

答 申

1 本審議会の結論

佐久市教育委員会（以下「実施機関」という。）が令和元年12月18日付けで審査請求人に対して行った不開示（存否応答拒否）処分は、妥当である。

2 諮問事案の概要

- (1) 審査請求人は、佐久市情報公開条例（平成17年佐久市条例第15号。以下「条例」という。）第3条の規定により、実施機関に対し、令和元年12月6日付けで特定中学校特定教諭の体罰などの案件に関わる公文書の開示請求を行った。
- (2) 実施機関は、令和元年12月18日付けで本件開示請求に対し、請求に係る文書を不開示（存否応答拒否）とする旨の決定を行い、審査請求人に通知した。
- (3) 審査請求人は、本件処分を不服として、令和2年3月17日付けで、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定により、実施機関に対し審査請求を行った。

3 審査請求人の主張の要旨

令和2年3月17日付けの審査請求書及び令和2年5月25日付けの意見書における、審査請求人の主張の要旨は、次のとおりである。

(1) 審査請求の趣旨

本件処分を取り消し、公開または部分公開を求める。

(2) 審査請求の理由

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」と認定され、公務員のプライバシーではないとされている。プライバシー型の条例を有する自治体や教育委員会では、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過ぎない。

条例第5条第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（括弧内略）により個人を識別できるもの（括弧内略）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恐れがあるもの。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、当該情報と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」については、「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（括弧内略）により個人を識別できるもの（括弧内略）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恐れがあるもの。」であっても開示しなければならない。

またそれは、日本の司法判断において、通常他人に知られたくないと認められる公務員のプライバシーではないとされ、開示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「権利利益を害するおそれがある場合」とも言えない。

教員が体罰により事故を起こしたという情報は、公務員個人の評価等に係る私事に関する情報である、またそれにより懲戒処分等を受けたことは保護されるべきプライバシーであるという実施機関の主張は、教師による体罰関連の国の司法判断により否定されている。

各種の判決・自治体の答申では、プライバシー型と個人識別型とで個別の情報の取扱いに大きな差異は見られない。個人識別型の規定においても、公務員の氏名等の公開が争われた判決・答申が多くを占めている。

以上より、個人識別型の条例をもつ佐久市においても、体罰事故報告書においては教員名も含め開示されるべきと考えるが、開示できないと判断された場合は、体罰加害教員の氏名など個人を識別できる情報を黒塗りにして、全開示されるべきである。

また、開示しないこととした理由欄に、「本件請求に係る公文書の存在の有無についての回答は、当該特定個人の賞罰に係る事項の有無についての回答となり、存在しているか否かを答えるだけで実質的に上記不開示情報を開示することになるため、佐久市情報公開条例第8条の規定により存否応答拒否とする」とあるが、「存在しているか否かを答えるだけで上記不開示情報を開示することになる」とする客観的な説明がされていない。「実質的に」という言葉を用いての説明には誤りがある。

「体罰」報告書における加害教諭の「体罰」は、職員の職務中（公務中）の行為であり、不開示にする理由はない。「体罰」等に関する文書を不開示することは問題解決を阻み、説明責任を果たしていない。

本件請求の公文書すべてが不開示の決定がされたのは、「いじめ防止対策推進法」や「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」に反して違法であり、個人の氏名などの個人を識別できる部分を黒塗りするなどして、開

示すべきである。個々の事案については、全開示すべきである。

(3) 意見書の趣旨

諮問庁（処分庁）の理由書について納得できない。

(4) 意見書における主張

審査請求書の理由の項目に対応する形での理由書として構成されておらず、不明瞭で不誠実であり、一方的な論述に終始している。また、2件の理由書が同じ項立て・同じ文章で説明しており、審査請求の趣旨、理由に応えていない。

県教育委員会の「教職員の非違行為に係る公表ガイドライン」に因る懲戒処分の公表内容に係る基準をあげ、不開示決定の根拠としているが、このガイドラインは主に報道機関への懲戒処分の公表内容に係る基準を示したものである。懲戒免職とその他の懲戒処分における公表内容の線引きといった基準を用いて、今回の不開示決定（存否応答拒否）の主たる理由としていることは、空虚な意味のない理由に受け止められる。

次に、「存否いずれかの回答を個人の識別が容易になることとなる」とする客観的根拠が示されておらず、個人の識別が容易になることを根拠を示して説明していない。開示請求を行った文書は、公務員の職務に係る情報であり、特定の個人を識別できる情報の例外であることは市の条例に明記されている。

