

大情審答申第 319 号
平成 24 年 7 月 23 日

大阪市教育委員会
委員長 矢野 裕俊 様

大阪市情報公開審査会
会長 小野 一郎

大阪市情報公開条例第 17 条に基づく不服申立てについて（答申）

平成 23 年 4 月 11 日付け大市教委第 284 号により諮問のありました件について、次のとおり答申いたします。

第 1 審査会の結論

大阪市教育委員会（以下「実施機関」という。）が、平成 23 年 1 月 17 日付け大市教委第 2605 号により行った部分公開決定（以下「本件決定」という。）で公開しないこととした部分のうち、別表に掲げる部分を公開すべきである。

第 2 異議申立てに至る経過

1 公開請求

異議申立人は、平成 22 年 12 月 3 日、大阪市情報公開条例（平成 13 年大阪市条例第 3 号。以下「条例」という。）第 5 条に基づき、実施機関に対し、次の旨の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

記

「大阪市に於ける過去 5 年間の小中学校に付いて下記の項目の公開を求める。
但し学校別に提示せよ。

その 1

- (1) 登校拒否（謹慎処分）
 - 1 本人の意思
 - 2 学校の指示 その理由
- (2) 万引き件数
- (3) たばこ
- (4) 異性交遊（補導）
- (5) シンナー・覚醒剤等
- (6) 暴力事件について
 - 1 生徒同士（校内暴力）

- 2 生徒が先生に対して（校内暴力）
先生が生徒に対して
 - 3 校外事件（他校生との問題も含む）
- (7) いじめについて
- 1 同級生に虐められる
 - 2 上級生に虐められる
 - 3 その他（先生に対しての嫌がらせ等）
- (8) 保護観察中（拘留も含む）
- (9) 保護者よりの苦情
- (10) 授業放棄（教室を抜けて他の教室・運動場でぶらぶらする。）

その2

(2) その1に対して対策を取っている学校はありますか。あれば具体的に。」

2 本件決定

実施機関は本件請求のうち「(8)保護観察中（拘留も含む）及び(9)保護者よりの苦情」の旨の部分以外の部分（以下「本件請求部分」という。）に係る公文書を「・大阪市立小中学校別一覧表（平成17年度～平成21年度）・大阪市立小中学校の『生活指導の現状と指導についての諸調査』（平成17年度～平成21年度）・大阪市立小学校の『不登校』児童調査（平成17年度～平成21年度）・大阪市立中学校の『不登校』生徒調査（平成17年度～平成21年度）」と特定した上で、条例第12条に基づき、異議申立人へ平成22年12月17日付け大市教委第2415号により公開決定等の期限の特例通知書（以下「特例通知書」という。）を送付している。

また、実施機関は本件請求部分に係る公文書のうち、「・大阪市立小中学校別一覧表（平成21年度）・大阪市立小中学校の『生活指導の現状と指導についての諸調査』（平成21年度）・大阪市立小学校の『不登校』児童調査（平成21年度）・大阪市立中学校の『不登校』生徒調査（平成21年度）」（以下「本件文書」という。）について、条例第10条第1項に基づき、「①児童・生徒名、発生日及びこれらを特定しうる事項」（以下「本件非公開部分1」という。）及び「②学校別発生件数、ブロック名、区名、学校名及びこれらを特定しうる事項」（以下「本件非公開部分2」といい、本件非公開部分1及び本件非公開部分2を総称して「本件各非公開部分」という。）を公開しない理由を次のとおり付して、本件決定を行った。

また、実施機関は、本件請求のうち「(8)保護観察中（拘留も含む）及び(9)保護者よりの苦情」の旨の部分については、平成22年12月17日付け大市教委第2416号により不存在による非公開決定を行っている。

記

「条例第7条第1号に該当
(説明)

本件非公開部分1は、個人に関する情報であって、当該情報そのものにより又は他の情報と照合することにより、特定の個人が識別される情報であると認められ、かつ同号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しないため。

条例第7条第5号に該当

(説明)

