

答 申 第 4 9 号
平成16年 7月 2日

尼崎市教育委員会
教育長 小林 巖 様

尼崎市公文書公開等審査委員会
会長 芝池 義一

公文書の部分公開決定処分に係る異議申立てに対する
諮問について（答申）

平成14年8月15日付け尼教職第161号の2による下記の諮問について、別紙のとおり答申いたします。

記

平成14年7月9日付け部分公開決定処分に対する異議申立てについての諮問

答 申

第1 本審査委員会の結論

尼崎市教育委員会が平成14年7月9日付け尼教職第2467号の2で行った部分公開決定処分（以下「本件部分公開決定処分」という。）は妥当である。

第2 異議申立ての趣旨及び理由

1 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、異議申立人が平成14年6月25日付けで尼崎市公文書の公開及び個人情報の保護に関する条例（以下「条例」という。）第4条の規定により行った「尼崎市教育委員会が教職員及び市教委事務局職員に対して行った処分もしくは行政措置、及び兵庫県教育委員会が尼崎市立学校園に所属する教職員に対して行った処分に関する資料、及びその基礎となる資料のすべて（2001年10月12日～2002年6月25日）」の公文書公開請求に対し、尼崎市教育委員会（以下「実施機関」という。）が、「尼崎市教育委員会が教職員及び市教委事務局職員に対して行った処分もしくは行政措置、及び兵庫県教育委員会が尼崎市立学校園に所属する教職員に対して行った処分に関する資料及びその基礎となる資料のすべて（2001年10月12日～2002年6月25日）」（以下「本件公文書」という。）を特定したうえ、平成14年7月9日に行った本件部分公開決定処分のうち尼崎市立中学校教員による同僚教諭へのわいせつ行為事案関連文書に係る部分（ただし、個人の住所、電話番号、生年月日、個人を識別するための番号・記号、暗証番号、生育歴、学歴、及び本人の了解を得ていない個人（私人・公務執行中以外の公務員）の氏名を除く。）の取消しを求めるものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人が異議申立書において主張している異議申立ての理由は、次のとおりである。

(1) 趣旨

以下の理由により、本件部分公開決定処分のうち尼崎市立中学校教員による同僚教諭へのわいせつ行為事案関連文書に係る部分の取消し、および同関連文書の全部公開（ただし、個人の住所、電話番号、生年月日、個人を識別するための番号・記号、暗証番号、生育歴、学歴、及び本人の了解を得ていない個人（私人・公務執行中以外の公務員）の氏名を除く。）すべきとの答申を求める。

(2) 非公開理由説明書に対する反論

ア 「特定の個人が識別され得る情報」の範囲について

特定の個人が識別され得る情報とは、その個人（教職員処分関連文書の場合は被処分者）の関係者や地域と全く関わりがない一般市民であっても、ある情報を知ることによって容易にその個人を特定することができる高度の蓋然性がある情報であると解すべきであり、専門的な調査（公的機関、マスメディア、興信所等）をすれば特定できるかもしれないような情報は、この区分にあてはまらない。なおこれと同様の見解は、2002年3月4日付け熊本

県情報公開審査会答申においても示されているところである。

また、その個人の関係者や、地域の住民等、特にその個人に極めて近い環境にいる個人（同じクラス、同じ職場にいる人）にとっては、すでにある一定の情報を保有している場合が多いと一般的に認められ、一般市民が専門的な調査をしなければ入手できないような情報も、比較的容易に入手できる可能性があるが、このような状況を想定して「特定の個人が識別され得る情報」の範囲を判断すれば、その公開の範囲は際限なく狭められる結果となり、条例の本来の趣旨に反することとなるのは明らかである。

以上に添って、本件非公開部分を検討すると、一般市民が学校名（所属名）等の情報から特定の個人を識別するためには、専門的な調査をしなければ、ほぼ不可能であるというべきである。

