

諮問庁：国土交通大臣

諮問日：令和元年7月10日（令和元年（行個）諮問第52号）

答申日：令和元年10月9日（令和元年度（行個）答申第67号）

事件名：国土交通大臣あて請願書に対する本人への回答書の起案者及び決裁者の職・氏名が分かる文書の不開示決定（不存在）に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「特定日A付国土交通大臣あて請願書に対する審査請求人への特定日B付回答書の作成に関与した市街地整備制度調整室法規係（以下「担当係」という。）の起案者及び決裁者の職・氏名のわかるもの」（以下「本件対象保有個人情報」という。）につき、これを保有していないとして不開示とした決定は、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

行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（以下「法」という。）12条1項の規定に基づく開示請求に対し、平成31年4月2日付け国総情政第4号により国土交通大臣（以下「国土交通大臣」，「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）について、取り消しを求める。

#### 2 審査請求の理由

##### （1）審査請求書

ア 土地区画整理法関係の法令を所掌する担当係が、国土交通大臣あて地方自治法（第87号平成11年法律第135号（原文ママ。以下同じ））245条の5の4項を同法（昭和22年法律第67号）245条の5と誤読し、虚偽の回答（証拠文書-1（略））をした。

イ 保有個人情報は、特定日Cに事業計画決定された特定市施行特定地区土地区画整理地区内を通る都市計画道路特定線が、土地区画整理法95条（特別の宅地に関する措置）及び同法施行令58条（公共の用に供する施設等）に違背する道路-土地区画整理法逐条解釈第5版（略）-であるにも関わらず、許認可権を有する特定都市計画地方審議会（特定日D）が、特定市都市計画審議会（特定日E）の法令との関係を審議しない“ずさんな”審議結果を追認した。

ウ “ずさんな”国土交通省都市局市街地整備課（以下「担当課」という。）の実態

「当該開示請求に係る保有個人情報の名称等」

特定日 A 国土交通大臣あて請願書に対する審査請求人への特定日 B 付け回答書の作成に関与した担当係の起案者及び決裁者の職氏名のわかるもの

「開示をしないこととした理由」

担当課においては、当該文書を作成していないことから、開示請求に係る保有個人情報を保有していないため、不存在とした。

審査請求人のコメント

「当該開示請求に係る保有個人情報の名称等」と「開示をしないこととした理由」との説明文を読み込めば、担当係が、国土交通大臣あて地方自治法（第 87 号平成 11 年法律第 135 号）245 条の 5 の 4 項を、同法（昭和 22 年法律第 67 号）245 条の 5 と誤読し虚偽の回答をしたことを担当課が、隠ぺいしたことを証明している。

担当課は、組織防衛のため虚偽の回答であることを指摘した普通郵便（証拠文書－2（略））による「催告請願書」を破棄したと思考する。

エ ア～ウの理由により、審査会によるインカメラ審査を求める。

## (2) 意見書

ア はじめに

- ・ 原処分に対する諮問庁の考え方について、の反論に当たり、  
(ア) 憲法学会における請願権論【請願法】の実情（法的拘束力）について、
  - ・ 「請願は国家機関に受理および誠実処理の義務を負わせるが、それ以上に請願通りに行動するとか回答を与えるとか特別の行為をなす要求を伴うものではない。」（略）
  - ・ 「公の機関は、これを受理し誠実に処理しなければならない（請願法 5 条）が、審理や回答の義務はない。」（略）
  - ・ 「請願は、国民が国家機関に対して、作為または不作為を請求することである。」（略）
- (イ) 日本国憲法 16 条には「請願する権利を有する」と、請願権があることが明記されている。しかし、政府の「答弁書」やほとんどの裁判所の判決では、官公署（請願法）に応答義務はないとされている。

請願権に関する日本と特定国の憲法には大きな違いがある。それは「義務」という文字の有無である。特定国、特定国憲法では次のように「義務」という文字が有るが、日本国憲法には「義務」という文字がない。

