

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申
(答申第2086号)

令和元年9月19日

横情審答申第2086号

令和元年9月19日

横浜市教育委員会 様

横浜市情報公開・個人情報保護審査会

会長 藤原 静雄

横浜市の保有する情報の公開に関する条例第19条第1項の規定に基づく
諮問について（答申）

平成29年12月11日教南指第397号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

「体罰に関する報告書（横浜市立D小学校 特定文書番号 特定年月日）」の一部開示決定に対する審査請求についての諮問

答 申

1 審査会の結論

横浜市教育委員会が、「体罰に関する報告書（横浜市立D小学校 特定文書番号 特定年月日）」を一部開示とした決定のうち、別表に示す部分を非開示とした決定は、妥当ではなく開示すべきであるが、その余の部分を非開示とした決定は、妥当である。

2 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、「横浜市内の公立小・中・高・養護・盲学校に関する体罰事故報告書（加害教師の反省文、顛末書、診断書、事情聴取記録、その他一切の添付文書等を含む）（平成26年度分、それが存在しない場合は、平成27年度分、それが存在しない場合は平成28年度分）」の開示請求に対し、横浜市教育委員会（以下「実施機関」という。）が「体罰に関する報告書（横浜市立D小学校 特定文書番号 特定年月日）」（以下「本件審査請求文書」という。）を特定して、平成29年10月19日付で行った一部開示決定（以下「本件処分」という。）の取消しを求めるというものである。

3 実施機関の一部開示理由説明要旨

本件審査請求文書については、横浜市の保有する情報の公開に関する条例（平成12年2月横浜市条例第1号。以下「情報公開条例」という。）第7条第2項第2号及び第6号に該当するため一部開示としたものであって、その理由は次のように要約される。

(1) 情報公開条例第7条第2項第2号の該当性について

ア 本件審査請求文書のうち、被害を受けた児童（以下「被害児童」という。）の氏名、生年月日、年齢及び保護者の氏名並びに体罰を行った教諭（以下「体罰教諭」という。）の生年月日及び年齢については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情報であるため、非開示とした。

イ 本件審査請求文書のうち、被害児童の在籍組、体罰の発生場所の一部及び被害児童の学級が推測できる記載部分については、他の情報と照合することにより、被害児童を識別することができることとなるため、非開示とした。

ウ 本件審査請求文書のうち、被害児童及び保護者の心情に関する記載部分については、本件のような体罰事件においては、当該記載部分を開示することにより特

定の個人が識別されることはないとしても、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情報であるため、非開示とした。

エ 上記のアからウまでの情報については、本号ただし書アからウまでのいずれにも該当しない。

オ また、本件審査請求文書のうち、体罰教諭の氏名については、慣行として公にされている職員録に掲載されている情報であるが、他の情報と照合することにより、被害児童及び保護者の氏名並びに在籍組を識別できるおそれがあることから、非開示とした。

カ 本件審査請求文書のうち、体罰教諭の職種及び担当する学級については、公務員等の職務遂行に係る情報であるが、他の情報と照合することにより、被害児童及び保護者の氏名並びに在籍組を識別できるおそれがあることから、非開示とした。

(2) 情報公開条例第7号第2項第6号の該当性について

ア 本件審査請求文書のうち、体罰教諭の氏名、職種及び担当する学級については、上記(1)に記載した理由のほか、公にすることにより、公正かつ円滑な人事確保に支障をきたすおそれがあるため、本号本文及び本号エに該当する情報であることから、非開示とした。

イ 次に、体罰教諭、学校及び学級に対する学校長の評価については、学校運営の適正な執行を確保する観点から、公にすることにより、今後の学校運営に支障を及ぼすおそれがある情報であるため、本号本文に該当するとして非開示とした。

4 審査請求人の本件処分に対する意見

審査請求人が、審査請求書及び反論書において主張している本件処分に対する意見は、次のように要約される。

今回一部開示を受けた公文書の一部開示範囲は、情報公開条例、関連する平成18年12月22日大阪高等裁判所判決（平成18年行コ第26号事件、同第68号事件（確定）。以下「平成18年大阪高裁判決」という。）、平成23年2月2日大阪高等裁判所判決（平成22年行コ第153号事件（確定））（以上被告兵庫県教育委員会）、平成29年3月2日神戸地方裁判所判決（平成28年（行ウ）第26号公文書非公開決定取消請求事件（確定）。以下「平成29年神戸地裁判決」という。）（被告神戸市教育委員会）等に照らし、違法な非公開部分を含むものである。