本件非公開部分2は、これを公開すると、今後、関係機関等の理解や協力が得られなくなるなど、公正かつ詳細な事実確認が行い難くなるおそれがあり、今後教育委員会が行う同種の調査等において、正確な事実の把握に支障が生じるおそれがあるため。さらに学校における地域との良好な関係の構築や、本市が進める適正な就学事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあるため。」

3 異議申立て

異議申立人は、平成23年2月8日、本件決定を不服として、実施機関に対して、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条第1号に基づき異議申立てを行った。

第3 異議申立人の主張

異議申立人の主張は、おおむね次のとおりである。

- 1 本件決定を取り消し、全部公開を求める。
- 2 住之江区においては、区長、警察、保護司、各中学校の校長及び指導担当教諭、地域団体の長等が住之江区役所に集まり、生徒の健全育成のために話し合いをもっている。また、各連合においては、地域連合会長をはじめ、主な長が集まり青少年の非行防止の対策をとっているが、学校より提出される資料が乏しく、実施機関には各学校からの資料が集まっているだろうと思い本件請求を行った次第である。
- 3 本件文書については、ほとんどの部分が非公開とされており、知りたい内容を全く知ることが出来ない状態になっている。また、学校からの回答にも多数の白紙回答があり、故意に内容の公開を拒んでいると疑わざるを得ない。内容が分からなければ、地域の子どもたちに対する私達の活動方針の立てようがない。
- 4 特例通知書の「条例第12条の規定を適用する理由」欄には「請求に係る公文書が著しく大量であるため、その全てを検索し、内容を精査して、期間内に公開決定等を行うことにより、事務の遂行に著しい支障が生ずるおそれがあるため。」と記載されており、「残りの公文書について公開決定等をする期限」欄には「平成23年5月18日」と記載されていた。

しかしながら、本件決定以後、本件請求部分に係る公文書のうち本件文書を除く公文書については、それ以後、何らの通知説明もないまま、公開決定等がされずに今日に至っている。一部公開された本件文書も平成17年度から平成21年度分を請求した

うちの平成 21 年度分後期だけというわずかなものに過ぎない。

このような条例の精神に反し、かつ、公開決定期限も一切の説明もなく遵守しないような不誠実な対応は、市民の権利をないがしろに、軽んじて見下げるものというほかない。公開決定を約束された以上、速やかに公開されるべきである。

第 4 実施機関の主張

実施機関の主張は、おおむね次のとおりである。

1 条例第 7 条第 1 号に該当する理由

本件非公開部分 1 については、個人に関する情報であって、当該情報そのものにより又は他の情報と照合することにより、特定の個人が識別される情報であると認められるのは明らかであり、かつ同号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しないため非公開としたものである。

2 条例第 7 条第 5 号に該当する理由

本件非公開部分 2 については、これらを明らかにすることにより、今後、学校における地域との良好な関係の構築や本市が進める適正な就学事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあり、児童・生徒の問題行動や不登校等の状況は、学校教育によるところが大きいものの、それのみで決まるものではなく、保護者の教育に対する関心や経済力、地域の教育環境など様々な要因に影響される。

よって、実施機関が各小中学校に対して行った「生活指導の現状と指導についての諸調査」（以下「本件調査 1」という。）及び『「不登校」児童（生徒）調査』（以下「本件調査 2」という。）に係る調査結果を公開することは、各市町村や学校の調査結果の数値の羅列のみの公表になってしまい、保護者の過剰な受けとめによる越境入学などの事態を招くことや問題行動等の発生率の高い学校で学ぶ児童・生徒が劣等感を抱くというような弊害が生じることが危惧される。

なお、大阪市の公立小中学校には校区があり、児童・生徒には、基本的に小中学校を選択することはできない。その中で、問題行動等の発生率の高い学校で学ぶ児童・生徒や保護者は、不公平感や劣等感を抱いたり、居住する地域や在籍する学校に反感や不信感を抱いたりするなど、学習活動そのものへの悪影響も予想され、他の地域からの恣意的な評価・格付けによるいわれなき差別を受けるおそれも考えられるため、非公開としたものである。

