

答 申

第1 審査会の結論

岡山県知事（以下「実施機関」という。）が行った、公文書一部開示決定は妥当である。

第2 異議申立てに至る経緯

1 異議申立人は、平成19年12月28日付けで、岡山県行政情報公開条例（平成8年岡山県条例第3号。以下「条例」という。）第5条の規定により、岡山県公営企業管理者に対して、元岡山県公営企業管理者の事務引継書の開示請求を行った。これに対して、岡山県公営企業管理者は、平成20年1月7日付けで、条例第11条第1項の規定により全部を開示する決定を行ったところ、異議申立人は、同年2月1日付けで、実施機関に対して、当該処分について「開示した事務引継書は、岡山県職員服務規程（昭和36年岡山県訓令第5号。以下「服務規程」という。）第20条に規定する要件の欠落した瑕疵あるものであり、同条に規定する「担当事務の処理経過」を記載した合规かつ合法の事務引継書の開示を求める」趣旨の審査請求を行った。これに対して、実施機関は、平成20年3月4日付けで、「本件審査請求は、法でいうところの審査請求の対象とならないものに対してなされている点において不適法である」として、当該審査請求を却下する裁決を行った。

2 異議申立人は、平成20年6月19日付けで、条例第5条の規定により、実施機関に対して、上記却下裁決に関して、次に掲げる公文書の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

平成20年3月4日付け岡山県知事の裁決書（審査請求人（本件開示請求人）が平成20年2月1日付けで提起した審査請求にかかるもの。以下「本件裁決書」という。）に関する次に掲げる文書及び関連文書

- ① 地方公務員法（昭和25年法律第261号。以下「地公法」という。）第32条違反文書の開示が正当である理由を記載した法令等の条項を記載した文書
- ② 服務規程第20条の「担当事務の処理経過」が欠落した瑕疵ある事務引継書が地公法第32条に違反しない法令等のアーティクルを記載した文書
- ③ 条例第17条第1号の却下の理由を記載しない法令等の条項を記載した文書
- ④ 行政不服審査法（昭和37年法律第160号。以下「行服法」という。）第40条第1項に定める不適法とする具体的事項を記載した文書
- ⑤ 「全部開示された公文書に代わる公文書の存在を推知させるような具体的な主張のないこと」が行服法第40条第1項及び条例第17条第1号の不適法に該当する法令等の規定等を記載した文書
- ⑥ 「事務引継書の作成は、法令に基づく申請に対してなされる処分その他公権力の

行使ではない」理由を記載した法令等の規定等を記載した文書

- ⑦ 審査請求人のいう合规かつ合法的な事務引継書を作成しないことが、法でいうところの不服申立ての対象となる行政庁の不作为には当たらないとする法令等の規定等を記載した文書
- ⑧ 「その余の点を判断するまでもなく却下を免れない」の「その余の点」を記載した法令等の規定等を記載した文書
- ⑨ 岡山県行政情報公開審査会が条例第20条第2項に規定する実施機関に行う意見具申の対象となるカテゴリー及び既往に行われた実績を記載した文書
- ⑩ 「この決定の取消しの訴えの提起」にかかる教示をした法令等の規定を記載した文書
- ⑪ 「本件開示請求にかかる公文書の内容そのものを不服申立てとするものであり、法でいうところの不服申立てとはいえない」理由を記載した法令等の規定等を記載した文書
- ⑫ 本件審査請求の却下処分及び「瑕疵ある事務引継書」の開示が「県が県政に関し、県民に説明する責務を全うした」理由を記載した文書

3 実施機関は、平成20年6月19日付けで公文書開示請求に係る補正通知を行い、異議申立人は、平成20年7月4日付けで補正に係る回答を実施機関に行った。

実施機関は、本件開示請求に係る公文書として、④及び⑫については「平成20年2月26日付け、審査請求に対する決定について（却下）の起案文書」（平成20年3月4日付け却下判決の文書）を、⑨のうち既往に行われた実績を記載した文書（以下「⑨の2」という。）については「岡山県行政情報公開審査会の答申について（第24号、第25号、第28号、第34号及び第37号）」をそれぞれ特定した上で、条例第7条第2号（個人情報）及び第3号（事業活動情報）に該当する部分を除いて開示とし、①から⑪まで（④及び⑨の2を除く。）については、作成していないため保有していないことを理由として非開示とした、公文書一部開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、平成20年7月14日付けで異議申立人に通知した。

