

諮問庁：国立大学法人神戸大学

諮問日：平成28年11月29日（平成28年（独個）諮問第27号）

答申日：平成29年7月5日（平成29年度（独個）答申第21号）

事件名：本人が特定期間に受験した定期試験の各科目の答案用紙の不開示決定（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別表の1欄に掲げる文書1ないし文書24に記録された保有個人情報（以下「本件対象保有個人情報」という。）につき、これを保有していないとして不開示とした決定は、妥当である。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律（以下「法」という。）12条1項の規定に基づく開示請求に対し、平成28年9月30日付け神大情報開示第215-2号により国立大学法人神戸大学（以下「神戸大学」、「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った開示決定（以下「原処分」という。）について、その取消しを求める。

2 審査請求の理由

審査請求人が主張する審査請求の理由は、審査請求書及び意見書の記載によると、おおむね次のとおりである。

（1）審査請求書

ア 趣旨

法人文書が不存在であることを理由として不開示とした文書につき、保存期間が満了していない文書の開示を求める。

法人文書が不存在であることにつき、法人文書が存在しない要因の合理的な説明を理由付記として求める。

イ 理由

国立大学法人神戸大学長は、単に文書が存在しないことをもって不開示決定としたとするのみであり、文書が存在しない具体的な理由について何ら説明していない。特に、保存期間が満了しておらず、現在も存在すべき法人文書について、存在しない事を理由に不開示とする合理的な理由が全く示されておらず、審査請求人が本来得られるべき個人情報を開示しない理由としては不当である。

（2）意見書

ア 決定通知書における理由付記の瑕疵について

諮問庁は、不存在を理由とした不開示決定について、決定通知書には、単に文書が存在しないことを記載するのみであり、その詳細な説明は一切なされていない。このことについて、第一に、本件開示請求では、規定上存在するはずの法人文書が存在しないのであるから、一般的・道義的な要請として、諮問庁はこれについて説明するべきである。また、第二に、処分に当たりその処分理由を明確にすることは、法律上求められる義務であるから、諮問庁の処分は、手続上瑕疵のある違法な処分であり、取消しを免れない。この2つについて、以下で順に意見を述べる。

(ア) 諮問庁が負う一般的・道義的義務について

諮問庁は、神戸大学法人文書管理規則別表第2のとおり法人文書の保存期間を定め、これを公表していることから、法12条1項に基づき開示請求をする者は、神戸大学法人文書管理規則に基づく保存期間内の法人文書が、不開示部分を除き開示されることを期待して然るべきである。少なくとも、開示されるかどうかは別として、存在はすると見込んだ文書が存在しないという決定がされれば、開示請求者が疑問を抱くのは当然のことであるが、処分庁の決定は、これに対して一切の説明を欠く。

処分庁は、法人文書が存在しないことについて、保存期間の満了による廃棄や法人文書に該当しない等の法的な根拠付けがなく、それによって開示請求者の正当な期待を裏切ったにもかかわらず、これに対する一切の対応が不誠実である。諮問庁は、一般的・道義的に説明責任を負うところ、その責任を果たす一切の姿勢を見せない。なお、文書が存在しないことの理由説明については、開示の実施の際の口頭による説明等を含め、処分以外の方法による説明も一切なされなかったことを申し添える。

(イ) 処分理由の法律上の説明義務について

開示請求の対象となる文書が存在しない場合の理由付記については、一般に、行政手続法8条が処分理由の明示を義務付けていることから、法律上要求されている事項である。本件個人情報開示請求に係る不開示決定通知書をみるに、諮問庁の処分は、この義務を果たすものであるとはいえない。

また、法律上の規定とは別に、情報公開・個人情報保護制度の実務として、形式的に不開示の理由を決定通知書に記載するのみでは不十分であることは、すでに多数の答申等が指摘しているところである。特に、本件審査請求において問題となる不存在を理由とした不開示決定にあつては、情報公開制度を所管する総務省は、「情報公開法の制度運営の現状と問題点についての検討資料」において、

