

## 答申第223号（諮問第226号）

「群馬県警察本部刑務部行政監察本部監察課課員（以下甲という）が、一般県民（以下乙という）に、行政不服審査法（以下丙という）に係る情報のやり取りで、乙は民間人で、行政手続法に拘束されず、また現在施行されている丙では乙は電子メールでもよくなったにもかかわらず、文書の郵送での送付を強要してもよい・又はしなければならない・及び、乙がこれに応じなかったら、甲は乙の手続を無効にしてよい・又はしなければならない、という内容」外3件の公文書不存在決定に対する審査請求

群馬県公文書開示審査会  
第二部会

## 第1 審査会の結論

別表項番1及び2に係る処分について、群馬県警察本部長は、処分を取り消し、開示請求対象公文書として「審査請求手続要綱」を特定した上で、条例第18条の定める決定を行うべきである。

別表項番3及び4に係る処分については、群馬県警察本部長が行った決定は妥当であり、取り消す必要はない。

## 第2 諮問事案の概要

### 1 公文書開示請求

審査請求人（以下「請求人」という。）は、群馬県情報公開条例（平成12年群馬県条例第83号。以下「条例」という。）第11条の規定に基づき、群馬県警察本部長（以下「実施機関」という。）に対し、別表（あ）欄に記載の年月日付で、別表の（い）欄に記載の開示請求（以下「本件各請求」という。）を行った。

### 2 実施機関の決定

実施機関は、別表の（う）欄に記載の年月日に、本件各請求に係る公文書について存在しないことを確認し、別表（え）欄に記載の決定（以下「本件各処分」という。）を行い、不存在の理由を次のとおり付して、請求人に通知した。

（不存在の理由）

請求のあった公文書については、作成又は取得していないため

### 3 審査請求

請求人は、実施機関の上級行政庁である群馬県公安委員会（以下「諮問庁」という。）に対して、本件各処分を不服として平成29年11月1日付で審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

### 4 弁明書の送付

実施機関は、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第9条第3項において読み替えて適用する同法第29条第2項の規定に基づき弁明書を作成し、諮問庁に提出した。諮問庁は、その副本を請求人に送付した。

### 5 口頭意見陳述の実施

諮問庁は、行政不服審査法第9条第3項において読み替えて適用する同法第31条第1項の規定に基づき、平成30年12月13日、口頭意見陳述を実施した。

### 6 諮問

諮問庁は、条例第26条の規定に基づき、群馬県公文書開示審査会（以下「審査会」という。）に対して、平成31年1月18日、本件審査請求事案（以下「本件事案」という。）の諮問を行った。

### 第3 争点（本件各請求に係る公文書の公文書不存在決定について）

本件各請求に係る公文書を不存在とした実施機関の決定は妥当であるか。

### 第4 争点に対する当事者の主張

#### 1 審査請求書における請求人の主張要旨

原処分を撤回し、資料・実態を調べ直して開示せよ。原処分は、条例第14条第2号イ違反であり、条例を持ち出すまでもなく職権濫用・怠業・行政不服審査法違反・警察法違反・憲法違反を隠蔽するものであるため。

#### 2 弁明書における実施機関の主張要旨

##### (1) 別表項番1に係る公文書について

実施機関では、開示請求に係る公文書は作成も取得もしていない。

たしかに「審査請求書」「弁明書」など行政不服審査法で書面で行うこととされている手続については、行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律（平成14年法律第151号。以下「オンライン化法」という。）及び総務省関係法令に係る行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律施行規則（平成15年総務省令第48号。以下「オンライン化法施行規則」という。）の適用対象となっており、審査庁等（オンライン化法上の「行政機関等」）において、オンラインで手続を行うためのシステム等が整備され、その実施に必要な定め（オンライン化法施行規則第4条第1項等）が設けられている場合には、オンライン化法第3条や第4条の規定によりオンラインで手続を行うことが可能となっている。しかし、群馬県公安委員会においては、かかるシステム等は整備されておらず、その実施に必要な定めも設けられていない。したがって、「審査請求の手続において電子メールによる申請等が認められるようになった」という本件公文書が存在するための前提を欠く。このことから、開示請求に係る公文書が不存在であることは明白である。

