

令和元年度諮問（情）第2号
答申（情）第78号

「平成29年度と平成30年4月1日から10月30日の期間の人事課に対する質問書、意見書並びにそれに対する回答書の公文書部分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。）は、平成29年度と平成30年4月1日から同年10月30日の期間の人事課に対する質問書、意見書並びにこれらに対する回答書の公文書部分開示決定を取り消し、改めて対象公文書の特定を行い、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11条第1項の規定による決定を行うべきである。

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、条例第6条第1項の規定により、平成30（2018）年11月2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

ア 質問書、意見書並びにそれに対する回答書全て、平成29年度と平成30年4月1日から同年10月30日の期間の文書及びメールの開示を求める（以下「本件開示請求1」という。）。
信用失墜禁止及び知事名回答文書の開示請求（以下「先行開示請求」という。）をしたが、不作成として非開示決定された。しかし、県の判断基準からすれば、県が回答しているものは、意見が平行線であるとの認識が生まれなければならないと思っただけのものである。

対象課は、人事課・総合政策課・行政改革推進室とする。
都市整備課は、請求文書ありとの開示なので除いた。

イ モラルハザード及びコンプライアンスについて書かれた条例・規則・要綱等の文書はどの様に書かれているかの開示を求める。
モラルハザード及びコンプライアンスに関して、県が職員に対する教育・研修に使用している資料の開示を求める（以下「本件開示請求2」という。）。
(先行開示請求)

審査請求人は、平成30（2018）年10月11日付けで人事課、秘書室（総合政策課）及び行政改革推進室並びに都市整備課を対象に、次のとおり公文書開示請求を行った。

(先行開示請求)

審査請求人は、平成30（2018）年10月11日付けで人事課、秘書室（総合政策課）及び行政改革推進室並びに都市整備課を対象に、次のとおり公文書開示請求を行った。

① 過去5年間で発生した信用失墜に関する質問書、意見書並びにそれに対する回答書

② 質問書、意見書に対して知事名で回答している過去5年間のもの
これらに対して、人事課、秘書室（総合政策課）及び行政改革推進室は非開示決定（文書不存在）を行い、都市整備課は質問書及び回答

書等を部分開示した。

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について

対象課とされた実施機関の3課室のうち、人事課は、対象公文書を「人事課に質問書、意見書が出され、文書・メールで回答したもの（対象期間：平成29年度と平成30年4月1日から同年10月30日）。」と特定し、質問書、意見書に記載された住所、氏名、電話番号、メールアドレスについては、条例第7条第2号に規定する個人情報に該当するため非開示として、平成30（2018）年11月16日付けで、条例第11条第1項の規定に基づく公文書部分開示決定（以下「本件処分」という。）を行った。

なお、対象課とされた実施機関の総合政策課及び行政改革推進室も、それぞれ同日付けで同様の公文書部分開示決定を行っている。

(2) 本件開示請求2について

実施機関は、職員に対する研修資料を対象公文書として特定し、関係者（研修講師）の職名を条例第7条第2号に規定する個人情報に該当するため非開示として、公文書部分開示決定を行った。

3 審査請求

審査請求人は、本件処分を不服として、平成30（2018）年11月28日付けで実施機関に対し、本件処分の取消しを求める審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

なお、総合政策課及び行政改革推進室が行った公文書部分開示決定及び本件開示請求2に対する公文書部分開示決定については、審査請求の対象とされていない。

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) 開示された公文書は、審査請求人が平成30（2018）年6月18日付けで提出した質問書が漏れているほか、多くの文書が除かれていると考え

る。

- (2) 実施機関の弁明書では、実施機関は、本件開示請求については、人事課宛て質問書、意見書が提出され、それに対して「人事課が文書・メールにより回答したもの」を対象文書と考え、Ⅰ人事課宛て質問書、意見書が提出されたが回答していないもの、Ⅱ知事宛て質問書、意見書が提出されたが他課が回答し、人事課に対して参考送付されたもの（以下「条件Ⅰ及びⅡ」という。）を含めず対応した、としている。

しかし、請求内容にこのような条件を設定すること自体が誤りである。

また、開示請求の内容に対して、条件を設定する場合は、原則として開示請求者に確認を取らなければならないと考える。

- (3) 上記(1)の審査請求人の質問書では、県民からの質問を全て課長決裁とする扱いについて質問したが、県から回答はいただいている。この質問書に回答することは「質問は全て課長決裁である」という人事課の見解を否定する回答となるはずであり、質問があったことを隠すために条件Ⅰ及びⅡを設定したのではないか。

第4 実施機関の主張要旨

弁明書、意見聴取によると、実施機関（人事課）の主張は、おおむね次のとおりである。

1 本件処分について

(1) 弁明書

先行開示請求においては、人事課、総合政策課及び行政改革推進室並びに都市整備課の4課室で調整を行い、質問書、意見書とそれに対する回答がセットになっているものが対象であると判断し、「質問書、意見書に対してそれぞれの課が文書・メールにより回答したもの」を対象公文書として特定、質問のみのもの及び質問があったが別の課で回答しているものは対象公文書として特定しなかった。

