

令和2年度諮問（情）第5号  
答申（情）第93号

「顧問弁護士への相談に係る質問事項案等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。）は、令和2（2020）年2月28日付けで行った公文書非開示決定のうち、「顧問弁護士に提示した質問書は質問が多岐に亘る為、事前に文書作成されたと思う。これを開示下さい。」に係る非開示決定を取り消し、改めて対象となる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項の規定に基づく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、令和2（2020）年2月14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

ア 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。）が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（以下「A月B日付け質問」という。）をしたが、同課は「（Y支部の〇〇〇〇長がその役職にあることについて）県として是認し得ないような事実があると認めることができませんでした」との回答であり、（なぜそのような回答になるのかを）何度質問してもそう判断した理由を回答しなかった。

イ 令和2（2020）年L月M日、審査請求人は都市整備課が上記の回答の結論を得るまでに作成された一切の文書の開示を求める公文書開示請求（以下「先行開示請求」という。）を行い、同年N月〇日に同課から対象公文書の部分開示を受けたが、その際に、対応した同課職員から「弁護士回答からどう回答するか案を作成して協議した。」との発言があり、その後、「案を作成したと予想される」と発言が修正された。

については次の4事項を開示されたい。（以下原文）

(ア) 課内で何を顧問弁護士に尋ねるか協議もあったと思われる。この時に作成された質問事項質問案の書類（以下「事項1」という。）。

(イ) 顧問弁護士に提示した質問書は質問が多岐に亘る為、事前に文書作成されたと思う。これを開示ください（以下「事項2」という。）。

(㍑) 弁護士相談報告書も多岐に亘る為、各事項につき回答はこうと書かれた課内協議用のものが作られたと考えるので、これを開示ください（以下「事項3」という。）。

(㍒) 以上を基に、回答許可伺いが書かれ、回答事項が多岐に亘るので、各項目についてはこうしたいとの意見を記載した上で、まとめとしてこう回答するとの伺い書となっていると思う。これを開示ください（以下「事項4」という。）。

## 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、1(2)の事項1から事項4について、それぞれ、事項1：顧問弁護士に尋ねる際の質問事項について、都市整備課内で協議したと審査請求人が思う質問案、事項2：顧問弁護士に提示したと審査請求人が思う質問案、事項3：弁護士相談報告書を作成する際に課内協議用に作成したと審査請求人が思う文書、事項4：都市整備課が（審査請求人のA月B日付け質問に対する回答として）作成した平成29(2017)年G月H日付け「御要望等への回答」（以下「G月H日付け回答」という。）の文書であると判断した上で、事項1から事項3については請求の対象となる公文書が存在しないことから条例第11条第2項の規定に基づく公文書非開示決定処分（以下「本件処分」という。）を、事項4については対象公文書中に条例第7条第2項に該当する非開示情報が含まれることから条例第11条第1項の規定に基づく公文書部分開示決定処分を、それぞれ実施機関において令和2(2020)年2月28日付けで行った。

## 3 審査請求

審査請求人は、2の実施機関の処分のうち、事項1から事項3に係る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5月14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。

なお、事項4に係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、令和2(2020)年8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

請求に係る公文書を保有していないのは不自然であり、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) 栃木県文書等取扱規程第17条により、伺いの起案は回議文書を作成して行わなければならないこととされている。さらに、伺いの文書は意思決定に至る過程のものとされていることから、どう回答するか案を作成し、協議したと考えるのは自然のことであり、文書は存在するものであると考える。

しかし、実施機関は存在する当該文書には不都合な内容が含まれるため、請求に係る公文書は保有していないとして非開示処分をしたと推定する。

(2) 都市整備課において、現実に行われたことを推定すると、次のようになると思われる。

ア (審査請求人が〇〇〇〇長を相手方として提訴した) 裁判(以下「裁判」という。)で、原告である審査請求人が勝訴となったため、審査請求人は都市整備課に対して、不正会計処理等を行った被告が〇〇〇〇長として指導する立場にいることは好ましくないため、適切な対処をお願いした。

イ 都市整備課は(アに対する回答の検討にあたり)、顧問弁護士に相談したが、同弁護士は判断するために、裁判資料一切を同課に求めた。

ウ 同課職員3名が審査請求人宅に来て100ページ以上の文書を写真に撮っていった。

エ 同課は顧問弁護士に、質問書や(裁判の)争点を整理して原告と被告の主張等をまとめた資料や(ウの)写真のペーパー化等何も準備せずに相談したと主張している。

オ 顧問弁護士は、裁判資料一切を読み込んで判断したいと考えていた(はずである)が、都市整備課がエの資料等を準備しなかったのであれば、写真を見て読み込む作業を行うこととなるが、写真液晶画面は小さく、一部分しか読めないため、100ページ以上を読み込むことは不可能である。

