

【諮問第101号】

16川公審第2号

平成16年4月23日

川崎市教育委員会
委員長 宮田 進 様

川崎市公文書公開審査会
会長 安富 潔

公文書閲覧等請求に対する一部公開処分に関する異議申し立てについて（答申）

平成12年8月15日付け12川教庶第487号の2で諮問のありました公文書閲覧等請求に対する一部公開処分に関する異議申し立ての件について、次のとおり答申します。

1 審査会の結論

実施機関川崎市教育委員会が一部承諾処分を行った公文書のうち、「処分事由説明書」については処分事由のうち事実認定部分を除いた一般的説示部分（第5段落から第8段落まで）、「訓告書」については本文のうち事実認定を除いた一般的説示部分（第5段落及び第6段落）、「事情聴取結果」については学校名、学校長名、職員の年齢・性別、生徒の学年・性別、事件発生場所、「体罰に関する報告書」については学校名、学校長名、学校長印の印影、事件発生場所、生徒の学年・性別、加害教職員の年齢・性別は、公開すべきである。

2 異議申立ての趣旨及び経緯

異議申立人は、平成12年5月15日付けで、旧川崎市情報公開条例（昭和59年川崎市条例第3号。以下「旧条例」という。）第9条の規定に基づき、実施機関川崎市教育委員会（以下「実施機関」という。）に対し、「1 個人情報閲覧等請求者に対する体罰についての地方公務員法上の懲戒処分その他の処分の処分書、処分事由説明書その他処分理由を記した文書のすべて。なお、口頭処分の場合は、口頭処分を決めた会議文書、口上文書等のすべて」、「2 1の処分に際して使用した聴取書、報告書などの文書、資料のすべて」の閲覧及び写しの交付請求（以下「本件請求」という。）を行った。

実施機関は、平成12年5月29日付けで、本件請求の対象公文書である「懲戒処分書」、「処分事由説明書」、「訓告書」、「事情聴取結果」及び「体罰に関する報告書」中の学校名、職名、氏名、性別、生年月日、学年、場所等の情報は、旧条例第7条第1項第1号に規定する個人生活事項に該当する情報であるとし、また、「処分事由説明書」及び「訓告書」中の処分の対象となった行為、被処分者の行為の性格、行為に対する諸方策等についての記述は同項第3号エに規定する人事行政に支障を生ずるおそれのある情報であるとして、それらを除いた部分について一部公開する処分を行った。

異議申立人は、平成12年7月25日付けで本件一部公開処分について、非公開とした部分がどのような理由から非公開事由に該当するのかの理由付記がないことや可否判断は文書単位によってではなく、情報体単位によって行うべきであるとの旨を理由として、本件一部公開処分の取消しを求めて異議申立てを行った（当審査会諮問第101号事件）。

なお、実施機関は、本件請求に対し、請求対象の「その他処分理由を記した文書のすべて」と「口頭処分の場合は、口頭処分を決めた会議文書、口上文書等のすべて」については、いずれも公文書不存在を理由に別途、拒否処分を行っている。

3 異議申立人の主張要旨

平成14年5月16日付け及び平成15年2月3日付け意見書並びに同年1月17日実施の口頭意見陳述によれば、異議申立人の主張の概要は、次のとおりである。

(1) 個人情報該当性の誤りについて

知る権利は、公権力からの自由権的性格を持つもので、基本的人権として保障されたものである。条例に規定する「閲覧等を拒むことができる」との意味は、非公開情報を閲覧拒否しても条例違反とはならないとのことであって、非公開情報は必ず閲覧拒否しなければいけないとのことではなく、非公開情報に該当する重大な支障が生じない限り、公開しても差し支えないものである。

また、公文書公開制度における対象公文書には、個人情報保護条例によって適正に収集、管理された個人情報も含まれるものであり、単に個人情報であるからと非公開となるものではなく、特定個人が識別される情報を除いてはすべて公開されるべき情報である。

