

熊本県情報公開審査会の答申(平成14年3月4日付け第70号)の概要

1 諮問の概要

下記の公文書の非開示決定に対する異議申立てについて

- ・ 「熊本県立各高等学校における学科別中退者数一覧表(1996～1998年度)」(諮問第86号)
- ・ 「熊本県立各高等学校別の懲戒件数、懲戒理由(97～99年度)」(諮問第103号)

(参考)原処分の概要

【諮問第86号】

平成11年10月 5日 開示請求

平成11年10月19日 非開示決定(実施機関:教育委員会)

(理由) 旧条例第8条第8号該当。

開示により当該学校に対する評価の低下を招き、在校生の学習意欲を低下させ、進路指導事務や将来の生徒募集事務などの円滑な執行に支障を生ずるおそれがあるため。

【諮問第103号】

平成12年 4月14日 開示請求

平成12年 4月28日 非開示決定(実施機関:教育委員会)

(理由) 諮問第86号と同旨。

2 答申の骨子

(1) 審査会の結論

旧条例第8条第8号及び第2号には該当せず、開示すべきである。

(2) 審査会の判断要旨

ア 旧条例第8条第8号該当性について

(ア) 中退の理由は学校生活への不適応、進路変更、病気など様々であり、懲戒処分も各県立高校ごとの基準により、校長の裁量で行ったものであり、その件数の意味するところについても、校長訓告、数日間程度の停学から無期停学などの幅広い内容を含むものであって、これらの件数だけを指標として各県立高校を評価したとすれば、それは一面的で誤った見方である。実施機関が主張する事態は、この一面的で誤った見方がされた場合にのみ生じるものであり、このような事態が予測され得ることのみをもって、これらの公文書に記載されている情報を非開示とすることは、原則公開を定めた条例の趣旨から妥当ではない。

(イ) 多数の中退や懲戒処分が存在することは、それ自体無視し得ない社会的問題であるから、実施機関は問題の根本的な解決に努力すべき。

(ウ) なお、これらの公文書に記載されている情報は、各県立高校における現実の教育活動の状況を示すものであって、既に行われた行政活動の事実に関する情報であり、本来公にすべき性格の情報である。しかも、高校における教育活動の実情は、生徒、保護者等にとっては重大な関心事といえる情報であって、その公開は、教育行政の公正な遂行と信頼の確保にとって欠くことのできない重要なものである。

イ 旧条例第8条第2号該当性について

(ア) これらの公文書には単なる数値が記載されているだけで、この数値のみから特定の個人を推測し識別することは不可能である。

(イ) 中退や懲戒処分の事実は、当該校においては一定の範囲の教職員や生徒等は了知しており、誰が中退や懲戒処分となったか既に明らかであるから、もはやこの数値を非開示とする必要は認められない。

などの理由により、本件公文書を非開示としたことについての実施機関の理由の主張は認められない(=旧条例第8条第8号及び第2号には該当しない)。

答 申

第 1 審査会の結論

熊本県教育委員会（以下「実施機関」という。）が非開示とした「熊本県立各高等学校における学科別中退者数一覧表（1996～1998年度）」（以下「本件公文書」という。）及び「熊本県立各高等学校別の懲戒件数、懲戒理由（97～99年度）」（以下「本件公文書」という。）については、開示すべきである。

第 2 諮問に至る経過

1 本件公文書 について

- (1) 平成 11 年 10 月 5 日、異議申立人は、熊本県情報公開条例（平成 12 年熊本県条例第 65 号）による改正前の熊本県情報公開条例（昭和 61 年熊本県条例第 37 号。以下「旧条例」という。）第 5 条の規定に基づき、開示請求を行った。
- (2) 平成 11 年 10 月 19 日、実施機関は、開示請求に係る公文書として本件公文書を特定し、旧条例第 8 条第 8 号に該当することを理由に非開示の決定（以下「本件非開示決定」という。）を行った。
- (3) 平成 11 年 11 月 2 日、異議申立人は、行政不服審査法（昭和 37 年法律第 160 号）第 6 条の規定に基づき、本件非開示決定を不服として、実施機関に対して異議申立てを行った。

