第 4 4 4 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はないので取消し、改めて公開又は非公開の決定を行うべきである。

第 2 審査請求に至る経過

- 1 令和 5年 1月10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、次のような行政文書公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

2022年度

教職員の児童・生徒に対する不適切指導対応についてわかるもの

- ・学校、市教委へ報告、問い合わせがあったもの
- ・学校、市教委がはあくしているもの、調査されたもの
- ・不適切な指導対応ではないかと問題になったものも含む

※不適切とは暴力、暴言（乱暴なことばも含む）など不当・違法なこと。
（以下「本件対象文書」という。）

- 2 同月20日、実施機関は、本件公開請求に対して、過去の審査請求人による請求内容を踏まえ、本件請求内容を「不適切な指導ではないかとして問題とされ調査した事件（報告）」（以下、「不適切指導報告書」という。）とした上で、請求に係る内容について作成、又は取得した文書が存在しないことを理由として、非公開決定（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、本件対象文書を公開しない理由として、作成又は取得した文書が存在していないため、非公開とすると主張している。
- 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) 本件公開請求の対象とすることができる事案
 - ア 実施機関は、不適切指導報告書、すなわち学校長が「不適切な指導」

と判断した場合についての行政文書を特定している。これは、学校長が「不適切な指導」と判断していない事案については、合理的に可能な範囲で行政文書を特定することができないからである。

イ 教職員の児童・生徒に対する指導等に関する意見、批判等は、多岐にわたり、適切な指導を誤解している場合や具体性がなく事実確認できない場合、そもそも教職員の指導等に対する意見、批判等なのかどうかの判別ができない場合など様々な可能性があり、学校長が「不適切な指導」と判断していない事案については、それだけでは元々の事案を特定することができない。

ウ この点、審査請求人は、本件公開請求において、「※不適切とは暴力、暴言…（乱暴なことばも含む）など、不当、違法なこと」と記載している。しかし、学校長が「不適切な指導」と判断していない事案については、どのような形式で、かつ何を主題として提出されているかによって、行政文書の管理・保存の定めが一定せず、結局のところ、学校内の全ての行政文書の記載内容を確認し、そこに「教職員による」「児童・生徒に対する」「暴力、暴言など不当、違法なこと」について記載があるか判断する必要がある、合理的に可能な範囲で行政文書を特定することはできない。

エ 仮に請求内容を限定的に解釈して、「不適切」「暴言、暴力、不当、違法」などの単語を使って意見、批判等が記載されている文書のように定義したとしても、結局のところ全ての行政文書を確認する必要があることから、合理的に可能な範囲で行政文書を特定することはできない。

オ したがって、本件公開請求の対象とすることができる行政文書は、学校長が「不適切な指導」と判断している事案に係る行政文書である。

(2) 「不適切な指導」ではないかと疑われる事案が発生した場合に作成が想定される文書について

ア 教職員による「不適切な指導」ではないかと疑われる事案が発生した場合、学校長は調査を行ったうえで、「不適切な指導」とであると判断した場合には不適切指導報告書を教育委員会事務局（以下「事務局」という。）に提出する。この際、作成が想定される文書は、本件公開請求の対象となるか否かにかかわらず、おおむね以下のような文書が考えられる。なお、個別の事案において存在する行政文書は、当該事案の発覚の経緯等により異なる。

- (ア) 保護者等からの報告・連絡文書
- (イ) 学校長の調査に関する文書
- (ウ) 不適切指導報告書

イ 上記アの文書を作成・取得する経緯等

- (ア) 保護者等からの報告・連絡文書

「不適切な指導」ではないかと疑われる事案の存在を学校長・事務局に伝える文書で、定められた様式は存在しないため、電子メールや手紙など伝達者が任意の様式で作成する文書である。