4 異議申立人は、本件処分を不服として、行服法第6条の規定により、平成20年7月23日付けで、実施機関に対して異議申立てを行った。

5 実施機関は、条例第17条の規定により、平成20年8月19日、岡山県行政情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）に対して、本件開示請求に係る公文書の開示の可否の決定について諮問した。

第3 異議申立人の主張要旨

1 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、非開示とした①から⑪まで（④及び⑨の2を除く。）について当該処分を取り消して開示すること及び非開示とした理由の付記について一般人が容易に理解できるよう適法に記載することを求めるものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人が、異議申立書、意見書及び意見陳述において主張している異議申立ての理由は、概ね次のとおりである。

- (1) 地公法第32条において、職員は職務を遂行するに当たって、法令、条例、規則、規程に従わなければならないと羈束されている。本件は、地公法のほか条例第1条に規定する知事の県民に説明する責務を全うするため、岡山県庁文書規程（昭和38年岡山県訓令第18号。以下「文書規程」という。）に従い、誠実に請求文書を開示すべきである。

実施機関が現に保有している文書が、地公法第32条に適合した文書であれば格別、そうでなく、法令等の要件を欠缺する瑕疵ある文書は、法令等に違反する文書であるから、条例第1条のフィロソフィーにそう県民の知る権利を保障する説明責任の不履行であり、非難されるべきものである。

法令等に違反する文書を認容するとすれば地公法第32条は無効化し、また条例第1条の目的を含め条例全体は、絵に画いた餅同然となり、形骸化、骨抜きとなることは明らかである。文書統轄責任者である総務学事課長は、職分を自覚して再説明せよ。

「実施機関に新たに文書を作成したうえで開示することを義務づけるものではない。」というロジックは、法令等のどこに根拠があるのか説明せよ。

異議申立人は法令等の羈束のない任意の公文書であれば、格別、法令等に反する文書の開示は不適法であるから適法文書の開示を求めているものであり、任意文書に対応するが如き新たな文書を作成せよと言っているものではない。

総務学事課長は全庁における文書統轄責任者の自覚をもって、誠実真摯に再説明せよ。

「保有していない文書を非開示にすることはやむを得ないものである。」と自信のない曖昧模糊としたネガティブな逃げ口上の説明をしている。

総務学事課長は、ポジティブに非開示とする法令等の規定を用いて説明すべきである。

総務学事課長は、独善的にしてコンプライアンスに反する説明をしており、失当である。地方自治法は第2条第16項において、「地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない。」と釘をさしている。そして、これに違反して行った行為は、これを無効とすると規定している。地公法第32条の規定も同義である。「公文書として作成する必要がない」というより、条例にいうアカウンタビリティ履行にかかる説明責任上、明らかにする必要がある。

- (2) 本件理由付記した「公文書は作成していない」とする記載は理不尽にして失当である。本件請求の中核となる既発行政処分の適法な根拠法令等の開示を求めるものであり、なぜ、当該文書を作成しなかったのか、説明責任不履行の理由を当該根拠とともに付記すべきである。条例第11条第3項違反である。

「作成していない」不作為が正当であるかどうかが大いに疑問のあるところであり、「作成していない」ことが法令上適正であるのであれば、当該主張は是認でき

るが、法令上の適合性について、総務学事課長は、作成していない理由を述べていないため、当該主張を容認することは出来ず違法である。最高裁の判例によれば、「単に非開示の根拠規定を示すだけでは、条例が要求する理由付記としては十分でない。条例の非開示理由のどれに該当するのかをその根拠とともに了知し得るものでなければならない」との判断基準を示している。

本件についても理由付記は十分でない。なぜ「文書を作成しない」のか、その根拠を示さなければ理由付記は違法である。再説明せよ。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が非開示理由説明書及び意見陳述において説明している内容は、概ね次のとおりである。

