

徳島県情報公開審査会答申第194号

第1 審査会の結論

公文書公開請求に係る公文書につき、その存否を明らかにしないで公開請求を拒否した徳島県知事の決定は、結論において妥当である。

第2 諮問事案の概要

1 公文書公開請求

平成28年6月28日、審査請求人は、徳島県情報公開条例（平成13年徳島県条例第1号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、徳島県知事（以下「実施機関」という。）に対し「別紙の内容に関する書類（H28.6.28日現在）」についての公文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

なお、本件請求の対象公文書として示されている「別紙」とは審査請求人が実施機関に対して提出していた平成28年6月27日付け公文書公開請求書（以下「6月27日公開請求書」という。）の写し、平成28年6月24日付け公文書公開請求書（以下「6月24日公開請求書」という。）の写し、平成28年4月20日付けで中国四国農政局農村振興部土地改良管理課（以下単に「農政局」という。）から審査請求人に送付された文書（以下「4月20日農政局回答」という。）の写し及び平成18年12月12日付け新聞記事の切り抜きの写しのことである。

2 実施機関の決定

実施機関は、平成28年7月12日、本件請求に対して、「当該公文書の存否を答えること自体が個人の公文書公開請求の有無を明らかにすることになり、条例第8条第1号の非公開情報を公開することとなるため存否を答えることができない」ことを理由として、条例第12条第3項の規定により公文書公開請求拒否決定処分（以下「本件処分」という。）を行い、審査請求人に通知した。

3 審査請求

審査請求人は、平成28年7月14日、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、実施機関に対して審査請求を行った。

4 諮問

実施機関は、平成29年3月9日、徳島県情報公開審査会（以下「当審査会」という。）に対して、当該審査請求につき諮問（以下「本件事案」という。）を行った。

第3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

あきらかに違法であり速やかな開示を求める。

2 審査請求の理由等

県は、国からの指導文書がありながら、あるべき書類を隠しているのはおかしい。県の都合で条例第15条の対応をした行為は枉法行為^{おう}である。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関から提出された弁明書及び当審査会における実施機関の口頭理由説明によると、本件処分の理由は、概ね次のとおりである。

本件請求では、審査請求人が請求内容を特定するために、特定の個人が提出したらしき知事宛ての公文書公開請求書及び農政局から特定の個人に宛てた文書を添付し、「別紙の内容に関する書類」として公文書の公開請求を行ったものである。

しかし、特定の個人が知事に対して何らかの公文書公開請求書を提出し、又は提出しなかったという事実は、それ自体が特定の個人を識別することができる情報であり、条例第8条第1号本文に該当し、また、同号ただし書にも該当しないため、非公開となる情報である。

仮に、本件請求に係る対象公文書が存在するとしても、部分公開又は非公開の決定を行えば特定の個人からそのような請求があったという事実が公にされることになり、逆に、対象公文書が存在しないとしても、文書不存在を理由とする請求拒否決定を行えば特定の個人からそのような請求書の提出がなかったという事実が公にされることになる。

したがって、上記のいずれの決定を行ったとしても、当該請求書の提出の有無という事実が公にされることとなるので、実施機関としては、対象文書の存否の応答を拒否せざるを得ないことから本件処分を行った。

なお、平成28年4月1日付けで審査請求人が提出した請願書の件で国から県に対する指導等があったかについては、国が4月20日農政局回答を審査請求人に送付する旨の情報提供はあったかもしれないが、特に記録等は残っていない。また、〇〇土地改良区に対する指導権限は、南部総合県民局産業交流部(阿南)にあり、土地改良法(昭和24年法律第195号)に基づき指導業務を行っている。

第5 審査会の処理経過

本件事案に係る当審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	内 容
平成29年3月9日	諮問
令和元年7月24日	審議(第163回審査会)
同 年9月20日	審議(第164回審査会)

同	年10月10日	実施機関からの口頭理由説明，審議（第165回審査会）
同	年10月30日	審議（第166回審査会）
同	年12月9日	審議（第167回審査会）

