

諮問庁：北九州市長

諮問日：令和 6 年 4 月 4 日（諮問第 1 7 8 号）

答申日：令和 7 年 1 月 2 4 日（答申第 1 7 8 号）

答 申 書

第 1 審査会の結論

本審査請求の対象となった行政文書の開示請求につき、一部開示とした決定は妥当である。

第 2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

処分庁北九州市長が行った令和 5 年 1 0 月 1 3 日付北九総総総第 7 3 5 号による処分のうち、令和 5 年 1 月 1 7 日付け（北九総総総第 1 2 3 4 号）行政文書一部開示決定の取消に関する処分について取り消す裁決を求める。

2 審査請求の理由

審査請求人が審査請求書及び反論書で主張している審査請求の主たる理由は、次のように要約される。

- (1) 令和 5 年 1 月 3 日に「令和元年度以降、北九州市役所本庁舎に新たに設置された喫煙施設、器具について、それらを設置することとした経緯、目的、発議者、協議者、設置及び維持管理に要する費用（清掃等を含む）、契約、場所、設置年月日、職務専念義務との関係、廃止、移転されていればその状況等、これに関係する一切の事象・影響の一部であっても分かる文書」（以下「請求文書」という。）を含む行政文書の開示請求を行った。
- (2) 北九州市長（以下「処分庁」という。）は、令和 5 年 1 月 1 7 日付け北九総総総第 1 2 3 4 号により行政文書一部開示決定処分（以下「当初処分」という。）を行ったが、当該処分が開示された文書の中で、喫煙所廃止・移転・設置に関する意思決定文書等のほか、処分担当課からの電話問い合わせに対して口頭で伝えた試験運用の評価等に関する文書等が含まれていなかった。
- (3) このため、市民の知る権利を不当に侵害されたものと思料した。また、明らかに悪意によるものであり虚偽公文書作成等にあたるものと思料し、当該処分を取り消し、請求文書について改めて開示することを求めて令和 5 年 4 月 1 8 日付けで審査請求（以下「当初審査請求」という。）を提起した。
- (4) 北九州市文書館から送付された令和 5 年 1 0 月 1 3 日付け北九総総総第 7 3 5 号の処分担当課作成の行政文書一部開示決定通知書（以下「再開示決定通

知」という。)を受領した。再開示決定通知の冒頭では、①当初処分を取り消すこと、②新たに決定することが記載されていた。

- (5) 処分担当課が再開示決定において示した当初処分の取消に係る処分（以下「取消処分」という。）に係る意思表示は、当初審査請求に関する審理が継続する中で実施されたものであり、審理における意思表示とは完全に矛盾する。この取消処分は公序良俗及び信義則等に反して瑕疵ある意思表示、処分というほかになく、違法であって無効となるものである。
- (6) 当初審査請求に係る審理から裁決、再開示決定に至る一連の処理処分は、処分担当課、審査担当課、市の法務部門、文書館が結託して行ったシナリオに基づくものであって行政法の諸原則並びに北九州市情報公開条例（平成 13 年北九州市条例第 42 号。以下「条例」という。）第 19 条第 1 項等の諸法規に反して違法であるほか、取消処分は通謀虚偽表示に当たるものでもあるから、違法であって無効となるものである。
- (7) 審理外での取消処分を認めることとなれば、行政庁は処分に瑕疵があつたとしても、審査請求等の法的攻撃方法が執られるまで、或いはその審理状況が不利になるまで処分を継続し、その後の状況に応じて不可変更力の適応を受ける前に処分を自由に取り消すことが出来ることを意味し、法的安定性、行政の恣意の排除が著しく害されることとなる。
- (8) また、条例第 12 条第 1 項では、開示決定の期限を開示請求の日から 15 日以内にしなければならないとしており、取消処分に引き続く再開示決定が当初から違法な行政処分となることは明白であつた。
- (9) 本件取消処分は、審査請求人の当初審査請求の手続きによって実現しようとする行政不服審査法に定める国民の権利利益救済及び行政の適正な運営の確保という目的と、手続きの中で得られる不可変更力や対世効等の権利とを制限するものである。
従って、行政手続法第 2 条第 4 号の不利益処分に該当するところ、同法第 13 条第 1 項に定める意見陳述のための手続きが執られておらず、また、同法第 14 条第 1 項及び第 3 項に規定する不利益処分に係る理由の書面による提示もされていない。
- (10) 審査請求人は、極めて明確に、限定的に、当初開示請求に係る行政文書を明示しており、曲解することはあり得ない内容となっている。
- (11) 審査請求の審理の最中に取消処分を行ったことが国民の権利利益の救済の資するものとしての行政不服審査法を毀損するものであり、違法である。

