

答 申

第1 審査会の結論

岡山県知事（以下「実施機関」という。）が、令和3年9月10日付け、企誘第137号で行った公文書非開示決定（以下「本件処分」という。）は、妥当である。

第2 審査請求に至る経緯

1 審査請求人は、令和3年8月17日付けで、岡山県行政情報公開条例（平成8年岡山県条例第3号。以下「条例」という。）第5条の規定により、実施機関に対して、次の公文書の開示請求を行った。

- （1）岡山県総合展示場コンベックス岡山の、平成30年指定管理者選定会議会議録（現在の指定管理者を選定した会議）
- （2）おかやま旧日銀ホールの、平成30年指定管理者選定会議会議録（現在の指定管理者を選定した会議）

2 実施機関は、上記1の開示請求のうち（1）の部分（以下「本件開示請求」という。）に係る公文書として、「平成30年10月22日に開催された第2回産業労働部指定管理者候補選定委員会（岡山県総合展示場コンベックス岡山）議事概要」と特定した上で、請求のあった公文書を開示する処分（以下「第1の処分」という。）を行い、令和3年8月24日付けで審査請求人に通知した。

その後、実施機関は、本件開示請求に対する第2の処分として、請求のあった公文書を非開示とする本件処分を行い、令和3年9月10日付けで審査請求人に通知した。

なお、実施機関は、上記1の開示請求のうち（2）の部分に対して、本件処分とは別途の決定を行っているが、この決定に関しては、審査請求の対象に含まれていない。

3 本件処分において実施機関が掲げた非開示の理由は、「開示請求に係る公文書は、作成していないため、保有していない」というものであった。

4 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3年9月24日付けで、実施機関に対して審査請求を行った。

5 実施機関は、条例第17条の規定により、令和3年11月10日付けで、岡山県行政不服等審査会（以下「審査会」という。）に対して、本件処分に係る審査請求について諮問した。

第3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

実施機関は、会議録を「作成していないため保有していない」として開示しなかったが、会議録は作成・保有しているはずであるため、当該文書を開示するとの裁決を求める。

2 審査請求の理由

審査請求人が、審査請求書、反論書及び意見陳述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) 不存在との非開示理由について

選定委員会は、指定管理者候補を選定するために各部設置要綱に基づいて設置された、原則5名以上の外部者で構成された公的組織である。したがって、平成30年10月22日に開催された、岡山県総合展示場コンベックス岡山の指定管理者候補選定委員会の会議録は、岡山県庁文書規程（昭和38年岡山県訓令第18号。以下「文書規程」という。）第2条、第3条、第9条第9号に基づき、当該選定委員会に事務局として同席している担当部署職員によって会議報告として作成されていなければならない、また当該文書は岡山県庁文書保存分類表（昭和38年岡山県訓令第20号。以下「文書分類表」という。）に基づき保存年限以内である現在において保存されていなければならない。

故に、開示請求に係る公文書を保有していないとの非開示理由は、正当理由にならない。よって、請求公文書の開示決定を求めるものである。

なお、会議録は、文書規程第9条第9号の「報告」に当たる。よって、弁明書における「規程に明示されていない」との弁明は全く根拠がなく、規程違反の弁明である。

会議録がないということは、文書規程違反であるから、ないはずはない。ないのなら、ないということを公的に証明できるようにしてほしいと主張した。

県の主張は、文書規程には、会議録を作らなければならないとは規定されておらず、それに代替するものとして広報資料を開示したというものであった。しかし、広報資料は会議録に当たるものではなく、文書規程違反でもある。会議録が作成されていないという公的な証明に当たるものでもない。

本件と同じ産業労働部を含む他の部署にも、指定管理者選定会議の会議録の開示請求を行ったが、いずれの部署も会議録を開示した。それらの中には「会議概要」といった名称のものもあったが、委員による議論の内容が記録されている文書が開示されたため、それらの決定に関しては納得している。本件処分に当たった部署だけがこのような対応をしているのは、不可解である。

保存期間内にある文書がない、というのは、本当に作っていないのか、存在するけれどもないことにしているのか、分からない。法秩序を守るべき行政が、文書規程に違反して会議録を作成しないのは、もってのほかである。