特定国憲法

(略)

日本国憲法 16 条

【何人も、損害の救済、公務員の罷免、法律、命令又は規則の制定、廃止または改正その他の事項に関し、平穩に請願する権利を有し、何人も、係る請願をしたためにいかなる差別待遇も受けない。】

特定国の請願法には、(略)とも明記されている。

- なぜ、「権利者の対極には義務者が存在する」という道理がことごとく蹂躪されるということが罷り通っており、議会や学者、弁護士からも疑義の声が聞こえないのか。そこには法解釈の壁がある。

法解釈は、文理解釈と条理解釈に分けられる。

文理解釈とは、法令の規定をその規定の文字や文章の意味するところに即して忠実に解釈することである。これに対し条理解釈とは法令の文言にとらわれることなく、法令の目的・趣旨・道理(条理)などに重きを置いて解釈することである。

日本における現状の大半は、文理解釈に立つものといえる。

「憲法に「請願する権利」に対する「義務」という文言がないから「官公署(請願法)」に応答義務はない」旨である。

しかし、これは請願法 5 条の「官公署において、これを受理し誠実に処理しなければならない」という義務規定に反しており、解釈に誤りがある。

この問題の解決は、憲法 16 条に(略)という、特定国と同様の文言を加えるという憲法改正を要するものではなく、条理解釈という解釈の方法の変更で足りると考える。

(ウ) 請願権論の新たな課題

- 行政機関の保有する情報の公開に関する法律(平成 11 年 5 月 14 日法律第 42 号)制定。施行平成 13 年 4 月 1 日
- 法(平成 15 年 5 月 30 日法律第 58 号)制定。施行平成 17 年 4 月 1 日

上記、2 つの情報公開法の制定は、請願権論の新たな課題を呼び起こした。

即ち、日本国憲法(制定昭和 21 年 11 月 3 日、施行昭和 22 年 5 月 3 日) 16 条に【何人も、…、…、平穩に請願する権利を有し、…】と、請願権があることが明記されているだけであり、「応答義務」が書かれていないことである。

(エ) 小泉純一郎内閣は、質問主意書に対し、「請願を受理した官公署に対して、請願者にその処理の経過や結果を告知する義務までを負うものではない」と答弁書で述べた。無答責すなわち「応答責任は

ない」という。これは解釈改憲であり、憲法違反である。無答責は主権在君の明治憲法30条「日本臣民ハ相当ノ啓礼ヲ守リ別ニ定ムル所ノ規定ニ従ヒ請願ヲナスコトヲ得」の請願の解釈であり、請願は請願委員会の検閲を受けた。

主権在民の現憲法下の請願は、答責すなわち「応答責任がある」と考える。請願書の提出は権利の行使であり、行政手続法2条の「申請」であり、7条で「申請に対する審査、応答が定められている。アのまとめ

主権在民の日本国憲法下の請願権と特定国の特定国憲法の請願権の規定の差は、「応答義務規定」の有無によること。日本の請願権の実態は、画餅（がへい）といっても過言ではないこと、である。

一方、日本国憲法16条請願権規定の不備を補うべく、請願法5条【請願の処理】「この法律に適合する請願は、官公署において誠実に処理しなければならない。」との義務規定がある。

#### イ 本件諮問事件 理由説明書（下記第3） 国土交通

「3. 原処分に対する諮問庁の考え方について」の反論

「(2)」-1 請願法5条に規定される「誠実に処理」とは、請願者に対してその処理の経過や結果を告知する義務までを含むものではないと解される、についての

##### 反論-1

上記ア(イ)の「この問題の解決は、憲法16条に「国家は請願に対して審査する義務を負う。」という、特定国と同様の文言を加えるという憲法改正を要するものではなく、条理解釈という解釈の方法の変更で足りると考える。」である。

##### 反論-2

主権在民の現憲法下の請願は、答責すなわち「応答責任がある」と考える。請願書の提出は権利の行使であり、行政手続法2条の「申請」であり、7条で「申請に対する審査、応答が定められている。」

