

答 申

1 審査会の結論

鹿児島県警察本部長（以下「実施機関」という。）が、本件審査請求の内容に係る公文書について、開示請求に形式上の不備があるとして却下とした判断は妥当である。

2 審査請求の内容

(1) 審査請求の経緯

審査請求人は、鹿児島県情報公開条例（平成12年鹿児島県条例第113号。以下「条例」という。）第5条の規定に基づき、令和2年11月17日付けで、「鹿児島市道西田18号線（起点西田一丁目7番10地先終点西田二丁目9番6地先）において、取り締まり、調査、事件、その他該当市道において、関わった内容がわかる行政文書（電磁的記録も含む）すべて」の公文書開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。

これに対し実施機関は、その請求内容から審査請求人が開示を求めている公文書の特定ができないとして、令和2年11月19日鹿務第2215号で、補正依頼を行った。

実施機関は、補正依頼で通知した補正期限である令和2年12月3日を経過しても補正が行われず、補正に応じる意思表示もなされなかったことを理由に、令和2年12月8日鹿務第2282号で、却下決定（以下「本件処分」という。）を行った。

その後、本件処分を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき、令和2年12月12日付けで審査請求がなされたものである。

(2) 審査請求の趣旨

本件処分を取り消すとの裁決を求めるというものである。

(3) 審査請求の理由

審査請求人が審査請求書及び反論書において述べている審査請求の主たる理由は、要約すると次のとおりである。

ア 鹿児島市道西田18号線（起点西田一丁目7番10地先終点西田二丁目9番6地先）において、取り締まり、調査、事件、その他該当市道において、関わった内容がわかる行政文書（電磁的記録も含む）すべて」と場所、内容を特定しており、実施機関が特定を否認する理由がない。

イ 条例第3条の義務が果たされていない。

ウ 条例第6条第2項後段の情報提供義務が果たされていない。

エ 「知る権利」の侵害である。

オ 審査請求人が特定しているにもかかわらず、包括的と解釈している。

カ 必要な補正を具体的に明記して求めたとあるが、求める内容が不明確かつ情報の提供がないことは明らかである。

キ 「請求の対象となる公文書の全部について非開示事由の有無の調査・判断を行うことは可能」であるところ、審査請求人の希望を確認もせず、「いたずらに疲弊させる」との理由で否認している。行政文書の多寡の情報も伝えられず、前述のような主張をすることは、開示の拒否ととらえる。

ク 栃木県の判例について、最高裁判所で争われ、高等裁判所に差し戻されていることから確定されたものではないことは明らかである。

3 審査請求に対する実施機関の説明要旨

実施機関から提出された弁明書及び口頭による説明の要旨は、次のとおりである。

(1) 条例第6条第1項第2号に規定する「公文書の名称その他の開示請求に係る公文書を特定するに足りる事項」の記載が不十分なため、条例第6条第2項に基づき、相当の期間を定めて補正を求めたにもかかわらず、期限までに補正がなされなかったため、開示すべき公文書を特定することができず、当該公文書開示請求を却下した。

(2) 条例第6条第1項第2号では、開示請求書に記載すべき事項として「公文書の名称その他の開示請求に係る公文書を特定するに足りる事項」と明記している。

判例（東京高判平成23年7月20日判例自治354号9頁）は、横須賀市情報公開条例における同様の規定の制定趣旨について、「請求対象公文書を「〇〇課の業務によって生じた公文書」とする記載は、「公文書を指定するために必要な事項」の記載としては、原則として不十分である。」旨判示した上で、「請求対象公文書を「〇〇課の業務によって生じた公文書」とする記載は、「公文書を指定するために必要な事項」の記載としては、原則として不十分である。」旨判示している。

さらに、「公文書を指定するために必要な事項」を必要的記載事項とするのは、処分行政庁の担当職員において、請求の対象となる公文書を識別した上、請求の対象となる公文書の全部について非開示事由の有無の調査・判断を行うことを可能とするためであるところ、請求者が開示を希望しない文書についてもそのような調査・判断を行わせることは、処分行政庁の担当職員及び行政組織をいたずらに疲弊させ、行政機関の他の行政活動をいわれなく遅滞させる原因ともなるものであって、「公文書を指定するために必要な事項」を必要的記載事項とした趣旨を没却させることになる。」としている。