(1) 情報公開条例第7条第2項第2号非該当

上記諸判決においては、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みとめられる」公務員のプライバシーではないとされている。これらの判決により、プライバシー型の条例を有する兵庫県、神戸市その他多くの自治体の教育委員会では、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てきている。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。

次に、情報公開条例第7条第2項第2号では、「個人に関する情報（括弧内略）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。」を「非開示情報」としているが、さらに「ただし、次に掲げる情報を除く。」として、その例外を規定している。そのウは、「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」とし、これらの情報は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」については、「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（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。」であっても公開せねばならないはずである。またそれは、上記のとおり、司法判断において「通常他人に知られたくないとみとめられる」公務員のプライバシーではないとされ、公開が求められているものであるから、公にしても当該公務員の「個人の権利利益を害するおそれがあるもの」とはいえないはずである。

個人識別型の条例をもつ自治体においても、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。

プライバシー型の条例のもとでも、体罰事故報告書は「公務員の職務遂行情報」として加害教員の氏名も含めて公開されているのであるから、情報公開条例においても、「当該職務遂行の内容に係る部分」には加害教員の氏名も含まれると考えるべきである。

よって、体罰加害教員の氏名が本人のプライバシーではなく、公開されることはそもそも条例及び判例が予定しているところであり、教員名等の非公開は認められない。またしたがって加害教員の識別可能性を理由とした教員名、職名等の非公開は認められない。しかるに本件処分では、これらが多く非公開とされている。その他年齢、学年、授業名、発生場所、負傷の程度、当事者の意見、校長所見、教科、校務分掌、行事名、行状なども同等であり、その他、条例に照らして違法な非公開範囲が他にもあれば、全て公開されるべきである。特に体罰に至る発言内容やその後のやりとりなど、とうてい個人識別にいたらない、かつ体罰事件にとって本質的な情報が非公開とされており、関連判決を真摯に理解した上での非公開決定とは到底思われない。司法判断をないがしろにするものという他ない。

また、これらを公開すると被害児童生徒が特定されるのではないかという点について検討する。上記関連判決に照らして非公開が認められるのは被害児童生徒や保護者の氏名、関係者の住所のみであると思われる。これらを除けば、「特定の個人が識別されうるもの」とはいえないし、裁判所の判断も同様である。なお上記司法判断は、個人特定のための「他の情報」については、「一般人基準」を取ることを求めている。学校名や教員名を公開するとそれだけで被害児童生徒が特定されるとの考えに立つものかもしれないが、その事自体も上記関連判決で否定されている。だからこそ教員名などは公開すべきと判示されているのである。これらの点につき、平成29年神戸地裁判決参照。それ以外の間接情報がわかると、教員が、ひいては児童生徒の特定が可能になるとの「ドミノ理論」も司法判断で否定されている。

(2) 情報公開条例第7条第2項第2号後段非該当

情報公開条例第7条第2項第2号後段では、「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。」と規定する。しかしこの条文が適用されるのは、個人のカルテや著作物など高度なセンシティブ情報に限られるのであるから、そのようなものを含まない部分には適用されない。「関係者の発言・意見・見解」「校長所見」等と見られる部分がほぼことごとく非公開とされているが、関係者の発言・意見だというだけで高度なセンシティブ情報には当たらないことは明らかであり、そうした例外的な事例（病歴など）があればそれに限って非公開とすれば足りる。これらの記述であることだけをもって、真摯かつプライベートな部分をもつ高度なセンシティブ情報と判断されてはならない。それは本条項の濫用であり、乱用されると危険な条項であるだけに、

慎重に判断されるべきである。なおこうした部分を公開しても、それだけでは個人識別にもいたらないこと言うまでもない。

(3) 情報公開条例第7条第2項第6号非該当

非開示理由としては、他に情報公開条例第7条第2項第6号該当がいわれているが、これらも上記判決ほか関連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。そもそもここでいう「事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」「公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ」の解釈からして、「客観的判断」や支障の程度の「実質性」、「おそれ」の「抽象的な可能性では足りず、法的保護に値する蓋然性が要求される」ことなどに照らし、主観的形式的抽象的に主張されているにすぎず、認められない。何よりも既に教員名を公開している、兵庫県や神戸市ほか多くの自治体で同様の事態が続出して「事務の適正な遂行に支障」「公正かつ円滑な人事の確保に支障」が生じている、などということはないのである。実名を公開したらこうした支障が生じる、などというのはそれこそ根拠のない憶測にすぎない。支障というが、体罰教員が実名公開されることはむしろ体罰抑止という「事務の適正な遂行」に資するものであり、結構なことである。

