

令和3年度諮問（情）第9号  
答申（情）第105号

「「知事にアクセス」事案について知事の意見があった場合  
の取扱い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

「「知事にアクセス」に寄せられた広聴事案を知事に報告後、（報告した事案について）知事から意見があった場合に、関係課に知事の指示事項を伝達し、意向を反映させている。」ことを証明できる一連の公文書を5件以上開示ください。

(3) その他（本件開示請求までの経緯）

審査請求人は、本件開示請求の前に本件開示請求の内容に関連する次のア及びイの公文書開示請求を行い、実施機関は開示決定、部分開示決定及び非開示決定を行った経緯がある。

ア 令和3（2021）年A月C日付け公文書開示請求

(ア) 開示請求の概要

「知事への報告後、意見があった場合は、関係課に指示後であっても、関係課に指示事項を伝達し、意向を反映させている」ことを証明する一連の公文書を5件以上開示下さい。aからeまでの文書と送達日を開示ください。

a 事の始まりの申請者・質問者の文書

b 関係課と知事に送達した文書と関係課への指示書

c 「〇〇か？」のスタンプが押されたものが開示されたが、これは意見・指示ではない。単なる質問である。「〇〇か？」のスタンプでは、何の意見か何を指示しているか分からないから、「〇〇か？」に対して、知事に関係課が対話説明をし、その際、知事から意見指示があるときの記録を開示下さい。

d その対話記録（同席？していて作成した）により、広報課が関係課に送達した文書と指示書

e 広報課が修正した指示により、質問者に回答された文書

(イ) (ア)の開示請求に対する知事の処分の内容（※ a～eは、(ア)で審査請求人が開示を求めた各公文書に対応する番号。以下同じ）

- ①公文書開示決定（※令和3(2021)年A月D日付け広第W号）
  - a 事の始まりの申請者・質問者の文書（受付番号38・353）
  - b 関係課と知事に送達した文書（受付番号38・353）、指示対応依頼書
  - c 知事への説明資料
- ②公文書部分開示決定（※令和3(2021)年A月D日付け広第X号）
  - a 事の始まりの申請者・質問者の文書（受付番号369・411・99）
  - b 関係課と知事に送達した文書（受付番号369・411・99）
- ③公文書非開示決定（※令和3(2021)年A月D日付け広第Y号）
  - c 「〇〇か」のスタンプに対しては知事に関係課が対話説明をし、その際、知事から意見指示があるときの記録
  - d その対話記録（同席して作成した）により広報課が関係課に送達した文書と指示書
  - e 広報課が修正した指示により質問者に回答された文書  
（非開示理由はいずれも対象公文書を保有していないため）

イ 令和3(2021)年B月E日付け公文書開示請求

(ア) 開示請求の概要

ア(イ)の令和3(2021)年A月D日付け広第W号の公文書開示決定通知書、同日付け広第X号の公文書部分開示決定通知書及び同日付広第Y号の公文書非開示決定通知書から、解釈に問題があることに気が付いた。

問題解釈は、「〇〇か？」を知事から意見・指示等があったものとして扱われていることである。「〇〇か？」は、単に質問しているものであり、何の意見を言われたか、何を指示されたか不明であるから、知事の意見・指示を反映したものと扱えないものである。だから、「〇〇か？」は知事の意見・指示を反映したのから排除しなければならない。ところがこれを知事の意見・指示を反映したものとして扱っている。

この扱いは間違いであるため、再度ア(ア)の公文書について公文書開示請求を行う。

「知事にアクセス」事案の内容を知事に説明し、知事から意見や指示があった場合には、その内容が記録されるはずであるから、この記録を開示していただきたい。この記録で初めて知事の意見や指示の内容が明らかになり、知事から意見や指示等があったものとして扱うことができるものである。

(イ) (ア)の開示請求に対する知事の処分の内容

対象公文書を保有していないため、公文書非開示決定（※令和3

(2021)年B月F日付け広第Z号)。

## 2 本件開示請求に対する実施機関の処分

実施機関は、本件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を行った(以下「本件処分」という。)

## 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11月29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

非開示処分を取り消し、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) 非開示決定の理由が「開示請求に係わる公文書は保有していません。」とのことであるが、これが本当であるとする「知事への報告後意見があった場合は、関係課に指示事項を伝達し、意向を反映させている。」との文言は、嘘を述べていることになる。

嘘を公文書で答えることは、信用失墜行為に当たり大変重大なことである。この認識はお持ちであると考え。よって、証明できる文書は持っているが、何らかの理由で非開示とされたものと考えられるものである。

- (2) (審査請求人が本件開示請求に先行して行った)第2の1(3)のアの公文書開示請求で求めた同(ア)のcからeまでの公文書を保有していなければ、「「知事にアクセス」事案を知事に報告後、知事から意見があった場合に関係課に指示事項を伝達して知事の意向を反映させている。」との主張はできない。

### 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、本件開示請求の内容から、審査請求人が本件開示請求で求めた公文書は「「知事にアクセス」事案を知事に報告後、知事から意

見があった場合に関係課に知事の指示事項を伝達し、知事の意向を反映させていることを証明できる公文書で、第2の1(3)のア(イ)の令和3(2021)年A月D日付け広第W号で開示決定したもの及び同日付け広第X号で部分開示決定したものの以外に該当する公文書」と判断した。

