

第 4 0 3 号 答 申

第 1 審査会の結論

名古屋市教育委員会（以下「実施機関」という。）が、本件審査請求の対象となる行政文書を非公開とした決定は、妥当である。

第 2 審査請求に至る経過

- 1 令和 4年 3月 4日、審査請求人は、名古屋市情報公開条例（平成12年名古屋市条例第65号。以下「条例」という。）に基づき、実施機関に対し、次に掲げる行政文書の公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

体罰ではないかとして問題とされ調査した事件（報告）（平成26、27、28、29年度処分に係るもの）ただし、クラス名・学級名については開示を求めないので開示しないこと。

- 2 同年 4月15日、実施機関は、本件公開請求について、「体罰ではないかと問題とされ調査した事件（5名分）（請求に係るもの）」（以下「本件行政文書」という。）を特定し、一部公開決定（以下「本件処分」という。）を行い、その旨を審査請求人に通知した。
- 3 同年 5月30日、審査請求人は、本件処分を不服として、名古屋市長に対して審査請求を行った。

第 3 実施機関の主張

- 1 決定通知書によると、実施機関は、本件行政文書を一部公開とした理由について、おおむね次のとおり主張している。
 - (1) 当該行政文書には、体罰ではないかと問題とされ調査された職員及び関係生徒その他の関係者に関して、その氏名、所属校及び所属校が推測できる情報、心情及び状態、その他個人のプライバシーに関する情報が記載されている。これらは、特定の個人を識別できるもの（ほか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。）のうち通常他人に知られたくないと認められるもの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るため、非公開とする。

(2) なお、審査請求人は、公開請求書（以下「請求書」という。）の中で、クラス名・学級名については、公開を求めない旨記載しているが、過去の同内容の請求に係る裁決書（2ス市第300-2号により通知されたもの）（以下「本件過去裁決書」という。）において、条例第7条第1項第1号に該当しない旨判断し、決定変更しているので、公正かつ透明性の高い市政の推進に資することを目的としている行政文書公開制度に則り、公開としている。

2 上記1に加え、実施機関は、弁明書において、おおむね次のとおり主張している。

(1) 本件処分に違法性がないことについて

ア 審査請求人は、公開を求めないとしたクラス名・学級名（以下「本件公開情報」という。）に関し、実施機関が除外しなかったことについて、実施機関による違法な処分であると主張し、その違法性の確認並びに決定の取消し及び変更を求めている。

イ 審査請求人の主張によると、「実施機関は、公開請求者の求める範囲において、行政文書の公開・非公開・部分公開の検討を、条例に則って行わなければならない、公開請求者が公開を求めている行政文書や行政文書内の記載部分を、公開請求者に公開するような権限は有しない。」とのことであるが、実施機関には、公開請求者が公開を求めている行政文書内の記載部分が公開請求者に公開されないようマスキング等の秘匿処理をする義務を課されていることになると思料するが、実施機関はそのような義務を負っていない。

ウ すなわち、条例には、公開請求者の要求に応じて文書の特定の情報を選別、マスキングすることを実施機関に義務付ける規定はない。

エ したがって、本件公開情報が記載された行政文書を公開した本件処分は違法とはいえない。

(2) 本件公開情報が非公開情報に該当しないことについて

ア 公にすることにより、個人の権利利益を害したり、法人に不利益を与えたりする等、条例に規定された非公開情報は、当然非公開とされなければならない。

イ 本件公開情報が、非公開情報に該当しないことは、名古屋市情報公開審査会第 310号答申（以下「第 310号答申」という。）において示されていることを申し添える。

(3) 以上のことから、本件処分は適正に行われているため、本件審査請求を棄却するとの裁決を求める。

第 4 審査請求人の主張

1 審査請求の趣旨

本件処分の違法性又は不当性を確認し、取消し、変更するとの裁決を求めるものである。

2 審査請求の理由

審査請求人が審査請求書及び反論意見書で主張している審査請求の理由は、おおむね次のとおりである。

(1) 条例第 1条では、本条例の目的として、「市民の知る権利を尊重し、行政文書の公開を求める権利を明らかにする」ことを定め、また、同第 3条では、「実施機関は、この条例の解釈及び運用に当たっては、行政文書の公開を請求する権利を十分尊重する」ことを定めている。これは、本条例が日本国憲法第21条の含意する国民の「知る権利」の具体化であり、その実現手続きを定めたものと言うべきである。したがって、公開請求者の「知る権利」及び「行政文書の公開を求める権利」に対応したものでなければならないことは言うまでもない。本条例による行政文書の公開は、あくまでも公開請求者の権利に対応するものであり、その範囲の中で行わなければならない。