- (1) 本件は、異議申立人から開示請求があった公文書のうち①から⑩まで（④及び⑨の2を除く。）について、作成していないため保有していないことを理由として開示しないこととし、一部開示決定としたものである。

条例に基づく公文書の開示は、実施機関が現に保有している公文書を対象としたものであり、実施機関に新たに公文書を作成した上で開示することを義務付けるものではない。したがって、保有していない文書を非開示とすることはやむを得ないものである。

なお、非開示処分した10項目の文書については、異議申立人が「法令等の条項を記載した文書」又は「法令等の規定等を記載した文書」として開示請求したものであるが、これらは、いずれも実施機関において公文書として作成する必要がないものとする。

- (2) 本件処分については、公文書の不存在を理由として非開示決定を行ったものであるところ、開示しない理由として「作成していないため、保有していない」と記載しており、理由の付記に不足はない。

第5 審査会の判断

1 本件異議申立ての対象となった公文書について

本件異議申立ての対象となった公文書（以下「本件対象公文書」という。）は、本件裁決書に関する次の文書及び関連文書である。

- ① 地公法第32条違反文書の開示が正当である理由を記載した法令等の条項を記載した文書
- ② 服務規程第20条の「担当事務の処理経過」が欠落した瑕疵ある事務引継書が地公法第32条に違反しない法令等のアーティクルを記載した文書
- ③ 条例第17条第1号の却下の理由を記載しない法令等の条項を記載した文書
- ⑤ 「全部開示された公文書に代わる公文書の存在を推知させるような具体的な主張のないこと」が行服法第40条第1項及び条例第17条第1号の不適法に該当する法令等の規定等を記載した文書
- ⑥ 「事務引継書の作成は、法令に基づく申請に対してなされる処分その他公権力の行使ではない」理由を記載した法令等の規定等を記載した文書

- ⑦ 審査請求人のいう合規かつ合法的な事務引継書を作成しないことが、法でいうところの不服申立ての対象となる行政庁の不作为には当たらないとする法令等の規定等を記載した文書
- ⑧ 「その余の点を判断するまでもなく却下を免れない」の「その余の点」を記載した法令等の規定等を記載した文書
- ⑨の1 岡山県行政情報公開審査会が条例第20条第2項に規定する実施機関に行う意見具申の対象となるカテゴリーを記載した文書
- ⑩ 「この決定の取消しの訴えの提起」にかかる教示をした法令等の規定を記載した文書
- ⑪ 「本件開示請求にかかる公文書の内容そのものを不服申立てとするものであり、法でいうところの不服申立てとはいえない」理由を記載した法令等の規定等を記載した文書

2 本件対象公文書の存否について

実施機関は、本件開示請求に対し、本件対象公文書について不存在のため非開示とする本件処分を行っているので、その存否について以下検討する。

本件対象公文書について、実施機関は、これらは、いずれも実施機関において公文書として作成する必要がないものであり、作成していないため、保有していないと主張し、異議申立人は、地公法第32条において、職員は職務を遂行するに当たって、法令、条例、規則及び規程に従わなければならないと羈束されており、条例第1条に規定する知事の県民に説明する責務を全うするためにも、また、文書規程に従い、誠実に請求文書を開示するべきであると主張している。

本件対象公文書は、本件裁決書に関する文書及び関連文書として開示請求されたものであり、実施機関から審査対象公文書として提出された本件裁決書に係る起案文書を確認したところ、本件対象公文書に該当する記載は存在しておらず、また、審査請求に対する却下の裁決に係る起案文書として完結したものとなっており、特に記載に不足があるものとは認められなかったが、以下各文書について検討する。

(1) 本件対象公文書①及び②について

本件裁決書は、上記第2の1に記載のとおり、審査請求の対象とならないものに対してなされている点において不適法であるとして審査請求を却下しているものであり、また、岡山県公営企業管理者は、法令等に違反しないとの前提で事務引継書を作成しているものであると考えられることから、本件対象公文書①及び②について、いずれも本件裁決書に関する文書及び関連文書として作成されていないことについては不合理とは認められない。

