

## 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、実施機関に対して、前公聴広報課長の事務引継書の開示請求を行った。これに対して、実施機関は、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、同月29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」趣旨の異議申立てを行った。これに対して、実施機関は、平成20年3月3日付けで、「本件異議申立ては、法でいうところの異議申立て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、当該異議申立てを却下する決定を行った。

2 異議申立人は、平成20年4月9日付けで、条例第5条の規定により、実施機関に対して、上記却下決定に関して、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3日付け岡山県知事の決定書（異議申立人（本件開示請求人）が平成20年1月29日付けで提起した異議申立てにかかるもの。以下「本件決定書」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規定を記載した文書
- 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47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47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 事務引継書の作成をしないことは、法でいうところの異議申立ての対象となる不作為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 「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
- ⑩ 「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
- ⑪ 本件異議申立ての却下処分および「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、本件開示請求に係る公文書として、④については「平成20年2月22日付け、異議申立てに対する決定について（却下）の起案文書」（平成20年3月3日付け却下決定の文書）を、⑪については「平成20年2月22日付け、異議申立てに対する決定について（却下）の起案文書」（平成20年3月3日付け却下決定の文書）及び「平成19年12月28日付け、公文書開示請求に対する条例に基づく公文書開示請求に対する開示の決定についての起案文書」をそれぞれ特定した上で、条例第7条第2号（個人情報）に該当する部分を除いて開示とし、①から⑩まで（④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4月18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4月30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5月14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⑩まで（④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、規則及び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にも、また、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。

実施機関は、現に保有している公文書の開示のみが、条例に基づく公文書の開示と説明しているが、条例のどこにそのことが規定化されているのか説明を求める。

職員が地公法第32条に羈束されている法定の要件に違背する文書であっても条例上、当該文書を県民に開示することが正当であると強弁できるのか問いたい。

法令等の規定に違反する恣意的文書であっても条例第1条のアカウンタビリティを果たしたといえるのか。

職員が現有文書として恣意的に作成した法令等違反文書を正当化すると、条例は骨抜き形骸化し、絵に画いた餅同然になることは公聴広報課長にも理解できると考えられるが、今後、適正な条例の運用を担保するうえにおいて、同じ誤り事案の再発防止のために再説明せよ。

法治自治体における職員は、地公法第32条に羈束された要件は、絶対的にコンプライアンスしなければならないものであり、当該羈束された要件に適合した文書のみが、条例の目的、趣旨にかなう客体であり、説明責任のベースである。公聴広報課長は再説明せよ。

「実施機関に新たに文書を作成した上で、開示することを義務づけているものではない」という主張の根拠は、条例および行服法のどこに規定されているのか説明せよ。

異議申立人は、新たに違法な文書の作成を一言も要求していない。あくまで、法令等に適合する文書の開示を求めているものである。

公聴広報課長は、「保有していない文書を非開示としたことはやむを得ない。」と投げ槍的に述べているが、これは、いかにも自信確信のない逃げ口上のほか何ものでもない。「保有していない文書」の正当性について、法的適合性を立証すべきである。

公聴広報課長は「非開示処分した9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である。」と説明責任を否定する主張をしている。

しかしながら、法治国における法治自治体において、地公法第32条がパブリックサーバントたる職員が、行政事務の執行に当たり、コンプライアンスすべきメルクマールである。

地公法第32条および条例第1条の規定に照らし、公聴広報課長は、なお、「公文書として作成する必要がないものである。」とする強弁を繰り返し主張するのか、クールに再説明するよう求めるものである。

開示請求文書が適法要件を成就する理由を付して開示されれば、知事の決定にかかる行政行為は適法処分と認めることができるが、左にあらざれば、行政処分は違

法である。本件は後者に該当する。

- (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。「なぜ文書を作成しないのか」「作成しなかったのか」当該理由をその根拠とともに示さなければ、十分とはいえず、条例第11条第3項の理念に反するものである。

「作成していないため」とする不作成が、なぜ「文書を作成しなかったのか」、その理由の法的適合性を明確に説明しなければ、万人が容易に理解することはできない。

この「文書不作成」のロジックを認めることとすれば、当該「文書不作成」が多発し、既に述べた条例の骨抜きを通じて情報公開制度が崩壊することは明らかである。

#### 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9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である。

- (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、決定に当たり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、本件決定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規定を記載した文書
- 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47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 事務引継書の作成をしないことは、法でいうところの異議申立ての対象となる不作為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 「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
- ⑩ 「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、本件決定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決定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、異議申立てに対する却下の決定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

本件決定書は、上記第2の1に記載のとおり、異議申立て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異議申立てを却下しているものであり、また、実施機関は、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、いずれも本件決定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

実施機関が却下の決定を行った理由は、本件決定書に記載されており、本件対象公文書③について、本件決定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、異議申立人が本件決定書から引用する箇所は、異議申立て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、本件決定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、異議申立人が本件決定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、いずれも本件決定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決定を行う場合の教示を適法に行っており、本件対象公文書⑨について、本件決定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 5 月 1 4 日	実施機関から諮問を受けた。
平成20年 6 月 1 3 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 7 月 1 日 (審査会第1回目)	事案の審議を行った。
平成20年 7 月 1 6 日	異議申立人から意見書が提出された。
平成20年 8 月 2 5 日 (審査会第2回目)	異議申立人の意見陳述の聴取を行った。
平成20年 9 月 3 0 日 (審査会第3回目)	実施機関の意見陳述の聴取を行った。
平成20年11月11日 (審査会第4回目)	事案の審議を行った。
平成20年12月16日 (審査会第5回目)	事案の審議を行った。
平成21年 1 月 3 0 日 (審査会第6回目)	事案の審議を行った。
平成21年 2 月 2 7 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 神 山 敏 雄	岡山大学名誉教授	審査会第3回目まで審議
会長職務代理者 清 野 幸 代	弁護士	審査会第3回目まで審議
会長職務代理者 宇佐美 英 司	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	
会 長 中 村 誠	岡山大学大学院社会文化科学研究科教授	審査会第4回目から審議
藤 田 奈 美	弁護士	審査会第4回目から審議