したがって、請求を拒否する場合には、非公開情報に該当する理由と請求を拒否する理由とが必要不可欠で、非公開情報に該当することと重大な非公開事由があることを証明しなければならない。また、この「重大」性とは個人情報が適正に収集、記録、利用されているか、記録されている公文書や情報の性質から公開される情報の本人に重大な影響を与えるおそれがあるか、その予想される具体的危険性の程度、執行傷害の具体的程度などの要素を総合的に検討し、重大であると客観的で合理的理由が認められることが求められ、非公開情報に該当するとの理由だけでは開示義務は免責されない。

しかしながら、実施機関の処分通知書及び処分理由説明書には、なぜ非公開情報に該当するか、なぜ請求拒否するのかの理由付記がない。

条例に規定する「閲覧等を拒むことができる」との裁量は、羈束裁量であり、実施機関の理由付記のない請求拒否処分は裁量権の濫用である。

実施機関は、平成14年12月16日から実施の「教育委員会職員の懲戒処分に係る公表について」において透明性、教育行政への市民の信頼確保を図るため、懲戒処分の公表を選択しており、基本的には懲戒処分関連情報は非公開情報に該当する場合であっても重大な非公開情報には該当しないとの認識に達しているものである。

したがって、本件請求の対象公文書中の被害者及び第三者の氏名、住所、生年月日、続柄及び年齢を除いた処分者、被処分者、報告書作成者らの公務員の個人情報は、特定個人が識別され、又は識別され得るものであっても非公開情報としての重大な支障は存しないものであり、実施機関の解釈は非公開情報の範囲の恣意的拡大である。

つまり、懲戒処分関係文書は、処分者・被処分者及び加害者・被害者の当事者の情報であり、公務員の職務上の個人情報と被害生徒らの個人情報で構成された一連の個人情報を記録した文書である。その記録された個人情報は、個人情報の収集を目的としたものでなく、懲戒処分の目的で作成された文書上の個人情報であり、体罰に関する報告書上の個人情報を利用して、懲戒処分という業務を遂行しているのである。よって、情報公開制度が透明な行政運営の公開を目的として

いることから、誰の個人情報との視点からのプライバシー保護では公開原則を保障したこととはならず、公務員の個人情報が主たる公文書においては重大な事由には該当せず、懲戒処分関連文書の性質と個人情報の関連から知る権利を保障するとの諾否判断によって公開する義務があるものである。

(2) 人事行政に著しい支障が生ずるとの誤りについて

懲戒処分とは、公務員の職務上の行為の秩序違反に対し、制裁することによって秩序を回復し、公務の能率を図ることを目的とした教職員への処分行為である。

したがって、著しい支障とは、処分の処断への著しい影響を与えて判断を不能としたり、処分過程の業務中に同等の事態が出現することをいうのであって、処分選択の裁量にさほど影響を及ぼさない場合や他の方法で処分事由が確認される場合には、著しく業務を阻害する原因とはならない。

例えば、事情聴取の内容が公開されるか否かは、事実関係の聴取に際し、生徒や同僚に顔向けができにくくなるなどの多少の影響は出るにしても、聴取を不能とする顕著な障害は生じず、著しく執行を妨げる要因とはならないのである。

また、公開しないことを前提とする聴取方法であれば本当のことを話させることができるとの認識は、恣意的な見解であり、また、処分者は、事実確認をしなければ公正・適正な処分ができないのであるから、仮に陳述者にプレッシャーがかかり、本当のことが言えなかったり、当事者間での事実の矛盾が生じている場合は、客観的・合理的に矛盾点等を整理し、事実確認の調査を行うものであり、事情聴取内容の公開は、いずれも業務阻害の要素とはならず、むしろ公開することにより、公正な処分と公正・適正な事情聴取ができるものである。

また、被害生徒からの聴取内容の公開は、告げ口や暴露的証言となるとの考え方は、個人情報保護条例の規定により、直接本人から情報を収集するに当たって、被害生徒を差別的に取扱うことであり、これでは適正な事情聴取は期待できない。

さらに、処分基準がわかってしまうとの主張は、処分基準表が公表されており、現時点ではその理由はなく、また、公開しないことを前提とする事情聴取の約束を反故にし、信頼関係を喪失するとの主張は、生徒や保護者、地域住民、教職員、学校・教育委員会の関係を共生関係に捉えず、教育の権威が情報公開制度より優先するとの考え方と思われる。

