

諮問庁：国立高等専門学校機構

諮問日：令和2年11月16日（令和2年（独情）諮問第50号）

答申日：令和3年6月7日（令和3年度（独情）答申第3号）

事件名：特定日以降，特定高等専門学校が関係者に対して学内のハラスメント行為に関し発信した文書の一部開示決定に関する件（文書の特定）

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の1に掲げる文書（以下「本件請求文書」という。）の開示請求につき，別紙の2に掲げる文書1ないし文書9（以下，併せて「本件対象文書」という。）を特定し，一部開示した決定については，本件対象文書を特定したことは，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，令和2年7月13日付け特定高専庶第18号により，独立行政法人国立高等専門学校機構（以下「機構」，「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）について，文書1ないし文書9について開示請求権を行使していないため，かかる箇所についての決定の補正と，本件決定のための手数料として機構に支払った3,300円中2,700円の返金を求める。

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 審査請求人は，機構（特定高専）宛の本件開示請求において，「平成30年（2018年）9月1日以降，現在に至るまでの間に，貴学（特定高専）が，内部関係者（教職員，学生を含む）或いは外部の関係者（卒業生，同窓会，保護者を含む）に対して，学内のハラスメント行為に関し発信した一切の文書（電子メールを含む）。」について開示請求を行いました。

イ 上記アの本件開示請求中の「学内のハラスメント行為」は，審査請求人の請求意図として，特定高専において実際に発生した個別事案としての「学内のハラスメント行為」（もしくはそのように疑われた，そのように相談があった行為）を指してそのように記載してい

ました。

ウ 7月10日、機構（特定高専）の担当職員より、電子メールで本件開示請求の対象文書の件数が11件あることを通知され、あわせて $11 \text{ 件} \times 300 \text{ 円} = 3,300 \text{ 円}$ の開示手数料を振り込むよう連絡がありました。審査請求人は、件数のみ伝えられ、その内訳等概要は一切伝えられなかったため、そのすべてが前項の請求意図に沿ったものと思い、7月14日に全額を振り込みました。それまで、本件開示請求の文意や解釈の確認等は一切なされませんでした。

エ 7月16日、審査請求人が本件決定の通知書を受領しました。確認したところ、開示文書番号10ないし11は審査請求人の請求意図に沿ったものでしたが、本件請求文書に対応するものとして決定がなされてきた文書番号1ないし9（以下、第2の2において「請求想定外文書」という。）（文書1ないし文書9（本件対象文書））については、審査請求人が一切請求を意図していないものでした。これらについては、審査請求人が本件開示請求で「学内のハラスメント行為」と記載したことが、一般的な概念としての「学内のハラスメント行為」と誤って解釈され、一般的なハラスメント対応のガイドラインや学生便覧、コンプライアンス規定等の（情報公開請求の必要が無いような）ごく一般的な情報が9件分も対象とされたものでした。審査請求人は、その時点で初めて、本件開示請求が機構によって意図しない解釈をされていたことを認知しました。

オ こうしたことから審査請求人は、7月18日に機構（特定高専）の担当職員宛てに電子メールを送り、請求想定外文書が本件開示請求の想定しないものである旨と、本件決定のうち当該箇所の補正および $9 \text{ 件} \times 300 \text{ 円} = 2,700 \text{ 円}$ の返金を希望する旨を伝えました。ところが同20日、担当者からは、手数料は開示請求権を行使した場合に発生する費用に相当する額として徴収されるものであり、開示請求を受け付けた後に請求を取り下げた場合でも、開示請求に関する事務処理が行われたことから手数料は返還できないという旨の返信があり、本件決定の補正および手数料の返金のいずれも拒否されました。

カ しかし、請求想定外文書は、審査請求人と機構の間の本件開示請求に関する解釈の齟齬のために、審査請求人が決定過程や内容を一切関知・関与し得ないまま、審査請求人の意に沿わない形で本件決定に一方的に含められてきただけであり、一切本件開示請求の意図や想定としていない以上、審査請求人はそもそも開示請求権を行使していないと解されるべきなのは明らかです。また、審査請求人は前項のメールにおいて、機構が本件開示請求を間違えて解釈していることから本件決定の補正を希望したものであり、「請求の取り下げ」の希望などし