伝達者は、保護者や児童・生徒、校内の学校職員などが想定され、申出人が不明（匿名）である場合も考えられるが、いずれの場合であっても、当該情報が文書として送達され学校が収受した場合、当該文書は行政文書として取り扱われる。

なお、情報が電話など口頭で伝達された場合、電話対応者が聞き取り内容をメモすることもあるが、当該メモを学校内等で供覧するなど組織共用した場合を除き、職員自身のメモにとどまり、行政文書とはならない。

- (イ) 学校長の調査に関する文書

「不適切な指導」が疑われる事案についての訴えがあった場合、学校長が即時「不適切な指導ではない」と判断できる場合等を除き、原則として、その真偽にかかわらず、当該情報は、学校から事務局に伝達される。この場合、事務局から学校に対し、当該事案の事実関係の調査が口頭で指示され、学校長は、当該事案について、明らかになる範囲で、当事者や目撃者などから聞き取りを行い、その結果を事務局に報告する。

事務局は、電話等により逐次かつ速やかな報告をするよう求めており、基本的に不適切指導報告書提出以前に文書による報告を求めることはない。そのため、この段階で作成される文書は、例えば学校長から関係者への聞き取り記録や経過をまとめたメモなどが考えられるが、このような聞き取り記録等の文書は、不適切指導報告書を作成するための資料として扱っており、事務処理上必要な期間経過後は廃棄されているものと認識している。

- (ウ) 不適切指導報告書

上記(イ)の学校長の調査は逐次事務局に報告され、最終的に学校長が「不適切な指導」ではないかと判断した場合については、不適切指導報告書が事務局に提出される。

- (3) 本件公開請求において不適切指導報告書を本件対象文書とすることが妥当であること

本件公開請求の対象とすることができる事案は、上記(1)のとおり、学校長が「不適切な指導」と判断した事案であり、上記(2)のとおり、当該事案については不適切指導報告書が作成されるのであるから、当該文書が本件対象文書となる。

なお、当該事案に関して、上記(2)ア(ア)に係る文書が存在し行政文書となっている場合は、当該行政文書も対象となりうるが、不適切指導報告書が存在しない以上、そもそも上記(2)ア(ア)に係る文書は特定できないのであって、本件対象文書とすることができないことは上記(1)で述べたとおりである。

したがって、本件公開請求について、不適切指導報告書を該当文書として文書の特定を行った実施機関の判断に瑕疵はない。

- (4) 本件公開請求の請求内容に該当する行政文書は存在しないこと

本件処分時点で、令和4年度における不適切指導報告書は存在しておらず、他に特定できる行政文書が存在しないことは上記(3)で述べたとおりであるから、本件公開請求の対象となる行政文書は存在しない。

- (5) 実施機関が行ってきた文書特定への努力

ア 審査請求人は、下記に主なものを示すとおり、過去にも同趣旨の内容を含む行政文書公開請求を行っており、実施機関は、請求内容の確認や補正を行い、文書の特定を行ってきた。

(ア) 整理番号第2-1875号(第2-1896号、第2-1938号、第2-1964号、第3-32号、第3-36号及び第3-37号において同様)

(イ) 整理番号第3-1783号

これらを受け、本件公開請求と同じ令和4年度に審査請求人から提出された行政文書公開請求(整理番号第4-589号)では、不適切指導報告書を対象として文書の特定を行っている。

イ 上記の経緯を踏まえ、本件処分においても不適切指導報告書を対象に文書の特定を行い、その旨を行政文書非公開決定通知書の備考欄に記載するとともに、他に審査請求人の求める文書がある場合は、請求内容を明らかにした上で別途請求が必要な旨を案内したのである。

ウ 一般に、同一の請求者から同趣旨の内容が繰り返し請求される場合においては、請求者の負担や行政の効率的な業務執行を考慮すれば、明ら

かな誤りや疑義がない限り、既に請求者の意図を確認している内容について毎回確認する必要はないと考える。

本件処分についても、審査請求人からは過去に同趣旨の内容を含む請求が繰り返し提出されているのであって、既に請求者の意図や対象となる文書を繰り返し確認した経緯を踏まえて本件対象文書を判断しているのであるから、不適切指導報告書を対象に文書の特定制をした実施機関の判断に瑕疵はない。

