

諮問番号：令和6年度諮問第3号

答申番号：令和7年度答申第3号

答申書

第1 審議会の結論

美咲町長（以下「実施機関」という。）が、本件審査請求の対象となった、令和6年9月4日付け美総第[]号で行った公文書不開示決定（以下「本件処分」という。）は、妥当である。

第2 審査請求に至る経緯

1 公文書の開示請求

審査請求人は、美咲町情報公開条例（以下「条例」という。）第6条の規定に基づき、実施機関に対して「請求者が先に申し立てた令和6年4月17日付け（受付・美総第[]号）「処分等の求め申出書（第2回）」（以下「申出書」という。）をもって行った「第1・地方公務員法による懲戒処分の求め」に関する一切の情報」についての情報公開請求（以下「本件開示請求」という。）を令和6年8月26日に行った。

2 実施機関の決定

実施機関は、令和6年8月30日付け美総第[]号で、「公文書開示請求却下通知書」（以下「却下通知書」という。）による処分（以下「却下処分」という。）を行った。審査請求人は、当該処分の通知書を令和6年9月2日付けで受理をした。

実施機関は、令和6年9月4日付け事務連絡「公文書開示請求却下通知書の差し替えについて」（以下「差替通知書」という。）で却下通知書による処分の職権取消しを行い、あわせて同日付け美総第[]号で、「公文書不開示決定通知書」（以下「不開示決定通知書」という。）による処分を行った。審査請求人は、差替通知書及び不開示決定通知書を令和6年9月5日付けで受理をした。

3 審査請求

審査請求人は、本件処分を次の理由により不服とし、令和6年9月10日に実施機関に対して審査請求を行った。

- （1）却下処分は、条例に規定がなく、却下理由は法令（条例）の解釈を誤り、条例に違反しているので無効である。また、却下処分を維持したまま不開示決定通知書による意思表示をしたのは無効である件について
- （2）却下通知書に記載された理由は、条例第5条第5号に規定する直接の利害

関係がないとする記載があるが、行政機関内部の訓令に従って処理されたものである。訓令は内部通達に過ぎず法規の性格を持つものではないため、情報公開の請求者適格を制限できないことから違法である件について

第3 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

却下通知書による処分、及び本件処分を取り消すとの裁決を求めるものである。

2 審査請求の理由

審査請求人が審査請求書において主張している本件処分に対する意見は、次の3つに要約される。

要旨

- (1) 審査請求人は、美咲町行政手続条例（以下「手続条例」という。）第34条の3に基づき、審査請求人の令和6年1月30日付け開示請求書に対する実施機関の手続きにおいて、条例第11条第1項の情報開示請求を受けた日を起算とした30日以内の期間内に開示を決定すべきところこれを履践せず、同条第2項にいう実務処理上の困難その他正当な理由のあるときであっても30日以内に限られる延長期間を徒過し開示決定したこと等を理由として、担当課責任者の地方公務員法違反による処分等を申出書により求めた。次いで、審査請求人は、申出書で求めた内容について、本件開示請求を行った。

本件開示請求に対して実施機関の行った却下処分は、条例及び美咲町情報公開条例施行規則（以下「規則」という。）に、申請を却下することができる旨の却下処分の規定及び却下通知書の様式は規定されていないので、法令に基づかない行為により違法で無効である。

また、却下処分により開示請求の申請は白紙の状態となっており、職権取消しをしたとしても自動で復活することはないので、続けて不開示決定通知の意思表示を行うのは無効である。

- (2) 却下通知書の却下の理由欄には、条例第5条第5号に規定する直接の利害関係がないとする記載があるが、行政機関内部の訓令に従って処理されたものであり、訓令は内部通達に過ぎず法規の性格を持つものではないため、一般国民との関係では、裁判規範とならない。

また、手続条例第3条第1項柱書で第2章から第4章までの規定は適用除外とされており、第2章中、第5条で審査基準は適用除外となっていることから、審査基準である訓令を用いることはできない。よって、情報公開の請求者適格を制限できないことから違法である。

