

(別紙)

答申番号：答申第1号（諮問第3号）

答 申 書

第1 審査会の結論

沖縄市教育委員会教育長（以下「実施機関」という。）が、下記第2の2に掲げる文書（以下「本件請求文書」という。）の開示請求に対し、下記第2の6に掲げる文書（以下「本件審査請求対象文書」という。）は、公文書に該当しないことを理由に、本件請求文書の対象とせず、下記第2の3に掲げる文書（以下「本件対象公文書」という。）を開示又は一部開示とした決定は、妥当である。

第2 審査請求の経緯

1 自己情報開示等請求

令和元年12月23日、審査請求人は、沖縄市個人情報保護条例（平成15年沖縄市条例第27号。以下「条例」という。）第17条の規定により、実施機関に対し自己情報開示等請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 請求内容

■■■に関する情報すべて（■■■小学校および沖縄市教育委員会指導部が保有するもの。）

3 特定した対象公文書（保有個人情報）

- ① 小学校児童指導要録（様式1：学籍に関する記録）
- ② 小学校児童指導要録（様式2：指導に関する記録）
- ③ 家庭調査票
- ④ 保健調査票
- ⑤ 一学期通知表（よい子のあゆみ）
- ⑥ 災害時等児童引き渡しカード
- ⑦ 児童生徒健康診断票
- ⑧ 児童生徒健康診断票（歯・口腔）
- ⑨ 出席簿
- ⑩ 児童名簿
- ⑪ 出席状況表（欠席・遅刻・早退の累計17日を超える）
- ⑫ 児童写真
- ⑬ 学校校納金等口座振替収納明細書（収納日6/10）
- ⑭ 学校校納金等口座振替収納明細書（収納日10/10）
- ⑮ PTA徴収台帳
- ⑯ 保健日誌

4 実施機関の決定

実施機関は、本件対象公文書について、以下のとおり決定を行った。以下、これを本件処分という。

①～⑧の対象公文書 令和2年1月6日付、沖市教指第106010号、自己情報開示決定通知書

⑨～⑯の対象公文書 令和2年1月6日付、沖市教指第106005号、自己情報一部開示決定通知書

5 審査請求

令和2年3月23日、審査請求人は、本件処分を不服として、条例第22条第1項の規定により審査請求を行った。

6 審査請求において開示を求める文書

審査請求人から相談等を受けた際に記録した以下の文書

(1) 令和元年6月17日の相談等について、沖縄市教育委員会指導部指導課 ■■■係長及び同■■■指導主事が記録した文書

(2) 令和元年10月8日の相談等について、沖縄市教育委員会指導部指導課 ■■■係長及び同■■■指導主事が記録した文書

(3) 令和元年12月17日の相談等について、沖縄市教育委員会指導部指導課 ■■■係長及び沖縄市立■■■小学校 ■■■校長が記録した文書

第3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨（原文のまま）

これまでに沖縄市教育委員会の職員及び沖縄市立■■■小学校学校長等が■■■より聞き取りしたいじめ及び■■■において教職員等から受けた虐待に値する相談等に関して、本人もしくは保護者の同意も無く各個人が個人の所有するメモ等に記録した内容を全部開示することを求める。

相談内容

初回：対応 ■■■及び■■■

内容 学級内において鉛筆で刺され怪我をした件について

2回目：対応 ■■■及び■■■

内容 ■■■内のトラブル及び担任教員による虐待行為について

3回目：対応 ■■■及び■■■

内容 学校内及び下校途中に起きた集団でのいじめについて

2 審査請求の理由（要約）

(1) 沖縄市教育委員会の職員等が■■■より聞き取りした内容は、聞き取りを行った時点で校長や学級担任等とも共有している情報であり、また、■■■のこれからの学校生活にも大きく影響する重要な情報であるため記録に残すことを求める。

