

令和2年度諮問（情）第3号
答申（情）第91号

「審査請求人からの質問に対する回答を適正と判断した根拠
法名及び条文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2（2020）年1月9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

X会Y支部（以下「Y支部」という。）の〇〇〇〇長（以下「〇〇〇〇長」という。）は、同人が会長を務めるZ会（以下「Z会」という。）の事業において領収書について不正会計処理を行い、審査請求人をZ会監査人から不当に除名処分した。これらの行為は法務省省令会社計算規則第122条及び民法第709条でその適否を判断すべきであると考えられるが、審査請求人が県に対して当該〇〇〇〇長はその地位に相応しくない旨を何度質問しても、県は「県としては是認できないような事実は確認できなかった」との回答である。

県の判断が適正であると考えた根拠の法名と条文を開示されたい。

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、対象公文書を、審査請求人の上記1(2)の質問に対して、県が「県としては是認できないような事実は確認できなかった」と回答したことについて、当該回答を適正であると判断した根拠の法令等の名称と該当する条文であると判断した上で、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2（2020）年1月23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を行った（以下「本件処分」という。）。

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条の規定に基づき、令和2（2020）年2月3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、条例第19条第1項の規定に基づき、令和2（2020）年6月22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

公文書を隠ぺいしたと考えられる。非開示決定の取消しを求める。

2 審査請求の理由等

審査請求の理由は、審査請求書、反論書及び再反論書によれば、おおむね以下のとおりである。

(1) 本件内容の情報公開請求を行うことになった経緯を考えると、実施機関は次の公文書を作成していると考ええる。

ア 審査請求人の、〇〇〇〇長のZ会の会計処理における不正行為についての訴えについて、顧問弁護士の要望によるとのことで、実施機関の担当職員が審査請求人宅を訪れ、裁判の原告・被告の準備書面の全てを写真に撮っていった。この状況で、弁護士相談伺い書が出され、弁護士相談記録が作成されたはずである。

イ 次に、再度顧問弁護士相談伺い書と相談結果報告書が作成されたと考える。

ウ その結果、審査請求人に対する回答案について伺い書が作られたと思う。

エ 都市整備課は、弁護士に相談するとともに、不正会計処理と除名処分について、会計監査の手続き及び除名の名誉毀損の適否の法的検討を同課でも検討したと考えられる。

オ 都市整備課が検討する場合、調査検討結果をパソコンで作成し、課員からコメントを受けて検討調査報告書が作成され、相談者への回答案について伺い書が作成されたと考える。

以上の公文書があると考え、**「開示請求に係る公文書は作成していません」**というのは不自然である。

(2) 弁護士相談を行う目的は、法的な考え方を求めるものであり、本件処分の場合は次の4点の問題について法的な考え方を求めるものである。

ア 監査に関する法律、会社法等から適正と言えるか（研修委員長が自筆した領収書、会長が自書した手数料代の請求、日付部分を切り取ったレシート）

イ 解任は名誉毀損に該当しないのか

ウ 弁護士回答は弁護士に求められている弁護士倫理規定に従い回答されているか

エ 都市整備課は「研修委員長の行為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」ということが妥当であり、適切である

ことを説明できる根拠論理を持っていないのか

ア及びイについては、弁護士は「〇〇〇〇長の行為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」と説明したとのことであるから、弁護士はその法的根拠を説明したはずであり、県はこの記録を残さなければならない。

ウについては、弁護士が法的根拠を話さずに上記の回答をしたとすると、弁護士倫理規定の違反行為をしていると考える。ア・イの判断が適切妥当との根拠説明をされたはずであるので、弁護士相談報告書にも記載されなければならない。

エについては、県も弁護士にその説明を求め、適切であるという論理を理解していなければならないため、当然弁護士相談報告書にも記載されなければならない。

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、審査請求人が本件開示請求において記載した〇〇〇〇長の行為に対して、「『（同人が〇〇〇〇長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』と回答したことについて、この回答が適正であると判断した根拠の法令等の名称及び該当条文」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、審査請求人への上記1の回答を検討するに当って、弁護士の指導、助言が必要と判断し、平成29(2017)年A月C日に県顧問弁護士に相談を行った。
- (2) 同弁護士が、審査請求人がZ会会長を相手にZ会に対する監査の実施を求めて提起した民事訴訟の資料を読んだ結果、「当該訴訟は和解となり、原告・被告のどちらが良い・悪いという結論に至らなかった以上、当該〇〇〇〇長がその役職にあることについては『県として是認しないような事実があると認めることはできない』という言い方しかできないのではないか」という助言を受けた。都市整備課ではこの助言を踏まえて回答内容を検討し、法令等や判例による判断は行わなかった。
- (3) また、県はX会本部の理事は務めているが、同会支部の役員の人事に関わる権限や行状等の調査を行う権限はないこと、及び審査請求人が主張する〇〇〇〇長が行ったとする行為は、同人が同職の立場で行ったものではなく、別組織であるZ会の会長として行ったものであるこ

