

徳島県情報公開審査会答申第208号

第1 審査会の結論

徳島県教育委員会が行った公文書非公開決定は、取り消すべきである。

第2 諮問事案の概要

1 公文書公開請求

令和元年6月3日、審査請求人は、徳島県情報公開条例（平成13年徳島県条例第1号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、徳島県教育委員会（以下「実施機関」という。）に対し「平成26年4月～令和元年5月に徳島県内の幼稚園、学校で起きた体罰に関する事故報告書（加害教員の反省文、顛末書、市町村教育委員会から提出された文書、その他一切の添付文書を含む。）」についての公文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 実施機関の決定

実施機関は、本件請求に係る公文書を具体的に示さずに、本件請求の内容と同じ「平成26年4月～令和元年5月に徳島県内の幼稚園、学校で起きた体罰に関する事故報告書（加害教員の反省文、顛末書、市町村教育委員会から提出された文書、その他一切の添付文書を含む。）」についての公文書を非公開とする公文書非公開決定処分（以下「本件処分」という。）を令和元年8月1日に行い、審査請求人に通知した。

3 審査請求

令和元年8月28日、審査請求人は、本件処分を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき、実施機関に対して審査請求を行った。

4 諮問

令和2年3月23日、実施機関は、徳島県情報公開審査会（以下「当審査会」という。）に対して当該審査請求につき諮問（以下「本件事案」という。）を行った。

第3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

本件処分を取り消し、公開決定を求める。

2 審査請求の理由

審査請求人から提出された審査請求書及び反論書における審査請求人の主張は次のとおりである。

- (1) 体罰事故報告書は他県では公開されており、兵庫県教委と鳥取県教委は体罰を行った教員の氏名を含めて公表している。「公務員の職務の遂行に関する情報はプライバシーに当たらない。体罰という違法・不当な公務についても、県は県民に説明

する責務がある」として、体罰事故報告書などの加害教員の氏名や学校名の公開を命じた2006年（平成18年）12月の大阪高裁判決＝確定判決＝もある。体罰禁止・撲滅という時代の要請もある中で、原因究明や予防に資する公益性を考慮すると、体罰事故報告書は非公開情報には該当しない。

(2) 体罰は公務員である教員の職務遂行情報に当たる。

条例の趣旨にのっとれば、公文書の開示請求には原則公開の理念のもとで条例の解釈、運用に当たらなければならない。

条例の第8条第1号には、非公開にできる個人情報の除外事項として、「(ハ) 当該個人が公務員等である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職、氏名及び当該職務遂行の内容に係る部分」との規定がある。体罰は学校などの公の教育現場において、教員による教育指導や部活動指導などの過程で起きるものであり、公務員である加害教員が体罰を行ったことを示す情報は上記(ハ)が示す公務員等の職務の遂行情報に関する情報に該当する。

実施機関は、弁明書において、この職務遂行情報に関する規定の解釈になぜか一切触れていない。この項目への言及を意図的に避けることで不開示を正当化しようとしたのであれば、情報公開制度の趣旨に真摯に向き合う姿勢に欠け、悪質であると言わざるを得ない。

実施機関は弁明書で「氏名については当該公務員の権利利益を不当に害するおそれがある場合は公開の対象としない」としているが、抽象的な可能性を述べるだけでは不開示の理由とはならない。上記(ハ)にあるとおり、公務員の権利利益の保護については一般人に比べて一定の制約を受け、公益のための情報公開が優先される。法的保護に値する程度に加害教員の権利利益を害する蓋然性があるとは認めることはできない。

教員による体罰は学校教育法（場合によっては刑法）の定め反する非違行為である。公務員としての適格性に関わる問題であり、県民にとって公的機関及び公務員に対する正当な関心事であると言える。公務員個人の権利利益を安易に広く解釈し、不開示の理由とすることが通用するのであれば、情報公開制度の趣旨から逸脱し、問題である。

