

諮問実施機関：滋賀県知事（総務部人事課）

諮問日：平成30年8月24日（諮問第152号）

答申日：令和元年12月19日（答申(情)第7号）

内容：「地方自治法第242条の2（住民訴訟）第12項の{弁護士報酬に関する}規定に関し、滋賀県が予め規定している{その報酬額の範囲内で相当と認められる額}算定基準を定めた文書」の公文書非公開決定に対する審査請求

## 答 申

### 第1 審議会の結論

滋賀県知事（以下「実施機関」という。）が行った決定は、妥当である。

### 第2 審査請求に至る経過

#### 1 公文書公開請求

平成30年7月11日、審査請求人は、滋賀県情報公開条例（平成12年滋賀県条例第113号。以下「条例」という。）第5条第1項の規定に基づき、実施機関に対して、次の公文書の公開を求める公文書公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

（請求する公文書の名称または内容）

地方自治法第242条の2（住民訴訟）第12項の{弁護士報酬に関する}規定に関し、滋賀県が予め規定している{その報酬額の範囲内で相当と認められる額}算定基準を定めた文書

#### 2 実施機関の決定

平成30年7月12日、実施機関は、本件公開請求に対して、対象公文書は不存在であるとして、条例第10条第2項の規定に基づき、公文書非公開決定（以下「本件処分」という。）を行った。

#### 3 審査請求

平成30年7月17日、審査請求人は、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条の規定に基づき、実施機関に対して審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

### 第3 審査請求人の主張要旨

審査請求人が、審査請求書および反論書で述べている内容は次のように要約される。

#### 1 審査請求の趣旨

公文書非公開決定通知書（滋総第 381 号、平成 30 年 7 月 12 日、滋賀県知事三日月大造）によって行った非公開処分を取り消すとの裁決を求める。

#### 2 審査請求の理由

(1) 滋賀県は、憲法に基づき法治行政を行うべき地方公共団体として、行政手続法および行政不服審査法に基づき、当該法律に関する条例を定めているにもかかわらず、地方自治法第 242 条の 2 第 12 項の弁護士等の報酬に係る算定基準を定めた文書が存在しないということが事実とすれば、法治行政を行うべき地方公共団体である滋賀県の故意、重大な過失、過失に基づく職務懈怠と言うべきものであるからあり得ない。

(2) 住民訴訟を提起する場合、原告である住民は、当然に、自由契約に基づき弁護士報酬の支払義務を負担することになるが、仮に、被告である地方公共団体が弁護士報酬支払に関する何の基準も定めていないとすれば、受託した弁護士は、受託事件に関する弁護士報酬について被告である地方公共団体と相談しなければならない事態が生じることが当然予測されるため、一体誰が当該弁護士業務に関する依頼者なのかわからなくなるおそれが生じ、地方公共団体が住民訴訟を回避していると考えざるを得ない。

(3) 行政手続法第 36 条において、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は、行政機関は予め行政指導指針を定め、かつ、これを公表しなければならないと規定している。弁護士によってそれぞれ異なる基準で報酬を支払うことは差別行為として許されない。

実施機関は地方自治法第 242 条の 2 第 12 項に報酬の算定基準を定めるべき規定が見当たらないと主張するが、各種の法律が存するのであるから当たらない。

#### 第 4 実施機関の説明要旨

実施機関が、諮問書、弁明書および口頭説明で述べている内容は、次のように要約される。

##### 1 実施機関の決定について

実施機関が行った本件処分は妥当である。

##### 2 非公開理由について

(1) 審査請求人が主張する行政手続法および行政不服審査法に関する条例が何を指すか明らかでないが、滋賀県行政手続条例および滋賀県行政不服審査会条例と思われる。

これらの条例を定めている理由は、行政手続条例については行政手続法第46条の規定の趣旨に則り必要な措置を講じるため、行政不服審査会条例は行政不服審査法第81条第1項の規定に基づく知事の附属機関を設置するためである。

しかし、地方自治法第242条の2第12項の報酬に係る算定基準を地方公共団体が定めるべき法律の規定は見当たらない。

したがって、行政手続法および行政不服審査法に関係する条例を定めていることは、地方自治法第242条の2第12項の報酬に係る算定基準を定めていないことをあり得ないものとする理由とはならない。