第6 審査会の判断

当審査会は，本件事案について審査した結果，次のとおり判断する。

1 前提事実

当事者間に争いのない事実，当審査会において顕著な事実及び当事者の主張の全趣旨により容易に認められる事実は，次のとおりである。

- (1) 審査請求人は，平成28年4月1日，国（農林水産省）の出先機関である中国四国農政局長及び実施機関に対し，〇〇土地改良区の運営に関して同土地改良区に対して指導監督を行うよう請願書を提出した。
- (2) 農政局は，審査請求人に対する(1)の請願書に関する応答として，土地改良区の運営等に関する指導監督は都道府県が行うべきものなので徳島県に問合せするよう促す旨の平成28年4月20日付けの文書（4月20日農政局回答）を送付した。
- (3) 審査請求人は，平成28年6月24日，「H28. 6. 20日岡山（農政局）〇〇課長より徳島県〇〇課長に〇〇土地改良区に対して指導する電話回答から南部総合県民局産業交流部に連絡及び協議通知等の関係書類（復命含む）。」に関する公文書公開請求（以下「6月24日公開請求」という。）を行った。
- (4) 審査請求人は，平成28年6月27日，6月24日公開請求書の写し及び4月20日農政局回答の写しを「別紙」として添付し，「別紙の内容に関する書類（H28. 6. 27日現在）と〇〇土地改良区に対する県が指導等を行った書類含む。」の公開を求める公文書公開請求（以下「6月27日公開請求」という。）を行った。
- (5) 審査請求人は，平成28年6月28日，6月27日公開請求書の写し，6月24日公開請求書の写し，4月20日農政局回答の写し及び平成18年12月12日付け新聞記事の切り抜きの写しを「別紙」として添付し，本件請求を行った。
- (6) 農政局は，審査請求人に対し，土地改良区の運営に関する指導監督は徳島県が行うべきものであること，及び徳島県に対して引き続き適切に対応するよう依頼したことを示した平成28年6月29日付けの文書を送付した。
- (7) 審査請求人は，平成28年7月4日，「国（農政局）から県（農山漁村振興課，南部総合県民局産業交流部（阿南））に指導した書類（〇〇土地改良区）に対するもの」の公開を求める公文書公開請求を行った。
- (8) 実施機関は，(3)の6月24日公開請求に対して，平成28年7月7日付け農山第3036号，同月5日付け農業第3034号及び同月4日付け南総第25183号において，それぞれ請求に係る公文書を保有していないことを理由として請求拒否決定を行った。これらの実施機関の決定に対して審査請求人から不服申立てはなされていない。

- (9) 実施機関は、(4)の6月27日公開請求に対して、平成28年7月11日付け農山第3039号、同月8日付け農業第3039号及び同月11日付け南総第25198号により請求拒否決定を行った。決定の理由は、同日付け農山第3039号にあっては、請求に係る公文書の一部については存否を応答すること自体が条例第8条第1号に規定する個人に関する情報を公開することになるからとし、その他の部分については当該文書を保有していないからとし、同月8日付け農業第3039号及び同月11日付け南総第25198号にあっては、請求に係る公文書を保有していないからとしている。
- (10) 実施機関は、本件請求((5)の公文書公開請求)に対して、本件処分(平成28年7月12日付け農山第3040号)、同月11日付け農業第3040号及び同日付け南総第25199号により請求拒否決定を行った。決定の理由は、本件処分及び同月11日付け農業第3040号にあっては、請求に係る公文書の存否を応答すること自体が条例第8条第1号に規定する個人に関する情報を公開することになるからとし、同日付け南総第25199号にあっては、請求に係る公文書を保有していないからとしている。
- (11) 審査請求人は、平成28年7月14日、(9)の実施機関の決定のうち、同月11日付け農山第3039号及び同月11日付け南総第25198号による決定について、実施機関に対して審査請求を行った。
- (12) 審査請求人は、平成28年7月14日、本件処分を含む(10)の実施機関の決定の全てについて、実施機関に対して審査請求を行った。
- (13) 実施機関は、(7)の公文書公開請求に対して、平成28年7月19日付け農山第3060号、同月15日付け農業第3042号及び同月19日付け南総第25212号において、それぞれ請求に係る公文書を保有していないことを理由として請求拒否決定を行った。
- (14) 審査請求人は、平成28年7月20日、(13)の実施機関の決定のうち同月19日付け南総第25212号による決定について、実施機関に対して審査請求を行った。
- (15) 実施機関は、平成29年3月9日、(14)の審査請求に係る事案を当審査会に諮問し、当審査会は平成31年3月1日に実施機関の決定は妥当である旨を答申した。