5 審査会の判断

(1) 学校教育事務所における体罰に関する報告書に係る事務について

横浜市では、体罰の未然防止に取り組むとともに、体罰が起きた場合の徹底した実態把握と早期対応、再発防止に向けた対策等の取組強化を図っている。

学校管理下において、児童・生徒への体罰と思われる事案が発生した場合、学校長は、横浜市立学校の管理運営に関する規則（昭和59年4月横浜市教育委員会規則第4号）第32条に基づき、「体罰に関する報告書」を作成し、教育委員会事務局の所管課（小中義務教育学校においては方面別の学校教育事務所指導主事室）に提出し、報告する。報告を受けた学校教育事務所指導主事室は、体罰事実の認定のため、体罰審査委員会に諮る。

(2) 本件審査請求文書について

本件審査請求文書は、横浜市立D小学校の学校長が特定年月日に教育委員会事務局に提出した体罰に関する報告書である。

ア 体罰に関する報告書は様式が定められており、当該様式には、発生日時及び発生場所、概要（発生の状況）、当該児童の氏名、在籍学年・組、性別、生年月日、年齢及び保護者氏名並びに当該教諭の氏名、職種、担当学年・組、性別、生年月

日及び年齢の記載欄があり、また、「1 発生の経過及び状況」、「2 関係者からの事情聴取」、「3 体罰をした教職員に関する事」、「4 学校長に関する事項」及び「5 事実経過」と記入すべき項目が示されている。

イ 本件処分において、実施機関は、体罰の発生場所の一部並びに当該児童欄に記載された被害児童の氏名、在籍組、生年月日、年齢及び保護者の氏名、当該教諭欄に記載された体罰教諭の氏名、生年月日、年齢、職種及び担当組並びに「1 発生の経過及び状況」以下の項目に記載された内容のうち、被害児童の組が推測できる記述、被害児童及び被害児童の保護者の心情に関する記述を情報公開条例第7条第2項第2号に該当するとして非開示としている。このうち、体罰教諭の氏名、職種及び担当組については情報公開条例第7条第2項第6号にも該当するとしている。また、体罰教諭、学校及び学級に対する学校長の評価については情報公開条例第7条第2項第6号に該当するとして非開示としている。

なお、実施機関は、学校名、校長の氏名及び被害児童の在籍学年については開示している。

ウ これに対し、審査請求人は、個人識別型の条例をもつ自治体においても、プライバシー型の兵庫県や神戸市同様、体罰事故報告書の教員名等は公開されるべきであると主張しているため、以下検討する。

(3) 情報公開条例第7条第2項第2号の該当性について

ア 情報公開条例第7条第2項第2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。）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、開示しないことができると規定している。また、「ア 法令等の規定により又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」及び「ウ 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」を非開示情報から除くことを規定している。

