

答 申 第 83 号

平成 30 年 12 月 20 日

兵庫県知事 井 戸 敏 三 様

情報公開・個人情報保護審議会

会長 中 川 丈 久

公文書の非公開決定に係る審査請求に対する裁決について(答申)

平成 30 年 7 月 19 日付け諮問第 29 号で諮問のあった下記の公文書に係る標記の件について、別紙のとおり答申します。

記

過去 10 年間の特定の私立学校に係るいじめ、体罰、暴力事件及び自殺に関する文書

答 申

第 1 審議会の結論

本件審査請求に係る公開請求において、兵庫県知事（以下「実施機関」という。）が文書の存否を明らかにせずに非公開とした決定は、下記第 5 の 3 (3) 及び 4 に該当する場合にあっては妥当であるが、下記第 5 の 3 (4) に該当する場合にあっては文書の存否を明らかにした上で、改めて公開又は非公開の決定をすべきである。

第 2 諮問経緯・対象公文書の特定

1 公文書の公開請求

平成 30 年 5 月 7 日、審査請求人は、情報公開条例（平成 12 年兵庫県条例第 6 号。以下「条例」という。）第 4 条の規定により、実施機関に対して、公文書の公開を請求した（以下「本件公開請求」という。）。

2 実施機関の決定

平成 30 年 5 月 11 日、実施機関は、本件公開請求に対し、公文書非公開決定処分（以下「本件処分」という。）を行い、同日、審査請求人に公文書非公開決定通知書を送付した。

3 審査請求

平成 30 年 5 月 23 日、審査請求人は、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、本件処分を不服として実施機関に対して審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

4 審査請求の対象公文書

本件審査請求の対象公文書は、過去 10 年間の特定の私立学校に係るいじめ、体罰、暴力事件及び自殺に関する文書である。

5 諮問

平成 30 年 7 月 19 日、実施機関は、条例第 17 条の規定により、情報公開・個人

情報保護審議会（以下「審議会」という。）に対して、本件審査請求に対する裁決について諮問した。

第3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

本件処分を取り消し、過去10年間の特定の私立学校に係るいじめ、体罰、暴力事件及び自殺に関する文書の公開を求める。

2 審査請求の理由

審査請求書、意見書及び意見陳述において述べられた本件審査請求の理由は、次のとおり要約される。

(1) 審査請求書における理由

兵庫県いじめ防止基本方針には「重大事態の発生及び調査結果の報告」が記載されている。文部科学省「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」にも報告する義務が法律上定められている。報告しないことは法律違反である。知事が忖度することではない。

(2) 意見書及び意見陳述における理由

ア 私立学校がいじめ、体罰等について情報公開することは、受験生及び保護者にとって学校選びの重要な判断材料となり、そのことによって学校側もいじめ、体罰等の防止に向けて努力することになる。本件公開請求により、特定の私立学校の過去のいじめ、体罰等の情報公開を求めているのは、審査請求人の子どもが被害生徒となった暴力事件について、当該学校が重大問題として調査せず、被害生徒及び保護者に十分な説明を行わず、保護者の知る権利をないがしろにしているからである。当該学校の過去のいじめ、体罰等の文書を検証し、当該学校が人権を守る学校に生まれ変わるためにも情報公開が必要である。

イ 当該学校は、当該暴力事件について、組織ぐるみでいじめの隠ぺいを行っている。いじめを隠ぺいしている当該学校が、いじめの早期解決のために必要な端緒情報を積極的に提供することはないので、既に知事と当該学校の信頼関係は破綻しており、公文書の存否を明らかにすることができない根拠及び

理由にならない。また、学校がいじめの重大事態の発生及び調査を報告する義務が法律上定められているので、公文書を公開することによって、当該学校が、知事に端緒情報の報告をしなくなるということにはつながらない。

ウ 文部科学省の「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」には、いじめの重大事態の公表について、「総合的に勘案して、適切に判断することとし、特段の支障がなければ公表することが望ましい」としており、全く公開しないのでは、情報公開制度の意義がないので、個人を識別できる情報を黒塗りにして公開すべきである。

