広島県情報公開・個人情報保護審査会答申（諮問24（情）第105号）

第１　審査会の結論

広島県教育委員会（以下「実施機関」という。）が，学校における日の丸掲揚・君が代斉唱・元号標記（天皇制）の実施・強制に関する別表に掲げる元号標記の実施・強制に関する文書について不存在であることを理由に不開示とした決定は，妥当である。

第２　異議申立てに至る経緯

１　開示の請求

異議申立人は，平成24（2012）年10月26日，広島県情報公開条例（平成13年広島県条例第５号。以下「条例」という。）第６条の規定により，実施機関に対し，学校における日の丸掲揚・君が代斉唱・元号標記（天皇制）の実施・強制に関して，別表に掲げる文書について開示を請求（以下「本件請求」という。）した。

２　本件請求に対する決定

実施機関は，本件請求に対し，国旗・国歌に関するものについては，30の文書について行政文書開示決定等を行ったが，元号標記に関するものについては，作成又は取得していないため，不存在を理由とする不開示決定（以下，元号標記に関する決定を「本件処分」という。）を行い，平成24年12月４日付けで異議申立人に通知した。

３　異議申立て

異議申立人は，平成25（2013）年１月29日，本件処分を不服として，行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第６条の規定により，実施機関に対し異議申立てを行った。

第３　異議申立人の主張趣旨

１　異議申立ての趣旨

本件処分を取り消し，全部開示を求める。

２　異議申立ての理由

異議申立人が，異議申立書，意見書及び意見陳述で主張している異議申立ての理由は，おおむね次のとおりである。

（１）本件処分は広島県行政手続条例及び条例の解釈適用を誤った違法な処分であり，本件処分を取り消し，全部公開すべきである。

（２）開示請求の趣旨を確認するなど，相互の理解のもとにできたとは到底思えない。

（３）実施機関は，理由説明書において，「平成10年５月20日に行われた文部省（当時）による是正指導（以下「是正指導」という。）に当たって文部省から出された通知とそれを受けて実施機関が市町教育委員会や県立学校に出した文書が開示請求の

趣旨であると確認した。」とするが，実施機関の理由説明書に添付された聞取票にあるように，異議申立人は，是正指導の法的根拠，つまり実施機関がそれに従う法的事由を明らかにしたいこともあり，聞取りに応じたのである。

（４）本件請求の記載内容は，抽象的であったと認識している。

（５）開示請求の趣旨は，平成25年４月26日付けの開示請求及び意見書に添付した「日の丸・君が代・元号強制阻止に関する件（第53回・広高教組・定期大会議案）に関すること」に関するものである。

第４　実施機関の説明要旨

実施機関が，理由説明書及び意見陳述で説明している内容は，おおむね次のとおりである。

１　異議申立人は，本件請求以前にも，平成23（2011）年10月６日付けで本件請求と同一の記載内容の開示請求を行った。これに対して実施機関は，不存在を理由とする行政文書不開示決定を行ったところ，異議申立てが提起され，当審査会の答申（諮問23（情）第74号）を経て，平成24年８月29日付けで同処分を取り消した。当該答申では，「対象文書の特定が困難であれば，実施機関は，開示請求の趣旨を開示請求者に確認するなど，相互の理解をもとに行政文書の特定を行うべきものと解される。」との意見が述べられた。

２　この答申の趣旨を踏まえ，本件処分に当たって，異議申立人に本件請求の趣旨を確認したところ，県立学校や市町教育委員会に対して卒業式や入学式の適正な実施を求める通知文書（過去３年分），それらを作成するに当たり，そこに至るまでの意見交換や意見を反映した過程に係る文書，是正指導に当たって文部省から出された通知，それを受けて実施機関が市町教育委員会や県立学校に出した文書及びその決定に至るまでの会議などプロセスに係る文書（是正指導後３年分）ということであった。

３　異議申立人に対しては，「請求のあった14項目について，一つずつ判断しようとすれば，このまま当てはまる文書はないので，一つずつどのようなものかを特定する必要がある。」と伝えたが，異議申立人は，「そちらで14項目に照らしてもらって，あるならある，ないならないと判断してもらって構わない。」としか言わなかったため，具体的な確認ができなかった。

４　是正指導の内容やそれに対する一連の対応の中で元号標記に関するものはないため，異議申立人に請求趣旨に思い当たるものがないと説明したところ，異議申立人は，「ないならないで構わない。」と答えた。