(3) 個人が特定される場合の「他の情報」については「一般人が通常入手し得る情報」と解釈するのが相当である。

情報公開制度における特定の個人の識別性の判断においては、原則として、一般人が通常入手し得る情報等の照合で特定の個人を識別することが相当程度の確実性をもって可能と認められるか否かで判断することが妥当とされている。このような法令解釈の記述は、大阪高裁判決に限らず、他県の情報公開審査会の答申にも多数確認することができ、全国的に広く認識されている一般的な解釈である。

弁明書において、実施機関は「本県条例において、人口や地域の規模が小さい本県でも、被害者の特定に至らないよう、一般的情報だけでなく、近親者や利害関係人であれば知り得る情報も含める」と主張するが、判例や法令に基づく根拠がない。そもそも徳島県は人口が70万人を超える自治体であり、「近親者や利害関係人で

あれば知り得る情報も含める」とする相当な理由があるほどの小規模な自治体とは言えない。これを認めてしまえば、不開示の範囲が不当に広範なものとなり、原則公開としている情報公開制度の趣旨、目的を捨て去ることになりかねない。不開示の範囲は必要最小限にとどめるべきである。

各学校の児童生徒の名簿等が公開されていない現状からすると、体罰の起こった学校名や学年、発生日時、体罰の態様などから一般人が特定の被害児童・生徒を識別することは困難であり、体罰事故報告書の中には開示すべき情報が多数含まれている。

- (4) 県の事務に生じる支障への抽象的なおそれよりも情報開示による公益性が上回る。

実施機関は、弁明書で公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれがある情報などは非公開にでき、「客観的にその遂行に支障を及ぼすおそれがあれば広く対象となる」と主張している。しかしながら、当該情報を開示することによる利益と支障とを比較衡量した結果、開示することの公益を考慮してもなお、看過しえないほどの支障が生じる情報が非公開情報に該当すると解釈するのが相当である。今回のケースでは、「支障を及ぼすおそれ」が法的保護に値する程度に高度の蓋然性を有しているとは評価できない。

また、実施機関は事故報告書を公開することで「関係者が事情聴取に応じないことや、真実を述べることに消極的になることが想定される」と主張しているものの、事故報告書の公開が原因となって必ずしも体罰の把握が困難になる状況が生じるとは言えない。実施機関の主張どおりであるのであれば、体罰事故報告書を公開している多くの自治体で調査等の事務に支障が生じているはずであるが、そういった問題は起きていない。

「事故報告書に含まれる内容が非公開を前提として作成されるものである」という主張についても、実施機関の一方的な見解であって根拠がなく、社会的に認められるものではない。

- (5) 他県において、徳島県のように体罰事故報告書を全面不開示としている事例は見当たらない。

徳島県以外の状況を調査したところ、各地の情報公開審査会の答申では公開すべき情報の範囲（特に加害教員の氏名を開示対象とするか否かという点）に差が生じている。しかしながら、いずれのケースにおいても、そもそも情報公開請求の段階で各教育委員会は「部分公開」の判断をしている。実施機関のように体罰事故報告書を一律に全面不開示とする教育委員会は見当たらない。

近隣自治体で規模が似通っている香川、高知、愛媛の各県教委にも問い合わせたところ、香川県教委は「市町名、学校名、加害教員の職名・年齢・性別は原則公開。体罰の概要も被害者の特定につながらない範囲で公開する」、高知県教委は「被害児童・生徒が特定されない範囲で開示に応じる。学校名や加害教員の名前は、被害児童の特定につながり得るので原則出していない。ただ、報道で公になっていたケースで学校名を開示したことはある」、愛媛県教委は「被害児童・生徒の特定に至る部分を黒塗りしていた上で、体罰の内容は公開になる。公開の範囲は事案にもよ

るため一概には言えないが、過去には学校名や加害教員の氏名を開示した事例もある」との回答であった。実施機関の全面不開示の判断が、全国的に見て極めて異例であることが浮かび上がる。

鳥取県、兵庫県、神戸市のように加害教員の氏名を原則として開示する方針の教育委員会も少なからずある。特に鳥取県は人口57万人で徳島県より小規模な自治体にもかかわらず、加害教員の氏名を含めて公開することで、教育現場の透明性を確保している。