「文書の不存在を理由とする不開示決定については、単に「行政文書を保有していない」と記載するだけでは理由付記として十分とはいえない。例えば、請求対象文書をそもそも作成・取得していない、作成したが保存期間が経過したので廃棄した、あるいは請求対象文書が個人メモであって組織共用文書ではないから対象文書としてはなど、不存在の要因についても付記することが望まれる」と指摘している。諮問庁の決定は、これら先の判断を軽視すること甚だしい。なお、当該資料は、直接には国の情報公開制度に関するものであるが、法の趣旨に照らせば、独立行政法人等における保有個人情報開示制度についても同様であることはいうまでもない。

理由付記について答申等が重ねて指摘するのは、処分に対する不服申立制度をより実効的なものとするために、被処分者が適切な抗弁をできるようにしなければならないからである。本件においても、諮問庁の決定における理由付記には瑕疵があり、審査請求人としては適切な抗弁をすることができない。よって、必要な理由付記を欠くため、行政手続法8条に反する違法な処分であり、諮問庁は、原処分を取り消すべきである。

イ 諮問庁の処分が法に違反することについて

諮問庁の処分が法に反することについて、以下のとおり意見を述べる。

(ア) 法14条に反することについて

法14条は、開示請求があった場合には、同条1号から5号までに規定する不開示情報を不開示とすることを定める。また、そもそも法2条3項に定める保有個人情報に該当しない場合には、開示義務の対象にはならないので、かかる場合にも開示義務は発生しない。逆にいえば、このような場合を除けば、諮問庁は、保有個人情報を開示しなければならない。

本件個人情報開示請求に対する決定においては、諮問庁は、法14条に該当する旨を、処分の理由として記載していない。よって、本件処分が妥当であるためには、保有個人情報に該当しない旨の立証が必要である。この点について、法2条3項の定義に従い検討する。

まず、「職務上作成し、又は取得した個人情報であって、当該独立行政法人等の役員又は職員が組織的に利用するもの」に該当するかについて検討する。上記ア(ア)で述べたように、諮問庁は、神戸大学法人文書管理規則に基づき法人文書の保存期間を定めている。神戸大学法人文書管理規則別表第2によれば、「定期試験に関するもの」の定めが存在する。審査請求人が開示を求める「定期試験の

科目ごとの答案用紙」は、当該部分に該当すると考えるのが妥当である。保存期間が定められている法人文書であれば、「職務上作成し、又は取得した個人情報であって、当該独立行政法人等の役員又は職員が組織的に利用するもの」に該当するのは当然である。

次に、「当該独立行政法人等が保有しているもの」について検討する。神戸大学法人文書管理規則別表第2によれば、「定期試験に関するもの」は、保存期間が5年であることが定められている。審査請求人は、平成22年度から平成25年度まで在学していたから、平成28年3月末に保存期間が満了する平成22年度受講科目分を除き、諮問庁は定期試験の答案用紙を保有するはずである。

以上より、諮問庁は、審査請求人が求めた個人情報のうち、平成23年度から平成25年度に受講した講義の答案用紙を開示する義務を負う。しかしながら、原処分はこれに反するものであり、またそのことについて、決定通知書において何ら理由を説明していない。したがって、原処分は、法14条に反する違法な処分であり、諮問庁は原処分を取り消すべきである。

(イ) 法7条及び法12条に反することについて

諮問庁が保有するはずの法人文書について、それが存在しない理由として、法人文書の誤廃棄又は紛失が想定される。仮にこのような事情が発生した場合、法7条に定める安全確保措置に反することは明らかである。また、このような違法な理由により適切な開示請求ができなくなれば、法12条が定める開示請求権を侵害することになる。すなわち、直ちに処分そのものが取り消されないとしても、諮問庁の個人情報の取扱いが、法に反することに変わりはない。

ウ 理由説明書に対する意見

諮問庁が理由説明書で述べることについて、新たに判明した事実に基づき以下のとおり意見を述べる。

(ア) 保有する法人文書を開示しなかったことについて

諮問庁は、審査請求を受けて改めて法人文書を検索した結果、「民法Ⅲ」の答案用紙については、保有することが確認できたため改めて開示するとしている。

法19条は、開示決定は、「開示請求があった日から三十日以内にしなければならない」ことを定める。開示請求に対しては、できる限り早期に開示決定をするのは当然であるが、一方で「開示請求に対して開示決定等を行うまでの期間は、検索に要する時間、審査に要する時間、開示決定等の通知書の作成に要する期間からなり、対象文書の多寡、開示・不開示の判断の難易、第三者からの意見聴取の要否、行政機関の事務の繁忙等の要素により左右される」（個

