

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 12 月 19 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、『建設業取引適正化推進月間』である平成 24 年 11 月に、土木局建設産業課が工事施工者である建設業者に対して行った立入検査等の調査結果の記録」（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 1 月 4 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 25 年 2 月 25 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、「11 月を建設業取引適正化推進月間とし、建設業の取引適正化に関する活動を行います。」とホームページ等で告知し、その中で広島県における実施内容として、「個別の建設業者に対する立入検査等により指導を実施します。」と述べている。しかるに、自ら設定した期間内に「行う」と自ら告知した立入検査等を建設業法に違反しているのではないかとの合理的疑義に係る通報が現に寄せられている建設業者に対して、「行ったかどうかを記録した行政文書が存在するかどうかすら答えられない」との決定は、告知内容の不実施ないし実施不十分を極めて強く疑わせるものであり、行政の透明性を著しく欠いている。

また、存否応答により損なうとされている「保護されるべき利益」とは何かの説明がない。

(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当該開示請求を拒否することとしたものである」と述べている。もし、当該工事施工者が調査や指導を受けていないのであれば、実施機関がその事実を率直に回答したところで、条例第 13 条にいう保護されるべき利益は何ら損なわれるところとならないのだから、条例第 13 条を盾に存否の応答を拒否することは許されなくなるわけである。しかるに実施機関は、条例第 13 条を理由に存否の応答を拒否している。そうである以上、すでに実施機関は「調査・指導の事実があった」ことを論理必然的に認めてしまっているに等しく、そうなると応答拒否にはもはや事実上何の意味も無い。それにも関わらず存否応答を頑なに拒み続ける実施機関の態度は、いたずらに形式主義に陥り実にナンセンスの極みであるというほかはない。

(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」と述べている。

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」と述べている。

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り、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、明らかに条例第 10 条本文の規定に反する。

しかるに実施機関は、平成 24 年 10 月 29 日付け書面及び同月 30 日付けメール（以下「書面・メール」という。）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。

また、調査等があったことが不開示情報に該当するというのであれば、なぜ実施機関は書面・メールにおいて「調査を行った」と開示したのか。もし書面・メールでの開示に問題がなかったのだとすれば、「以降同様の調査を行ったかどうか」を問う今回の請求に対しても、開示をためらう理由はいささかもないはずであろう。

一旦は調査したと答えたが、今は調査をしたかどうか答えられないとする実施機関の言い分は、まさに支離滅裂と言わざるを得ない。

- (5) 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、この説明責任は、当該判断ないし行為が県報等により公開されているか否かに左右されることなく存在するものである。

異議申立人は異議申立書等において、「自ら下した判断の根拠について市民に対し説明責任を負うべきことを実施機関はどこまで認識しているのか」「ひとたび書面・メールで『調査を行った』旨を開示したことと存否応答拒否処分との間の矛盾はどう説明されるのか」「自ら実施を決定し告知した月間業務の遂行状況について回答しないことは正当化できるのか」等について指摘したところであるが、理由説明書はこれらの点に関して一切触れておらず、情報公開制度の重要性に対する実施機関の無理解を強く疑わせるものでしかない。

場当たりの著しく一貫性を欠き、明らかに前後相矛盾しているばかりでなく、自らがなぜそのような判断を行ったのかを主権者たる市民に問われていながら答えようとしない、このような秘密主義的で非民主主義的な実施機関の姿勢は決して看過、容認されてはならない。

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「建設業取引適正化推進月間」である平成24年11月に土木局建設産業課が工事施工者である建設業者に対して行った立入検査等の調査結果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、『建設業取引適正化推進月間』である平成 24 年 11 月に、土木局建設産業課が工事施工者である建設業者に対して行った立入検査等の調査結果の記録」（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) 建設業取引適正化推進月間における立入検査について

建設業取引適正化推進月間（以下「適正化推進月間」という。）は、法令の遵守指導等にもかかわらず、依然として建設業の請負契約における不適切な取引が指摘されていることから、建設業の健全な発達を促進するため、建設業取引の適正化を一層推進する必要があるため、国土交通省及び各都道府県が実施主体となって、建設業の取引適正化に関し、集中的に法令遵守に関する活動を行うものである。適正化推進月間は例年 11 月と定められており、実施機関は、各種啓発事業とともに、いくつかの建設業者を選定して立入検査を実施し、指導を行っている。

(3) 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当該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、異議申立人が建設業者を特定した上で、実施機関が適正化推進月間である平成 24 年 11 月に行った立入検査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し立入検査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。

当審査会が調査したところ、実施機関が適正化推進月間中に立入検査等を行う建設業者は重大な法令違反が疑われる建設業者とは限らないが、適正化推進月間の上記趣旨からすると、立入検査等が行われたということは、一般に、建設業の不適切な請負契約等が行われているのではないかと推察されてもやむを得ないところである。

そうすると、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立入検査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否定でき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、平成 24 年 10 月下旬に実施機関から事実関係の調査を行った旨回答を得ており、それ以降同様の調査を行ったかどうかを問う今回の請求に対しても、開示をためらう理由はないはずである旨主張する。

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、建設業者が調査等を受けていないのであれば、

実施機関がその事実を率直に回答したところで当該建設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、調査したことを認めてしまっているに等しい旨、主張する。

しかしながら、調査等を実施せず文書がない場合に不存在とし、調査等を実施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
25. 2. 28	<ul style="list-style-type: none"> ・ 諮問を受けた。
25. 3. 7	<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. 3. 11	<ul style="list-style-type: none"> ・ 実施機関から理由説明書を収受した。
25. 3. 15	<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. 4. 17	<ul style="list-style-type: none"> ・ 異議申立人から意見書を収受した。
25. 4. 18	<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