

諮問庁：国立大学法人神戸大学

諮問日：平成29年9月12日（平成29年（独情）諮問第56号）

答申日：平成30年1月24日（平成29年度（独情）答申第53号）

事件名：起案文書「個人情報保護及び情報セキュリティに関する研修の実施について」の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「【起案文書】個人情報保護及び情報セキュリティに関する研修の実施について」（以下「本件対象文書」という。）につき、その一部を不開示とした決定については、審査請求人が開示すべきとする部分を開示すべきである。

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情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し、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。）が行った平成29年5月9日付け神大情報開示第239-6号による一部開示決定（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、おおむね以下のとおりである。

（1）審査請求書

ア 審査請求の趣旨

個人（係員以下の職員を除く。）の印影を開示するとの裁決を求める。

イ 審査請求の理由

神戸大学の職員（係員以下の職員を除く。）は、市販されている職員録によりその氏名が公にされている。かかる場合にあっては、その印影を、ことさら氏名と切り離して取り扱う合理的な理由はないと考える。したがって、法5条1号ただし書イに定める「慣行として」「公にすることが予定されている」情報であると思料する。

（2）意見書

原処分について、以下のとおり意見を述べる。

ア 印鑑の性質について

印鑑は、日本国において日常生活で広く利用されている。そのため、

印鑑そのものは、印章店や文房具店等で広く販売されており、容易に入手することができる。また、購入に当たって身分証明書類等を要しないのが通常であるから、ある者がある姓の刻印された印鑑を保有していたとしても、それによってなんらその身分が保障されるものではない。たとえ実印やいわゆる銀行印であっても、捺印した者の身分や意思を証明する効力を持つのは、所要の手続きを経て登録された特定の印鑑を、印鑑登録証明書や預金通帳等と組み合わせる場合だけであり、やはり印鑑単独では意味をなさない。

したがって、日常生活で印鑑を使用する場面においては、上述の印鑑の性質上、書面に印鑑が押されているかどうかという表面的な事実だけでは、法律上なんら意味を持たない。個別の裁判例等を出すまでもなく、民事一般において重視されるのは当事者の意思表示の有無であり、書面の有無や内容は、補助的な事実過ぎないことは明らかである。

以上のように考えると、仮に諮問庁職員の印鑑が偽造され、虚偽の捺印がなされたとしても、それによって直ちに当該職員の権利利益を不当に侵害するとは言いがたい。また、仮に決裁書類に捺印している印鑑に銀行印や実印が含まれていたとしても、どの印鑑が銀行印等であることを特定した上で、それを預金通帳や印鑑登録証明書等と組み合わせなければ、偽造した者による預金の引き出し等の権利侵害は生じ得ない。先に述べたとおり、印鑑そのものは、法律上意味を持たないのだから、仮に印鑑が偽造されうるとしても、それをもって直ちに個人の権利利益が生じると解するのは困難である。

イ 理由説明の瑕疵について

諮問庁は、個人の印影の不開示妥当性の理由として、諮問庁職員の印鑑が偽造された場合、虚偽の意思決定がなされる可能性があることを主張する。

しかし、諮問庁が、原処分決定通知書に不開示理由として記載する法5条1号は、個人の権利利益の保護をその趣旨とする条文であって、諮問庁の事務処理上の支障の有無は、当該条文の趣旨の範囲外である。

諮問庁は、理由説明書において法5条4号柱書きに該当する旨の主張をしているが、原処分の処分理由では、当該条文への該当性について一切触れられていない。原処分になかった理由を処分の合理性の説明とすることは、行政手続法8条が定める処分理由の提示義務に反する行為であり、許されるべきではない。原処分にはない理由を主張するのであれば、原処分の変更等のしかるべき手続を経てから行うべきであり、これがない限りは、たとえ説明する内容自体が

事実だとしても、処分が妥当であることの理由にはならない。

よって、諮問庁の説明には、処分の手続上又は法令の解釈及び適用上の明らかな瑕疵があり、その主張は失当である。

ウ 公務員の氏名が公である場合の当該公務員の印影について

諮問庁が認めるとおり、係員以下を除く諮問庁職員の氏名は既に公にされているところ、かかる場合の当該公務員の印影の扱いについては、既に先行する答申例が存在する（情報公開・個人情報保護審査会答申（平成17年度（行情）答申第283号）、同（平成21年度（行情）答申第3号）ほか）。

これらの先の判断に照らしても、諮問庁の主張に理由がないことは明らかである。

エ 諮問庁の過去の判断との矛盾について

諮問庁は、本件において論点となっている文書と同種の文書を、既に開示している（別添1及び別添2参照）。この点につき、本件においてのみ別に取り扱う合理的な理由を、諮問庁の説明からは読み取ることができない。

したがって、その主張には明らかな矛盾があり、失当である。

（本答申では別添1及び別添2は省略）

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件対象文書につき、不開示とした部分とその理由

原処分では、本件対象文書のうち、決裁欄に押印された印影を「個人に関する情報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」として不開示とした。

2 審査請求の趣旨及び理由について

おおむね上記第2の2（1）のとおりである。

3 諮問庁としての考え方

原処分の維持が妥当であると考える。

4 一部開示決定が適当と考える理由

当該印影に含まれている「氏名」の情報については、法5条1号に規定する「特定の個人を識別することができる情報」に該当し、また、審査請求人が指摘するように本学職員のうち係長級以上の者については、市販されている職員録によりその氏名が公にされているため、氏名については同号ただし書イに該当する。よって印影に含まれる「氏名」の情報については開示が妥当であるという審査請求人の指摘について異論はない。