- (3) 審査請求人は、実施機関が条例上保護された利益を侵害する違法行為を

行ったことを理由として、手続条例第34条の3に基づき適法に申出書を提出したのであるから、条例第5条第5号の利害関係があることは明白である。

また、開示請求書を実施機関が受理した以上、応諾義務が発生し、審査請求人との間には当然利害関係が発生していることは、過去の裁判例（東京高判昭和59年12月20日行集35巻12号2288頁／裁判所HP参照（昭和59（行コ）46））にもあるように、明らかである。

第4 実施機関の主張の要旨

1 審査請求に対する弁明書の趣旨

本件審査請求は棄却されるべきである。

2 審査請求に対する弁明

実施機関が弁明書において主張している本件処分に対する意見は、次の3つに要約される。

要旨

- （1）審査請求人は、条例第5条第5号の利害関係者であることを理由に開示請求書を提出したが、実施機関は、同条同号に該当しないとして、条例第11条第1項に規定する期間内に開示するかどうかの決定を行い、条例第13条第2項に基づき審査請求人が利害関係者でない旨を書面で通知した。

しかし、却下通知書は、規則第3条各号のいずれにも該当しない様式であり、実施機関担当者が任意に作成した様式（以下「任意様式」という。）であることが判明した。

実施機関は、任意様式を使用していたことが判明した後、担当者から審査請求人に、処分の内容は変わらないが様式が異なるため通知書を差し替える旨を事前に連絡し、差替通知書を送付した。

以上により、却下通知書は取り消されており、後に通知した不開示決定通知書のみが有効であるため、審査請求人の主張を否認する。

- （2）訓令（行政規則）は、階層性組織をなす行政組織において上級行政機関が下級行政機関に対してその行動の準則を定めたものであるから、行政の現場においては法令とほとんど変わらない拘束力を有することとなる。

審査にあたって、訓令が定められている以上、全ての申請者に等しく同じ基準で判断をすることで平等原則や信頼保護原則を担保するため、当該規則で定められた審査基準に則り判断することは当然である。

- （3）審査請求人は予備的主張として、条例第5条第5号に該当する利害関係があると主張している。

まず、本件開示請求で公開する文書の内容は「職員の処分の求めに関す

ること」であり、当該内容を審査請求人に公開したとしても、審査請求人の社会的地位を回復させたり、審査請求人が経済的利益を得たりすることなどはないため、審査請求人の権利利益に直接影響を及ぼしているとはいえない。

また、開示請求書を受理することで応答義務が発生し、利害関係が発生するか否かであるが、行政手続上、提出された書類を受理するのは当然であり、そのこと自体によって審査請求人に直接の利害関係が生じることはない。

よって、条例第5条第5号に該当するという審査請求人の主張を否認する。

上記のとおり、審査請求の理由はなく、本件審査請求は棄却されるべきである。

第5 審議会の判断

上記の審査請求人の主張、実施機関の主張等を検討した結果、当審議会は次の4つのとおり判断する。

1 本件審査請求について

本件は、審査請求人の情報公開請求（請求者が先に申し立てた令和6年4月17日付け（受付・美総第[]号）「処分等の求め申出書（第2回）」をもって行った「第1・地方公務員法による懲戒処分の求め」に関する一切の情報）について、実施機関が却下通知書による処分及び不開示決定通知書による処分を行ったことに対する審査請求である。実施機関は、審査請求人に請求者適格がないとして、本件処分を行っている。

これに対して、審査請求人は（1）却下処分及び不開示決定処分の無効・違法について（2）訓令を用いて請求者適格を制限した件について（3）利害関係の要件を充足する件について、などを主張して、本件処分の取消しを求める案件である。

2 却下処分及び不開示決定処分の無効・違法について

ア 却下処分について

審査請求人は、実施機関の行った却下処分は、条例に規定のない処分であり、却下通知書という規則で定められていない様式で通知されたものであるため、法令に基づかないものとして違法であり無効と主張している。

これに対して、実施機関は、却下通知書の内容は変わらないが、様式が異なっていたことを理由に、差替通知書によって処分を取り消したと主張する。

よって、双方の主張からは、却下通知書による処分が瑕疵ある行政行為であることには争いがないと判断できるため、実施機関による却下処分の職権取消しが有効になされたかどうか検証する。

