

諮問庁：国土交通大臣

諮問日：令和5年2月3日（令和5年（行情）諮問第154号）

答申日：令和6年5月15日（令和6年度（行情）答申第59号）

事件名：特定工事Aないし特定工事Dの積算で使用する材料単価等の特別調査依頼書と、報告書又は臨時調査報告書の開示決定に関する件（文書の特定）

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の1に掲げる文書（以下「本件請求文書」という。）の開示請求に対し、別紙の2に掲げる文書1ないし文書4（以下、併せて「本件対象文書1」という。）を特定し、別紙の3に掲げる文書5（以下「本件対象文書2」という。）につき、これを保有していないとして、本件対象文書1を開示した各決定については、別紙の4に掲げる文書を対象として、改めて開示決定等をすべきである。

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3年12月28日付け国東整総情第1195-2号、同日付け同第1195-4号、同日付け同第1195-6号及び同日付け同第1195-8号により東北地方整備局長（以下「処分庁」という。）が行った各開示決定（以下、併せて「原処分」という。）について、その取消しを求める。

2 審査請求の理由

審査請求人の主張する審査請求の理由は、審査請求書及び意見書の記載によると、おおむね以下のとおりである。（資料は省略する。）

（1）審査請求書

ア 本審査請求に係る経緯は概ね以下のとおりである。

（ア）審査請求人は、法4条1項の規定に基づき令和3年11月25日付けの行政文書開示請求書にて処分庁に対して行政文書の開示を請求した。

（イ）処分庁からは、同年12月30日に同月28日付け国東整総情第1195-2号、同第1195-4号、同第1195-6号、同第1195-8号の行政文書開示決定通知書を受領し、同通知書に記載する処分を受けた。

イ 各案件の行政文書開示決定通知書をみると、「2不開示とした部分

とその理由」欄には、「特別調査依頼書なし。」と不開示とした行政文書の名称のみが記載されている。

ウ 審査請求人は、一般に、文書の不存在を理由とする不開示決定に際しては、単に対象文書を保有していないという事実を示すだけでは足りず、対象文書を作成又は取得していないのか、あるいは作成又は取得した後に、廃棄又は亡失したのかなど、なぜ当該文書が存在しないかについても、理由として付記することが求められると考える。

エ このような理由では、審査請求人にとって、本件の請求がどのような理由によって不開示となるのかを十分に了知できないため、審査請求を行うに当たって、具体的、効果的な主張をすることを困難にさせているものであるから、理由の提示の要件を欠くといわざるを得ず、法9条2項の趣旨及び行政手続法（平成5年法律第88号）8条1項に照らし、違法である。

オ 今回特定された行政文書（特別調査報告書）は、東北地方整備局管内の建設資材等の価格の実態を調査し、工事の積算に用いる設計単価の基礎資料とするために発注された業務の成果品の一部分であろうと考える。この成果品は、発注者から資材価格の調査を実施するための調査仕様（品名、規格、使用数量、使用場所、使用時期、図面、調査条件等）の指示を受けて報告したものと考える。よって、調査仕様（特別調査依頼書、特別調査指示書等）と報告書とは一対であることは疑いのない事実であり、この指示した調査仕様は存在するものとする。

カ 上記オのとおり、処分庁は、処分庁が作成若しくは取得した行政文書（調査仕様）を保有しながらも、当該行政文書を開示対象として特定していない偽った処分であるから、法5条行政文書の開示義務の規定に違反しており、違法である。

キ 今回の請求で開示された行政文書（特別調査報告書）の写しを確認したところ、案件1及び案件2において部分的に黒塗りされた箇所があった。

ク 処分庁が不開示の理由も示さず部分開示を実施していることは、法5条行政文書の開示義務の規定に違反しており、違法である。

ケ 本件処分により、審査請求人は、法3条開示請求権を侵害されている。

コ 以上の点から、本件処分の取消しを求めるため、本審査請求を提起した。

(2) 意見書

ア 対象行政文書の特定にあたっての探索について

(ア) 一般的な理由説明書であれば「本件開示請求を受け、処分庁の関係部署において、本件開示請求に該当する行政文書を探索したが、

本件開示請求に係る行政文書の保有を確認できなかったことから、不存在につき不開示とする原処分を行ったものである。また、本件審査請求を受け、念のため改めて行った探索においても、本件対象文書についてはその存在を確認できなかった。」などとの記載があるところですが、諮問庁の理由説明書には、そのような記載は全くありません。

