

第 1 審査会の結論

広島県知事（以下「実施機関」という。）が、本件異議申立ての対象となった行政文書について、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定は、妥当である。

第 2 異議申立てに至る経過

1 開示の請求

異議申立人は、平成 24 年 11 月 5 日、広島県情報公開条例（平成 13 年広島県条例第 5 号。以下「条例」という。）第 6 条の規定により、実施機関に対し、「平成〇年〇月から〇〇で〇〇が行っている〇〇工事について、工事施工者である建設業者に対して土木局建設産業課が行った調査及び行政指導、又は建設業法第 28 条に基づいて行った指示、命令並びに注文者への勧告の記録」（以下「本件対象文書」という。）の開示を請求（以下「本件請求」という。）した。

2 本件請求に対する決定

実施機関は本件請求に対し、条例第 13 条の規定により、行政文書存否応答拒否の決定（以下「本件処分」という。）を行い、平成 25 年 11 月 19 日付けで異議申立人に通知した。

3 異議申立て

異議申立人は、本件処分を不服として、平成 24 年 11 月 29 日付けで、行政不服審査法（昭和 37 年法律第 160 号）第 6 条の規定により、実施機関に対し異議申立てを行った。

第 3 異議申立人の主張要旨

1 異議申立ての趣旨

本件処分を取り消し、公開するとの決定を求める。

2 異議申立ての理由

異議申立人が、異議申立書、意見書及び口頭による意見陳述で主張している異議申立ての理由は、おおむね次のとおりである。

- (1) 実施機関は、書面及びメールにおいて「お問合せの事案については、事実関係の調査を行い、当該建設業者に対して建設業法の遵守を指導したところであり、現時点で行政処分を検討すべき事項はありませんでした。」と回答していることから、実施機関が実施した調査結果及び指導内容が存在していることは明白であり、「それらを記録した行政文書の存否を答えられない」との決定は意味をなさない。
- (2) 実施機関は、理由説明書において、「開示対象文書の存否を答えること自体が、工事施工者に対する行政指導等の事実の有無を答えることになるため、条例第 13 条に基づき当該行政文書の存否を明らかにしないで当該開示請求を拒否することとした」旨述べている。もし開示対象文書が存在しないのであれば、その旨回答したところで「調査なり行政指導なりが行われた事実は無

かった」ということが示され得るだけで、工事施工者に関するそれ以上の事実は示されない。したがって、条例第 13 条にいう保護されるべき利益は、文書の不存在を答えることによっては何ら損なわれることとならない。

また、事実があったのに行政文書が作成されていないことはあってはならないし、他方、もしそれが事実がなかったことを示すにすぎない文書であれば、存在する旨回答したところでこれまた保護されるべき利益を何ら損なわない。

ゆえに論理的帰結として、条例第 13 条に基づいて存否の回答拒否が認められるのは、「事実があったことを示す行政文書が存在している場合」でしかあり得ない。

「保護されるべき利益が損なわれる」との理由を挙げることが即ち「事実があった」こと、そして「その事実を示す文書が存在する」ことを論理必然的に意味しているのであるから、そのような理由をもって文書存否の回答を拒否すること自体ナンセンスである。事実があったのなら、実施機関は「事実を記した行政文書は存在する」と正直に回答すればよいのである。

文書の存否は隠す意味がないのに、それでもとにかく隠そうとする実施機関の態度は、条例第 3 条の規定に真っ向から反するものであり、到底容認できない。

- (3) また、理由説明書において実施機関は、「行政指導について、その内容等について公開するとする規定はなく、行政指導を受けた事実等は当該法人等のみが知るものであり、当該法人等における内部情報である」旨述べている。

そもそも情報公開とは、公開を義務付けた明文の規定が存在する情報についてのみ行えばよいということではない。たとえ個別の公開義務規定がない情報であっても、それが公開してよいものあるいは公開すべきものならば、請求があれば公開しなければならないのであるから、「公開するとする規定がない」ことをもって公開を拒む理由にはならない。

