

答申第21号（諮問第22号）

答 申

第1 審査会の結論

千葉市教育委員会（以下「実施機関」という。）が審査請求人に対し、平成29年4月6日付け千葉市指令教教支第5号により通知した個人情報の不開示決定（以下「本件処分1」という。）及び平成29年4月6日付け千葉市指令教保第66号により通知した個人情報の不開示決定（以下「本件処分2」という。）は、取り消すべきである。

第2 諮問に至る経過

諮問に至る経過は、次のとおりである。

1 開示請求

審査請求人は、千葉市個人情報保護条例（平成17年千葉市条例第5号。以下「条例」という。）第14条第1項の規定に基づき、平成29年3月21日付けで実施機関に対し、「〇〇〇〇が千葉市立〇〇小学校在籍中の〇年次に同級生からいじめを受けていた際の担任〇〇教諭の不適切な対応について、平成〇年〇月〇日に同校図書室にて行った同教諭と本人との話し合いに関する資料及びその報告書類一式」の開示請求（以下「本件開示請求1」という。）及び「〇〇〇〇が千葉市立〇〇小学校在籍中の〇年次、および〇年次（平成〇年〇月〇日から平成〇年〇月〇日まで）における本人に関する保健室利用記録（養護教諭執務記録や保健室来室記録等）」の開示請求（以下「本件開示請求2」という。）を行った。

なお、本件開示請求1及び本件開示請求2（以下これらを総称して「本件開示請求」という。）は、いずれも条例第13条第2項に基づき、審査請求人の子である〇〇〇〇を開示請求に係る本人とする法定代理人により行われたものである。

2 不開示決定

実施機関は、条例第19条第2項の規定に基づき、本件開示請求に係る個人情報は存在しないとして、これらを不開示とする本件処分1及び本件処分2（以下これらを総称して「本件処分」という。）を行い、その旨を

それぞれ平成29年4月6日付け千葉県指令教教支第5号及び同日付け千葉県指令教保第66号（以下これらを総称して「本件決定通知書」という。）により、審査請求人に通知した。

本件決定通知書には、「開示しない理由」として、いずれも「個人情報不存在 開示請求に係る個人情報は存在しないため。」と記載されていた。

3 審査請求

審査請求人は、平成29年7月5日付けで実施機関に対し、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき、本件処分を不服として、それぞれ審査請求（以下本件処分1に対して行ったものを「本件審査請求1」、本件処分2に対して行ったものを「本件審査請求2」という。）を行った。

4 実施機関の弁明及び審査請求人の反論

実施機関は、行政不服審査法第9条第3項の規定による読替え後の同法第29条第2項及び同条第5項の規定に基づき、平成29年7月27日付けで、本件審査請求1については、開示しない理由を「個人情報不存在 開示請求に係る資料及びその報告書類は作成されておらず、個人情報は存在しないため。」と変更することが妥当であるとする弁明書を、審査請求2については、開示しない理由を「個人情報不存在 開示請求に係る保健室利用記録（養護教諭執務記録や保健室来室記録等）は、保健室利用記録を作成していたが、保存期間が過ぎたため、すでに廃棄されており、個人情報は存在しないため。」と変更することが妥当であるとする弁明書をそれぞれ作成し、これらを審査請求人に送付した。

これらの弁明書それぞれに対し、審査請求人は、平成29年8月15日付けで反論書を実施機関に提出した。

5 諮問

実施機関は、条例第42条の規定に基づき、平成29年8月10日付け29千教総第334号により本審査会に諮問した。

第3 審査請求人の主張の要旨

審査請求書及び反論書による審査請求人の主張の要旨は、次のとおりである。

1 審査請求の趣旨

本件処分いづれも、開示請求の申請拒否処分であるにもかかわらず、当該決定をするにあたっての理由付記が不十分で理由提示義務を果たしていないため、十分な理由付記を求める。