(2) 実施機関は、公開請求者の求める範囲において、行政文書の公開・非公開・一部公開の検討を、条例に則って行わなければならないのであり、公開請求者が公開を求めている行政文書や行政文書内の記載部分を、公開請求者に公開するような権限は有しない。

例えば 1件の行政文書が複数枚から成り、「その最初のページのみ」との公開請求があった場合、公開・非公開・一部公開の判断は、この「最初のページ」の範囲内でのみすべきであり、公開が求められていない残りのページまで任意に公開するようなことは求められていないばかりか、公開請求者の権利行使に対応した応答ではないという点で、違法又は不当な権限行使である。

- (3) いわゆる体罰事故報告書の公開を求めた本件公開請求は、「ただし、クラス名・学級名については開示を求めないので開示しないこと」と明示的に求めたにもかかわらず、実施機関は、本件処分において、「なお、審査請求人は、請求書の中で、クラス名・学級名については、公開を求めない旨記載しているが、本件過去裁決書において、条例第 7 条第 1 項第 1 号に該当しない旨判断し、決定変更しているので、公正かつ透明性の高い市政の推進に資することを目的としている行政文書公開制度に則り、公開としている。」との主張に基づき、公開している。
- (4) クラス名・学級名が条例の非公開情報にあたるかどうかは問題なのではない。こちらが公開不要であるとし、除外してほしいと明示的に意思表示している情報につき、その意思にかかわらず、自由に公開する権限を条例は実施機関に与えているのかが問題なのである。非公開情報にあたらないとされる情報であれば、公開請求者が非公開を求めている情報であっても、一方的に公開する権限があるかどうかである。
- また、本件過去裁決書は、そのような権限を実施機関に認めたものでもない。「クラス名・学級名等を特に排除することなく、広く条例に基づいて公開すべき部分は公開せよ」と求めた審査請求に対して、「クラス名・学級名は非公開情報ではないから公開せよ」としたものに過ぎない。
- (5) 審査請求人が本来求めているのは、学校名・加害教員名等の公開である。また、対象児童生徒の範囲を狭めることになるクラス名・学級名等の情報の公開等全く求めていない。そうであるにもかかわらず、無理矢理クラス名・学級名のみを公開するというのは、それによって学校名・加害教員名の公開の妨害をしているに等しく、それは条例第 1 条の「市民の知る権利を尊重し、行政文書の公開を求める権利を明らかにする」ことに反し、また、第 3 条の「実施機関は、この条例の解釈及び運用に当たっては、行政文書の公開を請求する権利を十分尊重する」ことにも違背する。
- 公開するなとこちらが求めているものは公開すべきではない。その上で、学校名であれ教員名であれ、公開情報と判断するならばよい。それが正しい本条例の解釈運用である。
- (6) 第一に、審査請求人が非公開を求めた部分まで漫然公開した今回の一部公開決定処分が「違法」もしくは「不当」という点であり、第二に、そうであれば当該処分を取消し、「クラス名」を非公開とした処分をやり

直せということである。

なお、第二の取消しが認められない場合であっても、第三に、クラス名を非公開決定処分としなかった不作為の「違法」もしくは「不当」であることの確認をせよということである。このような確認のみであっても行うことができることは、不作為についての審査請求が認められること（行政不服審査法第 3 条）及び不作為の違法確認訴訟（行政事件訴訟法第 3 条第 5 項）の法理から、当然に認められるというべきであり、また、行政不服審査の目的に、「行政の適正な運営を確保する（行政不服審査法第 1 条第 2 項）」ことが含まれることから当然である。今回のようなこちらが求めている（明示的に非公開を求めている）部分まで実施機関の一存で公開できるというのでは、情報公開制度の根幹が揺るがされることになるからである。

また、このような恣意的・一方的な行政処分の違法性又は不当性を問うことができないというのでは、行政救済手続の役割を果たすことができない。

(7) 本来公開されるべきでない情報が誤って公開された場合においては、審査請求人の主張とは独立に、情報公開審査会が答申等の中で、そのような公開を今後しないよう指摘することは普通にみられることである。

(8) 条例第 7 条には、例えば、一件あたりの行政文書が大量である場合、その表紙だけや最初の数頁だけの公開請求をし、また複写を求めることは、当然あり得ることである。また、全数百頁にわたるような行政文書であっても、請求者がその一部だけでよいといっているにもかかわらず、必ず全頁を複写しなければならないとすれば、それは請求者の公開請求権を「十分尊重する」ことにはならない。実際に、実施機関はそのような公開を行っている経験があるはずである。

同様に、ある行政文書の中で、請求者が見る必要を感じない部分、さらに見ることを望まない部分、見るのが苦痛である可能性がある部分があれば、その非公開を求める請求者の希望に沿うことは、請求者の公開請求権を「十分尊重する」ことにこそなれ、それに反するものではない。逆にそのように求めているにもかかわらず、あえてその部分も公開するというのでは、請求者に嫌がらせをするに等しく、そのような行政の対応は、請求者の公開請求権を「十分尊重する」どころか、不遜・不当なものというほかない。

