

平成 29 年 12 月 15 日の教育委員会会議において、12 月 11 日に横浜市いじめ問題専門委員会から出された答申を「公表ガイドライン」として運用していくことが了承されました。

つきましては、同日付で、この答申を「公表ガイドライン」として運用を開始します。

いじめ重大事態に関する調査結果の公表の在り方について（答申）

平成 29 年 12 月 11 日

横浜市いじめ問題専門委員会

目次

1	はじめに	1
2	いじめ重大事態に関する調査結果の公表の在り方について	1
	(1) 公表の意義	1
	ア 公表の意義	1
	イ 公表の定義	3
	ウ 公表の目的	4
	(ア) 調査報告書の作成目的と公表の関係	4
	(イ) 公表の目的	5
	(2) 公表することの弊害	6
	ア 調査の真実性への影響	6
	イ 公表による関係当事者への影響	7
	(3) 公表の在り方	8
3	調査結果を公表する場合の公表の仕方及び公表内容について	9
	(1) 公表の仕方	9
	ア 公表方法及び公表範囲	9
	(ア) 公表方法について	9
	(イ) 公表版の作成主体について	10
	(ウ) その他	10
	イ 公表する時期	11
	ウ 公表する期間	11
	(2) 公表する場合の関係者の意向確認	11
	ア 被害者側の意向確認ないしは同意について	11
	イ 他の関係児童等への説明について	12
	ウ 子どもの意向について	13

エ 意向確認のための期間	13
(3) 公表の手順	14
4 調査結果の公表に際した個人情報保護について	14
(1) 総論	14
ア 文部科学省の「いじめ重大事態の調査に関するガイドライン」 について	14
イ 情報公開条例等について	15
ウ 児童生徒が成長過程であることに対する教育的配慮について	15
(ア) 特定人基準について	15
(イ) 権利利益侵害について	16
(2) 具体的な論点について	17
ア 事実調査の根拠の取扱い	17
イ いじめの具体的内容の取扱い	18
ウ 個人識別情報を公表する場合の取扱い	19
エ 地域を限定する情報の取扱い	20
オ 内面（申立内容、発言内容等）の取扱い	22
カ 報道機関により公表された情報の取扱い	23
キ センシティブ情報（要配慮情報）の取扱い	24

1 はじめに

東日本大震災の被災地から横浜市の小学校へ転入してきた児童に対するいじめ事案について、いじめ重大事態に関する再発防止検討委員会は、その報告書（平成 29 年 3 月 31 日）の中で、「今後、調査結果の公表が求められた場合どのように対応すべきであるか、（中略）考え方を整理する必要がある。（中略）「公表に関するガイドライン」を策定し、これに基づき関係児童生徒・保護者や対外的公表の対応を行う。」との提言を行った。

これを受けて、教育長は横浜市いじめ問題専門委員会（以下「本委員会」という。）に対し、いじめ防止対策推進法第 28 条第 1 項にかかる調査結果の公表の在り方について、次の 3 項目を諮問した。

- (1) いじめ重大事態に関する調査結果の公表の在り方について
- (2) 調査結果を公表する場合の公表の仕方及び公表内容について
- (3) 調査結果の公表に際した個人情報保護について

これに対し、本委員会は、調査結果の公表は、いじめの再発防止に資するとともに、新たな人権侵害を呼びかねない弊害も併せ持つものとして慎重に検討することとし、2名の臨時委員を加えて検討を重ね、以下のように答申を取りまとめたものである。

2 いじめ重大事態に関する調査結果の公表の在り方について

(1) 公表の意義

ア 公表の意義

いじめ防止対策推進法には、調査結果の公表についての規定はない。「いじめ重大事態の調査に関するガイドライン」（文部科学省平成 29 年 3 月）には、「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」とした上で、「特段の

支障がなければ公表することが望ましい。」としている。さらに、「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。」「調査結果を公表する場合、公表の仕方及び公表内容を被害児童生徒・保護者と確認すること。」「報道機関等の外部に公表する場合、他の児童生徒又は保護者等に対して、可能な限り、事前に調査結果を報告すること。」と多くの配慮ある対応を求めている。

公表には、文部科学省がこれ程慎重な判断を示唆しているとおり、懸念すべき弊害もあり、それらの弊害を超えて公表するとすれば、広く市民社会による関係情報の共有によって、いじめ防止対策推進法第3条第3項にいう「国、地方公共団体、学校、地域住民、家庭その他の関係者の連携の下、いじめの問題を克服することを目指し」、社会全体としていじめ防止等の対策強化に役立てるという公益をもって、公表の意義と考えるのが妥当といえる。このことは同法のみならず、学校、家庭及び地域住民等の相互の連携協力を定めた教育基本法第13条や、児童福祉法第2条の「全て国民は、児童が（中略）心身ともに健やかに育成されるよう努めなければならない。」との趣旨にも合致すると理解することができる。

つまり、いじめ重大事態の調査結果の公表は、児童生徒の健やかな成長と再発防止を含むいじめ防止対策の実効ある取組に資するために行い、情報を得た市民社会は、これを関係諸法の趣旨に沿って生かしていくようにしなければならない。公表された関係情報は、報道機関を含め、それを知り得た市民社会全体で、責任あるいじめ防止対策や健全育成活動の推進につなげることで「社会全体で子どもを健全に育てる」という公益を生む意義を持つといえる。

また、この種の調査結果の公表によって市民社会に関係情報が共有され、理解が深まることは、学校及び教育委員会に対しても、いじめ防止対策やいじめに関する指導・支援活動を見直す機会となり、その公正性を高めて、家

庭・地域と一体となったいじめ防止や教育活動をさらに促進する意味を生むものといえる。認識の浅さから重大事態を見過ごしたり、調査過程において不用意な発言や不正確な事実認識で信頼を失ったりすることなど、「いじめ重大事態の調査に関するガイドライン」の指摘している学校・教育委員会等のありようは、深く反省されるべきものである。調査結果の公表は、市民目線で学校教育のありようを見つめ直すことに役立ち、児童生徒の育成を第一義に据えた公正な学校の教育活動を強化する契機になるものといえる。これを受けて、学校及び教育委員会は、当該いじめ事案の特性や重大事態に至った要因や背景を踏まえ、市民の期待に応え得る公正で具体的な再発防止策を構築し、提示していくことになる。