2回目のいじめ相談に至っては、未だに沖縄市教育委員会から何ら対応が無く、解決に向けての協力が見られず、むしろ隠そうとしているように見受けられる。

沖縄市教育委員会の■■■氏からは、メモ等に関して、公文書に該当しないと「私が判断しました」との発言があり、そもそも、個人の所有するメモ等に相談者の了承もなく相談内容が記録され、当該情報が共有されることが発生している。

- (2) 沖縄市教育委員会は、市の顧問弁護士に対し当該メモ等の開示の件について相談し、指導助言を受けており、これは、組織的に利用された事実となる。また、メモ等の開示については顧問弁護士と相談を行いながら今後の対応をすると、文書にて回答していることから、メモ等の存在を認めており、更にその後の対応についても顧問弁護士と相談を継続するとしていることから、メモ等を保有していると考えられる。
- (3) 当該メモ等は、■■■氏と■■■氏及び沖縄市立■■■小学校校長■■■氏が公務中に聞き取りを行い作成した文書であり、更にその内容について上司に口頭で報告を行っていることから、どのような相談を受けたのか公文書として記録を残すべきである。また、学級担任の休職による担任の変更や■■■氏の人事異動があったことから、業務引継ぎによって、その相談内容が共有されたものと考えられる。
- (4) 職員が公務中に庁舎内で受けている相談について、その相談内容を公文書として記録していないことは公務怠慢に当たり、到底認められるものではない。また、子どもや保護者から相談があったいじめや虐待等に関する相談内容を、公文書として記録し、組織的に利用及び保有もせず、教育委員会が主張するとおり「各個人が自身の備忘録として専ら自己のために利用するものとしてメモを作成し、私費にて購入したノートに記載し私的に保有管理している」のであれば、「沖縄市子どもの権利といじめ防止に関する指針」に定める「いじめを早期に発見し対応するための効果的な相談体制を整え、安心して相談出来る取り組み」を行っているのか疑問である。
- (5) 相談者から聞き取りを行った職員が、相談記録を組織的に利用せず、個人の備忘録として自己のために利用するメモを作成し、個人で保有することに関して、相談者の了承を得ずに行ったことが一番の問題である。

第4 実施機関の主張要旨

1 本件処分の理由について（要約）

審査請求人が審査請求によって開示を求めている文書は、公文書に該当するものではなく、本件請求文書の対象となるものではないことから、本件請求の対象とせず、その他の対象となる公文書を特定の上、開示又は一部開示を行ったものである。

2 弁明書の要旨（要約）

- (1) 本市情報公開条例第2条第1号には、公文書の定義について「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、当該実施機関の職員が組織的に利用するものとして、実施機関が保有しているものをいう。」と規定されている。つまり、情報公開請求の対象となる公文書

- に該当するには、単に職員が職務上作成した文書であるだけでなく、①組織的に利用するものとして、②当該実施機関が保有している必要がある。
- (2) 審査請求人が開示を求めるメモは、①当該職員が組織的に利用するために作成したものではなく、自身の備忘録といった、専ら自己のために利用するものとして作成されたものであり、②当該職員自身が、私費にて購入したノートに記載し私的に保有管理していたものであって、公文書に該当する文書ではない。すなわち開示の対象となる文書ではない。
- (3) 審査請求人は、審査請求書において、「■■■氏が公文書に該当しないと独自に判断した」旨主張しているが、情報公開の対象となる公文書に該当するか否かは、本市情報公開条例に定める公文書の定義に該当するか否かの問題であり、一職員の見解によって判断するものではなく、本件においても、その様な事実などない。

第5 調査審議の経過

- 1 令和2年6月9日 審査庁から諮問書を收受
- 2 令和2年10月21日 調査審議（概要説明、事件整理）
- 3 令和2年11月30日 調査審議（実施機関等による口頭説明）
- 4 令和3年1月6日 調査審議（論点整理、答申案の検討）
- 5 令和3年2月12日 調査審議（審査請求人による口頭意見陳述、答申案の検討）

