

諮問庁：大学共同利用機関法人人間文化研究機構

諮問日：令和4年8月1日（令和4年（独情）諮問第51号）

答申日：令和5年1月19日（令和4年度（独情）答申第52号）

事件名：特定事件番号の諮問事件に係る理由説明書の特定の記載に関する文書の不開示決定（存否応答拒否）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）につき、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定は、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

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、大学共同利用機関法人人間文化研究機構（以下「機構」、「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った令和4年3月17日付け人文機総第96号による不開示決定（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

（1）審査請求書

ア 事案の概要および主張の要旨

審査請求人は、処分庁の職員（以下「特定職員」という。）が処分庁を提訴したことを報道で知り、訴状等の法人文書について開示請求を行ったところ、処分庁がその全部について不開示決定を行ったため、それについて不服申し立てをしたところ、処分庁は、開示請求書別紙の内容を不開示決定の理由として説明した。そこで、審査請求人が、令和4年1月27日（28日受理）に関連する法人文書について開示請求を行ったところ、処分庁が同年3月17日（22日到達）に原処分を行ったものである。

しかしながら、原処分は、①具体的な理由を明らかにしておらず、②開示期限を徒過しており、また、③存否応答拒否事由にあたらぬ点で違法・不当である。

イ 存否応答拒否の具体的な理由を明らかにしていないこと

情報公開制度上、処分庁を含む、国・独立行政法人等は、原則として開示義務を負っており、それを拒否するには具体的な理由の付記が必要であり、それを欠く不開示決定は、違法なものとして取り消しを免れ得ない。

原処分は、請求に即して具体的に検討することなく、開示請求の全体について、当事者としての地位を不当に害するおそれを認定している。処分庁は、決定とその理由を漫然と作成したとしか言わざるをえない。原処分は、法9条2項の趣旨及び行政手続法8条に照らして違法である。

ウ 開示期限を徒過していること

独立行政法人は、開示不開示に関わらず、開示請求に関する決定を「開示請求があった日から三十日以内にしなければならない」（法10条1項）としており、「事務処理上の困難その他正当な理由」がある場合も、「遅滞なく、延長後の期間及び延長の理由を書面により通知しなければならない」（同条2項）。

ところが、処分庁は、令和4年1月27日の開示請求に対して、30日の期限を大幅に超過して、同年3月17日に決定を行なっている。この間、書面か口頭に関わらず、補正の要求や延長に係る理由の通知は、処分庁から全く無かった。また、そもそも、本件について、存否応答拒否の有無を判断するのに30日以上時間をかける「事務処理上の困難その他正当な理由」が存在する事情も全く見当たらない。

数日の遅れならば格別、特段の理由なく決定が大幅に遅れ、かつ、法令上求められる手続きを全く処分庁が履践しなかったことは、処分庁の判断過程に不当な事情が介在した可能性を示唆しており、これは単なる軽微な手続き上の瑕疵とは言えず、取消事由に該当する。

エ 不開示事由に該当しないこと

存否応答拒否により不開示決定を行うことができるのは、前科調書の存否を回答した場合の前科の有無など、存否を回答することにより、必然的に非開示情報が明らかになってしまう場合に限り解されている。

ところが、本件の開示請求について文書を特定したとしても、非開示情報が開示される事態は想定しがたい。

例えば、処分庁の職員の特定行為を記録する文書があることを明らかにすることにより、処分庁の職員が特定行為をしたことは明らかになる。しかし、処分庁の職員が特定行為をしたことは、処分庁自身が、そのウェブサイト上での公表の形で既に公にしており、何ら新たな情報が公開されるものではない。そもそも、開示請求書別紙の内容は、処分庁が審査請求人および審査会に対して自ら公にしたものである。