さらには、調査結果の公表によって第三者機関である本委員会の公正性・中立性を確認する機会とし、調査結果の信頼性を保つ意義も有している。

以上のことから、公表することの意義として、

- ① 市民社会全体で再発防止を含むいじめ防止対策や健全育成活動を促進すること。
- ② 市民目線に立って学校及び教育委員会のいじめ対策や教育活動を見直し、公正な教育活動・教育行政の推進を強化すること。
- ③ 本委員会の調査結果の信頼性を保つこと。
を挙げることができる。

イ 公表の定義

公表の国語的な意味は、「おもてむきにすること。世間に発表すること。」

(広辞苑)だが、本件公表については、公的機関が有する情報を発表するものであり、市民の知る権利の保障や市民社会に共有されることによる公益性を担保する意味合いを持っている。例えば、身近な公表制度としては、消費生活用製品安全法に基づく「製品事故情報の報告・公表制度」がある。製品

の重大事故に際し、政府は、製品名や事故の内容等を公表することになっている。これにより、危害の発生と拡大を防ぎ、消費者である国民の安全を守る公益が担保されることになる。

このことを踏まえれば、本件公表は、「ア 公表の意義」で述べた「市民社会全体でいじめ防止対策や健全育成活動を促進する」等の公益を確保・促進するための「公表」と位置付けることができる。

これまで、横浜市では、市民の知る権利を保障して市民の市政への参加を促進し、地方自治の一層の発展を公益として、市の保有する情報の公開を進め、行政文書の開示請求等に基づく情報の公開が行われてきた経緯がある。いじめ重大事態の場合も、この制度によって、市民は調査結果を開示請求することができる。しかし、請求によってはじめて閲覧を可能とする以上に、より積極的に市民社会に公表することが望ましい。ここでいう公表とは、「開示請求等がなくとも、公表の意義を踏まえて、市民社会が容易に閲覧できる状況を設定すること」を意味する。具体的な方法としては、本市のホームページ上に掲載する方法などが考えられる。

ウ 公表の目的

(7) 調査報告書の作成目的と公表の関係

調査報告書の作成目的について、いじめ防止対策推進法では、「重大事態に対処し、及び当該重大事態と同種の事態の発生の防止に資するため、

(中略) 当該重大事態に係る事実関係を明確にするための調査」(法第28条第1項)としている。「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」

(前出)では、調査の目的・目標として、「重大事態の調査は、民事・刑事上の責任追及やその他の争訟等への対応を直接の目的とするものではなく、学校の設置者及び学校が事実に向き合うことで、事案の全容解明、当該事態への対処や、同種の事態の発生防止を図るものであること(以下省

略)」としている。また、同法は、「調査を行ったときは、当該調査に係るいじめを受けた児童等及びその保護者に対し、当該調査に係る重大事態の事実関係等その他の必要な情報を適切に提供するものとする。」（法第28条第2項）としている。このように、調査報告書作成の目的に、公表することは必ずしも含まれていない。このことから、調査報告書を公表することは、目的外使用に当たるとの見方もでき、公表が前提になることによって、調査活動がしにくくなったり、調査対象者が言説を変えたりするなど、調査本来の目的が達せられないなどの支障が生ずるとの見方もある。

しかし、公表が、「ア 公表の意義」で述べた①～③の意義を有し、広く社会に正確な情報を伝えることで、学校現場や教育委員会という限られた範囲だけでなく、社会全体でいじめの問題を考えていく契機になるのであれば、「公表」は公益にかなうものと考えられる。

(イ) 公表の目的

公表の意義や調査報告書の作成目的を踏まえれば、公表の目的としては、次の5点にまとめることができる。

公表により、正しい情報が市民社会に共有されることによって、

- ① 疑心暗鬼や憶測などを減じさせ、社会全体でいじめの問題を考えていく契機として、市民と共に、再発防止を含むいじめ防止対策や健全育成活動の促進を図る。
- ② 市民目線に立った開かれた学校づくりを促進し、学校・家庭・地域が協働して、いじめ防止に向けた風通しの良い教育環境を創りあげる。
- ③ 学校や教育委員会が、当事者として厳しく事実に向き合い、児童生徒の育成を第一義とした公正かつ適切ないじめ指導体制の構築や、教育行政の推進に役立てる。
- ④ 家庭教育の重要性が自覚され、情操や道徳性、対人交流の力の素地等を

培う家庭教育の充実に役立てる。

- ⑤ 第三者機関である本委員会の公正性・中立性を確認し、調査結果の信頼性を保つ。

(2) 公表することの弊害

ア 調査の真実性への影響

「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」にも明記されているとおり、重大事態に関する調査の実施に際しては、被害児童生徒や保護者をはじめとする調査対象者等に対して、調査の趣旨や方法、調査組織や今後の取扱い等について説明することは欠かせない。調査結果の公表についても、調査対象者に、個人情報に配慮した上で関係情報が市のホームページ掲載を通じて公表されることを説明することになる。

そこで、調査結果の公表が前提となっていることについて、調査対象者に与える心理的な影響や調査活動への影響について検討しておく必要がある。公表された場合、マスコミによる多様な報道やインターネットでの情報拡散に見られる昨今の社会風潮は、児童生徒を含む調査対象者をして恐怖すら感じさせる状況がある。実際に、数多くのいじめ事件について多様なサイトが立ち上がっている。そこには、事件の“経過”や“被害生徒”などの“写真”や“実名”はもちろん、“加害者の実名”として多くの児童生徒の氏名が写真などと共に掲載され、目を覆いたくなるような誹謗中傷が無数になされている。“加害者”とされる児童生徒の幼年時の写真や保護者・兄弟等の写真、保護者の氏名と職業、住所、転校先学校名、その後の生活の様子などが、興味本位に克明かつ執拗に記載されている。まさに、ブログやサイトの運営者や書き込む者自らが“制裁”を行っているような不当な人権侵害の様態を多数見ることができる。こうした情報が、ブログやミニブログ、掲示板や交流サイトなどに拡散し、さらに投稿が繰り返される一方、その削除要請や規

