

大阪府情報公開審査会答申（大公審答申第291号）

〔教科書採択に係る調査通知文書等部分公開決定審査請求事案〕

（答申日 平成30年3月30日）

第一 審査会の結論

実施機関（大阪府教育委員会）は、本件審査請求の対象となった行政文書のうち、別表の「公開すべきと判断した部分」については公開すべきである。実施機関のその余の判断は妥当である。

第二 審査請求の経過

- 1 平成28年11月11日、審査請求人は、大阪府教育委員会（以下「実施機関」という。）に対して、大阪府情報公開条例（平成11年大阪府条例第39号。以下「条例」という。）第6条の規定により、「（1）文部科学省の教科書採択に係る調査通知文及び関連文書一式、上記に関する府の報告文書及び関連文書一式（2）教科書採択の不正問題の処分及び行政措置に係る文書及び関連文書一式（府立学校及び府下市町村立学校関係）」について行政文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。
- 2 同年12月7日、実施機関は、本件請求に対する行政文書として（1）の文書（以下「本件行政文書」という。）を特定し、条例第13条第1項の規定により、本件行政文書のうち、（2）の部分（以下「本件非公開部分」という。）を除いた部分を公開することとする部分公開決定（以下「本件決定」という。）を行い、（3）のとおり公開しない理由を付して、備考欄に「本決定は、1（1）のうち、平成28年1月28日に文部科学省から依頼があった調査に係るもの及び1（2）に係る通知です。」と記載のうえ、審査請求人に通知した。
 - （1）本件請求に対する行政文書
 - ア 教科書発行者による自己点検・検証結果の報告に関する情報提供について
 - イ 教科書発行者による自己点検・検証結果の報告（二回目）について 伺い文
 - ウ 通知文
 - エ 調査結果
 - オ 大阪府公立学校教職員の懲戒処分について（平成27年12月11日起案）
 - （ア）伺い文
 - （イ）辞令及び処分説明書
 - （ウ）市教育委員会宛て通知文
 - カ 大阪府公立学校教職員の懲戒処分について（平成28年3月24日起案）
 - （ア）伺い文
 - （イ）辞令及び処分説明書
 - （ウ）市教育委員会宛て通知文
 - （エ）措置文書
 - （オ）市教育委員会宛て通知文
 - キ 大阪府公立学校教職員の懲戒処分について（平成28年5月13日起案）
 - （ア）伺い文
 - （イ）辞令及び処分説明書
 - （ウ）市教育委員会宛て通知文
 - （エ）措置文書

- (オ) 市教育委員会宛て通知文
 - ク 大阪府公立学校教職員の不祥事に係る措置について（平成28年10月11日起案）
 - (ア) 伺い文
 - (イ) 市教育委員会宛て通知文
 - ケ 大阪府公立学校教職員の不祥事に係る措置について（平成28年10月14日起案）
 - (ア) 伺い文
 - (イ) 学校長宛て通知文
 - (ウ) 措置文書
 - コ 大阪府公立学校教職員の不祥事に係る措置について（平成28年10月24日起案）
 - (ア) 伺い文
 - (イ) 措置文書
 - (ウ) 学校長宛て通知文
 - (2) 公開しないことと決定した部分
 - (1) の行政文書のうち、調査等の対象となった者の氏名及びこれらを特定し得る次の事項
 - ア 所属学校名
 - イ 事件発生及び経過に係る月日
 - ウ 現職位
 - エ 採択に関与する具体的立場
 - (3) 公開しない理由
 - 条例第9条第1号に該当する。
 - 本件行政文書（非公開部分）に記録された情報は、調査又は処分等の対象となった教員等その他関係者の氏名等、当職個人の特定に繋がり得る情報が記載されている。
 - これらは、特定個人が識別される個人のプライバシーに関する情報であって、一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められる。
- 3 平成29年1月23日、審査請求人は、本件決定を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定により、実施機関に対して、審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

第三 審査請求の趣旨

本件決定を取り消し、「全部公開」とすることを求める。

第四 審査請求人の主張要旨

審査請求人の主張は、概ね次のとおりである。

- 1 審査請求書における主張
 - (1) 審査請求人は、大阪府における小中学校の教科用図書採択について、実施機関が文部科学省に報告した教科書採択に係る調査及び府の報告文書等、それに関する処分及び行政措置に係る文書等の開示請求を行った。
 - (2) 実施機関は、本件行政文書については「個人が他人に知られたくない情報」を理由に、被処分者（懲戒及び行政措置）の氏名等を非公開とする、部分公開処分とした。

- (3) 教科書採択に係る不正行為については、文部科学省が教科書出版社に対し不正行為について直接調査を実施している。
- (4) あわせて、文部科学省は、各都道府県教育委員会に対しても教科書会社からの報告に基づいた不正行為に関する調査を実施した。
- (5) 本件行政文書は、上記調査に係る文書であり、不正行為の内容や関係者が記載されており、教科書という学校教育上不可欠である物品を採択するという公益上重要な事項を決定する権限行使における不正行為を明らかとする文書といえる。
- (6) とりわけ、教科書採択の決裁権を有する教育長が職責上関連強い教科書採択に関する非行行為にかかわっているにも拘わらず市町村名および氏名が非公開とされるのは、コンプライアンスの趣旨からも許されるべきではない。
- (7) よって、本件事案の重要性に鑑み、原処分を取り消し、「全部公開」を求める。

