

答 申 第 5 1 号

平成 27 年 10 月 2 日

兵庫県教育委員会

委員長 高 崎 正 弘 様

情報公開・個人情報保護審議会

会長 中 川 丈 久

公文書の非公開決定に係る異議申立てに対する決定について（答申）

平成 27 年 4 月 22 日付け諮問第 1 号で諮問のあった下記の公文書に係る標記  
のことについて、別紙のとおり答申します。

#### 記

異議申立人が申請した「平成 26 年 12 月 18 日、19 日分の承認研修申請」及  
び「平成 27 年 1 月 14 日、15 日分の承認研修申請」の不承認に伴って作成され  
た「不承認の理由」及び「申請の補正」が記述された文書

## 第 1 審議会の結論

本件事案において、兵庫県教育委員会（以下「実施機関」という。）が非公開とした決定は、妥当である。

## 第 2 諮問経緯及び対象公文書の特定

### 1 公文書の公開請求

平成 27 年 2 月 2 日、異議申立人は、情報公開条例（平成 12 年兵庫県条例第 6 号。以下「条例」という。）第 4 条の規定により、実施機関に対して、公文書の公開を請求した。

### 2 実施機関の決定

平成 27 年 2 月 13 日、実施機関は、公文書非公開決定処分（以下「本件非公開決定」という。）を行い、同日、異議申立人に公文書非公開決定通知書を送付した。

### 3 異議申立て

平成 27 年 3 月 6 日、異議申立人は、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、本件非公開決定を不服として実施機関に対して異議申立て（以下「本件異議申立て」という。）を行った。

### 4 異議申立ての対象公文書

本件異議申立ての対象公文書は、異議申立人が申請した「平成 26 年 12 月 18 日、19 日分の承認研修申請」及び「平成 27 年 1 月 14 日、15 日分の承認研修申請」の不承認に伴って作成された「不承認の理由」及び「申請の補正」が記述された文書（以下「本件対象公文書」という。）である。

### 5 諮問

平成 27 年 4 月 23 日、実施機関は、条例第 17 条の規定により、兵庫県情報公開・個人情報保護審議会（以下「審議会」という。）に対して、本件異議申立てに対する決定について諮問した。

### 第3 異議申立人の主張要旨

#### 1 異議申立ての趣旨

本件非公開決定を取り消して、本件対象公文書を公開することを求める。

#### 2 異議申立ての理由

異議申立人の本件異議申立ての理由は、次のとおり要約される。

(1) 校長が研修申請の不承認処分を提示せず、かつ、申請の補正を行わないことは、次の点で違法又は不当である。

ア 異議申立人が申請した研修の不承認に伴って作成されるべき文書である「不承認の理由」及び「申請の補正」が記述された文書が研修の不承認に当たり提示されなかったことは、文書管理規則（平成12年兵庫県教育委員会規則第7号）に違反する不正な行政行為である（文書管理規則には、「事案の処理に当たって最終的な意思の決定を受ける場合においては、文書等を作成してこれを行わなければならない。」、「完結文書は…事務室において保存するものとする。」とされているのに、これが行われていない。）。

イ 教育公務員特例法（昭和24年法律第1号）第22条第2項は、「教員は、…本属長の承認を受けて…研修を行うことができる。」と、禁止行為を認める許認可ではなく、一定の行為又は事実の存在を許諾又は肯定する承認として規定している。校長が研修を不承認とすることは、教員がすでに有している研修権を損なうものであるから、行政手続法令に定める理由付記を行わなければならないものであり、行政手続法令に基づく理由が提示されていない不承認処分を行ってはならない。

ウ 校長は、不承認とした理由を提示しない理由について、昭和52年2月10日札幌高等裁判所判決を参考にした人事委員会判定書であると述べた。しかし、行政手続法令が制定されていない時点の同判決を当てはめて、行政手続法令に定める理由を付記せずに研修を不承認とすることはできない（法律に基づく処分は、行政手続法令の適用除外の対象とはならないので、教育公務員法に基づく処分である研修申請の不承認処分は適用除外の対象とはならない。）。

エ 異議申立人の「平成26年12月18日、19日分の承認研修申請」及び「平成27年1月14日、15日分の承認研修申請」は、教育公務員特例法において「授業に支障のない限り」と規定する条件又は裁判例（平成14年5月22日名古屋地方裁判所判決、平成2年11月16日神戸地方裁判所判決）が「校務に支障のない限り」と判示する条件にそれぞれ

れ適合している。異議申立人の研修申請に対する不承認処分は、実施機関が各県立学校長に示した課業期間中の研修を不承認とする基準を一律に当てはめており、不合理なものである。

- (2) 実施機関は、学校に存在すべき文書が存在しないことを把握しながら、校長に本件対象公文書を作成させる指導及び助言を行わず、文書不存在を理由に非公開決定を行っており、本件非公開決定は違法又は不当である。

情報公開法令に示される実施機関の責務のもと、公文書公開請求権を保障するには、備えておかなければならない公文書が管理されている必要がある。すなわち、異議申立人に対して研修を不承認とする理由の提示などを行い、行政職の職務として研修の申請から処分までの文書については、学校に備えなければならぬ表簿として、保管しなければならないものである。情報公開と文書管理は車の両輪とも言われており、実施機関は、条例第2条の公文書公開請求権の保障を鑑みられたい。

