

静 情 審 第 1 6 号

平成25年7月25日

静岡県教育委員会 様

静岡県情報公開審査会

会 長 興 津 哲 雄

静岡県情報公開条例第19条の規定に基づく諮問について（答申）

平成24年11月29日付け教学第4149号による下記の諮問について、別紙のとおり答申します。

記

情報公開審査会に諮問された特定の事案において実施機関が提出した特定の意見書の記載根拠等に係る非開示決定（存否応答拒否）に対する異議申立て（諮問第180号）

別紙

1 審査会の結論

静岡県教育委員会の決定は、妥当である。

2 異議申立てに至る経過

- (1) 平成24年9月19日、異議申立人は、静岡県情報公開条例（平成12年静岡県条例第58号。以下「条例」という。）第6条の規定により、以下の内容に係る公文書（以下「本件対象文書」という。）の開示を請求した。

- 1 静岡県教育委員会が、平成24年9月13日付け「意見書」（教学第4123号）で援用している「電子県庁課によると、県には1日1万通以上のメールが来るがそのうち半数以上がスパムである」との具体的数値・根拠が記載された文書（請求1）
- 2 届いたメールがスパムか否かを判断する基準を記載した文書及び判断主体に関して定めた文書（請求2）
- 3 照会をした教育委員会の公務員及び回答をした電子県庁課の公務員の所属・氏名が判明する文書及び照会日・回答日が判明する文書（請求3）
- 4 スパムメールが原因で県の業務に支障が生じた際に作成された報告書（日誌）及び再発防止のために採った処置が記載されている文書（請求4）

- (2) 平成24年9月20日、公文書開示請求書の記載内容を踏まえ、静岡県教育委員会（以下「実施機関」という。）が当該開示請求を受け付け、同年10月4日、本件対象文書の存否を答えるだけで、条例第7条第5号に規定する非開示情報を開示することになるとの理由で、条例第10条に該当するとして、条例第11条第2項に基づき非開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、異議申立人に通知した。
- (3) 平成24年10月5日、異議申立人は、本件処分を不服として、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定により実施機関に対し異議申立てを行い、同月10日、実施機関は、これを受け付けた。

3 異議申立人の主張要旨

異議申立ての趣旨は、本件処分を取り消し、開示を求めるというものであり、異議申立人が異議申立書、意見書及び意見陳述で主張している異議申立ての理由等は、おおむね次のとおりである。

- (1) 実施機関は、本件処分の決定通知書において、根拠規定として、条例第10条に該当と記載しているが、その理由については、条例第7条第5号に該当する理由を記

載しているのみで、条例第10条に該当する理由を記載していない。条例第10条を根拠とするのであれば、非開示決定をするだけで情報を公開することになることを明記する必要がある。決定通知書の記載は、条例第7条第5号を根拠として非開示とする理由となることはあっても、条例第10条を根拠とするには理由不備であり、静岡県行政手続条例第8条第1項本文に違反する。

- (2) 請求2及び請求4は、実施機関が提出した意見書の記載とは無関係の一般的なことについての開示請求である。本来は知事の所管である県の業務全般についての開示請求をしているのに、実施機関が処分をしていることから、請求を誤解した可能性がある。
- (3) 異議申立人が、本件に係る開示請求に先立って、実施機関に対して別件で開示請求をし、それに対して異議申立てを行っているということを追加で判断したために、本件処分がなされたのであれば、何人がどのような請求をしても全く同じものが出てくるといふ、情報公開条例の本質に反する決定であるといわざるを得ない。

4 実施機関の主張要旨

実施機関が意見書で述べている主張は、おおむね次のとおりである。

(1) 非開示（存否応答拒否）とした理由について

ア 本件異議申立てに係る開示請求書は、別件の開示請求に係る実施機関の開示決定に対してなされた異議申立て事案に関し、条例第19条に基づき設置された静岡県情報公開審査会（以下「審査会」という。）に実施機関が提出した意見書に対するものである。記載された特定日付、特定文書番号及び特定表題の情報を備えた公文書を検索したところ、当該事案は、審査会において審議中であることが確認された。

イ 審査会は、条例に基づく開示決定等に対して行政不服審査法に基づく不服申立てがあった場合に、当該不服申立てに対する裁決又は決定を行うべき知事等から諮問を受け、審議の上、答申を行う静岡県知事の附属機関である。公文書の開示・非開示の適否について審議を行うという審査会の性格上、条例第26条では、審査会の行う審議に係る手続及び公文書は公開しないと規定されており、この審議に係る公文書には、意見書も含むものである。

ウ 審査会の審議手続において諮問庁の提出する意見書は、異議申立人の主張に反論するものであり、審査会からの求めに応じたりする際に、不服の事由として申し立てられた点（主として開示・非開示の適否に関する論点）について、当初決定の際の見解をより詳細化し、根拠を補強することを目的とした主張を内容とするものとなる。そのため、特定事案の特定時点における異議申立人の主張や審査会が設定した論点を踏まえて作成されることとなる。このことからその内容が公にされた場合、一定の文脈における意見であることが理解されずに、あたかも当

