

平成30年度答申第8号

平成30年10月10日

松戸市教育委員会

教育長 伊藤 純一 様

松戸市情報公開審査会

会長 後 藤 仁 哉 印

公文書の非開示決定に係る審査請求に対する諮問について（答申）

平成30年3月30日付け松教生企第432号をもって諮問のあった「平成29年1月に松戸市立中学校の1年生の女子生徒がいじめにより自殺したと報道された件に関する文書一切、並びに、平成29年1月に松戸市立中学校の1年生の女子生徒が死亡したことが松戸市いじめ防止対策委員会に諮問された件に関する文書一切、のうち、当該中学校の保有する情報一切。」に係る公文書の非開示決定に対する審査請求（以下「本件審査請求」という。）について、当審査会は、別紙のとおり答申する。

答 申

1 審査会の結論

本件審査請求の対象となった公文書（以下「本件文書」という。）について、実施機関が行った非開示決定（以下「本件処分」という。）は、妥当ではなく、本件文書の一部を開示すべきである。

2 本件審査請求までの経過

審査請求人は、平成30年1月9日付け公文書開示請求書により、本件文書について、松戸市教育委員会（以下「処分庁」という。）に対して、開示請求（以下「本件開示請求」という。）をした。

処分庁は、本件開示請求に対して、松戸市情報公開条例（平成13年条例第30号。以下「条例」という。）第10条第2項の規定により、非開示決定（同月22日付け）をした。

審査請求人は、本件処分に対して、同月31日付け審査請求書により、本件審査請求をした。

3 本件審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、おおむね、「本件処分を取り消して、請求対象文書を特定したうえで、請求した情報は、全て開示するとの決定を求める。また、公益上の理由による裁量的開示を実施することを求める。」というものである。

4 処分庁の説明要旨

本件処分の理由は、次に掲げるとおりである。

- (1) 本件公文書には、個人の氏名、住所、学年、学級、年齢、性格、学習状況、出欠状況等が記載されており、これらは個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるため、また、他の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ほか、当該中学校の学校名や学級等、当該生徒の個人情報等を公にすることとなるため、個人

情報（条例第7条第2号）に該当し、非開示とした。

(2) 学校名は、それだけで必ずしも特定の個人を識別できるわけではないが、他の情報と照合することにより、特定の個人を識別できる可能性が内在するため、個人情報に該当し、非開示とした。

(3) アンケート結果等については、本件に係る学校に在籍する生徒、学校関係者等にとっては、調査項目ごとの回答内容、筆跡等により、回答した生徒が特定されるおそれがあり、個人情報に該当し、非開示とした。

さらに言えば、これに回答した生徒は、回答内容が第三者に開示されることについて、あらかじめ、説明を受けておらず、これを第三者へ開示すれば、生徒からの信頼を損ね、今後、同様のアンケートを実施した際に、これに応じる生徒らを萎縮させてしまうおそれをも有している。

(4) 審査請求の趣旨の項に記載されている裁量的開示については、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号）第7条の規定による、公益上特に必要があると認めるときは、開示することができるとする裁量的開示を念頭においていると思われるが、条例にはこのような規定はなく、主張自体失当である。

5 審査会の判断

本件処分に対する審査会の判断は、次のとおりである。

(1) 条例における公文書の開示について

条例は、開示請求権として、何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、当該実施機関の保有する公文書の開示を請求することができることを規定する（条例第5条）。

また、実施機関は、条例の解釈及び運用に当たっては、公文書の開示を請求する権利を最大限に尊重しなければならないとともに、実施機関は、公文書を開示する場合においては、個人に関する情報がみだりに公にされることのないよう最大限の配慮をしなければならないことを規定する（条例第3条）。

具体的には、条例は、公文書の開示請求権に応じ、開示義務として、実施機関は、開示請求があったときは、開示請求に係る公文書に第7条各号のいずれかに該当する情報（以下「非開示情報」という。）が記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該公文書を開示しなければならないことを規定する（条例第7条本文）。

（2）個人情報について

条例第7条第2号は、「非開示情報」として、「個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、特定の個人を識別することができるもの（他の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。）又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの。」を規定する。

本号の規定は、個人の尊厳を守り、その基本的人権を尊重する立場から、個人のプライバシーを最大限に保護するため、「個人に関する情報」のうち、特定の個人を識別することが可能なものは、原則として非開示とする趣旨である。

「個人に関する情報」とは、個人の人格、私生活に関する情報に限らず、個人との関連性を有する全ての情報を意味し、個人の内心、身体、社会的地位等、個人に関する情報全般のほか、個人に関する一切の事項に係る事実、判断、評価等の全ての情報が含まれ、原則として一律に非開示となる。