また、およそ行政指導とは法令に基づいて実施機関が行う行政行為であり、実施機関はその事実及び内容等について当然知っているのであるから、「行政指導を受けた事実等は当該法人等のみが知るもの」との実施機関の認識もまた誤っている。行政指導の事実等の記録は、言うまでもなく自らが行った公権力の行使に関して実施機関自身が保有する公的情報であり、ひとり指導を受ける側の内部情報にとどまるものではない。「実施機関と当該法人等しか知らない情報を公開してはならない」との規定も存在していない。

- (4) さらに、理由説明書において実施機関は、「特定の法人等に対して行政指導やこれに伴う調査等があったこと等を公にすることは、当該法人等の信用、社会的地位及び競争上の地位その他の正当な利益を害するおそれがあることから、これらの情報は条例第 10 条第 3 号における不開示情報に該当する」旨述べている。

もし調査を行った結果問題となる事項が存在しなかったならば、その情報は開示したところで正当な利益を特段侵害するおそれはないゆえ、条例第 10 条第 3 号の不開示情報には当たらないと解すべきである。仮に「調査の結果問題があるかもしれない」のであれば「利益を害するおそれがある」状態に当たる可能性はあるが、「調査の結果問題はなかった」のならば、もはや「利益を害するおそれがある」状態に当たるはずがないのである。問題事項

があった場合もなかった場合も一律に不開示とすることは、明らかに条例 10 条本文の規定に反する。

しかるに実施機関は、書面及びメールにおいて「事実関係の調査を行い」「行政処分を検討すべき事項はなかった」と回答しているではないか。実施機関自身が問題事項の不存在を認めながら、開示による利益侵害のおそれがないにもかかわらず、「条例第 10 条第 3 号における不開示情報に該当する」とする判断は誤っている。

もし、「調査の結果問題は無かったが、それでも利益を害するおそれがある」と主張するのであれば、実施機関には「どういう利益が」「どのように」損なわれるのか具体的に説明する責任がある。それらを一切明らかにせず、内容の開示はおろか文書の存否までも答えようとしない秘密主義的な不開示決定がもし許されるようなら、実施機関が誤った根拠や誤った認識に基づいて不当な判断を下した場合、いくらそれを検証し正したいと願っても、その手段はもはや住民の手から奪われてしまうことになるのである。

- (5) あらゆる「判断」の前提には、当然、そう判断するに至った根拠が存するものである。実施機関が行った「行政処分を検討すべき事項はなかった」との判断についても同様であって、異議申立人はその根拠を知りたいがために情報開示を請求したのである。行政行為の実施、不実施に関する実施機関の判断には、必ずその根拠を主権者に対して提示する責任が伴う。条例第 1 条にいう「県が県政に関し県民に説明する責務」がそれであり、たとえ「問題はなかったのでアクションは起こさない」との判断であっても、その説明責任は免じられることはない。自らの判断根拠を明らかにするよう住民から求められているにもかかわらず、実施機関がその責任を果たさないならば、「その判断は確たる根拠もないままに、あるいは熟慮を経ることなく、実施機関の選好によって恣意的に行われたものである」との推認ないし疑念を拭き去ることはできないであろう。

現に実施機関は、異議申立書に添付したとおり「調査を行った」と回答していながら、情報開示を求められると一転して「調査を行ったかどうかを記した文書が存在するかどうかわからず答えられない」と回答した。情報公開に関する一貫性を欠いた、条例第 1 条にいう「県民の県政に関する理解と信頼」には到底結びつかない、まことに不誠実な態度であると言わざるを得ない。単に「調査しました」という言葉だけで根拠を示せぬようでは、実施機関は本当に県民の訴えを取り上げてきちんと仕事をしたのか、もしかしたら都合の悪いことを隠して口先だけで異議申立人を欺こうとしているのではないか、といった疑いの目を向けられたところでやむを得まい。

