

答申第160号

(諮問第182号)

答 申

第1 審査会の結論

大分県知事（以下「実施機関」という。）が令和7年10月27日付けで行った公文書公開決定処分は、妥当である。

第2 審査請求に至る経緯

1 公文書の公開請求

審査請求人は、大分県情報公開条例（平成12年大分県条例第47号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定により、令和7年10月17日付けで、実施機関に対して、次の内容の公文書公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

保有個人情報開示請求の不開示決定処分の審査請求について、なぜ大分県（県政情報課）が「なぜ弁明書の提出期限を無期限として運用しているのか」（原文ママ）「審査庁と処分庁が同じであること」が「保有個人情報開示請求」における審査請求の趣旨や目的と照らして妥当であることを示す根拠資料（「違法でないこと」を示す根拠は求めておりません）。※公正性の確保、個人の権利救済、行政の透明性といった趣旨・目的に照らし、審査請求における審査と処分の機関が同じことがなぜ妥当であり、適当であるのかを示す根拠を教えてください（その根拠がなければそもそも審査請求制度の趣旨や目的を無視していることになる）。

2025年10月2日および10月6日に、上記のとおり、県政情報課の〇〇〇〇様が私宛にメールで回答しており、「弁明書の提出期限がないこと」「処分と審査が同じ部署」としている運用について、それが審査請求の趣旨や目的と照らして妥当であることを示す根拠を知りたいです。

繰り返しますが、「違法でないこと」を示す根拠は求めておりません。「違法」と認められなければ、行政機関はどんな運用にしている問題無いわけではありません。公正性の確保、個人の権利救済、行政の透明性といった趣旨・目的に沿った運用であるかどうか、その根拠を求めています。

2 実施機関の決定

実施機関は、本件公開請求に係る公文書として、次の公文書を特定し、公開決定処分（以下「本件公開決定処分」という。）を行い、令和7年10月27日付けで審査請求人に通知した。

- ・ 個人情報の保護に関する法律についての事務対応ガイド（行政機関等向け）
- ・ 審査請求処理事務の流れ

3 審査請求

審査請求人は、本件公開決定処分について、行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号。以下「行審法」という。）第 2 条の規定に基づき、令和 7 年 10 月 30 日付けで、実施機関に対して審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

第 3 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

処分の変更を求める。

開示の文書は審査請求人が求めたものではなく、なぜ根拠資料が提出されなかったのか、また他に妥当であることを示す根拠資料があり、あえて開示していないのか、そもそも妥当でない運用なのか確認するため。

2 審査請求の理由

審査請求人の主張の内容は、おおむね次のとおりである。

保有個人情報開示請求の不開示決定処分の審査請求について、「弁明書の提出期限を無期限として運用しているのか」「審査庁と処分庁が同じであること」が「保有個人情報開示請求」における審査請求の趣旨や目的と照らして妥当であることを示す根拠を知りたい。

「違法でないこと」を示す根拠は求めておらず、公正性の確保、個人の権利救済、行政の透明性といった趣旨・目的に沿った運用であるかどうか、その根拠を求めている。

第 4 実施機関の弁明の要旨

実施機関の弁明の内容は、おおむね次のとおりである。

1 本件対象公文書の意義、性格について

行審法第 1 条第 2 項において、「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為（以下単に「処分」という。）に関する不服申し立てについては、他の法律に特別の定めがある場合を除くほか、この法律の定めるところによる。」とされ、保有個人情報開示決定処分に不服があるときは、個人情報の保護に関する法律（平成 15 年法律第 57 号。以下「個人情報保護法」という。）のほか行審法に基づき処理することになる。

具体的には、個人情報保護法、行審法、個人情報保護委員会（個人情報保護法を所管する国の機関）事務局が作成した事務対応ガイド（以下「事務対応ガイド」という。）及び知事が保有する個人情報の開示等に関する事務取扱要綱（令和 5 年制定）（以下「事務取扱要綱」という。）により処理することになる。なお、事務取扱要綱は、個人情報保護法及び行審法に沿った事務取扱を定めたものであり、独自の

取扱いを定めたものではない。

審査請求人は、本件公開請求については、「違法でないこと」を示す根拠ではなく審査請求の趣旨や目的と照らして妥当であることを示す根拠資料を求めている。

しかし、前述のとおり、審査請求の処理は、個人情報保護法及び行審法に則って行っていることから、本件公開請求の対象公文書を事務対応ガイド(該当部分抜粋)のほか、審査請求及び一連の手続について、制度の理解を深めるため、参考として、審査請求処理事務の流れのフロー図の公開も同時に行った。