(2) 地方自治法第242条の2第12項は、住民訴訟を提起した者が勝訴（一部勝訴を含む。）した場合において、弁護士等に報酬を支払うべきときは、当該普通地方公共団体に対し、その報酬額の範囲内で相当と認められる額の支払を請求することができる」と規定しているところ、この相当と認められる額は、同項の規定の文理上、普通地方公共団体に対し支払を請求する者が一義的に算定して請求すべきと解される。

したがって、「算定基準を定めた文書は存在している」という審査請求人の主張は、「弁護士が滋賀県と相談しなければならなくなる」という前提を欠き、その主張自体が失当である。

(3) 最高裁判決（最高裁平成21年4月23日第一小法廷判決（民集63巻4号703頁））の趣旨（「「相当と認められる額」とは、旧4号住民訴訟において住民から訴訟委任を受けた弁護士が当該訴訟のために行った活動の対価として必要かつ十分な程度として社会通念上適正妥当と認められる額をいい、その具体的な額は、当該訴訟における事案の難易、弁護士が要した労力の程度及び時間、認容された額、判決の結果普通地方公共団体が回収した額、住民訴訟の性格その他諸般の事情を総合的に勘案して定められるべきものと解するのが相当である。」）は、現行の地方自治法第242条の2第12項の「相当と認められる額」を具体的に定める場合の参考になるものと考えられるが、この最高裁判決が指摘する具体的な額を算出するための種々の要素については、住民訴訟の種類およびその内容が多岐にわたることを考えると、これらを踏まえた報酬支払額の基準を予め県が定めることは困難であり、むしろ、住民訴訟の終結後、報酬の支払請求があった段階で、個別具体的に請求額の妥当性を検討した上で、「相当と認められる額」を算定することが合理的である。

## 1 基本的な考え方について

条例の基本理念は、前文、第1条および第3条等に規定されているように、県の保有する情報は県民の共有財産であり、したがって、公開が原則であって、県は県政の諸活動を県民に説明する責務を負うものであり、県民の公文書の公開を請求する権利を明らかにすることにより、県民の県政への理解、参画を一層促進し、県民と県との協働による県政の進展に寄与しようとするものである。

しかし、県の保有する情報の中には、公開することにより、個人や法人等の正当な権利、利益を侵害するものや、行政の適正な執行を妨げ、あるいは適正な意思形成に支障を生じさせ、ひいては県民全体の利益を損なうこととなるものもある。このため、条例では、県の保有する情報は公開を原則としつつ、例外的に公開しないこととする事項を第6条において個別具体的に定めている。

実施機関は、請求された情報が条例第6条の規定に該当する場合を除いて、その情報を公開しなければならないものであり、同条に該当するか否かについては、条例の基本理念から厳正に判断されるべきものである。

当審議会は、以上のことを踏まえた上で、以下のとおり判断する。

## 2 本件審査請求について

本件公開請求は、地方自治法第242条の2第12項の規定（第一項の規定による訴訟（住民訴訟）を提起した者が勝訴（一部勝訴を含む。）した場合において、弁護士または弁護士法人に報酬を支払うべきときに、当該普通地方公共団体に対しその報酬額の範囲内で相当と認められる額の支払を請求することができる。）における「報酬額の範囲内で相当と認められる額」について、滋賀県が予め規定している算定基準に関する文書の公開が求められたものである。

実施機関は、算定基準を予め規定しておらず、当該算定基準を定めた文書は不存在であるとして本件処分を行ったが、審査請求人は、これを不服としてその公開を求めていることから、以下、本件処分の妥当性について検討する。

## 3 本件処分の妥当性について

### (1) 対象公文書の不存在について

「報酬額の範囲内で相当と認められる額」の算定基準を地方公共団体が定めるべきとする法律その他法令の規定はなく、また、「報酬額の範囲内で相当と認められる額」の具体的な額に係る最高裁判決（最高裁平成21年4月23日第一小法廷判決（民集63巻4号703頁））の趣旨から、当該算定基準を予め定めることは困難であるとの実施機関の主張には合理性が認められる。

