

【諮問第87号】

12川個審第5号

平成13年2月9日

川崎市教育委員会

委員長 黒田俊夫様

川崎市個人情報保護審査会

会長 安富 潔

個人情報閲覧等請求に対する一部承諾処分に関する不服申立てについて（答申）

平成10年10月13日付け10川教庶第705号をもって川崎市教育委員会委員長から諮問のありました個人情報閲覧等請求にかかる不服申立ての審査について、次のとおり答申いたします。

1 審査会の結論

不服申立人の閲覧及び写しの交付の請求に対し、口頭処分に係る文書について不承諾とした実施機関の処分は妥当である。

開示部分が「貴校」で始まる文書のうち、次の部分を除き、開示すべきである。

名宛人の所属表示のうち、5字目及び6字目の学校名

名宛人の氏名

本文1行目「貴校、」と「が平成5年」の間の、関係教職員の氏名

本文9行目の「叫いた。」の次から11行目までの、関係教職員が他の生徒に行った行為の内容

本文14行目「1年女子生徒」と「の左」の間の、他の生徒の人数・学年・性別

本文25行目及び26行目の、名宛人の責務への評価

本文27行目及び28行目の、名宛人への措置の内容

2 不服申立ての趣旨及び経緯

不服申立人は、平成10年6月10日付けで、川崎市個人情報保護条例（以下「条例」という。）第17条の規定に基づき、次の文書の閲覧及び写しの交付の請求（以下「本件閲覧等請求」という。）を、川崎市教育委員会（以下「実施機関」という。）に対して行った。

ア 不服申立人に対して行った体罰に関し、地方公務員法29条の懲戒処分ならびにその他の処分をなした各処分書、および、処分事由説明書・その他処分理由を記した文書のすべて

イ 口頭処分の場合は、口頭処分を決めた会議文書および口上を記した文書・メモのすべての処分に際し使用した聴取書、報告書などの文書・資料のすべて

これに対して実施機関は、平成10年6月24日付けで、前記アの文書及びその処分に際し使用した聴取書、報告書などの文書・資料につき、請求を全部承諾し、前記イの口頭処分を決めた会議文書および口上を記した文書・メモ並びに前記の文書・資料のうち口頭処分に係る部分については、該当する個人情報の文書が存在しないことを理由として不承諾とし、本件閲覧等請求に対する一部承諾処分（以下「本件処分」という。）を行った。

ただし、全部承諾とした前記アの文書及びその処分に際し使用した聴取書、報告書などの文書・資料について、一部は黒塗りがなされていた。

本件処分に対し、不服申立人は、平成10年8月24日付けで、「承諾処分のうちの不承諾処分部分を取り消し、すべてを開示せよ。」との趣旨で不服申立て（以下「本件不服申立て」という。）を行い（当審査会諮問第87号）、その理由として次のとおりの主張を行った。

本件一部承諾処分の処分は、口頭処分の部分に限り不承諾とする開示処分である。

実施機関教育委員会は、この承諾することができない部分の理由については、「該当する個人情報の文書が存在しないため」とする理由が非開示理由であるとする。

平成 年 月 日付けをもって、当時の校長に行政指導としての「訓告」処分がなされているから、文書訓告でなければ、口頭訓告がなされているはずである。しかし、その記載がない。

つまり、この文書不存在の理由には文書不存在の理由が付記されていないから、不承諾処分は取り消されなければならない。

3 不服申立人の主張要旨

平成11年10月23日及び平成12年4月11日実施の不服申立人口頭意見陳述における不服申立人の主張は、概要次のとおりである。

本件不服申立ての趣旨

実施機関が行った決定は、口頭処分に係るものは不存在で、それ以外は全て請求を承諾するという一部承諾処分だ。ならば、承諾したものを全部開示しなければならないはずなのに、実際に開示された文書には黒塗りがある。黒塗りは、請求を拒否しているわけだから、それには根拠と理由を示さなければならないはずだ。

実施機関の決定に係る通知書や処分理由説明書を見ても、不承諾の理由が分からない。黒塗り部分を不承諾とする処分理由が分からない以上、処分理由に対する意見が述べられないので、意見書が出せない。不承諾部分について、きちんとした理由を示した処分理由説明書をもらいたい。

校長に対する処分が、文書訓告なのか口頭訓告なのかは分からない。しかし、文書訓告ならば文書があるのは当然だし、口頭訓告ならばそれを決めた時の記録があるはずだ。

本件閲覧等請求は、「文書による処分又は口頭による処分」としてあるが、実施機関から交付された写しを見ても、これが校長に対する訓告書（文書による訓告処分）であると思われるものは見当たらなかった。それならば口頭による訓告処分がなされているはずだから、それを決定した会議文書等が存在しなければおかしい。実施機関は、口頭処分に係る文書は存在しないとしているので、あるはずだと思って不服申立てをした。黒塗りにされた文書を開示されても、訓告書なのかどうか分からない。

