

答申第 789 号

諮問第 1360 号

件名：要請書の写しを渡すために行った文書決裁に係る決裁文書一式の不開示
(不存在) 決定に関する件

答 申

1 審査会の結論

愛知県知事（以下「知事」という。）が、別記に掲げる文書（以下「本件請求対象文書」という。）について、不存在を理由として不開示としたことは妥当である。

2 異議申立ての内容

(1) 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、異議申立人が平成 27 年 2 月 22 日付けで愛知県情報公開条例（平成 12 年愛知県条例第 19 号。以下「条例」という。）に基づき行った開示請求に対し、知事が同年 3 月 6 日付けで行った不開示決定の取消しを求めるというものである。

(2) 異議申立ての理由

ア 異議申立書における主張

異議申立人の異議申立書における主張は、おおむね次のとおりである。以下の理由から「開示請求に係る行政文書は存在しない」ことを理由とする異議申立てに係る処分は、違法、不当である。

(ア) 開示請求に係る行政文書は、請求者が決裁文書一式と指定しているところ、「決裁を必要としない文書であり」、「存在しない」という理由で不開示決定としているが、ここで「決裁」という文言は、一般的な用法からすれば、権限のある上司が部下の作成した案の採否を決定することで、組織内部の意思決定行為と捉えられるところ、本件では担当者が案を作成し、同人が有すると考えているのであろう権限で自ら決裁して施行の意思決定を行ったもので、起案と決裁を同一人が行ったいわば自己決裁と言えるものである。

このような場合、いわゆる決裁文書という明確な形式ではなくとも、担当者が保管する施行文書の控えは、決裁文書と同視されるべきものであり、開示請求にはこの施行文書の控え（照会文及び要請書の内容が表示されたもの）を決裁文書として開示すべきである。

(イ) 法務文書課が「照会するため作成した文書」を「決裁を必要としない文書であり」として上司の決裁を取らなかったのは、軽易な照会文

書であると判断したのがその理由であろうが、同文書に含まれる要請書が書かれた意図及び当該要請書には秘密が含まれておりこれを取扱う者には守秘義務があることなどを考慮し、同課内で慎重に検討する必要があったのにもかかわらず、当該要請書を粗略に取扱ったきわめて不当な判断である。これにより、本来なら当然課内決裁が行われ開示されるはずのものが開示されないことになったことを考えると、決裁文書一式との指定ゆえに、上司の決裁がないことを奇貨として不開示決定とし、施行文書の控えを開示しないことは信義誠実の原則に反する。

イ 意見書及び意見陳述における主張

実施機関から不開示理由説明書が提出されたことを受け、異議申立人に当該不開示理由説明書を送付したところ、異議申立人から意見書が提出された。その内容及び意見陳述における異議申立人の主張は、おおむね次のとおりである。

(ア) 「本件開示請求は、…（中略）…起案され、決裁者が表示された決裁文書を求めるものである。」との記述について

a 「起案され…た決裁文書」とは、異議申立書で述べたように、起案と決裁を同一人が行う自己決裁文書の場合、施行文書の控えは、起案・決裁文書と同視されるべきものである。

起案・決裁という行為には二つの側面がある。一つ目は内心意思の作用としての側面、二つ目はその意思の作用を文書として表示する側面である。本来、起案・決裁行為はこの両方の要素を備えなければならない。ところで本件施行文書の控えには形のうえでは起案・決裁の文言も表示もないが、これは、起案したものを上司の決裁を受けず、一人で決裁をも行ったため、それらの過程の文書上の表示が省略されたもので、起案・決裁はその表示の有無にかかわらず、施行文書の控えで観念的に行われており、施行文書の控えはその起案・決裁という内心意思の作用が化体したものである。

そもそも施行文書は、少なくともそのような内心意思の作用としての起案・決裁の過程は必ず経ているのであって、逆にそのような意思決定の作用が欠けていれば、施行された文書は無効ということになる。

b 「決裁者」全員「が表示された」ものであることと明記した理由は、請求対象文書に決裁者が表示されているときは、包み隠さず全部開示することを求めたものであり、請求対象文書に決裁者が表示されていないものは非請求とする趣旨ではない。また、起案・決裁文書に決裁者の表示がないということは次の(イ) a で述べるように情報開示請求する外部の者にとっては想定外のことであり、このよ

うなことはうかがい知れないことである。

これらの点も含め、愛知県の情報公開担当（氏名は秘匿する。）に本件不開示決定に関する意見を求めたところ、情報公開制度のあり方からみれば、情報公開実施者は、請求書に記載された文言を盾に取って直ちに不開示決定とするのではなく、請求者に別途照会して請求者が何を求めているか、施行文書の控えを開示するのでは請求趣旨に合致しないのかを確認してからその意向に沿った対応をすべきであったとの回答があった。

