

【諮問第66号】

9 川個審第13号

平成9年7月15日

川崎市教育委員会

委員長 布川光明様

川崎市個人情報保護審査会

会長 兼子仁

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7年3月14日付け6川教庶第1052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

不服申立人の不服申立て対象公文書は、書簡の差出人個人名を黒塗りにし、その余の部分は差出人の筆跡が識別されない方法によって、明らかな誤字を訂正の上、全て開示するのが妥当である。

2 不服申立ての趣旨

不服申立人は、川崎市立の中学校に在学中にバレー部担当職員による不服申立人等への体罰があったとして同中学校校長によって作成され教育委員会に提出された「体罰に関する報告書すべて（付属書類を含む）」の閲覧等を平成6年12月10日付で求めた。川崎市教育委員会（以下「実施機関」という）は、同年12月22日付で請求文書を閲覧等に供したが、平成6年4月11日付体罰報告書のうち「3．参考資料（バレー部父母から校長宛ての手紙）」（以下「本件文書」という）については閲覧等請求を不承諾とした（以下「本件処分」という）。これに対して不服申立人は、平成7年3月10日付で個人情報保護条例（以下「条例」という）22条1項の規定に基づき本件文書の開示を求めて不服申立てを行ったものである（当審査会諮問66号事件）。

3 不服申立人の主張要旨

平成7年5月10日付不服申立人意見書、同年10月（口頭意見陳述時提出の）18日付意見補充書、同年10月21日付不服申立人口頭意見陳述における不服申立人の主張は、概要以下の通りである。

実施機関主張の本件文書非開示理由は、体罰がもたらす多方面へのさまざまな影響の原因が直接の加害者である学校の教育行政上の不十分さに起因していること、その影響が生徒や保護者らの思惑と結び付き、新たに発生した信頼関係を損ねる問題の中で生じた本件文書の本質を見ずして、個人が特定される危惧や混乱が予想されるので適正な行政が出来ないとした結論は、プライバシー保護上の個人特定の有無を形式的に判断したものである。実施機関主張の（本件文書非開示理由の）「信頼関係を損ね」「適正な行政執行を妨げ」と（本件における）「体罰報告書作成」との関連を明らかにするため、以下の点の説明を求めるとして、概要以下の点を特に強調する。

第一に、本件文書の性質論に関して、外部への公開は想定されていないとする根拠は何か、実施機関は本件文書を公開すれば差出人のプライバシー侵害というが、純粹の私文書としてそれなりの取扱方法があった筈で体罰報告書に取得文書として利用したのだから個人情報保護上の閲覧等請求対象文書であること、第二に、差出者の氏名等を伏せることによって個人の特定を困難にする方法による開示等については、「校長面前読上げ方法による開示」提案の折には（差出人が特定されるおそれを）どう判断したか明らかでないこと、第三に、体罰事実究明阻害のおそれがある本件文書の開示で（差出人が）地域で特定されることが何故いけないのか、開示が情報提供者の不利益となる事実は何なのか、不服申立人・バレー部生徒・保護者間の混乱とは何なのか、手紙開示で教育関係を破壊するほどの信頼関係を損なう記載は通常考えられないが「信頼関係を損なう」とは何か、将来にわたって相互の信頼関係を危うくするとはどのような危険か、信頼関係を損なうことにより適正な行政の「何」を妨げるのか、本件での情報収集の目的・利用・効果は何なのか、非開示により受けるプライバシー保護益と体罰事実究明阻害により信頼関係を失う被害者、体罰根絶を掲げる教育行政との関係がどうあれば適正な行政なのか等が実施機関主張では明らかでないこと、換言すれば、体罰とその後の対応行為が生徒と学校との信頼関係を破壊するものであることが欠落し、関係者間の意見交換や意見衝突を混乱や衝突と同一視し、自己情報コントロール権を侵害するものであることである。

4 実施機関の主張要旨

平成7年4月24日付実施機関処分理由説明書、同年9月9日付実施機関事情聴取における実施機関の主張は、概要以下の通りである。

第一に、本件文書は、市立の中学校バレー部所属生徒の保護者数人が当該体罰に関する私心を学校長に伝えようと言われたもので、外部への公開を想定された手紙とは考えられないこと、第二に、差出者の氏名等を伏せることによって個人の特定を困難にする方法による開示等については、同バレー部の保護者が限定されている中で開示される手紙の内容、筆跡、言い回し等によって当該保護者が地域で特定できることが危惧されるとともに、不服申立人、バレー部生徒、保護者間に混乱を生じるおそれが考えられること、以上のことから、本件文書を開示することにより、現在の学校と保護者との信頼関係を損なうばかりではなく、将来にわたっても相互の信頼関係を危うくするおそれがあり、「適正な行政執行を妨げるおそれのあるもの」と考えられ、条例13条2項3号に該当すること、第三に条例10条2項の「外部提供の制限」の規定に抵触するおそれがあり、差出人のプライバシーの侵害の問題にもなりかねないこと。