(2) 文書の特定について

第1の決定において開示されたのは「岡山県指定管理者制度運用の手引き」（以下「手引」という。）におけるⅢ-2-（4）選定結果の公表に関する広報資料であった。広報資料は会議録とは全く別の文書である。担当部署はこの広報資料を勝手

に「議事概要」と命名しているが、手引にはそのような文書は定めておらず、全く範疇の異なる広報資料を選定委員会会議録と同等の文書と称して提示するのは、条例の基本精神に反する極めて遺憾な行為である。

本件の開示請求前のやり取りで、担当課から、広報資料を、県が議事概要と勝手に命名したものを示された。これは会議録ではないのだから、会議録を開示してほしい、というやり取りを2～3回行った後に、次々に新しい「会議概要」といった、日付や部署名の記載のない書類が提示された。

私は、不誠実な対応と思った。また、県民の知る権利に対して不真面目な態度だと考えて、正式に開示請求を行い、開示されたものが、選定についての広報資料である。

第1の決定による開示の際、会議録ではなく、広報資料の中で「議事概要」と称している文書（選定された事業者が肯定的に評価された内容のみが書かれ、実質的に会議録といえるものではないもの）が開示され、それについておかしいのではないかと主張した。

当該部署の職員が2度目に出してきた決定が、本件処分であり、その非開示理由は、会議録は存在しない、というものであった。

弁明書にある、審査請求人の主張が変わり、補正したという記述は事実と反する。事実でないことを弁明書に記述するということは、遺憾である。私は、開示請求する前の口頭でのやり取りの段階から、選定委員会会議録として一貫して求めているが、実施機関は、決定通知の「請求のあった公文書」の欄に、勝手に「議事概要」と、広報用の資料を出すことを正当化するかのように記載している。

(3) 第1の決定の取消しについて

第1の決定の取消決定を行え。

令和○年○月○日に、担当部署の職員に対して上記(2)の指摘をした際、「当該決定は取り消し、新たに本請求に対する決定を行う」との口頭回答があった。令和3年9月10日付けで新たに本件処分の通知が行われたが、第1の決定の取消しは現在に至るまで行われておらず、現状では1件の開示請求に対して、2つの行政処分が併存している。

県の論理に従うとしても、第1の処分は取り消すべきものではないかと考える。他の自治体で同様の事例があった際には、先行する処分を取り消す旨の通知を頂いており、それが普通ではないかと思う。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が、弁明書及び意見陳述において説明している内容のうち、審査請求の理由に関連するものは、第3の2の項目ごとに、おおむね次のとおりである。

(1) 不存在との非開示理由について

総合開示窓口において第1の決定に係る文書を閲覧の方法で開示した際、審査請求人から、請求する文書は選定委員会委員による審査に係る部分のみであり、また既に公表している文書は請求していない旨の、口頭による説明があった。この説明を、口頭による上記開示請求の補正と解し、上記開示請求に対する改めての処分を

行うこととし、該当する公文書は作成しておらず保有していないとして、令和3年9月10日付けで本件処分を行った。

この処分は、会議録に該当し得る文書を幅広く探索し、当時の担当者にも聞き取りを行った上で、第1の決定により開示した文書以外には保有している文書がないことを改めて確認し、行ったものである。

指定管理者候補選定委員会に関しては、手引において、「選定委員会の審査は、その審査過程において事業活動情報を取り扱うことや委員の率直な意見交換を確保するため、非公開にて行うこととするが、主な意見や質疑などの議事概要は、匿名性を確保した上で分かりやすくまとめ、ホームページで公表する」とされている。本委員会については、議事概要及び選定結果に記載した内容のほか特段の意見等がなく、逐語的な議事録は作成していないが、手引に基づき議事概要及び選定結果を作成し、ホームページで公表したところである。

逐語的な議事録を作成していない背景としては、応募が1者のみであり、また、採点結果が2次審査を要する低い得点ではなかったことから、採点後の委員間の議論が深まる要因がなかったこと、また、一つ前の平成25年度の選定委員会に関する書類を確認したところ、逐語的な議事録を作成しておらず、同様の事務処理を行ったことが考えられる。

