

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

審査請求人は、平成26年5月7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、奈良県警察本部長（以下「実施機関」という。）に対し、「奈良県警察本部長が辞職を承認するため、職員に対して行う「勸奨」の法的根拠、勸奨要件、被勸奨者の範囲、勸奨条件、勸奨の目的等が記載された文書」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26年5月21日、実施機関は、本件開示請求に対応する行政文書として、「・奈良県職員に対する退職手当に関する条例（昭和28年10月1日奈良県条例第40号）・奈良県職員に対する退職手当に関する条例施行規則（昭和28年11月10日奈良県規則第60号）」（以下「本件行政文書」という。）を特定した上で、行政文書の全部開示決定（以下「本件決定」という。）を行い、審査請求人に通知した。

3 審査請求

審査請求人は、平成26年5月27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5条の規定に基づき、実施機関の上級行政庁である奈良県公安委員会（以下「諮問実施機関」という。）に対し、本件行政文書以外の本件開示請求に対応する行政文書の開示を求める審査請求を行った。

4 諮 問

平成26年6月5日、諮問実施機関は、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、当該審査請求に係る諮問を行った。

第3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

開示決定された文書は、奈良県知事が行う退職手当の支給手続に関する条例及び規

則であり、実施機関が、辞職承認の前提として部下職員に対して行う「勸奨」に関する定め等が存在するものとするため、私が開示を求めた趣旨の文書の開示を求めます。

2 審査請求の理由

審査請求人が、審査請求書等において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) 審査請求書

開示された文書である、奈良県職員に対する退職手当に関する条例（昭和28年10月奈良県条例第40号）（以下「退職手当条例」という。）、奈良県職員に対する退職手当に関する条例施行規則（昭和28年11月奈良県規則第60号）（以下「退職手当規則」という。）のいずれも、奈良県知事の権限を定めた規程であり、実施機関の権限に関する明文規定は一切存在しないため。

開示された文書は、給付行為に関する規程であり、身分行為に関する規程ではなく、開示されるべき文書に該当しないと考えるため。

勸奨退職における「退職勸奨」については、法令上の明文規定がないことから実務上は「条理」や「判例」等に基づいて広く地方公共団体（奈良県知事部局を含む。）で行われているところであることから、奈良県警察においても、同様の手続が採られ、実施機関が人事権に基づき、単なる事実行為として部下職員に対して辞職を懲遷するための「勸奨」が行われ、その手続の公正さを担保するための文書が作成されているものとするため。

(2) 意見書

退職手当条例及び退職手当規則は、私が、本件審査請求によって開示を求めている「退職勸奨」に関する根拠規定が記載された行政文書に該当しません。退職勸奨は、退職前に、任命権者が、職員に対して退職を懲遷する行為であり、職員の身分の喪失に関わる身分行為でありますから、当該条例及び規則が、その根拠規定にならないのは、自明の理であります。

勸奨退職は、任命権者が、その人事権に基づいて、退職意思のない職員に対して、人事刷新等の人事上の理由により退職することを懲遷するものでありますが、現在の法令には、明文規定が置かれていません。

したがって、私が審査請求の理由で述べているように、退職勸奨は、条理や判例に基づいて広く地方公共団体で行われているところでもあります。決して、諮問実施機関が説明されているような退職手当条例及び退職手当規則を根拠として、任命権者が、部下職員に対して、退職勸奨をしているものではありません。

退職手当条例には、「勸奨」という用語は使用されていません。退職手当規則には「勸奨を受けて退職した者」等の記述があるものの、任命権者が職員に対して退職勸奨を行うことができるとした規定はどこにも存在しません。

公安委員会は、勸奨退職希望者の取扱いについての通達（以下「勸奨退職希望者

取扱通達」という。)と辞職願のとりまとめについての通達(以下「辞職願とりまとめ通達」という。)の両通達ともが、保存期間を満了して、廃棄処分され、開示請求時点では存在しなかったと説明されています。辞職願とりまとめ通達に関しては、年度末で廃棄されても問題ないと解しますが、勸奨退職希望者取扱通達に関しては、下記理由により意見を申し上げます。

