

さ情審査答申第24号
平成16年12月2日

さいたま市教育委員会
委員長 緒方 恭子 様

さいたま市情報公開・個人情報保護審査会
会長 小池 保夫

答 申 書

平成16年7月13日付けで貴職から受けた、学齢簿への登載に伴う通知及び健康状態に関する情報（以下「本件対象個人情報」という。）の不開示決定（以下「本件処分」という。）に対する審査請求に係る諮問について、次のとおり答申します。

第1 審査会の結論

さいたま市教育委員会教育長が本件対象個人情報につき、さいたま市個人情報保護条例第18条第2項の規定により、開示しないこととした決定は、妥当である。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、さいたま市個人情報保護条例（平成13年さいたま市条例第18号。以下「条例」という。）第13条第1項に基づく本件対象個人情報の開示の請求に対し、平成16年6月3日付け教学学収第58号により、さいたま市教育委員会教育長（以下「実施機関」という。）が行った本件処分について、これを取り消すとの裁決を求めるといものである。

なお、さいたま市教育委員会においては、さいたま市教育委員会教育長に対する事務委任規則（平成13年さいたま市教育委員会規則第7号。以下「事務委任規則」という。）により、開示決定の権限を教育長に委任している。したがって、審査請求人は、実施機関が行った本件処分を不服として、さいたま市教育委員会に対し、審査請求を行ったものである。

2 審査請求の理由

審査請求人が主張する審査請求の主たる理由は、審査請求書、意見書に

よると、おおむね以下のとおりである。

- (1) 子供が（中学校2年、小学校5年とも男子。以下同じ。）就学して登校しているか、また、健康状態等についても一切耳に入らず、父親として心配である。
- (2) 妻や子供にも何ら危険や圧力は無かったのに、虚偽のドメスティック・バイオレンス（以下「DV」という。）という隠れ蓑を使い、父親からいきなりその権利と役割を奪うことは許されるのか。これこそ暴力的行為であり、実施機関はそれに加担している。
- (3) 逃避しているのは妻であり、子供は引き連れられている。父親不在の生活実績を続けることにより、親権獲得を有利に進め、そのための方便としてDVというキーワードを持ち出し、それに応じている実施機関が隠匿の盾になっている。
- (4) 実施機関は、親権者の一方から「子供を連れて、配偶者から身を隠したい」という申し入れがあれば、背景がどうであれ、先に申し入れがあった方の要望を100パーセント認め、もう一方の親権者の正当性について何ら確認はしないのか。

第3 実施機関の説明の要旨

実施機関は、不開示理由説明書及び口頭意見陳述において、次のように説明している。

- 1 本件対象個人情報のうち「学齢簿への登載に伴う通知」は、審査請求人である法定代理人から逃避している法定代理人の子の居所、通学校等が記録されており、開示することにより本人の生活の維持に支障を及ぼすおそれがあるため、条例第14条第7号（公共の安全と秩序の維持に関する情報）の規定により、不開示とした。
- 2 「学齢簿への登載に伴う通知」の中に、「この就学のことを知らせると就学できないことがあるから、特段の配慮をお願いします」という特記事項付きで通知があった。このような実態からしても不開示とした。
- 3 本件対象個人情報のうち「健康状態に関する情報」は、作成及び取得しておらず存在しない。

第4 審査会の判断の理由

- 1 条例における個人情報開示の仕組みについて

条例第1条には、「この条例は、個人情報の適正な取扱いの確保に関し必要な事項を定めるとともに、市が保有する自己に関する個人情報の開示、訂正等を求める権利を明らかにすることにより、個人の権利利益の保護を

図り、もって公正で信頼される市政の発展に寄与することを目的とする」と定められている。

そして、条例第12条第1項で「何人も、実施機関に対し、当該実施機関が保有する行政情報に記録された自己に関する個人情報の開示の請求（以下「開示請求」という。）をすることができる」と定め、自己の個人情報をコントロールする観点から情報の主体者である個人が自己の情報の内容や流れなどを確認することができるよう法的権利として条例が承認している。

また、条例第14条では、「実施機関は、開示請求があつたときは、開示請求に係る個人情報に次に掲げる情報（以下「不開示情報」という。）のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該個人情報を開示しなければならない」と規定し、実施機関の開示義務を明文に定めることにより、条例第12条で自己に関する個人情報の開示請求権を付与したことと合わせ、原則開示に基づく市民と実施機関との権利義務関係を法的に明確にしたものである。