なお、文書規程第2条は、事務は文書等によって処理することを原則とすることを定め、第9条は、文書の種別を分類している。県の事務において、第9条第1号から第8号に規定するもの及び第9号に例示されているものについては文書によって処理することを明示していると解されるが、そのほかの文書の作成の要否については、別に定めがある場合はその定めに従い、ない場合は個別に判断すべきものであり、本委員会の会議録の作成に当たっては、前述のとおり手引に従って処理したところである。

また、文書分類表は、作成された文書の分類及び保存に関する定めであり、文書の作成に関する根拠には当たらないと考えている。

選定委員会の会議録については、文書規程第9条第9号の「報告」には当たらないと考えているが、選定委員会においては、議事概要等に記載した内容のほか特段の意見はなかったことから、上司に対する報告や記録資料としても足りるものであり、文書規程に違反する事実はないと考えている。

(2) 文書の特定について

開示請求に先立つ令和○年○月から○月にかけて、審査請求人から企業誘致・投資促進課職員に対して、本委員会などについての問合せがあり、本委員会の議事概要や選定結果など過去に公表した文書を提示したが、その際、審査に係る部分の議事録については、公表したもの以外の公文書は作成していないため保有していない旨を回答している。

その後開示請求書の提出を受けて、開示請求書記載の「会議録」という文言は、通常、会議の内容を記録した文書を示すと解されることから、該当し得る公文書を、施設所管課である企業誘致・投資促進課及び本委員会の事務局である産業企画課において、当時の担当者にも聞き取りを行った上で幅広く探索し、「平成30年10

月22日に開催された第2回産業労働部指定管理者候補選定委員会（岡山県総合展示場コンベックス岡山）議事概要」と特定した上で、第1の決定（全部開示）を行い、審査請求人に通知した。

なお、第1の決定において開示した文書は、過去に公表した文書であるが、条例第25条に定める適用除外に該当せず、他の非開示事由にも該当しないことから、開示したものである。

○月○日に審査請求人が開示文書を閲覧した際、「請求した文書は委員による審査の部分のみであり、また、既に公表した文書は請求していない」旨の説明があった。

この説明を、口頭による開示請求の補正と解し、改めての決定を行うこととし、「該当する公文書は作成しておらず保有していない」として、9月10日付けで本件処分を行った。

記録が残る、平成30年、平成25年の2回分の選定について残っている文書は、議事概要、選定結果を記録した文書だけであった。当時の担当者からは、会議の際にメモを作成し、それをもとに取りまとめたと聞いているが、そのメモは残っていない。

また、選定委員会に関して、手引では「主な意見や質疑などの議事概要は分かりやすくまとめ、ホームページで公表する」とされており、本委員会については、議事概要及び選定結果に記載した内容のほか特段の意見等がなく、逐語的な議事録は作成していないが、手引に基づき議事概要及び選定結果を作成し、ホームページで公表している。

第1の決定に当たっては、実施機関の判断の恣意性が問われないよう「会議録」という文言を広く解釈し、該当し得る文書として存在した議事概要を特定している。審査請求人の主張のように、請求書の文言に一致しない文書を特定から外す運用を行うと、該当し得る文書が開示されず、むしろ請求者に不利益が生じると考えている。

（3）第1の決定の取消しについて

8月24日付け決定通知に係る文書は既に開示し、処分の効果が現れていることから、取消決定により処分前の状態に復することはできず、その意義は既に失われていると考える。

また、「会議録」に該当し得るものを広く捉えて行った第1の決定と、開示後の請求者の意思表示に従って限定して行った本件処分は相互に矛盾しておらず、かつ第1の決定には何ら瑕疵が存しないため、この決定を取り消す理由は存在しないと考えている。

情報公開の事務に当たっては、開示請求者の意思を踏まえて進めることを心がけており、今回、同一の請求に対して2度の決定を行ったのは、このような考え方により手続を丁寧に進めたものである。

第5 審査会の判断

1 本件対象公文書について

本件開示請求の対象となった公文書は、上記第2の1(1)に掲げる公文書である。

2 本件対象公文書に係る条例の規定について

条例第7条は、公文書の開示義務について次のように定めている。

(公文書の開示義務)

