

令和5年度諮問（情）第12号
答申（情）第121号

「審査請求人との対話記録を作成しなくてもよいと判断した根拠が記載された文書の公文書開示決定他2件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。）が行った本件各処分は、いずれも妥当である。

第2 諮問事案の概要

1 公文書の開示請求

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、次のとおり3件の公文書開示請求を行った。

(1) 開示請求1

令和4（2022）年2月25日付けで、審査請求人との対話記録を作成しなくてもよいと判断した根拠が記載された公文書を求める公文書開示請求（以下「開示請求1」という。）を行った。

(2) 開示請求2

令和4（2022）年3月17日付けで、「栃木県文書等管理規則」及び「栃木県文書等管理規則の制定及び栃木県文書管理規程の全部改正について」（以下これらを「本件公文書」という。）以外の、審査請求人との対話記録を作成しなくてもよいと判断した根拠が記載された文書を求める公文書開示請求（以下「開示請求2」という。）を行った。

(3) 開示請求3

令和4（2022）年4月21日付けで、開示請求の対象となる公文書を保有していない場合に非開示決定を行ってよいとする根拠の開示を求める公文書開示請求（以下「開示請求3」という。）を行った。

2 実施機関の処分

実施機関は、開示請求1から開示請求3までに対して、それぞれ次の処分を行った。

(1) 開示請求1に対する処分

本件公文書を対象公文書として特定し、本件公文書には条例第7条の非開示情報が含まれないことから、令和4（2022）年3月11日付けで公文書開示決定（以下「処分1」という。）を行った。

(2) 開示請求2に対する処分

対象公文書が存在しないことを理由として、令和4（2022）年3月31日付けで公文書非開示決定（以下「処分2」という。）を行った。

(3) 開示請求3に対する処分

対象公文書が存在しないことを理由として、令和4（2022）年5月6日付けで公文書非開示決定（以下「処分3」という。）を行った。

3 審査請求

審査請求人は、処分1から処分3まで（以下これらを「本件各処分」という。）を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号。以下「法」という。）第2条の規定により、実施機関に対し、それぞれ審査請求（以下これらを「本件各審査請求」という。）を行った。

4 審理手続の併合

実施機関は、法第39条の規定に基づき、本件各審査請求の審理手続を併合した。

5 諮問

実施機関は、条例第19条第1項の規定に基づき、令和5（2023）年12月6日付で、本件各審査請求について、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

本件各処分を取り消し、文書を開示するよう求める。

2 審査請求の理由

別表「審査請求人の主張」欄のとおり。

第4 実施機関の主張要旨

別表「実施機関の主張」欄のとおり。

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、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。

審査会は、この基本的な考え方に立って本件諮問事案を調査審議し、県民の公文書の開示を求める権利が侵害されることのないよう条例を解釈し、以下のとおり判断するものである。

(2) 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」とされており、本件各審査請求では、公文書開示請求に対して「開示決定」及び「非開示決定」を行った本件各処分がこれに該当し、審査請求の対象である。

したがって、本件各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各処分の違法性又は不当性の判断に限られる。

- (3) 審査会は、本件各処分について、(1)の基本的な考え方及び(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、県民等の公文書の開示を求める権利が侵害されることのないよう条例を解釈し、以下のとおり判断するものである。

2 処分1について

- (1) 対象公文書の特定について

ア 審査請求人の求めた公文書

審査請求人は、審査請求人との対話記録を作成しなくてもよいと判断した根拠が記載された公文書の開示を求めたものと考えられる。

イ 本件公文書の内容

- (ア) 栃木県文書等管理規則には以下の規定がある。

「第6条 本庁及び出先機関の事務処理に当たっては、文書等を作成しなければならない。この場合において、文書等は、分かりやすい用字用語で、平易かつ明確に記載するものとする。

2 前項の規定にかかわらず、軽易な事案については、文書等の作成を省略することができる。」

- (イ) 「栃木県文書等管理規則の制定及び栃木県文書管理規程の全部改正について」には以下の記述がある。

「第6条(文書等の作成)関係

2 第2項の「軽易な事案」とは、文書等を作成しなくとも職務上支障がない事案であり、単なる照会、問い合わせに対する応答や日常的業務の連絡及び打ち合わせなど、文書等に記録を残すことを要しない事案です。」