制・管理が追いついていかない状況は、関係当事者にとって恐怖といえ、こうした実態を十分に知っておく必要がある。

こうした実態は、関係当事者・調査対象者にとって大きな関心事であり、切実な現実認識といえる。こうした状況下で調査を行おうとする場合、対象者に防衛機制が働くことは無理からぬことであり、事情聴取等への非協力的な態度や回答内容に変節が生じるなど、真実の把握が難しくなることが考えられる。その結果、調査報告書の真実性が低減することは十分に考えられる。また、調査は児童相談所や警察、相談機関や医療機関、他の教育機関等の担当者からの聴き取りを行うこともある。この場合も、公表されることが前提となると、各機関が関係当事者との関係性を必要以上に気にしたり、自らの事業遂行への影響を懸念したりすることもあり、聴き取りが十分に行えないことが生ずる恐れも出てくる。

イ 公表による関係当事者への影響

公表されることによる関係当事者への影響としては、次のような状況が生じると考えられる。

- ① 一定の範囲で学校情報や生活情報を共有する同じ学校の保護者や地域住民等が閲覧することで、関係当事者の個人が特定されたり、日頃の人間関係の状況や内心を知られたりすることになり、関係当事者の学校や地域での生活に支障が生じる。
- ② 人間関係の詳細や言動の様子、諍いや対立の実情などが明確になることによって、関係当事者と周囲の児童生徒・保護者等との関係に影響が出て、被害児童生徒の登校再開や立ち直り、加害児童生徒の反省や更生、当事者間関係修復等の支障となるなど、児童生徒の成長が阻害される。
- ③ インターネット上での情報拡散とさらなる投稿・転載が繰り返される状況が起こり、興味本位な書き込みや誹謗中傷による重篤な人権侵害と関

係児童生徒の成長を阻害する状況が生まれる。

(3) 公表の在り方

調査結果の公表については、既に述べたとおり慎重な判断と配慮ある対応が求められている。先に例にあげた「製品事故情報の報告・公表制度」に見られるような、物品にかかる消費者と事業者との関係のように単純な性質の問題ではない。ここで「公表」しようとする調査結果は、児童生徒の人間関係から生じたいじめ事案に関するものであり、児童生徒、つまりは市民同士の関わり合いの実態や、人間関係の破綻や諍い状況を記載した情報である。そこには、市民である児童生徒の人間関係や好悪の感情、児童生徒の発達状況や行動傾向、深刻な心身への被害とその心情など、個人生活や人格にかかわる情報があふれており、保護者の情報も併せて、極めて重要な個人情報と将来の生活や成長にかかる情報が含まれている。これらのことと、上記(2)イで述べた関係当事者への影響を踏まえれば、公表することの弊害が非常に大きいことも、また、自覚されなければならない。

元来、学校現場及び教育行政の透明性を担保して同種事案の再発防止を図ることと、重大事態の関係当事者の学校生活はもとより、その人格や名誉、ひいては将来を守ることとは、価値として共に高まり合う関係にはなく、情報を公表し過ぎることによる弊害は、児童生徒の成長を阻害する危険性を多様に含んでいる。公表に当たっては、双方のバランスをとってこれらを極力損なわないようにする必要がある。その弊害を上回る公益が確保・促進されるという条件下において、公表は行われるべきものである。

したがって、公表は、関係当事者に不利益が及ばないよう配慮を尽くした上で行う必要があり、関係する全ての児童生徒の人格を傷つけたり、その健やかな成長を阻害したりすることは、決してあってはならない。

3 調査結果を公表する場合の公表の仕方及び公表内容について

(1) 公表の仕方

ア 公表方法及び公表範囲

(7) 公表方法について

上記2に記載したとおり、公表の目的は、調査結果を受け、行政が、正しい情報を市民・社会に伝えて、再発防止のための取組の一環としていじめの実態やこれに対する対処を広く市民と共有することにある。公表の目的を達成するための公表であるから、公表の目的にかなう公表の仕方とすべきである。

公表の目的として、事実をそのまま出すことや調査の透明性の担保を優先して考えるのであれば、調査報告書そのものに、横浜市の保有する情報の公開に関する条例（以下「情報公開条例」という。）に準じた一部黒塗りを施した上での公表ということもあり得る。

しかし、公表の目的として、再発防止や今後の制度改善としてどこが大事なのかという点を重視して事実を公表するという考え方に立つのであれば、調査報告書に黒塗りを施したものを公表するよりも、むしろ公表版を作成してこれを公表することがふさわしい。公表版は、黒塗り版と違って、全体像を分かりやすく書くことができる。また、言い回しを工夫することで、ニュアンスを伝えることもできるという利点がある。情報公開請求制度を利用することで、調査報告書と公表版とを比較することも可能であるから、公表版であることによって、公表版の正確性や調査の透明性に疑義が生じるものではないと考えた。

一方で、公表を前提とすることで、調査自体への協力が得られにくくなったり、調査報告書の書き方に影響が出たりするといったことは避けるべきである。調査報告書自体を、一切の黒塗りなく公表できる内容で作成することも検討したが、調査報告書作成の際に必要な十分な記載ができなくな

るなど、かえって調査の透明性に影響が出るおそれがあることから、採用しなかった。

このような観点から、公表の目的に合致した公表版を作成し、公表することが望ましい。

(イ) 公表版の作成主体について

調査の目的と公表の目的は異なる。再発防止のため、市民・社会の適切な議論を期待していくことが目的なのであれば、行政（教育委員会）が公表の目的に合わせて必要な事実をまとめて、公表版を作成することが適切である。

