

## 広島県情報公開・個人情報保護審査会答申（諮問4（情）第9号）

### 第1 審査会の結論

広島県知事（以下「実施機関」という。）が本件審査請求の対象となった行政文書について、不存在であることを理由に不開示とした決定は、妥当である。

### 第2 審査請求に至る過程

#### 1 開示の請求

審査請求人は、令和4年6月11日付けで、広島県情報公開条例（平成13年広島県条例第5号。以下「条例」という。）第6条の規定により、実施機関に対し、広島県屋外広告物条例（昭和24年広島県条例第72号。以下「屋外広告物条例」という。）違反に対する監督処分基準がわかる資料（以下「本件請求文書」という。）の開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。

#### 2 本件請求に対する決定

実施機関は、本件請求に対し、本件請求文書の作成又は取得をしていないとして、不存在を理由とする行政文書不開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、令和4年6月24日付けで審査請求人に通知した。

#### 3 審査請求

審査請求人は、令和4年6月30日付けで、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条の規定により、実施機関に対し審査請求を行った。

### 第3 審査請求人の主張要旨

#### 1 審査請求の趣旨

本件処分を取り消し、本件対象文書を開示するとの決定を求める。

#### 2 審査請求の理由

審査請求人が、審査請求書等で主張している審査請求の理由は、おおむね次のとおりである。

- (1) 条例第7条第2項は、「実施機関は、…開示請求に係る行政文書を保有していないとき…は、開示しない旨の決定をし、開示請求者に対し、その旨を書面により通知しなければならない。」とする規定である。

しかしながら、開示請求の対象文書となる「屋外広告物条例違反に対する監督処分基準が分かる資料」は、広島県行政手続条例（平成7年広島県条例第1号。以下「行政手続条例」という。）第12条第1項に規定する「処分基準」である。

- (2) 行政手続条例第12条第1項は、「行政庁は、不利益処分をするかどうか又はどのような不利益処分とするかについてその条例等の定めに従って判断するために必要とされる基準（次項において「処分基準」という。）を定め、かつ、これを公にしておくよう努めなければならない。」とし、第2項は、「行政庁は、処分基準を定めるに当たっては、当該不利益処分の性質に照らしてできる限り具体的なものとしなければならない。」と規定している。

- (3) そして、屋外広告物条例は、屋外広告物法（昭和24年法律第189号）の委任により制定された条例であり、屋外広告物法及び屋外広告物条例に基づく事務は、広島県の自治事務である。

地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の17の2第1項は、広島県の事務を市町が処理する特例を定める条例（平成11年広島県条例第34号。以下「特例条例」という。）において、知事の権限に属する事務の一部を市町が処理することとすることに関し必要な事項を定めることにより、当該特定事務に限り、市町の自治事務として権限移譲することを認めている。

つまり、特例条例において特定された事務以外の事務は、広島県知事の処理すべき事務である。

なお、屋外広告物法及び屋外広告物条例並びに屋外広告物法及び屋外広告物条例の施行のための広島県屋外広告物に関する規則（昭和39年広島県規則第76号。以下「屋外広告物規則」という。）に基づく事務のうち、市町に権限移譲する事務は、特例条例第2条の表第8号の2において、明記

されている。

- (4) すなわち、屋外広告物法、屋外広告物条例及び屋外広告物規則で規定する事務のうち、特例条例第2条の表第8号の2に記載されていない事務は、広島県（知事）が処理すべき事務であり、当該事務には、調査事務や届出受理事務等処分性のない「管理事務」と処分性のある「許可事務」や屋外広告業者に対する登録の取消等の「不利益処分事務」がある。

当該不利益処分事務をするには、屋外広告物条例制定時に、行政手続条例第12条第1項に規定する「処分基準」を作成しているはずである。

#### 第4 実施機関の説明要旨

実施機関が、弁明書で説明する本件処分を行った理由は、おおむね次のとおりである。

- 1 本件開示請求に係る行政文書は、「屋外広告物条例違反に対する監督処分基準がわかる資料」である。

本件開示請求における「屋外広告物条例違反に対する監督処分」とは、審査請求人も審査請求書において主張するとおり、屋外広告物条例に基づく監督処分のうち、広島県知事が処分権限を有するものであり、具体的には、同条例第35条第1項に規定する屋外広告業者の登録の取消し等の処分（以下「登録の取消し等の不利益処分」という。）を指す。

