

令和元年度諮問（情）第10号
答申（情）第86号

「特定日付の知事アクセスにおける『知事及び関係各課に送達した文書』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

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。）が行った公文書部分開示決定は妥当である。

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31(2019)年2月27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

次のものについて、各課に送達した文書、各課からの回答文書、知事に送達した文書、知事からの回答文書

H30.11.30、H31.1.11、H31.1.17、H31.2.12

知事送達文書は持参したとの発言であるが、これを立証するものがあると考え。これを開示下さい。

各課にも直接持参したと言われる。これを立証するものを開示下さい。例えば管理簿（受付した）（持参した）等があるものと思う。

2 本件開示請求に対する実施機関の処分

(1) 開示請求の内容の整理

実施機関は、本件開示請求の内容を次のとおり整理した。

ア 平成30(2018)年11月30日、平成31(2019)年1月11日、平成31(2019)年1月17日、平成31(2019)年2月12日に行われた「知事にアクセス」について、(ア)各課に送達した文書、(イ)各課からの回答文書、(ウ)知事に送達した文書、(エ)知事からの回答文書

イ アの「知事にアクセス」に係る知事送達文書を知事に持参したことを立証するもの

ウ アの「知事にアクセス」に係る各課に送達した文書を各課に直接持参したことを立証するもの。

(2) 対象公文書の特定

実施機関は、(1)で整理した本件開示請求の内容から次のように対象公文書を特定した。

ア (1)ア(ア) 広聴事案処理依頼書、知事にアクセス事案書個票（以下「個票」という。）、知事にアクセス事案書メール（「知事にアクセス」に提案者が送信したメール本文。以下「メール」という。）知事にアクセス事案書添付書類（「知事にアクセス」に提案者が添付したファイル等。以下「添付書類」という。）

イ (1)ア(イ) 対象各課が提案者に送付した回答文書

- ウ (1)ア(ウ) 個票、メール、添付書類
- エ (1)ア(エ) 知事からの指示・質問が記載されて広報課に戻された個票
- オ (1)イ 知事送達文書を知事に持参したことを立証する管理簿等
- カ (1)ウ 各課送達文書を各課に直接持参したことを立証する管理簿等

(3) 実施機関の処分

実施機関は、(2)で特定した対象公文書について、条例第11条第1項及び第2項に基づいて、平成31(2019)年3月13日付けで、次のとおり全部開示、部分開示、非開示の処分を行った。

ア 全部開示 (2)アのうち、広聴事案処理依頼書

イ 部分開示(ア) (2)アのうち、個票、メール、添付書類

(イ) (2)イのうち、平成31(2019)年1月17日の知事アクセスに係る広報課の回答メール

(ウ) (2)ウの個票、添付書類

非開示箇所は、提案者の住所、氏名、電話番号、メールアドレス、関係団体の団体名及び職名(条例第7条第2号該当)

ウ 非開示(ア) (2)イのうち、平成31(2019)年1月17日以外の日付けの知事アクセスに係るもの

(イ) (2)エ、オ、カ

非開示理由は、全て対象公文書不存在

3 審査請求

審査請求人は、2(3)イの公文書部分開示決定処分(以下「本件処分」という)を不服として、平成31(2019)年4月16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、令和元(2019)年10月21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

「公文書部分開示決定」により部分開示された平成30(2018)年11月30日の知事アクセス事案(以下「11月30日事案」という。)に係る個票(以下「本件個票」という。)及び添付書類(以下「本件添付書類」という。)の開示の取消しを求める。

2 審査請求の理由等

審査請求の理由は、審査請求書、反論書によれば、おおむね以下のとおりである。なお、条例第7条第2号に該当するものとして非開示とされた部分の開示は求められていない。

(1) 本件個票について

- ア 審査請求人が受け取った平成30(2018)年12月14日付けの(知事アクセスに対する)知事礼状(以下「12月14日礼状メール」という。)については「回答する」とあった。
- イ 部分開示された本件個票は回答を要しない「参考送付」であった。
- ウ 上記アとイは矛盾であり、この矛盾から、本件個票が「各課に送達した文書」として開示されたことに疑惑が生じる。
- エ 実施機関からは、この疑惑を解消する説明がないため、本件個票は各課に送達されていないと考える。
- オ よって、本件個票は各課に送達した文書に該当しない。