よって、存否応答拒否を認めるべき事情はなく、原処分は違法である。

オ まとめ

以上の通り、原処分は違法・不当であるため、貴庁におかれては、直ちに原処分を取消し、改めて文書を特定して、開示・不開示決定を行うべきである。

(2) 意見書（引用されたURLは省略する。）

ア はじめに

諮問庁の理由説明書によれば、諮問庁は、「特定の個人が訴訟の当事者であって、特定個人が懲戒処分を受けたという事実の有無」を「存否情報」として、文書の存否が明らかになれば、法5条1号の不開示情報を開示することになることを理由に存否情報の開示を拒否し、また、「法10条2項に基づき、延長する旨を通知すべきだった」が、処分取消しは「かえって時間を要してしまい、審査請求人の利益にならないため」、原処分を維持すべきであると主張する。

しかしながら、本件で文書の存否を明らかにしても不開示情報は明らかにならない。また、延長通知の懈怠という、諮問庁も認める法令違反を理由に審査請求人が取消を求めているのに、「審査請求人の利益にならない」から取消さないというのは、成り立たない議論である。行政手続の重要性をないがしろにする反論であり、正当化できない。以下、詳述する。

イ 存否情報によって不開示情報は明らかにされないこと

(ア) 処分理由を説明なく差し替えていること

まず、原処分の処分理由では、諮問庁は、別件諮問が「現在、審査が行われている」ものであり、存否の応答が「法5条4号ニ」及び「法5条1号」の情報を開示するおそれがあると述べていたが、本件諮問に係る理由説明書では、「法5条4号ニ」には全く言及されていない。これは処分理由の半分が最早維持できないと認めたに等しい。また処分の理由説明も、審査への影響から、懲戒・訴訟の事実が非公開事由であるからと、中身が大きく変わっている。このような処分理由の差替えを、何ら説明なく行うのは不当である。

(イ) 開示を求めている文書は諮問庁の主張する「存否情報」と関わりがなく、存否情報からは不開示情報は明らかにされないこと

諮問庁は、理由説明書において、本件の存否情報を、「特定の個人が訴訟の当事者であって、特定個人が懲戒処分を受けたという事実の有無」と定義している。

しかし、本件開示請求では、情報開示請求に特定個人の氏名や個人情報は何ら記載されていない。したがって、文書の存在・不存在を回答したとしても、特定の個人の訴訟・懲戒の有無は、そもそも明らかにならない。

また、本件開示請求の対象文書は、「ツイート」の内容が分かる文書などであり、例えば、ツイートのプリントアウトなどが想定されるが、それ自体の存在または不存在を明らかにしたとしても、関連する訴訟や懲戒処分の有無を明らかにすることは無い。一般に、存否応答拒否は、「前科調書」と「前科の有無」、「診療録」と「診察の事実」など、前者の存在が後者の存在を前提としている場合に用いられる。しかし、仮にツイートのプリントアウトがあっても、それが訴訟や懲戒に結びついているかはケースバイケースであり、文書存否から訴訟・懲戒の有無を推知することは不可能である。仮にツイートの内容が訴訟・懲戒有無を示唆することがあるとしても、それはツイートの内容、即ち文面を不開示決定すればよいのであって、存否応答拒否を用いるのは誤りである。

さらに言えば、開示を求めている文書は5項目に渡るものであって、一つの項目について仮に存否情報を開示できないとしても、全てについて一律に同様の問題が乗じるものではない。

よって、いずれにせよ、文書の存在・不存在の回答によって不開示情報は明らかにされない。

(ウ) そもそも、諮問庁がツイートの有無等の前提事実を公開にしていること

さらに、本件開示請求は、別件答申事件における理由説明を端緒としているが、この理由説明は諮問庁が審査会及び審査請求人に明らかにした内容である。また、その内容は、法令の定め（情報公開・個人情報保護審査会設置法16条、情報公開・個人情報保護審査会運営規則24条・28条）に従い、総務省のウェブサイトでも公開されている。したがって、これらの情報は既に法令により公にされた情報である。報道等に基づく情報とは同視できない。

そうであるから、諮問庁は、一方的に「当該職員への処分の撤回等を求めるツイートが連日のように投稿される」（ホームページから引用）などと、具体的な事実（ここでは「処分の存在」や「撤回等を求めるツイート」）が存在することを公にしている状態にある。それにも関わらず、一転してツイートを記録する文書の存否も明らかにできないと主張しているのは矛盾である。これは、「前科」と「前科調書」の例で言えば、「前科」の存在を積極的に公にしなから「前科調書」は存在すら明らかにできないと主張するようなものである。

