

静 情 審 第 2 0 号

平成26年9月30日

静岡県知事 様

静岡県情報公開審査会

会長 興津哲雄

静岡県情報公開条例第19条の規定に基づく諮問について（答申）

平成25年12月9日付け県民第440号による下記の諮問について、別紙のとおり答申します。

記

特定非営利活動促進法に基づく申請行為等があった場合の特定の事務処理に係る判断根拠が判明する文書等の非開示決定に対する異議申立て（諮問第188号）

別紙

1 審査会の結論

静岡県知事の決定は、妥当である。

2 異議申立てに至る経過

- (1) 平成25年9月6日、異議申立人は、静岡県情報公開条例（平成12年静岡県条例第58号。以下「条例」という。）第6条の規定により、静岡県知事（以下「実施機関」という。）に対し、以下の請求1から請求4まで（以下、請求1から請求4までをあわせて「本件請求」という。）の内容に係る公文書（以下、請求1から請求4までに係る文書を、それぞれ、「文書1」、「文書2」、「文書3」及び「文書4」といい、これらをあわせて、「本件対象文書」という。）の開示を請求し、同月9日、実施機関は、本件請求を受け付けた。

請求1 静岡県くらし・環境部県民生活課において、特定非営利活動促進法に基づく申請書に不備があると行政庁が判断した場合に、申請者に対して補正を命ずることも却下することもないまま、申請書一式を返戻することができる判断に至った根拠が判明する文書一式（行政手続法第7条では、補正を命ずること及び許認可を拒否することは認めているが、申請書の返戻は認めていないはずである。）

請求2 申請書の様式が相違していることを理由として、申請書を返戻することができる判断に至った根拠が判明する文書一式

請求3 平成25年4月1日から9月5日までの間で定款変更認証申請書及び同届出書を返戻した際の決裁書一式

請求4 特定非営利活動促進法に基づく定款変更認証申請書及び同届出書が返戻された後、再提出する場合に、その日付を再提出日とするよう指示する根拠が判明する文書

- (2) 実施機関は、本件対象文書を保有していないとして、条例第11条第2項の規定に基づき、請求1及び請求2に対する非開示決定（平成25年9月20日付け県民第307-2号。以下「処分1」という。）、請求3に対する非開示決定（平成25年9月20日付け県民第307-3号。以下「処分2」という。）並びに請求4に対する非開示決定（平成25年9月20日付け県民第307-4号。以下「処分3」といい、

処分1、処分2及び処分3をあわせて「本件処分」という。)を行い、異議申立人に通知した。

- (3) 平成25年10月13日、異議申立人は、本件処分を不服として、行政不服審査法(昭和37年法律第160号)第6条の規定により実施機関に対し異議申立てを行い、同月16日、実施機関は、これを受け付けた。

3 異議申立人の主張要旨

異議申立ての趣旨は、本件処分を取り消し、開示を求めるというものであり、異議申立人が異議申立書及び意見陳述で主張している異議申立ての理由等は、おおむね次のとおりである。

- (1) 実施機関は、特定非営利活動法人(以下「法人」という。)が実施機関に提出した特定非営利活動促進法(平成10年法律第7号。以下「NPO法」という。)に基づく定款変更認証申請書(以下「申請書」という。)及び定款変更届出書(以下「届出書」といい、申請書とあわせて「申請書等」という。)を、法人に対して何の連絡もないまま返戻する扱いをしているところ、この扱いは行政指導とは到底評価されないものである(内容に不備があることを指摘して、申請者又は届出者に対して、申請書等を一旦取り下げるように求めることは行政指導である。しかし、連絡も一切しないまま、実施機関の一存で、申請書等を返戻するのは、申請を拒否する旨の行政庁の一方的な意思表示であり、行政処分であることは明白である。)

したがって、行政指導であることは、文書不存在の理由とならない。

- (2) 仮に実施機関が申請書等の返戻を行政指導であると誤って認識していた場合又は当該返戻行為が行政指導であったとしても、そのことが文書を保有しない理由とはならない。

