

答申第210号
令和4年2月10日

神戸市教育長
長田 淳 様

神戸市情報公開審査会
会長 興津 征雄

神戸市情報公開条例第19条の規定に基づく諮問について
(答 申)

令和3年7月6日付神教委総第860号により諮問のありました下記の件について、別紙
のとおり答申します。

記

「学校体罰事故報告書」の部分公開決定に対する審査請求についての諮問

1 審査会の結論

「教職員による事故報告書」について非公開とした部分のうち、別表1～3に掲げる部分を公開すべきである。その余の情報を非公開とした決定は、妥当である。

2 審査請求の趣旨

- (1) 審査請求人（以下「請求人」という。）は、神戸市情報公開条例（以下「条例」という。）に基づき、以下の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。
 - ① 神戸市立小・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29、30年度分）（以下「本件請求①」という。）
 - ② 公立学校の教職員に係る人事行政状況調査（文部科学省）調査票【様式1-3】懲戒処分等③（体罰に係るもの）（平成29、30年度分）（以下「本件請求②」という。）
- (2) 教育長に委任する事務等に関する規則第2条に基づき、教育委員会から公開請求に対する公開決定等の事務について委任を受けた教育長（以下「処分庁」という。）は、本件請求①に対して、関係する神戸市立学校の「教職員による事故報告書」（以下「本件公文書」という。）、を特定のうえ、被害児童生徒等及びその保護者の氏名、クラス、転入等の情報、加害教員、被害児童生徒及びその保護者の心情にかかる内容を非公開とし、本件請求②に対して、公立学校の教職員に係る人事行政状況調査（文部科学省）等対象文書を特定のうえ公開とする、部分公開決定（以下「本件決定」という。）を行った。
- (3) これに対し、請求人は、本件決定を取り消し、変更するとの決定を求める審査請求を行った。

3 審査請求人の主張

審査請求人の主張を、令和2年10月29日受付の審査請求書、令和3年1月7日、2月15日、3月16日、4月19日及び5月31日受付の反論書から要約すれば、概ね以下のとおりである。

(1) 審査請求の趣旨

本件公文書のうち、「加害教員、被害生徒及びその保護者の心情にかかる内容」とされた部分は、「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と認められる情報であり、公にしないことが正当であると認められるもの」とはいえず、条例第10条第1号ア、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、同第68号事件（確定））、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））、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 号事件（確定））等に照らし、違法な非公開部分を含むものである。その他、条例にそぐわない全ての非公開部分も取り消されるべきである。

(2) 「加害教員、被害生徒及びその保護者の心情にかかる内容」の公開を求める理由

- ① この条項が適用されるのは、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べきであるから、そのようなものを含まない本件公文書には適用されない。被害児童生徒や保護者の発言や動向が広範に非開示とされているが、そうしたものであっても、それだけでは高度なセンシティブ情報には当たらないのであり、実際の記述内容に照らして例外的な事例（病歴など）が仮にあるならば、それに限って非開示とすれば足りる。本条項は濫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。実際、上記高裁判決の対象となった兵庫県教育委員会の同種文書でも、非公開が同種条項によって認められるのは、教員の反省文などに限られ、保護者の単なる発言や意見などはその対象とされていない。
- ② 保護者や被害児童生徒等の発言は、公務員の職務遂行情報である体罰事件の経緯の必須の一部を構成するものなのであるから、公務員の発言でないことをもって非公開とされてはならない。被害者側の発言であっても、発言者が誰であるかは秘匿されている以上、高度なセンシティブ情報でない限り公開されなければならない。
- ③ 神戸地判平成 22 年 9 月 14 日は、児童生徒や保護者の発言のほぼ一切を「心情の吐露」などと認めて非公開とすることを認めるものではない。そうした発言の中に、個人のカルテや反省文などと同視すべき高度なセンシティブ情報がある場合に限って非公開を認める、とするものである。

兵庫県教育委員会の体罰事故報告書自体、本件のような広範囲な非公開は、判決確定後現在に至るまでなされておらず、原則公開されていることから、このことは明らかである。

全国の都道府県や政令市の教育委員会の同種文書の多くも、保護者の発言一般等は公開されている。多くの自治体がこの程度の発言は、「個人識別情報ではないが、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」とは認めていないことを示している。

