

総合研究
● 教育と法 ●
教育と法
研究会

第64回 学校に関する情報公開と個人情報保護

星野 豊 (筑波大学准教授)

学校教育は、生徒に対して知識を教授するだけでなく、生徒の全人格的な成長を目指して行われるものであるから、生徒の学業に関する情報のほか、生徒およびその家族に関する私的事項に関する情報をも、大量に取得管理している。このため、学校ないしその設置管理者に対して情報公開請求が行われた場合に、どのような対処が適切となるかが問題となり、また、学校における個人情報保護のあり方も、併せて問題となるところである。本稿では、情報公開制度と個人情報保護制度の基本的な趣旨について

概説した後、両制度の交錯によって生ずる問題を解説し、最後に、学校における情報公開および個人情報保護に特徴的な問題点を指摘する。

1 情報公開制度の概要……………

情報公開制度は、国民に認められている「知る権利」を実現するため、情報を管理する公的機関や団体に対して、その保有する情報の公開を求めることができる制度である。この制度の

実質的な目的は、情報を保有している機関が、国民に対して情報を公開することによって、当該機関が行っている活動を透明化し、具体的な権限の行使や収支等についての適正さを、外部から見ても明らかにすることにある。このため、情報を保有している機関が任意に社会全体に対して情報を公開している場合（例えば、ホームページ等で組織の概要や役職員の略歴等について公開していることなど）のみならず、請求権者から公開請求を受けて公開した情報については、当該請求者のみならず、他の者も同様の情報に接することができる。従って、一旦公開された情報が、請求者によってどのように使用されるかについては、原則として制限がなく、当該情報が請求者によって広く頒布拡散されること（典型的には、インターネットによって公開されること）や、請求権者の私的な利益のために用いられること（例えば、事業者が取得した地図情報等を編集して地図帳として販売することなど）も、原則として違法ではない。なお、適用される法令は、国の機関等であれば情報公開法、地方自治体等については、当該地域に適

用される情報公開条例等があり、公開される情報の範囲（例えば、非公開とされる情報の種別にどのようなものがあるかなど）、公開請求ができる者の範囲（例えば、当該地域に居住しない通勤通学している者に限られるなど）や細かな手続き（例えば、不服の申立方法や審査機関の構成など）が、微妙に異なっている場合がある。また、情報公開制度の目的が前記の通りである以上、私的な団体や企業については、公的機関と同様の運営の公共性や透明性を法令上要求されているわけでないため、情報公開制度の対象となっていない場合が通常である。

2 個人情報保護制度の概要……………

一方、個人情報保護制度は、公的機関や事業者が、国民、住民、顧客等の個人情報（その情報単独、あるいはその情報と他の情報とを組み合わせることによって個人を特定できる情報の全てを指す。氏名などは単独で個人を判断できる情報の典型であり、学籍番号などは他の情報との組み合わせで個人が判断できる情報の例で

ある）を取得した場合、その情報を適正に管理することを求める制度である。すなわち、この制度は、前述した情報公開制度と異なり、公的機関であると私企業であるとを問わず、およそ個人情報を取得した場合には、当該情報が示す本人との契約ないしは個人情報保護法令に従って、適正に情報管理を行うことが求められる。具体的には、①個人情報を取得する際、当該機関・団体・企業等における個人情報の管理方針（どのような目的で情報を取得するか、どのような方法ないし体制で管理するか、どの範囲に開示するかなど）を本人に対して示すこと、②本人から取得した情報を、内容を改変させずに管理すること、③本人との契約、本人からの承諾、あるいは法令等の規定に該当する場合でない限り、本人の情報を本人以外の者に対して開示しないこと、および、④本人からの請求があった場合には、保有している情報を改変せずに開示することが、基本的な点として挙げられる。なお、同じく取り扱いに注意を要する情報として、本人の私的事項に関する情報（「プライバシー情報」）や、本人に対して社会的な不利益

をもたらす恐れのある情報（「センシティブ情報」と、個人情報とは必ずしも一致しないことも、注意が必要である。要するに、個人情報は、個人を特定するための情報の全てを指すが、その情報が本人にとってどのような価値や意味があるか、すなわち、私的事項として他人に知られたくないことが通常か否か、本人にとって不利益をもたらすか否かは、定義としては関係がないわけである。従って、本人にとって利益をもたらすことが予測される場合（例えば、優れた成果を挙げた者を表彰するなど）であっても、本人の承諾等がない限り、個人情報保護法令に違反することになるわけである。

3 情報公開と個人情報保護との交錯……………

以上の通り、情報公開制度と個人情報保護制度は、制度の基本的な目的がかなり異なっているため、具体的な局面では、両制度の取り扱いが交錯する場合が少なくない。例えば、情報公開の対象となるべき情報の中に、個人情報が含まれていた場合には、公開しなければ情報公開

制度の趣旨に違反し、公開すれば個人情報保護制度の趣旨に違反する、という状況が、必ず生ずることとなる。このため、情報公開制度を規律する法令等では、個人情報に該当する部分や、特定個人に不利益を生じさせる恐れがある部分については、請求を受けたとしても非公開とする旨の例外が設けられることが通常であり、両制度のバランスが図られているが、下記の通り問題となる状況がないわけではない。

