

答 申 案 件 の 概 要

件 名	生徒の自殺に関する緊急アンケート調査の実施経緯が分かる文書等についての不開示決定処分に対する異議申立て（答申第9号）						
経 緯	開示請求年月日	平成21年7月7日	異議申立て年月日	平成21年8月7日	担 当 課	開 示 決 定 等	県立〇〇高等学校
	開示決定等年月日	平成21年7月15日	諮 問 年 月 日	平成21年9月9日		異 議 申 立 て	教育庁学校教育課
対 象 行 政 文 書	<p>(1) 〇〇の自殺（以下「本件事故」という。）に関して県立〇〇高等学校が実施したアンケート（以下「本件アンケート調査」という。）について、当該アンケート調査を行うこととした経緯の分かる一切の文書（以下「本件対象文書1」という。）</p> <p>(2) 本件アンケート調査について、「保護者の了解のもとに、生徒に公にしないとの条件」で行ったものということが分かるもの（以下「本件対象文書2」という。）</p>						
本 件 処 分 の 内 容	<p>不開示決定（不存在）</p> <p><b>（不開示理由）</b></p> <p>(1) 本件対象文書1について 緊急アンケート調査を行うこととした経緯に関して、文書として保有していないため</p> <p>(2) 本件対象文書2について 緊急にアンケート調査を実施するに当たり、口頭でPTA役員を通して保護者の了解を得て実施したので、文書として保有していないため</p>						
異 議 申 立 て の 趣 旨	本件処分を取り消し、本件開示請求について「開示する」との決定を求める。						
審 査 会 の 結 論	青森県教育委員会（以下「実施機関」という。）が、本件対象文書1を不開示としたことは妥当ではなく、実施機関は、当審査会に提出した回答書の添付書類のうち、「資料1」との見出しが付された文書及び「資料2」との見出しが付された文書について、改めて青森県情報公開条例第11条（以下「条例」という。）第1項又は第2項の決定を行うべきである。						
審 査 会 の 判 断 要 旨	<p><b>&lt;本件対象文書1の存否について&gt;</b></p> <p><b>1 不存在の態様についての実施機関の説明</b></p> <p>本件アンケート調査は、生徒の保護者からの強い要望もあり、緊急を要していたので校長が判断して実施することとした。アンケートの目的、内容、形式等についても、時間的な制約から校長、教頭、学年主任ら数名で話し合ったもので、最終的なアンケートの書式は残されているものの、経緯に関する文書及びメモ等は存在しない。</p> <p><b>2 本件対象文書1の作成の有無について</b></p> <p>(1) 本件対象文書1の作成の必要性について</p> <p>ア 実施機関の説明によると、<u>本件アンケート調査は、遺族からの要望があったこと、本件事故の実態を把握する必要があると学校が判断したことにより、実施されたものと認められる。</u>そして、同調査は、いじめの経験の有無や本件事故に関して見聞したことなど、生徒のプライバシーに関する事項について回答させるものであり、また、PTA役員から事前に了承を得た上で、全校生徒を対象として実施されていることからすると、<u>内部における日常業務の連絡や打合せのような軽微な事務であるとは言えないものである。</u></p> <p>このことからすると、県立〇〇高等学校では、<u>本件アンケート調査の実施に係る意思決定に当たって、文書により起案し、当該起案文書には、実施方法のほか、実施に至る経緯として、遺族から要望があった事実などが記載されるものと考えられる。</u></p>						

イ また、本件アンケート調査に係る意思決定に当たり、文書により起案することが困難であったとしても、同調査が軽微な事務ではない以上、なぜそのような意思決定がなされたのかを明らかにするため、事後において、その実施に至る経緯等の記載を含む文書を作成することが想定される。