- ④ 条例第 10 条第 1 号後段の「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と認められる情報」という規定は、総務省の解説資料によれば、「しかしながら、中には、匿名の作文や、無記名の個人の著作物のように、個人の人格と密接に関連したり、公にすれば財産権その他個人の正当な権利を害するおそれがあるものが認められるものがあることから、特定の個人を識別できない個人情報であっても、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場合について、補充的に不開示情報として規定したものである。」とされる。ここからは、本段適用は例外的で補充的なものとされていることがわかる。個人識別できない情報であってなお非開示が認められるべき情報は、個人特定できる情

報より要保護性が強いものであることは当然だから、これはいわば当然の法理であるというべきである。

- ⑤ 本件公文書など、「個人に関する情報」であっても、特定個人を識別できる部分を除外して開示すれば、当該個人の権利利益は害されない典型であって、基本的に後段の出る幕はない。個人識別情報とは別の高度にセンシティブ情報であり、それを無断で開示された場合、単なる不快感にとどまらない精神的苦痛を受ける蓋然性が極めて高いものでなければならない。
- ⑥ 以上から、児童生徒や保護者の個人特定が可能でない部分を、ただその発言であることだけをもって広範に非開示としている処分庁の非開示処分が違法であることは明白である。それは、本段の無原則な濫用というべきものにほかならないから、当然である。児童生徒や保護者の発言に関する、処分庁の広範な非開示処分は違法かつ恣意的であることは明らかであって、取り消されるべきである。

(3) 特定の個人の識別性を判断する基準について

体罰事故報告書においては関連判決は一貫して「一般人基準」をとっているし、裁判例の基本精神をふまえるべきである。体罰事故報告書について最近また新たに一般人基準をとる令和3年3月2月5日高知地方裁判所判決（令和2年（行ウ）第一号）が出された。

4 処分庁の主張

処分庁の主張を、令和2年12月4日、令和3年2月2日、3月9日、4月9日及び5月14日受付の弁明書及び令和3年7月21日の審査会における事情聴取から要約すれば、概ね以下のとおりである。

(1) 「加害教員、被害生徒及びその保護者の心情にかかる内容」の公開を求める理由

- ① 神戸地判平成22年9月14日判例集未搭載は、加害教員の反省または謝罪は、加害教員個人の人格に密接に結びつくものであり、反省文や謝罪文ではなく、あくまでも当該体罰についてその報告に必要な限度において記載された情報であるとしても、個人識別性がなくても個人の権利利益を害すると情報であるとする。また、被害児童生徒等の保護者（以下「保護者」という。）の発言のうちの心情の吐露等を示す情報についても、保護者の人格と密接に結びついたものであり、また、被害児童生徒等の体罰後の心身の状況は、そもそもきわめて個人的な事柄に属するものであるし、心身の状況の内容次第では、それが公開されることによってさらに心身ともに重大な悪影響を被る可能性もあり、個人識別性がなくても、公開されることによって被害児童生徒の権利利益を害するおそれのある情報であるとする。

このように、当該条項が適用されるのは、個人のカルテや著作物などの高度なセンシティブ情報に限られるとする判断を裁判例は採用していない。

- ② 本件では、「加害教員、被害生徒及びその保護者の心情に係る内容」とした部分について、まず、加害教員の心情に係る内容は、加害教員個人の人格に密接に結びつく

ものであり、人格権を侵害する可能性がある。こうした内容は、公開を予定してなされたものではなく、被害児童及びその保護者に対するその時における言動等によって構成されるもので、情報公開の対象となり不特定多数人に開示されるとすれば、なされなかったと考えられるものである。そのため、プライバシー権としても要保護性が高いものと言える。また、こうした加害教員の発言等が不特定多数人に開示されるとすれば、当該加害教員の社会的名誉が害される可能性がある。

