

平 24 福個答申第 5 号
平成 25 年 3 月 15 日

福岡市教育委員会 様
(指導部学校指導課)

福岡市個人情報保護審議会
会長 福 山 道 義
(総務企画局行政部情報公開室)

保有個人情報の開示請求に係る非開示決定処分に対する
審査請求について (答申)

福岡市個人情報保護条例 (平成 17 年福岡市条例第 103 号) 第 49 条第 2 項の規定に基づき、平成 24 年 6 月 20 日付け教指指第 182-1 号により諮問を受けました下記の審査請求について、別紙のとおり答申いたします。

記

諮問第 69 号

「平成〇年〇月〇日に郵送した手紙に対して電話連絡による回答へ至った書類」の
非開示決定処分に対する審査請求

答 申

1 審議会の結論

「平成○年○月○日に郵送した手紙に対して電話連絡による回答へ至った書類」（以下「本件個人情報」という。）について、福岡市教育委員会（以下「実施機関」という。）が保有していないことを理由に行った非開示決定処分（以下「本件処分」という。）は、妥当である。

2 審査請求の趣旨及び経過

(1) 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、実施機関が審査請求人に対して行った、本件個人情報に係る平成 24 年 3 月 28 日付けの本件処分を取り消すとの裁決を求めるというものである。

(2) 審査請求の経過

① 平成 24 年 3 月 19 日、審査請求人は、実施機関に対し、福岡市個人情報保護条例（平成 17 年福岡市条例第 103 号。以下「条例」という。）第 18 条第 1 項の規定に基づき、本件個人情報の開示請求を行った。

なお、審査請求人は、保有個人情報開示請求書に次のように記述している。「平成○年○月○日郵送いたしました『事故報告書』（平成△年△月△日及び平成□年□月□日分）について。後日『問題視していなかったとの回答といたします』との電話連絡をいただきましたが、この回答へ至った書類の公開を請求いたします。」（表現を一部補正）

② 平成 24 年 3 月 28 日、実施機関は、本件個人情報について、文書を作成していないため保有していないことを理由として、条例第 24 条第 2 項の規定により本件処分を行い、その旨を審査請求人に通知した。

③ 平成 24 年 5 月 22 日、審査請求人は、本件処分について、これを不服として実施機関に対して審査請求を行った。

3 審査請求人及び実施機関の主張の要旨

(1) 審査請求人の主張

審査請求人は、審査請求書、反論意見書及び平成 24 年 11 月 21 日の当審議会不服申立て部会における口頭意見陳述によると、本件処分に関して、おおむね次のように主張している。

① 平成 23 年 5 月に、子が平成△年△月及び平成□年□月に怪我をした時の状況が把握できる書類を開示請求したところ、「事故報告書」は作成していないとのことで、独立行政法人日本スポーツ振興センターへ提出する「災害報告書」の写しの交付を受けた。

災害報告書は、災害共済給付制度による保護者への治療費支払いの関係で提出

していたようだが、教育委員会へ提出する事故報告書は作成していない、ということに不自然さを感じる。

- ② 事故報告書については、平成 23 年 9 月 12 日に市議会で教育長が、学校での入院・骨折・縫合などを伴う事故については事故報告書を必ず作成することとなっている旨を答弁した。また、「学校の危機管理マニュアル」にも明記されているにもかかわらず、平成〇年当時の校長は、事故報告書を実施機関に提出するかどうかの判断は、全て校長に一任されている、と回答した。

学校指導課の主任指導主事も、校長が事故報告書を作成していなかった事実を把握・確認したにもかかわらず、事故報告書の提出については校長の判断に任せていると、「学校の危機管理マニュアル」と異なる回答をするなど、校長を指導せずに擁護し、不可解な対応に終始している。

- ③ この件について、正当な回答を求めるべく、平成〇年〇月〇日付けで手紙を学校指導課の主任指導主事あてに送付し、「平成△年△月△日及び平成□年□月□日に縫合を伴う怪我をした件について、なぜ事故報告書が作成されなかったのか、これまでの実施機関の回答が妥当なのか」等の質問について、見解をお聞かせくださいと依頼したが、放置し、再度送付した催促のハガキに対し、「問題視していなかったとの回答といたします。」との、ただ一言の電話だけであった。