第7条 実施機関は、開示請求があったときは、開示請求に係る公文書に次の各号のいずれかに該当する情報（以下「非開示情報」という。）が記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該公文書を開示しなければならない。

一～七 略

3 本件処分の非開示理由である「不存在」との説明の妥当性について

審査請求人は、次のように主張している。

実施機関は、文書規程等により指定管理者候補選定委員会の議事録の作成を義務付けられているため、議事録は存在しているはずである。また、岡山県の指定管理者制導入施設に関して、選定委員会の議事録を数件開示請求したところ、本件以外では全て議事録が開示されており、この施設のみ作成されていないのはおかしい。

これに関して、実施機関は、次のように説明している。

文書規程第2条については、本件のように第9条に例示のない文書の作成の可否について、別に定めがある場合はその定めに従い、ない場合は個別に判断すべきと解釈している。本委員会の会議録の作成に当たっては、手引に従って処理した。また、逐語的な議事録を作成していない背景としては、応募が1者のみであり、採点結果が2次審査を要する低い得点ではなかったことから、採点後の委員間の議論が深まる要因がなかったことと、平成25年度の選定委員会に関する書類では、逐語的な議事録を作成しておらず、本件でも同様の事務処理を行ったということが考えられる。

審査会において、文書規程を見分したところ、第2条において、文書事務の原則として、「事務は、文書等によつて処理することを原則とする」との定めが置かれていることが認められた。当該規定は、岡山県の知事部局本庁における、広範にわたる行政分野に適用される原則を簡潔に述べたものであって、特定の事務に関する文書作成の可否及び作成すべき場合における作成の程度については、県民に対する説明責任、事務運営上の必要性等の観点から、個別事務の性質上記録すべきものに関して、事案に応じて適切に文書を作成することを求めたものであると考えられる。

指定管理者候補選定委員会の議事の記録のうち、公開部分における質疑応答の部分については、一問一答の形式で文書が作成されており、この部分に関しては、本件における第1の処分により、審査請求人自身も開示を受けたことが認められる。このため、非公開で開催された、選定委員による協議・採点・選定の部分における文書の作成義務が認められるかについて判断する。

本件に関連する書証等から、本件の選定委員会においては、応募のあった1者のみを対象として協議・採点・選定の手続が行われたことが認められる。

また、一般的に、本件のように県が審議会等に諮問して審議が行われる事案に関しては、議事録などの形で記録を作成する必要性が認められるものである。

その上で、本件については、検討の対象となる応募事業者は1者に留まり、採点結果も相まって、議論が深まる要因がなかったとのことである。このような条件において、議事に関する記録として、第1の決定により開示された「議事概要」における「選定委員による協議・採点、選定」欄の記述を見分したところ、協議に関しては結論のみが記録されており、実質的な議論の存否をも含めた事後の検証の必要性の観点からは、その記載の程度は必ずしも十分なものとは考えられないものであった。

しかし一方で、指定管理者候補選定委員会等の会議録の作成の程度が具体的に示されたものの存在が認められないこと、選定結果に最も大きく影響する採点に関する記録が別途作成され、評価の内容が明らかであること、さらに、協議の際に記録すべき発言内容が存在しなかったとの推認もなし得る状況に鑑みると、本件において作成された文書の形式が、職務命令としての文書規程への違反ということはできない。

なお、文書規程の規定への適合性如何に関わらず、公文書が作成されていれば当該文書を特定すべきこととなるが、本件においては別途請求対象公文書が作成された事実を示すものは認められず、文書の有無に関する実施機関の説明を否とする事情は認められない。

4 第1の文書の特定について

第1の決定において開示された文書は、開示請求した文書とは異なる文書であり、広報資料であるにもかかわらず、勝手に議事概要と称して開示するのは、条例の基本精神に反する遺憾な行為であるとの審査請求人の主張については、本審査請求が2回目に行われた本件処分を対象として行われていることを踏まえると、形式上は審査事項と考えられないものである。

ただし、実施機関自らが本件処分と第1の処分の不可分性を主張している点と、審査請求人の主張が実施機関の姿勢を問うものであり、本件処分と無関係とは言い難い点から、このことについても判断する。