2 本件公文書 について

- (1) 平成 12 年 4 月 14 日、異議申立人は、旧条例第 5 条の規定に基づき、開示請求を行った。
- (2) 平成 12 年 4 月 28 日、実施機関は、開示請求に係る公文書として本件公文書を特定し、旧条例第 8 条第 8 号に該当することを理由に非開示の決定（以下「本件非開示決定」という。）を行った。
- (3) 平成 12 年 5 月 29 日、異議申立人は、行政不服審査法第 6 条の規定に基づき、本件非開示決定を不服として、実施機関に対して異議申立てを行った。

第3 異議申立人の主張

1 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、本件非開示決定 及び本件非開示決定 を取り消し、個人情報については公務執行中の公務員の個人情報（住所、電話番号及び不利益情報は除く。）及び法人・団体の名称とその代表者名を全部開示すること、その余の情報については全部開示することを求めるものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人が異議申立書及び口頭意見陳述の中で述べている異議申立ての主たる理由は、概ね次のとおりである。

(1) 熊本県情報公開条例第1条の趣旨に反する。

実施機関は、その教育活動に関する説明責任を果たしていない。

(2) 県立高等学校の中退者数、懲戒件数、懲戒理由について、旧条例第8条第8号に該当することを理由に非開示としたことについて

中退者数や懲戒件数を開示することにより、学校間格差が浮き彫りになるという議論もあるが、しかしそういった格差は現実であり、開示することによって浮き彫りになるとは言えない。仮に「浮き彫りになる」としても、現実を公にしない姿勢は問題である。問題点を乗り越えて、開かれた教育行政にならなくては「特色ある学校」「生徒の自立」など、到底おぼつかない。

(3) 大阪府では、大阪府立高等学校の学校別の中退者数と懲戒件数について公開している。公開の翌年は、各学校の入学者数に格差が生じた。しかし、学校の実情・実態について皆が知るところになった結果、その後の関係者の取り組みにより、それぞれの学校が良い状況になってきているため、実施機関の主張には理由がない。

第4 異議申立てに対する実施機関の説明要旨

実施機関の説明は、概ね次のとおりである。

1 本件公文書 について

本件公文書 を非開示とした理由は、開示することにより、当該学校に対する評価の低下を招き、在校生の学習意欲を低下させ、日常の教育活動、進路指導事務や将来の生徒募集事務などの円滑な執行に支障を生

ずるおそれがあり、旧条例第 8 条第 8 号に該当することによる。

その詳細は、次のとおりである。

個々の中退者が中退をするに至った事情は様々であり、中退者を出した各学校の事情もそれぞれ異なるが、一旦数字として公表された場合、個別の事情を逐一考慮することなく、数字の多寡のみによって各学校の評価が下されてしまうというのが、現在の社会状況である。しかも、学校により中退者数に違いがある以上、全部の学校は公表された中退者数により否応なく相対的な評価の対象にもされ、中退者の多い学校は少ない学校に比してより低く評価がされてしまう傾向となる。さらに、このようないわゆるランク付けが一度なされると、関係者がいかに努力しようと容易にそのレッテルがはがされないことも事実である。このことは決して杞憂ではなく、他県において、開示した結果、そのような事態が問題化しているとの報道もみられた。

仮に、請求の内容をそのまま開示した場合、当該学校の評価を不当に低下させ、そのことにより現に在籍する多くの生徒の学習意欲を失わせてしまい、生徒自身が本来備えている能力を最大限に発揮できる環境が失われることが危惧される。生徒の学習意欲の喪失は、教育活動の根幹に関わるものであり、学校の日常の教育活動の円滑な執行に支障が生ずるおそれがある。

また、3年生の就職や進学においても、生徒自身の能力によってではなく、在籍する学校のいわゆる「評判」によって結果が左右されるおそれがある。場合によっては、就職の際の求人や進学の際の推薦依頼そのものが学校に来なくなったり人数が減らされるなど、生徒自身の能力が発揮される前に将来の可能性が失われ、各学校の進路指導の円滑な執行に支障を及ぼすおそれもある。

さらに、保護者、地域の学校に対する信頼にも影響を及ぼし、学校に対する不信感や不安感を煽り、将来その学校に進学を希望している中学生が志願しなくなり、生徒の募集にも支障が及ぶ可能性があるなど、与える影響は極めて大きい。

