

令和4年度諮問（情）第2号
答申（情）第109号

「協議記録等（公募型プロポーザル）に係る公文書非開示決定に関する審査請求に対する裁決」についての答申

栃木県行政不服審査会

第1 審査会の結論

栃木県知事（以下「実施機関」という。）が行った公文書非開示決定（文書不存在）は、妥当である。

第2 諮問事案の概要

1 公文書の開示請求

審査請求人は、実施機関に対し、栃木県情報公開条例（平成11年栃木県条例第32号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定により、令和4（2022）年1月4日付けで次の公文書開示請求を行った。

- (1) 2019年に完了した総合スポーツゾーンの第2陸上競技場トラック改修工事に関して、関係部局において、内外と協議した際に使用した、または作成した文書・メモ・その他電磁的記録すべて（送受信した電子メール含む）
- (2) 総合スポーツゾーンのカンセキスタジアムと第2陸上競技場の陸上トラックの舗装が「ローラーエンボス仕上げ」ではなく、「スプレーエンボス仕上げ」が採用されることになった経緯が分かる文書・メモ・その他電磁的記録すべて（送受信した電子メール含む）と、両競技場のトラック整備・改修工事における特記仕様書
- (3) A団体（以下「A」という。）が発注したカンセキスタジアムの芝管理業務委託の公募型プロポーザル（提案内容や価格を総合的に評価し委託先を決定する方式。以下「プロポーザル」という。）に関して、スポーツ振興課（以下「担当課」という。）が内外と協議した際に取得した、または使用、作成した文書・メモ・その他電磁的記録すべて（送受信した電子メール含む）
- (4) 2019年度からの県グリーンスタジアムの指定管理者公募に関して、応募業者から提出された事業計画書などの書類一式と、指定管理者と県が締結した協定書及び同スタジアムの芝管理業務に関わる仕様書

2 本件開示請求に対する実施機関の処分

実施機関は、上記1のうち(3)に係る公文書を保有していないとの理由で、条例第11条第2項の規定により令和4（2022）年3月2日付けで公文書非開示決定（以下「本件処分」という。）を行った。

3 審査請求

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条の規定により令和4（2022）年3月25日付けで実施機関に対し審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

4 諮問

実施機関は、本件審査請求について、条例第19条第1項の規定により令和4（2022）年6月1日付けで栃木県行政不服審査会（以下「審査会」という。）

に諮問した。

第3 審査請求人の主張要旨

1 本件審査請求の趣旨

本件処分を取り消すとの裁決を求める。

2 本件審査請求の理由

審査請求書及び反論書によれば、おおむね次のとおりである。

- (1) 審査請求人の目的は、栃木県が整備したカンセキスタジアムにおいて、指定管理者であるAが芝管理業務を委託するにあたり、○年○月に実施したプロポーザルの実態を調べることにある。
- (2) Aの所管課であり、指導的立場にある担当課は、プロポーザル方式が導入される過程やその準備期間中に、Aなど内外の関係者と協議したものと思われる。
- (3) Aが行ったプロポーザルの審査委員には当時のスポーツ振興課長が含まれているほか、Aがプロポーザルを行うのは初めてのため担当課に相談していたことを明らかにしており、担当課が(2)に関わる文書等を作成し保有することは当然である。
- (4) よって本件処分は承認できるものではない。
- (5) 審査請求人の取材では、カンセキスタジアムの芝管理業務は随意契約とすることでまとまっていたが突然プロポーザルで選ぶことになり、それは担当課が決めたとのことであった。
- (6) グリーンスタジアムの芝枯れ問題を経験した担当課にとって、カンセキスタジアムの芝生をいかに良い状態で保つかは非常に重要な問題であり、豊富な実績と技術を有し県内の競技団体からの推薦もあった企業に芝管理業務を任せると進めていたはずだが、突然プロポーザルの実施に至った。この方針転換の過程や誰がどのような理由で判断したのかについて、担当課は公文書を保有していないということだが、あえて公文書としていない文書があるのではないか、あるいは意図的に廃棄したり隠ぺいしたりしているのではないかという疑念を持たざるを得ない。
- (7) Aは審査委員の選任を通知する文書（○年○月○日付）を送付しており、その文書はAへの情報公開で開示されAには保存されている。よって審査委員を務めたスポーツ振興課長宛にも届いているはずだが、保有していないとの説明だけでは納得できない。あえて公文書として保存していないか、意図的に廃棄したのかといった疑念を持たざるを得ない。

