

広情個審第83号
平成31年2月28日

広島市教育委員会 御中

広島市情報公開・個人情報保護審査会
会長 田邊 誠

保有個人情報開示決定に係る異議申立てについて（答申）

平成28年6月6日付け広市教学生第23号で諮問のあったこのことについては、別添
のとおり答申します。

（諮問第48号関係）

答 申 書

諮問のあった事案について、次のとおり答申します。

【諮問事案】

平成28年6月6日付け広市教学生第23号の諮問事案（諮問第48号事案）

平成28年3月3日付けの保有個人情報開示請求に対し、広島市教育委員会（以下「実施機関」という。）が同月17日付け広市教学生第27号で行った保有個人情報開示決定に対する同年5月10日付け異議申立て

1 審査会の結論

実施機関が、上記の保有個人情報開示請求（以下「本件開示請求」という。）に対して行った保有個人情報開示決定（以下「本件処分」という。）について、別表記載の本件開示請求1（以下「本件開示請求1」という。）に係る本件保有個人情報開示決定は妥当であるが、別表記載の本件開示請求2（以下「本件開示請求2」という。）に係る保有個人情報については、不開示事由の該当性を個別具体的に精査した上で、改めて開示に関する決定を行うべきである。

2 異議申立ての内容

異議申立人（以下「申立人」という。）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。

(1) 異議申立ての趣旨

広島市個人情報保護条例（平成16年広島市条例第4号。以下「条例」という。）に基づき申立人が行った本件開示請求に対する本件処分、開示内容は開示資料に明らかに欠落がある。また、法解釈に誤りがあり合理性を欠いている。さらに開示を求めている資料等が含まれる。

開示請求内容と開示内容に相違が伺える。開示請求内容と開示内容の相違があると思われることを解消しようにも、その機会を得られず実施機関から説明が一切ないなどのため、請求内容と開示内容が合致している否かの判断もできない。

以上のことから、「開示内容を充足しているものに改めるとともに開示請求内容と開示内容との差異が生じないように開示を行え。さらに少なくとも差異が生じているのではないかなどと申立人自身にそのような疑念を抱かせないように努力に努めよ」との裁決を求め、申立人が真に請求している内容の公文書の開示を求める。

(2) 異議申立ての理由

ア 実施機関からは、開示書類と称するものを手渡されたのみで、それを閲覧することしかできなかったため、開示された資料がどの開示請求項目に該当するものか判別できない、またそれを解消する誘導等も一切ないため、その機会を一切得られなかった。

実施機関の行動は説明責任を果たすという行為に対して、真摯な対応とは言いがたく、執拗な悪意を感じるとともに条例の立法趣旨に対する挑戦である。

イ 2点ほど開示請求しているが、遅滞に至った合理的理由および合法的理由の開示が欠落している。

部分開示となっていない事実を反対解釈すると、2月24日となるべき受理日が2月26日と受理日が遅滞した事実を実施機関は追認したと考える。

なぜなら追認していない場合は本項目については開示しえない、従って一部開示になると考えるからである。

したがって遅滞に至った合理的理由および合法的理由の開示がされるべきであるが、それに類する開示は一切無いものと思慮するところである。

ウ 開示された起案書には「確認書を送達して良いか」と「なにを」という結論のみ記述されている。

本起案書では「いつ、どこで、だれが、なにを、なぜ、どのように」という6つの要素をまとめた要点すら記述がなく、すくなくとも「なにを、なぜ」についての記述は必要と考える。

これでは、意思決定の過程が記録として残せておらず、公文書等の管理に関する法律 第34条を始めとする本法に対する挑戦と考える。

開示されているものは、結論と法令のみであり、これでは情報公開の法趣旨に基づいて市(国)民の監視や説明責任を果たすことができないと思慮するところである。

そもそも、本件起案書を決済した者はどのような経緯をもってして、内容などを理解したうえで決裁をしたのかこれでは不明である。とても本件起案書で経緯などが理解できるとは考え難い。