５　国・地方公共団体等の公的機関の事務については，従来，年の表示には原則として元号を使用しており，実施機関においては，昭和37年から「広島県教育委員会の公用文に関する規程」（昭和37年教育委員会訓令第８号）で元号による書式を一般的に定め，事務処理を行ってきたところであり，「教育職員免許状に関する規則」（昭和43年教育委員会規則第12号）等で個々の公用文の年の表示方法を元号表示としている。実施機関において，元号の表示は，規則等に基づいて行っているのであって，異議申立

人が主張するような文書は存在しない。

6　以上のことから，国旗・国歌に関する是正指導関係の通知及び会議については30の文書を特定して行政文書開示決定等を行ったが，異議申立人のいう「元号標記」については，対象文書は存在しないものと判断し，本件処分を行った。

第５　審査会の判断

１　本件処分に係る経緯について

異議申立人は，これまで繰り返し日の丸，君が代，元号標記に係る開示請求を行っており，それらに対して，実施機関は次のように対応している。

（１）平成23（2011）年10月６日付けの開示請求に対する決定

異議申立人は，平成23（2011）年10月６日付けで，本件請求と同じ内容の開示請求（以下「請求①」という。）を行った。

これに対し，実施機関は，請求内容を「日の丸掲揚・君が代斉唱・元号標記（天皇制）の実施を強制する文書」と解し，同年10月18日付けで不存在を理由とする不開示決定（以下「処分①」という。）をしたところ，これを不服として同年11月24日付けで異議申立てが提起され，当審査会に諮問された。

これに対し，当審査会は，平成24年７月17日付けで，「対象文書の特定が困難であれば，実施機関は開示請求の趣旨を開示請求者に確認するなど，相互理解のもとに行政文書の特定を行うべき」であって，「実施を強制する文書」に限定したのは狭すぎるため，当該処分をいったん取り消し，再度対象文書を特定した上で，改めて開示可否を決定すべき旨の答申をした（諮問23（情）第74号）。

（２）請求①に対する再度の決定

この答申を受けて，実施機関は処分①を取り消す決定を行い，異議申立人に対象文書を確認したところ，「過去３年間の卒業式や入学式の適正な実施を求める通知」ということであったので，元号関係以外については「卒業式及び入学式の適正な実施及び実施状況に関する報告に係る通知文（平成21年度卒業式～平成24年度入学式分）」を対象文書として特定して行政文書全部開示決定を行い，元号関係については，請求内容に該当するものがなかったため，再度不存在を理由とする行政文書不開示決定（以下「処分①の２」という。）を行った。

（３）平成24（2012）年10月26日付け本件請求に対する本件処分

異議申立人は，処分①の２に対しては異議申立てをしなかったが，平成24（2012）年10月26日付けで，改めて請求①と同じ項目を記載した行政文書開示請求（本件請求（＝請求②））を行った。

これに対し，実施機関は，異議申立人と相互理解を図るべく異議申立人に二度にわたり電話をし，異議申立人が開示を求めているのは，「文部省の是正指導に当たり，文部省から出された通知とそれを受けて実施機関が市町教育委員会や県立学校に出した文書」及び「その決定に至るまでの会議などプロセスの記録」であることを聞き取った。さらに，実施機関は，請求が14項目に及んでおり，そのまま当てはまる

文書がないため，「一つずつ判断しようとすれば，一つずつどのようなものかを特定する必要がある。」と文書特定に協力を求めたところ，異議申立人は，「文書がどのように保管されているかは私たちには分からない。そちらで14項目に照らしてもらって，あるならある，ないならないと判断してもらって構わない。」と述べた。

また，実施機関が対象期間について確認をしたところ，請求①と同様に開示請求日から過去３年間分としつつ，是正指導に関する文書については，是正指導があった平成10年度から３年間分ということであった。

実施機関は，このやり取りをもとに，元号以外の国旗，国歌に関する文書については，処分①の２で開示した文書及びそれらの起案文書並びに「国旗・国歌に関する是正指導関係の通知文及び会議資料並びにこれらに係る起案（是正指導後３年分）」を対象文書として特定し，行政文書全部開示決定及び行政文書部分開示決定を行ったが，元号標記に係る文書については，改めて不存在を理由とする行政文書不開示決定（本件処分（＝処分②））を行った。

