

令和3年度諮問（情）第7号
答申（情）第98号

「審査請求人からの質問に対する回答の判断の根拠の公文書
非開示決定に係る審査請求に対する裁決」についての答申

栃木県行政不服審査会

第1 審査会の結論

栃木県知事（以下「実施機関」という。）が行った公文書非開示決定（文書不存在）は、妥当である。

第2 諮問事案の概要

1 公文書の開示請求

(1) 審査請求人は、実施機関に対し、栃木県情報公開条例（平成11年栃木県条例第32号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定により、令和3（2021）年5月25日付けで、次のとおり公文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

(2) 本件開示請求の内容

X会Y支部の〇〇〇〇長は、〇〇〇〇長が会長を務めるZ会の事業において、領収書について不正な会計処理を行い、不正を指摘した審査請求人をZ会監査人から除名処分するなどしたため、審査請求人は〇〇〇〇長はその地位に相応しくないと考えて、栃木県県土整備部都市整備課（以下「都市整備課」という。）に対して適切な対応をお願いしたが、都市整備課は「県として是認できないような事実があると認めることはできなかった。」との回答であった。

なぜそのような判断ができるのか、根拠を開示ください。

2 本件開示請求に対する実施機関の処分

実施機関は、対象公文書を本件開示請求の内容から審査請求人の上記1(2)の質問に対して県が「県として是認できないような事実があると認めることはできなかった。」と回答したことについて、当該回答のとおり判断した根拠となる公文書であると判断した上で、開示請求の対象となる公文書は保有していないことから、令和3（2021）年6月8日付けで、条例第11条第2項の規定により公文書非開示決定（以下「本件処分」という。）を行った。

3 審査請求

審査請求人は、本件処分を不服として行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定により令和3（2021）年6月11日付けで実施機関に対し審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

4 諮問

実施機関は、本件審査請求について、条例第19条第1項の規定により令和3（2021）年10月5日付けで栃木県行政不服審査会（以下「審査会」という。）に諮問した。

第3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

非開示決定を取り消し、文書の開示を求める。

2 審査請求の理由等

審査請求書及び反論書によれば、おおむね以下のとおりである。

- (1) 意見や判断は、根拠を持って行われるものである。この判断の根拠は、社会に存在するものでなければならない。

県が根拠も持たずに、強引に意見を通すことはしてはならないものであり、このことは、県も認識しているはずである。しかし、本件開示請求に対して非開示としたのは、根拠はあるがこれを開示すると実施機関として都合が悪いため非開示としたものと考えられる。

- (2) 都市整備課は、審査請求人が本件開示請求時に「都市整備課が平成〇(〇〇)年〇月〇日に起案した弁護士相談報告書（以下「報告書A」という。）ではない該当公文書の開示を求める」旨を主張したとして、保有する対象公文書は報告書Aのみでありそれ以外には保有していないため非開示としたと主張する。

しかし、報告書Aは、県が作成した回答書案に対して裁判を考慮した内容の回答文に修正助言された弁護士相談報告書であり、私が開示を求めた都市整備課の「県として是認できないような事実があると認めることはできなかった。」とする判断の根拠が書かれたものとは関係のないものである。

- (3) 本件開示請求の対象公文書は次の2つが該当するため、これらの公文書の開示を求める。

ア 研修委員長の問題に関わりたくないと都市整備課内で協議して決めた。この課内協議の決定は、軽微でないため文書が作成されていないなければならない。この協議文書

イ 弁護士に提出された回答書案を読めば、どのような趣旨で書かれたものか明確になり、何も行動しないと決めた証拠・根拠となる。この回答書案

第4 実施機関の主張要旨

弁明書及び意見聴取によると、おおむね次のとおりである。

1 本件開示請求に係る対象公文書の特定について

実施機関は、本件開示請求は、審査請求人が本件開示請求の際に報告書A以外の対象公文書の開示を求める旨を主張したことから、「（審査請求人の第2の1(2)の質問に対して）都市整備課が「県として是認し得ないような事実があると認めることはできませんでした。」とした回答の判断の根拠となるもので、報告書A以外の公文書」の開示を求めたものと判断した。

