

岡情審査第1号

平成23年4月8日

岡山市教育委員会 委員長 片岡 雅子 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20年10月1日付け岡教指第593号による下記の諮問について次  
のとおり答申します。

記

「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」に関するすべ  
ての文書（平成15年度～平成20年度）（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において、非開示とされた項目のうち、次に掲げる部分は開示すべきである。

平成20年度調べの結果に係る部分（「学年」、「学級」、「性別」、「氏名」、「発生日月日」、「続柄」、「学校を特定できる事項」の特定の個人を識別できる情報及び個人の権利利益を害するおそれがある「負傷部位」、「病名」、「全治日数」といった「心身の状況」に関する情報を除く。）

## 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20年5月26日付け公文書開示請求書により、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、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、本件公文書の内容は、「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」に関するすべての文書（平成15年度～平成20年度）として、県教委からの依頼、県教委への回答のほか、調査対象となった各小中学校（中高一貫校を含む）において作成された学校ごとの調査票（以下「調査個票」という。）、起案票、添付資料等の全てを含む一切の調査関連文書である。

- 2 それに対して、実施機関は、同年7月25日付けで、本件公文書の内容のうち、次に掲げる部分又は公文書が、それぞれに掲げる非開示事由

に該当することを理由として非開示とする、一部開示決定処分（以下「本件処分」という。）を行った。

(1) 平成15年度調べから平成17年度調べまでに係る調査個票については、保存期限が1年であって、当該文書を廃棄しているため文書不存在として非開示とした。

(2) 平成18年度調べ及び平成19年度調べに係る公文書については、条例第5条第1号に規定する個人情報を除き、一部開示した。

なお、平成18年度調べに係る調査個票については、保存期限が1年であって、当該文書を廃棄しているため、文書不存在として非開示としていたが、本件異議申立ての中で申立人からの指摘を受け、調査した結果、保管されていることが確認されたため、平成20年12月22日付けで、平成19年度調べに係る調査個票と同様に、個人の「学年」、「学級」、「氏名」、「発生日月日」、「続柄」、「学校を特定できる事項」等は、特定の個人を識別できるものであり、個人の「性別」、「負傷部位」、「病名」、「続柄」、「全治日数」は、個人の権利利益を害するおそれがあり、条例第5条第1号の個人情報に該当するためとして非開示とし、全体では一部開示とした。

(3) 平成20年度調べに係る公文書については、各学校が市教委へ調査票を提出する際の起案用紙（学校を特定する事項を除く。）や市教委から県教委へ調査票を提出する際の送付文及び起案票、調査結果が確認できる部分を除く調査票の内容を開示とし、調査結果に係る部分については、調査主体である文部科学省が調査結果の公表を行っておらず、それ以前に岡山市の結果を公表することは、条例第5条第4号に規定する国が行う事務に関する情報であって、開示することにより、

当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、非開示とし、全体では一部開示とした。

- 3 上記決定を受けた申立人は、実施機関に対し、平成20年8月5日及び同年8月25日付けで、本件処分を取り消し、本件公文書を開示すべきであ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10月1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) 保存期限終了後の公文書の廃棄に伴う文書不存在について

ア 申立人は、平成18年9月20日、実施機関に対し、「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「平成18年公文書」という。)について、電子情報処理組織を使用して公文書の開示請求(以下「平成18年請求」という。)を行った。平成18年請求に対して氏名、学年、組、学校名、特定の個人を識別できるもの等を非開示とする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。この集計をするに当たっては、当然調査個票がなければ成立しないにもかかわらず、一部開示された公文書にはこれが含まれていなかった。実施機関が調査個票の開示を拒んだため、申立人は異議申立てをしたが、平成20年5月23日、岡

山市情報公開及び個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）から、実施機関の行った処分が妥当であるとの答申がなされ、同年6月25日には、実施機関により異議申立てを棄却する決定がなされた。

