

大阪府情報公開審査会答申（大公審答申第332号）

〔 大阪市立大学ユニーク入試合格者活動成果文書非公開決定審査請求事案 〕

（答申日：令和3年2月15日）

第一 審査会の結論

実施法人（公立大学法人大阪）の判断は妥当である。

第二 審査請求に至る経過

- 1 令和元年12月10日、審査請求人は、公立大学法人大阪（以下「実施法人」という。）に対し、大阪府情報公開条例（以下「条例」という。）第19条の2の規定により、以下の内容についての法人文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

（法人文書公開請求の内容）

大阪市立大学経済学部ユニーク入試による2019年度合格者15名の特別活動の成果（大会名・順位等）がわかるもの。

※（募集要項及び令和元年11月25日付情報提供文書①②以外）

- 2 令和元年12月23日、実施法人は、同日付け大市大経第24号において、条例第19条の3において準用する条例第13条第2項の規定により、非公開決定（以下「本件決定」という。）を行い、審査請求人に通知した。

（公開しないことと決定した法人文書の名称）

特別活動要覧（以下「本件文書1」という。）

2019年度 経済学部 個別学力検査後期 ユニーク入試第1次審査（以下「本件文書2」という。「本件文書1」及び「本件文書2」を併せて「本件文書」という。）

（公開しない理由）

- 1 条例第8条第1項第4号に拠る。
（試験に係る評価・判定基準が識別され得るため）
 - 2 条例第5条に拠る。
（特定の個人が識別され得るため）
- 3 令和2年1月16日、審査請求人は、本件決定を不服として、行政不服審査法第2条の規定により、実施法人に対して、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

「本件決定を取消す。」との裁決を求める。

第四 審査請求人の主張要旨

公開しない理由として「1. 条例第8条第1項第4号に拠る。」とあるが、事務の公正かつ適切な執行ということであれば、尚更公正公平に公開するべきである。また、ホームページ等でユニーク入試の合否の基準に「センター試験の得点が前期試験合格者の最低点におおむね達していること」とあるが2019年度合格者の中にはそれを下回る者もあり、不透明な部分も多い。

「2. (特定の個人が識別され得るため)」とあるが、合格者の特別活動の成果(大会名・順位)の公開だけでは個人を特定するには至らないし、以前には公開していた事実がある。

今回、本件請求をした理由は、2018、2019年度の大阪市立大学経済学部ユニーク入試を息子が受験し、同大学〇〇より「センター試験で600点(前期合格者最低点)を取れば絶対合格できる」と、高校に勧誘に来て高校〇〇先生同席の下、話をされ、結果前記合格者最低点をクリア(668点)したにもかかわらず不合格となり、ユニーク入試に不信感を抱いた為である。詳細は添付書類の(大阪市立大学〇〇との経緯)のとおりで、大学関係者及び〇〇又高校校長、高校〇〇同席の下話し合われ、大学〇〇が添付書類の内容を認めたものである。

添付書類 1 大阪市立大学〇〇との経緯 3枚 添付省略

2 大阪市立大学〇〇との経緯(その2) 1枚 添付省略

第五 実施法人の主張要旨

1 弁明の趣旨

本件審査請求を棄却する裁決を求める。

2 実施法人の弁明

(1) 非公開理由を「1. 条例第8条第1項第4号に拠る。(試験に係る評価・判定基準が識別され得るため)」とした理由について

本学においては、情報公開について条例に準拠することとしている。

「大阪府情報公開条例 解釈運用基準(平成31年4月)」においては、「試験とは人の知識、能力等又は物の性能等を評価、判定するための試験をいう」と示されており、大学入試はこの試験に該当し、ユニーク選抜に係る合格者の特別活動の成果がわかる資料については、評価・判定基準を推測しうる情報に該当する。

ユニーク選抜は前述のとおり志願者の課外活動成果からユニーク度と学力とを総合的に評価し選抜するものであるが、受験者の課外活動は多岐にわたっており、選考する年度においても異なるものであるから、受験者がアピールポイントと捉え得る全ての課外活動について総合的に比較して判断するほかなく、予め合否の基準を定めることができない性質を持っていることが大きな特徴としてある。

スポーツ系から文化・芸能系まで、多種多様な課外活動歴を持つ受験者の出願があることから、それら全ての「ユニーク度」を正確かつ機械的に判定できる基準を、前もって定めることは不可能である。もちろん、恣意的なものにならぬよう、全国上位レベル、全国大会出場レベル、都道府県大会上位レベル、といった概括的基準を定めてはいるが、文化系か体育会系か、競技人口と競争性、団体競技における個人の役割等々も考慮に入れて「ユニーク度」を判定する際には、最終的に個々のケースごとに試験委員の議論を通じて決めることとしている。もし