(エ) 諮問庁はもともと別件についても存否応答拒否の対象と考えておらず、不意打ちの別件答申を本件で持ち出すことは不適切であること

なお、諮問庁は、別件において、存否応答拒否の処分を行っておらず、諮問の際も理由説明書に存否応答理由に該当することを主張していなかった。それにも関わらず、諮問庁は、書面外で、存否応答拒否に該当する事情を審査会に説明し、その結果、不意打ち的に「存否応答拒否すべきであった」旨の前回答申が出されたものである。

しかし、引用の記事に氏名等の記載があったとしても、当該個人自身が広く公にすることを承認していることが明らかな事案は、「公にすることが予定されている情報」に該当し得るというのが、審査会の過去の答申である（平成18年度（行情）答申第190号）。そして、本件も、特定職員は特定行動をするなど、明らかに特定職員が公にすることを承認している事案である。ところが、諮問庁の不意打ちにより、審査請求人は、そのような事実の主張立証の機会を奪われている。そのような形で得た「存否応答拒否に該当する」との別件答申を本件でも持ち出すことは、二重の意味で不当である。

本件の拒否の理由として、諮問庁が別件答申を持ち出すことは不適切である。

ウ 延長通知の懈怠について

（ア）諮問庁の「審査請求人の利益」の主張が失当であること

諮問庁は「法10条2項に基づき、延長する旨を通知すべきだった」が、処分取消しは「かえって時間を要してしまい、審査請求人の利益にならないため」、原処分を維持すべきであると主張する。

しかし、原処分は存否応答拒否の全部不開示決定であり、一部開示決定のように審査請求人の利益となる部分は存在しない。加えて、諮問庁の主張する「審査請求人の利益」が、仮に何らかの形で存在するとしても、当該利益の享受者であるはずの審査請求人が現に不服申立てを行っているのであるから、諮問庁がこれを勝手に代弁することは許されないはずである。

（イ）手続き的瑕疵も取消事由になるので、本件も取消を免れないこと

東京高裁平成13年6月14日判決（判例時報1757号51頁）は「法の規定する重要な手続を履践しないで行われた処分は、当該申請が不適法なものであることが一見して明白であるなどの特段の事情のある場合を除き、同法に違反した違法な処分として取消しを免れない」としている。

本件では、諮問庁は法に明記されている延長手続き及び通知手続きを怠った。この点を諮問庁も争っていない。そして、諮問庁は現在に至るも通知を行っておらず、瑕疵は治癒されていない。本件情

報公開請求は適法に行われ、実際に補正の促しもなく処分に至っているのであるから、一見明白に不適法な場合とも言えない。

よって、本件処分は法に違反した違法な処分として取消しを免れない。

なお、諮問庁は、「所要措置」を履行した旨主張する。「所要措置」の仔細は審査請求人に明らかにされていない。しかし、諮問庁は、法の条文に明記された通知を現に失念しており、その「所要措置」に係った全職員は、法の条文知識すらなかったことが認められる（仮に知っていて怠ったのなら悪質な職務懈怠である）。「所要措置」が法の条文に沿ったものではないことは明白であるし、その名実も、適切な職員による適正な手続きであったのか疑わしいと言わざるを得ない。したがって、法に係る識見を持つ職員等により、改めて適正な手続きを履行した場合、非公開性に関する判断が同一であるとは限らないのであるから、処分結果に変更がないとこの段階で判断することは到底できないはずである。

(ウ) 延長の理由について通知を受ける権利が現に侵害されており、改めて処分する利益は明白であること

また、審査請求人は、未だに開示決定が遅延・延長された理由について通知を受けておらず、かつ、理由説明書にも何ら遅延の理由の記載が無い。延長理由について通知を受けることは、法律に明記された開示請求者の権利であるから、審査請求人の権利は現に侵害され続けている。