取消処分も行政処分の 1 つであるから行政裁量の原則に服する上、取消し自体については、それを守ろうとする利益と相手方の不利益を比較考量し、後者が前者を上回る場合には取消しは許されないと解される（最一小判令 3・6・

4 判時 2506・2507・14)。

- (12) 取消処分は、単独の処分では審査請求人にとって不利益でしかない。引き続いて予定されていた文書の開示は、審査請求を行ったことによって、裁量権の踰越、濫用にあたるものとなり、利益ではなく、むしろ忌避すべきものとなったものであり、審査請求人にとっての不利益は利益を圧倒的に凌駕することとなっている。
- (13) 審査請求人は、処分庁の違法、不当な行為、不法行為によって精神的苦痛その他不利益も事実上被っている。

第 3 処分庁の説明の要旨

1 審査請求に至る経緯

本件は、令和 5 年 1 月 3 日付けで、審査請求人より条例第 5 条の規定に基づく本件対象文書の開示請求があり、それに対し、同年 1 月 17 日付け北九総総総第 1234 号行政文書一部開示決定を行ったが、同年 10 月 13 日付け北九総総総第 735 号でその決定を取り消し及び新たな行政文書一部開示決定を行った。

その決定の取り消しについて、これを不服として令和 6 年 1 月 14 日付けで本審査請求が提起されたものである。

2 原処分の理由

処分庁が弁明書及び意見聴取で主張している原処分の主たる理由は、次のように要約される。

- (1) 本件開示請求書のうち、「請求する行政文書の名称又は内容」欄の記載内容（以下「本件記載内容」という。）として、「(前略) 一切の事象・影響の一部であっても分かる文書」と極めて広い範囲の文書を対象とする一方で、それに反して、「可能な限り経済的な方法でまとめた文書とすること」と範囲を限定する記載がなされていたことから、どの範囲の文書を開示請求の対象としているかが読み取れなかった。
- (2) そこで処分庁は、「本件記載内容に列挙している項目に関する必要最小限の文書の開示が求められており、重複した内容の文書の開示は不要」という趣旨のものであると合理的に解釈し、項目毎に重複する内容のものは開示請求の対象外として、当初処分を行った。
- (3) その後の主張書面のやり取りを通じて、審査請求人が求める開示文書の範囲は、処分庁が解釈した開示文書の範囲とは異なり、可能な限り経済的な方法でまとめた文書としながらも、一切の文書であることが判明した。
- (4) そこで、審査請求人の要望に応じ、同年 10 月 13 日付けで当初処分を取り消し(本件処分)、新たに本件開示請求に対応する行政文書一部開示決定を行った。

- (5) 本件取消処分が、講学上の職権取消又は撤回のいずれかに該当するかはさておき、いずれの場合であっても、取消又は撤回を行う必要性和名宛人が被る不利益を比較衡量して、その適法性が審査されるところである（最判昭和 63 年 6 月 17 日判時 1289 号 39 頁参照）
- (6) 本件についてみれば、前回審査請求の途中で審査請求人が求める開示文書の範囲が異なることが判明したのであるから、その請求に応じるべく新処分を行うべき必要性が高いことは明らかである。
- (7) その一方で、同時に新処分を行ったのであり、これにより審査請求人は、本件審査請求で開示を求めたとおりの範囲で文書開示を受けることができたのだから、審査請求人には事実上も法律上も一切不利益が生じていない。したがって、本件取消処分は適法である。
- (8) 審査請求人は、試験運用の評価等に関する文書の開示を口頭で伝えた旨主張しているがそのような事実はない。

3 審査請求人は縷々主張するが、いずれも本件処分の適法性に影響を与えるものではない。よって、本件処分は適法であり、本件審査請求は速やかに棄却されるべきである。

第 4 審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、審議を行った。

- ① 令和 6 年 4 月 4 日 諮問の受付
- ② 令和 6 年 4 月 30 日 審議
- ③ 令和 6 年 5 月 28 日 処分庁からの意見聴取、審議
- ④ 令和 6 年 6 月 20 日 審査請求人からの意見聴取、審議
- ⑤ 令和 6 年 11 月 26 日 審議
- ⑥ 令和 6 年 12 月 24 日 審議

第 5 審査会の判断の理由

当審査会は、審査請求の対象となった本件対象文書の一部開示決定について、審査請求人及び処分庁の主張を具体的に検討した結果、以下のとおり、判断する。

1 原処分に係る法令等の定めについて

(1) 条例第 7 条第 1 号（個人情報）について

条例第 7 条第 1 号は、「個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができるものとなるものを

含む。)又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」を不開示情報と規定した上で、個人に関する情報であっても、ただし書アの「法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」、ただし書イの「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」及びただし書ウの「公務員等の職及び氏名並びに当該職務遂行の内容に係る部分」については、本号の不開示情報から除くこととしている。