また、群馬県公安委員会に対する審査請求の事務を担当する実施機関では、行政不服審査法で書面による提出が要求されていない手続でも、手続の明確性ないし確実性を担保するため必要に応じて審査請求人等に書面による提出を求めるという運用を行っている。

##### (2) 別表項番2に係る公文書について

実施機関では、開示請求に係る公文書は作成も取得もしていない。

前記のとおり、「審査請求の手続において電子メールによる申請等が認められるようになった」という本件公文書が存在するための前提を欠くことから、開示請求に係る公文書が不存在であることは明白である。

また、監察課では審査請求の手続に関して、審査請求人等に対して書面の提出を求める場合は、郵送又は持参によることとしている。

##### (3) 別表項番3に係る公文書について

実施機関では、開示請求に係る公文書は作成も取得もしていない。

法令等に従うべき実施機関の職員（地方公務員法（昭和25年法律第261号）第32条等参照）が強要（刑法（明治40年法律第45号）第223条参照）を職務上行っているという事態はおよそ想定できない。したがって、「実施機関の職員が強要を一般県民に行っている」旨の本件公文書が存在するための前提を欠く。このことから、開示請求に係る公文書が不存在であることは明白である。

#### （4）別表項番4に係る公文書について

実施機関では、開示請求に係る公文書は作成も取得もしていない。

前記のとおり、地方公務員法第32条の規定により、実施機関の職員については、法令等及び上司の職務上の命令に従う義務が定められており、その義務については、当直勤務中であっても何ら変わるところはない。

そして、最高裁判所の判例は、制定法を補充している例も少なくないことからすれば、判例に反する職務執行は、法令にも反する蓋然性が高いと認められる。そのため、実施機関では、当該規定の趣旨に反し、職員が最高裁判所の判例に反した職務執行をしてよいことが記載されている公文書を作成することは全く想定できない。

#### （5）請求人の主張について

条例第14条第2号イの規定は、「法令等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」は、非開示情報である個人識別情報から除外されることが定められているが、請求人の主張は、開示請求に係る公文書が存在することを前提としたものであり、そもそも、実施機関において、同公文書は作成も取得もしておらず、存在しないのであるから、同規定にいう情報に該当するか否かを検討することはできない。

### 3 口頭意見陳述における請求人の主張要旨

- （1）オンライン化法により電子メールでもよくなったにもかかわらず、監察課訟務室員は審査請求文書での回答を求め、返送がなければ希望がないものと扱う等と文書でのやりとりを強要してくる。訟務室員は、メールでは他の課員が見てしまう可能性があるというが、暗号化すれば済む問題ではないか。
- （2）当直の●●警部は、法を執行する立場にあるのに昭和35年7月20日の最高裁判例を知らないなどとガキみたいなことを言って私に教えさせようとした。私は●●大学の卒業生であるので当該大学関係者のみが使えるシステムにアクセスし、判例などそこで見ることができる。これを無料で教えろというのは●●大学の知的財産権の侵害に当たる。

### 4 実施機関の口頭説明での主張要旨

#### （1）別表項番1及び2に係る公文書についての補足説明

行政不服審査法第19条においては、審査請求について、他の法律に口頭ですることができる旨の定めがある場合を除き、政令で定めるところにより、審査請求書を提出してしなければならない旨を定め、原則として書面によるものとしている。弁明書、反論書等も同様に書面主義である。これに倣い、それ以外の手続

においても、手続の明確性ないし確実性を担保するため、実施機関から書面で送付する、又は審査請求人に書面での提出を求める運用を行っている。

行政不服審査法に書面による提出が明記されているもの以外で、例えば同法第31条に基づく口頭意見陳述をして欲しい旨の口頭での申出があった場合には、対応する職員は、明確性ないし確実性等のために書面を提出して欲しい旨を説明している。もっとも、口頭意見陳述に関する申立書が提出されなかった場合でも、当該希望があることが明らかであれば、審査請求人の利益のために口頭意見陳述を実施している。