また、本委員会は、事実を調査して報告書にまとめるのが仕事だと考えると、そこに特化していくべきではないかとの考えもある。

なお、行政が公表版を作成するとしても、公表前に本委員会に報告し、その内容に疑義があれば本委員会が意見を述べる制度とすることが望ましい。

(ウ) その他

公表は、社会に対するメッセージである。上記2(2)で検討したような弊害が生じるおそれがありながらも公表をするのであるから、その意図が、市民に正しく伝わってほしい。

「公表は、いじめの実態とその対応を市民と共有することで、子どもたちの将来に役立てる、成長を守る、いじめのない社会づくりを、市を挙げて市民とともにやっていく、市民みんなでこの問題に係わるということを目的にしている。その目的のために、市は、市民を信頼して情報を出していくのである。

万が一にも、公表したいじめの事実が悪意をもって用いられ、関係者を

傷つけることになってはならない。そのための方策をできる限りとることが望ましい。」

このようなメッセージを、公表の際に、入れることが望ましい。

イ 公表する時期

調査報告書が提出され、後述(2)の関係者の意向確認後は、できるだけ速やかに公表することが望ましい。公表によって、事実と異なるうわさや憶測が広がることが抑制されることも期待できるため、速やかな公表が望ましい。

ウ 公表する期間

ホームページ上で公表するのであれば、上記2(2)の弊害を回避するためにも、公表期間をあらかじめ決めておく必要がある。

再発防止のための取組の一環としていじめの実態やこれに対する対処を広く市民と共有するという公表の目的から、市民が公表版を入手し、いじめ問題について話し合い、考えを深める手がかりとするために必要な期間と、公表期間が長期に及び、抽象化されているとしても関係者の個人的な体験が広く知られる状態が続くことによる弊害とを考量すると、公表期間は、6か月程度を基本とするのが相当と考えた。

なお、公表期間中であっても、被害者側の公表に対する意向に変化が生じた場合等、公表の継続が難しくなるような事情が生じた場合は、公表を中止し、又は公表内容を一部変更することもあり得る。

(2) 公表する場合の関係者の意向確認

ア 被害者側の意向確認ないしは同意について

いじめを受けた児童生徒及びその保護者（以下「被害者側」という。）には、公表についての意向を可能な限り確認すべきである。もっとも、必ず

しも明確な同意がなければ公表しないとするものではなく、同意が得られない場合でも、少なくとも、調査により確認できたいじめの有無及び再発防止策については公表し、全ての調査報告書について公表版を公表することが望ましい。

いじめ防止対策推進法の被害者救済の趣旨を考えれば、被害者側の意向に反し、いじめの事実を明らかにすることは不適切である。

もっとも、被害者側の同意がなければ、調査結果について一切の報告ができないとすることは、公表の目的にかなわないと考える。いじめの具体的内容に言及しないとしても、いじめの有無及び再発防止策について公表することにより、広く市民がいじめについて考える機会や資料を提供することになる。また、国のガイドラインでも、「調査結果を公表する場合、公表の仕方及び公表内容を被害児童生徒・保護者と確認すること」としているが、同意を要件とするとはされていない。

なお、いじめの認定ができない場合でも、保護者との対応は十分だったのか等、考察の対象とすべき点があり得るので、やはり、公表する意義が認められると考える。

さらに、提出された調査報告書のうちで、公表するものとししないものを分けた場合、その判断が恣意的になるおそれがあることも指摘できる。

以上の検討から、被害者側の意向は確認すべきだが、同意を要件とまではせず、被害者側の意向も踏まえて、公表の内容を精査・限定し、あるいは工夫した上で全ての件について公表することが望ましい。

イ 他の関係児童等への説明について

被害者側以外の関係児童生徒及びその保護者（いじめを行ったと指摘される児童生徒及びその保護者（以下「加害者側」という。）を含む。）に対しても、公表の目的を十分に説明して理解を得るように努めるべきであるが、

同意を得ることまでは必要ないと考える。

いじめの具体的内容は、当該行為を受けた側の情報であると同時に、当該行為を行った側の情報という側面もあり、一方が公表を望んでも、他方は公表を望まない場合も考えられる。

この点、加害者側といっても市民であり、成長過程にある児童生徒であるから、加害者側と指摘された者についても、公表の目的を十分に説明して理解を得るよう努めることが望ましい。また、実際には、加害者側やその他の関係児童生徒に対する手当や指導は、学校等が実施しており、公表がこのような指導等に差し支えないよう配慮すべきである。

ウ 子どもの意向について

「いじめ」は子ども自身の身近な問題であることから、意向確認の際には、丁寧に説明すれば理解ができるおおむね10歳程度を目安として、保護者だけでなく、子ども（児童、生徒）本人にも、きちんと説明をした上で、公表についての意向を確認し、尊重することが望ましい。

子の意見表明権という考え方があり、家庭裁判所であっても、なるべく子どもの意見を聞くようにしている。いじめについて公表することの意味や目的、弊害について考えることができる年齢に達していれば、可能な限り、本人の意向を踏まえるべきである。そこで、おおむね10歳程度か、少なくとも中学生以上であれば、丁寧に説明をした上で、公表についての意向を確認することが望ましい。

エ 意向確認のための期間

上記(2)アないしウのとおり、意向確認や説明は、慎重かつ丁寧に実施するよう努めることが望ましいが、多数の保護者・児童生徒に対応する必要がある事案も想定される。他方で、上記(1)イ記載のとおり、速やかな公表に

も意義が認められる。そこで、調査報告書の提出からおおむね2週間程度を目処として、この間に明確に被害者側の同意や関係者の理解を得ることができなかつた場合には、この状況を踏まえて、上記(2)ア記載のとおり、公表する内容を精査・限定して作成した公表版を公表することとなることはやむを得ない。