(6) 以上のことから、本件対象文書を非公開とした実施機関の判断に瑕疵はなく、本件処分は適正に行われたものである。

(7) 審査請求人の主張について

ア 第4の2(1)に係る主張

(ア) 審査請求人は、「事務局には、ないということだったのか、実施機関全体（学校、指導室、教職員課、等）になかったのか不明である。事務局内のみを調査して、ないとしたら、対応等に誤りである」と主張する。

しかしながら、実施機関は、審査請求人が実施機関に対して請求した請求事項について、実施機関として回答したのである。すなわち、実施機関の全ての部署や学校が非公開決定をしていないからといって、手続き上の瑕疵には当たらないし、他に何らかの文書が存在することを意味するわけでもない。また、上記(3)のとおり、本件公開請求の対象となる文書は不適切指導報告書であって、同文書は事務局に提出されるのであるから、事務局に存在しなければ実施機関全体に存在しない。したがって、文書の特定制は適切に行われており、審査請求人の主張は失当である。

(イ) また、審査請求人は、「通知書、備考欄にある、不適切な指導ではないかとして問題とされ調査した事件（報告）については別途請求してくださいということなのか理解できない。もし別途請求したらあるということなら、（中略）公開請求対象文書があるということになる。（中略）処分は誤りであるということである」と主張する。

しかしながら、本件非公開決定通知書の備考欄には、不適切指導報告書を本件対象文書として文書の特定制を行った旨、その他に求める文書がある場合には請求内容をより明らかにし別途請求を求める旨が記載されているのであって、不適切指導報告書について別途請求するよう求めているのではない。

審査請求人は、「もし別途請求したらあるということなら」という

誤った仮定に基づいて主張を行っているのであり、これは審査請求人の単なる疑問と言わざるを得ず、審査請求の理由として明らかに失当である。

イ 第 4の 2(2) に係る主張

(ア) 審査請求人は「今年度の「体罰に関する調査」は実施機関に上がってきている。少なくともこの件に関するものは存在しているといえる。」と主張する。「体罰に関する調査」（以下「体罰調査」という。）とは、実施機関として様式を定めた文書で、体罰事案の把握と禁止の徹底を図るため児童・生徒及び保護者に配付しているものであって、保護者等は、この文書に任意の内容を記載し学校の管理職又は事務局いずれかに提出することができる。

(イ) 確かに、令和 4年度に提出された体罰調査は存在するが、当該事案に関する不適切指導報告書は、請求日時時点で存在していないため、審査請求人の主張は認められない。なお、体罰調査が提出されたすべての案件について不適切指導報告書が作成されるわけではなく、前述のとおり、学校長による調査の結果、「不適切な指導」と学校長が判断した場合に作成されるのであるから、体罰調査が存在することは本件公開請求の対象となる行政文書が存在することを意味しない。

(ロ) 仮に、審査請求人が体罰調査そのものの公開を求めているとしても、本件公開請求の内容からは請求内容として読み取れない（なお、過去の請求では「体罰」と明記されているが、整理番号第4- 589号及び本件公開請求の請求内容では記載がなく、あえて請求していないと捉えるほかない）し、学校長が「不適切な指導」と判断した事案がない以上、本件公開請求の対象となる体罰調査、が存在しないことは上記(イ)のとおりであるから、審査請求の理由としては認められない。

なお、審査請求人には伝わらなかったようで残念であるが、本件非公開決定通知書の備考欄には不適切指導報告書の他に求める文書がある場合、請求内容をより明らかにし別途請求するよう記載している。