本件開示請求については、先行開示請求の対象を広げたものと解釈して同様に判断し、条件Ⅰ及びⅡに該当するものを除外して対象公文書を特定した。

(2) 意見陳述

本件開示請求の内容から、審査請求人は「（県と）意見が平行線かどうかを確認したい」という趣旨で開示を求めたものと受け止め、質問書・意見書と回答書がセットになっているものが対象公文書であると判断した。

また、審査請求人が開示漏れを主張する平成30（2018）年6月18日付けで提出した質問書については、当該質問書があることは認識していた

が、先行開示請求に対して都市整備課から開示決定されることを把握していたため、人事課から開示する必要はないと考え、対象公文書としなかった。

2 その他

審査請求人からは、本件審査請求と同日の平成 30（2018）年 11 月 28 日付けで、別途「質問書・意見書・要望書等、県民から出された全ての文書とそれに対する回答文 H30. 1. 1～H30. 11. 27 の期間 人事課」の開示を求める公文書開示請求書が提出されており、当該開示請求に対しては、審査請求人が本件処分での開示漏れを指摘する平成 30（2018）年 6 月 18 日付けの質問書や、人事課において回答していない質問・意見書も対象公文書に含めて、県民から出された質問・意見書とそれに対する回答全てについて、開示決定又は部分開示決定を行っている。

なお、条件Ⅰ及びⅡに該当するものも対象公文書に含めることを明確にした上で、別途公文書開示請求が行われた場合は、対応したいと考えている。

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「行政庁が行った何らかの処分」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「部分開示決定」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 本件審査請求について

本件審査請求は、審査請求人が行った本件開示請求1に対して、実施機関（人事課）が本件処分を行ったところ、対象公文書の特定に漏れがあるとして、審査請求人から本件処分の取消しを求められたものである。

本件開示請求1は、人事課・総合政策課・行政改革推進室を対象としており、3課室とも公文書部分開示決定処分を行っているが、本件審査請求では、人事課の行った本件処分のみが対象とされている。なお、本件処分における非開示箇所の開示は求められていない。

審査請求人は、本件開示請求1について、平成29年度と平成30年4月1日から同年10月30日の期間におけるすべての質問書、意見書並びにそれに対する回答書の文書及びメールの開示を求めたものであり、人事課が行った本件処分における対象公文書特定が誤っていると主張しており、他方、実施機関（人事課）は、対象公文書の特定は妥当であったと主張している。

よって、当審査会は、実施機関（人事課）が行った本件処分における対象公文書特定の妥当性について、以下検討を行う。部分開示により非開示とされた箇所の非開示情報該当性は、検討の対象としない。

3 本件処分における対象公文書特定の妥当性について

本件開示請求1の内容は次の(1)(2)(3)に分けることができる。

- (1) 平成29年度と平成30年4月1日から同年10月30日の期間におけるすべての質問書、意見書並びにそれに対する回答書の文書及びメールの開示を求める。
- (2) 信用失墜禁止及び知事名回答文書の開示請求をしたとして非開示決定された。県の判断基準からすれば、回答しているものは、意見が平行線であるとの認識が生まれなければならないので、平行線であるかどうかは、審査請求人が内容を判断しなければならないものである。
- (3) 対象課は、人事課・総合政策課・行政改革推進室とする。

条例第6条第1項第2号では、開示請求者に対して、開示請求書に「公文書の名称その他の開示請求に係る公文書を特定するために必要な事項」を記載することを求めているが、条例の解釈及び運用の基準（以下「解釈及び運用の基準」という。）によれば、この必要な事項とは「具体的な公文書の件名のほか、実施機関の職員が請求に係る公文書を特定し得る程度の記載」であるとされている。

これを踏まえて本件開示請求1を見ると、本件開示請求1においては(1)が審査請求人が求めた対象公文書の内容であり、(2)は開示請求の理由、(3)は開示請求の対象所属を記したものと考えられる。

これに対して実施機関（人事課）は、条件Ⅰ及びⅡを付した理由として、次の３点をあげている。

ア (2)の記述から、本件開示請求１の趣旨は「（県と）意見が平行線かどうか」を審査請求人が確認することであると考え、質問・意見書と回答がセットになっているものを対象とした。

イ 先行開示請求においても、同様の条件を付して対象公文書の特定を行っていた。

ウ 他の所属で開示されるのであれば、担当所属（人事課）としては対象公文書として特定する必要はない。

しかしながら、前述のとおり(2)の記述は、対象公文書を特定する条件を示したのではなく、(1)の請求理由について補足したものであるのが妥当であり、(1)の記述で対象公文書の特定、(3)の記述で対象課室の特定が可能であったと考えられる。

また、実施機関（人事課）が、開示請求書に記載された内容についてアのように解釈し、イ、ウと併せて、対象公文書を限定するのであれば、開示請求者にその適否を確認すべきであったが、実施機関（人事課）がその確認を行った事実は認められない。

したがって、本件開示請求１に対して、実施機関が条件Ⅰ及びⅡに該当するものを除外して対象公文書を特定し行った本件処分は妥当とは言えない。

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、自身が実施機関に対して提出した特定日付の質問書が対象公文書の特定から漏れている理由等について、種々主張しているが、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