別紙
答申(個)第５６号

答　申

１　審査会の結論

公立大学法人島根県立大学理事長(以下「実施機関」という。)が本件審査請求の対象となった個人情報を非開示とした決定は妥当である。

２　本件諮問に至る経緯

(1) 令和５年２月 17 日に、審査請求人より島根県個人情報保護条例(平成 14 年３月 26 日島根県条例第７号。以下「条例」という。)第 12 条第１項の規定に基づく個人情報開示請求があった。

(2) 本件開示請求の内容は、次のとおりである。

〇〇〇〇年〇月〇〇日に開催された「第〇回キャンパス・ハラスメントの処分に関する諮問委員会」の開催の際に、議事要旨作成のために事務局職員が作成したメモ。

(3) この請求に対して実施機関は令和５年３月２日付けで次の通り決定(以下「本件決定」という。)を行った。

ア　開示請求に係る個人情報の内容

〇〇〇〇年〇月〇〇日に開催された「第〇回キャンパス・ハラスメントの処分に関する諮問委員会」の開催の際に、議事要旨作成のために事務局職員が作成したメモ。

イ　決定内容

非開示決定

ウ　開示しない理由

議事要旨作成のため、担当者が個人的に作成したメモであり、組織的に共有しておらず、開示請求に係る個人情報は保有していないため。

(4) 審査請求人は、この決定を不服として令和５年６月２日付けで審査請求を行った。

(5) 実施機関は、条例第 34 条第１項の規定に従い、令和７年６月９日付けで当審査会に諮問書を提出した。

３　審査請求人の主張

(1) 審査請求の趣旨

「開示しない理由」欄に記載されている理由と、処分の結論に不服があるため、「個人情報非開示決定処分を取り消す」との裁決を求める。

(2) 審査請求の理由

審査請求人の審査請求書、反論書による主張の要旨は次のとおりである。

ア　手続法上の違法(理由付記の違法)

第一に、理由付記の違法。実施機関は、「議事要旨作成のため、担当者が個人的に作成したメモであり、組織的に共有しておらず、開示請求に係る個人情報は保有して

いない」とのみ記載する。

一般に、行政決定の際に行政庁は「処分の根拠法条及び処分の基礎となった事実関係(処分原因)を具体的に示されなければなら」ず、また「これらと処分を結びつける理由(狭義の理由)も示」すことが求められている(芝池義一『芝池義一行政法総論講義[第４版補訂版]』(有斐閣、2010 年)312-313 ページ参照)。

しかしながら、今回の個人情報非開示決定処分において、実施機関は根拠法条をまったく示していない。

また、処分の基礎となった事実関係について、実施機関は、当該文書が「議事要旨作成のため、担当者が個人的に作成したメモであ」るとだけ記すのみで、それ以上の具体的事実の記載もなく、この事実がなぜ「組織的に共有して」いないことと結びつくのかについての理由(狭義の理由)は全く記されていない。

以上の如く、実施機関は、今回処分に際し、法が要求している理由付記義務をまったく履行しておらず、理由付記の違法は明らかである。当該処分は取り消されるべきである。

イ　実体法上の違法

上記の通り、本件処分の手続法上の違法性は明らかであるが、念のため実体法上の違法性にも言及しておく。

実施機関の公式見解によれば、〇〇〇〇年〇月〇〇日に開催された「第〇回キャンパス・ハラスメントの処分に関する諮問委員会」に関しては録音はないとのことである。仮にそうだとすれば、本請求の対象となった担当職員のメモ(おそらくは当時、〇〇〇〇であった〇〇〇の筆になるものであろう)のみが、当該諮問委員会の意思決定を詳細かつ正確に記録した唯一の独立性を有する文書であると思慮される。また、「第〇回キャンパス・ハラスメントの処分に関する諮問委員会議事要旨」は、当該メモを基礎に作成されたものと思慮され、議事要旨の正確性を担保するためにも、組織的に共用されることが当初から予定されていた文書である。

したがって、当該メモは担当職員の個人的なメモではなく、組織的に開催された会議の意思決定の正確な記録なのであり、当該文書の組織共用性は明らかである。

ウ　処分庁が不服審査請求に係る文書を廃棄したのではないかとの疑惑について

2023 年３月２日付の本件処分において処分庁は「組織的に共有していない」ことを理由に非開示決定をおこなった。この理由は当該文書が存在することを前提とするものであり、処分時に当該文書が実施機関内に保有されていたことを示すものである。

