

# 答申第120号

情報公開 答申 第120号

答申第120号

平成14年9月12日

神奈川県教育委員会 委員長 相吉 靖 殿

神奈川県情報公開審査会 会長 堀部 政男

行政文書公開請求拒否処分に関する不服申立てについて（答申）

平成13年5月25日付けで諮問された図書館の複写サービスに関する文書一部非公開の件（諮問第195号）について、次のとおり答申します。

## 1 審査会の結論

公開請求に係る行政文書に該当しない文書については、不服申立ての審議をすることはできないものと判断する。

## 2 不服申立てに至る経過

- （1）不服申立人は、神奈川県情報公開条例（以下「条例」という。）第9条の規定に基づき、平成13年3月16日付けで神奈川県教育委員会（以下「教育委員会」という。）に対して、「県立図書館の著作権に関する公文書の全部」について、行政文書公開請求（以下「本件公開請求」という。）をした。
- （2）これに対し、教育委員会は不服申立人に対して請求する文書をより具体的に請求書に記載するよう求めたが、不服申立人は、具体的に行政文書の特定に応じると、教育委員会が作為的に文書を出さないおそれがあるとして、具体的な文書名を記載しなかった。しかし、不服申立人は、その際、口頭でいくつかの行政文書を例示した。

教育委員会は、請求書に記載されている内容から、平成13年3月30日付けで、次に掲げる文書（以下「本件行政文書」という。）を本件公開請求の対象となる文書として特定した上で一部非公開決定（以下「本件処分」という。）をした。

ア 複写サービス要項の改正について（伺い）（昭和52年4月16日施行）

イ 神奈川県立図書館、文化資料館複写サービス要項の一部改正について（伺い）（昭和58年4月1日施行）

ウ 神奈川県立図書館、文化資料館複写サービス要項の一部改正について（伺い）（平成6年4月16日施行）

エ 神奈川県立図書館複写サービス要項の一部改正について（伺い）（平成7年12月13日施行）

オ 神奈川県立図書館複写サービス要項の一部改正について（伺い）（平成8年6月28日施行）

カ 「住宅地図の複写」について（平成10年10月23日付け）

キ 特定の法人（以下「本件法人」という。）の住宅地図のコピーについて（平成10年10月28日付け）

しかし、教育委員会は口頭で例示された行政文書については、対象行政文書として特定しなかった。

(3) 不服申立人は、本件処分に対して、「公開情報に不足するものがある」として平成13年4月16日付けで教育委員会に対し行政不服審査法第4条の規定に基づき、本件処分の取消しを求めるといふ趣旨の不服申立てをした。

### 3 不服申立人の主張要旨

当審査会事務局が、不服申立人の主張を聴取してまとめた結果等を総合すると、次のとおりである。

(1) 不服申立人が神奈川県立図書館（以下「図書館」という。）において、本件法人が作成した住宅地図の複写申込をしたところ、「住宅地図は、別個独立の著作物である各区割り図（見開き2頁）の集合物であり、複写サービスを許される著作物の一部とは、各区割り図（見開き2頁）の半分（1頁）を越えない範囲である」（以下「見開き頁の複写制限」という。）と著作権を理由に、見開き2頁の全体を複写することについて拒否された。

不服申立人が見開き頁の複写制限をする根拠の説明を求めたところ、図書館は、文化庁が実施した著作権に係る初任者講習の内容を引合いに出して住宅地図の著作権法に関する解釈の正当性を主張した。

(2) そこで、不服申立人は、本件公開請求を行ったところ、実施機関が、前記2(2)アからキまでの7つの本件行政文書を特定し、本件処分をした。しかし、実施機関が特定した本件行政文書以外に、次のアからクまでに掲げる文書（以下「本件文書」という。）が存在するはずであり、これらを含めて本件公開請求の対象となる行政文書として特定し、公開すべきである。

ア 文化庁が実施した著作権に係る初任者講習に関する文書

図書館は、文化庁が実施した著作権に係る初任者講習の内容を引合  
いに出して見開き頁の複写制限の解釈の正当性を主張しているの  
であるから、当該講習に関する報告書や当該講習における配付資料等が  
存在するはずである。

イ 本件法人からの見開き頁の複写制限に関する通知に従うことを図書  
館長が意思決定した文書

図書館長には、複写をある程度制限する権限があることは認める。

しかし、図書館長として本件法人の通知に従って、見開き頁の複写  
制限を行う旨の意思決定をしているのだから、単なる口頭の申合せで  
はなく、その経過を示す文書が存在するはずである。

