

答 申

第1 審査会の結論

実施機関の決定は妥当である。

第2 諮問事案の概要

1 行政文書の開示請求

異議申立人は、平成21年5月25日、奈良県情報公開条例（平成13年3月奈良県条例第38号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、奈良県知事（以下「実施機関」という。）に対し、「県に所属する職員に支払われる通勤手当と住居手当について、情報公開してください。1、通勤手当について 2、住居手当について 3、やむをえない理由により、住所地と居住地が異なった場合、住居手当と通勤手当の支給の取り扱いについて 4、取り消しや遡及して返還を命じる場合の具体的な例 5、上記の場合、当該者へ周知する書類 6、同じく上記のことに対して不服を申し立てをするための書類とその方法の周知 7、当該職員が退職するとき、退職金より差し引くことに関しての関係法令（条例・規則を含む法的根拠） 8、5及び6の周知日から実施日までの経過期間（日数）」の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

2 実施機関の決定

平成21年6月8日、実施機関は、本件開示請求に対応する行政文書として、次の(1)開示する行政文書のとおり特定した上で、(2)開示しないことと決定した部分を除いて開示する旨の行政文書一部開示決定（以下「本件決定」という。）を行い、(3)開示しない理由を付して、異議申立人に通知した。

(1) 開示する行政文書

- ア 「一般職の職員の給与に関する条例」のうち第11条の5及び第11条の6
- イ 「通勤手当に関する規則」
- ウ 「住居手当に関する規則」
- エ 「給与関係事務等の手引き 各種手当等」（人事課作成）のうち通勤手当（1頁～23頁）及び住居手当（37頁～45頁）
- オ 「借家、借間にかかる住居手当の支給要件について」（平成6年4月1日付け人第23号人事課長通知）

- カ 所得税法 第199条～203条
- キ 地方税法 第41条、第50条の6、第321条の5、第328条～第328条の8
- ク 地方公務員等共済組合法 第115条
- ケ 民法 第505条～第512条

(2) 開示しないことと決定した部分（以下「本件不開示情報」という。）

- ア やむをえない理由により、住所地と居住地が異なった場合、通勤手当の支給の取り扱いについて
- イ 取り消しや遡及して返還を命じる場合の具体的な例
- ウ 取り消しや遡及して返還を命じる場合、当該者へ周知する書類
- エ 取り消しや遡及して返還を命じたことに対し、不服を申し立てをするための書類とその方法の周知
- オ 取り消しや遡及して返還を命じる場合及びそのことに対する不服申立方法の周知日から実施日までの経過期間（日数）

(3) 開示しない理由

当該文書の作成及び取得をしていないため

3 異議申立て

異議申立人は、平成21年8月3日、本件決定を不服として、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定に基づき、実施機関に対し、本件不開示情報のうち、次の情報について、開示を求める異議申立てを行った。

- 「ア 取り消しや遡及して返還を命じる場合当該者へ周知する書類」
- 「イ アに対し、不服を申し立てをするための書類」
- 「ウ イに対するその期間を周知した書類」

4 諮問

平成21年8月17日、実施機関は、条例第19条の規定に基づき、奈良県情報公開審査会（以下「当審査会」という。）に対して、当該異議申立てに係る諮問を行った。

第3 異議申立人の主張要旨

異議申立人は、実施機関に対し、平成21年8月3日に異議申立書を、当審査会に対し、同年10月26日に実施機関の理由説明書に対する意見書を提出している。

これらにおいて、異議申立人が主張している異議申立ての趣旨及び理由並びに実施機関の理由説明書に対する意見は、おおむね次のとおりである。

1 異議申立ての趣旨

下記の平成21年6月8日付け人第82号による行政文書一部開示決定通知書の一部開示しない部分の開示を求めます。

「ア 取り消しや遡及して返還を命じる場合当該者へ周知する書類」

「イ アに対し、不服を申し立てをするための書類」

「ウ イに対するその期間を周知した書類」

なお、あくまで開示しない場合は、非開示の理由が、法により行われる事務ゆえに、規則等は整備されているはずであり、「当該文書の作成及び取得をしていない」とは考えられない。