(2) 本件添付書類について

- ア 実施機関は、本件添付書類を「知事に直接持参した」と説明した。
- イ しかし、持参したことを立証する(管理簿等の)文書等の提示はなかったため、本件添付書類は知事に送達されていないと考える。
- ウ 当初(平成30(2018)年12月)に、実施機関は「知事にアクセス」の文書について、提案等の文書を関係課に送達(知事には送達しない)し、関係課が回答文書を提案者に送付した後、広報課が必要と判断した場合に、適宜、知事へ報告する、と説明していた。この説明は個別広聴事業実施要領に書かれた内容と一致する。
- エ しかし、その後、実施機関に対して行った質問への回答では、関係課に知事アクセスの文書を送達する際、同じ文書を知事にも直接持参して説明するとの説明であった。しかし、多忙な知事に直接持参し、説明を行うとは考えられない。
- オ 面談説明したのであれば、知事からの指示等を含めて記録があるはずだが、記録の開示を求めても「記録していない」「証拠も提示できないが信じて頂くしかない」と主張されるのみである。
- カ よって、本件添付書類は知事に送達した文書に該当しない。

(3) その他

- ア 上記(1)の矛盾について、平成31(2019)年3月25日(の開示実施の際)に、「12月14日礼状メールは平成30(2018)年11月22日、26日の知事アクセスに対するものであり、11月30日事案の礼状は送付していない」との発言があり、同日これを証明するものの開示を求めたが非開示(保有していない)であった。この経緯は理解できない。何故保有していないと言えるのか全く理解できない。

審査請求人とのやりとりはすべてメールで行っているため、メール記録により11月30日事案の礼状は送付していないことを証明できる。

イ 審査請求人が受け取った「回答させます」という「12月14日礼状メール」の意味は、「回答致します」である。関係課から「回答拒否通知がきた」と話すと、「礼状は儀礼文で、回答するとの意味を持たない」との説明であった。

その一ヶ月後、実施機関職員から、「回答させます。」は「回答する」との意味であるが「12月14日礼状メールは11月30日事案に対してのものではなく、他日の知事アクセスに対するものである」と説明された。

この説明を証明するものの開示請求を行ったが、一月後の開示は「証明できるものはありません」として非開示であった。即ち、他日のものという発言の根拠・証拠を示すことができなかつたのである。

ウ 令和元(2019)5月24日に、12月14日礼状メールは、平成30(2018)11月22日と26日のものである、とのメール連絡があった。

そこで、「平成30年10月1日から12月30日の全メールに対しての礼状、関係課への送達、知事への送達、知事の反応、関係課の回答」の情報公開請求を行ったが、開示延期の通知があり開示に至っていない。

エ (知事にアクセスを所管する) 広報課の仕事の姿勢を(開示実施の対応を行った広報課職員に)お尋ねしたところ、「県民の言われていることをバイアスなど持たず、ありのままを傾聴に努め、言いたいことを把握して、関係課にお伝えすること」との説明があった。

そこで、礼状を送付していない11月30日事案に対する礼状を「今から出すとすればどのような文面になるか関心がある。お出してください。」と伝えたが、いただいた回答文は「参考にいたします。」であった。言っていることと行っていることが相違している。

オ 知事にアクセスの事案について、知事様に送達する場合は、何故送達するか、何が問題であり、何を訴えているか、1分以内に読める要約したものをつけるのが常識である。

いずれにしても、参考送付とした事案を知事に面談説明する必要性を感じない。だから、面談説明したとの説明を理解できない。

カ 11月30日事案の関係課送達が「参考送付」である理由を尋ねたところ、「御指導くださいとの依頼文であるから」と発言された。

日本文化は「お願いします」という間接話法の文化であり、「回答ください、などと直接話法で言われると反感を持つのではありませんか」と質問したが無言だった。

そこで、直接話法にした質問書を提出したが、現時点に至るも何

も返事がない。このため、どうなっているかの情報公開請求を行ったが、開示延期通知がきて開示に至っていない。

キ 「知事にアクセスは偽り」との質問書を知事にアクセスで提出したが、未だ回答がいただけない。

現状の「知事にアクセス」は「看板に偽りあり」であり、事務規定を見直し、知事が知事にアクセスの文書を読み、知事が処置を決め、関係部署に通達して動く様にするシステム変更が必要である。このように提言していただきたく、栃木県情報公開審査会様へ御願ひするものである。