また、「監督処分基準」とは、審査請求人も審査請求書において主張するとおり、行政手続条例第12条第1項に規定する「処分基準」を指す。

もっとも、広島県においては、登録の取消し等の不利益処分に関する処分基準は定めていない。

- 2 処分基準の設定については、行政手続条例第12条第1項において、「定め、かつこれを公にしておくよう努めなければならない」としており、審査基準の設定を法的義務としている（同条例第5条第1項）のと異なり、努力義務にとどまるものとしている。

処分基準については、一般に処分に関する行政庁の裁量が比較的広く、また、処分の原因となる事実の反社会性や相手方の情状等を個別の事案ごとにどう評価するのかといった問題もあり、その性質上、これをあらかじめ具体

的な基準として画一的に定めることが技術的に困難なものもあるので、その設定については努力義務としている。

- 3 登録の取消し等の不利益処分についてみると、屋外広告物条例第 35 条第 1 項に基づき、登録の取消し又は期間を定めた営業の全部若しくは一部の停止のうちどの処分を行うかの判断は、当該違反行為の種類、性質、違法性の程度、動機、目的、影響のほか、当該違反業者の性格、処分歴、反省の程度等、諸般の事情を総合考慮して個別の事案ごとに判断されるべきものであり、その性質上、あらかじめ画一的な基準を定めることは困難であり、また必ずしも適切であり必要であるということもできない。

このような登録の取消し等の不利益処分の性質を踏まえると、「処分基準を作成しているはずである」「処分基準が不存在とは考えにくい」などという審査請求人の主張は当たらない。

## 第 5 審査請求人の反論要旨

審査請求人は、実施機関の弁明に対しておおむね次のとおり反論している。

- 1 処分庁は、弁明書において、本件開示請求に係る行政文書を「屋外広告物条例違反に対する監督処分基準がわかる資料」と特定し、行政手続条例第 2 条第 4 号に規定する「不利益処分」をする際の判断基準と位置付けている。

行政手続条例第 12 条第 1 項は、「行政庁は、不利益処分をするかどうか又はどのような不利益処分とするかについてその条例等の定めに従って判断するために必要とされる「処分基準」を定め、かつ、これを公にしておくよう努めなければならない。」とし、その処分基準は、「当該不利益処分の性質に照らしてできる限り具体的なものとしなければならない。」（同条第 2 項）と規定している。

そこで、処分庁は、同条第 1 項が「定め、かつこれを公にしておくよう努めなければならない」としている点をとらえ、「努力義務にとどまるものとしている。処分基準については、一般に処分に関する行政庁の裁量が比較的広く、また、処分の原因となる事実の反社会性や相手方の情状等を個別の事案ごとにどう評価するのかといった問題もあり、その性質上、これをあらかじめ具体的な基準として画一的に定めることが技術的に困難なものもある

ので、その設定については努力義務としている。」と主張している。

しかしながら、この規定の趣旨は、行政庁が処分をする際によるべき基準をあらかじめ設定し、これを事前に公表しておくことで、当事者に予測可能性を与えるとともに、行政決定の恣意、独断を防ぐのに効果的なものとするところにある。

不利益処分をするかどうか又はどのような不利益処分とするかについては、処分基準を「公に」するか否かは別儀としても、処分基準を「定め」ることについては、はじめから「画一的な基準」を設定することが困難な場合でも、その条例等の趣旨を勘案し、あらかじめ「何らかの基準」を設定することさえもしなくてもよいとするものではなく、少なくとも「内部的な処分基準」を設定することは本項の趣旨に合致するものであることを欠いた弁明であり、失当である。

2 処分庁は、弁明書において、「屋外広告物条例第 35 条第 1 項に基づき、登録の取消し又は期間を定めた営業の全部若しくは一部の停止のうちどの処分を行うかの判断は、当該違反行為の種類、性質、違法性の程度、動機、目的、影響のほか、当該違反業者の性格、処分歴、反省の程度等、諸般の事情を総合考慮して個別の事案ごとに判断されるべきものであり、その性質上、あらかじめ画一的な基準を定めることは困難であり、また必ずしも適切であり必要であるということもできない。」と主張している。

しかしながら、当事者に予測可能性を与える程度の処分基準を「定め」、かつ、これ「公に」することにより、行政決定の恣意、独断を防ぐ措置を講じている地方公共団体は全国に多数存在する。

広島県の「地域の実情」が、これらの地方公共団体と同程度の処分基準さえも「定め」、かつ、これ「公に」することができない合理的な理由を示すことなく、不存在を理由にした本件処分は、行政手続条例第 14 条が規定する「同時に理由提示する義務」を怠ることを是とする弁明であり、失当である。