すなわち、同一の行政目的を実現するため一定の条件に該当する複数の者に対し行政指導をしようとするときには、当該行政機関は、あらかじめ、事案に応じ、行政指導指針を定め、かつ、行政上特別な支障がない限り、これを公表しなければならない(行政手続法(平成5年法律第88号。以下「行手法」という。)第36条)。

そして、申請書等に関する行政指導は、NPO法に基づく申請書等の適正な提出という同一の行政目的を実現するために行う行政指導である。

したがって、申請書等を返戻するという行政指導を行うのであれば、行政指導指針を定め、これを公表しておく必要があるものであり、行政指導指針そのものやその設定のために相当詳細な文書が存在しているはずである。

- (3) 仮に行政指導であったとしても、個別の行政指導の内容について一切の文書も作成しないということは通常あり得ない。
- (4) 以上のとおり、実施機関の主張は、いずれも文書不存在を理由付けるものとなっていない。そこで、実施機関において、再度保有文書を検索し、行政指導指針その

ものやその設定のために作成された文書を特定し、その文書について開示決定がなされるべきである。

- (5) 申請手続の補正といっても、素人の方には分かりづらからという理由で、当初は、サービスという趣旨でやっていたのかもしれないが、やはり申請書等を返戻するのであれば、後々の検証に耐えられるような程度に記録を残しておく必要がある。

4 実施機関の主張要旨

実施機関が意見書等で述べている主張は、おおむね次のとおりである。

(1) 本件対象文書について

本件対象文書は、いずれもNPO法に基づく法人の設立の認証（第10条）、定款変更（第25条）等に係る申請等があった場合における静岡県くらし・環境部県民生活課（以下「事務担当課」という。）の特定の事務処理に係る判断根拠や決裁に関する文書である。

ア 文書1

NPO法に基づく法人の設立や定款変更に係る認証申請等があった場合の事務処理において、申請書に不備があると判断した場合に、申請者に対して補正を命ずることも却下することもなく申請書一式を返戻することができることと事務担当課が判断しているとの事実を前提に、当該判断の根拠が判明する文書の開示を求めているものである。

イ 文書2

NPO法に基づく法人の設立や定款変更に係る認証申請等があった場合の事務処理において、申請書の様式が相違していることを理由として申請書を返戻することができることと事務担当課が判断していることを前提に、当該判断の根拠が判明する文書の開示を求めているものである。

ウ 文書3

特定の期間に、申請書等が返戻された事実を前提に、当該返戻行為の際に行った決裁に係る文書の開示を求めているものである。

エ 文書4

申請書等を申請者に返戻し、再提出する場合にはその日付を再提出日とするよう指示した事実があることを前提に、当該指示の根拠が判明する文書の開示を求めているものである。

(2) 非開示とした具体的理由について

処分1から処分3までのいずれも、条例第11条第2項で規定する公文書を保有していないときに該当することを理由とした非開示（不存在）決定であり、具体的な理由は以下のとおりである。

ア 処分1

(7) 文書1に係る部分

処分1に係る開示請求があった時点においては、申請書等が提出された場合、事務担当課の職員（以下「事務担当者」という。）が記載内容や添付書類の有無の確認を行い、申請書の記載内容の不備や添付書類の不足が確認された場合、当該不備事項の改善を促す事務担当者名入りの文書（以下「修正依頼書」という。）を添付して申請書及び添付書類を申請者に返送する取扱いとしていた。

当該取扱いは、事務担当者が申請内容を正確に把握できず、申請書及び添付書類の修正が必要な場合などに行うものであるが、本来は修正依頼書のみの送付で足りるところ、申請者側で提出した書類の控えを保管していないことが多く、申請者が修正依頼書のみでは修正依頼内容を適切に把握することが困難な場合が多いため、申請者側の事情に配慮して、申請書及び添付書類の返送も加えて行っていたものである。また、申請書及び添付書類の返送に当たっては、外部からの問合せに対応できるよう、それらの写しをとってファイルにつづり、執務室内の担当者席（机）の上にある箱に申請事由別に入れて管理していた。

