

令和元年度諮問（情）第 12 号
答申（情）第 88 号

「審査請求人への回答にあたり県が参考とした弁護士意見を
妥当と判断した法的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、令和元(2019)年11月5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

平成29(2017)年A月B日、審査請求人は栃木県県土整備部都市整備課（以下「都市整備課」という。）に対して、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。）はその地位に相応しくないとして適切な対応を求める質問をしたが、県は、弁護士意見を受け入れて何もしないとの回答であった。

審査請求人は令和元(2019)年I月J日付けで当該回答の根拠・判断基準等を求める公文書開示請求を行い、同年I月K日、都市整備課は平成29(2017)年A月C日に行った弁護士相談の報告書を部分開示したが、その弁護士意見が正しく妥当であるとする法的根拠を開示されたい。

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、審査請求人が平成29(2017)年A月B日付けで都市整備課宛てに提出した質問書に対して同課が同年G月H日付けで回答した際に弁護士意見を参考としたことについて、同課が当該弁護士意見を妥当であると判断した法的根拠の文書であると判断した上で、請求の対象となる公文書は存在しないことから、令和元(2019)年11月19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、令和元(2019)年12月2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3月19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

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、反論書によれば、おおむね以下のとおりである。

- (1) 審査請求人が「〇〇〇〇長は、その地位に相応しくない」として県に質問書を提出したが、県の回答は「県として是認し得ないような事実があると認めることはできません」であった。

県の判断はモラルハザードであるため、県がそのように回答することができる根拠を求める開示請求をしたが、結果は「公文書を保有していない」である。モラルハザードに関しての判断は、法・条例・規則等（以下「法令等」という。）で判断しなければならない。

- (2) 都市整備課は法令等を読んだ上で、「県として是認し得ないような事実があるとは認められない」と回答したものと考えられるため、当該法令等を当然保有しておかなければならず、仮に判例で判断した場合は、判例番号と概略の開示が適切な行為と考える。

- (3) 実施機関が行った弁護士相談の事務の進め方を推理すると、次の経過を取ると考える。

ア 私から不正経理と不正除名処分の訴えを受けた段階で、都市整備課では弁護士への質問書文書を作成して相談を行っているものと思われ、当該質問書が公文書に当たる。

イ 弁護士から、裁判資料一切の提供を受けるように言われた段階で、弁護士が何を言ったかの公文書が作成されているはずである。

ウ 都市整備課の3人の職員が審査請求人宅に来て、準備書面等の写真を撮っていった。この内容をペーパー化して、弁護士への質問書も作成して相談を行っているはずであり、この質問書は公文書である。

エ 弁護士は、質問事項に対して口頭説明とともに回答文書を作成したと考えると、弁護士の回答書も公文書となる。この文書により、弁護士の判断理由を知ることができるはずである。

弁護士には弁護士倫理規定があり、県に迎合する意見はしないと考えると、「県として是認し得ないような事実があると認めることはできません」との回答を説明することは信じられない。

オ 弁護士の回答を3人の職員等で相談の上、私に対してどう回答するか協議書が作成されるものとする。この文書は公文書である。

カ その上で、回答伺い書が作成される。当然、これも公文書である。

以上の各段階において、公文書を作成しての事務行為がなされていると考えられる。

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 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、審査請求人が平成29(2017)年A月B日付けで都市整備課に対して行った質問（以下「A月B日付け質問」という。）に対して、同課が同年G月H日付けで回答した際に弁護士意見を参考としたことについて、「当該弁護士意見が妥当であると判断した法的根拠」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、A月B日付け質問に対する回答を検討する上で弁護士の指導、助言が必要と判断し、同年A月C日に県顧問弁護士に相談を行った。

同弁護士からは、「審査請求人が今回の県への質問において問題視する事項に関して〇〇〇〇長を相手に提起した民事訴訟が和解となり、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、〇〇〇〇長がその役職にあることについては『県としては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」という旨の助言を受けた。

(2) 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ということも勘案した結果、(1)の弁護士の助言を受け入れることとし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。

(3) 審査請求人は、判例で判断した場合は判例番号と概略の開示が適切な開示行為であると考えている旨を主張するが、公文書開示請求による開示対象は実施機関の保有する公文書であって、仮に判例等による判断であった場合でも、県がこれを保有若しくは、判例等を元に資料等を作成していないのであれば、開示請求図書に該当しない。

(4) したがって、開示請求に係る対象公文書は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。

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、本件開示請求に対して「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処分に係る諮問について調査審議し、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。

これらを踏まえて、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、審査請求人が開示を求めた対象公文書は、審査請求人がA月B日付け質問において、Y支部の〇〇〇〇長が行ったとする行為を列挙して同人がその地位に相応しくないとして対応を求めたことに対して、都市整備課が平成29(2017)年G月H日付けで、弁護士意見を参考にして「県として是認し得ないような事実は認めることはできませんでした」と回答したことについて、同課が当該弁護士意見を妥当と判断したことの根拠となる法令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、審査請求人の都市整備課へのA月B日付け質問に対して、同課が同年G月H日付けで回答した際に参考とした弁護士意見について「同課が当該弁護士意見を妥当であると判断した法的根拠」と特定したことに不合理な点はなく、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友の会及び宇都宮支部の概要等について意見聴取を行った結果、以下の事実を確認した。

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。）の事業の協力をしている。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、「弁護士意見が適当であると判断した法的根拠」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、実施機関が弁護士相談を行う際の事務の進め方を推理すると、各過程において関係する公文書が作成されているはず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ていなかったものであり、よってその存否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 2 (2020) 年 3 月 19 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)