

諮問庁：内閣総理大臣

諮問日：令和4年1月7日（令和4年（行個）諮問第5005号）

答申日：令和4年8月10日（令和4年度（行個）答申第5072号）

事件名：本人が提出した特定日付け勧告請求状等の開示決定に関する件（保有個人情報の特定）

答 申 書

第1 審査会の結論

「特定年月日A付け勧告請求状及びその文書受理簿など付随する行政文書一式（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項に基づく「一の行政文書」）」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。）の開示請求につき、別表1に掲げる通番1及び通番2の文書に記録された保有個人情報（以下、併せて「本件対象保有個人情報1」という。）を特定し、開示した決定について、諮問庁が別表2に掲げる通番1ないし通番10の文書に記録された保有個人情報（以下「本件対象保有個人情報2」といい、本件対象保有個人情報1と併せて「本件対象保有個人情報」という。）を追加して特定し、開示決定等をすべきとしていることは、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

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8月5日付け府公監第21号により内閣府独立公文書管理監（以下「独立公文書管理監」又は「処分庁」という。）が行った開示決定（以下「原処分」という。）について、審査請求する。

2 審査請求の理由

審査請求人の主張する審査請求の理由は、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。なお、添付資料は省略する。

(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

令和3年10月12日付けで提起された処分庁による原処分に対する審査請求について、下記の理由により、原処分の一部を変更し、「特定年月日A付け勧告請求状に含む各添付資料」を新たに特定して開示することと

し、その余りの部分は原処分を維持することが適当であると考える。

1 本件審査請求の趣旨及び理由について

(1) 審査請求の趣旨

本件は、審査請求人が行った開示請求に対して、法18条1項の規定に基づき、保有個人情報を含む全部開示する原処分を行ったところ、審査請求人から、処分庁が特定した行政文書に「過度の不足」があるとして、原処分の変更を命じるとの裁決を求める審査請求が提起されたものである。

(2) 審査請求の理由

審査請求書に記載された本件審査請求の理由は、おおむね次のとおりである。

ア 処分庁は、公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号。以下「公文書管理法」という。）4条、5条及び6条に違反しており、「過度に不足」した対象文書を開示決定している。法令の違反がある原処分は日本国憲法13条に基づく幸福追求権に該当する「知る権利」を侵害するものであり、無効である。

イ 公文書管理法4条、5条及び6条に違反している原処分には過度の裁量権の逸脱があり、現在及び将来的にも個人情報を管理すべき行政機関の社会法益に著しい矛盾を生じさせる審理過程上の重大な欠陥ある違法は許されざる公権力の乱用と危惧すべき特段の事情である。

ウ 他の行政機関に類似の保有個人情報開示請求を行った際は勧告請求状等の書面の添付資料も含めた全部情報開示がなされており、原処分においても、法14条2号イに該当するものとして添付資料を開示すべきであった。

2 本件対象文書及び原処分について

本件開示請求は、請求人が、内閣府公文書監察室（独立公文書管理監）経由で内閣総理大臣あてに送付した、本件請求保有個人情報の開示を求めるものである。

処分庁においては、本件開示請求に対し、特定年月日A付けで作成された「勧告請求状」と題する文書（別表1通番1。以下「勧告請求状」という。）及び「文書受付簿（特定年度）」（別表1通番2。以下「文書受付簿」という。）を対象文書として特定し、全部開示決定処分を行った。

3 原処分の妥当性について

(1) 請求人からの勧告請求状の提出と対応について

特定年月日B、審査請求人から、文書が郵送された。処分庁においては、当該文書を受理し、文書受付簿にその旨記録した。

審査請求人から提出された文書は、勧告請求状と、審査請求人と処分庁でない行政機関との間でやり取りされたと考えられる文書の写し（別

表2通番1～10)により構成されていた。

勧告請求状は、内閣総理大臣に、公文書管理法31条の規定に基づき、検察官適格審査会会長に対する勧告処分を行うことを求めるものである。しかし、当該規定は「この法律を実施するため特に必要があると認める場合」に行使できるとされており、一般国民からの何らかの処分を求める行為や当該行為に対しての諾否の応答をすべきことについては、法令上定められていないことから、処分庁においては、勧告請求状に対して、特段の対応を行わず、当該文書を情報提供（国民からの意見）として受理し、保存した。

(2) 本件開示請求の対象文書の特定について

処分庁においては、本件開示請求を受けて、担当部局の書棚や共有ドライブ内を入念に検索した。その結果、特定年月日Bに審査請求人から提出された文書と、当該文書を受け付けた旨を記載した文書受付簿を保有していることを確認した。