合格者の特別活動の成果を公表したならば、今度はそれから識別される基準に照らして、個々の受験者の「ユニーク度」がなぜそのように序列づけられたかについて、細部にわたり、無限に異議申立て可能な状況が出現する。

したがって公開した場合には次のような支障が生じる。

一点目は、合格者に係る課外活動成果を公開した場合、それらから類推される必ずしも正しいとは言えない評価・判定基準の流布が想定され、評価基準・可否等に対する個別の意見が寄せられることとなり、試験全体の事務の公正かつ適切な執行（信頼性・中立性の維持）について著しい支障を及ぼすおそれがある。

二点目は、仮にある年の特別活動の成果を公開した場合には、それに当てはまらない多様な課外活動実績を持つ受験者が次年度以降、ユニーク選抜による受験を控える事態も考えられ、冒頭で述べた多様なユニーク性を持つ学生の入学を望むという選抜制度を設けた目的を達成できなくなるおそれがある。

これらの理由より試験に係る評価・判定基準の識別を回避するべく非公開としている。なお、非公開としている点を補う方策として「ユニーク選抜Q&A」を公開し、加工した表現ながらも合格者の課外活動成績に係る情報を提供しており、受験者の求めに応えるべく最大限の対策をしていることを申し添える。

(2) 「2. 条例第5条に拠る。（特定の個人が識別され得るため）」とした理由について

次に個人情報の点であるが、合格者の特別活動の成果は、それぞれかなり特別なもの、個性的なものであると評価できる。インターネット検索技術の向上により断片的な情報を組み合わせることで特定の個人を識別できる可能性が非常に高い。一度インターネットに公開されるとその情報を完全に削除することは不可能である。仮にユニーク選抜の合格者の課外活動実績を公開した場合には、当該活動実績の内容を入学（合格）後の在学情報と突合することで個人が特定、識別される可能性が高い。結果的に入学（受験）者の不利益となり得る（条例第5条、第9条第1号）。請求者の求める特別活動の成果（大会名・順位）に係る情報は、この意味でまさに個人情報であり、公開することはできない。

また、審査請求人が指摘するとおり、以前、合格者の課外活動成果を公開していたことがあるが、大阪府・市において社会的背景の変化及び大阪市個人情報保護条例の改正に伴い公開方法を改訂した経緯がある。以下のとおり、大阪市個人情報保護条例H17.4.1施行分には、H13.10.1施行分に加えて、「（他の情報と照合することができ、それにより…含む。）」の部分が明記された。これを受けて、ユニーク入試の合格者の課外活動成果から個人を識別でき得る可能性を考慮し、従来の合格者一人一人の属性を示す形での表現でなく、加工した形での公開に改めている。

3 審査請求人の主張に対する反論

(1) 審査請求人の主張 1

事務の公正かつ適切な執行ということであれば、なおさら公正公平に公開すべきである。

（回答）

上記2（1）で示したとおり、公開することでユニーク選抜の業務に支障をきたし、本学が求める学生の選抜が実現できないおそれがあり、公開しないから不公正とはいえない。

(2) 審査請求人の主張 2

また、ホームページ等でユニーク入試の可否の基準に「センター試験の得点が前期試験合格者の最低点におおむね達していること」とあるが2019年度合格者の中にそれを下回るものもあり、不透明な部分も多い。

(回答)

この点については、「おおむね」や「目安に」という言葉が示すとおり、必ずしも最低点を上回っていることを条件とはしておらず、あくまでも入学後の修学に支障がないかを判断するための基準として位置付けている。またそれに加えて、活動成果における競争性や卓越性を考慮した上で総合的に判定し選抜している。

(参考) 2019年度 大阪市立大学 経済学部 ユニーク選抜 Q&A

Q. どのように可否が決定されるのですか。

A. まずユニーク入試受験者のセンター試験の得点が前期試験合格者の最低点を上回っていることを目安に総合判断をしています。受験者の校内・校外の活動成果を合算し上位から選抜します。活動成果を評価する際には、競争性や卓越性を考慮します。

(3) 審査請求人の主張 3

「2. (特定の個人が識別され得るため)」とあるが、合格者の特別活動の成果(大会名・順位)の公開だけでは個人を特定するには至らないし、以前には公開していた事実がある。

(回答)

上記2(2)で示したとおり、社会的背景の変化及び大阪市個人情報保護条例(平成31年4月以降は大阪府個人情報保護条例)に合わせた方法で公開している。

(4) 審査請求人の添付資料について

7 その他

- 添付書類 1. 大阪市立大学〇〇との経緯 3枚
2. 大阪市立大学〇〇との経緯(その2) 1枚

(弁明)