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 「知事にアクセス」について

- (1) 「知事にアクセス」で寄せられた意見は、広報課において個票を作成し、要回答か参考送付かの処理区分の判断をして、提案者からのメール本文や添付書類とともに、知事に対しては秘書室を介して直接持参・送達し、関係各課室へは、添書である「広聴事案処理依頼書」を添付し、当該関係各課室の属する部局の幹事課宛てに持参する形で送達している。
- (2) 提案者に対しては、要回答・参考送付いずれの意見であっても、広報課から知事名で礼状を送付している。
- (3) 知事が閲覧した個票には閲覧印が押印され、広報課に戻される。この押印は知事が自ら行っている。また個票には秘書室の職員が処理区分のゴム印を押印しており、知事から質問や指示がある場合には、当該ゴム印の枠内に知事が自筆している。
- (4) 広報課に戻された個票のうち、上記のゴム印の枠内に知事からの質問や指示が自筆されたものが知事からの回答文書となる。なお、個票の処理区分が要回答か参考送付かにかかわらず、知事から案件に応じて質問や指示がある場合がある。
- (5) 要回答の事案については、関係各課が提案者に送った回答文書が存在する。通常、参考送付の事案には回答文書が存在しない。ただし、関係各課からは、処理区分が参考送付の事案でも回答する場合がある。

2 本件処分について

(1) 本件個票について

本件個票は、11月30日事案について、広報課が事案の内容や提出者の情報、送付する関係部局等の情報を記載して知事及び関係各課に送達したものである。

11月30日の個票は、知事及び関係各課に送達したものと、知事が閲

覧して広報課に戻ってきたものがあるが、すべて同じ内容であり、部分開示されたもの以外には存在しない。

(2) 本件添付書類について

本件添付書類は11月30日事案のメール本文及び添付されたファイルであり、(1)の個票と併せて知事及び関係各課に送達している。

(3) (1)(2)に係る審査請求人の主張について

審査請求人は、12月14日礼状メールの「回答する」と、本件個票が「参考送付」であること（「要回答」ではないこと）の矛盾を主張するが、これは当該礼状メールが11月30日事案に対するものではなく、審査請求人が他の日付けで「知事にアクセス」に提出した「要回答」事案に対する礼状メールだからである。

知事に送達したことを証明する「管理簿」のようなものは存在しないが、1(3)の知事が押印した閲覧印により「知事にアクセス」事案を送達済みであることは立証できると考える。

3 審査請求人のその他の主張について

(1) 平成31(2019)年3月25日に審査請求人から提出された「審査請求人が提出した『11月30日事案の礼状メール等』の開示を求める保有個人情報開示請求」に対して非開示決定（不存在）を行ったのは、当該保有個人情報開示請求の時点では、11月30日事案に対する礼状メールは開示の対象ではないからである。

これは、参考送付である11月30日事案に対する礼状メールを送付する事務処理を怠ってしまっていたが、上述の開示請求に対する説明の際に、審査請求人から「11月30日事案に対する礼状メールを送っていないというのならば、今からでも良いので送付してほしい」旨の発言があり、同年3月29日に礼状メールを送付した。

(2) これまでの礼状メールについての説明は、審査請求人とのメール記録を確認した上で行っている。

(3) 知事にアクセスの事案の内容が、長文や多岐にわたるなどの場合の個票は、全文を記載するのではなく、何故送達するか、何が問題であり、何を訴えているかを要約したものとなっている。

(4) 審査請求人は、「昨年（平成30(2018)年）12月の職員説明では、知事送達は行っていないと説明された」と主張し続けているが、「知事にアクセス事務取扱要領」第5条（知事への報告）において、「広報課長は、提案等の内容及び処理状況について、適宜、知事へ報告するものとする」と定めており、審査請求人に対してはその説明を繰り返し行っている。