「本人が他人に知られたくないと望み、そう望むことが正当であると認められるものについてはみだりに公開されるべきではないことは当然である。」と述べているが、「本人」は加害教員であり、悪質なものであれば、公表されることは止むをえないと諮問庁の理由にも記されている。

開示請求を行ったのは、懲戒処分に係る内容に対してではなく、市教育委員会が県教育委員会にあげた「事故速報カード」「聴取記録」「上申書」「顛末書」「職員の人事について」「保護者について」など一連の書類で構成される調査報告書である。開示請求を行った理由は、当該特定教諭が行った非違行為の内容を知りたかったのではなく、非違行為の発生以後、学校と市教育委員会が、いつ、何を、どのように県教育委員会に報告したのかを開示してもらいたいからである。

このような開示請求あるいは審査請求という法的な根拠を介して、学校・市教育委員会と折衝を続けていかなければならないことは、本意ではない。

4 実施機関の不開示理由の説明の要旨

令和2年5月7日付けの公文書不開示決定理由書及び審査請求人の令和2年5月25日付けの意見書に対する説明の要旨は、次のとおりである。

(1) 理由書における主張

本件審査請求に係る教諭は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律で規定する県費負担教職員に該当することから身分上の区分は、長野県職員であり、長野県教育委員会の任免に係る職員が非違行為を行った場合の懲戒処分又は指導上の措置の量定については、長野県教育委員会が定める懲戒処分等の指針にしたがってなされる。

長野県教育委員会では、懲戒処分を受けた教職員及びその非違行為の内容の公表について、平成25年5月30日付け「教職員の非違行為に係る公表ガイドライン」を定め、その基準と公表内容を定めている。その中では、懲戒免職の場合を除いて、被処分者の氏名、学校名及び職名は公表されず、個人が特定されないようになっている。具体的には、被処分者の校種等、職位、年齢、性別、処分の内容、処分の時期、処分の事由が公表される。

公務員の職務遂行に関する情報は、本来的に、特段の支障の生ずるおそれがある場合を除き、公にするべき性質のものであるが、職員の懲戒処分にかかる情報については、その者の勤務態度、勤務成績、処分歴等、個人の資質、名誉にかかわる当該公務員固有の情報を含んでいるから、一般的に、本人がこれを他人に知られたくないと望み、そう望むことが正当であると認められるものについては、みだりに公開されるべきでないことは当然である。

審査請求人が求めている文書は、東信地区の中学校教諭になされた懲戒免職以外の懲戒処分にかかる公文書であり、当市がその存在を前提に応答すれば、当該教諭が当市の中学校に勤務していた教諭であることが特定され、反対に、当市がその不存在を応答すれば、東信地区のうち当市以外の市町村の中学校に勤務していた職員であることが特定され、存否いずれの回答をすることによっても、個人の識別が容易になることとなる。そのような回答は、実質的に条例第5条第2号に基づく不開示情報となる「特定の個人を識別できる情報」を開示するに等しく、ガイドラインの趣旨にも反する。

以上の理由により、本件請求書類の存在の有無についての回答を行うこと自体が、当該特定個人の賞罰に係る事項の有無についての回答となり、存在の有無を回答するだけで実質的に不開示情報を開示することとなると判断し、条例第8条の規定により存否応答拒否としたものである。

(2) 意見書に対する説明

特定中学校教諭に関する身分上の区分、懲戒処分等の指針及びその公表にかかるガイドラインの存在、並びに審査請求の対象となっている決定の理由については、本年5月11日付け理由書で述べたとおりである。

審査請求人が指摘している「ガイドライン」は、教員の懲戒処分について県民に情報を提供する必要性と個人としての教員のプライバシーを保護する必

要性との調整を目的としたものであるから、対象となる情報の非開示性を判断する際に、市町村教育委員会が同ガイドラインを参考にして条例の解釈適用をすることは合理的である。

また、意見書第3項(4)についても、理由書において、個人の特定の容易性を具体的に説明している。

審査請求人が「市の条例に明記されている」としているのは条例第5条第2号ただし書きウを指していると思われるが、本件においては、教諭の職及び職務遂行の内容に係る部分のみならず、同教諭の氏名を特定し、同人の賞罰に係る具体的事項に関する文書の開示が求められているのであるから、同規定には該当しない。

