

答 申

第 1 審査会の結論

高知市教育委員会（以下「高知市教委」という。）が行った、「高知県が作成している「差別事象（同和問題）一覧表」に取り上げられている事例で、高知市教委が高知県教育委員会（以下「高知県教委」という。）に提出したすべての文書（平成 25 年度から 27 年度）」の非公開決定について、差別事象の発生した期日の特定につながる記載内容、発言者等の学校、学年、性別等、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となる情報及び個人の人格と密接に関わる情報について非公開としたことは妥当であるが、それ以外の部分については公開すべきである。

第 2 審査請求の趣旨

審査請求人が、平成 29 年 1 月 11 日付けで行った、高知市行政情報公開条例（平成 12 年条例第 68 号。以下「条例」という。）に基づく「高知県が作成している「差別事象（同和問題）一覧表」に取り上げられている事例で、高知市教委が高知県教委に提出したすべての文書（平成 25 年度から 27 年度）」（以下「本件行政情報」という。）の行政情報公開請求（以下「本件公開請求」という。）に対し、高知市教委（以下「処分庁」という。）が平成 29 年 1 月 24 日付けで行った非公開決定（28 高教人第 1083 号。以下「本件非公開決定」という。）の取消しを求めるというものである。

第 3 処分庁の決定理由

処分庁が決定理由説明書、意見陳述等で主張する本件非公開決定の理由は、次のとおりである。

- 1 本件行政情報は、高知市内の学校において差別事象が発生し、当該学校から処分庁にその報告や相談があった場合に、処分庁が、高知県教委に差別事象の報告をするために作成した報告書である。
- 2 処分庁が所管する学校の生徒指導に関することは、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和 31 年法律第 162 号）第 21 条において処分庁の職務権限として定められており、また、同法第 18 条において、指導主事の職務として学校における教育課程、学習指導その他の学校教育に関する専門的事項の指導に関する事務に従事すると定められていることから、処分庁において学校における生徒指導や人権教育に関することについて、学校の実態を踏まえた指導や助言を行っている。

当該報告書は、児童生徒による差別的な言動について、生徒指導上の課題として市立学校から処分庁に任意の報告や相談がなされた際に、その内容や対応結果等を記載したものである。

なお、上記相談においては、その内容について公開しないという規定や取決めは特に

ない。

- 3 次に、処分庁において、児童生徒の教育的課題を高知県教委と共有することは日常的に行われており、差別的な発言に限らず、不登校・暴力・いじめ等とともに、生徒指導上の課題解決のために行われている。

また、高知県においては、高知県人権尊重社会づくり条例（平成10年高知県条例第2号）に基づき、県内における人権に関する実態について定期的に公表していること、同条例第3条において、「市町村は、自らの行政分野で人権尊重に配慮し、人権意識の高揚に努めるとともに、県が実施する施策に協力するものとする」と規定されていることから、処分庁としては、同条例に基づき、当該報告書を県教委に提出していると考えられる。

- 4 条例第9条第2号該当性について

高知県が作成している「差別事象（同和問題）一覧表」に取り上げられている事例で、処分庁が高知県教委と情報共有した文書については、「差別事象」自体が人権に関わる機微な情報であり、特定の個人を識別しなくとも、様々な人権課題に関係する個人の権利利益を害するおそれのあるものである以上、非公開とすることが妥当である。

次に、本件行政情報には、児童生徒の学校名や学年、クラス、男女別等が記載される場合がある。また、本件行政情報には発生した時の様子や児童生徒の学校生活や家庭生活の様子が含まれている。このような当該情報に含まれるいくつかの記述が組み合わせることにより、特定の個人を識別することが可能となる。

さらに、何人も情報公開請求をすることができる場所、本件行政情報と差別事象に係る児童生徒やその保護者等の当該関係者が知り得る情報とを照合することにより、特定の個人を識別することが可能となる。

これらのことから、本件行政情報は条例第9条第2号本文に該当し、また、同号ただし書のいずれにも該当しないため、非公開としたものである。

- 5 条例第9条第6号該当性について

本件行政情報は、非公開を条件として学校から報告や相談を受けたものではないが、学校から報告や相談のあった児童生徒による差別的な言動について把握し、本市の教育的課題として児童生徒の現状や実態について高知県教委と共有する文書であって、市民への公開を前提としているものではない。

市民に公開することによって、解決に向けた取組やその後の状況等が正しく理解されないまま、事象の事実のみが過大に取り上げられ、当該児童生徒を含む関係者の人権侵害につながるおそれがある。

