

令和3年度諮問（情）第6号
答申（情）第97号

「審査請求人が問題と考える行為を県が問題行為でないとす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

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5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

本日復命書が開示されたが、X会Y支部の〇〇〇〇長がその役職にあることを県として是認し得ないような事実は確認できなかったとあること及びX会の支部役員が行状や人となり調査する権限はありませんとして県が何もしないことは問題行為である。

問題行為でないことの根拠を開示下さい。

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、X会の特定の支部役員がその役職にあることを県として是認し得ないような事実は確認できなかったこと及び県がX会の支部役員が行状等を調査しないことは問題行為ではないとの判断に係る公文書を対象公文書と判断した上で、請求の対象となる公文書は保有していないことから、令和3（2021）年6月1日付けで、条例第11条第2項の規定による公文書非開示決定（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6月7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10月5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

非開示決定の取消しを求める。

2 審査請求の理由等

審査請求書及び反論書によれば、おおむね以下のとおりである。

- (1) 「開示請求に係る公文書は保有していない。」として非開示決定されたが、次の理由により、根拠となる公文書はあると考える。

ア 審査請求人は、都市整備課に対して都市整備課が行った弁護士相談の復命書の開示請求を行い、平成〇(〇〇)年A月B日付けの復命書(以下「A月B日復命書」という。)及び同年F月G日付け復命書(以下「F月G日復命書」という。)を開示された。

イ A月B日復命書には、「県の権限の及ぶ範囲を考えると、県はX会本部理事として本部に働き掛け、本部に支部の〇〇〇決算書を確認してもらうのが妥当」との記載があり、また、F月G日復命書には、「回答文案は、仮に県が苦情要望者等に訴訟等になった場合も耐えられるよう、別紙のとおり校正の助言を受けた。」との記載がある。

これは、同年A月B日時点では、弁護士はX会Y支部の〇〇〇〇長に係る問題点を確認して、問題があれば対処の意向があることがうかがわれる。その後、X会行事に係る監査の実施の有無について〇〇〇〇長がうそをついていることが確認されたが、県は何も行動しなかった。

ウ これは、都市整備課が〇〇〇〇長の問題に関わりたくないとして課内で協議し、この趣旨の回答文案を作成して弁護士相談をし、弁護士から仮に県が苦情要望者等に訴訟等になった場合も耐えられるようF月G日復命書に記載された助言になったものとする。

エ したがって、次の(ア)及び(イ)が根拠となるのでこれを開示された。

(ア) 都市整備課は、〇〇〇〇長の問題には関わらないと課内で協議して決定した。この決定は軽微でないため文書作成されていなければならない。この協議決定に係る公文書

(イ) F月G日復命書に記載された弁護士に提出した回答書案

- (2) 物事の判断は、その判断が適切であり、妥当なものとの根拠をもってなされるものであり、この判断の根拠は、社会に存在する情報から構築されるものである。

〇〇〇〇長の行為は、誰が判断してもモラルハザードの行為であると判断され、これを問題なしとする判断はできないものである。

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、審査請求人がX会の特定の支部役員がその役職にあることを県として是認し得ないような事実は確認できなかったとしたこと及びX会の支部役員が行状や人となり等を調査する権限は県にはないとして県が何もしないことは問題行為であると考え、「県が問題行為でないと判断した根拠となる公文書」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

- (1) 都市整備課では、上記1の審査請求人が問題行為と考える事案に関して、平成〇(〇〇)年A月B日に顧問弁護士に相談を行った際、弁護士から「県の理事には、X会支部役員が行状等を調査する権限はない。」との助言を受け、A月B日復命書を作成した。

また、同年C月D日に顧問弁護士に相談した際、弁護士から「(X会Y支部の〇〇〇〇長がその役職にあることについて) 県として是認し得ないような事実は確認できなかった。」との助言を受け、翌日付けの弁護士相談報告書(以下「C月E日報告書」という。)を作成した。

- (2) 審査請求人が本件開示請求を行った令和3(2021)年5月18日は、同年H月I日付けで行った別の公文書開示請求に係る対象公文書の開示を行い、本件開示請求の内容にも関係するA月B日復命書、C月E日報告書及びF月G日復命書を部分開示した。

本件開示請求は、この弁護士相談に係る復命書等の開示を行った直後に行われたものであり、審査請求人が問題と考える行為について、これらの復命書等のほかに県が問題行為でないと判断した根拠となる公文書は作成していない。

以上から、対象公文書不存在として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て本件諮問事案を調査審議し、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、X会Y支部の〇〇〇〇長がその役職にあることについて、都市整備課が「県として是認し得ないような事実は確認できなかった」との判断をするに至った根拠及び「県にはX会の支部役員が行状や人となりを調査する権限はない」との判断をするに至った根拠となる公文書であって第4の2(2)で開示したもの以外の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「X会の特定の支部役員がその役職にあることを県として是認し得ないような事実は確認できなかったとしたこと及び支部役員が行状や人となりを調査する権限は県にはないとして県が何もしないことは問題行為であると審査請求人が考え、問題行為でないとして県が判断した根拠となる公文書」と特定したことには不合理な点はない。