広島市教育委員会文書取扱規程第2条「文書は、すべて正確かつ迅速に取り扱い、常にその処理経過を明らかにし、事務が能率的に処理されるよう努めなければならない。」とあるが、とても「常にその処理経過を明らか」となっているとは考えられない、なぜなら、2016年3月3日に別件で、実施機関に対して訪問協議を行った際、「いろんな課と協議し確認書を送達した」と教育委員会職員が陳述したところであるが、その事実が起案書には記載がない点も不可思議であり、また別件で実施機関が主張している行政不服審査法第45条および行政不服審査法第30条を根拠法とし職権に基づき確認する旨の記述がないのは、公文書等の管理に関する法律に挑戦ならびに広島市教育委員会文書取扱規程に触法する行為と考える。

エ 2点ほど開示請求しているが、「処分があったことを知り得たというだけでは足りない」以外の理由が意思決定の過程に記されていないもしくは開示されていない。

部分開示となっていない事実を反対解釈すると、「処分があったことを知り得たというだけでは足りない」以外の理由を見いだしたことを実施機関は追認したと考える。

追認していない場合は本項目については開示しえない、従って一部開示になると考えるからである。

したがって「処分があったことを知り得たというだけでは足りない」以外の理由が記述されたものが開示されるべきであるが、それに類する開示は一切無いものと思慮するところである。

オ 本事案開示書面の起案書などに、別件で実施機関が主張している行政不服審査法第45条および行政不服審査法第30条を根拠法とし職権に基づき確認する旨の記述がないのは、公文書等の管理に関する法律に挑戦ならびに広島市教育委員会文書取扱規程に触法する行為と考える。

カ 2016年3月3日に別件で、実施機関に対して訪問協議を行った際、「いろんな課と協議して、私たちも法律が、ここで専門と言うわ、とこでもないので、3か月を超えてこのように出されているんですが、これは受け付けて諮問するべきではないのか、どうすべきなんだろうかと協議して、この受け、知った日が、すごく3ヶ月以上を離れているので、どうしてなのかを確認して・・・。」(発言のまま記述)と実施機関職員が陳述したところであるが、その内容事実が起案書には記載がない点も不可思議であり、行政不服審査法第45条および行政不服審査法第30条を根拠法とし職権に基づき確認する旨の記述がないのは、公文書等の管理に関する法律に挑戦ならびに広島市教育委員会文書取扱規程に触法する行為と考える。

キ 実施機関の開示書面の中に書籍の複写が含まれているが、これの奥付を確認すると発行年月日が1997年10月10日の資料を使用しており、開示決定年月日は2016年2月26日付けである。

このことから、18年139日前の資料をもとに根拠付けされておるが、社会通念上10年以上前の書籍を根拠の裏づけの参考書籍とするのは、いかがなものかと考える。

また、社会通念上、内容の変更を表す「版」が存在するのであれば、そちらを用いるのが通常と考える、当該請求人が調査したところ、当該書籍は2008年6月に第2版が発行されており、そちらを使用するのが通常の選択と考える。

実施機関が職権で行う事務と主張する事柄の根拠が、旧版の参考書籍とは粗雑お粗末としか言い表せない。

そのことから、何らかの悪意を持って旧版をわざわざ使用したのでなければ、なんらかの合理的理由が存在するはずであり、それらを明らかにして頂きたい。

別の切り口で捉えた場合、当該書籍の新版の内容の概略を述べると。「過去一年間の判例、学

説などを捉え解説」となっておるようであるが、この事実から当該書籍の発行から開示決定まで、約7年200日程度が経過しており、過去1年間の判例、学説などを基にという書籍内容と発行年月日からの経過日数を鑑みたとき、そもそも新版ですら根拠の参考資料とすることについては困難と考える。