(6) 被害児童生徒の特定につながる部分以外は開示するよう個別具体的に検討すべきである。

体罰事故報告書を開示するに当たって被害児童・生徒の氏名を黒塗りにするなど、被害児童・生徒が特定されないように配慮することは当然である。しかしながら、保護されるべきは被害児童・生徒の個人情報であって、体罰事故報告書の全ての内容が非開示情報に当たるわけではない。実施機関のように体罰に関する事故報告書を一律に全面非公開とするのは、情報公開の全国的な標準に目を背けた異例で不当な判断であり、実施機関は報告書それぞれについて個別具体的に公開箇所と非公開箇所を検討すべきである。

体罰禁止・撲滅という時代の要請が年々高まる中であっても、徳島県内で教員による体罰はいまだなくなっておらず、体罰事故の原因究明や予防に資する体罰事故報告書の公開には公益性がある。情報公開制度に対する実施機関の認識を改めなければ、徳島県は情報公開における後進県であると県民から批判されてもやむを得ないであろう。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関から提出された弁明書によると、本件処分の理由は、おおむね次のとおりである。

1 本件処分内容及び理由

審査請求人は、審査請求の理由において、兵庫県教育委員会の公開や大阪高等裁判所判決を請求理由に挙げているが、この点については次のとおりである。

まず、判決においては、公務員の個人としての側面を認めず、職務遂行情報に氏名も含め、全て公開すべきとされているが、本県条例においては、情報公開法の趣旨を踏まえ、氏名については当該公務員の権利利益を不当に害するおそれがある場合は公開の対象としないとしているところである。

また、「他の情報」と組み合わせることで、個人が特定される場合の「他の情報」として、判例においては、一般人が通常入手しうる情報としているのに対して、本県条例においては、人口や地域の規模が小さい本県でも、被害者の特定に至らないよう、一般的情報だけでなく、近親者や利害関係人であれば知り得る情報も含めていくところである。

以上のように基づく条例が異なるため、判決の射程が及ばず、本件処分に適用しなくてもよい。

次に、本件処分の内容及び理由については、次のとおりである。

(1) 条例第8条第1号、第4号の趣旨

ア 条例第8条第1号の趣旨

個人に関する情報であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により、特定の個人が識別することができることとなるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるものについては、慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報等を除き、非公開とすることとされている。

徳島県情報公開条例の解釈運用基準（以下「運用基準」という。）によると、個人に関する情報とは、個人の内心、身体、身分、地位その他個人に関する情報の一切の事項についての事実、判断、評価等の全ての情報が含まれるものであり、個人の属性、人格や私生活に関する情報に限らず、組織体の構成員たる個人の活動に関する情報など、幅広い情報がこれに含まれると解されている。

そして、この個人に関する情報については、条例第3条後段に規定しているとおおり、通常他人に知られたくない個人に関する情報がみだりに公開されることがないように最大限の配慮をしなければならないとされている。

もっとも、上記の個人情報であっても、実施機関が公表を目的として作成し、又は取得した情報であつて、当該個人が了承し、又は公表を前提として提供した場合や、公表しても社会通念上個人の権利利益を害するおそれのない情報として、従来から公表しているものについては、公開できる情報とされているところである。

イ 条例第8条第4号の趣旨

県の機関等が行う事務又は事業に関する情報であつて、人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれや、争訟等、利害関係の異なる相手方の存在を前提とし、相手方との関係において当事者としての地位を不当に害するおそれがあるものについても、非公開とするとされている。

運用基準によると、行政機関等が行う事務又は事業の適正な遂行を担保する観点から公にすることによってこれを阻害するおそれのある情報を非公開とするとしたものであり、その目的達成のための手法等に照らして、同種の事務又は事業は、反復される場合の将来の事務又は事業も含め、客観的にその遂行に支障を及ぼすおそれがあれば広く対象となるとされている。