(2) 本件アンケート調査の実施経緯に係る記録不作成の理由等についての実施機関の説明

ア 本件アンケート調査の実施経緯に係る記録を作成しなかった理由について

(ア) 他校での事例など、参考になるものを集めて検討した上で、校長が自らアンケートの原案を作成し、軽微な修正で実施したため作成していない。緊急事態発生時の混乱の中で、スピーディーに本件アンケート調査を行う必要があった。

(イ) 過去のアンケート実施例等は参考にしたが、それらの参考資料や打合せの記録はない。職員会議や学年会議以外の打合せについては、記録されていないことの方が一般的である。

イ 遺族からの要望を記録した文書の有無について

本件アンケート調査の実施は、遺族から口頭で強く要望されたもので、その内容を記録した文書はない。

ウ 本件アンケート調査に係る報告書等の作成の有無について

(ア) 報告書等は作成していない。本件アンケート調査の集計結果を職員集会、職員会議及び全校集会において口頭で報告した。

(イ) 回収したアンケート用紙をもとに、選択肢部分の回答について集計した。自由記述部分については、記載内容の事実関係の確認に用いた。

(3) 上記実施機関の説明によれば、県立〇〇高等学校では、本件事故の実態を把握するため、早急に本件アンケート調査を実施する必要があったとのことであるから、実施前の段階で、文書により起案することは、時間的に困難な状況にあったものと推認される。

一方で、実施後の状況についてみると、県立〇〇高等学校において、実施経緯等の記載を含む文書を作成できないような特別の事情があったとは認められず、同校が、当該文書を作成することは可能であったと考えられる。

(4) そこで、当審査会の事務局職員をして、県立〇〇高等学校における関係文書の保管状況を確認させたところ、本件アンケート調査の実施に至る経緯等が記載された文書の存在は認められなかった。

(5) 以上からすると、県立〇〇高等学校が本件対象文書1を保有していないこと自体は、事実と考えざるを得ない。

### 3 教育庁が作成し、又は取得した文書について

(1) 教育庁が作成し、又は取得した文書の有無について

ア 本件開示請求は、その対象を、本件アンケート調査を実施した、県立〇〇高等学校が保有する行政文書に限定していないため、教育庁の各課等が保有する行政文書についても対象となるかどうかの検討が必要となるものである。

イ 当審査会が実施機関に対し、教育庁が作成し、又は取得した、本件事故に関する一切の文書の提示を求め、それらの文書の内容を見分したところ、本件開示請求後の平成21年11月に学校教育課が作成し、文部科学省に提出した報告資料（以下「国報告資料」という。）の中に、県立〇〇高等学校が保有する本件事故に関する文書には記載されていない詳細な内容が含まれていることが認められた。

そこで、実施機関に対し、国報告資料の作成の基礎となった文書の提示を改めて求めたところ、実施機関から、本件アンケート調査の実施経緯に関する記載を一部含む、「資料1」との見出しが付された文書（以下「資料1」という。）及び「資料2」との見出しが付された文書（以下「資料2」という。）の提示があった。

ウ しかし、実施機関は、後述するように、これらの文書は、いずれも本件開示請求時点において、学校教育課の職員が個人的に保有していたもので、組織共用性が認められないため、条例第2条第2号に規定する行政文書に該当せず、本件開示請求の対象とはならないとしている。このため、資料1及び資料2の行政文書該当性について、以下検討する。

(2) 資料1の行政文書該当性について

ア 資料1の記載内容について

県立〇〇高等学校の校長ら学校関係者及び同校に派遣された県立学校課（平成〇年度当時。平成20年度の組織改正により学校教育課に改組。以下同じ。）の職員からの報告内容や同校に対する県立学校課からの指示事項などが、報告又は指示のあった日時ごとに記載されている。

イ 資料1の作成者、作成目的、保管状況等についての実施機関の説明

(ア) 作成者について

学校教育課の生徒指導担当職員（平成〇年度当時は、県立学校課に所属。以下「担当職員」という。）

(イ) 作成目的について

業務担当者として、本件事故に関する連絡窓口を任されており、連絡窓口として日々の状況について、派遣された職員から口頭で報告を受け、それを備忘録的なメモとしてまとめた。