- ④ ある小学校で平成 23 年 6 月に起きた事故について、学校が実施機関への直後の連絡を怠り、「事故報告書」の早急な提出を行わなかったことが、平成 23 年 9 月 12 日の市議会で取り上げられ、翌日の新聞記事でも取り上げられている。

審査請求人の子の事故においても、学校がマニュアルに反した対応をしているため、手紙への回答は、文書による決裁行為をすべき事案だと考えられる。

- ⑤ 実施機関が弁明意見書に記載している「軽易なもの」とは、どのような程度のものか、具体的な判断基準を示してほしい。また、「文書による決裁行為」で扱われる稀有な案件の必須条件（どのような条件を整えば文書による決裁行為で扱われるのか）を明示してほしい。

- ⑥ この件について昨年初めからずっと実施機関に話を伺っており、きちんと答えてもらってれば、このような手段を用いる必要はなかったはずである。

(2) 実施機関の主張

実施機関は、弁明意見書及び平成 24 年 10 月 31 日の当審議会不服申立て部会における口頭意見陳述によると、本件処分に関して、おおむね次のように主張している。

- ① 本件の開示請求に至る経緯を補足すると、本件個人情報の開示請求に先立って、審査請求人は、平成 23 年 5 月に、子が平成△年△月及び平成□年□月に怪我をした時の状況が把握できる書類を開示請求した。

この 2 件の事故は、現在であれば学校から実施機関に「事故報告書」を提出す

る必要があるが、入院、骨折、縫合を伴う怪我について事故報告書を提出するよう各学校に通知したのは平成 22 年 6 月 21 日である。通知より前に起きたものであり、校長の判断で事故報告書は作成されていなかった。このため、平成 23 年 5 月の開示請求に対しては、学校から提出されていた「災害報告書」のみを開示決定した。

- ② その後、審査請求人は事故報告書がないことについて説明を求め、担当者から前述のような説明を再三行ったが、納得せず、事故報告書が存在しない理由などについて平成〇年〇月〇日付けで学校指導課に手紙を送り、説明を求めた。

これに対し、担当者が課長と協議の上で、実施機関としては事故報告書が作成されていないこと等について問題視すべき事態を把握していない旨を電話で回答したところ、本件個人情報の開示請求に至った。

- ③ 「福岡市教育委員会公文書の管理に関する規則」第 6 条では、処理に係る事案が軽微なものであるときは、事案の処理に係る意思決定及び報告を、公文書を作成せずに行うことができる旨が規定されている。

学校指導課では、文書により意思決定を行うか否かについては、案件の内容等を考慮の上、同課において決定しているが、保護者などからの相談・苦情・質問等への対応の場合、件数も多く内容も軽易なものが多いことから、通常、担当者の判断若しくは係長・課長と口頭での協議の上で応答しており、文書による決裁行為を伴うことは、まれである。

- ④ 本件についても、審査請求人が主張する事故報告書及びこれまでの経緯を記録した公文書はなく、回答を求められた担当者が、口頭での上司との協議を経て、審査請求人に電話で、問題視すべき事態を把握していない旨を回答したものであり、回答にあたって文書による決裁行為は行っていない。

- ⑤ 平成 22 年 6 月 21 日付けの「学校管理下における事故防止とその対応の徹底について（通知）」において、「入院、骨折、縫合を伴う怪我や後遺症が残る可能性がある怪我」について事故報告書を提出するよう示したが、それ以前は怪我について程度の基準が無く、提出するか否かは校長の判断であった。

「問題視すべき事態を把握していない」の趣旨は、審査請求人の子が平成△年及び平成□年に怪我をしたのは通知を出す以前であり、当時の校長からも、状況に照らしてあえて事故報告書を作成するまでの必要はないと判断した旨を聞き、学校指導課としても問題視していない、ということである。