まず、委員会の議事の内容に関する記録が他に存在しない状況の下で、「議事概要」を特定した点に関しては、開示請求書において公表資料を含まない旨の意思表示が、少なくとも明示的な形では行われていない以上、実施機関の恣意により請求対象公文書の範囲を縮小することを避ける対応として、通常想定されるものであったと考えられ、何らかの意図により別の文書を特定したと認めることはできない。

また、審査請求人が、実施機関は開示決定通知書の「請求のあった公文書」欄に、実施機関が勝手に「議事概要」と記載していると主張している点についてであるが、請求のあった公文書が存在し、かつその存在を明らかにすることができる場合に、特定した公文書の名称・標題等を当該欄に明記することは、情報公開制度において一般的な取扱いであると考えられる。本件の場合は、特定された文書の標題が「第2回産業労働部指定管理者候補選定委員会（岡山県総合展示場コンベックス岡山）議事概要」というものであり、実施機関は決定通知において当該文書の名称に開催日を付記して記載しているが、その対応に問題はないと認められる。

5 第1の決定の取消しについて

第1の決定を取り消すべきとの審査請求人の主張については、本審査請求が2回目に行われた本件処分を対象として行われていることを踏まえると、形式上は審査事項と考えられないものである。

ただし、審査請求人が、この主張を通じて本件処分の成立に関する疑問を呈していると解する余地があることから、この点について判断する。

本件処分は、第1の決定による公文書の開示の場における審査請求人からの意思表示を契機として、実施機関の説明によればその意思表示を補正と解して行われたものとのことである。少なくとも、当該意思表示の時点において、請求対象公文書の範囲に第1の決定における文書が含まれないとする点では、審査請求人と実施機関の間で、共通の理解が得られたものと考えられる。

一般的に、第1の決定のような行政行為の撤回については、個別の法的根拠を必要としないという見解と、授益的行政行為の撤回に関しては、法律上の根拠を必要とするという見解の両者がある。仮に後者の見解に立つとしても、本件に関しては、第1の決定により開示された文書について審査請求人が求めるものではないとの意思表示を受けて本件処分が行われた経緯を踏まえれば、決定の撤回を否定する法律上の理由は認められない。

本件処分は、処分の前提としての請求対象公文書の認識を、第1の決定とは異にするものであり、決定に至る経緯からも、新たな決定である本件処分が行われたことにより、第1の決定は撤回されたと理解すべきものとなる。

なお、処分の通知書は、行政庁の意思を表示するものであり、その表示内容は、理解しやすいものである必要がある。この観点に立てば、本件においては、第1の決定を撤回する旨の意思を、本件処分の通知書等において明確に表示することが、実施機関としての適切な対応であったと考えられる。

6 結論

以上により、実施機関が、本件対象公文書を非開示とした本件処分は妥当であると認められることから、「第1 審査会の結論」のとおり判断した。

第6 審査会の経緯等

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３年１１月１０日	実施機関から諮問を受けた。
令和３年１２月２４日 (審査会第１回)	事案の審議を行った。
令和４年 １ 月 ２ ８ 日 (審査会第２回)	審査請求人及び実施機関の意見陳述の聴取を行った。
令和４年 ２ 月 ２ ２ 日 (審査会第３回)	事案の審議を行った。
令和４年 ３ 月 １ ８ 日 (審査会第４回)	事案の審議を行った。
令和４年 ３ 月 ２ ８ 日	実施機関に対し答申を行った。

岡山県行政不服等審査会委員名簿

氏 名	職 名	備 考
会 長 南 川 和 宣	岡山大学大学院 法務研究科教授	第一部会部会長
会長職務代理者 森 智 幸	弁護士	
岩 崎 香 子	弁護士	第一部会委員
岩 藤 美智子	岡山大学大学院 法務研究科教授	
三 宅 昇	岡山県立大学地域創造戦略センター 「吉備の杜」推進室長	第一部会委員
田 並 尚 恵	川崎医療福祉大学 医療福祉学部准教授	第一部会委員
豊 田 ひとみ	前日本赤十字社岡山県支部 事務局長	
中 富 公 一	広島修道大学 法学部教授	

※本件事案については、第一部会において調査審議を行った。