2 審査請求の理由

(1) 総論

ア 理由提示制度の目的が、処分庁の判断の慎重さ及び合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服申立てに便宜を与えることであることを考えれば、不存在を理由とする不開示決定の際には、存在しないことの理由や経緯についても説明することが求められる。実施機関が弁明書で示した理由でも、審査請求人が個人情報不存在の客観的合理性を吟味することは不可能であり、納得できない。

イ 千葉市発行「個人情報保護事務の手引き」でも、開示をしない旨の決定をし、その旨を書面により通知する際、「理由の提示については、単に条例上の根拠条項を示すだけでは足りず、申請者が拒否の理由を可能な限り明確に認識し得るものとする必要がある」と記載している。

ウ 実施機関は、理由の付記にあつては、『『最小限、典型的に公開請求に係る公文書は作成されていないのか、作成されたがその後破棄されたのかなどを具体的に付記する必要がある。』と解されるべきであり、審査請求人が主張するような理由の付記までは求められていない』旨を主張する。しかし、「文書不存在」にも、①文書取得せず、②文書不作成、③保存年限切れ廃棄済み、④誤り廃棄、⑤所在不明ないし紛失などのいくつかの場合があることから、最低限度として、典型的に不存在の理由を付記することが求められるものであつて、開示請求されている個人情報の記載された公文書の種類、性質等を勘案の上、保有していない理由（事実、事情、経過等を含む。）を可能な限り明確に、開示請求者が認識し得るものとする必要がある。

また、審査請求人が求める理由付記は、実施機関が本件開示請求に係る個人情報の記載された文書の不存在を確認する段階において調査を行っているはずの事項であり、これらを付記することが実施機関にとって過度の負担を課すとは考えられない。

エ 実施機関は、千葉市の教育行政に関する説明責任を果たす役割を負っていることを認識し、審査請求人が不存在の理由について納得ができるよう、具体的な理由の記載に努めるべきである。

(2) 本件処分1について

- ア 本件処分1に係る本件決定通知書の「開示しない理由」の記載が不十分であったため、開示請求者が実施機関に書面で説明を求めたところ、実施機関からは「上司への報告は口頭で行ったため」との事後的補足があった。
- イ 千葉県教育委員会公文書取扱規程（平成6年千葉県教育委員会訓令（甲）第3号）第15条でも、「職員は、事務処理に当たっては、内容が軽微なものである場合を除き、必ず公文書を作成するもの」とされており、口頭での報告は、誰が上司の誰に対し、いつ、どこで、どのような内容で行ったのか、また、なぜ上司は口頭での報告を認めたのかについての理由付記もされてしかるべきである。
- ウ 本件処分1に係る本件決定通知書における「開示しない理由」の記載及び弁明書に記載の理由付記の変更案からだけでは、公文書が一切作成されずに、口頭での報告が適正な事務処理であったか否かについて、客観的合理性を吟味するための情報がなく、不存在の理由について納得できるだけの十分な理由付記が必要である。

（3）本件処分2について

- ア 本件処分2に係る本件決定通知書の「開示しない理由」の記載が不十分であったため、開示請求者が実施機関に書面で説明を求めたところ、実施機関からは「千葉県立〇〇小学校（以下「本件学校」という。）では、保健室利用記録をつける規程等はないが、慣例として保健室利用記録をつけている。請求があった平成〇年〇月〇日から平成〇年〇月〇日までの保健室利用記録については、保存期間が過ぎたためすでに廃棄されている。」との事後的補足があった。
- イ しかし、①本件学校における児童に関する個人情報の取扱規則、②保健室利用記録の記入内容や記録方法及び保存期間等、③保健室利用記録の廃棄等の手続、④実際に開示請求した保健室利用記録を廃棄した際の廃棄の状況（日時、方法等）という点からの理由付記もされてしかるべきである。
- ウ 本件処分2に係る本件決定通知書における「開示しない理由」の記載及び弁明書に記載の理由付記の変更案からだけでは、公文書の作成及び廃棄に係る事務処理が適正に行われたか否かについて、客観的合理性を吟味するための情報がない。

