

広島県情報公開・個人情報保護審査会答申（諮問 23（情）第 73 号）

第 1 審査会の結論

広島県知事（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「請求内容」について、不存在であることを理由に不開示とした決定については、これを一旦取り消し、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 23 年 10 月 6 日、広島県情報公開条例（平成 13 年広島県条例第 5 号。以下「公開条例」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、別表に掲げる請求内容欄に掲げる資料等（以下「本件対象文書」という。）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、本件対象文書について、不存在を理由とする不開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、平成 23 年 10 月 18 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 23 年 11 月 24 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（平成 23 年 11 月 24 日付け）及び意見書（平成 24 年 2 月 3 日付け）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（以下「手続条例」という。）及び公開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) 本件「公文書不存在の理由」は、公開条例で規定する非公開事由に該当しない。また、公開条例の目的である「…県民の行政に対する理解と県政への参加を促進し、もって開かれた行政の実現を図ること…」にならず、条例違反である。
- (3) 本件「公文書不存在通知書」の「公文書を保有していない理由」には、適法に処

分理由が明示されていないので、手続条例第8条に違反し、本件処分は無効である。

また、手続条例第1条「…行政運営における公正の確保と透明性の向上を図…」ることにはならず、同じく条例違反である。

(4) 実施機関の「理由説明書」からみる問題性について

ア 理由説明書の「1 事案の概要」について

(7) 実施機関は、「実施機関では、今回の内容が、はっきりしないため…」と記載しているが、広島県教育委員会（以下「教育委員会」という。）の対応の問題と同様に、なぜ「はっきりする」まで、聞こうとしなかったのか。それまで「教育委員会とは別で、本件についてはお答えする立場にはありません。」との文書回答で済ませてきたのではないか。県民・住民への説明責任を果たしていないのではないか。

(1) 実施機関は、「…教育委員会に確認したところ…」異議申立人からは「学校における『日の丸掲揚・君が代斉唱・元号標記（天皇制）の実施を強制する文書である』ということを知り取った。」と記載している。このことは、これまで「…お答えする立場にない。」としてきたにもかかわらず、「強制であるとの受け止めをしている」私たちの思想・信条を調査・確認をした上での判断とみることが、「実施の強制であるか・強制でないか」の調査・確認するまでもなく「…お答えする立場にない。」との実施機関の姿勢・立場を貫くべきではなかったか、教育委員会と同じく法の下に不平等な対応であり、思想・信条の自由と知る権利を侵害し、全体の奉仕者からの逸脱をしている。よって憲法への違憲と地方自治法への違法とみる。

(2) 実施機関は、「…異議申立人は『作成又は取得していない』ことを理由とする不存決定に不服があるとして…」と記載しているが、日頃から、教育委員会・教育長との意思疎通・情報交換と「教育委員会の公文書の取得」等が行われ、県の行政として一体となり行政運営を図ってきているのではないか。異議申立人は、当然「教育委員会からの公文書を取得している」との判断で開示請求をした後に、「教育委員会からの公文書の取得もない」として「不存決定」をした実施機関の処分に対して、異議申立人は異議申立てをしたのである。手続条例と公開条例との違反ではないだろうか。

イ 理由説明書の「2 決定の理由」について

(7) 実施機関は、「広島県は、学校教育法及び私立学校法に基づき…」と記載しているが、異議申立人は、行政不服審査法に基づき情報公開を求めたものであり、学校教育法や私立学校法には「…実施の強制である」から不存決定ができる等の規定はなく、開示決定に影響を及ぼすものではないとの判断をする。公開条例等の逸脱・違反とみる。

(1) 実施機関は、「…各私立学校が行う教育内容や生徒指導に関して…」と記載しているが、異議申立人は、情報公開を求めており「同法では、教育内容・

生徒指導等の指導監督権限は有していない」かどうかについては、教育委員会の問題性と同様であり、公開条例等に関係もなく逸脱・違反であるとみる。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が、理由説明書（平成24年1月20日付け）で説明している内容は、次のとおりである。

異議申立人は、教育委員会及び実施機関に対して平成23年10月6日付けで「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」に関する資料について開示請求を行った。実施機関では、今回の請求内容が、はっきりとしないため、同じく請求のあった教育委員会へ確認したところ、教育委員会から異議申立人に確認した、「学校における『日の丸掲揚・君が代斉唱・元号標記（天皇制）』の実施を強制する文書である」ということを聞き取った。

実施機関は、学校教育法及び私立学校法に基づき、県内の私立学校の設置認可等を所管しているが、同法では、各私立学校が行う教育内容や生徒指導に関しては、各私立学校の自主性に任されており、私立学校に対しての直接の指導監督権限は有していない。

