

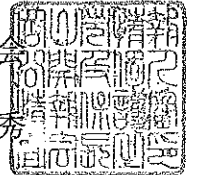
岡情審査第278号

平成23年5月27日

岡山市教育委員会 委員長 片岡雅子 様

岡山市情報公開及び個人情報保護審査会

会長 山口和



岡山市情報公開条例第16条の規定に基づく諮問について（答申）

平成20年12月26日付け岡教学第1579号による下記の諮問について次のとおり答申します。

記

平成19年度及び平成20年度において岡山市立東疇小学校が作成又は收受するなどして保有する、①各種通知文書（收受、起案とも）、②指導要録など生徒指導、学級運営関係書類、③人事、管財、経理関係書類等、条例第2条に定める全ての公文書（以下「本件公文書」という。）の開示請求に対して、岡山市教育委員会が開示請求却下とした処分に対する異議申立て（以下「本件異議申立て」という。）についての諮問

第1. 審査会の結論

本件公文書の開示請求に対して、岡山市教育委員会（以下「実施機関」という。）が行った却下処分は、答申の趣旨に従って変更すべきである。

なお、この際、岡山市情報公開条例（平成12年市条例第33号。以下「条例」という。）第11条の2（開示決定等の期限の特例）の趣旨に準じて、全部又は一部開示の決定を行うべきである。

第2. 異議申立て及び諮問の経緯

1 本件異議申立人（以下「申立人」という。）は、平成20年10月22日付けで実施機関に対し、条例第3条第1項の規定に基づいて本件公文書の開示請求を行った。

2 本件開示請求に対し、実施機関は、条例第4条第1項第3号に規定する「公文書を特定するに足りる事項」の記載が不十分であるとして、平成20年11月5日付け岡教学第1188号、平成20年11月14日付け岡教学第1258号及び平成20年11月28日付け岡教学第1292号によって公文書開示請求書の補正を求める通知を行った。

3 申立人は、平成20年12月1日付けで公文書開示請求書の補正として、同請求書に開示請求文書一覧等を添付し、実施機関に提出した。

4 実施機関は、申立人から提出された開示請求文書一覧等の関係文書及び同年12月9日に届いた電子メールの内容を併せて条例の趣旨及び内容に照らして検討した結果、いまだ文書の種類も多様で、文書の数も膨大なものであり、本件開示請求は、条例第4条第1項第3号の「公文書を特定するに足りる事項」の記載があるものとは認められないとして同年12月10日付けで開示請求却下処分を行った。

- 5 上記開示請求却下の決定を受けた申立人は、実施機関に対し、同年12月12日付けで、本件処分の取り消しを求めて異議申立てを行った。
- 6 それに対して、実施機関は、同年12月26日、本件異議申立ての取扱いについて、条例第16条の規定に基づき、当審査会に本件諮問を行った。

第3. 申立人及び実施機関の主張の要旨

申立人及び実施機関の主張の要旨は、次のとおりである。

1 申立人の主張要旨

- (1) 条例第4条第1項第3号の「公文書の名称その他開示請求に係る公文書を特定するに足りる事項」は、単に、実施機関が主張するような文書の種類が多様であるとか文書の数が膨大であるなどといった点に着目しているのではなく、「いかなる文書を請求しているかが明確か否かという観点から、文書が特定されているか否かを判断すべきもの」との趣旨から規定されているものと解される。

また、実施機関は、文書が大量であるとか、労力がかかるなどと主張するが、それが具体的にどれくらいの分量になるのか、また、どの程度の期間がかかるのかについては、申立人に一切説明していない。

現に、各都道府県においても数千件規模の処理を数ヶ月から数年間かけて開示作業をしているようであり（出典「都道府県情報公開研究会議資料」）、単に分量の多寡のみで、条文によらない却下処分をするような実施機関の恣意的な解釈は許されない。