勸奨退職は、職員の身分喪失に関わるものであることから、奈良県警察では、辞職願の保存区分が30年であることから、本件通達の保存区分も30年であるべきであると考えます。しかし、奈良県警察では、特に30年の保存を必要としないと判断されるにしても、最低5年は保存すべき文書であると考えます。退職勸奨の記録が、5年保存されることから、退職手当の支給の根拠となった退職勸奨に関する文書(勸奨退職の記録)も、5年間は保存されるべきものであります。知事部局においては、総務部長名で毎年度文書が発出され、退職希望者の取りまとめが行われていますが、当該文書の保存区分は30年保存となっております。

奈良県警察には、任命権者である実施機関が、決裁した勸奨退職希望者の取扱いに関する通達の起案文書があり、例年当該通達が発出されていると公安委員会は説明されているのでありますから、私が開示請求した時点において、奈良県警察には、当該起案文書(決裁文書)等が存在していたと考えています。

(3) 口頭意見陳述

ア 退職手当条例及び退職手当規則は、あくまでも知事が退職した者に対して退職手当を給付するための規程であって、任命権者が人事権に基づいて退職勸奨をする事実行為の根拠規定にはなりません。本来は定年を短縮する行為は、分限処分と懲戒処分以外はできませんが、人事上の都合により、定年退職の制度ができる前から、事実行為として退職勸奨を行うことが認められているものです。

イ 知事部局と教育委員会は、30年保存で退職勸奨をした記録を残しています。諮問実施機関の理由説明書では、通達文書はあるけれども、保存期間を満了して存在しないということですが、これは身分に関わる行為ですから、知事部局や教育委員会のように30年保存すべきであると思います。奈良県警察では翌年の3月31日付けで文書を廃棄されていますが、本当に勸奨をしたのか、応諾をとったのか、単なる選別でやったのか、全く分からない状態になっています。文書は適正に作られ適正に保管され適正に開示されるべきであり、実施機関が発出した通達文書を開示していただきたいと思います。

ウ 勤続年数25年以上、年齢が50歳以上という記載が退職手当規則にはありませんが、その中でどのように勸奨をするかは任命権者が決めることです。規則に書いているのは、支払いに関して、例えば25年以上勤務した人に対して、退職勸奨を事実行為として行った場合に支払うという要件であって、退職勸奨は勤続年数が25年未満であっても、年齢が50歳未満でも、してはいけないという規定はありません。任命権者が各年度ごとに、例えば今年は勤続年数30年以上で55歳以上の人を対象にしますと、教育委員会は教育長名で、知事部局は総務部長

名で出しています。それは任命権者しかできない行為なのですから、勸奨と云えど、任命権者が年度ごとに意思決定して文書で職員に通知しなければだめだと考えます。

エ 平成26年及び平成27年は開示してもらいましたが、平成25年の通達は開示されませんでした。平成24年までの知事部局と同じ通達文書を何回も開示請求しましたが、そのような通達は実施機関には存在していませんでした。少なくとも昭和52年から平成18年まで通達文書は一度も発出されていません。情報公開制度というのは、本来文書を適正に管理し、保管し、それを情報公開という制度で提供し、自分たちの業務の透明性を確保するために設けられているのに、勝手に半年で廃棄してはいけなないと考えます。知事部局も教育委員会も30年保存している文書を奈良県警察は廃棄してしまって、会計監査ではどのように対応するのでしょうか。

オ 開示された平成26年及び平成27年の通達は、警察本部長が意思決定した文書ではなくて、知事部局が発出している総務部長名の文書を付けています。知事部局ではこういうことをしていますから参考にしてくださいという文書です。私が開示請求している文書は、本来任命権者であれば作っておかなければならない文書であって、知事部局も教育委員会も30年保存しているのです。奈良県警察だけ持っていないというのは、実施機関としての適格性に欠けるのではないかと思います。

第4 諮問実施機関の説明要旨

諮問実施機関が、理由説明書及び口頭理由説明において説明している本件決定の理由は、おおむね次のとおりである。

1 理由説明書

(1) 本件開示請求は「奈良県警察本部長が辞職を承認するため、職員に対して行う「勸奨」の法的根拠、勸奨要件、被勸奨者の範囲、勸奨条件、勸奨の目的等が記載された文書」であり、審査請求人が求める行政文書の趣旨は、職員の勸奨退職に係る根拠、要件等が記載された行政文書であると解される。

