

諮問庁：出入国在留管理庁長官

諮問日：令和元年12月17日（令和元年（行情）諮問第434号）

答申日：令和2年11月10日（令和2年度（行情）答申第346号）

事件名：入国・在留手続の窓口業務委託契約の入札について市場化テストから最低価格落札方式に変更した判断が記載された文書の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）につき、その一部を不開示とした決定は、妥当である。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し、令和元年9月30日付け管名総第779号により名古屋出入国在留管理局長（以下「処分庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）について、不開示とした部分を取り消して、すべて開示とする決定を求める。

2 審査請求の理由

本件審査請求の理由の要旨は、審査請求書及び意見書によると、おおむね以下のとおりである。

（1）審査請求書

開示決定通知書には「行政機関における率直な意見交換又は意思決定の中立性が不当にそこなわれることがあることに加え、その結果として当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」とありますが、文書のすべてにこうした意見が掲載されているとは考えられず、49ページ中46ページの全面を黒塗りにして不開示とする理由はないと考えます。今回請求した文書の内容は、公共的な事業の入札基準を最低価格に変えた判断理由で、個別の契約にかかわる議論ではありません。入札基準はすでに決定され、それに基づく入札をされているものであり、不開示とする理由はないと考えます。

（2）意見書

ア 諮問庁の見解

諮問庁の理由説明は、本件審査請求は理由がなく、不開示部分は法5条5号及び6号柱書きに該当することから、原処分を維持し、審査請求を棄却することが相当である、というものである。また対象文書

を再度検索させたところ、新たに文書が特定されて、開示決定通知書を送付したともある。

しかし、本件処分及び諮問庁の見解には次のような問題がある。

イ 開示等決定以前の問題点

(ア) 文書の特定における問題点

決定通知の「開示する行政文書の名称」には、「一般競争入札による最低価格落札方式によって業者を決めることにした判断にかかわる文書などの記録（決裁文書・議事録を含む）の一切」という開示請求書の記載と同様の記載しかない。

決定通知においては、処分庁が保有する文書名を具体的に記載してそれに対する開示不開示の決定を記載すべきことは貴審査会が繰り返し指摘しているところであり、まずこの点で決定通知の記載は不適切である。

また、こうした不適切な記載の結果、例えば請求にかかる「議事録」について開示決定がされたのかそうでないのかが明らかでない。議事録が存在しないのであれば不存在を理由とする不開示決定をすべきであり、あるのであればその旨を明記すべきである。

また、今回、諮問庁の説明にあるように、再度の検索で文書が新たに特定され、開示はされたが、当初特定されなかったのは、特定作業が適切にされなかったためであり、ほかにも対象として特定すべき文書があるのではないかの疑いを抱くを得ない。この点も貴審査会において十分調査されたい。

なお、追加特定された文書を開示するにあたり、処分庁は、開示請求者にこの審査請求の取下げを打診している。しかし追加特定はすでに別の情報公開請求で開示されていた入札公告と入札説明書のみであり、これによって、開示請求者が満足を得られるものではないことは明らかで、こうした取下げの打診も不適切なものである。

(イ) 理由の記載が不十分であること

諮問庁は開示決定通知の「不開示とした部分とその理由」のなかで、漠然と条文を挙げるだけで、請求に対応する文書の明示及びそのうちどの部分にどの不開示条項が適用されるのかについて明らかにしていない。このままでは具体的な反論もできない。

(ウ) 情報公開・個人情報保護審査会設置法9条3項（いわゆるポーンインデックス）の適用について

諮問庁の開示決定通知及び理由説明書（下記第3を指す。以下同じ。）では、請求文書の不開示の理由が文書の不開示部分に対応する形で具体的に説明されていない。情報公開・個人情報保護審査会設置法9条3項では「審査会は、必要があると認めるときは、諮問

庁に対し、行政文書等に記録されている情報又は保有個人情報に含まれている情報の内容を審査会の指定する方法により分類又は整理した資料を作成し、審査会に提出するよう求めることができる」としている。この規定に基づき、諮問庁に対し、情報の内容を分類、整理した資料を作成させるべきである。

ウ 不開示理由の問題点

(ア) 法5条5号及び6号柱書きについて

諮問庁は理由説明書の考え方で、不開示情報の該当性について、「当該部分を公にすることにより、行政機関における率直な意見交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあることに加え、その結果として当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり、法5条5号及び6号柱書きに該当する」とし、本件対象文書の不開示部分の維持が適当であるとしている。

