

大情審答申第 392 号
平成 27 年 6 月 1 日

大阪市教育委員会
委員長 大森 不二雄 様

大阪市情報公開審査会
会長 松本 和彦

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26年5月15日付け教委第568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 26 年 4 月 11 日付け大市教委第 280 号により行った公開請求拒否決定（以下「本件決定」という。）は、妥当である。

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 26 年 3 月 30 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、「瓜破北小学校保健室における児童への対応や、保健室に対する保護者からの苦情等に関する、市教委による平成 23 年 4 月～平成 25 年 3 月の調査・指導・助言等の記録等文書。」を求める旨の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件決定

実施機関は、本件請求を拒否する理由を次のとおり付して、条例第 10 条第 2 項に基づき、本件決定を行った。

記

「当該公開請求にかかる公文書が存在しているか否かを答えることにより、特定個人に係る氏名等、条例第 7 条第 1 号に規定する『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情報』を公開することとなるため、条例第 9 条により、当該公開請求を拒否する。」

3 異議申立て

異議申立人は、平成 26 年 4 月 25 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(以下「本件異議申立て」という。)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 本件決定において、実施機関が公開請求を拒否した請求内容は、特定個人に関する情報でなく、公開請求拒否の理由にあたらぬ。

本件請求は、拒否理由「存否を明らかにすることが、特定個人に係る氏名等、条例第 7 条第 1 号に規定する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情報を公開すること」に該当しない。

- 2 小学校の保健室における業務、または、市教委による調査・指導・助言等の業務は、そもそも特定個人として担当する業務ではなく、市教委の管理下にある学校という組織、または、市教委という組織として対応すべき業務である。その責任は、学校、または、市教委にあり、職務分担、または、当時の状況により、結果として特定、または、少人数の教職員・管理職・指導主事等が主担したとしても、そのことが特定個人として対応したことに直接つながるわけではない。

- 3 そもそも本件請求は、学校としての業務に対する市教委による調査・指導・助言等の記録等文書であり、特定個人に対する調査結果を求めたものではない。

本件決定が正当なものであると仮定すれば、学級担任の業務、教務主任の業務、管理職の業務、指導主事の業務など、学校または市教委における業務のほとんどが特定個人の情報に関連して拒否理由に相当し、公開請求・情報提供が拒否されることになり、社会通念上妥当ではない。

- 4 養護教諭複数配置校もあり、たとえば保健室内に業務を限定したとしても、養護教諭 1 名のみであるのか、養護教諭 2 名であるのか、法令・条例の文言通り養護教諭その他の職員が複数で担当しているのか、公開請求者が知り得ることはできない。

以上の理由により、養護教諭 1 名であることが個人情報であることにつながるという説明は不当である。

- 5 実施機関の判断の説明に「本件文書は、当該教諭に調査・指導・助言等が必要な行動が認められた場合に作成される記録であり、条例第 7 条第 1 号に規定する個人に関する情報にあたる。」とある。

この文言を社会通念に照らして解釈すると、「当該教諭に調査・指導・助言等が必要な行動」、すなわち、当該教諭の問題行動または問題行動の疑いを認識した場合のみに記録が作成されることになる。すなわち、問題行動または問題行動の疑いを認識しな

い場合は調査・指導・助言等をして記録されないことになってしまう。調査、指導、助言のいずれも、一般常識でも法令上も問題行動のみを限定して使用する用語ではない。大阪市教育委員会では、問題行動以外では調査・指導・助言が記録されないと仮定すれば、研究会や研修会等も含む大部分の業務について記録が作成されないことになる。このことは「公文書等の管理に関する法律」や条例等の法令・条例に抵触する可能性もある。

大阪市民等から保健室に対する苦情などの情報があれば、大阪市教育委員会として養護教諭の問題行動等が確認されなくても、適切な調査・指導・助言が実施されるべきであり、その情報は公文書または公開できる情報として記録され、適切に公開されるべきものである。

あるいは、「調査・指導・助言等が必要な行動が認められた場合」を問題行動等があったかどうか問わない、すなわち通常の業務全般に関する調査・指導・助言等と解釈した場合には、当然、公開請求拒否の理由とならないことはいうまでもない。