カ したがって、この時の弁護士相談は、顧問弁護士が考えていたやり方とは異なる方法により行われたものと推定される。

キ 都市整備課がエの資料等の準備をして相談を行っていたら、顧問弁護士は、原告・被告の主張のどちらが妥当か適切な判断ができ、弁護士倫理規定に従う判断意見が述べられたはずである。

ク しかし、実際には、顧問弁護士はオで述べたとおり、裁判資料の

一切を読み込むことは不可能であったはずであるため、「提供された裁判資料を読んだところ、〇〇〇〇長がその役職にあることを県として是認し得ないような事実があると認めることができなかった」との助言をすることはあり得ない。

したがって、クのような弁護士の助言があったとする捏造された相談結果報告書が作成された。

#### 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 本件開示請求における事項1から事項3に係る対象公文書の特定について

実施機関は、本件開示請求における事項1から事項3の対象公文書はそれぞれ、事項1：顧問弁護士に尋ねる際の質問事項について、都市整備課内で協議したと審査請求人が思う質問案、事項2：顧問弁護士に提示したと審査請求人が思う質問案、事項3：弁護士相談報告書を作成する際に課内協議用に作成したと審査請求人が思う文書であると判断した。

##### 2 事項1から事項3に係る対象公文書の不存在について

(1) 県が行う弁護士相談の結果については、栃木県法律相談運営要領に基づき弁護士相談報告書を作成し、幹事課長を経由して文書学事課長に提出するとされているため、弁護士相談に係る報告書は作成している。

しかし、顧問弁護士への相談を行うに際して質問書の作成を定めた規定等はないため、必ずしも「質問書」を作成する必要はない。

(2) 本件開示請求において審査請求人が対象にする弁護士相談（以下「本件弁護士相談」という。）については、弁護士への質問項目は多岐にわたるものではなく、本件開示請求における事項4に対して部分開示を行ったG月H日付け回答の中の「1 平成29年A月B日文書への御回答」において回答する内容についてのみ相談を行ったものであり、質問の論点も明確であったことから、弁護士相談の準備から相談結果報告書の作成まで特段の課内協議を行っておらず、審査請求人が考える事項1から事項3のような公文書は作成していない。

したがって、本件開示請求における事項1から事項3に該当する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。

(3) なお、審査請求人は、都市整備課は顧問弁護士への相談に際して資料等を何も準備しないで相談を行ったと主張している旨を述べているが、当課がそのような発言をした事実はない。

- (4) また、審査請求人は、実施機関から審査請求人の先行開示請求に係る対象公文書の開示を受けた際に、対応した実施機関の職員が「弁護士回答からどう回答するか案を作成して協議した。」と発言し、その後、「案を作成したと予想される」と発言を修正したとの主張をしているが、ここでいう「案」とは、上記のG月H日付け回答の伺い案のことであり、また「案を作成したと予想される」と言い換えたのは、この伺い案を作成した担当職員は、先行開示請求に係る対象公文書の開示日に審査請求人に説明を行った職員ではなく、同職員の前任者であったためである。

## 第5 審査会の判断

### 1 判断に当たっての基本的な考え方

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。

当審査会は、こ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、実施機関が行った第4の1の対象公文書の特定について、以下検討する。

- (1) 本件開示請求の内容から、事項1から事項3の対象公文書はそれぞれ、事項1：弁護士相談にあたり、弁護士にどのような事項を質問するかを都市整備課内で協議するために作成された質問事項の案の文書、事項2：弁護士相談にあたり、都市整備課が質問する事項に関して弁護士に提示した文書、事項3：各質問事項に対する弁護士の回答を課内協議用に作成した文書、であると考えられる。
- (2) これに対して、実施機関は対象公文書をそれぞれ、事項1：顧問弁護士に尋ねる際の質問事項について都市整備課内で協議したと審査請求人が思う質問案、事項2：顧問弁護士に提示したと審査請求人が思う質問案、事項3：弁護士相談報告書を作成する際に課内協議用に作成したと審査請求人が思う文書と特定したが、事項1及び事項3について特定した文書については、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) しかし、事項2については、本件開示請求における文面では、開示を求める公文書が「弁護士に提示した質問書」のみなのか、「事前に作成された文書」も含むのか不明確であることから、本来であれば、実施機関は審査請求人の意図する公文書について確認する必要があると思料するが、実施機関の説明にこれを確認した事実は認められない。

このため、審査会において審査請求人に改めて確認を行った結果、審査請求人が求めた対象公文書は「弁護士に提示した質問書」のみならず、「事前に作成された文書」の全てであることが確認された。