2 反論書における主張

(1) 反論書の趣旨

「審査請求に係る実施機関の処分は不当であり、当該情報の全面公開が妥当」との裁決を求める。

(2) 本件請求の条例適合性

条例は、その第1条において、「この条例は、行政文書及び法人文書の公開を求める権利を明らかにし、行政文書及び法人文書の公開に関し必要な事項を定めるとともに、総合的な情報の公開の推進に関する施策に関し基本的な事項を定めることにより、府民の府政への参加をより一層推進し、府政の公正な運営を確保し、府民の生活の保護及び利便の増進を図るとともに、個人の尊厳を確保し、もって府民の府政への信頼を深め、府民の福祉の増進に寄与することを目的とする。」と謳っている。条例はこの「精神」の下に、府民の知る権利を保障し、行政文書の公開を求める権利を明らかにしている。

本件請求は教科書採択不正に関する行政文書の公開である。実施機関が開示しないと決定した部分は、調査等の対象となった者の氏名及びこれを特定し得る次の事項、「ア 所属学校名、イ 事件発生及び経過に係る月日、ウ 現職位、エ 採択に関与する具体的立場」であった。本件決定は本件行政文書を条例第9条第1号に関し、「当該個人の特定に繋がり得る情報」「個人のプライバシーに関する情報」であるとの理由で、プライバシー条項を拡大解釈して、府民の知る権利を制限、侵害するものである。よって、審査請求人は条例の趣旨に則り本件請求を行ったものであり、実施機関は条例第3条「実施機関の責務」に基づき、「原則公開」をなさなければならない。

(3) 本件決定の違法性・不当性

ア 深刻な教科書採択不正の実態

実施機関の「教科書発行者による自己点検・検証結果の報告」によると、実施機関が集約した教職員の教科書採択時の不適正行為一覧（2016年3月18日）から判明したことは、調査対象者440人で、採択に関与する立場にあった者が130人、金品の受領者等が267人、飲食の提供を受けた者が94人、交通費・宿泊費の受け取った者が56人であった。教科書会社は明らかに採択に関与する立場にある者（具体的には調査員と選定委員）を狙った、贈収賄事件と言える。公開された文書による教科書採択不正の実態と大阪府下の処分の実態については、「教科書採択不正問題の情報公開(大阪府)」<資料1>（添付省略）を参照されたい。

この深刻な事態を受けて文部科学省は2016年6月20日付けで「義務教育諸学校の教科用図書は無償措置に関する法律施行規則の一部改正する省令等の公布、施行につ

いて（通知）」を發出し、「教科書採択に関し、教科書発行者とその他の教科書採択に直接の利害関係を有する者の不正な行為があったと認められる場合に、同一の教科書を採択しなければならない期間の途中であっても、採択権者の判断により、採択している教科書とは異なる教科書を採択する、いわゆる採択替えを行うことができること」とした。それは今回の不正行為がいかに深刻な問題であったかを示すものである。

イ 「非違行為」としての地方公務員法違反

今回の教科書採択不正問題に係る懲戒処分は次の地方公務員法違反規定によっている。

＜地方公務員法第38条第1項＞

第38条 職員は、任命権者の許可を受けなければ、商業、工業又は金融業その他営利を目的とする私企業（以下この項及び次条第1項において「営利企業」という。）を営むことを目的とする会社その他の団体の役員その他人事委員会規則（人事委員会を置かない地方公共団体においては、地方公共団体の規則）で定める地位を兼ね、若しくは自ら営利企業を営み、又は報酬を得ていかなる事業若しくは事務にも従事してはならない。

＜地方公務員法第29条第1項及び第3項＞

第29条 職員が次の各号の一に該当する場合には、これに対し懲戒処分として戒告、減給、停職又は免職の処分をすることができる。

一 この法律若しくは第57条に規定する特例を定めた法律又はこれに基く条例、地方公共団体の規則若しくは地方公共団体の機関の定める規程に違反した場合

二 職務上の義務に違反し、又は職務を怠った場合

三 全体の奉仕者たるにふさわしくない非行のあった場合

3 職員が、第28条の4第1項又は第28条の5第1項の規定により採用された場合において、定年退職者等となった日までの引き続く職員としての在職期間（要請に応じた退職前の在職期間を含む。）又はこれらの規定によりかつて採用されて職員として在職していた期間中に第1項各号の一に該当したときは、これに対し同項に規定する懲戒処分を行うことができる。

前者は、今回の教科書採択不正が採択に関与できる立場に基づく「営利」を目的とする収賄事件であることを意味し、後者は、懲戒処分の根拠を示したものであり、公務員が「全体の奉仕者たるにふさわしくない非行」を犯したことにより懲戒処分がなされる。本件請求は、教科書という学校教育上不可欠である物品を採択するという公益上重要な事項を決定する権限行使における不正行為であり、プライバシー保護を理由としたこの件に関する非公開は許されず、最低限懲戒処分者に関する個人名の公開はなされなければならない。

