

令和元年度諮問（情）第1号
答申（情）第77号

「『栃木県事務決裁及び委任規則』の解釈及び運用について
規定された文書の公文書非開示決定（文書不存在）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、平成30（2018）年11月12日付けで、次のとおり公文書開示請求を行った。

(2) 本件開示請求の内容

平成30年（2018）年11月2日に実施された公文書の開示の際に人事課職員が発言した、以下2つの内容（以下「職員発言」という。）について根拠の開示を求める。

ア 質問は課長決裁であることを決めるのは我々であるとの根拠（以下「本件開示請求1」という。）

イ 等が質問に含まれるとの根拠（以下「本件開示請求2」という。）及び次のことについて開示を求める。

ウ 県民からの行政改革の要望を受けた時の担当課はどこか（以下「本件開示請求3」という。）

2 本件開示請求に対する実施機関の処分

(1) 本件開示請求1及び2について

実施機関は、以下2つの理由により、本件開示請求1及び2の対象公文書は「栃木県事務決裁及び委任規則（平成12年栃木県規則第40号。以下「本件規則」という。）の解釈及び運用について規定された文書」であると判断した。

ア 職員発言の根拠について開示を求められていること

イ 職員発言は本件規則を踏まえたものであること

その上で実施機関は、対象公文書を作成及び取得していないため、人事課において平成30（2018）年11月22日付けで、条例第11条第2項の規定に基づく公文書非開示決定（文書不存在）を行った。

(2) 本件開示請求3について

本件開示請求3に関して、実施機関は、請求の内容から行政改革推進室が所管する文書が対象と判断し、同室において公文書非開示決定（文書不存在）を行った。

3 審査請求

審査請求人は、**2(1)**及び**(2)**の公文書非開示決定（文書不存在）のうち、**2(1)**の処分（以下「本件処分」という。）を不服として、平成30

(2018)年11月28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。なお、2(2)の処分については、審査請求は行われていない。

4 諮問

実施機関は、条例第19条第1項の規定に基づき、平成31(2019)年4月26日付けで、本件審査請求について、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

本件処分の取消しを求める。

2 審査請求の理由等

審査請求の理由は、審査請求書、反論書及び意見書並びに口頭意見陳述によれば、おおむね以下のとおりである。

(1) 人事課職員は公文書開示の際に「質問は課長決裁であると決めるのは、我々である。」と2度発言し、私の「規則の解釈は社会規範に基づいて行われるべきである」という主張をしりぞけた。

また、私は、照会とは庁内を探してこれが該当すると答えるものに対して、質問は考えて作り出すものであるから、照会とは異なるものとするが、人事課職員は「質問は(本件規則別表2の)照会等の『等』に含まれる」と発言した。

私は、これらの職員発言は何らかの根拠に基づくものと考え、根拠の開示を求めたのである。根拠がない職員発言はコンプライアンス違反に該当するが、県職員はコンプライアンス違反を行わないと思うので、根拠は存在すると考える。

(2) (職員発言が本件規則に基づくものであるなら、)本件開示請求1及び2に係る非開示の決定は、根拠なしの非開示ではなく、本件規則自体が根拠であると書くべきと考えるが、本件規則を根拠とすることは無理であるからそうしなかったのではないか。

また、根拠のほとんどは、外部社会によって作成される法、条例、規則、通達、判例、論文、解説している本等であると考えられるので、非開示決定の根拠は〇〇という本等と記載すべきではないか。

(3) 県民からの質問は、内容によっては、知事が直接回答したり、課長が知事に相談して回答書を作成することもあると考える。そうであるとすれば、一概に「質問は課長決裁である」とは決められないのではないか。

(4) 職員は、条例・規則を自分に都合が良いように解釈してはならず、「質問は課長決裁であると決めるのは我々である」と発言して県民との

対話を終了させることや、根拠のない発言をしたとの疑惑を抱かせることは、県庁が行う行為でない。審査会から注意していただきたい。

第4 実施機関の主張要旨

弁明書、意見聴取によると、おおむね次のとおりである。

1 本件処分について

- (1) 本件処分の対象公文書（以下「本件公文書」という。）の特定について
本件開示請求1及び2の内容から、「本件規則の解釈及び運用について規定された文書」を本件公文書として特定した。

本件開示請求1及び2は、職員発言の根拠を示す何らかの文書を求めたものであるが、この発言は「本件同規則の解釈や運用は規則を制定した県が一義的に行うものである」ということを実施機関が説明する中で行われたものであり、この説明は本件規則の内容を踏まえたものであることから、上記のとおり判断した。