第 5 審査会の判断

1 基本的な考え方

条例の基本的な理念は、第 1 条が定めるように、市民の公文書の公開を求める具体的な権利を保障することによって、本市等の説明責務を全うし、もって市民の市政参加を推進し、市政に対する市民の理解と信頼の確保を図ることにある。したがって、条例の解釈及び運用は、第 3 条が明記するように、公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から行われなければならない。

しかしながら、条例はすべての公文書の公開を義務づけているわけではなく、第7条本文において、公開請求に係る公文書に同条各号のいずれかに該当する情報が記載されている場合は、実施機関の公開義務を免除している。もちろん、この第7条各号が定める情報のいずれかに該当するか否かの具体的判断に当たっては、当該各号の定める趣旨を十分に考慮しつつ、条例の上記理念に照らし、かつ公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から、厳正になされなければならないことはいうまでもない。

2 本件文書について

本件文書は本件調査1及び本件調査2について、各小中学校が実施機関へ提出した調査票や、調査票の内容をもとに実施機関が集計した結果を記載した表から構成されており、その詳細は次のとおりである。

まず、本件文書のうち本件調査1に係るものとして、各小中学校の暴力行為について記載した「調査Ⅰ」（以下「文書1」という。）及びその集計表（以下「文書2」という。）、いじめの状況等について記載した「調査Ⅱ」の調査結果に係る集計表（以下「文書3」という。）、いじめの態様を記載した「いじめ調査票（態様の記述）」（以下「文書4」という。）、児童・生徒に対する虐待や虐待の概要について記載した「調査Ⅲ－①」（以下「文書5」という。）、児童・生徒に対する虐待において連携した機関名と措置の状況について記載した「調査Ⅲ－②」（以下「文書6」という。）、及びその内容を一覧表として記載した表（以下「文書7」という。）から構成されている。

次に、本件文書のうち本件調査2に係るものとして、長期欠席児童・生徒数について記載した「学校票Ⅰ」の調査結果に係る集計表（以下「文書8」という。）、不登校を理由とする児童・生徒についてその状況を記載した「学校票Ⅱ」、「学校票Ⅲ－①」、「学校票Ⅲ－②」の調査結果に係る集計表（以下「文書9」という。）、及び平成21年度に1日も登校できていない児童・生徒について記載した「別票」（以下「文書10」という。）から構成されている。

3 争点

実施機関は、本件文書について、条例第7条第1号及び第5号を理由に本件各非公開部分を非公開とする本件決定を行ったのに対して、異議申立人は本件決定を取り消し、公開すべきであるとして争っている。

したがって、本件異議申立ての争点は、本件各非公開部分の条例第7条第1号及び第5号該当性である。

4 本件各非公開部分の条例第7条第1号該当性について

(1) 条例第7条第1号の基本的考え方

条例第7条第1号本文は、「個人に関する情報…であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により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。」は原則的に公開しないことができると規定するが、同号ただし書において、「ア 法令若しくは条例…の規定により又は慣行として公にされ、又は公開することが予定されている情報、イ 人の生命、身体、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 当該個人が公務員等…である場合において、当該情報が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、当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」は、条例第7条第1号本文に該当する場合であっても、公開しなければならない旨規定している。

(2) 特段の配慮を要する情報について

基本的な考え方については上記(1)のとおりであるが、当該記述が、その内容や性質からして特段の配慮を要する情報の場合には、当該個人の識別性について慎重に検討する必要がある。

当該個人の識別性を検討するに当たっては、照合の対象となる「他の情報」として、公知の情報や、図書館等の公共施設で一般に入手可能なものなど一般人が通常入手し得る情報だけでなく、何人も公開請求できることから、仮に当該個人が居住する地域の住民等であれば保有している情報又は入手可能であると通常考えられる情報も含まれると解すべきである。