このため、実施機関では、異議申立人が主張するような行政文書は存在しない。

第5 審査会の判断

1 本件対象文書について

本件対象文書は、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・強制に関するその経緯や法的根拠等の14項目にわたる資料等である。実施機関は、同じ内容の開示請求のあった教育委員会が「実施・強制」の意義について異議申立人に確認した結果から、「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」と特定し、本件対象文書は存在しないものと判断した。

本件の開示可否に関しては、実施機関が「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」と特定したことが、本件処分的前提となっていると考えられるので、以下、本件対象文書の特定の妥当性について検討する。

2 判断に当たっての基本的な考え方

公開条例は、県民の行政文書の開示を求める権利を定めることにより、県が県政に関し県民に説明する責務を全うするよう努めること等を目的としており（第1条）、実施機関は、公開条例の解釈及び運用に当たっては、県民の行政文書の開示を求める権利を十分に尊重するものとされている（第3条）。

こうした公開条例の目的等を踏まえ、広島県情報公開事務等取扱要綱（平成13年3月29日制定）では、開示請求書の受付等における対象文書の特定に関し、「記載があいまいであったり、理解しにくい場合、その他の理由により開示請求に係る行政文書を特定することが困難な場合には、当該開示請求の趣旨を開示請求者に確認するなど、

相互の理解のもとに当該行政文書の特定を行う。その際、担当部署と十分に連絡を取り合うなどして、開示請求者が開示請求をする上で有用な情報の提供に努めるものとする。」と規定されている。上記の公開条例の目的等からは、実施機関が開示請求書が到達した後であっても、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、相互の理解のもとに行政文書の特定を行うべきものと解される。

3 本件対象文書の特定の妥当性について

実施機関は、本件対象文書が行政文書開示請求書では、特定できないとして、同様の開示請求のあった教育委員会が「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である。」と聞き取ったことに基づいて本件対象文書を特定し、不存在であると判断した。

当審査会が調査したところ、教育委員会と異議申立人とのやり取りは、「冒頭の『学校における日の丸掲揚・君が代斉唱・元号標記の実施・強制』という部分ですが、『実施・強制』というのは実施を強制するという意味でよろしいですか。」と確認したところ、異議申立人からは「その通りです。こちらの受け止めとして、教育委員会が実施を強制しているということですから。」というものであった。

しかし、このやり取りによると、異議申立人は、異議申立人が日の丸掲揚等の実施を強制していると「受け止めている」ため、開示請求書に「実施・強制」と記載したということにすぎない。したがって、開示請求書に記載された「実施・強制」という文言からは、「実施又は強制」と解することも可能なものであり、必ずしも本件対象文書が「実施を強制する文書」を意味するとは限らない。

上記2「判断に当たっての基本的な考え方」とおり、対象文書の特定に当たっては、有用な情報を提供するなどして、異議申立人と相互理解を図った上で対象文書の特定を行うべきであるにもかかわらず、実施機関は、自ら異議申立人に確認することなく、教育委員会と異議申立人との簡単なやり取りのみから、本件対象文書を「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」と特定したのであって著しく狭く限定したものと云わざるを得ない。

以上により、本件対象文書の特定は不十分であると認められるので、再度本件対象文書を特定した上で、改めて開示可否を決定すべきである。

4 その他

異議申立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。

5 結論

よって、当審査会は、「第1 審査会の結論」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・強制等をする事になったのか、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、広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
23. 12. 2	・ 諮問を受けた。
23. 12. 7	・ 実施機関に理由説明書の提出を要求した。
23. 12. 14 (平成 23 年度第 8 回)	・ 諮問の審議を行った。
24. 1. 23	・ 実施機関から理由説明書を収受した。
24. 1. 24	・ 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。
24. 1. 25 (平成 23 年度第 9 回)	・ 諮問の審議を行った。
24. 2. 3	・ 異議申立人から意見書を収受した。
24. 2. 7	・ 実施機関に意見書の写しを送付した。
24. 2. 29 (平成 23 年度第 10 回)	・ 諮問の審議を行った。
24. 4. 25 (平成 24 年度第 1 回)	・ 諮問の審議を行った。
24. 5. 30 (平成 24 年度第 2 回)	・ 諮問の審議を行った。
24. 6. 27 (平成 24 年度第 3 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】

緒 方 桂 子	広島大学大学院教授
野 崎 亜紀子	広島市立大学准教授
山 本 一 志 （ 部 会 長 ）	弁護士