

令和3年度答申第8号

令和4年 1月26日

松戸市教育委員会  
教育長 伊藤 純一 様

松戸市情報公開審査会  
会長 後藤 仁哉 印

公文書の一部開示決定に係る審査請求に対する諮問について（答申）

令和2年7月28日付け松教生企第94号をもって諮問のあった「図書館の運営又は図書館の職員に対する意見、苦情、抗議、質問、要求（以下、意見等という）並びに意見等について対応した内容がわかる公文書」（以下「本件文書」という。）の開示請求（以下「本件開示請求」という。）に対する一部開示決定（以下「本件処分」という。）に係る審査請求（以下「本件審査請求」という。）について、別紙のとおり答申する。

## 答 申

### 1 審査会の結論

本件処分は、妥当ではなく、これを取り消し、対象公文書を特定した上で、改めて開示決定等をすべきである。

### 2 本件審査請求までの経過

- (1) 審査請求人は、松戸市情報公開条例（平成13年条例第30号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、令和2年3月5日付け公文書開示請求書により、本件開示請求をした。当該公文書開示請求書の宛先欄には、松戸市長と松戸市教育委員会とが併記されていた。
- (2) 松戸市教育委員会（以下「実施機関」という。）は、令和2年3月17日に本件処分をした。
- (3) 審査請求人は、本件処分を不服として、令和2年6月16日付けで本件審査請求をした。

### 3 本件審査請求の趣旨及び理由

#### (1) 本件審査請求の趣旨

審査請求に係る処分の取消しを求める。

#### (2) 本件審査請求の理由

##### ア 公文書の件名について

本件処分に係る公文書開示請求は、種類、性質等が異なる複数の文書の開示を求める請求であり、公文書の一部を開示する決定をした場合は、松戸市情報公開条例施行規則第4条第1項第2号により公文書一部開示決定通知書（第3号様式）を用いて、個々の公文書が特定できるように件名を明示し、いかなる公文書の一部を開示するのかを明らかにすべきところ、実施機関が送付してきた本件処分に係る公文書一部開示決定通知書（以下「本件通知書」という。）には、公文書の件名は記載されておらず、条例第10条第1項の規定する必要な事項が開示請求者に書面で通知されず、手続きに重大な瑕疵がある本件処分は違法または不当な処分である。

##### イ 理由の付記等の不備について

条例第10条第3項は書面に理由を付記し、「開示しないこととする根拠規定及び当該規定を適用する根拠が当該書面の記載自体から理解されるもの」であることを規定しているが、本件通知書には、個々の公文書が件名等により特定されず、一部開示する公文書ごとに非開示情報（開示しない部分）が明示されていない。すなわち、「個人の氏名、住所、電話番号、メールアドレス、利用カード番号等」と非開示情報（開示しない部分）を漠然と例示的に列挙しただけに過ぎず、ファックス番号等の非開示情報（開示しない部分）の記載が省略されており、個々の公文書ごとにいかなる情報が非開示情報（開示しない部分）なのかも記載されていない。

条例第10条第3項が理由の付記等を要求している趣旨は、開示請求に対する実施機関の判断の慎重、合理性を担保し、恣意的な判断を抑制するとともに、処分理由を相手方に知らせて不服の申立てに便宜を与えることにある。また、個々の公文書のいかなる情報が非開示情報（開示しない部分）に該当するかについて、根拠規定及び根拠規定が適用される理由を開示請求者が理解できるように客観的かつ明瞭に記載させることにある。

然るに、本件通知書の記載は不十分かつ不明確であり、理由の付記等に不備があるため、手続きに重大な瑕疵がある本件処分は違法または不当な処分である。

#### ウ 公表許可のないメール等の非開示について

本件処分に係る公文書開示請求と同様の公文書開示請求を松戸市長に対してしたところ、松戸市長からの公文書一部開示決定通知書（以下「松戸市長通知書」という。）には、「本人の公表許可のないメールについては、公開することで個人の権利利益を害するおそれがあるため。」とし、公表許可のないメールやファックスについては開示をせず、事実上の非開示の扱いをした。