したがって、実施機関が保有する個人情報のうち、本号の「個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるもの（他の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。）」は、個人識別情報として、非開示となる。

また、個人情報の中には、匿名の作文、無記名の個人の著作物又はアンケート調査結果における無記名の回答文のように、個人の人格、考え等と密接に関連する情報があり、公にした場合には、個人の正当な権利利益を害するおそれがあるため、本号は、「特定の個人を識別することはできないが、公

にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」を、個人の権利利益情報として、非開示としている。

なお、死者に関する個人情報については、当該情報を適正に管理すべき要請は、生存者に関する情報と異なること及び当該情報の不適正な取扱いによって、死者及びその遺族の名誉、信用、財産等、個人の権利利益を損なうことが想定できるため、条例の適用に当たっては、死者の個人情報は、同時に遺族の個人情報に該当するものとして、本人の生存の有無に関わらず、個人情報として保護の対象となる。

そのため、本件文書中、死亡した生徒の個人情報は、同時に遺族である保護者の個人情報として保護の対象となる。

(3) 本件文書について

本件文書には、教育委員会のほか学校が保有する文書が含まれる。

地方公共団体の設置する学校は、公立学校（学校教育法（昭和22年法律第26号）第2条第2項）に該当し、同校において保有する文書には、教職員が作成した文書のほか、生徒又は保護者が作成し、担任等に提出し、学校が取得した文書が含まれる。

いずれも、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」として、公文書に該当する（条例第2条第2項）。

(4) 本件文書に記録された個人情報について

以下、本件文書に記録された個人情報について、非開示情報の該当性の有無を検討する。

ア 生徒の氏名、住所、学年、学級及び年齢に関する情報について

これらの情報は、「個人に関する情報であって、特定の個人を識別できるもの」として、個人情報に該当する。

また、氏名、住所等に関する情報のうち、字、町丁名等、一部の情報であっても、「他の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」として、個人情報に該当する。

イ 生徒の性格、学習状況及び出欠状況に関する情報について

これらの情報は、当該情報のみでは、特定の生徒を識別できないとしても、複数の情報を組み合わせた場合には、特定の生徒を識別できる場合があるため、「他の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情報」として、個人情報に該当する。

加えて、これらの情報は、当該生徒の学校における学習意欲、学業成績、家庭生活、生活態度等と密接に関連しており、生徒及び保護者としては、不特定の第三者には、知られたくない情報であり、処分庁が公にした場合には、当該生徒及び保護者が学校生活及び家庭生活等を営むに当たって、支障が生ずるおそれがあるため、「公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」であり、個人情報に該当する。

ウ 中学校名に関する情報について

学校名は、生徒が所定の時間帯に学習を行い、他の生徒及び教職員とともに学校生活を営む場所を特定する情報である。

学校名については、生徒の入学する学校の指定について、学校教育法施行令（昭和28年政令第340号）第5条第2項は、教育委員会は、入学期日の通知において、「当該就学予定者の就学すべき小学校、中学校又は義務教育学校を指定しなければならない」ことを規定し、入学する学校の指定に関する規則（昭和45年松戸市教育委員会規則第9号）第2条第1項第1号は、「児童または生徒の現住地の属する区域を学区として包含する学校を指定する。」ことを規定し、学校の通学区域については、松戸市立小学校・中学校通学区域に関する規程（昭和45年松戸市教育委員会訓令第2号）別表第1において学校ごとの特定の町丁名及び番地等を規定する。ここで現住地とは、住民基本台帳法（昭和42年法律第81号）による住所地であって、生活の本拠となる地をいう。

その結果、処分庁が学校名を不特定の第三者に開示した場合は、当該学校に在籍する生徒の現住地に関する情報のうち、町丁名及び番地等を開示することと同一の結果となる。

そして、情報公開制度では、請求者、請求目的等を限定して開示することはできないため、学校名の開示に伴い、住所の一部を公にされたくない生徒及び保護者にとっては、そのプライバシーの侵害になるとともに、情報の利用方法等によっては、学校及び地域等において生徒及び保護者が学校生活及び家庭生活等を営むに当たって、不安を抱くおそれが生ずる。

この点、児童の権利に関する条約（平成6年条約第2号）第16条は児童がその私生活、家族、住居等について恣意的に又は不法に干渉されない権利を保障し、同条約第28条は教育を受ける機会を保障し、同条約に基づき制定された義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律（平成28年法律第105号）第3条及び第8条は、「全ての児童生徒が豊かな学校生活を送り、安心して教育を受けられる」ことを市等の責務として規定していることからすると、不特定の第三者に対する学校名の開示は、児童生徒が安心して教育を受ける機会を失うおそれがあるため、非開示とすることが妥当である。

以上により、学校名は、「個人に関する情報であつて、特定の個人を識別することができるもの（他の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。）又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの。」として、個人情報に該当する。