なお、当該不備事項が改善されない場合には、申請書類として実質的にどの部分が正しいか判断できず、法人の設立や定款変更に係る認証手続を行うにあたり、NPO法第10条第2項（同法第25条第5項において準用する場合を含む。）に規定する縦覧に供することができない。

しかしながら、当該取扱いは、申請者が従う意思がないことを表明した場合にまで継続するものではなく、あくまで申請者の任意の協力を求める行政指導として行っていたものであるものの、①申請書等に記載すべき事項や申請書等に添付すべき書類は関係法令で明記されていることから、あらかじめ定められた内容の履行を求めるにすぎないこと、②NPO法に基づく法人の設立や定款変更に係る認証申請等に係る添付書類の有無の確認はもとより、申請等書の記載内容の多くは添付書類に記載された情報を転記するものであるため、記載内容の整合性の確認が、形式的なもので容易であること、③申請書等の記載内容や添付書類の不足等の不備事項の改善を促すための行政指導に付随して一律に行っていたもので、変更内容が正確に把握できず、申請書等及び添付書類の修正が必要な場合であれば、申請者ごとに対応を変えていたものではない。

したがって、性質上、静岡県行政手続条例（平成7年静岡県条例第35号。以下「行手条例」という。）第34条に規定する行政指導指針、事務手引及びマニュアル等（以下「指針等」という。）は作成の必要がないと判断し、定めていないため、文書1は保有していない。

(i) 文書2に係る部分

NPO法に基づく法人の設立や定款変更に係る認証等の申請に当たり提出された申請書等が所定の様式と相違するものであった場合であっても、他に不

備がなく、必要な記載事項が網羅されていれば、様式相違(様式番号の相違)のみを理由として申請者に返送する取扱いを行っていないため、文書2は作成しておらず、保有していない。

イ 処分2

処分2に係る開示請求があった時点においては、申請書等が提出され、事務担当者が記載内容や添付書類の有無の確認を行った結果、申請書等の記載内容の不備や添付書類の不足が確認されたときは、修正依頼書を添付して申請書等及び添付書類を申請者等に返送する取扱いとしていた。

当該取扱いは、申請者が従う意思がないことを表明した場合にまで継続するものではなく、あくまで申請者の任意の協力を求める行政指導として行われていたものであるが、①申請書等に記載すべき事項や申請書等に添付すべき書類は関係法令で明記されていることから、あらかじめ定められた内容の履行を求めるにすぎないこと、②NPO法に基づく法人の設立や定款変更に係る認証申請等に係る添付書類の有無の確認はもとより、申請書等の記載内容の多くは添付書類に記載された情報を転記するものであるため、記載内容の整合性の確認が、形式的なもので容易であること、③申請書等の記載内容の不備や添付書類の不足等の不備事項の改善を促すための行政指導に付随して一律に行っていたもので、変更内容が正確に把握できず、申請書等及び添付書類の修正が必要な場合であれば、申請者ごとに対応を変えていたものではないことから、書面による組織的な意思決定行為までは必要がない性質のものであり、迅速な処理を図るべく事務担当者限りの判断で実施していた。

したがって、文書3は作成しておらず、保有していない。

ウ 処分3

処分3に係る開示請求があった時点においては、申請書等が提出され、事務担当者が記載内容や添付書類の有無の確認を行った結果、申請書等の記載内容の不備や添付書類の不足が確認されたときは、当該不備事項の改善を促すとともに、再度提出する際には申請書等の提出日を再提出する日とするよう指示する修正依頼書を添付して申請書等及び添付書類を申請者に返送する取扱いを行っていた。

NPO法に基づく定款変更に係る認証等の申請や届出に関しては、不備事項の内容によっては改めて団体の総会を開催しなければならない、その場合には申請日や届出日と添付書類(総会議決書等)の日付に矛盾が生じる。また、修正を求めても数か月単位で対応がなされないケースも多々見受けられる。

これらのケースを念頭において、一旦取下げの上、再度申請することを、申請書等の記載内容の不備や添付書類の不足等の不備事項の改善を促すための行政指導に付随して一律に行っていたもので、事務担当者が変更内容を正確に把握で