古い文献を使用して議論することを当該請求人は否定しているわけではない。

議論の内容によっては、それが適している場面、内容もあると考えるが、今回のような根拠を問うている場面、内容であれば判例変更や上級審と下級審との判断の分かれ、学説の意見分かれなどの最新情報が含まれずに解説されている可能性を否定できず不適切な参考文献使用と考えるところである。

これらの事実から、何らかの悪意を持って、古い文献を参考にしたと指摘されたとしても、それを否定することはできないと考える。

いずれにせよ、このような場面では最新版を使用することが適切、むしろ最新版を使用しなければならないと考える。

旧版をわざわざ使用する合理的理由が存在するのであれば、それを明らかにして頂きたい。

ク 開示書面に2015年12月23日付異議申立書があるが割印の左側が存在せず、欠落しており、欠落した書面を開示する行為は著しく妥当性を欠き、条例で認められている知る権利を著しく侵害するものと思慮するところである。

無知なのか、悪意があるのかのどちらかと思料するが、割印の趣旨を理解していない。

なお、社会通念上、左半分が空白もしくは余白だった場合でも、空白もしくは余白だったという事実、またそれを含めての書面であったことなどの事実を開示するべきであり、空白もしくは余白だったので開示しない理由にはならない。

結果、不当な開示内容となっており触法行為と思慮する。

ケ 開示書面に2015年12月23日付異議申立書があるが、この複写の状態から考えると、広島市教育委員会において、ステープラーで綴られていた冊子を解いていることが伺え、社会通念として冊子を解いた時点で追加、差替え、消滅、偽造、改ざんされた可能性を否定できなくなり、必然的に当該異議申立書としての正本性が損なわれ、異議申立書としては無効となり、当然にその複写も無効となり、無効な書面を開示されても何ら開示する目的ならびに意味をなさないのは自明である。

コ 保有個人情報開示決定に従い開示された起案書は割印が右側しか存在してないページの複写しかなく、左側の割印のページの複写が存在していない。

言うまでもないが、割印は意図・非意図にかかわらず、追加、差替え、消滅、偽造、改ざん防止などを目的として行うものであり、同時にそれは割印された頁は左右で一対となると社会的な

合意形成ができていて、しかしながら無知なのか、悪意があるのかのどちらかと思料するが、実施機関は右側のみで対になるものと考えられているようである。

片方のみだけで対になるという表現もおかしいが、そういうことであろう。

要するに社会通念上の観点から見た割印の意味は、実施機関では成さないということであろう。

実施機関は意図・非意図にかかわらず、追加、差替え、消滅、偽造、改ざんされる可能性はあってもよいと考えていると思われる。

このことから、決裁者、場合によっては起案者も含め左側のページ複写の内容を確認せずに起案、決裁したものと思われ、漫然、適当、思料不足、浅はかな考えなどが考えら、起案、決裁手続きに著しく妥当性を欠くと思慮するところである。

仮に左側割印側を見て内容を承知していたとしても、その事実を知ったうえで決裁したと意思決定の過程を記録に残すという、社会通念ならびに公文書等の管理に関する法律第34条および第1条の趣旨ならびに広島市教育委員会文書取扱規程に適した事務を行っておらず触法行為と思慮する。

また、右側が起案書に添付されている事実からして、左側内容の了知いかに係わらず、左右で一对という社会的合意からして、左側も添付が必要であることは自明であり、仮に左側は了知しているので添付の必要ないとしたとしても、それを確認したうえで意思決定したという過程を記録に残す必要がある。

なお、念のために申し添えるが、社会通念上、左半分が余白だったとしても、余白だったという事実を知ったうえで、起案、決裁したという意思決定の過程を記録する必要があるはずである。

サ 2016年3月3日に別件で、実施機関に対して訪問協議を行った際、「行政不服申立書を私以外が見たことはないの。」(発言のまま記述)と教育委員会職員が陳述したところであるが、その発言事実からして当該職員以外の氏名が起案書に起案および決裁者として記述されているのは不可思議であり、起案書の決裁手続きが適正に事務処理されたのかはなはだ疑わしいと考える。