エ アンケート調査結果について

アンケート調査に当たって、学校は、各生徒に重複のないようにアンケート用紙を配布し、生徒の個人名等、回答に必要な個人情報のほか、所定の事項を記入し、学校に提出するよう協力を求めている。

学校がアンケート調査を実施した趣旨からすると、当該調査結果は、学校内における利用を目的としているとともに、調査結果が公になることについて、生徒及び保護者は、学校から事前に説明を受けていないため、学校が、一方的に第三者に開示した場合は、今後、生徒及び保護者の協力を得られず、生徒本人も率直な回答を差し控えるおそれが生ずる。

また、それに伴い、学校は、生徒自身の今の気持ち、悩んでいること、相談の意向等、学校として迅速な対応を要する事項について、正確な実体把握及びそれらの諸課題の早期の発見及び対応が困難となり、生徒に対する問題解決のためのアドバイス等の支援が遅れるおそれが生ずる。

なお、開示に当たって、回答者及び回答項目の一部の黒塗り等をした場合においても、そのような開示方法があり得ることについて、学校は事前に生徒及び保護者に説明していないとともに、本人と同一の学級又は学年等、特定の関係者間においては、その筆跡及び記入内容を見て、どの生徒が当該アンケートを記入したかを識別できるおそれがある。

以上により、アンケート調査の回答内容は、「個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるもの（他の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。

また、仮にアンケート調査の回答の開示に当たって、個人の氏名等を黒塗りにした場合であっても、回答内容には生徒個人の考え、思い等が記入されており、匿名の作文等と同様、個人の人格、性格等と密接に関連し、「個人の権利利益を害するおそれがあるもの。」として、個人情報に該当し、非開示とすることが妥当である。

この点、児童の権利に関する条約及び関係法令等に基づき、児童は、その私生活、家族、住居等について恣意的に又は不法に干渉されない権利を有するとともに、全ての児童生徒が安心して教育を受けられることが市等の責務となっていることからすると、アンケート調査結果を第三者に非開示とすることが妥当であることは、学校名の開示について述べたところと同様である。

オ 学校におけるQ-U結果及び聞き取り調査結果について

上記アンケート調査結果と同一の理由により個人情報に該当する。

カ アンケート用紙の様式等の開示について

学校で利用しているアンケート用紙の様式等は、学校外の民間事業者等

の作成したものを利用するか、又は一般的な様式を参考として、それを基に学校側で作成し、利用しており、特に、単体の様式の開示について、特定の個人が識別され、又は個人の権利利益を害するおそれがあることは認められない。

従って、単体の様式の開示は、特定の学校名が識別できる場合を除き、開示することが妥当である。

(5) 個人情報の例外的開示について

審査請求人は、個人情報の例外的開示を主張しており、このことについて検討すると、次のとおりである。

条例第7条第2号ただし書は、個人情報を原則として非開示とするが、例外として、次に掲げる情報を除くことを規定する。

「ア 法令等の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報

イ 人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報

ウ 当該個人が公務員（国家公務員法（昭和22年法律第120号）第2条第1項に規定する国家公務員及び地方公務員法（昭和25年法律第261号）第2条に規定する地方公務員をいう。）である場合において、当該情報とその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員の職及び氏名（当該公務員の氏名を公にすることにより、当該公務員の個人の権利利益を不当に侵害するおそれがある場合を除く。）並びに当該職務遂行の内容に係る部分」

本件文書中の個人情報の記録について、上記のア、イ及びウの該当性を検討すると、以下のとおりである。

ア 条例第7条第2号ただし書ア（公知情報）について

条例は、個人情報のうち、「法令等の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」は、公にしても、改めて個人の権利利益を侵害しないことが明らかであるか、又は個人のプライバシー

一を害するおそれがあるとしても、当該個人にとって、受忍すべき範囲内に止まると考えられるため、開示することを規定する。

(ア)「法令等の規定により公にされている情報又は公にすることが予定されている情報」について

法令等による公知情報とは、法令等の規定により、何人でも等しく閲覧等を行うことができる定められ、又は予定されている情報をいう。

「法令等の規定により」とは、法律、政令、省令又は条例に根拠となる規定があることをいう。

「公にされている情報」とは、法令等の規定により、何人でも等しく閲覧等を行うことができる定められている情報をいい、具体的には、文書の告示、法令等の規定による閲覧・縦覧制度のほか、法令等の規定に基づく許可、届出その他これらに相当する行為に際して作成し、又は取得した情報であって、不特定多数の者が知り得る状態にあることをいい、公にすることが公益上必要であると認められる情報をいう。

