

諮問庁：総務大臣

諮問日：令和4年1月6日（令和4年（行個）諮問第5004号）

答申日：令和4年6月2日（令和4年度（行個）答申第5009号）

事件名：本人に係る特定文書番号の審決書等の不開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「審決書（平成28年7月13日付け総行行第138号，平成28年7月20日付け総行行第144号，令和元年8月26日付け総行行第121号）及び付随する行政文書（決裁書関連）一式（地方自治法第255条の4関連）」（以下「本件文書」という。）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，開示請求に形式上の不備がある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

行政機関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，令和3年9月2日付け総行行第290号により総務大臣（以下「総務大臣」，「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）の取消しを求める。

#### 2 審査請求の理由（添付資料は省略する。）

審査請求人の主張する審査請求の理由の要旨は，審査請求書及び意見書によると，おおむね以下のとおりである。

##### （1）審査請求書

別紙1のとおり。

##### （2）意見書

別紙2のとおり。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 本件事案の経緯

処分庁は，本件開示請求者（審査請求人）から，令和3年7月21日付け（同月26日受付）で，法に基づく下記2（1）の保有個人情報の開示請求を受けた。これを受けて，処分庁は，原処分を行った。

本件審査請求は，原処分を不服として，令和3年10月10日付け（同月11日受付）で諮問庁に対し行われたものである。

#### 2 保有個人情報の開示請求の概要等

##### （1）本件対象保有個人情報について開示を求めるものである。

(2) 処分庁は、上記(1)の開示請求に対し、必要な開示請求手数料について、相当の期間を定めて補正を求めたが、開示請求手数料が追納されず、形式上の不備が補正されなかったとして令和3年9月2日付けで原処分を行った。

### 3 審査請求の趣旨等

#### (1) 審査請求の趣旨

原処分の取消しの裁決を求める。

#### (2) 審査請求の理由

開示請求手数料300円が納付されているにもかかわらず、組織的に保有個人情報の開示をしない旨の決定をしたため。

### 4 本件審査請求に対する諮問庁の見解

本件審査請求は、原処分において、開示請求手数料が不足しているため形式上の不備に当たるとしたことについて争う趣旨であると解される。

行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律施行令（以下、第3において「行個令」という。）21条2項において、開示請求手数料の算定単位となる開示文書の件数については、次の場合は複数の行政文書を1件の行政文書とみなすこととされている。

① 一の行政文書ファイル（行政機関の保有する情報の公開に関する法律施行令（平成12年政令第41号。（以下、第3において「情報公開法施行令」という。））13条2項1号に規定する行政文書ファイルをいう。）にまとめられた複数の行政文書（行個令21条2項1号）

② 前号に掲げるもののほか、相互に密接な関連を有する複数の行政文書（行個令21条2項2号）

行個令21条2項1号に定める「行政文書ファイル」とは、公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号）5条2項において、能率的な事務又は事業の処理及び行政文書の適切な保存に資するよう、単独で管理することが適当であると認める行政文書を除き、適時に、相互に密接な関連を有する行政文書の集合物とされている。行政文書の管理に関するガイドライン（平成23年4月1日内閣総理大臣決定）によれば、相互に密接な関連を有する行政文書を一の集合物（行政文書ファイル）にまとめて小分類としていくものとするとして、行政文書ファイルは、迅速な所在検索や効率的な整理・保存の観点から、年度ごとにまとめることを原則とするとしている。

また、行個令21条2項2号は、情報公開法施行令第13条2項2号と同義である。「行政機関の保有する情報の公開に関する法律及び独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律の趣旨の徹底等について（平成17年4月28日総管管第13号総務省行政管理局長通知）」によれば、

情報公開法施行令13条2項2号に規定する「相互に密接な関連を有する複数の行政文書」の範囲については、当該行政文書の内容等により客観的に判断されるものであるとされ、具体的には、例えば、要請と応答に係るもの、訴訟・審判手続等における一事件に係るもの、参照の旨が記載されている場合の参照対象行政文書、通例必要とされる一連の手続に係るもの、計画と実績に係る関係にあるもの、会議における決定ごとのその決定と議事録・提出資料といったものが想定されている。

