

答 申

第1 審査会の結論

実施機関は、不開示とした情報のうち、平成13(2001)年度の学校別中退者数を開示すべきである。

第2 諮問事案の概要

1 行政文書の開示請求

異議申立人は、平成15年5月30日、奈良県情報公開条例(平成13年3月奈良県条例第38号。以下「条例」という。)第6条第1項の規定に基づき、奈良県教育委員会(以下「実施機関」という。)に対し、「奈良県立各高等学校別の次の資料のすべて(2001年度、2002年度) 懲戒件数、懲戒理由(理由別懲戒件数の一覧表を含む) 中退者数」の開示請求(以下「本件開示請求」という。)を行った。

2 実施機関の決定

平成15年6月13日、実施機関は、本件開示請求に対応する行政文書として、次の(1)対象行政文書(以下「本件行政文書」という。)を特定した上で、本件行政文書のうち、次の(2)開示しないことと決定した部分を除いて開示する旨の行政文書一部開示決定(以下「本件決定」という。)を行い、次の(3)開示しない理由を付して、異議申立人に通知した。

(1) 対象行政文書

奈良県立各高等学校別の下記の資料のすべて(2001(平成13)年度、2002(平成14)年度)

懲戒件数、懲戒理由(理由別懲戒件数の一覧表を含む)
中退者数

(2) 開示しないことと決定した部分

ア 懲戒件数、懲戒理由(理由別懲戒件数の一覧表を含む)
イ 学校別中退者数

(3) 開示しない理由

ア 懲戒件数、懲戒理由を記載した行政文書については、当該年度において懲戒処分がなかったため、行政文書が存在

イ 2001(平成13)年度の学校別中退者数については条例第7条第6号に該当教育行政に関する情報であって、公にすることにより奈良県教育委員会が行

う事務又は事業の適正な遂行に支障をきたすおそれがあるため

ウ 2002（平成14）年度の学校別中退者数については集計中につき、行政文書が不存在

3 異議申立て

異議申立人は、平成15年6月30日、本件決定を不服として、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定に基づき、実施機関に対し、本件決定の取消しを求める異議申立てを行った。

4 諮問

平成15年7月11日、実施機関は、条例第19条の規定に基づき、奈良県情報公開審査会（以下「当審査会」という。）に対して、当該異議申立てに係る諮問（以下「本件事案」という。）を行った。

第3 異議申立人の主張要旨

1 異議申立ての趣旨

本件決定を取り消し、当該情報の全部開示を求めるというものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人が、異議申立書等において主張している異議申立ての理由は、概ね次のとおりである。

(1) 「懲戒件数、懲戒理由」の不存在について

当該事案同様の公開請求に対し大阪府教育委員会から公開された「学校別懲戒人数」によると、単年度の懲戒人数は計6450人である。

奈良県立高校数が、大阪府立高校数の約4分の1であったとしても、2年間、被懲戒者が一人も存在しないというのは、常識的に考えられず、虚偽以外の何ものでもない。本件決定の当該部分は、刑法第156条（公務員の虚偽公文書作成等）に抵触する可能性のある問題である。

本件は、審査会に異議申立てを行うものではなく、本来は触法行為としての告訴事案であるが、一応、審査会の見解を求める。

(2) 「中退者数」の非開示について

ア 学校の透明性の流れについて

多くの子どもたちにとって、彼らが帰属する社会とは、基本的に学校という集合体であって、子どもたちはその一要素として存在しているという事実があり、この事実こそが我が国における子どもたちの生活実態そのものといえる。

特に、高等学校においては、一般社会における他の集合体である軍隊・刑務所などと同様、地域社会及び一般社会から分離された社会として存在し、一般

社会とは違った価値観に基き、生徒と教師の関係は、生徒たちを律する規律・規範の上に教師たちが存在するという特別権力関係の中で運営されてきたことは周知の事実である。

このような運営形態の本来の目的は、学校の独立性、外圧による教育への干渉を排除するというものであったが、逆に、教育基本法の本質とは全く乖離した状況を作り出し、学校の周りに塀を巡らし、独自の規範に基づいて生徒たちを律してきた。

しかし近年、教育現場における透明性が求められ、子どもたちの帰属する学校という社会が、一般社会と乖離していない状況を作り出すことによって、教育機関としての学校の機能が満たされるという本来あるべき状況が、ようやく一般的にも認知されつつあるところである。

その中で、基本的に保守的の性向を持っている教育行政は、学校情報の公開を「まず否定」という潜在的意思を持っているが、それでもやはり、透明度を高めることが基本的に「善」であるという正論に屈する形で、ようやく「教育情報の公開」の流れも定着してきた。実施機関の今回の決定は、こういった学校の透明性を求める流れに逆行するものであることを認識しなければならない。