審査請求の運用に関する公文書として、群馬県警察本部長名で作成された審査請求手続要綱があり、これに基づいて事務手続を進めている。当該要綱には、群馬県警察の職員が、審査請求の手続に際して守るべき運用に関することが定められており、前述の書面を求める運用方法が記載してある他、口頭意見陳述の申出についても、書面を求める旨の記載がなされている。

当該要綱の中には、書面の提出を求めたけれども提出されなかった場合の取扱いについての記載はなく、書面での提出を強要してよい、又は強要しなければならないといったような記載もないため、別表項番1及び2の開示請求対象公文書には該当しないと判断している。

## (2) 別表項番3に係る公文書についての補足説明

地方公務員法により法令等遵守義務を負う実施機関の職員が、強要を職務上行っているという事態はおよそ想定できないと弁明書において主張しているが、そのみならず、刑法犯で訴えられるのを逃れようとしてよい、又逃れねばならないという、犯罪を隠蔽するかのような内容の文書を作成することは想定し難いという趣旨も含むものである。

## 第5 審査会の判断

### 1 争点（本件各請求に係る公文書の存否について）

審査請求人は、「原処分は群馬県条例を持ち出すまでもなく職権濫用・怠業・群馬県内規違反・憲法違反・判例違反を隠蔽するものであるため」と主張している。一方、実施機関は、本件各請求に係る公文書を作成し、又は取得はしていないと主張する。そこで、本件各請求に係る公文書が実施機関における事務処理において作成又は取得されたか否か検討する。

なお、本審査会の判断に当たっては、本件開示請求の記載内容に照らして、不特定多数の県民に対しての公文書が存在するか否かの観点から判断する。

### 2 別表項番1に係る公文書について

(1) 実施機関主張のとおり、オンライン化法及びオンライン化法施行規則の規定により、オンラインで手続を行うためのシステム等が整備された場合には、書面ではなく、オンラインで審査請求書等の提出が可能となるものの、実施機関においてはその整備を行っていない。したがって、開示請求内容の前提事実には誤りがあるが、それをもって公文書を不存在とするかは検討を要する。以下、開示請求対

象公文書の特定方法について述べる。

- (2) 条例第12条第1項第2号は、公文書の開示請求書の必要的記載事項として、「開示請求に係る公文書を特定するために必要な事項」を定めている。その趣旨は、当該記載を基に、実施機関の担当職員において、開示請求対象公文書を他の公文書と識別した上で、開示請求対象公文書の存否の判断や、非開示事由の有無の調査及び判断等の必要な判断を、適切に実行できるようにする点にある。

この点、条例の目的として、条例第1条が、公文書の開示を請求する権利を明らかにし、もって県が県政に関し県民に説明する責務を全うすることにより、県民の理解と信頼の下に公正で透明な行政を推進する旨を謳い、第13条が、公文書の全部開示を原則としていることに鑑みれば、県民の開示請求権を最大限尊重すべきであり、「開示請求に係る公文書を特定するために必要な事項」に記載された事項の中に、事実誤認が含まれており、それが開示請求対象公文書を特定するに当たって重要な前提条件となっているのであれば格別、そうでない場合には、必ずしも文言を形式的論理的のみに解釈するのではなく、実質的に解釈して請求されている文書の特定作業を行うべきである。

もっとも、それにより開示請求対象公文書が膨大になるおそれがあり、それに伴って非開示事由の有無等の判断のための事務負担が過重になることは、実施機関の担当職員及び行政組織をいたずらに疲弊させ、実施機関の他の行政活動をいわれなく停滞させる原因ともなるのであり、当該事項を必要的記載事項とした趣旨を没却させることになるから、文書の特定に当たっては、条例第12条第2項に基づいて、必要に応じて、開示請求者に対して補正を求めること等が肝要であることは言うまでもなく、それによっても文書の特定がなお困難な場合には、群馬県行政手続条例（平成7年条例第44号）第7条に基づいて開示請求を却下すべきである。

- (3) 本件の請求内容全体を勘案するに、本件の請求において中核をなすのは、行政不服審査法に係る「文書の郵送での送付を強要してもよい・又はしなければならない・及び、乙がこれに応じなかったら、甲は乙の手続を無効にしてよい・又はしなければならない、という内容」の部分、すなわち、書面での提出を求める根拠と捉えるべきであり、その余の事実誤認等については必ずしも重要な前提条件となるものとはいえない。