また、審査会が都市整備課に意見聴取したところ、審査請求人は本件開示請求を行う際に第4の2(2)の開示された公文書とは別のものが作成されているはずであり、その開示を求める旨を主張したとの説明を受けた。

したがって、第4の2(2)の開示された公文書は本件開示請求の対象とならないとした実施機関の判断は不合理なものとはいえず、審査請求人の求める公文書と実施機関の解釈に相違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

- (1) 実施機関に確認した事項

審査会は、審査請求人が主張の対象としているX会及びX会Y支部の概要等について実施機関に意見聴取を行った結果、次の事実を確認した。

ア X会は、5つの県営都市公園に設置された緑の相談所において、緑に関する相談や観察会等の事業に参画する協力者等が設立した任意団体であり、Y支部は、X会の本部（以下「本部」という。）のもとに置かれた5つの支部の1つであり、栃木県〇〇公園に設置された緑の相談所（以下「〇〇公園緑の相談所」という。）の事業に協力をしている。実施機関は、都市整備課長が本部の理事になっているが、各支部に直接の関与はしていない。

〇〇公園緑の相談所が実施している「〇〇〇〇〇〇〇〇事業（〇〇〇、〇〇〇等）」に参加した者は、独自に任意団体のZ会を設立し、自主的に観察会等を実施していた。審査請求人は、Z会の監査人を務め、また、当時のZ会の会長は、X会Y支部の〇〇〇〇長であった。

なお、本部は、令和〇（〇〇）年〇月〇日に解散し、これに伴い各支部も同日に解散した。

また、Z会は、平成〇（〇〇）年〇月〇日に解散した。

イ 審査請求人は、県の関係する団体であるX会Y支部の〇〇〇〇長でもあるZ会の会長がZ会事業について不正な会計処理等を行ったとして、都市整備課に対して、①県は〇〇〇〇長の人となりや行状を調査すべきであることや、②X会Y支部の〇〇〇〇長がその役職にあるのは相応しくなく、適切な対応を求めること等を要望した。

ウ 都市整備課は、審査請求人のイの要望への回答に当たり、①については平成〇（〇〇）年A月B日に、②については同年C月D日にそれぞれ顧問弁護士相談を行い、第4の2(1)の助言を受けた。

(2) 対象公文書の保有の有無について

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する旨規定しているため、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。

ア 実施機関は、審査請求人が本件開示請求で求める対象公文書に該当するもののうち保有するものは第4の2(2)で部分開示した弁護士相談の復命書及び報告書のみであり、これ以外には作成も保有もしていない旨主張する。

一方、審査請求人は、本件開示請求の対象公文書として、部分開示された上記の公文書とは別に、第3の2(1)エの(ア)及び(イ)の公文書が作成されていると考えられる旨を主張する。

イ 都市整備課は、審査請求人が本件開示請求において問題行為と考え

る第2の1(2)の事案の対応に当たり、(1)ウのとおり顧問弁護士相談を行い、その結果について、それぞれA月B日復命書、C月E日報告書を作成したが、これらの復命書等には、都市整備課の相談事案に対する弁護士の助言内容が書かれていることが確認できる。

ウ また、審査会が実施した都市整備課への意見聴取において、都市整備課から「弁護士相談の結果を受け、弁護士の助言内容を課としての決定事項とすることとしてよいかということについて課内協議を行い、対応方針を決定した。この協議の際には公文書は作成していない」旨及び「(第3の2(1)エの(イ)の)回答書案は審査請求人が本件開示請求とは別に行った公文書開示請求に係る対象公文書として、審査請求人に部分開示した」旨の説明を受けた。更に、審査請求人が審査会に令和〇(〇〇)年〇月〇日付けで提出した意見書の中に当該回答書案の写しが添付されていることが確認された。

エ 課内協議や弁護士相談等を行う際には、職員が個人的なメモ等を作成する可能性もあると考えられるが、2の冒頭のとおり条例第2条第2項で開示請求の対象となる公文書は、①「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した」ものであり、かつ、②「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」であると規定されており、仮にそのようなメモ等を作成しても、②のように組織的に用いる公文書として保有しているものでない場合、当該メモ等は、公文書には該当しない。

オ これらを踏まえると、イの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する都市整備課の説明は、この他に審査請求人が第3の2(1)エ(イ)で主張する回答書案がウのとおり既に開示されていることから、不合理な点はない。

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10月5日	・ 諮問庁から諮問書を受理
令和3(2021)年10月22日 (第47回審査会第1部会)	・ 事務局から経過概要の説明 ・ 実施機関の意見聴取 ・ 第1回審議
令和3(2021)年11月26日 (第48回審査会第1部会)	・ 審査請求人の意見陳述 ・ 第2回審議
令和3(2021)年12月24日 (第49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	宇都宮大学地域デザイン科学部 教授	部会長

(五十音順)