2 対象公文書の不存在について

都市整備課では、上記1の回答に係る判断の根拠となる公文書で保有するものは報告書Aのみであり、それ以外には保有していないため、対象公文書不存在として非開示決定を行った。

第5 審査会の判断

1 判断に当たっての基本的な考え方

- (1) 条例は、地方自治の本旨にのっとり、県民に公文書の開示を請求する権利を保障することにより、県が県政に関し県民に説明する責務を全うするようにするとともに、県民の県政への参加を推進し、もって一層公正で開かれた県政の実現に寄与することを目的に制定されたものであり、公文書は原則公開の基本理念の下に解釈し、運用されなければならない。
- (2) 行政不服審査法第2条は、「行政庁の処分に不服がある者は、(略) 審査請求をすることができる。」と規定しており、審査請求の対象は「行政庁が行った処分」である。

「行政庁の処分」とは、「逐条解説行政不服審査法（総務省行政管理局）」によれば「行政庁が国民に対する優越的な地位に基づき、人の権利義務を直接変動させ、又はその範囲を確定する効果を法律上認められている行為など人の権利義務に直接具体的な効果を及ぼす行為をいう」ものであり、本件審査請求では、公文書開示請求に対して「非開示決定」を行った本件処分がこれに該当し、審査請求の対象である。

したがって、本件処分以外を審査請求の対象とすることはできず、審査会の審査事項も本件処分の違法性及び不当性の判断に限られる。

- (3) 審査会は、(1)及び(2)の基本的な考え方に立って県民等の公文書の開示を請求する権利が侵害されることのないよう条例を解釈して本件諮問事案を調査審議し、本件処分について、以下のとおり判断するものである。

2 対象公文書特定の妥当性について

条例第2条第2項において、開示請求の対象である公文書について、実施機関の職員が職務上作成又は取得した文書等である旨規定している。

これを踏まえて、上記第4の1で実施機関が行った対象公文書の特定について、以下検討を行う。

- (1) 本件開示請求の内容から、対象公文書は、〇〇〇〇長が本件開示請求に係る開示請求書に記載された不適正と考えられる行為をしており、その地位に相応しくないとする審査請求人の主張に対して、県が「県として是認し得ないような事実は確認できなかった。」との回答の根拠とした公文書であって報告書A以外のものと考えられる。

(2) これに対して、実施機関が対象公文書を「「県として是認し得ないような事実は確認できなかった。」と回答したことについて、当該回答の判断の根拠となるもので、報告書A以外の公文書」と特定したことに不合理な点はなく、審査請求人の求める文書と実施機関の解釈とに相違点は認められないことから、実施機関の対象公文書の特定は、妥当である。

3 対象公文書の不存在について

(1) 実施機関に確認した事項

審査会は、審査請求人が主張の対象としているX会及びY支部の概要等について実施機関に意見聴取を行った結果、次の事実を確認した。

ア X会は、5つの県営都市公園に設置された緑の相談所において、緑に関する相談や観察会等の事業に参画する協力者等が設立した任意団体であり、Y支部は、X会の本部（以下「本部」という。）のもとに置かれた5つの支部の1つであり、栃木県〇〇公園に設置された緑の相談所（以下「〇〇公園緑の相談所」という。）の事業に協力をしている。実施機関は、都市整備課長が本部の理事になっているが、各支部に直接の関与はしていない。

〇〇公園緑の相談所が実施している「〇〇〇〇〇〇〇〇〇事業（〇〇〇、〇〇〇等）」に参加した者は、独自に任意団体のZ会を設立し、自主的に観察会等を実施していた。審査請求人は、Z会の監査人を務め、また、当時のZ会の会長は、X会Y支部の〇〇〇〇長であった。

なお、本部は、令和〇（〇〇）年〇月〇日に解散し、これに伴い各支部も同日に解散した。

また、OB会は、平成〇（〇〇）年〇月〇日に解散した。

イ 審査請求人は、県の関係する団体であるX会Y支部の〇〇〇〇長でもある当時のZ会の会長がZ会の事業について不正な会計処理を行っていたとして、平成〇（〇〇）年〇月〇日にZ会の会長を相手方とし、Z会事業の監査を実施させることを求める裁判を提起した。同年〇月〇日当該裁判は和解が成立し、和解の内容は、被告はZ会の会長を辞任し、原告は監査の実施を放棄するというものであり、その後会長は同職を辞任した。

