

令和3年度諮問（情）第1号  
答申（情）第102号

「「知事にアクセス」の取扱いについて説明できる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2（2020）年11月19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」の（知事への報告の）取扱いに関する栃木県県民生活部広報課（以下「広報課」という。）の回答が（次のアからウのとおり）次々と変更になった。

ア ルールどおり広報課長の判断で知事に送達するかどうか決める。

イ 「知事にアクセス」に寄せられた事案は直接知事に持参して説明している。

ウ 知事への送達は、直接持参して説明するのではなく、文書送達している。

以上の説明をできる根拠の開示を求める。

### 2 本件開示請求に対する実施機関の処分

実施機関は、審査請求人が本件開示請求で開示を求めた1(2)のアからウまでの「知事にアクセス」の取扱いについて説明できる公文書について、アについては「知事にアクセス」事務取扱要領を対象公文書として特定し、令和2（2020）年12月3日付けで条例第11条第1項の規定により公文書開示決定を行い、イ及びウについては、対象となる公文書は作成又は保有していないことから、同日付けで同条第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2（2020）年12月8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6月11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

公文書を隠ぺいしたと考えられる。本件処分の取消しを求める。

#### 2 審査請求の理由等

審査請求書及び反論書での主張によれば、おおむね以下のとおりである。

- (1) 審査請求人の「「知事にアクセス」は看板に偽りあり」との異議申立てにより、「知事にアクセス」に寄せられた事案の知事への報告の取扱いについて、第2の1(2)イの「知事に直接持参して説明している」との広報課職員の説明が行われた。

この「知事に直接持参して説明している」との説明に対して、審査請求人が「そのようなことが行われることはあり得ない」と異議を申立てたことにより、その後同ウの「知事アクセスの文書を知事に送達している」との説明が行われた。

このような説明の変更は、担当者1人で行えるものでなく、課長、係長、担当者が相談して決めたと考える。

- (2) (1)の説明の変更は、

ア 審査請求人が（広報課職員の説明に対して）異議申立てをしたことによる説明変更であること。

イ 「知事にアクセス」の不信・疑問の問題であり、軽微なことではないこと。

ウ 相談内容は、他者に漏れては困る内容であること。

から不作成としたと考えられ、隠ぺいしたと考えたものである。

即ち軽微な問題でないので記録を作成していないことは、公文書作成条例に違反しており、開示しないことは条例に違反していると考える。

- (3) 審査請求人は（本件審査請求を行った後の）令和3(2021)年4月15日付けで、「（「知事にアクセス」の事務の取扱いに関して審査請求人が広報課職員と）今までにやり取りした文書」について栃木県個人情報保護条例（平成13年栃木県条例第3号）第13条第1項の規定による保有個人情報の開示請求を行ったが、（開示決定等の期限延長措置がされ）未だにいつ開示するか連絡がない。

（審査請求人との）やり取りの文書で、広報課の説明に変遷があったことが証明できてしまうため、開示の対応に苦慮していると考える。

### 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、審査請求人が本件開示請求で求めた「知事にアクセス」

の取扱いについて説明できる根拠となる第2の1(2)のアからウまでの公文書について、アは「知事にアクセス」事務取扱要領を対象公文書として特定し開示決定を行ったが、本件処分に係るイ及びウについては、該当する公文書が存在しないことから、公文書非開示決定を行った。

## 2 対象公文書の不存在について

「知事にアクセス」に寄せられた提案等の知事への報告の取扱いは「知事にアクセス」事務取扱要領にのみ基づいて行っており、同要領第5条の「広報課長は、提案等の内容及び処理状況について、適宜、知事へ報告するものとする。」の規定により対応している。

同要領以外には本件開示請求に係る該当公文書はなく、審査請求人が求める第2の1(2)のイ及びウの対象となる公文書は存在しない。

なお、同要領第5条は「広報課長は、・・・適宜、知事へ報告する・・・」と規定しているが、実際の運用では、全ての「知事にアクセス」事案を知事に報告している。

## 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（審査請求人が開示を求めた第2の1(2)のアからウまでのうち、イ及びウについて）「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の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、又は取得した文書等である旨、また、第11条第2項において、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しなければならない旨規定している。

これを踏まえて、上記第4で実施機関が行った対象公文書の特定及び本件処分の妥当性について、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」に寄せられた事案の内容や処理状況の知事への報告の取扱い等について定めた公文書で、第2の1(2)のアからウまでに関連するものが規定されているものであると考えられる。
- (2) これに対して、実施機関が対象公文書を、知事にアクセスに寄せられた提案等の知事への報告の取扱いを定めた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公文書と実施機関が特定した公文書が乖離している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) 実施機関は、(2)のとおり対象公文書を特定した上で、審査請求人が求める第2の1(2)のアからウまでに関連する該当公文書として、アについては、「知事にアクセス」事務取扱要領を特定し、イ及びウについては対象公文書不存在として非開示決定した。
- (4) 審査会が実施機関に確認したところ、県が定めている要領のうち「知事にアクセス」に係る文言の記載があるものは、
  - ア 個別広聴事業実施要領
  - イ 個別広聴事業事務取扱要領
  - ウ 「知事にアクセス」事務取扱要領の3つであり、アは、「知事にアクセス」は広報課が実施する個別広聴事業として位置付ける旨、イは、「知事にアクセス」により提示された事案は広聴事案として取り扱う旨や同事案を受理したときは所定の個票に要旨等を記入する旨が定められ、ウは、知事への報告を含む「知事にアクセス」に係る事務について具体的に定めている。
- (5) 審査会が広報課に行った意見聴取において、広報課から、「「知事にアクセス」事案の具体的な事務の取扱いは、「知事にアクセス」事務取扱要領のみで定めており、同要領以外には対象公文書は存在しない。」、「「知事にアクセス」事案の知事への報告は、同要領第5条の規定に基づき行っている。」との説明を受けた。

(6) 「知事にアクセス」事務取扱要領第5条は、「知事にアクセス」事案の知事への報告について、「広報課長は、提案等の内容及び処理状況について、適宜、知事へ報告するものとする。」と規定している。

一般的に、行政の事務処理については、一定のルールを定めた上で、ある程度の裁量の範囲の中で柔軟な対応を行う仕組みとしていることが多い。

「知事にアクセス」は、県民等から寄せられる提案や意見の内容が広範多岐にわたると考えられ、その状況に応じて円滑に処理する必要性があることから、基本的なルールのみを定めているものと考えられる。

(7) また、同要領の第6条は、「この要領に定めのないものについては、別に定めるものとする。」と規定しているが、審査会は、同条に基づいて定められた「知事にアクセス」に係る規定がないこと確認した。

これらを踏まえると、実施機関の「「知事にアクセス」に寄せられた提案等の知事への報告の取扱いは「知事にアクセス」事務取扱要領第5条の規定にのみ基づいて行っており、同要領以外には根拠となる規定は存在しない。」との説明に不自然な点はなく、第2の1(2)のイ及びウの対象公文書は保有していないという主張に不合理な点は認められない。

したがって、実施機関において、本件開示請求における第2の1(2)のイ及びウに対して、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 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6月11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

## 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)