なお、審査請求人は、実施機関の担当職員による恣意的な却下処分であることを主張しているが、本件審査請求は、条例に基づく公文書の公開に対するものであり、この点については、特に考慮すべきものではないと思料するため考慮しない。

まず、弁明書添付書類（６）「公文書開示請求却下通知書の差し替えについて」の内容を確認すると、「取り消す」との表記はないが、本文中、２行目から「令和６年８月２６日付で提出いただきました公文書開示請求書について、美総第[REDACTED]号で公文書開示請求却下通知書を送付しましたが、様式に誤りがありました。」とあり、本件開示請求を対象とした内容であること、対象となる文書を却下通知書として特定をしていること、及びその誤りについて記載されていることが確認できる。

これらの記述からは、実施機関が差替通知書を「却下通知書を取り消す旨の通知」であるとした説明について、不自然、不合理な点は認められない。

次に、５行目から「令和６年９月４日付、美総第[REDACTED]号で公文書不開示決定通知書を送付させていただきます。」とあり、不開示決定通知書が同封されていることが伺える。

くわえて、令和６年９月４日付けの差替通知書が同日付の不開示決定通知書に同封され令和６年９月５日に審査請求人のもとに到達したことには争いがない。

以上により、差替通知書は、職権取消しに必要な要件が具備されているものと判断できることから、有効に成立しているものと判断できる。

なお、審査請求人は、令和７年２月７日実施の口頭意見陳述において、実施機関が主張する職権取消しの通知文書は、重大な行政行為であるにも関わらず簡易な事務連絡通知文書で行われており、町長名で公文書番号を付して行われていないことから、美咲町文書管理規程に違反している状態であるとして手続の瑕疵を主張しているが、行政行為の有効性は外部に表示された時点で成立するため、単に文書の形式不備で直ちに無効となるものではないとされており、この点についても直ちに無効となるだけの理由はないと思料する。

イ 不開示決定処分について

審査請求人は、開示請求の申請は、実施機関による却下処分で白紙の状態となっており、職権取消しをしたとしても自動で復活することはないので、続けて不開示決定通知の意思表示を行うのは無効であると主張する。

この点について、処分の取消しは、遡及的に処分の効果を消滅させることであり、開示請求の申請が白紙の状態となるわけではない。アで確認したように、却下処分は実施機関による職権取消しで有効にその効果が消滅したとみなされるため、審査請求人の開示請求があり、実施機関がそれに応答していない状態に戻ることになる。

したがって、実施機関は、却下処分を取消したうえで改めて不開示決定通知書

による処分を行ったことになるため、特段手続き上の問題があるとは言えず、違法性はないと考えられる。

3 訓令を用いて請求者適格を制限した件について

審査請求人は、実施機関の条例第5条第5号に規定する直接の利害関係がないとする判断は、行政機関内部の訓令である「情報公開の手引」に従って処理されたものであり、訓令は内部通達に過ぎず法規の性格を持つものではないため、裁判規範とならない旨に言及し、処分の無効・違法を主張している。

また、手続条例第3条第1項柱書で第2章から第4章までの規定は適用除外とされており、第2章中、第5条で審査基準は適用除外となっていることから、審査基準である訓令を用いることはできないと主張し、情報公開の請求者適格を制限できないことから違法であると結論付けている。

これに対して、実施機関は、訓令は階層性組織をなす行政組織において上級行政機関が下級行政機関に対してその行動の準則を定めたものであり、行政の現場においては法令と同様の拘束力を有することとなる。審査にあたって、訓令が定められている以上、全ての申請者に等しく同じ基準で判断をすることで平等原則や信頼保護原則を担保するため、当該規則で定められた審査基準に則り判断することは当然であると主張している。

以上の主張に対し、行政規則である訓令で定められた審査基準により請求者適格を判断することの是非について検討する。

まず、行政規則である訓令は、行政内部を拘束するものであるが、実施機関が当該訓令に従って処理する結果として、「行政規則の外部化」が起こっていることは一般に指摘されるところである。審査請求人の主張のとおり裁判規範とはならないとしても、訓令である審査基準の内容又は審査基準を使って審査した結果が妥当である限り、無効になるものではない。

また、今回の処分は、「情報公開条例に基づく処分」であり、手続条例第3条の規定により職員の処分に対しての審査基準が適用除外となっているとしても、その開示請求に係る審査基準の規定が適用除外になるわけではない。