- (4) 「しかし、本件発出文書の発信者名は法務文書課の担当職員であり、起案用紙、文案の余白等で起案し、回議の上、決裁を受けて施行する必要があるものではなかったことから、法務文書課が保管する本件発出文書の控えには、起案や決裁者の表示はない。」との記述について

a 「発信者名は法務文書課の担当職員であり、」との記述について

事務委任を受けた者は、その委理事務について自らの名において処理することとなるが、愛知県事務委任規則によれば、知事は地方機関の長に対して事務の一部を委任しているのみで、それ以外の者に事務を委任する規定はなく、それ以外の者は原則として自らの名において事務を処理することはできないが、団体内部の機関相互の文書のやり取りの場合は無論、例外的に、公的・準公的機関間の照会文書・事務連絡など、及び法人・個人あてでも確認・照会文書などにおいては、副知事、部長、課長名等で発信するようなことは、広く行われているようである。

しかしながら、本件施行文書においては所属部署名は書かれているものの職名も冠せず、担当者個人名で発出されており、愛知県事務決裁規程第4条関係別表第1の区分5の照会文書が最も軽易な照会文書でも専決権者は課長補佐であるところからみると、少なくとも課長補佐の決裁が必要であり、これより下位の職位にある者の決裁で、しかも（本文書を受け取る名宛人からみれば、非公式、内々の文書ではないかとの疑念を抱かせるなどの理由で）個人名で照会文書を出すことは同決裁規程では想定されていないものと思われる。よって、このような処理は不適切な処理で、内部規律違反であると考え（もともと、本件文書の発出が同決裁規程第4条第11項に掲げる「あらかじめ本庁の課長の承認を得て本庁の課長補佐等が指定した事務」であれば、別だが。）。

このように私的文書でもないのに担当者が個人名で照会文書を出し、それ故に（本来、同決裁規程により必ず行われなければならないはずの）決裁は不要であるなどということは根拠もなく、論理的にありえず、また、このようなことは情報公開請求する外部の者に

としては想定外のことであり、このような事情はうかがい知れないことである。

以上の事情をもってしても、異議申立書に述べたところと同じ結論に至る。

b 「決裁を受け…る必要があるものではなかった」との記述について

(a) 仮に、本件発出文書が照会文書であるとしても、たとえどのような名前で発出されようとも、同決裁規程からみれば、最低でも課長補佐の決裁が必要である（本件文書の発出が同決裁規程第 4 条第 11 項に掲げる「あらかじめ本庁の課長の承認を得て本庁の課長補佐等が指定した事務」であれば別であることは、上記 a と同様である。）ことは上記 a に述べたところである。

(b) 不開示決定通知書に記載されているところによれば、法務文書課は、本件発出文書は同課が「愛知県行政書士会に事実関係等を照会するため作成した文書」としているが、実態は以下に述べるように単なる照会文書ではない。

本件発出文書に含まれる要請書は、愛知県行政書士会会員が同会において、法令・会則違反その他不適切・不公正な組織運営が常態化している実情を記したうえで、愛知県知事が同会に対して行政書士法第 18 条の 6 に基づき報告を求め、その業務について勧告をすることその他必要な措置を行うことを求めたものである。

同課は、同会会員からの同会の不適切・不公正な組織運営の是正要請を受けて、同法第 18 条の 6 による知事の指導監督権限に基づき報告を求めるため本件文書を発出したものである。本件文書の発出は、法律に根拠のある行政による指導監督業務の一環として行われたものであり、報告を受けるなどの調査の結果、必要があれば勧告を行う契機となるものである。もとより、本件文書の対象事案は対応・解決の仕方及び判断・検討要素の多様性、複雑性などを考慮して慎重な取扱いが必要とされるものである。

したがって、本件文書の発出は愛知県事務決裁規程第 4 条関係別表第 1 の区分 5 の照会に該当するものではなく、区分 19 行政処分等 事項 7 公益法人その他公共的団体に関すること 2 の指導監督に関するものに相当するものであり、専決権者は課長（同決裁規程第 4 条第 4 項によりあらかじめ本庁の部長等の承認を得て本庁の課長が指定した事務については本庁の主幹等）である。

(c) 異議申立書における「要請書が書かれた意図及び当該要請書には秘密が含まれておりこれを取扱う者には守秘義務があることなどを考慮し、同課内で慎重に検討する必要があった」という記述

の補足説明をすることにより上司決裁の必要性に言及する。

- ・ 「要請書が書かれた意図」とは、上記(b)で述べたところである。
- ・ 「当該要請書には秘密が含まれておりこれを取扱う者には守秘義務がある」とは、以下のような意味である。