きず、申請書等及び添付書類の修正が必要な場合であれば、申請者等ごとに対応を変えていたものではない。

したがって、性質上、指針等は作成の必要がないと判断し、定めていないため、文書4は保有していない。

5 審査会の判断

当審査会は、本件対象文書について審査した結果、以下のように判断する。

(1) 本件対象文書について

NPO法第2条第1項に規定する特定非営利活動を行う法人を設立しようとする者は、都道府県又は指定都市の条例で定めるところにより、必要書類を添付した申請書を所轄庁(同法第9条)に提出して、設立の認証を受けなければならない(同法第10条)。また、法人が定款を変更する場合にも、所轄庁に届出を行ったり、所轄庁の認証を受けたりしなければならない(NPO法第25条)。

本件対象文書は、NPO法に基づく定款変更に係る申請行為等があった際に、所轄庁である実施機関が行った事務処理(以下「本件事務処理」という。)に関する文書である。

実施機関は、本件対象文書について、条例第11条第2項の規定に基づき、不存在を理由とする本件処分を行ったところ、異議申立人は、本件処分を不服とし、本件処分の取消しを求めて異議申立てを提起したものであることから、以下、本件対象文書を不存在としたことの当否について検討する。

(2) 本件対象文書の保有の有無について

ア 本件事務処理の概要について

実施機関の意見書によれば、本件開示請求時点における本件事務処理の概要について、以下のように説明されている。

(ア) 事務担当者が申請内容を正確に把握できず、申請書や添付書類の修正が必要な場合が想定されるときは、修正依頼書を添付して、申請書及び添付書類を申請者に返送する取扱いとしていた。その際、外部からの問合せにも対応できるよう、それらの写しをとってファイルにつづり、執務室内の担当者席(机)の上にある箱に申請事由別に入れて管理していた。

(イ) 不備事項の内容によっては改めて団体の総会を開催しなければならず、その場合には申請日や届出日と添付書類(総会議決書等)の日付に矛盾が生じたり、修正を求めても数か月単位で対応がなされなかったりするケースも多々見受けられるため、修正依頼書には、再度提出する際には申請書等の提出日を再提出する日とするよう指示する旨の記載を行っていた。

(ウ) (ア)及び(イ)の取扱いは、申請書等の記載内容や添付書類の不足等の不備事項の改善を促すため、申請者が従う意思がないことを表明した場合にまで継続する

ものではなく、あくまで申請者の任意の協力を求める行政指導に付随して一律に行っていた。

- (エ) 提出された申請書等が所定の様式と相違するものであっても、他に不備がなく、必要な記載事項が網羅されていれば、様式相違(様式番号の相違)のみを理由として申請者等に返送する取扱いを行っていなかった。
- (オ) 性質上、行手条例第34条に規定する行政指導指針、事務手引及びマニュアル等は作成の必要がないと判断し、定めていなかった。
- (カ) 書面による組織的な意思決定行為までは必要がない性質のものであり、迅速な処理を図るべく事務担当者限りの判断で実施していた。

イ 本件事務処理の法的性質について

行政指導とは、行政機関がその任務又は所掌事務の範囲において一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であって(行手条例第2条第7号、行手法第2条第6号)、その内容があくまでも相手方の任意の協力によってのみ実現されるものである(行手条例第30条第1項、行手法第32条第1項)。

実施機関の本件事務処理に関する説明によれば、事務担当者が申請内容を正確に把握できず、申請書や添付書類の修正が必要な場合が想定されるときに、申請者等に不備事項の改善等を求めるため、該当する不備事項を記載した修正依頼書を添付して申請書等を返送していたとされる。

当審査会において、実施機関に対して、「定款変更に係る書類の提出について(連絡)」という表題が付された修正依頼書の参考例の提示を求めるとともに、その取扱いについての説明を求めたところ、記載内容の把握や添付書類の充足等、定款変更に係る申請書等の形式的な確認作業に当たって多く見受けられる不備事項を踏まえ、典型的な不備事項の項目と対応内容があらかじめ記載された書式を用い、具体の申請に係る不備事項の該当項目に○印をつけたり、不足書類の名称を付記したりして、申請者等に示していたとのことであった。なお、現在では、申請者等が希望した場合にのみ申請書類等を返戻することとし、事務処理に係る進行管理表を作成するなどの対応改善を図っているとのことであった。