(2) 条例第8条第1号、第4号の該当性

本件処分においては、個々の事案ごとに市町村教育委員会から提出された内申書・事故報告書・顛末書・市町村教育委員会による聴き取り・校長の意見具申を公開対象文書として特定し、当該文書の性質及び条例の該当性について、以下のとおり判断したところである。

ア 特定した公文書の性質について

(ア) 事故報告書は、各学校において作成されるものであり、特定の個人を識別することができる情報のみならず、勤務成績や平素の行状等の職員個人の資質、人格、名誉等にかかわる情報が記載されていることもある。

また、顛末書や聴き取り、校長の意見具申には、個人の内心にかかわる内容や児童・生徒が特定される内容が含まれていることもある。

(イ) 事故報告書に含まれる情報は、聴取内容等を秘密にすることを前提として行われた、当該職員や児童・生徒の関係者からの事情聴取を中心とする事実調査結果によって得られた事実に基づき作成されている。顛末書等についても、記載内容を公開することを前提として作成されたものではない。

(ウ) 事実調査については、強制的に調査する権限はなく、関係者に対して行われる事情聴取や、関係書類等の収集・分析等は、あくまでも任意のものである。

る。

イ 特定した公文書の条例第8条第1号及び第4号の該当性について

(ア) 条例第8条第1号イにおいては、特定の個人を識別することができるもの、又は公にすることにより個人の権利利益を害するおそれがあるものであっても、「慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」については公表することとされている。

翻って言えば、「慣行として公にされ、又は公にすることが予定されていない情報」については、非公開情報といえるものであり、当該事故報告書は、上記(ア)のとおり非公開を前提として作成されており、慣行として公にすることや公にすることが予定しているものではない。

したがって、公表されていない特定の個人が識別できる情報、公表されていない個人情報については、当然、個人に関する情報であって、通常他人に知られたくない個人に関する情報として、条例第8条第1号に該当する。

(イ) 審査請求人は、2006年12月の大阪高等裁判所判決を引用し、「公務員の職務に関する情報はプライバシーに当たらない。体罰という違法・不当な公務についても、県は県民に説明する責務がある」と主張している。

一方、条例第3条においては、実施機関は、通常他人に知られたくない個人に関する情報がみだりに公開されることがないように最大限の配慮をしなければならないとして、運用基準においても、条例第8条第1号のただし書の解釈及び運用について、その趣旨に添って慎重に行うものとされている。

また、条例第8条第1号本文においては、個人識別情報には他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含むとしており、運用基準においても、「他の情報」には一般人の通常入手し得る情報はもとより、近親者や利害関係人であれば知り得る情報も含むとされている。

以上のことから、事故報告書に記載された体罰に係る内容は、公にすることにより、児童・生徒が特定される可能性があるものであり、個人識別情報といえるため、非公表とすることは妥当である。

(ウ) 前述のとおり、事故報告書に含まれる内容は、非公開を前提として作成されるものであり、しかもその基礎となる事実調査が任意のものであることから、公にすることにより、関係者が自己の供述内等が公開されることを予期して事情聴取に応じないことや、真実を述べることに消極的になることが想定される。

また、将来において類似事案が発生した際には、事故報告書等の提出文書に基づき処分等の検討を行うことが予想されるが、公表されることとなれば、当該報告書等に検討に必要な内容等が含まれない可能性があるため、反復される将来の事務執行において、その遂行に支障を及ぼすおそれが生じ、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすこととなるため、条例第8条第4号に該当する。

(3) 総括

上記のことから、今回の事案において、条例第8条第1号、第4号に該当するとして、非公開処分を行ったところである。

第5 審査会の処理経過

本件事案に係る当審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	内 容
令和2年3月23日	諮問
同 年9月24日	審議（第175回審査会）
同 年10月19日	審議（第176回審査会）
令和3年6月14日	審議（第183回審査会）