第6 審査会の判断

1 はじめに

本件審査請求は、審査請求人が開示請求を行い開示決定等がなされた公文書の中に、審査請求人が沖縄市教育委員会等に対し相談等を行った際の内容を記録した文書が含まれていないとして、当該記録の開示を求めるものと解される。

これに対し実施機関は、審査請求人が開示を求める文書は公文書に該当せず、本件処分を妥当としていることから、以下、検討する。

2 本件審査請求対象文書の特定について

- (1) 審査請求人は、審査請求書において、3回の相談に関する対応者、相談内容を付記しつつ、「これまでに沖縄市教育委員会の職員及び沖縄市立■■■小学校学校長等が■■■より聞き取りしたいじめ及び■■■において教職員等から受けた虐待に値する相談等」について、「各個人が個人の所有するメモ等に記録した内容を全部開示することを求める。」と記載している。

また、審査請求人は、上記各相談につき、下記のとおり、具体的な日時、場所、対応者及び相談内容を示したうえで、当該対応者が保有するノート等を証拠物件として、審査庁である沖縄市教育委員会教育総務課に対し物件提出の申立てを行っている。

① 相談日：令和元年6月17日(月)

場所：沖縄市教育委員会

対応者：■■■■、■■■■

相談内容：学級内において鉛筆で刺され怪我をした件について

② 相談日：令和元年10月8日(火)

場所：沖縄市教育委員会

対応者：■■■■、■■■■

相談内容：■■■■内のトラブル及び担当教員による虐待行為について

③ 相談日：令和元年12月17日(火)

場所：沖縄市教育委員会

対応者：■■■■、沖縄市立■■■■小学校校長■■■■

相談内容：学校内及び下校途中に起きた集団でのいじめについて

(2) 審査庁である沖縄市教育委員会教育総務課は、当該申立てを承認し、当該相談の対応を行ったとされる職員に対し、当該記録の提出を求めたところ、ノートが存在を認め、当該職員から以下のとおりノートが提出されている。

ア ■■■■が提出したノート 3冊

イ ■■■■が提出したノート 2冊

ウ ■■■■が提出したノート 1冊

(3) 以上より、(2) アからウまでの各ノート（以下「本件ノート」という。）を本件審査請求に係る対象文書として特定し、以下、公文書該当性について検討する。

3 本件ノートの公文書該当性について

(1) 本件開示請求につき、沖縄市個人情報保護条例第12条には、「何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、当該実施機関の保有する自己を本人とする保有個人情報の開示(以下単に「開示」という。)を請求することができる。」と規定されており、このうち保有個人情報とは、次のとおり定義されている。

第2条

(10) 保有個人情報 実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した個人情報であつて、当該実施機関の職員が組織的に利用するものとして、当該実施機関が保有しているものをいう。ただし、公文書（沖縄市情報公開条例（平成13年沖縄市条例第18号）第2条第1号の公文書をいう。以下同じ。）に記録されているものに限る。

さらに公文書については、沖縄市情報公開条例（平成13年沖縄市条例第18号、以下「情報公開条例」という。）に、次のとおり定義されている。

第2条

(1) 公文書 実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録(電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。)であつて、当該実施機関の職員が組織的に利用するものとして、当該実施機関が保有しているものをいう。ただし、次に掲げるものを除く。

ア 官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売する

ことを目的として発行されるもの及び実施機関以外のものが無償頒布することを目的として発行されるもの

イ 市の図書館、博物館その他の施設において、歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がされているもの

(2) はじめに、本件ノートが実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書か否かについて検討する。

本件ノートについては、審査請求人からの相談等に対し、対応を行った当該職員又は学校長が、自ら保有するノートに相談内容を記載したものであり、当該相談への対応は、沖縄市教育委員会の職員又は学校長としての職務を遂行する上で行われたものであるから、当該職員又は学校長が職務上作成したものであるといえる。この点に関し実施機関からの反論も無い。よって、本件ノートについては、実施機関の職員が職務上作成したものであると認められる。