よって、専門的な調査をすれば特定できる可能性があることをもって、非公開としたことは、条例第7条1号を拡大解釈した不当なものである。

イ 「被害者が非公開を要望している」との主張について

実施機関は本件公文書のうち、関係者性別、事件発生場所、事件の状況及び対応について「被害者である教職員が中身について一切公表してほしくない」と強く要望しており・・・」としているが、被害者のその心情は理解できるとしても、本件のように具体的にどの部分を公開して、どの部分を非公開とするか、ということが争点となっている状況では、具体的にそのような要望が市教委に対してなされたことの明示の立証責任が市教委には存在するものと解される。事件関係者のみの意志により、状況の片鱗さえもうかがい知ることができないほどの非公開にしてよい道理は存在しない。

また、児童・生徒に対する暴行（体罰）に係る処分・措置案件の場合、その公開にあたって、被害者たる児童・生徒に対して、情報を公開することの可否についての調査は行われていないという事実がある。現に異議申立人の長女が担任教諭から受けた暴行により、当該教諭は処分され、その関連文書が部分公開されたが、その際にも異議申立人の長女に対して、市教委や学校側から、情報公開の可否についての問い合わせはなかったものである。

情報公開された上記体罰案件に関する報告書等では、イニシャルをもって異議申立人の長女の名字をほぼ特定しており、このことは被害児童・生徒の特定に配慮すると言い続けている実施機関や貴審査会の基本的な人権感覚の欠落をあらわすものであり、このような意識をもって、なおかつ被害教員の特定制に言及するのは、極めておこがましいと言わざるを得ない。

実施機関の主張が正しいとすれば、これらの情報が公開されたことは、異議申立人の長女の尊厳を傷つける行為であり、「精神的苦痛」を与える行為になるのではないか。まして子どもの場合、その成長過程において極めて深い傷を負わせているという可能性があるにもかかわらず、その公開の有無について本人及び保護者に聞いてこなかったことの理由が説明されていない以上、本件についての実施機関の説明にも整合性がないと言わざるを得ない。

ウ 事故・事件再発防止の観点からの学校名（所属名）公開の必要性

学校とは、PTA、PTAOB会、同窓会や、町内会、地域連合会、社会福祉協議会等、学区の地域社会という、極めて狭い社会の核となる存在として、全国的に根付いている。

その核とみなされる学校のネガティブイメージは、直接その地域のネガティブイメージにつながるとの意識から、これらの事実は、学校関係者はもちろん、地域関係者にとって精神的・物理的に排除したい事実であり、協力していわゆる「臭いモノにふた」という考え方をもとした行動に出る結果となっている。

このような学校・地域関係者の閉鎖的な体質は、学校関係者や教育委員会の関係者と共有しているところであり、本件で学校名を非公開としたことにも反映していると想像できる。

しかしながら、近年この流れに一石を投じる審査会答申や教育委員会の決定がなされている。例えば高等学校の中退者や懲戒件数に関する情報公開請求について、熊本県情報公開審査会は前出の答申において、「多数の中途退学や懲戒処分が存在することは、それ自体無視し得ない社会的問題であるから、実施機関としては、問題の根本的解決に努力すべきであって、現状を隠すことは許されない」として、これらの情報は学校名を含めて全部公開すべきであると判断している。

また大阪府情報公開審査会は99年、00年にそれぞれに同様の判断を示し、これらの情報が全部公開されている。さらに兵庫県教育委員会にいたっては、異議申立てを経ずに、教育委員会として独自判断で中退者数の全部公開に踏み切っているところである。

さらにさいたま市教委においては、教職員処分関連文書のうち、学校名はすべて公開されている。

いずれの自治体も、これらの情報が公開されることにより地域間格差などが助長されることを懸念しつつも、保護者や生徒に情報を積極的に公開していくことによって、よりよい教育環境を作ろうとする前向きな姿勢がある。学校はネガティブイメージを隠蔽するのではなく、むしろ積極的に公開していくことで、生徒・保護者・学校とが協力して、その改善に当たっていくべきである。

さらに、市民は納税者として、公立学校の経費を最終的に負担する立場にあり、学校の状況を知る当然の権利があると言うべきである。

学校名が公開され、このような環境が整うことにより、管理職・現場教員・地域住民が緊張感を持ち、今後の同種同様の問題に対しての抑止力も期待できると考える。

(3) 職員処分関連文書請求のねらい

現在、教育公務員は、内心の自由及び「教育を司る」という職務から、みだりに不利益処分を受けることはないという一定の保障がなされている、というのが建前にはなっている。