5 審査会の判断

不服申立人の平成6年12月10日付「閲覧等請求書」には「『体罰に関する報告書』すべて（付属書類を含む）」とあるが、本件処分は数次にわたる体罰報告書のうち平成6年4月11日付『体罰に関する報告書（追加）』に添付された『3.参考資料（バレー部父母から校長宛ての手紙）』の閲覧等拒否処分であり、したがって本件不服申立ても本件文書の閲覧等拒否に対するものである点について、当事者間に争いはない。

本件文書は私的文書か公文書か

実施機関は、本件文書が外部への公開を想定していない私的文書であり、本件文書の原本書簡は学校長が私的なものとして所持しており、[事故報告書に添付された]写し[である本件文書]も公文書ではないとも主張している。しかし、本件文書が学校長から実施機関に対する体罰報告書に添付され、実際問題、教育委員会の取得文書としてファイルされ保存されている以上は、本件文書はれっきとした「公文書」と認定せざるを得ない。

したがって、以下においては本件文書差出人（＝文書作成者）の主観的意図や経緯（本件文書提出自体が、体罰問題に関与しないし影響力を与えようとするものであると推察できなくはないが）、実施機関の本件文書取得の経緯等とは一応切り離して、もっぱら本件文書が条例上の非開示理由を満たすかどうかを判断することとする。

本件文書は教育行政上の理由で条例13条2項3号に該当するか

実施機関は、本件文書の[一部又は全部]開示により、不服申立人、バレー部生徒、保護者間に混乱を生じるおそれがあること、本来開示を想定していない本件文書の開示決定により、保護者と学校との率直な意見交換や意思疎通が今後困難になるおそれがあること、現在の保護者と学校との信頼関係を損ねるばかりではなく、将来にわたって保護者と学校との信頼関係を危うくし、ひいては学校と保護者との意思疎通上回復困難な打撃を川崎市の教育行政一般に与えること等から、本件文書の開示は「適正な行政の執行」を妨げるとして、本件文書が条例13条2項3号に該当すると主張する。

しかし、本来開示を想定していない本件文書を事故報告書に添付したという本件の特殊な事情からすれば、本件文書の学校長の取扱い自体が問題を含んでいたわけであって、実施機関主張にいささか責任逃れの台詞に聞こえる面を否定できない。何故なら、実施機関が主張する意見交換・意思疎通の困難性、信頼関係云々は、実は本件文書を事故報告書に添付し「公文書」化させたこと自体に起因するからである。仮に保護者からの私

的な書簡であるというならば、情報公開条例、個人情報保護条例施行の川崎市においては、今後その取扱を条例に則して慎重に扱うべきであり、少なくとも将来の案件への波及ということは避けられる事柄であるというべきである。

となると、本件では川崎市の教育行政への一般的効果ではなく、本件そのものに即した判断で十分であると考えられる。

これを本件についてみると、不服申立人が既に川崎市立の中学校を卒業しているということから、他の事件とは異なった解決方法を示唆するといえよう。すなわち、本件文書の開示によって、不服申立人、差出人、学校の三者関係に着目しても、本件体罰事件に関して現時点で教育現場で混乱が起き、ひいては川崎市の教育行政一般に悪影響を与えるという事情をうかがうことは出来ない。むしろ本件体罰事件に関する事故報告書をめぐる不服申立人と実施機関との見解の溝を埋めるためにも、相互に事実関係を共有しあうことが実りある対話の前提とも考えられる。逆に本件文書を伏せることによって体罰問題を開かれた議論から遠ざける弊害の方が大であるとも考えられるし、実施機関が申立人を排除した形で学校と保護者との「信頼関係」を強調すること自体、一面的な主張に聞こえなくもないのである。

さらに具体的に本件文書の表現や内容を子細に検討してみると、無論不服申立人との間に事実の解釈、評価、受け止め方等の立場の相違は厳然として存在はするが、とくに特定個人を中傷したり個人攻撃を行っている表現と解される部分もなく、これはこれで一つの「解釈された」事実関係を示す貴重な資料と評価することが可能であり、実施機関の主張は杞憂の感が強い。

したがって、本件文書が条例13条2項3号に該当するとの実施機関主張はこれを支持することができない。本件文書は差出人の「個人情報」に該当するか

実施機関は本件文書は差出人の「個人情報」に該当すると主張し、実施機関は、ことに差出人の個人名、差出人の筆跡、文言・文体の3点を特に問題視している。確かに本件文書は不服申立人の個人情報であると同時に差出人の個人情報にも深く関わる文書である。この場合に、不服申立人の個人情報性と並んで、差出人の個人情報保護とのバランスをいかに保つかという利益衡量論の検討が、条例13条2項3号の「実施機関の公正・・・な行政執行を妨げる」かどうかの判断に当たっては、必要になってくると考えられる。