イ 中退者数公開の意義

中途退学者数は数値であり、客観的に計測可能な情報であるという意味において、学校の状況を知ることができる情報である。一方で、生徒が中途退学に至る原因は実施機関の主張するとおり様々であり、その数値のみによって学校を評価できるような情報ではないことは言うまでもない。

仮に中途退学者という学校の実態を示すごく限られた一面的な情報によって当該学校が評価されるとすれば、それは誤った見方であると言うべきであって、奈良県内にそのような風潮が存在することを実施機関が把握しているのであれば、そういった世論の風潮を払拭し、生徒が不当な差別を受けることのないように努めることこそが実施機関の責務である。

実施機関が前記の責任を放棄して「当該高等学校の教育活動が低い評価をされたりすることは必至である」または「新たな中途退学者を誘発するおそれがある」などと主張するのは本末転倒であり、そのような世論の風潮を助長しているとさえ言える。誤った見方をされることを前提とした本件情報の非公開は、条例の趣旨に違反するものである。

(3) まとめ

かつては多くの自治体が、今回の実施機関が主張した非公開理由とほとんど同じ理由により中退者数・懲戒件数を非公開としてきた。しかしながら、大阪府教育委員会、兵庫県教育委員会においては、異議申立てを経ずに、教育委員会としての自主的判断により、中退者数の全部公開に踏み切り、また、熊本県情報公開審査会は、2002年3月4日付け答申において「多数の中途退学や懲戒処分が存在することは、それ自体無視し得ない社会的問題であるから、実施機関としては、問題の根本的解決に努力すべきであって、現状を隠すことは許されない」として、前述の主張を支持し、これらの情報は学校名を含めて全部公開すべきであると判

断している。

いずれの自治体も、これらの情報が公開されることにより地域間格差などが助長されることを懸念しつつも、保護者や生徒に情報を積極的に公開していくことによって、よりよい教育環境を作ろうとする前向きな姿勢が見受けられる。

さらに、公立学校の経費を最終的に負担する立場にある住民（特に奈良県民）にとって、もしかしたら自らの子どもが進学するかもしれない学校の状況を知ることが極めて重要なことである。これまでも中学校では高等学校進学希望者やその保護者に対して、志望校のさまざまな情報を提供しているが、これからは本件のような情報についても、単純な学校序列化につながらないように留意した上で提供していく必要がある。

以上の諸点のとおり、本件決定は学校の透明化の流れに逆行するものであり、学校の状況を住民や進学希望者に十分に知らせていないという点で、条例に違反するものである。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が、理由説明書等において説明している本件決定の理由は、概ね次のとおりである。

1 条例第7条第6号の該当性について

中途退学の理由は、進路変更、学校生活・学業不適應、学業不振、問題行動、病氣・けが、経済的理由、家庭事情など様々である。また、生徒本人が希望して退学するものと、学校が勧めるもの、懲戒によるものがある。

また、中途退学の背景や要因は個々の生徒の家庭関係や生育環境などが大きくかかわっている。さらに、保護者や中学校の進路指導なども高等学校の中途退学とかかわりをもっていると考えられる。

このように中途退学は幅広い内容を包括しており、高等学校の教育活動の成果を表し得ないものである。

高等学校においても、中途退学防止のために、高校教育の内容を中学校に情報提供したり、新入生の学校適応指導を積極的に行ったり、学校不適應の生徒には家庭訪問などを実施するなど懸命の取り組みを行っている。

しかしながら、今日なお、中途退学についてのマイナスイメージが払拭できているとは言い難い状況にある。

したがって、単に、各高等学校ごとの中途退学者の人数のみが公表された場合、一般的には、中途退学者の個別の事情や学校の取り組みを考慮することなく、数字の多寡によって各学校の評価が下されることになると考える。そして、中途退学者の多い学校は少ない学校に比してより低い評価がなされることは必至であり、さらには学校間の序列化や差別化を促すことになる。

このことは、在籍する生徒に対する評価を低下させるおそれがあり、生徒の学習意欲や学校に対する帰属意識の低下にもつながり、新たな中途退学者を誘発するなど日常の教育活動の円滑な執行に支障が生ずるおそれがある。また、就職や進学に

においても、個々の生徒の能力によってではなく、在籍する学校に対する評価によって結果が左右されるなど進路指導事務の円滑な執行に支障が生ずるおそれもある。

さらに、中途退学者の多い高等学校においては、生徒の学習意欲を喚起し、将来への目的や希望をもたせて卒業させるべく努力しているところであるが、教育活動が低い評価を受けることにより学校の懸命な努力に影響を与え、学校の教育力を弱めることとなるほか、地域社会の否定的な評価が決定的なものとなってしまうことにより、当該高校の勤労体験学習やボランティア活動、中途退学後の就職問題などについて、地域社会の理解と協力を得ることが困難になると考えられ、今後の円滑な学校運営に支障を及ぼすおそれがある。

