

【諮問第92号】

15川公審第21号
平成15年11月28日

川崎市教育委員会
委員長 黒田俊夫様

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立てについて(答申)

平成12年2月7日付け11川教庶第921号の2をもって川崎市教育委員会委員長から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、体罰報告書については学校名、学校長名、学校長印の印影、加害教員の職名、年齢及び性別、関係職員の職名、発生場所欄の記載事項並びに被害児童・生徒の学年、性別及び親族の表示を、処分書中の処分理由のうち事実認定部分を除いた一般的説示部分（平成11年5月18日付け懲戒処分書にあつては第6段落から第9段落まで、同年8月17日付け訓告書にあつては第2段落から第5段落まで、同日付け注意書にあつては第2段落及び第3段落）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11年12月10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、「平成11年4月1日から9月30日までの間の起案の体罰教師に対する処分・措置を意思決定した際の起案文書（その体罰報告書を含む。）」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11年12月24日付けで、体罰報告書中の氏名、住所、性別、生年月日、年齢、続柄、学校名、学年、組、場所、職名、クラブ名、病院名、傷病名等の個人情報を旧条例第7条第1項第1号に該当するものとして、また起案文書のうちの処分一覧表中の学校名、職名及び氏名の個人情報を同号に該当するものとして、また訓告書等の処分書中の氏名、学校名、職名及び処分理由の情報を同号の個人情報及び同項第3号エの職員の人事に関する情報に該当するものとして、それらの情報を除いた部分について本件請求を認める一部承諾処分を行った。

異議申立人は、平成12年1月13日付けで、本件一部承諾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92号事件）。

3 異議申立人の主張要旨

平成14年6月14日付け意見書、同年12月10日実施の口頭意見陳述及び平成15年2月6日付け補充意見書によれば、異議申立人の主張の概要は、次のとおりである。

(1) 体罰報告書における学校名の公開の必要性について

学校内における体罰は、日常的に横行しており、単に特定の問題教員の個人的な違法行為ではなく、また、社会的、歴史的な環境の中で構造的に再生産されるものである。したがって、体罰をなくすためには学校の努力、教育委員会の指導では限界があり、親、子ども、市民のもとでの議論を通し、新たな実効的な政策、施策を見出すことが必要である。そのためには情報公開の徹底が必要不可欠であり、学校、教育委員会は被害者のプライバシーと自己情報コントロール権とを尊重しながら体罰事件にかかわる情報を原則公開しなければならない。

(2) 体罰報告書における学校名を公開しなければならない理由

ア 公文書作成責任の所在の明確化

体罰報告書は校長が作成責任者となる公文書であり、学校は行政機関の一出先機関である。このように機関の責任者が作成した公文書は、記載内容の責任の所在を明確にするためにも作成責任者名を明らかにして公開されるべきである。

イ 学校自らの説明責任の遂行

学校教育の現状についての第一義的説明責務は、校長にある。

ウ 体罰に対する責任意識と反省意識の喚起

教員の日常的な教育実践や指導内容は、基本的にガラス張りではなくてはならないもので、学校名を開示しないことは、体罰行為自体を保護することとなり、教員及び校長の体罰に対する反省意識や責任意識を希薄なものとする。むしろ学校名を公開することは、教員や校長の体罰に対する責任の重さを自覚させ、体罰否定への意識改革の契機となり、体罰横行の抑止効果を生むものである。

たとえ、学校名が公開されても、被害生徒・児童の特定可能性は相対的には高まるものの識別され得るとまではいえないので、プライバシーの侵害とはならない。

エ 個別の学校の実態への関心

学校教育の実態は、個々の学校の実態から成立しているため、市全体としての教育状況を知るだけでは実態把握として不十分である。また、親である市民は、市の教育全般よりも子どもが通学している地域の学校に強い関心を持つものである。

オ 報告書記載内容の正確性の確保

学校名を公開することが原則となれば、校長は記載内容の正確性の確保に一層注意を払うこととなり、報告内容がより正確になる。またこれは、事件・事故の再発防止につながるものでもある。

このほか、体罰情報に係る公文書、いじめに関する調査表等の開示請求における不服申立案件において学校名を公開すべき旨の他公共団体審査会答申事例（大阪府、町田市及び福岡県）により主張し、そのほかに毎年数十件発生する学校事故に関し、日本体育・学校保健センターへ提出する災害報告書の閲覧等請求をした場合に学校名が非公開となると事故原因の分析と事故防止策の究明に支障が生ずることからの学校名公開の公益性を主張した。