4 審議会の判断

上記のような審査請求人及び実施機関の主張に対して、当審議会は次のとおり判断する。

- (1) 個人情報の開示請求の対象について

個人情報の開示請求の対象となるのは、実施機関の保有する自己を本人とする保有個人情報である。保有個人情報とは、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、当該実施機関が保有しているものをいい、公文書（福岡市情報公開条例（平成14年福岡市条例第3号。以下「情報公開条例」という。）第2条第2号に規定する公文書をいう。）に記録されているものに限られる（条例第2条第3号）。

(2) 公文書について

公文書とは、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム及び電磁的記録であって、かつ、当該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をいう（情報公開条例第2条第2号）。

(3) 公文書の作成義務について

公文書の作成については、福岡市教育委員会公文書の管理に関する規則（平成14年教育委員会規則第13号。以下「公文書管理規則」という。）第6条第1項本文に「事案の処理に係る意思決定及び報告は、公文書を作成することにより行わなければならない。」と規定され、ただし書に「処理に係る事案が軽微なものであるとき」、「意思決定又は報告と同時に公文書を作成することが困難であるとき」はこの限りでない、と規定されている。このうちの「軽微なもの」とは、文書を作成しなくても職務上支障が生じないような場合であると解される。

(4) 本件個人情報について

本件個人情報は、審査請求人からの平成〇年〇月〇日付けの手紙における「なぜ事故報告書が作成されなかったのか、これまでの実施機関の回答が妥当なのか」等の質問に対し、学校指導課の担当職員である主任指導主事が審査請求人に電話連絡による回答をするに至った書類に記録された個人情報であると解されるが、実施機関は当該個人情報に係る公文書を作成していないため保有していないことを理由に本件処分を行っている。

(5) 審査請求人の子の事故報告書が作成されなかった経緯について

まず、実施機関が本件個人情報について、公文書を作成していないため保有していないとしているので、当審議会としては、本件個人情報の存否等を判断するにあたり、審査請求人の子の事故報告書が作成されなかった経緯について確認する。

- ① 質問事項のうち、本件の開示請求で審査請求人が言及する事故報告書とは、福岡市立小・中学校管理規則（昭和33年教育委員会規則第1号。以下「学校管理規則」という。）第12条の規定に基くものである。同条は、「児童生徒の傷害若しくは死亡又は集団的疾患等の事故が発生した場合は、校長は、直ちにその概況を教育委員会に連絡し、後日文書をもって次の事項を報告しなければならない。(1) 事故発生の日時、(2) 事故発生の場所、(3) 学年及び児童生徒の氏名又はその数、(4) 事故の内容、(5) 事故に対する応急処置」と規定している。

同条における「傷害」の定義について実施機関に確認したところ、これを定義した文書はないが、創傷により消毒したといった態様の事案まで報告を求めることは社会通念上考えがたいことから、相当程度の傷害である、とのことである。

② また、実施機関は、学校管理規則を受けて事務処理要項を定め、「①暴力行為、②盗み、③不良、④いじめ、⑤体罰、⑥被害、⑦遊び、⑧死亡、⑨その他、⑩交通事故、⑪給食の食材」という事故項目及び内容例を示しているが、怪我の程度については基準がなく、平成 22 年 6 月 21 日付け指導部長通知で各学校長・園長あてに具体的に示した、と説明している。

そこで、この通知を見分したところ、「幼児児童生徒に次のような事故が発生した場合、直ちに、教育委員会へ第 1 報を入れること」として、

「*事故報告書の事故項目⑨その他に該当する場合

・入院、骨折、縫合を伴う怪我や後遺症が残る可能性がある怪我

*死亡又は集団的疾患等の場合

*解決に時間を要すると判断される場合

*学校（園）の施設設備の不備や安全管理の不徹底が原因と考えられる場合

*その他、各学校長・園長が報告すべきと判断した場合」の 5 項目が列挙され、

「事故報告書については、早急に担当課へ提出すること。また、その後状況が変化した場合には、改めて事故報告書を提出すること。」とある。

なお、このほか「学校の危機管理マニュアル」（福岡市教育委員会平成 22 年 6 月）も見分したが、怪我の程度による報告要否の記載は認められなかった。

③ 実施機関によると、各学校の担当者へ年度当初に事故報告について説明しているが、「事故項目⑨その他」に該当する内容の具体的説明を行うようになったのは平成 23 年度からである、とのことである。当部会において、参考のため、怪我に関する小学校の事故報告件数を確認したところ、前記通知が出された平成 22 年度は従来よりも若干増え、「事故項目⑨その他」について具体的説明が行われるようになった平成 23 年度は著しく増加していることが認められた。