また、内容を公開することで、個人が特定されたり、部落差別につながる人権侵害の事態を招いたりすることになれば、差別のない社会の実現を目指して指導や支援を行っている処分庁の取組を自ら否定するような行為になりかねない。

さらに、公開することにより学校と処分庁との信頼関係が失われ、児童生徒への教育

的課題の対応において、学校が処分庁への報告や相談を躊躇し、学校からの情報が得られにくくなるのが容易に予想される。

したがって、本件行政情報は条例第9条第6号に該当することから、非公開としたものである。

第4 審査請求人の主張

審査請求人が主張している本件審査請求の主な内容は、次のとおりである。

- 1 「人権に関わる機微な情報」と言っているが、高知県に提出した「差別事象」は「一覧表」として公開されている。このような理由をあげるなら、公開されることが分かっているものの資料提供を見直すべきであり、このような理由で、市民の知る権利を制限することに合理性は考えられない。
- 2 「個人の権利利益を害するおそれがあり」と述べているが、開示請求は学校名や教員名、生徒名を要求しているものではない。「差別事象」としては公表するがそれ以外の文書は「個人の権利利益を害するおそれがある」というのは筋が通らない。処分庁の担当課長は、資料提供は「教育実践上の課題を共有するため」と私たちに述べている。「個人の権利利益を害するおそれがある」ものを、なぜ県人権教育課と「共有」しなければならないのか、市民の納得は得られない。また、県教委と「教育課題の共有」をしてどのような成果、効果が上がっているのか。なぜ、毎年賤称語発言が続くのか、説明責任があるのではないのか。
- 3 開示の対象になると「学校からの報告が消極的になることで学校現場の情報が得られにくくなり」とあるが、このような考え方に何の合理性もない。処分庁の担当課は今まで、「教育実践上の課題」として情報収集をしている旨の発言をしている。そして、収集した「差別事象」が県によって「一覧表」として公開されていること、「全国のあいつぐ差別事件」という題名で本として出版されていることも明らかにされてきた事実である。このような理由を非開示の根拠にすることは極めて不見識であり、教育実践上の課題の私物化にほかならない。公開制度の趣旨に反すると言わざるを得ない。
- 4 「県教委に提出した文書は、各学校からの任意の報告を元に作成しているもの」とある。私たちが開示を求めているのは、学校からの報告文書ではない。処分庁が「作成」して県教育委員会人権教育課へ提出した文書である。県教委に情報提供しても消極的にならないが、市民に開示すると学校現場が消極的になり情報が得られにくくなると考えるのは、「教育実践上の課題」として考えたときに合理性は考えられない。市民への情報提供は、情報を持っている者の都合で判断されるものではない。そうだとしたら情報公開制度は成り立たない。
- 5 私たちとの話合いの席上、担当課長は、県教育委員会人権教育課へ報告した文書は破棄しており存在していないと答えている。しかしながら、今回、「当該文書」は存在しており、非開示であると決定をしている。真実を明らかにするためにも、市民の信頼回

復のためにも、公開すべきであると考える。

- 6 情報公開は、行政にとって都合の悪いものは隠すということを防ぐことを目的の一つとしているはずである。違法性はないか、個人情報の記録に問題はないか、目的に沿うものであるか、必然性はあるかなど、市民の知る権利が保障されなければ、行政の公正さ、民主化はあり得ない。

第5 審査庁の裁決案

裁決案における審査庁の判断は、次のとおりである。

- 1 本件行政情報には、個人の人格、学校での生活態度、病歴や家庭背景等に関わる詳細な情報があることから、個人の権利利益を害するおそれがある。

また、差別事象の理解、分析において、人権・こども支援課が実施する人権教育の企画、実施、指導、援助及び奨励に関することや人権教育に関する連絡調整に関する事務において、事象のみではなく、その事象に関わる背景まで把握し、高知県教委と情報を共有し、事務を実施することに不当な点はない。

そうすると、本件行政情報を公開することにより、審査請求人が主張する人権侵害や差別事象の救済、解消に向けて分析していく必要性は認められるものの、以上のことから、条例第9条第2号の規定に該当するものとして非公開とすべきである。

- 2 次に、本件行政情報は、学校から明確に非公開を条件に提供を受けた情報とは言えないまでも、公開すると個人の権利利益を害するおそれのある情報について、提供を求めることは、学校側からの理解、協力が得にくくなることが想定されることから、条例第9条第6号の規定に該当するものとして非公開とすべきである。

第6 審査会の判断

- 1 本件行政情報について

本件行政情報は、高知市内の学校において差別事象が発生し、当該学校から処分庁にその報告や相談があった場合に、処分庁が、高知県教委に差別事象の報告をするために作成した報告書である。