しかし法5条5号及び6号を整理することなく適用しているのは不適當である。

まず、法5条5号は「国の機関、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」とあるように、基本的に意思決定過程の段階の文書を不開示とするものだ。本件は国の方針はすでに決まっているので、意思決定の中立性等は問題にならず、同号が適用されるべきものではない。

また法5条6号については「国の機関、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」としているが、どのような「事務又は事業の性質」から、どのような「事務又は事業の適正な遂行に支障」が生じるというのか明らかにされるべきであるが、何の説明もない。すでに方針は決まっているのだから、考えられることは、今後同様の意思決定が繰り返されるということが具体的に想定される場合にそれに対する支障がありうるということかもしれないが、ことからの性質上、今後同様の意思決定が繰り返されるということが具体的に想定されるものではない。よって法5条6号の適用もできないはずである。

(イ) 部分開示の必要性

法6条では「行政機関の長は、開示請求に係る行政文書の一部に

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しなければならない」とある。

過去の審査会の判断では、秘密性の高い防衛関係の文書でも表題や項目は開示すべきとされている。また文書の書式に当たる部分についても有意性ありとして部分開示すべきとされている。

本件は部分開示決定と言いつつ、様式や項目を含む大部分を不開示としたものであり、行き過ぎといわざるを得ない。

また理由説明書には「意見記載箇所のみを不開示とした場合、どの部分に意見がなされたか明らかになる一方で、意見の記載がない箇所があったとしても、それは原案で差し支えないという意見にほかならない」とある。意見を不開示とすること自体が不当であるが、意見の記載がない箇所までも不開示とするのは明らかに問題であり、開示するべきである。

(ウ) 政策決定の公開の必要性

今回請求しているのは、個別事案ではなく、政策変更の一般的な考え方についての文書である。法1条では「国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする」としており、行政の政策決定過程の文書はまさに開示するべきものであって、このことを前提に原則開示という考え方で徹底した見直しをすべきである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件経緯

- (1) 審査請求人は、令和元年9月10日（同月11日受付）、処分庁に対し、法の規定に基づき、請求する対象を「平成31年度の入国・在留手続きの窓口業務委託契約の入札につき、市場化テストから外れ、一般競争入札による最低価格落札方式によって業者を決めることとした判断にかかわる文書などの記録（決済文書、議事録を含む）の一切」とする開示請求を行った。
- (2) 当該開示請求に対し、処分庁は、本件対象文書を特定の上で部分開示決定（原処分）を実施した。
- (3) 本件は、この原処分について、令和元年10月17日、諮問庁に対して審査請求がなされたものである。

2 審査請求人の主張の要旨

審査請求人は、おおむね上記第2の2(1)のとおり主張し、原処分
の破棄を求めている。

3 諮問庁の考え方

(1) 市場化テストについて

総務省のホームページによれば、「公共サービス改革（市場化テスト）」とは、「官民競争入札・民間競争入札（いわゆる市場化テスト）を活用し、公共サービスの実施について、民間事業者の創意工夫を活用することにより、国民のため、より良質かつ低廉な公共サービスを実現」することを目的としている。なお、市場化テストに関する基本的な指針等は、総務省のホームページに掲載された「公共サービス改革基本方針」及び「市場化テスト終了プロセス及び新プロセス運用に関する指針」をもって確認可能である。

本件開示請求に係る名古屋出入国在留管理局における入国・在留手続の窓口業務の市場化テストについては、総務省のホームページ「公共サービス改革（市場化テスト）・市場化テスト事業情報（省庁別）」ページの「地方入国管理局等の入国・在留手続の窓口業務（平成29年度開始）」に実施要項及び実績評価に係る文書がそれぞれ掲載されている。

また、各府庁における歳出を伴う契約の際の契約方法については、会計法（昭和22年法律第35号）29条の3に定められている。

(2) 不開示情報該当性について

ア 不開示部分には、入札公告や入札説明書等作成のための当局職員の意見が記録されており、意見記載箇所のみを不開示とした場合、どの部分に意見がなされたか明らかになる一方で、意見の記載がない箇所があったとしても、それは原案で差し支えないという意見に他ならない。

よって、当該部分を公にすることにより、行政機関における率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあることに加え、その結果として当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり、法5条5号及び6号柱書きに該当する。

イ 不開示部分には、一般に公表されていない当局の内線番号が含まれているところ、これを開示した場合、特定の意図を持った者から業務の妨害を目的とした電話がされるおそれがあり、その結果、通常業務に必要な連絡に支障をきたすなど、当局の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり、法5条6号柱書きに該当する。