ウ 図書館の他の利用者から提出された複写申込書

不服申立人が他の利用者の複写申込書を検証し、不服申立人に対す  
る扱いと比較対照するために必要であり、対象行政文書として特定す  
べきである。

エ 不服申立人が複写に関して苦情を申し立てた経緯及びこれに対する  
処理結果を記録した文書

図書館としては、このような苦情があれば苦情を受けた職員は当然  
その内容を上司に報告し、処理するはずであるから、これらを記録し  
た文書が存在するはずである。

オ 特定の県の教育委員会又は特定の県の県立図書館が住宅地図の取扱  
いについて全国に照会した文書、当該照会に対する各都道府県からの  
回答及びその結果を通知した文書

不服申立人は、特定の県から当該文書を入手しているのであるから、  
図書館にも当該文書は存在するはずである。

カ 本件法人以外からの著作権に基づく地図の見開き頁の複写制限に関  
する申入書

地図の複写については、本件法人以外にも著作権に基づいて見開き  
頁の複写制限を求めている法人があり、その法人との間でも著作権に  
関するやり取りがあったはずである。

キ 類似の本と著作権に関して比較対照した文書

図書館には、ほかにもロードマップ等の住宅地図と類似した地図等  
があり、そうしたものと著作権に基づく地図の複写制限に関する取扱  
いについて比較対照した文書があるはずである。

ク 文化庁等と著作権に関して情報交換等のやり取りをした文書

どこの県立図書館であっても、文化庁著作権課等と常日頃著作権等  
について情報交換し、図書館の事業事務に生かしている。それにもか  
かわらずこの行政文書が公開されていない。

(3) 行政文書の特定に際しては、作為的に文書を出さないおそれがあるた  
め、「県立図書館の著作権に関する公文書の全部」としたが、一方で、実  
施機関には、口頭でいくつかの対象となる行政文書を例示していたので  
あるから、たとえ請求書に記載していなくても、口頭で伝えている以上  
それらを含めて諾否決定すべきであり、口頭で文書特定したものについ  
ても、不存在なら不存在の決定をすべきである。

#### (4) その他

- ア 実施機関は、住宅地図の複写について著作権法の解釈として見開き頁の複写制限を行っているが、この取扱いは、他の類似の著作物の取扱いと整合性がなく不当である。
- イ 実施機関は、審査会に対し、「見開き頁の複写制限」をしている具体的な都道府県名について虚偽の説明を行っている。

#### 4 実施機関（県立図書館）の説明要旨

実施機関の説明を総合すると、次のとおりである。

- (1) 本件行政文書のうち前記2(2)の力に記載する住宅地図の複写に関する文書については、その中で本件法人からの図書館への通知文に記載されている通知者の氏名は、個人に関する情報であって、特定の個人が識別されるため、条例第5条第1号に該当するため非公開とした。それ以外の行政文書は、全部公開とした。
- (2) 請求書に記載された「県立図書館の著作権に関する公文書の全部」という請求内容から判断して、これに該当すると考えられ、かつ、存在する文書を特定して本件処分をした。

一般に「〇〇に関する文書のすべて」というような請求があれば、実施機関は通常、対象行政文書を具体的に記載するよう求めるが、それでも請求者がこれ応じずに、このような表現で請求した場合には、存在する文書の中から対象行政文書を特定し、公開又は非公開の決定をする。たとえ、口頭で具体の文書について言及されていたとしても、請求書に記載されていないければ、当該文書について諾否決定はしない。

なお、本件行政文書以外に不服申立人が公開すべきであると主張する本件文書は、次のとおり不存在であるか、又は本件公開請求の対象行政文書には入らないと理解した。

##### ア 文化庁が実施した著作権に係る初任者講習に関する文書

講習会には、平成11年度に職員1名を参加させたが、それ以降は参加していない。神奈川県教育庁等行政文書管理規則（以下「文書管理規則」という。）第9条の規定によると、復命書の保存期間は、1年であり、講習会の配付資料も含めて復命書と一つの文書として処理するため存在しない。

##### イ 本件法人からの見開き頁の複写制限に関する通知に従うことを図書館長が意思決定した文書

住宅地図の複写については、著作権法第31条第1号「図書館等の利用者の求めに応じ、その調査研究の用に供するために、公表された著作物の一部分（発行後相当期間を経過した定期刊行物に掲載された個々の著作物にあつては、その全部）の複製物を一人につき一部提供する場合」という規定の通説的解釈に基づき通常の事務として取り扱っており、図書館長が意思決定をした文書は、改めて職務上作成しておらず、存在していない。

