

広情個審第27号

平成30年11月2日

広島市教育委員会 御中

広島市情報公開・個人情報保護審査会
会長 田邊 誠

公文書部分開示決定に係る審査請求について（答申）

平成29年11月7日付け広市教学教第84号で諮問のあったこのことについては、別添のとおり答申します。

（諮問第235号関係）

答 申 書

諮問のあった事案について、次のとおり答申します。

【諮問事案】

平成29年11月7日付け広市教学教第84号の諮問事案（諮問第235号事案）

平成29年7月4日付けの公文書開示請求に対し、広島市教育委員会（以下「実施機関」という。）が同月18日付け広市教学教第58号で行った公文書部分開示決定に対する同年8月1日付け審査請求

1 審査会の結論

別表の①欄に掲げる公文書（以下「本件公文書」という。）につき、実施機関が行った部分開示決定において不開示とした情報のうち別表の③欄に掲げる部分は開示すべきである。なお、その他の不開示とした情報については、不開示としたことは妥当である。

2 審査請求の内容

審査請求人（以下「申立人」という。）の主張は、おおむね次のとおりである。

(1) 審査請求の趣旨

広島市情報公開条例（平成13年広島市条例第6号。以下「広島市条例」という。）に基づき、申立人が行った本件開示請求について、上記公文書部分開示決定を取消し、変更するとの決定を求める。

(2) 審査請求の理由

今回の部分開示決定は、広島市条例、関連する平成18年12月22日大阪高等裁判所判決等に照らし、違法な非公開部分を含むものである。

上記判決等においては、学校において教師が行った体罰は、加害教師に関しては、「職務の遂行に係る情報」とであると認定され、「通常他人に知られたくないと思われるもの」や「公にしないことが正当であると認められるもの」といった公務員のプライバシーではないとされている。これらの判決では、プライバシー型の条例を有する兵庫県、神戸市その他関西の多くの自治体では、体罰事故報告書の学校名、校長名、加害教師名等は原則公開とされ、非公開が認められているのは、児童生徒の氏名、関係者の住所等ごく一部にすぎない。

広島市条例7条1号では、「個人に関する情報・・・であって、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を識別することができるもの(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。))を「非公開情報」としているが、さらに、同号ただし書は、「当該個人が公務員等(括弧内略)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、当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分)」はその例外として、公開すべきものと規定する。

換言すれば、公務員の職務遂行情報については、「当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」については、「個人に関する情報... であって、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を識別することができるもの(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。))」であっても公開せねばならないはずである。また特定個人を識別できないものであれば、そもそも広島市条例7条1号に該当しない。

なお、最高裁判所等の判決及び各種の答申においては、プライバシー型の規定を採用している地方公共団体の条例の「特定の個人を識別できる情報のうち、他人に知られたくないもの」と情報公開法その他の「特定の個人を識別できる情報から、ただし書イ、ロ、ハを除いたもの」等の個人識別型とで個別の情報の取扱いに実質的に大きな差異をつけてはいない。

個人識別型の条例について、公務員の氏名等の公開が争われた判決の例(広島県条例関係)として次のものがある。

「本件条例は、県民の県政に対する理解と信頼を深め、県政への参加をより一層促進し、もって活力に満ちた公正で開かれた県政を推進することを目的とし、そのために県民の公文書の公開を求める権利を明らかにするとともに(1条)、実施機関に対し、個人に関する情報がみだりに公にされることのないよう最大限の配慮をしつつも、県民の公文書の公開を求める確利を十分に尊重して本件条例を類推解釈適用する責務を負わせている(3条)。このような本件条例の目的、趣旨からすれば、条例が、広島県の公務員の職務の遂行に関する情報が記録された公文書について、公務員個人の社会的活動としての側面があることを理由に、非公開とすることができるとしているとは解し難い。