(3) 次に、本件ノートが当該実施機関の職員が組織的に利用するものとして、当該実施機関が保有しているものか否かについて検討する。

情報公開条例第2条第1号の「当該実施機関の職員が組織的に利用するものとして、当該実施機関が保有しているもの」とは、その作成又は取得に関与した職員等個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、組織において、業務上必要なものとして、利用され又は保存されている状態のものを意味すると解される。そして、作成され又は取得された文書が、組織において、業務上必要なものとして、利用され又は保存されている状態のものといえるかについては、①当該文書の作成又は取得の状況という点において、職員個人の便宜のためにのみ作成又は取得するものであるかどうか。直接的又は間接的に管理監督者の指示等の関与があったものであるかどうか。更には、②当該文書の利用の状況という点において、業務上必要なものとして他の職員又は外部に配布されたものであるかどうか。他の職員がその職務上利用しているものであるかどうか。また、③保存又は廃棄の状況という点において、専ら当該職員の判断で処分できる性質の文書であるかどうか。そして、組織として管理している職員共用の保存場所で保存されているものであるかどうか。これらを総合的に考慮して実質的な判断を行うのが相当である。

これを本件ノートについてみると、審査請求書、弁明書、反論書等本件において提出されている資料、実施機関の口頭説明及び審査請求人の口頭意見陳述の結果から、①当該文書の作成又は取得の状況という点において、相談内容をノートへ記録したことは、当該職員が相談内容を理解又は整理する上で、自己の便宜のために記録したものであり、上司や他の職員等に見せることを前提として作成されたものと認めることはできず、また、記録の作成に関し、上司からの指示等があったとは認められない。次に、②当該文書の利用の状況という点において、本件ノートに相談内容が記録された後に、当該記録を行った職員は、上司や学校長に対し、相談内容の報告やその後の対応

について協議を行っているとは認められるが、これは全て口頭により行われており、本件ノートを見せたり配布したり、電子メールで報告するなど、文書で共有された事実もなく、他の職員が本件ノートを職務上利用したという事実も認められない。次に、③保存又は廃棄の状況という点において、本件ノートの保存、管理、廃棄については、本件ノートの所有者である職員の判断にゆだねられていたものであり、また、本件ノートが、組織として管理している職員共用の保存場所で保存されていた事実も認められない。

たしかに、本件のような場合には、相談を受けた職員が口頭で上司や関係機関に報告を行い、その後の対応を図るといった仕組みとなっていることからすると、相談内容そのものを情報共有したことは認められるが、しかしながら、本件ノートの作成及び取得、利用、保存又は廃棄の各状況に照らし、本件ノート自体が業務上必要なものとして、利用され、又は保存されている状態のものとはいえず、組織としての共用文書の実質を備えた状態にあるとは評価できない。したがって、本件ノートは、「当該実施機関の職員が組織的に利用するものとして、当該実施機関の職員が保有しているもの」とは認められない。

これに対し審査請求人は、顧問弁護士へ相談を行ったことが、組織的な利用にあたる旨主張しているが、顧問弁護士への相談は、本件ノートが公文書に該当するか否かを相談したものであって、本件いじめ等に関する業務の一環として、情報共有されたものではないため、文書の利用の状況という点において、組織的な利用に当たるとは評価できない。したがって、審査請求人の当該主張は、本件ノートの公文書該当性に関する前記判断を左右するものではない。

(4) 以上のとおり、本件ノートは情報公開条例第2条第1号に規定する公文書に該当しないことから、条例第2条第10号に規定する保有個人情報にも該当しない。したがって、本件ノートを本件請求文書の対象としなかったことに何ら違法又は不当な点は見当たらない。

4 その他、沖縄市教育委員会の職員又は沖縄市立■■■小学校学校長等が本件児童又は保護者より聞き取りした相談等に関し記録した公文書を保有していると認められる事情等は見当たらない。