これらのことは、生徒の集まる学校とそうでない学校、評判のいい学校とそうでない学校など、学校間のいわゆる序列化・差別化を促すことになり、それぞれの学校が特色を持ち、生き生きとした教育活動を行うことによって、多様化している生徒の希望に応えることを主要施策にし

ている本県県立高等学校の今後の円滑な運営に支障を生ずるものである。

以上の理由により、本件公文書 は旧条例 8 条 8 号に基づき非開示が相当である。

なお、実施機関としては中退問題については深刻に受け止めており、毎年度県の総数を公表して県民にも実態を理解してもらうとともに、原因などの詳しい調査を行い、それに応じた具体的対策も講じているところである。

2 本件公文書 について

本件公文書 を非開示とした理由は、開示することにより、当該学校に対する評価の低下を招き、在校生にも不要な動揺を与えるばかりでなく、その学習意欲を低下させ、日常の教育活動や進路指導事務、更には将来の生徒募集事務などの円滑な執行に支障を生ずるおそれがあり、旧条例第 8 条第 8 号に該当することによる。

その詳細は、次のとおりである。

法令に違背したり定められた校則を遵守しないなどの生徒に対しては、本人への教育的指導及び全校の秩序維持等の観点から、熊本県立高等学校学則にのっとりやむをえず懲戒を加えている。

しかしながら、懲戒は本来、学校とその生徒個人との関係であり、懲戒を加えることに至った理由は個々の生徒により千差万別である。また、懲戒はあくまで生徒の更正を目的として行うものであり、懲戒を加えること自体が目的ではない。さらに、その学校に在籍している他の多くの生徒にとっては、多くの場合、懲戒とは無関係である。

ところが現代の社会においては、懲戒件数が何件というような数字の結果のみで学校の評価を決めてしまう傾向があることは否定できない事実である。このような数字を公表することは、懲戒件数の多寡のみによって各学校の評価が下されてしまい、当該学校の評価を不当に低下させ、そのことにより、本人を含めて、現に在籍する多くの生徒の学習意欲を失わせ、生徒自身が本来備えている能力をすべて発揮できる教育環境が失われると危惧される。

生徒が所属する学校が高い評価を受ければ、所属する生徒も意欲が高まる。しかし、その反対のときは、意欲がそがれることもある。生徒の意欲の喪失は教育活動の根幹に関わるだけに、各学校においては、いか

にして生徒の意欲を引き出すかに腐心しているところであるが、このような数字の公表は、これらの努力に水を差すものであると言わざるを得ない。

また、卒業後の就職や進学においても、生徒自身の能力によってではなく、在籍する学校のいわゆる「評判」によって結果が左右されるおそれがある。さらに、保護者、地域の学校に対する信頼にも影響を及ぼし、将来その学校に進学を希望している中学生が志願しなくなる可能性があるほか、経済の低迷の中でただでさえ落ち込んでいる学校への求人がさらに少なくなる可能性があるなど、与える影響は極めて大きい。このことは、学校のいわゆる序列化・差別化を促すことにすらなりかねない。本県は、それぞれの学校が特色を持ち、生き生きとした教育活動を行うことにより多様化している生徒の希望に応えることを主要施策にしているが、このような数字の公表は本県県立高等学校の今後の円滑な運営に支障を生ずるものである。

さらに、懲戒は生徒の一身上に関わることであり、その事実についても、プライバシーの保護に最大限の配慮を行っているが、たとえ数字といえどもこれを公表することは、事件を知らない他の在校生にわざわざそれらの事実を知らしめて不必要な動揺を与えるばかりでなく、生徒数が少ない学校にあっては、当該生徒が特定される可能性が大きく、プライバシー保護の点からも極めて問題が大きい。

以上の理由により、本件公文書 の開示は適当ではない。

第5 審査会の判断

当審査会は、本件公文書 及び本件公文書 の内容、異議申立人の主張する内容及び異議申立てに対する実施機関の説明要旨の内容から諮問第86号及び第103号を併合して審査、答申することとした。そのうえで本件非開示決定 及び本件非開示決定 の妥当性について調査、審議した結果、以下のように判断する。