個人情報保護法の逐条解説（第5版）、宇賀克也）ため、原則的期限を30日間としつつ、正当な理由がある場合には期限を延長することができる」とされている。すなわち、開示請求に対する迅速な決定という要請がある一方で、独立行政法人に対して十分な時間を与えているのである。

しかしながら、当該規定は、適切な処分をしなければならないという義務と不可分のものであって、独立行政法人が漫然と開示決定に係る事務処理を行って良いことを定めたものではない。すなわち、迅速な決定という要請を考慮してもなお、適切な決定をするためには十分な時間を確保する必要があるため、必要な開示決定期限を与えることを定めた規定である。しかるに、諮問庁は、十分な法人文書の検索を行わずに処分をしておき、漫然と事務処理をしたという誹りを免れない。十分な法人文書の検索をするのに原則的期限では足りないのであれば、期限を延長すれば良く、そういった検討を適切にしなかったことを含めて、諮問庁の開示請求に対する姿勢を疑わざるを得ない。また、理由説明書には、単に「再度の搜索の結果、発見されたため、今後新たに開示する」と記述するのみであり、原因分析や今後の対策についての言及がないこともずさん極まりない。

以上より、原処分は、法の趣旨に反した不適切な事務処理に基づくものであり、違法な処分である。処分が結論において妥当であるとしても、違法であるとの誹りは免れない。

(イ) 法人文書を誤廃棄又は紛失したことについて

上記イ(イ)で述べたように、諮問庁は、法7条に基づき、保有個人情報の取扱いについて必要な措置を講ずる義務を負うが、理由説明書によれば、明らかにこれに反する事実が存在する。これは、第一に、審査請求人の個人情報危険にさらされているということ、第二に、審査請求人が本来開示を受けることができる個人情報が開示されないことにより、法12条及び14条に違反する処分がなされたことを示す。

理由説明書によれば、保存期間が満了していないにもかかわらず存在しない法人文書は、6つの定期試験の答案用紙に及ぶ。かかる事情を鑑みるに、法人文書及び保有個人情報の適切な管理がなされていないことは、もはや特定の教員の個人的な資質の問題ではなく、諮問庁の組織としての管理体制の問題である。しかるに、かかる事情は審査請求人の定期試験の答案用紙に固有のものとは考えられず、諮問庁に関わるすべての法人文書及び保有個人情報に共通するとみるべきであり、上記イ(イ)で述べたように、諮問庁の姿勢を疑わざるを得ない。仮に以上の事実が、答申の結論に影響を及ぼさない

ものであったとしても、諮問庁が法に反する行いをしたことに変わりではなく、諮問庁にあっては、今後は適切な文書管理がなされることを期待するものである。

(ウ) 法人文書の誤廃棄又は紛失に対する措置について

諮問庁は、理由説明書において、「今後の再発防止を徹底するべく現在担当部署において原因を調査し、対応を検討している」旨説明するが、これは遅きに失する。

神戸大学の保有する個人情報の管理に関する指針（以下、第2の2（5）において、単に「指針」という。）第14の1は、「保有個人情報等の漏えい、滅失、毀損等の事案の発生等安全確保の上で問題となる事案（以下、単に「事案」という。）の発生又は事案の発生のおそれがあることを知った者は、直ちに当該保有個人情報等を管理する保護管理者に報告する」ことを定める。本件個人情報開示請求の場合、法人文書が存在しないことによる不開示決定であるが、理由を提示することなく処分することなどありえないのだから、処分の時点で存在しない理由を調査して然るべきであるし、調査すれば、理由説明書に記載されているように、法人文書の誤廃棄及び紛失の事実がその時点で判明するはずである。また、仮に調査しなかったとしても、上記ア（ア）で指摘するように、開示請求があった時点で、少なくとも存在するはずの法人文書が存在しないことは明らかなのであるから、文書管理が適切にされていないことを疑って然るべきであり、指針第14の1の「事案の発生のおそれがある」場合であるとして、然るべき手段を講じなければならない。