そして、原則開示の例外として、同条で第1号から第7号までを不開示情報と定め、開示請求に係る個人情報がこの不開示情報に当たるときは、実施機関に開示義務はなく不開示とすることができることとしている。

自己に関する個人情報の開示請求権は、本人が条例の規定により自己情報の訂正、削除又は中止（以下「訂正等」という。）を請求するための前提となる性格を有し、自己情報の訂正等が有効に機能するためにこの請求権が正当に行使されて、開示が適正に行われることが必要となるのである。

本件において、実施機関は、本件対象個人情報のうち、「学齢簿への登載に伴う通知」について、条例14条第7号に規定する不開示情報「開示することにより、人の生命、健康、生活又は財産の保護その他の公共安全及び秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある情報」に該当するとして、条例18条第2項を適用し、当該開示請求に対して不開示としたのである。

また、本件対象個人情報のうち、「健康状態に関する情報」については、当該情報を作成及び取得していないとして、同様に不開示としたものである。

2 本件対象個人情報について

本件審査請求は、本件対象個人情報につき、条例第18条第2項の規定に基づき開示しないこととした実施機関の決定に対して、審査請求人が審査庁であるさいたま市教育委員会に対しその取消し裁決を求めるものである。実施機関が本件開示請求に対し特定した情報は、「学令簿への登載に伴う通知」と「健康状態に関する情報」であるが、前者の通知は、実施機関

の提供した当該通知の写しによると、児童生徒の氏名、性別、生年月日、現住所、住民登録地、保護者氏名、就学校、就学期日、従前校及び理由が記載され、本文なお書には、「当該児童・生徒については、転学先が他に知られることにより就学できなくなることが予想されますので、外部からの照会等については十分慎重に対処されるようお願いいたします」と記載されている。

従って、上記内容をなす「学齢簿への登載に伴う通知」は、審査請求人の妻及び未成年の子に係る情報であり、条例第2条第1号の個人情報に当たることは、明らかであり、もう一方の特定した情報「健康状態に関する情報」も同様であると認められる。

3 開示請求の代理について

本件開示請求は、条例第12条第2項の規定により、親権を行使する父親が法定代理人として未成年者であるその子に代って行われたものである。

実施機関と審査請求人との間においては、本件開示請求の代理について争点とはなっていないが、本件審査請求に対する審査に当たって、当初から問題となった点が存在することから、これを整理して、以下のとおりこれに対する考えを述べることにする。

(1) 法定代理人による開示請求制度について

条例第12条第1項の規定は、前述のとおり、自己の個人情報をコントロールする権利を保障する観点から、当該実施機関が保有する行政情報に記録された自己に関する個人情報の開示請求をする権利を保障したものであり、本人が条例の規定により自己に関する個人情報の訂正等を請求するための前提となる性格を有し、自己の個人情報をコントロールする権利の中心的権利であるといえるのである。

自己に関する個人情報の開示請求をする権利は、条例によって条例上の目的を達成するために、公益的見地から具体的な権利として創設された公法上の権利（公権）であり、条例によって実施機関に対して有する個人的な権利として直接自己のために一定の利益を主張することができる積極的な公権（受益権）と解することができる。

開示請求は、私人（本人）が行政庁（実施機関）に対して行う申請行為であり、私人の公法行為として、一身専属的な性格が極めて強く、民法の代理に関する規定の適用になじまない性格を有している。また、本人自身が開示請求をなし得る限り、一般に代理人による開示請求を認める必要性は少ないし、広く代理請求を認めることは、本人の保護に欠けるおそれさえあるというべきである。

開示請求は、自己の個人情報コントロールする権利を保障する観点からして、本人の直接の請求により本人に対して開示することが建前である。しかし、本人が直接開示請求することが困難な事情がある場合もあるので、このような場合、未成年者又は成年被後見人の法定代理人に限って、本人に代って開示請求をすることを認めたものが条例第12条第2項の規定である。従って、開示請求の代理制度は、未成年者又は成年被後見人の利益のために特に条例が認めた制度であり、あくまで本人の権利行使を助長し、又は促進するために認められた制度であると考えるのが相当である。