(3) 公表の手順

公表版は、調査報告書の提出を受けた教育委員会が作成し、公表版の公表について、被害者側・加害者側それぞれの保護者、児童生徒へ説明することとなる。当事者の意向を受け、公表版を一部修正することもあり得るが、最終的には、公表による不利益を最小化するとともに、再発防止という公表の目的にかなう内容となるよう教育委員会が作成の責任を持つべきである。

4 調査結果の公表に際した個人情報保護について

(1) 総論

ア 文部科学省の「いじめ重大事態の調査に関するガイドライン」について

文部科学省の「いじめ重大事態の調査に関するガイドライン」は、その第8「個人情報の保護」において、調査結果の公表に際した個人情報保護について次の2点の指摘をしている。

- 調査結果の公表に当たり、個別の情報を開示するか否かについては、各地方公共団体の情報公開条例等に照らして適切に判断すること。
- 学校の設置者及び学校が、調査報告書における学校の対応や、学校に対する批判に係る記述を個人情報と併せて不開示とした場合、学校が事実関係を隠蔽しているなどと、外部からの不信を招く可能性がある。学校の設置者及び学校として、「各地方公共団体の情報公開条例等に照らして不開示とする部分」を除いた部分を適切に整理して開示すること。学校の設置

者及び学校は、いたずらに個人情報保護を盾に説明を怠るようなことがあってはならない。

イ 情報公開条例等について

上記ガイドラインは、各地方自治体の情報公開条例等に従うということを示しているが、これに関して、情報公開条例第7条第2項は、「実施機関は、前項の規定にかかわらず、開示請求に係る行政文書に次の各号に掲げる情報（以下「非開示情報」という。）のいずれかが記録されている場合は、当該行政文書を開示しないことができる。」と規定し、同条例第7条第2項第2号は、「個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他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。）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。」は、原則として非開示とする旨規定している。

そこで、上記国のガイドライン及び上記条例等を踏まえ、公表内容について議論した。

その結果、「情報公開条例等に照らして判断すること」については、横浜市情報公開・個人情報保護審査会で過去になされた判断（答申）を参考とし、併せて、他都市の答申例、裁判例についても参考とすることとした。

ウ 児童生徒が成長過程であることに対する教育的配慮について

加害・被害双方の子どもたちの人格を守る、子どもたちの将来においての成長を守るという視点は、公表範囲を考える上で配慮すべきである。

(7) 特定人基準について

いじめ調査の公表は、学校を超えた広く社会の関心とされ、地域社会の外側から論評をされるなど、当該児童生徒にとっては地域社会の生活を超えた目を向けられる。また、一旦、メディアやネットワークに乗ると、出版やインターネットの記録として、当事者たちの記憶を超えて残っていくことになり、社会の様々な立場の者から関心を持たれることになる。

このような一般的な社会の構成員からの個人識別の可能性については、後述(2)ウで述べるような一般人の基準によって非公表にすることで対応できるものと考えられる。

しかし、加害者、被害者及びこれに関係する児童生徒は、学校の所在する地域社会で生活している。その地域社会で友人などの人間関係を築きながら成長していく。学齢期にいじめの問題があったとしても、それを経験しながら成長していかなければならず、社会もこのような児童生徒の成長を支え、見守らなければならない。

このような地域社会での人間関係を踏まえると、一般人には当該児童生徒の個人識別が不可能であったとしても、一定の範囲の関係者について特定個人の識別が可能であるような場合、これらの関係者からも個人識別ができないような範囲で公表する必要がある。

すなわち、後述(2)ウ「個人識別情報を公表する場合の取扱い」で述べるように、特定人基準を選択して公表の範囲を決めるような配慮が必要である(資料2～5参照)。

(4) 権利利益侵害について

例えば、いじめがあったクラスの児童生徒にいじめのアンケートを行い、児童生徒の内面から、事実、感情、感想、評価などの情報を入手する場合がある。

これらについて、一定の範囲の関係者であれば個人の識別ができる場合には、前述の特定人基準によって公表しないという判断をすることができるが、たとえ個人の識別ができなくても、アンケートに応じた児童生徒は、アンケートの際に、担当教師などから、外部に公表しない旨の説明を受け、これを信頼して記載に応じることが一般的であると思われる。

すなわち、信頼関係を前提として、通常であれば外部に出さない個人の内面を、アンケートという方法で客観的な情報として提供していることになる。

このような、個人の内面の感情や評価などの情報を、公表しないという前提でなされたにもかかわらず、公表して第三者の目に触れるようにして流通されることは、アンケートに応じた児童生徒の意思に反して行われることになる。

このような形で公表が行われることは、それ自体が児童生徒の自己決定権の尊重に反することであるし、信頼を裏切る形で公表されることで児童生徒がショックを受け、教師や学校、ひいては大人社会に対して不信感を抱くことになりかねず、児童生徒の成長発達の阻害になるおそれがある(この点については、権利利益侵害として、後述(2)オで述べる。)

他方、予め「公表する」と告知してアンケート調査を行うとすると、児童生徒が真実の回答をすることを躊躇し、いじめ問題の解決ができなくなってしまう事態も予想される。

したがって、いじめ調査の公表にあたっては、これらの点を踏まえて、児童生徒の人格を尊重するような配慮をするべきである。

(2) 具体的な論点について

以上の個人情報保護についての考え方を踏まえ、具体的な論点について述

べる。

ア 事実調査の根拠の取扱い

公表に際して実際に問題になるのは、事実調査の部分であるところ、どのような証拠に基づいてどのような事実認定をしたのか、すなわち、事実調査の根拠についてどこまで公表するかについて議論した。

この点、調査報告の透明性の観点からは、どのような資料があるのか、どのような根拠に基づいて調査報告書を作成したのかについて明らかにすることは望ましい。

しかし、根拠を明確にすると目撃者等の個人識別につながることも考えられる。

その結果、公表の目的が、市民がいじめの原因、背景について考え、再発防止につなげることにあるのであれば、詳細な根拠を示す必要まではないと考えた。

イ いじめの具体的内容の取扱い

いじめの認定として、何の事実を認定したのかが重要である。

公表の目的が、いじめの問題を社会全体で考えるということであれば、そのために必要十分な情報を公表するということになる。ここで、いじめには、それぞれのいじめについて特徴的な問題点があり、そこに個人情報が含まれる場合がある。