例えば、裁判所の管理する民事裁判記録については、裁判が公平に実施されたことを明らかにすべきであるとする要請が、個人情報保護制度とは別に存在することから、情報公開制度とは別に、裁判記録の閲覧制度が民事訴訟法に従って実施されており、ここでは、原則として全ての情報が閲覧可能となっている（ただし、裁判の当事者でない限り、複写を行うことはできない）。従って、公的機関が当事者となった裁判の記録については、当事者である公的機関に対して情報公開請求を行う場合（個人情報部分等は非公開とされるが、複写は原則として認められる）と、裁判所で記録を閲覧する場合（原則

として全ての情報を閲覧できるが、複写をすることは原則としてできない）とで、取り扱いは完全に交錯しているわけであり、情報公開法令の多くで規定されている、「個人情報等が他の情報により公開されている場合」に裁判記録が該当するか否かが、裁判上争われることも少なくない（下級審判決では、開示すべきとする判断と開示不要とする判断とが半々であり、最高裁の判断は出ていない）。なお、刑事裁判については、記録の保管等について特別の法律があり、検察庁が記録を管理しているが、刑事事件であることの性質上、閲覧や記録の利用については、種々の制限が課せられている。

また、特に公的機関の場合、首長が選挙で選ばれることと相まち、情報公開請求が政治的疑惑の暴露のための手段として利用されることが珍しくない（誰でも情報公開請求ができ、取得した情報を自由に拡散させることができるためである）。この場合には、「個人情報である」「特定個人に不利益を与える恐れがある」という情報公開制度、個人情報保護制度の趣旨と、「政治的な疑惑の解明」という公共性の要請との間

で、制度の運用が揺れ動くこととなる。

さらに、「個人を特定できる情報」という個人情報の定義自体も、解釈によっては紛れることがある。すなわち、ある属性を持っている者が極めて少数である場合（民族、宗教、各種の能力ないし資格、病歴、犯罪歴など）には、当該属性を持つている者に関する情報を公的機関等が保有しているか否かを回答することそれ自体によって、当該属性を有する者がその公的機関の管轄圏内に存在するか否かを事実上推測させる要因となるため、「情報の存否を含めて回答しない」という回答が認められるべきか否かが、大きな問題となることがある。

なお、以上で述べてきた情報公開制度や個人情報保護制度の趣旨や運用の基本的理念は、平時を前提としたものであるため、災害等の非常時に際して、どこまで「例外的に」個人情報等を誰に対して開示ないし公開してよいか、という判断は、全く別の側面からの考慮が問題となる。すなわち、災害時における安否確認にあつては、個人情報の保護よりも、関係者の安否確認を優先させるべきであるとの考え方が極め

て有力となるほか、救出作業に従事する者が公的機関の職員のみとは限らず、かつ、被災者相互間でも情報をより容易に取得させることが一般的に利益となることが明らかであるため、個人情報であることを理由に開示や公開ができないとするのは、安否確認の大きな障害となるわけである。しかしながら、「災害時」であるとの認定や「必要な情報」の範囲が画一的に定めにくいことと、現実に公開される情報の中には、安否情報以外のプライバシー情報等が事実上含まれることがあるため（例えば、誰と一緒にいるかなど）、被災時の個別の判断の適否が、後日争われる恐れは否定できない。

4 学校における情報公開と個人情報保護

以上に述べてきた情報公開と個人情報保護との一般的な交錯に加えて、学校の場合には、さらに以下のような特徴的な問題が存在する。

まず、国公立学校と私立学校とでは、設置管理運営を行う組織が一方は公的機関、他方は私的団体としての学校法人であるため、そもそも

情報公開の対象となるか否かがまず異なってくる。これは、見方によっては、私立学校が内部の情報、特に不祥事に関する情報を外部に公開しない、という問題が生ずる恐れがある一方、

他の見方として、国公立学校については全ての情報が原則として公開請求の対象となるため、興味本位の情報公開請求が濫発される恐れがあると

言うこともできる。特に、学校の場合、後に何らかの形で著名となった者（名声を博した場合と不祥事を起こした場合との双方があり得る）の在学時の情報が、半ば私的な事項を含めて大量に保有されているわけであるから、「学校時代のことを明らかにしたい」という請求

に対して、どのような対処をすべきかが、教育上の判断を含めて、常に問題として生じうる。特に、報道機関とその他の者との対応を分けるべきか否かは、学校を悩ませるであろう。

また、不祥事の中で特に犯罪の場合には、個人情報保護制度上、犯罪捜査のため必要がある場合には捜査機関に情報を提供することが一般的に認められているため、生徒ないし卒業生に関する情報を、学校がどこまで提供し、あるいは

は提供しないことができるかについては、極めて難しい判断を要することとなる。

さらに、国公立学校が保有する情報の公開等に関する判断を、各校長の判断と責任の下で行うか、設置管理者である公的機関が一括して行うかも、情報の具体的所在との関係で、かなり解釈が分かれる可能性がある。

さらに、前述した災害時における安否確認に関する問題は、学校として事前に対応を検討しておくべき重要事項であり、体制が整っていないこと自体が、学校としての責任問題に発展する恐れすらはない。

要するに、学校の場合には、そこに在籍する生徒の成長過程という極めて微妙な性格を持つ情報を大量に保有しているわけであり、情報公開制度や個人情報保護制度の一般論からの組み合わせだけでは、解決が困難な問題が多いわけである。従って、将来においては、制度の運用趣旨に「教育上の観点」をも含めた上で、国公立学校と私立学校とで実質的に差異を設けない、情報公開の特別領域を制度として設けることが、必要かつ有益であるように思われる。