この点、いじめ防止対策推進法（平成25年法律第71号）は、重大事態に関する事実関係について、いじめを受けた児童等及び保護者への学校等からの情報提供（第28条第2項）、いじめの調査結果に係る市長から議会への報告（第30条第3項）等を規定するが、処分庁によると、本件文書に記録された事案は、同法に定める重大事態に該当せず、同法による報告等を行っていないため、法令等による公知情報に該当しない。

(イ)「慣行として公にされている情報又は公にすることが予定されている情報」について

慣行による公知情報とは、法令等に根拠規定がない場合であっても、公にすることが慣習として行われていることをいい、市において、事実として定例的に、又は反復的に公にされていることをいう。

当該情報と同種の情報が公にされた事例があったとしても、それが個別的な事例にとどまる限り、「慣行として」には当たらない。

本件文書には、既に報道機関によって報道された内容が含まれていることは確かであるが、中学生が死亡したという事案において、当該生徒自身やこれに関連性を有する個人の個人情報を公にすることが慣習として行われているとまでは言えず、報道されている事例があるとしてもそれは報道機関の独自の取材による個別的な事例にとどまっていると判断される。

したがって、本件文書に報道機関によって報道された情報が含まれるとしても、当該情報は、慣行による公知情報には該当しない。

イ 条例第7条第2号ただし書イ（公益情報）について

公益情報とは、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報をいう。

例えば、災害発生により、避難対象地域における居住者の権利利益の侵害が発生し、又は予想される場合において、被災者の救助、支援等のため、避難対象地域に居住する被災者の個人情報を第三者に提供することが必要となる場合等をいう。

本人の生命、健康、生活又は財産を保護する必要がある場合に、第三者に対して、個人情報の開示を認めるものである。

しかし、本件は、そのような案件に該当しないため、公益情報に該当しない。

ウ 条例第7条第2号ただし書ウ（公務遂行情報）について

本件文書中、生徒は、公務員には該当しないため、生徒の作成等した文書及び生徒の通学する学校名等は、公務遂行情報に該当しない。

公立学校の教職員は、公務員に該当し、当該教職員の職務内容及び勤務する学校名等は公務遂行情報に該当する。ただし、教職員の公務遂行情報中に含まれる生徒の個人情報は、第三者の個人情報であり、当該部分は、非開示となる。

以上により、本件文書は、条例第7条第2号ただし書の例外的開示の適用の対象となる文書に該当しない。

(6) 裁量的開示について

審査請求人の主張する裁量的開示については、条例中に規定を欠くため、本件文書の開示の根拠とすることはできない。

以上により、本件文書は、別表「非開示とした公文書」の「開示すべき部分」欄記載の部分を開示することが妥当である。

6 審査会の結論

以上により、当審査会は、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

審査会の処理経過は、別紙のとおりである。

別表 非開示とした公文書

No.	対象公文書	非開示部分	開示すべき部分
1	学校生活アンケート	全て	
2	いじめ・セクハラ・家庭問題アンケート	全て	
3	生活を振り返ろう！（アンケート）	全て	
4	自分の成長を確認しよう！（アンケート）	全て	
5	部活の友人からの聞き取り	全て	
6	自分でつける通信簿 1学期	全て	
7	自分でつける通信簿 2学期	全て	
8	Q-U結果のまとめ	全て	
9	1年学年会資料	全て	各見出しの項目の部分
10	いじめ・セクハラ・家庭問題アンケート（無記入用紙）	全て	全て

(参考) 非開示とした文書の非開示理由

No.	対象公文書名	非開示部分	主な記載内容	非開示理由
1	学校生活アンケート	全て	性格・身体、友達、いじめ、家庭生活、生活全般についての設問	個人名を消しても、他の記録から個人が識別できる可能性があるため。 個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるため。
2	いじめ・セクハラ・家庭問題アンケート	全て	いじめ・セクハラ・家庭問題について、5つの設問	同上
3	生活を振り返ろう！ (アンケート)	全て	生活の様子について、11の設問	同上
4	自分の成長を確認しよう！ (アンケート)	全て	自分の成長について、7つの設問	同上
5	部活の友人からの聞き取り	全て	部活の友人からの聞き取りメモ	同上
6	自分でつける通信簿 1学期	全て	自己評価について	同上
7	自分でつける通信簿 2学期	全て	自己評価について	同上
8	Q-U結果のまとめ	全て	学級満足度、学校生活意欲	同上
9	1年学年会資料	見出しの項目以外の部分	生徒の様子	同上

審査会の処理経過

年 月 日	内 容
平成30年3月30日	諮問書の受理
平成30年4月12日	第1回審査会（諮問の報告）
平成30年5月14日	第2回審査会（審議・理由説明）
平成30年6月21日	第3回審査会（審議・意見陳述）
平成30年8月22日	第4回審査会（審議）
平成30年9月26日	第5回審査会（審議）