エ 当該学校がいじめの隠ぺいをしていることを知事は知らないにも関わらず、公文書非公開を決めるのは、知事にはその意図はなくとも、結果的には、被害生徒及び保護者の訴えを完全に無視し、いじめを隠ぺいする当該学校を守っていることになり、余りにも偏った判断である。兵庫県民のため、兵庫県の私学を管轄し、学校法人を認可した責任を有する長として、知事は賢明な判断をしてもらいたい。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関の弁明書及び口頭による理由説明において述べられた非公開理由は、次のとおり要約される。

1 本件公開請求に係る法令等の規定

審査請求人が審査請求の理由（上記第3の2(1)）で述べている「いじめの重大事態」に係る報告については、平成25年9月施行のいじめ防止対策推進法（平成25年法律第71号）第31条に「学校法人が設置する学校は、第28条第1項各号に掲げる場合には、重大事態が発生した旨を、当該学校を所轄する都道府県知事に報告しなければならない」と規定されている。

また、文部科学省は、いじめの重大事態の調査に関するガイドライン（平成29年3月文部科学省策定。以下「国ガイドライン」という。）を策定し、兵庫県では、いじめ防止対策推進法を踏まえて、平成26年3月に「兵庫県いじめ防止基本方針」を策定し、県内におけるいじめ防止等の基本的な方針を定めるとともに、平成29年3月に国ガイドラインの策定を踏まえた改正を行い、重大事態が生じた場合、学校における調査及び関係者への情報提供等の措置を定めるとともに、

重大事態の発生及び調査を行った結果について、私立学校においては知事に対して報告すると定めている。

2 本件対象公文書について

実施機関は、本件公開請求の対象文書を次の①及び②とし、これらの文書のうち、審査請求人が指定する特定の私立学校に係る文書が仮に存在するとした場合においての当該文書を本件公開請求の対象公文書であると特定した。

① 私立学校がいじめの重大事態の発生及び調査を行った結果の報告として実施機関に提出した文書

② 私立学校がいじめの重大事態の端緒となる事案として実施機関に情報提供があった文書

なお、②の文書には、いじめの重大事態の端緒となる事案以外に、私立学校から実施機関に任意に情報提供される同種の事案に係る文書が含まれる。

3 本件処分の非公開理由について

条例第9条の規定により上記2の文書の存否を明らかにすることができない理由は、当該文書が存在しているか否かを応答するだけで、以下のとおり条例第6条第6号に該当する非公開情報を公開することになるためである。

(1) 上記2の①の文書が存在しているか否かを答えることは、特定の私立学校における重大事態の発生の有無の情報を公開することになる。

私立学校において重大事態が発生している場合、国ガイドラインにおいて、「いじめの重大事態に関する調査結果を公表するか否かは、学校の設置者及び学校として、事案の内容や重大性、被害児童生徒・保護者の意向、公表した場合の児童生徒への影響等を総合的に勘案して、適切に判断することとし、特段の支障がなければ公表することが望ましい」ものとされており、重大事態の発生の有無を公表するか否かは、当該学校の判断に基づいて行われるべきものである。

実施機関において当該学校の判断に基づかずに重大事態の発生の有無を応答した場合、当該学校との円滑な信頼関係を築くことが困難となり、当該学校に対して適切な指導、助言及び支援を行うことができなくなり、重大事態に対す

る事務遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、条例第6条第6号の非公開情報に該当する。

- (2) 上記2の②の文書が存在しているか否かを答えるだけで、特定の私立学校から任意に提供される重大事態の端緒となる事案及び同種の事案の情報（以下「端緒情報」という。）の有無を公開することになる。

実施機関が私立学校における端緒情報を把握することは、いじめの早期解決に必要とされている初期対応に資するものであり、速やかに的確な端緒情報を得るためには、私立学校から実施機関に対して積極的な情報提供が行われる協力態勢がとられている必要がある。

実施機関において特定の私立学校からの端緒情報の有無を応答した場合、当該学校との円滑な協力態勢をとることが困難となり、今後、当該学校から速やかに的確な端緒情報を把握できなくなり、重大事態に対する事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、条例第6条第6号の非公開情報に該当する。