したがって、本件処分に係る請求者適格を審査基準に則り判断すること自体に違法性はない。

4 利害関係の要件を充足する件について

ア 審査基準へのあてはめについて

情報公開に係る条例は、地方公共団体が団体の実情に応じて定めるものであり、請求者適格についても、合理的な範囲で独自に決定することができるものである。従って、審査基準の内容が、条例の目的から逸脱していない場合には、適法なものとして取り扱われることになる。

条例第5条第5号には、「前各号に掲げるもののほか、実施機関が行う事務事業

に利害関係を有するもの」と規定されている。

審査基準によれば、条例第5条の趣旨は、「本条は、この条例に基づく公文書の開示を求める権利を行使できるものの範囲を定めたものである。住民自治の観点から、いわゆる「何人説」ではなく、請求することができるものは、町の活動が影響を与える範囲内のものに限ることとしている。」とされている。

そして、第5号の【解釈・運用】欄で、「実施機関が行う事務事業に利害関係を有するもの」とは、「町の行政により自己の身分上又は財産上の権利利益に直接影響を受け、又は受けるおそれのある個人又は法人その他の団体」であって、「この場合、請求することができるのは利害関係を有する事務事業に関する情報が記録された公文書に限るもの」とされ、具体例が列举されている。

これらの記述から、審査基準にある条例第5条第5号の解釈は、町の行政により自己の身分上又は財産上の権利利益に直接影響を受ける（おそれのある）ものが、当該直接影響を与えた町の行政等に係る公文書の開示を請求する場合に、請求者適格を有すると読み取れる。つまり、開示を請求できる公文書は、自己の権利利益に直接影響を与えた町の行政（行為）に関する一連のものであり、開示請求者が、町の行政により直接被った影響等を知るために請求者適格が認められていると考えるのが合理的である。

ここで、不開示決定通知書に記載された開示しない理由を確認すると、「美咲町情報公開条例第5条第5号に該当しないため 美咲町情報公開条例第5条第5号で請求することができるのは、開示請求者が直接の利害関係を有する事務事業に関する情報が記録された公文書に限るものであり、本件開示請求の内容は、開示請求者の身分上又は財産上の権利利益に直接影響があると認められないため。」とあり、利害関係を有する事務事業の前に「直接」を加えているものの、示す内容に特段影響はなく、不自然な点はないものとする。

以上を踏まえ、審査請求人と実施機関の主張を審査基準に当てはめて検討する。

審査請求人は、実施機関が条例上保護された利益を侵害する違法行為を行ったことを理由として、手続条例第34条の3に基づき適法に申出書を提出したのであるから、条例第5条第5号の利害関係があると主張する。

一方、実施機関は、本件開示請求で公開する文書の内容は「職員の処分の求めに関する事」であり、当該内容を審査請求人に公開したとしても、審査請求人の社会的地位を回復させたり、審査請求人が経済的利益を得たりすることなどはないため、審査請求人の権利利益に直接影響を及ぼしているとはいえないと主張する。

審査請求人が求める開示内容は、令和6年1月30日付け開示請求書に対する手続きに係る担当課責任者の地方公務員法違反による処分等の内容（以下「職員の処分情報」という。）であるが、開示を請求できる公文書は、自己の権利利益に直接影響を与えた町の行政（行為）に関する一連のものだとすると、職員の懲戒

処分が審査請求人の権利利益に直接の影響を与えるとは言い難い。

すなわち、対象物を審査請求人に公開したとしても審査請求人の社会的地位が回復することではなく、併せて審査請求人が経済的利益を得ることも考えにくいため、審査請求人の権利利益が直接影響を受けるとは言えない。

さらに、審査請求人は、手続条例第34条の3を主張するが、本件は、あくまで、美咲町情報公開条例に基づく開示請求であり、手続条例とは別の条例に基づく請求であり、開示請求において、手続条例が直ちに適用される場面ではない。

以上により、実施機関が審査基準の規定をもって審査請求人の請求者適格を否定したことに特別不合理な点は見当たらず、違法とは言えない。

イ 応諾義務の発生による利害関係について

審査請求人は、実施機関が開示請求書を受理した以上、応諾義務が発生し、審査請求人との間には当然利害関係が発生していることは、過去の裁判例（東京高判昭和59年12月20日行集35巻12号2288頁／裁判所HP参照（昭和59（行コ）46））にもあるように明らかであると述べている。