これに関連して、最判平成15年11月11日(民集57巻10号1387頁)は、大阪市公文書公開条例について、「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、公務員個人の社会的活動としての側面を有するが、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(中略)『個人』に当たることを理由に(中略)非公開情報にあたるとはいえない」と判示しつつ、公務員にかかる情報も「個人に関する情報」であることを前提としており、例外的に公務員等の職及び当該職務遂行の内容にかかる部分の開示を義務づける法律・条例を判旨の射程外にしている。そのため、同判決の存在は上記の理由及び結論に影響を与えない。

なお、公務員の職務遂行に関する情報であっても、処分歴等、個人の資質や名誉にかかわる当該公務員固有の情報は、みだりに公表されるべきものではなく、佐久市情報公開条例第5条第2号に規定する「特定の個人を識別できる情報」に含まれることが前提となるのは、理由書第5項(3)で述べたとおりである(最判平成15年11月21日民集57巻10号1600頁では、懲戒処分である停職を受けた公務員について、「懲戒処分を受けたことは、公務執行等に関して非違行為があったということを示すにとどまらず、公務員の立場を離れた個人としての評価をも低下させる性質を有する情報というべきであるから、私事に関する情報の面を含む」として、非開示情報に該当すると判断している。)

審査請求人が主張する非開示情報の該当性、ガイドラインの趣旨等を踏まえた処分理由等に関しては、既に理由書において説明したとおりである。審査請求人は、公文書開示に関する見解を縷々述べているが、開示の判断に当たっては、開示を求める者が、当該公文書に係る事案の当事者、関係者であるか否かにかかわらず、すべての請求人に平等な判断をしなければならず、開示の適否は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律、地方公務員法、佐久市情報公開条例、教職員の非違行為に係る公表ガイドライン等の根拠となる法令、基準に基づき、客観的に判断されるものである。

5 本審議会の判断

(1) 本件請求について

審査請求人は「特定中学校特定教諭の体罰などの案件に関わる公文書」とする請求を行っており、本件請求は、特定教諭が体罰を行ったことなどの事実関係を前提に、教諭の氏名を名指しし、特定中学校が実施機関に提出したとされている公文書を請求しているものである。

上記の点を踏まえると、本件請求は、特定教諭の体罰などの事実の有無を前提として文書の開示を求めるものと解される。

(2) 存否応答拒否について

条例第8条は、開示請求に対し、当該開示請求に係る公文書が存在しているか否かを答えるだけで、条例第5条各号に規定する不開示情報を開示することとなるときは、実施機関は、当該公文書の存否を明らかにしないで、当該開示請求を拒否することができる」と規定している。

存否応答拒否は、個人や法人等の正当な権利利益として不開示情報に該当する情報であって、開示請求に対して当該情報の開示若しくは非開示又は不存在を答えることによって、非開示として保護すべき権利利益が損なわれる場合に適用されるものである。請求内容から推し量られる情報が条例上非開示として保護すべき情報に該当する場合に、非開示として応答することによって生じる支障を回避しようとするものであるため、当該情報が存在しても、存在しなくても適用すべきものである。

そのため、存否応答拒否を行うには、①特定の者を名指しし、又は特定の事項、場所、分野等を限定した開示請求が行われたため、当該情報の開示若しくは非開示又は不存在について答えることによって、名指しされた特定の者や限定された特定の事項、場所、分野等に関する一定の事実の有無が公になること及び②①で公になる事実、非開示事由に該当する事実が含まれていることの二つの要件を備えていることが必要であると解される。

(3) 本件処分の妥当性について

本件処分は、実施機関が、本件請求文書が存在しているか否かを答えるだけで、条例第5条第2号に基づき非開示として保護されるべき情報を明らかにしてしまうことになるとして、条例第8条に基づき、本件請求文書の存否を明らかにしないで非開示決定をしたものである。そこで、本件処分が存否応答拒否の二つの要件を備えているかについて検討する。

ア 条例第5条第2号本文では、「個人に関する情報（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（略）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。）」については、開示しないことが

できると規定している。もっとも、同号ただし書では、「ア 法令等の規定により、又は慣行として公にされ、若しくは公にすることが予定されている情報」、「イ 人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」及び「ウ 当該個人が公務員等（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」については、同号本文に規定する開示しないことができる個人に関する情報から除くことを規定している。