(イ) このことから、諮問庁は対象行政文書の特定にあたっての探索がなされておらず、十分な調査がなされまま諮問されたことは、不適切であったと考えます。

イ 特別調査依頼書の不開示該当性について

(ア) 理由説明書 3 (2) (下記第 3 の 3 (2)) には「依頼様式に仕様を記載して指示しており、「特別調査依頼書」としての文書が存在しないことから不開示としたものである。」と説明されています。

(イ) このことは、名称が「特別調査依頼書」とする行政文書は作成や取得はしていないと説明されているものと考えます。

(ウ) 一方、この説明からは、名称が「依頼様式」とする行政文書には、仕様を記載してあり、それを作成したと推測できます。

(エ) 設計業務等共通仕様書には、1102条の用語の定義には「22. 「指示」とは、調査職員が受注者に対し、設計業務等の遂行上必要な事項について書面をもって示し、実施させることをいう。」と規定されています。

(オ) このことから、処分庁の調査職員が受注者に対し書面をもって示されたものと推測されます。

(カ) ここでいうところの書面は、同仕様書では「指示書」の書式が定められています。

(キ) つまり、理由説明書の内容から推測するに、指示書に仕様を記載して指示したか、もしくは指示書に添付した「仕様を記載した依頼様式」が存在すると考えます。

(ク) 確かに、本案件の請求にあたっては、「2 当該工事の積算で使用する材料単価等の特別調査依頼書と、報告書又は臨時調査報告書」を対象にして行政文書の開示を請求しました。

(ケ) 加えて「その他、工事設計書を構成する他の書類に含まれていない書類」も対象にして、行政文書の開示を請求しました。

(コ) 処分庁が作成又は取得された「依頼書式」は、その名称が「特別調査依頼書」と異なるとのことですが、工事設計書を構成する書類の一部であることは疑いのないところと考えます。

(サ) また、本案件の開示請求にあたっては「東北地方整備局で、実際に使用されている書類名称と相違がある場合は、請求書の記載に必

要な情報を求めますので提供してください。（参照：行政手続法（平成5年法律だい88号）9条2項）」と記載し行政文書の開示を請求しています。

(シ) 処分庁は、開示請求者の求める文書の範囲等が必ずしも明確でないにもかかわらず、開示請求書の記載内容のみから一方的に求める文書を判断していることについては不当であると考えます。

(ス) また、処分庁から別に送付された行政文書の写しには、事務所名・依頼番号の欄に「特定地名A・027」と記載された「【資材】局特別調査（臨時調査）依頼書式」と、依頼NO.の欄には「R2報告・特定地名A・027」と記載された「調査結果」が含まれていたことから、「仕様を記載した依頼様式」が「特別調査依頼書」であることは間違いなく、改めて処分庁の処分は不当であると考えます。

ウ 特別調査報告書の一部不開示情報の妥当性について

(ア) 理由説明書3(3)(下記第3の3(3))には「特定工事A及び特定工事Bに係る開示実施文書において、部分的に黒塗りした箇所については、今後発注を予定している工事の予定価格が類推される可能性があり、国の契約事務の適正な遂行に支障を及ぼす恐れがあるため、法5条6号ロに該当するものとして不開示とした処分庁の判断は、妥当であると認められる。」と説明されています。

(イ) 本案件の請求年月日は令和3(2021)年11月25日です。

(ウ) 一方、特定工事Aに係る開示実施文書を確認したところ、依頼NO.の欄には「R2報告・特定地名A・027」とあります。また、黒塗りがなされていない箇所の報告年月の欄には「2020年12月」とあります。