「(2)」-2 請願法に基づき処分庁が行うべき処理は、当該請願書を受理した時点で終了していると言えるが、についての、

##### 反論-1

「驚きである」この見解は、武士の「斬り捨て御免」同様であり、国家公務員法（サービスの根本基準）96条1項「すべて職員は、国民全体の奉仕者として、公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当たっては、全力を挙げてこれに専念しなければならない。」に違反である。

「(2)」-3 通常、担当係では、所管法令に関する解釈・・・、

特に法令による根拠がないものであっても、についての、  
反論－１

「特に法令による根拠がないもの」と記述しているが、法務担当職員が、請願書といえ、国会議員の紹介を必要とする国会への請願しか念頭になかった。

特定日F霞が関3号館で担当職員と審査請求人が、持参した請願書⑮⑯をめぐりやりとりの中で、衆議院の請願担当者に問い合わせた結果、国交省の職員が、官公署として受理した。しかし、⑯の請願書に収受印を押印し、後日、審査請求人まで送付するとの約束を果たさなかった。

以上から、国交省の職員は、縦割り行政の弊害のためか、土地区画整理法は詳しいが、請願法に基づく請願書と文書の扱いが、“ずさん”であることが判明した。

「(3)」－１ 原則として文書管理システムを用いた起案や決裁を行うことがないことから、についての、

反論－１

情報公開法による国民の知る権利を保障するためには、

「行政手続法」（平成5年（1993年）11月2日公布）（目的等）1条「この法律は、処分、行政指導及び届出に関する手続きに関し、共通の事項を定めることによって、行政運営における公正の確保と透明性（行政上の意思決定について、その内容及び過程が、国民にとって明らかであることをいう。38条において同じ）の向上を図り、もって国民の権利利益の保護に資することを目的とする。」に違反する行為と考える。

「(3)」－２ 当該請願者に対する回答の起案者及び決裁者の職・氏名がわかる資料を作成していないため不存在とする処分庁の説明に特に不自然・不合理な点はない、についての

反論－１

「回答の起案者及び決裁者の職・氏名がわかる資料を作成していない」と記述しているが、電子決裁の媒体の中など、どこかに隠ぺいされているのでは、と考える。

また、国家公務員が、国民の文書により文書回答を求められた際、特に区画整理関係の法令審査並びに同法令の改廃に携わる法務担当者が、部局・課・係の一員として業務を執行する過程において「起案者及び決裁者の職・氏名がわかる資料を作成していない」とは考えられない。

「(4)」－１ 処分庁は、平成31年4月上旬に原処分に関して説明を行う趣旨で審査請求人に対し数度にわたり電話にて連絡を試

みたが、審査請求人はいずれも不在だったため、電話の対応者に担当者の職・氏名等を伝えた、についての、

反論－１

文書により文書回答を求めた事案に対し、「審査請求人が不在であったため、電話の対応者に担当者の職氏名等を伝えた」とあるが、「担当者」では抽象的で具体的には誰か不明であること。重要な事案に対し、電話連絡で済まそうとする当該職員の行為を容認することができない。

「（４）」－２ さらに令和元年５月２３日に審査請求人が原処分に関して…処分庁を訪問した際にも、担当者が役職名、氏名及び連絡先の書かれた名刺を手交した上で対応した。

このことから審査請求人の主張するように当該請願書に対する回答及び担当者を隠ぺいしたとは認められない、についての、

反論－１

上記の説明は、いずれも表面的な言い訳に過ぎない、と考えられる。

#### ウ 国土交通大臣あて請願書に係る審査請求人の疑惑の核心

本件諮問事件 本件、行政機関の保有する個人情報、処分庁あて「請願書」－地方自治法（第８７号平成１１年法律第１３５号）２４５条の５の４項に基づく是正の要求－の回答が、同法（第８７号平成１１年法律第１３５号）２４５条の５（昭和２２年法律第６７号）と誤読した虚偽の回答であると思った。