第4 実施機関の主張要旨

弁明書によれば、おおむね次のとおりである。

審査請求人は第3の2(2)及び(3)のとおり主張するが、Aが実施したプロポーザルに関して担当課が内外と協議した際に取得又は作成した公文書は保有していない。

第5 審査会の判断

1 判断に当たっての基本的な考え方

(1) 条例は、地方自治の本旨にのっとり、県民に公文書の開示を請求する権利を保障することにより、県が県政に関し県民に説明する責務を全うするようにするとともに、県民の県政への参加を推進し、もって一層公正で開かれた県政の実現に寄与することを目的に制定されたものであり、原則公開の基本理念の下に解釈し、運用されなければならない。

当審査会は、この基本的な考え方に立って本件諮問事案を調査審議し、県民の公文書の開示を求める権利が侵害されることのないよう条例を解釈し、以下のとおり判断するものである。

(2) 行政不服審査法第2条は、「行政庁の処分に不服がある者は、(略) 審査請求をすることができる。」と規定しており、審査請求の対象は「行政庁が行った処分」である。

「行政庁の処分」とは、「逐条解説行政不服審査法」(総務省行政管理局)によれば「行政庁が国民に対する優越的な地位に基づき、人の権利義務を直接変動させ、又はその範囲を確定する効果を法律上認められている行為など人の権利義務に直接具体的な効果を及ぼす行為をいう」とされており、本件審査請求では、公文書開示請求に対して「非開示決定」を行った本件処分がこれに該当し、審査請求の対象である。

したがって、本件処分以外を審査請求の対象とすることはできず、当審査会の審査事項も本件処分の違法性又は不当性の判断に限られる。

(3) 審査会は、本件処分について、(1)の基本的な考え方及び(2)の審査請求の対象となる処分の規定を踏まえて本件諮問事案を調査審議し、県民等の公文書の開示を求める権利が侵害されることのないよう条例を解釈し、以下のとおり判断するものである。

2 公文書の定義、運用等

(1) 条例第2条第2項では、公文書を「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書及び図画並びに電磁的記録であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」と定義している。

(2) 「組織的に用いるもの」とは、組織的な業務の必要性から利用するものであり、職員個人の検討段階にある文書や、職員が記憶しておくべき事項を個人

的に記録したメモは含まれないが、組織的な検討又は組織の供覧に付したものは該当するものとして解釈・運用されている。

- (3) なお、電子メールについては、職員個人が外部の担当者とやり取りしただけのもは「組織的に用いるもの」に含まれないが、その電子メールを転送又は印刷するなどして組織的な検討又は組織の供覧に付したものは「組織的に用いるもの」に該当するという解釈・運用がなされている。

3 公文書の存在について

審査請求人は、上記第3のとおり本件処分で非開示とされた公文書（以下「対象公文書」という。）の存在を主張するが、実施機関は、第4のとおり対象公文書を保有していないと主張する。そこで、審査会は、審査請求人及び実施機関の双方から意見聴取を行うほか、実施機関に対して、対象公文書を探索した範囲及び方法並びに対象公文書が存在しない理由について、文書による調査及び担当課の執務室内における実地調査を行い、審議を進めた。

(1) 審査請求人への意見聴取

審査請求人への意見聴取において審査会が確認した内容は、おおむね次のとおりである。

- ア 担当課が、審査請求に係る公文書を一切保有していないというのは不自然であり、意図的に廃棄した可能性を疑わざるを得ない。
- イ 関係団体等に取材する中で聞いた話からすれば、何らかの文書が存在するはずだと考えている。
- ウ スポーツ振興課長が審査に参加したのは出張扱いになっていると思われるので、復命書等の出張記録があるはずと考えている。
- エ Aに、プロポーザルに関する一切の文書を開示請求したところ、募集要項と審査結果が開示された一方で、Aはプロポーザルの実施について担当課と電子メールでやりとりしたことや担当課から実施要項の下書きが示されたことは認めているものの、それらは開示されなかった。
- オ 東京の芝管理業務実績が豊富な会社と随意契約を前提として話が進められていたが、〇年〇月頃担当課からプロポーザルを実施すると告げられたと聞いている。

(2) 実施機関への意見聴取

実施機関への意見聴取において審査会が確認した内容は、おおむね次のとおりである。

- ア Aは公益財団法人で〇〇に関する事業を行っており、県は補助金や委託金を支出するほか職員の派遣も行っている。日頃のやり取りは、県の内部でのやり取りと同じように電話や電子メール、文書等で行っている。県の施設の指定管理者になっているため、指示や助言を行うこともある。