本件においては、審査請求人である父親とその妻及び子が父親に対して居所を明らかにせず別居中であることが認められ、さいたま市の小中学校から他の小中学校に就学したところ、一方の親権者たる父親が同居していない未成年者の子に代って、「学齢簿への登載に伴う通知」とその子の「健康状態に関する情報」について開示請求を行ったものである。そもそも本人である審査請求人の子自身は、当該通知の内容について、同居中の本人の母親（保護者）に対する転学先の教育委員会からの同内容の就学許可通知によりすでに承知していることが容易に推認できるし、自らの健康状態についても承知していると見るべきである。従って、本人が本件対象個人情報について開示請求をするということは、一般的に考えて極めて実益に乏しいと考えられる。

条例第12条第2項によると、そのただし書において「本人が未成年者で満15歳以上のものである場合には、本人の同意を必要とする」と規定し、法定代理人による開示請求に制約を加えている。しかし、本人が未成年者で15歳未満のものである場合は、当該本人の意思に関係なく、従ってまた法定代理人の意思によって代理請求ができることとなる。

本件代理請求は、審査請求人の子が15歳に満たないので、その同意を得る必要もなく、仮に子の利益に反する代理請求であると疑われる場合であっても、実施機関としては、有効なものとして当該代理請求を受けなければならないのである。ただし、条例が親権者たる法定代理人に代理請求を認めた趣旨に著しく反すると認められる特段の事情が存する場合は、親権者による代理権の濫用の問題が生ずることは、十分考えられるし、また、本人の利益に反する代理請求であることが明らかであれば、当該開示請求に対し、実施機関は、条例第14条第7号該当として、不開示とする決定をするものと考えられる。東京都個人情報の保護に関する条例（平成2年東京都条例第113号）によるとこの点に配慮し、第16条第6号に「未成年者の法定代理人による開示請求がなさ

れた場合であって、開示することが当該未成年者の利益に反すると認められるとき」は、開示請求に対し、不開示とすることができるとしている。さいたま市においては、条例上の明文の規定がないので、当審査会としては、この点制度上の問題点として指摘しておきたい。現状では、本件の場合のように家族間の問題、家庭内の問題として困難を伴うことがらではあるが、代理が本人の利益のためになされているかどうか本人と法定代理人との利害関係や利益状況について慎重に検討の上、条例の解釈適用を行うべきものとする。

(2) 共同代理と代理請求について

次に、婚姻中の父母は、共同して親権を行使することとなっている（民法第818条第3項）。条例第12条第2項による法定代理人による開示請求も共同代理が建前でないかとの問題が生じる。

本件のように、婚姻中の父母が別居し、しかも、一方が他方から逃避していると思われる事情がある場合は、共同代理による開示請求は事実上不可能であるといえる。

条例は、もともと本人の利益のため、法定代理人による開示請求を承認しているので、共同親権者による共同代理請求を常態として要求しているものとは考えにくいのである。

民法第818条第3項ただし書が「父母の一方が親権を行うことができないときは、他の一方が、これを行う」としているので、条例第12条第2項の運用に当たっても、これを類推適用すべきであると考えるのが相当である。「父母の一方が親権を行使できないとき」とは、父母の一方が疾病や長期不在などにより親権を行使することが事実上できないときのほか親権の行使が法律上認められないときを含むと解されている。本件においては、妻が子とともに夫から逃避していると思われる事情があることから事実上行使できないときに当たるものと考えられる。親権の行使たる代理（条例第12条第2項の規定による代理）についても妥当することから、父母の一方のみによる代理請求を是認すべきものとする。

(3) 親権者の固有の権利としての開示請求について

次に、親権者は、子の個人情報について、子に代って行う代理請求としてではなく、親の固有の権利として開示請求をすることができるかという問題が生じる。

本件開示請求は、子の就学に関する情報を手掛りとして、父親が、その妻及び子の居所を探そうとする探索的な開示請求であると考えられる。

従って、本件開示請求は、条例第12条第2項の規定による代理請求

という形で受理されているが、むしろ親権者である父親の固有の権利として、開示請求を行ったものと認めて対処すべきではないかという問題である。

親は、親権を行使する者として、子の監護及び教育をする権利を有し、義務を負っている（民法第820条）。子が成年に達して判断能力や責任能力を備えるように成長するまで、その子を養育し、庇護し、指導することが子の親たる者の義務であり、社会に対して負う責務である趣旨である。本件のように別居中であっても、両親双方に親権が存する間は両親それぞれに子に対する監護教育の権利と義務が存するのである。