ていません。

キ 今回の事態は、本件決定通知送付に至るまで一切機構から文面の解釈の確認が行われなかったこと、また件数確認の際にも文書内訳や概要等を一切伝えずに件数のみ伝えたことなどが重なり、本件開示請求に関する審査請求人と機構の認識に齟齬のあることが判明しなかったために生じたものです。また、審査請求人は、明らかに特定の文書について開示請求を行い、決定を出させた上で取り下げ、手数料の返還を求めるといったような行為をしているわけではありません。たんに、審査請求人が（少なくともその請求意図として）請求していない対象が本件決定中に含まれており、しかも誤って手数料が徴収されてしまっているという問題であって、その指摘に対し機構はただ速やかに決定の補正と返金を行うといった対応を取ればよいはずのところ、それを頑なに拒否することに合理的な理由は存在しないものと考えられます。

ク したがって、上記趣旨のとおり審査請求を申立てます。

(2) 意見書（資料は省略）

審査請求人の反論および追加意見

ア 本件に先立つ事実関係について（文言の解釈に関し相互に確たる了解があったこと）

審査請求人は、特定年月日Aも諮問庁（機構）に対して法人文書開示請求を行ったことがあり、その際、本件審査請求の元となる開示請求とまったく同様、「学内のハラスメント行為に関して発信した一切の文書」について請求していた。それに対し諮問庁は特定年月日B、「ハラスメント行為が寄せられた申立や相談などがあったという事実の有無を示すこととなる」として存否応答拒否とした（添付資料1）。

諮問庁において、ハラスメント対応のガイドラインやコンプライアンス規定等が普遍的に設けられており、これら情報が上記応答拒否事由に該当するものでないことは明らかであることに鑑みれば、この時点で「学内のハラスメント行為に関して発信した一切の文書」が特定校における個別具体のハラスメント行為に関する情報であると諮問庁が解釈したこと、また当該記載についてその解釈がなされるという相互了解がこの時点で成立していたことは明らかである。

また当時、上記存否応答拒否処分について審査請求人が異議申立を行い、諮問庁が審査会に諮問した経緯があり（特定諮問事件）、その際諮問庁は理由説明書においても明らかに「学内のハラスメント行為に関して発信した一切の文書」を特定校における個別具体のハラスメント行為に関する情報であると解釈した主張を行っていた。

なお、審査会は上記存否応答拒否処分を違法であるとする答申を行っている（特定答申）。この事実は、かつて上記のような相互了解が成立していた事実をさらに固めるものである。

加えて、以後、本件審査請求対象となる開示決定がなされるまで、諮問庁においてかかる文言の解釈を一般的な概念としてのハラスメント行為に関するものまで拡張したということを、審査請求人において認知するに足るような通知や広報その他情報提供がなされたことはない。

イ 請求想定外文書につき開示請求権が行使されていないことについて
上記経緯からして、「学内のハラスメント行為に関して発信した一切の文書」を特定校における個別具体のハラスメント行為に関する情報であると諮問庁が解釈するという相互了解がかつて成立していたことは明らかであった。その了解をもとに、審査請求人は本件審査請求書のとおり、法人文書開示請求を行った。

本年7月10日に諮問庁より電子メールにて開示請求手数料の振込指示がなされたが、文書件数のみ示されており、開示対象となる文書の概要については一切知らされないものであった（添付資料2）。また、当該開示請求からかかる手数料振込指示に至るまで、請求の意図や解釈について諮問庁から審査請求人に確認がなされたという事実関係はない（なお、審査請求人は諮問庁に対したびたび法人文書開示請求を行っているところ、必要な際には請求の解釈や開示内容について電子メールや電話による調整がおこなわれている。）。本件審査請求書のとおり、審査請求人は、すべて請求意図に副った文書であると信じ、この振込指示に従って7月14日に手数料全額を諮問庁の口座に振り込んだ（添付資料3）。