異議申立人が主張するように、実施機関は、事前に連絡をせずに申請書等を返戻する取扱いを行っていたものであるが、上記のように修正依頼書を用いて相手方の任意の対応を求めており、一方的に法律関係を形成したり、変動させたりするような性質の行為ではないため、実施機関の本件事務処理は行政指導であると評価されるものである。

以上を前提に、以下、対象公文書の保有の有無について判断する。

ウ 対象公文書の保有の有無について

- (ア) 文書1の保有の有無について

文書1は、本件事務処理において、申請書に不備があると判断した場合に、申請者に対して補正を命ずることも却下することもなく申請書一式を返戻することができるのと事務担当課が判断する根拠が判明する文書であり、異議申立人は、行政指導指針そのものやその設定のために相当詳細な文書が存在しているはずであるなどと主張する。

実施機関によれば、本件事務処理は、あらかじめ法令に規定された内容を踏まえた形式的で容易な確認作業に基づき、申請者ごとに異なる一律の対応であるとされていることから、性質上、行手条例第34条に規定する指針等は作成の必要がないと判断し、定めていないため、文書1を保有していないと説明されている。

行手条例第34条は、あらかじめ一定の行政指導が行われる場面が多数予見され、かつ、当該行政指導が類型化されるときには、行政指導の明確性、公平性の確保の観点から、当該場面において行われる行政指導の内容など行政指導を行う場合の方針、基準（行政指導指針）について、要綱、要領などの形式で、あらかじめ定めておくとともに、公表すべきことを定めている。

ただし、行政指導は広範多岐にわたる分野で様々な形で行われることから、専ら法令に定められた義務又は基準の遵守を求める行政指導や法令の規定や既に公表されている通達等によりその行う場面、求める内容が明確にされている行政指導のように、改めて行政指導指針を定める必要性が低いものなどについてまで行政指導指針を定めることを求めるものではなく、「事案に応じ」て対応すべきこととされている。

本件は、あらかじめ法令で明記されている事項に関する対応や申請意思の正確な把握のための申請書と添付書類との整合確認の求めなどを内容とするもので、しかも、事務担当者が申請内容を正確に把握できず、申請書や添付書類の修正の必要な場合が想定されるときの一律の取扱いであるとされていることから、性質上、指針等は作成の必要がないと判断し、定めていないとする、上記の実施機関の説明に不自然、不合理な点はないため、実施機関において、文書1を保有しているとは認められない。

(イ) 文書2の保有の有無について

文書2は、本件事務処理において、申請書の様式が相違していることを理由として申請書を返戻することができるのと事務担当課が判断する根拠が判明する文書であり、実施機関によれば、必要な事項が網羅されていれば、様式相違のみを理由として申請書を返送する取扱いは行っていないため、文書2は作成しておらず、保有していないと説明されている。

本件で問題とされている申請に関連する行政指導については、行政指導に従って申請自体を取り下げたり、内容を変更したりした場合に、行政不服審査

法に基づく不服申立て等によって争う機会が失われたり、生じた損害の救済を求める機会が失われたりするおそれがあるため、行政指導に携わる者に、申請に対して処分（拒否処分を含む。）を受けることができるという申請者の権利の侵害とならないよう留意すべきこととされている（行手条例第31条、行手法第33条）。このように、申請書自体を返送することについては慎重さが求められることからすれば、様式相違のみを理由とした申請書の返送は行っていないとの実施機関の説明に不自然、不合理な点はないため、実施機関において、文書2を保有しているとは認められない。

(ウ) 文書3の保有の有無について

文書3は、特定の期間に、本件事務処理を行った際の決裁に係る文書である。

実施機関によれば、本件事務処理は、書面による組織的な意思決定までには必要がない性質のもので、迅速な処理を図るべく担当者限りの判断で実施していたため、文書3を作成しておらず、保有していないと説明されている。