1 開示請求に係る公文書について

(1) 本件公文書 について

本件公文書 は、毎年度、文部科学省からの依頼により、実施機関（高校教育課）が各公立高等学校長に対し報告を求め、平成8年度から平成10年度までの各年度ごとに、中退者数を高校別及び普通科・

専門学科・総合学科別に集計し、表として取りまとめたもので、高校名及びその学科により区分され、学校別、学科別の件数と高校ごとの件数の合計が記載されている。

(2) 本件公文書 について

本件公文書 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23条第5号に基づき、生徒指導上の問題を把握するために実施機関（高校教育課）が各県立高等学校長に対し報告を求め、平成9年度から平成11年度までの各年度ごと懲戒の種類ごとに、懲戒の件数を高校別及び懲戒の理由別に集計し、表として取りまとめたもので、高校名及びその課程並びに喫煙等の懲戒の原因となった理由（16項目）により区分され、学校別・理由別の件数と高校ごとの件数の合計が記載されている。

県立高等学校における懲戒とは、生徒が学校の規律に違反した場合に、学校教育法（昭和22年法律第26号）第11条、学校教育法施行規則（昭和22年文部省令第11号）第13条及び熊本県立高等学校学則（昭和40年熊本県教育委員会規則第16号）第23条に基づき、学校が行う制裁をいい、退学、停学及び訓告に区分される。

また、各県立高等学校において、生徒に対する懲戒や指導を行うに当たっての基準として、懲戒の対象となる行為、措置の内容、方法、手続等が記載されている「懲戒規定」を定めている場合があるが、その内容は学校ごとに異なるものであることが認められる。すなわち、懲戒規定は、その体裁はもとより、対象とする問題行動やその範囲も様々であって、個々の問題行動に対する手続等が具体的かつ詳細に定められているものがある一方、生徒に対する訓辞的な指導方針のみのものも見受けられるなど、その具体的な内容は多岐にわたっており、またこうした規定を定めていない学校もある。

このように、各県立高等学校における懲戒は同一の基準に基づいたものではないことが認められる。

2 旧条例第8条第8号該当性について

(1) 旧条例第8条第8号は、開示しないことができる情報として「県又は国等が行う取締り、監査、立入検査、許可、認可、試験、入札、交

渉、渉外、争訟その他事務事業に関する情報であって、開示することにより、当該事務事業の目的が損なわれるもの、特定のものに不当な利益若しくは不利益が生ずるもの、当該事務事業若しくは将来の同種の事務事業の公正若しくは円滑な執行に支障が生ずるおそれがあるもの又は県の行政の公正若しくは円滑な運営に著しい支障が生ずることが明らかなもの」と規定している。

この趣旨は、開示することにより、当該事務事業の公正又は円滑な執行の確保に支障が生ずると認められる情報が記録されている公文書については、非開示とすることを定めたものである。

当審査会としては、同号の解釈・適用に当たっては、行政機関の側の利便を基準にその主観的判断に基づいて決されるべきものではなく、保護されるべき利益が実質的に保護するに値する正当なものか、その利益侵害の程度が単に行政機関の主観においてそのおそれがあると判断されているにすぎないものかどうか、危険が具体的に存在することが客観的に明白であるといえるか、などについて総合的に判断しなければならないものと解する（平成13年9月27日付け当審査会答申第65号）。

- (2) まず、本件公文書 及び本件公文書 に記載されている情報が同号に規定する「県が行う事務事業に関する情報」に該当するか否かについて検討する。

本件公文書 及び本件公文書 に記載されている情報は、各県立高等学校長から実施機関（高校教育課）に報告された中退者数及び懲戒件数を各年度ごとに高校別に集計し、表として取りまとめたものであることから、実施機関が行う県立高等学校における中途退学及び懲戒処分の事務に関する情報であり、旧条例第8条第8号に規定する「県が行う事務事業に関する情報」に該当すると認められる。

- (3) 次に、当該情報が記載されている本件公文書 及び本件公文書 を開示することで、実施機関が行う将来の同種の事務事業の公正又は円滑な執行に支障が生ずるおそれがあるか否かについて検討する。

