

令和4年度諮問（情）第1号
答申（情）第107号

「県の関係団体に対する調査の働きかけの要否の判断の根拠
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」）を行った。

(2) 本件開示請求の内容

「県が（X会の支部役員の人となり等を調査することを）X会に働きかけるにあたらぬ」と判断した根拠となる公文書を開示ください。

判断は社会にある情報から構築されるものである。公文書によってなされるものではないので、判断の構築に用いた情報も開示ください。

(3) 本件開示請求に至る経緯

審査請求人は、本件開示請求に先立って、令和〇（〇〇）年〇月〇日付けで、本件開示請求で求めたものと同内容のものを含む公文書の開示請求を行い、実施機関は同年〇月〇日付けで、栃木県県土整備部都市整備課（以下「都市整備課」という。）が平成〇（〇〇）年〇月〇日に行った顧問弁護士相談（以下「〇月〇日弁護士相談」という。）に係る同日付けで作成した復命書及び同月〇日付けで作成した弁護士相談報告書を部分開示決定し、審査請求人に開示したが、審査請求人は、部分開示されたこれらの公文書は(2)の判断の根拠とはならない旨を主張して、本件開示請求を行った経緯がある。

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求めた対象公文書を、「県が（X会の支部役員の人となり等を調査することを）X会に働きかけるにあたらぬ」と判断した根拠となるもので、1(3)で部分開示した公文書とは別の公文書及び当該判断の根拠に用いた社会に存在する情報と特定し、該当する公文書を保有していないため、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4(2022)年4月7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) 非開示決定とされたが、栃木県が文書作成に関して作成した「文書の実務」（栃木県経営管理部文書学事課発行）には、①軽易なもの以外は文書を作成しなければならないこと、②内容を十分研究すること、③受信者が理解するようわかりやすく書くこと、④必要なデータ・根拠等を添付すること、⑤起案者は、上司が容易に判断でき、判断を誤らないよう十分注意すること等に配慮すること等が書かれているため、文書の不作成は起きないはずである。

作成した起案書を開示すると不都合であると考えて、不作成としたものとする。

- (2) 部分開示された（第2の1(3)の）弁護士相談復命書や報告書は、県の文書管理等規則等に従った書き方がされていない。同規則等に従って作成された文書があるはずであり、開示を求める。

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、本件開示請求の対象公文書を、審査請求人が県に行ったX会に関する（X会支部役員に対する調査実施の）質問に対して、都市整備課が「県が（X会の支部役員の人となり等を調査することを）X会に働きかけるに当たらない」と回答した根拠となるもので、第2の1(3)で部分開示したものと別の公文書及び判断の根拠に用いた社会に存在する情報を記載した公文書と特定した。

2 対象公文書の非開示開示について

都市整備課は上記の回答をするに当たり、〇月〇日弁護士相談を行い、弁護士から、県がX会支部に対して支部役員の人となり等を調査することはその手法も権限もない旨の助言を受けたことを踏まえ、弁護士の助言内

容を県としての決定事項とすることとしてよいかについて課内協議し、決定した上で、審査請求人に回答を行った。

したがって、○月○日弁護士相談に係る弁護士相談報告書及び復命書以外には対象公文書は存在しないため、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本件諮問事案を調査審議し、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、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項では、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って、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特定の妥当性について、以下検討する。

(1) 本件開示請求の内容から、対象公文書は、○月○日弁護士相談に係る弁護士相談報告書や復命書以外に作成された、審査請求人の質問に

に対する回答の根拠となった情報が記載された何らかの公文書と考えられる。

- (2) これに対して、実施機関が、対象公文書を「都市整備課が「県としてX会に働きかけるに当たらない」と回答した判断根拠となるものが記録されたもので、第2の1(3)で部分開示した以外の公文書」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 対象公文書の不存在について

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、都市整備課の「県としてX会に働きかけるに当たらない」との回答の判断は、社会に存在する情報から構築されたはずである旨を主張する。
- (2) 審査会が実施機関に意見聴取したところ、実施機関から次のとおり説明を受けた。

ア 都市整備課は、審査請求人の質問に対する回答について、○月○日弁護士相談で弁護士から受けた助言内容を県としての決定事項とすることとしてよいかを課内協議し、決定した上で審査請求人に回答を行ったため、(第2の1(3)で開示した) 弁護士相談報告書及び復命書以外には本件開示請求の対象となる公文書は作成していない。

イ 審査請求人の質問の回答に当たり、都市整備課は、○月○日弁護士相談での弁護士助言とは別に、何らかの法令や判例等を参考にして検討を行った事実はない。したがって、それらの情報を記録した文書も作成していない。

ウ 都市整備課の○月○日弁護士相談は、「県がX会支部という民間団体の調査の働きかけ等を行うことは、そもそも法的に可能なのか」等を確認するために行ったものである。したがって、事前に関係法令や参考資料を確認して対応案を作成して相談に伺い、弁護士に助言をもらうという内容のものではなかった。

- (3) 審査会は、審査請求人が過去に、令和○(○○)年○月○日付けで提出した同趣旨の別の審査請求の諮問事案に対する審議において、都市整備課が作成した○月○日弁護士相談に係る弁護士相談報告書等を確認したうえで、答申(令和4(2022)年2月2日答申(情)第97号)で、「弁護士相談に係る復命書等のみが本件開示請求の対象公文書に

該当するとの都市整備課の説明に不合理な点はない。」との判断を行った。

これらを踏まえると、審査請求人の質問に対する県の回答の根拠となるものは、○月○日弁護士相談に係る弁護士相談報告書及び復命書以外にはなく、本件開示請求に係る対象公文書は存在し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 その他の主張

審査請求人は、○月○日弁護士相談に係る弁護士相談復命書や報告書は、県の文書管理等規則等に従った書き方がされていない旨を主張するが、当該主張は、本件開示請求に対する該当公文書の存否に係る審査会の判断に影響を与えるものではない。

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 4 (2022)年 4 月 7 日	・ 諮問庁から諮問書を受理
令和 5 (2023)年 1 月 27 日 (第59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 3 月 3 日 (第60回審査会第 1 部会)	・ 実施機関の意見聴取 ・ 第 2 回審議
令和 5 (2023)年 3 月 24 日 (第61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	宇都宮大学名誉教授	部会長

(五十音順)