以上の理由により、調査・指導・助言等の有無を個人情報に関連させた説明は不当である。

- 6 「保健室における児童への対応」は、児童への学校として問題ある対応のみに限定している文言ではなく、「保健室に対する保護者からの苦情等」に関しても、苦情として寄せられた何らかの意見全般を示している。保健室に限らず学校や公共機関に対しては年間を通して、さまざまな意見や苦情が寄せられるもので、それらに対して大阪市として誠実に対応すべき問題で、その対応状況は市民に公開されるべきものである。

2年間もの長期にわたる期間を対象としているにも関わらず、実施機関はそれらすべてを個人情報という理由で存否の公開さえも拒否しているが、それらすべてが個人情報であり公開できないという説明は不当である。該当文書中に特定の個人を識別することができる情報が存在する場合は、その部分を非公開とすれば十分である。

- 7 条例第7条第1号は、公開請求の除外対象として、個人情報等を定めている。ただし、さらに個人情報等から除外する規定が定められており、「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」と記されている。

また、「情報公開条例解釈・運用の手引（平成26年4月版）」によれば、「公務員等の職務遂行に係る情報についてもその一切が本号本文の『個人に関する情報』に該当するとした上で、本市の説明責任を全うするため、行政事務と不可分の関係にある公務員等の職及び職務遂行の内容に係る部分について、ただし書ウにおいて、例外的に公開する立法構造を採用したものである。」と記されている。

本件請求の対象となる大阪市教育委員会の指導・調査・助言の記録は、明らかに特定個人を対象としたものではなく、調査に関わった教育委員会事務局職員、瓜破北小学校校長・教頭・養護教諭・その他の職員を対象としており、条例の除外規定から除

外される公開対象となる。仮に実施機関が説明するように、当該養護教諭1名を対象としていたとしても、公務員等の職及び職務遂行の内容に係る部分となり、公開対象となる。

以上の理由により、条例を解釈しても、個人情報であるという説明は不当である。

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 本件請求について、「瓜破北小学校保健室における児童への対応や、保健室に対する保護者からの苦情等に関する、市教委による平成 23 年4月～平成 25 年3月の調査・指導・助言等の記録等文書」を公開対象としているところ、通常、保健室の業務については養護教諭が主に担当しているため、実施機関は、平成 23 年4月～平成 25 年3月の間に養護教諭（以下「当該教諭」という。）が児童の対応や保護者の苦情に対応したことに係る調査・指導・助言等の記録（以下「本件文書」という。）を本件請求にかかる対象文書として特定した。
- 2 本件文書は、当該教諭に、調査・指導・助言等が必要な行動が認められた場合に作成される記録であり、条例第7条第1号に規定する個人に関する情報にあたる。また、本件請求が指定する期間、瓜破北小学校に養護教諭は1名しかおらず、当該文書の存否について回答することで、当該教諭に調査・指導・助言等が必要な行動があったかどうかが判明してしまうこととなる。したがって、本件文書の存否を答えるだけで当該教諭の個人に関する情報を公開することになるため、本件決定に至った。

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。

また、第9条において、公開請求に係る公文書の存否を答えるだけで、第7条各号に該当する情報を公開することとなる場合には、当該公開請求を拒否することができる旨規定している。

もちろん、具体的判断にあたっては、以上の規定の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 争点

実施機関は、本件文書について、その存否を答えることにより、条例第7条第1号に規定する非公開情報を公開することになるとして、条例第9条に基づいて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、本件異議申立てにおける争点は、本件文書の存否を明らかにすることにより、条例第7条第1号に規定する非公開情報を公開することになるとして条例第9条に基づきなされた本件決定の妥当性である。

3 本件決定の妥当性について

(1) 条例第9条の基本的な考え方

条例第9条は、公開請求に係る公文書の存否を明らかにするだけで、条例第7条各号（非公開情報）の規定により保護される利益が害されることとなる場合には、例外的に当該公文書の存否を明らかにしないで公開請求を拒否することができる旨規定している。

しかしながら、本条は、公開請求に係る公文書の存否を明らかにしないで、当該公開請求を拒否するという例外的な規定であるので、安易な運用は、請求者の公文書公開請求権を侵害することになりかねない。したがって、公文書の存否を明らかにすることにより生じる個人又は法人等の権利利益の侵害や事務事業の支障等を条例第7条各号の規定の趣旨に照らして具体的かつ客観的に判断しなければならず、通常の公開決定等により対応できる場合にまで、拡大解釈されることのないように、特に慎重な運用に努めなければならないと解される。

