

答申第 777 号

諮問第 1330 号

件名：評定表の不開示決定に関する件

答 申

1 審査会の結論

愛知県教育委員会（以下「教育委員会」という。）が、評定表（以下「本件行政文書」という。）を不開示としたことは妥当である。

2 異議申立ての内容

(1) 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、異議申立人が平成 26 年 10 月 21 日付けで愛知県情報公開条例（平成 12 年愛知県条例第 19 号。以下「条例」という。）に基づき行った開示請求に対し、教育委員会が同年 11 月 5 日付けで行った不開示決定の取消しを求めるというものである。

(2) 異議申立ての理由

ア 異議申立書における主張

異議申立人の異議申立書における主張は、おおむね次のとおりである。実施機関が本件処分の根拠規定に挙げた県情報公開条例第 7 条第 6 号（以下「同号」）は、公にすることで県や国の機関、独立行政法人等、他の地方公共団体、地方独立行政法人または公社が行う事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある情報について、不開示とすることを定めたものである。また、実施機関は当該規定を適用する理由として、その記述から、同号ニの「人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ」を示していると思われる。

しかし、本件文書は以下の通り同号に該当せず、本件処分は不当である。

まず、実施機関は、教職員の非違行為に対する処分の量定に関し「懲戒処分の基準」（http://www.pref.aichi.jp/kyoiku/kyosyokuin/syobunki_jun26.pdf、以下「本基準」）を一般に公表している。本基準の公表は、それをもって非違行為の防止につなげる狙いもあると思われる。事実、2012 年 10 月 4 日の県議会文教委員会で、当時の教職員課長が「不祥事防止についても、懲戒処分の基準や報道機関等への公表基準を作成し、公表しているところである」と述べた。

これに対し、本件文書は、実施機関の教育長が言うところの「内部の基準」（2014 年 10 月 16 日付新聞朝刊）であり、構成や名称、対象とす

る非違行為の種類等の内容はもとより、存在そのものが秘匿されてきた。

そも、申立人が本件文書の存在を認識したのは、教育長が口を滑らせたからである。すなわち、教育長は、2013年4月以降の体罰に対する処分27件（管理監督責任を除く）のうち26件が懲戒より軽い文書訓告、あるいは口頭訓告にとどまっていることへの見解を「26件は内部の基準に照らし合わせ、少なくとも懲戒には至らないと判断されたということだ」と述べ、その「内部の基準」、すなわち本件文書を非公開扱いにしていることを明らかにした。

こうした経緯を踏まえ、実施機関の教職員課A職員は以降、本件文書の開示請求に係る申立人への問い合わせ、あるいは申立人からの問い合わせに際し、非違行為のうち体罰が本件文書の対象になっていることは認めた。A職員は一方で、対象が体罰以外にも及ぶかどうかについて「それは言えない。言えない理由も言えない」と説明を拒みつつ、「わいせつや窃盗は（本件文書が適用され）ない」とも述べた。よって本基準と本件文書の相関関係は不明である。

社会通念上、本件文書の存在を是認できるのは、本件文書が本基準の趣旨と整合し、かつ、本基準の運用を補完するために必要と認められる場合に限られると言うべきである。なぜなら、実施機関が非違行為に対する処分の量定基準として対外的に示しているのが本基準のみである以上、被処分者となり得る教職員も、それ以外の県民も、本基準を基にして非違行為と量定の相当性、あるいは実際の量定判断の妥当性を評価すると想定されるからである。

逆に、本件文書が本基準の趣旨と矛盾し、本基準を有名無実化するようなものとして存在している場合、それは、本件文書と本基準が「ダブルスタンダード」（二重規範、二重基準）になっていること、言い換えれば、実施機関による恣意的な量定判断の蓋然性を高めていることと同義であり、すなわち、実施機関みずからが同号ニの「公正な人事」を阻害していることに他ならない。よって、この場合、本件文書が同号に該当しないことは明らかである。

そこで、非違行為のうち本件文書の適用対象であることが明らかな体罰に焦点を当て、本基準と本件文書の相関関係を検討する。

本基準は、「体罰等」における「標準的な懲戒処分の種類」について、「児童生徒を死亡させ、又は児童生徒に重大な後遺症が残る傷害を負わせる体罰をした教職員は、免職又は停職とする。」、「児童生徒に上記以外の体罰をした教職員は、停職、減給又は戒告とする。」と定めている。無論、欠勤やセクハラ、わいせつ行為等など、体罰等以外の非違行為の標準例も示している。

一方、体罰に対する実際の処分は、本基準における「標準」が例外化

していると言わざるを得ない。具体的には、上述のように、2013年4月以降の体罰に対する処分27件（管理監督責任を除く）のうち懲戒は1件だけで、26件がより軽い文書訓告、あるいは口頭訓告にとどまっている。これは、たとえば、児童生徒へのわいせつ行為等に対する実際の処分のおおむね大半が、本基準の「標準」どおり、免職等の懲戒処分になっていることと比べても、体罰に特異な傾向といえる。

