

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（独個）諮問第54号）

答申日：平成30年1月24日（平成29年度（独個）答申第64号）

事件名：本人が提起した審査請求に関する文書等の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書1ないし文書18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、その一部を不開示とした決定について、審査請求人が開示すべきとし、諮問庁がなお不開示とすべきとしている部分は、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、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24日付け神大情報開示第245-2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

（ア）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）審査請求人以外の第三者の氏名のうち、企画部社会連携課特定職員の氏名を開示するとの裁決を求める。

（ウ）審査請求人以外の第三者の氏名のうち、総務省情報公開・個人情報保護審査会事務局職員の氏名を開示するとの裁決を求める。

（エ）原処分は、法19条各項に反する違法な処分であるとの裁決を求める。

イ 審査請求の理由

（ア）上記ア（ア）について

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14条2号ただし書イに定める「慣行として開示請求者が」「知ることが予定されている」情報であると思料する。

(イ) 上記ア(イ)について

諮問書別紙等に記載された企画部社会連携課特定職員については、これまでの処分庁と審査請求人とのやり取りから、その個人が容易に推測される。したがって、法14条2号ただし書イに定める「慣行として開示請求者が知ることができ」る情報であると思料する。

(ウ) 上記ア(ウ)について

特定日A付けファクシミリ送信票に記載された総務省情報公開・個人情報保護審査会事務局職員については、審査請求人は、いずれの職員であるか了知しない。しかし、別紙1のとおり、全ての総務省職員の氏名が公にされている慣行が認められることから、法14条2号ただし書イに定める「慣行として開示請求者が」「知ることが予定されている」情報であると思料する。

(エ) 上記ア(エ)について

本件審査請求に係る保有個人情報開示請求は、審査請求人が、平成29年3月22日付けで請求したものであり、処分庁は、これを同月23日付けで受け付けている。法19条1項は、保有個人情報開示請求があった日から30日以内に、開示決定等をするを義務付けている。ただし、本件においては、処分庁は、平成29年4月24日付け神大情報開示第245-1号により、法19条2項の規定に基づき開示決定等の期限を延長したから、処分庁は、法19条1項に定める開示決定等の期間を、30日に限り延長することができる。法19条2項に定める「同項に規定する期間」とは、同条1項の「開示請求があった日から三十日以内」をいうから、同条2項の「延長後の期間」の最大の日数は、30日に更に30日を加えた60日である。したがって、本件においては、処分庁は、保有個人情報開示請求があった日の翌日から起算して60日目である平成29年5月22日までに、開示決定等をしなければならない。

しかし、原処分は、同月24日付けでなされているから、法19条各項に基づく開示決定等の期限である60日を徒過している。したがって、原処分は、法19条各項に反してなされた違法な処分であり、取り消しを免れない。

なお、処分庁は、同年4月22日に民法142条を適用し、同月24日を当初の期間の末尾とした上で、当該期間に30日を加え、同年5月24日を利用停止決定等の期限の末尾としたものと推測される。しかし、本件における当該日は、延長決定により期間の途中

となっているから、当該日に期間の末尾に関する規定である同条を適用するのは、明らかに法律の解釈の誤りに基づくものである。

(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、補助的な事実に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、原処分の決定通知書に不開示理由として記載する法14条2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14条5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。

オ 諮問庁が諮問時に判断を変更したことについて

審査請求人が本件審査請求で指摘した4つの事実のうち、諮問庁は、3つを既に認めている。いずれも法令、答申例その他公表済み資料に基づく指摘であり、高い公共性のある職務に従事する諮問庁職員が、通常払うべき注意をもって職務に臨めば容易に気付くことができる内容である。それにもかかわらずこのような処分がなされるのは、理解に苦しむと言わざるを得ない。

（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 審査請求の対象事案について

平成29年3月23日受付の開示請求に対し、同年5月24日付けで保有個人情報の開示をする旨の決定（原処分）を行ったところ、同年6月8日付けで審査請求が行われたため、諮問を行うものである。

2 審査請求対象につき、不開示とした部分とその理由

開示請求者以外の第三者の氏名・メールアドレス・印影については、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。

3 審査請求の趣旨について

- ・ 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。
- ・ 審査請求人以外の第三者の氏名のうち、企画部社会連携課特定職員の氏名を開示するとの裁決を求める。
- ・ 審査請求人以外の第三者の氏名のうち、総務省情報公開・個人情報保護審査会事務局職員の氏名を開示するとの裁決を求める。
- ・ 原処分は、法19条各項に反する違法な処分であるとの裁決を求める。

4 諮問庁としての考え方

審査請求人が求める審査請求の趣旨について、「企画部社会連携課特定職員の氏名」「総務省情報公開・個人情報保護審査会事務局職員の氏名」については新たに開示するものとするが、その余の部分については、原処分の維持が妥当であると考えます。

5 一部開示決定が妥当と考える理由

審査請求人が求める審査請求の趣旨それぞれについて下記のとおり理由を述べる。

① 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。

当該印影に含まれている「氏名」の情報については、法14条2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14条2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5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14条2号ただし書イ及びロには該当しない。

法14条2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2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、原処分維持が妥当である。

② 原処分は、法19条各項に反する違法な処分であるとの裁決を求める。

本件については、審査請求人から行われた別件の保有個人情報利用停止請求、及び本件保有個人情報開示請求の2件について期限を超過したものである。

期限超過に係る理由について、審査請求人が指摘するとおり法解釈の誤りにより、保有個人情報開示決定等の期限を2日超過したものであり、期限を超過したという点については、上記利用停止請求への利用停止決定等の処分に対して審査請求が行われ、審査請求書による指摘を受けた直後に、審査請求人に対して書面にてお詫びを行っている。