とを勘案して検討を行った結果、上記の弁護士の助言を受け入れて審査請求人に回答したものであり、何らかの法令等に基づいて判断したものではない。

- (4) したがって、開示請求に係る対象公文書を保有していないことから、対象公文書不存在として非開示決定を行ったものである。
- (5) 審査請求人は、第3の2(1)のアからオの文書があるはずであり、対象公文書が存在しないのは不自然である旨主張するが、本件開示請求の内容はこれらの文書を対象とするものではなく、〇〇〇〇長の行為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旨の判断を県が適正と考えた根拠の法令等の名称と条文であるため、この主張は失当である。

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、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、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、〇〇〇〇長が本件開示請求に記載する不適正と考えられる行為をしており、その地位に相応しくないとする審査請求人の主張に対して、県が「県として是認し得ないような事実は確認できなかった」との回答を導く根拠とした法令や条文等の公文書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「『県として是認し得ないような事実は確認できなかった』と回答したことについて、この回答が適正であると判断した根拠の法令等の名称と該当する条文」と特定したことには不合理な点はなく、審査請求人の求める文書と実施機関の解釈とに乖離している点は窺えないことから、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) 確認した事項

当審査会は、実施機関に審査請求人の主張の対象とされたX会及びY支部の概要等について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つの支部のうち、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ついては直接の関与はない。審査請求人が監査人を務めていたZ会は、〇〇公園緑の相談所が実施している「〇〇事業（〇〇〇、〇〇〇等）」に参加した者が独自に設立した任意団体であり、当時のZ会の会長はY支部の〇〇〇〇長であった。

イ 審査請求人がZ会会長を相手に提起した裁判は、審査請求人がZ会会長に対してZ会事業の会計監査をさせるよう求めたもので、同裁判は和解が成立し、和解内容は、被告はZ会会長を辞任し、原告は会計監査を放棄するというもので、現在、会長は辞任し、Z会自体も消滅している。

- (2) 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。

(1)でみたとおり、任意団体であるZ会の会計について審査請求人がZ会会長を被告として監査の実施を求めて提起した裁判の結果は、和

解であって、違法性を判断したものではないと認められる。

よって、実施機関が、当該訴訟について〇〇〇〇長がその役職にあることを是認し得ないような事実は確認できないという弁護士意見を妥当と考えてこれを受容したことについては相当の理由があると認められ、また、その他にも、実施機関が、審査請求人への回答に当たって、同人の主張する会社計算規則や民法ほか何らかの法令等や判例に基づいて判断すべき特段の事情も見当たらないことから、「県の回答が適正であると判断した根拠の法令等の名称と該当する条文」に係る公文書を保有していないという実施機関の説明に不自然な点は認められない。

- (3) 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 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、自身が本件開示請求を行うこととなった経緯を考えると、実施機関では、第3の2に記載するような公文書が作成されているはずであり、関係する公文書を保有していないというのは不自然である旨を主張する。

しかしながら、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、審査請求人の主張するこれらの文書は本件開示請求において請求されなかったものであり、したがって、その存否は、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 2 (2020) 年 6 月 22 日	・ 諮問庁から諮問書を受理
令和 2 (2020) 年 7 月 17 日 (第35回審査会第 1 部会)	・ 事務局から経過概要の説明 ・ 第 1 回審議
令和 2 (2020) 年 9 月 18 日 (第36回審査会第 1 部会)	・ 実施機関の意見聴取 ・ 第 2 回審議
令和 2 (2020) 年 10 月 21 日 (第37回審査会第 1 部会)	・ 審査請求人の意見陳述 ・ 第 3 回審議
令和 2 (2020) 年 11 月 20 日 (第38回審査会第1部会)	・ 第 4 回審議
令和 2 (2020) 年 12 月 18 日 (第39回審査会第1部会)	・ 第 5 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
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 教授	部会長

(五十音順)