以上に従い、「総務省標準文書保存期間基準」において、不服審査等の行政文書ファイルの編さん区分は年度毎とするものと定められており、処分庁は、それに従い、本件開示請求の対象となる行政文書を年度毎の小分類の行政文書ファイルにまとめて編さんしている。そのため、小分類が「平成28年度不服申立て」となる審決書（平成28年7月13日付け総行行第138号、平成28年7月20日付け総行行第144号）及び付随する行政文書（決裁書関連）と、小分類が「令和元年度不服申立て」となる審決書（令和元年8月26日付け総行行第121号）及び付随する行政文書（決裁書関連）は、「一の行政文書ファイル」にまとめられたものではないから、行個令21条2項1号は適用されず、2件の行政文書である。

また、この2件の行政文書は、それぞれ別の審決の申請事件の審決書であり、相互に密接な関連を有するものではないと解されるから、同項2号も適用されない。

そのため、処分庁は審査請求人に対し、2件の行政文書に当たるため、既に納付されている1件分の開示請求手数料に加え、1件分(300円)の開示請求手数料を追納するよう補正書に記載の上、審査請求人に令和3年7月29日付けで発出したが、同年8月4日付け(同月5日受付)であくまで一の行政文書として請求する旨の回答書の送付があった。再度、同月23日に審査請求人に対し、電話にて同様の補正の依頼を行ったが、同日付け(同月24日受付)で従わない旨の回答書の送付があったため、処分庁は、同年9月2日付けで原処分を行った。

なお、平成28年度(行情)答申第3号において、「異議申立人から納付された1件分の開示請求手数料について、いずれかの文書の請求に充当して開示決定等を行うことの可否を検討すると、本件においては、本件開示請求に該当する文書は、作成年度ごとに保有しており、異議申立人の意向が示されなければいずれに充当すべきであるか特定し得ないと認められることに鑑みると、納付済みの開示請求手数料をいずれにも充当せず不開示決定を行ったことが不適切とはいえない。」とされている。

したがって、本件開示請求の形式上の不備が補正されなかったことを理由として行った原処分は妥当である。

## 5 結論

以上のことから、本件審査請求には理由がなく、原処分を維持することが妥当である。

#### 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 令和4年1月6日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を収受
- ③ 同年2月8日 審査請求人から意見書及び資料を収受
- ④ 同年5月13日 審議
- ⑤ 同月27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、本件対象保有個人情報の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象保有個人情報の開示請求につき、必要な開示請求手数料の納付について、相当の期間を定めて補正を求めたが、開示請求手数料が追納されず、形式上の不備が補正されなかったとして原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、原処分の取消しを求めているところ、諮問庁は、原処分を維持することが妥当であるとしていることから、以下、原処分の妥当性について検討する。

##### 2 本件開示請求に対する補正の求め等について

諮問書に添付された資料等（求補正書及び補正回答書の写し等）によれば、本件開示請求から原処分に至るまでの間に処分庁が審査請求人に対して行った求補正及びこれに対する審査請求人の回答の経緯等は、おおむね以下のとおりであると認められる。

- (1) 処分庁は、審査請求人から、令和3年7月21日付け（同月26日受付）で、本件対象保有個人情報を含む保有個人情報の開示請求を受けた。

本件開示請求書には300円分の収入印紙が添付されていたが、処分庁は、本件は、2件の行政文書の開示に当たるとして、審査請求人に対し、追加1件分（300円）の開示請求手数料の納付を求める求補正書を令和3年7月29日付けで発出した。

- (2) これに対し、審査請求人から、両文書を一の行政文書として請求する旨の回答書及び当該求補正についての苦情処理申立書の提出があり、令和3年8月5日付けで受け付けた。

- (3) 総務省自治行政局は、審査請求人に対し、令和3年8月23日に電話連絡を行い、本件文書は、平成28年度と令和元年度の審決書等となるので2件となる旨説明したものの、審査請求人は、異なる年度の文書であっても1件として扱い、開示している例があるので、本件文書も1件となる旨主張し、併せて、同日付けで、本件開示請求を1件で処理すべきとの回答書を提出（同月24日受付）した。