これに対して、実施機関の口頭説明によれば、審査請求の運用に関する公文書として、群馬県警察本部長名で作成された審査請求手続要綱があり、その文書には、手続の明確性ないし確実性を担保するため、実施機関から書面で送付する、又は、審査請求人に書面での提出を求める運用が記載されているとのことである。この点、開示請求内容には、「強要」との文言があり、実施機関の職員が強要を行うことを想定した文書が存在することは想定し難いため、本件請求に係る公文書を不存在とした実施機関の判断はやむを得ないものといえるが、前述のように、本件請求内容の中核は、書面での提出を求める根拠について記載した公文書の開示請求と捉えるべきであることから、審査請求手続要綱を、本件の開示請求対象公文書として特定すべきである。

(4) よって、別表項番 1 に係る処分を取り消し、審査請求手続要綱を開示請求対象公文書と特定した上で、条例第 18 条の定める決定を行うべきである。

### 3 別表項番 2 に係る公文書について

(1) 前述のとおり、開示請求対象公文書を特定するに当たっては、開示請求内容を実質的に解釈し、文書の特定作業を行うべきであるところ、本件の請求内容全体を勘案するに、本件の請求において中核をなすのは、行政不服審査法に係る「文書の甲への持参を強要してもよい・又はしなければならない・及び、乙がこれに応じなかったら、甲は乙の手続を無効にしてよい・又はしなければならない、という内容」の部分、すなわち、書面での提出を求める根拠と捉えるべきであり、その余の事実誤認等については必ずしも重要な前提条件となるものとはいえない。

別表項番 1 に係る公文書と同様に、審査請求の運用に関する公文書として、審査請求手続要綱が存在するところ、開示請求内容に「強要」との文言があることから実施機関の職員が強要を行うことを想定した文書があることは想定し難く、本件請求に係る公文書を不存在とした実施機関の判断はやむを得ないものといえるが、前述のように、本件請求内容の中核は、書面での提出を求める根拠について記載した文書と捉えるべきであることから、審査請求手続要綱を、本件の開示請求対象公文書として特定すべきである。

(2) よって、別表項番 2 に係る処分を取り消し、審査請求手続要綱を開示請求対象公文書と特定した上で、条例第 18 条の定める決定を行うべきである。

### 4 別表項番 3 に係る公文書について

(1) 実施機関の職員を含む全ての地方公務員は、地方公務員法第 32 条により、法令等遵守義務を負っている。また、警察法（昭和 29 年法律第 162 号）第 2 条第 1 項は、警察は、個人の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締その他公共の安全と秩序の維持に当ることをもってその責務とすると定めており、これらの警察の基本的な責務に反するような行為を行った場合には、地方公務員法第 29 条に基づく懲戒処分を受けるおそれがある。

(2) かかる法令等遵守義務及び警察の責務に鑑みれば、群馬県警察本部警務部監察課課員が一般県民に行っている強要を「お願い」と称し、一般県民に当該課員が刑法犯である強要罪で訴えられるのを逃れようとしてよい・又は逃れねばならない、という、警察の責務を否定し、刑法に触れる可能性のある行為、及び、懲戒処分を受ける可能性のある行為を肯定するような内容の公文書を、実施機関が作成又は取得することは、通常想定し難いものである。