条例第 1 条にいう「公正で開かれた県政」の実現に欠かせないのは、何よりも公務員の職務遂行における透明性の確保である。そのためには、行政活動の記録が外部から検証可能なものとして開かれていなくてはならない。実施機関が「行った」と称する調査がどのようなものであったのか、適切なものであったのか、そもそも本当に調査は行われたのか、主権者たる住民がそれらのことを検証できるようにするため、調査結果の開示は必要であると考える。

第 4 実施機関の説明要旨

実施機関が、理由説明書で主張する本件処分を行った理由は、おおむね次のとおりである。

建設業法（昭和 24 年法律第 100 号）においては、建設業許可の取消し又は営業停止の処分が行われた場合、当該建設業者と新たに取引関係に入ろうとしている者にその処分に関する情報を提供するという主旨から、その内容を公告することとされており、また、不正行為を原因として建設業法第 28 条による指示処分又は営業停止の処分を行った場合は、建設業者監督処分簿にその内容を登載し公衆の閲覧に供することとされている。

これに対して、建設工事の適正な施工の確保と建設業の健全な発達を図るために法人等に対して行う行政指導について、その内容等について公開するとする規定はなく、行政指導を受けた事実等は当該法人等のみが知るものであり、当該法人等における内部情報である。

さらに、特定の法人等について行政指導やこれに伴う調査等があったこと等を公にすることは、当該法人等の信用、社会的地位及び競争上の地位その他の正当な利益を害するおそれがあることから、これらの情報は条例第 10 条第 3 号における不開示情報に該当する。

また、本件請求は、特定の工事に係る「土木局建設産業課が行った調査及び行政指導、又は建設業法第 28 条に基づいて行った指示、命令並びに注文者への勧告の記録」に関する行政文書の開示を求めるものであることから、開示対象文書の存否を答えること自体が、工事施工者に対する行政指導等の事実の有無を答えることとなるため、条例第 13 条に基づき当該行政文書の存否を明らかにしないで本件請求を拒否することとしたものである。

第 5 審査会の判断

1 本件対象文書について

本件請求は、「平成〇年〇月から〇〇で〇〇が行っている〇〇工事について、工事施工者である建設業者に対して土木局建設産業課が行った調査及び行政指導、又は建設業法第 28 条に基づいて行った指示、命令並びに注文者への勧告の記録」（本件対象文書）の開示を求めるものである。

実施機関は、本件対象文書の存否を答えるだけで、条例第 10 条第 3 号の不開示情報を開示することになるため、条例第 13 条の規定に基づき行政文書の存否を明らかにせずに本件請求を拒否した。

2 本件処分の妥当性について

(1) 存否応答拒否制度について

条例第 13 条は、「開示請求に対し、当該開示請求に係る行政文書が存在しているか否かを答えるだけで、保護されるべき利益を損なうこととなるときは、実施機関は、当該行政文書の存否を明らかにしないで、当該開示請求を拒否することができる。」と規定している。

開示請求に対しては、当該開示請求に係る行政文書の存否を明らかにした上で、存在している場合は開示又は不開示を回答し、存在しない場合は存在しない旨を回答することが原則である。

しかし、行政文書の内容によっては、存在しているか否かを答えるだけで、不開示情報を開示した場合と同様に、個人や法人等の権利利益を侵害したり、

県の機関又は国等の機関が行う事務事業に支障を及ぼしたりすることがあり得る。このため、条例第 13 条は、対象となる行政文書の存否を明らかにしないで、公開請求を拒否することができる場合を例外的に規定しているものである。

(2) 本件対象文書の存否応答拒否の当否について

ア 妥当性の判断

実施機関は、本件対象文書が存在するか否かを明らかにするだけで、特定の建設業者に対する行政指導等の事実の有無が明らかになり、条例第 10 条第 3 号に規定する不開示情報を開示することと同様の不利益が特定の建設業者に生じることとなるため、その存否を明らかにしないで、本件請求を拒否する決定を行ったものである旨説明している。

条例第 10 条第 3 号は、法人等に関する情報であって、公にすることにより、当該法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれのあるものを不開示情報と規定している。