本号は、個人の権利利益の十分な保護を図るため、特定の個人が識別される情報について不開示とすることを定めたものである。

(2) 条例第 7 条第 2 号 (法人・企業情報) について

条例第 7 条第 2 号は、「法人その他の団体 (国、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人を除く。以下「法人等」という。) に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」を不開示情報として規定した上で、ただし書きにおいて「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」については、本号の不開示情報から除くこととしている。

本号は、法人等の適正な事業活動を尊重し、正当な利益を保護する観点から、公にすることにより、事業を行うものの権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある情報については、不開示とすることを定めたものである。

2 原処分の不開示部分の条例第 7 条該当性について

(1) 条例第 7 条第 1 号に該当するとして処分庁が不開示としたのは、次のとおりである。

ア 本市ホームページへの問い合わせ内容に記載された「連絡先 (氏名、メールアドレス)」

イ 今後の受動喫煙対策について (協議録) に記載された「法人担当者の氏名」

ウ 定例会議における保健福祉局への質問と要望、市内飲食店での受動喫煙防止推進についてに記載された「要望者の氏名」

上記アないしウの情報である氏名、メールアドレスについては、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができる情報と認められる。よって、条例第 7 条第 1 号に該当し、不開示が妥当である。

(2) 条例第 7 条第 2 号に該当するとして処分庁が不開示としたのは、次のとおりである。

ア 北九州市役所敷地内への屋外喫煙場所設置に関する要望書、北九州市若松区役所敷地内への屋外喫煙場所設置に関する要望書、請書、変更請書及び見積書に記載された「法人の印影」

イ 適切な分煙環境整備についてに記載された「参考事例」

上記ア又はイの情報である法人の印影、参考事例については、当審査会において確認したところ、当該法人に関する情報であって、公にすることにより、当該法人の権利、その他正当な権利を害するおそれがあるものと認められる。よって条例第 7 条第 2 号に該当し、不開示が妥当である。

3 行政文書の開示決定の取消及び新たな開示決定について

行政文書開示制度において、開示後に、開示不開示の判断や文書の特定に誤りがあることが判明した場合、実施機関は、元の処分を取り消し新たな決定を行うこととなる。

また、開示請求書の記載によって開示請求に係る文書が特定されていると認められる場合、実施機関はその特定された文書を開示すればよいと解されているが、一方で、開示された文書が開示請求者の求めるものと異なっていた等の場合、実施機関の裁量により元の処分を取り消し新たな決定を行うことがある。このような元の処分の取消し再開示決定は、開示請求者の利益に資する限りにおいて認められると解すべきである。

当審査会で確認したところ、処分庁は、審査請求における主張書面のやり取りを通じて、審査請求人が求める開示文書の範囲は、処分庁が解釈した開示文書の範囲とは異なり、可能な限り経済的な方法でまとめた文書としながらも、一切の文書であることが判明したことから、当該再開示決定を行ったとしている。このことから、処分庁はその裁量により当該再開示決定を行ったものと認められる。

また、当審査会において、当初審査請求でも請求文書に対応する文書として喫煙所廃止・移転・設置に関する意思決定（決裁）文書等が含まれていなかったことから追加の開示文書の開示を求めていること、さらに追加の開示文書が当初の開示文書に比較して開示した文書の量が多いことを確認しており、これらを考慮しても、処分庁がその裁量により当該再開示決定を行ったことは、審査請求人の利益に資するというべきであり、違法又は不当な点は認められない。

4 試験運用の評価等に関する文書について

審査請求人は、当該処分が開示された文書の中で、喫煙所廃止・移転・設置に関する意思決定文書等のほか、処分担当課からの電話問い合わせに対して口頭で伝えた試験運用の評価等に関する文書等が含まれていなかったと主張している。

当審査会で確認したところ、処分庁は、そのような事実はなく、審査請求人が

ら殊更そのような要望があれば、その要望に応じて開示していたはずであり、そのような要望はなかったとのことであった。

行政文書開示制度において、開示文書の特定は、開示請求書に記載されたものから行うことになる。本件の開示請求書には、試験運用の評価等に関する文書に関する記載がないことから、本件処分に違法又は不当な点があるとは認められない。

5 審査請求人のその他の主張について

審査請求人のその他の主張は、いずれも当審査会の前記判断を左右するものではない。

6 まとめ

以上のことから、本件処分に違法又は不当な点は見受けられず、本審査請求にはその理由がないため、前記第 1 のとおり判断する。

北九州市情報公開審査会

会長	阿 野 寛 之
委員	神 陽 子
委員	熊 谷 美佐子
委員	仲 野 宏 子
委員	中 村 智 美