

令和3年度諮問（情）第2号
答申（情）第104号

「弁護士相談報告書に記載すべき報告事項の取扱いの根拠の
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3月1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

（審査請求人が別件で行った公文書開示請求に係る対象公文書として）栃木県法律相談運営要領（以下「要領」という。）の開示があり、対応した栃木県経営管理部文書学事課（以下「文書学事課」という。）職員に要領第5条第3項の「各部局の職員が弁護士相談を行ったときは、その結果を幹事課長を経由して経営管理部文書学事課長に報告するものとする。」との規定について質問した。

「「〇〇弁護士に〇〇日に相談した」とのことのみで、どのような相談を行い、どのような説明をされたかの内容を書かないものでもよいのか」と質問すると、それでもよいとの回答であった。

どのような相談内容を行い、どのような回答があったかが書かれなければ弁護士相談報告とは言えないと考える。よって説明した職員の回答でよいとの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、本件開示請求の内容から、対象公文書を「要領に係る報告に関し、記載すべき報告事項を定めた文書」とであると判断した上で、本件開示請求の対象となる公文書は作成又は保有していないことから、令和3（2021）年3月15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3月22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22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

「開示請求に係る公文書は作成していません。」とする非開示決定は間違いであるとする。

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) 弁護士相談報告書は起案文書と考える。

理由は、①開示された弁護士相談報告書にこのように回答してよろしいかと書かれていること。②要領第5条第3項に「各部局の職員が弁護士相談を行ったときは、その結果を幹事課長を経由して経営管理部文書学事課長に報告するものとする。」との記載があることから、起案文書に当たると判断した。

(文書学事課が作成した「文書の実務」の研修資料の)「文書作成「第4 起案文書の作成 2 起案に当たっての心構え 文書の利用者の立場に立つこと」」の項の記載文面は、「起案文書は重要な公文書であって、情報公開制度の対象となるものです。県民などの知る権利に十分に応え、説明責任を果たしていくためには、「〇〇を〇〇してよろしいですか」といった最終的な内容だけでなく、なぜ、そのような意思決定に至ったのかが分かるような経緯についても明らかにしておく必要があります。」とある。

この文言から職員の説明が間違いであることが明らかとなる。職員の説明が間違っていたと言いたくないために「開示請求に係る公文書は作成していません。」との非開示の手段をとったものであると考える。

(2) 職員の認識を改め、起案文書が(1)の「起案文書は重要な公文書であって、情報公開制度の対象となるものです。県民などの知る権利に十分に応え、説明責任を果たしていくためには、「〇〇を〇〇してよろしいですか」といった最終的な内容だけでなく、なぜ、そのような意思決定に至ったのかが分かるような経緯についても明らかにしておく必要があります。」の書き方に改善されることを願い不服申立てするものである。

(3) 本件審査請求に対し、実施機関は弁明書で「要領に係る報告は、法律相談の件数を把握することを目的としているものであり、具体的な相談内容、弁護士の回答等を必須としていない。」と主張するが、件数のみを数えて何に利用するのか目的が理解できない。

弁護士相談報告書について、「〇〇日に弁護士相談を行った」と書くことでよしとする考え方は妥当性を欠くものである。

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、本件開示請求は「要領に係る弁護士相談を行ったときの結果の報告について、報告書に記載すべき事項を定めた文書」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

要領に係る弁護士相談を行ったときの結果の報告について、法令上報告すべき事項を定めた規定はないため、対象公文書不存在として非開示決定を行った。

なお、要領に係る報告は、県の各部局が行った法律相談の件数を把握することを目的とするものであり、具体的な相談内容や弁護士の回答等を必須の報告事項とはしていない。

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 実施機関の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、県が弁護士に法律相談を行った場合の弁護士相談報告書について、どのように作成するかを定めた何らかの公文書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「要領に係る弁護士相談を行ったときの結果の報告について、報告書に記載すべき事項を定めた文書」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特定した文書とに相違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 実施機関の本件処分の妥当性について

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しなければならないと規定しているため、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。

- (1) 審査請求人は、「文書学事課職員は「〇〇弁護士に〇〇日に相談を行った」程度の記載でよい旨を説明するが、どのような相談を行い、どのような回答があったかを書かなければ弁護士相談報告書とは言えない旨や「自分の説明が間違っていたと言いたくないために公文書を作成していないとして非開示とした」旨を主張する。
- (2) 審査会が文書学事課に意見聴取したところ、文書学事課から、次のとおり説明を受けた。

ア 県の各部局の職員が弁護士に法律相談を行う場合の事務の取扱いは、要領のみで定めている。

イ 要領第5条第3項は、「各部局職員が弁護士相談を行ったときは、その結果を（略）文書学事課長に報告するものとする」と規定しているが、この報告は「どの部局で何件相談を実施したか」という事実を確認するために求めるものであり、具体的な相談内容や弁護士の回答内容等を確認することを目的とするものではない。

要領には、「報告は、別に定める報告書様式により行うものとする」旨や「報告書には、次の事項を記載するものとする」等の規定はない。

ウ 弁護士相談結果の報告に係る具体的な事務処理については、毎年度当初に文書学事課から各部局に報告書の様式を示して「別紙の様式により報告願いたい」旨を通知しているが、この様式には、報告

書に記載すべき具体的な事項は定めていない。

エ 審査請求人が別件で行った公文書開示請求の対象公文書として、報告書数件を開示したが、ウのとおり、同人に開示した報告書は、要領で定めている様式ではない。

(3) 審査請求人は「相談件数のみを数えて何に利用するのか、相談結果を報告させる目的を理解できない」旨主張するが、文書学事課が弁護士相談の結果の報告を求める目的が(2)イであることからすると、具体的な相談内容や弁護士の回答等を必須の報告事項とはしていないとする文書学事課の説明に不自然な点はなく、県の各部局の職員が弁護士相談を行ったときに行う文書学事課への報告について、記載すべき事項を定めた公文書は作成していないという実施機関の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22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)