5 結論

以上のことから、実施機関において、本件請求の対象として特定すべき公文書を保有しているとは認められないことから、本件請求文書の開示請求に対し、本件対象公文書を開示又は一部開示としたことは、妥当である。

したがって、当審査会は「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第7 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、相談対応時に本人若しくは審査請求人の同意も無く各個人が所有するノート等に記録をしたこと及び■■■氏が市外の小学校へ人事異動後も本件ノートを保有していたこと自体が問題である旨主張している。

しかし、当審査会は、条例により与えられた権限に基づき、審査請求人からの自己情報開示等請求に対し実施機関が行った決定の妥当性を審査することを本務とするところであるから、それらについては審査の対象外であり、判断する立場にはない。

第8 付言

実施機関の説明によると、「本件ノートは、沖縄市教育委員会指導部指導課の職員又は学校長が、審査請求人から相談を受けた際に備忘録として相談内容を記録したものであり、本件は必ずしも重大事態に該当しないため、本件ノートに基づく報告書等の公文書は作成されていないものの、相談内容は、口頭により指導課長及び学校長等の関係者間で共有されている」とのことである。

沖縄市文書取扱規程には、公文書の作成義務に関する規定をおいておらず、国の行政機関に適用される公文書等の管理に関する法律に類似する規程も存在しない。しかしながら、公正かつ民主的な市政の発展のため、市民には、知る権利の実効化という観点から、市の保有する情報の公開を請求する権利が保障されており、同時に、市には説明責任が課されている。公文書の作成は、情報公開制度における行政の説明責任を果たす上で大前提となるものであり、実施機関は、その事務事業の経緯や意思決定に至る過程及び実績について、事後的に検証することができるよう文書を作成し、適切に管理しなければならないものであると解される。

また、以下に述べるとおり、それが児童のいじめ等に関する案件である場合には、適切な公文書の作成及び管理が特に強く求められるものと考えられる。

すなわち、「いじめ防止対策推進法」は、公立学校において、児童の生命、心身等に重大な被害が生じた疑いがあるとき（重大事態）には、事実関係の調査、地方公共団体の長への報告、調査機関の設置、必要な措置を講ずること等、特別の対応を求めており（いじめ防止対策推進法第28条及び第30条）、また、文部科学省が策定した「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」にも、次のように示されているからである。

第6 調査の実施

（記録の保存）

調査により把握した情報の記録は、各地方公共団体等の文書管理規則等に基づき適切に保存すること。この記録については、重大事態の調査を行う主体（第三者調査委員会等）が実施した調査の記録のほか、いじめの重大事態として取り扱う以前に法第23条第2項の調査において学校の設置者及び学校が取得、作成した記録（※）を含む。

このように重大事態として取り扱う前の個人面談の記録やいじめの通報・相談内容の記録、児童生徒に対する聞き取り調査を行った際の記録等についても適切に保存する必要があるとされている。

相談初期においては、いじめの実態も明らかでなく、重大事態に当たるか否かの判断は容易ではない。また、当初、比較的軽微な事案と思われたいじめが

重大事態と判断される可能性もあり得ること等を考慮すると、いじめの相談に対しては慎重な対応が求められるのであり、事案の適切な対応のために、組織として文書を作成し共有することが重要であると思われる。加えて、いじめ相談に関する対応の事後的検証、同種のいじめの再発防止という見地からも、組織として記録を留めておくことが望ましい。

当審査会としては、今後、いじめ等に関する相談、調査の結果、その対応等については、組織内において、単に口頭で情報を共有するだけにとどまらず、事案に照らして然るべき行政文書として記録を作成し、適切に管理・保管するよう要望するものである。

令和3年3月8日

沖縄市情報公開・個人情報保護審査会 第一部会

部会長 古 堅 豊

委員 佐渡山 美智子

委員 柴 田 優 人