

答 申

1 審査会の結論

苫小牧市長（以下「実施機関」という。）が令和6年1月24日付け苫法第1号で行った公文書の開示決定（以下「原処分」という。）について、実施機関の決定は、妥当である。

2 審査請求人の主張

(1) 審査請求の趣旨

以下の理由により、原処分（紙文書をスキャンした電子データの開示）を取り消し、請求どおりにテキストデータを保持した電磁的記録（以下「請求電子データ」という。）の開示をすることを求める。

(2) 審査請求の理由

本件審査請求の理由は、おおむね以下のとおりである。

ア 開示決定された「入札執行表（結果）」及び「入札成績一覧表及び予定価格書」（以下「本件開示対象文書」という。）以外に、開示を求めた事項が記録された文書が存在する可能性がある。

イ 実施機関は、仮に請求電子データが存在していたとしても、個人情報等の開示すべきでない情報が予期せず含まれている可能性があるため開示できないとしているが、当方は、そのような情報は公表しないと約束できる。

ウ 実施機関は請求電子データが存在しないとしているが、情報化が進んだ近年、そのような状況は考えにくい。本当に存在しないのであれば、相応の理由が必要である。

(3) 反論書及び口頭意見陳述における主張の要旨

ア 公文書の定義について、苫小牧市情報公開条例（平成10年条例第14号。以下「条例」という。）では「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」とされている。実施機関は、決裁を得ることで組織的に用いることとなるため、決裁を得ていない文書は公文書に当たらないと主張しているが、条例には「決裁を終了したもの」と書かれていないので、決裁が済んでいないエクセルファイルであっても公文書に当たり、開示すべきである。

イ 電磁的記録の定義について、紙をスキャンしたものは常識的に考えて電磁的記録と言えない。電子データの形で行政情報を有効に活用すべきである。

また、電磁的記録が不存在であることを不審に思っている。どのような形で不存在なのか明らかにしたい。

ウ 文書の特定に当たって、開示請求者は行政がどのような文書を持っているか分からないため、処分庁が特定した文書を開示前に示し確認する等、請求者が納得できる対応が必要である。行政側が独断で文書を特定することに疑問がある。

エ 今回の処分は開示決定通知書と不開示決定通知書に分かれていたが、分けると不服申し立ての対象があいまいになるので、ひとつの処分として行うべきである。

3 実施機関の主張

(1) 本件開示対象文書

本件開示対象文書は、平成25年度から令和4年度の期間中の調達契約のうち、工事及び工事関連委託業務を除くすべての契約について、案件名、入札日、すべての入札者名、そのそれぞれの入札金額（税抜き）、落札者の名称、予定価格（税抜き）及び最低制限価格（税抜き、設定している場合のみ）がわかる文書である。

なお、調査基準価格（税抜き）に関しても開示請求があったが、工事以外では設定していないため、対象外とした。

(2) 原処分の対象文書及び処分の理由

原処分の理由は、以下のとおりである。

ア 財務会計システムで運用している入札等について

対象となる公文書は「入札執行表（結果）」である。

入札執行表（結果）は、審査請求人の希望通り、テキストデータを保持したPDFファイルを全部開示した。

イ 財務会計システム導入前の入札及び財務会計システムを利用できない入札等について

対象となる公文書は「入札成績一覧表及び予定価格書」である。

「入札成績一覧表及び予定価格書」は、①エクセル様式を紙に出力し、入札の執行中及び執行後に必要な情報を手書きで記載、または②エクセル様式に入札結果等の必要な情報を入力してから紙に出力の2通りが考えられるが、実施機関の入札の運用については、①の方法を原則とし、作成された文書の決裁を得て、組織としての意思決定を行い、紙媒体で保存している。そのため電磁的記録は存在しない。

以上のことから、電磁的記録は不存在となるため、開示請求の対象となる公文書は紙文書でしか保有しておらず、「入札成績一覧表及び予定価格

書」の写しで、保存文書をスキャンしたPDFファイルの交付として、全部開示とした。

(3) 主張の要旨

ア 契約主管課が執行した入札に関しては、入札関連のデータを記録したエクセルファイルを作成していたが、審査請求人が求める情報のうち落札者以外の入札者名、それぞれの入札金額（税抜き）及び予定価格（税抜き）は含まれない。したがって、審査請求人が求める電磁的記録には該当しない。