- (3) 審査請求人の請求は、一定区域内における警察作用全般に係る公文書を包括的に請求する内容であり、対象公文書が何であるか識別できない。

したがって、「公文書を特定するに足りる事項」の記載が不十分であるから、このような開示請求を適正なものとして受け付けることは、条例が必要的記載事項について定めた趣旨を没却させることになる。

- (4) 条例第6条第2項に規定する「形式上の不備があると認めるとき」とは、条例第6条第1項第1号の記載事項が記載されていない場合のほか、同項第2号の公文書を特定するに足りる事項の記載が不十分であるため開示請求に係る公文書が特定されていない場合を含むと解されている。

- (5) 条例第6条第2項後段に規定する「実施機関は、開示請求者に対し、補正の参考となる情報を提供するよう努めなければならない。」について、実施機関は審査請求人に対し、「公文書開示請求書の補正について（依頼）」（以下「補正依頼書」という。）を発して補正を求めている。

補正依頼書には、補正の参考となる情報として「取り締まり、調査、事件、その他」について、どのような情報を求めているのか、具体的に記載してください。また、求めている公文書について「対象期間」も記載してください。」と補正すべき内容について具体的に明記している。

この記載に加えて更なる情報提供を受けたいのであれば、その旨を実施機関に申し立てることが可能であったにもかかわらず、審査請求人はそのような申立てをすることなく、実施機関の補正依頼にも応じなかった。

実施機関は、補正依頼書において、補正の参考となる情報を提供しており、条例第6条第2項後段の情報提供義務は十分に果たされている。

- (6) 判例（東京高判平成3年1月21日行裁例集42巻1号115頁）は、知る権利と栃木県公文書の開示に関する条例との関係について、開示請求権自体、憲法第21条から直接導き出されるものではなく、条例によって創設されたものであるから、その規定の解釈に当たっては、条例の規定する文理及び趣旨を超えてこれを解釈する理由はないとしている。

実施機関は、条例の規定に基づいて本件手続を進めており、全て条例の趣旨及び目的に沿ったものであることから、実施機関による本件処分は審査請求人の知る権利を侵害しない。

- (7) 控訴審判決の引用部分については、上告審判決において、一部破棄差戻となった部分に含まれていないことから、確定したものと認識している。

- (8) 本件処分に至る一連の手続は、条例の規定に則った適法なものである。

4 審査会の判断

(1) 審査の経過

審査会は、本件審査請求について、以下のような審査を行った。

年 月 日	審 査 の 経 過
令和3年1月8日	諮問公第148号に係る諮問を受けた。
2月22日	実施機関から弁明書及び反論書の写しを受理した。
3月24日	諮問の審議を行った。(事務局による事案の説明)
9月29日	諮問の審議を行った。(実施機関から処分理由等を聴取)
10月13日	諮問の審議を行った。
10月27日	諮問の審議を行った。

(2) 審査会の判断

ア 本件処分に係る開示請求について

本件処分に係る開示請求は、上記2(1)のとおり、「鹿児島市道西田18号線（起点西田一丁目7番10地先終点西田二丁目9番6地先）において、取り締まり、調査、事件、その他該当市道において、関わった内容がわかる行政文書（電磁的記録も含む）すべて」について、開示を求めるものである。

実施機関は、上記2(1)のとおり、請求内容から審査請求人が開示を求めている公文書の特定ができないという形式上の不備を理由に、却下したとしている。

審査請求人は、上記2(2)のとおり、本件処分を取り消すとの裁決を求めていることから、実施機関が行った却下処分の妥当性について検討する。

イ 文書の特定について

(ケ) 条例第6条第1項第2号は、開示請求書に「公文書の名称その他の開示請求に係る公文書を特定するに足りる事項」を記載し、実施機関に提出しなければならない旨規定している。

「公文書を特定するに足りる事項」については、実施機関の職員が、当該記載から開示請求者が求める公文書を他の公文書と識別できる程度の記載があれば足り、請求された公文書が特定されたものとして扱うものとしている。

また、特定の方法については、求める公文書の種別、記載内容等により異なるが、一般的には、公文書の名称、公文書の様式の名称、標題、記録されている情報の概要、作成又は取得年月日等を適宜組み合わせることで表示をすることになる。