このように、請求意図や解釈を確認しないまま手数料を徴収し、開示決定を出した諮問庁のかかる対応においては、法23条に定める「保有する法人文書の特定に資する情報の提供」が十分になされていないことが明らかである。

また、法5条は、「独立行政法人等は、開示請求があったときは、（中略）、開示請求者に対し、当該法人文書を開示しなければならない。」と定めているところ、ここにいう「開示請求があったとき」とは、どのような文書を開示してほしいかという開示請求者による意思表示行為がなされることを指すと解され、そしてそれに対応する「当該開示文書」とは、開示請求者が当該請求において目的とした文書であると解されるのは当然である。

ここに照らせば、本件審査請求書にいう請求想定外文書について審査請求人が開示請求権を行使していないことは明らかである。公文

書の開示請求においては、開示請求権の行使対象や開示請求権を行使したか否かについては、開示請求人の意思や認識によるのであって、それらを一切除外したまま開示実施機関が独自に規定してよいものではない。

まして、本件においては、諮問庁から審査請求人に対して開示請求内容に関する確認連絡が取れないなどやむを得ない状況にあったわけではなく、そうした確認連絡を行わなかった点につき、開示請求対象文書の特定においていささかの懈怠があったことを否定することはできない。

ウ 諮問庁が意図的に不当な開示決定及び手数料徴収を行っていること

本件審査請求書のとおり、審査請求人は、本年7月16日に開示決定通知書を受領するに至ってはじめて、諮問庁が開示請求意図に沿わない文書についてまで開示対象として特定していることを認知した。そして本件審査請求書のとおり、審査請求人は、電子メールで諮問庁に対し、本件開示決定の補正と手数料の一部払戻しを申し立てた（添付資料4）。ところが、諮問庁は本件理由説明書と同様の主張で、自己裁量による決定補正を拒否した（添付資料5）。

こうして、審査請求人は「請求していないものにまで処分がされ、付随して手数料が徴収されている」という状況を申し立て、諮問庁はこの問題を認識したはずにも関わらず当該申し立てを拒否した。この時点で、認識の齟齬や手違いによるやむを得ない瑕疵とはいえずなくなり、諮問庁は意図的に開示請求にない文書を開示決定しており、あわせて手数料も不当に徴収していることになった。こうして当事者間での交渉では事態を解決できなくなったことから、審査請求人はやむを得ず、審査請求を行うに至ったものである。

なお、開示実施方法等申出にあたって、審査請求人は本件審査請求書にいう請求想定外文書について開示及び送付を一切拒否しており（添付資料6）、それに応じて諮問庁はかかる文書の開示及び送付を行っていないから、その意味でも権利の行使事実はない。

エ 理由説明書（下記第3。以下同じ。）における諮問庁の主張について

諮問庁は理由説明書において、手数料返還の当否等は審査会の答申すべき対象ではない旨主張する。しかし「過去の答申等を参照したところ」と説明しておきながら、理由説明書においてその根拠の提示はなく、そのような答申についても審査請求人の調べる限りでは見つけることができなかった。したがって、諮問庁の上記説明の根拠は薄弱である。

また仮に、手数料返還の当否が単体として答申対象事項にならない

にしても、そもそも本件は「請求にないものに決定がなされている」という根本的な手続上の問題であり、それゆえ当然、審査請求人は本件開示決定の補正を求めているわけである。

そして本件開示決定が補正されれば、当然それに附随して、手数料を徴収した意味もまた失われるわけであるから、結果として手数料が払戻しされるべきとなることに変わりはない。

さらに諮問庁は、審査請求人の「本件審査請求書にいう請求想定外文書について、開示請求権をそもそも行使していない」という主張への反論として、「開示請求権を行使し、その文書の件数が特定された段階で、件数に応じた手数料が発生するものと解する」と説明する。しかしこれは、開示請求権を行使したという前提そのものが不当であるとの指摘がなされているのに、なおも開示請求権を行使したという前提を無条件に採用しているものであり、何の説明や反論にもなっていないことは明らかである。