その上で、本件開示請求の内容に鑑み、勧告請求状及び文書受付簿を本件開示請求の対象文書として特定した。

一方で、審査請求人と処分庁でない行政機関との間でやり取りされたと考えられる文書の写しについては、特定年月日A付け勧告請求状そのものではないとして、対象文書として特定を行わなかった。

(3) 原処分の妥当性について

審査請求人は、審査請求書の「4 審査請求の趣旨」において、「審査請求人が提出した特定年月日A付け勧告請求状に含む各添付資料ないし付随する行政文書たる決裁書など」対象文書に過度の不足があると主張する。

「勧告請求状に含む各添付資料」とは、勧告請求状とともに郵送された、審査請求人と処分庁でない行政機関との間でやり取りされたと考えられる文書の写しのことであると思われる。これらの文書については、上記(2)で述べたとおり、本件開示請求の際、処分庁において、勧告請求状とは別の文書と考えていたため、対象文書として特定を行わなかった。しかし、本審査請求において、審査請求人としては、これらの文書（別表2通番1～10）を特定年月日A付け勧告請求状の一部をなす文書であると考えていることが明らかになった。審査請求人の意向を踏まえ、これらの文書（別表2通番1～10）については、法14条2号イに該当するか否かにかかわらず、対象文書として新たに特定し、開示決定を行うことが妥当であると考えられる。

「付随する行政文書たる決裁書」とは、勧告請求状に対し、何らかの処分を行うための決裁文書のことであると思われる。しかし、上記(1)で述べたとおり、処分庁においては、勧告請求状に対して特段の

対応を行っていないため、文書の作成を行っておらず、決裁文書は不存在である。

また、本件審査請求を受け、処分庁において、再度、文書の探索を実施したものの、別表1及び別表2に挙げたもののほかには特定年月日A付け勧告請求状と関連を有する文書を作成又は取得していないことを確認した。

審査請求人は、審査請求の理由として、公文書管理法「4条（作成）、5条（整理）、6条（保存）違反と思料される法令の違反がある」原処分は「日本国憲法13条に基づく幸福追求権に該当する「知る権利」を侵害した違憲行為」であり「過度の裁量権の逸脱がある点につき、明らかに保有個人情報の利用に関し開示請求者本人の利益だけではなく、現在および将来的にも個人情報を管理すべき行政機関の社会法益に著しい矛盾を生じさせる審理過程上の重大な欠陥ある違法は許されざる公権力の乱用と危惧すべき特段の事情」であると主張する。その趣旨は明らかではないが、特定年月日Bに審査請求人から郵送で受け付けた文書の取得、整理及び保存並びに文書受付簿の作成、整理及び保存は適切に行われており、他に作成・取得されるべき文書は存在しないことから、法令違反との指摘は当たらず、審査請求人の主張に理由はないと考える。

4 結論

以上より、別表2通番1～10については特定すべき保有個人情報が記録された文書と解することができることから、原処分の一部を変更し、新たに特定して開示すべきであるが、一方で、その余りの部分については、「付随する行政文書たる決裁書など過度の不足」の事実はなく、審査請求人の主張は当たらないことから、処分を維持することが適当であると考え

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7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2月9日 審査請求人から意見書を收受
- ④ 同年7月8日 審議
- ⑤ 同年8月5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、本件請求保有個人情報の開示を求めるものであるところ、処分庁は、本件対象保有個人情報1を特定し、その全部を開示する原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、「勧告請求状に含む各添付資料ないし付随

する行政文書たる「決裁書」など、特定した保有個人情報に過度の不足があるとして、保有個人情報の特定を争っているものと解されるどころ、諮問庁は、本件対象保有個人情報2を本件請求保有個人情報に該当する保有個人情報として追加して特定し、開示決定等を行うことが妥当であるとしていることから、以下、本件対象保有個人情報の特定の妥当性について検討する。

2 本件対象保有個人情報の特定の妥当性について

(1) 諮問庁は、上記第3の3(3)において、原処分で特定した本件対象保有個人情報1の外に、本件対象保有個人情報2が、本件請求保有個人情報に該当するとして、本件対象保有個人情報2を追加して特定する旨説明するところ、当審査会において、諮問書に添付されている本件対象保有個人情報(本件対象保有個人情報1及び本件対象保有個人情報2)を確認したところ、本件対象保有個人情報1は、審査請求人が特定年月日A付けで内閣総理大臣宛て(経由先内閣府公文書監察室(独立公文書管理監))に提出された勧告請求状と題する文書及び当該勧告請求状を受け付けた文書受付簿に記録された保有個人情報であり、本件対象保有個人情報2は、審査請求人が処分庁以外の行政庁に対して提出した文書であると認められる。