### 3 形式上の不備について

上記第3の4掲記の施行令等に加え、諮問庁から、「総務省標準文書保存期間基準」における「自治行政局行政課標準文書保存期間基準」の提示を受け、当審査会において確認したところによれば、不服審査等の行政文書ファイルの編さん区分は年度ごととするものと定められており、上記第3の4の諮問庁の説明に、符合する内容の記載が認められる。

以上を踏まえて検討するに、本件文書のうち、「平成28年度不服申立て」となる審決書（平成28年7月13日付け総行第138号及び同月20日付け同第144号）及び付随する行政文書（決裁書関連）の部分並びに「令和元年度不服申立て」となる審決書（令和元年8月26日付け同第121号）及び付随する行政文書（決裁書関連）の部分とは、相互に密接な関連を有するものとして1件の行政文書とみなすべきであるとはいえず、開示請求手数料については、別ファイルとされている年度の文書ごとに1件として納付する必要があるものと解すべきであり、本件対象保有個人情報の開示請求には、開示請求手数料の未納という形式上の不備があるものと認められる。

### 4 原処分の妥当性について

- (1) 審査請求人は、上記第2の2(2)(別紙2)において、諮問庁が該当する当該保有個人情報があることを知りながら故意に全く保有個人情報を開示せず不開示処分としたことは職務遂行上の重大な欠陥である旨主張しているところ、この点について検討するに、上記2において認定したとおり、処分庁は、不足分の開示請求手数料の納付を求めたものの、審査請求人は、「一の行政文書として請求する」旨回答するのみであって補正はされず、また、当該求補正についての苦情申立書の記載内容及び提出された2通の回答書の記載内容等に鑑みると、これ以上の求補正を行っても、審査請求人がこれに応じる可能性は極めて低かったものと認められ、本件開示請求について処分庁が行った求補正の手續に、違法又は不当な点があったとはいえず、審査請求人の上記主張は採用できない。

なお、本件開示請求について審査請求人から納付された1件分の開示請求手数料について、いずれかの文書の請求に充当して開示決定等を行うことの可否を検討すると、本件においては、審査請求人が、いずれかの文書に充当する意思を有していないことが明らかであったことや、本件開示請求に該当する文書は、平成28年度と令和元年度の審決書に関する文書であって、審査請求人の意向が示されなければいずれに充当すべきであるか特定し得ないと認められることに鑑みると、納付済みの開示請求手数料をいずれにも充当せずに不開示決定を行ったことが不適切とはいえない。

(2) したがって、本件開示請求には、開示請求手数料の不足という形式上の不備があると認められ、処分庁による求補正によっても当該不備は補正されなかったと認められるから、処分庁が本件開示請求に形式上の不備があることを理由として原処分を行ったことは妥当である。

#### 5 審査請求人のその他の主張について

(1) 審査請求人は、上記2における補正の求めに対する回答及び意見書（別紙2）の資料として、審査請求人が過去に行った2件の開示請求に対する2件の開示決定通知書（平成30年11月26日付け法務省人検第271号及び令和2年6月9日付け総評企第22号）を提出し、本件文書についても、これらの通知書と同様に「一の行政文書」として取り扱われるべきである旨主張している。この点につき、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁は、おおむね以下のとおり補足して説明する。

ア 平成30年11月26日付け法務省人検第271号及び令和2年6月9日付け総評企第22号について、それぞれ確認したところ、いずれの開示決定についても、相互に密接な関連を有する複数の行政文書であるため、「一の行政文書」として取り扱われたものであるとのことであった。

イ 本件文書については、業務年度をまたぐものであり、「一の行政文書ファイル」にまとめられたものではないこと、また、それぞれ別の審決の申請事件の審決書であり、相互に密接な関連を有するものではないと解されることから、上記2件の開示決定通知書とは異なるものであり、審査請求人の主張は当たらない。

