

【諮問第90号】

15川個審第1号  
平成15年7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全部承諾処分に係る不服申立てについて（答申）

平成12年2月2日付け11川教庶第967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対する全部承諾処分に関する不服申立てについて、次のとおり答申します。

## 【諮問第90号】

### 1 審査会の結論

(1) 実施機関が本件処分を全部承諾処分としたことは、不適當であるが、違法であるとはいえない。

(2) 不開示部分中、次の部分については開示すべきである。

ア 処分事由説明書中、処分を受けた職員に関する事項欄の所属学校の固有名詞部分及び職員の氏名を除いた部分、処分の内容に関する事項欄の処分の種類及び程度の項目名の欄、処分年月日の項目名の欄、根拠法令の項目名の欄、名宛人職員の行為の評価並びに当該行為一般に対する教育委員会の考え方及び諸方策

イ 事情聴取結果中、2項部分の所属学校の固有名詞部分及び職員の氏名・年齢・性別を除いた部分

### 2 不服申立ての趣旨及び経緯

(1) 未成年者である不服申立人の法定代理人は、平成11年10月14日付けで川崎市教育委員会（以下「実施機関」という。）に対して、川崎市個人情報保護条例（昭和60年条例第26号。以下「条例」という。）第17条第1項の規定により、不服申立人に対して行われた体罰についての懲戒処分に係る処分事由説明書及び事情聴取結果のうち本人に関する部分の個人情報の記録の閲覧等を請求した。

(2) 実施機関は、平成11年10月25日付けで本件請求に対して承諾する処分を行った。

(3) 不服申立人の法定代理人は、上記(2)記載の処分に基づき、平成12年1月4日に本件請求対象の個人情報の記録の閲覧等を行った。

(4) 不服申立人の法定代理人は、平成12年1月24日付けで上記(2)記載の処分について、承諾処分にあつて個人情報の記録の閲覧等が拒否されている部分についても全部開示することを求めて異議申立てを行った。

(5) 不服申立人は成年に達したことから、平成13年2月24日付け（收受は、平成14年5月28日）で不服申立人から実施機関に委任状が提出され、受任者に対して不服申立てに関する一切の行為が委任された。

### 3 不服申立人の主張要旨

平成12年1月24日付け異議申立書、平成14年7月17日付け意見書、同年9月10日実施の意見陳述、同年12月12日付け意見書及び平成15年2月18日付け意見書の補充書面によれば、不服申立人の主張要旨は、次のとおりである。

(1) 本件閲覧等請求に対する諾否の決定手続の誤りについて

ア 条例第13条の規定による閲覧等請求権は、自己情報コントロール権の中心であり、個人情報の記録を閲覧することにより、訂正、削除及び目的外利用等の中止の各権利行使を可能とする重要な役割を担っているものである。

また、閲覧等請求の対象は、公文書として記録された個人情報の記録で

あり、請求対象公文書上のすべての情報について諾否の判断を要するものである。

ところで、本件閲覧等請求に対する諾否の決定は、全部の閲覧等に応ずる旨のものであったが、実際に閲覧に供されたものは部分的に不開示とされたものであり、実施機関の個人情報の記録の閲覧等請求に対する諾否の決定は、公文書概念が欠落している。

したがって、本件閲覧等請求に対して全部承諾を行ったものであるなら、その決定に従い、情報のすべてを開示すべきである。

イ 条例第 18 条第 4 項の規定では、部分的でも請求を拒むことと決定したときは、その理由を記載した書面をもって通知することを義務付けている。

しかし、本件閲覧等請求に対する実際の開示は、部分的に黒塗りが施され、部分開示となっているものであったが、諾否の通知は拒否又は一部承諾用の通知書によるものでないため、拒否の理由が明記されていなかった。

不利益な処分を受けた者に対して救済を講ずるためには、拒否理由が具体的かつ明確に示されなければ、不服申立制度などに支障を来し、その者の権利行使・自己決定権を侵害するものである。