- ③ 次に、被害児童の心情に係る内容については、家庭内の問題に係る発言等、本人が他人に知られたくないと考えるであろう情報であって、他に開示することを予定することなく聴取に応じた発言等が含まれている。情報公開はこうした情報を不特定多数人に開示することと同視され、被害児童に精神的打撃を与え、心身ともに重大な影響を被る可能性がある。
- ④ さらに、被害児童保護者の心情に係る内容は、被害児童保護者の心情の吐露等を示す情報であって、保護者の人格に密接に結びついたものである。こうした発言は、公開されることを予定してなされたものではなく、とっさにその時の心情を率直に示すものであって、学校を信頼してなされた発言が不特定多数人に公開されるとするならば、被害児童保護者の信頼を害し、通信の秘密、高度に個人的なプライバシー、被害児童保護者の社会的な名誉を害する可能性がある。
- ⑤ 本件非開示部分についてみれば、各発言者等は当該発言が公開されることを予定することなく率直な心情を吐露しているもの等、当事者が無制限に公開することを良しとしないことが予期されているものとなっている。また、詳細な情報が公開されるとすれば、関係者の特定が生じることを避けることはできず、特定の関係者が公開を予定せしめた発言についてこれを公開することの不利益が大きいことも明らかである。
- ⑥ また、体罰の報告書において、保護者や被害児童生徒等々の具体的発言そのものによって、体罰の内容が左右されるものとは言えない。体罰に至る経緯についても、保護者や被害児童生徒等々の具体的発言が直ちに経緯を左右するものとは言えないから、必須の一部を構成するものではない。

(2) 特定の個人の識別性を判断する基準について

- ① 情報公開制度は報道機関や特定の学級の児童生徒・保護者などあらゆる者が開示請求することが許容された制度であり、開示目的によって開示の範囲を変更することを予定していない。処分庁としては、情報の管理者として、責任をもって開示の判断をすべきであって、特定人の発言内容を開示するに当たっては、当該発言が不特定多数者への開示を容認した会話においてなされたものであるか等、諸般の事情を総合的に判断して決する必要がある。
- ② 「一般人基準」については、行政機関情報公開法第5条第1号についての裁判例であるが、東京地判平成20年3月28日判例集不登載は、行政機関情報公開法が何人にも開示請求権を認めているため、当該個人と特殊な関係にある者が開示請求をす

る可能性があることや、同条第1号本文前段が、単に「他の情報」とのみ規定し、その範囲に文言上の規定を加えていないことにかんがみると、一般人が知りうる情報や公刊物の情報だけでなく、当該個人の近親者や関係者のみが知りうる情報が含まれると解するのが相当であるとした。また、その控訴審の東京高判平成20年12月17日判例集不掲載も、一般人に知られておらず、当該個人の近親者や関係者のみが知り得る情報と相まって個人が識別される情報についても、それが開示されると、結局は、情報の伝播により個人のプライバシー侵害を招くことになるから、本条第1号の「他の情報」は一般人の知りうる情報に限定すべきでなく、当該個人の近親者や関係者のみが知り得る情報をも含むと解すべきとする。このように、裁判例は「一般人基準」を採用していない。

- ③ そもそも異なる判断基準を採用した裁判例がある場合、より重要なのは、いずれが一般通用性を有する裁判例であるかである。こうした観点から見た場合、一般人基準には大きな問題があることが明らかとなっている。

5 審査会の判断

(1) 本件公文書について

本件公文書は、関係する神戸市立学校長から教育長へ宛てた、教職員による児童生徒への体罰の事案についての事実関係を記した報告書である。

(2) 争点

処分庁は、本件公文書のうち、被害児童生徒等及びその保護者の氏名、クラス、在籍学級、転入等の情報、及び加害教員、被害児童生徒及びその保護者の心情にかかる内容を条例第10条第1号アに該当するとして非公開とする決定を行った。これに対し、請求人は、非公開とされた情報のうち、加害教員、被害児童生徒及びその保護者の心情にかかる内容として非公開とした部分は違法な非公開部分を含むものであり、条例の趣旨にそぐわない非公開処分は取り消されるべきであるとして争っている。