公文書の開示請求制度とは、諮問庁自ら理由説明書で言及するとおり、「開示請求者の自由意思に基づいて任意に行われるもの」であり、よって請求を受けた機関が請求者の意思を十分に尊重しなければならないことは明らかである。上述のとおり、開示請求の対象文書とは、開示請求者が当該請求において目的とした文書を指すのであって、開示請求者本人が「これは請求していない」と申し立てているにも関わらず、開示実施機関が勝手かつ一方的に「あなたはこれを請求しました」と認定してよい性質のものではない。

オ 結語

以上より、本件開示決定は、審査請求人の請求しない文書まで対象範囲としたものであって、開示請求者の意思に基づいて文書を開示するという法の趣旨にそぐわないことは明らかであり、ただちに補正されるべきである。また、それに附随して徴収の正当性が失われた手数料についても、払戻しがなされるべきである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 開示請求のあった法人文書の名称

別紙の1のとおり。

2 開示決定についての考え方とその理由

審査請求人は、審査請求書において、「本件決定中対象文書1ないし9について開示請求権を行使していないため、かかる個所についての決定の補正と、本決定のための手数料として高専機構に支払った3,300円中2,700円の返金を求めます」とする。しかし、情報公開・個人情報保護審査会の過去の答申等を参照したところ、「審査会で審理する事項は、基本的には行政機関情報公開法の不開示情報に照らして開示決定等が適法

になされたか」とされており、手数料返還の当否等は、審査会が答申すべき対象ではないとの見解が示されている。そのため、今回の審査請求は情報公開・個人情報保護審査会の諮問の対象ではないと解する。

また、今回の争点となっている文書は、上記1にかかる開示決定の文書であるが、審査請求人からの開示請求のあった法人文書の名称では、「学内のハラスメント行為に関し発信した一切の文書（電子メールを含む）」とあることから、一般的な概念としての学内のハラスメント行為及び個別事案としてのハラスメント行為も含め、学内で発信及び周知しているものとして、1～9の文書を特定し開示決定を行った。

この開示決定の前提として、文書を特定する過程においても、「学内のハラスメント行為に関し発信した一切の文書（電子メールを含む）」とあることから、特段の補正を必要とせず、文書の特定が可能であった。

以上のことから、審査請求人の開示請求に係る文書の特定は適正に実施されたと解する。

さらに、審査請求人は、上記の1～9の特定した文書については、開示請求権を行使していないとし、開示請求手数料の発生は誤認であるとも主張する。

しかしながら、開示請求は、基本的には開示請求者の自由意思に基づいて任意に行われるものであるから、制度を利用する者としめない者との公平性の観点から、制度の利用者の負担に帰すものとして手数料が設けられており、その目的としては、制度の運営に必要な費用を回収することにある。そのため、開示請求権を行使し、その文書の件数が特定された段階で、件数に応じた手数料が発生するものと解する。

従って、上記1にかかる文書としては、9件と特定されたことから、開示請求手数料9件分の納付は適正であり、審査請求人へ返金されるべきものではない。

以上のことから、審査請求人の請求は失当であると考えらる。

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 | 令和2年11月16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15日 | 審査請求人から意見書及び資料を收受 |
| ④ | 令和3年4月9日 | 審議 |
| ⑤ | 同年5月14日 | 審議 |
| ⑥ | 同月31日 | 審議 |

第5 審査会の判断の理由

1 本件開示請求について

本件開示請求は、本件請求文書を含む複数の文書の開示を求めるもので

あり、処分庁は、本件請求文書につき、本件対象文書を特定し、一部開示とする決定（原処分）を行った。

これに対し、審査請求人は、本件対象文書についての決定の補正と、本件決定のための手数料として機構に支払った金額の返金を求める旨主張する。これは詰まるところ、文書の特定について不服を申し立てていると解されるが、諮問庁は原処分を妥当であるとしていることから、以下、本件対象文書の特定の妥当性について検討する。