ところが、今回処分庁は驚くべきことに、当該メモが「既に存在していない」ことを処分理由として挙げてきた(これ自体、理由の差替えであり多分の法的問題を孕むものであるがここでは立ち入らない)。

処分庁の言明に従えば、2023 年３月２日の処分時には存在し、その後審査請求(同年６月２日)された文書を処分庁が廃棄していたということになる。

この点、公立大学法人島根県立大学公文書管理規程は、公文書の保存年限を定めるとともに、条例・規程の趣旨に則り適切な管理をおこなう責務を職員に義務づけてい

る(５条)。

文書廃棄が事実であるとすれば、不服審査の対象となった(あるいは対象となりうることが容易に予見される)文書を処分庁が廃棄したものであり、情報公開・個人情報開示手続における請求権を侵害し、「県が設立した地方独立行政法人の有するその諸活動を現在及び将来において説明する責務」(島根県公文書等の管理に関する条例第１条)にも悖(もと)る行為だと言わざるを得ない。

処分はいつ、誰が、いかなる理由によって文書を廃棄したのか、事実関係を明らかにされたい。

エ　審査請求から弁明書の送付までに１年 10 ヶ月以上を要している件について

審査請求人は 2023 年６月２日に本件不服審査請求をおこなったが、処分庁・審査庁による弁明書の提出・送付は 2025 年４月 25 日付けであり、実に１年 10 ヶ月以上の間、処分庁・審査庁は不服審査手続を懈怠していたことになる。この間、私は複数回にわたり審査庁･処分庁に対し不服審査請求手続を進めるよう求めていたにも関わらずである。

この点、処分庁は申請に対して「相当の期間」内に処分をおこなう法的義務を負っている(行政不服審査法第３条参照)。そして、この「相当の期間」とは、当該申請に基づく処分をするのに通常必要とされる期間とされている。

また、弁明書の標準処理期間は２８日程度が一般的であることや、審査請求人に対して設定した反論書の提出期限が１ヶ月であったこととの均衡を考慮すると、行政庁･審査庁側の対応に違法もしくは不当と評価しうる不作為があったことは明白である。この点についても、処分庁・審査庁には猛省を求めたい。

４　実施機関の主張

実施機関の弁明書による主張は次のとおりである。

当該処分は、本件個人情報開示請求の対象となった「第〇回キャンパス・ハラスメントの処分に関する諮問委員会」開催の際に、議事要旨作成のために事務局職員が作成したメモを非開示としたものである。

当該メモについては、〇〇〇〇が議事要旨作成のために記録したものである。メモに記載した内容については Microsoft Word で作成した議事要旨に反映されており、既に存在していない。

よって、令和５年３月２日付の非開示の決定に違法及び不当な点はなく、本件審査請求を棄却するとの裁決を決める。

５　審査会の判断

(1) 本件対象個人情報について

本件対象個人情報は、〇〇〇〇年〇月〇〇日に開催された「第〇回キャンパス・ハラスメントの処分に関する諮問委員会」の開催の際に、議事要旨作成のために事務局職員が作成したメモである。

(2) 本件対象個人情報が記録されたものの公文書該当性について

条例第11条第１項では、「何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、公文書に記載されている自己の個人情報（条例第４条第２項第１号に掲げる事務に係るものを除く）の開示の請求をすることができる。」と規定している。

この「公文書」とは、島根県公文書等の管理に関する条例（以下「公文書管理条例」という。）第２条第２項に規定する公文書をいうものであるため、本件請求の対象となった記録が「公文書」に該当するか否かを検討する。

公文書管理条例第２条第２項では、「この条例において「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管理しているものをいう。」と規定している。ここで、「組織的に用いる」とは、作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該行政機関の組織において、業務上必要なものとして、利用又は保存されている状態のものを意味しており、①職員が単独で作成し、又は取得した文書であって、専ら自己の職務の遂行の便宜のためにのみ利用し、組織としての利用を予定していないもの（自己研鑽のための研修資料、備忘録等）、②職員が自己の職務の便宜のために利用する正式文書と重複する文書の写し、③職員の個人的な検討段階に留まるもの（決裁文書の起案前の職員の検討段階の文書等。なお、担当職員が原案の検討過程で作成する文書であっても、組織において業務上必要なものとして保存されているものは除く。）等は、組織的に用いるものには該当しないとされている。