未成年者の個人情報、その者の家族や家庭の在り方の問題として、その親と密接に関連している情報であると考えられることから、未成年者本人の固有の情報として、その親の情報から切り離して、全く独立した情報として取り扱うことができるかどうか問題であるという面がある。特に、意思能力のない未成年者とその親との関係でいえば、この傾向は強くなるといえる。

以上のようなことを考慮すると、親権者としての親には子の個人情報について、固有の権利として、子とは独立して開示請求を認めるべきではないかとの主張も考えられるところである。つまり、条例第12条第1項の自己に関する個人情報とは、本人が未成年者の場合、その親権者が本人に当たるものとして、独立した固有の開示請求を認めようとする考えである。いわゆる自己情報コントロール権を本人に代ってではなく親権者である親自身に認めようということとなる。

しかしながら、条例によって創設された自己に関する個人情報の開示請求権は、当該条例によって、その行使の条件や手続き等が定められるところ、条例上は、前述のとおり「本人に代って」開示請求をする道を開いたものであり、未成年者である子の個人情報について、その親に本人と同一視し、又は本人と同一評価して、開示請求をすることはできないと解すべきである。子の就学情報などは、親権を行使する親にとって重要な子の個人情報であるが、条例上は、子の個人情報は親の個人情報と明確に区別され、子に対し独立した人格を認め、親といえども子が相応の年齢に達したときは、子のプライバシーに介入しないことが相互の信頼の基礎となるとする考えに立っている（子の内申書に対し母親が開示請求をした事件につき、浦和地方裁判所の同旨の判決がある。浦和地方裁判所平成4年（行ウ）第7号、平成9年8月18日第四民事部判決）。

4 「学齢簿への登載に伴う通知」の不開示について

(1) 学齢簿の編製について

学齢簿は、学校教育法施行令（昭和28年政令第340号）第1条第1項の規定により、市町村の教育委員会に、当該市町村の区域内に住所を有する学齢児童及び学齢生徒について編製することが義務付けられているもので、それに記載すべき事項は、学校教育法施行規則（昭和22年文部省令第11号）第30条第1項に規定されている。

さいたま市においては、前記の事務委任規則により、学齢簿の編製については、教育長に委任されている。本件においては、審査請求人の子がさいたま市の小中学校から別の小中学校に就学（転学）したことから、さいたま市における学齢簿と転学先の教育委員会の編製した学齢簿と二つ存在することとなる。

(2) 「学齢簿への登載に伴う通知」について

ア 本件対象個人情報のうち、「学齢簿への登載に伴う通知」には、児童・生徒の保護者の氏名や居所等が記載されていることは、前述のとおりである。これらの情報は、保護者つまり審査請求人の妻の個人情報である面もあることは明らかである。

審査請求人の妻は、本件開示請求においては、条例第14条第2号の「開示請求者以外の者」に当たるものと解されることから、同条同号の第三者情報に該当するかどうかを検討しなければならない。

本件において審査請求人の妻は、夫である審査請求人から平成16年3月31日以来、居所を明らかにせず子とともに逃避している状況にあることは、前述のとおりである。その原因や理由の当否については、ともかくとして、このような状況にある以上、本件開示請求に対し、本件通知を開示するとなると、審査請求人の妻や子の現在の生活等に何らかの影響を及ぼすことが十分考えられる。また、前述のとおり、本件通知には、外部からの照会等に対しては、十分慎重に対処されるようの子の転学先の教育委員会からの要望も付記されている。当然のことながら、妻からは転学先の教育委員会に対し、夫たる審査請求人や第三者に対しては、居所や子の就学校等について、秘匿して欲しいとの要望がなされている。

このような状況を考慮すると、本件開示請求に対し、本件通知を開示することは、審査請求人とその妻との間の生活上の問題やトラブルを再びひきたてて大きくしたり、深刻にすることも予測される場所であり、少なくとも開示してもそのような事態を避けられるという保証は見出し難い。とすると、実施機関としては、「開示することにより、当該開示請求者以外の者の正当な権利利益を害するおそれがあるもの」として、本件開示請求に対し、条例第14条第2号を適用して開

示しないこととする決定をすべきこととなるし、必要があれば、開示するかどうか判断するに際し、条例第22条第1項の規定により当該情報の第三者として審査請求人の妻に対し意見書を提出する機会を与えることもできるのである。代理請求については、代理請求人と本人、代理請求人と本人以外の者との間の両面から開示、不開示の判断をすべきことが要求されるのである。