勸奨については、退職手当条例第4条第1項及び第5条第1項の「その者の事情によらないで引き続いて勤続することを困難とする理由により退職した者で規則で定めるもの」との規定を受けて、退職手当規則第3条の2第1号において「11年以上25年未満の期間勤続し、その者の非違によることなく勸奨を受けて退職した者であつて、任命権者が知事の承認を得たもの」と、第3条の3第1号において「25年以上勤続し、その者の非違によることなく勸奨を受けて退職した者であつて、任命権者が知事の承認を得たもの」とそれぞれ規定されている。

また、退職手当規則第3条の4において、「勸奨の要件」について、「第3条の2第1号又は前条第1号に規定する者に係る勸奨は、その事実について、次条及び第3条の6に規定する記録が作成されたものでなければならない。」と規定されて

いることから、退職手当条例及び退職手当規則を本件開示請求に係る行政文書と特定し開示したものである。

- (2) その他、勸奨退職については、実施機関から、勸奨退職希望者の取扱い及び辞職願の取りまとめについての通達が例年発出されているが、本通達についてはその保存期間が全て満了となっており、審査請求人が本件開示請求を行った時点では既に廃棄されている。

以上のとおり、勸奨の要件等については、退職手当条例及び退職手当規則に定められているが、その他審査請求人が開示請求した文書は存在しないことから、本件決定を行ったものである。

2 口頭理由説明

- (1) 審査請求人は、平成26年8月1日付けの意見書において「退職手当条例及び退職手当規則は、私が、本件審査請求によって開示を求めている「退職勸奨」に関する根拠規定等が記載された行政文書に該当しません。」とし、また審査請求書には退職勸奨について「法令上の明文規定がない」「事実行為として行われている」と記載されているが、職員本人が自発的な退職意思を形成する自己都合退職の一つとされる勸奨退職に対して、勸奨という法的効果を与えるものとして、実施機関では、勸奨の要件等について規定される「退職手当条例」及び「退職手当規則」に基づき、勸奨退職に係る手続を適正に行っているものであり、これらの文書を特定の上で本件決定を行ったものである。
- (2) 実施機関では、例年、勸奨退職希望者の取扱い及び辞職願の取りまとめについて、警察本部長名による通達を発出し、勸奨退職希望者の取りまとめを行い、それによって知事の承認を得て、退職手当を支給しているところであり、審査請求人が意見するように、通達が一度も発出されていないといったことはない。なお、通達は「勸奨退職希望者の取扱い及び辞職願の取りまとめについて」（以下「通達」という。）の一通のみであり、勸奨退職希望者取扱通達と辞職願とりまとめ通達が別個に存在したものではない。
- (3) 通達は、勸奨退職希望者の取扱いと辞職願の取りまとめの事務手続に関し、勸奨退職希望者についてはこのようなことを踏まえて取り扱うようにという内容の、警察本部長から各所属長に宛てて発出された文書である。なお、退職手当の支給基準に関する部分については実施機関が決められるものではないため、総務部長名の通知を添付しているものである。

通達は事務手続についての文書なので、1年未満の保存期間としているが、職員本人の自発的な意思形成による退職を担保する本人の辞職願が30年間保存され、かつ、退職手当規則に基づく勸奨の記録が適切に保存されていることから、問題点はないものとする。

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、諮問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 行政文書の特定について

審査請求人は、本件開示請求により開示を求めているのは、身分上の行為としての退職勧奨を行う法的根拠が記載された行政文書であり、本件行政文書はこれとは異なるものであると主張している。

これに対し、諮問実施機関は、本件行政文書は本件開示請求に係る行政文書に該当し、これ以外に本件開示請求に対応する行政文書は存在しないと主張しているため、以下検討する。

本件開示請求の趣旨について、審査請求人は、意見書及び口頭意見陳述において、任命権者である実施機関が人事権に基づいて退職を懲遷する行為として退職勧奨を行う根拠が記載された行政文書の開示を求めるものであると主張している。

