

諮問庁：北九州市長

諮問日：令和 6 年 4 月 4 日（諮問第 179 号）

答申日：令和 7 年 1 月 24 日（答申第 179 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、新たに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 10 月 13 日付北九総総第 735 号による処分のうち、新たな行政文書一部開示決定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 17 日付け北九総総第 1234 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 18 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 10 月 13 日付け北九総総第 735 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ったとしても、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、行政の恣意の排除は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った。
- (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) 処分庁北九州市長が行った令和5年10月13日付北九総総総第735号による処分のうち、令和5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の取消に関する処分について取り消すことを求めて、令和6年1月14日付けで審査請求（以下「先行審査請求」という。）を提起した。
- (11) 前記(10)の取消処分は違法であることから、これに引き続く新決定も当然に違法となるものである。このため、新決定を取り消すことを求めて、審査請求人は先行審査請求に引き続き、令和6年1月14日付けで審査請求を提起した。

- (12) 取消処分は違法であり、これと趣旨及び動機を同一とする新決定についても、取消処分にかかる先行審査請求と同様の理由により違法となるものである。
- また、取消処分は違法であることから、これに引き続く新決定も当然に違法となるものである。
- (13) 処分担当課のいう「重複」は、審査請求人のいうそれとは異なるものであり、本来の意味での「同じもの」、全く同質同内容のものを指し示すのではなく、一部開示文書に含まれない情報を有しながらも、同種性があるなどとして「不開示可能枠」などの意で取り扱っていることが懸念される。改めて処分担当課の「重複」についての見解の求釈明を求める。
- (14) 審査請求人が求めたのは、審査請求の正当な手続きに基づく原処分の取消とそれに引き続く文書の開示である。
- (15) 令和 5 年 1 月 17 日付け（北九総総第 1 2 3 4 号）行政文書一部開示決定による一部開示文書は、全量の 4% に過ぎなかったことを意味するものであり、審査担当課の違法性を明確に数値で顕している。なお、この中に国の通知に係る文書が含まれているとすれば、それは不要であることを伝えたものにあたる。
- (16) 本件処分にかかる「再開示決定通知」の一葉の中に、主たる処分として再開示の決定と、原処分を「取り消す」ことが本文中に記載されていたのであり、処分は別個であっても、趣旨は一体のものであって予定されたものであることは何をか況やであるし、何故先行処分については先に処分通知を発しなかったかということになる。
- (17) 「権利救済は十分に尽くされた」としているが、当初処分後、当初開示請求後は、審査請求人の権利利益は変わっているのである。処分庁の不法行為に対しては国家賠償法による賠償を請求することも予定しているように、審査請求人の権利利益は現に毀損されている。
- (18) 違法性の承継による潜在的なそれ自体の違法性の主張ではなく、取消処分と一体不可分な趣旨に基づくいわば共犯、共生関係にある処分であり、単独であっても違法である。
- (19) 本件処分は違法、不当であり、理由がなく無効となるものであるから、速やかに取り消す旨の裁決を求める。

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 日付け北九総総第

1 2 3 4 号行政文書一部開示決定を行った。その決定を取り消し、新たな行政文書一部開示決定を行ったが、当該決定について、これを不服として令和 6 年 1 月 1 4 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) 本件処分は、審査請求人が求めた文書を開示する内容のものであり、何ら違法な点は存在しない。
- (2) 当初の処分を取り消し新たな処分を行ったことが違法であり無効であるとの審査請求人の主張については、審査請求人から提出された審査請求書、処分庁による弁明書及び審査請求人による反論書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。そこで、審査請求人の請求に応じるべく、当初決定を取り消し、開示すべき文書を精査のうえ、改めて開示決定を行ったものである。

審査請求人が開示を求めた文書を開示する内容のものであり、何ら違法な点は存在しない。

- (3) 仮に本件取消処分が違法であったとしても、そのことと本件処分が適法であるか否かは全く別の問題である。
- (4) 本件取消処分を行った時点で本件処分が行われることが制度上予定されたものではないから、本件取消処分と本件処分が別個独立した行政処分であることは明らかであるし、また、本件取消処分にかかる審査請求においてその違法性の主張を認めれば、審査請求人の権利救済としては十分に尽くされており、あえて違法性の承継を認めるべき理由は存在しない。
- (5) また、本件取消処分を行った時点で、本件処分を行うことは、条例の制度上義務付けられておらず、先行処分と後行処分それぞれの独立した行政行為であると考えている。
- (6) したがって、違法性の承継が認められることはないから、仮に本件取消処分が違法であったとしても、それを理由として本件処分が違法になることはない。

3 本件処分に何ら違法な点は存在せず、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こととなるものを含む。）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、審査請求人か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