

令和4年度諮問（情）第13号  
答申（情）第120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に当該知事意見を反映させている旨の主張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）を取り消し、改めて対象となる公文書の特定を行い、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11条第1項の規定に基づく決定を行うべきである。

## 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、条例第6条第1項の規定により、令和3(2021)年11月18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

審査請求人が令和〇(〇〇)年〇月〇日付けで提出した審査請求に対する、実施機関の同年〇月〇日付け広第X号の弁明書（以下「広第X号弁明書」という。）に（「知事にアクセス」に寄せられた広聴事案の）「知事への報告後、意見があった場合は、関係課には指示事項を伝達し、意向を反映させている。」との記載があり、間違いであると考え、妥当・適切であると主張されている。

① この判断が適切・妥当であることの根拠情報を開示ください。弁明書は関係者が協議して作成され则认为。この記録を見れば、根拠が分かる。

② 判断の構築に用いた社会に存在する情報の開示を求める。「この判例、この本、このホームページアドレスのものである」との開示をしてください。

### 2 本件開示請求に対する実施機関の処分

実施機関は、本件開示請求の対象となる公文書を作成及び保有していないとして、令和3(2021)年12月2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12月9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5(2023)年3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**

本件処分を取り消し、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) 本件開示請求に係る対象公文書を作成していないとして非開示決定となったが、栃木県文書等管理規則や（栃木県経営管理部文書学事課作成の）文書の実務によれば、（栃木県の本庁及び出先機関の事務処理に当たっては）軽易なもの以外は文書を作成しなければならないこと等とされている。
- (2) 栃木県職員は、これらに書かれている内容を守り、文書の不作成は起きないと考える。作成した起案書を開示すると不都合と考えて、不作成ということにしたものとする。
- (3) 本件処分を取り消し、①広第X号弁明書の起案書・伺い書、②（第2の2の）本件処分の通知の起案書・伺い書の開示を求める。

### **第4 実施機関の主張要旨**

弁明書によると、おおむね次のとおりである。

- (1) 広第X号弁明書の作成までの関係者の協議記録は作成していない。また、審査請求人が求める「判断の構築に用いた社会に存在する情報」に該当する公文書は存在しない。
- (2) 審査請求人は、審査請求の理由として、公文書の不作成は起きないはずであるとして、対象公文書として上記第3の2(3)の2つの公文書の開示を主張するが、これらの公文書は、本件審査請求に係る本件開示請求の内容とは異なり、本件処分の取り消しの理由にはならない。

### **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 本件処分の妥当性について

条例は、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を規定し、また、第11条第2項で、開示請求に係る公文書を保有していないときは、開示をしない旨を決定し、開示請求者に書面で通知しなければならない旨を規定している。

これを踏まえて、実施機関が行った本件処分の当否について、以下検討を行う。

- (1) 審査請求人が開示を求めた第2の1(2)のうち、①の「この判断が適切・妥当であることの根拠情報を開示ください。弁明書は関係者が協議して作成されると考える。この記録を見れば、根拠が分かる。」の「この記録」について、審査請求人が開示を求めたものは、「広報課が広第X号弁明書で主張する内容が適切で妥当であると判断した根拠となる全ての公文書で、一例として、(広第X号弁明書作成のために)関係者が協議した記録を掲げた」ものか、それとも「(広第X号弁明書作成のために)関係者が協議した記録に限定した」ものか、必ずしも判然とせず、また実施機関において、この点について審査請求人に確認を行った形跡も確認できない。
- (2) 審査請求人は、「この記録」について、本件審査請求において、第3の2(3)のとおり、該当公文書として、広第X号弁明書の起案書・伺い書及び広第Y号(本件処分)の通知の起案書・伺い書の開示を主張している。

一方、実施機関は、これらの2つの公文書について、第4の(2)のとおり、「本件審査請求に係る本件開示請求の内容とは異なり、本件処分の取り消しの理由にはならない」と主張している。

- (3) (2)の2つの公文書のうち、広第X号弁明書の起案書・伺い書については、上記第3の2(1)の「文書の実務」で、「起案とは、官公庁の意思を決定し、これを文書として具体化するための案文を作成するこ

と」、「(起案文書について決裁権者の決裁を受けるための)回議とは、起案文書についての行政庁の意思を決定するために、起案者が直属の上司及び決裁権者の意思表示を得るために行うもの」等とされていることを踏まえると、広報課において、当該弁明書で弁明を行う内容について意思決定をした記録文書と見ることができ、審査請求人の言う「この判断が適切・妥当であることの根拠情報」に該当すると思料されることから、実施機関が本件開示請求に係る対象公文書として特定しなかったことは、妥当な判断とは言えない。

(4) 一方、(2)の2つの公文書のうち、広第Y号の起案書・伺い書については、本件開示請求がなされた後に本件処分を行うために作成されたものであり、本件開示請求の対象公文書に該当しないことは明白であるから、本件審査請求の理由にすることはできないとする実施機関の主張に不合理な点はない。

(5) 審査請求人が開示を求めた第2の1(2)のうち、②の当該判断の根拠に用いた社会に存在する情報については、上述のとおり、条例に基づき開示請求を行うことができる公文書は、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り、審査請求人の言う「社会に存在する情報」は、条例において定義する「公文書」とは異なるものであることから、実施機関の「該当する公文書は存在しない」との主張に不合理な点はない。

#### 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 5 (2022)年 3 月 29 日	・ 諮問庁から諮問書を受理
令和 5 (2023)年 11 月 24 日 (第 68 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 5 (2023)年 12 月 22 日 (第 69 回 審査会 第 1 部会)	・ 第 2 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	下野新聞社常務取締役主筆	
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	宇都宮大学名誉教授	部会長

(五十音順)