補足として、本件公開請求提出よりも前の審査請求人からの問い合わせに対し、法等の根拠条文については、提供済みである。

2 本件公開請求対象公文書の公開情報該当性判断について

審査請求の処理は、1のとおり個人情報保護法及び行審法に則り行っており、運用についても事務対応ガイド及び事務取扱要綱に従っている。大分県独自の取扱いは存在しない。また、各法に対する解釈などの公文書もない。審査請求人には根拠法令等の資料を全て提供又は公開済みである。

ここで、審査請求人が訴えている2点について言及する。

1 「弁明書の提出期限を無期限として運用している」

個人情報保護法第106条において読み替える行審法第29条第2項及び事務対応ガイド299ページでは、「審査庁が処分庁等である場合にあっては、相当の期間内に、弁明書を作成する」とある。よって、審査請求人が主張する「無期限」ではなく、また、大分県独自の運用でもない。

2 「審査庁と処分庁が同じであること」

(1) 処分庁について

事務対応ガイド303ページから304ページに記載の審査請求先として、「開示決定等(中略)について不服がある者は、処分行政庁(処分庁等に上級行政庁がない場合。行審法第4条第1項第1号)や最上級行政庁(行審法第4条第1項第4号。例:都道府県知事、市区町村長)に対して、審査請求をすることができる(行審法第2条)。」されていることから、知事等の実施機関においては上級行政庁がないため、保有個人情報開示決定又は開示請求に係る不作為に対する審査請求は、当該実施機関に対して行うことになる。

(2) 審査庁について

弁明書の提出については、1の個人情報保護法第106条において読み替える行審法第29条第2項において、「審査庁が処分庁等である場合」とあり、条文自体が同一性を想定し容認しており、これを前提として、その場合の手続を明確に定めている。また、これにより、事務取扱要綱第30条第1項では「行審法に基づく審査請求の処理は、事務担当課所等が、県政情報課と協議して行うものとする。(略)」、また、第4項では「審査請求処理担当課は、行審法第29条第2項に規定する弁明書を作成するものとする。」、第5項では「審査請求処理担当課は、審査請求人に対し、前項の弁明書の写しを送付し

相当の期間を定めて、行審法第 30 条第 1 項に規定する反論書の提出を求めるものとする。」と定めている。

以上のことから、審査庁と処分庁が同じであることは、法律上の制度設計として正当なものである。

3 審査請求の理由に対する反論について

審査請求人は、「保有個人情報開示請求」における審査請求の趣旨や目的と照らして妥当であることを示す根拠資料（「違法でないこと」を示す根拠は求めておりません。）を求めており、なぜ根拠資料が提出されなかったのか、また、他に妥当であることを示す根拠資料があり、あえて開示しないのか、そもそも妥当でない運用なのか確認したいと主張しているが、2 のとおり全て公開している。

加えて、個人情報保護法第 105 条において、保有個人情報開示決定等に係る審査請求については、当該審査請求が不適法な場合を除いて、行審法第 81 条第 1 項に規定する機関（本県の場合は大分県情報公開・個人情報保護審査会。以下、「審査会」と言う。）に必ず諮問するようになっており、第三者機関の判断を経ることで、公正で客観的な判断を担保でき、さらには、審査請求処理担当課は、審査会の答申を尊重して、審査請求に対する裁決を行うこととなる。

なお、審査請求の趣旨や仕組み等の各条文の解釈は、個人情報保護法の逐条解説等の文献にも記載がある。

今回、保有個人情報開示請求の不開示決定処分に対する審査請求処理手続きに係る妥当性の根拠について、情報公開の公文書公開請求がなされ、開示決定に不服があるとして、情報公開の公文書公開決定処分の変更を求める審査請求が提出された。ちなみに、情報公開制度は、行政機関が保有する公文書についてその閲覧又は視聴、写しの交付等を求めることができる権利を明らかにしているが、ここで言う「公文書」とは条例第 2 条に定義されており、①実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図面及び磁氣的記録であること、②実施機関の職員が組織的に用いるもの、③実施機関が管理しているものの 3 つの要件を全て満たすものとしている。ただし、次に掲げるものを除くとして、(1)官報、公報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの、(2)(略)、(3)(略)となっていることから、逐条解説はこれに該当し、公文書からは除外される。