ただし、本来開示決定等を行わなければならなかった期限を2日超過してしまっただけという点は認めるものの、審査請求の趣旨における、「違法な処分であるとの裁決を求める」という点において、行政不服審査法46条においては、「当該処分の全部若しくは一部を取り消し、又はこれを変更する」とあるため、行政不服審査法において、審査請求人の「審査請求の趣旨」の認容は認められない。

また、「審査請求の理由」において審査請求人が指摘する「違法な処分であり、取り消しを免れない」という点については、そもそも期限超過の瑕疵は原処分を取り消すべき瑕疵には当たらないものと考え、原処分の維持が妥当であるとした。

6 新たに開示する部分について

原処分において不開示とした審査請求人以外の第三者の氏名のうち、「企画部社会連携課特定職員の氏名」及び「総務省情報公開・個人情報保護審査会事務局職員の氏名」について、前者については諮問庁と審査請求人とのこれまでのやり取りから個人が容易に推測できるため開示するものとし、後者については平成17年8月3日情報公開に関する連絡会議申し合わせ「各行政機関における公務員の氏名の取り扱いについて」のとおり、慣行として公にされている情報であるとして、開示する。

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 本件対象保有個人情報の見分及び審議
- ⑥ 平成30年1月22日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象保有個人情報について

本件対象保有個人情報は、文書1ないし文書18に記録された保有個人情報であり、処分庁は、その一部を法14条2号並びに5号柱書き、ハ及びニ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」、「企画部社会連携課特定職員の氏名」及び「総務省情報公開・個人情報保護審査会事務局職員の氏名」は開示すべきであるとして、原処分の取消しを求めるところ、諮問庁は、「企画部社会連携課特定職員の氏名」及び「総務省情報公開・個人情報保護審査会事務局職員の氏名」は開示するが、「個人（係員以下の職員を除く。）の印影」は法14条2号及び5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、本件対象保有個人情報の見分結果を踏まえ、審査請求人が開示すべきとし、諮問庁がなお不開示とすべきとしている部分（以下「不開示維持部分」という。）の不開示情報該当性について検討する。

2 不開示維持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、神戸大学における原議書等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、原議書等における職員の印影は、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、審査請求人からの別件法人文書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24日時点において、不開示維持部分である職員（係長級以上）の印影は、法14条2号ただし書イ（慣行として開示請求者が知ることができ、又は知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、原議書等の印影を開示する従前の取扱いによって、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。

不開示維持部分は、原議書等に押印された係長級以上の職員の印影であり、法14条2号本文前段の開示請求者以外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14条2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、原議書等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「慣行として開示請求者が知ることができ、又は知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、原議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、原議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、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、本件対象保有個人情報についても、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、不開示維持部分は、法14条2号ただし書イ（慣行として開示請求者が知ることができ、又は知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、不開示維持部分は法14条5号柱書きに該当する旨説明するが、従来開示されてきた当該情報を引き続き開示することが、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、不開示維持部分は、同号柱書きには該当しない。
- (4) 以上のことから、不開示維持部分は、法14条2号及び5号柱書きのいずれにも該当せず、開示すべきである。

3 原処分に至るまでの期間経過について

処分庁が、法19条2項の規定に基づく開示決定等の期限延長後、開示決定等を行わなければならない期限を2日超過して原処分を行ったことは、同条1項及び2項の趣旨からは不適正なものであるといわざるを得ない。しかしながら、この点を理由に原処分を取り消すことは、請求保有個人情報の開示、不開示の適時判断という同条1項の趣旨がかえって損なわれる結果となり、請求者である審査請求人の利益ともならないから、この点は、原処分の取消事由にはならないと解される。

4 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象保有個人情報につき、その一部を法14条2号並びに5号柱書き、ハ及びニ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2号及び5号柱書きに該当するとしてなお不開示とすべきとしている部分は、同条2号及び5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

別紙（本件対象保有個人情報記録された文書）

- 文書 1 原議書「審査請求書について」
- 文書 2 原議書「保有個人情報の開示決定等に係る審査請求について」
- 文書 3 特定日 B 開催情報公開・個人情報保護審査委員会議事要旨
- 文書 4 原議書「諮問書について」
- 文書 5 特定日 A 開催情報公開・個人情報保護審査委員会議事要旨
- 文書 6 原議書「諮問書について」
- 文書 7 原議書「開示決定等に係る保有個人情報の提示の求めについて」
- 文書 8 原議書「意見書の写しの送付について」
- 文書 9 原議書「意見書等の写しの送付について」
- 文書 10 原議書「文書不存在として諮問した特定文書の発見について」
- 文書 11 原議書「保有個人情報の開示請求について」
- 文書 12 原議書「保有個人情報の開示に関する意見について（照会）」
- 文書 13 特定日 C 開催情報公開・個人情報保護審査委員会議事要旨
- 文書 14 特定番号 A・B 原議書「保有個人情報の開示をする旨の決定について」
- 文書 15 特定番号 C 原議書「保有個人情報の開示をする旨の決定について」
- 文書 16 特定番号 A 原議書「保有個人情報の開示の実施方法等申出書について」
- 文書 17 特定番号 C 原議書「保有個人情報の開示の実施方法等申出書について」
- 文書 18 原議書「個人情報の目的外利用について」