もし、「作成及び取得をしていない」ならば、その理由を記載した書類を提出していただきたい。

2 異議申立ての理由及び実施機関の理由説明書に対する意見

(1) 異議申立ての理由

ア 取り消しや遡及して返還を命じるような当該者への不利益処分が、何の通知もなく、管理者の一方的な事務処理のみで遡及し、返還させることは、考えられない。

イ 当時者に対し、不利益処分を行い、通知をせず、その書類は無く、反論させる書類様式も無いということは、反論する機会を当該者に与えないということであり、強権的に事務を執行し続けることを意味します。

従って、書式は作成されており、開示されるよう異議申立てするものです。

(2) 実施機関の理由説明書に対する意見

ア 異議申立書人に意図をくみ取った説明はされておらず、一方的に貴機関の立場のみを擁護するための説明そのものであり大変不満です。

イ 結論からいえば、行政処分であろうが行政処分で無かろうが、どの組織からも何の通知はなく、一方的に退職金から天引きする通知が来、天引きしたものである。

このため、情報公開なり、個人情報公開なりを求めたものであるが、一切その情報が存在しないということは、理解できない。

ウ 別の言葉でいえば、当局の一方的誤りであっても、そのことを申し述べる機会はないということである。

エ 以上のことに対し、納得できるご回答をいただけるよう期待します。また、この組織に対し、意図する情報開示を求めることができるのかを教示願いたいとともに情報開示を求める側が、その情報を持つ機関を特定しなければならない、

「この手続き」を県組織を保護するのではなく、情報公開を求める側にやさしくなるよう求めます。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が、理由説明書等において説明している異議申立人が異議申立ての趣旨で開示を求めている部分を不開示とした理由は、おおむね次のとおりである。

1 取り消しや遡及して返還を命じる場合当該者へ周知する書類の不存在について

通勤手当の額の決定については、通勤手当に関する規則（昭和46年3月奈良県人事委員会規則第20号。以下「通勤手当規則」という。）第4条の規定により、住居手当の月額決定については、住居手当に関する規則（昭和49年12月奈良県人事委員会規則第27号。以下「住居手当規則」という。）第7条の規定により任命権者が行うものとされ、それらの権限は奈良県事務決裁規程（昭和36年3月奈良県訓令甲第3号）第3条の規定により課長及び所長の専決事項とされている。

それぞれの手当の額の変更時期については、通勤手当規則第12条第2項本文において「通勤手当は、これを受けている職員にその額を変更すべき事実が生ずるに至った場合においては、その事実の生じた日の属する月の翌月（その日が月の初日であるときは、その日の属する月）から支給額を改定する。」と規定されており、住居手当規則第9条第2項本文において「住居手当を受けている職員にその月額を変更すべき事実が生じたときは、その事実の生じた日の属する月の翌月（それらの日が月の初日であるときは、それらの日の属する月）からその支給額を改定する。」と規定されている。

つまり、異議申立人が言うところの「取り消しや遡及して返還を命じる場合」というのは、前述の規定に基づき、それぞれの手当額を変更すべき事実が生じた日の翌月もしくは当月から手当額を改定したときに、既に支給済みの手当額があったため、正しい手当額との差額を返還させる場合のことであって、改めて当該職員に対して取り消しの処分を行うものではない。

また、異議申立人は、異議申立ての理由において「取り消しや遡及して返還を命じるような当該者への不利益処分が、何の通知もなく、管理者の一方的な事務処理のみで遡及し、返還させることは、考えられない。」と主張するが、給料及び諸手当の支給については、一般的に行政処分ではないと解されていることから、諸手当の減額改定による減額支給についても、異議申立人が主張するところの不利益処分には該当しない。

