

令和3年度諮問（情）第8号  
答申（情）第103号

「審査請求人の質問書に対する広報課の回答の根拠の公文書  
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

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、令和3（2021）年3月22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

審査請求人が広報課に行った（「知事にアクセス」の事務処理に関する）質問書に対する広報課の回答書（令和3（2021）年2月5日）をいただいたが、回答書に書かれた内容に疑問があるので、次のアからエまでについて開示願います。

ア 「記録していないとの御意見をいただいた「知事の反応」は、知事閲覧済個票で記録されていると認識しております。」と書かれている。認識には根拠がなければならない。根拠がない場合は、単に意見を言っていることになる。よって、認識の根拠及び認識が生まれた根拠を開示下さい。

知事がスタンプを押す。これは、何をするためにスタンプを押したのかの目的を認識して押しているのであるから、いずれかに「○」等の記載をする。これは、人間心理であると考え。何もしないことは、知事がスタンプを押していない。即ち、職員が押していることを示すではありませんか。以上により認識の根拠を開示ください。

イ 「知事意見欄に記載がないものは、特段の指示がないとの意味であり、無反応とは捉えておりません。」との記載であるが、この記述ができる根拠」を開示ください。アで述べたとおり、どれにも「○」が付けられていない場合は、知事の見解の確認が必要である。記入忘れととらえて聞く必要がある。これは常識と考えます。

また、何もなければ意見なしととらえてよいとして、事務処理してよいとの根拠を開示ください。

ウ 「「知事にアクセス」事務取扱要領に基づき、全ての事案を知事に報告しております。」とあるが、同要領の第5条（知事への報告）は、「広報課長は、提案等の内容及び処理状況について、適宜知事に報告するものとする。」となっており、2年前この問題が発生の

きっかけとなった職員説明は、課長が必要と考えたものを知事に適宜選択して報告すると説明されたのである。この説明は条文どおりである。立ち会っていた栃木県経営管理部文書学事課情報公開推進室の職員も文面はこの考えのとおりと言われた。私も同意見である。それが、全ての事案を知事に報告しているとの説明ができるのか疑問である。よって、全ての事案を知事に報告しております。と言える根拠・証拠を開示ください。

エ 「知事にアクセス」の事務処理について、「平成30年11月より繰り返し質問書をいただき、その都度対応していたが、認識の違いが埋まらず平行線の状況が続いており、御理解いただけない状況です。今後、知事への報告や事案の処理区分、礼状についての同様の質問をいただいても繰り返しの回答内容となりますので、対応しかねますので御了承ください。」これが言える条件を満たしていないから延々と質問せざるを得ないのである。何が欠けているかお考えいただきたい。

## 2 本件開示請求に対する実施機関の処分

実施機関は、本件開示請求の対象となる公文書は作成していないとして、令和3(2021)年4月5日付けで、条例第11条第2項の規定による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条の規定により令和3(2021)年4月15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、本件審査請求について、条例第19条第1項の規定により令和3(2021)年11月29日付けで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

処分を取り消し、文書の開示を求める。

## 2 審査請求の理由等

審査請求書及び反論書によれば、おおむね以下のとおりである。

- (1) 第2の1(2)の本件開示請求の内容のア及びイは、「知事にアクセス」事務取扱要領及び個別広報事業事務取扱要領の制定に当たり、関係課が協議して起案書を作成し決裁されたものであることから、知事送達を如何にするかが当然協議されている。したがって、この協議記録書があり、

起案書にも書かれていると考えられ、「開示請求に係わる公文書は作成していません。」とは言えない。

- (2) 同ウについては、「知事にアクセス」事務取扱要領第5条の「広報課長は、(略)適宜、知事に報告するものとする。」の規定は誰が読んでも「広報課長が知事に知らせる必要があると考えたもののみ知事にお知らせする」と解釈するものである。これを「すべて知事にお知らせしている」ということは間違い解釈であり、間違いでないとの根拠が提示できないため、取り消し、訂正することが適切である。
- (3) 同エについて、説明は相手分かるように丁寧、親切に行う説明責任がある。疑問点を質問しているのであるから、相手分かるように丁寧に説明する責任がある。更に、係長の折衝力・説明力は、自説を相手が理解できるように説明できる能力が求められるものである。

#### **第4 実施機関の主張要旨**

弁明書及び意見聴取によると、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**

審査請求人が本件開示請求で求めた公文書は、第2の1(2)の内容から、「知事にアクセス」に寄せられた広聴事案の知事への報告等の事務の取扱いについて規定した公文書で、「知事にアクセス」事務取扱要領とは別の公文書であると判断した。