ウ 第五の2（4）イについて

（ア）実施機関は、「教科書発行者からの文部科学省への報告が、公表を前提としていない」と弁明しているが、文部科学省からの非公表とすべき具体的根拠が明示されていない。

（イ）国の情報公開法、条例の公開原則という法令の趣旨に従えば、文部科学省を口実とした非公開は不当である。

（ウ）実施機関は、「事実関係が不正確」と主張しているが、「不正確」であるが故に文部科学省が調査を依頼しているのである。

（エ）実施機関は、当該文書の内容についての調査を実施しており、万一「誤り」があったのであれば、少なくとも「誤り」の部分のみ非公開とすべき（申立人の本旨ではないが）であり、「不正確」を理由として「一律非公開」の判断は、実施機関の主張からみても誤っている。

（オ）実施機関は、公開により「回復困難な損害、予測不能な損害の恐れがある」という行

政が常に用いる常套句を用いて「非公開」の根拠としている。

- (カ) 条例でいう適用除外要件での「恐れ」については、実施機関による濫用を抑止する趣旨で、当該「恐れ」の具体的内容の説明と発生する蓋然性の立証を実施機関に課している「勧告」や「判例」があまた存在する世相を、実施機関は「不知」というのであろうか。
- (キ) 実施機関が「不知」でないというのであれば、実施機関が想定する「恐れ」に関する具体的内容や「恐れ」が生起する蓋然性を提示していない以上、「恐れ」を理由とする実施機関の弁明は、不毛である。
- (ク) よって、「本件非公開部分」は、第五の2(2)で述べられている通り「個人識別情報」のうち、「一般に他人に知られたくないことが正当と認められるもの」に該当せず、公開することが出来る情報例として列挙されている範疇であり、公開されるべきである。

エ 第五の2(4)ウについて

- (ア) 実施機関は、公開することは「当該個人にとっては、過去の不名誉な経歴が周囲に知られることになる」と弁明している。
- (イ) グーグルにおけるいわゆる「忘れられる権利」訴訟に関する最高裁判決では、「後日誤認逮捕であったとする逮捕記事においても、逮捕事実は誤りではなかった」として、記事削除を求めた原告敗訴の判決を出している。
- (ウ) つまり誤認により逮捕されるという本人にとって不名誉な情報であっても、逮捕が「事実」である以上、非公開は認められないとして、原告の訴えを退けている。
- (エ) 勿論、警察に逮捕されるという事は、実施機関が主張する「そのことによって処分等による法的な不利益以上の何らかの事実上の不利益を被る結果となることは容易に推測できる。」現下の社会情勢を踏まえた最高裁判決に鑑みれば、第五の2(4)ウの主張は、非公開の根拠にならない。

オ 第五の2(4)エについて

- (ア) 実施機関は、「教育長」も条例第9条第1号に該当する旨を主張しているが、前述した通り、審査請求人は、本件非公開事項の全てが条例第9条第1号に当たらないと考えており、いわんや「教育長」においては、なおさら条例第9条第1号規定を適応できないと考える。
- (イ) さらに、実施機関は、「教育長」は条例第11条第2号に該当しない旨、弁明している。
- (ウ) 教科書採択において「教育長」は、採用すべき教科書についての調査研究を実施し、調査結果をもって「教育委員会会議」に教科用図書に関する調査結果を報告し、あわせて採択すべき候補を提案する権能を有している。
- (エ) 上記した「教育長」の権能に鑑みれば、教科書採択における「教育長」の意思や政治判断が重大な影響力を及ぼすことは、火を見るよりも明らかである。
- (オ) あるいは、「教育長」から指揮命令が直接発動されていなくても、日常における「教育長」の意向や言動を付度した調査結果や教科用図書選定が作られる恐れが、一般世情の常識からみると充分にある。
- (カ) 申立人は、当該情報を公開することは、「今後の教育行政における非行の抑止、予防につながり、公益上不可欠なものである」と、実施機関とは真逆の考えを持っている。
- (キ) 特別職である「教育長」を教育行政の一般教職員と同等に扱う事は、社会通念上で不当であると言わざるを得ない。職務権限が上位になるほど、より強い倫理性や公平性が求められる教育行政の側面から判断しても、「教育長」は公開されてしかるべきと考える。
- (ク) よって、少なくとも教育行政における職務権限や教育委員会における立ち位置を考えれば、「教育長」を条例第11条第2号を根拠として非公開してはならない。