そのまま外へ出るはずが無いと考えられる要請書を流出させることは、行政に対する信頼の破壊行為である。

要請書の内容は、作成者の思考を経て表現されたもので非公知である。

当該要請書の内容は、行政書士法に基づく強制設立、強制加入の公益団体である同会の不適切な運営の是正を目的とする公益的性格を持ち、その内容には、同会の不適切な運営に逆用され、若しくはかかる運営を助長する恐れのある又は不適切な運営をする同会を利する情報が含まれており、それらを同会に了解せしめることが公益目的に反し、公益を侵害するがゆえに、そのようなものは秘密として保護するに値する。

以上の理由により、秘密として保護するに値する要請書の写しをそのまま同会へ渡したことは、地方公務員法第 34 条第 1 項の守秘義務違反であり、また、職務上知り得た秘密を漏らしたもので、同法第 60 条第 2 号の犯罪に当たる可能性のある不適切な行為である。

(d) 以上で述べてきたところのうち、たとえその一片なりとも思い至れば、本件文書の発出に際しては、要請書の趣旨からみてそもそもこのような通り一遍の文書を出すこと自体が妥当なのかを始めとして課内決裁で慎重に検討しなければならないと考えるのが当然のことで、上司の「決裁を受け…る必要があるものではなかった」などというのはとても理解しがたい。

- c 「起案や決裁者の表示はない」との記述について
意見は、(ア) a 及び b で述べたとおりである。

(ウ) 「したがって、本件請求対象文書を作成又は取得していないことから… (中略) …としたものである。」との記述について

「本件請求対象文書」が「作成」(要請書の部分に関しては「取得」)されていることは、(ア) a 及び b に述べたとおりである。

(エ) 「なお、本件異議申立ての提起と併せて… (中略) …なされた… (中略) …別件の開示請求に対しては、本件発出文書の控えを既に開示している。」との記述について

本件発出文書の控えを別途請求したのは、情報公開担当から異議申立てに対する処分結果が出るまでに相当の日数がかかるとの教示を受

けたため、請求目的の文書の写しを迅速に入手するため敢えて不開示決定の言わんとするところに沿うような対応をとったままで、不開示決定を承服したわけではないことは言うまでもないし、

① 本県公開条例に係る、最高裁第一小法廷平成 14 年 2 月 28 日の判決によれば、公開条例に、「請求者が請求に係る公文書の内容を知り、又はその写しを取得している場合に当該公文書の公開を制限する趣旨の規定が存在していない」以上、請求者が内容を知り、写しを取得していても、条例「所定の手続きにより請求に係る公文書を閲覧し、又は写しの交付を受けることを求める法律上の利益を有する」、したがって、「請求に係る公文書の非公開決定の取消訴訟において当該公文書が書証として提出されたとしても、当該公文書の非公開決定の取消しを求める訴えの利益は消滅するものではない」と判示している。

② これによれば、既に、開示請求により公文書の写しの交付を受けている場合であっても、別途、請求理由のいかんを問わず、開示請求により同じ写しの交付を受けることを求める法律上の利益があることになる。何度も繰り返すと権利の濫用の問題が生じる可能性があるかもしれないが、現実問題として、例えば、既に交付を受けた写しが失われたため、再度、同じ開示請求を行うことはありうることであり、このような行為は当然認められるものであると思われる。

③ 結論として、上記①のように、本県公開条例においては、上記のような場合の公開を制限する規定が存在していないのであるから、別途の開示請求により公文書の写しの交付を受けている場合であっても、異議申立てに係る開示請求により同じ写しの交付を受けることを求める法律上の利益は依然残り、不開示決定に対する異議申立ての利益もなくなることはないと考えられる。

3 実施機関の主張要旨

実施機関の主張は、次の理由により本件請求対象文書を作成又は取得しておらず、不存在であるので、不開示としたというものである。

(1) 本件請求対象文書について

本件請求対象文書は、平成 26 年 5 月 7 日付けで愛知県行政書士会会員行政書士（匿名）の名義で愛知県知事宛てに提出された要請書（以下「本件要請書」という。）の写しを愛知県総務部法務文書課（以下「法務文書課」という。）が同月に愛知県行政書士会（以下「行政書士会」という。）に送付したことに伴って法務文書課で行われた文書決裁に係る決裁文書一式であって、送付文又は依頼文の起案、要請書の全内容及び決裁者全員が表示されたものである。

(2) 本件請求対象文書の存否について

本件開示請求は、本件要請書の写しを法務文書課が平成 26 年 5 月に行政書士会に送付したことに於いて法務文書「課が行った文書決裁に係る決裁文書一式（送付文又は依頼文の起案、要請書の全内容及び決裁者全員が表示されたものであること。）」と明記してなされたものであり、起案され、決裁者が表示された決裁文書を求めるものである。