本件請求は、異議申立人らが建設業者を特定した上で、建設業法に違反しているのではないかとして実施機関に調査等を依頼した件について、実施機関が行った調査や行政指導等の記録の開示を求めるものであり、当該文書の存否を答えることは、実施機関が特定の建設業者に対する調査や行政指導等を行ったという事実の有無（以下「本件存否情報」という。）を明らかにすることと同様の結果を生じさせるものと認められる。

本件存否情報は、これを明らかにした場合、特定の建設業者に対する実施機関の調査や行政指導等の有無が明らかになり、当該建設業者がその業務に関し何らかの不適切な行為を行ったのではないかとの憶測を呼び、当該建設業者の社会的信用を低下させ、取引先との関係が悪化することが予想されるなど、当該建設業者の事業活動に支障を及ぼし、当該建設業者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれはないものと認められる。

したがって、本件対象文書の存否を答えることは、本件存否情報という条例第 10 条第 3 号の不開示情報を開示することとなるため、条例第 13 条の規定により、その存否を明らかにしないで、本件請求を拒否した本件処分は妥当である。

イ 異議申立人の主張について

(ア) 異議申立人は、異議申立人らが実施機関に対し特定の建設業者が建設業法に違反しているのではないかとして調査等を依頼し、実施機関から「事実関係の調査を行い、当該建設業者に対して建設業法の遵守を指導した」と回答を得ており、調査及び指導内容を記録した文書が存在していることは明白であり、行政文書の存否を答えられないとの決定は意味をなさない旨主張する。

しかし、条例に定める情報公開制度は、何人に対しても等しく開示請求権を認めるものであり、開示請求者に対し、開示請求の理由や利用の目的等の個別的事情を問うものではなく、開示請求者が誰であるか、又は開示請求者が開示請求に係る行政文書に記録されている情報について

利害関係を有しているかどうかなどの個別的事情によって、当該行政文書の開示決定等の結論に影響を及ぼすものではない。

したがって、異議申立人が以前に実施機関からどのような回答を得ていたかという個別的事情は、本件処分を妥当とした上記判断に影響しない。

(イ) また、異議申立人は、文書が存在しないのであればその旨回答しても事業者の利益は損なわれないため、存否応答拒否をするのは文書が存在している場合でしかあり得ない旨主張する。

しかしながら、文書がない場合に不存在とし、文書が存在する場合にのみ存否応答拒否をしたのでは、存否応答拒否をする場合は文書が存在する場合であることが推測されるため、本件存否情報を明らかにしないためには、文書が存在する場合にも存在しない場合でも一律に存否応答拒否とする必要がある。

3 結論

よって、当審査会は、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、次のとおりである。

審 査 会 の 処 理 経 過

年 月 日	処 理 内 容
24. 12. 11	<ul style="list-style-type: none"> ・ 諮問を受けた。
24. 12. 20	<ul style="list-style-type: none"> ・ 実施機関に理由説明書の提出を要求した。
25. 1. 29	<ul style="list-style-type: none"> ・ 実施機関から理由説明書を収受した。
25. 2. 1	<ul style="list-style-type: none"> ・ 異議申立人に理由説明書の写しを送付した。 ・ 異議申立人に意見書の提出を要求した。
25. 2. 25	<ul style="list-style-type: none"> ・ 異議申立人から意見書を収受した。
25. 2. 26	<ul style="list-style-type: none"> ・ 実施機関に意見書の写しを送付した。
25. 7. 23 (平成25年度第4回第1部会)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 諮問の審議を行った。
25. 8. 29 (平成25年度第5回第1部会)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 異議申立人及び補佐人から意見聴取を行った。 ・ 諮問の審議を行った。
25. 9. 18 (平成25年度第6回第1部会)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 諮問の審議を行った。

参 考

答申に関与した委員（五十音順）

西 村 裕 三 （ 部 会 長 ）	広島大学大学院教授
松 本 亮	弁護士
横 山 美 栄 子	広島大学教授