なお、実施機関が、近畿府県および近隣県（愛知県、三重県、岐阜県および福井県）に

対し調査したところ、当該算定基準を定めている府県はなかったとのことであった。

したがって、算定基準は予め規定しておらず、「算定基準を定めた文書」が不存在であるとの実施機関の主張に、不自然、不合理な点は認められない。

## (2) 審査請求人の主張について

審査請求人は、「報酬額の範囲内で相当と認められる額」の算定基準は行政手続法第36条の規定に基づく行政指導指針と同様に予め定めるべきものであると主張するため、この点について検討する。

行政指導とは、行政機関がその任務または所掌事務の範囲内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または不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であって処分に該当しないものをいうが、「報酬額の範囲内で相当と認められる額」の支払は行政指導に該当しないことから、行政手続法第36条に基づき基準を定めるべきであるとの審査請求人の主張はその前提を欠くものというほかない。

また、仮に、審査請求人の主張を、行政手続法第36条の立法趣旨<sup>えん</sup>を敷衍して、予測可能性や公平取扱いの原則といった法治行政の一般的要請から当該算定基準を予め定める義務があるとの趣旨であると解したとしても、(1)に述べる状況に照らせば、かかる原則により当該算定基準を予め定めるべき義務があるとまでは言えないことから、審査請求人の主張には理由がない。

なお、審査請求人は、滋賀県は憲法に基づく法治行政を行うべき地方公共団体であるにもかかわらず当該算定基準が存在しないのは滋賀県の故意、重大な過失、過失に基づく職務懈怠であることなど、多岐にわたり種々の主張を行っているが、これらはいずれも本件公開請求に係る審議会の判断を左右するものではない。

## 4 結論

よって、「第1 審議会の結論」のとおり判断するものである。

## 第6 審議会の経過

当審議会（審査会）は、本件審査請求について、次のとおり調査審議を行った。

年 月 日	審 査 の 内 容
平成 30 年 8 月 24 日	・実施機関から諮問を受けた。
平成 30 年 9 月 27 日	・実施機関から審査請求人の反論書の提出を受けた。
令和元年 5 月 23 日 (第1回第二分科会)	・審議会事務局から事案の説明を受けた。 ・事案の審議を行った。
令和元年 6 月 11 日	・審査請求人から反論書{全面的な書き直し}の提出を受けた。

令和元年6月13日 (第2回第二分科会)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・実施機関から本件処分について口頭説明を受けた。</li> <li>・事案の審議を行った。</li> </ul>
令和元年6月17日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・審査請求人から別紙B3：{特説}の補充書および別紙B3：{特説}の補充書(2)の提出を受けた。</li> </ul>
令和元年6月24日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・審査請求人から別紙B3：{特説}の補充書に関する補正書の提出を受けた。</li> </ul>
令和元年6月26日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・審査請求人から補正書の提出を受けた。</li> </ul>
令和元年6月27日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・審査請求人から(最終)補正書の提出を受けた。</li> </ul>
令和元年6月28日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・審査請求人から(最終)補正書の取消書の提出を受けた。</li> </ul>
令和元年7月1日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・審査請求人から別紙B3：{特説}の補充書の削除申立書および別紙B3：{特説}の補充書の提出を受けた。</li> </ul>
令和元年7月5日 (第3回第二分科会)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事案の審議を行った。</li> </ul>
令和元年8月30日 (第4回第二分科会)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事案の審議を行った。</li> </ul>
令和元年9月17日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・審査請求人から報告&amp;陳情書の提出を受けた。</li> </ul>
令和元年9月30日 (第5回第二分科会)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事案の審議を行った。</li> </ul>
令和元年10月9日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・審査請求人から報告書&amp;陳情書の提出を受けた。</li> </ul>
令和元年10月23日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・審査請求人から提出した{情報公開}審査請求書に関する基本論理式に係る一括訂正書の提出を受けた。</li> </ul>
令和元年10月23日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・審査請求人から提出した{情報公開}審査請求書に関する基本論理式に係る一括訂正書の訂正の提出を受けた。</li> </ul>
令和元年11月11日 (第6回第二分科会)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・答申案の審議を行った。</li> </ul>