シ 本件開示請求は、2016年2月10日17時04分ごろに広島市公文書館にファクシミリ送信しており、その事実は開示請求書に記述の通り「送受信機器のタイムスタンプは、その機器に委ねられており日時を正確に表せていない可能性も否定できないため、時間については西日本電信電話株式会社のいわゆる時報サービスにて確認し、日は気象庁のサイトならびに中国新聞社発行の最新朝刊を確認したもの。」であり、その証明を行うため、用紙の準備、市外局番-市内局番-加入者番号の打鍵、ファクシミリ送信から上記に示す確認に至るまでを画像および音声を動画撮影しているところである。

それらの事実から、受理日は民法97条を適用し2月10日となり、開示決定日は同年同月24日以前となるはずである。

また、最高裁判決平成10年6月11日においても、「社会通念上、受取人の了知可能な状態に置かれ、遅くとも留置期間が満了した時点で受取人に到達したものと認められる。」と述べており、この中で「社会通念上、受取人の了知可能な状態に置かれ」の部分において、本事案に当てはめた場合、2016年2月10日17時04分ごろにはファクシミリ機器から当該請求書が吐出されており、了知可能な状態となっていることは当然である。

これらのことから、実施機関は違法な事務を行い、当該請求人の開示請求権を侵害していることは明白である。

ス 審議会の異議申立に対する答申書に、申立人の主張要旨で「申立人の～略～での主張を要約すると」などと申立人の意見をまとめている場面が多く見受けられる。

例えば申立人の主張を棄却する場合、申立人の意見に対して反論しやすい部分の意見をまとめ、棄却の結論に導きやすいようにしているのではないかという指摘があった場合、それを完全に否定できないのではないかと思料する。

少なくとも、申立人が手間と時間をかけて作成した、申立書の意見については、真摯に見解を頂きたい、反論に値しない項があれば、その項について合理的理由を明示したうえで排すれば良いと考えるところである。

3 実施機関の主張要旨

説明書及び口頭意見陳述における実施機関の主張を要約すると、次のとおりである。

(1) 本異議申立書の一つ目の主張は、実施機関が平成28年3月17日付けで、申立人に対して行った本件処分は、開示内容や資料に明らかに欠落があり、法解釈に誤りがあり合理性を欠いている。さらに開示を求めている資料等が含まれることから、請求人が真に請求している内容の公文書の開示を求めるものである。申立人は、「処分があったことを知り得たというだけでは足りない」とするのが判例であり、上位法優先の原則を鑑みた場合、実施機関はそれ以外の理由を見いだしたが故の2016年1月15日付確認書と考えており、法適用・法解釈が誤っている蓋然性が高いので、これらの意思決定の過程ならびに参考とした資料など関連するものすべて一切を求めているものである。

そのため、申立人に関する保有個人情報として「異議申立書に係わる確認書の送付について（平成28年1月28日起案）」、「確認書（平成28年1月15日）」及び「異議申立書（平成27年12月23日）」が該当することから、これらの保有個人情報を開示したものである。

(2) 二つ目の主張は、2016年2月10日17時04分ごろにファクシミリを送信し、その結果、受理日は2月10日となり、開示決定は同月24日とならないといけないはずであるが、開示決定が同年2月26日と遅滞に至った合理的理由および合法的理由、ならびに意思決定の過程を含む関

連するものすべて一切を求めているものである。

本ファクシミリは、広島市公文書館の開館時間（9時～17時）を越えて受信されているため、翌日の2月11日に受理される場所であるが、2月11日が祭日であったため、受理日は2月12日となったものである。