また、作成又は取得された文書が、どのような状態にあれば組織的に用いるものと言えるかについては、①文書の作成又は取得の状況（職員個人の便宜のためにのみ作成又は取得するものであるかどうか、直接的又は間接的に当該行政機関の長等の管理監督者の指示等の関与があったものであるかどうか）、②当該文書の利用の状況（業務上必要な文書として他の職員又は部外に配布されたものであるかどうか、他の職員がその職務上利用しているものであるかどうか）、③保存または廃棄の状況（専ら当該職員の判断で処理できる性質の文書であるかどうか、組織として管理している職員共用の保存場所で保存されているものであるかどうか）などを総合的に考慮すべきものとされている。

本件決定において、実施機関は、開示しない理由について、議事要旨作成のため、担当者が個人的に作成したメモであり、組織的に共有しておらず、開示請求に係る個人情報は保有していないと、非開示決定通知書に記載している。当該諮問委員会の議事要旨作成及び当会議でのメモの取扱いについて、上記実施機関の説明だけでは不十分であったため、再度実施機関に具体的な説明を求めたところ、次のような説明であった。

これまで諮問委員会の開催実績は無く、初めての開催であったが、学内の他の会議と同様、事務局である○○○○が議事要旨作成のため委員の発言等をメモし、Microsoft Word で議事要旨を作成した後、当該メモは廃棄している。議事要旨については、委員に内容を確認してもらったうえで公文書として関係者に共有しているが、

議事要旨作成のためのメモの内容は議事要旨に反映していることから議事要旨作成後は廃棄しており、存在していない。

これを本件決定についてみると、当該諮問委員会の議事要旨作成のために事務局職員が作成したメモについては、組織的に用いることを予定して作成されたものではなく、担当職員個人の判断で随時、廃棄等が可能な備忘録的なものであり、実施機関において、組織的に必要なものとして利用及び保存されていたものではないと認められる。また、当該メモの内容は議事要旨に反映させ、当該議事要旨を公文書として利用・保存している。このことから、当該メモは、組織としての共用文書の実質を備えた状態であるとはいえず、公文書には該当しないものと認められる。

したがって、請求の対象となった○○○○のメモは、公文書管理条例第２条第２項に規定する公文書に該当しないと判断する。

(3) 理由付記について

ア　審査請求人は、本件処分に関する理由付記に不備がある旨を主張しているため、以下検討する。

当審査会として、公文書の不存在を理由とする非公開決定の際の理由付記について、単に公文書が不存在であるという事実だけでは足りず、公開請求に係る公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されたのか等、公開請求に係る公文書が存在しないことの要因について記載することが求められ、最小限、上記程度の類型的な理由を付記する必要があると判断している。（令和２年３月４日付け当審査会答申第 123 号）

これを本件決定についてみると、対象となる文書が不存在である根拠として、「本件対象文書は、担当者が個人的に作成したメモであり組織的に共有していない」旨の理由が付記されているところ、係る理由は組織的に共有する公文書は存在しないことを述べたものと解され、最小限の類型的な理由が付記されていると認められる。

したがって、審査請求人が主張するような理由付記の不備にはあたらないと判断する。

イ　また、審査請求人は、非開示理由の差替えが違法である旨も主張しているため、この点についても検討する。

条例第 17 条第３項では、「個人情報の全部を開示する旨の決定以外の決定をする場合は、書面にその理由を付記しなければならない」旨規定しているが、これは実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保し、その恣意を抑制するとともに、非開示の理由を請求者に知らせることによって、請求者の審査請求に便宜を与える趣旨である。

そして、条例第 17 条第３項に基づく非開示決定において、請求者の審査請求に便宜を与える程度に理由が付記されていれば、行政手続法第８条の要請する理由付記としては必要十分であり、ひとたび決定通知書に理由を付記した以上、実施機関が当該理由以外の理由を審査請求において主張することを許さないものと解すべき根拠はない。

本件決定では、非開示理由として議事要旨作成のため、担当者が個人的に作成したメモであり、組織的に共有しておらず、開示請求に係る個人情報は保有していないことをあげていたところ、本件実施機関の弁明書においては、当該メモが既に廃棄され存在しないことを非開示理由としてあげている。