第6 審査会の判断

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 請求に係る公文書について

本件処分の決定通知書では審査請求人が請求した公文書の件名がそのまま転記されており、本件処分においてどのような公文書が非公開とされたか同通知書からは明らかにされていない。しかし、弁明書において、実施機関は本件請求に係る公文書として「個々の事案ごとに市町村教育委員会から提出された内申書・事故報告書・顛末書・市町村教育委員会による聴き取り・校長の意見具申」を特定したと説明されている。

実施機関が本件請求書に係る公文書として特定した公文書（以下「本件公文書」という。）を当審査会において見分したところ、顛末書には学校長及び加害教員の2者から提出されたものが含まれ、事案によっては加害教員からの聴取書類が添付されているものもあり、また、市町村教育委員会から提出されたものの他に県立学校における事案について県立学校長から提出された事故報告書、服務上の措置を実施した旨の報告書、加害教員による反省文も特定した公文書に含まれていることが認められた。

そして、本件公文書にはおおむね次のような情報が記載されていると認められる。

①児童・生徒及びその保護者・家族に関する情報

- ・氏名，住所，生年月日，年齢，性別，家族構成，家庭環境，続柄，保護者・家族の勤務先等
- ・児童・生徒の所属するクラス，学科，学年，経歴・出身学校，部活動及び部活動における活動状況，心身の状況，学校の出席状況その他学校生活に関する情報
- ・発言及び行為の内容並びに考え，主観等

②学校の教職員及び各教育委員会事務局の職員に関する情報

- ・氏名，住所，生年月日，年齢，性別及び職名
- ・学校の教職員の勤務年数，担任する学年・学級，担当する教科名，校務，部活動名及び部活動における役職，経歴，過去の勤務先並びに勤務状況
- ・教育委員会事務局の職員の所属する部署名
- ・発言及び行為の内容並びに考え，主観等

③ ①及び②以外で事故が発生した学校の関係者に関する情報

- ・部活動の外部指導員の氏名及び役職名
- ・PTA，部活動における保護者会の代表者，役員等の氏名及び役職名
- ・発言及び行為の内容並びに考え，主観等
- ④事故が発生した学校その他関係する学校に関する情報
 - ・学校名，学校長の氏名，学校長印の印影，学校の所在地及び学校の課程
- ⑤事故が発生した学校が属する地方公共団体及び教育委員会に関する情報
 - ・地方公共団体の名称，教育委員会教育長の氏名
- ⑥④及び⑤以外の団体，法人，組織等に関する情報
 - ・事業者，団体，法人，組織等の名称，所在地，職員の行為
- ⑦報告書に関する情報
 - ・報告の日付，文書記号，報告書の件名，報告先及び報告元
- ⑧事故に関する情報
 - ・事故の種類，事故発生の日時及び場所，事故発生時の状況及び事故の内容
- ⑨事故後の事象・出来事に関する情報
 - ・事故後の被害児童・生徒及びその保護者に対する対応
 - ・事故後の加害教員に対する対応及び事故後の加害教員以外の教職員に対する対応
 - ・教育委員会その他の関係者に対する対応
 - ・事故者に対する評価並びに再発防止のための取組，措置及び学校長の所見

2 本件公文書を非公開とした理由について

(1) 本件公文書全体が非公開情報に該当するとしたことについて

実施機関は，本件公文書，主に事故報告書の性質について，特定の個人を識別することができる情報のみならず，職員個人の資質，人格，名誉等にかかわる情報が記載されることもあること，含んでいる情報は秘密にすることを前提とし，関係者の任意の協力に基づき行われた事情聴取等の調査によって得られたものであること及び公開することを前提として作成されたものではないことを挙げている。

また，実施機関は，本件処分の理由について，本件公文書に含まれている情報は「個人に関する情報で，特定の個人を識別することができるものに該当すること」及び本件公文書を「公にすることにより，人事管理に係る事務に関し，公正かつ円滑な人事の確保に支障がおよぼすおそれがあるため」とし，本件公文書の全体を条例第8条第1号及び第4号に規定する非公開情報に該当するとしている。