本件請求に対し、実施機関は、保存年限（1年間）を経過した平成15年度から平成18年度調べまでについて、廃棄したというが、そうであるとすれば、実施機関は、平成18年請求の対象文書を棄却決定前、つまり一部開示決定に係る異議申立ての審査期間中に廃棄していたということになる。

イ 平成18年請求に係る異議申立てについて、審査会が答申し、これを受けた実施機関が棄却する前に争いのあった公文書を廃棄することは、市民の知る権利を侵害すると同時に、著しく正義に反する行為であり、開示をめぐって請求人との間に争いがある公文書については、少なくとも棄却の決定をするまでは廃棄すべきではない。

ウ また、平成18年請求に係る異議申立てにおける審査会での審査期間中に平成18年公文書が保存期限に達する等の重要事項が実施機関から説明がなされることは一切なかった。

## (2) 条例第5条第4号該当性について

ア 平成20年度調べに係る文書について、実施機関は、条例第5条第4号の事務事業執行情報に該当するものとして、非開示としているが、ここでいう「支障」とは、名目的なものでは足りず、実質的なものであることが必要であり、「おそれ」も抽象的な可能性では足りず、法的保護に値する程度の蓋然性が要求される。即ち、条例は、実施機関に広範な裁量を与えているわけではないにも関わらず、

このことについて実施機関の立証がない。

イ そもそも当該調査は、毎年度、文部科学省からの依頼において実施するものであるが、指定統計などとは異なる単に依頼によるものにすぎず、文部科学省の結果公表前に各自治体が独自の判断で結果を公表したところで、調査の実施に何らかの影響があるとは考えられず、また、各自治体がそれぞれの情報公開制度に基づいて結果を公表することを国や県が禁じているものでもない。

ウ 実施機関は意見書の中で、開示しない理由を、専ら強制力を持たない国のガイドラインや要項に求めているが、これらの主張は条例の「開示することにより、事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」について何ら具体的に証明したものではない。

エ 本件調査はそもそも対象自治体によって解釈がまちまちなことが指摘されており、国は基本的には、それらの届出数値を集計しているに過ぎない。

オ したがって、齟齬が生じること自体ほとんどあり得ないばかりか、仮に齟齬が出たところで、それは統計調査にはよくある事象であって、このことのみを理由に、当該公文書が条例第5条第4号に該当するとは到底いえない。

カ 仮に実施機関の主張が受け入れられるとしても、各学校が作成した調査票を除く部分、例えば起案票や各学校から市教委指導課への送付文、市教委から県教委への送付文などについては、非開示とする理由は全く認められない。

### (3) 理由付記について

実施機関は、国が調査結果を公表した以降についての開示の可能

性を示唆しているが、かかる場合、実施機関は決定の理由の中に、開示しないこととする理由がなくなる期日を併せて示さなければならぬが、このような記述はなかった。

総じて、実施機関の理由付記は、当該通知の内容から一般人が容易に理解し得るものとはなっておらず、不法である。

## 2 実施機関の主張要旨

### (1) 保存期限終了後の公文書の廃棄に伴う文書不存在について

ア 調査個票については、教育照会・回答文書（庁外）として、また、学校においては報告文書として扱うため、どちらも保存年限は1年間であり、平成15年度から平成18年度調べまでについては、当該文書を廃棄しており、文書不存在であるとしていた。

イ しかし、平成18年度調べに係る調査個票については、平成18年請求において申立人と争いのあったもので、別の場所に移されて、廃棄されることなく存在していることが調査の結果確認されたので、当初の非開示から一部開示として対応することとした。

### (2) 条例第5条第4号該当性について

ア 総務省の「行政機関の保有する統計調査関係文書の公開に関するガイドライン」（平成13年3月16日各府省統計主管課長等会議申し合わせ、以下「ガイドライン」という。）によれば、「届出統計調査によって集められた調査票及び報告徴集によって得られた統計報告は不開示」と定められており、これに拠るなら、平成20年度調べに係る調査個票は不開示となるべきであるが、条例の趣旨に則り、一部開示の対象としている。