## 2 対象公文書の不存在について

- (1) 「知事にアクセス」に寄せられた事案について知事の意見や指示があるときは、知事にアクセス事案書の個票の「知事意見」欄に知事が自署するが、この場合、知事の意見や指示の内容は、「○○か？」のような疑問型の形で伝達されるケースが大部分である。
- (2) 審査請求人が本件開示請求に先行して行った同内容の第2の1(3)のア(ア)の開示請求に対し、「「知事にアクセス」事案を知事に報告後、知事から意見があった場合に関係課に知事の指示事項を伝達し、知事の意向を反映させていることを証明できる公文書」として同ア(イ)の①及び②のとおり、5件公文書を開示したが、この時に開示したものよりも、知事の指示や意見の内容がより具体的で、指示性の強い事案のものは存在しない。
- (3) よって、実施機関は、審査請求人が求める「「知事にアクセス」事案を知事に報告後、知事から意見があった場合に関係課に知事の指示事項を伝達し、知事の意向を反映させていることを証明できる公文書」は、令和3(2021)年A月D日付け広第W号及び広第X号でそれぞれ開示決定、部分開示決定したものの以外には保有していないため、対象公文書は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)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、及び(2)の審査請求の対象となる処分の規定を踏まえて本件諮問事案を調査審議し、以下のとおり判断するものである。

## 2 実施機関の対象公文書特定及び本件処分の妥当性について

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し、又は取得した文書等である旨を規定している。

これを踏まえて、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、「知事にアクセス」に寄せられた事案を知事に報告した後、知事から意見があった場合に当該事案の関係課に知事の指示事項を伝達して知事の意向を反映させていることが分かる公文書で、第2の1(3)ア(イ)で開示及び部分開示された公文書以外のものと考えられる。
- (2) これに対して、実施機関は、本件開示請求の対象公文書に相当するものは、第2の1(3)ア(イ)で開示及び部分開示を行った「知事にアクセス事案書の（知事閲覧済の）個票」、「担当部局宛ての（知事から指示が付された旨の）事務連絡」、「所管課が作成した知事報告資料」等のみとした上で、審査請求人はこれらの公文書以外の第2の1(3)ア(ア) a、b、c、d 及び e の一連の公文書の開示を求めているため、該当公文書は存在しないと判断した。
- (3) 審査請求人は、第2の1(3)ア(イ)で開示及び部分開示された公文書のうち、（「知事にアクセス」事案について知事が関係課に指示した書類として）個票の知事意見欄に「〇〇か？」と記載されているものがあるが、これは単に質問しているものであり、知事から意見や指示があったことを反映したものとはいえない旨を主張している。
- (4) 審査会が実施した栃木県県民生活部広報課（以下「広報課」という。）への意見聴取において、広報課から「知事にアクセス」事案の知事への報告及び知事から意見があった場合のその後の具体的な事務処理内容について、次のとおり説明があった。

ア 知事への報告は、「知事にアクセス事案書個票」により行っており、広報課から栃木県総合政策部総合政策課秘書室（以下「秘書室」とい

う。)を經由して知事に届けられる。

イ 秘書室において個票にスタンプで「知事意見」欄を押して知事に届け、知事は、全ての個票を閲覽し、意見のある場合のみ当該意見欄に指示事項等を自署する。

知事の意見や指示事項の内容が記録される公文書は、個票に知事が自署するもののみである。

ウ 知事は閲覽した個票に閲覽済印を押し、秘書室を經由して広報課に当該個票が返送されるが、イの知事意見のあった事案については、広報課から関係部局幹事課の広聴事務担当者経由で担当課に当該個票を送付して対応を依頼する。

エ 当該担当課は、当該事案に係る対応を検討し、その結果を秘書室に報告するとともに、当該報告に係る資料を広報課に送付する。

(5) 審査会は、実施機関が第2の1(3)ア(i)で開示及び部分開示した公文書を確認した結果、「知事にアクセス」事案の個票を知事に報告し、知事から意見や指示があった場合について、(審査請求人の言う、個票の知事意見欄が「〇〇か?」という記載のものも含めて)広報課が説明する(4)のアからエまでの一連の事務が進められていることを確認した。

(6) また、広報課は、第4の2(2)のとおり、「知事にアクセス」事案を知事に報告して知事から意見や指示があった場合について、審査請求人に既に開示した5件の公文書よりも知事の指示や意見の内容がより具体的で、指示性の強い事案のものは存在しない旨主張している。

(7) これらのことを総合的に判断すると、審査請求人が本件開示請求で求めるものに該当するものとして開示を行う公文書としては、第2の1(3)ア(i)の①及び②で開示した5件の内容で十分であると考えられ、したがって、令和3(2021)年A月D日付け広第W号及び広第X号でそれぞれ開示決定、部分開示決定したもの以上の公文書は保有していないとする実施機関の説明に不合理な点はない。

したがって、対象公文書は不存在のため非開示とした本件処分は、妥当である。

#### 4 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11月29日	・ 諮問庁から諮問書を受理
令和 4 (2022)年 1 月28日 (第50回審査会第 1 部会)	・ 事務局から経過概要の説明 ・ 第 1 回審議
令和 4 (2022)年 2 月28日 (第51回審査会第 1 部会)	・ 実施機関の意見聴取 ・ 第 2 回審議
令和 4 (2022)年 3 月24日 (第52回審査会第 1 部会)	・ 第 3 回審議
令和 4 (2022)年 4 月22日 (第53回審査会第 1 部会)	・ 第 4 回審議
令和 4 (2022)年 5 月27日 (第54回審査会第 1 部会)	・ 第 5 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)