- (3) 審査請求人は、上記第3の2(1)のとおり、「報告する義務が法律上定められている。報告しないことは法律違反である」と主張しているが、本件処分は、条例第9条の規定により上記2の①及び②の文書の存否を明らかにすることができないとするものであって、いじめ防止対策推進法第31条に規定する報告義務を特定の私立学校が怠っていることを示すものではない。

第5 審議会の判断

審議会は、審査請求人の主張、実施機関の説明及び審議会に提出された資料等を精査した結果、次のとおり判断する。

1 本件処分について

審査請求人は、過去10年間の特定の私立学校に係るいじめ、体罰、暴力事件及び自殺に関する文書を公開請求し、実施機関が条例第9条に該当することを理由に非公開決定を行ったことについて、学校がいじめの重大事態の発生及び調査を報告する義務が法律上定められているので、公文書を公開することによって、当該学校が、知事に端緒情報の報告をしなくなるということにはつながらないため、非公開理由には当たらないと主張している。

実施機関は、上記第4の2のとおり、本件公開請求の対象公文書を次の①及び

②とし、これらの文書のうち、審査請求人が指定する特定の私立学校に係る文書が仮に存在するとした場合における当該文書を本件公開請求の対象公文書であると特定した。その上で当該文書の存否を答えるだけで条例第6条第6号の非公開情報を公開することになるため、条例第9条の規定により当該文書の存否を明らかにせず非公開決定を行ったと説明するので、次の①及び②の文書の条例第9条の該当性について、以下検討する。

- ① 私立学校がいじめの重大事態の発生及び調査を行った結果の報告として実施機関に提出した文書
- ② 私立学校がいじめの重大事態の端緒となる事案として実施機関に情報提供があった文書（当該事案以外の任意に情報提供される同種の事案に係る文書を含む。）

2 条例第9条について

条例第9条は、公開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6条各号の非公開情報を公開することになるときは、当該公文書の存否を明らかにしないで、当該公開請求を拒否することができるように定めている。

公開請求に対しては、当該公開請求に係る公文書の存否を明らかにして公開又は非公開の決定をすべきであるが、条例第9条は、例外的に公文書の存否を明らかにしないで公開請求を拒否することができる場合について規定したものである。その趣旨は、公開請求に係る公文書の存否を答えることで条例第6条各号の非公開情報の規定により保護しようとしている利益が損なわれることを防止することにある。

実施機関は、上記1の①及び②の文書が存在しているか否かを答えるだけで、条例第6条第6号の非公開情報を公開することになると説明する。同号については、県等が行う事務若しくは事業に関する情報であって、公にすることにより、事務若しくは事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれのあるものについて、非公開とすることを定めている。「事務若しくは事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」の「支障」の程度は、名目的なものでは足りず、実質的なものが要求され、「おそれ」の程度も抽象的な可能性ではなく具体的な蓋然性が要求されると解されている。

3 上記1の①の文書に係る条例第9条該当性について

(1) いじめ防止対策推進法は、第31条第1項において、学校法人が設置する学校は、重大事態が発生した旨を、当該学校を所轄する知事に報告しなければならないと規定している。また、同条第2項において、この報告を受けた知事は、重大事態への対処等のため必要があると認めるときは、附属機関を設けて調査を行う等の方法により、同法第28条第1項の規定による調査（学校の設置者又は学校が設ける組織（第三者組織）が行う重大事態に係る事実関係を明確にするための調査）の結果について調査を行うことができる。そして、同法第31条第3項に基づき、知事は、同条第2項の調査の結果を踏まえ、学校の設置者又は学校が重大事態への対処等のために必要な措置を講ずることができるよう、私立学校法第6条に規定する権限の適切な行使その他の必要な措置を講ずるものとするとしている。

そうすると、上記1の①の文書が実施機関に存在する場合は、次の段階に該当する場合が考えられる。

ア 当該私立学校において、同法第28条第1項の第1号又は第2号に該当する重大事態が発生し、同法第31条第1項に基づき、重大事態が発生した旨の報告が知事になされ、同法第28条第1項に基づき当該私立学校の設置者又は当該学校に設けられた第三者組織による調査が行われている段階