(2) そこで検討するに、諮問庁は、上記第3の3(1)において、審査請求人から提出された文書は、勧告請求状と、審査請求人と処分庁でない行政機関との間でやり取りされたと考えられる文書の写し(別表2通番1ないし通番10)(本件対象保有個人情報2)により構成されていたと説明するところ、この諮問庁の説明に不自然、不合理な点はなく、これを覆すに足りる事情も認められない。

したがって、別表2に掲げる通番1ないし通番10の文書については、「特定年月日A付け勧告請求状に付随する行政文書」に該当し、これらの文書に記録された保有個人情報(本件対象保有個人情報2)は、本件請求保有個人情報に該当すると認められる。

(3) 諮問庁は、上記第3の3(3)において、「付随する行政文書たる決裁書」とは、勧告請求状に対し、何らかの処分を行うための決裁文書のことであると思われる旨説明するところ、この諮問庁の説明に不自然、不合理な点はなく、これを覆すに足りる事情も認められない。

また、諮問庁は、上記第3の3(1)及び(3)において、公文書管理法31条の規定は「この法律を実施するため特に必要があると認める場合」に行使できるとされており、一般国民からの何らかの処分を求める行為や当該行為に対しての諾否の応答をすべきことについては、法令上定められていないことから、処分庁においては、勧告請求状に対して、特段の対応を行わず、当該文書を情報提供(国民からの意見)として受

理し、保存しており、処分庁においては、勧告請求状に対して特段の対応を行っていないため、文書の作成を行っておらず、決裁文書は不存在である旨説明するところ、上記の諮問庁の説明は、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。

したがって、「付随する行政文書たる決裁書」は保有していない旨の諮問庁の説明は、これを否定することはできず、その他、独立公文書管理監において、本件対象保有個人情報の外に本件請求保有個人情報に該当する保有個人情報を保有していることをうかがわせる事情も認められない。

- (4) 上記第3の3(3)において諮問庁が説明する再度の探索の範囲等について、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、開示請求を受けた際と同様に、独立公文書管理監の下にある内閣府公文書監察室の書棚や共有ドライブ内を入念に探索したとのことであり、当該探索の範囲等について、特段の問題があるとは認められない。
- (5) 以上により、独立公文書管理監において、本件対象保有個人情報の外に開示請求の対象として特定すべき保有個人情報を保有しているとは認められないので、諮問庁が本件対象保有個人情報2を追加して特定し、開示決定等をすべきとしていることは、妥当である。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人のその他の主張は、当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 本件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の開示請求につき、本件対象保有個人情報1を特定し、開示した決定について、諮問庁が本件対象保有個人情報2を追加して特定し、開示決定等をすべきとしていることについては、独立公文書管理監において、本件対象保有個人情報の外に開示請求の対象として特定すべき保有個人情報を保有しているとは認められないので、本件対象保有個人情報2を追加して特定し、開示決定等をすべきとしていることは、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

別表 1

通番	開示決定した文書
1	勧告請求状（特定年月日A）
2	文書受付簿（特定年度）

※ 通番 1 は「国民からの意見（特定年度）」，通番 2 は「文書受付簿（特定年度）」の行政文書ファイルに編てつされている。

※ 通番 2 において，他の個人等から受け付けた文書に関連する行を黒塗りとしたが，保有個人情報に該当しないため不開示決定の対象箇所ではない旨原処分の決定通知書に注記し，審査請求人に対して伝達している。

別表 2

通番	「特定年月日 A 付け勧告請求状に含む各添付資料」として新たに特定した文書
1	法務省から審査請求人に宛てた文書「検察官適格審査会の審議結果について（特定年月日 C）」の写し
2	審査請求人から法務大臣に宛てた保有個人情報開示請求書（特定年月日 D）の写し
3	法務省から審査請求人に宛てた保有個人情報の開示をする旨の決定通知書（特定年月日 E）の写し
4	審査請求人から法務大臣に宛てた保有個人情報開示請求書（特定年月日 F）の写し
5	審査請求人から法務大臣に宛てた「罷免請求状」と題された文書（特定年月日 G）の写し
6	審査請求人から検察官適格審査会に宛てた「罷免請求に関する上申書」と題された文書（特定年月日 H）の写し
7	審査請求人から検察官適格審査会に宛てた「罷免請求に関する上申書」と題された文書（特定年月日 I）の写し
8	審査請求人から検察官適格審査会に宛てた「罷免請求に関する上申書」と題された文書（特定年月日 J）の写し
9	審査請求人から法務大臣に宛てた「罷免請求状」と題された文書（特定年月日 F）の写し
10	審査請求人から検察官適格審査会に宛てた「罷免請求に関する上申書」と題された文書（特定年月日 H）の写し