異議申立人は、大阪府では府立高等学校の学校別の中退者数と懲戒件数について公開した結果、翌年は各学校の入学者数に格差が生じたが、その後の関係者の取り組みによりそれぞれの学校が良い状況になってきているため、実施機関の主張には理由がないことを主張してい

る（上記第3の2（3））。しかし、当審査会の調査によれば、中退者数又は懲戒件数について開示している地方公共団体において異議申立人が主張するような状況が生じていることを裏付けるに足る客観的データ等を見いだせなかったため、この点についての異議申立人の主張は採用しがたい。

一方、実施機関は、本件公文書及び本件公文書に記載された情報を開示すれば、中退者数及び懲戒件数の多い学校の評価を不当に低下させ、そのことにより在校生の学習意欲を失わせ、就職や進学に支障を及ぼし、また、生徒の募集にも支障が及ぶ可能性があり、学校の序列化を促すと主張している。

確かに、実施機関が主張するように、本件公文書及び本件公文書に記載された情報については、これを開示することにより中退者数及び懲戒件数の数字の多寡のみによって各県立高等学校の評価が下され、中退者数及び懲戒件数の多い県立高等学校は少ない県立高等学校に比してより低く評価されてしまうことにより、就職の際の求人や進学の際の推薦依頼に影響を与え、進路指導に支障が生じたり、中学校における進路指導に少なからず影響を与え、中退者数及び懲戒件数の多い県立高等学校への志願者数が減少するなど、生徒の募集にも支障が生ずるなどの事態が考えられないわけではない。

しかし、中途退学の理由は学校生活への不適應、進路変更、病気やけがなど様々であり、懲戒も各県立高等学校が同一の基準によって行ったものではなく、各県立高等学校ごとの基準により、各県立高等学校長の裁量の範囲内で生徒に対して懲戒を行ったものであり、その件数の意味するところについても、校長訓告、数日間程度の停学から無期停学、退学までの幅広い内容を含むものであって、中退者数及び懲戒件数だけを指標として各県立高等学校を評価しうるものでなく、またそのような評価の仕方がされたとすれば、それは一面的で誤った見方であるというべきである。

したがって、実施機関が主張するような事態は、本件公文書及び本件公文書に記載されている情報が一面的な誤った理解のされ方をした場合にのみ生ずるものであり、このような事態が予測され得ることのみをもって、本件公文書及び本件公文書に記載された情報について旧条例第8条第8号に該当するとして非開示とすることは、県

の保有する情報の原則公開を定めた条例の趣旨からして妥当ではない。

また、当審査会の調査によれば、開示している他の地方公共団体において実施機関が主張するような事態が生じていることを裏付けるに足る客観的データ等を見いだすこともまたできなかつたため、実施機関の懸念は一応理解できるにしても、それは危惧の念にとどまると言わざるを得ず、法的保護に値しない。

なお、仮にこのような事態が生じたとしても、多数の中途退学や懲戒処分が存在することは、それ自体無視し得ない社会的問題であるから、実施機関としては、当該県立高等学校とともに、問題の根本的な解決に努力すべきであって、このような事態の生じることを弊害視したり、このような事態の生じることを避けるために現状を隠すことは許されない。

なお、本件公文書 及び本件公文書 に記載されている情報は、各県立高等学校における現実の教育活動の状況を示すものであって、既に実施された行政活動の事実に関する情報であり、本来公にすべき性格の情報である。しかも、高等学校における教育活動の実情は、現在、各高等学校に在籍している生徒や保護者のみならず、高校就学前の子を持つ保護者にとっては、我が子の将来に関わる重大な関心事といえる情報であって、その公開は、教育行政の公正な遂行と信頼の確保にとって欠くことのできない重要なものである。また、県民は、納税者として県立高等学校の運営に関する経費を最終的に負担するとともに、我が子が県立高等学校に就学することも予想されるので、その教育活動の実情を知ろうとすることは当然の要求であることにも留意する必要がある。

よって、こうした教育活動に関する情報を公にすることの意義、必要性等を考慮すれば、実施機関が主張するような本件公文書 及び本件公文書 に記載された情報に関する一面的な誤った理解によって生じる支障のおそれがあることのみをもって、これを非開示とすることはできない。