#### 第4 実施機関の説明要旨

##### 1 説明の趣旨

実施機関の行った本件非公開決定は妥当であるとの答申を求める。

##### 2 本件非公開決定の理由

実施機関の本件非公開決定の理由は、次のとおり要約される。

###### (1) 教育公務員特例法に定める教員の研修について

教育公務員特例法第21条第1項では、「教育公務員は、その職責を遂行するために絶えず研究と修養に努めなければならない」とされ、研修が教員の職責を遂行するために必要な資質を身につけるために欠かせないものとして位置付けられ、同法第22条第2項では、「教員は、授業に支障がない限り、本属長の承認を受けて、勤務場所を離れて研修を行うことができる」と規定されている。

その一方で、公務員は職務専念義務を負うことから、勤務時間中に勤務場所を離れて研修を行うためには、所属長の承認が必要であり、同項に基づき職務専念義務を免除されて行う研修（以下「職専免研修」という。）の承認の可否は、所属長である校長に裁量権があるとされている（昭和59年8月27日山形地方裁判所判決及び平成14年7月4日付け14初企第14号文部科学省通知）。

校長は、あらかじめ提出された研修計画書をもとに、①授業及び校務

運営上の支障はないか、②研修内容は適切か、③研修の実施態様は適切か等を勘案し、その内容を審査した上で承認の可否を決定している。また、職専免研修を不承認とする場合でも、不承認理由の告知を必要とする定めはない（昭和 52 年 2 月 10 日札幌高等裁判所判決）ことから、職専免研修の可否を判断するに当たり、「不承認理由」及び「申請の補正」が記述された文書を作成する理由はない。

そして、実施機関では、校長が職専免研修の承認の可否を適切に判断できるように、原則として、定時制課程における課業期間中に行う自宅での職専免研修は承認しないことを、平成 24 年 3 月 30 日付けで各県立学校長あてに通知している。

## (2) 行政手続法の適用について

職専免研修については、所属長たる校長がその権限と責任において承認の可否を適切に判断して行うものであり、教員に何らかの「権利」を付与するものではない。

行政手続法（平成 5 年法律第 88 号）は、「この法律は、処分、行政指導及び届出に関する手続並びに命令等を定める手続に関し、共通する事項を定めることによって、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図り、もって国民の権利利益の保護に資することを目的とする」ものである（同法第 1 条）。

職専免研修の不承認は、教員の権利利益を何ら妨げるものではないから、行政手続法が適用される「処分、行政指導及び届出に関する手続並びに命令等を定める手続」には該当しない。

## (3) 本件対象公文書の不存在について

異議申立人は、本件対象公文書について、行政手続法令及び教育公務員特例法に照らし、本来、作成すべき文書であり、不存在そのものが違法又は不当であると主張している。

しかしながら、教育公務員特例法については上記(1)のとおり、行政手続法令については上記(2)のとおり、いずれも職専免研修を不承認とするに当たって、その理由を告知又は付記する必要がないため、本件対象公文書は、実施機関において不存在である。

以上のとおり、実施機関の行った本件非公開決定には、違法又は不当な点はなく、適法かつ妥当なものである。

## 第 5 審議会の判断

審議会は、異議申立人の主張、実施機関の説明及び審議会に提示された

資料を精査した結果、次のとおり判断する。

## 1 本件対象公文書の存否について

- (1) 異議申立人は、本件対象公文書が法令に基づき存在していなければならないものであるにもかかわらず、実施機関が本件対象公文書を作成することなく、「公文書の不存在」を理由として、本件非公開決定を行ったことを不服としている。

これに対して、実施機関は、本件対象公文書の作成が法令により実施機関に課せられておらず、実際に作成もしていないと説明する。

- (2) そこで検討すると、実施機関の説明は、本件対象公文書を作成する法令上の義務を負わないという長年の法令解釈のもと、実施機関は実際に本件対象公文書を作成せず、保有していないとするものであるから、本件対象公文書が存在しないという説明に不自然、不合理な点は見いだされない。

よって、実施機関が本件対象公文書について、条例第10条第2項の「公開請求に係る公文書を保有していないとき」に該当するとして本件非公開決定を行ったことは妥当であると考えられる。

## 2 結論

以上のことから、「第1 審議会の結論」のとおり判断する。

(参考)

審 議 の 経 過

年 月 日	経 過
平成 27 年 4 月 23 日	・ 諮問書の受領
平成 27 年 5 月 13 日	・ 実施機関から意見書を受領
平成 27 年 6 月 9 日	・ 異議申立人から意見書を受領
平成 27 年 6 月 30 日 第 2 部会 (第 38 回)	・ 実施機関の職員から意見聴取 ・ 審議
平成 27 年 7 月 29 日 第 2 部会 (第 39 回)	・ 異議申立人から意見聴取 ・ 審議
平成 27 年 9 月 18 日 第 2 部会 (第 40 回)	・ 審議
平成 27 年 10 月 2 日	・ 答申

主に調査審議に関与した委員

情報公開・個人情報保護審議会 第 2 部会

部会長 中 川 丈 久  
委 員 後 藤 玲 子  
委 員 桜 間 裕 章  
委 員 福 井 義 三  
委 員 前 田 雅 子