

## 広島県情報公開・個人情報保護審査会答申（諮問 23（情）第 74 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「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」について

ア 理由説明書の「1 事案の概要」について

(ア) 「実施機関は、当該請求内容の趣旨が不明確である…」ならば、なぜ明確になるまで聞こうともしないのか。県民（住民）の理解と納得を得ようとしらないのか、不可解極まる。説明責任を果たしていないと言える。

(イ) 実施機関は、「…『冒頭の…部分ですが…実施を強制するという意味でよろしいでしょうか』と確認したところ『その通りです…』との回答があった。」と記載しているが、「…不明確である」と認識しながら、なぜ一度だけのわずか10数秒の電話連絡で済ませたのか。何度も機会があった中で県民に問い・説明するのが行政責務ではないか。不条理極まる。法的責任と道義的責任及び説明責任を果たしていない。

実施機関は、いったい、何の返答を求め、何を引き出そうとしたのか。異議申立人が「強制であるとの受け止めをしている。」ことだけを引き出し、実施機関としては「強制をしていない。そんな文書はない。」との結論を導くための、単なる連絡・アリバイづくりか。もしそうなら姑息な姿勢・実施機関に対して、益々県民（住民）の不信・疑念は募るばかりである。それを払拭するのが行政責務であり、憲法や地方自治法及び行政手続法等の規定を遵守する立場にある者の責務であり、不法極まる。

「強制であるとの受け止めをしている」かどうかは、異議申立人の思想・信条の自由であり、そのことを理由とする行政文書不存在決定は、知る権利への侵害であり違憲であり、そのことを理由とする情報不開示は公開条例違反ではないか。人権侵害ここに極まる。

イ 理由説明書の「2 決定の理由」について

(ア) 実施機関は、「ア 国旗の掲揚及び国歌の斉唱について」において「学校教育法及び同法施行規則によれば…」と記載しているが、「強制であると受けとめる」異議申立人に、「強制であるか・強制でないか」との判断の下に、実施機関が情報公開に制限を加える権限がある規定はない。

もしも「強制でない」とする誰かの開示請求に実施機関が応じたとするなら、法の下に不平等な扱いとなり全体の奉仕者でなくなり、住民の知る権利を侵害したことによる地方自治法と憲法に違法・違憲の行為とみる。

(イ) 「イ 元号の標記」についても、「広島県教育委員会の公用文に関する規程」や「教育職員免許状に関する規則」等がどうであれ、上記(ア)と同様である。

## 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11日付け）及び意見陳述（平成24年1月25日実施）で説明している内容は、おおむね次のとおりである。

実施機関は、本件請求の趣旨が不明確であることから、平成23年10月12日付けで異議申立人に当該請求内容について確認した。実施機関が「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しょうか。」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、実施機関が実施を強制しているということですから。」との回答があった。

異議申立人の請求の趣旨を踏まえ、実施機関は、本件対象文書の特定について、次のとおり検討した。

### 1 国旗の掲揚及び国歌の斉唱について

異議申立人は、「学校における『日の丸掲揚・君が代斉唱』の実施を強制する文書」を開示するよう主張するが、実施機関は、以下の理由から、対象文書は存在しないものと判断した。

学校教育法及び同法施行規則によれば、各学校における教育課程については、学習指導要領によるものとされている。この学習指導要領は、各学校の教育課程の基準として、法規としての性質を有するものとされている（最高裁判所平成2年1月18日第一小法廷判決参照）。

そして、この学習指導要領には、「入学式や卒業式などにおいては、その意義を踏まえ、国旗を掲揚するとともに、国歌を斉唱するよう指導するものとする。」と規定している。

この点、実施機関も、この学習指導要領の規定に基づいて、所管する公立学校における国旗の掲揚及び国歌の斉唱を実施し、又は指導しているのであって、実施機関に異議申立人が主張するような文書は存在しない。

### 2 元号の標記について

異議申立人は、「学校における『元号標記』の実施を強制する文書」を開示するよう主張するが、実施機関は、以下の理由から、対象文書は存在しないものと判断した。

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」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いる。

なお、国・地方公共団体等の公的機関の事務については、従来から年の表示には原則として元号を使用することを慣行としており、事務の統一的な処理のため元号の使用を義務付けるような規則等は別として、国民又は国・地方公共団体等の公的機関に対し、元号の使用を強制する法令は存在しない。

実施機関において、元号の表示は、法令等に基づいて行っているものであって、異

議申立人が主張するような文書は存在しない。

したがって、異議申立人が主張するような当該請求の趣旨に合致する文書は存在しないことから、実施機関は、本件処分を行った。

## 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、「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」と特定したことが、本件処分の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、平成23年10月12日に異議申立人に電話をし、「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、実施機関が実施を強制しているということですから。」との回答（以下「本件回答」という。）があったため、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」と特定したと説明する。

しかしながら、本件回答によると、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。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」のとおり、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、本件回答のみから、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」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・強制等をするようになったのか、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. 5	・ 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. 11	・ 実施機関から理由説明書を収受した。
24. 1. 12	・ 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)	・ 実施機関の職員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。
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