カ プライバシーの新しい定義について

最高裁判決「令状なしGPS捜査は違法・プライバシーを侵害」

- (ア) 最高裁は、平成29年3月15日に「GPS捜査は、公権力における私的領域への侵入にあたる」「令状なしのGPS捜査は、憲法35条を侵害する」とする判決をした。
- (イ) この判決において最高裁は、「私的領域に侵入することはプライバシーの侵害に当たる」という、プライバシーに対する新しい考えを定義した。
- (ウ) 今回の最高裁判決により、情報公開法や関連条例におけるプライバシーとは「個人識別情報」であり、個人情報保護の観点から「個人識別情報」は一律非公開という、従来のプライバシーの基準を見直さざるを得なくなった。
- (エ) つまり、公務員の公務に関連した事項における情報については、プライバシー保護の対象とならないという新たなプライバシー情報保護の定義を考えねばならない。
- (オ) 本件決定は、公的職務を司る公人としての行動に起因しており、「私的領域」として保護されるべきプライバシーの範疇に該当しないと判断すべきである。
- (カ) よって、実施機関が主張するプライバシー情報だから非公開という弁明は却下すべきである。

キ その他の事項

- (ア) 実施機関が公開しないことと決定した部分として、「ア 事件発生及び経過に係る月日」を上げるが、請求人が先に公開請求し、公開された高槻市の同様の案件においては、「事件発生及び経過に係る月日」は公開されている。同様に判断すれば、実施機関がこの事項を非公開とする根拠はない。公開された高槻市における教科書採択不正と処分の実態については、「教科書採択不正問題の情報公開（高槻市）」＜資料2＞（添付省略）を参照されたい。
 - (イ) 実施機関が公開しないと決定した部分として、「イ 採択に係る具体的立場」を上げるが、被処分者は教科書採択の公正さを破り、採択に関与できるという立場に基づく収賄事件を起こしたのであるから、今後、教科書採択における同様事案の再発を抑止する上からも、この事項は全面公開しなければならない。
 - (ウ) 校長の職務内容は、校務をつかさどり、教員・事務職員・技術職員などの所属職員を監督する職である（学校教育法第37条第4項）。その校長が採択にあたり、地位を利用して金品を授受することは許されない。なかでも高槻市の校長の不正事例が大阪府下で最悪である（高槻市、校長、現金5万円他、減給10分の1、2015年12月18日）。校長の職責を考えると、少なくとも校長名は公開するべきである。
- (4) 結論

以上の通り、本件決定は条例の趣旨に反し、実施機関の弁明は根拠のないものであるので、本件請求は「全部公開」されるべきである。

第五 実施機関の主張要旨

弁明書における実施機関の主張は概ね次のとおりである。

- 1 弁明の趣旨
本件審査請求を棄却する裁決を求める。
- 2 弁明の理由
(1) 本件行政文書の性質について

ア まず、本件行政文書を大別すると、概ね、次のとおりである。

(ア) 教科書発行者による自己点検・検証結果の報告に関する情報提供に対し、実施機関から文部科学省に回答した調査結果

(イ) 調査した結果に基づき、実施機関が講じた懲戒処分又は不祥事に対する服務上の措置の内容及び程度等が分かる文書

イ 前述(ア)は、文部科学省が、教科書発行者による自己点検・検証結果において、大阪府内の教職員であると報告があった者を実施機関の調査対象者とし、当該調査対象となった者の行為態様等が分かる情報を一覧にしたものであり、それに対し、実施機関が調査した結果を追加し、文部科学省に回答したものである。

当該調査は、文部科学省から「教科書発行者からの報告をもとに作成しており、事実関係が不正確な場合もある」という前提で依頼されたものであり、実施機関として、任命権を有する者が地方公務員法第38条の許可を得ることなく、報酬を受け取っていたのであれば、非違行為に当たることから、教科書発行者の検証結果の報告内容を確認するため、当該調査対象者への事実確認を行うこととした。

なお、当該調査対象者にかかる事実確認を行うため、文部科学省から情報提供された調査対象者の所属、職等を確認したところ、国立・私学関係者、指定都市等が任命権を有する者、地方公共団体の首長が任免を行う教育長、実施機関が任命権を有していたが退職した者等が含まれていた。

ウ 前述(イ)は、実施機関の調査により明らかとなった実施機関が任命権を有する者の非違行為に対する地方公務員法第29条に基づく懲戒処分又は服務上の措置(訓戒、訓告又は嚴重注意)の内容等が分かる文書である。

(2) 条例第9条第1号について

条例第9条では、行政文書公開制度における適用除外事項を定め、該当する情報については、実施機関は公開してはならない旨を規定している。そして、同条第1号では、「個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報(事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。)であって、特定の個人が識別され得るもの(以下「個人識別情報」という。)のうち、一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められるもの」と規定し、「大阪府情報公開条例解釈運用基準(平成28年4月)」(以下「運用基準」という。)において、同条第1号の「一般に他人に知られたいと望むことが正当と認められるもの」とは「一般に社会通念上、他人に知られることを望まないもの」をいう。また「一般に他人に知られたいと望むことが正当と認められるもの」に該当せず、公開することができる情報例として、(1)何人でも法令の規定により、閲覧できる情報、(2)個人が公表することについて了承し、又は公表することを前提として提供した情報、(3)個人が自主的に公表した資料等から他人が誰でも知り得る情報、(4)従来から慣行上公開しており、かつ、今後公開しても、それが一般に他人に知られたいと望むことが正当と認められる情報でないことが確実であるもの、(5)専ら個人の資格で事業活動に従事する専門職の当該職務に関する情報、(6)サービスの内容や性格から氏名等を明らかにして職務に従事する者の当該職務に関する情報、(7)人の生命、健康、生活又は財産を保護するため公にすることが必要であるもの、(8)公務員の職務に関連する情報としている。