以上のとおり、本件請求に対する処分は、公開原則に反する判断をした条例違反、不当な解釈運用である。

4 実施機関の主張要旨

平成12年10月17日付け処分理由説明書及び平成14年11月21日実施の事情説明聴取によれば、実施機関の主張の概要は、次のとおりである。

本件請求に係る対象公文書のうち「体罰に関する報告書」は校長が体罰を行使し

た教職員、被害児童・生徒、その他関係者から事情聴取等を行った上で作成し、実施機関へ報告した文書で、処分の原因となる事実関係を記したものであり、「懲戒処分書」、「訓告書」及び「処分事由説明書」は処分者である実施機関が体罰教職員及びその監督者に対し、体罰行為に係る職責に対する戒めとして、書面により行った処分等及びその事由を記した文書で、「体罰に関する報告書」及び体罰教職員、校長その他関係者からの事情聴取により作成したもので、「事情聴取結果」はこの事情聴取に際し関係者から聴取した内容を記録したものである。

旧条例第7条第1項第1号では個人生活事項について特定の個人が識別され、又は識別され得る情報は、それが記録されている公文書の閲覧は拒むことができるが、本件請求の対象公文書中の氏名及び住所は特定の個人が識別される情報で、職名、性別、学校名、場所、年齢、学年、組、生年月日、続柄等は特定の個人が識別され得る情報に該当する。

旧条例第7条第1項第3号エでは人事に関する情報で、公開することにより、人事行政に著しい支障を生ずるおそれのあるものは、当該公文書の閲覧等は拒むことができることとされている。

「懲戒処分書」、「訓告書」及び「処分事由説明書」は、体罰教職員及びその監督者に対し、体罰行為に係る職責違反を叱責し、当該責任の事由を明示したものであり、体罰教職員の体罰行為への思想信条、当該体罰行為に至る諸経過、被害児童・生徒への感情や評価、体罰教職員の過去の行為等、体罰教職員のみならず被害児童・生徒、同僚、保護者、他の生徒等から取得した情報等に対して処分者である実施機関が一定の評価と判定に基づき処分内容を決定明示する人事措置文書である。

不利益処分となる人事措置については、公平公正、かつ、適正さが求められるものであることから、その判断に当たっては精確な情報の確保が必要不可欠である。

しかし、処分事由等が公開されることを前提として事情聴取等を行った場合、体罰教職員には不名誉な情報が公開対象にされる不安等から精確な事実関係を正直に述べることを制約するおそれが生じ、被害児童・生徒、関係者等にはその証言が結果的に告げ口や暴露的証言となることのおそれから精確な情報を得にくくなることが考えられる。

また、実施機関は、これまでの事情聴取に際し、処分事由の非公開を前提として行ってきた経緯から、体罰教職員、被害児童・生徒、同僚教職員、保護者等の信頼を裏切り、実施機関と学校現場、学校内の教職員関係、地域と学校の関係、地域と実施機関の関係等様々な側面での著しい信頼関係の喪失が考えられる。

更に、処分内容に加えて処分事由が公開された場合、体罰行為や非違行為に対する処分内容の程度の予測が可能となり、教職員の意識や認識に影響を与えることが考えられる。

以上のことから「懲戒処分書」等における処分事由の公開は、人事行政に著しい支障を生ずるおそれがあり、旧条例第7条第1項第3号エの規定に該当するものである。

5 審査会の判断

(1) 条例の適用

新たな川崎市情報公開条例（平成13年川崎市条例第1号）は平成13年3月29日に公布され、同年4月1日施行されたが、同日以前になされた不服申立ては旧条例が適用されるものと解されているので、本件については旧条例を適用する。

(2) 異議申立ての範囲

異議申立人は、平成15年2月3日付け意見書において、異議申立ての範囲を公文書不存在による拒否処分についても異議を申し立てたものであると主張する。

しかし、平成12年7月26日に受け付けられた異議申立書は、異議申立てに係る処分については、公文書の一部公開処分（12川教職第87号の3）であると明記しており、他に不服申立期間内に公文書不存在による拒否処分に対する異議申立てがなされた事実はない。