- (2) 申立人は、実施機関の求めに応じて、個々の文書名又は文書分類基準表を元に特定した行政文書ファイル名を列挙するなどの方法によ

り、請求の補正をしたものであるが、文書の特定としては一般に行政文書ファイル名を引用すれば足りると解されているところであり、補正した請求内容は、十分にその他の行政文書と識別可能な程度に特定されているから、「公文書を特定するに足りる事項の記載がない」として請求を却下することはできない。

申立人は、少なくとも行政文書ファイル名を引用しなければ文書が特定されているとはいえないと考えるに至り、実施機関の補正の求めに応じて、「開示請求文書一覧」を作成することにより、行政文書ファイル単位による文書の特定を行ったものであり、「全ての公文書」とはなっていない。

実施機関の言う「文書の特定」とは、「実施機関の職員が労力を要しない程度に請求文書を減らすこと」であって、条例の趣旨とは合致していない。

(3) 実施機関は、「文書を特定するための相談の申し出を重ねて打診したが、申立人はこれに応じなかったものである」と言うが、これは誤りである。

各行政文書ファイルに含まれる個々の文書名については、詳細な内訳の提供があれば、ファイル内の文書をさらに限定することができることから、実施機関に対して、学校園共通のものではなく、東疇小学校が現に保有する各行政文書ファイルの名称と内訳を提供してほしい旨、申立人が再三要請したにも関わらず、実施機関から提供が無かったため、ファイル名以上の絞り込みを断念したものである。

(4) 条例は、第1条において市民の知る権利を保障し、原則として行政文書の公開に応じるべき義務を実施機関に課しているものである。そ

の上で、開示請求の対象とされた情報の内容に基づいて判断するという基本的な枠組みがとられているのであって、その際に、文書の量、請求者と当該文書との関連性や請求者の利用目的について考慮することは予定されていないと解される。

多数の文書の開示請求であっても、そのことのみを理由として非開示とする旨の規定を置いていないこと、むしろ期間延長等の規定を置いていること等に鑑みれば、条例は、多数の請求があった場合であっても、実施機関本来の業務として、労を尽くしてこれに応ずることを求める趣旨と解するのが相当である。

本件請求に係る事務処理は、条例に基づく実施機関の本来的事務に属するものであるから、事務負担が大であることをもって請求権の濫用を基礎付けることはできない。

実施機関は、これを権利の濫用であるとか、条文にはないが条例の趣旨から明らかであるなどと主張する前に、いずれの場合が却下処分できる事由に当たるのかを明確にした上で、条例改正などにより対処すべきである。

- (5) 実施機関は、申立人が幾度も文書の特定に協力したにもかかわらず、決定期限の延長も、条例第11条の2の特例を適用することもなく、突如として本件却下決定をしたものであり、これは他県における多数の請求の事例において、請求を受けたほとんどの実施機関が期限延長の措置を採った上で、請求者の知る権利を尊重してその求めに応じているという事実と比して、あまりに性急かつ条例の趣旨を逸脱した違法な処分といわざるを得ない。

実施機関は、「特定するための相談の申し出を重ねて打診したが、

申立人はこれに応じることなく」と言うが、申立人は打診の都度、文書の特定を行ったのであるから実施機関の主張は的外れである。

また、各行政文書ファイルの内訳を実施機関が明らかにしなかったために、これ以上の特定ができなかったものであって、申立人に責任は無い。

条例に謳われている「知る権利」を剥奪しようとした場合、実施機関には、特段に慎重な対応が求められるが、実施機関は、自らの体制不備に起因する作業に伴う人的負担の軽減のみを優先するのである。

文書が大量であると感じたのであれば、申立人に文書の数量や作業期間等について説明した上で、分割請求の方法や長期間に段階的に開示する等の提案をすべきところ、実施機関は、ただ請求件数を減らせ（実施機関の表現では「文書の特定をしる」との一方的な主張のみであった。他にも、実施機関は各行政文書ファイル毎の詳細なリストの提供を拒むなど、総じて説明不足があったことは否めない。

また、条例の解釈についても実施機関のような恣意的な解釈は極力避けるべきである。実施機関に都合の良い解釈は、市民の行政への参加を拒むものであり、政令市の情報公開制度として適切なものか、申立人として疑問を感じるのである。