第4 実施機関の説明の要旨

審査請求に対する実施機関の説明の要旨は、次のとおりである。

- 1 「開示しない理由」の付記にあつては、「最小限、典型的に公開請求に係る公文書は作成されていないのか、作成されたがその後破棄されたのかなどを具体的に付記していれば足りる」と解されるべきであり、審査請求人が求めるような理由付記までは求められていない。
- 2 本件処分1について、平成〇年〇月〇日に本件学校図書室において行った話合いに関し、本件学校では資料及び報告書は作成されておらず、管理職には当時の担任の教諭から口頭により報告を行っている。そのため、本件処分1では個人情報が存在しないとして不開示決定を行ったものである。
- 3 本件処分2について、本件学校では保健室利用記録は付けているが、開示請求のあった平成〇年〇月〇日から平成〇年〇月〇日までの分については、保存期間が満了したためすでに廃棄されており、該当文書は存在しない。よって、本件処分2では個人情報が存在しないとして不開示決定を行ったものである。

第5 審査会の判断

本審査会は、本件処分において審査請求人の主張及び実施機関の説明を検討した結果、以下のように判断する。

- 1 審査請求人は、本件審査請求において、本件処分のいずれについても、理由付記が不十分で理由提示義務が果たされていないとして十分な理由付記を求めているので、本件処分における理由付記の妥当性について検討する。
- 2 条例第19条第2項は、個人情報開示請求において、実施機関が開示請求に係る個人情報の全部を開示しないとき（開示請求に係る個人情報を保有していないときを含む。）は、開示をしない旨の決定、すなわち不開示決定をし、開示請求者に対し書面により通知しなければならない旨を規定している。また、千葉県行政手続条例（平成7年千葉県条例第40号。以下「行政手続条例」という。）第8条第1項は、市長その他の執行機関等は、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、同時に、当該処分の理由を示さなければならないと規定している。
これは、不開示理由の有無について実施機関の判断の慎重と公正妥当を

担保してその恣意を抑制するとともに、不開示の理由を開示請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨によるものというべきである。このような理由付記制度の趣旨にかんがみれば、不開示決定通知書に付記すべき理由としては、開示請求者において、条例上の不開示事由のいずれかに該当するのかをその根拠とともに了知し得るものでなければならず、単に不開示の根拠法条を示すだけでは、当該個人情報の種類、性質等とあいまって開示請求者がそれらを当然知り得るような場合は別として、行政手続条例第8条第1項の要求する理由付記としては不十分であるといわなければならない（最高裁判所第一小法廷平成4年12月10日判決・判例時報1453号116頁参照）。

- 3 このことを踏まえた上で、本件処分における理由付記の妥当性について検討すると、本件決定通知書に記載された「開示しない理由」は、いずれも単に個人情報が存在しないとするのみで、行政手続条例第8条第1項の理由付記の要件を満たさないことは明らかであり、最低限、対象文書を作成又は取得していないのか、あるいは作成又は取得した後に廃棄又は亡失したのか等、当該文書が存在しないことの要因についても市の条例その他の規程の根拠等も含め、理由として付記することが求められるというべきである。

なお、本件決定通知書では、本文において「条例第19条第2項の規定により・・・開示しないことを決定したので、通知します。」と記載されており、開示請求者に対して、一応本件処分の根拠法条は示されているといえるが、開示請求者にとってより分かりやすい理由付記とするために、理由付記を行う「開示しない理由」の欄にも根拠法条を記載することが望ましいものである。

以上により、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

<参考>

答申に至る経過

年 月 日	内 容
平成29年 8月10日	実施機関から諮問書並びに審査請求書及び弁明書の写しを受理
平成29年 8月17日	実施機関から反論書の写しを受理
平成29年 9月21日	審議（第106回個人情報保護審査会）
平成29年10月27日	審議（第107回個人情報保護審査会）