開館時間、休館日の根拠として「広島市公文書館条例施行規則」を開示するとともに、その処理システムが明記されている申立人に関する保有個人情報として「公文書開示請求書（平成28年2月10日 J2226）」を開示したものである。

- (3) 三つ目の主張は、2016年2月10日17時04分ごろにファクシミリ送信した件名又は内容で、2016年1月15日付確認書なるものによって、法定の期間内に提出した異議申立書に対して、「処分があったことを知った日」に至るまでの請求人の行動などの個人情報の開示を迫る権限ならびにその根拠、要するに、異議申立書の処分があったことを知った日までの請求人の個人情報の開示を迫れる根拠の一切を求めているものである。

平成27年3月26日付けで受理した3つの公文書開示請求書（平成27年3月25日付け）に対して、補正を求めてきたが、申立人は、その補正に応じなかったため、平成27年5月29日付けで、公文書開示請求却下決定を申立人に通知したところ、決定を通知した日から起算日して約180日を過ぎた平成27年11月29日を処分を知った日とする異議申立書が平成27年12月23日に、申立人から提出された。

行政不服審査法第45条に「異議申立ては、処分があったことを知った日の翌日から起算して60日以内にならなければならない。」と記載がされている。「処分を知った日」が送付日から約180日過ぎた平成27年11月29日となった理由を確認するために、平成28年1月15日付けで確認書を申立人に送付したところ、上記の開示請求があった。

そのため、「異議申立ては、処分があったことを知った日の翌日から起算して60日以内にならなければならない。」ことを説明するために、「行政不服審査法第45条」、「行政不服審査法第30条」、「行政不服審査法第30条（備考）」、「広島市教育委員会訓令第2号（公用文に関する規程）」及び「保有個人情報開示請求書（平成28年3月3日 K111）」が該当することから、これらの保有個人情報を開示したものである。

4 審査会の判断理由

当審査会は、必要な調査を行い、条例に則して検討した結果、以下のとおり判断する。

本件開示請求は、別表に記載した各保有個人情報の開示を求めるものであるが、申立人は、開示された保有個人情報に欠落がある旨を主張している。

- (1) 本件開示請求1に対して、実施機関が保有する公文書の中から請求の対象となっている保有個人情報を特定し、開示したという実施機関の説明に不合理な点は認められない。
- (2) 本件開示請求2については、公文書開示請求に関する起案文書が、開示に関する決定の対象とさ

れていなかったため、審査会が実施機関に確認したところ、起案文書が存在することが判明した。したがって、実施機関は当該文書について改めて開示に関する決定を行うべきである。

なお、本件処分により開示した情報のうち、行政不服審査法の条文及び解説、広島市教育委員会訓令第2号の記載内容は、申立人の保有個人情報とは認められない。

以上により、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

別表

本 件 開 示 請 求	
1	実施機関が平成28年1月15日付け確認書を申立人に送付した意思決定の過程及び参考とした公文書に記載された保有個人情報
2	申立人が平成28年2月10日17時04分ごろファクシミリにより送信した公文書開示請求書に係る開示決定を同月26日に遅延して行った合理的理由及び合法的理由、並びに意思決定の過程を含む公文書に記載された保有個人情報

別紙1

審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
28. 6. 6	広市教学生第23号の諮問を受理（諮問第48号で受理）
30. 11. 1 （第1回審査会）	第2部会で審議
30. 11. 29 （第2回審査会）	第2部会で審議
30. 12. 13 （第3回審査会）	第2部会で審議
31. 1. 31 （第4回審査会）	第2部会で審議

参 考

広島市情報公開・個人情報保護審査会第2部会委員名簿
(五十音順)

氏 名	役 職 名
浅 利 陽 子	弁護士
佐 藤 以 誠	株式会社広島ホームテレビ経営戦略局長
田 邊 誠 (部会長)	広島大学大学院法務研究科教授
土 井 敬 子	公益社団法人広島消費者協会理事
山 田 健 吾	広島修道大学法学部教授