しかし、教職員の不利益処分は、地方公務員法の定めにより行われることとなっているが、文科省・教育委員会の施策、地域固有の慣習、また被処分者の置かれた立場や議員・地元有力者等との関わりによって極めて大きな差異があるのが現実である。

近代法において、人はすべて基本的に平等であり、不利益処分を受ける者もまた、その処分原因となった案件の軽重に従い公正な処分がなされるべきである。

しかしながら、任免権者である都道府県教委の多くは、例えば「懲戒審査会」のような第三者機関の設置を定めておらず、まれに大阪市のように「懲戒等審査事務嘱託」が置かれている場合でも、委員の氏名はもちろんすべてが非公開であり、その透明性はなく、処分の客観性を保障すべきものは何もない。このような現状は、ひとえに不利益処分行為が密室で行われ、しかもその情報が被処分者の人権を守るということを口実として隠蔽・秘匿されていることに原因がある。

これら教職員に対する不透明な不利益処分行為は、近年言われ始めた「不適格教員の排除」に関する議論などと相まって、服務規定ばかりに気を使う教職員を作り出し、彼らを萎縮させ、子どもたちとの関わりをますます希薄にさせる結果となっている。

人を評価するには最大限の客観性がなくてはならない。しかし、処分者である教育行政が被処分者である教職員に対して、客観性を無視した処分行為を行うことで、子どもたちへの監督者である教職員が、同じように客観性を無視した評価を子どもたちに行い、教職員の主観に基づいた対生徒暴行・言葉による人としての尊厳の否定等が行われ、このような教職員の行為が、子ども同士でのいじめ・暴力行為等を助長する原因の一つになっているのは否めない事実である。

子どもたちが、お互いの人格を尊重し、人としての尊厳を大切にしようこそが、普遍的な人権の尊重という教育最大の命題につながるものであって、現状のような不透明な教職員への不利益処分が子どもたちへ移行し、「暴力の再生産」「非条理の容認」等を130年に渡り子どもたちにすり込んできた教育行政のあり方が問われなければならない。

当会では、子どもたちの基本的人権を最大限擁護するためには、まず教職員の基本的人権が損なわれないことが重要との考え方から、教職員の不利益処分に対する情報を取得し、これを公開することにより、学校現場により良い状況を作り出していこうとするものである。

(4) 結論

以上の理由により、本件部分公開決定処分の理由は適法性を欠き、尼崎市公文書の公開及び個人情報の保護に関する条例を拡大解釈した不当なものであるので、「(1) 趣旨」のとおり求める。

第3 実施機関の主張要旨

実施機関が非開示とした理由は、次のとおりである。

条例第1条は条例の目的の一つとして、公文書公開に当たっては、個人の尊厳に係る基本的人権を擁護することを定めている。

本件公文書は、尼崎市教育委員会及び兵庫県教育委員会が関係教職員に対して行った処分若しくは行政措置に関するものであり、被処分者その他関係者についての個人情報に記載されていることから、条例第7条第1号に該当するものである。また、本件公文書は人事管理の必要上から作成されているものであり、条例第7条第1号ただし書きに規定されている「公表することを目的として」作成されたものにも当たらない。

次に、非公開とした個々の項目のうち、関係者（被害者）の氏名については異議申立人との間に争いがないことから、その他の項目について非公開とした理由を述べる。

まず初めに被処分者所属名、氏名、私印、年齢は特定の個人が識別され、又は識別され得るものであり、なおかつ公開することにより当該個人の受けた処分に加えて、さらに多大なる不利益を被ることが明らかであると判断したため、非公開とした。

次に関係者性別、事件発生場所、事件の状況及び対応については、教職員間の事件で、被害者である教職員が中身について一切公にしてほしくないとして強く要望しており、公開することによって当該教職員に多大なる精神的苦痛を与えることが明らかであると判断したため、非公開とした。特に当該教職員は現在も勤務を継続していることから、当該教職員が触れられたいと考えている部分についてはなお最大限の保護を必要とするものである。

異議申立人は、本件処分に対して、ただし書きの部分を除いた全部公開を求めているが、本件処分に際しては既に述べたとおり条例の条文を厳密に解釈して公開できない部分だけを非公開としたものであり、異議申立人の主張には理由がない。