以上のとおり、公文書公開請求は、県が保有する公文書を公開する制度であり、個人情報保護法及び行審法に則って処理を行っていることに対し、請求人の主張する取扱いの妥当性を立証する資料の提供は、既に公開したものが全てであり、原処分は妥当であると考えられる。

第 5 審査請求人の反論の要旨

実施機関の弁明に対する審査請求人の反論は、おおむね次のとおりである。

私は、大分県が行う保有個人情報開示請求および審査請求の運用について、制度

趣旨を逸脱し、公平性・中立性が確保されていないと考えております。その理由を以下の通り申し上げます。

1 一次判断と審査請求を同一課が担当する運用の問題点

審査請求制度は、本来「一次判断を行った主体から独立した判断主体が、判断の妥当性を再検討する」ことを前提として設計されているものと理解しています。これは行政全般に貫かれる基本原則であり、行政不服審査制度の趣旨も同様です。大分県では、以下の二つの手続が同一課によって行われています。

- ・開示請求の一次判断
- ・審査請求における再検討

この体制では同一主体が自身の判断を再度評価する構造となり、制度趣旨と矛盾するため、弁明書で記載があった情報公開・個人情報審査会により諮問があったとしても、それによって制度目的の達成が正当化されるものではありません。

2 情報公開・個人情報審査会への諮問によって中立性が担保されるとの説明の不合理性

大分県は「情報公開・個人情報審査会に諮問するため中立性は担保される」と説明されていますが、この見解には以下の問題があります。

(1) 情報公開・個人情報審査会には裁決権・処分権がない

情報公開・個人情報審査会の答申には法的拘束力がなく、最終判断者は大分県担当課に留まります。

(2) 審査会は制度上独立性を有しない

委員の任命権および事務局の運営は大分県に属し、制度的・組織的自立性は担保されていません。

(3) 行政判断を是正する実効性を有していない

委員会は助言機関にとどまり、大分県の判断を覆す権限を持ちません。以上により、「委員会に諮問するから中立性が確保される」との説明は、前提が成立しないため合理性を欠きます。

3 現行運用が外部チェックを欠く構造にあること

現行運用は以下の構造となっています。

- ・一次判断：処分課
- ・審査請求の担当課：処分課と同一課
- ・審査会諮問：任命権者である大分県の助言機関（拘束力なし）
- ・最終判断：大分県担当課

この流れは、判断主体がすべて大分県内部に閉じている構造であり、これは、制度が本来予定している「独立した再審査」を実質的に欠いています。

4 求める回答

以上の点に基づき、以下について合理的な説明文書を求めます。

- ・一次判断と審査請求を同一課が担当する運用が制度趣旨と整合するとする理由
- ・裁決権及び任命権の関係を踏まえ、審査会が中立性を担保できるとする根拠
- ・現行運用が外部チェックを欠く構造であることについての見解
- ・今後、制度趣旨に沿った運用改善を検討する予定があるか否か

県政情報課の弁明は、「中立性確保のために委員会に諮問する」と主張しながら、委員会が制度上中立性を担保し得ない仕組みに置かれているという点で自己矛盾を含んでいます。制度趣旨に沿った公平性・透明性の保障を求める立場から、誠実な回答および運用改善の検討をお願いいたします。

第6 審査会の判断

1 本件対象公文書について

実施機関は、審査請求人による本件公開請求に対して、「事務対応ガイド」及び「審査請求処理事務の流れ」の2つの文書を本件対象文書と特定し、全部公開決定処分を行った。これに対して、審査請求人は、公開された文書は自らが求めた内容のものではなく、他に本件対象公文書があるのではないかと、又は対象公文書の特定に誤りがあるのではないかとという旨を主張している。

2 法律上の規定及び解釈について

保有個人情報開示請求に係る審査請求事務は、個人情報保護法及び行審法に基づき処理される。

本件対象公文書の特定の妥当性を判断するに当たり、当該法律における基本的な規定及び解釈を確認する。

(1) 法的枠組み

個人情報保護法第106条において、保有個人情報開示決定等に係る審査請求については、行審法の規定を読み替えて適用することとされている。

したがって、当該審査請求の処理は、個人情報保護法及び行審法に則り行うことになる。

また、「事務対応ガイド」は、この法的枠組みに基づき、実施機関等の事務処理方法を示したものであり、個人情報保護法の統一的な運用を確保するための基準となるものである。