##### **2 対象公文書の不存在について**

- (1) 「知事にアクセス」に寄せられた広聴事案の知事への報告等の事務の取扱いについては、「知事にアクセス」事務取扱要領のみに基づいて行っており、同要領以外には該当公文書は存在しない。
- (2) 審査請求人は、第3の2(1)のとおり「個別広聴事業事務取扱要領及び「知事にアクセス」事務取扱要領の制定時に「知事にアクセス」事案の知事送達をどのようにするか当然協議が行われており、この協議記録がある」旨を主張するが、これらの要領を制定するまでの協議記録等の公文書は保有していない。

以上から、対象公文書不存在として非開示決定を行った。

#### **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、

- 公文書は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、「逐条解説行政不服審査法（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、審査会の審査事項も本件処分の違法性及び不当性の判断に限られる。

- (3) 審査会は、(1)の基本的な考え方に立って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、及び(2)の審査請求の対象となる処分の規定を踏まえて本件諮問事案を調査審議し、以下のとおり判断するものである。

## 2 対象公文書の特定及び本件処分の妥当性について

条例第2条第2項において、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、また、第11条第2項において、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しなければならない旨規定している。

これを踏まえて、上記第4で実施機関が行った対象公文書の特定及び本件処分の妥当性について、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（審査請求人からの広報課への質問書に対する広報課の回答書に記載のある）「知事にアクセス」事務取扱要領及び個別広聴事業事務取扱要領以外の公文書で、「知事にアクセス」に寄せられた個別広聴事案の知事への報告に係る事務処理や取扱いについて規定した何らか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、（審査請求人の質問書に対する回答書における）「知事にアクセス」の知事への報告等の事務処理に係る回答の根拠となる公文書で、「知事にアクセス」事務取扱要領とは別の公文書と特定したことに不合理な点はなく、審査請求人が求める公文書と実施機関が特定した公文書に乖離している点は認められないことから、実施機関の対象公文書の特定は妥当である。
- (3) 実施機関は、(2)のとおり対象公文書を特定した上で、「知事にアクセス」に寄せられた広聴事案の知事への報告の取扱いは、「知事にアクセス」事務取扱要領のみに基づいて行っているため、同要領以外に

は該当する公文書は存在しないとして本件処分を行った。

- (4) 審査会が実施機関に確認したところ、県が定めている要領のうち「知事にアクセス」に係る文言の記載があるものは、

- ア 個別広聴事業実施要領
- イ 個別広聴事業事務取扱要領
- ウ 「知事にアクセス」事務取扱要領

の3つであり、アは、「知事にアクセス」は広報課が実施する個別広聴事業として位置付ける旨、イは、「知事にアクセス」により提示された事案は広聴事案として取り扱う旨や事案を受理したときは所定の個票に要旨等を記入する旨が定められ、ウは、知事への報告を含む「知事にアクセス」に係る事務について具体的に定めている。

よって、「知事にアクセス」に寄せられた広聴事案の知事への報告の取扱いについて定めたものは、「知事にアクセス」事務取扱要領のみであり、同要領以外に該当する公文書はないとする実施機関の説明に不合理な点はない。

- (5) また、審査請求人は、第3の2(1)のとおり、個別広聴事業事務取扱要領や「知事にアクセス」事務取扱要領を制定する際に、知事送達をどうするか関係課が協議した協議記録が存在するはずである旨を主張し、これに対して実施機関は、対象公文書を保有していない旨主張する。

- (6) 関係課が協議等を行う際には、職員が個人的なメモ等を作成する可能性もあると考えられるが、条例第2条第2項で開示請求の対象となる公文書は、①「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した」、②「当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして当該実施機関が保有しているもの」であると規定されており、仮にそのようなメモ等を作成しても、②のように組織的に用いる公文書として保有しているものでない場合、当該メモ等は、公文書には該当しない。

また、仮に、関係課による協議等が当時行われたとしても、(4)のとおり、「知事にアクセス」に係る事務については、「知事にアクセス」事務取扱要領で定められており、「知事にアクセス」事案の知事への報告の取扱いについては、同要領第5条の規定のとおり対応していることから、現時点において協議記録は保有していないとする実施機関の説明に不自然な点はない。

これらを踏まえると、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り非開示決定を行ったことは、妥当である。

### 3 結論

以上のことから、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3(2021)年11月29日	・ 諮問庁から諮問書を受理
令和4(2022)年1月28日 (第50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4(2022)年2月28日 (第51回審査会第1部会)	・ 実施機関の意見聴取 ・ 第2回審議
令和4(2022)年3月24日 (第52回審査会第1部会)	・ 第3回審議
令和4(2022)年4月22日 (第53回審査会第1部会)	・ 第4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
江 田 和 宏	下野新聞社取締役主筆	
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
小 坂 誉	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)