(イ) 本件開示請求書に記載された内容は、「鹿児島市道西田18号線（起点西田一丁目7番10地先終点西田二丁目9番6地先）において、取り締まり、調査、事件、その他該当市道において、関わった内容がわかる行政文書（電磁的記録も含む）すべて」であり、対象となる場所及び事務の分野が記載されていることから、対象となる公文書が形式的に明確であると言えなくもない。

しかしながら、当審査会事務局職員をして実施機関に確認させたところ、「西田18号線」という分類で編冊又は保管されている公文書は存在せず、「西田18号線」

に係る公文書を保有している可能性のある所属は、少なくとも、〇〇署をはじめとする23の所属にわたる。

さらに、「取り締まり、調査、事件、その他」に該当する事務は、交通指導取締りをはじめとする58の事務にわたり、それぞれの事務に係る公文書の種別ごとに1年未満、1年、3年、5年、10年、10年を超える保存を必要とする期間及び30年の保存期間の公文書を作成している。

本件請求では、対象期間が指定されていないことから、23の所属において、本件請求日以前に作成又は取得した対象となる可能性のある全ての公文書について、「西田18号線」に係るものを手作業で探索することとなるため、実施機関の職員が、当該記載から開示請求者が求める公文書を他の公文書と識別できる程度の記載がなかったというべきである。

したがって、本件請求は、請求の対象となる公文書の特定が不十分であると言わざるを得ず、これを特定するに足りる補正がなされない限り、形式上の不備があるとする実施機関の判断は妥当である。

ウ 補正の手続について

(ア) 条例第6条第2項は、「実施機関は、開示請求書に形式上の不備があると認めるときは、開示請求者に対し、相当の期間を定めて、その補正を求めることができる。この場合において、実施機関は、開示請求者に対し、補正の参考となる情報を提供するように努めなければならない。」と規定している。

当該規定により、必ずしも実施機関が補正を求める義務を負うものではないが、形式上の不備の補正が可能であると認められる場合には、開示請求者が再度請求を行う手間を省くため、できる限り補正を求めるものとしており、相当の期間を定めて補正を求めたにもかかわらず、当該期間を経過しても、開示請求書の不備が補正されない場合には、当該開示請求については却下することができる。

当該規定が置かれた趣旨は、条例第6条第1項で、開示請求書には、「公文書の名称その他の開示請求に係る公文書を特定するに足りる事項」を記載することが開示請求の形式的要件とされているが、実際には、開示請求者が公文書の特定を行うことが困難な場合が多いと考えられることから、実施機関が積極的な情報の提供を行うことにより、開示請求制度の円滑な運用を図ろうとするものである。

条例第6条第2項の「補正の参考となる情報」としては、例えば、開示請求書の記載内容に関連するファイルの名称や該当しそうな公文書の名称及び記載されている情報の概要等を教示することが考えられ、また、情報提供の方法については、個別の事案に応じて適宜の方法で行えば足り、口頭でも差し支えないとされている。

(イ) 上記3(1)及び(5)のとおり、実施機関は、開示請求書の記載内容では対象公文書の特定が不十分であることから、開示請求者である審査請求人に対して、補正の参考となる情報を提供した上で、対象公文書の特定のために補正を求める手続を行った

旨説明している。

この求補正の経緯について、実施機関は当審査会において、おおむね次のとおり説明している。

- a 実施機関が、開示請求を受け付けた令和2年11月18日に、電話により、審査請求人の担当者に対して、「警察の業務は多岐に渡るので、例えば、交通関係だとか刑事関係だとか、あなたの求めている内容はどのようなものですか。」と尋ねたところ、審査請求人の担当者は、「警察が扱うもの全てです。」と回答し、対象期間については、「存在する文書全てです。」と回答した。

また、実施機関が、「対象公文書がある程度特定しなければ、手続が進められませんので、補正をしていただく必要があるかもしれません。」と説明したところ、審査請求人の担当者は、「補正は必要ない。請求書に書いてあることが全てだ。」と回答した。

さらに、実施機関が、「あなたが求めているものを詳しく教えていただいた上で、対象公文書を特定する必要があります。」と説明したところ、審査請求人の担当者は、「あなたは、私の知る権利を阻害している。補正の必要はない。場所を特定しているのだから、それ以上特定する必要はない。」旨申し立てた。