この添付書類2種は、審査請求人により作成されたものであり、本弁明書の趣旨に鑑み個別の認否については差し控える。

第六 審査会の判断

1 条例の基本的な考え方について

法人文書公開制度は、府が設立した地方独立行政法人等の法人が、その設立目的及び組織形態から府の行政の一部を構成し、その諸活動を府民に対し説明する責務を自ら有すると考えられることから、これらの法人が保有する法人文書について、府の行政機関が保有する行政文書と同様の公開請求を行うことができることとした制度である。その基本的な理念は、条例の前文及び第1条にあるように、府民の法人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、実施法人の保有する情報は公開を原則としつつ、条例第19条の3において、条例第8条第1項各号及び第9条に定める適用除外事項の規定を準用することとしたものであり、実施法人は、請求された情報が条例第2条第3項に規定する法人文書に記録されている場合には、条例第8条第1項各号及び第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法人文書を公開しなければならない。

2 本件決定に係る具体的な判断及びその理由について

実施法人は、本件文書の記載内容は条例第8条第1項第4号に該当するから公開しないことができ、さらに条例第5条及び第9条第1号にも該当するため、本件決定において、本件文書を非公開としたことは妥当であると主張するので、以下検討する。

(1) 条例第19条の3において準用する条例第8条第1項第4号について

府の機関又は国等が行う反復継続的な事務事業に関する情報の中には、当該事務事業実施後であっても、これを公開することにより同種の事務事業の目的が達成できなくなり、又は公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすものもある。

本号は、

ア 府の機関又は国等の機関が行う取締り、監督、立入検査、許可、認可、試験、入札、契約、交渉、渉外、争訟、調査研究、人事管理、企業経営等の事務に関する情報であって、
イ 公にすることにより、当該若しくは同種の事務の目的が達成できなくなり、又はこれらの事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすおそれのあるものに該当する情報については、公開しないことができる旨定めている。

本号の「府又は国等の機関が行う取締り、監督、立入検査、許可、認可、試験、入札、契約、交渉、渉外、争訟、調査研究、人事管理、企業経営等の事務」の部分は、府の機関又は国等の機関が行う代表的な事務を例示したものである。

このうち、「試験」とは、人の知識、能力等又は物の性能等を評価、判定するための試験をいう。

また、同号の「おそれのあるもの」に該当して公開しないことができるのは、当該情報を公開することによって、「事務の目的が達成できなくなり」、又は「事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼす」程度が名目的なものに止まらず具体的かつ客観的なものであり、また、それらの「おそれ」の程度も単なる確率的な可能性でなく法的保護に値する蓋然性がある場合に限られると解される。

(2) 条例第19条の3において準用する条例第8条第1項第4号該当性について

実施法人は、本件文書が条例第8条第1項第4号に該当し、公開しないことができると主張することから、本件文書に記載された内容の条例第19条の3において準用する条例第8条第1項第4号該当性について検討する。

ア まず、本件文書が、(1)アに該当するか否かについて検討する。

本件文書1は、実施法人が行うユニーク選抜入試において、ユニーク選抜入試を受験する者が活動実績、資格等を記載して提出した書類であり、本件文書2は受験者情報の一覧であり、試験に関する情報であると認められることから、本件文書は、(1)アに該当する。

イ 次に、本件文書が、(1)イに該当するか否かについて検討する。

当審査会が、実施法人に対し、本件文書の(1)イ該当性について確認したところ、実施法人は、公開した場合には、以下の2点の支障が生じる旨主張する。

一点目は、合格者に係る課外活動成果を公開した場合、それから類推される必ずしも正しいとは言えない評価・判定基準の流布が想定され、また、この流布が行われることにより、評価基準・合否等に対する個別の意見が寄せられることとなり、その結果、試験全体の事務の公正かつ適切な執行(信頼性・中立性の維持)について著しい支障を及ぼすおそれがあること、二点目は、仮にある年の特別活動の成果を公開した場合には、それに当てはまらない多様な課外活動実績を持つ受験者が次年度以降、ユニーク選抜による受験を控える事態も考えられ、冒頭で述べた多様なユニーク性を持つ学生の入学を望むという選抜制度を設けた目的を達成できなくなるおそれがあること、である。

第五3(2)のとおり、「2019年度大阪市立大学経済学部ユニーク選抜Q&A」において、「まずユニーク入試受験者のセンター試験の得点が前期試験合格者の最低点を上回っていることを目安に総合判断をしています。受験者の校内・校外の活動成果を合算し上位から選抜します。活動成果を評価する際には、競争性や卓越性を考慮します。」と記載されている。