しかし、決定通知書、理由説明書及びその他口頭による説明によっては、一切これについての説明がなく、審査請求があって初めて調査したのであれば、このような諮問庁の対応は、ずさんを通り越して違法なものである。

(エ) 理由付記の瑕疵について

審査請求人は、審査請求書及び補正書において、「法人文書が不存在であることにつき、法人文書が存在しない要因の合理的な説明を理由付記として求める」ことを審査請求の趣旨とした。これは、既に上記で触れているとおり、処分における理由説明に瑕疵があるため、その違法性を主張するとともに、適切な処分がなされることを要求する趣旨である。

諮問庁は、理由説明書において、「5 不存在の理由について」という項目を設けることにより、法人文書が存在しないことを説明している。しかし、理由説明書とは、審査請求にあって諮問庁が情報公開・個人情報保護審査会に説明するための文書であり、被処分者

に対して処分の際に行うべき説明とは、その性質を異にする。審査請求人が上述の説明を知ることができたのは、あくまでも諮問庁が同審査会に対して説明したことによる副次的なものに過ぎず、行政手続法上の義務に基づくものではない。

したがって、理由説明書で処分理由を述べたとしても、処分の違法性が治癒されることはないから、なおも諮問庁の処分は違法であり、審査請求人が求める事項に変わりはない。現在までのところ、諮問庁から審査請求人に対して処分理由について直接の説明はないため、審査請求の趣旨は、審査請求書及び補正書のとおりである。

(意見書の資料等は省略する。)

第3 諮問庁の説明の要旨

1 審査請求の対象事案について

審査請求人から、「特定期間に受験した定期試験の各科目ごとの答案用紙」に記録された保有個人情報（以下「本件請求保有個人情報」という。）の開示請求があり、平成28年9月30日付けで保有個人情報の開示をする旨の決定（原処分とは別の一部開示決定。以下「別途処分」という。）及び保有個人情報の開示をしない旨の決定（原処分）を行い、開示を実施したところ、その後審査請求があった。なお、本件請求保有個人情報の開示請求に対しては、2件の処分（保有個人情報の開示をする旨の決定、保有個人情報の開示をしない旨の決定）を行っており、それぞれについて1件ずつの審査請求が審査請求人から行われた。本件は、「保有個人情報の開示をしない旨の決定」（原処分）について諮問を行うものである。

2 開示をしないこととした理由

文書不存在で不開示とした。

3 審査請求について

法人文書が不存在であることを理由として不開示とした文書につき、保存期間が満了していない文書の開示を求める。

法人文書が不存在であることにつき、法人文書が存在しない要因の合理的な説明を理由付記として求める。

4 諮問庁としての考え方

本件審査請求に関し、原処分において不存在として不開示とした文書のうち、対象文書を保管する担当部署に再度の搜索を依頼したところ、文書26については再搜索の結果発見されたため、新たに開示する予定であるが、その余については原処分のとおり、文書不存在のため不開示とする。また、不存在の理由は以下のとおりである。

5 不存在の理由について

本件対象保有個人情報が記録された文書（答案）については、専門科目に係る答案と全学共通授業科目に係る答案の2種類があり、それぞれ、答

案については各試験を作成した当該科目の担当教員に管理が委ねられており、また専門科目は法学部、全学共通授業科目は学務部が担当部署となる。

本件開示請求を受け、担当部署をして当該科目の担当教員に搜索を依頼させたところ、別表の1欄に掲げる文書については不存在であることを確認したため、原処分を行った。後日、本件審査請求を受け、担当部署に当該文書について改めて再度の搜索及び不存在であることの理由を確認したところ、文書1ないし文書19については、全て平成22年度に受講した科目であり、神戸大学法人文書管理規則に定める所により保存期間を5年として、平成27年度で保存期間が満了しており、担当教員により廃棄したものであることを確認した。