なお、不利益処分についての職員の不服申立てについては、地方公務員法（昭和25年法律第261号。以下「地公法」という。）第49条の2第1項に規定されており、不服申立てができるのは、地公法第49条第1項に規定する懲戒その他その意に反すると認める不利益な処分を受けた場合とあり、ここでいうところの「不利益な処分」とは、懲戒、分限その他これに準ずる処分職員で職員の身分又は地位に変

動を及ぼすようなものをいうと解されている。

以上の理由により、給料及び諸手当の支給については行政処分ではなく、諸手当の減額改定による減額支給をする際にも、そのことについて当該職員に周知をしなければならない理由はないことから、本件開示請求に対応する行政文書は、作成及び取得をしていないため、不存在である。

なお、行政処分については、異議申立人が異議申立書の理由のところ「不利益処分」という文言を使っていたので、それに対する説明ということと言及したのであって、既に支給済みの手当額と正しい手当額との差額を返還させる場合は、事務的に納入通知書等の書類を渡し、その内容等については口頭等で説明することとしているので、制度的に文書が作られることとなっていないことから、当該文書は作成及び取得をしていないため、不存在である。

2 1に対し、不服を申し立てをするための書類の不存在について

上記1の理由により、「取り消しや遡及して返還を命じる場合」があり得ないことから、不服申立てをする書類についても、作成及び取得をしていないため、不存在である。

3 2に対するその期間を周知した書類の不存在について

上記1の理由により、上記2の書類も不存在であることから、2に対するその期間を周知した書類についても、作成及び取得をしていないため、不存在である。

第5 審査会の判断理由

当審査会は、本件事案について審査した結果、次のとおり判断する。

1 基本的な考え方

条例は、その第1条にあるように、県政に対する県民の理解と信頼を深め、県民の県政への参加を促進し、もって県民の知る権利への理解を深めつつ、県の有するその諸活動を県民に説明する責務が全うされるようにするとともに、公正で開かれた県民本位の県政を一層推進することを目的として制定されたものであり、その解釈・運用に当たっては、県民の行政文書開示請求権を十分尊重する見地から行わなければならない。

したがって、当審査会は県民の行政文書開示請求権を十分尊重するという条例の趣旨に従い、実施機関の意見聴取のみにとどまらず、審査に必要な関係資料の提出を求め、当審査会により調査を行い、条例の適用について判断することとした。

2 行政文書の不存在について

異議申立人は、次の情報について、開示を求めるのに対し、実施機関は、当該文書

は作成及び取得をしていないため不存在であると主張しているの、以下検討する。

- 「ア 取り消しや遡及して返還を命じる場合当該者へ周知する書類」
- 「イ アに対し、不服を申し立てをするための書類」
- 「ウ イに対するその期間を周知した書類」

(1) 「ア 取り消しや遡及して返還を命じる場合当該者へ周知する書類」について

異議申立人は、「取り消しや遡及して返還を命じる場合当該者へ周知する書類」の開示を求めているのに対し、実施機関は、当該文書は作成及び取得をしていないため不存在であると主張しているの、以下検討する。

実施機関は、異議申立人が言う「取り消しや遡及して返還を命じる場合」というのは、通勤手当及び住居手当の手当額を変更すべき事実が生じた日の翌月又は当月から手当額を改定したときに、既に支給済みの手当額があったため、正しい手当額との差額を返還させる場合のことであり、取消しの処分を行うものではなく、諸手当の減額改定による減額支給をする際にも、そのことについて当該職員に周知をしなければならない理由はないことから、当該文書は作成及び取得をしていないため不存在であると主張している。

これに対し、異議申立人は、意見書において「行政処分であろうが行政処分で無かろうが、どの組織からも何の通知はなく、一方的に退職金から天引きする通知が来、天引きしたものである。このため、情報公開なり、個人情報公開なりを求めたものであるが、一切その情報が存在しないということは、理解できない。」と主張している。