（４）平成25（2013）年４月26日付け開示請求に対する決定

異議申立人は，平成25（2013）年４月26日付けで，職員団体が発行した文書中の「『日の丸・君が代・元号』強制阻止闘争に関する件」と題する部分に沿って，開示請求書の別紙８ページにわたる開示請求（以下「請求③」という。）を行い，実施機関はこれを115項目に分けて詳細に検討を行い，平成25年７月５日付けで行政文書開示決定，行政文書部分開示決定，行政文書不開示決定（不存在を理由とするものを含む。）等を行った（以下これらを「処分③」という。）。

２　本件処分の妥当性について

（１）本件請求は，別表に掲げる，抽象的な内容の末尾に「○○の判る一切の資料等」と記載した14項目である。これらは全て「学校における『日の丸掲揚・君が代斉唱・元号標記（天皇制）』に関するもの」であり，本件異議申立ては，元号標記に係るものを不存在とした本件処分に対するものである。

（２）本件請求の内容が抽象的であったため，相互理解を図るべく実施機関が異議申立人に請求内容を確認したところ，前記１の（３）のとおり，「文部省の是正指導に当たり，文部省から出された通知とそれを受けて実施機関が，市町教育委員会や県立学校に出した文書」及び「その決定に至るまでの会議までのプロセスの記録」ということにとどまった。

（３）是正指導は，平成10年５月20日，実施機関が文部省から広島県並びに福山市の教育について，法令等に照らして逸脱，あるいはそのおそれがあるなど不適正な実態があったとして，その是正を図るとともに，少なくとも３年間，是正状況を報告するよう指導を受けたものである。

是正指導項目（教育内容関係）は，「卒業式・入学式の国旗掲揚・国歌斉唱」「人権学習の内容」「道徳の時間の名称，その指導内容」「小学校の音楽でも国歌「君が代」の指導」等であり，指導項目の中に元号標記に関するものは含まれておらず，

実施機関も是正指導の内容やそれに対する一連の対応の中で元号標記に関するものはないと説明している。

是正指導の項目の中に元号標記に関することが含まれていないのであれば，是正指導に当たり，文部省から出された通知やそれを受けて実施機関が市町教育委員会や県立学校に出した文書等の中に元号標記に関するものがなくても不自然ではない。

（4）実施機関は，「国・地方公共団体等の公的機関の事務については，従来，年の表示には原則として元号を使用し，実施機関では，昭和 37 年から「広島県教育委員会の公用文に関する規程」で元号表示による書式を一般的に定め，事務処理を行ってきたところであり，「教育職員免許状に関する規則」等で，個々の公用文の年の表示方法を元号表示としており，元号の表示は，規則等に基づいて行っているのであって，異議申立人が主張するような文書は存在しない。」と説明し，これに対し，異議申立人は，「なぜそれらを公開しないのか。」という旨を主張している。

当審査会でこれらの規程を見分したところ，各規程で定められた様式の日付欄が元号で記載されており，これが各様式に元号で記載する根拠と言えなくはないが，「なぜ学校に天皇制（元号標記）の実施・強制をするのか」という請求に対して，そのような表層的な根拠の開示が求められていると考えなくても不自然ではない。

また，そもそもこれらの規程類を収録した「広島県法規」は広島県立図書館や広島県庁行政情報コーナーに配架されており，誰でも閲覧が可能であることから，条例第 17 条第４項の規定により，条例の適用が除外されており，開示請求の対象とならないものである。

さらに，異議申立人は，処分①の２を行うに当たっての実施機関からの照会に対し，「私が求めているのは，（略）図書館などでは公開されていない，一般に知り得ないものと理解していただきたい。」と述べていた。

以上のことから，処分①の２から本件処分に至る経緯を踏まえると実施機関がこれらの規程を請求対象としなかったことは，妥当である。

（5）異議申立人は，本件異議申立ての意見書において，請求③と同じ請求項目を列記していたため，口頭意見陳述において，その趣旨を確認したところ，本件請求の趣旨は請求③と同じである旨を回答している。

異議申立人は，意見書において，「開示請求の趣旨を確認するなど，相互の理解のもとにできたとは到底思えない。」と主張しているが，異議申立人が認めるように本件請求の内容は抽象的なのであるから，実施機関が本件請求の趣旨を項目ごとに個別に確認した時に，異議申立人がこれに応じ具体的な説明をしていれば，異議申立人の請求の趣旨について相互理解を図ることができたと考えられる。