当審査会において本件公文書を見分したところ，児童・生徒及びその保護者，教職員その他関係者の個人に関する情報が含まれていることが認められ，また，学校長が加害教員の勤務態度等について評価した情報が含まれており，このような情報を公にすることにより，実施機関が行う人事管理に係る事務について何らかの影響があることは否定できないと認められる。

しかし，これらの情報が記録されている部分は本件公文書中の非常に限られており，当該部分は他の部分と容易に区分して除くことができること，また，他の部分には条例第8条の他の号に規定する非公開情報が含まれていると認められないこと

から、本件公文書の全体が条例第8条第1号及び第4号に規定する非公開情報に該当するとは到底認められない。

(2) 条例第8条第1号及び第4号の非公開情報に該当するとした理由について

条例第8条第1号の該当性について、実施機関は「慣行として公にされ、又は公にすることが予定されていない情報」は非公開情報であると条例第8条第1号ただし書イの規定を反対解釈しているが、同号ただし書イに該当しない情報であっても条例に規定する他の非公開情報に該当しない限り当該情報は公開しなければならないのであって、同号ただし書イに該当しない情報は全て非公開情報に該当するかのような実施機関の解釈は誤っており、また、「公表されていない特定の個人が識別できる情報、公表されていない個人情報については、当然、個人に関する情報であって、通常他人に知られたくない個人に関する情報として、条例第8条第1号に該当する」というのは同号の規定の文言を並べ替えたものにすぎず、言うまでもないことである。

また、条例第8条第4号の該当性について、実施機関は、「事故報告書に含まれる内容は、非公開を前提として作成されるものであり、しかもその基礎となる事実調査が任意のものであることから、公にすることにより、関係者が自己の供述内等が公開されることを予期して事情聴取に応じないことや、真実を述べることに消極的になることが想定され」、事故報告書等が「公表されることとなれば、当該報告書等に検討に必要な内容等が含まれない可能性がある」ことから、本件公文書は、これを公にすると今後発生する事故に係る事務執行において支障が生じるおそれがある情報に該当するとしている。しかし、事故関係者が誰であるかを特定されないように条例第8条第1号に係る情報を適切に非公開とすれば、事情聴取等の内容を公にされたとしても当該事故関係者に不利益が及ぶことは想定されず、当該事故関係者が非協力的になる理由はないので、事務執行に支障が生じるおそれはない。よって、他に特段の事情がない限り、同条第4号に規定する非公開情報に該当するとは言えない。

(3) 本件処分の妥当性

以上のことから、本件公文書の一部には条例第8条第1号及び第4号に規定する非公開情報に該当する情報が含まれていると認められるが、本件公文書の全体が当該非公開情報に該当するとは認められないこと、また、当該非公開情報が記載された部分は他の部分と容易に区分することができ、当該部分を公開することが可能であると認められることから、本件請求に対しては当該非公開情報が記載された部分を除いた部分を公開することが妥当である。よって、本件公文書の全部を非公開とした本件処分は、これを取り消すのが相当であると判断する。

3 付言

当審査会が見分したところによれば、本件公文書に含まれている情報のうち条例に規定する非公開情報に該当する部分は少なく、かつ、他の部分と容易に区分できるものであったと認められる。しかしながら、実施機関は、本件公文書を包括的に非公開情報に該当するとして本件処分を行っており、その理由の説明も概括的で不十分なも

のであった。実施機関においては、本件処分を取り消した後、再び本件請求に対する決定を行う際には、類似の事案について答申した当審査会の答申第207号を参考とし、非公開とする部分の限定、非公開とする理由の具体的な提示等を適正に行うとともに、条例が県民参加による公正で開かれた県政の推進に資することを目的とし、公開の原則を定めている趣旨を重く受け止め、今後の情報公開を厳正に行うようにされたい。

徳島県情報公開審査会委員名簿

(50音順)

氏名	職業等	備考
大森 千夏	弁護士	
喜多 三佳	四国大学経営情報学部 教授	会長
小田切 康彦	徳島大学大学院社会産業理工学研究部准教授	
田中 里佳	公認会計士，税理士	
松尾 泰三	弁護士	会長職務代理者