イ しかし、公表の時期について、ガイドラインには、「統計調査の

集計結果は、定められた公表期日以前には不開示」と定められており、また、文部科学省の「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実施要項」（以下「実施要項」という。）にも、教育委員会が結果の公表を行うのは、文部科学省の公表後とされていることから、実施機関は、国・県の公表後にマスコミからの問い合わせや情報公開等に対応している。

ウ 現実には、岡山市の結果を文部科学省に提出した後に、両者の中での内容確認の過程で数値を変更する場合もあり、文部科学省が公表する以前の岡山市の保有する数値は確定値とはいえず、事前に開示したときには、文部科学省が公表した結果との間に齟齬が生じるおそれがある。県の教育委員会も数値の信憑性、報道の公平性を確保するために国の公表に併せてその調査結果を公表している。

エ 本調査の結果を公表前に開示することは、数値の信憑性、報道の公平性等を確保できず、社会の混乱を招くおそれがあり、ひいては公的統計への国民の信頼を低下させることになる。

オ 平成20年度調べの結果については、調査主体の文部科学省が結果の公表を行っていないので、それ以前に岡山市の結果を公表することは、条例第5条第4号に規定する国が行う事務に関する情報であって、開示することにより、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものに該当する。

#### 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 保存期限終了後の公文書の廃棄に伴う文書不存在について

(1) 実施機関は、本件公文書のうち、調査個票の保存年限は、1年間であり、保存年限経過により、平成15年度調べから平成18年度調べまでについては、廃棄による不存在を理由として非開示としていたが、平成18年度調べに関する調査個票については、本件異議申立ての中で申立人からの指摘を受け、調査した結果、保管されていることが確認されたため、条例第5条第1号の個人情報に該当する部分を非開示として、全体では一部開示に変更した。

(2) なお、実施機関が、平成15年度調べから平成17年度調べまでの調査個票を、廃棄による文書不存在を理由として非開示処分にしたことについては、申立人と実施機関との争いが認められず、また、実施機関は公文書の取扱いとして、調査個票の保存年限を1年と定めており、この取扱いに基づいて処理されたものであって、問題は見出せない。

2 平成18年度調べ及び平成19年度調べに関する文書について

平成18年度調べに係る調査個票は、廃棄を理由に不存在としていたが、その後保管されていることが確認されており、平成19年度調べに関する文書同様に、当該文書中の個人情報を非開示とする一部開示としており、申立人と実施機関との争いが認められない。

3 平成20年度調べに関する開示部分

申立人は、意見書の中で「仮に実施機関の主張が受け入れられるとしても、各学校が作成した調査票を除く部分、例えば起案票や各学校から市教委指導課への送付文、市教委から県教委への送付文などについては、非開示とする理由は全く認められない。」と述べ、平成20

年度調べに係る全ての文書が非開示と考えているようであるが、実施機関は、平成20年度調べに係る文書の中でも、各学校が市教委へ調査票を提出する際の起案用紙（学校を特定する事項を除く。）や市教委から県教委へ調査票を提出する際の送付文及び起案票、調査結果が確認できる部分を除く調査票の内容については、非開示とはせずに開示している。

#### 4 条例第5条第4号該当性について

(1) 先に見たように（第3の2の(2)）、実施機関は、総務省のガイドライン及び文部科学省の実施要項を主たる根拠にして、あらかじめ定められた公表期日以前に開示することは、文部科学省が公表した結果との間に齟齬が生じるなど、数値の信憑性、報道の公平性等を確保できず、社会の混乱を招くおそれがあり、ひいては、統計調査事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとして、条例第5条第4号の事務事業執行情報該当性を主張している。

(2) しかし、実施機関が調査個票を集計し、その集計結果を公表期日以前に開示・公表したとしても、当該集計結果の開示・公表は、あくまで岡山市において教育委員会、あるいは学校側が集計し保有する数値（情報）の開示・公表にとどまるものであり、それが実施機関の主張するように、「確定値」ではないとしても、「暫定的」な性格の数値として、実施機関の権限と責任の下で開示・公表することができるものである。仮に国が公表する全国的な集計結果との間に齟齬が生じたとしても、その理由・原因を調査し、修正すれば、齟齬は容易に解消できるものであって、社会・経済の混乱を招くおそれや、統計調査事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ等があるとは考えられない。