※ 通番 1 ないし 10 は、別紙 1 通番 1 と共に「国民からの意見（特定年度）」の行政文書ファイルに編てつされている。

※ 通番 5 と 9，通番 6 と 10 はそれぞれ相互に別の内容の文書である。

別紙 1（審査請求書）

第一に、

本件原処分に至る審理過程において、公文書管理法が適用されるべき行政機関における組織的な同法 4 条（作成）違反、5 条（整理）違反、6 条（保存）違反と思料される法令の違反がある場合でも、請求人の保有個人情報開示請求に基づく対象行政文書に対する過度の不足がある点につき、明らかに合理的理由のなき処分は審理過程上の重大な欠陥として違法は免れず、よって日本国憲法 13 条に基づく幸福追求権に該当する「知る権利」を侵害した違憲行為は法的にも無効と抗議する。

第二に、

本件原処分に至る審理過程において、公文書管理法が適用されるべき行政機関における組織的な同法 4 条（作成）違反、5 条（整理）違反、6 条（保存）違反と思料される法令の違反がある場合でも、請求人の保有個人情報開示請求に基づく対象行政文書の事件処理に対する過度の裁量権の逸脱がある点につき、明らかに保有個人情報の利用に関し開示請求者本人の利益だけではなく、現在及び将来的にも個人情報を管理すべき行政機関の社会法益に著しい矛盾を生じさせる審理過程上の重大な欠陥ある違法は許されざる公権力の濫用と危惧すべき特段の事情であって、改めて、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（大阪高判平一〇（行コ）第一八号・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自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ものというべきである。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該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、これに対処するも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内閣府ないし内閣総理大臣との公文書管理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、要約すれば、中立公正に情報公開することこそ開示請求者と内閣府ないし内閣総理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援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民衆55巻7号1603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。

捕捉として、

本件保有個人情報開示請求の対象個人情報とは、法14条2号イ（法令の規定により又は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）に該当する個人情報であるからこそ、各添付資料を参照しても、

いずれの行政機関も全部情報開示されている事案であるから、全部開示されるべき個人情報に対する本件原処分は変更決定されなければならない。

別紙 2（意見書）

反論 当該諮問庁の主張の一部を否認する。

第一に、

前提処分として、公文書管理法 3 1 条の法運用では法など中央省庁での情報公開関連法の法運用など公権力の行使を顧慮すれば、公文書管理法の利用主体は国民であり内閣総理大臣など一部の有力者だけでないこと明らかであって、行政不服審査法上の「法律上の利益」は行政事件訴訟法 9 条 1 項括弧書を含めて、行政処分の法的効果が現在又は将来的にも回復し得る行為を対象としており、本件原処分につき行政事件訴訟法 9 条 2 項の法的根拠を準用すれば、公文書管理法 3 1 条に規定された内閣総理大臣の権限による勧告請求の法的効果には、法 1 8 条（開示請求に対する措置）など変更通知を受ける諾否を通じて直接的な権利義務関係が変動する法的関係があるから、当該公文書管理法 3 1 条に基づく勧告請求は実質的には「法令に基づく申請」と看做されるべき法的関係であり、当然、公文書管理法の法運用において、法 1 4 条（開示義務）など情報公開に基づく「真正な情報を利用できる権利」がある法的関係であるから、公文書管理法 1 条に明記されているとおり、申立権者にも国民として公文書を適正かつ効率的に利用する「法律上の利益」があり、公文書管理法 3 1 条による勧告請求には国民が得るべき法律上の利益がある限り、前述のとおり、行政事件訴訟法 9 条 2 項の法的根拠を準用すれば、本件原処分では公文書管理法 3 1 条による勧告請求の対応として、「法令に基づく申請」に対する行政手続法 7 条違反があることを正当化するに過ぎない。

第二に、

前述のとおり、

本件原処分においては、内閣法上の行政権の分担掌理に対する各国務大臣の行政事務の取扱いに対する是正について、公文書管理法 3 1 条に基づく内閣総理大臣による勧告請求を通じて内閣府令など内部規程に基づく諮問庁による法的義務があるから、公文書管理法 4 条（作成）、5 条（整理）、6 条（保存）など法的義務に付随する行政文書管理規則違反がある現況は、結果的に組織的な文書管理簿など文書不存在は審理過程上の重大な欠陥ある違法である。