④ 以上のことからすると、本件に係る縫合を伴う怪我について、当時は事故報告書を作成するか否かは校長の判断に委ねられており、当審議会としては、その可否について議論の余地はあり得るものの、実際に事故報告書が作成されていないことは、事実として確認できる。

(6) 本件個人情報の存否等について

上記(5)を踏まえて、本件個人情報の存否等について検討する。

① 本件の開示請求に至る経緯として、実施機関と審査請求人双方の主張を総合すると、平成 23 年 5 月の「怪我をした時の状況が把握できる書類」の開示請求に対し、実施機関は、事故報告書が作成されていないため、独立行政法人日本スポーツ振興センターの災害共済給付のために学校が作成した「災害報告書」のみを開示したところ、事故報告書がないことについて審査請求人から説明を求められ、上記(5)を前提に職員が説明を行ってきたが、あらためて平成〇年〇月〇日付けの手紙で実施機関としての見解を聞かせるよう求められた、という経緯があったものと認められる。

② また、実施機関としては、本件の手紙に対し、①の経緯から、学校指導課の担当職員が口頭での上司との協議を経て、審査請求人に「問題視すべき事態を把握していない」という旨を電話で回答したことが認められる。なお、この回答は、審査請求人の子が平成△年及び平成□年に怪我をしたのは平成 22 年の通知より前であり、当時の校長としても前記 3 (2) ⑤のとおり判断した旨を聞き取っていたことから、事故報告書が作成されなかったことを実施機関としても問題視していない、との趣旨を伝えたものであることが窺える。

③ これらのことからすると、従来の説明と同じ趣旨の回答を電話で行うにあたり、職員が回答の決裁文書や経緯・判断理由を記載した公文書を作成しておらず、実施機関が本件個人情報を保有していないことは、事実経過として首肯できる。

また、実施機関が本件について、問題視すべき事態はないと判断したうえで説明及び回答を行った経緯をふまえると、前記(3)のとおり、公文書管理規則は公文書を作成しなくても職務上支障が生じないような場合にまで作成義務を負わせる趣旨ではないと解される以上、本件において、実施機関の職員に本件個人情報に係る公文書を作成すべき義務があったとまでは認められない。

④ なお、実施機関は、本件個人情報に関連するものとして、審査請求人から手紙が届いた段階で職員が手紙の内容を整理しようとして作成したメモはあるが職員の手控えであり公文書として扱っていない、と当部会に対し説明している。このため、当部会において、メモの保管状況及び利用可能状況を聴取し、メモを実際に見分したところ、作成した職員の個人的検討段階を離れて実施機関の組織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にはなく、公文書性を備えていると認められなかった。

(7) その他の主張について

なお、審査請求人は、その他にも種々主張するが、当審議会の上記判断を左右するものではない。

以上により、実施機関が本件個人情報について行った本件処分について、「1 審議会の結論」のとおり判断する。

5 審議の経過

| 年 月 日 | 審 議 の 経 過 |
|----------------|----------------|
| 平成24年 6 月 20 日 | 実施機関から諮問 |
| 平成24年 7 月 26 日 | 実施機関から弁明意見書を受理 |

| | |
|----------------------------|-----------------|
| 平成24年 8月24日 | 審査請求人から反論意見書を受理 |
| 平成24年 9月19日 (第125回不服申立て部会) | 審議 |
| 平成24年10月31日 (第126回不服申立て部会) | 実施機関から意見聴取及び審議 |
| 平成24年11月21日 (第127回不服申立て部会) | 審査請求人から意見聴取及び審議 |
| 平成24年12月19日 (第128回不服申立て部会) | 審議 |
| 平成25年 1月16日 (第129回不服申立て部会) | 審議 |
| 平成25年 2月13日 (第130回不服申立て部会) | 審議 |