## (2) 不開示部分・第三者情報の考え方の誤りについて

ア 条例第 13 条第 1 項では、届出業務に係る本人の個人情報の記録の閲覧を認め、自己情報コントロール権を保障しているが、これは、本人の個人情報が記録されている公文書全体を開示することにより個人情報の保護を図るものである。

また、条例は、個人情報を保護することによって基本的人権を擁護し、公正で民主的な市政運営の確立を図る目的で制定されたものであるので、自己情報コントロール権を保障する観点から条文を解釈・運用し、各請求に対する諾否の判断をしなければならない。

イ 本件閲覧等請求の対象となる懲戒処分関係の公文書は、不服申立人が体罰により損なわれた教育環境から安全な環境のもとで教育を受けることができる教育環境の回復・整備措置の一環として作成されたものである。

したがって、その公文書に記録された内容は、懲戒の処分者及び被処分者並びに懲戒処分原因行為の被害者がそれぞれ相互に特別な関係を有する「当事者情報」としてのものであり、閲覧等請求を行った不服申立人のその請求対象として諾否の判断を要するものである。

ウ このように個人情報の記録の閲覧等請求の対象個人情報の識別は、対象公文書の性格・性質の検討が必要不可欠であり、合理的基準である。

しかしながら、実施機関の処分理由説明では、請求対象情報としての識別の検討、請求拒否原因やその理由の記載がなく、単に請求人以外の第三者の情報、請求対象外情報であるから請求に対する諾否の判断は不要であり、説明責任もないものとしており、これは、条例の解釈・運用を誤ったものである。

(3) 不開示部分の情報の不服申立人に係る個人情報該当性について

ア 公文書上に記録されている情報には第三者情報とはいえ、「当事者情報上の第三者情報」と「当事者情報外の第三者情報」とがあり、いずれも閲覧等請求対象情報であるが、閲覧等請求の諾否の判断に当たっては、「当事者情報上」のそれは第三者の権利利益を侵害するおそれを予測される具体的事由によって明らかにすべきであり、「当事者情報外」のそれは当事者性を否認する理由を明らかにすることによって行うべきである。

イ 本件閲覧等請求の対象公文書は、不服申立人に対しての体罰を原因とした懲戒処分に関連文書であり、この公文書に記録されている個人情報は、被処分者、不服申立人及び他の体罰被害生徒並びにこれらの者に対する実施機関の措置内容としての二者又は三者間の当事者情報である。

つまり、本件の事例では加害者が被害生徒を整列させ、連続的に体罰を加えたものであるが、不服申立人が誰からどのような状態でどう体罰を受けたかは、他の被害生徒との関連の中で説明がされるものであり、他の被害生徒との特別な関係が認められる。

また、処分者と被処分者とでは、懲戒処分の性質、効果、目的からは不服申立人及び他の被害生徒に対して二度と体罰を加えさせないとの処分者の情報であり、義務違反に対する反省事項としての被処分者の情報であり、またこれらは安全対策措置情報としての被害者の情報であって、懲戒処分としての制裁と安全環境提供義務の業務との関係を軸にした二者間又は三者間の特別な関係を有した個人情報といえる。

ウ 本件閲覧等請求対象公文書中の個別の個人情報該当性については、次のとおりを考えるべきものである。

(ア) 処分事由説明書

「処分を受けた職員に関する事項」は、名宛人の氏名、職名及び所属であって体罰による義務違反者が誰であるかを特定し、誤りがあれば被害者がその訂正を求める自己情報コントロール権行使の範囲内の情報である。

「処分の内容に関する事項」は、措置内容と根拠法令であって被処分者の制裁事項の点からは直接的には不服申立人の情報とはいえないが、その制裁により利益を受けるのは不服申立人であることから間接的ではあるが不服申立人の情報といえる。

「処分事由」のうちの「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」は、不服申立人がどのような状況下で被害を受けたかが明らかとなるものであり不服申立人の情報である。