ウ 検討

審査会において、規則や通知等を確認したが、本件公文書以外に対象公文書として特定すべき公文書は確認できなかった。

実施機関では日常業務の中で県民と面談を行っているが、県民の中には一定数知事面談を要望する者がいると考えられることから、実施機関にと

って、県民との面談の中で知事面談を要請されることは珍しくない。

したがって、実施機関が、審査請求人が知事面談を要請したときの対話を照会ないし問い合わせに対する応答と捉え、本件公文書の「軽易な事案」に該当するため、当該対話記録を作成しなくてよいと考えたとしても不自然・不合理ではなく、本件公文書を対象公文書として特定したことに誤りはない。

(2) 処分内容について

実施機関は、本件公文書の全部を開示しており、非開示部分は存在しない。

(3) まとめ

以上のことから、本件公文書を対象公文書として特定し、公文書開示決定を行った処分1は妥当であると認められる。

3 処分2について

上記2(1)ウのとおり、本件公文書以外に審査請求人との対話記録を作成しなくてもよいと判断した根拠が記載された文書は存在しない。

したがって、対象公文書が存在しないことを理由に公文書非開示決定を行った処分2は妥当であると認められる。

4 処分3について

(1) 対象公文書の特定について

審査請求人は、開示請求の対象となる公文書を保有していない場合に非開示決定を行ってよいとする根拠を求めたものと考えられる。

(2) 対象公文書の不存在について

条例第11条第2項には、「実施機関は、開示請求に係る公文書の全部を開示しないとき（前条の規定により開示請求を拒否するとき及び開示請求に係る公文書を保有していないときを含む。）は、開示をしない旨の決定をし、開示請求者に対し、その旨を書面により通知しなければならない。」と規定されている。

この規定から、公文書を保有していないときには開示しない旨の決定、つまり、非開示決定を行うことになるのは明らかであり、実施機関の説明に特段不自然・不合理な点はない。

(3) まとめ

以上のことから、対象公文書が存在しないことを理由に公文書非開示決定を行った処分3は妥当であると認められる。

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5(2023)年12月6日	・ 諮問庁から諮問書を受理
令和6(2024)年1月16日 (第54回審査会第2部会)	・ 事務局から経過概要の説明 ・ 第1回審議
令和6(2024)年2月20日 (第55回審査会第2部会)	・ 第2回審議

栃木県行政不服審査会第2部会委員名簿

氏 名	職 業 等	備 考
入内澤 滋 夫	元栃木県県民生活部長	部会長職務代理者
篠 崎 文 男	社会福祉士	
島 蘭 佐 紀	弁護士	
畑 中 祥 子	白鷗大学法学部准教授	第2部会部会長

(五十音順)

別表

	審査請求人の主張	実施機関の主張
処分1	<p>本件公文書では、問い合わせに対する応答や日常的業務の連絡および打ち合わせなどについては、文書作成は不要と言っているのであり、私がお願いした知事面談要請の対話は、レベル、次元が違うので、文書作成は必要である。即ち、実施機関の開示は、間違っている。</p>	<p>文書の作成については、本件公文書に規定されていることから、これらを対象公文書として特定した。</p> <p>実施機関において開示請求の受付や開示の実施時における県民との面談記録は通常作成しておらず、実際に支障が生じたこともないことから、「軽易な事案」に該当するため、面談記録を作成しなかった。</p> <p>また、文書作成の要否に関する規定は、本件公文書以外に存在しない。</p>
処分2	<p>本件公文書の規定の意味は、今回の判断に係る事案は、軽易ではないので記録文書作成が必要であると言っているのであり、記録文書作成が義務づけられていると解する。</p> <p>公務員は違反行為をするなど考えられないので、文書は存在するが、何らかの理由で隠蔽したと考えられる。</p>	<p>文書作成の要否に関する規定は、本件公文書以外に存在しない。</p>
処分3	<p>職員の意見はインターネット検索をして得た情報から構築されたとすると、得た情報をもとに意見を言って事務処理をしたのであるから、インターネットの情報が公文書となり、保存しておかねばならない。仮に、消去して保有していないとの状態になっても再度検索して復活して開示しなければならない。</p>	<p>条例第11条第2項に基づく「開示をしない旨の決定」には、開示請求に係る公文書を保有していないときを含む旨が明記されており、この点を詳細に解説することを必要としないため、審査請求人の求める公文書は作成していない。</p>