該主張や論点に係る諮問庁の一般的な見解であるかのように受け取られる可能性があり、諮問庁が意見書の提出を躊躇し、審査会における正確な事実の把握や率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがある。

エ 審査会には調査権限があるため（条例第24条）、必要に応じて意見書を求める場合があると考えられるが、そのような求めに応じて提出された意見書の内容が公にされた場合、審査会の審議の過程において斟酌・考慮すべき事情として検討している事項等を推測することが可能となり、審議手続の公正さ、客観性について無用な疑いを抱かせるような事情が外部に現れることとなるため、答申に対する信頼性を低下させることになる上、意思決定の中立性も不当に損なわれるおそれがある。

オ 以上のことから、審議途中の段階における諮問庁の意見書の内容については、諮問庁が開示・非開示に関する率直な主張を内容とする意見書の提出を躊躇し、また、審査会における正確な事実の把握や率直な意見の交換が不当に妨げられ、又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある情報（条例第7条第5号）に該当するといえる。

よって、本件において特定の主張が記載されていることを前提とした意見書の存在を明らかにした場合、非開示事由である審議、検討又は協議に関する情報（条例第7条第5号）を明らかにすることに該当するため、当該意見書の存否を明らかにすることはできない。したがって当該意見書の存在を前提とした請求に係る公文書の存在を明らかにすることができないものとして、条例第10条の規定に基づき、公文書非開示決定（存否応答拒否）を行ったものである。

(2) 異議申立人の主張について

ア 異議申立人は、条例第10条を根拠とするのであれば、非開示決定をするだけで情報を公開することになることを明記する必要があるなどとするが、本件の公文書非開示決定通知書には、存否を明らかにすることによりどのような非開示情報を開示することになるかという実質的理由を具体的に提示しており、異議申立人も「決定書の記載は7条5号を根拠として不開示とする理由となることはあっても」としているように、存否を明らかにすることにより、どのような非開示情報を開示するのかは十分に伝わっているところであり、理由付記に不備はないといふべきである。

イ 異議申立人は、請求2及び請求4は意見書とは無関係であるとしているが、内容的には請求1及び請求3に関連したものである。また、開示請求先が静岡県知事となっているが、教学第4123号意見書を発出したのは実施機関であり、関連した開示請求は実施機関に対して出された不可分のものと判断することが合理的である。

5 審査会の判断

当審査会は、本件における開示請求について審査した結果、以下のように判断する。

(1) 本件対象文書の特定の妥当性について

実施機関は、請求1から請求4までの対象公文書は、実施機関の発出した文書に関連した不可分のものであると判断して本件処分を行った。

これに対して、異議申立人は、請求2及び4については、実施機関が発出した文書の記載とは無関係な一般的なことについての開示請求であり、本来は知事の管轄である県の業務全般についての開示請求をしているのに、実施機関が処分をしていることから、請求者の請求を誤解した可能性があり、また、異議申立人が、本件に係る開示請求に先立って、実施機関に対して別件で開示請求をし、それに対して異議申立てを行っているということを追加で判断したために本件処分がなされたのであれば、何人がどのような請求をしても全く同じものが出てくるといふ、情報公開条例の本質に反する決定であるといわざるを得ない、としている。

異議申立人が主張するように、開示請求者の属性を考慮することは公文書開示制度の趣旨に反するが、本件における開示請求書の「開示請求に係る公文書の名称又は内容」欄の記載をみると、冒頭に記載された請求1は、実施機関が特定の意見を援用している審査会宛の意見書の存在を前提としたものであることは明らかであり、請求1に続けることなく3番目に記載された請求3も、照会行為に係る限定もなく「照会をした」との記載から始まっているので、請求1と関連するものと解するのが合理的である。また、残りの請求2及び請求4も、請求1で実施機関が援用しているとする意見中の用語を含んだものであり、かつ、請求1及び請求3と同一の請求書に記載されていることから、請求1と関連するものであると解することは不合理ではなく、本件処分時における実施機関による本件対象文書の特定は妥当でないとはいえない。

(2) 存否応答拒否の適否について

実施機関は、本件対象文書の存否を答えるだけで、条例第7条第5号に規定する非開示情報を開示することになるとの理由で、条例第10条に該当するとして、本件処分を行っている。

上記のとおり、請求1から請求4までが、実施機関が特定の意見を援用した意見書を審査会に提出した事実を前提としたものであるといえたとすれば、当該意見書に係る事案は、本件処分を行った時点でも審査会において審議中であったため、本件対象文書の存否について答えることは、条例第26条の規定に基づきその調査審議に係る手続及び公文書は公開しないとされている審査会で審議中の事案において、特定の意見を援用した意見書を実施機関が提出した事実の有無（以下「本件存否情報」という。）を明らかにするものである。これは、実施機関が審査会に提出した