なお、請求人はその他条例にそぐわない非公開部分も取り消されるべきと主張しているが、この点については請求人及び処分庁ともに具体的な主張、立証がないため、審査会としては判断を示さない。

また、処分庁は、加害教員、被害児童生徒及びその保護者の心情にかかる内容を非公開とした理由付記において、条例第10条第1号アを適用しているが、処分庁の具体的な主張は条例第10条第1号本文後段を前提に主張しており、また、請求人もそのことを前提に反論していることが認められる。

このことから、本件における争点は、処分庁が非公開とした加害教員、被害児童生徒及びその保護者の心情にかかる内容の条例第10条第1号本文後段の該当性である。

以下、検討する。

(3) 条例第10条第1号の趣旨及び条例第10条第1号本文後段の解釈

- ① 条例第10条第1号本文は、個人の尊厳を守り、基本的人権を尊重するために、プ

ライバシーの保護について定めたものである。条例第3条にも規定しているように、公文書公開によりプライバシー侵害が生じることのないように、個人に関する情報には最大限の配慮をするものである。

- ② また、条例第10条第1号本文後段に「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認められる情報」と規定されている。これは、特定個人が識別されなくても、他の部分を公開することになれば、特定個人の権利利益を害すると認められるものについては、非公開とすべき旨を定めたものである。

これについては、神戸地方裁判所平成29年3月2日判決（平成28年（行ウ）第26号）において、個人を識別することはできない情報であっても、個人の人格、私生活に密接に関連し、あるいは、個人の知的創作に関連する情報については、これを公にすることになれば、個人の人格や財産権を侵害するおそれが生じることもあるから、非公開情報としてこれを保護しようとする趣旨であることが示されている。

このような趣旨を踏まえると、本件処分においては、被害児童生徒やその保護者の心情等これらの者の人格に密接に関連するものや、「反省文」といった心情を直接的に表した文書は、非公開情報としてこれを保護すべきものである。そして、これらとは性質を異にするものは、非公開情報に当たるとは言えないというべきである。

(4) 条例第10条第1号本文後段の該当性について

審査会が本件公文書を見分したところ、処分庁が非公開とした加害教員、被害児童生徒及びその保護者の心情にかかる内容には、被害児童生徒及び保護者等の発言部分及び反応等が記載されており、以下のア～オに分類可能であることが認められる。

- ア 被害児童生徒及び被害児童生徒の保護者による発言及び反応に係る部分
- イ 被害児童生徒に関係する児童生徒の発言及び反応に係る部分
- ウ 関係児童生徒の保護者による発言及び反応に係る部分
- エ 加害教員の言動部分
- オ 被害児童生徒の保護者による体罰の現認の有無

以下、当該区分ごとに条例第10条第1号本文後段の該当性について検討する。

ア 被害児童生徒及び被害児童生徒の保護者による発言及び反応に係る部分

審査会が見分したところ、当該情報には、被害児童生徒の心身の状況を窺わせる発言や、保護者の被害児童生徒に対する思い及び加害教員に対する思いなど、保護者の心情を吐露した発言もしくは心情を窺い知ることができる発言又は態度が記載されており、当該個人の人格と密接に関連するものといえる。

この種の情報は、他人に知られたくないと思うことが通常であると認められる情報であり、これらの情報を公にすることになれば、特定個人を識別できなくても、な

お個人の権利利益を害するおそれがあるものと認められる。

したがって、当該情報は条例第10条第1号本文後段に該当し、処分庁が非公開とした決定は妥当である。

イ 被害児童生徒に係る児童生徒の発言及び反応に係る部分

審査会が見分したところ、当該情報には、関係児童生徒の体罰事故が発生したことによるクラブ活動に対する思い、加害教員に対する思いなど、関係児童生徒が体罰事故の発生を受けて、各々心情を吐露した発言もしくは心情を窺い知ることができる発言又は態度が記載されており、当該個人の人格と密接に関連するものといえる。