また、当該個人が識別されなくとも、公にすることによりなお当該個人の権利利益を害するおそれがあるかどうかについても、慎重に検討する必要がある。

(3) 本件各非公開部分の非公開事由該当性について

実施機関は本件決定において、本件非公開部分1についてのみ条例第7条第1号に該当するとしているが、当審査会において本件文書を確認したところ、本件非公開部分2についても条例第7条第1号に該当する可能性があるとして認められる情報が含まれていた。

そこで、まず文書1から文書10のそれぞれごとに本件各非公開部分の全てについて条例第7条第1号該当性を判断し、条例第7条第1号に該当すると認められる部分については条例第7条第5号の検討は重ねて行わないこととする。

(4) 文書1について

文書1には、各小中学校における暴力行為等の内容が学校ごとに記載されており、特に、暴力行為等の概要欄には当該小中学校において発生した、特定の児童・生徒が行った暴力行為等についての詳細な状況が記載されている。また、文書1のうち、小中学校名、当該小中学校の所在する区名、及び暴力行為等の発生日が非公開とされている。

ここで、小中学校における特定の児童・生徒の暴力行為等に係るものであるという特段の配慮を要する情報であると認められる文書1の性質及び内容を踏まえると、個人の識別性については慎重に検討する必要があるところ、小中学校名、当該小中学校の所在する区名、及び暴力行為等の発生日は、暴力行為に係る児童・生徒やその保護者等の当該小中学校の関係者等が知り得る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可能な情報であると認められる。

(5) 文書2について

文書2には、各小中学校から提出された文書1を基に、実施機関が学校別・項目別にその件数を集計した結果が記載されており、学校名及び項目ごとの合計は公開されているものの、学校別の内訳は全て非公開とされている。

ここで、学校別の内訳を公開した場合、文書2において学校名が公開されていること及び学校別の内訳は文書1の内容を基に記載されていることから、文書1の内容と突合することにより、文書1において非公開とされている小中学校名を識別することが可能であると認められる。

したがって、小中学校における特定の児童・生徒の暴力行為等に係るものであるという特段の配慮を要する情報であると認められる文書2の性質及び内容を踏まえると、個人の識別性については慎重に検討する必要があるところ、文書1において非公開とされている小中学校名を識別することが可能であると認められる学校別の内訳は、暴力行為等に係る児童・生徒やその保護者等の当該小中学校の関係者等が知り得る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可能な情報であると認められる。

(6) 文書3について

文書3には、いじめの状況等に係る9項目に渡る調査について、実施機関が学校別・項目別にその件数を集計した結果が記載されており、項目1及び項目2ではいじめの認知件数が、項目3から項目7ではいじめの状況等が、項目8及び項目9ではいじめに関する各小中学校における日常的な取り組みが、それぞれ記載されており、学校名及び項目ごとの合計は公開されているものの、学校別の内訳は全て非公開とされている。

まず、項目8及び項目9に係る記載については、いじめに関する各小中学校における日常的な取り組みについて、いじめを認知しなかった学校も含め全ての学校が記入することとされており、特定の児童・生徒に対するいじめの対応状況を記載したものは認められないため、条例第7条第1号に該当しないことは明らかである。

次に、項目1から項目7に係る記載については、個別の児童・生徒のいじめの状況等が詳細に記載されているものと認められ、また、当審査会において項目1から項目7に係る学校別の内訳を確認したところ、学年ごと・性別ごとの人数は概ね3名以下と少数であった。

したがって、小中学校における特定の児童・生徒のいじめの状況等に係るものであるという特段の配慮を要する情報であると認められる項目1から項目7の性質及び内容を踏まえると、個人の識別性については慎重に検討する必要があるところ、学校別の内訳はいじめに係る児童・生徒やその保護者等の当該小中学校の関係者等が知り得る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可能な情報であると認められる。

(7) 文書4について

文書4には、各小中学校におけるいじめの態様について学校ごとに記載されてお

り、当該小中学校において発生した特定の児童・生徒のいじめの態様についての詳細な状況が記載されている。また、文書4のうち、小中学校名、当該小中学校の所在する区名が非公開とされている。