(3) 「懲戒処分書」、「処分事由説明書」及び「訓告書」について

「懲戒処分書」、「処分事由説明書」及び「訓告書」（以下これらの文書を「懲戒処分等文書」という。）は、処分を受けた職員の氏名、職名、所属、処分の種類、内容、処分事由等の記載により構成されている。これら記載のうち、実施機関は、職員の氏名、職名、所属及び処分事由を不開示としている。

職員の氏名、職名、所属及び処分事由は、特定個人の非違行為が記載されており、特定個人に関する情報であって、特定個人を識別することができる情報である。また、これらの情報は、当該非違行為に対する処分に関する情報であって、旧条例第7条第1項第1号の個人情報に該当する。

さらに、懲戒処分等文書記載の情報は、職員の人事に関する情報であって、公平性、公正性、適正さを求められるものである。この情報が公開されることとなると、処分に当たっての精確な事実認定がなされなくなるおそれがあり、人事行政に著しい支障を生ずるおそれがあるといえる。したがって、懲戒処分等文書記載の情報は、原則として旧条例第7条第1項第3号エに該当する。

ただし、処分事由のうち、体罰に関する一般的説示の部分は、実施機関の体罰に対する姿勢を示すものであり、かつ、この部分は事実認定等の個別の事件に関する記載と区分することができるものである。体罰という公共的関心の高い問題について、実施機関がいかなる姿勢で臨んでいるかを示す一般的説示部分を開示することは、実施機関の説明責任を果たすこととなるものであり、また、一般的説示部分を開示しても、特定個人が識別されたり、人事行政に著しい支障を生ずるおそれを生じたりすることはない。

したがって、旧条例第7条第2項により、「処分事由説明書」及び「訓告書」については、事実認定を除いた一般的説示部分（「処分事由説明書」については処分事由の第5段落から第8段落まで、「訓告書」については本文第5段落及び第6段落）を開示すべきである。

(4) 「事情聴取結果」及び「体罰に関する報告書」について

実施機関は、「事情聴取結果」については学校名、職名、氏名、年齢、性別、場所、学年及び組を、また、「体罰に関する報告書」については学校名、職名、氏名、印影、場所、性別、学年、組、住所、生年月日及び年齢をそれぞれ不開示としている。

実施機関は、「事情聴取結果」及び「体罰に関する報告書」の上記各事項は個人生活事項であり、特定の個人が識別され得る情報であるとして、旧条例第7条第1項第1号により、不開示としているものである。

「事情聴取結果」及び「体罰に関する報告書」の開示にあたっては、被害児童・生徒が識別され、さらなる被害を受けることのないように十分配慮しなければならないのは当然のことであるが、体罰は児童・生徒に対する重大な人権侵害であり、実施機関は体罰根絶をめざしているにもかかわらず、未だに体罰はあとをたたないことから、教職員等関係者の意識を高めるために、被害児童・生徒を特定し得る個人識別情報を除き、多くの情報を公開すべきである。

そのため、児童・生徒の氏名、組、住所、生年月日、保護者氏名、続柄、加害教職員の職名及び氏名を開示することは、被害児童・生徒が識別されるおそれがあるため、旧条例第7条第1項第1号により不開示とすべきであるが、その他の事項についてはすべて開示すべきである。

すなわち、「事情聴取結果」については学校名、学校長名、職員の年齢・性別、生徒の学年・性別、事件発生場所を、「体罰に関する報告書」については学校名、学校長名、学校長印の印影、事件発生場所、生徒の学年・性別、加害教職員の年齢・性別を公開すべきである。そして、これらは開示したからといって、被害児童・生徒を特定し得るものではなく、また、他の一般的に入手可能と見られる情報と組み合わせることによっても、被害児童・生徒を特定し得るものではない。

以上の次第で、審査会の結論に記載のとおり答申する。

川崎市公文書公開審査会（五十音順）

委員	小林	美智子
委員	鈴木	庸夫
委員	高岡	香
委員	三浦	俊介
委員	安富	潔