当該情報も上記アと同様であり、これらの情報を公にすることになれば、特定個人を識別できなくとも、なお個人の権利利益を害するおそれがあるものと認められる。

したがって、当該情報は条例第10条第1号本文後段に該当し、処分庁が非公開とした決定は妥当である。

ウ 関係児童生徒の保護者による発言及び反応に係る部分

審査会が見分したところ、当該情報には、特定の保護者と加害教員との間で行われた話し合いに参加した保護者の発言、司会進行役の保護者の発言及び保護者会に欠席した保護者への加害教員からの申し入れに対する保護者の返答が記載されている。

これらの情報のうち、話し合いにおける保護者の発言及び加害教員からの申し入れに対する保護者の返答については、生徒指導のあり方に関する思想的発言、児童生徒への思いや心配を表出した発言など、保護者の心情等を吐露した発言もしくは心情を窺い知ることができる発言が記載されており、当該個人の人格と密接に関連するものといえる。

当該情報も上記アと同様に、これらの情報を公にすることになれば、特定個人を識別できなくとも、なお個人の権利利益を害するおそれがあるものと認められる。

したがって、当該情報は条例第10条第1号本文後段に該当し、処分庁が非公開とした決定は妥当である。

つぎに、司会進行役の保護者の発言については、進行上の事務的発言であることから、当該発言部分を公開しても特定個人の権利利益を侵害するものとはいえないため、公開すべきである。(別表1)

エ 加害教員の言動部分

審査会が見分したところ、当該情報には、加害教員の保護者会に欠席した保護者への申し入れ及び被害児童生徒宅への訪問時の行動が記載されている。

これらの情報は、加害教員による事務連絡や事実行為に関して記載されており、公開しても加害教員の個人の権利利益を侵害するものとはいえないため、公開すべきである。(別表2)

オ 被害児童生徒の保護者による体罰現認の有無

審査会が見分したところ、本件情報には、保護者による体罰現認の有無が記載されている。

これらの情報は、体罰発生時の事実関係を明らかにしたものであり、個人の心情を直截的に吐露したものではないため、公開しても当該保護者の個人の権利利益を侵害するものとはいえないため、公開すべきである。(別表3)

(5) 結論

以上のことから、冒頭の審査会の結論のとおり判断する。

別表 1

学校名	非公開とされた部分		公開すべき部分
向洋中学校	3 枚目	6/11（日）11:30～12:00 の 9 項目 22 文字目以降の対応内容	左記の全て

別表 2

学校名	非公開とされた部分		公開すべき部分
向洋中学校	4 枚目	6/12（月）16:20 の対応内容	1 行目及び 2 行目 9 文字目まで
		6/12（月）18:00 の対応内容	1 行目及び 2 行目 9 文字目まで
		6/12（月）20:00 の対応内容	1 行目及び 2 行目 9 文字目まで
港島学園	3 枚目	19 時 02 分の対応内容 (3 項目目)	21 文字目以降

別表 3

学校名	非公開とされた部分		公開すべき部分
王塚台中学校	4 枚目	母親の対応内容（2 件）	左記の全て

(参 考) 審査の経過

年 月 日	審 査 会	経 過
令和2年10月29日	—	* 審査請求人から審査請求書を受理
令和2年12月4日	—	* 処分庁から弁明書を受理
令和3年1月7日	—	* 審査請求人から反論書を受理
令和3年2月2日	—	* 処分庁から弁明書を受理
令和3年2月15日	—	* 審査請求人から反論書を受理
令和3年3月9日	—	* 処分庁から弁明書を受理
令和3年3月16日	—	* 審査請求人から反論書を受理
令和3年4月9日	—	* 処分庁から弁明書を受理
令和3年4月19日	—	* 審査請求人から反論書を受理
令和3年5月14日	—	* 処分庁から弁明書を受理
令和3年5月31日	—	* 審査請求人から反論書を受理
令和3年7月7日	—	* 諮問書を受理
令和3年7月21日	第 336 回審査会	* 処分庁の職員から非公開理由等を聴取 * 審議
令和3年10月14日	第 337 回審査会	* 審議
令和3年11月15日	第 338 回審査会	* 審議
令和3年12月27日	第 339 回審査会	* 審議
令和4年1月20日	第 340 回審査会	* 審議