そこで、いじめの事実認定を記載するにあたり、個人情報を保護するためにはどのように記載するかが問題となる。

例えば、悪口を言われて殴ったという場合、「殴った」事実行為は出すが、悪口の内容（例えば、「生活保護を受けている」などと言って相手を貶した等）は出さないという記載方法が望ましい。

また、部活でいじめがあったとして、部活名や部活名に結び付くもの（野

球部の場合のバット、グローブ等)は個人の特定につながるので出さないという配慮が必要である。

これらの検討を踏まえると、いじめの状況や重大事態に至った要因といった重要な部分についてある程度記載することが望ましい。いじめの期間の長短などによって分量に差異が生じるとしても、この程度が望ましいと考える。

なお、性的暴行については、「ズボンを下す」などの事実行為については事実として記載するべきであるが、どこまで記載するかについては、児童生徒の羞恥心を配慮して記載するべきである。

ウ 個人識別情報を公表する場合の取扱い

まず初めに、個人識別における一般人基準と特定人基準（関係者基準）について検討する。

ここで個人識別性を判断する場合、一般人が個人識別できるということを基準とするのが通常である（一般人基準）。

一般人基準といっても、誰でもがすぐに識別できるということではなく、一般人が他の情報と照合するような調査をすることによって個人識別ができるということである。

一般人基準を適用して、氏名、住所等の直接個人識別ができる情報を非公開とすれば、通常、個人識別はできない。

しかし、一般人には個人識別できない情報であっても、特定の関係者であれば、個人識別が可能となってしまう場合がある。

このような場合に、特定の関係者であれば個人識別の可能性のある情報を非開示扱いとするのが特定人基準（関係者基準）である。

各地の答申を見ると、関係者基準を採用して、関係者なら個人を識別できるから非開示と判断している場合も見受けられる。

ここで具体的な例を挙げて検討する。

具体的ないじめの内容（〇月頃から××（場所）でAに〇〇と言われた、Bに××（場所）で〇〇をされた等）が認定できれば、調査報告書には記載することになる。この場合、その学校のことを知らない一般人からすれば、関係者の人数が分かる程度でAやBが誰かは分からない。これが一般人基準である。しかし、学校の在校生や保護者、卒業生が見れば、AやBが誰か分からなくはないということがある。これが特定人基準である。

いじめの事案の場合、常に特定人基準を採用すると、いじめの内容を公表することは困難になってしまうであろう。

しかし、どのような事実があったかを出さずに「いじめはあった」と言っても、市民の納得感は得られない。調査結果を公表するという立場からは、ある程度の範囲の関係者に識別されてしまうことは仕方がないのではないか。特定人基準に従ったことによって、いじめの形態を何も出すことができないとすると、それを公表しても、公表の目的に資することにならない。

仮に、特定人基準に従ったとしても、いじめの客観的な事実それ自体は、個人識別に直結しにくいと思われる。

例えば、体罰や生徒間暴力の場合、蹴った、殴ったという事実行為は出して良いと思われるが、例えば、10回殴った、20回殴ったという事実行為がある場合には、その子の人格が出ているといえよう。

しかし、「1回殴った」は出すが「10回・20回殴った」は出さないという基準は作れないと考えられる。淡々と事実行為だけは書かざるを得ないし、出さざるを得ないのではないかと考える。

エ 地域を限定する情報の取扱い

地域を限定する情報については、それが個人の識別につながるかどうか

は、その地域の人口や面積等の地理的な規模が大きな要素になる。

横浜市の場合、学校数が少ない小規模な自治体とは異なり、人口規模と学校数を踏まえて個人識別の可能性を考える必要がある。

まず、学校名については、当該学校名に照らすと、当該児童生徒の個人識別につながるため、非公表とするべきである（川崎市情報公開・個人情報保護審議会答申 28 第 2 号平成 28 年 4 月 15 日は、学校名、教職員の職、氏名、職務内容については、児童生徒の個人識別につながるとして、非開示とした。）。

行政区については、行政区の人口には差異があり、小中学校の学校数にも差異がある。小規模の行政区については学校数が少なく、当該児童生徒の特定につながるおそれがある。

したがって、行政区については、小規模の行政区に配慮し、行政区の規模の大小にかかわらず、一律に非公表とするべきである。

また、いじめの事実関係の内容が、地域の特色を反映している場合、学校の特定につながるおそれがある。

この場合、いじめの事実関係の内容から地域の特性に関わる記述を省くと学校の特定にはつながらない。しかし、反面、いじめの内容を公表することによって社会にその問題性を問いかけ、市民の理解を得て再発防止につなげるという公表の目的に照らすと、いじめの内容の特性につながる記述を非公表とすることは公表の趣旨を妨げることとなってしまう。

この点は悩ましいところであるが、公表によって個人が特定され、児童生徒の成長に取り返しのつかない影響を与えるおそれがあることを考えると、地域の特性に関わる記述は公表しないという方向が望ましい。

また、特別支援学校や高等学校のように、学校数が限られている種類の学校については、市全体で学校数が 10 校程度であるため、特別支援学校や高等学校であることは示すとしても、地域性に関する情報が公表されると学

校が特定されるおそれがあるので、地域性に関する情報には配慮するべきである。

オ 内面（申立内容、発言内容等）の取扱い

個人識別ができない場合でも、個人情報の観点から保護を必要とする場合が考えられる。情報公開条例は、「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」についても非開示と定めている（第7条第2項第2号本文後段）。すなわち、権利利益の侵害とされる場合である。

過去の横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申では、学校の児童に対して行った聴き取り調査の開示請求に関するものがある（答申第497号平成19年5月25日）。