社団法人日本図書館協会が発行した『図書館活動と著作権Q&A』の中に「住宅地図」や「区分地図」など合冊になっている著作物は、

見開いた両ページを持って一著作物とみられている。したがって法第31条で複写できる範囲は見開き2ページのうちの半分（例えば、片面）と見られます。」と記載されていることから、これを通説的見解であると理解して、これに従って取り扱っている。

ウ 図書館の他の利用者から提出された複写申込書

著作権をどう考えるかという視点から文書特定したので、本件公開請求の対象行政文書に入らないと理解した。

エ 不服申立人が複写に関して苦情を申し立てた経緯及びこれに対する処理結果を記録した文書

苦情等に関する処理の結果を文書として記録するかどうかは、ケースバイケースだが、口頭報告で即決で処理できるものは、通常、記録に残さない。不服申立人とのやり取りについては、記録した文書は存在しない。

オ 特定の県の県教育委員会又は特定の県の県立図書館が住宅地図の取扱いについて全国に照会した文書、当該照会に対する各都道府県からの回答及びその結果を通知した文書

照会は、電話で受けたものである。また、特定の県がまとめた各都道府県からの回答及び結果に関する通知は、送られてきていない。したがって、いずれの文書も取得していない。

カ 本件法人以外からの著作権に基づく地図の見開き頁の複写制限に関する申入書

本件法人以外からの申入書は受けていない。

キ 類似の本と著作権に関して比較対照した文書

類似の本と著作権に関して比較対照した文書は作成していない。

ク 文化庁等と著作権に関して情報交換等のやり取りをした文書

文化庁に対する文書による照会は、行っていない。

(3) その他

ア 社団法人日本図書館協会が発行した『図書館活動と著作権Q & A』にある見開き頁の複写制限の趣旨は、尊重しているが、限定して適用している。

イ 実施機関が、審査会に対し説明した、見開き頁の複写制限をしている具体的な都道府県名は、本件処分後に他県から送付された見開き頁の複写制限に関する調査結果を基に、過去における図書館運営に関する研究集会や社団法人日本図書館協会の会合等を通じて知り得た情報から、類推したものである。

なお、平成14年7月15日付けで、審査会から内容確認の調査依頼を受け、調査を実施した県に確認したところ、審査会に対し説明した都道府県名とは異なっていたことが判明した。

5 審査会の判断理由

(1) 審査会における審査方法

当審査会は、本諮問案件を審査するに当たり、神奈川県情報公開審査会審議要領第8条の規定に基づき委員を指名し、指名委員は不服申立人

及び実施機関の職員から口頭による意見及び説明を聴取した。それらの結果も踏まえて次のとおり判断する。

## (2) 本件公開請求に係る対象行政文書について

不服申立人は、本件公開請求には、本件行政文書以外に、同人が口頭で例示した本件文書が含まれるものであると主張している。

そこで、本件公開請求に係る対象行政文書について検討する。

ア 本件公開請求は、「県立図書館の著作権に関する公文書の全部」というものである。この請求に対し、実施機関は、対象行政文書をより具体的に特定するよう求めたが、請求者がこれに応じなかったため、実施機関において対象行政文書を特定し、本件行政文書について諾否決定をしたと説明している。

一方、不服申立人は、具体的に文書を特定すると実施機関が作為的に文書を出さないおそれがあるとして、具体的な文書名を記載しなかったものの、口頭でいくつかの文書を例示して請求しており、これらを含めて諾否決定すべきであると主張している。

イ 行政文書公開請求の手続については、条例第9条第1項で、請求者は、公開請求に係る行政文書の内容等を記載した書面（請求書）を実施機関に提出しなければならない旨を規定している。また、同条第2項で、実施機関は、請求書に形式上の不備があれば、相当の期間を定めて、その補正を求めることができる旨を規定している。

ウ 本件公開請求の場合、実施機関は請求書に具体的に公開請求に係る行政文書の内容を記載するよう不服申立人に求めたが、不服申立人がこれに応じなかったことが認められ、実施機関が請求書の記載内容を基に本件行政文書を特定したことは、やむを得ないものであったと考えられる。

エ 不服申立人は、口頭でいくつかの文書を例示して請求しており、これら本件文書も本件公開請求に含まれると主張するが、上記のように、条例上、請求者は行政文書の内容等を記載した書面を実施機関に提出しなければならないと明記されており、口頭で例示して請求した文書について、公開請求の対象行政文書として取り扱うべきものとは解されない。

オ 以上のことから、本件公開請求に係る対象行政文書は、実施機関が特定した本件行政文書と解することが相当である。

## (3) 審査会の役割について

ア 条例第16条で、実施機関は諾否決定について行政不服審査法による不服申立てがあったときには、原則として遅滞なく審査会に諮問し、審査会の議を経て、当該不服申立てに対する決定等を行わなければならない旨を規定している。