あくまで口頭処分に係る文書を開示せよ、という不服申立てではなく、処分内容が分かる形で開示されれば不服はない。

個人情報の範囲

体罰事件に係る教職員の処分内容も、被害生徒の個人情報であると認識している。

比喩的に言えば、ピンクという色は赤と白から成り立っているのであって、ピンク色の情報は赤の情報でもあるし白の情報でもある。

本件閲覧等請求は、個人情報の閲覧等請求だから、文書を開示せよというのではなく、文書に記載された本人の個人情報の開示を求めるものである。文書に記載された個人情報がピンク色だから、請求者の情報でもあるということ請求している。

体罰を行った加害教職員と校長に対する処分は、体罰行為によって被害生徒が「教育を受ける権利」を侵害されたことに対し、安全を確保し、教育現場における条件整備をするために、加害教職員と校長に反省を促す措置として行ったものであるから、加害教職員や校長の一身専属的な情報ではないと思う。それを被害生徒の個人情報でないから黒塗りにするというのは甚だ疑問である。

体罰事件が発生してから教職員の処分に至るまでには、生徒の安全を確保し、「教育を受ける権利」を保障するために、加害教職員と被害生徒の双方から必要な情報を収集し、正確な事実に基づいて一つの文書（体罰報告書）を作成し、適切な対応をとる。その措置の一つとして処分を行うわけだから、処分を受けた加害教職員や校長の情報は、被害生徒の情報でもあると考える。これは、平成9年12月の貴審査会の答申の考え方と共通する考え方である。

4 実施機関の主張要旨

平成10年12月2日付け実施機関処分理由説明書、平成11年12月18日実施機関事情聴取における実施

機関の主張は、概要次のとおりである。

請求承諾文書の黒塗り部分について

本件閲覧等請求に対し、実施機関は、教職員に対する処分書等のうち、不服申立人自身の個人情報以外の部分を黒塗りにし、その写しを交付している。

そもそも個人情報の閲覧等請求権は、請求者本人の個人情報の開示を求めるものであり、教職員に対する処分内容等の人事に関する情報や、体罰報告書中にある請求者以外の教職員、生徒等に係る記載は、いずれも請求者本人の個人情報ではないことから、請求の対象外とする取扱いを実施機関では行っている。これは、開示の対象となった個人情報に第三者の個人情報が含まれている場合の扱いについて、平成2年に実施機関が、川崎市個人情報保護審査会から得た答申を基にした運用であり、個々の記載項目ごとに判断し、第三者の氏名を含む所要の箇所を伏せるなど、慎重な配慮に努めている。

本件閲覧等請求文書のうちの「口頭処分の場合」以外の部分は、実施機関が校長等に対してなした人事措置に関する文書であり、その多くの部分は不服申立人自身の個人情報には該当せず、不服申立人以外の第三者情報である。

不承諾とした口頭処分に係る部分について

実施機関の人事措置としては、「口頭訓告」という処分は存在しないし、不服申立人に対する体罰（以下「本件体罰」という。）に係る処分は文書でなされているため、口頭処分に係る文書、資料は存在しない。

5 審査会の判断

不服申立ての趣旨ないし範囲

実施機関の行った平成10年6月24日付け一部承諾処分は、口頭処分の部分に限り不承諾とするものである。

本件不服申立ては、それに対し不服申立てを行ったもので、形式的には、前記の口頭処分の部分の不承諾を争っているように読める。

しかし、そもそも本件閲覧等請求書には、本件体罰についての懲戒処分等全ての処分の関係文書の開示を求める旨の記載がなされており、その文言からすれば、不服申立人自身の個人情報のみならず、本件体罰についての懲戒処分等全ての処分の関係文書で、不服申立人自身の個人情報以外のものも広く請求対象としていると解釈できる。

そのような請求に対し、実施機関は、口頭処分に係る文書、資料は存在しないとして不承諾とし、全部承諾とした文書についても、一部を黒塗りにして開示したものである。

そこで、不服申立人は、「承諾処分のうち不承諾処分部分を取り消し、すべてを開示せよ。」（異議申立書の申立ての趣旨）として本件不服申立てを行ったものであるが、その理由には、「校長に行政指導としての『訓告』処分がなされているから、文書訓告でなければ、口頭訓告がなされているはずである。」とあり、更に、口頭意見陳述においては、「黒塗りは、請求を拒否しているわけだから、それには根拠と理由を示さなければならないはずだ。」「黒塗りにされた文書を開示されても、訓告書なのかどうか分からない。あくまで口頭処分に係る記録を開示せよ、という不服申立てではなく、処分内容が分かる形で開示されれば不服はない。」と述べて、校長に対する処分に係る文書を請求したにもかかわらず、これが開示されなかったために、本件不服申立てを行った旨を強調している。