また、「本件決定は、尼崎市公文書の公開及び個人情報の保護に関する条例第1条の趣旨に反する」との異議申立人の主張についても、条例第1条には個人の尊厳に係る基本的人権を擁護することが目的として定められているものであることから、本件処分に至った判断は、まさしく条例第1条の趣旨に合致したものである。

以上のとおり、本件処分に対する異議申立人の主張にはいずれも理由がないことから、本件異議申立ては棄却すべきものとする。

第4 審査委員会の判断

1 本件公文書の内容について

まず、本件公文書の具体的な内容について見ていくと、「尼崎市立中学校教員による同僚教諭へのわいせつ行為事案関連文書に係る文書」と他1事案の文書からなっており、そのうち「尼崎市立中学校教員による同僚教諭へのわいせつ行為事案関連文書に係る文書」（以下「本件公文書のうち異議申立に係る文書」と記す。）の事案のみが異議申立の対象となっている。そして、本件公文書のうち異議申立てに係る文書で非公開とされた情報は、被処分者（加害者および監督者）の所属（学校）名、被処分者（加害者および監督者）の氏名、被処分者（加害者）の私印、被処分者（監督者）の年齢、関係者（被害者）の氏名、関係者（被害者以外の者）の性別、事件発生場所、事件の状況及び対応である。

2 判断に当たったの基本的な考え方

公文書の公開について、条例第1条は「公文書の公開及び個人情報の保護について必要な事項を定め・・・公文書の公開・・・求める権利を明らかにすることにより、市民の市政に対する信頼と理解を深めるとともに、個人の尊厳に係る基本的人権を擁護し・・・」と規定し、また第4条で「・・・公文書の公開を請求することができる。」と規定している。

同時に条例では第7条で非公開とすることができるものについても規定しているため、公文書

公開請求権は非公開情報を除く情報についてのみ認められるものである点に留意すべきである。

しかし、条例は公文書を原則公開と規定しているものであるから、非公開とすることができる情報であるかどうかは条例の目的に照らして厳格に判断されなければならない。

そこで、本件公文書のうち異議申立てに係る文書で非公開とされた情報が非公開情報に該当するかどうかについてであるが、まず、実施機関は非公開理由説明書において関係者（被害者）の氏名について異議申立人との間に争いがないと述べており、異議申立人は意見陳述においてこれに対して異議を唱えていない。また、異議申立人は意見陳述において被処分者の氏名、私印、年齢についても言及していないため、それらの情報についても異議申立ての対象外と考えられる。したがって、関係者（被害者）の氏名、被処分者の氏名、私印、年齢以外の情報について判断していくものとする。

3 条例第7条第1号に掲げる情報該当性の判断

異議申立人は「2002年3月4日付け熊本県情報公開審査会答申」を示し、特定の個人が識別され得る情報とは、一般市民がある情報を知ることによって容易にその個人を特定することができる高度の蓋然性がある情報であると解すべきであり、専門的な調査をすれば特定できるかもしれないような情報は、この区分にあてはまらないと主張している。しかしながら、条例第2条第3号では、個人情報とは「個人に関する情報であって、特定の個人が識別され、又は識別され得るもの」と規定されているのであって、特定の個人が識別され得る個人情報について、特定の個人が識別され得る点につき、高度の蓋然性が求められているわけではない。

したがって、公文書の記載内容により、特定の個人が識別され、又は識別できる可能性がある場合は、個人情報に当たるものと解すべきである。

そこで、本件公文書のうち異議申立てに係る文書で非公開とされた情報のうち、上記2で対象外となったもの以外の情報について、それを公開することにより、既に公開されている部分と照合することによって特定の個人が識別できる可能性があるか否かについて、以下個別具体的に判断することとする。

(1) 被処分者（加害者および監督者）所属（学校）名の判断

まず初めに、実施機関は、被処分者の所属名は特定の個人が識別され、又は識別され得るものであり、なおかつ公開することにより当該個人の受けた処分に加えて、さらに多大なる不利益を被ることが明らかであるため、そのプライバシーは最大限保護されなければならないことから非公開としたと主張している。