(5) 「知事にアクセスは偽り」との質問書に対しては、令和元(2019)年5月30日に「知事はすべての意見提案等に目をとおり、案件に応じて、処

理区分にかかわらず、担当課に説明を求めたり、指示等を行ったりしていること。広報課が随時持参している全ての広聴事案個票により、県民の意見提案等を閲覧し、閲覧印を押印しているため、改善は必要ないものと考えている」旨をメールで回答している。

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に対して、実施機関が本件処分を含む3件の公文書開示決定等を行ったところ、本件処分により部分開示された本件個票及び本件添付書類について、開示を求めた11月30日事案における「各課に送達した文書」及び「知事に送達した文書」には該当しないとして、審査請求人から開示の取消しを求められたものである。

実施機関が知事及び関係各課に送達されたものとして開示した本件個票及び本件添付書類について、審査請求人は知事及び関係各課に送達されていないと主張していることから、本件審査請求における争点

は、本件個票及び本件添付書類の対象公文書該当性である。よって、当審査会は、実施機関が本件個票及び本件添付書類を対象公文書として特定したことの妥当性について検討を行う。

なお、部分開示された他の公文書の開示取消しや、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ため、これらについての検討は行わない。

3 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る旨、規定している。

これを踏まえて、本件個票及び本件添付書類を見分したところ、本件個票は、平成30(2018)年11月30日に審査請求人が行った「知事にアクセス」に対して作成された、知事アクセス事案書個票であると認められる。また、本件添付書類は、平成30(2018)年11月30日に審査請求人が行った「知事にアクセス」の電子メール本文及び電子メールに添付された電子ファイルを印刷したものと認められる。

次に、本件個票及び本件添付書類が、知事及び関係各課に送達されたものであるかについては、実施機関は、一般的な「知事にアクセス」の事務の流れを第4の1のとおりであると説明しており、個票の処理区分が要回答か参考送付かにかかわらず、通常どおり「知事にアクセス」の事務が行われた場合、広報課には知事の閲覧印が押印された個票が戻されるとのことである。

この説明に特段不合理な点はなく、逆にいうと、広報課において知事の閲覧印が押印された個票を保有する事案については、通常どおり「知事にアクセス」の事務が行われたと考えることができる。

当審査会において、実施機関である広報課から、11月30日事案に係る知事の閲覧印が押印された個票を取り寄せて見分したところ、個票自体は本件個票と同一のものであり、知事の閲覧印が押印されていること、処理区分のゴム印内に、知事からの質問や指示がないことが確認できた。

このことから、本件個票は知事に送達されたものであり、後日知事が閲覧し、特段の指示もなかったということが推定される。

また、本件個票が知事に送達されている以上、本件添付書類も併せて知事に送達されたと考えるのが合理的であり、さらに、11月30日事案に係る知事の閲覧印が押印された個票が広報課から提出されているため、11月30日事案に係る「知事にアクセス」の事務は、通常どおり行われたと推認できる。

よって、本件個票及び本件添付書類は、通常どおり関係各課にも送達されていると考えるのが合理的である。

したがって、本件個票は知事及び関係各課に送達したものであり、本件添付書類も本件個票と併せて知事に及び関係各課送達した、という実施機関の説明を疑うべき特段の事情があるとは認められない。

なお、審査請求人が主張する、本件個票及び本件添付書類の知事及び関係各課への送達に対する疑念は、実施機関による説明が信用できないという審査請求人の心証に過ぎず、本件個票及び本件添付書類の知事及び関係各課への送達を否定すべき具体的な事情には該当しない。

以上のことから、実施機関が本件個票及び本件回答書を対象公文書として特定したことは妥当である。

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、現行の「知事にアクセス」の制度自体に対する疑義等について種々の主張をしているが、当審査会は本件審査請求に係る本件処分の適否について答申を行う機関であり、現行の「知事にアクセス」の制度の適否等については、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
令和元(2019)年10月21日	・ 諮問庁から諮問書を受理
令和元(2019)年11月27日 (第28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12月23日 (第29回審査会第1部会)	・ 実施機関の意見聴取 ・ 審議
令和2(2020)年1月24日 (第30回審査会第1部会)	・ 審議
令和2(2020)年2月19日 (第31回審査会第1部会)	・ 審議
令和2(2020)年3月13日 (第32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