(3) 条例第11条第2号について

条例第11条では、公益上の理由による公開について規定している。そして、同条第2号では、「第9条の規定にかかわらず、実施機関は、公開請求に係る行政文書に同条第1号に掲げる情報が記録されている場合であっても、公益上特に必要があると認めるときは、

請求者に対し、当該行政文書の全部又は一部を公開することができる」と規定し、運用基準において、条例第9条第1号の個人のプライバシー情報について、「一般に他人に知られたいと望むことが正当である」の解釈において、個々の住民の生命、身体、健康の保護等の観点から検討を行った上で、同号に該当して公開してはならないと解される場合においても、なお公益上公開する特別の必要性が認められるときに限りこれを公開することができる。また、「公益上特に必要があると認めるとき」に該当して行政文書を公開できる場合とは、災害発生時等における重大な被害を防止するため当該情報を公開することが必要不可欠であるなど、基本的人権に関わる個人のプライバシーと比較し得る特段の事情、必要性が現に存する場合に限られることに特に留意する必要があるとされている。

(4) 本件行政文書のうち非公開部分に係る妥当性について

ア 本件決定の本件非公開部分について、審査請求人は、不正行為の内容や関係者が記載されており、教科書という学校教育上不可欠である物品を採択するという公益上重要な事項を決定する権限行使における不正行為を明らかとする文書であることを理由に、本件決定を取り消し、全部公開とすることを求めている。

イ しかしながら、2(1)ア(ア)に係る本件非公開部分は、教科書発行者から文部科学省への報告に基づくものであり、具体的な個人名やそれぞれの行為態様の公表を前提としておらず、また、事実関係が不正確な場合もあるという前提で提供された情報であることから、当該調査対象者にとっては、調査の対象となったこと自体が一般的に社会通念上、他人に知られることを望まない情報であることは明らかである。さらに、一度公開すると、当該個人に回復困難な損害、予測不能な損害を与える恐れがあることから、調査対象者の個人名及びこれらを特定し得る情報は、条例第9条第1号に規定する「個人識別情報」に該当し、個人のプライバシーが最大限保護されなければならないことに鑑みると、公開してはならない情報にあたる。

ウ 次に、2(1)ア(イ)に係る本件非公開部分は、懲戒処分や服務上の措置（以下「処分等」という。）の対象となった者の個人名及びこれを特定し得る情報であり、処分等を受けたことを公開することは、当該個人にとっては、過去の不名誉な経歴が周囲に知られることになることから、そのことによって処分等による法的な不利益以上の何らかの事実上の不利益を被る結果となることは容易に推測できるので、一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められる情報であり、条例第9条第1号に規定する「個人識別情報」に該当し、一般的に社会通念上、他人に知られることを望まない情報であることから非公開とすることが適当である。

エ また、審査請求人は、教科書採択の決裁権を有する教育長が職責上の関連の強い教科書採択に関する非違行為にかかわっているにもかかわらず、教育長の市町村名又は氏名が非公開であることは、コンプライアンスの趣旨からも許されるべきではない旨主張し、教育長の属する市町村名、氏名が非公開であることに不服を申し立てている。

しかしながら、本件非公開部分のうち、教育長についてみても、当該個人を特定し得る情報を公開することは、当該個人に回復困難な損害、予測不能な損害を与える恐れがあることから、教育長の個人名及びこれらを特定し得る情報は、他の調査対象者の場合と同様に、条例第9条第1号に規定する公開してはならない情報にあたる。

さらに、審査請求人は、教育長の職責から、特に公開されるべきである旨主張していると解されることから、条例第11条第2号の公益上の理由による公開について、検討したが、調査の対象が市町村教育委員会の教育長であったとしても、当該個人を特定する情報の公開が重大な被害の防止につながるなどの公益上必要不可欠なものとは認められず、また、基本的人権に関わる個人のプライバシーと比較し得る特段の事情や必要性

が現に存しているとも認められないことから、教育長の氏名又は市町村名を条例第11条第2号に該当する情報として、公開することもできない。

(5) 結論

以上のとおり、本件決定は、条例に基づき適正に行われたものであり、違法、不当な点はなく適法かつ妥当なものである。

第六 審査会の判断理由

1 条例の基本的な考え方について

行政文書公開についての条例の基本的な理念は、その前文及び第1条にあるように、府民の行政文書の公開を求める権利を明らかにすることにより、「知る権利」を保障し、そのことによって府民の府政参加を推進するとともに府政の公正な運営を確保し、府民の生活の保護及び利便の増進を図るとともに、個人の尊厳を確保し、もって府民の府政への信頼を深め、府民福祉の増進に寄与しようとするものである。

このように「知る権利」を保障するという理念の下にあっても、一方では公開することにより、個人や法人等の正当な権利・利益を害したり、府民全体の福祉の増進を目的とする行政の公正かつ適切な執行を妨げ、府民全体の利益を著しく害することのないよう配慮する必要がある。