ここで、小中学校における特定の児童・生徒のいじめの状況等に係るものであるという特段の配慮を要する情報であると認められる文書4の性質及び内容を踏まえると、個人の識別性については慎重に検討する必要があるところ、小中学校名、当該小中学校の所在する区名は、いじめに係る児童・生徒やその保護者等の当該小中学校の関係者等が知り得る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可能な情報であると認められる。

(8) 文書5から文書7について

文書5には、各小中学校における児童・生徒の虐待や虐待の概要が、文書6には、当該児童・生徒の虐待において連携した機関名と措置の状況が、文書7には、文書5及び文書6の内容が一覧として、それぞれ記載されており、特に、文書5の虐待の概要欄には特定の児童・生徒に係る虐待についての詳細な状況が記載されている。また、文書5から文書7のうち、小中学校名、当該小中学校の所在する区名、虐待等の発生日、及び連携した機関名のうち虐待を受けた児童・生徒の居住する学校区を特定できるものが非公開とされている。

ここで、小中学校における特定の児童・生徒の虐待の状況等に係るものであるという特段の配慮を要する情報であると認められる文書5から文書7の性質及び内容を踏まえると、個人の識別性については慎重に検討する必要があるところ、小中学校名、当該小中学校の所在する区名、虐待等の発生日、及び連携した機関名のうち虐待を受けた児童・生徒の居住する学校区を特定できるものは、虐待等に係る児童・生徒やその保護者等の当該小中学校の関係者等が知り得る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可能な情報であると認められる。

(9) 文書8について

文書8には、長期欠席の児童・生徒について、その理由別・学年別の人数が記載されており、学校名及び項目ごとの合計は公開されているものの、学校別の内訳及び合計は全て非公開とされている。

ここで、学校別の合計については、これを公開したとしても当該児童・生徒の長期欠席理由が明らかになるとまでは認められないものの、学校別の内訳については、これを公開した場合には、特定の児童・生徒の長期欠席理由が明らかになるおそれがあると認められる。

したがって、小中学校における特定の児童・生徒の長期欠席に係るものであるという特段の配慮を要する情報であると認められる文書8の性質及び内容を踏まえると、個人の識別性については慎重に検討する必要があるところ、当該児童・生徒の長期欠席理由が明らかになるおそれがあると認められる学校別の内訳は、長期欠席に係る児童・生徒やその保護者等の当該小中学校の関係者等が知り得る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可能な情報であると認められる。

(10) 文書9について

文書9には、特定の児童・生徒に係る不登校の詳細な状況等について記載されており、小中学校名、当該小中学校の所在する区名及び校番、及び当該不登校児童・生徒の措置に関わった機関名称のうち当該不登校児童・生徒の居住する学校区が特定できるものが非公開とされている。

ここで、小中学校における特定の児童・生徒の不登校の状況等に係るものであるという特段の配慮を要する情報であると認められる文書9の性質及び内容を踏まえると、個人の識別性については慎重に検討する必要があるところ、小中学校名、当該小中学校の所在する区名及び校番、及び当該不登校児童・生徒の措置に関わった機関名称のうち当該不登校児童・生徒の居住する学校区が特定できるものは、不登校に係る児童・生徒やその保護者等の当該小中学校の関係者等が知り得る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可能な情報であると認められる。

(11) 文書10について

文書10には、平成21年度に1日も登校できていない児童・生徒について、学校ごとに記載されており、当該小中学校における特定の児童・生徒に係る不登校の詳細な状況が記載されている。また、文書10のうち、小中学校名、当該小中学校の所在する区名、及び当該児童・生徒の氏名が非公開とされている。

ここで、小中学校における特定の児童・生徒の不登校の状況等に係るものであるという特段の配慮を要する情報であると認められる文書10の性質及び内容を踏まえると、個人の識別性については慎重に検討する必要があるところ、小中学校名、当該小中学校の所在する区名、及び当該児童・生徒の氏名は、不登校に係る児童・生徒やその保護者等の当該小中学校の関係者等が知り得る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可能な情報であると認められる。