ウ 第 4の 2(3)に係る主張

(ア) 審査請求人は、「なごもっか2022年の報告によると、2021年度の、（教員の不適切が）相談は相当ある、ことが記載してあったことから、推測になるが、今年度、（中略）請求に関する件が（中略）まったくなかったとは言い難い」などと主張する。しかしながら、審

査請求人が記載するとおり、「まったくなかったとは言い難い」という主張は審査請求人の推測に過ぎず、本件公開請求の対象となる文書は存在しない。

- (イ) また、審査請求人は、「正確な、実態を把握されることが、問題防止、等につながると確信している」、「少なくとも、何があったかについて、説明するべきである。行政として、具体的説明もなく『体罰は…なかった』ということは許されることではない。場合においては、人の痛みや、『体罰』等を隠すことにもなるからである」などと主張するが、これらはいずれも本件処分とは関係のない審査請求人の意見であり、文書の存在を主張するものではなく、審査請求の理由として失当である。

第 4 審査請求人の主張

1 審査請求の趣旨

本件処分を取り消し、請求内容を満たす行政文書を特定して、開示を求める。

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本件審査請求の理由は、おおむね次のとおりである。

- (1) 本件決定通知書の備考欄に「…請求内容を明らかにして、別途請求ください。」等とあり、1月24日、「非公開決定」に関して、市政情報室を通して確認する。指導室回答、「今年度はない。（請求に関するもの（事案）が今年度はないという回答と受け止める）」。

指導室には、ないということだったのか。実施機関全体（学校、指導室、教職員課等）になかったのか不明である。

指導室内のみを調査して、ないとしたら、対応等に誤りであるといえる。備考欄にある、「不適切な指導ではないかとして問題とされ調査した事件（報告）については別途請求してください」ということなのか理解できない。もし別途請求したらあるということなら、公開請求の対象となる文書があるということになる。本件請求内容に関する文書は存在するということである。つまり処分は誤りということである。

- (2) 今年度の体罰調査は実施機関に上がってきている。少なくともこの件に関するものは存在しているといえる。

- (3) 「なごもっか」2022年の報告書によると、2021年度の（教員の不適切な）

相談は相当あることが記載してあったことからすると、推測になるが、今年度、学校に関する請求内容に関する件が、「まったくないことは喜ばしいが」、まったくなかったとは言い難い。正確な、実態を把握されることが、問題防止等につながると確信している。上記(2)で述べた件、問題提起された件について、できる範囲で公開することが求められる。少なくとも、何があったかについて、説明するべきである。行政として、具体的説明もなく、「体罰…はなかった」ということは許されることではない。場合においては、人の痛みや、体罰等を隠すことになる。

- (4) 審査請求人としては、不適切とは、児童・生徒が教職員の児童・生徒に対する暴力・暴言及び言動において、容認しがたいと受け止めた場合をさす、と考えている。
- (5) 教職員の児童・生徒に対する不適切指導・対応について、実施機関としてはどのようなことをさすのか明確にしてもらいたい。暴力等、明らかに違法行為は、不適切に入ることは当然である。法的に違法である場合は、当然であると述べたが、具体的には状況や流れからして、容認しがたい対応・言動において、これまで報告されたことを認識している。実施機関においても、事例について把握されていると思われるので、具体的事例について述べてもらいたい。その内容が今回の不適切に当てはまるかの説明等を求めるものである。
- (6) 不適切な対応はあっても、不適切な指導はおかしいのではないかとと言える。指導とは、計画性のもと、行われるものである。もし暴力が介入する場面があったら、指導ではないからである。請求内容にかかわることゆえ、実施機関の弁明を求めるものである。問題提起はなされたが、学校が調査を行って、不適切な指導はなかったと判断・結論をした場合について、2022年はあったのかなかったのか明確にしてもらいたい。
- (7) 学校や実施機関が調査・聞き取りをした場合、記録や結果・結論の扱いはどのようになっているかの説明を求める。
- (8) 実施機関の弁明書に体罰調査は存在するとある。請求書提出の2023年1月10日には存在しなかったとある。2022年度の体罰調査はいつの時点で、どのようにして提出されたのか明らかにしてもらいたい。事実関係が明確にされない以上、説明になっていないからである。
- (9) 実施機関は、不適切な指導と体罰調査は全く別々のものであるという弁