2 本件対象文書の特定の妥当性について

(1) 当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、本件対象文書の特定の経緯等について改めて確認させたところ、諮問庁は、おおむね以下のとおり説明する。

ア 審査請求人は、審査請求人が意図しない一般的な概念の文書が特定された旨主張するが、審査請求人から開示請求のあった法人文書の名称は、「学内のハラスメント行為に関し発信した一切の文書（電子メールを含む）」であったため、一般的な概念としての学内のハラスメント行為及び個別事案としてのハラスメント行為の両面から、学内で発信及び周知している全ての文書を探索した結果、学生に向けた文書及び教職員に向けた文書1ないし文書9が存在しており、これらを特定した。文書1ないし文書9には、審査請求人が想定していた個別事案の文書は存在していないが、開示請求書にも個別事案に限定するとの記載はなかったため、このような発信・周知文書を特定した。

なお、この開示決定の前提として「学内のハラスメント行為に関し発信した一切の文書（電子メールを含む）」とあるため、特段の補正を必要とせず、文書の特定が可能であった。

イ さらに、本件審査請求を受けて、改めて外に開示請求内容に該当する文書がないか、書庫、キャビネット、パソコンの共有フォルダ、メールサーバー等を探索したが、その存在は確認されなかった。

(2) 以下、検討する。

ア 当審査会において、本件開示請求書を確認したところ、その文言から、一般的な概念としての学内のハラスメント行為及び個別事案としてのハラスメント行為の両面から文書を特定したとする諮問庁の上記(1)アの説明は首肯できる。

イ そこで、本件対象文書の特定について検討すると、諮問書に添付された本件対象文書を確認したところ、いずれの文書も、開示請求の対象とされた平成30年（2018年）9月1日以降から開示請求時点（令和2年6月10日）までの間の特定高専が学内のハラスメント行為に関し発信した文書であると認められることから、本件請求文書に

該当すると認められ、その外に該当する文書を確認できなかったとする諮問庁の上記（１）イの説明を覆すに足りる特段の事情は認められない。

なお、本件対象文書の中には、審査請求人が主張するとおり、個別事案に関するものは含まれていないところ、他方、本件対象文書に係る開示請求の外の開示請求の対象として、個別案件に係るものとみられる文書が特定されていることから、そのことにつき、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、当該案件は、特定高専ウェブサイト内のお問い合わせフォーム（メール目安箱）にメールにより意見のあったものであるところ、そのメールの発信者氏名及び差出人アドレスが未記入であったため、該当する学科の会議において口頭でハラスメントに関する注意喚起を実施し対応を終了したものであり、該当学科の会議の議事録には本件について注意喚起した旨の記録がないため、本件に係る文書は存在せず、当該メールに対して、特定高専として学内外に発信した文書等も存在しないとのことである。

したがって、機構において、本件対象文書の外に本件請求文書に該当する文書を保有しているとは認めることはできない。

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 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件請求文書の開示請求につき、本件対象文書を特定し、一部開示した決定については、機構において、本件対象文書の外に開示請求の対象として特定すべき文書を保有しているとは認められないので、本件対象文書を特定したことは、妥当であると判断した。

（第5部会）

委員 藤谷俊之，委員 泉本小夜子，委員 磯部 哲

別紙

1 本件請求文書

「平成30年（2018年）9月1日以降，現在に至るまでの間に，貴学（特定高専）が，内部関係者（教職員，学生を含む）或いは外部の関係者（卒業生，同窓会，保護者を含む）に対して，学内のハラスメント行為に関し発信した一切の文書（電子メールを含む）。」

2 本件対象文書

- 文書1 学生便覧 本科（令和2年度）
- 文書2 学生便覧 専攻科（令和2年度）
- 文書3 学生支援委員会 令和2年度
- 文書4 コンプライアンスに関する文書 令和元年度
- 文書5 学生便覧 本科（2019年度）
- 文書6 学生便覧 専攻科（2019年度）
- 文書7 学生支援委員会 平成31年度
- 文書8 コンプライアンスに関する文書 平成30年度
- 文書9 特定工業高等専門学校における学生の懲戒に係るガイドライン