(3) よって、本件開示請求に係る公文書を不存在とする実施機関の説明に不自然な点はなく、決定は妥当であると認められる。

### 5 別表項番 4 に係る公文書について

- (1) 開示請求内容に記載のある「最高裁判例」とは、最高裁判所の訴訟事件における判断を指すものであると判断するところ、裁判所法(昭和22年法律第59号)第4条が、上級審の裁判所の裁判における判断は、その事件について下級審の裁判所を拘束すると定めているとおり、最高裁判例は基本的には当該事件にのみ拘束力をもつものともいえるが、他方で、刑事訴訟法(昭和23年法律第131号)第405条が、最高裁判所の判例と相反する判断をしたことを上告理由と定め、民事訴訟法(平成8年法律第109号)第318条も同様に上告受理申立事由と定めていることに鑑みれば、最高裁判例は、同種事案について判断する他の裁判所に対して事実上の拘束力を有すると解されるなど、憲法その他の法令の解釈適用について重要な先例としての意義を有することは疑いない。そうであれば、前述のように法令等遵守義務を負い、警察法の定める責務に当たる実施機関の職員は、最高裁判所の裁判における判断である最高裁判例を尊重すべき立場にあることは論を待たない。
- (2) かかる点に従えば、群馬県警の当直員が、一般県民に指摘された最高裁判例が分からないとガキみたいなことを一般県民に言って、最高裁判例を守らなくてよい・又は守ってはならない、という内容の公文書を、実施機関が作成又は取得することは、通常想定し難いものである。
- (3) よって、本件開示請求に係る公文書を不存在とする実施機関の説明に不自然な点はなく、決定は妥当であると認められる。

## 6 請求人の主張について

請求人は審査請求書において、本件各処分は条例第14条第2号イに違反すると主張する。しかし、同規定は個人情報であっても、一般に公にされている情報については、あえて非開示情報として保護する必要性に乏しいものと考えられることから、同号ただし書により、同号の非開示情報から除くこととしたものである。

前述のとおり、別表項番1及び2に係る処分については、これを取り消し、条例第18条に基づく決定を改めて行うべきであり、また、別表項番3及び4に係る公文書は不存在であるという実施機関の判断が妥当である以上、本件各請求に係る公文書に条例第14条第2号の定める非開示情報が存在することを前提とした請求人の当該主張は、是認することはできない。

## 7 結論

以上のことから、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

なお、請求人はその他種々主張するが、本答申の判断を左右するものではない。

## 第6 審査の経過

当審査会の処理経過は、以下のとおりである。

# 審査会の処理経過

年 月 日	内 容
平成31年 1月18日	諮問
平成31年 2月13日 (第74回 第二部会)	審議 (本件事案の概要説明)
平成31年 3月12日 (第75回 第二部会)	実施機関の口頭説明
令和 元年 7月 2日 (第76回 第二部会)	審議
令和 元年 8月19日	答申

項番	(あ) 請求年月日	(い) 開示を請求する公文書の内容又は件名	(う) 決定年月日	(え) 決定
1	平成29年9月21日	群馬県警本部警務部行政監察本部監察課課員(以下甲という)が、一般県民(以下乙という)に、行政不服審査法(以下丙という)に係る情報のやり取りで、乙は民間人で、行政手続法に拘束されず、また現在施行されている丙では乙は電子メールでもよくなったにもかかわらず、文書の郵送での送付を強要してもよい・又はしなければならぬ・及び、乙がこれに応じなかったら、甲は乙の手続きを無効にしてよい・又はしなければならぬ、という内容	群監第256号 平成29年10月4日	不存在
2	平成29年9月21日	群馬県警本部警務部行政監察本部監察課課員(以下甲という)が、一般県民(以下乙という)に、行政不服審査法(以下丙という)に係る情報のやり取りで、乙は民間人で、行政手続法に拘束されず、また現在施行されている丙では乙は電子メールでもよくなったにもかかわらず、文書の甲への持参を強要してもよい・又はしなければならぬ・及び、乙がこれに応じなかったら、甲は乙の手続きを無効にしてよい・又はしなければならぬ、という内容	群監第257号 平成29年10月4日	不存在
3	平成29年9月22日	群馬県警本部警務部監察課課員(以下甲という)が一般県民(以下乙という)に行っている強要を「お願い」と称し、乙に甲が刑法犯である強要罪で訴えられるのを逃れようとしてよい・又は逃れねばならぬ、という内容	群監第258号 平成29年10月4日	不存在
4	平成29年10月12日	群馬県警の当直員(●●警部も含む)が、一般県民(以下甲という)に指摘された最高裁判例(以下乙という)が分からないとガキみたいなことを甲に言って、乙を守らなくてよい・又は守ってはならぬ、という内容	群監第290号 平成29年10月24日	不存在