当該報告書には、差別事象の発生年月日の他、差別事象における児童生徒の発言や行為等の内容、差別事象に対する学校の対応、当該差別事象への処分庁の関与の状況等が具体的に記載されている。

- 2 争点

処分庁は、本件行政情報は、条例第9条第2号及び第6号に該当するとして非公開とする本件非公開決定を行い、これに対し、審査請求人は、本件行政情報を非公開とする理由はなく公開すべきであるとして争っていることから、以下検討する。

- 3 条例第9条第2号該当性について

- (1) 条例第9条第2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、公開することにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」については、本号ただし書に該当する場合を除き、非公開とすることを定めている。

- (2) 本件行政情報は、高知市内の学校において差別事象が発生し、当該学校から処分庁にその報告や相談があった場合に、処分庁が高知県教委と教育的課題を共有し、その課題の解決を図る目的で、当該差別事象について高知県教委へ報告をするために、各学校からの任意の報告を基に作成したものである。

そして、本件行政情報には、児童生徒に対する適切な支援及び指導並びに教育的課題の解決に向けた率直な意見交換のために必要であるとして、報告文書の作成又は報告の年月日、件名、報告者及び文書の趣旨を示した記載に続いて、表内の「件名」、「発生年月日」、「受付年月日」、「関係機関」の各項目について記載され、さらに「事象の概要」の項目においては、発言者、発言を受けた者、提起した者及び関係者等（以下「発言者等」という。）について記載されている。また、同項目の内容及び「聞き取り内容及び学校への指導・助言等」の項目においては、児童生徒の差別事象に係る発言及び行為、差別事象に対する認識、発言や行為に係る反省、心情の吐露といった記載とともに、当該児童生徒の生活態度や心身の特性、家庭の状況等の背景等に関わる詳細な情報が記載されている。また、当該児童生徒やその保護者との面談の状況といった、当該児童生徒等への学校の指導及び支援並びにそれらを適正に行うために処分庁が行った指導、助言等といった関与の状況が具体的に記載されている。

これらの記載内容のうち、氏名（処分庁の職員名を除く。）及び学校名等は記号に置き換えられており、本件行政情報から直ちに特定の個人を識別することはできないといえる。

しかしながら、条例第9条第2号本文前段には、個人に関する情報とは、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としており、当該情報についても非公開とすべき情報であると定めている。本件行政情報のような報告に係る差別事象は、それが発生した学校においては、人権に関わる重要な教育的課題として職員会等で報告等や取組が行われており、また、差別事象が発生したクラス等では、その事実が周知されていると思われる。そうすると、差別事象の発生した年月日、発言者等の学校、学年、性別等の本件行政情報に含まれる情報と当該差別事象に係る児童生徒、そのクラスの生徒及びその保護者等の関係者が知り得る情報を照合することにより、特定の個人を識別することは可能になるともいえる。

したがって、差別事象の発生した期日の特定につながる記載内容、発言者等の学

校、学年、性別等、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（以下「個人を識別できる情報」という。）は非公開とすべきである。

また、条例第9条第2号本文後段は、特定の個人を識別することはできないが、公開することにより、なお個人の権利利益を害するおそれがある情報を非公開とすべき情報と定めている。これは、反省文等、個人の人格と密接に関わる情報等で、個人識別性のある部分を除いたとしても、公開することにより、個人の権利利益を害するおそれがあるものについては、保護する必要性があるとして非公開とすることを定めたものであるが、同規定の趣旨からすると、本件行政情報中の「事象の概要」の内容及び「聞き取り内容及び学校への指導・助言等」の項目の記載内容は、児童生徒の差別事象に係る発言及び行為、差別事象に対する認識、発言や行為に係る反省、心情の吐露といった、正に個人の人格と密接に関わる情報（以下「個人の人格情報」という。）であるといえることから、条例第9条第2号本文後段に該当し（名古屋高裁平成23年8月24日判決・平成22年（行コ）第47号において同旨）、非公開とすることが妥当である。

(3) 個人を識別できる情報及び個人の人格情報に係る条例第9条第2号ただし書該当性について

ア 条例第9条第2号ただし書は、個人情報であっても、同号ただし書ア、イ、ウ及びエに該当するものは公開するものとされているため、個人を識別できる情報及び個人の人格情報が同号ただし書ア、イ、ウ及びエに該当するかどうか検討する。

イ 条例第9条第2号ただし書アについて

条例第9条第2号ただし書アは、「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」については、公開することを規定している。