本件処分の理由については、このことが明記されていないし、実施機関に対し、口頭意見陳述において釈明を求めても、この点については、考慮しなかったということである。従って、本件処分に係る条例第19条第1項の理由付記については、不十分であり、不備があるといふべきである。

また、実施機関が転学先の教育委員会の要望等を尊重し、子に対する義務教育の機会を確保する観点から、本件開示請求に対し不開示とした事情もあることを考慮すると条例第14条第5号の「当該事務事業の性質上、当該事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」に該当する余地も残していると考えられる。

イ 実施機関は、本件開示請求に対し、条例第14条第7号の「開示することにより、人の生命、健康、生活又は財産の保護その他の公共の安全及び秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある情報」として、不開示としている。本件の場合、審査請求人と妻との間や子との間の問題は、家庭内の問題、家族間の問題として、本来第一次的には当該家庭の自主性に委ねられる面があり、当審査会としてもこれらの問題について、どこまで調査できるか、本件処分の妥当性を審査する立場から、どこまで個人のプライバシーに関与すべきかなど考慮すべき点が存するところである。審査請求人の意見書にも記載されているとおり、親権を行使する父親として子に対する心配の気持や心情等は十分理解できるし、子が成年に達するまで、その子を養育し、庇護し、指導することが親権の効力の中心的なものであると考えられることから、父親としての立場も理解できるところである。しかしながら、前述の教育委員会の要望や母親の保護者としての要望等を考えると、本件通知を開示すると現在の母親と子の就学を含む日常生活に影響を及ぼすことは否定できないし、事実関係の確認が十分できない当審査会としては、現在、母親のもとで子が監護下にあり、特に支障なく生活していると推認できる限り、以上のような影響を受けるおそれがあることを重視し、これを避けるべきであると考えることが相当である。

一方、審査請求人は、子と即時に会う権利のあることを主張し、こ

れを実施機関が妨害しているとの主張をしている。しかし、実施機関は、子の居住地において義務教育を履行し、就学の機会を確保することが教育機関としての使命であり、児童・生徒の両親の家庭内のトラブル等については中立でなければならない立場にある。

実施機関の説明によると、当該児童・生徒は、転学先の小中学校において特に問題なく就学していることと思われるとのことであり、当審査会としては、そのことを否定する情報を持ち合わせていない。

また、審査請求人は、実施機関が母親の願いを聞き入れて、他の一方の保護者の意見等は一切受け入れていないことを申立てているが、これは、保護者（妻）が就学願を提出した転学先の教育委員会に係るものであり、実施機関に対するものでない。実施機関としては転学先の教育委員会の措置を尊重するほかはないので、やむを得ないことと考えられる。なお、審査請求人のその余の主張、申立てについては、当審査会が判断すべきことではないと考える。

以上のとおり、実施機関が本件開示請求に対し、当該情報が条例第14条第7号に該当するとして、不開示とした決定は是認できる。

ウ 以上述べたとおり、本件処分については、不開示の理由付記において不十分な点が認められるが、結論としては、妥当であると判断するものである。

5 「健康状態に関する情報」の不存在について

審査請求人は、子の「健康状態に関する情報」の開示を求め、これに対し、実施機関は、子の健康状態を記録した情報は存在しないし、子の転学先の教育委員会から子の健康状態について知らされていないとのことであり、これを覆すに足る根拠も見当たらないので、実施機関の決定は妥当であると判断する。

6 よって、本件審査請求に対して、当審査会は、前記第1の結論のとおり答申するものである。

第6 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事案について、次のとおり、調査審議を行った。

①	平成16年 7月13日	諮問の受理
②	同 年 8月 4日	実施機関から理由説明書を受理
③	同 年 8月19日	審査請求人から意見書を受理
④	同 年 8月19日	審議
⑤	同 年 9月16日	審議
⑥	同 年 10月15日	審査請求人から資料を受理

⑦	同 年 10月21日	実施機関からの意見聴取及び審議
⑧	同 年 11月18日	審議

さいたま市情報公開・個人情報保護審査会委員

職 名	氏 名	備 考
委 員	荒 木 直 人	弁護士
会 長	小 池 保 夫	大学教授
委 員	小 室 大	行政経験者
会長職務代理者	鈴 木 久 義	弁護士
委 員	満 木 祐 子	弁護士

(五十音順)