また、国又は他の地方公共団体の公務員の職務の遂行に関する情報についても、国又は当該地方公共団体において同様の責務を負うべき関係にあることから、上記目的を達成するため、広島県の公務員の職務の遂行に関する情報と同様に公開されてしかるべきものと取り扱うというのが本件条例の趣旨であると解される。したがって、国及び地方公共団体の公務員の職務の遂行に関する情報は、公務員個人の私事に関する情報が含まれる場合を除き、公務員個人が本件条例9条2号にいう「個人」に当たるとを理由に同号の非公開情報に当たるとはいえないと解するのが相当である。」(最高判平15年12月18日)

よって、個人識別型の広島市条例においても、プライバシー型の兵庫県や神戸市同様、体罰事故報告書においては教員名も含め公開されるべきである。実際、個人識別型の条例をもつ自治体(大阪市、岡山市、滋賀県、奈良県ほか)のもとでも、同様の公開が行われている。

今回一部公開を受けた行政文書の部分公開範囲は、こうした個人識別情報を広く超え、学校名、事故発生場所、事故状況時の各種情報、学年、体罰の内容、体罰に至った経緯、怪我の程度等々、そもそもおよそ個人識別しえないと判例が認めただけでなく、常識的に見ても広範にすぎる非公開が実施されており、全く不当である。法治行政のもとにある行政機関として、関連判例を精査し、情報公開の実務の現在の水準を踏まえて公開・非公開の判断はなされるべきところ、そうした形跡は全くみられない。

なお、非公開理由としては、他に広島市条例7条3号該当もいわれているが、これらも上記判決の中およびそこに至る中で争われ、全て否定されてきているものである。ゆえに、本件公文書の部分公開範囲は、本件条例、関連する諸判決等に照らし、違法な非公開部分を大量に含むものであり、本件決定は取り消されるべきである。

よって本件処分に関する実施機関の非公開説明は正当なものとはいいがたく、とうてい認められない。審査請求書に記載のとおり請求文書の一部非公開決定処分を取消し、変更するとの決定を求める。

3 実施機関の主張要旨

説明書及び口頭意見陳述における実施機関の主張を要約すると、次のとおりである。

開示しなかった情報は、被処分者等及び事案に関連した当事者・市民等に関する情報であり、特定の個人を識別することができるものである。特に、教員の氏名等については、次の二つの理由により開示しなかったものである。このため、広島市条例第7条第1号及び第3号に基づき、申立人の求める開示請求には応じることができない。

一つ目の理由は、被害者である児童生徒を特定されることは、被害児童生徒の今後の人生に多大な影響を与える可能性があり、保護者の思いも含め適切ではないと考えている。教員の氏名を開示した場合、どこの学校にどの教員がいるかは公表されていることから、どの学校で起きた事案かということが明らかになり、被害児童生徒にたどり着く可能性が高くなる。体罰があったという事実については開示すべきであると考えているが、教員の氏名を開示することにより、被害児童生徒の特定につながる心配が生じる限りは、保護者の意向を踏まえて教員の氏名を不開示にするということもあるのではないかと考えている。

なお、保護者が、「是非、公表して、社会に知らしめてほしい。」という場合には、公表も考えなければならないかもしれないが、判例の趣旨によれば、一律にこうすべきというのではなく、案件ごとに丁寧に確認すべきではないかと考えている。

二つ目の理由は、子供に教育を行うという教職の立場自体、処分をされたということを公表することにより、校務が円滑に遂行できなくなる可能性があると考えている。これは、それほど大きい理由ではないが、そうした理由もあると考えている。

4 審査会の判断理由

当審査会としては、必要な調査を行い、条例に則して検討した結果、以下のとおり判断する。

(1) 広島市条例第7条の規定について

広島市条例第7条柱書は、「実施機関は、開示請求があったときは、開示請求に係る公文書に次の各号に掲げる情報（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、当該公文書を開示しなければならない。」と規定し、同条第1号本文は、不開示情報として、「個人に関する情報（…）であって、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を識別することができるもの（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。ただし、次に掲げる情報を除く。」と規定し、同条第1号本文で不開示とされない情報として、同号ただし書きは、「公にすることについて、本人が同意していると認められる情報」、また同号ただし書きは、「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、当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」と規定している。