これを検討するに、上記諮問庁の説明に、特段不自然、不合理な点があるとまではいえず、これを覆すに足りる事情も認められないことから、審査請求人の上記主張は採用できない。

(2) 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。

#### 6 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、開示請求に形式上の不備があるとして不開示とした決定については、開示請求に開示請求手数料の未納という形式上の不備があると認められるので、不開示としたことは妥当であると判断した。

(第1部会)

委員 合田悦三, 委員 木村琢磨, 委員 中村真由美

## 別紙 1 審査請求書

### 審査請求の理由

主たる理由は、

元々、本件保有個人情報開示請求自体は、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律施行令 21 条 2 項 2 号「相互に密接な関連を有する複数の行政文書」として「一の行政文書」と事務が取扱われるべき法的関係が適用されること事例をもって摘示されては、既に開示請求手数料 300 円が納付されているにも係らず組織的な腐敗を強制し全て不開示決定としたこと有責かつ違法な故意犯であり、法 14 条・開示義務違反であって、明らかに処分過程上の重大な欠陥に基づく合理的理由なき違法は免れないから日本国憲法 13 条に基づく幸福追求権に該当する請求人の「知る権利」を侵害した違憲行為とは法的にも無効であり、当然に原処分は取り消されなければならない。

補足の理由は、

法 14 条（保有個人情報の開示義務）2 号に規定される非開示情報の例外規定に基づく本件保有個人情報開示請求では、立法趣旨を同一とする情報公開諸法令に基づき原処分の理由を総合的かつ包括的に判断すれば、都道府県個人情報保護条例に関する裁判例（大阪高判特定事件番号・指導要録非開示処分取消請求，調査書非開示処分取消請求各控訴事件）「本件条例は個人情報保護の観点から、市民各人に実施機関が保有する自己情報を確認，監視させる目的で開示請求権等を認めているものと解されるから、その例外となるべき非公開事由の解釈においては、実施機関の恣意的判断を許し、いたずらに非公開事由を拡大するような解釈をしてはならないことはいうまでもない。とりわけ、前記非公開事由である「公正かつ適正な行政執行が妨げられることが明らかであること」「本人に知らせないことが正当であると認められるもの」という要件に関しては、その判断を厳格にしなければ実施機関の恣意的な判断を招き、開示請求の範囲を不当に狭める結果となるのでその判断は慎重に行なわれなければならない。これらの条文の規定の仕方に照らしても、被控訴人が開示を拒むためには開示による弊害が現実的・具体的なもので、客観的に明白であることを要するものと解される。」、「しかし、教育上なされる評価は、今後の当該児童・生徒の教育資料等となるものであるから、たとえ、それが教師の主観的評価・判断でなされるものであっても、恣意に陥ることなく、正確な事実・資料に基づき、本人及び保護者からの批判に耐え得る適正なものでなければならない。教員は、当該児童・生徒の長所を延ばすとともに短所や問題点をも指導・改善して、当該児童・生徒の人格の完成を図るものである。本件調査書及び指導要録の非開示部分に記載された内容は、既にみたとおりのものであるから、仮に、同部分にマイナス評価が記載されるのであれば、正確な資料に基づくのは勿論、日頃の指導等においても本人あるいは保護者に同趣旨のことが伝えら