以上のことから、本件対象文書の不開示部分については維持することが適当である。

4 結論

以上のとおり、本件審査請求は理由がないことから、原処分を維持し、

審査請求を棄却することが相当である。

なお、本件審査請求にあたり、名古屋出入国在留管理局に対象文書を再度検索させたところ、本件開示請求に係る文書が新たに特定されたことから、新たに特定された文書については、名古屋出入国在留管理局から新たに開示決定通知書を送付予定である。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- ① 令和元年12月17日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 令和2年1月17日 審議
- ④ 同年2月3日 審査請求人から意見書を收受
- ⑤ 同年10月9日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同年11月6日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書について

本件対象文書について、処分庁は、その一部を法5条5号及び6号柱書きに該当するとして不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、不開示とした部分を取り消して、すべて開示とする決定を求めているが、諮問庁は、原処分を維持することが相当であるとしていることから、以下、本件対象文書の見分結果を踏まえ、不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

2 不開示部分の不開示情報該当性について

当審査会において、本件対象文書を見分したところ、本件対象文書は、件名を「【決裁】平成31年度 入国・在留手続の窓口業務（名古屋出入国在留管理局）の入札の実施について」と題した同局会計課の決裁・供覧起案文書であり、かがみ文書、「入国・在留手続の窓口業務」と題する文書及び文書案（入札公告案、入札公告等のホームページ掲載依頼文書案及び入札説明書等入札公告の添付文書案）から構成されている。

不開示部分の不開示情報該当性について、審査請求人は上記第2の2のとおり主張し、諮問庁は、上記第3の3のとおり説明するので、以下、本件対象文書の見分結果を踏まえ、不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

(1) 当局職員の意見に係る情報（法5条5号及び6号柱書き該当）について

ア 標記不開示部分は、本件対象文書のうち、上記文書案の記載部分の全てであると認められる。

イ 諮問庁の説明

上記第3の3（2）アのとおり。

ウ 検討

そこで検討するに、当審査会において、諮問庁から、上記第3の4掲記の行政文書開示決定通知書（令和元年12月27日付け管名総第1227号）及びその開示実施文書（いずれも写し）の提示を受け、本件対象文書の見分結果と併せ考えると、当該不開示部分は、上記開示決定により開示実施された文書の決裁前の文書案であることが認められ、当該部分には、当局内部の意思形成過程の途中段階にある意見等に係る情報が記載されていることが認められる。

そうすると、これらを公にすれば、今後の同種の契約に係る決裁過程において、決裁に関与する職員が自己の意見を述べることに消極的になるなどのおそれがあることが認められ、率直な意見交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある旨の諮問庁の説明は、不自然、不合理とまではいえず、これを覆すに足りる事情も認められない。

したがって、当該不開示部分は法5条5号に該当し、同条6号柱書きについて判断するまでもなく不開示としたことは妥当である。

(2) 当局の内線番号（法5条6号柱書き該当）について

ア 標記不開示部分は、本件対象文書のうち、かがみ文書の「連絡先（内線）」欄に記載されている起案者の内線番号であると認められる。

イ 諮問庁の説明

上記第3の3（2）イのとおり。

ウ 検討

そこで検討するに、一般に公開されていない内線番号に関しては、これを公にすることにより、特定の意図を持った者から業務の妨害を目的とした電話がされるおそれがあり、その結果、通常業務に必要な連絡に支障を来すなど、国の機関が行う事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

したがって、上記不開示部分は、法5条6号柱書きに該当し、不開示としたことは妥当である。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人のその他の主張は、当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 付言

原処分の開示決定通知書には、「開示する行政文書の名称」として、「（略）（決裁文書及び議事録を含む。）」と記載されているが、当審査会において、本件対象文書を見分したところ、本件対象文書には議事録が含まれているとは認められない。

本来、特段の支障がない限り、開示決定通知書には、「【決裁】平成3

1年度 入国・在留手続の窓口業務（名古屋出入国管理局）の入札の実施について」等の具体的に特定した文書名を記載すべきであったのであるから、処分庁においては、今後、この点に留意して適切に対応することが望まれる。

5 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、その一部を法5条5号及び6号柱書きに該当するとして不開示とした決定については、不開示とされた部分は、同条5号及び6号柱書きに該当すると認められるので、妥当であると判断した。

（第1部会）

委員 小泉博嗣，委員 池田陽子，委員 木村琢磨

別紙（本件対象文書）

開示請求日において名古屋出入国在留管理局が保有する，令和元年7月1日からの入国・在留手続の窓口業務委託契約の一般競争入札に係る書類中，市場化テストから外れ，一般競争入札による最低価格落札方式によって業者を決定することとした判断が記載された文書（決裁文書及び議事録を含む。）