2 本件請求に係る公文書について

実施機関は、本件請求の対象文書である「別紙の内容に関する書類」を、本件請求書に添付されていた6月27日公開請求書、6月24日公開請求書及び4月20日農政局回答そのもの、あるいはそれらに関係するものとしている。具体的には、6月27日公開請求に伴い実施機関が収受した6月27日公開請求書、6月27日公開請求に対応するために実施機関が作成し、又は取得した公文書及び6月27日公開請求の対象となる公文書、6月24日公開請求に伴い実施機関が収受した6月24日公開請求書、6月24日公開請求に対応するために実施機関が作成し、又は取得した公文書及び6月24日公開請求の対象となる公文書（以下これらの文書を「本件請求対象文書(1)-1」という。）並びに実施機関が4月20日農政局回答の写しを取得していた場合には当該写し（以下「本件請求対象文書(1)-2」という。）が該当すると認められる。このように文書を特定したのは、本件請求書の記載等を客観的、形式的に判断したものと考えられる。

しかし、公文書の公開を請求しようとする者が直前に自らが提出した公文書公開請求書についてその関係文書の公開を請求するのは不自然と言えること、本件請求書には「(H28.6.28現在)」と記載されていること及び本件請求の前後における審査請求人の一連の行動に鑑みると上記の解釈には疑問がある。

審査請求人は、審査請求の理由において「国からの指導文書がありながら、あるべき書類を隠している」としていることから、1(1)の請願書及び6月24日公開請求書に記載している平成28年6月20日に農政局の課長から徳島県農林水産基盤整備局農山漁村振興課長への電話連絡（以下「6月20日電話連絡」という。）により、農政局又は実施機関が自らの要望に応えた何らかの行為をするものと期待し、そのことを確認するという意図を持って6月24日公開請求をはじめとして6月27日公開請求、本件請求及び1(7)の一連の公文書公開請求を行ったものと推定することができる。

6月24日公開請求は、実施機関における6月20日電話連絡を受けた後の対応（電話連絡時の実施機関から農政局への回答、電話連絡を受けて実施機関の担当部局への連絡・通知、担当部局間の協議その他の対応）について記録された公文書（以下「県内部連絡協議文書」という。）の公開を求めるものであったが、審査請求人の意図が上記のようなものであったならば、本件請求においては請求をした日（平成28年6月28日）時点での県内部連絡協議文書の公開を請求し、6月27日公開請求及び1(7)の公文書公開請求においても同様にそれぞれの請求の日時点での県内部連絡協議文書の公開を請求したと見ることができる。その場合には「別紙の内容に関する書類」とは、同月28日現在において実施機関が保有する県内部連絡協議文書（以下「本件請求対象文書(1)-3」という。）と考えるのが妥当と言うことになる。

3 本件処分の理由の妥当性について

(1) 実施機関が、本件請求対象文書(1)-1及び本件請求対象文書(1)-2について、その存否を応えることが条例第8条第1号の非公開情報を公開することになるためその存否を明らかにすることはできないとして、条例第11条に規定する場合に該当していることの妥当性について検討する。

本件請求対象文書(1)-1のうち6月24日公開請求書及び6月27日公開請求書は、審査請求人自身のことではあるが特定の個人が実施機関に提出した公文書公開請求書であり、請求者である当該特定の個人の住所、氏名及び電話番号が記載されており、本件請求対象文書(1)-2は、宛先として審査請求人自身である特定の個人の氏名が記載されている。