また、契約主管課以外の各担当課では、「入札成績一覧表及び予定価格書」を案件ごとに作成しているが、その取扱いについては3(2)イに記載したとおりである。条例第2条第2項では開示請求の対象となる公文書を「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」と定めている。一般的に決裁が必要な文書については、起案文書が作成され、稟議に付された時点において組織的に用いるものとなる（宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説』51頁、有斐閣、第8版、平成30年）。仮に②の方法で文書を作成した場合、印刷し、稟議に付し決裁をとり紙媒体で保存される。したがって開示請求の対象となる公文書の電磁的記録は存在しない。

イ 3(2)アに記載したとおり、不開示情報が含まれないことが確認できた「入札執行表（結果）」の電磁的記録については、テキストデータを保持したPDFファイルの交付として全部開示を決定した。これは、審査請求人が求める電磁的記録の交付を決定していることから、争う理由がない。

ウ 実施機関の入札手続きにおいて、様式に手書きしたとしても、速やかに入札事務を進めることは可能である。また、その後の事務において電磁的記録で転記する必要がなく、かつ、電磁的記録に関し、保存しなければならないと規定されている訳ではないため、本件開示対象文書の電磁的記録を実施機関では作成していない。

3(3)アに記載したとおり、実施機関では、審査請求人の求める電磁的記録の作成及び保有をしていない。

エ 以上のことから、原処分は適切である。

4 審査会の判断

(1) 条例第2条第2項の該当性について

審査請求人は、条例第2条第2項で定める開示の対象となる公文書について、決裁が済んだ文書であることまで求められておらず、一般的に決裁が済んでいない文書も開示の対象であると主張する。

一方で、実施機関は、開示請求の対象となる公文書の要件である「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」とは、文書等が、その作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態であり、実施機関の組織において職務上必要なものとして利用、保存されている状態のものであると解している。

実施機関では、開示請求の対象となる公文書を特定する際に、文書の実態を踏まえて個別具体的に判断することとしている。文書の実態によっては稟議に付されていないものも開示請求の対象となり得るが、一般的に決裁が必要な文書については、起案文書が作成され、稟議に付された時点において組織的に用いるものとなると解されており、今回請求のあった文書については、決裁をとり、組織としての意思決定を行い、紙媒体で保存されているものが開示請求の対象となると判断している。

争点の対象となる文書は、「入札成績一覧表及び予定価格書」であると考えられる。実施機関における「入札成績一覧表及び予定価格書」の作成方法は、3(2)イ①又は②の方法があるが、①の方法の場合、エクセルファイルには入札結果等を入力していないため、仮に各課にエクセルファイルが残っていたとしても、請求項目を満たしておらず、開示の対象にはならない状態である。

②の方法で作成したエクセルファイルが仮に各課に残っていた場合、それが組織的に用いるものにあたるかが問題となる。

文書がどのような状態にあれば組織的に用いるものと言えるかについて、東京高判平成19年2月14日(LEX/DB25420847)や各省庁の情報開示に当たっての審査基準では、

ア 文書の作成又は取得の状況(職員個人の便宜のためにのみ作成し、又は取得するものであるかどうか、直接的又は間接的に管理監督者の指示等の関与があったものであるかどうか)

イ 当該文書の利用の状況(業務上必要として他の職員又は部外に配付されたものであるかどうか、他の職員がその職務上利用しているものであるかどうか)

ウ 保存又は廃棄の状況(専ら当該職員の判断で処分できる性質の文書であるかどうか、組織として管理している職員共用の保存場所で保存されているものであるかどうか)

などを総合的に考慮して実質的な判断を行うこととされている。

以上の視点で「入札成績一覧表及び予定価格書」のエクセルファイルについて検討する。

アに関して、前述のとおり、「入札成績一覧表及び予定価格書」の作成は①の方法によることが原則とされており、本エクセルファイルへの情報の入力、担当者の判断で、自らの便宜のために行われるため、管理監督者の関与はない。