「名宛人の行為の評価」、「当該行為一般に対する教育委員会の考え方及び諸方策」、「名宛人の責務への評価」及び「名宛人への措置の根拠法令」は、懲戒処分を行う上での懲戒理由であり、懲戒手続上の要件事項である。これらは不服申立人が学校での安全性確保、安心して学習、学

校生活を行うことができるか否かを判断する上で必要不可欠な情報であり、不服申立人の情報である。

(1) 事情聴取結果

「職員の職、氏名等」、「事故内容等」及び「申立人以外の生徒についての記載」は、処分事由説明書の不開示部分についての理由と同様に不服申立人の情報である。

(4) 個人情報の保護について

個人情報保護の本質は、当該本人の自己認識にあり、それゆえ自己決定を保障することが個人情報の保護につながるものである。

個人情報の閲覧請求権、削除請求権、訂正請求権及び利用等中止請求権によりシステムとして構築したものが自己情報コントロール権である。

条例では、行政の個人領域への不当介入を制限することを目的として、条例第8条の規定による届出業務以外の収集を制限し、収集は条例第9条の規定により直接本人から行い、収集した個人情報は適正な維持管理のもと、業務目的達成のために利用することとなるが、それは本人の自己情報コントロール権によって、記録された情報が正確であるか、収集手段、利用状況に違法性はないかを閲覧させることにより、市の個人情報保護の責務を果たさせている。

このように義務の履行は権利行使の前提要件であるから、閲覧等請求対象公文書に記録された個人情報のすべてを開示しなければならないのである。

(5) 本件不服申立てと同様の公文書についての平成13年2月9日付け川崎市個人情報保護審査会答申について

閲覧請求者以外の者の個人情報は、当事者情報と第三者情報とに区分した上で閲覧請求者の自己情報コントロール権を保障しなければならないものであるが、答申においては閲覧請求者以外の個人情報をすべて第三者情報と認識し、誤っている。

自己情報コントロール権による請求権の保障には、当事者情報上の請求者情報と他の個人の情報との対立関係と共通共有関係の矛盾が内包されており、他の個人の個人情報の保護と自己情報コントロール権の保障との矛盾は避けられない。

#### 4 実施機関の主張要旨

平成12年3月24日付け処分理由説明書、平成14年9月30日付け説明書、同年10月8日実施の処分理由説明聴取によれば、実施機関の主張要旨は、次のとおりである。

(1) 処分事由説明書は、実施機関が教職員に対して行った人事措置の内容を説明する目的で作成した文書であるので、当該文書全体が被処分者である教職員に関する個人情報の記録であり、本来は、不服申立人に関する個人情報の記録の閲覧等請求の対象外である。

(2) しかしながら、実施機関の従前からの取扱いとして、処分事由説明書中に

不服申立人自身についての記載があった場合はその部分を、その記載がなかった場合であっても平成5年12月24日付け川崎市個人情報保護審査会答申を尊重し、文書特定のために必要な日付、機関名及び処分内容が含まれていない文書の名称については開示としている。

- (3) 本件処分事由説明書中、「処分を受けた職員に関する事項」及び「処分の内容に関する事項」の欄の内容は、不服申立人以外の第三者に関する個人情報の記録であって、不服申立人の個人情報の記録はないことから閲覧等請求の対象外である。
- (4) また、本件処分事由説明書中、「処分事由」の欄の内容のうち不服申立人自身に関連した行動を記載した部分は不服申立人の個人情報の記録として閲覧等請求に応ずるが、不服申立人以外の生徒に関する部分及び被処分者である教職員に対する人事措置の内容等に関する部分は不服申立人以外の第三者の個人情報の記録であり、不服申立人の個人情報の記録ではないため閲覧等請求の対象外である。
- (5) 次に事情聴取結果は、事件に至る状況等の諸事情について記載したもので、被処分者である教職員の個人情報の記録はなく、また人事措置に関する情報でもない。
- (6) 本件事情聴取結果中、不服申立人自身に関連した行動を記載した部分は不服申立人の個人情報の記録として閲覧等請求に応ずるが、不服申立人以外の者の氏名、職名、学年、学校名等は、不服申立人以外の第三者の個人情報の記録であるため閲覧等請求の対象外である。