このため、条例においては、府の保有する情報は公開を原則としつつ、条例第8条及び第9条に定める適用除外事項の規定を設けたものであり、実施機関は、請求された情報が条例第2条第1項に規定する行政文書に記録されている場合には、条例第8条及び第9条に定める適用除外事項に該当する場合を除いて、その情報が記録された行政文書を公開しなければならない。

2 審査請求の対象とされている行政文書について

本件審査請求の対象とされている行政文書（以下、「本件係争文書」という。）は、本件行政文書のうち、第二の2（1）のうちエからコの行政文書である。

なお、第二の2（1）アからウについては、非公開部分はなく、本件審査請求の対象外である。

3 本件係争文書に記録されている情報について

(1) 調査結果に記録されている情報について

本件係争文書のうち、第二の2（1）エの調査結果については、教科書会社が検定中の教科書を教員等に閲覧させるなどした問題で、文部科学省が、教科書発行者による自己点検・検証結果において、大阪府内の教職員であると報告があった者を実施機関の調査対象者とし、当該調査対象者となった者の行為態様等が分かる情報を一覧にしたものに、実施機関が調査した結果を追加し、文部科学省に回答したものである。

調査結果は、「シート1 対価を伴わず、申請本を教員等に閲覧させて意見を聴取した事案」、「シート2 申請本を教員等に閲覧させた上で意見聴取等の対価を支払った事案」、「シート3 シート1、シート2以外で採択勧誘の疑念を生じさせる形で金品を支払った事案」の3つに分かれている。

調査結果に記録されている情報は、以下のとおりである。

ア シート1に記録されている情報（項目）

「番号」、「市町村」、「学校」、「校種」、「職位」、「氏名」、「発行者」、「日時」、「学校種・

教科」、「調査状況」、「氏名」、「ふりがな」、「所属（現在）」、「職位（現在）」、「退職日」、「所属（当時）」、「職位（当時）」、「(a) 採択に関与する立場か」、「(a) が該当する場合の具体的な立場」、「当時の採択結果」、「その後の採択結果」、「採択結果に影響を及ぼす発言等したか」、「採択結果への影響」、「所属（採択期間中）」、「職位（採択期間中）」、「(b) 閲覧に対し金品受領あったか」、「(b) の相当金額」、「(b) を一旦受領後、返金した時期」、「(b) を受領せず拒否したか」、「(c) 会議で食事等提供うけたか」、「(c) を費用負担したか」、「(c) の提供をうけた費用」、「(d) 懇親会に参加したか」、「(d) の費用負担したか」、「(d) の提供うけた費用」、「(e) 二次会等に参加したか」、「(e) の費用負担したか」、「(e) の提供うけた費用」、「(f) 交通費の受領があったか」、「(f) の受領した金額」、「(g) 宿泊費の受領があったか」、「(g) の受領した金額」

イ シート2に記録されている情報（項目）

「番号」、「所属（市町村、学校名及び校種）」、「職位」、「氏名」、「発行者」、「日時」、「学校種・教科」、「調査状況」、「氏名」、「ふりがな」、「所属（現在）」、「職位（現在）」、「退職日」、「所属（当時）」、「職位（当時）」、「(a) 採択に関与する立場か」、「(a) が該当する場合の具体的な立場」、「当時の採択結果」、「その後の採択結果」、「採択結果に影響を及ぼす発言等したか」、「採択結果への影響」、「所属（採択期間中）」、「職位（採択期間中）」、「(b) 閲覧に対し金品受領あったか」、「(b) の相当金額」、「(b) を一旦受領後、返金した時期」、「(b) を受領せず拒否したか」、「(c) 会議で食事等提供うけたか」、「(c) を費用負担したか」、「(c) の提供をうけた費用」、「(d) 懇親会に参加したか」、「(d) の費用負担したか」、「(d) の提供うけた費用」、「(e) 二次会等に参加したか」、「(e) の費用負担したか」、「(e) の提供うけた費用」、「(f) 交通費の受領があったか」、「(f) の受領した金額」、「(g) 宿泊費の受領があったか」、「(g) の受領した金額」

ウ シート3に記録されている情報（項目）

「番号」、「所属」、「職位」、「氏名」、「発行者」、「日時」、「調査状況」、「氏名」、「ふりがな」、「所属（現在）」、「職位（現在）」、「退職日」、「所属（当時）」、「職位（当時）」、「当時の採択結果」、「その後採択結果」、「採択結果に影響を及ぼす発言等したか」、「採択結果への影響」、「所属（採択期間中）」、「職位（採択期間中）」、「(b) 閲覧に対し金品受領あったか」、「(b) の相当金額」、「(b) を一旦受領後、返金した時期」、「(b) を受領せず拒否したか」、「(c) 会議で食事等提供うけたか」、「(c) を費用負担したか」、「(c) の提供をうけた費用」、「(d) 懇親会に参加したか」、「(d) の費用負担したか」、「(d) の提供うけた費用」、「(e) 二次会等に参加したか」、「(e) の費用負担したか」、「(e) の提供うけた費用」、「(f) 交通費の受領があったか」、「(f) の受領した金額」、「(g) 宿泊費の受領があったか」、「(g) の受領した金額」