(2) 本件対象公文書③について

実施機関が却下の裁決を行った理由は、本件裁決書に記載されており、本件対象公文書③について、本件裁決書に関する文書及び関連文書として作成されていないことについては不合理とは認められない。

(3) 本件対象公文書⑤について

本件対象公文書⑤において、異議申立人が本件裁決書から引用する箇所は、審査

請求の内容に関する実施機関の判断を記載しているものであり、本件対象公文書⑤について、本件裁決書に関する文書及び関連文書として作成されていないことについては不合理とは認められない。

(4) 本件対象公文書⑥、⑦、⑧及び⑩について

本件対象公文書⑥、⑦、⑧及び⑩において、異議申立人が本件裁決書から引用する箇所は、関係法令の解釈適用に基づく実施機関の判断を記載しているものであり、本件対象公文書⑥、⑦、⑧及び⑩について、いずれも本件裁決書に関する文書及び関連文書として作成されていないことについては不合理とは認められない。

(5) 本件対象公文書⑨の1について

諮問に係る意見具申は、審査会が事案に応じて個別にその必要性を判断して行うものであり、本件対象公文書⑨の1について、本件裁決書に関する文書及び関連文書として作成されていないことについては不合理とは認められない。

(6) 本件対象公文書⑩について

実施機関は、取消訴訟を提起することができる処分又は裁決を行う場合の教示を適法に行っており、本件対象公文書⑩について、本件裁決書に関する文書及び関連文書として作成されていないことについては不合理とは認められない。

以上のことから、本件対象公文書について、作成していないため、保有していないとする実施機関の主張に、不自然・不合理な点は認められない。

なお、異議申立人は、本件対象公文書について非開示とした処分を取り消して開示すべきと主張しているが、条例は、あくまで実施機関が保有している公文書についての開示を義務づけるものであり、特定の公文書の作成を義務づけているものではない。

3 理由の付記について

異議申立人は、本件処分に係る理由付記について、文書を作成していない理由をその根拠とともに示さなければ十分とは言えず、条例第11条第3項の理念に反するものであると主張しており、これに対して実施機関は、公文書の不存在を理由として非開示決定を行ったもので、開示しない理由として「作成していないため、保有していない。」と記載しており、理由の付記に不足はないと主張している。

行政処分に理由の付記が要請される趣旨は、処分庁の判断について合理性を担保し、その恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服申立てに便宜を与えるというものであると解されていることから、実施機関が、本件処分に当たり付した理由はこれに反するものということとはできない。

4 異議申立人のその他の主張について

異議申立人は、その他種々主張するが、当審査会は、実施機関から本件処分に係る公文書の開示の可否の決定について意見を求められているものであり、それらの主張について意見を述べる立場にない。

5 結論

以上により、実施機関が、本件対象公文書について不存在を理由として非開示とした本件処分は妥当であると認められ、本件処分に係る理由の付記に関し不適切な点も認められないことから、「第1 審査会の結論」のとおり判断した。

第6 審査会の経緯等

当審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
平成20年 8 月 19日	実施機関から諮問を受けた。
平成20年 9 月 8 日	実施機関から非開示理由説明書が提出された。
平成20年10月17日	異議申立人から意見書が提出された。
平成20年11月11日 (審査会第1回目)	事案の審議を行った。
平成20年12月16日 (審査会第2回目)	実施機関の意見陳述の聴取を行った。
平成21年 1 月 30日 (審査会第3回目)	異議申立人の意見陳述の聴取を行った。
平成21年 3 月 11日 (審査会第4回目)	事案の審議を行った。
平成21年 3 月 19日	実施機関に対し答申を行った。

岡山県行政情報公開・個人情報保護審査会委員名簿

氏 名	職 名	備 考
会 長 中 村 誠	岡山大学大学院社会文化科学研究科教授	
会長職務代理者 宇佐美 英 司	弁護士	
藤 田 奈 美	弁護士	
進 藤 貴 子	川崎医療福祉大学 医療福祉学部准教授	
森 義 郎	岡山県農業信用基金協会 専務理事	