以上の事情からは、本件不服申立ての趣旨は、本件体罰事件に関する校長に対する処分に係る文書につい

て、前記黒塗り部分を含め非開示とされた部分を争う趣旨と解釈すべきである。

条例の取扱いに関するマニュアル（個人情報保護ハンドブック）では、閲覧請求者が第三者情報をも請求しているときは、当該請求の取下げを指導し、応じない場合は、実施機関において理由を示して拒否処分をすべきとあることから、実施機関の本件処分は、前記黒塗り部分について実質的には拒否処分を行っているものとして、本件不服申立ての趣旨を前記のとおり解釈し、判断することとする。

本件不服申立て対象文書の存否

当審査会が、川崎市個人情報保護審査会規則第5条の規定を受けて定められた川崎市個人情報保護審査会運営要領第2条に基づき、個人情報の記録を見ながらのいわゆるインカメラ審査（以下「インカメラ審査」という。）を行い、実施機関が全部承諾とした対象文書の原文を実際に見分し、実施機関事情聴取において意見を聴取のうえ、調査したところ、本件体罰事件に関する校長に対する処分は文書で行われていて、口頭処分は行われておらず、口頭処分に係る文書は、実施機関主張のとおり、存在しないことが認められた。

したがって、前記1に示したとおり、本件閲覧等請求対象文書のうち、口頭処分に係る文書について不承諾とした実施機関の処分は妥当である。

次に、前記のインカメラ審査により、開示部分が「貴校」で始まる文書（以下「本件対象文書」という。）が、本件不服申立ての趣旨に沿う文書であることが判明した。

個人情報の範囲について

本件対象文書には、表題、名死人部分を含め、複数箇所にわたる黒塗り部分がある。

実施機関は、黒塗りして非開示とした理由について、「実施機関が校長等に対してなした人事措置に関する文書であり、その多くの部分は、不服申立人自身の個人情報には該当せず、不服申立人以外の第三者情報である。」としている。

条例における個人情報とは、「個人生活事項について特定の個人が識別され、又は識別され得る情報」（条例第2条第1号）であり、本条例第13条第1項によって閲覧等の請求ができるのは、前記の個人情報に限る。

しかしながら、本件のような体罰行為に関する文書等においては、その性質上、個人情報と第三者情報が密接不可分のものとして記載されていることも多く、個人の情報という概念を形式的に厳格に解釈して、それに該当しないものを全て排除した場合、開示された情報が情報としての意味をなさないこともある。

このような問題に関して一つの指針を示すものに、川崎市個人情報保護運営審議会平成2年12月13日付け答申（2川固重第9号）があり、前記答申は、「1 一般的には、開示請求の対象とされている文書に請求者本人の個人情報記録と併せて請求者以外の第三者の個人情報記録が含まれている場合には、条例の趣旨に照らして、原則として可能な限り請求者本人の個人情報記録の開示を図りつつも、請求者本人以外の個人が識別される部分の開示は差し控えるべきものと考えます。2 開示請求文書が主として請求者本人以外の第三者の個人情報記録としての性質を持つ場合には、これを当該第三者以外に提供することは、条例第10条第2項に抵触する恐れがあります。ただし、当該記録中、明らかに請求者本人にかかる個人情報記録部分、および請求者本人と請求者以外の第三者のそれぞれの情報が重要な事実関係の下において密接不可分と考えられる部分については、しかるべき配慮を加えた上で請求に応じて閲覧をさせることが可能と考えます。その際、請求者に対する閲覧等請求権の保障をはかりつつも、当該第三者の利益またはプライバシーが不必要もしくは不当に侵害される恐れがないよう、個々の記載項目毎に判断し、第三者の氏名を含む所要の箇所を伏せるなど、慎重な取扱いをするよう配慮を願います。」としている。

当審査会は、前記答申を踏まえたとうえで、本件対象文書の黒塗り部分について、開示の可否を項目ごとに判断することとした。

本件対象文書の黒塗り部分の開示の可否

表題

表題部分は開示すべきである。

本件表題は、不服申立人以外の者の人事措置の種類が「文書名」となっているため、不服申立人のみの個人情報とはいえず、第三者の個人情報として保護すべきであるということが問題となった。当審査会において様々な議論がなされたが、開示すべきとした最大の理由は、表題部分は、不服申立人の個人情報が記録された文書を特定するために必要であり、個人情報の本人開示に係わる重要な事項であるからである。個人情報がいかなる文書に記載されているのかが不明であれば、その個人情報は、情報として不完全であり、場合によっては意味のないものになる。