この回答書の起案及び決裁者の職・氏名の分かるものの、手掛かりになる資料（証拠文書－１（略））として、逐条的に反論した催告正請願書を同封し、「催告請願書」在中と普通郵便（証拠文書－２（略））の表に記入し、投函した。

● 「疑惑の核心」は、証拠文書－１（略） 請願書：特定日Ｇ付け 国土交通大臣あて 請願人（審査請求人）なる文書の行方である。

#### ▼ 審査請求の追加

審査請求人として、行政機関の保有する個人情報の手掛かりの資料として普通郵便に同封した「逐条的に当否で反論した」請願書の有無に関しインカメラ審理を求める。

その理由は、以下による。

近年、国会で問題になった「モリ・カケ」問題同様、政府・役所・企業等は、時に不都合なことを隠ぺいしがちである。

本件の場合、国土交通省にとって不都合な事案故、普通郵便で送られた当該文書（証拠文書－１（略））を破棄した可能性が疑われる。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 本件審査請求について

- (1) 本件開示請求は、法に基づき処分庁に対し、「特定日 A 付国土交通大臣あて請願書に対する審査請求人への特定日 B 付回答書の作成に参与した担当係の起案者及び決裁者の職・氏名のわかるもの」について、開示を求めてなされたものである。
- (2) 本件開示請求を受けて、処分庁は、当該文書を作成していないことから、開示請求に係る保有個人情報保有していないため、不存在につき不開示とする決定（原処分）を行った。
- (3) これに対し、審査請求人は、原処分の取消しを求め、諮問庁に対して審査請求を提起した。

#### 2 審査請求人の主張について

審査請求書によれば、審査請求人の主張は、おおむね上記第2の2（1）のとおりである。

#### 3 原処分に対する諮問庁の考え方について

本件諮問に当たり、原処分の妥当性について検討した結果は次のとおりである。

- (1) 請願法（昭和22年法律第13号）5条において、「請願は、官公署において、これを受理し誠実に処理しなければならない。」と規定されている。同法に基づき、担当係は、審査請求人による特定日 A 付国土交通大臣あての請願書2通を、特定日 B 特定受付番号 A 及び同日付特定受付番号 B として受理した（別添文書1，2（いずれも略））。
- (2) 請願法5条に規定される「誠実に処理」とは、請願者に対してその処理の経過や結果を告知する義務までを含むものではないと解される（内閣衆質155第17号平成14年12月6日「衆議院議員川田悦子君提出請願法による請願の処理に関する質問に対する答弁書」）。このため、請願法に基づき処分庁が行うべき処理は、当該請願書を受理した時点で終了していると言えるが、通常、担当係では、所管法令に関する解釈についての照会があった場合、特に法令による根拠がないものであっても行政サービスの一環として回答を行っていることから、当該請願書に対しても文書にて回答を行った（別添文書3（略））。
- (3) 担当係において所管法令の解釈に関する照会に対して回答を行う場合、通常は電話又は電子メールにて回答し、本件のように文書で回答する場合であっても原則として文書管理システムを用いた起案や決裁を行うことはないことから、当該請願書に対する回答の起案者及び決裁者の職・氏名がわかる資料を作成していないため不存在とする処分庁の説明に特に不自然・不合理な点はない。
- (4) また処分庁は、平成31年4月上旬に原処分に関して説明を行う趣旨

で審査請求人に対し数度にわたり電話にて連絡を試みたが、審査請求人はいずれも不在だったため、電話の応対者に担当者の職、氏名等を伝えた。さらに令和元年5月23日に審査請求人が原処分に関して説明を求める等の趣旨で処分庁を訪問した際にも、担当者が役職名、氏名及び連絡先の書かれた名刺を手交した上で対応した。このことから審査請求人の主張するように当該請願書に対する回答及び担当者を隠蔽したとは認められない。