両者の理由は、非開示理由が全面的に入れ替わったのではなく、対象文書が不存在である根拠が追加されたものであるから、請求者の審査請求に便宜を与える趣旨に悖るものとはいえず、理由の追加ないし差替えによって、審査請求人に特段の不利益をもたらすものとは認められない。

したがって、審査請求人が主張するような非開示理由差替えにあたり違法との主張は認められない。

(4) 審査請求人のその他の主張について

審査請求人のその他の主張については、当審査会の判断を左右するものではない。

(5) 審査委員の除斥について

当審査会の籠橋有紀子委員は、島根県情報公開・個人情報保護審査会規則第２条第５項及び島根県情報公開・個人情報保護審査会運営要領第６条第１項第３号の規定により、審査会の決議において、本件諮問案件について審議に加わらないこととした。

(6) 以上から、冒頭「１　審査会の結論」のとおり判断する。

6　付言

(1) 決定通知等における理由について

実施機関が、弁明時に非開示理由を追加し、これを受けて審査請求人が上記３(2)ウのような疑念を抱いたことからすると、原処分時の非開示理由の精査が不十分であったと指摘せざるを得ない。

行政処分における理由付記の制度は、非開示理由について実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保し、その恣意を抑制するとともに、非開示の理由を請求者に知らせることによって、請求者の審査請求に便宜を与える趣旨から設けられているものと解される。そのため、審査請求が行われた後に非開示理由を追加することは、個人情報開示制度の運用上、適切なものではなく、実施機関は、原処分時に非開示理由を十分に精査した上で、具体的事実関係を非開示決定通知書等に正確に記載しなければならないものである。

実施機関においては、今後このようなことがないよう、条例の趣旨を十分に理解した上で、慎重かつ適正な個人情報開示制度の運用に努められたい。

(2) 不服申立てに係る事務処理について

開示決定等の不服申立てがあった場合、当該不服申立てに係る裁決等をすべき実施機関は、条例第 34 条第１項の規定に基づき、特段の事情がない限り、遅滞なく当審査会に諮問しなければならないとされている。

しかるに、本件不服申立事案は審査請求から諮問まで１年 10 か月近くを要している。

この点について実施機関に確認したところ、不服申立てに係る事案の処理が特定の課に著しく集中しており、また、不服申立てに係る事案処理以外の業務が著しく繁忙な事

情があったことが確認できた。ただし、簡易迅速な権利救済手段である不服申立制度の趣旨を踏まえると、今後は実施機関には開示決定等に対する不服申立てや諮問にあたり、迅速かつ的確な対応を望みたい。

（諮問第５９号に関する審査会の処理経過）

年　　月　　日	内　　容
令和　７年　６月　９日	諮問実施機関から島根県個人情報保護審査会に対し諮問
令和　８年　２月１９日 （審査会第１回目）	審議（第１部会）
令和　８年　３月　５日 （審査会第２回目）	審議（第１部会）
令和　８年　３月２６日 （審査会第３回目）	審議（第１部会）
令和　８年　４月２３日 （審査会第４回目）	審議（第１部会）
令和　８年　５月２８日 （審査会第５回目）	審議（第１部会）
令和　８年　７月　２日 （審査会第６回目）	審議（第１部会）
令和　８年　７月３０日 （審査会第７回目）	審議（第１部会）
令和　８年　８月２７日 （審査会第８回目）	審議（第１部会）
令和　８年　９月２５日 （審査会第９回目）	審議
令和　８年１０月２９日	島根県情報公開・個人情報保護審査会が実施機関に対し答申

（参考）
島根県情報公開・個人情報保護審査会委員名簿

氏　　名	現　　職	備　　考
永松　正則	国立大学法人島根大学法文学部准教授	会長、第２部会長
清原　和之	国立大学法人島根大学法文学部准教授	会長代理、第１部会長
永野　　茜	弁護士	第１部会（～R8.3.31）
陶山　　勲	弁護士	第１部会（R8.4.1～）

松尾　澄美	行政書士	第１部会
熊谷　優花	弁護士	第２部会
籠橋　有紀子	公立大学法人島根県立大学看護栄養学部教授	第２部会

※本件諮問案件については、籠橋有紀子委員は審議に参加していない。