たしかに、実施機関が主張するように、手当額が改定されたときに既に支給済みの手当額と正しい手当額との差額を返還させることは、一般的には、行政処分とはいえない。しかし、返還させることが行政処分でないからといって、職員に周知するための文書を作成しなくてもよいとはいえない。すると、返還させることが行政処分でないということは、文書が存在しないという理由の説明にはならない。

この点に関して、実施機関の説明によると、既に支給済みの手当額と正しい手当額との差額を返還させる場合は、一般的には、職員に対する説明については口頭で行い、職員に交付する文書については返還すべき差額を支払うための納入通知書等を渡すだけであるので、職員に周知するための文書を必ず作成するという事務手続上の取扱いにはしていないとのことである。そのため、「取り消しや遡及して返還を命じる場合当該者へ周知する書類」は不存在であるとのことである。また、過払いとなった手当額の返還を職員に求める場合に、周知するための文書を作成し、当該職員に交付しなければならないとする根拠規定は存在しない。

そうすると、実施機関が当該文書の作成及び取得をしていないことに、特段不合理、不自然な点はなく、当該文書が存在すると推測させる特段の事情もない。

したがって、当該文書は存在しないとする実施機関の説明は、結論において、是認できると判断する。

(2) 「イ アに対し、不服を申し立てをするための書類」について

異議申立人は、「アに対し、不服を申し立てをするための書類」の開示を求めているのに対し、実施機関は、当該文書は作成及び取得をしていないため不存在であると主張しているのので、以下検討する。

実施機関の説明によると、(1)の理由のとおり、「取り消しや遡及して返還を命じる場合当該者へ周知する書類」については、当該文書の作成及び取得をしていないことから、「アに対し、不服を申し立てをするための書類」についても、作成及び取得をしていないため存在しないとのことである。

そうすると、当該文書の作成及び取得をしていないとする実施機関の説明に、特段不合理、不自然な点はなく、当該文書が存在すると推測させる特段の事情もない。

したがって、当該文書は存在しないとする実施機関の説明は、是認できると判断する。

(3) 「ウ イに対するその期間を周知した書類」について

異議申立人は、「イに対するその期間を周知した書類」の開示を求めているのに対し、実施機関は、当該文書は作成及び取得をしていないため不存在であると主張しているのので、以下検討する。

実施機関の説明によると、「アに対し、不服を申し立てをするための書類」については、当該文書の作成及び取得をしていないことから、「イに対するその期間を周知した書類」についても、当該文書の作成及び取得をしていないため存在しないとのことである。

そうすると、当該文書の作成及び取得をしていないとする実施機関の説明に、特段不合理、不自然な点はなく、当該文書が存在すると推測させる特段の事情もない。

したがって、当該文書は存在しないとする実施機関の説明は、是認できると判断する。

3 結 論

以上の事実及び理由により、当審査会は「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 審査会の審査経過

当審査会の審査経過は、別紙のとおりである。

審査会の審査経過

年 月 日	審 査 経 過
平成21年 8月17日	・ 実施機関から諮問を受けた。
平成21年 9月17日	・ 実施機関から理由説明書の提出を受けた。
平成21年10月26日	・ 異議申立人から意見書の提出を受けた。
平成21年11月20日 (第136回審査会)	・ 事案の併合を行った。
平成21年12月17日 (第137回審査会)	・ 実施機関から不開示理由等を聴取した。 ・ 事案の審議を行った。
平成22年 1月28日 (第138回審査会)	・ 答申案のとりまとめを行った。
平成22年 2月 5日	・ 実施機関に対して答申を行った。

(参 考)

本 件 答 申 に 関 与 し た 委 員

(五十音順・敬称略)

氏 名	役 職 名	備 考
いしぐる よしひこ 石黒 良彦	弁護士	
おんだ まさこ 音田 昌子	元読売新聞大阪本社編集委員	
ちはら みえこ 千原美重子	奈良大学教授（臨床心理学）	
みなみがわ あきひろ 南川 諱弘	大阪学院大学教授（行政法）、弁護士	会 長
わたなべ まさる 渡辺 賢	大阪市立大学教授（憲法）	会長代理