こうした客観的事実を①体罰は本件文書の対象だが、わいせつ行為は本件文書の対象外である、とA職員が述べていること②前述のように、教育長が「26件は内部の基準に照らし合わせ、少なくとも懲戒には至らないと判断されたということだ」と本件文書を根拠とした量定判断を示唆していることに照らせば、少なくとも体罰に対する処分については、実施機関は本基準ではなく、本件文書に基づいて量定を判断していることは明白である。言い換えれば、少なくとも体罰に関しては、本件文書が本基準の趣旨と矛盾し、本基準を有名無実化するようなものとして存在していると考えざるを得ない。

実施機関が「懲戒処分の基準の公表」を標榜している限り、少なくとも体罰に関しては、懲戒処分の基準として公表すべきは本基準ではなく、本件文書である。本件文書を不開示にすることは、むしろ同号ニの「おそれ」を招来させることになる。

以上の通り、本件文書は同号に該当せず、同号を根拠に本件文書を不開示とした実施機関の決定は失当である。

イ 意見書における主張

実施機関から不開示理由説明書が提出されたことを受け、異議申立人に当該不開示理由説明書を送付したところ、異議申立人から意見書が提出された。その内容は、おおむね次のとおりである。

実施機関は、不開示理由説明書（以下「説明書」）においても、本件行政文書が愛知県情報公開条例第7条第6号（以下「同号」）の不開示情報に該当する旨主張しているが、いずれも理由および論拠に欠けると言わざるを得ない。

実施機関は「本件行政文書では、懲戒処分の基準とは異なり、教員が行った体罰の行為態様や過去の処分状況、被害者の被害状況等の各項目から、処分量定を決定するものとなっている。」と述べている。この文は構造上、主述関係が不明なため、文の主旨を「本件行政文書は、懲戒処分の基準とは異なり、教員が行った体罰の行為態様や過去の処分状況、被害者の被害状況等の各項目から、処分量定を決定するためのものである。」と仮定したうえで論を進める。

同号の不開示情報に当たる「人事管理に関する情報」として一般に例示されているのは「勤務評定や人事異動、昇格等の人事構想等」であり、

換言すれば、個別具体的な情報内容が想定されているといえる。また、同号における「適正」という要件を判断するに当たっては、開示のもたらず支障だけでなく、開示のもたらず利益も比較衡量しなければならない。さらに「適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」は、実施機関に広範な裁量権限を与える趣旨ではなく、「支障」の程度も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」の程度も単なる確率的な可能性ではなく、法的に保護に値する蓋然性が要求されるものである。

これに対し、説明書を前提にすれば、本件行政文書は「体罰の行為態様」「過去の処分状況」「被害状況等」をそれぞれ類型化したものにすぎないと考えられ、個別具体的な事案に関する懲戒処分等の検討過程を摘示したものではない。また、公開によって個人のプライバシーを侵害したり、関係者への事情聴取を困難にしたりするような特定個人の意見や供述等を記載したものでない。よって、本件行政文書が公になることで「処分を決定するための具体的な検討過程を容易に推定することが可能となる。」との主張は論理の飛躍と言うほかない。

したがって「事情聴取の際に、体罰を行った教員が処分の軽減を図るため虚偽の報告をし、…、不当な介入を助長するおそれがある。」と続く部分も含め、実施機関が主張する「支障」や「おそれ」はいずれも抽象論にとどまり、論旨は理由がない。

さらに、本件行政文書は、異議申立書で述べたように、実施機関が公開している懲戒処分の基準を事実上、有名無実化するような機能を果たしている。非違行為の中で殊更、体罰事案をめぐる懲戒処分等についてのみ本件行政文書のような「内部の基準」が必要な理由は見当たらない。こうした事情に鑑みれば、本件行政文書の開示による利益は、懲戒処分の基準の存在を前提に本件行政文書を併用することや本件行政文書の内容そのものについて妥当性や正当性を検証できるようになるなど、論を待たない。

なお、実施機関は、説明書において、「教職員課では、…、処分内容を決定している。」と述べているが、これは実施機関が従前繰り返してきた対外的な説明と矛盾するものである。すなわち、実施機関は従前、非違行為をめぐる懲戒処分等の検討主体は「人事考査委員会」（以下「委員会」）なる組織体であり、委員会の長は教育次長であり、さらに、懲戒処分等の最終的な決定権は教育長が有している旨説明してきた。こうした実施機関による従前の説明を前提にすれば、仮に、教職員課が委員会の事務局機能を果たしているとしても、それは委員会と教職員課が同義であることにはならない。いわんや、教職員課が懲戒処分等の最終決定権を有しているはずがない。