(3) 加害教員に対する懲戒処分・措置情報の公開について

文部科学省は、教職員に係る係争中の争訟事件に関する調査の一環として体罰事例調査を毎年実施しており、この調査表には、懲戒処分事由説明書や措置書から転記することとなる体罰事件の概要を記す項目があるが、実施機関は、閲覧等請求に対しこの項目をすべて公開している。

また、処分情報は、教員の加害行為の事実認定であり、懲戒処分権者の権限と責任において調査した判断結果であるので、この情報は、人事情報とはいえない。

4 実施機関の主張要旨

平成12年3月31日付け処分理由説明書、平成14年11月21日実施の事情説明聴取及び平成15年2月4日実施の現地調査によれば、実施機関の主張の概要は、次のとおりである。

(1) 本件請求に係る対象公文書の内容

本件請求に係る対象公文書は、次の公文書によって構成されている。

ア 体罰報告書

校長が、体罰を行使した教員、被害児童・生徒その他関係者等から事情聴取等を行った上で作成し、実施機関へ報告する文書で、処分の原因となる事実関係を記したものである。

イ 処分書（訓告書、注意書、懲戒処分書及び処分事由説明書をいう。）

処分を受ける教員又は校長の職責に対する戒めとして、処分権者である実施機関が処分及びその事由を記したものである。

ウ 処分の一覧表

それぞれの処分の概要等を記したものである。

(2) 本件請求に係る一部承諾処分の理由

ア 旧条例第7条第1項第1号（個人生活事項についての個人情報）の該当性

本件請求の対象公文書中には、氏名、住所、性別、生年月日、年齢、続柄、学校名、学年、組、場所、職名、クラブ名、病院名等の内容が記載されており、このうち氏名、住所、生年月日等は当然に「特定の個人が識別される情報」に該当し、その他の記載内容は特定の個人が識別されるおそれのある「特定の個人が識別され得る情報」に該当するもので、いずれも旧条例第7条第1項第1号に掲げる個人情報である。

したがって、本来は、各文書中の記載内容すべてが個人情報に該当し、閲覧等を拒むべきところのものである。

イ 旧条例第7条第1項第3号エ（人事に関する市政執行情報）の該当性

本件請求の対象公文書中の処分書は、被処分者、校長、被害生徒・児童等から事情聴取した内容によって作成され、これを実施機関が一定の判定と評価とに基づき処分内容を決定・明示したのものとして人事措置文書である処分書が作成される。

人事措置は、教員等にとっての不利益処分であるため、公平公正かつ適正さが求められ、当然に精確な情報の確保が必要不可欠となる。しかしながら、処分の事由が公開されることとなると、加害教員にあっては不名誉な自己情報の公表による不安等心理的な圧力、また、被害生徒・児童にあっては告げ口、暴露的証言となることのおそれにより、事情聴取における精確な事実関係を述べることへの制約が生じ、公平公正かつ適正な処分の執行を著しく損ねることとなる。

また、これを公表することは、事情聴取に際し処分の事由の非公開を前提としてきた経緯からの加害教員、被害生徒・児童等との信頼関係を著しく損なうおそれや、体罰など非違行為に対する処分内容の予測が可能となることによる教職員の意識や認識への悪影響などが考えられる。

以上のことから旧条例第7条第1項第3号エ、人事行政に著しい支障を生ずるおそれのある情報に該当するものである。

ウ 公文書の部分公開

平成13年に施行した川崎市情報公開条例（平成13年川崎市条例第1号。以下「新条例」という。）では、部分開示を定める第9条第1項の規定において、開示請求に係る公文書に個人情報などの不開示情報が記録されている場合で不開示情報部分を容易に区

分して除くことができるときは、その除いた部分を開示することとしており、同条第2項の規定では公文書に記録されている不開示情報が個人情報である場合にあっては、その個人情報のうち、特定の個人を識別することができることとなる部分の記述等を除くことによって、その除かれた部分を公にしても個人のプライバシーなど権利利益が害されるおそれがないと認められるときは、その除かれた部分は不開示情報である個人情報には該当しないものとみなして部分開示することとしている。