2 実施機関の主張要旨

- (1) 条例は、何人に対しても、目的・理由を問わず、実施機関が保有する公文書の開示を請求する権利を認めている。

しかしながら、実施機関は、公文書の開示以外にも多くの業務を行っており、担当課には公文書開示請求に対応するための特別な職員の配置等の措置はとられていない。

このような事務執行体制を前提に制定、施行された条例は、その事務処理に通常考えられないほどの労力や経費を要することは想定していないものと解すべきである。

本件開示請求についてみると、対象文書は膨大なものであり、かつ大量の個人情報が含まれているため、条例第11条第2項に規定する60日以内の処理期間の延長では、到底その全てを処理することはできず、さらに条例第11条の2の規定に基づき、60日を超えて処理期間を延長するにしても、同条第1項の規定に基づき15日以内に同条第1項第2号に規定する期限を明確にして通知することはできず、処理期限を明らかにするための事務処理に少なくとも1年以上を要することになる。

これは、条例の趣旨・目的に添ったものとはいえないと考える。

- (2) 公文書開示請求書の補正を要する理由について、平成20年11月5日付け岡教学第1188号「公文書開示請求書の補正について（通知）」に「確かに形式的には請求対象となる公文書は明確といえるかもしれませんが、本件についてみると、対象文書は莫大なものであり、その全部について開示・非開示の判断を行い、さらに文書を閲覧に供するなどの事務処理を行うとなると、その事務量は膨大なものとなり、実施機関におけるその他の業務にも支障が及ぶこととなります。こうしたことから、本件公文書開示請求は、条例第4条第1項第3号の「公文書を特定するに足りる事項」の記載が不十分であるといわざるを得ません。」と明記したところである。

この補正通知に対して、申立人は、平成20年11月7日に実施機関に対して送信した電子メールの中で、「当方のもとめている文書は、

東疇小学校の保有する全ての公文書ですから、文書の特定は完全にできており、却下事由には当たらないものと考えます。」と主張している。

このように、申立人は、実施機関からの補正通知の趣旨に応ずることなく、あくまでも平成19・20年度における東疇小学校の保有する全ての公文書の開示を求めている。

このような開示請求の在り方は、条例の趣旨にも即応しないものと考えるべきである。

(3) 「各行政文書ファイルに含まれる個々の文書名」の判別ができるリストの提供についての申立人からの要求に対して、実施機関は、「岡山市立学校園文書分類基準表」(写)、平成19・20年度の「往復文書処理簿」(写)及び平成19・20年度の「文書受発件名簿」(写)を紙と電子データにより申立人に提供し、開示請求対象文書を特定するための相談の申し出を重ねて打診したが、申立人はこれに応じなかったものである。

(4) また、開示請求があった場合に、実施機関本来の業務として、労を尽くしてこれに応ずる必要があることは、申立人の主張するとおりである。しかしながら、学校が2年間に保有する全ての公文書を対象とする本件開示請求の在り方は、当該学校及び実施機関の事務遂行能力を著しく減殺させるものであり、対象文書の特定を求める実施機関からの3回にわたる補正に対し、十分に応えておらず、本件開示請求は、条例の趣旨・目的に添わないものと考えるべきである。

(5) なお、平成20年12月1日付けで送付された補正後の開示請求の内容は、提供した「岡山市立学校園文書分類基準表」(写)、平成1

9・20年度の「往復文書処理簿」(写)及び平成19・20年度の「文書受発件名簿」(写)に記載された全ての公文書、これらに「整理されていない受発文書(電子メール含む)」というものであった。

さらに、「補正期間があまりに短いため」文書の絞り込みが十分で
きなかった旨の添え書きがあったため、補正期間の調整について申立
人に打診したが、平成20年12月9日、電子メールにより、「請求
対象文書の絞り込みは十分できたため、補正期間の延長は不要である
旨」の回答があった。