特定の個人を識別するために照合する「他の情報」として、これまでは新聞・週刊誌・テレビ・ラジオなどマスコミによって提供される情報が想定されてきた。しかし、現在では、インターネットやSNSなど情報発信・伝達・取得の手段の多様化によって、一般人が個人に関する情報にアクセスすることが以前に比べて格段に容易となっている。

このような状況の変化に鑑みれば、いわゆるモザイク・アプローチにおいて一般人基準説を採用するとしても、一般人が情報公開によって得た情報に、スマートフォンなどを用いてインターネットやSNS等から容易に得られる広範な情報を加えることによって、特定の個人の識別にたどり着くことができる可能性が非常に大きくなっていることを十分に考慮することが必要である。

(2) 児童生徒の氏名、生年月日、年齢について

児童生徒の氏名、生年月日、年齢は、広島市条例第7条第1号本文にいう「個人に関する情報（…）であって、…特定の個人を識別することができるもの」に該当する。

したがって、児童生徒の氏名、生年月日、年齢は、広島市条例第7条第1号に該当し、不開示とすべきである。

(3) 校長及び教員の職名、氏名、生年月日、年齢について

校長及び教員の職名、氏名、生年月日、年齢は、校長及び教員の広島市条例第7条第1号本文にいう「個人に関する情報（…）であって、…特定の個人を識別することができるもの」に該当する。

次に、広島市条例第7条第1号ただし書の該当性について検討する。

ア 校長及び教員の職名は、広島市条例第7条第1号ただし書エの「当該公務員等の職」に該当すると解されるが、固有の学校名（所属）部分が公にされると、当該情報と本件において開示した情報、その他インターネット・SNSで入手することができる情報とを照合することにより、一般人が、被害児童生徒を特定することが可能となることから、不開示とすべきである。

イ 校長及び教員の氏名は、従来から公表されており、今後とも公表しないこととする理由がないことから、広島市条例第7条第1号ただし書イの「公にすることについて、本人が同意していると認められる情報」に該当すると解されるが、校長又は教員の氏名が公にされると、当該情報と本件において開示した情報、その他インターネット・SNSで入手することができる情報とを照合することにより、一般人が、被害児童生徒を特定することが可能となることから、不開示とすべきである。

ウ 教員の生年月日は、広島市条例第7条第1号ただし書エの「当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」とは言えず、不開示とすべきである。

エ 教員の年齢は、広島市条例第7条第1号ただし書エの「当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」とは言えないが、体罰に至った経緯を検討する上で必要かつ重要な情報であるから、開示すべきである。

本件公文書2において開示されていることから、これと同様に開示すべきである。

(4) 学校名、発生場所のうち学年が特定される部分について

学校名については、当該情報と本件において開示する情報、その他インターネット・SNSで入手することができる情報とを照合することにより、一般人が、被害児童生徒を特定することが可能となることから、不開示とすべきである。

これに対して、たとえば、「3年生の教室内」など、発生場所のうち学年が特定される部分については、上記のように、学校名・校長名・体罰をしたとされる教員名のいずれもが不開示とされている限り、学年が特定できる情報が開示されたとしても、被害児童生徒の識別・特定ができる可能性は小さいというべきである。むしろ、学年が特定される情報は体罰に至った経緯を検討する上で必要かつ重要な情報であるから、開示すべきである。

(5) 体罰の内容、傷害等の内容、体罰に至った経緯について

体罰の内容、傷害等の内容、体罰に至った経緯のうち教員の名前を除く部分は、その情報自体で

は特定の個人を識別することができる情報には該当せず、その他インターネット・SNSで入手することができる情報とを照合することにより、一般人が、被害児童生徒を特定できる情報とも解されないから、広島市条例第7条第1号に該当する情報とは解されない。また、情報の性格上、同条第2号から第4号に該当する情報とも解されない。