イ 条例13条3項論

まず本件文書を、不服申立人の個人情報に関わる「記録」部分と、もっぱら差出人の個人情報に関わる「記録」部分とに区分して、後者を除外して前者のみの開示を検討するという条例13条3項の趣旨での本件文書の区分化が可能かどうかを検討する。

第一に考えられるのは、本件文書における差出人個人名の表示部分である。差出人の個人名は、本件文書において差出人が最も他人に知られたくないプライバシーの核心部分をなす個人識別情報である。したがってまずこの部分を分離することが十分に可能である。これを実質的に考えても、差出人の個人名を明らかにすることにより得られる申立人の満足感と他方開示されることにより被る差出人の実施機関への不信感、不快感からすれば、差出人の個人名の開示はマイナス面が多く「公正な・・・行政執行」阻害の可能性が高いと判断される。

本件文書のその余の部分は、申立人の本人情報と差出人の個人情報とが渾然一体となったものであって、到底区分することはできないと考えられる。

ロ 差出人の個人識別情報性

差出人個人名を分離してこれを伏せたとしても、「今年度の卒業生の父母」や封筒上の差出人の「バレー

部父母一同」等の記載から、差出人の母集団が推察可能になるため、本件文書のその他の「記録」における差出人の個人識別性が完全に消えたことにはならない。そこで依然として残る差出人の個人識別性について以下でなお検討を行う。

第一に考慮すべきは、本件文書が手書きであることに着目した「筆跡」の点であり、当審査会における主要論点の一つでもあった。筆跡は「知られたくない」重要な個人情報に該当するため、筆跡を伏せての本件文書の開示を検討すべきであると言うのが、当審査会の結論である。むろん厳密に言えば情報提供ならともかく、条例上の公式の情報開示請求に対して転写とはいえ一種の情報加工を行うのは制度趣旨に親しまないとの疑義や、筆跡と言っても余程の専門家でなければ確実度の高い個人識別が得られないとの反論も存在し得ることは重々承知しているが、筆跡を他人に知られたくないというプライバシー性を尊重すべきと考えた上での結論である。

第二の文言・文体等からの個人の識別可能性の点については、実施機関が懸念するように差出人に着目し限定された記述と受けとられる可能性を完全に否定できないとしても、本件文書はいわば複数の保護者の意見や評価を総括的に記述したものであって、これを読んだからといって差出人が特に特定されるとは必ずしも理解されないし、文体に格別特徴や個性を感じさせるものではないと判断され、個人識別性の確度は極めて低いものであると考えられる。

以上要するに差出人個人名と筆跡とを伏せれば、差出人の個人情報性は皆無ではないものの、条例13条2項3号及び同条3項の要請を充足すると考えられる。

本件文書開示が条例10条2項の「外部提供」に該当するか

実施機関は実施機関事情聴取において、本件文書の差出人の同意を得ないで不服申立人に開示することは条例10条2項の「外部提供」の制限規定に抵触するおそれがあると主張する。右主張は必ずしも時宜に遅れた攻撃防御方法とも考えられなかったし、本論点はもっぱら条例の解釈論にかかわる事柄で、不服申立人の反論をまたなくとも審査会が職権で自ら公正に判断できるものと考えてその後の審理をすすめた。

ここでは、当審査会答申による本件文書の不服申立人への開示が条例10条2項にいう「外部提供」に該当するか否かが問題である。同項が規制しているのは「届出業務の目的の範囲を越えて」する「外部提供」である。本件文書に関する限り、実施機関の「個人情報業務届出書」の「業務の目的」の中にある「児童生徒事故報告書の受理を行う」との項目がここでいう「届出業務」に該当する。そして本件では、条例13条1項に基づいて申立人による事故報告書の本人開示が求められているものである。

申立人の本件請求が、上記届出業務にある実施機関が受理した「児童生徒事故報告書」の本人開示を求めるものであることからすれば、本件請求に対して本件文書を申立人に開示することは届出業務の目的の範囲内であって、決して条例10条2項が規制対象とする「外部提供」に該当しないと解せられる。このようにして本件文書に関してたまたま差出人の個人情報性がいささか存在するとしても、本件文書を条例13条1項に基づいて申立人本人に開示することは、法論理的にいつて条例10条2項にいう「外部提供」には該当しないものと解せられる。

以上の次第で、当審査会は、本件文書の差出人名部分を除き閲覧等を認めるべきであると判断するものである。

なお、本件は条例の解釈論としても、不服申立人及び差出人を含む教育現場での本件事案の解決の現実的妥当性の模索という点からも、審査会で大いに議論をよぶとともに大変判断に苦しんだ案件である。答申時点では結果的に不服申立人が中学校を卒業してしまったことも一要素となって一層開示へと向かったものであることを付言するものである。