しかしながら、本件請求における処分時の旧条例第7条第1項の規定では、個人生活事項についての個人情報などの非公開情報が記録されている公文書についての閲覧等請求に対しては、当該公文書全体の閲覧等を拒むことができるものとされ、同条第2項の規定では、請求に係る公文書に、個人情報などの非公開情報とそうではない情報とが記録されている場合には、その情報を可能な限り区分し、閲覧等を拒むことができる非公開情報が記録されている部分を除いて、当該公文書を閲覧に供するなどしなければならないものとしており、同項の規定は、公文書中の個人情報などの非公開情報部分と公開情報部分とを区分するにすぎず、個人情報など非公開情報部分中を更に細分して閲覧に供しなければならないことまでを規定しているものではないと解される。

ところで実施機関は、旧条例前文中の統合的情報公開制度の原則「知る権利は、最大限に尊重されなければならない」と「市に関する情報は、公開することを原則とし、非公開とすることができる情報は、必要最小限にとどめられること」との精神を勘案し、旧条例の規定による部分公開の解釈下でも、体罰報告書中の非公開情報のすべてを非公開とするのではなく、裁量により、氏名、住所、生年月日等の直接個人が識別される情報と学校名、学年等の他の情報と組み合わせることによって特定の個人が識別され得る情報、また、これらの情報を除いたとしてもなお個人のプライバシーを侵害すると思われる情報を除いた部分をもって部分公開を行ったもので、この取扱いは、平成13年3月27日最高裁判決においても許容されているところである。

また、処分書は、実施機関が人事措置を行うに当たり、被措置者に対して処分の内容、理由等を示し、効力を発生させるために交付したもので、被措置者にとって不名誉なもので、極めてプライバシー性を有しているものであり、文書全体が被措置者の個人情報であり、旧条例第7条第2項の規定により区分すべき情報はないものであるが、個人情報保護審査会答申（平成5年12月24日。「請求された文書であることを特定し、請求人に示すため、当該日付け及び機関名の部分のみを公開すべき」）の例にならい、様式上の項目名の部分等は、支障がないものと考えて開示したものである。

5 審査会の判断

(1) 体罰報告書について

ア 実施機関によれば、体罰報告書のうち「提出年月日」、「あて先」、「体罰に関する報告書（標題）」等の記載部分、体罰報告書の項目欄を開示し、その他の記述部分については「個人生活」事項であって、全体が旧条例第7条第1項第1号の非公開となる個人情報であるとしている。そして、学校名、学校長名、学校長の印影、教職員名、場所、年齢、性別、学年、組、続柄等は非公開としたうえ、それ以外の部分については裁量

判断で開示したとしている。

こうした実施機関の主張は、その援用する平成13年3月27日最高裁判決（民集55巻2号530頁、通例「情報単位論」、「独立一体情報単位論」と呼ばれている。）の判断枠組みと近似していると思われるが、当該最高裁判決は旧大阪府の条例を根拠するもので、識別型ではなく、いわゆるプライバシー型条例であることなど、判断の根拠となる条例構成が本市条例と異なるものである。また、当該最高裁判決は、知事交際の相手方識別部分とその他の情報（年月日、金額、支出原因等）を切り離して公開することは無意味であると判示したもので、本件とは事案を異にする。のみならず実施機関が主張するように、個人識別情報及びその関連情報を独立一体として非公開とすることは、非公開の範囲を極めて広範なものとし、旧条例第7条第2項が「可能な限り区分して」一部公開を積極的に推し進めるべきであった趣旨にも反するものである。

さらに、当該最高裁判決のいう「独立一体」の情報という情報単位論を採用するとしても、その基準は、区分された情報の「有意性」をもとに判断すべきであるから、部分開示の検討対象とされた情報が「有意性」をもつ場合には、全体的にではなく、各事項それ自体として開示・不開示が検討されるべきである。本件の非公開部分は有意性を持つからこそ争点になっているのであって、この点に関する実施機関の主張は失当である。

イ 旧条例第7条第1項第1号についてあらためて確認すると、同号は個人情報について特定個人が識別され又は識別され得る情報は同号ア、イ、ウの規定に該当しない限り、非公開とすることができるとしている。

同号については、本審査会が従前より、個人情報（個人情報関連情報）でも、個人が直ちに識別できない情報の場合には公開の対象となること、「一般的に入手可能とみられる情報源」との組み合わせによって特定個人を識別することが可能である場合は配慮が必要であること、他方で「一般的に入手可能とみられる情報源」を拡大解釈してはならず、非公開情報は必要最小限にとどめられるべきで、情報収集に多大な労力を要するものは「一般的に入手可能とみられる情報源」とはいえない、と答申してきた（諮問105号事件）。