明かと思われるが、「体罰」というからには、不適切な指導に含まれると審査請求人は理解しているが、なぜ「体罰」は不適切な指導に入らないと主張されるのか説明を求める。「体罰」も不適切な指導もいけないことなのではないかという説明だったら理解してもらえないのではないかと云えるのであえてお聞きする。

(10)「なごもっか」について、2021年度分全くなかったとは言い難いということについて、「推測に過ぎず」とある。不適切～について、2022年度もあったことは確かである。実際に「なごもっか」も調査・問い合わせはなされていると理解している。

(11)審査請求人の公開請求の趣旨は、「体罰」を含め不適切な行為の事実を知りたいということを理解してもらいたい。

(12)教職員の児童・生徒に対する不適切指導・対応について、とは実施機関としてはどのようなことをさすのか明確にしてもらいたい。不適切とは、適切ではないこと、というあいまいな説明ではなく、学校における不適切なことを具体的に説明してもらうことを求めるものである。

(13)審査請求人としては、不適切とは、児童・生徒が教職員の児童・生徒に対する暴力・暴言及び言動において、容認しがたいと受け止めた場合をさす、と考えている。暴力等、あきらかに違法行為は、不適切に入ることは当然である。

(14)法的に違法である場合は、当然であるとのべたが、具体的には、状況や流れからして、容認しがたい対応・言動においてこれまで報告されたことを認識している。実施機関においても事例について把握されていると思われるので、具体的事例述べてもらいたい。その内容が今回の不適切にあてはまるかの説明等を求めるものである。

第 5 審査会の判断

1 争点

実施機関が、本件対象文書を不存在として行った本件処分の妥当性が争点となっている。

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 本件処分の妥当性について

(1) 審査請求人が本件公開請求において公開を求める行政文書は、令和4年度の教職員から児童・生徒に対する暴力や暴言などの不適切な指導や対応に関して、学校を含む実施機関が保有する行政文書であると解される。

(2) 不適切な指導に係る行政文書について

ア 実施機関によると、体罰の実態把握と事案発生時の報告の徹底のため、保護者等による随時の連絡のほかに、保護者、児童・生徒を対象に体罰調査を実施し、体罰及び体罰ではないが不適切な指導ではないかと疑われる事案（以下「体罰等」という。）を把握している。

イ 体罰等ではないかと疑われる事案を把握した場合、その事実関係を調査し当該事案が体罰等であると判断したときは、「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「体罰報告書」という。）、また体罰ではないが不適切な指導であると判断したときには不適切指導報告書を作成し、事務局へ報告することとなっており、体罰報告書及び不適切指導報告書は事務局で集約されているとのことであった。

(3) 本件対象文書について

ア 実施機関は、上記第3の2(1)のとおり、学校長が不適切な指導であると判断していない事案については、合理的に可能な範囲で行政文書を特定することができないため、本件対象文書を不適切指導報告書と特定したと主張している。

イ また、上記第3の2(5)ウ及び(7)イ(ウ)のとおり、審査請求人は過去にも体罰等に関する行政文書公開請求を複数回していることから、その経緯や意図を踏まえ、本件公開請求に「体罰」と明記されていない以上、体罰に係る行政文書は本件請求内容にはあたらないと実施機関は解釈したとのことであった。

ウ しかしながら、上記第4の2(10)及び(12)のとおり本件公開請求の趣旨は「体罰」を含め不適切な行為の事実を知りたいということであると

審査請求人は主張しているのであり、本件公開請求においても「体罰」とは明記されていないものの「不適切とは暴力、暴言（乱暴なことばも含む）など不当・違法なこと」との記載が認められることから、本件対象文書を不適切な指導に係る行政文書に限定して特定した実施機関の判断が適切であったとは認められない。