ただし、印影に含まれる情報には「氏名」のみではなく、その形状自体が認証的機能を有している。

本学においては決裁にあたって使用する印鑑について規程を定めておらず、決裁に使用する印鑑は各々の判断において使用する印鑑を決めている。

当然、本件不開示とした印影の中には当該個人の権利行使をする上で極めて重要な印影が含まれている可能性があり、それら印影を開示することで偽造等を行うことが可能となり、当該個人の権利利益を害するおそれがある。

また、決裁事務において決裁者が誰なのか、といった個人情報については職務遂行情報に該当するため、公にすべき情報であるという点においては異論がないが、決裁事務において誰がどのような形状の印鑑を用いて決裁を行うかというのは、その形状が一般的に公にされておらず、原則としては一個人に対応する一つの印鑑を利用することで、真にその者が決裁を行ったことの証明になる。

もしも、上記のとおり印影を開示することで、偽造等を行われ、同一の印鑑が複数発生した場合、決裁事務において、真にその者が決裁を行ったかという点において疑いが発生し、決裁手続の適正性に問題が生じることとなる。それは現実には偽造が行われていなくても、偽造を行われる可能性が発生した時点で同様の懸念が発生する。

よって当該印影については、法5条1号に規定する「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」に該当し、かつ、同条4号柱書きに該当するため、不開示が妥当である。

なお、印影が持つ「形状」については当然「慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」には該当せず、「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」にも該当しないため、法5条1号ただし書イ及びロには該当しない。

法5条1号ただし書ハについては、当該印影は職務の遂行に係る情報であるが、同条1号において「次に掲げる情報を除く」とされているのは、「当該情報のうち、当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容にかかる部分」であるため、当該印影がもつ情報には当該公務員の「職」や「職務遂行の内容にかかる部分」は含まれていない。よって同号ただし書ハにも該当しない。

以上により、当該印影については不開示が妥当であり、原処分の維持が妥当である。

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29年9月12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10月6日 | 審議 |
| ④ 同月16日 | 審査請求人から意見書及び資料を收受 |
| ⑤ 同年12月15日 | 本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑥ 平成30年1月22日 | 審議 |

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書について

本件対象文書は「【起案文書】個人情報保護及び情報セキュリティに関する研修の実施について」であり、処分庁は、その一部を法5条1号に該当するとして不開示とする原処分を行った。

審査請求人は、不開示とされた部分のうち「個人（係員以下の職員を除く。）の印影」（以下「本件不開示部分」という。）は開示すべきであるとして、原処分の取消しを求めているが、諮問庁は、本件不開示部分は法5条1号及び4号柱書きに該当し、なお不開示を維持すべきとしていることから、以下、本件対象文書の見分結果を踏まえ、本件不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

2 本件不開示部分の不開示情報該当性について

(1) 当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、神戸大学における起案文書中の印影の取扱い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。

神戸大学において、起案文書における決裁者の印影は、これまで公の職員録に氏名が記載されていた職員（係長級以上）については職務遂行情報として、氏名と同様に公表慣行があるものとして開示する取扱いをしてきた。しかしながら、本件開示請求について審議した平成29年4月20日開催の情報公開・個人情報保護審査委員会において、「印影」はそれ自体固有の情報を含み、氏名とは区別して取り扱われるべきであるから、従来の取扱いを改め、氏名に公表慣行がある場合も印影を不開示とすべきであることを確認した。

よって、上記委員会開催日をもって、印影を公表する慣行はなくなったので、本件不開示決定日である平成29年5月9日時点において、本件対象文書の職員の印影は、法5条1号ただし書イ（慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報）には該当せず、不開示としたことは妥当である。

なお、起案文書の印影を開示する従来の取扱いによって、これまで偽造等の具体的な支障が生じたことはない。

(2) 以下、検討する。

本件不開示部分は、起案文書に押印された係長級以上の職員の印影であり、法5条1号本文前段の個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものに該当する。

そこで、法5条1号ただし書イ該当性について検討すると、神戸大学においては、従来から、起案文書における係長級以上の職員の印影について、氏名と同様に「慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」として開示する取扱いをしてきたことが認められる。

ところで、起案文書等の日常の職務で作成される文書に押印された印影については、職務遂行者の氏名を表示する以上に、その形状等に認証的機能があるものとは一般的に認め難く、現に行政機関及び多くの独立行政法人等において、起案文書等に押印された職員の印影を氏名と区別せずに取り扱っていることからすると、神戸大学の上記取扱いは、正当なものであって、何ら誤りはないというべきである。そして、神戸大学の上記取扱いを変更すべき実質的な理由は何ら示されていないのであるから、本件開示請求を審議した情報公開・個人情報保護審査委員会の判断で従来の公表慣行がなくなったとする上記諮問庁の説明は、是認し難い。

したがって、本件対象文書についても、神戸大学の従来の取扱いに従って開示・不開示を判断すべきところ、本件不開示部分は、法5条1号ただし書イ（慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報）に該当し、同号の不開示情報には該当しない。

(3) また、諮問庁は、本件不開示部分は法5条4号柱書きに該当する旨説明するが、従来公にされてきた当該情報を引き続き公にすることが、決裁手続の適正性に問題を生じさせる蓋然性を高めるといったことは想定し難く、したがって、本件不開示部分は、同号柱書きには該当しない。

(4) 以上のことから、本件不開示部分は、法5条1号及び4号柱書きのいずれにも該当せず、開示すべきである。

3 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、その一部を法5条1号に該当するとして不開示とした決定については、審査請求人が開示すべきとし、諮問庁が同条1号及び4号柱書きに該当することから不開示とすべきとしている部分は、同条1号及び4号柱書きのいずれにも該当せず、開示すべきであると判断した。

(第5部会)

委員 南野 聡, 委員 泉本小夜子, 委員 山本隆司