5 本件各非公開部分の条例第7条第5号該当性について

(1) 条例第7条第5号の基本的な考え方

条例第7条第5号は、本市の機関等が行う事務又は事業の目的を達成し、公正、円滑な執行を確保するため、「本市の機関又は国等が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、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」は公開しないことができると規定している。

ここで「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」とは、事務又は事業に関する情報を公開することによる利益と支障を比較衡量した上で、公開することの公益性を考慮しても、なお、当該事務又は事業の適正な遂行に及ぼす支障が看過し得ない程度のものをいい、また、こうした支障を及ぼす「おそれがある」というためには、抽象的な可能性では足りず、相当の蓋然性が認められなければならないと解される。

(2) 本件各非公開部分の条例第7条第5号該当性について

前記4(3)に記載のとおり、本件各非公開部分のうち条例第7条第1号に該当すると認められる部分については条例第7条第5号の検討は重ねて行わないこととし、

以下、本件各非公開部分のうち条例第7条第1号に該当しないと判断した部分について、条例第7条第5号該当性を検討する。

まず、文書3のうち項目8及び項目9では、いじめに関する各小中学校における日常の取り組みについて、複数の選択肢の中から選択し記載されているに過ぎない。

また、いじめを認知しなかった学校についても必ず記入することとされていることから、当該情報の記載から各小中学校におけるいじめの状況までが具体的に類推される情報であるとも認められない。

次に、文書8のうち学校別の合計については、長期欠席者の内訳として病気、経済的理由、不登校、その他の4つの事由が記載されているものの、その内訳を非公開とする限りにおいては、当該小中学校において長期欠席者が何名いるかを示すに過ぎない。

したがって、これらの情報を公開したとしても、実施機関が前記第4の2に記載のとおり主張する学校における地域との良好な関係の構築や適正な就学事務の遂行に支障が生じるおそれがあるとまでは認められないことから、条例第7条第5号には該当しない。

6 本件決定以後の実施機関の対応について

異議申立人は、前記第3の4に記載のとおり、本件決定以後、本件請求部分に係る公文書のうち本件文書を除く公文書について、これまで何ら公開決定等がなされていない旨主張している。

ここで、実施機関に確認したところ、本件請求部分のうち本件文書を除く公文書に係る部分については、本件決定の後に異議申立人から、公開請求を取り下げる旨を口頭で確認したが、書面等は徴収していないとのことであった。

また、本件請求部分に係る公文書で本件文書を除く公文書のうち、文書2、文書3、及び文書8に相当する文書について、その合計を抜粋した資料を異議申立人に別途情報提供を行ったとのことである。

以上のとおり、異議申立人と実施機関の主張に齟齬があるものの、異議申立人の意思を明確に確認できる書面が存在しない以上、条例の趣旨に則り本件請求部分に係る公文書のうち本件文書を除く公文書について速やかに公開決定等を行うべきである。

7 結論

以上により、第1記載のとおり、判断する。

(答申に関与した委員の氏名)

委員 小谷寛子、委員 井上英昭、委員 松戸浩

別表 公開すべき部分

<ul style="list-style-type: none"> ・文書3のうち項目8及び項目9に係る記載 ・文書8のうち学校別の合計

(参考) 答申に至る経過

平成23年度諮問受理第4号

年 月 日	経 過
平成23年4月11日	諮問
平成23年11月28日	審議 (論点整理)
平成23年12月12日	実施機関理由説明
平成24年1月13日	異議申立人から意見書の提出
平成24年1月25日	異議申立人意見陳述
平成24年2月27日	審議 (論点整理)
平成24年3月14日	審議 (論点整理)
平成24年4月16日	審議 (論点整理)
平成24年5月16日	審議 (答申案)
平成24年5月28日	審議 (答申案)
平成24年6月11日	審議 (答申案)
平成24年6月22日	審議 (答申案)
平成24年7月23日	答申