イ 本件請求は、特定教諭が体罰を行ったことなどの事実関係を前提に、教諭の氏名を名指しし、特定中学校が実施機関に提出したとされている公文書を請求しているものであり、本件請求は特定の者を名指しして行われたものであることが認められる。

そのため、本件請求に対して、開示決定又は非開示情報該当を理由とした非開示若しくは一部開示の決定を行った場合には、特定教諭が体罰等を行ったかどうかという個人に関する情報を特定することとなる。さらに、特定教諭の懲戒権者である長野県教育委員会が定める「懲戒処分等の指針」や「教職員の非違行為に係る公表ガイドライン」に基づく公表事案に該当しない体罰に関する非違行為により、特定中学校の特定教諭が処分を受けたか否かという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に該当するため、条例第5条第2号本文前段に該当する。

そして、特定の個人が処分を受けた事実は、非違行為に係る公表ガイドラインに該当しない限り、公にされることはないことから、「法令等の規定により、又は慣行として公にされ、若しくは公にすることが予定されている情報」であるとは認められないため、条例第5条第2号ただし書きアには該当しない。また、同号ただし書イに規定する「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」にも該当するとは認められない。さらに、同号ただし書ウは、公務員の職務の遂行に係る情報の規定であるが、公務員等の情報であっても、人事管理上保有される健康情報、勤務態度、勤務成績及び処分歴など職員としての身分取扱いに係る情報は、個人情報として保護されるべきものであり、当該情報は、「職務の遂行に係る情報」には当たらないものと判断する。よって、同号ただし書きウにも該当しない。

審査請求人が求めている情報は、特定教諭が体罰等を行っているという認識を前提とするものであり、体罰等が職務遂行の内容に係るかについては、それぞれ主張する部分はあるが、仮に職務遂行の内容に係る情報であったとしても、教諭の氏名を特定した上でなされる開示請求については、前述の理

由のとおり、非開示情報を開示したのと同様の効果が生じると考えられることから、不開示情報の権利利益を不当に害するおそれがあるため、存否を明らかにするべきではないと考えられる。

ウ これらのことから、本件請求に対し開示決定、非開示情報該当を理由とする非開示若しくは一部開示の決定又は不存在を理由とした非開示決定をするだけで、開示請求をなされた事項について、特定教諭が体罰等を行ったことなどの事実があるか否かという、非開示となる情報を開示したのと同様の効果が生じることとなる。したがって、本件処分は存否応答拒否の要件を充足するというべきである。

なお、審査請求人は、「真相解明と誠実な説明、そして被害者への心からの謝罪を実現するために、情報開示は不可欠である。」と主張するが、条例の開示請求制度は、全ての開示請求者に対して、請求の目的のいかんを問わず等しく請求を認めていることから、開示・不開示の判断に当たっては、開示請求者が誰であるか、開示請求に係る公文書に記載されている情報について利害関係を有しているか等の個別的事情は考慮されないものである。

(4) 審査請求人のその他の主張について

審査請求書及び意見書において種々主張する他の地方公共団体の裁判例や実施機関とのやり取りについては、いずれも当審議会における前記の判断に影響を及ぼすものではない。

(5) 結論

以上により、本件請求は、条例第8条に該当するものであることから、本審議会は、1の「本審議会の結論」とおり判断する。

6 付帯意見

本件不開示決定通知書（存否応答拒否）の理由において、条例第8条に該当することは記載されているものの、条例第5条各号のどの不開示情報が存否応答拒否に該当するのかわについては理由付記がなされていなかった。

不開示決定通知書に付記すべき理由としては、単に条例上の根拠条項を示すだけでは足りず、開示請求者が理由を明確に認識し得るものであることが必要であり、不開示情報の内容が明らかにならない限度内において、どのような類型の情報が記録されているかを示すことまでが求められていることを、実施機関においては十分理解のうえ、今後、適切な理由付記を行うべきである。

(審議の経過)

令和2年4月23日	実施機関からの諮問書を受理
令和2年5月7日	実施機関からの不開示決定理由書を受理
令和2年5月25日	審査請求人からの意見書を受理
令和2年6月11日	実施機関からの意見書に係る説明書を受理
令和2年7月2日	審議会（審議）

佐久市情報公開・個人情報保護審議会

会長 青木 要

委員 今井 智恵

委員 篠原 寿人

委員 八尋 道子