(9) 条例第 3条は、既に見たように実施機関に「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」ことを求めている。児童・生徒の属するクラス・学級は、それだけで特定個人を識別できるかどうかはともかく、それが公開されるならば、当該文書に記載された児童・生徒の特定に一步近づく手掛かりになり得る情報であり、公開請求者にとって無用の情報であるので非公開を求めているにもかかわらず、実施機関が公開するのは、個人情報保護に対する「最大限の配慮」義務にも劣るといふべきである。

また、同第 4条には、「公開請求者は、この条例の目的に即した適正な請求に努めるとともに、行政文書の公開を受けたときは、これによって得た情報を第三者の権利を侵害することがないように適正に使用しなければならない。」と定められており、このような義務が課されていることから、公開請求者は児童・生徒特定の手掛かりとなり得る上に、学校名や教員名等体罰加害行為者側の情報（職務遂行情報）ではないクラス・学級名等の公開は必要ないと言っているのである。それを一方的に公開するのは、やはり請求者の公開請求権を「十分尊重」せず、国民や住民に仕えるべき行政機関の対応として不遜・不当な態度というほかない。

(10) 条例第 7条第 2項は、「実施機関は、公開請求に係る行政文書の一部に非公開情報が記録されている場合において、非公開情報に係る部分を容易に区分して除くことができ、かつ、区分して除くことにより当該公開請求の趣旨が損なわれることがないと認められるときは、当該非公開情報に係る部分以外の部分を公開しなければならない。」と定める。本条項の趣旨は、非公開情報が記されている文書であっても、公開請求者の公開請求権を「十分尊重する」べき実施機関の責務からして、当該部分を「容易に区分して除くことができ、かつ、区分して除くことにより当該公開請求の趣旨が損なわれることがない」場合は、実施機関は公開する義務があり、安易に行政文書を非公開とすることは許されないということである。

そうであれば、非公開情報異議の情報であって、公開請求者が公開を求めない部分についても、「容易に区分して除くことができ、かつ、区分して除くことにより当該公開請求の趣旨が損なわれることがない」場合は、実施機関は公開する義務があると考えることが、公開請求者の公開請求権を「十分尊重する」べき実施機関の責務に適う。

そのように考えるのであれば、本件公開請求の条例上の根拠として同項の類推適用を求めることも十分あり得ることである。このような条例の解

積適用は、情報公開制度の趣旨に叶い、公開請求者の公開請求権をより具体化するものである以上、好ましいものであって否定されるべきものではない。このような解釈こそが、情報公開法理の発展・展開を促し、情報公開制度を成熟されるものというべきである。

- (11) 審査請求人が、クラス名・学級名の非公開を求めているのは、以上のほかに、以下の司法判断が全て公開を求めることはなく、学校名・教員名その他職務遂行情報についての公開を求めており、これら司法判断を尊重すべきであると考えからである。なぜならこれらは、条例第 3条で定める請求者の公開請求権を「十分尊重する」ことを一方で図りつつ、クラス名・学級名を非公開とすることで、「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」をもはかった、優れた衡量に基づく判断であるからである。

・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）（判例タイムズNo.1254（2008. 1.15）151頁）

・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）及びその原審

・平成29年 3月 2日神戸地裁判決（平成28年（行ウ）第26号）

これらと比較すると、学校名・教員名その他職務遂行情報を非公開としつつ、児童生徒の特定に関連するクラス名・学校名のみを公開する今回の処分は、同条に照らして、不当・違法なものであるのみならず、児童生徒の個人識別可能性を盾に、司法判断の適用を除外し、職務遂行情報の非公開を維持しようとする姑息な対応というほかない。

第 5 審査会の判断

1 争点

以下の 2点が争点になっている。

- (1) 本件公開情報を公開したことが、違法又は不当であるか否か（以下「争点①」という。）。
- (2) 本件公開情報を非公開とする処分をしなかった不作為が、違法又は不当であるか否か（以下「争点②」という。）

2 条例の趣旨等

条例は、第 1条で規定しているように地方自治の本旨にのっとり、市民の知る権利を尊重し、行政文書の公開を求める権利を明らかにし、名古屋市の

保有する情報の一層の公開を図り、もって市政に関し市民に説明する責務が全うされるようにし、市民の市政への参加を進め、民主的で公正かつ透明性の高い市政の推進に資することを目的として、制定されたものである。

当審査会は、この条例の原則公開の理念に立って、条例を解釈し、本件事案を判断する。

3 本件行政文書について

(1) 学校教育法（昭和22年法律第26号。）第11条では、「学校長及び教員は、教育上必要があると認めるときは、文部科学大臣の定めるところにより、児童、生徒及び学生に懲戒を加えることができる。ただし、体罰を加えることはできない。」と規定されている。