このような実施機関の「自己矛盾」とも言うべき説明は、図らずも、

懲戒処分等の決定過程をめぐる不透明性、恣意性といった実施機関にまつわる問題の蓋然性の高さを白日の下にさらしているものと考えるので、あえて付言しておく。

3 実施機関の主張要旨

実施機関の主張は、次の理由により本件行政文書を不開示としたというものである。

(1) 本件行政文書について

本件開示請求は、教育委員会管理部教職員課（以下「教職員課」という。）が管理する文書のうち、体罰を行った教員に処分を行うに際し、処分内容を具体的に決定するために使用する評定表と解し、本件行政文書として特定した。

(2) 条例第7条第6号該当性について

体罰は、被害者である児童生徒の身体のみならず、その心を深く傷つけ、児童生徒と教師との信頼関係を損なうものである。このような、体罰のもたらすことの重大さを踏まえ、体罰について公正かつ厳正な処分を行うため、教職員課では、当該課のウェブページに掲載されている懲戒処分の基準に基づき、具体的には、本件行政文書に当てはめて、処分内容を決定している。

懲戒処分の基準においては、非違行為の動機、過去に非違行為を行っているかなど処分量定を判断するための基本事項が掲げられている。

そして、本件行政文書では、懲戒処分の基準とは異なり、教員が行った体罰の行為態様や過去の処分状況、被害者の被害状況等の各項目から、処分量定を決定するものとなっている。

よって、仮に本件行政文書が公となると、処分を決定するための具体的な検討過程を容易に推定することが可能となる。その結果、事情聴取の際に、体罰を行った教員が処分の軽減を図るため虚偽の報告をし、又は報告そのものをしないなど、巧妙に立ち回ることが可能となる。そのようなことになれば、今後懲戒処分を行うに当たり、事実関係についての正確な情報が得られないおそれがあり、また、体罰の被害者や体罰の内容等を知り得る第三者からの不当な介入を助長するおそれがある。

したがって、本件行政文書を公にすることにより、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれがあることから、本件行政文書は、条例第7条第6号に該当する。

4 審査会の判断

(1) 判断に当たっての基本的考え方

条例は、第1条に規定されているとおり、行政文書の開示を請求する権

利を保障し、実施機関の管理する情報の一層の公開を図り、もって県の有するその諸活動を県民に説明する責務が全うされ、公正で民主的な県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り、原則開示の理念のもとに解釈・運用されなければならない。

当審査会は、行政文書の開示を請求する権利が不当に侵害されることのないよう、原則開示の理念に立って、条例を解釈し、以下判断するものである。

(2) 本件行政文書について

本件行政文書は、体罰を行った教員に処分を行うに際し、処分内容を具体的に決定するために使用される評定表である。

実施機関は、条例第7条第6号に該当するとして、本件行政文書の全てを不開示としている。

(3) 条例第7条第6号該当性について

ア 条例第7条第6号は、県の機関又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは地方独立行政法人が行う事務事業は、公益に適合するよう適正に遂行されるものであるが、これらの事務事業に関する情報の中には、公にすることにより、当該事務事業の性質上、その適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものが含まれるため、これらの情報が記録された行政文書は不開示とすることを定めたものである。

この考え方に基づき、本件行政文書が同号に該当するか否かを、以下検討する。

イ 当審査会において、本件行政文書を見分したところ、本件行政文書には、教員による体罰の行為態様、過去の処分状況、被害者の被害状況等についての具体的な各項目が記載されており、公にすることになれば、処分を決定するための具体的な検討内容が明らかとなり、個別の体罰事案を当てはめれば、具体的な処分量定等を推測することが可能になると認められる。

その結果、体罰を行った教員が処分の不当な軽減を図り、又は体罰の被害者や体罰の状況を知り得る関係者が処分の不当な加重を図るため、ありのままの報告をしないなど、処分を行うに当たり、事実関係についての正確な情報が得られなくなるおそれがあると認められる。

したがって、本件行政文書を公にすることにより、教育委員会が行う人事管理上の事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれがあるものと認められる。

ウ 以上のことから、本件行政文書は、条例第7条第6号に該当する。

(4) 異議申立人のその他の主張について

異議申立人は、その他種々主張しているが、本件行政文書の不開示情報該当性については、前記(3)において述べたとおりであることから、異議

申立人のその他の主張は、当審査会の判断に影響を及ぼすものではない。

(5) まとめ

以上により、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

(審査会の処理経過)

年 月 日	内 容
26.12.5	諮問
27.1.30	実施機関から不開示理由説明書を受理
27.2.4	異議申立人に実施機関からの不開示理由説明書を送付
27.7.17 (第462回審査会)	実施機関職員から不開示理由等を聴取
27.11.25 (第474回審査会)	審議
28.3.28 (第485回審査会)	審議
28.5.13	答申