実施機関として、申立人がこれ以上補正に応ずる考えがないと判断
し、開示請求の却下を決定し、平成20年12月10日付け岡教学第
1489号により通知したものである。

第4. 審査会の判断

実施機関と申立人との間における本件の争点をめぐる諸問題に関し、当
審査会は、以下のとおり判断する。

1 条例第4条第1項第3号の意義について

本条は、公文書の開示を請求する際の具体的な手続きを定めたもの
であり、公文書の開示を請求しようとするものは、実施機関に対して、
一定要件を満たした事項を記載した請求書を提出しなければならない
ことを定めたものである。

2 条例第4条第1項第3号の適用について

- (1) 申立人は、平成19年度及び平成20年度において岡山市立東疇小
学校が作成又は收受するなどして保有する全ての公文書の開示を求め
たが、本件公文書開示請求について、実施機関は条例第4条第1項第

3号に規定する「公文書を特定するに足りる事項」の記載が不十分であるとして、条例第4条第4項に基づき、申立人に対して補正を求めた。

(2) 実施機関からの求めに対して、申立人は、「開示請求文書一覧」を提出し、補正に応じたにもかかわらず、実施機関は「いまだ文書の種類も多様で、文書の数も膨大なものであり、本件開示請求は、条例第4条第1項第3号の『公文書を特定するに足りる事項』の記載があるものとは認められないため。」として開示請求を却下している。

(3) 申立人の請求内容を検証すると、申立人は「開示請求文書一覧」を作成し、この一覧表の中で、開示請求を求める文書を文書件名や文書分類ごとに整理しており、簿冊名の場合は簿冊に含まれる全ての文書として請求している以上、公文書の特定はできているものといえる。

(4) 実施機関は、いまだ文書の種類も多様で、文書の数も膨大なものであるとするが、これ以上の補正は、実施機関による請求範囲限定の要請にすぎず、申立人は、この要請に応じなかったにすぎないものと解するのが相当である。

(5) なお、条例第11条の2によると、開示請求に係る公文書が著しく大量であるため、開示請求があった日から起算して60日以内にそのすべてについて開示決定等を行うことにより、他の事務事業の停滞等を来し、市民サービスの実施に著しい支障が生ずるおそれがある場合には、開示決定等の期間の特例延長が認められている。したがって、実施機関において、いまだ文書の種類も多様で、文書の数も膨大なものであることにより、上記おそれがあると考えるのであれば、特例延長の措置をとることが可能であったのであり、ただちに請求を却下す

る理由とはならない。

(6) よって、条例第4条第1項第3号に規定する「公文書を特定するに足りる事項」の記載が不十分であるとする実施機関の主張は認められない。

3 結論

以上の理由により、当審査会は、「第1. 審査会の結論」のとおり判断するものである。

第5. 審査会の処理経過

当審査会における処理経過は次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
平成20年12月26日	諮問書の收受
平成21年 1月30日	実施機関側意見書の收受
平成21年 2月10日	申立人側意見書の收受
平成21年 2月23日	審 議
平成21年 3月30日	審 議
平成21年 4月27日	実施機関側口頭意見陳述並びに審議
平成21年 5月25日	審 議
平成21年 6月29日	審 議
平成21年 7月27日	審 議
平成21年 8月24日	審 議
平成21年 9月30日	審 議
平成21年10月26日	審 議
平成21年11月30日	審 議
平成21年12月14日	審 議
平成22年 1月18日	審 議
平成22年 2月15日	審 議
平成22年 3月23日	審 議
平成22年 4月19日	審 議
平成22年 5月17日	審 議
平成22年 6月 7日	審 議

平成22年 7月12日	審 議
平成22年 8月23日	審 議
平成22年 9月13日	審 議
平成22年10月18日	審 議
平成22年11月15日	審 議
平成22年12月20日	審 議
平成23年 1月24日	審 議
平成23年 2月21日	審 議
平成23年 3月28日	審 議
平成23年 4月25日	審 議
平成23年 5月23日	審 議
平成23年 5月27日	答 申

曾田委員は本件における調査審議を回避し、これに参加して
いない。