## 第 6 審査会の判断

### 1 本件請求について

本件請求は、屋外広告物条例違反に対する監督処分基準がわかる資料の開

示を求めるものである。

実施機関は、本件請求文書を作成又は取得していないとして本件処分を行ったため、その存否について検討する。

## 2 本件処分の妥当性について

### (1) 本件請求文書の捉え方について

実施機関は、本件開示請求における「屋外広告物条例違反に対する監督処分」とは、屋外広告物条例に基づく監督処分のうち、広島県知事が処分権限を有するものであり、具体的には、同条例第 35 条第 1 項に規定する屋外広告業者の登録の取消し等の処分を指すとし、また、「監督処分基準」とは、行政手続条例第 12 条第 1 項に規定する処分基準を指すものとしている。

また、審査請求人は、審査請求書等において次のとおり主張している。

ア 「屋外広告物条例違反に対する監督処分基準が分かる資料」は、行政手続条例第12条第 1 項に規定する処分基準である。

イ 屋外広告物法及び屋外広告物条例並びに屋外広告物法及び屋外広告物規則に基づく事務のうち、市町に権限移譲する事務は、特例条例第 2 条の表第 8 号の 2 において明記されており、ここに記載されていない事務は、知事が処理すべき事務である。

ウ 知事が処理すべき事務には、調査事務や届出受理事務等処分性のない「管理事務」と処分性のある「許可事務」や屋外広告業者に対する登録の取消等の「不利益処分事務」があり、当該不利益処分事務をするには、屋外広告物条例制定時に、行政手続条例第12条第 1 項に規定する「処分基準」を作成しているはずである。

当審査会において関係規定を見分したところ、屋外広告物条例による不利益処分については、特例条例第 2 条の表第 8 号の 2 及び第 8 号の 2 の 2 の規定により知事の権限に属する事務のうち市町が処理することとする事務が定められており、これらの事務を除いた事務が知事が処理する事務となるが、具体的には、屋外広告物条例第 35 条第 1 項に規定する屋外広告業者の登録の取消し等の処分であった。

本件請求文書は、屋外広告物条例第 35 条第 1 項に規定する屋外広告業者の登録の取消し等の処分に係る行政手続条例第 12 条第 1 項の処分基準であると認められることから、以下、その存否について検討する。

(2) 本件処分の妥当性について

処分基準の設定については、行政手続条例第 12 条第 1 項において、「定め、かつ、これを公にしておくよう努めなければならない」とし、その設定を努力義務にとどまるものとしている。

実施機関は、登録の取消し等の不利益処分を行うことを検討すべき事案が発生した場合は、当該違反行為の種類、性質、違法性の程度、動機、目的、影響のほか、当該違反業者の性格、処分歴、反省の程度等、諸般の事情を総合考慮して個別の事案ごとに判断すべきものであり、事案の内容を精査し、そのうえで、屋外広告物法、屋外広告物条例での検討を行うとともに、全国の処分事例を参考にするなど、適切な処分方法を慎重に検討するように対応している。

そこで、実施機関に確認したところ、本県における不利益処分の事例はこれまでになく、こうした検討を行ったこともないとのことであった。また、本件請求文書の存在をうかがわせる具体的な事情を認めることもできず、これらのことを踏まえると、請求対象となる行政文書を作成又は取得していないとの実施機関の説明は、不自然・不合理ではない。

なお、審査請求人は、処分基準を定めることについては、はじめから「画一的な基準」を設定することが困難な場合でも、その条例等の趣旨を勘案し、あらかじめ「何らかの基準」を設定することさえもしなくてもよいとするものではないことなどについても主張しているが、当審査会は審査請求に係る行政文書の開示決定等の妥当性について調査審議する機関であり、実施機関による事務手続そのものの是非等について判断する権限を有するものではない。

以上のことから、実施機関が、本件請求文書について不存在であることを理由に不開示とした本件処分は妥当である。

### 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 結論

よって、当審査会は、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

#### 第7 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
令和4年9月14日	・ 諮問を受けた。
令和5年9月28日 (令和5年度第6回第3部会)	・ 諮問の審議を行った。
令和5年10月27日 (令和5年度第7回第3部会)	・ 諮問の審議を行った。
令和5年11月24日 (令和5年度第8回第3部会)	・ 諮問の審議を行った。

参 考

答申に関与した委員（五十音順）

【第3部会】

金 谷 信 子	広島市立大学教授
中 根 弘 幸 ( 部 会 長 )	弁護士
山 田 明 美	広島修道大学准教授