## 5 審査会の判断

### (1) 適用条例

本件不服申立ては、平成12年1月24日に申し立てられたため、平成13年3月29日制定（平成13年4月1日施行）の川崎市個人情報保護条例（以下「新条例」という。）の適用はなく、昭和60年6月21日制定（昭和61年1月1日施行）の川崎市個人情報保護条例（以下「旧条例」という。）に基づき判断することとなる。

### (2) 異議申立期間

本件処分は、平成11年10月25日全部承諾として行われ、不服申立人に通知されたが、実施にあたっては、対象文書中の不服申立人の個人情報にかかる情報でない部分が不開示とされ、不服申立人が、前記不開示部分があることを知ったのは、対象文書を閲覧した平成12年1月4日である。したがって、実質的な拒否処分があったことを知った日は同日であり、行政不服審査法45条に定める異議申立期間の起算日は、同日の翌日であると解すべきである。本件不服申立ては、平成12年1月24日に申し立てられたものであり、適法である。

### (3) 本件処分の手続上の問題について

ア 請求にかかる文書の全部を開示しないことに不作為の違法があるか。

不服申立人は、本件処分には「全部承諾」とあるにもかかわらず、請求にかかる文書の全部を開示しないことには、不作為の違法があると主張する。

これに対し、実施機関は、当該部分は、請求者の個人情報にかかる情報ではないため不開示とし、当該部分には、不服申立人の閲覧請求権が及ばないため、本件処分には含まれないと説明している。

条例によって開示請求できるのは、請求者の個人情報に限られ、当該個人情報に記載されている文書全体ではない。この点、開示請求書にも、「懲戒処分に係る処分事由説明書と事情聴取結果のうち本人に関する部分」とある。したがって、実施機関は、請求対象文書中の当該個人情報にかかる部分についてのみ、旧条例 13 条の非開示事由の有無について検討したうえで、諾否決定を行うことになる。

本件処分の「全部承諾」は、「請求者の個人情報にかかる部分について全部承諾」の意味であるから、請求者の個人情報に該当しない部分について開示せずとも、不作為の違法はない。

もっとも、請求者において、黒塗り部分も含めて、自己の個人情報として開示されるべきであると主張する場合は、本件処分は一部承諾処分として、異議申立ての対象とされるべきである。

イ 黒塗りした部分があるにもかかわらず、不開示の理由付記をしないでした処分は違法か。

不服申立人は、本件対象文書には、黒塗りした部分があるにもかかわらず、不開示の理由付記をしないでした処分は違法である旨主張する。

前述したとおり、実施機関は、不服申立人にかかる個人情報については全部開示するとしたものであり、旧条例下においては、このような場合には、決定にあたり理由付記を行わなくとも、条例違反とはならない。

もっとも、旧条例下においても、市の取扱マニュアルでは、閲覧請求者が「個人情報」以外のものを請求しているときは、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付して拒否処分をすべきであった。請求者にとっては、請求者の個人情報でないという理由で不開示とされた部分についても、自己の個人情報であるとして争う可能性があるからである。しかるに、本件処分は、個人情報に該当しないとした部分を不開示としたことにつき理由を付記しておらず、しかも、不服申立の教示も行っていない。これは、前記取扱マニュアルに沿わないものであり、他の自治体の取扱方法にかんがみても、不適當であるが、このことのみをもって、処分全体を取り消すほどの違法性があるとはいえない。

ウ 本件処分は錯誤によるものか。

不服申立人は、黒塗りした部分があるにもかかわらず、「全部承諾」とした本件処分は、錯誤によるもので、取り消されるべきであると主張する。

しかしながら、前述したとおり、実施機関は、黒塗り部分は、請求者の

個人情報にかかる情報ではないため諾否の対象ではなく、請求者の個人情報にかかる部分についてはすべて開示したため、「全部承諾」としたのであり、本件処分には錯誤はない。