確かに、本件要請書については、行政書士会にその事実関係等を照会するため、本件要請書の写しを添付した平成 26 年 5 月 14 日付け行政書士会事務局長宛て「貴会会員からの要請書について」と題する文書（以下「本件発出文書」という。）が発出されている。

しかし、本件発出文書の発信者名は法務文書課の担当職員であり、起案用紙、文案の余白等で起案し、回議の上、決裁を受けて施行する必要があるものではなかったことから、法務文書課が保管する本件発出文書の控えには、起案や決裁者の表示はない。

したがって、本件請求対象文書を作成又は取得していないことから、本件開示請求について不開示（不存在）としたものである。

なお、本件異議申立ての提起と併せて平成 27 年 3 月 11 日付けで異議申立人からなされた別件の開示請求は、「愛知県総務部法務文書課が平成 26 年 5 月に愛知県行政書士会に渡した愛知県行政書士会会員行政書士（匿名）の名による平成 26 年 5 月 7 日付け愛知県知事あて要請書の写し及びこれに係る照会文の控えとして同課が保管する文書（要請書及び照会文の内容が表示されたものであること。）」を求めるものであったことから、この別件の開示請求に対しては、本件発出文書の控えを既に開示している。

4 審査会の判断

(1) 判断に当たっての基本的考え方

条例第 5 条に規定されているとおり、何人も行政文書の開示を請求する権利が保障されているが、開示請求権が認められるためには、実施機関が行政文書を管理し、当該文書が存在することが前提となる。

当審査会は、行政文書の開示を請求する権利が不当に侵害されることのないよう、実施機関及び異議申立人のそれぞれの主張から、本件請求対象文書の存否について、以下判断するものである。

(2) 本件請求対象文書について

本件請求対象文書は、実施機関が主張するとおり、本件要請書の写しを法務文書課が平成 26 年 5 月に行政書士会に送付したことに於いて法務文書課で行われた文書決裁に係る決裁文書一式であって、送付文又は依頼文の起案、要請書の全内容及び決裁者全員が表示されたものであると解される。

(3) 本件請求対象文書の存否について

実施機関によれば、本件要請書について行政書士会に照会するため発出した本件発出文書の発信者名は法務文書課の担当職員であり、起案し、決裁を受ける必要があるものではなかったことから、本件請求対象文書を作成又は取得していないとのことである。

当審査会において、実施機関から本件発出文書の控えの提出を受け、これを見分したところ、法務文書課の担当者名で発出されていることが認められた。

本件発出文書が担当職員自らの名において発出されていることからすれば、その発出に当たり文書による決裁を経ておらず、本件請求対象文書が存在しないという実施機関の説明が不自然、不合理であるとはいえない。

なお、異議申立人は、本件発出文書の控えを決裁文書として開示すべき旨を主張しているが、本件開示請求に係る開示請求書の「文書決裁に係る決裁文書一式（送付文又は依頼文の起案、要請書の全内容及び決裁者全員が表示されたものであること。）」という記載からすれば、実施機関が、起案や決裁者の表示がない本件発出文書の控えを本件請求対象文書に該当しないと判断したことが不適切であるとは認められない。

以上のことから、本件請求対象文書を作成又は取得しておらず、不存在であるとしたことについての実施機関の説明に、特段不自然、不合理な点があるとは認められない。

(4) 異議申立人のその他の主張について

異議申立人は、その他種々主張しているが、本件請求対象文書が存在しないことについては、前記(3)において述べたとおりであるから、異議申立人のその他の主張は、当審査会の判断に影響を及ぼすものではない。

(5) まとめ

以上により、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

別記

愛知県行政書士会会員行政書士（匿名）の名による平成 26 年 5 月 7 日付け愛知県知事あて要請書の写しを愛知県総務部法務文書課が平成 26 年 5 月に同会に渡すために同課が行った文書決裁に係る決裁文書一式（送付文又は依頼文の起案、要請書の全内容及び決裁者全員が表示されたものであること。）

(審査会の処理経過)

年 月 日	内 容
27. 3. 20	諮問
27. 4. 22	実施機関から不開示理由説明書を受理
27. 4. 28	異議申立人に実施機関からの不開示理由説明書を送付
27. 12. 2 (第475回審査会)	実施機関職員から不開示理由等を聴取
28. 1. 20 (第478回審査会)	異議申立人の意見陳述
28. 4. 14 (第486回審査会)	審議
28. 6. 2 (第490回審査会)	審議
28. 7. 15	答申