また、文書26については、担当教員による再度の搜索の結果、発見されたため、今後新たに開示する予定である。

文書20ないし文書25については、本来であれば文書管理規則に定めるところにより保存期間を5年として保存していなければならないところであるが、いずれも保存期間の満了前に誤廃棄もしくは紛失しており、それぞれについて担当部署より次のような回答があった。

法学部においては、文書22及び文書24について、担当教員の退職に伴う荷物整理の際に誤って廃棄してしまい、文書23については担当教員が保存期間を誤って認識しており、既に廃棄してしまっていた。また文書25については担当教員により再度数日に渡って保管場所を搜索したものの、文書を発見することができず、紛失したものである。

学務部においては、文書20について、担当教員の退職に伴う荷物整理の際に誤って廃棄してしまっていた。また、文書21に係る科目については4名の担当教員で構成される授業であるが、うち1名については本件開示請求において既に開示済みであり、ほか1名については定期試験を実施しておらず本件開示請求の対象外であった。残り2名について、うち1名は担当教員が保存期間を誤って認識しており、既に廃棄してしまっており、もう1名は担当教員の退職に伴う荷物整理の際に誤って廃棄してしまっていた。

6 法人文書の適正な管理について

情報公開制度が適正かつ円滑に運用されるためには法人文書が適切に管理・保存されていることが不可欠であるが、適正な文書管理がなされていなかったことについて深く反省し、今後の再発防止を徹底するべく現在担当部署において原因を調査し、対応を検討しているところである。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- ① 平成28年11月29日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受

- ③ 同年12月19日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ④ 平成29年4月24日 審議
- ⑤ 同年7月3日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象保有個人情報について

- (1) 本件開示請求は、本件請求保有個人情報の開示を求めるものであり、処分庁は、審査請求人が特定期間に受験した定期試験の科目（以下「本件科目」という。）を特定し、本件科目に係る審査請求人の答案（文書）のうち、別表の1欄に掲げる文書1ないし文書26に記録された保有個人情報につき、不存在による不開示決定（原処分）を行った。なお、本件科目に係る審査請求人の答案（文書）のうち、その余の文書に記録された保有個人情報については、別途の一部開示決定（別途処分）を行っている。

審査請求人は、原処分で不存在とされた文書に記録された保有個人情報の開示を求めるとともに、当該法人文書が存在しない要因の合理的な説明を求めている。

- (2) 当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、文書1ないし文書26の探索結果等について改めて確認させたところ、諮問庁は、以下のとおり説明する。

理由説明書（上記第3）では、文書26が発見された旨説明しているところ、情報公開・個人情報保護審査会に諮問の後、文書25も発見されたため、文書25及び文書26に記録された保有個人情報については、これらを対象として改めて開示決定等を行うこととするが、その余の文書（文書1ないし文書24）に記録された保有個人情報については、不存在により不開示とした原処分を維持する。

- (3) 文書25及び文書26に記録された保有個人情報については、上記のとおり、当該文書の存在が確認され、これらを対象として改めて開示決定等を行う旨諮問庁が説明することから、検討の対象としない。

以上の状況を踏まえ、以下、文書1ないし文書24に記録された保有個人情報（本件対象保有個人情報）の保有の有無について検討する。

2 本件対象保有個人情報の保有の有無について

- (1) 当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、本件対象保有個人情報が記録された文書を保有していないとする理由等について改めて確認させたところ、諮問庁は、以下のとおり説明する。

ア 神戸大学においては、神戸大学法人文書管理規則により、学年末・中間試験の答案の保存期間は5年と規定しているところ、また、その管理については、各試験を作成した当該科目の担当教員に委ねている。

イ 文書1ないし文書19については、いずれも、審査請求人がこれらの文書に係る科目を受講し当該科目に係る試験を受験したのは、平成22年度であり、その保存期間は平成27年度末までであって、保存期間満了により、開示請求時点においては、既に担当教員によって廃棄されていることを確認した。