近時の国の情報公開審査会答申でも、「他の情報と照合することによって個人を識別できる情報」かどうかの判断に際しては、当該事件につき特別の情報を有している関係者以外の一般人を基準とし、特定の関係者を基準とはしない旨の答申がなされている（平成13年度答申第114～116号）。以上の観点から、本審査会は本件体罰報告書について次のように判断する。

(ア) 体罰報告書については、一般人を基準として、被害児童・生徒が容易に識別できるかどうかを判断すべきところ、学校名、学校長名、学校長印の印影、加害教員の職名、年齢及び性別、関係職員の職名、発生場所欄の記載事項並びに被害児童・生徒の学年、性別及び親族の表示は公開しても、被害児童・生徒が容易に識別できるとは判断できない。これらの情報をもとに被害児童・生徒を特定又は識別するには同じ学校に属する児童・生徒及び保護者等の保有する情報を入手するなど、一般人を基準とする限り多大な労力を必要とするもので、これらの特定又は識

別のための情報は「一般的に入手可能とみられる情報源」ということはできない。

(イ) なお実施機関からの事情説明聴取によれば、加害教員の個人情報も保護されるべきであるとする。本条例は公開を原則としつつ、個人情報も保護するものであって、加害教員の場合も同様である。しかし、前示のとおり、加害教員に関する情報を公開しても、一般人を基準とする限り、容易に加害教員を特定又は識別できるものではないから、これらの情報は原則に帰って公開すべきである。

(2) 訓告書、注意書、懲戒処分書及び処分の一覧表について

訓告書、注意書、懲戒処分書（処分事由説明書を含む。）（以下「懲戒処分文書」という。）は、体罰を行使した教員及び監督者に対する職責に対する戒めとして、処分者である実施機関が書面により行った処分及びその事由を記載した文書であり、処分一覧表はその概要等を記載した文書である。

ア 実施機関によれば、懲戒処分文書及び処分一覧表中の対象者の氏名、職名及び学校名は旧条例第7条第1項第1号の個人情報に該当するほか、同項第3号エの職員の人事情報であって、公開することによって、人事行政に著しい支障を生ずるおそれのある情報であるとする。以下、懲戒処分文書、処分一覧表中の対象者の氏名ほか非公開とされた記載事項について判断する。

イ 懲戒処分文書は、懲戒処分など処分の種類、内容等と事情聴取等に基づきその処分に至った事由の説明、判断等の記載によって構成されているが、このうち争点となっているのは、非公開とされた対象者の氏名、職名、所属及び処分理由である。一般に、懲戒処分文書に記載された氏名、職名、所属、処分理由は、特定個人の非違行為が記載されたものであり、特定個人に関する情報であって、特定個人を識別できる情報である。また当該非違行為に関する情報は、対象教員に分任された職務遂行の内容に関する情報でもなく、いわゆる公務員情報でもない。したがって、懲戒処分文書記載の氏名、職名、所属及び処分理由は、旧条例所定の個人情報というべきである。

ウ さらに懲戒処分文書記載の情報は、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れば、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のある情報ということが出来る。したがって、懲戒処分文書において非公開とされた情報は、人事措置情報として旧条例第7条第1項第3号エに該当する。

エ 以上の判断は処分一覧表にも妥当し、処分一覧表中非公開とされた部分は旧条例第7条第1項第1号の個人情報もしくは個人識別情報であり、かつ非公開とされるべき人事措置情報であって、同項第3号エに該当する。

オ しかしながら、以上の判断のうち、本件懲戒処分書中の処分理由のうち事実認定を除く一般的説示の部分は、体罰に関する市教委の姿勢を示すものであって、かつ、この部分は当該事実認定から区分できるものである。

体罰という公共的関心の高い問題に対して、市教委がいかなる態度で臨んでいるかを示す一般的説示部分は、市教委の説明責任を果たすために特に重要な意義を有するものである。しかも本件に関する限り、事実認定を除く一般的説示部分を区分して公開の対象としても、条例上の個人情報該当性、人事措置情報該当性を損なうも

のとは考えられない。したがって、旧条例第7条第2項により、これを区分し、公開すべきである。

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