そもそも，本件請求及び電話でのやり取りの時点では，意見書で挙げられているものが請求の趣旨であると理解するのは困難であり，その後，異議申立ての段階で，「本件請求はこのような趣旨であった。」と主張しても，それが本件処分の妥当性の判断に当たって考慮されないことは言うまでもない。

（6）以上のことから，本件請求に該当する文書が不存在であるとした本件処分は妥当である。

３　結論

よって，当審査会は,「第１　審査会の結論」のとおり判断する。

第６　審査会の処理経過

当審査会の処理経過は，別記のとおりである。

別表

区分	請求内容
1	学校に，いつから・どのような目的をもち・どのようにして，「日の丸・君が代・元号」（以下・天皇制）の実施・強制等をすることになったのか，その経緯の判る一切の資料等
2	天皇制の実施・強制について，いつ頃の誰の発案・上程により，どのように議決・決定の方法のもとに，どのような賛否の中で決められていったのかの判る一切の資料等
3	なぜ学校に，天皇制の実施・強制をするのかの事由並びに法的根拠の判る一切の資料等
4	行政府等から，各学校に天皇制の実施・強制を指示・通達・要請等を判明できる一切の資料等，あるいは指示・通達・要請等ができるとする事由並びに法的根拠の判る一切の資料等
5	学校に，天皇制の実施・強制をするにあたり，戦前・戦中における天皇制の下に軍国主義・全体主義・侵略主義に邁進した歴史的事実・清算・総括をふまえた議論等の判る資料等
6	学校に天皇制の実施・強制をするにあたり，戦前・戦中における議会の果たした役割，すなわち戦争翼賛体制・住民総動員態勢の推進等の反省，廣島原爆投下による被爆者の悲惨な実態から学ぶ姿勢，「二度と過ちを繰り返さない」とする宣言等の判る資料等
7	学校に，天皇制の実施・強制をするのにかかった諸費用等の明細の判る一切の資料等
8	学校に，天皇制の実施・強制をするにあたり，その賛否を問う住民の意識・意向調査など住民主権の尊重，平和主義の貫徹，民主主義の浸透等を，どのように諮ろうとしてきたかの判る資料等
9	学校に，天皇制の実施・強制をするにあたり，上記住民の意識・意向調査などをふまえた議員・職員間での賛否の理論的・法的根拠のある議論・協議の内容の判る資料等
10	学校に，天皇制の実施・強制をするにあたり，当時の議長の立場・役割・意見・責任等の判る一切の資料等
11	学校に，天皇制の実施・強制をするにあたり，当時の委員会・協議会等における議論・協議・役割・限界等の判る一切の資料等
12	学校に，天皇制の実施・強制をするにあたり，議会における委員会から上程された内容・議事事項・議事内容・議決方法の判る資料等
13	学校に，天皇制の実施・強制をするにあたり，各学校の地域（自治会等）への実施強制，あるいは強制不可への配慮等の議論・協議の内容の判る一切の資料等
14	学校に，天皇制の強制・実施をするにあたり，保育所・学校など公的機関への実施・強制，あるいは強制不可への配慮等の議論・協議の内容の判る資料等

別　記

審　査　会　の　処　理　経　過

年　月　日	処　理　内　容
25．２．15	・諮問を受けた。
25．２．20	・実施機関に理由説明書の提出を要求した。
25．３．15	・実施機関から理由説明書を収受した。
25．３．18	・異議申立人に理由説明書の写しを送付した。 ・異議申立人に意見書の提出を要求した。
25．４．23	・異議申立人から意見書を収受した。
25.4.24	・実施機関に意見書の写しを送付した。
25.11.20 （平成25年度第８回）	・諮問の審議を行った。
25.12.18 （平成25年度第９回）	・異議申立人から本件処分に対する意見を聴取した。 ・諮問の審議を行った。
26．１．22 （平成25年度第10回）	・実施機関から本件処分に対する意見を聴取した。 ・諮問の審議を行った。
26．２．19 （平成25年度第11回）	・諮問の審議を行った。

参　考

答申に関与した委員（50 音順）

【第３部会】

太　田　　育　子	広島市立大学教授
緒　方　　桂　子 （　部　会　長　）	広島大学大学院教授
長　井　　紳一郎	弁護士