この点について、審査請求人は、処分庁が高知県に提出した「差別事象」は高知県によって「一覧表」として公開されており、また、「全国のあいつぐ差別事件」という題名で本として出版されていると主張している。

そこで、当審査会は、「一覧表」（差別事象（同和問題）一覧表）及び「全国のあいつぐ差別事件」という書籍を見分した。

「一覧表」は、「No.」、「発見、発生年月日」、「場所」、「区分」、「行為者」、「概要」の項目で構成されている。「No.」は発見、発生年月日順に1から付番されており、「発見、発生年月日」はその年月日等が記載されており、学校における事象に関しては、「場所」は例えば「県内の中学校」と、「区分」は例えば「発言」と、「行為者」は例えば「生徒」と記載されているが、「概要」は本件行政情報中の差別事象（児童生徒の発言や行為）の内容が極めて簡略に記載

されているのみであり、また、当該差別事象への学校の対応や処分庁の関与の状況等の記載はない。

次に「全国のあいつぐ差別事件」においても、「一覧表」と同様に、本件行政情報中の差別事象（児童生徒の発言や行為）の内容が極めて簡略に記載されているのみであり、また、当該差別事象への学校の対応や処分庁の関与の状況等の記載はない。

このように、「一覧表」及び「全国のあいつぐ差別事件」の内容は、本件行政情報の内容と大きく異なる。したがって、「一覧表」が公開されていること、及び「全国のあいつぐ差別事件」が出版されていることをもって、個人を識別できる情報及び個人の人格情報が条例第9条第2号ただし書アに該当する情報とは認められない。

ウ 条例第9条第2号ただし書イについて

条例第9条第2号ただし書イは、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公開することがやむを得ないと認めるに足りる合理的な理由があるものは公開することを規定しているが、本件行政情報中に同規定に該当する情報は確認できない。

エ 条例第9条第2号ただし書ウ及びエについて

条例第9条第2号ただし書ウは、公務員等の職務の遂行に係る情報に含まれる当該者の職名及び氏名であって、公開しても当該者の権利利益を著しく害しないと認めるに足りる合理的な理由があるものは公開することを規定している。また、同号ただし書エは、公務員等の職務の遂行に係る情報のうち、当該職務遂行の内容に係る部分は公開することを規定している。

「事象の概要」及び「聞き取り内容及び学校への指導・助言等」の項目のうち、処分庁の職員名及び処分庁が行った指導、助言等の内容については、条例第9条第2号ただし書ウ及びエに該当するが、上記3(2)で述べたとおり、当該部分には、児童生徒の差別事象に対する認識や家庭の状況といった背景等を踏まえて、処分庁が行った指導、助言等といった関与の状況が具体的に記載されており、これらが公開されると、公務員以外の児童生徒やその関係者等の個人を識別できる情報及び個人の人格情報が明らかとなる可能性があることから、これらの個人の権利利益を害するおそれがあるため、非公開とすることが妥当である。

なお、本件行政情報中の「関係機関」の項目のうち、処分庁の職員名は条例第9条第2号ただし書ウに該当し、これを公開しても、当該職員の権利利益を著しく害しないと認められる。

4 条例第9条第6号該当性について

- (1) 条例第9条第6号は、市の機関が行う事務等に関する情報であって、公開することにより、当該若しくは将来同種の事務等の公正若しくは円滑な遂行に著しい支障が

生ずると認めるに足りる合理的理由があるものについては、非公開とすることを定めている。

- (2) 処分庁は、本件行政情報は、非公開を条件として学校から報告や相談を受けたものではないが、学校から報告や相談のあった児童生徒による差別的な言動について把握した上で、本市の教育的課題として児童生徒の現状や実態について高知県教委と共有する文書であって、市民への公開を前提としているものではないこと、及び本件行政情報を公開することにより、学校と処分庁との信頼関係が失われ、児童生徒への教育的課題の対応において、学校が処分庁への報告や相談を躊躇し、学校からの情報が得られにくくなることを主張して、本件行政文書の非公開決定を行っている。

しかしながら、学校から処分庁に対し、又は処分庁から高知県教委に対して差別事象に関する報告や相談がされていること自体は、それが公になっても、各々の信頼関係を損なうものではなく、当該若しくは将来同種の事務等の公正若しくは円滑な遂行に著しい支障が生じるとは認められないと判断する。

