程によれば、この文書に添付されていないとすれば、別途收受手続が行われ、別の文書として公文書目録に掲載されているはずであるのに、それも見当たらない。これでは、市民の知る権利を保障しようとする条例の趣旨に反する、と主張している。

(3) そこで、本件開示請求を受けた文書についてみると、本件開示請求の対象となったのは、「平成17年度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ついて（回答）」として平成18年度の公文書目録に掲載された、平成18年5月8日起案の文書番号岡教指第232号の文書である。

当審査会が行った職権調査によれば、その内容は次のようなものである。

① 担当者が、決裁権者の承認を求めるために起案した起案文を記載した起案票

② 岡山市教育委員会教育長が岡山県教育庁指導課長に提出した

平成18年5月10日付け岡教指第232号の回答（文部科学省平成17年度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ついての回答で、回答文以外の内容は以下のとおりである。）の写し

ア 回答票表紙

イ 調査Ⅰ 平成17年度における公立の小学校、中学校及び高等学校における暴力行為の状況

ウ 調査Ⅱ 平成17年度における出席停止の措置の状況

エ 調査Ⅲ 平成17年度における公立の小学校、中学校、高等学校及び特殊教育諸学校におけるいじめの状況

オ 調査Ⅳ 平成17年度における小学校及び中学校における不登校の状況等

カ 調査Ⅶ 平成17年度における教育相談の状況

キ 調査Ⅷ 平成17年度における公立の小学校、中学校及び高等学校における自殺の状況

ク 調査Ⅰ 別票

平成17年度における公立の小学校、中学校における対教師暴力の具体的な事例

ケ 調査Ⅲ別票（教育事務所・教育委員会用）

平成17年度における公立の小学校及び中学校におけるいじめの状況等

コ 調査Ⅳ別票（教育事務所・教育委員会用）

平成17年度における公立の小学校及び中学校における不登校の状況等

サ 調査 I 別票 調査個票（小・中）別票（12校分、
写し）

シ 不登校の理由その他について（小学校）、（中学校）各
1部

(4) 申立人が当該文書の一部であると主張する、回答の作成に当たって
使用された提出調査個票については、その存在は確認したが、これは
本件公文書とは別に綴られ保管されていた。

申立人は、実施機関が、本件開示に当たって提出調査個票を対象文
書から除外したのではと疑っているが、そうではなく、もともと本件
公文書には含まれていなかったものと認めることができる。

2 文書管理システム、e-情報公開室における文書の取扱いについて

(1) e-情報公開室は、岡山市が導入している文書管理システムに登録
された文書データを利用し、岡山市のホームページ上に公文書目録を
公開し、一般利用者は、インターネットを利用してその目録から閲覧
を希望する文書を指定して開示を請求し、それに応じて、請求文書が
原則としてホームページ上に公開され、請求者はもとより、誰でもそ
の開示された文書を見ることができるといいう仕組みである。

(2) このように、e-情報公開室は、実施機関が文書管理システムを利
用して処理した公文書について、その文書件名から文書を指定して開
示請求が行われることから、開示請求の場面でしばしば問題となる文
書の特定については、指定された件名と1対1で対応する公文書に特
定され、そこに食い違いは生じない制度として運用されているもので
ある。

(3) 本件においては、実施機関は、申立人に指定された本件公文書を請

求対象文書として特定して開示しているが、前述のように、申立人が指定した「平成17年度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ついて（回答）」の件名で平成18年度の公文書目録に掲載された、平成18年5月8日起案の文書番号岡教指第232号の文書としては、今回一部開示されたものがすべてである。

- (4) 申立人は、文書取扱規程の規定等から、この回答の前提となった提出調査個票も、本件公文書に含まれているはずである。あるいは別にあるとすれば、別途公文書目録に掲載されているべきものであると主張する。

当審査会は、実施機関の諮問に応じて、異議申立ての対象である実施機関の非開示決定処分、一部開示決定処分の妥当性について調査審議することを本来の職務とし、実施機関の職員の文書の収受の仕方、起案の方法の当否を直接の審査の対象とするものではないが、本件では、請求対象文書の特定において、提出調査個票の扱いが問題になっていることから、その点について考察する。

- (5) 起案文書の参考資料としてどのようなものを添付するかは、実施機関の裁量に任されているところであるが、提出調査個票は、市全体についての回答のためになくはならない資料であり、これを本件公文書に添付するか、添付しないとしても、各学校から提出されたときは、収受手続を行うのが教委文書取扱規定の趣旨に沿った処理ということができる。

しかし、実際には、資料として本件公文書に添付されておらず、別の綴りとして保管されていることは前述のとおりであり、別に収受処理もなされていない。この事務処理は好ましいものではないが、それ

によって本件処分が違法なものとなるとまでいうことはできない。

- (6) 申立人は、本件対象文書も本来であればe-情報公開室の開示文書閲覧ページにおいて開示されるべきものであり、また、本件公文書の文書量についても他のe-情報公開室において開示された文書量に比べて決して多くはないと主張しているが、本来どの範囲で窓口開示とするかは実施機関の裁量に任されているというべきである。