松戸市長が受領した図書館の運営に関する意見等は、図書館に転送されることになっており、松戸市教育委員会でも同一の公文書を保有しているにもかかわらず、本件通知書には公表許可のないメール等について何ら記載がない。すなわち、公表許可のないメール等について松戸市教育委員会教育長及び所管課である図書館の職員は条例第10条第2項に規

定する通知をせずに、違法に事実上の非開示処分をしたものであり、手続きに重大な瑕疵ある本件処分は違法また不当な処分である。

#### エ 一部開示の日時について

本件通知書は、審査請求人自宅の郵便受けに投函されていたものを令和2年3月26日に発見し、本件通知書の内容を了知したものである。本件通知書が封入されていた封筒（以下「本件封筒」という。）には郵便番号の記載はあるが、切手の貼付も消印もなく、いつ、誰が郵便受けに投函したのかは不明である。また、本件処分による開示の日時は「令和2年3月19日午後3時から」となっていたので、令和2年4月2日に開示場所に赴いたところ本件処分による公文書が一部開示できるように準備はされておらず、以後一部開示がされることはなかった。

本件通知書及び本件封筒に記載された日付は令和2年3月17日であり、仮に、同日に開示請求者の自宅郵便受けに投函されたものであったとしても、投函された本件通知書の内容を直ちに開示請求者が了知することはできないにもかかわらず、投函日と開示日の間には僅か1日しかなく、一部開示された公文書を閲覧するための準備に要する時間も与えられていないことから、本件処分は条例第5条で規定する開示請求権を開示請求者から事実上奪うことを意図してなされたものである。

したがって、本件処分には実施機関の裁量権の濫用または逸脱があり、条例第3条第1項で規定する「この条例の解釈及び運用に当たっては、・・・公文書の開示を請求する権利を最大限に尊重しなければならない」に違反し、条例第8条で規定する一部開示義務に違反していることは明らかであり、本件処分は違法又は不当な処分である。

## 4 実施機関の説明要旨

### (1) 公文書の件名について

本件処分は、「令和2年3月19日午後3時から」、「松戸市役所別館1階」で、一部を非開示とした公文書を「閲覧、視聴又は聴取、写し、複写物の交付」により開示するものである。したがって、当該文書を「閲覧、視聴又は聴取、写し、複写物の交付」すれば、公文書の件名は明らかである。

### (2) 理由の付記等の不備について

(1)で述べたように、本件処分は、「令和2年3月19日午後3時から」、「松戸市役所別館1階」で、一部を非開示とした公文書を「閲覧、視聴又は聴取、写し、複写物の交付」により開示するものである。

したがって、本件通知書の非開示理由と併せて、当該文書を「閲覧、視聴又は聴取、写し、複写物の交付」すれば、非開示部分の内容は明らかであり、理由の付記等の不備はない。

### (3) 公表許可のないメール等の非開示について

公表許可のないメール等については、本件処分においても、令和2年4月21日付け松政広第2306号においても、条例第7条第2号に該当することを理由として非開示としている。

令和2年4月21日付け松政広第2306号においては、「本人の公表許可のないメールについては、公にすることで個人の権利利益を害するおそれがあるため。」と記載しているが、これは、条例第7条第2号の該当理由を補足的に説明したものであって、当該記載がないからといって、手続に重大な瑕疵があり、本件処分が違法とはならない。

### (4) 一部開示の日時について

本請求書が提出されたのが令和2年3月5日であり、開示期限は3月19日となるところ、請求人は、メールや電話での連絡を拒否しているため、事前に開示日を調整できない状況であった。

請求人は過去に簡易書留を受取拒否した実績があることから、令和2年3月17日、直接手渡すため、職員2名が自宅を訪問したが、不在により、自宅郵便受けに投函する様子を写真に撮っておき、投函した。