- (5) なお、審査請求人は担当係が地方自治法245条の5の4項を同法245条の5と誤読し虚偽の回答をしたと主張している。しかし、「特定日A付国土交通大臣あて請願書」においては「地方自治法245条の5の4」に基づく是正の要求を求める旨が記載されており、いずれの条項を指すものか不明であった。

このため、担当係は地方自治法245条の5に規定する是正の要求について、「地方公共団体の事務の処理が、法令の規定に違反していると認めるとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるとき」に行うことができるもの、という一般的な解釈を示した上で、特定市が行った本件土地区画整理事業がこれらの要件に該当せず、是正の要求を行う必要のあるものではないことについて、行政サービスの一環として回答している。

地方自治法245条の5により各大臣が市町村に対して事務処理の是正を求めるには、2項により都道府県に対して市町村に是正の要求を行うよう指示を行うか、4項により直接市町村に是正の要求を行う手段があるが、いずれにしても当該市町村の「事務の処理が、法令の規定に違反していると認めるとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるとき」にのみ行うことができることには変わりない(4項は、「緊急を要するときその他特に必要があると認めるとき」という要件が追加される。)

よって、特定市が行った本件土地区画整理事業がこれらの要件に該当しない旨を述べる回答をもって、担当係が地方自治法245条の5の4項を同法245条の5と誤読し虚偽の回答をしたとは認められない。

- (6) 審査請求人は、その他種々主張しているが、いずれも、諮問庁の上記判断を左右するものではない。

#### 4 結論

以上のことから、原処分は、妥当であると考えられる。

#### 第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- ① 令和元年7月10日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を収受

- ③ 同年8月21日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ④ 同年9月9日 審議
- ⑤ 同年10月7日 審議

## 第5 審査会の判断の理由

### 1 本件対象保有個人情報について

本件開示請求は、本件対象保有個人情報の開示を求めるものであり、処分庁は、これを保有していないとして、不開示とする原処分を行った。審査請求人は、原処分の取消しを求めているが、諮問庁は、原処分は妥当であるとしていることから、以下、本件対象保有個人情報の保有の有無について検討する。

### 2 本件対象保有個人情報の保有の有無について

(1) 当審査会事務局職員をして、諮問庁に確認させたところ、諮問庁は、本件対象保有個人情報について、以下のとおり説明する。

ア 本件に係る請願書は、特定市が行った区画整理事業に関し、地方自治法に基づく是正を求めるものと解されるが、当該事業は、同法上の是正の要求を行う場合の要件には該当しないことから、是正の要求を行う必要のあるものではない。

イ 通常、処分庁（担当係）では、所管法令に関する解釈についての照会があった場合、特に法令による根拠がないものであっても行政サービスの一環として回答を行っており、本件に係る請願書についても、所管法令の解釈が関係することから、文書にて上記の回答を行った。

ウ 処分庁は、担当係において所管法令の解釈に関する照会に対して回答を行う場合、通常は電話又は電子メールにて回答し、本件のように文書で回答する場合であっても、原則として文書管理システムを用いた起案や決裁を行うことはないことから、本件請願書に対する回答の起案者及び決裁者の職・氏名がわかる資料を作成していない旨説明するところ、諮問庁としても、その説明に、特に不自然・不合理な点はない。

エ 本件諮問に際し、改めて担当課及び担当係の執務室及び書庫等を探索したが、本件対象保有個人情報に該当する保有個人情報は確認できなかった。

(2) 上記を踏まえ検討すると、本件対象保有個人情報を保有していないとする諮問庁の上記(1)の説明に不自然、不合理な点はなく、これを覆すに足る事情も認められないことから、国土交通省において本件対象保有個人情報を保有しているとは認められない。

### 3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、その他種々主張するが、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

#### 4 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象保有個人情報につき、これを保有していないとして不開示とした決定については、国土交通省において本件対象保有個人情報を保有しているとは認められず、妥当であると判断した。

(第5部会)

委員 南野 聡, 委員 泉本小夜子, 委員 山本隆司