以上により、本件公文書 及び本件公文書 に記載されている情報は、旧条例第8条第8号に該当しない。

3 旧条例第8条第2号該当性について

- (1) 旧条例第 8 条第 2 号本文は、開示しないことができる情報として「個人に関する情報であって、特定の個人が識別され、又は識別され得るもの」と規定している。

この趣旨は、個人の尊厳及び基本的人権の尊重の立場から、個人のプライバシーについては、最大限に保護することとし、特定の個人が識別され得るような情報が記録されている公文書については、非開示とすることを定めたものである。

同号中、「特定の個人が識別され、又は識別され得るもの」とは、特定の個人が当該公文書から直接識別できる情報だけでなく、当該情報からは直接特定個人が識別されなくとも、ほかの情報と組み合わせることにより、特定の個人が識別され得る情報も含まれると解する。なお、ここでいう「ほかの情報」の範囲としては、公知の情報や、図書館等の公共施設で一般に入手可能なものなど一般人が通常入手し得る情報が含まれ、特別の調査をすれば入手し得るかも知れないような情報は、「ほかの情報」に含まれないものと解する（平成 13 年 11 月 27 日付け当審査会答申第 67 号）。

以上を踏まえて、本件公文書 及び本件公文書 について検討する。

- (2) まず、本件公文書 及び本件公文書 には、特定の個人に関する氏名、住所、生年月日等直接に「特定の個人が識別される」情報は記載されていない。また、本件公文書 及び本件公文書 には人数が記載されているだけであり、通常、このような数値のみから特定の個人を推測し識別することは不可能である。

- (3) 次に、「ほかの情報」と組み合わせることにより、特定の個人が識別され得るか否かについて検討する。

一般的に、中退者又は懲戒処分を受けた者が学校に多数存在する場合には、他の情報と組み合わせて特定個人が識別される可能性は薄いと考えられるが、該当者が 1 人又は少数である場合は、特定の個人が識別される可能性が高くなるのではないかと考えられる。

しかし、本件公文書 及び本件公文書 には、単なる数値が記載されているに過ぎない。その数値の中に特定の個人が含まれることが推測できるためには、これを推測しようとする者が現実的に中退者や懲戒処分を受けた者の氏名を認識していることが必要である。中途退学や懲戒処分の事実は、当該校においては一定の範囲の教職員や生徒等に

知られていることであるが、その場合には、本件公文書 及び本件公文書 の情報がなくても誰が中途退学や懲戒処分となったか既に明らかであるから、かかる場合においては、もはやこの数値を非開示とする必要は認められない。また、部外の第三者でも当該校の関係者に詮索的調査をすれば、中退者や懲戒処分を受けた者を特定することは可能かもしれないが、そのような場合は前述の「特定の個人が識別され得るもの」には該当しない。

以上により、本件公文書 及び本件公文書 に記載されている情報は、旧条例第 8 条第 2 号本文に該当しない。

4 結論

以上により、冒頭の「第 1 審査会の結論」のとおり判断する。

熊本県情報公開審査会

会	長	坂本 仁郎
会長職務代理者		石橋 敏郎
委	員	福嶋美和子
委	員	大江 正昭
委	員	林田美恵子

審査の経過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成 1 1 年 1 1 月 1 6 日	・ 諮問 (第 8 6 号)
平成 1 2 年 1 月 2 7 日	・ 実施機関から非開示理由説明書を受理 (第 8 6 号)
平成 1 2 年 6 月 1 2 日	・ 諮問 (第 1 0 3 号)
平成 1 2 年 8 月 7 日	・ 実施機関から非開示理由説明書を受理 (第 1 0 3 号)
平成 1 3 年 1 1 月 2 7 日	・ 諮問の審議 (第 8 6 号及び第 1 0 3 号)
平成 1 4 年 1 月 1 0 日	・ 異議申立人から意見を聴取 (第 8 6 号及 び第 1 0 3 号) ・ 諮問の審議 (第 8 6 号及び第 1 0 3 号)
平成 1 4 年 1 月 3 0 日	・ 諮問の審議 (第 8 6 号及び第 1 0 3 号)
平成 1 4 年 3 月 1 日	・ 諮問の審議 (第 8 6 号及び第 1 0 3 号)