特に、今日の高校教育においては、入学してくる生徒の実態に応じて、生徒一人ひとりの個性や能力を最大限に伸ばせるよう特色のある学校づくり、活力ある学校づくりに向けて懸命の努力を続けているところであるが、県民の学校間の序列化意識が助長されることにより、本県の高校教育の個性化、多様化に向けた施策の実現を阻害することになると考えている。

以上の理由により、本件文書は条例第7条第6号の規定に該当するものとする。

2 行政文書の不存在について

生徒指導に際しての飲酒、喫煙及び恐喝等の問題行動への対応としては、学校教育法（昭和22年法律第26号）第11条に基づく懲戒で対応する場合と指導の一環としての特別指導（家庭反省、学校反省等）で対応する場合がある。法に基づく懲戒の場合は、学校長は県教育委員会に報告義務があり、生徒の指導要録に記載する必要があるが、特別指導で対応する場合は、県教育委員会に報告義務は無く、指導要録にも記載していない。

不開示決定とした平成13年度及び平成14年度における懲戒件数及び懲戒理由については、各年度ともその事実がなく、県教育委員会に対し報告がなされていないため、保存している行政文書がないことから、行政文書不存在として不開示決定を行った。

また、平成14年度における中途退学者数については、平成15年6月13日の時点では集計作業中であったため、行政文書不存在として不開示決定を行った。

第5 審査会の判断理由

当審査会は、本件事案について審査した結果、次のとおり判断する。

1 基本的な考え方

条例は、その第1条にあるように、県政に対する県民の理解と信頼を深め、県民の県政への参加を促進し、もって県民の知る権利への理解を深めつつ、県の有するその諸活動を県民に説明する責務が全うされるようにするとともに、公正で開かれた県民本位の県政を一層推進することを目的として制定されたものであり、その解釈・運用に当たっては、県民の行政文書開示請求権を十分尊重する見地から行わな

ければならない。

しかし、この行政文書開示請求権も絶対的で無制限な権利ではなく、個人、法人等の権利利益や、公共の安全、公共の利益等も適切に保護すべき必要があり、開示しないことに合理的な理由がある情報を不開示情報として、第7条に規定している。これらの条例上不開示とされている情報については、条文の趣旨に添って客観的に判断する必要がある。

したがって、当審査会は、原則開示の理念に照らし、本件行政文書が不開示情報を規定する第7条各号に該当するかどうかを、その文理及び趣旨に従って判断するとともに、本件事案の内容に即し、個別、具体的に判断することとする。

2 本件行政文書について

本件行政文書は、平成13年度及び平成14年度において奈良県立各高等学校の校長が学校教育法に基づき行った懲戒について県教育委員会に報告する文書及び平成13年度、平成14年度における奈良県立各高等学校別の中退者数の一覧表である。

3 平成13(2001)年度、平成14(2002)年度奈良県立各高等学校別懲戒件数及び懲戒理由(理由別懲戒件数の一覧表を含む)の存在について

県立各高等学校における懲戒は、学校教育法第11条、学校教育法施行規則(昭和22年文部省令第11号)第13条及び奈良県立高等学校等の管理運営に関する規則(昭和31年11月奈良県教育委員会規則第8号。以下「管理運営規則」という。)第23条に基づき校長及び教員が行うこととなっており、懲戒のうち退学、停学及び訓告の処分は校長が行うこととされている。そして管理運営規則第23条第5項で、校長は、退学及び停学の処分を行ったときは、速やかに教育長に報告しなければならないとされている。

実施機関の説明によれば、平成13年度及び平成14年度においては、各学校は特別指導で対応し、教育長に報告すべき懲戒が行われなかったため、報告がなされていないとのことである。

報告がなされていない以上、平成13年度、平成14年度各高等学校別懲戒件数及び懲戒理由をまとめた文書が実施機関に存在しないとの主張に特別不自然な部分は認められない。

一方、異議申立人は、大阪府教育委員会から公開された「学校別懲戒人数」によると単年度の懲戒人数は計6450人であるのに対して、奈良県立高校においては2年間、被懲戒者が一人も存在しないというのは常識的に考えられない旨主張しているが、実施機関の説明にあるように、奈良県の各学校においては、生徒の問題行動に対して指導の一環としての特別指導(家庭反省、学校反省等)で対応していることがうかがえることから、実施機関の決定は妥当である。

4 学校別中退者数について

(1) 条例第7条第6号該当性について

条例第7条第6号は、「県の機関又は国、独立行政法人等若しくは他の地方公共団体が行う事務又は事業に関する情報であつて、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの アからオ（略）」に該当する情報については、不開示とすることを定めている。