また、調査内容から判断しても、特定の者に不当な利益又は不利益をもたらすおそれがあるとも考えられない。

(3) なお、実施機関は、公表期日以前には非開示とする根拠としてガイドライン及び実施要項を援用しているが、ガイドライン及び実施要項が、条例の開示義務を上回る拘束力を実施機関に対して持つために必要な法的根拠は何ら示されていない。したがって、ガイドライン及び実施要項にそうした条例の開示義務を上回る拘束力があると認めることはできない。

(4) 以上の理由により、文部科学省が結果の公表を行う以前に、実施機関が岡山市の集計結果を公表することが、条例第5条第4号に規定する国が行う事務又は事業に関する情報であって、開示することにより、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものに該当するとして非開示とした実施機関の本件処分は妥当であるとはいえない。

#### 5 条例第5条第1号該当性について

(1) 実施機関が条例第5条第1号を理由として非開示とした部分のうち、「学年」、「学級」、「性別」、「氏名」、「発生年月日」、「続柄」、「学校を特定できる事項」に関する情報は、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号に規定する「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。

(2) また、実施機関は、調査個票に記載された「負傷部位」、「病名」、

「全治日数」といった「心身の状況」に関する情報を非開示としており、これらの情報はプライバシー性の高い情報であって、条例第5条第1号に規定する「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。」に該当するものである。

(3) したがって、実施機関の条例第5条第1号該当性を理由とする上記非開示処分は妥当である。

## 6 理由付記について

条例第10条第2項には、「一部を除いて開示しないこと又は全部を開示しないこととする理由がなくなる期日をあらかじめ明示できるときは、その期日を併せて示さなければならない」と規定している。

申立人は、実施機関が、国の調査結果の公表以降についての開示の可能性を示唆するのみで「開示しないこととする理由がなくなる期日」を示していないことから理由付記を「不法」と批判しているが、実施機関に当該期日を示すことが要求されるのは、「あらかじめ明示できるとき」である。本件の場合、公表の期日が明確にされていないため、「あらかじめ明示できるとき」には該当せず、したがって、実施機関が決定通知書の中で、開示しないこととする理由がなくなる期日を示していないことは、「不法」とはいえない。

## 7 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20年10月 1日	諮問書の收受
平成20年10月20日	審 議
平成20年10月29日	実施機関側意見書の收受
平成20年11月 1日	申立人側意見書の提出
平成20年11月17日	審 議
平成20年12月15日	審 議
平成21年 1月19日	審 議
平成21年 2月23日	審 議
平成21年 3月30日	審 議
平成21年 4月27日	実施機関側口頭意見陳述並びに審議
平成21年 5月25日	審 議
平成21年 6月29日	審 議
平成21年 7月27日	審 議
平成21年 8月 7日	実施機関側補充意見書の收受
平成21年 8月24日	審 議
平成21年 9月18日	申立人側意見書の收受
平成21年 9月30日	審 議
平成21年10月26日	審 議
平成21年11月30日	審 議
平成21年12月14日	審 議
平成22年 1月18日	審 議
平成22年 2月15日	審 議

平成22年 3月23日	審 議
平成22年 4月19日	審 議
平成22年 5月17日	審 議
平成22年 6月 7日	審 議
平成22年 7月12日	審 議
平成22年 8月23日	審 議
平成22年 9月13日	審 議
平成22年10月18日	審 議
平成22年11月15日	審 議
平成22年12月20日	審 議
平成23年 1月24日	審 議
平成23年 2月21日	審 議
平成23年 3月28日	審 議
平成23年 4月 8日	答 申

曾田委員は本件における調査審議を回避し、これに参加して  
いない。