もちろん、その恣意的な運用は認められるべきではなく、利用者の利益に配慮した運用が求められるところであるが、本件公文書の量は、実施機関がe-情報公開室において窓口開示とする場合の一応の目安としているA4で40ページを超えており、これを窓口での開示扱いとしたことについて、それが合理的裁量の範囲を著しく逸脱し、違法なものであるとは判断しえない。

3 実施機関の対応について

- (1) 本件においては、窓口での開示の場面や、その後の別件での話合いの場面等における実施機関職員の対応が問題になっている。前述のように、e-情報公開室を通じての開示請求においては、文書件名により特定された公文書の開示が請求されることから、公文書の特定自体が問題となる窓口での請求の場合と異なり、文書の特定については、請求者から特別に求められることがなければ、実施機関の方からあえて尋ねたりすることはしないというのも理解できるところである。

- (2) しかし、少なくとも異議申立書が提出された時点では、申立人が本件公文書の作成のために用いた提出調査個票の開示を求めていることが分かったはずであり、その時点で、別に請求が必要なことを伝えるなど適切な対応をとることが望まれるところである。この点で、実施

機関の対応は、十分であったとは言い難く、強く反省を促したい。

4 条例第5条第1号該当性について

(1) 本件公文書中、「調査Ⅰ別票 平成17年度における公立の小学校、中学校における対教師暴力の具体的な事例」、「調査Ⅰ別票 調査個票（小・中）別票（12校分、写し）」及び「不登校の理由その他について（小学校）、（中学校）各1部」には、学校名、学年、組や事例の具体的な内容が記載されている。実施機関は、そのうち学校名、学年及び組を条例第5条第1号の個人情報に該当するとして非開示としている。

(2) 実施機関が主張するように、本件公文書における学校名、学年、組は、その開示により対教師暴力や不登校などの「問題行動」に係る特定の児童生徒が推測・識別されるおそれのある情報ということができ、条例第5条第1号が規定する「個人に関する情報で特定の個人を識別することができるもの（一般人が通常入手し得る関連情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む）」に該当するものである。

この点についての一条例第5条第1号該当性を否定する一申立人の主張（第3.1(4)のア・イ・ウ・エ）は、本件公文書を「単に数値のみが集計された部分」、「数値のみの情報」、「学校ごとの単なる集計値」と誤解し、あるいは、上記各公文書における、不登校や対教師暴力の具体的事例・状況についての一学校名、学年、組を含む一調査報告内容を見落としてなされたものと思われるので採用しえない。

5 理由付記について

- (1) 一部開示決定通知書において、開示できない部分として「氏名、学年、組及び学校名」を記載しているが、そのうち氏名については、本件公文書には含まれておらず、これが誤記であったことは実施機関も認めているところである。
- (2) 一部開示決定通知書に非開示理由を付記することが求められるのは、実施機関の判断を慎重なものにし、合理性を担保し、その恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて異議申立てに便宜を与えるためであると考えられる。そして、その理由付記は、その通知の内容から一般人が容易に理解できるものでなければならない。
- (3) 本件において、付記された理由の中に、本件公文書に含まれていない氏名が非開示部分として記載されていたことにより、申立人の判断に混乱をもたらしたことは否定できない。

その点で、実施機関のこの誤記は、その不注意を批判されるべきものではあるが、これによって、申立人が本件における非開示理由を判断することが困難になったとまでは考えられず、現に異議申立てを行っていることも考えると、本件理由付記が、全体として、条例第10条第1項に違反し、したがって、また、本件一部開示処分自体が違法であるとまでは判断しえない。

6 結論

以上の理由により、当審査会は、「第1 審査会の結論」のとおり判断するものである。

第5. 審査会の処理経過

当審査会における処理経過は次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
平成18年11月10日	諮問書の收受
平成18年11月27日	審 議
平成18年12月 5日	申立人側意見書の收受
平成18年12月 7日	申立人側意見書の收受
平成18年12月11日	申立人側意見書の收受
平成18年12月25日	審 議
平成19年 1月12日	実施機関側意見書の收受
平成19年 1月12日	申立人側追加資料の收受
平成19年 1月18日	申立人側意見書の收受
平成19年 1月22日	審 議
平成19年 1月25日	申立人側資料の收受
平成19年 2月 1日	申立人側意見書の收受
平成19年 2月 7日	申立人側意見書の收受
平成19年 2月21日	実施機関側調査回答の收受
平成19年 2月26日	審 議
平成19年 3月19日	審 議
平成19年 3月26日	申立人側意見書の收受
平成19年 4月23日	審 議
平成19年 5月21日	審 議
平成19年 6月18日	実施機関側口頭意見陳述
平成19年 7月23日	審 議
平成20年 5月19日	審 議

平成20年 5月23日	答 申
-------------	-----