加えて、不服申立人が関わった体罰事件について、どのような人事措置がなされたかは、不服申立人の個人情報と密接不可分であることも、開示すべきという理由である。本件体罰事案は、単純な職務上の非違行為にとどまらず、反社会性の強い加害行為に関する事案である。当該事案の関係人である不服申立人が、自己の個人情報記録の開示を求めている場合には、少なくとも文書を特定するために必要なかぎり、表題に記載された人事措置の種類を開示したとしても、後記に記載するとおり名宛人の氏名等を非開示とすれば、名宛人の利益又はプライバシーを不必要又は不当に侵害するおそれはない。

体罰事件については、今後の再発防止という教育行政の観点から公表すべきというのが、昨今の社会の要請である。このような世論に鑑みて、実施機期は、平成11年4月から、体罰に関する教員の懲戒処分につき、原則として、処分の概要を公表する扱いとしていることを考え合わせても、表題部分は開示するのが相当である。

なお、表題部分は、不服申立人の個人情報そのものではなく、そこに記載されている事項は、第三者である教職員の情報であり、人事措置情報でもあるため、開示すべきではなく、文書特定の要請に対しては、いわゆるヴォーン・インデックス手続(注)によって対応すべきであるとの考え方もあり得る。

しかしながら、当審査会としては、前記のとおり、開示すべきであるという結論に達したものである。

名宛人部分

学校名の固有名称部分及び名宛人の氏名を除き、開示すべきである(学校名の固有名称部分を除いた所属、職名は開示すべきである。)。

文書の名宛人部分は、表題部分と同様、不服申立人の個人情報が記録された文書を特定するために必要であり、個人情報の本人開示に係わる重要な事項であるからである。

ただし、この名宛人部分は、公務員の職務に関連した事項であるものの、当該公務員の利益又はプライバシーを不必要又は不当に侵害するおそれがあることから、名宛人の氏名部分は、不服申立人以外の個人情報として保護し、非開示とすべきであり、更に、特定の個人の識別に結びつく学校名の固有名称部分も、同様に非開示とすべきである。

これに対し、教育行政の透明性や体罰の再発防止の観点から、体罰に関係した教職員がいかなる処分を受けたか、氏名部分も含め開示すべきという見解もあるが、そのような観点から個人情報の開示範囲を安易に拡大すべきではない。教育行政の透明性等の要請については、個人情報保護条例とは別の制度として、開示を検討すべきである。

本文中の関係教職員の氏名

非開示とすべきである。

本文中の関係教職員の氏名は、不服申立人の個人情報そのものではないからである。また、前記と同様、公務員の職務に関連した事項であっても、関係教職員の氏名は、不服申立人以外の個人情報として保護すべきであるので、これを非開示とすべきである。

もっとも、この部分は、体罰行為という事柄の性格上、不服申立人の情報と重要な事実関係の下において密接不可分の情報であるといえるが、そのことを考慮してもなお、第三者の利益又はプライバシーが不必要又は不当に侵害されるおそれがあるものとして、非開示とすべきである。

この部分が非開示とされることによって、不服申立人の個人情報として不完全になることに対しては、前述のヴォーン・インデックス手続によって対処することも一つの方法である。

本文中の関係教職員が他の生徒に行った行為の内容及び他の生徒の人数・学年・性別

非開示とすべきである。

これらは、不服申立人の個人情報ではなく、かつ、第三者のプライバシーに属する事項であるからである。

本文中の関係教職員の行為の評価

開示すべきである。

不服申立人に対し行われた行為がどのように評価されたのか、体罰に該当するかどうかは、不服申立人自身と密接に関係する情報であり、個人情報の範囲内と解すべきである。

なお、この部分を開示したとしても、第三者のプライバシーを侵害する等の不利益はない。

本文中の当該行為一般に対する教育委員会の考え方及び諸方策

開示すべきである。

この部分は、不服申立人の個人情報そのものではないが、不服申立人に対し行われた体罰行為に関連して、教育委員会が体罰行為一般について、どのように考え、対処するのかは、不服申立人自身と密接に関係する情報である。体罰という反社会性の強い行為につき、当該事案の関係人が開示を求めていることに鑑みれば、個人情報の範囲内としてよいと考えられる。

なお、この部分を開示したとしても、第三者のプライバシーを侵害する等の不利益はない。

本文中の名宛人の責務への評価

非開示とすべきである。

この部分は、不服申立人の個人情報そのものではなく、かつ、第三者の個人情報が含まれるからである。

名宛人への措置の内容

非開示とすべきである。

この部分は、不服申立人の個人情報そのものではなく、かつ、第三者の個人情報及び人事措置情報が含まれるからである。

また、この部分は、前記の表題部分と異なり、文書特定のために開示する必要性もない。

以上の理由により、前記1に記載の審査会の結論のとおり答申する。