非開示とした答申の理由としては、特定の個人が識別される可能性は低いとしても、このような聴き取り調査は、通常、当該情報について他の者に安易に漏らすことのないように十分配慮した上で行われるものであるため、調査に協力した児童は、その発言内容が聴き取り内容として、そのまま開示されることはないとの前提で回答したものと考えられるとして、開示することにより当該児童が精神的負担を感じることに加え、限定された地域で日常生活を送る児童にとってその人間関係に支障をきたすおそれが出てくるなど、当該児童の健全な発育に与える影響にも配慮する必要があるとして、子どもたちの権利利益を侵害するとして非開示を妥当としている。他の自治体の答申にも同様の判断をしているものが見られる。

これは、行政サイドから見ると、公表されないという前提で聴き取りされたものが公表されるとなると、児童生徒が真実を伝えなくなり、真実の解明がうまくいかず、行政がいじめ防止目的のために調査をするという行政の目的が達成されなくなるので、行政運営情報（事務事業情報）として

非開示となるという非開示理由にも該当する（情報公開条例第7条第2項第6号）。

いじめに関する生徒のアンケート調査の作文については、高等裁判所の判例がある（東京高裁平成11年8月23日判決）（資料1参照）。

すなわち、自殺した生徒の保護者が、事件後に学校が生徒に作成させた作文について、本人情報であるとして開示を求めたが、①本件作文は開示を予定して作成されたものではなく、開示することは教師と生徒との信頼関係を失い、今後の生活指導上の支障が生じる（行政運営情報）という点と、②作文には人格が表れており、内面・心情に当たるので作文を書いた子どもの個人情報でもあるという点から、非開示を妥当としている。こうした過去の判例や答申の考え方は踏まえるべきである。

カ 報道機関により公表された情報の取扱い

いじめの問題が新聞、テレビなどで取り上げられた場合、その事実をもって「慣行として公にされている情報」（情報公開条例第7条第2項ただし書）として、全てを公表するべきであろうか。

慣行として公にされている情報（いわゆる「公知の事実」）については、マンションの耐震強度不足が全国紙で問題としてとりあげられた事案について、横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申（答申第1074号平成25年1月11日）において、新聞等報道機関により公表された情報に関して、新聞等で報道されたことにより、当該情報が一時的に公知の状態に置かれたとしても、そのことをもって当該情報の全てが将来にわたり一般に公にされている情報であるとはいえず、報道発表の時点から時間が経過すれば、それとともに事案の社会的影響、事案に対する社会一般の関心、記憶等は薄れていき、次第に公衆が知り得る状態に置かれているとは言えなくなっていくものと認められるとしている（内閣府情報公開・個人情報

保護審査会平成 22 年度（行情）答申第 206 号及び第 207 号参照）。

過去の報道についてはこのような考え方ができるとしても、現在進行中の「一時的に公知の状態」に置かれている報道についてはどのように考えるべきだろうか。

これについては、個人に関するある情報が報道などにより流通過程に置かれることと、行政機関が行政文書の公開ということで情報を開示することとは、同一の情報を扱っているように見えても、当該情報の信用性、意義、評価について大きく異なることもあり得るという点を考慮すべきである（内閣府情報公開・個人情報保護審査会平成 13 年度答申第 14 号参照）。

すなわち、新聞等で報道されたことによって直ちに「慣行として公にされている情報」になったと考えるべきではないし、新聞等の報道内容を行政機関である市が追認して公表すると、それによって報道内容に信用性、意義、評価に新たな裏付けを提供することになってしまうことを慎重に考えるべきである。

キ センシティブ情報（要配慮情報）の取扱い

いわゆるセンシティブ情報には、例えば「思想、信条及び宗教に関する個人情報並びに社会的差別の原因となるおそれがある個人情報」（個人情報保護条例第 8 条第 3 項）が該当する。センシティブ情報の規定は、個人情報の保護に関する法律（以下「個人情報保護法」という。）及び行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律には規定がないが、国の立法に先行して地方自治体がこれらの保護を先行して定めたという経緯があった。

これについては、平成 29 年 5 月施行の改正個人情報保護法等において「要配慮情報」の取扱いが立法化され、「人種、信条、社会的身分、病歴、犯罪の経歴、犯罪により被害を被った事実その他本人に対する不当な差別、

偏見その他の不利益が生じないようにその取扱いに特に配慮を要するもの」(改正個人情報保護法第2条第3項、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律第2条第4項)が規定され、地方自治体についても要配慮情報に関する条例の整備が検討されている。

本市の現行のセンシティブ情報についても、改正法の要配慮情報も、直接には個人情報としての取扱いの規定であって、情報公開請求や個人情報開示請求に関する公開、開示の範囲を規定するものではない。

しかし、いじめ問題について、これらの個人の内面に関する個人情報や社会的差別につながる個人情報が含まれる場合には、公表に際しては、慎重に対応すべきである。また、センシティブ情報(要配慮情報)に含まれるかどうかについて議論のあるものについても同様に考えるべきである。

慎重に扱うべき理由は、第1に、センシティブ情報(要配慮情報)がいじめに関係していることを公表すると、そのセンシティブ情報(要配慮情報)の事実が、個人識別の手掛かりになるおそれがあることである。

第2は、個人識別につながらなくても、個人の内面に関する情報や社会的差別の原因となる情報が公表、流通すること自体が、関係者に影響を与えるという点である。

他方、反面、いじめの原因がセンシティブ情報(要配慮情報)に関連する場合には、市民社会において、そのような問題が生じていることを公表することは重要である。

したがって、公表に際しては、公表の意義、必要性を踏まえて、個人情報としての公表の範囲を考慮する必要がある。

資 料

資料目次

資料1	東京高裁平成11年8月23日判決 (中学生自殺事件作文開示請求訴訟)	28
資料2	特定人基準を採用した判例・答申例 名古屋高裁平成15年5月8日判決	28
資料3	特定人基準を採用した判例・答申例 内閣府情報公開・個人情報保護審査会答申 (平成13年度答申第171号「国籍別難民認定申請書 受理・処理状況の不開示決定に関する件」)	29
資料4	特定人基準を採用した判例・答申例 三重県情報公開審査会答申(答申第399号)平成25年6月21日 . . .	29
資料5	特定人基準を採用した判例・答申例 大阪市情報公開審査会答申(答申第319号)平成24年7月23日 . . .	29
資料6	横浜市いじめ問題専門委員会委員名簿	30