イ 被害児童の氏名、生年月日、年齢及び保護者の氏名並びに体罰教諭の生年月日及び年齢について

当該情報は、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

ものであることから、本号本文前段に該当する。また、本号ただし書アからウまでのいずれにも該当しない。

ウ 体罰教諭の氏名について

- (ア) 実施機関は、他の情報と照合することにより、被害児童及び保護者の氏名並びに被害児童の在籍組を識別することができるおそれがあるとして、非開示としている。
- (イ) これに対し、審査請求人は、平成18年大阪高裁判決、平成29年神戸地裁判決等を示し、体罰教諭の氏名を公にすると特定の被害児童が識別されるという理論は司法判断で否定されていると主張している。
- (ウ) そこでこれらの裁判例を見ると、兵庫県の情報公開条例（平成12年兵庫県条例第6号）及び神戸市情報公開条例（平成13年神戸市条例第29号）（以下これらを「兵庫県等条例」という。）の条文解釈として、「特定の個人を識別することができるもの」とは、他の情報と関連付けることができ、そのことによって、間接的に特定の個人を識別することができる場合を含む趣旨である等としたうえで、その要件について、「一般人が通常入手し得る関連情報と照合することによる方法であり、同方法によって特定の個人を識別することが相当程度の蓋然性をもってできる場合のみをいい、単に特定の個人を識別することができる可能性がある場合を除くものと解するのが相当」（平成18年大阪高裁判決）、「特定の立場にある者が有する情報あるいは入手し得る情報との照合の結果、特定の個人が識別され、当該個人のプライバシーにかかわる情報が開示されることにより、個人の人格的利益が著しく侵害され、当該個人の社会的評価が著しく低下し、その回復が極めて困難な事態が生じる相当程度の蓋然性が認められる場合は格別、そのような事態までには至らないような場合には、特定の立場にある者が有する情報あるいは入手し得る情報との照合により個人が識別されるかではなく、一般人を基準として、通常の方法により入手しあるいは入手し得る情報との照合の結果、特定の個人を識別できることが相当程度の確実性をもって可能と認められる場合に限り、非開示とすべきものと解される。」（平成29年神戸地裁判決）という解釈を示し、これらの要件に照らして、体罰教諭の氏名を公にすることによる被害児童の識別性を否定する結論が導かれている。
- (エ) これらの裁判例は個人情報保護の利益に比して情報公開の意義を重視しているように見える。

この点については、まず、裁判例が依拠する兵庫県等条例は、非開示とすべき個人情報、「特定の個人を識別することができるもののうち、通常他人に知られたくないと認められるもの」（兵庫県）、「特定の個人が識別され、若しくは識別されうる情報（・・・）であって次に掲げるもの・・・ア 公にしないことが正当であると認められるもの」（神戸市）と規定しており、いわゆるプライバシー型の条例であることに留意する必要がある。これに対して横浜市の情報公開条例は、個人識別型の条例であり、個人が識別される情報を特に限定せずに非開示事由として規定した上で、ただし書を置いて、個人情報保護と情報公開の調整を図っている。

もともと、個人識別型の条例においてもプライバシー型の条例においても、情報公開請求権と個人情報保護の権利利益の調整が図られる結果、実際の運用において大きな違いを生じないと一般に考えられている。

結局、上記裁判例は、特定の条例の下において特定の開示請求事案に対する一つの判断を示したものと理解するのが適当であると解され、必ずしも一般化できるものではないのであり、本件処分は司法判断に反するとの審査請求人の主張は必ずしも正鵠を得たものとはいえないと当審査会は判断する。

- (ウ) 横浜市の情報公開条例は、地方自治の本旨に基づき、市民が市政に積極的に参加できるようにするため、市民が市政に関し必要な情報を得られるよう、市民の知る権利を十分尊重していくことを基本理念の一つとして制定されたものであるが、その一方で、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なければならない（情報公開条例第3条）としている。

したがって、情報公開に当たっては、被害児童や保護者の個人に関する情報が保護されなければならない、児童生徒が特定され個人の権利利益を害するおそれのある情報には、慎重な配慮がなされるべきである。特に、心身の発達途上にある被害児童の保護法益は最大限に尊重されなければならない。

- (カ) また、横浜市の情報公開条例では、「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場合」に非開示とすることが条文上明記されているが、「他の情報」について、横浜市の保有する情報の公開に関する条例の解釈・運用の手引（以下「手引」という。）では、「照合の対象となる「他の情報」としては・・・何人も開示請求できることから、仮に当該個人の近親者、地域住民等であれば保有している又は入手可能であると通常考えられる情報も含

まれる。」との解釈が従前から示されている。

近年は、SNSの普及等情報通信技術の急速な進歩を受けた社会のデジタル化により、関心をもてば、限定された範囲の情報であっても個人を容易に特定できるような状況が現出している。そのような状況を考慮すると、地域住民等限られた範囲でのみ保有される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情報についても、上記(ウ)で述べた児童生徒が特定され個人の権利利益を害するおそれのある情報として、これまでも増して慎重な配慮がなされるべきである。

横浜市の情報公開条例は、個人識別型の条例であって、「他の情報」も条文上限定されていないこと、地域住民等一定の範囲内の者であれば保有し、又は入手可能であると通常考えられる情報と照合することにより特定の個人を識別できることとなる情報についても、当該個人の立場に立てば非開示として保護すべき個人の利益があること、近年のSNS等に係る状況などから、横浜市の情報公開条例の解釈としては、上記手引の解釈は妥当性を有するものと解される。確かに、情報公開制度を守る立場から「他の情報」の範囲がいたずらに拡大しないような解釈が求められるが、「他の情報」の範囲については事案の性質、個人情報の性質により個別具体的な判断が求められるのであり、本件では、上記のように被害児童の法益が重視されるべきものであると解される。