(2) 懲戒処分及び服務上の措置に関する文書に記録されている情報について

本件係争文書のうち、第二の2(1)オからコの本文については、実施機関の調査により明らかとなった実施機関が任命権を有する者の非違行為に対する地方公務員法第29条に基づく懲戒処分又は服務上の措置（訓戒、訓告又は嚴重注意）の内容等が記録されている。

4 本件決定に係る具体的な判断及びその理由について

実施機関は、本件係争文書に記録された情報について、条例第9条第1号に該当し、条例第11条第2項に該当しないと主張しているため、以下検討する。

(1) 条例第9条第1号について

条例は、その前文で、府の保有する情報は公開を原則とし、併せて、個人のプライバシーに関する情報は最大限に保護する旨を宣言している。また、第5条において、個人のプライバシーに関する情報をみだりに公にすることのないよう最大限の配慮をしなければならない旨定めている。

本号は、このような規定を受けて、個人のプライバシーに関する情報の公開禁止について定めている。

同号は、

ア 個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報であって、

イ 特定の個人が識別され得るもののうち、

ウ 一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められる情報が記録された行政文書については公開してはならないと定めている。

そして、「個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報」とは、個人のプライバシーに関する情報を例示したものであり、「特定の個人が識別され得る」情報とは、当該情報のみによって直接特定の個人が識別される場合に加えて、容易に入手し得る他の情報と結びつけることによって特定の個人が識別され得る場合を含むと解される。

また、「一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められる情報」とは、社会通念上、他人に知られることを望まないものをいうと解される。

(2) 本件係争文書に記録されている情報の条例第9条第1号該当性について

ア 調査結果に記録されている情報について

第二の2(1)エの調査結果については、教員等が検定中の教科書を閲覧したことなどに関する調査結果が、調査対象となった教員等ごとの氏名、所属を含めて記載されており、(1)アに該当する。

また、検定中の教科書を閲覧するなどの不適切な行為について、調査の対象となったこと自体、当該調査対象者にとっては、一般的に社会通念上、他人に知られることを望まない情報であると認められ、(1)ウに該当する。

なお、審査請求人は、「実施機関は、『教育長』も条例第9条第1号に該当する旨主張しているが、前述したとおり、審査請求人は、本件非公開部分の全てが条例第9条第1号に当たらないと考えており、いわんや『教育長』においては、なおさら条例第9条第1号規定を適応できないと考える。」と主張するが、教育長についても不適切な行為について、調査の対象となったことは、他の者と同様に一般的に社会通念上、他人に知られることを望まない情報であると認められ、(1)ウに該当する。

調査結果に記録されている情報のうち実施機関が非公開とした情報は、シート1の「学校」、「職位」、「氏名」の各欄、シート2の「所属」欄の学校名、「職位」、「氏名」の各欄、シート1及び2の「氏名」、「ふりがな」、「所属(現在)」欄の学校名、「職位(現在)」、「所属(当時)」欄の学校名、「(a)採択に関与する立場か」(採択に関与する具体的な立場の記載がある場合)、「(a)が該当する場合の具体的な立場」、「採択結果に影響を及ぼす発言等をしたか」(採択に関与する具体的な立場の記載がある場合)、「所属(採択期間中)」欄の学校名、「職位(採択期間中)」の各欄、シート3の「所属」、「職位」、「氏名」、「ふりがな」、「所属(現在)」、「職位(現在)」、「退職日」、「所属(当時)」の各欄に記載された情報である。また、シート1で、当時の職位が教育長であった者は、「市町村」、「学校」、「校種」、「職位」、「氏名」の各欄に記載された情報である。

これらの非公開とした情報については、調査結果の「市町村名」、「学校種別」、「職位

(当時)」、「採択に関与する立場か」、「当時の採択結果」等の各欄に記載されている情報が本件決定により既に公開されており、これを公開することにより、特定の個人が識別されるおそれがあると認められることから1 (イ) に該当する。よって、これらを非公開としたことは妥当である。

イ 懲戒処分及び服務上の措置に関する文書に記録されている情報について

第二の(1) オからコの懲戒処分及び服務上の措置に関する文書に記録されている情報については、処分又は措置を受ける者からすれば、原因となった行為が職務に関係するしないにかかわらず、当事者の教員等にとっては、過去の不名誉な経歴に関する情報であることから、一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められる情報であると認められ、(1) ア及びウに該当する。

実施機関が非公開とした部分のうち、第二の2 (1) オからコの文書の起案文書に記録されている「職位がわかる部分」、辞令に記録されている「職位がわかる部分」、「氏名」、処分説明書に記録されている「職位がわかる部分」、「氏名」、「採択に関与する具体的立場」、市教育委員会宛て通知文(処分に係るもの)に記録されている「職位がわかる部分」、「学校名」、「氏名」、措置文書に記録されている「職位がわかる部分」、「氏名」、「採択に関与する具体的立場」、「措置の月・日」、「市名、学校名(当時の勤務地)」、市教育委員会宛て通知文(措置にかかるもの)に記録されている「文書の月・日」、「学校名」、「職位」、「氏名」、学校長宛て通知文に記録されている「文書の月・日」、「学校名」、「職位」、「氏名」、「措置の月・日」、措置文書(府立学校に係るもの)に記録されている「職位」、「学校名」、「氏名」、「措置の月・日」については、これらを公開することにより、調査結果において公開した情報から特定の個人が識別されるおそれがあると認められることから(1) イに該当する。よって、これを非公開としたことは妥当である。