- (3) とはいえ、本件行政情報のうち、個人を識別できる情報及び個人の人格情報の部分については、高知県教委と共有する教育的課題として当該情報が公開されるとすれば、当該児童生徒やその関係者又は学校が詳細な事実関係を開示することや、それに対する忌憚ない意見をありのまま報告することに委縮効果が生じ、当該情報の収集や記録が困難となる結果、当該児童生徒に対する適正な支援や配慮ができなくなることが懸念される（名古屋高裁平成23年8月24日判決・平成22年（行コ）第47号において同旨）。

また、処分庁が主張するように、当該情報を公開することで、個人が特定されたり、部落差別等につながる人権侵害の事態を招いたりすることになれば、差別のない社会の実現を目指して指導や支援を行っている処分庁の取組を自ら否定するような行為になりかねない。

したがって、本件行政情報のうち、個人を識別できる情報及び個人の人格情報については、これを公開すると当該若しくは将来同種の事務の公正又は円滑な遂行に著しい支障が生ずるおそれがあるため、条例第9条第6号に該当するが、それ以外の部分については、これを公開しても事務の公正又は円滑な遂行に著しい支障が生じるとは認められないので、当該部分については条例第9条第6号には該当しないものと判断する。

第7 結論

審査庁は、条例第9条第2号及び第6号に基づき、本件行政情報の全てを非公開とした処分庁の判断は妥当であるとしている。

しかしながら、当審査会は、本件行政情報中、個人を識別できる情報及び個人の人格情報の部分については、条例第9条第2号及び第6号に基づき非公開としたことは

妥当であるが、それ以外の次の部分については、公開すべきであると判断し、処分庁は当該処分の一部を取り消し、改めて公開決定をすべきである。

「報告文書の作成又は報告の年月日」中の月日以外の部分、文書取扱方法の表示、標題、報告者、文書の趣旨を示した記述、表の記載を示す文字、表の左の列の項目名の全て、件名の記載内容、「発生年月日」及び「受付年月日」中の月日、曜日、時分及び追記以外の部分、関係機関の名称及び氏名、「事象の概要」中の(1)から(5)までの記載事項の見出し、「聞き取り内容及び学校への指導・助言等」中の記載事項の見出し（個人に係るものを除く。）並びに表下の記載事項の見出し

以上のとおり、当審査会は、本件非公開決定について、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断したので、答申する。

第8 答申に際して付する意見

1 本件行政情報を不存在と回答したことについて

本件行政情報について、審査請求人は、「私たちとの話合いの席上担当課長は、県教育委員会人権教育課へ報告した文書は破棄しており存在していないと答えているにもかかわらず、「当該文書」は存在しており、非開示であると決定をしている。」と主張しているのに対し、処分庁は、審査庁に提出した決定理由説明書において、「紙文書としては保存していないため文書不存在として回答してきたものである。今回、電磁的記録として文書の存在を確認した」との弁明をしている。

この点について、条例第2条第2項は、「行政情報」とは、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。）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定めており、電磁的記録も当然に行政情報である。

そもそも、行政情報公開請求の場面とその他の場面で行政情報の定義を異にする理由はなく、しかも、本件公開請求が、審査請求人と処分庁との「話合い」の延長線上においてなされたことからすると、処分庁が「話合いの席上」において、本件行政情報を不存在と回答した審査請求人への対応は、極めて不適切であったとの指摘を免れ得ない。

市民が、行政情報を不存在とすることに対して存在するという立証をすることは至極困難なことであり、実施機関は、市民対応において行政情報の特定に極力努めるべきである。今後の実施機関の適切な対応が望まれる。

2 当審査会の審理及び判断の対象について

当審査会は、処分庁がした本件非公開決定の妥当性について審理や判断を行うものであり、本件行政情報の作成の必要性やその記載内容、処分庁の差別事象への取組及び

処分庁と高知県との関わりの在り方の妥当性について審理や判断を行うものではないことを付記する。

第9 当審査会の審査経過

当審査会の審査経過は、次のとおり。

年 月 日	処 理 内 容
平成 29 年 9 月 29 日	審査庁から諮問を受理した。
平成 30 年 1 月 16 日	事務局から諮問内容の説明を受けた。(第 217 回審査会)
平成 30 年 1 月 22 日	実施機関から決定理由説明書を受理した。
平成 30 年 2 月 7 日	諮問の審議を行った。(第 219 回審査会)
平成 30 年 2 月 20 日	審査請求人及び処分庁からの意見聴取を行った。 (第 220 回審査会)
平成 30 年 3 月 27 日	諮問の審議を行った。(第 222 回審査会)
平成 30 年 4 月 24 日	諮問の審議を行った。(第 223 回審査会)
平成 30 年 8 月 24 日	諮問の審議を行った。(第 226 回審査会)
平成 30 年 9 月 13 日	答申を行った。