- (4) したがって、事項2については、弁護士に提示した公文書全てが対象であり、審査請求人が考える質問書のほか、本件弁護士相談を行う際に実施機関が新たに作成又は既に保有していたものを含めて本件開示請求の対象として特定すべきであり、この点において、「顧問弁護士に提示したと審査請求人が思う質問案」のみに対象を限定した実施機関の特定は妥当でない。

### 3 対象公文書の保有の有無等について

#### (1) 確認した事項

当審査会は、実施機関に審査請求人の対象となった弁護士相談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 審査請求人は、栃木県〇〇公園に設置された緑の相談所が実施している「〇〇事業」の参加者が独自に設立した任意団体のZ会の監査人を務めていた。

イ 審査請求人は、当時のZ会会長が同会の事業について不正な会計処理を行っていたとして、同会長を相手方として、Z会事業の会計監査を実施させることを求める裁判を提起した。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。

ウ 審査請求人のA月B日付け質問は、Z会会長が行ったとするZ会事業の会計処理に係る行為等を基に、同会長が別途務めるY支部の〇〇〇〇長の職にあることを不相当として対応を求めるものであったため、都市整備課は回答の検討を行うに当たって、弁護士相談が必要と判断し、平成29(2017)年A月C日に相談を行うこととした。

エ 都市整備課は本件弁護士相談を行うに当たり、その前日の同月B日に審査請求人宅を訪問して上記イの裁判資料を写真撮影し、相談

の際に、当該写真データを印刷した資料を弁護士に提出した。なお、審査会は、撮影した写真データは現在も同課が保有していることを確認している。

(2) 事項1及び事項3の対象公文書の不存在について

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と規定しているため、対象公文書のうち、2(2)のとおり、対象公文書のうち、特定が妥当であると認められる事項1及び事項3の公文書を実施機関が保有していたか否かについて、以下検討する。

ア 事項1について

(7) 審査請求人は、都市整備課内で何を顧問弁護士に訪ねるか協議が行われ、質問事項の質問案が作成されたはずであると主張する。

(イ) しかし、都市整備課が平成29(2017)年A月C日に弁護士に相談した事項は、A月B日付け質問に対する回答についてであり、審査請求人が同質問において列挙したZ会会長の行為と裁判資料から、同会長が〇〇〇〇長の役職にあることに対しての県としての判断について助言を求めたものと推認できる。

したがって、同課が本件弁護士相談を行うに当たっては、A月B日付け質問と裁判資料を提示すれば事が足りたと考えられ、質問の論点が明確であったことから質問案の文書は作成していないとする実施機関の主張に不合理な点はない。

(ウ) よって、実施機関において、事項1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。

イ 事項3について

(7) 審査請求人は、弁護士相談報告書を作成するにあたり課内で協議が行われ、質問した各事項に対する弁護士回答が書かれた文書が作成されたはずであると主張する。

(イ) これについては、審査請求人の令和元(2019)年I月J日付け公文書開示請求に対して、実施機関が同年I月K日付けで幹事課長宛ての弁護士相談報告書を部分開示しているが、同報告書には、同課がそれ以前に行った弁護士相談を含むそれまでの経過が記載されており、それらと新たに提示された裁判資料を受けて、顧問弁護士が「〇〇〇〇長がそ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」との助言を行ったことが読み取れる。

したがって、上記ア(イ)のとおり論点も明確であることから、同報告書以外に、別途、弁護士の回答を質問項目ごとに記載した公

文書は作成していないとする実施機関の主張に不合理な点はない。

(ウ) よって、実施機関において、事項3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。

(3) 事項2に係る対象公文書について

2(3)のとおり、事項2の対象公文書については、本件弁護士相談に  
おいて顧問弁護士に提出した文書全てが対象となるところ、本件弁護士  
相談の報告書には、和解調書、苦情要望者から撮影により入手した訴状、  
準備書面及び答弁書を提供した旨の記載があることから、これらの文書  
及びA月B日付け質問の書状については、対象公文書として、条例第7  
条第1号から第6号で定める非開示情報に該当する部分を除き、部分開  
示すべきと考える。

#### 4 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 8 月21日	・ 諮問庁から諮問書を受理
令和 2 (2020)年 9 月18日 (第36回審査会第 1 部会)	・ 事務局から経過概要の説明 ・ 実施機関の意見聴取 ・ 第 1 回審議・実施機関の意見聴取
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 2 回審議
令和 2 (2020)年11月20日 (第38回審査会第1部会)	・ 第 3 回審議
令和 2 (2020)年12月18日 (第39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
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)