(ウ) 保管状況について

担当職員の手元にあった。本件開示請求後、国報告資料を作成した際に組織内で認知された。

(エ) 廃棄の判断について

担当職員の判断で廃棄することはあり得ると考えられる。

ウ 条例第2条第2号に規定する「実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」との行政文書の定義に該当するかどうかは、職員個人が保有しているかどうかにより形式的に判断するのではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該実施機関において業務上必要なものとして利用・保存されている状態のものかどうかによって判断すべきものと解される。

エ 上記イの実施機関の説明によると、担当職員は、県立〇〇高等学校に派遣された職員から、本件事故発生後の同校の対応等について情報を入手する役割を担っていたのであるから、担当職員のもとに集められたそれらの情報を基に記録が作成されることは、組織内において認知されていたと考えられる。また、資料1には、担当職員が県立〇〇高等学校に派遣された職員等から直接聞き取りした情報のほか、課内の別の職員が聞き取りした情報も含まれており、資料1は、学校教育課が組織として収集した情報を集約したものと言えることからすると、必要があれば、同文書を組織内で利用することも十分に想定されていたものと認められる。事実、資料1は、本件開示請求後ではあるが、学校教育課が国報告資料を作成した際の基礎資料として利用されている。

オ 実施機関は、担当職員の判断により、資料1を廃棄することはあり得ると説明しているが、実際の保管状況を見ると、資料1は、本件開示請求時点において、作成から約〇年半が経過していたにもかかわらず、廃棄されることはなかったものである。また、本件事故に関し、教育庁が作成し、又は取得した文書の中には、資料1と同等の内容が記載されたものはほかに存在せず、この点からも、資料1は、職員個人の判断で自由に廃棄することができるような、個人的な検討段階にとどまるメモであるとは認められない。

カ このような資料1の作成、利用等の状況からすると、資料1は、担当職員の個人メモにとどまるようなものではなく、実施機関において業務上必要なものとして利用・保存され、組織としての共用文書の実質を備えた状態にあったと認めることができる。

キ よって、資料1は、条例第2条第2号に規定する行政文書に該当し、本件対象文書1として特定されるべきものと認められる。

(3) 資料2の行政文書該当性について

ア 資料2の記載内容について

自殺した生徒の状況、学校の対応、遺族の状況などをまとめた時系列表のほか、警察及び関係生徒からの確認状況の概要等が記載されている。

イ 資料2の作成者、取得経緯及び保管状況についての実施機関の説明

(ア) 作成者について

県立〇〇高等学校の当時の教頭

(イ) 資料2を教育庁が取得した経緯について

県立学校課の当時の課長が時系列の記録を作成するよう学校に助言し、結果的に、資料2が、当時の教頭から平成〇年〇月ごろに担当職員にメールで送付された。

(ウ) 県立〇〇高等学校における保管状況について

教頭以外の学校職員には配付されていない。教頭が事故報告書（平成〇年〇月〇日付け〇〇親第〇号）の処理案を作成する際に参考としたが、その後、必要がないものとして平成〇年度末に廃棄された。

(エ) 教育庁における保管状況について

担当職員の手元にあった。本件開示請求後、国報告資料を作成した際に組織内で認知された。

ウ 上記実施機関の説明によると、資料2は、教育庁の助言を契機として当時の教頭が作成し、その後、担当職員に送付されているとのことであるが、これは、教育庁の業務の必要により送付されたもので、担当職員が個人的に取得したものではなく、教育庁が組織として取得した文書であると解される。

また、資料2は、資料1と同様、廃棄されることなく保管され、本件開示請求後には、国報告資料の基礎資料として利用されている。

エ このような資料2の作成、利用等の状況からすると、資料2は、担当職員の個人メモにとどまるようなものではなく、実施機関において業務上必要なものとして利用・保存され、組織としての共用文書の実質を備えた状態にあったものと認めることができる。