本条が適用されるためには、①特定の個人を名指しして、または特定の事項（場所や分野）を限定して公開請求がなされているため、非公開決定等を行い、あるいは当該公文書が不存在であることを理由に非公開決定を行い、請求者に通知することにより、何らかの情報が明らかになること（以下「要件1」という。）及び②当該情報が条例第7条各号のいずれかに該当すること（以下「要件2」という。）の2つの要件を備えていることが必要であると解される。

(2) 要件1該当性について

ア 実施機関は、本件文書は、当該教諭に、調査・指導・助言等が必要な行動が認められた場合に作成される記録であり、瓜破北小学校に養護教諭は1名しかおらず、本件文書の存否を答えることで、当該教諭に調査・指導・助言等が必要な行動があったかどうかを判明してしまうこととなる旨、主張している。

これに対し、異議申立人は、本件請求は、特定個人に対する調査結果を求めたものではなく、また、当該教諭の問題行動等があったかどうかを問わないものと解した場合には、本件文書の存否を答えることができるはずである旨、主張している。

イ 当審査会が改めて実施機関に確認したところ、保健室に対する保護者からの苦情等に関して、市教育委員会が調査・指導・助言等を行う場合とは、養護教諭に

調査・指導・助言等が特に必要な行動が認められる場合に限られるとのことであった。

ウ 本件請求は、特定の小学校の保健室に関連し、市教育委員会が行った調査・指導・助言等の文書を求めるものであるところ、上記イの実施機関の主張を踏まえると、本件請求は、当該教諭に調査・指導・助言等が特に必要な行動が認められたか否かという事実（以下「本件事実」という。）という事項を限定した公開請求に該当し、実施機関が本件決定以外の公開決定等を行うことにより、本件事実が明らかとなることから、要件１に該当すると認められる。

(3) 要件２該当性について

ア 条例第７条第１号の基本的な考え方

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…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、又は公に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。

イ 本件事実の条例第７条第１号本文該当性について

当該教諭に調査・指導・助言等が特に必要な行動が認められたか否かという本件事実の性質を踏まえると、本件事実が条例第７条第１号本文に該当することは明らかである。

したがって、本件事実の条例第７条第１号ただし書該当性について以下検討する。

ウ 本件事実の条例第７条第１号ただし書ア及びイ該当性について

条例第７条第１号ただし書アは、「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、又は公にすることが予定されている情報」は、例外的に公開しなければならない旨を規定している。

ここで、実施機関によれば、本件事実について、これを公にすることとした法令等は存在しないし、公にされる慣行も見当たらないとのことであることから、本件事実、条例第７条第１号ただし書アに該当しない。

また、本件事実、その性質上、条例第７条第１号ただし書イにも該当しない。

エ 本件事実の条例第７条第１号ただし書ウ該当性について

条例第７条第１号ただし書ウは、「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」は例外的に公開しなければならない

い旨を規定しており、行政事務と不可分の関係にある公務員の職及び職務遂行の内容に係る部分について公開することとしている。

ここで、「その職務の遂行に係る情報」とは、公務員等が、行政機関その他の国の機関、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人の一員として、その担任する職務を遂行する場合における当該職務遂行に関する情報をいい、公務員等が受ける勤務評定、懲戒処分、分限処分その他の行政措置は、当該公務員等にとっては、職務に関する情報ではあっても、「その職務の遂行に係る情報」には該当しないと解される。

したがって、本件事実が、当該教諭に調査・指導・助言等が特に必要な行動が認められ、当該教諭が市教育委員会から調査・指導・助言等を受けたか否かという事実を示すものであることを踏まえると、本件事実は、その担任する職務そのものを遂行する場合における当該職務遂行に関する情報であるとは認められず、条例第7条第1号ただし書ウに該当しない。

オ 以上のことから、本件事実は、条例第7条第1号に該当すると認められることから、要件2に該当すると認められる。

4 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 金井美智子、委員 西村枝美、委員 上田健介

(参考) 答申に至る経過

平成26年度諮問受理第68号

年 月 日	経 過
平成26年5月15日	諮問
平成26年7月2日	実施機関から実施機関理由説明書の提出
平成26年8月4日	異議申立人から意見書の提出
平成27年1月27日	審議（論点整理）
平成27年2月26日	実施機関理由説明
平成27年3月12日	審議（答申案）
平成27年4月14日	審議（答申案）
平成27年4月28日	審議（答申案）
平成27年6月1日	答申