- (2) 本件公文書の不存在について

本件規則は、広範かつ多様な事務を取り扱う県が、自らの事務を行う上での決裁及び権限の委任のルールを定めたものであるが、何らかの事業に係る規則のように、事業を実施するための決まり事を詳細に定める必要のあるものとは異なり、本件規則については、改めて解釈等の要領・要綱は定めていない。

また本件規則は、別表第2で本庁の、別表第3で出先機関の様々な事務について専決権者を定めており、その中に直接的に該当する事務（種類・事項）がない場合には、本件規則第7条の「規則別表に定められていない事務の決裁区分については、別表に準ずる」という規定に基づいて決裁することとなるが、準用に際しての解釈は、本件規則を制定した県が一義的に行うものであり、実務としては、事務を所管する所属が解釈・運用を判断しながら実際の事務を行っている。

したがって、本件開示請求1及び2に係る公文書は保有していない。

なお、本件規則第7条の規定は、本件開示請求の対象となり得る内容であるが、本件規則自体は既に審査請求人に開示しているため、対象公文書としなかった。

また、審査請求人の質問に対して「課長決裁で回答」することについては、質問を受けた所属（都市整備課）から、本件規則を所管する人事課に対して説明があったが、運用の相談に関わる文書は存在していない。

2 審査請求人のその他の主張について

- (1) 「質問と照会は異なる」及び「質問は課長決裁であることを決めるのは我々である」との発言について

県民からの質問は、本件規則別表第2「事務処理に附随する照会、回答、調査、督促等」の「等」に含まれると解釈しており、その専決権者は課長と定められている。したがって、県民からの質問の専決権者は課長である、と解釈される。

(2) 「質問の内容と回答者名」について

本件で審査請求人が言及している「質問」については、知事名ではなく所管所属長名で対応すべきものとする。

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。

(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、同法の逐条解説（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、当審査会の審査事項も本件処分の違法性、不当性の判断に限られる。

(3) 当審査会は、(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求め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 本件公文書の性質について

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る旨、規定している。

開示請求に至る経緯から、審査請求人が開示請求で求めた内容は、本件規則の解釈や運用については県が行うという実施機関の説明の根拠を示す何らかの公文書と認められる。本件規則第7条の規定は、かかる公文書に該当するものであるが、本件規則自体は審査請求人に対して既に

開示されており、本件規則以外に対象公文書が存在するかどうかは問題となることから、実施機関が対象公文書を「本件規則の解釈及び運用について規定された文書」と特定したことに不自然なところはない。

3 本件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する旨、規定している。

栃木県における行政の実務は、行政組織及び権限に関することを所管する人事課が法令等に基づいて本件規則を定め、これに則って、各所属（現場）が解釈を行いながら実施しており、本件審査請求において審査請求人が問題としている、県民からの質問に対する回答も、回答を実施した担当所属（都市整備課）が、本件規則第 7 条に則り、本件規則別表第 2 の「19 その他の一般的事項に関する事務 6 事務処理に附随する照会、回答、調査、督促等」に該当するものと解釈し、課長決裁で行ったとのことである。

実施機関は、本件規則は県が自らの事務を行う上での決裁及び権限の委任のルールを定めたものであり、何らかの事業に係る規則のように、事業を実施するための決まり事を詳細に定める必要があるものとは異なり、解釈等の要領・要綱は定めていないと主張しているが、この説明に特段不合理な点があるとは認められない。

したがって、本件規則の解釈及び運用について規定した要領・要綱等の公文書を保有していないとして非開示決定を行ったことに問題は認められない。

4 その他審査請求人の主張について

その他審査請求人は、規則の解釈で依拠すべきものや、開示請求に至る経緯、公文書非開示決定通知書の記載内容等について種々の主張を行っているが、1 (2) のとおり、当審査会は本件処分の適否について答申を行う機関であり、審査請求人のこれらの主張については、当審査会の判断の及ぶところではなく、本件処分に対する当審査会の判断に影響しない。

5 結論

以上のことから、当審査会は冒頭の「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
平成31（2019）年4月26日	・ 諮問庁から諮問書を受理
令和元（2019）年6月19日 （第23回審査会第1部会）	・ 事務局から経過概要の説明 ・ 審議
令和元（2019）年7月26日 （第24回審査会第1部会）	・ 審査請求人の口頭意見陳述 ・ 審議
令和元（2019）年8月9日 （第25回審査会第1部会）	・ 実施機関の意見聴取 ・ 審議
令和元（2019）年9月13日 （第26回審査会第1部会）	・ 審議
令和元（2019）年10月21日 （第27回審査会第1部会）	・ 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
秋 山 伸 恵	医師	
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
島 菌 佐 紀	弁護士	
塚 本 純	宇都宮大学地域デザイン科学部 学部長	部会長