条例が定める情報公開請求制度は、何人に対しても、請求の目的のいかんを問わず公開請求を認める制度であることから、公開又は非公開の判断に当たっては、本人からの自己情報についての公開請求である場合も含め、公開請求者が誰であるか考慮せず、たとえ本人からの公開請求であっても、特定の個人を識別することができる情報については、非公開情報として取り扱うべきものである。よって、これらの文書は、条例第8条第1号の非公開情報が記録された文書である。

次に、これらの文書の存否を明らかにすることが条例第8条第1号に該当する情報を公開することになるかについて検討する。本件請求対象文書(1)-1については、その存否を明らかにすると特定の個人から公文書公開請求の有無を明らかにすることになるので、その存否に関する情報は条例第8条第1号の非公開情報に該当する。本件請求対象文書(1)-2については、特定の個人に宛てられた文書なので、その存否に関する情報は条例第8条第1号の非公開情報に該当する。

しかしながら、2で見たとおり、本件請求に係る公文書は本件請求対象文書(1)-3と考えるのが妥当であり、それは6月24日公開請求の対象となる文書と時点が異なるだけで同じ内容のものと言える。本件請求対象文書(1)-3に条例第8条第1号に該当するどのような非公開情報が含まれているかについては実施機関の説明から明らかではなく、また、本件請求対象文書(1)-3の内容が実施機関の内部における連絡・協議に伴う文書とするならば、この存否に関する情報を明らかにすることによって条例第8条第1号に規定する非公開情報を公開することになるとは認め難い。

よって、この場合には本件処分が条例第11条に規定する場合に該当することを理由としている点については誤りがあることになる。

(2) 2の文書を本件請求対象文書(1)-3とした場合において、実施機関が本件請求対象文書(1)-3を作成し、又は取得していたかについて検討する。

実施機関は、1(1)の請願書に関して、農政局から指導等があったことを示す記録等はなく、また、実施機関の判断により土地改良区に対する指導等は行っていないと主張している。

実施機関によると、土地改良区の運営に関する指導に係る業務は、総合県民局及び東部農林水産局に分掌されており、〇〇土地改良区については南部総合県民局産業交流部(阿南)が指導業務を行っているとのことであるが、実施機関の組織・権限に関する規程等からもこれに相違ないと認められる。

実施機関は、土地改良法に規定された都道府県知事が行う事務を行うこととされているが、土地改良区の運営に対する指導・監督等については、同法により義務づけられている場合を除いては、いつ、どのように指導等を行うかについて特段の定めはなく、実施機関の裁量に委ねられていると言える。このことは、仮に国からの指導があったとしても同様と解される。

審査請求人は、1(1)の請願書において〇〇土地改良区に対する指導監督を求めているが、同土地改良区にどのような非違行為があったかについては具体的な主張はなく、他に実施機関が同土地改良区に対して何らかの指導等をすべき義務が生じていたことを伺わせる事情も見当たらない。

また、審査請求人は「国からの指導文書がありながら、あるべき書類がないのはおかしい」としているが、国からの指導文書及びその文書を受けて本件請求に係る公文書が存在していたことを裏付ける事実は特に見当たらない。

したがって、実施機関が本件請求対象文書(1)-3を作成し、又は取得しておらず、当該文書を保有していなかったとしても、特に不自然、不合理な点はない。

4 本件処分の妥当性について

以上のことから、本件処分は、その理由において、請求に係る公文書が存在しているか否かを答えるだけで非公開情報を公開することとなるためとしているところを請求に係る公文書を保有していないためとすべきであったと認められるが、本件請求を拒否した決定は、結論において妥当であると判断した。

徳島県情報公開審査会委員名簿

(50音順)

氏 名	職 業 等	備 考
大森 千夏	弁護士	令和元年8月1日から
喜多 三佳	四国大学経営情報学部 教授	会長
小田切 康彦	徳島大学大学院社会産業理工学研究部准教授	
田中 里佳	公認会計士，税理士	令和元年8月1日から
益田 歩美	弁護士	令和元年7月31日まで
松尾 泰三	弁護士	会長職務代理者
真鍋 恵美子	公認会計士，税理士	令和元年7月31日まで