本件事務処理においては、一覧的な台帳等による管理方法ではないものの、返送する申請書等の写しを執務室内に保管し、申請の有無や処理状況が確認できる状態にあったこと、法令で定められた内容の履行を求めるにすぎないこと、記載内容の整合性の確認作業は形式的かつ容易であること、事務担当者が申請内容を正確に把握できず、申請書や添付書類の修正の必要な場合が想定される時の一律の取扱いであり、申請書等の返送に際して添付する修正依頼書についても事務担当者名であることも踏まえると、担当者限りの判断で行っていたという実施機関の説明に不自然、不合理な点はないため、実施機関において、文書3を保有しているとは認められない。

(エ) 文書4の保有の有無について

文書4は、本件事務処理において、申請書等を再提出する場合にはその日付を再提出日とするよう指示する根拠が判明する文書である。

実施機関によれば、不備事項の内容によっては改めて団体の総会を開催しなければならず、その場合には申請日や届出日と添付書類（総会議決書等）の日付に矛盾が生じたり、修正を求めても数か月単位で対応がなされなかったりするケースも多々見受けられるため、そのようなケースを念頭において、修正依頼書には、再度提出する際には申請書等の提出日を再提出する日とするよう指示する旨の記載を行っていたと説明されている。

再提出時の日付に係る修正依頼書の文言は、實際上、多々見受けられるケースを念頭に、申請書等に係る不備について改善を求める修正依頼書に、再提出が可能であることを前提に付記されたもので、法令に適合した申請内容であるにもかかわらず申請者等の意に沿わないような申請内容に変更するよう求めたり、およそ申請自体を行わせないような、申請者の申請に対する処分を受け

る権利を侵害する行為とはいえない。

したがって、申請書等に係る不備について改善を求める行政指導に付随して行ったものであるとの実施機関の説明については不自然、不合理な点はないため、実施機関において、文書4を保有しているとは認められない。

(3) 異議申立人のその他の主張について

異議申立人は、申請書等を返戻するのであれば、後々の検証に耐えられるような程度に記録を残しておく必要があると主張するが、実施機関によれば、現在では、不備がある場合の申請書等の返送は希望者のみに行うこととした上で、申請を行った法人ごとに受付以降の処理経過を記録した進行管理表を作成する改善を図っているとのことである。

さらに、異議申立人は、その他種々主張するが、本件における当審査会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。

6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、別記のとおりである。

別記 審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容	審査会
平成 25 年 12 月 9 日	実施機関から諮問書を受け付けた。	
平成 25 年 12 月 27 日	実施機関から意見書を受け付けた。	
平成 26 年 1 月 27 日	審議	第 268 回
平成 26 年 3 月 24 日	審議	第 270 回
平成 26 年 4 月 21 日	審議	第 271 回
平成 26 年 5 月 26 日	審議	第 272 回
平成 26 年 6 月 23 日	審議	第 273 回
平成 26 年 7 月 28 日	審議	第 274 回
平成 26 年 8 月 25 日	異議申立人から意見を聴取、審議	第 275 回
平成 26 年 9 月 29 日	審議	第 276 回
平成 26 年 9 月 30 日	答申	

静岡県情報公開審査会委員の氏名等（氏名は、五十音順）

氏 名	職 業 等	調査審議した審査会
興 津 哲 雄	弁護士	第 268 回、第 270 回 ～第 276 回
鈴 木 紀 子	弁護士	第 270 回～第 274 回 第 276 回
中野 美恵子	静岡大学 副学長	第 268 回、第 270 回 ～第 273 回、第 275 回、 第 276 回
望月 律子	静岡県看護協会 会長	第 268 回、第 270 回 ～第 276 回
森 俊太	静岡文化芸術大学文化政策学部学科長	第 268 回、第 270 回、 第 272 回～第 276 回
山本 雅昭	静岡大学 人文社会科学部 教授	第 268 回、第 270 回 ～第 276 回