実施機関は、本件行政文書のうち、学校別の中退者数は、数字の多寡によって各学校の評価が下され学校間の序列化や差別化を促すことになり、進路指導事務や学校運営の円滑な執行に支障が生ずるおそれ、本県の高校教育の個性化、多様化に向けた施策の実現を阻害するおそれがあるとしているので、これらについて以下検討する。

(2) 条例第7条第6号前段要件該当性について

学校別の中退者数は、実施機関が所管する学校教育に関する情報であるため、条例第7条第6号前段に該当すると認められる。

(3) 条例第7条第6号後段要件該当性について

実施機関が主張するように、学校別の中退者数はこれを開示することにより、数字の多寡によって各学校の評価が下され、中途退学者の多い学校は少ない学校に比してより低い評価がなされたり、さらには学校間の序列化や差別化を促すことになる結果、中途退学者の多い学校に在籍する生徒の学習意欲や学校に対する帰属意識の低下、新たな中途退学者の誘発など日常の教育活動の円滑な執行に支障が生ずるおそれなどがあると考えられないわけではない。

しかし、実施機関が述べるように、中途退学の理由は、進路変更、学校生活・学業不適応、学業不振、問題行動、病気・けが、経済的理由、家庭事情、生徒本人が希望して退学するもの、学校が勧めるもの、懲戒によるものなど幅広い内容を包括しており、仮に、中退者数というごく限られた一面的な情報によって各学校の評価がなされたとすれば、それは誤った見方であると言うべきである。

実施機関が主張するような支障は、開示することによって、誤った見方がなされた場合にのみ起こることであり、情報を受け取ったすべての者が誤った見方をすると考えられず、したがって、一部の誤った見方をする者の存在を前提とした支障の可能性をもって、それ自体正確な情報である学校別の中退者数を条例第7条第6号に該当する情報であるとして不開示とすることは、原則開示との考えに立つ条例の趣旨に照らして妥当とは言えない。

むしろ、誤った見方をする者に対して、中途退学の理由は幅広い内容を包括しており、数字の多寡によって各学校の評価を下すことは誤った見方であることを説明し、学校間の序列化を防ぐことが実施機関の責務であるというべきである。

さらに、県民、特に高校への進学予定者やその保護者にとって、各学校の教育

環境を知ろうとすることは当然のことであり、実施機関は各学校に関する教育情報を広く県民に知らせる責務があると言うべきであり、支障をおそれて不開示とすることは、説明責任を果たす観点からも望ましいとは言えない。

よって、学校別中退者数は、条例第7条第6号に該当しない情報であると判断する。

(4) 平成14(2002)年度奈良県立各高等学校別中退者数の存在について

高等学校別中退者数は、毎年度、文部科学省から公立高等学校における中途退学者数の状況を提出するよう依頼があり、教育研究所が文部科学省に提出する奈良県の県立高等学校分を取りまとめた調査表を作成する過程で各高等学校長からの報告を集計し、高等学校別の中退者一覧表として作成しているものである。

平成14年度における中途退学者数の文部科学省への提出期日は平成15年6月27日であり、本件決定の平成15年6月13日時点では県立高等学校長からの報告を集計し、疑義ある点については各学校に照会中であつたことが認められる。

以上のことから、実施機関が、集計中であり一覧表が存在していないと主張することに特別不自然な部分はない。

よって、平成14(2002)年度奈良県立各高等学校別中退者数について、行政文書が不存在との実施機関の決定は妥当である。

5 結 論

以上の事実及び理由により、当審査会は「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 審査会の審査経過

当審査会の審査経過は別紙のとおりである。

(別紙)

審査会の審査経過

年 月 日	審 査 経 過
平成15年 7月11日	・ 実施機関から諮問を受けた。
平成15年 9月16日	・ 実施機関から理由説明書の提出を受けた。
平成16年 3月 3日 (第83回審査会)	・ 実施機関から不開示理由等を聴取した。 ・ 異議申立人から意見等を聴取した。 ・ 異議申立人から意見書の提出を受けた。 ・ 事案の審議を行った。
平成16年 4月 7日 (第84回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成16年 6月 2日 (第85回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成16年 7月 7日 (第86回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成16年 9月 1日 (第87回審査会)	・ 答申案のとりまとめを行った。
平成16年 9月27日	・ 実施機関に対して答申を行った。

(参 考)

奈良県情報公開審査会委員名簿

(五十音順・敬称略)

氏 名	役 職 名	備 考
いけだ としお 池田 敏雄	関西大学教授（行政法）	会 長
さとう こういち 佐藤 公一	弁 護 士	会 長 代 理
さわにし やすちか 澤西 康允	元産業経済新聞大阪本社奈良支局長	
まつむら けいこ 松村 佳子	奈良教育大学教授（理科教育）	
わたなべ まさる 渡辺 賢	帝塚山大学教授（行政法）	

(平成16年9月27日現在)