これに対し、実施機関は、開示請求書を受理することで応答義務が発生し、利害関係が発生するか否かであるが、行政手続上、提出された書類を受理するのは当然であり、そのこと自体によって審査請求人に直接の利害関係が生じることはないと言っている。

前述のとおり、情報公開に係る条例は、地方公共団体が団体の実情に応じて定めるものであり、請求者適格についても、合理的な範囲で独自に決定することができるものである。

条例上、形式的な不備がある開示請求を除いて受理することが予定されていることから、審査請求人が主張するように実施機関が開示請求書を受理した以上、応諾義務が発生し、審査請求人との間には当然利害関係が発生しているとするならば、第5条で開示を請求できるものとして請求者適格を制限する必要が生じないため、矛盾が生じることとなる。

また、審査請求人が根拠として主張する判例については、「神奈川県の実務の公文書の公開に関する条例（昭和57年神奈川県条例第42号）に基づき県の住民がした公文書の閲覧等の請求を拒否した実施機関の処分について、右条例は住民に対し公文書の公開を請求し得る権利を付与しているので、右住民は、当該公文書について具体的な利害関係を有するか否かにかかわらず、右処分の取消しを求める法律上の利益を有するとした事例」とあるように、そもそも請求者適格があることが前提となっている。

請求者適格のある申請者が適法に公文書の閲覧等を請求したにもかかわらず実施機関により閲覧を拒否されたため、処分の取消しを求める法律上の利益を有するとされた判決であり、本件処分に係る審査請求人の請求者適格を肯定するための根拠となるものではない。

以上により、実施機関が本件処分に係る審査請求人の請求者適格を否定したことについては、不合理な点は見当たらず、違法とは言えない。

第6 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、美咲町行政手続条例第34条の3第3項に基づく調査及びその関連事項を、審査請求書、口頭意見陳述等で示されたが、当審議会の判断に影響を及ぼすものではないため、このことについては考慮しない。

第7 結論

以上により、本件処分は妥当である。

第8 付言

- 1 実施機関は、原則として、条例第11条第1項の情報開示請求を受けた日を起算とした30日以内の期間内に開示を決定すべきところ、これを履践せず、30日が経過しても開示決定しなかったことは、真に遺憾であり、今後、このようなことがなきよう法令遵守に努めるべきである。
- 2 一般的には、違法な行政行為であっても当然に無効とはならず、権限のある機関による職権取消しがなされるまでは有効なものとして扱われることになるが、通説・判例によれば、「重大かつ明白な瑕疵」のある行政行為であるならば、職権取消しによるまでもなく当然に無効となるべきものである。

本件却下処分は、実施機関が早期に誤りを認め、職権取消しによる処分のやり直しを行ったため具体的な判断を行っていないが、法令にない様式を用いて処分を行ったことから、重大明白な瑕疵のある行政行為である可能性が極めて高いものである。そうであれば、実施機関は、職権取消しを主張するのではなく、処分は無効であったとする方が請求権者にとってより分かりやすい通知となったと思料する。

なお、行政行為は冒頭で述べたような性質を持つことから、実施機関は細心の注意を払って法令の適用を行い、瑕疵のないよう努めるべきであることは言うまでもない。

以上、付言する。

第9 審議会の経過

年月日	処理内容
令和6年11月27日	諮問書及び弁明書の受理
令和6年12月4日	第2回審議会
令和6年12月20日	審査請求人からの口頭意見陳述申立書受理

令和7年1月30日	第3回審議会
令和7年2月7日	第4回審議会・口頭意見陳述
令和7年2月10日	審査請求人からの物件提出要求申立書受理
令和7年3月18日	第5回審議会
令和7年5月9日	審査請求人からの提出書類等閲覧等請求書受理
令和7年5月22日	第6回審議会
令和7年6月11日	答申

第10 答申に関与した委員

会長 山本 輝文
 副会長 森岡 洋省
 委員 中西 学
 委員 池上 佳苗
 委員 寒竹 美穂