(2) 審査請求をすべき行政庁について

行審法第4条により、処分庁に上級行政庁がない場合は、当該処分庁に対して審査請求をすることとされている。

本件においては、開示決定を行った実施機関である知事に上級行政庁が

存在しないため、当該知事に対して審査請求がなされるものである。

(3) 審査庁と処分庁の同一性について

審査庁とは、行審法第9条第1項において、行審法第4条の規定により審査請求がされた行政庁と規定されている。

本件においては、審査請求をすべき行政庁が処分庁である知事であるため、審査庁と処分庁が同一となるが、これは行審法において想定される制度設計である。

また、行審法第29条第2項において、「審査庁が処分庁等である場合」を明示的に想定し、その場合の手續（弁明書作成等）を定めており、法律自体が当該同一性を容認しているものである。

(4) 弁明書の提出期限について

行審法第29条第2項では、「審査庁が処分庁等である場合にあっては、相当の期間内に、弁明書を作成する」と規定されている。

「相当の期間」とは、社会通念上当該書面を作成するのに必要とされる期間をいうものと解される。

したがって、法律自体は「無期限」ではなく「相当の期間」という期間制限を設けており、審査請求人が主張する「無期限として運用している」という点については、法的根拠を欠くものである。

以上が、本件に適用される法的枠組みである。本審査会は、この法的基礎に基づき、次に述べるとおり、実施機関が特定した本件対象公文書の妥当性について判断する。

3 対象公文書の特定の妥当性について

本件対象公文書の特定の妥当性について検討する。

(1) 条例上の「公文書」の定義と本件対象文書の対応性

条例第2条第2項において、「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、図面及び電磁的記録であって、実施機関の職員が組織的に用いるもの及び実施機関が管理しているものをいうと定義されている。

本件においては、実施機関は「事務対応ガイド」及び「審査請求処理事務の流れ」の2文書を対象公文書として特定している。

「事務対応ガイド」は、個人情報保護委員会事務局が作成したものであり、個人情報保護法の適正かつ円滑な運用を図るとともに、統一的な運用を確保するため、個人情報等の適正な取扱いに関し、行政機関等の職員の事務処理の手順やその際に参考となる法令の条項等の考え方その他各行政機関等において開示等請求に係る審査の基準の参考となる事項を整理したものである。この事務対応ガイドにおいて、弁明書の提出期限に関する記載、及び審査庁と処分庁の同一性に関する記載がなされており、審査請求人の求めた「根拠資料」として対応するものである。

また、「審査請求処理事務の流れ」は、実施機関が審査請求事務の流れを図式化したものであり、審査請求人の理解を深める参考資料として妥当なものである。

これらは、実施機関の職員が保有個人情報開示請求の審査請求事務を行うに当たり、参考資料として使用するものであり、前記定義の要件を満たすものと認められ、実施機関の主張に特段の不自然、不合理な点は認められず、実施機関が特定した対象公文書以外に本件公開請求に対応する公文書は存在しないものと認められる。

(2) 除外事由の確認

実施機関は、参考文献として逐条解説等を使用している旨を弁明書に記載しているが、条例第2条第2項第1号においては、条例の対象となる公文書から除外するものとして、「官報、公報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの」が掲げられている。

逐条解説等の文献はこれに該当するため、条例上の公文書からは除外されるものであり、公開対象公文書に含まれない。

4 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、その他種々の主張をしているが、当審査会は、条例により与えられた権限に基づき、請求者からの公文書公開請求に対し実施機関が行った公文書の公開決定について、その適否を審査することを本務とするものであるから、それらについては、審査の対象外である。

なお、審査請求人は本件審査請求において、説明や回答を求める旨の主張をしているが、公文書公開請求制度は、公開請求があった時点で実施機関が保有する公文書を公開するものであり、請求日以降に請求に対応する公文書を新たに取得もしくは作成して対応するものではないことを、念のため申し添える。

5 結論

以上の検討を踏まえ、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第7 審査会の処理経過

審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
令和8年1月14日	諮 問
令和8年3月31日	事案審議（令和7年度第11回審査会）
令和8年4月30日	事案審議（令和8年度第1回審査会）
令和8年5月27日	事案審議（令和8年度第2回審査会）

大分県情報公開・個人情報保護審査会会長及び指定委員

氏 名	職 業	備 考
生 野 裕 一	弁護士	会 長
渡 邊 博 子	大分大学理事・副学長	
大 塚 浩	大分県商工会議所連合会専務理事	
田 中 竜	元大分合同新聞社報道部長	
梶 原 百合子	大分県地域婦人団体連合会理事	