

【答申の概要】 諮問第188号 特定非営利活動促進法に基づく申請事務の処理に係る実施機関の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

| | |
|--------|----------------------------------------------------------|
| 件名 | 特定非営利活動促進法に基づく申請事務の処理に係る実施機関の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 |
| 本件対象文書 | 特定非営利活動促進法に基づく申請事務の処理に係る実施機関の判断根拠が判明する文書等 |
| 非開示理由 | 条例第11条第2項（全部非開示（不存在）） |
| 実施機関 | 静岡県知事 |
| 諮問期日 | 平成25年12月9日 |
| 主な論点 | 対象文書を全部非開示（不存在）とした判断に不合理な点はないか。 |

審査会の結論

静岡県知事の決定は、妥当である。

審査会の判断

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 本件対象文書の不存在について

(1) 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の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ないが、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つ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。

(2) 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。

(3) 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こと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が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が必要な場合が想定されるとき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。

※ NPO法・・・特定非営利活動促進法（平成10年法律第7号）

※ 行手法・・・行政手続法（平成5年法律第88号）

※ 行手条例・・・静岡県行政手続条例（平成7年静岡県条例第35号）