したがって、現に侵害され続けている審査請求人の権利を救済するためには、一旦取り消して、改めて延長理由を通知した上で処分する他ないのであるから、本件を取り消して、処分する利益は明白である。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求の経緯

本件開示請求は、令和4年1月27日付け（同年1月28日受付）で、機構に対し、別件諮問事件の理由説明書（以下「別件理由説明書」という。）で言及している内容が分かる文書等についての開示を求めるものである。

これに対し、機構は、本件開示請求に係る法人文書が存在しているか否かを答えるだけで、法5条1号及び法5条4号ニに該当する不開示情報が開示されるとし、法8条の規定に基づき、その存否を明らかにしないで、不開示の決定を行ったところ、審査請求人はこれを不服として、令和4年6月18日付け（同年6月20日受付）で本処分を取り消すことを求める審査請求が行われた。

【本件請求文書】

別紙に掲げる文書1ないし文書5（本件対象文書）のとおり。

2 開示請求者の主張に対する見解

本件開示請求については、原処分を維持することが適当であるとする。

3 理由

本件開示請求は、別件理由説明書で言及している内容が分かる文書等の開示を求めるものである。

別件諮問事件に係る開示請求については、特定の個人の氏名を明示し、特定個人が提起した訴訟の内容に係る各文書及び特定個人の懲戒処分に関する文書の開示を求めたものである。当該個人の氏名については、報道はされているものの、機構が公にしている情報、公にすることが予定されている情報ではなく、請求文書の存否を明らかにすることにより、特定の個人が訴訟の当事者であって、特定個人が懲戒処分を受けたという事実の有無（本件存否情報）が明らかになってしまい、法5条1号の不開示情報を開示することになる。本来であれば、法8条の規定により開示請求を拒否すべき事案であったところ、法人文書を特定した上で、全部不開示決定の原処分を行ったものである。

本件対象文書の文書1ないし文書5のいずれの文書も、その文書の存否を明らかにした場合、別件諮問事件の開示請求書及び不開示決定通知書と情報を組み合わせることにより、存否情報を明らかにしてしまうものであるとする。また、機構として、当該存否情報については、公にしている情報、あるいは公にすることを予定している情報ではないため、法5条1号ただし書きイに該当するものではない。

以上のことから、本件開示請求については、その存否を明らかにすることにより、法5条1号の不開示情報を開示することになるとして、法8条の規定により開示請求を拒否した原処分を維持すべきものとする。

なお、審査請求人の「審査請求の理由」によると、機構が開示請求に係る決定とその理由を漫然と作成したと指摘しているが、本件開示請求については、法人文書の特定手続き等の機構の定める所要措置を取った上で、決定したものである。その決定を行った時期の遅れについては、審査請求人の指摘のとおり法10条2項に基づき、延長する旨を通知すべきだったと言わざるを得ない。ただし、この点を理由に原処分を取り消し、改めて法8条の規定により原処分と同じ開示請求を拒否する決定を行うことは、かえって時間を要してしまい、審査請求人の利益にならないため、原処分を取り消さず、維持することが妥当だと考えている。この点について、審査会の判断を仰ぎたい。

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8月1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17日 審査請求人から意見書を收受
- ④ 同年12月22日 審議
- ⑤ 令和5年1月12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、本件対象文書の開示を求めるものであり、処分庁は、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否する決定（原処分）を行った。

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、原処分は妥当である旨説明することから、以下、本件対象文書の存否応答拒否の妥当性について検討する。

2 存否応答拒否の妥当性について

(1) 当審査会において諮問書に添付された本件開示請求書を確認したところ、審査請求人は、別紙に掲げる文書の開示を請求している。すなわち、本件開示請求は、特定個人の氏名を明示していないものの、別件理由説明書において特定個人に関して言及している内容、要すれば、特定記述A等に係る事実があったことを前提とし、その内容が分かる文書等の開示を求めるものであると認められる。