意見書の内容を、非公開とされている審査会の調査審議手続の途上で明らかにする結果をもたらすものと認められる。

以下、本件存否情報の条例第7条第5号該当性について検討する。

審査会の審議手続において諮問庁が提出する意見書は、異議申立人が不服を申し立てた点についての主張を内容とするものであり、特定事案の特定時点における異議申立人の主張や審査会が設定した論点を踏まえて作成される。このため、審査会で審議中の事案における意見書の内容が公にされた場合、一定の文脈におけるものであることが理解されずに、諮問庁の一般的な見解であるかのように受け取られるおそれがあるだけでなく、非公開とされている審査会の審議手続の過程において斟酌、考慮すべき事情として検討している事項等を推測することが可能となり、審議手続の公正さ、客観性について無用な疑いを抱かせ、答申に対する信頼性を低下させることになるおそれもある。

したがって、本件存否情報を明らかにすると、諮問庁が開示、非開示に関する率直な主張を内容とする意見書の提出を躊躇したり、審査会に対する外部からの圧力や干渉を招いたりする結果、審査会における正確な事実の把握や率直な意見の交換が不当に妨げられたり、意思決定の中立性が不当に損なわれたりするおそれがあると認められるため、条例第7条第5号に該当するといえる。

以上のことから、本件対象文書の存否を答えることは、条例第7条第5号に該当する非開示情報を開示することになるため、条例第10条の規定により、本件対象文書の存否を明らかにしないで、本件開示請求を拒否した実施機関の判断は妥当であったと認められる。

(3) 理由付記について

異議申立人は、条例第10条を根拠とするのであれば、非開示決定をするだけで情報を公開することになることを明記する必要があるので、決定書の記載は条例第7条第5号を根拠として非開示とする理由となることはあっても、条例第10条を根拠とするには理由としては不備があるとする。

条例第12条第1項が非開示決定等の際に理由付記を求めたのは、行政庁の判断が慎重かつ公正妥当に行われることを担保することによって、そのし意を抑制するとともに、処分の理由を開示請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨であり、条例第10条の適用に際しては、開示請求者において、どのような非開示条項に該当し、当該公文書の存在又は不存在を明らかにすることがどうして非開示情報を明らかにすることになるのかをその根拠とともに了知し得るものである必要がある。

本件処分についてみると、存否応答拒否の根拠規定として条例第10条と記載され、開示、非開示の具体的な判断を行えば特定の内容の意見書の存在が明らかになること、そして、当該意見書の内容は条例第7条第5号の非開示事由に該当するもので

あることについては記載されているのであり、非開示決定をするだけで情報を公開することになるとの文言自体が記載されていないことをもって、条例第12条第1項の趣旨に照らして理由付記に不備があるとはいえない。

異議申立人は、その他種々主張するが、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

よって、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

6 付言

前述のとおり、実施機関は、請求1から請求4までのすべてについて、実施機関が特定の意見を援用している審査会宛の意見書の存在を前提としたものと判断して本件処分を行ったものであり、本件処分時における請求内容の理解として妥当ではないとはいえない。

しかしながら、本件において上記のように理解することは、4つの請求のすべてについて存否応答拒否という決定をもたらすところ、存否応答拒否が請求に対する例外的な対応であることも踏まえると、今後は、開示請求者に対し請求の趣旨を確認するなど、開示請求に係る事務手続において適切に対応することが望まれる。

7 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、別記のとおりである。

別記 審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容	審査会
平成 24 年 11 月 30 日	実施機関から諮問書及び意見書を受け付けた。	
平成 24 年 12 月 17 日	審議	第 255 回
平成 25 年 1 月 28 日	審議	第 256 回
平成 25 年 2 月 27 日	審議	第 257 回
平成 25 年 3 月 25 日	審議	第 258 回
平成 25 年 4 月 22 日	審議	第 259 回
平成 25 年 5 月 27 日	審議、異議申立人から意見を聴取した。	第 260 回
平成 25 年 6 月 24 日	審議	第 261 回
平成 25 年 7 月 22 日	審議	第 262 回
平成 25 年 7 月 25 日	答申	

静岡県情報公開審査会委員の氏名等（氏名は、五十音順）

氏 名	職 業 等	調査審議した審査会
興 津 哲 雄	弁護士	第 255 回～第 262 回
鈴 木 紀 子	弁護士	第 255 回～第 262 回
根 木 真理子	静岡大学 教育学部 教授	第 255 回～第 262 回
望月 律子	静岡県看護協会 会長	第 255 回～第 260 回、 第 262 回
森 俊太	静岡文化芸術大学 文化政策学部学科長	第 255 回～第 262 回
山本 雅昭	静岡大学 人文社会科学部 教授	第 255 回、第 256 回、 第 258 回～第 262 回