イ 実施機関が不服申立てに対する決定等を行うに当たって、審査会の議を経なければならないのは、当該不服申立てが条例第10条の規定により、次の(1)から(4)までに掲げる事由に対するものであり、かつ、当該不服申立てが行政不服審査法に規定する不服申立ての形式的要件を具備しているときである。

- (1) 公開請求に係る行政文書の全部又は一部の公開を拒んだとき
- (2) 公開請求に係る行政文書の存否を明らかにしないで請求を拒んだとき
- (3) 公開請求に係る行政文書を実施機関が管理していないとき
- (4) 公開請求に係る行政文書の全部又は一部を公開しようとするとき

ウ 以上のことを踏まえると、審査会の役割は、公開請求に係る対象行政文書について、その諾否決定に係る不服申立てが諮問された場合に、実施機関の判断の妥当性を審査するものである。

本件公開請求に係る対象行政文書は、前記（２）で述べたとおり、実施機関が特定した本件行政文書であると解され、当審査会は、その諾否決定について実施機関の判断の妥当性を審査することとなる。

#### (4) 本件処分及び不服申立てについて

本件処分は、実施機関が本件公開請求に対し、本件行政文書を特定し、一部非公開としたものであるが、前記（２）で述べたとおり、本件公開請求に係る対象行政文書は、実施機関が特定した本件行政文書と解することが相当である。

しかしながら、不服申立人の主張から判断すると、不服申立人は、本件行政文書に係る処分の諾否決定そのものについては争っていないものと認められる。

一方、不服申立人が口頭で例示したとされる本件文書については、前記（２）エで述べたとおり、公開請求に係る対象行政文書として取り扱うべきものと解することはできない。

したがって、当審査会としては、本件公開請求に対して特定された本件行政文書に係る実施機関の諾否決定について争いが認められない以上、公開請求に係る行政文書に該当しない本件文書については、不服申立ての審議をすることはできないものとする。

#### (5) その他

ア 当審査会は、行政文書公開請求に対する決定の当否について実施機関から意見を求められているものであり、前記 3（４）アの不服申立人の主張については、意見を述べる立場にない。

イ 実施機関の口頭説明のうち、見開き頁の複写制限をしている具体的な都道府県名について、その後、事実を確認したところ、正確でない部分が認められたが、当審査会は、その是非について判断する立場にない。

## 6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、別紙のとおりである。

別紙

### 審査会の処理経過

|     |      |
|-----|------|
| 年月日 | 処理経過 |
|-----|------|

|                       |  |
|-----------------------|--|
| 平成13年 5月25日           | ○諮問  |
| 6月6日                  | ○実施機関に非公開等理由説明書の提出を要求                                |
| 6月29日                 | ○実施機関から非公開等理由説明書を受理                                  |
| 7月4日                  | ○不服申立人に非公開等理由説明書を送付                                  |
| 平成14年 2月4日<br>(第7回部会) | ○審議  |
| 3月8日                  | ○指名委員により不服申立人から意見を聴取<br>○指名委員により実施機関の職員から非公開等理由説明を聴取 |
| 3月14日<br>(第8回部会)      | ○審議  |
| 4月22日<br>(第9回部会)      | ○審議  |
| 5月7日<br>(第10回部会)      | ○審議  |
| 6月4日<br>(第11回部会)      | ○審議  |
| 7月15日<br>(第12回部会)     | ○審議  |
| 8月13日<br>(第13回部会)     | ○審議  |
| 9月4日<br>(第14回部会)      | ○審議  |

神奈川県情報公開審査会委員名簿

(平成13年4月1日委嘱)

| 氏名    | 現職          | 備考      |
|-------|-------------|---------|
| 川島 志保 | 弁護士（横浜弁護士会） | 部会員     |
| 小林 重敬 | 横浜国立大学教授    | 会長職務代理者 |

|       |             |                 |
|-------|-------------|-----------------|
|       |             | 部会員             |
| 鈴木 敏子 | 横浜国立大学教授    | 平成14年7月1日委嘱     |
| 田中 隆三 | 弁護士（横浜弁護士会） |                 |
| 玉巻 弘光 | 東海大学教授      |                 |
| 千葉 準一 | 東京都立大学教授    |                 |
| 堀部 政男 | 中央大学教授      | 会長<br>（部会長を兼ねる） |

（平成14年9月12日現在）（五十音順）

## このページに関するお問い合わせ先

[政策局 政策部情報公開広聴課](#)

[政策局政策部情報公開広聴課へのお問い合わせフォーム](#)

このページの所管所属は[政策局 政策部情報公開広聴課](#)です。