資料1 東京高裁平成11年8月23日判決（中学生自殺事件作文開示請求訴訟）

作文作成者自身の感想、意見等を内容とする部分は、作文作成者自身の学校教育のために利用、管理されるべきものであり、自殺した生徒の個人情報ということではできないが、自殺前の言動や自殺の原因となった事実に関する学校側の事実調査に対する各生徒の回答といった趣旨の部分も存在することが推認でき、その部分については、自殺した生徒の個人情報に該当するものと解し得る余地がある。

本件の作文が、公開、開示を予定して作成されたものではなく、これを公開することは、本件作文作成の趣旨や作文作成者の意図に反し、その開示が教師と生徒の信頼関係を損なうことは明らかであり、自殺した生徒の個人情報に該当するものも非開示とできる情報に該当する。（判例タイムズ1021号175頁）

資料2 特定人基準を採用した判例・答申例

名古屋高裁平成15年5月8日判決

行政機関の保有する情報の公開に関する法律が、開示請求の請求主体について何らの制約を設けていないため、当該個人の同僚、知人等も開示請求をする可能性があることからすれば、「他の情報」とは、一般に容易に入手し得る情報のみに限定されるものではなく、当該情報の性質及び内容に照らし、具体的事例において個人識別の可能性をもたらすような情報を含むものと解するのが相当である。

「患者略名」と「職業」は、一般に個人の特定に役立つ有力な情報であるうえ、特に職業はその種類によっては、対象者を相当範囲にまで限定する役割を果たすものであるから、これらの情報と、本件処分の段階で開示された情報や異議決定によって更に開示された各情報をあわせることにより、特定の個人に関する情報であることが可能になるものと認められるから、個人識別情報に該当する。

資料3 特定人基準を採用した判例・答申例

内閣府情報公開・個人情報保護審査会答申（平成13年度答申第171号「国籍別難民認定申請書受理・処理状況の不開示決定に関する件」）

申請者等少数国に係る本件情報を開示した場合には、申請者数が少なく、かつ、認定者数のごく少数に限られることになることから、在日関係機関等において、既に保有している情報と照合することにより、あるいは、難民認定申請があったことを知ったことを契機に新たな調査等を行うことにより得られる他の情報と照合することによって、当該国人が特定される可能性は、否定できないと言ふべきである。

したがって、難民に関する情報の特殊性に照らし、在日関係機関等が保有し、又は入手可能な情報と照合することにより、難民認定の申請をし、又はその認定を受けた個人を識別することができることとなる情報に該当するものと認めるのが相当である。

資料4 特定人基準を採用した判例・答申例

三重県情報公開審査会答申（答申第399号）平成25年6月21日

いじめの重大事案に関し当該児童生徒の背後事情ともいえる付加的な情報が詳細に記載されている。一般人を基準にした場合は当該児童生徒を特定し得るとは認められないが、特別の情報を有する関係者を基準にした場合には結びつく。

資料5 特定人基準を採用した判例・答申例

大阪市情報公開審査会答申（答申第319号）平成24年7月23日

特段の配慮を要すべき情報の場合は、当該個人の識別性について慎重に検討する必要がある。当該個人の識別性を検討するに当たっては、照合の対象となる「他の情報」として、仮に当該個人が居住する地域の住民等であれば保有している情報又は通常入手可能であると考えられる情報も含まれる。

横浜市いじめ問題専門委員会委員名簿

(五十音順・敬称略)

専門分野	所属等	氏名	任期 (2年間)
心理	大妻女子大学大学院非常勤講師	イシダ タエヨ 石田 多枝子	H29.6.15 ～H31.6.14
教育	横浜国立大学名誉教授・東京医療学 院大学教授	オカダ モリヒロ 岡田 守弘	H28.5.12 ～H30.5.11
★ 法律	横浜マリン法律事務所(弁護士)	カゲヤマ ヒデヒト 影山 秀人	H28.5.12 ～H30.5.11
法律	沢藤総合法律事務所(弁護士)	カンダ ユウヨ 神田 木綿子	H29.6.15 ～H31.6.14
福祉	神奈川県立保健福祉大学教授	コバヤシ マサシ 小林 正稔	H28.5.12 ～H30.5.11
★ 教育	大正大学非常勤講師 星槎大学非常勤講師	コンドウ ショウイチ 近藤 昭一	H29.6.15 ～H31.6.14
法律	田口法律事務所(弁護士)	タグチ サチコ 田口 幸子	H28.5.12 ～H30.5.11
医療	児童精神科医(元横浜市立附属病院 児童精神科部長)	タケウチ ナオキ 竹内 直樹	H28.5.12 ～H30.5.11
医療	横浜市中心児童相談所担当部長(医 務担当課長)	タサキ ミドリ 田崎 みどり	H28.5.12 ～H30.5.11
教育	星槎大学教授	ニシムラ テツオ 西村 哲雄	H28.5.12 ～H30.5.11
福祉	上智大学非常勤講師	ヨコイ ヨウコ 横井 葉子	H29.6.15 ～H31.6.14
心理	東海大学教授	ヨシカワ レイコ 芳川 玲子	H28.5.12 ～H30.5.11

臨時委員			
専門分野	所属等	氏名	任期
★ 法律	高橋良法律事務所(弁護士)	タカハシ リョウ 高橋 良	H29.7.20～ 審議終了まで
★ 法律	川島法律事務所(弁護士)	ナカムラ マユミ 中村 真由美	H29.7.20～ 審議終了まで

★印: 中心となって検討を行った委員