(4) 不開示部分の個人情報該当性

不服申立人は、黒塗りされた不開示部分は、すべて請求者本人の個人情報であると主張している。

そこで、当審査会において、不開示部分をインカメラ方式により見分したところ、本件対象文書は、不服申立人に対する体罰に関する処分事由説明書及び事情聴取結果であることから、そこに記載された事項は全て、不服申立人に関連する情報ではあったが、一部には第三者にかかる情報も含まれていた。

このような情報については、旧条例下においては、川崎市個人情報保護運営審議会が、平成2年12月13日に答申した「請求者以外の第三者の情報が、請求者本人の情報と重要な事実関係のもとにおいて密接不可分と考えられる場合には、しかるべき配慮を加えた上で請求に応じて閲覧させることが可能と考えます。その際、請求者本人の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おそれがないよう、個々の記録項目ごとに判断し、第三者の氏名を含む所要の箇所を伏せるなど、慎重な扱いをするよう配慮を願います。」との記載を踏まえて検討すべきである。新条例は、上記の答申等を踏まえて、「第三者に関する情報を含む個人情報」という概念を正面から認め、13条3項4号において、その諾否基準を定めている。本件処分は旧条例下で出されたものであるため、新条例13条3項4号を直接適用することはできないが、不服申立人にかかる個人情報の範囲を形式的に厳格に捉えるべきではなく、第三者の権利利益を侵害することなく、かつ、旧条例13条に定める不開示事由に該当しない限り、開示すべきである。

(5) 不開示事由の有無

ア 処分事由説明書

処分事由説明書は、地方公務員法（昭和25年法律第261号）第49条第1項（懲戒その他の不利益処分に関する説明書の交付）に基づき作成された文書である。

ア) 処分を受けた職員に関する事項欄

ここには、職員の氏名・職名・所属が記載されているが、所属学校の固有名詞部分及び職員の氏名を除いた部分は、開示すべきである。これらは、不服申立人にも関係する情報であり、これらから、処分を受けた第三者が一義的に特定されるものではなく、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とはいえない。

所属学校の固有名詞部分及び職員の氏名は、処分を受けた第三者またはそれが一義的に特定される情報である。これらは、不服申立人にも関



係する情報であるが、当該第三者の人事措置にかかる情報であり、当該第三者の利益が不当に侵害されるおそれがあるため、不開示とすべきである。

(イ) 処分の内容に関する事項欄

ここには、処分の種類及び程度の項目名の欄・なされた処分・処分年月日の項目名の欄・処分の日・根拠法令の項目名の欄・根拠法令が記載されているが、これらの項目欄は開示すべきである。これらは、定型的記載であり、第三者の正当な利益とは無関係である。

その余の部分は、不服申立人にも関係する情報であるが、第三者である職員の人事措置にかかる情報であり、当該第三者の利益が不当に侵害されるおそれがあるため、不開示とすべきである。

市教育委員会では、下記のとおり教員処分公表基準（平成11年4月施行）を公表したが、本文書に記載の処分は平成11年4月1日以前になされ、公表されていないものであるから、開示すべきではない。

a 処分の種類；懲戒処分

b 対象事案；体罰及び反社会性の著しい事案

c 公表内容；加害教員の身分・性別・年齢、被害者の身分・性別、事件の概要、処分の内容、処分年月日

(ウ) 名宛人職員が他の生徒に行った行為の内容及び他の関係生徒の人数・学年・性別（処分事由の10～12行目及び15行目）

不開示とすべきである。開示された場合は、他の関係生徒のプライバシーが不必要もしくは不当に侵害されるおそれがあり、不服申立人の個人情報に密接に関連すると認められないので、不服申立人の個人情報保護のために開示が必要であるとはいえない。