イ 上記アの第三者組織による調査の結果について、同法第31条第1項に基づき知事に報告がなされ、知事において同条第2項の規定による調査が行われている段階

ウ 上記イの調査の結果を踏まえ、知事において同条第3項の規定による必要な措置が講ぜられている段階又は上記イの重大事態の調査が行われないこととなった段階

(2) 上記1の①の文書の存否を答えることは、特定の私立学校にいじめの重大事態の発生があったか否かという事実を明らかにすることと同様の結果を生ずることになるが、このことは、上記(1)のア及びイの重大事態の調査の段階にある場合、重大事態の発生を明らかにした上で上記(1)のア及びイの調査が行われることを意味する。

確かに審査請求人が主張するように、国ガイドラインには、「特段の支障がなければ公表することが望ましい」と記されているが、当該記載のほかに国ガイドラインには、次の箇所に次のように記載されている。

第1 学校の設置者及び基本的姿勢

- 学校の設置者及び学校は、詳細な調査を行わなければ、事案の全容は分からないということを第一に認識し、軽々に「いじめはなかった」、「学校に責任はない」という判断をしないこと。状況を把握できていない中で断片的な情報を発信すると、それが一人歩きしてしまうことに注意すること。また、被害者である児童生徒やその家庭に問題があったと発言するなど、被害児童生徒・保護者の心情を害することは厳に慎むこと。
- 被害児童生徒・保護者が詳細な調査や事案の公表を望まない場合であっても、学校の設置者及び学校が、可能な限り自らの対応を振り返り、検証することは必要となる。(中略) 重大事態の調査は、被害児童生徒・保護者が希望する場合は、調査の実施自体や調査結果を外部に対して明らかにしないまま行うことも可能であり、学校の設置者及び学校は、被害児童生徒・保護者の意向を的確に把握し、調査方法を工夫しながら調査を進めること。決して、安易に、重大事態として取り扱わないことを選択するようなことがあってはならない。

第7 調査結果の説明・公表

- いじめの重大事態に関する調査結果を公表するか否かは、学校の設置者及び学校として、事案の内容や重大性、被害児童生徒・保護者の意向、公表した場合の児童生徒への影響等を総合的に勘案して、適切に判断することとし、特段の支障がなければ公表することが望ましい。学校の設置者及び学校は、被害児童生徒・保護者に対して、公表の方針について説明を行うこと。

第10 地方公共団体の長等による再調査

- 地方公共団体の長等は、再調査を行うこととした場合、上記第1から第8までの事項に沿って、調査を進めること。

(3) 国ガイドラインにおけるこのような記載を鑑みると、上記(1)のア及びイの重大事態の調査は、重大事態の発生があったことを必ずしも全ての重大事態の事案について明らかにした上で行われるものとはされていない。重大事態に関する調査結果を公表するか否かは、学校の設置者及び学校のみ意思決定によるものではなく、学校の設置者及び学校において被害児童生徒・保護者の意向、公表した場合の児童生徒への影響等を総合的に勘案した適切な判断に拠らしめるよう、国ガイドラインは示しているものと考えられる。

そのため、仮に国ガイドラインに照らし非公表として重大事態の調査を行っている事案がある場合において、上記(1)のア及びイの重大事態の調査を行っている段階で、上記1の①の文書の存否を明らかにすれば、被害児童生徒・保護者の意向を的確に把握した調査を行うことができなくなることにより、知事における上記(1)のイの重大事態の調査及び上記(1)のウの知事が同法第31条第3項に基づき講ずることとされている必要な措置に係る事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあり、条例第6条第6号の非公開情報に該当することとなるので、条例第9条の規定により非公開決定としたことは妥当と認められる。ただし、上記1の①の文書の存否を明らかにすることなく条例第9条の規定により非公開決定とすることができるのは、学校の設置者及び学校において国ガイドラインに照らし重大事態の調査結果を公表していない場合に限られる。

念のため付言すると、実施機関は、学校の設置者及び学校において重大事態の調査結果を非公表とする措置を施している事案であるか、また、当該非公表措置は国ガイドラインに則った適切な措置であったのかについて、十分な検証を行った上で、条例第9条の規定を適用すべきであることはいうまでもない。