れ、指導が施されていないからというべきである。日頃の注意や指導等もなく、マイナス評価が調査書や指導要録のみに記載されるとすれば、むしろ、そのこと自体が問題であり、これによって生徒と教師の信頼関係が破壊されるなどというのは失当である。確かに、評価それ自体は教師の専権であり他から訂正等を強制されるものではない。しかし、事実誤認に基づく不当な評価は正さなければならない。誤った情報に基づく評価のために、不利益な取り扱いを受けることがないよう防止することにも本件条例の趣旨・目的はあるから、誤った記載や不当な評価により教育上の不利益を受けることがあってはならない。したがって、本件条例が本件調査書や指導要録の非開示部分を開示の対象として予定していないとは認め難い。確かに、開示により感情的なトラブルが生じないとはいえないが、開示を求める側も、評価の部分についてはマイナス面の記載もなされることを当然認識しているはずであり、このようなトラブルは適切な表現を心掛けることや、日頃の生徒との信頼関係の構築によって避け得るものであり、これに対処するのも教師としての職責であると考えられる。」旨判示されており、評価の公正と客観性とは、情報を本人に対し秘匿することによってもたらされるものではなく、それを開示して批判にさらすことによって、公正さが担保されるという趣旨であることは裁判例上公知のとおりであるから、重要な情報を秘密にすることこそが却って、本人と教師、本件では開示請求者と総務省ないし総務大臣との地方自治法及び法の運用に関する情報公開について、それぞれの信頼関係を阻害する要因をなしていると受け止めるべき趣旨であり、改めて判例の趣旨を要約すれば、当然中立公正に情報公開することこそ開示請求者と総務省ないし総務大臣との信頼関係を築く手段であり中立公正に情報公開されることで誤りや偏りを防ぎ、その不利益の回復が容易となるべき真正な情報公開こそ擁護させるべきであって、評価の公正と客観性とは、情報を本人に対し秘匿することによってもたらされるものではなく、それを開示して批判にさらすことによって公正さが担保される趣旨と解される。尚、既存の裁判例（最判平成13・12・18民集55巻7号1503頁）では、情報公開制度と個人情報保護条例制度の法的関係は「互いに相いれない性質のものではなく、むしろ相互に補完し合って公の情報の開示を実現するための制度ということが出来る」旨判示されたとおり、複合的な情報公開制度が一本化される経緯もある外、特定年月日付け第〇回公文書管理委員会議事「2. 公文書監察室の活動報告等について」配布資料と同様に、被監査部署・各行政機関〇部署のうち〇部署（〇%）が問題点を指摘され、法律上作成すべき行政文書を作成していない各行政機関での公文書管理の現状は極めて深刻であり、既に担当委員・特定審議官の意見として、「各文書管理者が自己点検をしまして、総括文書管理者への報告その時点においては、例えば当該課あるいは室において特に改善を要する事項がないと申告いたしましても、その後、当該行政機関の部局が実際に監査を行って見ますと、必ずしも適当ではない例

が、当該行政機関の内部監査で判明した例がある」旨は、未だ各行政機関においても慢性化しては組織的な腐敗を助長し続けている経過と危惧されるべき状況。

## 別紙 2 意見書

反論 当該諮問庁の主張を否認する。

第一に、

原処分については、法 14 条に基づく保有個人情報開示請求が請求人による開示請求手数料 300 円をもって納付されており、諮問庁が該当する当該保有個人情報があること知りながら故意に全く保有個人情報を開示せずに不開示処分としたことは職務遂行上の重大な欠陥であり法的に無効である。

第二に、

原処分について、諮問庁は理由説明書（本文の第 3 を指す。）では何ら主張していないが、提出済み参照資料・審査請求書添付資料にあるとおり、既に前例として平成 30 年 11 月 26 日付け法務省人検第 271 号は諮問庁同一部門における同一種類の複数年度に及ぶ複数関連事案において「一の行政文書」と事務を取り扱っており、さらに追加提出資料のとおり令和 2 年 6 月 9 日付け総評企第 22 号でも総務省において関係部局間に回付した総務省設置法 6 条による勧告請求状 3 件と行政不服審査法 2 条による審査請求書 1 件が併せて一の行政文書とし事務が取り扱われた法的関係であるから、諮問庁の主張自体が一方的な法解釈であって、本件も同様に、請求人が申告したとおり、相互に密接な関連を有する行政文書は一の行政文書と事務が取り扱われるべきであり、形式上の不備がないこと明白であって、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律施行令 21 条 2 項 2 号の適用について厳正に法令順守されなかったことも職務遂行上の重大な欠陥というべき国家公務員法 98 条 1 項服務義務違反であり、改めて原処分は重大な法令違反あること免れない。

最後に、

原処分については、改めて諮問庁内における内部監査の欠如を十分に自覚された上、早急にも行政不服審査法 1 条（法目的）の規定に従って不適格な事務を是正すべきである。