イに関して、他の職員が本エクセルファイルを職務上利用することは原則ない。例えば、業務上、入札に関する情報の二次利用が必要となったときに参照するデータは、本エクセルファイルではなく、稟議に付された後の書面に記録されたものである。

ウに関して、本エクセルファイルの削除等に当たっては、実務上、他職員に確認することは多いが、念のための対応に過ぎず、確認する義務はない。ファイルの管理はファイルを作成した職員に任せられているため、当該職員の判断で処分できる性質の文書である。

これらを踏まえると、組織的に用いられている文書は、印刷し稟議に付された紙ファイルであり、その前段階のエクセルファイルは組織的に用いられているものには当たらないと考える。

以上のことから、「入札成績一覧表及び予定価格書」のエクセルファイルが仮に各課に残っていたとしても、開示の対象にはならないとしたことは妥当であると判断する。

(2) 本件開示対象文書以外の電磁的記録の存否について

これまでの経緯について審査会で実施機関に対して確認を行った結果は、おおむね以下のとおりである。

令和3年度に財務会計システムを導入してからは入札結果をシステムに入力しているが、システム導入前に入札やシステムを利用できない入札については入札結果を紙に手書きしているため、審査請求人から開示請求書が届いた時点で請求項目を満たす既存の文書でテキストデータを保有する電磁的記録は無かったこと、市のマニュアルではそのような電子データの作成は要しないとされていることを確認した。また、財政部契約課で請求項目の一部が含まれないエクセルファイルを保有していることを確認している。当該エクセルファイルを基に、不足している項目を各課において紙媒体で保有している決裁後の資料から追加入力等を行い、請求項目を満たしたエクセルファイルを任意で情報提供できることを実施機関から審査請求人に提案していたが、審査請求人は実施機関の提案を断り、情報公開制度による開示請求をするよう求めた。

前提として、本市の情報公開制度は既存の文書を加工することなく開示するものであるため、審査請求人が請求するデータを情報公開制度によって開示することはできない。また、請求どおりのデータファイルが存在するので

あれば、それを開示することで足りるところ、実施機関は一定の時間をかけて希望どおりのデータを作成することを審査請求人に提案しているものである。実施機関は、大量の作業が発生するにもかかわらず、虚偽の事実を伝えるとは考えられず、審査請求人が請求するデータは実際に存在しないものと審査会は判断する。

以上のことから、本件開示対象文書以外には、開示の対象となり得る電磁的記録を保有していないとする実施機関の主張は妥当であると考えられる。

(3) 文書の特定の妥当性について

文書の特定について、審査請求人は、行政がどのような文書を持っているか分からないため、処分庁が一方的に文書を特定するべきではなく、処分庁が特定した文書について開示前に請求人に連絡し、確認するべきだった。行政側が独断で文書を特定することに疑問がある、と主張する。

審査会で実施機関に対して確認したところ、審査請求人とのやり取りは本件審査請求に係る開示請求よりも以前の令和5年4月24日から継続的に行っており、実施機関が文書を特定するのに十分な情報交換を行っていたことを確認した。

また、提出された開示請求書の記載によって特定された文書を審査会で確認したところ、請求項目が満たされていることを確認した。

東京地判平成23・2・18判例集不搭載では、開示請求書の記載によって開示請求にかかる文書が特定されていると認められる場合には、行政機関の長は開示請求書の記載によって特定された文書を開示すれば足りると解することが相当とされている。

以上のことから、実施機関が審査請求人に対して行った文書の特定に関する情報の伝達は不十分であった、という審査請求人の主張の妥当性は認められないと考えられる。

(4) 原処分の妥当性について

実施機関の文書保存の実態としては、文書によって保存方法が異なっている。情報公開制度による開示決定は、実態に合わせた開示方法を選ぶ以外に方法がなく、紙で保存されているものについては紙で開示すればよく、必ずしも電磁的記録での公開を行わなければならないものではないと考えられる。3(2)イの文書については、4(2)のとおり、本件開示対象文書以外には開示の対象となり得る電磁的記録を保有していないとする実施機関の主張は妥当であることから、紙で保存されているものについては紙で開示すればよいと考えられる。