4 したがって、本件公開請求の対象となる行政文書を特定し、改めて公開又は非公開の決定を行うべきである。

5 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 審査会の主な経過

年 月 日	内 容
令和 5年 2月 7日	諮問書の受理
6月27日	弁明書の受理
7月27日	反論意見書の受理
令和 6年 4月19日 (第71回第 1小委員会)	調査審議
6月21日 (第73回第 1小委員会)	調査審議
7月19日 (第74回第 1小委員会)	調査審議
8月 9日 (第75回第 1小委員会)	調査審議
9月20日 (第76回第 1小委員会)	調査審議
9月30日	答申

第 7 手続に関する付言

本件処分の妥当性について、当審査会は答申に至る手続として条例第25条第 4項の規定により、審査請求に係る事件に関し必要な調査を、以下のとおり実施した。

1 令和 6年 7月23日付け「名古屋市情報公開条例第25条第 4項の規定による調査について」と題し、審査請求人に対し、令和 6年 8月30日までの意見書

及び資料の提出を求めた。

※審査請求人が、多数の審査請求を行っており、審査が長期化しているところ、迅速かつ効率的な審理・審査を行うため、同一事件に関する事案又は類似事案を整理した上で、4つの設問を調査項目として、審査請求人の意見書及び資料の提出を求めたものである。

- 2 同月25日、審査請求人から当審査会に対し、口頭で提出期限の延長を求める旨の連絡があった。
- 3 同月26日、審査請求人に対し、上記(1)の調査内容は複雑ではないことから、特段の理由があると判断できなければ、延長することなく決定することを予告し、同年8月7日までに具体的な理由を書面で提出することを求めた。
- 4 同月29日、審査請求人から当審査会に対し、理由の項目を記載した書面の提出があった。
- 5 同年8月9日、審査会は、審査請求人の延長の申し出について審査したところ、特段の理由は認められず、仮に審査請求人から意見書又は資料の提出がない場合でも、本件審査請求に対する審査会の結論をまとめることができるものと判断した。その上で、同日、審査請求人に対し、上記(2)の延長の申し出には応じられない旨を通知した。
- 6 同月13日、審査請求人から当審査会に対し、本件調査に係る質問等を記載した書面の提出があった。
- 7 同月15日、審査請求人に対し、上記6の書面のうち、本件調査に係る訂正箇所について回答するとともに、その余の指摘については回答する予定がない旨を通知した。
- 8 同月19日及び20日、審査請求人から当審査会に対し、本件調査及び上記7の通知に係る質問等を記載した書面の提出があった。
- 9 同月23日、審査請求人に対し、上記8の書面のうち、本件調査の意見書等の提出にあたり必要と判断した部分について回答するとともに、再度その余の指摘については回答する予定がない旨を通知した。
- 10 同月27日、審査請求人から当審査会に対し、本件調査及び上記9の通知に係る質問等を記載した書面の提出があった。

11 同月30日、審査請求人から当審査会に対し、本件調査の回答として意見書及び資料の提出があった。

12 同年 9月20日、審査会は、上記11の意見書及び資料を踏まえ、本件審査請求について改めて調査審議を行い結論をまとめた。

よって、審査会は、本件審査請求に対して審査請求人から申出のあった条例第26条第 1項に定める口頭意見陳述について、意見書及び資料の提出により争点に係る審査請求人の主張を述べる機会は十分与えられたものとし、口頭意見陳述の実施は審査会の結論に影響を及ぼすものではないことから条例第26条第 1項ただし書により、その必要がないと判断する。

(答申に関与した委員の氏名)

委員 川上明彦、委員 清水綾子、委員 渡部美由紀