つまり、ある特定年度の合格者は、当該年度の受験者の中から当該年度の大学入試センター試験の点数と校内・校外の活動成果を合算して上位から選抜されることになる。だとすれば、受験者集団の構成が異なる別の年度の入試において、ある者が仮に当該年度の合格者と同等の校内・校外の活動成果を収めていたとしても、それだけで当然に成績上位者となるとは限らないため、合格するかどうかは決して自明ではない。そうであるにもかかわらず、合格者に係る課外活動成果を公開する場合には、必ずしも正しいとは言えない評価・判定基準が流布することとなり、受験者から合否等に対する問い合わせが多数寄せられ、その対応に追われることが予想される。また、将来の受験を希望する者に対して混乱を生じさせるおそれもある。

さらに、校内・校外の活動成果を公開することにより、偏った受験対策が助長されることも予想され、実施法人が実施するユニーク選抜により目指している「個性豊かな学生を増やし、大学教育の活性化を目指す」といった目的が達成されなくなるおそれがあると考えられる。

よって、この実施法人の説明には合理性が認められ、本件文書を公にすることにより、同種の事務の目的が達成できなくなり、又はこれらの事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすおそれがあるため、本件文書は、(1)イに該当する。

ウ よって、上記ア及びイのとおり、本件文書は条例第19条の3において準用する条例第8条第1項第4号に該当する。

(3) 条例第5条について

本条は、個人のプライバシーに関する情報に対する実施法人及び実施法人の責務について定めたものである。

条例に基づく行政文書公開制度及び法人文書公開制度においては、個人のプライバシーに関する情報は、条例第9条第1号の規定により公開を禁止するところであり、その運用にあたっては、本条の趣旨に十分配慮し、プライバシーの侵害がないよう特に慎重に取り扱うものとするとしている。

以上のとおり、行政文書公開制度及び法人文書公開制度において、個人のプライバシーに関する情報を理由として公開を禁止する根拠は条例第9条第1号の規定であり、条例第5条は公開を禁止する根拠条文には該当しない。

(4) 条例第19条の3において準用する条例第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つつ、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、条例第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に最大限の配慮をしなければならない旨規定している。

本号は、このような趣旨を受けて、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たものである。

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（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、

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等が記載されている行政文書を公開してはならない旨定めている。

「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、他の情報と結びつけることによって間接的に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、一般的に社会通念上、他人に知られることを望まないものをいうと解される。

さらに、「特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれのあるもの」についても公開してはならない旨定めている。これは、氏名や住所等の個人識別情報を除いても、公開することにより個人の権利利益を害するおそれのある情報については公開してはならないことを定めたものである。

例えば、カルテ、反省文等の個人の人格と密接に関連する情報や未公表の研究論文等公開すれば財産権等を害するおそれがある情報等について、個人識別性がなくとも本人の同意なく第三者に流通させることは適切でないことから、非公開とするものである。

なお、個人の権利利益を害するおそれのある情報であるか否かの判断にあたっては、当該情報の性質、第三者との関連性の有無並びにその態様及び程度その他具体的な状況等を

十分に勘案して行うものとし、非公開の範囲を必要以上に広げることのないよう留意する必要がある。

(5) 条例第19条の3において準用する条例第9条第1号該当性について

審査請求人は、合格者の特別活動の成果（大会名・順位）の公開だけでは個人を特定するには至らないと主張する。

本件文書を見分すると、ユニーク選抜の合格者の氏名等の情報だけでなく、合格者の高等学校内、学外での活動内容や大会・競技・展覧会での活動実績、資格・免許等の情報やその他の特別に評価してほしい事項など合格者が高校在学中に活動した履歴が詳細に記載されており、その記載事項は、個人のプライバシーに関する情報であり、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、本件文書に記載された内容は(4)ア、イ及びウに該当する。

よって、本件文書は、条例第19条の3において準用する条例第9条第1号に該当する。

この情報については、個人の氏名など一部を非公開としても、合格者数が少数であることや活動実績に個性が認められること等から、個人が特定されるおそれがあるため、一部を分離して公開することも困難である。

3 付言

以下の内容について、実施法人においては、今後、適切に対応されるよう付言する。

(1) 本件決定の理由について

本件決定の公開しない理由欄に記載されている理由は、条例の該当条項及びどのような非公開事由に該当するかを記載しているのみで、具体的な理由の記載がされていない。公開しない理由については、条例の該当条項及び非公開部分について具体的な理由を記載すべきであった。

(2) 非公開事由の該当条項について

本件決定において、非公開部分の理由を条例第8条第1項第4号及び第5条に該当と記載しているが、正しい条項は条例第19条の3において準用する条例第8条第1項第4号及び条例第19条の3において準用する条例第9条第1号であり、正しい適用条項を記載すべきであった。

4 結論

以上のとおりであるから、「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の氏名)

丸山 敦裕、島尾 恵理、荒木 修、小谷 真理