審査請求人は開示請求書で「電磁的記録」を請求するとしただけで、「電磁的記録が不存在なら理由を明示したうえで紙の文書」を請求している。こ

れに対し、実施機関は電磁的記録で保存している文書は電磁的記録で、紙で保存している文書は紙をスキャンしたPDFデータで開示することを決定しており、実施機関は実態に即した対応をしている。さらに、開示決定通知書に「本市財務会計システムが導入されていない期間及び財務会計システムで運用できない入札等については、紙文書でしか保有しておらず、電磁的記録は不存在となる」と電磁的記録が不存在である理由を明示した上で開示決定を行っており、「電磁的記録が不存在なら理由を明示したうえで紙の文書」を請求するという審査請求人の意向に沿った対応をしているといえる。

また、審査請求書で、審査請求人は「収集したデータに含まれる個人情報公表することはないと約束できる」と記載しているが、請求者が収集したデータに含まれる個人情報を公表することはないと約束したとしても、それによって開示・不開示の対応を変えるべきではないと考えられる。

次に、審査請求人は口頭意見陳述で今回の処分を開示決定通知書と不開示決定通知書に分けたことについて、一つにまとめて部分開示とすべきであったと主張する。条例第8条の規定では、部分開示とは「開示請求に係る公文書の一部に不開示情報が記録されている場合において、不開示情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは、開示請求者に対し、当該部分を除いた部分につき開示」することとされている。この規定の趣旨は、一つの公文書には様々な情報が記録されており、開示請求に係る公文書に不開示情報が記録されているとしても、不開示情報が記録された部分が一つの公文書の中の他の部分と容易に区分して除くことができるときは、不開示情報が記録された部分を除いた部分を開示することを定めるものである。今回、実施機関が行った原処分において開示対象の公文書一つ一つには部分開示に当たるものは無く、規定の趣旨と一致する対応であった。したがって、開示対象の公文書は全部開示又は不開示のいずれかの対応となり、実施機関が開示決定通知書と不開示決定通知書に分けたことは妥当であると考えられる。

以上のことから、実施機関が行った原処分は妥当であると判断する。

(5) 当審査会の意見

審査請求人は開示請求書で「電磁的記録」を請求したうえで、「電磁的記録が不存在なら理由を明示したうえで紙の文書」を請求している。

これに対し、令和6年1月24日付けの公文書開示決定通知書の備考として「本市財務会計システムが導入されていない期間及び財務会計システムで運用できない入札等については、紙文書でしか保有しておらず、電磁的記録は不存在となる。」と記載されており、この記載が電磁的記録が不存在であることの理由になっていると考えられる。

しかし、電磁的記録が不存在であることの明確な理由の提示としては、当該事案における文書を探した経過とその結果の概略を記載することなどが考えられる。例えば、本件については、「実施機関が確認したところ、請求項目を満たす既存の電磁的記録は無く、本市財務会計システムが導入されていない期間及び財務会計システムで運用できない入札等については、紙文書でしか保有していない状態である。また、請求があった工事以外の入札については公表が義務付けられていないため、請求項目を入力した一覧を作成する必要はなく、実施機関では開示請求者の求める電磁的記録の作成及び保有をしていない状態である。以上のことから、電磁的記録は不存在となる。」と記載することができたと考えられる。このことから、実施機関においては、今後、より丁寧に理由の説明を行うことが望まれる。

5 結論

以上のことから、「1 審査会の結論」のとおり答申する。

6 調査審議の経過

当審査会は、本件について、以下のとおり調査審議を行った。

- (1) 令和6年7月16日 諮問書の受理
- (2) 同日 弁明書、反論書その他関係書類を受理
- (3) 同日 審議
- (4) 同年9月18日 審議
- (5) 同年11月7日 審議
- (6) 同年11月7日 答申

7 答申に関与した委員

竹田美由紀、多田光宏、中村こずえ、高田耕平、椎名貴誇