- (キ) 本件審査請求文書を見分したところ、仮に体罰教諭の氏名を公にすると、地域住民や学校関係者等であれば入手可能である情報と照合することにより、体罰という機微に渡る事案における被害児童及び被害児童の保護者が識別されるおそれがあることは否定できない。

したがって、体罰教諭の氏名は、被害児童の個人に関する情報の一部であって、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情報であることから、本号本文前段に該当する。また、本号ただし書アからウまでのいずれにも該当しない。

- エ 被害児童の在籍組、体罰の発生場所の一部、被害児童の組を推測できる記述並びに体罰教諭の職種及び担当組について

実施機関は、他の情報と照合することにより被害児童を識別できることとなる情報であるとして、非開示としている。

当審査会が見分したところ、当該情報は、被害児童の個人に関する情報の一部

であって、他の情報と照合することにより、被害児童を識別することができるおそれがあると認められ、本号本文前段に該当する。また、本号ただし書アからウまでのいずれにも該当しない。

オ 被害児童及び被害児童の保護者の心情に関する記述について

実施機関は、本件のような体罰事件においては、開示することにより特定の個人が識別されることはないとしても、なお個人の権利利益を害するおそれがあるとして、非開示としている。

当審査会が見分したところ、被害児童の心情に関する記載部分のうち別表に示す部分に係る情報は、既に開示している体罰教諭や発生場所に居合わせた児童の発言と同様の体罰の状況であり、本号に該当しない。

その余の記述は、被害児童が体罰に遭ったときの感情や様子などの個人の内面に関する情報又は被害児童の保護者の体罰に関する感想や考え方であり、いずれも、特定の個人が識別されることはないとしても、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と認められ、本号本文後段に該当する。また、本号ただし書アからウまでのいずれにも該当しない。

(4) 情報公開条例第7条第2項第6号の該当性について

ア 情報公開条例第7条第2項第6号柱書では、「市の機関・・・が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、・・・当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」については開示しないことができると規定している。

イ 実施機関が、本号に該当するとして非開示とした部分のうち、上記(3)の情報公開条例第7条第2項第2号に該当すると判断した部分については、本号の該当性について改めて判断するまでもない。そこで、その余の部分について、以下検討する。

ウ 体罰教諭、学校及び学級に対する学校長の評価について

実施機関は、学校運営の適正な執行を確保する観点から、公にすることにより、今後の学校運営に支障を及ぼすおそれがある情報であるとして、非開示としている。

当審査会が見分したところ、当該情報は、体罰教諭、当該学校及び当該学級に対する機微な評価であり、公にすることにより、今後の学校運営の適正な執行に支障を及ぼすおそれがあると認められ、本号に該当する。

(5) 結論

以上のとおり、実施機関が本件審査請求文書を情報公開条例第7条第2項第2号

及び第6号に該当するとして一部開示とした決定のうち、別表に示す部分を非開示とした決定は妥当ではなく、開示すべきであるが、その余の部分を非開示とした決定は、妥当である。

(第三部会)

委員 藤原静雄、委員 金井恵里可、委員 久保博道

別表 (被害児童の心情に関する記述)

該当部分の表示	該当部分
2 関係者からの事情聴取 (1) 当該児童	1 行目36文字目から2行目6文字目まで
	2 行目23文字目から43文字目まで
	4 行目37文字目から5行目3文字目まで

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成29年12月11日	・実施機関から諮問書及び弁明書の写しを受理
平成29年12月19日 (第310回第一部会) 平成29年12月21日 (第225回第三部会) 平成29年12月22日 (第328回第二部会)	・諮問の報告
平成30年1月22日	・実施機関から反論書の写しを受理
平成30年10月18日 (第240回第三部会)	・審議
平成30年11月15日 (第241回第三部会)	・審議
平成30年12月6日 (第242回第三部会)	・審議
平成31年1月24日 (第243回第三部会)	・審議
平成31年2月21日 (第244回第三部会)	・審議
平成31年4月15日 (第246回第三部会)	・審議
令和元年5月23日 (第247回第三部会)	・審議
令和元年6月20日 (第248回第三部会)	・審議
令和元年7月18日 (第249回第三部会)	・審議
令和元年8月22日 (第250回第三部会)	・審議