諮問実施機関は、勧奨退職については、例年、勧奨退職希望者の取扱い及び辞職願の取りまとめについて、警察本部長名による通達を発出し、本件行政文書に定める退職手当の支給基準を周知し勧奨退職希望者の取りまとめを行っているが、実施機関が人事権に基づいて退職を懲遷する行為として退職勧奨を行う根拠が記載された行政文書は作成又は取得していないと説明しており、当該根拠が記載された文書が存在すると推測させる特段の事情は認められない。

当該通達については、本件開示請求の時点においては既に廃棄処分されていたとのことであるが、審査請求人は、この点について、退職勧奨は身分上の行為であるから当該通達は30年間保存されるべきであると主張している。しかし、前述の諮問実施機関の説明のとおり、当該通達が、退職手当の支給基準を周知し勧奨退職希望者の取りまとめを行うという事務手続についての通達であれば、実施機関が定める保存期間の基準に基づき、事務処理上必要な1年未満の期間に廃棄されたとしても、事務処理上特段不自然とは言えない。

また、審査請求人は、本件行政文書は、身分上の行為に関する規定ではないため、開示を求めた文書とは異なるものであると主張している。

当審査会において本件行政文書を見分したところ、退職手当条例第4条第1項及び

第5条第1項に、「その者の事情によらないで引き続いて勤務することを困難とする理由により退職した者で規則で定めるもの」に対する退職手当の基本額が規定されており、退職手当規則第3条の2第1号及び第3条の3第1号にこの「規則で定めるもの」について「その者の非違によることなく勸奨を受けて退職した者であつて、任命権者が知事の承認を得たもの」と規定されている。そして、同規則第3条の4においては「勸奨の要件」という見出しが付され、「第3条の2第1号又は前条第1号に規定する者に係る勸奨は、その事実について、次条及び第3条の6に規定する記録が作成されたものでなければならない。」と規定されており、勸奨の記録を作成すべき旨が定められている。

したがって、これらの規定は、退職の勸奨に応じて退職した者のうち一定の条件を満たす者に適用される処遇を定めたものであり、被勸奨者の範囲及び勸奨に係る条件についての規定であると解することができる。

本件開示請求に係る開示請求書の「請求する文書の名称等」欄には、「奈良県警察本部長が、辞職を承認するため、職員に対して行う「勸奨」の法的根拠、勸奨要件、被勸奨者の範囲、勸奨条件、勸奨の目的等が記載された文書」と記載されており、本件行政文書における当該規定は、前述のとおり被勸奨者の範囲及び勸奨に係る条件を定めたものであることから、本件開示請求に対応するものであると認められる。

これらのことから、実施機関が、本件行政文書を本件開示請求に対応する文書として特定したことは、妥当性を欠くものとは言えない。

以上を踏まえると、本件行政文書は本件開示請求に係る行政文書に該当し、これ以外に本件開示請求に対応する行政文書は存在しないとする諮問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。

(別 紙)

審 査 会 の 審 査 経 過

年 月 日	審 査 経 過
平成26年 6月 5日	・ 諮問実施機関から諮問を受けた。
平成26年 7月 11日	・ 諮問実施機関から理由説明書の提出を受けた。
平成28年 3月 11日 (第193回審査会)	・ 審査請求人から意見等を聴取した。 ・ 事案の審議を行った。
平成28年 4月 28日 (第194回審査会)	・ 諮問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28年 5月 26日 (第195回審査会)	・ 答申案のとりまとめを行った。
平成28年 6月 10日	・ 諮問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 り め よ し お 以呂免義雄	弁護士	会長代理
く ぼ ひ ろ こ 久保 博子	奈良女子大学研究院生活環境科学系 教授（住生活・住環境学）	
の だ た か し 野田 崇	関西学院大学法学部法律学科教授 （行政法）	
ほ そ み み え こ 細見三英子	元産経新聞社記者	
み な み が わ あ き ひ ろ 南川 諦弘	大阪学院大学法学部・大学院法学 研究科教授（行政法）、弁護士	会 長