ウ 文書20ないし文書24については、いずれも、文書保存期間は満了していないが、次のとおり、開示請求時点において、既に担当教員によって誤廃棄されていた。

(ア) 文書20、文書22及び文書24

これらの文書については、当該文書に係る科目の担当教員の退職に伴う荷物整理の際に、誤って廃棄してしまっていた。

(イ) 文書21

当該文書に係る科目は、複数の教員で担当しており、そのうち、2名の担当教員に係る答案が文書21に該当する。これらのうち、1名の担当教員に係る答案は、当該担当教員が、その保存期間を誤って認識して、既に廃棄してしまっていた。また、その余の1名の担当教員に係る答案は、当該担当教員の退職に伴う荷物整理の際に、誤って廃棄してしまっていた。

(ウ) 文書23

当該文書に係る科目の担当教員が、その保存期間を誤って認識して、既に廃棄してしまっていた。

エ 以上のことから、神戸大学において、文書1ないし文書24を保有していない。

(2) 以下、上記諮問庁の説明を踏まえ検討する。

諮問庁から、神戸大学法人文書管理規則の提示を受けて確認したところ、学年末・中間試験の答案の保存期間は、諮問庁の上記(1)アの説明のとおりであり、本件対象保有個人情報記録された文書1ないし文書24については、文書保存期間の満了又は文書保存期間の錯誤等によって既に廃棄されているため、神戸大学においてこれらの文書を保有していないとする上記諮問庁の説明は、これを覆すに足る事情は認められず、是認せざるを得ない。

したがって、神戸大学において、本件対象保有個人情報を保有しているとは認められない。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、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。

4 付言

(1) 原処分不開示理由について「文書不存在で不開示とします。」と記

載されているところ，一般に保有個人情報記録された文書の不存在を理由とする不開示決定に際しては，単に保有個人情報記録された対象文書が不存在であるという事実だけでは足りず，保有個人情報記録された対象文書を作成又は取得していないのか，あるいは作成又は取得した後に廃棄又は亡失したのか等，当該保有個人情報記録された文書が存在しないことの要因についても理由として付記することが求められる。

したがって，原処分における理由付記は，行政手続法8条の趣旨に照らし，適切さを欠くものであるといわざるを得ず，処分庁においては，今後の対応においては，上記の点につき留意すべきである。

- (2) 独立行政法人等は，公文書等の管理に関する法律において，同法の規定に準じて，法人文書を適正に管理しなければならないとされている。また，独立行政法人等は，法人文書の適正な管理を行うことを確保するため，法人文書管理規則を制定することとされており，神戸大学においては，神戸大学法人文書管理規則が定められている。

本件対象保有個人情報記録された法人文書については，その一部は，上記2(1)ウのとおり，神戸大学法人文書管理規則において定められた当該文書の保存期間が満了するより前に既に廃棄されていた。

法による開示請求権が確保されるためには，保有個人情報記録された法人文書が適正に管理されていることが不可欠であり，処分庁においては，今後，適切な文書管理の徹底が望まれる。

5 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから，本件対象保有個人情報につき，これを保有していないとして不開示とした決定については，神戸大学において本件対象保有個人情報を保有しているとは認められず，妥当であると判断した。

(第5部会)

委員 南野 聡，委員 泉本小夜子，委員 山本隆司

別表（原処分で不開示とされた保有個人情報記録された文書）

1	2
文書	下記科目に係る審査請求人の答案
文書 1	芸術史
文書 2	地理学
文書 3	生命の成り立ちと営み
文書 4	食と健康
文書 5	英語リーディングⅠ
文書 6	英語リーディングⅡ
文書 7	英語オーラルⅠ
文書 8	英語オーラルⅡ
文書 9	仏語Ⅰ A
文書 10	仏語Ⅰ B
文書 11	仏語Ⅱ A
文書 12	仏語Ⅱ B
文書 13	実定法入門（一部）
文書 14	法社会学入門
文書 15	現代政治入門
文書 16	憲法Ⅰ
文書 17	民法Ⅰ
文書 18	国際関係論Ⅰ
文書 19	政治過程論基礎
文書 20	西洋史
文書 21	地球と惑星（一部）
文書 22	行政学
文書 23	法社会学概論
文書 24	刑法Ⅱ
文書 25	労働法
文書 26	民法Ⅲ