(2) 名古屋市においては、教職員が体罰を行ったと疑われる事件が発生すると、当該教職員が所属する学校の学校長は、教職員や関係者から事情を聴取した結果を踏まえ、当該事件が体罰に該当する場合に「体罰ではないか」として問題とされ調査した事件（報告）」（以下「報告書」という。）を作成する。

(3) 報告書は、文書番号、提出年月日、事件発生校名、学校長の氏名、調査年月日、調査のきっかけ及び調査して判明した事実を記載する欄で構成されており、保護者等からの報告の状況や事件が発生した際の状況が記載されている。

(4) 本件行政文書は、平成26～28年度に作成された報告書であり、学校名並びに学校長、教員及び生徒の氏名が非公開とされており、クラス名・学級名については、公開されている。

4 第 310号答申について

(1) 第 310号答申は、平成25年度に作成された報告書（以下「平成25年度報告書」という。）に記載された情報について判断したものであり、平成25年度報告書と本件行政文書は、作成年度が異なるだけであり、記載された情報の性質としては同一であると認められる。

(2) 実施機関によると、本件処分は、第 310号答申を踏まえた本件過去裁決書を基に判断しているとのことである。

(3) 第 310号答申により判断した当時と本件処分時を比べると、条例改正等の第 310号答申の判断に直接的に影響を及ぼす特段の事情の変化は認められない。

(4) 上記のことから、本件審査請求については、第 310号答申での判断を踏まえて検討を行う。

5 争点①について

(1) 本件公開情報は、審査請求人が公開を求めている情報であり、本件請求書に公開を求めない旨の記載が認められる。

(2) それに対して、実施機関は、本件過去裁決書を踏まえ、本件公開情報は条例第 7条第 1項第 1号に該当しないことから公開を行っている。

(3) この点、審査請求人は、条例第 3条に定める「行政文書の公開を請求する権利を十分尊重する」ことに反している旨主張しているので、この点について以下検討する。

ア 条例第 3条は、条例の解釈及び運用に関する実施機関の責務について定めたものであり、「実施機関は、この条例の解釈及び運用に当たっては、行政文書の公開を請求する権利を十分尊重するとともに、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」と規定されている。

イ 行政文書の公開を請求する権利は、市政に関し市民に説明する責務を全うされるようにし、市民の市政への参加を進め、民主的で公正かつ透明性の高い市政の推進に資することを目的とする条例により付与された権利であること、また、条例第 3条の後段において個人情報についての配慮に関することが並列に規定されていることを踏まえると、同条に規定する「行政文書の公開を請求する権利を十分尊重する」とは、行政文書の公開を請求する権利の行使を実質的に保障するため、条例で定める要件を満たした行政文書の公開の請求に対しては、非公開情報が記録されている場合を除き公開しなければならないという原則公開の観点から、条例全体を解釈し、運用しなければならないという趣旨であると解するのが相当である。

ウ そして、第 310号答申において、本件公開情報と情報の性質としては

同一の情報を非公開情報には当たらないと判断したこと、また、上記の規定の趣旨に照らしたところ、実施機関が本件公開情報を公開したことは不合理とまではいえない。

(4) したがって、本件公開情報を公開したことは、違法又は不当でないと認められる。

6 争点②について

(1) 審査請求人は、本件公開情報を非公開とする処分をしなかった不作為が、違法又は不当であることの確認を求めている。

(2) しかし、実施機関が本件公開情報を非公開とせず、公開したことの判断は上記 5のとおりであり、不作為にはあたらないことから、違法又は不当であるとは認められない。

7 なお、審査請求人は、関連裁判例等を踏まえて種々主張しているが、本件処分の妥当性については、上記 5及び 6で述べたとおりであることから、当審査会の判断に影響を及ぼすものではない。

8 上記のことから、「第 1 審査会の結論」のように判断する。

第 6 審査会の処理経過

| 年 月 日 | 内 容 |
|------------------------------|-----------|
| 令和 4年 8月 5日 | 諮問書の受理 |
| 9月16日 | 弁明書の写しの受理 |
| 10月31日 | 反論意見書の受理 |
| 令和 5年 2月 3日 (第58回第 2小委員会) | 調査審議 |
| 3月 3日 (第59回第 2小委員会) | 調査審議 |
| 4月21日 (第60回第 2小委員会) | 調査審議 |

| | |
|------------------------|------|
| 5月19日 (第61回第 2小委員会) | 調査審議 |
| 6月19日 | 答申 |

(答申に関与した委員の氏名)

委員 小野木昌弘、委員 森絵里、委員 米澤孝充