イ プロポーザルはカンセキスタジアムの管理業務を受託したAの事務であり、プロポーザルの実施を決めたのもAである。

ウ Aは随意契約を念頭に準備を進めていたが、高額の場合であり業務内容が高度であることから当時の担当者がプロポーザルの方法を助言し、県のマニュアルに沿って基本的な手法をAと電子メールでやり取りしたものと思われる。

エ 電子メールは、組織として共有する必要があるものは印刷して供覧し公文書として文書ファイルに保存しているが、今回のプロポーザルに関するものは残っていない。

オ プロポーザルの審査には、当時のスポーツ振興課長が出張扱いで出席したが、審査結果は口頭で伝えられたこともあり復命書は作成していない。

(3) 実施機関に対する文書調査及び実地調査

審査会が実施した対象公文書の存在に係る文書調査及び実地調査の結果は、次のとおりである。

ア 審査請求人が対象公文書の存在を主張する時期を含め、対象公文書の存在が想定される8冊の文書ファイルの内容を調査したが、審査請求人が主張する対象公文書の存在は確認できなかった。

イ 文書ファイルに綴られた公文書の前後の関連性などからすると、一部を廃棄又は隠ぺいしたという様子も見受けられず、対象公文書が存在しないという実施機関の説明に反する点は確認できなかった。

ウ 第4の2(7)の文書(Aからのプロポーザル委員選任に関する通知)は、担当課によると保存年限1年のファイルに綴られ保存年限の経過により既に廃棄されたものと思われるとのことだったが、その経緯等は確認できなかった。

(4) 審議のまとめ

以上、本件審査請求に関する審議をまとめると、以下のとおりである。

ア 審査請求人への意見聴取では、対象公文書が存在する根拠となるものは示されず、対象公文書が存在するという主張が事実かどうかを判断することはできなかった。

イ 実施機関への意見聴取では、対象公文書が不存在であるの理由や経緯、対象公文書を意図的に不存在としていることはないこと等の説明がなされたものの、当時の担当者の記憶に基づくものであり、それらを証明できるものは示されず、対象公文書が存在しないという主張が事実かどうかを判断することはできなかった。

ウ 審査会による文書調査及び実地調査では、審査会の権限の範囲で可能な限り対象公文書が存在するかどうかを調査したが、結果として対象公文書

の存在は確認できず、実施機関が対象公文書を意図的に不存在としたような事情も認められなかった。

4 本件非開示決定の妥当性について

よって、審査会としては実施機関が対象公文書を保有していると判断することはできず、本件処分については妥当であると判断する。

5 結論

以上のことから、審査会は、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

6 附言

条例の目的は、第5の1(1)のとおり、県が県政に関し県民に説明する責任を全うするようにするとともに、県民の県政への参加を促進し、もって一層公正で開かれた県政の実現に寄与することである。

県が説明責任を果たすには、事務処理の経過が適正であることを明らかにするためにも、適切な公文書の作成・保有等が必要である。一方、適切な公文書の作成・保有等がなされず説明責任を果たせない場合は、県民の県政に対する不信感を招くことになる。

本件審査請求では、プロポーザル実施の経緯に関する公文書等が、担当課において保有していないとされたことに加え、審査請求人への意見聴取によりAにおいても保有していないことが判明した結果、説明責任が果たされているとは言いがたく、審査請求人が納得できないと主張することは審査会としても十分に理解できる。担当課においては、条例の目的である県民への説明責任を果たす上で必要となる公文書は何かを常に念頭に置いて事務執行にあたるべきことを申し添える。

審査会の処理経過

審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
令和4(2022)年6月1日	・諮問庁から諮問書を受理
令和4(2022)年8月4日 (第43回審査会第3部会)	・事務局から経過概要の説明 ・第1回審議
令和4(2022)年9月9日 (第44回審査会第3部会)	・審査請求人の意見聴取 ・第2回審議
令和4(2022)年10月7日 (第45回審査会第3部会)	・実施機関の意見聴取 ・第3回審議
令和4(2022)年11月11日 (第46回審査会第3部会)	・第4回審議
令和4(2022)年12月27日	・実施機関執務室内の現地調査
令和5(2023)年1月13日 (第47回審査会第3部会)	・第5回審議
令和5(2023)年2月10日 (第48回審査会第3部会)	・第6回審議
令和5(2023)年3月10日 (第49回審査会第3部会)	・第7回審議

栃木県行政不服審査会第3部会委員名簿

氏 名	職 業 等	備 考
田 中 修 二	人権擁護委員	
根 本 智 子	弁護士	
村 上 順 男	元栃木県労働委員会事務局長	第3部会部会長 職務代理者
和 田 佐英子	宇都宮共和大学シティライフ学部教授	第3部会部会長

(五十音順)