(4) また、上記(1)のウの同法第31条第3項に基づく知事の措置が講ぜられている段階又は知事における上記(1)のイの重大事態の調査が行われないこととなった段階では、上記(1)のア及びイの重大事態の調査に対する影響はなく、知事における上記(1)のイ及びウに関する事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められないから、上記1の①の文書のうち、上記ウの段階において同法第31条に基づく知事への報告が行われた文書の存否を明らかにすることができないとする理由は存しない。

したがって、実施機関は、上記(1)のウの同法第31条第3項に基づく知事の

措置が講ぜられている段階又は知事における上記(1)のイの重大事態の調査が行われないこととなった段階においては、知事への報告に係る文書の存否を明らかにした上で、改めて公開非公開の決定を行うべきである。

4 上記1の②の文書に係る条例第9条該当性について

いじめ防止対策推進法第28条第1項第1号又は第2号に定めるいじめの重大事態に該当していない事案であっても、私立学校から実施機関に対して、端緒情報の提供がなされる場合があるが、これらの端緒情報の提供については同法に定めがなく、知事に対する報告義務はないものである。

実施機関が保有することになる端緒情報は、私立学校から任意で提供されているものと認められる。これら端緒情報は、いじめの重大事態及び同種の事案への対処や再発防止のため有用であり、的確な端緒情報を得るためには、私立学校と実施機関との円滑な協力態勢を不断にとっていく必要があるとの実施機関の主張は理由があると認められる。

上記1の②の文書の存否を答えることは、特定の私立学校において、いじめの重大事態の端緒となる事案及び同種の事案があったか否かという事実を明らかにすることと同様の結果を生ずることになる。

私立学校において当該事案があることは、通常、当該私立学校の評価を低下させるものであることから、実施機関において、端緒情報の有無が判明することになれば、そのことを回避するため、私立学校からは、実施機関に対して任意に端緒情報を提供することを控える傾向がでてくることは容易に想定できることである。

したがって、実施機関において端緒情報の有無を応答した場合、当該私立学校との円滑な協力態勢をとることが困難となり、今後、当該私立学校からの的確な端緒情報を速やかに把握できなくなり、いじめの重大事態及び同種の事案に対して実施機関が行う私立学校の支援等の事務遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

よって、上記1の②の文書は、その存否を答えるだけで条例第6条第6号の非公開情報を公開することとなるため、条例第9条の規定により、当該公文書の存否を明らかにしないで、当該公開請求を拒否することができる。

5 審査請求人の主張について

審査請求人は、第3における主張のほか、暴力事件について、十分な調査を行わず、被害者及びその保護者に説明を行っていない、人権侵害やいじめの隠ぺいをするような不届きな学校法人を認可した知事に責任があること、知事に対していじめ防止対策推進法第31条の再調査を実施すること、特定の私立学校にも事実確認、聞き取りを行うこと等を主張している。

しかしながら、学校法人に対して、同法又は私立学校法に基づき、どのような調査を実施し、どのような措置をとるべきかについては、現に存在する文書についての公開の在り方を検討する当審議会の職責とするところではない。

6 結論

以上のことから、「第1 審議会の結論」のとおり判断する。

(参考)

審 議 の 経 過

年 月 日	経 過
平成 30 年 7 月 19 日	・ 諮問書の受領 ・ 実施機関から弁明書を受領
平成 30 年 7 月 31 日	・ 審査請求人から意見書を受領
平成 30 年 10 月 10 日 第 2 部会 (第 65 回)	・ 実施機関の職員から意見聴取 ・ 審査請求人から意見聴取 ・ 審議
平成 30 年 10 月 24 日 第 2 部会 (第 66 回)	・ 実施機関の職員から意見聴取 ・ 審議
平成 30 年 11 月 14 日 第 2 部会 (第 67 回)	・ 実施機関の職員から意見聴取 ・ 審議
平成 30 年 12 月 10 日 第 2 部会 (第 68 回)	・ 審議
平成 30 年 12 月 20 日	・ 答申

主に調査審議に関与した委員

情報公開・個人情報保護審議会 第2部会

部会長 中 川 丈 久

委 員 河 端 亨 (平成 30 年 11 月 1 日から)

委 員 後 藤 玲 子 (平成 30 年 10 月 31 日まで)

委 員 桜 間 裕 章

委 員 善 部 修

委 員 前 田 雅 子