オ よって、資料2は、条例第2条第2号に規定する行政文書に該当し、本件対象文書1として特定されるべきものと認められる。

4 以上から、実施機関は、本件対象文書1として、資料1及び資料2を保有しているものと認められる。

## <本件対象文書2の存否について>

### 1 不存在の態様についての実施機関の説明

アンケート調査の実施に当たっては、その目的や協力してほしい旨を、校長がPTA役員に口頭で説明したためメモ等も存在せず、文書として保有していない。

### 2 本件アンケート調査の実施方法等についての実施機関の説明

#### (1) 本件アンケート調査の実施方法について

ア 帰りのホームルームの時間に、全校生徒を対象にクラス単位で実施した。公にしないとの条件は、その際、各クラスの担任から口頭で生徒に伝えられた。

イ 生徒へ説明する際の手持ち資料となる文書は作成されなかった。

#### (2) 保護者の了解について

ア 本件アンケート調査を実施することについては、実施当日の昼ごろ、PTA会長や役員に校長が電話で伝えた。緊急性があったため、PTA役員の了解をもって保護者からの了解を得たと解した。

イ 電話での説明内容は記録していない。PTA役員へ説明する際の手持ち資料は作成していない。

ウ 県立〇〇高等学校は、保護者の代表であるPTA役員の上承を得て本件アンケート調査を実施したため、その後、改めて全ての保護者に対して文書で報告する必要性を認識しなかった。

### 3 本件対象文書2の作成の有無について

- (1) アンケート調査の事務手続として、回答を外部に漏らさないことなどを相手方に説明する場合、文書ではなく口頭により伝えることは十分に想定されることであるから、本件アンケート調査を実施するに当たり、公にしないとの条件を、文書ではなく口頭で伝えたとする実施機関の説明に不自然な点があるとまでは言えない。また、本件アンケート調査を早急に実施する必要があったことからすると、PTA役員への説明をもって保護者の了解を得たと認識したとして、保護者全員からの了解は得ていなかったとする説明についても、不自然な点があるとまでは言えない。

このことからすれば、公にしない条件を付して本件アンケート調査を実施することについて、生徒及び保護者に伝えるために作成された文書は存在しないものと考えられる。

- (2) 次に、本件アンケート調査において、公にしないとする条件を付したことやPTA役員から了解を得たことについて、県立〇〇高等学校が記録を作成していたかどうか検討すると、前述のとおり、同校では、本件アンケート調査の実施に当たり、その記録を作成しているとは認められず、そのような記録を作成していないにもかかわらず、公にしないとする条件やPTA役員から了解を得たことについての記録のみ別に作成しているとは考えにくい。

- (3) これらのことを踏まえると、本件対象文書2について、「メモ等も存在せず、文書として保有していない」との実施機関の説明には、これを不合理とすべき点は存しないものと認められる。

### 4 以上から、実施機関は、本件対象文書2を保有していないものと認められる。

なお、本件対象文書1に該当する資料1及び資料2には、公にしないとする条件を付したことやPTA役員から了解を得たことについての記載は認められないため、本件対象文書2に該当しない。

## <結論>

以上のとおり、実施機関は、本件対象文書1として、資料1及び資料2を保有し、本件対象文書2については保有していないものと認められる。

## <付言>

前述のとおり、資料1及び資料2は、その作成、利用等の状況から、担当職員の個人メモにとどまるものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた文書であると認められる。

組織としての共用文書の実質を備えた文書が、職員の手元にあること等を理由に、個人メモであるとして開示請求の対象から除外され、また、職員の個々の判断により廃棄されてしまうことになれば、結果として開示請求権の行使を妨げることになり、開示請求権を認めた条例の趣旨を失わせてしまう。

実施機関においては、条例の円滑な運用が図られるよう、適正に文書管理を行うことを望むものである。