そして、指定した3月19日午後3時から松戸市役所別館1階で、図書館職員が、当該文書を用意して、待機していたが、請求人は、現れなかった。その後、請求人から連絡があれば、速やかに開示することは可能であったが、請求人からは一切連絡がなかった。

また、請求人は僅か1日しかなく、準備に要する時間も与えられていないと主張するが、通知書の注釈には「指定された開示の日時に来庁できないときは、あらかじめ所管課へ連絡ください。」と記載されており、開示日時の変更することも可能であった。

### (5) 結論

以上のとおりであるから、本件処分には何ら違法又は不当な点はなく、取り消しの必要はない。

## 5 審査会の判断

本件処分に対する審査会の判断は、次のとおりである。

### (1) 条例における公文書の開示について

条例は、開示請求権として、何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、当該実施機関の保有する公文書の開示を請求することができること（条例第5条）、また、実施機関の責務として、実施機関は、この条例の解釈及び運用に当たっては、この条例に定める公文書の開示を請求する権利を最大限に尊重しなければならないこととともに、実施機関は、公文書を開示する場合においては、個人に関する情報がみだりに公にされることのないよう最大限の配慮をしなければならないこと（条例第3条）を規定する。

### (2) 開示請求の対象となる公文書について

条例において開示請求の対象となる公文書とは、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム及び電磁的記録であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」をいう（条例第2条第2項）。

松戸市長は、情報公開制度の実施機関（条例第2条第1項）に該当するため、松戸市の職員が職務の必要上作成し、又は取得した文書であって、当該職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有している文書は、組織共用文書に該当し、開示請求の対象となる。

次に、松戸市公文書管理規則（平成14年松戸市規則第23号）第5条は、公文書の分類は、課の所管する事務事業の性質、内容等に応じて系統的に分類し、整理されなければならないこと、第8条は、文書管理者は、別表左欄に掲げる公文書の区分に応じ同表右欄に定める年数を基準として保存期間を設定するものとし、別表において、請願、陳情及び要望等に関するものは5年と規定する。

したがって、本件文書の保存期間は、原則として5年である。

### (3) 非開示情報について

条例は、公文書の開示義務として、第7条において、「実施機関は、開示請求があったときは、開示請求に係る公文書に次の各号のいずれかに該当する情報（以下「非開示情報」という。）が記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該公文書を開示しなければならない。」と規定する。

条例第7条第2号は、非開示情報について

「個人に関する情報であつて、特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの。ただし、次に掲げる情報を除く。

ア 法令等の規定により又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

イ 人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報

ウ 当該個人が公務員（国家公務員法（昭和22年法律第120号）第2条第1項に規定する国家公務員及び地方公務員法（昭和25年法律第261号）第2条に規定する地方公務員をいう。）である場合において、当該情報とその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員の職及び氏名（当該公務員の氏名を公にすることにより、当該公務員の個人の権利利益を不当に侵害するおそれがある場合を除く。）並びに当該職務遂行の内容に係る部分」と規定する。

同号ただし書は、個人の権利利益の保護の観点から、それらを侵害せず非開示とする必要のない情報（公知情報）、個人の権利利益よりも、生命、健康、生活又は財産の保護の必要性が上回り、公益上公にする必要性が認められる情報（公益情報）及び行政の説明責務の観点から公にする必要性が認められる情報（職務遂行情報）を非開示情報から除く規定である。

#### （4）本件文書の開示について

本件文書には、差出人個人の氏名、住所、電話番号、メールアドレス等が記録されているところ、これらの情報は、特定の個人を識別するこ

とができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）（条例第7条第2号本文前段）であり、非開示情報に該当する。

本件文書中、あらかじめ、本人から公表についてその了解を得ている市長メールについては、本人の意見、希望等の欄は、個人情報に該当するが、例外的に公にすることが予定されている情報（条例第7条第2号アの公知情報又は公知予定情報）に該当する。