ウ 都市整備課は、審査請求人からの第2の1(2)の質問の回答に当たり、平成〇（〇〇）年〇月〇日に顧問弁護士相談を行い、弁護士からX会Y支部の〇〇〇〇長がその役職にあることを是認し得ないような事実は確認できない旨の助言を受け、相談結果について翌日を報告日とする報告書Aを作成した。

(2) 対象公文書の保有の有無について

条例第 11 条第 2 項は、開示請求に係る公文書を保有していないときは、開示をしない旨の決定をする旨規定しているため、実施機関の上記 2 で特定した対象公文書を保有していないという主張について検討する。

ア 実施機関は、審査請求人が本件開示請求で求める対象公文書に該当するもののうち保有するものは報告書 A のみであり、これ以外には作成も保有もしていない旨主張する。

一方、審査請求人は、報告書 A とは別に第 3 の 2 (3) のア及びイの 2 つの公文書が作成されていると考えられる旨を主張する。

イ 都市整備課は、(1) ウのとおり審査請求人の第 2 の 1 (2) の質問書の回答に当たり、平成〇(〇〇)年〇月〇日に顧問弁護士相談を行い、相談結果について報告書 A を作成したが、報告書 A には、X 会 Y 支部の〇〇〇〇長がその役職にあることを是認し得ないような事実は確認できないとの弁護士の助言内容が書かれていることが確認できる。

ウ また、審査会が実施した都市整備課への意見聴取において、都市整備課から「弁護士相談の結果を受け、弁護士の助言内容を課としての決定事項とすることとしてよいかということについて課内協議を行い、対応方針を決定した」旨及び「(第 3 の 2 (3) のイの) 回答書案は審査請求人が本件開示請求とは別に行った公文書開示請求に係る対象公文書として、審査請求人に部分開示した」旨の説明を受けた。更に、審査請求人が審査会に令和〇(〇〇)年〇月〇日付けで提出した意見書の中に当該回答書案が添付されていることが確認された。

エ 課内協議や弁護士相談等を行う際には、職員が個人的なメモ等を作成する可能性もあると考えられるが、2 の冒頭のとおり条例第 2 条第 2 項で開示請求の対象となる公文書は、①「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した」ものであり、かつ、②「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保有しているもの」であると規定されており、仮にそのようなメモ等を作成しても、②のように組織的に用いる公文書として保有しているものでない場合、当該メモ等は、公文書には該当しない。

また、内部文書である弁護士相談報告書について、都市整備課が報告書 A とは別に同種の文書を作成する特段の必要性も認められない。

オ これらを踏まえると、報告書 A のみが本件開示請求の対象公文書に該当し、それ以外には審査請求人の請求内容に合致する公文書は作成していないとする都市整備課の説明は、この他に回答書案がウのとおり既に開示されていることから、不合理な点はない。

したがって、実施機関において、本件開示請求に対して対象公文書不存在による非開示決定を行ったことは、妥当である。

4 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は本件開示請求の対象公文書が存在するとして、今後、3つの公文書の開示請求を行う旨を主張するが、審査請求人の主張するこれらの公文書は、本件開示請求で開示を求めなかったものである。

審査会は、審査請求人が行った本件開示請求に係る本件処分の適否について答申を行う機関であるため、審査請求人のこれらの主張は、審査会の判断の及ぶところではない。

5 結論

以上のことから、審査会は、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

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3(2021)年10月5日	・ 諮問庁から諮問書を受理
令和3(2021)年10月22日 (第47回審査会第1部会)	・ 事務局から経過概要の説明 ・ 実施機関の意見聴取 ・ 第1回審議
令和3(2021)年11月26日 (第48回審査会第1部会)	・ 審査請求人の意見陳述 ・ 第2回審議
令和3(2021)年12月24日 (第49回審査会第1部会)	・ 第3回審議

栃木県行政不服審査会第1部会委員名簿

氏 名	職 業 等	備 考
江 田 和 宏	下野新聞社取締役主筆	
黒 田 葉 子	元栃木県労働委員会事務局長	部会長職務代理者
小 坂 誉	弁護士	
塚 本 純	宇都宮大学地域デザイン科学部 教授	部会長

(五十音順)