- b 実施機関は、審査請求人に対して、令和2年11月19日付けで、「公文書開示請求書の補正について（依頼）」及び「別紙 公文書開示請求に係る補正書」と題する書面を送付した。当該書面においては、補正の参考となる情報として、「請求欄に係る公文書の名称等」欄に記載されている「取り締まり、調査、事件、その他」について、どのような情報を求めているのか、具体的に記載してください。また、求めている公文書について「対象期間」も記載してください。」と記載した上で、令和2年12月3日の期限を付して、「別紙 公文書開示請求に係る補正書」の提出を求めたものである。

- c 期限までに補正書が提出されず、補正手続に関する問い合わせ等もなかったことから、実施機関は、審査請求人に補正の意思がないものと判断し、令和2年12月8日付けで、本件処分を行った。

- (ウ) 以上の求補正の経緯については、当審査会での実施機関が審査請求人に送付した補正依頼書等の確認や、審査請求人が審査請求書及び反論書により、対象公文書は特定している旨主張していることから、実施機関の説明に特段不自然、不合理な点は見受けられない。

なお、審査請求人は、対象公文書は特定している旨主張する一方で、審査請求書により、「条例第6条第2項後段の情報提供義務が果たされていない。」と主張している。

加えて、審査請求人は、反論書により、実施機関の求める補正内容が不明確であ

り、審査請求人の希望も確認しないまま却下決定を行っている旨主張している。

(㉔) 上記4(2)ウ(イ)のとおり、実施機関は、審査請求人に対して、電話及び書面による補正依頼を行っており、1度目の電話による補正依頼の際には、実施機関の所掌する事務を例示し、2度目の書面による補正依頼の際には、対象公文書を特定するに足りる事項の記載が不十分であることを明記した上で、開示請求に係る公文書の名称等の具体的な記載及び対象期間の記載を求め、相当の期間を定めた上で、補正の求めを行っていることが認められる。

(㉕) しかし、一方では、本件開示請求に係る公文書の探索範囲が広大であることを踏まえれば、実施機関が、審査請求人に対して、探索範囲全ての公文書名を網羅して情報提供することは困難と考えられるものの、実施機関は、当審査会に対して、対象となる可能性のある所属や所掌する事務の一覧を例示しながら説明しており、これらの情報を「補正の参考となる情報」として、審査請求人に提供することが可能であったものと考えられ、条例第6条第2項の規定の趣旨に鑑みれば、その点につき、必ずしも十分であったとはいえない。

しかしながら、審査請求人は、実施機関による求補正を明示的に拒否し、対象公文書は特定されている旨主張していたことを考慮すると、これ以上の求補正を行っても審査請求人がこれに応じる可能性は極めて低かったものと認められ、形式上の不備は補正されなかったとする実施機関の判断は首肯できる。

(㉖) したがって、本件開示請求について、条例第6条第2項の趣旨に著しく逸脱しているとは認められず、実施機関が行った求補正の手続が不適切であったとはいえない。

エ その他の主張について

審査請求人は、その他種々主張しているが、いずれも上記の判断を左右するものではない。

よって「1 審査会の結論」のとおり判断する。

5 付帯意見

当審査会は、本件の審査を通じ、「対象公文書の特定」及び「補正手続」についても議論したので、次のとおり意見を付する。

(1) 対象公文書の特定について

公文書の特定は、開示請求の本質的な部分であり、開示請求者が行うべき事柄であるが、実際には、開示請求者がこれを行うことが困難な場合が多いと考えられる。

したがって、公文書の特定に当たっては、実施機関は、審査請求人に対して、開示請求に係る公文書を特定するに足りる情報を積極的に提供し、開示請求者の協力が得ら

れるよう努めるべきである。また、開示請求者側も、実施機関に対して、開示請求の趣旨、求める情報の内容等を具体的に伝えることが求められる。

実施機関と開示請求者双方の協力により、開示請求制度の円滑な運用が図られるよう要望する。

(2) 補正手続について

条例は、実施機関に開示請求者の公文書の開示を請求する権利が十分に尊重されるように条例を解釈し、及び運用することを求めており、今後の補正手続においては、実施機関は、審査請求人に対して、より具体的な所属や事務の分野を示すなどして積極的な情報提供に努めるとともに、期限までに補正の意思を示さなかった場合、形式上の不備による却下決定とせざるをえない旨を明示するなどして重ねて補正の依頼を求めるなどの対応に努められるよう要望する。