他方、差出人本人が非公表を前提として実施機関に提出した市長メールについては、本件文書からは除外されており、開示対象文書として含まれていない。

この点、差出人としては、市長メールを実施機関が公表しないことを前提として送信していることからすると、市が第三者に開示することは、差出人の当初の意向に反する結果となるとともに、第三者に公になった場合には、苦情、意見、要望等の内容を他の情報と照合することにより、発信者が特定され、第三者から私生活への関与、干渉等を招くおそれがある。また、非公表を約束したメールを市が第三者に開示することは、苦情受付に係る約束事を市が一方的に破棄することとなるため、メールの自粛等を招き、苦情受付制度の安定的な実施が困難となり、結果的に市民の様々な要望等に応えることができなくなるおそれがある。

情報公開制度においては、開示を請求しようとする者は、適正な請求に努めるとともに、開示を受けたときは、情報を適正に使用しなければならないという責務はあるものの（条例第4条）、上記のことを鑑みると、非公表を前提とするメールは、「特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」（条例第7条第2号本文）に該当する。

#### （5）本件文書の特定について

実施機関は、開示請求書において対象年度が特定されていないこと及び開示すると大量になるという理由により、本件文書の範囲を1年分と限定して特定している。

しかし、前述のとおり、本件文書は原則として5年間は保存されているはずであるところ、条例には開示すべき文書の対象を時期によって限



定する制度は存在しないのであるから、実施機関が上記のような理由で一方的に範囲を限定することは許容されるものではない。開示請求書に対象年度が特定されておらず、保有文書が大量になるのであれば、それらの事情を審査請求人に説明し、審査請求人が自ら開示の対象を限定するように誘導する等、審査請求人と十分にコミュニケーションを取って対応すべきであって、実施機関の独断で時的範囲を限定することは条例の趣旨に反する。

したがって、本件処分において、実施機関は、保存されている文書を具体的に特定したうえで、改めて、開示等決定をすべきである。

(6) 一部開示又は非開示決定の理由の提示について

条例第10条第3項は、実施機関は、公文書の開示決定等において、その全部又は一部を開示しないときは、開示請求者に対し、書面によりその理由を示さなければならず、開示しないこととする根拠規定及び当該規定を適用する根拠が、当該書面の記載自体から理解されるものとしなければならないことを規定している。

また、最高裁判所第一小法廷（平成4年12月10日判決（平成4年（行ツ）第48号））では、「公文書の非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、非開示事由のどれ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、単に非開示の根拠規定を示すだけでは、当該公文書の種類、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、本条例の要求する理由付記としては十分ではないといわなければならない。」としている。

上記規定を踏まえると、本件文書のうち、ファックス番号等については、当該公文書の種類、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に該当するため、開示等決定通知書に非開示の項目として明記すべきであるとまではいえない。

なお、非開示文書及び非開示理由を一覧表にして提示する等、実施機関は、審査請求人に対し、非開示部分と非開示の根拠とが明確に伝わるよう対応すること、また、開示する際は、日程に余裕をもって実施することが望まれる。

## 6 結論

以上により、審査会は、「1 審査会の結論」のとおり判断する。  
当審査会の処理経過は、別紙のとおりである。

## 審査会の処理経過

年 月 日	内 容
令和2年 5月28日	諮問書の受理
令和3年 4月22日	第1回審査会（諮問の報告）
令和3年 5月20日	第2回審査会（審議・理由説明）
令和3年 6月24日	第3回審査会（審議）
令和3年 7月26日	第4回審査会（審議）
令和3年 8月25日	第5回審査会（審議）
令和3年 9月27日	第6回審査会（審議）
令和3年11月 8日	第7回審査会（審議）
令和3年12月16日	第8回審査会（審議）
令和4年 1月26日	第9回審査会（審議）