(2) 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説明する。

ア 本件開示請求は、別件諮問事件につき同事件の諮問庁である機構が作成した理由説明書の特定の記載の根拠となった文書の開示を求めるものとなっている。

イ 上記第3の3で述べたように、別件諮問事件に係る開示請求については、本来であれば、法8条の規定により開示請求を拒否すべきであったが、同事件においては、法人文書を特定した上で、全部不開示決定とした原処分を妥当と判断して諮問を行っていた。そのため、別件理由説明書の記載は全て、同事件における開示請求の対象文書が存在することを前提とした（存在することを示す）内容となっている。

ウ 本件対象文書は、いずれも、その存否を明らかにした場合、別件諮問事件の開示請求書及び不開示決定通知書と情報を組み合わせることにより、別件諮問事件における存否情報（特定個人の特定事項に係る事実の有無）を明らかにしてしまうものであると考える。

(3) 上記(1)及び(2)を併せ考えるに、本件対象文書の存否を答えることは、特定個人に関する特定記述A等に係る各事実の有無（以下、併せて「本件存否情報」という。）を明らかにすることとなるものと認め

られる。

- (4) 本件存否情報は、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と認められる。そして、本件存否情報は、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であるとは認められないことから、同号ただし書イに該当せず、かつ、同号ただし書ロ及びハに該当するとすべき事情も認められない。
- (5) したがって、本件対象文書の存否を答えることは、法5条1号の不開示情報を開示することとなるため、同条4号ニについて判断するまでもなく、法8条の規定により、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定は、妥当である。

3 審査請求人のその他の主張について

- (1) 審査請求人は、上記第2の2(1)ウ及び(2)ウのとおり主張する。当審査会において、諮問時に諮問庁から提出された資料を確認したところ、本件開示請求は、令和4年1月27日付け(同月28日受付)で行われ、処分庁は、同年3月17日付けで原処分を行ったことが認められる。また、諮問庁によれば、この間に処分庁が審査請求人に対し補正を求めた経緯はないとのことである。

他方、開示決定等の期限については、法10条1項において、開示決定等は補正に要した日数を除き、開示請求があった日から30日以内に行わなければならない旨規定されているところ、本件開示請求から開示決定に至るまでの期間は30日を超えていることが認められる。

そうすると、処分庁は、開示決定等の期限を超過して原処分を行ったものと認められ、このことは、法10条1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、請求文書の開示、不開示の適時判断という同項の趣旨がかえって損なわれる結果となるから、この点は、原処分の取消事由にはならないと解される。

- (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。

4 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、その存否を答えるだけで開示することとなる情報は法5条1号及び4号ニに該当するとして、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定については、当該情報は同条1号に該当すると認められるので、同条4号ニについて判断するまでもなく、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 本件対象文書

- 文書1 貴庁作成の添付理由説明書（以下「本件説明書」）で言及されている特定記述A，特定記述Bまたは特定記述Cの内容が分かる文書（ブログ，電子掲示板，SNSへの投稿，それらのログ，スクリーンショットあるいは印刷物等を含み，その形態を問わない。）
- 文書2 本件説明書で言及されている特定記述Dの内容が分かる文書（ブログ，電子掲示板，SNSへの投稿，それらのログ，スクリーンショットあるいは印刷物等を含み，その形態を問わない。）
- 文書3 本件説明書で言及されている特定記述Eの内容が分かる文書（ブログ，掲示板，SNSへの投稿，それらのログ，スクリーンショットあるいは印刷物等を含み，その形態を問わない。）
- 文書4 本件説明書で言及されている特定記述Eに関して，貴庁が第三者（貴庁及び当該職員以外の個人・法人の一切を言う。）より受けた連絡（苦情，申入れ，請願，陳情，その他内容や表題を問わない。）の内容が分かる文書（手紙，電子メール，DM，電話聴取報告書等を含み，その形態を問わない。）
- 文書5 本件説明書で言及されている特定記述A，特定記述Bまたは特定記述Cに関して，貴庁が第三者（貴庁及び当該職員以外の個人・法人の一切を言う。）より受けた連絡（苦情，申入れ，請願，陳情，その他内容や表題を問わない。）の内容が分かる文書（手紙，電子メール，DM，電話聴取報告書等を含み，その形態を問わない。）