また、実施機関が非公開とした部分のうち、第二の2 (1) オからコの文書の処分説明書に記録されている「会議に出席した月・日」、措置文書に記録されている「会議に出席した月・日」、措置文書(府立学校に係るもの)に記録されている「会議に出席した月・日」については、処分説明書及び措置文書において、会議を主催した教科書会社の名称や開催場所などの処分や措置に至る経過に関する情報が公開されており、他に同じ会議に出席していた者も存在し、これを公開すると他に知られている情報と照合することにより、特定の個人が識別されるおそれがあると認められることから1 (イ) に該当する。よって、これらを非公開としたことは妥当である。

実施機関が非公開とした部分のうち、第二の2 (1) オからコの文書の措置文書に記録されている「不適正な行為を行った月・日」、措置文書(府立学校に係るもの)に記録されている「不適正な行為を行った月」については、当該不適正な行為は、服務上の措置を受けた者が、教科書会社から個別に依頼等を受けてなしたものであり、会議への出席とは異なり、依頼等を受けた事実を他の者が知り得ないことから、これを公開しても特定の個人が識別されるおそれがあるとは認められない。よって、(1) イに該当せず、別表のとおり公開が妥当である。

(3) 条例第11条第2項について

審査請求人は、本件係争文書の教育長に係るものについて、「特別職である『教育長』を教育行政の一般教職員と同等に扱う事は、社会通念上で不当であると言わざるを得ない。職務権限が上位になるほど、より強い倫理性や公平性が求められる教育行政の側面から判断しても、『教育長』は公開されてしかるべきと考える。」と主張していることから、条例第11条第2項に該当するか検討する。

条例第11条は公益上の理由による公開について定めたものであり、同第2項においては、公開請求に係る行政文書に条例第9条第1号に掲げる情報が記録されている場合であっても、「公益上特に必要があると認めるとき」は、請求者に対し、当該行政文書の全部又は一部を公開することができる旨規定している。

本項の「公益上特に必要があると認めるとき」とは、条例第9条第1号の規定によって保護される個人のプライバシー保護の利益と公益上の公開の必要性とを個別具体的に比較衡量し、公益上特に公開する必要があると認められる場合をいうと解され、そのような場合には、本項に基づいて、当該情報を公開することができるものである。

一方で、条例第5条において、条例の解釈及び運用に当たっては、条例第9条第1号に規定する情報をみだりに公にすることのないよう最大限の配慮をしなければならない旨規定しており、本項の規定により行政文書を公開しようとする場合にも、条例第11条第3項の規定により、大阪府個人情報保護条例の趣旨を勘案し、個人の権利利益が適正に保護されるよう特段の配慮をしなければならないとされている。

以上のことからすると、本項の「公益上特に必要があると認めるとき」に該当して行政文書を公開できる場合とは、基本的人権に関わる個人のプライバシー保護の利益に匹敵する特段の事情、必要性が現に存在する場合に限られると解すべきである。本件事案の教育長の行為態様に関しては、第二の2(1)エの調査結果のうち本件決定で既に公開されている情報から金品の受領はしておらず、教科書の採択結果にも影響がなかったことが確認できるため、本件行政文書の教育長の氏名等の非公開部分を公開することについては、公益上特に必要があるとまでは認められず、条例第11条第2項に該当しないとすることは、妥当である。

5 付言

本件行政文書を見分したところ、非公開部分の一部について、公開部分や黒塗りした文字数から当該非公開部分の内容が推測されるものが認められた。

非公開部分が推測されると、個人が特定されるおそれがあり、ひいては、特定された個人の権利利益を侵害することになることから、非公開部分の特定については、十分慎重に行われたい。

6 結論

以上のとおりであるから、本件審査請求については、「第一 審査会の結論」のとおり答申するものである。

(主に調査審議を行った委員)

尾形健、有澤知子、高橋明男、中井洋恵

別表

行政文書の名称	公開すべきと判断した部分
大阪府立公立学校教職員の懲戒処分について (平成28年5月13日起案) エ 措置文書	○59枚目 本文1行目の月、日 ○71枚目 本文1行目の月、日
大阪府公立学校教職員の不祥事に係る措置について (平成28年10月14日起案) ウ 措置文書	本文2行目の月
大阪府公立学校教職員の不祥事に係る措置について (平成28年10月24日起案) イ 措置文書	○3枚目 本文1行目の月 ○15枚目 本文1行目の月 ○17枚目 本文1行目の月 ○21枚目 本文1行目の月 ○22枚目 本文1行目の月 ○23枚目 本文1行目の月 ○24枚目 本文1行目の月