したがって、体罰の内容、傷害等の内容、体罰に至った経緯のうち教員の名前を除く部分は、開示すべきである。

(6) まとめ

以上により、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

なお、以下に本審査会の考え方について付言する。

情報公開制度は、行政機関がその保有する情報を公開することによって、行政機関の諸活動を住民等に説明する責務を全うするとともに、行政機関の諸活動に対する住民等の的確な理解と公正かつ民主的な行政の推進に資することを目的とするものであるが、他方で、情報の公開によって、個人の権利・利益が侵害されることは可能な限り避けなければならない。

これを、学校の教師による体罰という問題に即していえば、学校の教師による体罰に関する情報を公開する目的は、体罰に関する現状について、住民の的確な理解を得ることによって、教師による体罰の防止に向けた適切な対応策がどうあるべきかについて、住民の意見の形成・議論への参加を容易にすることにあるといえよう。そのように考えれば、体罰を行った教師の氏名・所属する学校・その校長名を公表することは、体罰の防止に向けた対応策の検討・議論にとって不可欠の情報とはいえ、他方で、公開された情報と一般人が容易に入手できる情報とによって、被害児童生徒の特定、その名誉・プライバシー等の侵害に至るおそれが大いと考えられる。

上記の審査会の結論は、このような考え方によるものである。

別表

	① 本件公文書の件名	② 実施機関が不開示 としている部分	③ 開示すべき部分
公文書 1	体罰に関する報告 (平成24年5月30日付け)	<ul style="list-style-type: none"> ・学校名 ・職名及び氏名、生年月日(年齢) ・児童生徒氏名、生年月日(年齢) ・体罰の内容 ・傷害等の内容 ・体罰に至った経緯 	<ul style="list-style-type: none"> ・教員の年齢 ・体罰の内容 ・傷害等の内容 ・体罰に至った経緯
公文書 2	体罰に関する報告 (平成24年10月10日付け)	<ul style="list-style-type: none"> ・学校名 ・校長の氏名 ・「発生場所」のうち学年 ・「職名及び氏名、生年月日(年齢)」のうち氏名、生年月日 ・児童生徒氏名、生年月日(年齢) 	<ul style="list-style-type: none"> ・「発生場所」のうち学年
公文書 3	体罰に関する報告 (平成24年11月7日付け)	<ul style="list-style-type: none"> ・学校名 ・「発生場所」のうち学年及び学級 ・「職名及び氏名、生年月日(年齢)」のうち氏名、生年月日、年齢 ・児童生徒氏名、生年月日(年齢) ・体罰の内容 ・傷害等の内容 ・体罰に至った経緯 	<ul style="list-style-type: none"> ・「発生場所」のうち学年 ・教員の年齢 ・体罰の内容 ・傷害等の内容 ・体罰に至った経緯のうち教員の名前を除く部分
公文書 4	体罰に関する報告 (平成25年2月8日付け)	<ul style="list-style-type: none"> ・学校名 ・校長の氏名 ・「発生場所」のうち学年及び学級 ・「職名及び氏名、生年月日(年齢)」のうち氏名、生年月日、年齢 ・児童生徒氏名、生年月日、年齢 ・体罰の内容 ・傷害等の内容 ・体罰に至った経緯 	<ul style="list-style-type: none"> ・「発生場所」のうち学年 ・教員の年齢 ・体罰の内容 ・傷害等の内容 ・体罰に至った経緯

別紙1

審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
29. 11. 7	広市教学教第84号の諮問を受理（諮問第235号で受理）
30. 3. 9 (第1回審査会)	第2部会で審議
30. 4. 20 (第2回審査会)	第2部会で審議
30. 5. 31 (第3回審査会)	第2部会で審議
30. 6. 29 (第4回審査会)	第2部会で審議
30. 8. 3 (第5回審査会)	第2部会で審議
30. 11. 1 (第6回審査会)	第2部会で審議

参 考

広島市情報公開・個人情報保護審査会第2部会委員名簿
(五十音順)

氏 名	役 職 名
浅 利 陽 子	弁護士
佐 藤 以 誠	株式会社広島ホームテレビ経営戦略局長
田 邊 誠 (部会長)	広島大学大学院法務研究科教授
土 井 敬 子	公益社団法人広島消費者協会理事
山 田 健 吾	広島修道大学法学部教授