(イ) 名宛人職員の行為の評価（処分事由の17～18行目）

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、体罰に該当するのかどうかは、不服申立人の情報と重要な事実関係のもとにおいて密接不可分であり、不服申立人が知る権利を有するものである。名宛人職員の氏名等これを特定できる情報が開示されない限り、当該名宛人その他の第三者の利益を不当に侵害するおそれはない。

(オ) 当該行為一般に対する実施機関の考え方及び諸方策（処分事由の19～24行目）

開示すべきである。

不服申立人に対し行われた体罰行為に関連して、実施機関が体罰行為一般について、どのように考え対処するのは、不服申立人の個人情報と密接に関係するものであり、かつ、第三者のプライバシーを侵害する等の不利益はない。

(カ) 名宛人職員の責務への評価（処分事由の25行目）

不開示とすべきである。

不服申立人にも関係する情報ではあるが、第三者である職員の人事措置に関連した情報であり、当該第三者の利益が不当に侵害されるおそれがあるため、不開示とすべきである。

(#) 名宛人職員への措置の内容（処分事由の26～27行目）

不開示とすべきである。

不服申立人にも関係する情報ではあるが、第三者である職員の人事措置にかかる情報であり、当該第三者の利益が不当に侵害されるおそれがあるため、不開示とすべきである。

イ 事情聴取結果

事情聴取結果は、本件体罰事件に関し、懲戒処分の可否や種類を決定する過程で作成された文書である。

(ア) 2項部分

この部分には、事情聴取を受けた2名の職員の所属学校名・職名・氏名（1名については、前記に加え年齢・性別）が記載されている。

これらのうち、所属学校の固有名詞部分及び職員の氏名・年齢・性別を除いた部分は、開示すべきである。これらは、不服申立人にも関係する情報であり、これらから、事情聴取を受けた第三者が一義的に特定されるものではなく、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とはいえない。

所属学校の固有名詞部分及び職員の氏名・年齢・性別は、事情聴取を受けた第三者が特定され、または当該第三者が一義的に特定される情報である。当該第三者は、不服申立人本人の情報について報告した者であるので、不服申立人にも関係する情報であるが、当該文書の作成経緯にかんがみると当該第三者の人事措置に関連する情報といえ、その利益が不当に侵害されるおそれがあるため、不開示とすべきである。

(イ) 3項第1欄及び第2欄本文

上記の黒塗り部分には、関係職員名が記載されているが、これらは不開示とすべきである。

不服申立人の情報と重要な事実関係のもとにおいて密接不可分であるが、第三者の個人名であり、当該文書の作成経緯にかんがみると当該第三者の人事措置に関連する情報といえ、その利益が不当に侵害されるおそれがある。

(ウ) 3項第3欄本文

上記には他の生徒にかかる体罰に関する事情が記載されているが、これらは、全て不開示とすべきである。

開示された場合は、他の関係生徒のプライバシーが不必要もしくは不当に侵害されるものであり、不服申立人の個人情報に密接に関連すると認められないので、不服申立人の個人情報保護のために開示が必要で

あるとはいえない。

(I) 3項第4欄本文

上記の黒塗り部分には、本件体罰事件に関する他の生徒の氏名・人数・関係職員名が記載されているが、全て不開示とすべきである。

10行目の15字目から12行目の黒塗り部分は、他の生徒の氏名・人数であるが、これらが開示された場合は、他の関係生徒のプライバシーが不必要もしくは不当に侵害されるおそれがあり、不服申立人の個人情報に密接に関連するとも認められないので、不服申立人の個人情報保護のために開示が必要であるとはいえない。

5行目、10行目5～7字目の黒塗り部分は関係職員名であり、不服申立人の情報と重要な事実関係のもとにおいて密接不可分であるが、当該文書の作成経緯にかんがみると当該第三者の人事措置に関連する情報といえ、その利益が不当に侵害されるおそれがある。

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。

川崎市個人情報保護審査会（五十音順）

委員	安	達	和	志
委員	岡	村	道	代
委員	奥	宮	京	子
委員	加	藤		隆
委員	安	富		潔