これに対して、異議申立人は上記の高度の蓋然性について言及し、一般市民が学校名等の情報から特定の個人を識別するためには、専門的な調査をしなければ、ほぼ不可能であるというべきであると主張している。また、学校はネガティブイメージを隠ぺいするのではなく、むしろ積極的に公開していくことで、生徒・保護者・学校とが協力して、その改善に当たっていくべきである、学校名が公開され、このような環境が整うことにより、管理職・現場教員・地域住民が緊張感を持ち、今後の同種同様の問題に対しての抑止力も期待できると考えるなどと主張し、学校名は公開すべきであると主張している。

しかし、蓋然性の問題についての本審査委員会の判断は上記のとおりであり、学校名については、すでに公開されている被処分者の職名が人数的に限定されたものであるため、それを公開することにより特定の個人を識別することが可能となる情報であり条例第7条第1号に該当する。また、学校名については、同号ただし書きのいずれにも該当しないものとする。

(2) 関係者の性別、事件発生場所、事件の状況及び対応の判断

次に、実施機関は、関係者の性別、事件発生場所、事件の状況及び対応については教職員間の事件で、被害者である教職員が「中身についていっさい公にしてほしくない」と強く要望しており、公開することによって被害者に多大なる精神的苦痛を与えることが明らかであると判断したため非公開としたこと、また特に本件については、当該教職員は現在も勤務を継続していることから、当該教職員が触れられたくないと考えている部分についてはなお最大限の保護を必要とするものであると主張している。

これに対して、異議申立人は意見書において、教職員に対する不利益処分について透明性がなく、処分の客観性を保障すべきものは何もない、このような現状は、ひとえに不利益処分が密室で行われ、しかもその情報が被処分者の人権を守るということを口実として隠蔽・秘匿されていることに原因があると主張している。

またそれに関して、異議申立人は意見陳述において、公開された文書では内容が全く分からない、それでは教職員に対して適正に処分措置が行われたかどうかということを検証する手立てがないということを主張している。

さらに、異議申立人は意見書において被害者から実施機関に対してなされた要望については実施機関に立証責任が存在すること、及び本件公文書のもう一つの事案、すなわち異議申立人の子に対する体罰案件と比較して、実施機関の説明に整合性がないこと（本件では個人情報を公開するかどうかについて被害者の意向を尊重し、他方体罰案件では被害者の児童に個人情報を公開するかどうかについて意見聴取が行われていないこと）を主張している。

しかし、関係者の性別、事件発生場所、事件の状況及び対応を公開すれば、所属が尼崎市という限定された地域の範囲内のものである以上、その具体的な内容により被害者である教職員が識別され得る可能性があるものと考えられ、条例第7条第1号本文に該当する可能性があるものとする。また、当該部分については同号ただし書きのいずれにも該当しないものとする。加えて被害者の心情を保護することは、基本的人権たる個人の尊厳の擁護という条例の趣旨に沿うものであるものとする。

異議申立人の主張する実施機関の立証責任については、実施機関が行った説明で足りると考えられる。

実施機関の説明に整合性がないという主張については、実施機関は本件と体罰案件についてそれぞれ個々に内容を判断し、事案に即して取り扱いを決定をしたものであり、それぞれの事案について一律に被害者の意思を調査すべきであるとは言えない。すなわち、個人情報に属する事項についても当事者以外の者に知られている場合もあればそうでない場合もあるのであるから、その取り扱いにおいて事案によって差が生じて止むを得ないと考えられる。

4 結論

上記の理由により、「第1 審査委員会の結論」のとおり答申する。

なお、異議申立人は、非公開措置によって状況の片鱗さえもうかがい知ることができないことになれば、教職員に対して適正に処分措置が行われたかどうかということを検証する手立てがない、個人の特定に全く関わらない範囲で公開をすべきである旨を主張しているが、本審査委員会も本件のような事件について、事実関係が全く市民の目に明らかにならないことは情報公開の精神にもとると考える。

今後は当事者（特に被害者）が識別されず、かつ当事者に精神的苦痛を与えない形で、実施機関自らが事件の概要について積極的に公表していくことが望ましく、この点について実施機関が十分に配慮されるよう付言する。

以 上