(エ) 同様に、特定工事Bに係る開示実施文書を確認したところ、依頼NO.の欄には「R2報告・特定地名B・001」とあります。また、黒塗りがなされていない箇所の報告年月の欄には「2020年06月」、「2020年07月」とあります。

(オ) 特定工事Aの単価年月は「2020年12月」、特定工事Bの単価年月は「2020年06月」もしくは「2020年07月」であることから、非開示とされている品目の単価も同様の報告年月であると考えられます。

(カ) 土木工事標準積算基準書（共通編）には、工事設計書で使用する材料について「価格は、原則として、入札時（入札書提出期限日）における市場価格とし、消費税相当分は含まないものとする。」と記載されています。

(キ) これから考えるに、本案件の請求年月日から見て約11ヶ月も古

い報告年月の単価を、再調査もせずに、そのまま使用するのは普通では考えられません。

(ク) また、処分庁が定めている材料単価が4月と10月に更新されていることと、物価資料（「建設物価」、 「積算資料」）に掲載された単価が毎月や若しくは四半期毎に更新されていることからして、これらの報告書を使用されたとしても、せいぜい当該年度末までか、長くても半年後までと思われま

(ケ) よって、不開示部分について記載された報告年月が、開示部分と同様であれば、本案件の請求時点において、もはや今後発注を予定している工事には使用できる単価でないことが明らかであることから、この不開示部分は開示すべきと考えます。

エ 不開示適用条項の未記載について

理由説明にて黒塗りとした部分の不開示理由とその適用条項が示されていますが、仮にこの説明内容が肯定されたとしても、処分時にこれが示されていなかった点は間違いなく、明確に当該条項を記載しておらず、原処分における理由の提示は、行政手続法8条1項の趣旨に照らし、違法であることは言うまでもないと考えます。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求について

本件開示請求は、令和3年11月25日付けで、法4条1項に基づき、処分庁に対し、本件請求文書を含む文書の開示を求めたものである。

処分庁は、本件対象文書を特定した上、そのうち、不存在のものについて不開示とし、その余を開示する一部開示決定（原処分）をした。

審査請求人は、令和4年1月20日付けで、諮問庁に対し本件審査請求を提起した。

2 審査請求人の主張

上記第2の2のとおり。

3 原処分に対する諮問庁の考え方

(1) 本件開示請求について

本件開示請求は、原処分に係る各工事について「特別調査依頼書と、報告書又は臨時調査報告書」（本件請求文書）の開示を求めたものである。

これに対し、処分庁は、原処分により、本件請求文書のうち、請求対象工事における「報告書又は臨時調査報告書」を開示し、「特別調査依頼書」は「該当する文書はなし」として不開示とする一部開示決定を行った。

審査請求人は、不開示とした部分の開示を求めているので、以下、原処分において特別調査依頼書は該当する文書がないことから不開示とし

た不開示情報該当性について検討する。

(2) 特別調査依頼書の不開示妥当性について

特別調査依頼については、依頼様式に仕様を記載して指示しており、「特別調査依頼書」としての文書が存在しないことから不開示としたものである。

法2条2号によると、「行政文書」とは、行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁気記録であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものである。

これに対し、特別調査依頼書については、対象文書を作成又は取得しておらず、「当該行政機関が保有しているもの」に該当しない。

したがって、当該文書を不開示にした原処分は妥当であると判断される。

(3) 特別調査報告書の一部不開示情報の妥当性について

原処分に係る各工事のうち、特定工事A及び特定工事Bに係る開示実施文書において、部分的に黒塗りした箇所については、今後発注を予定している工事の予定価格が類推される可能性があり、国の契約事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、法5条6号ロに該当するものとして不開示とした処分庁の判断は、妥当であると認められる。

(4) 審査請求人のその他の主張について

その他、審査請求人は、審査請求において「特別調査指示書等」の存在など種々主張するが、開示請求には記載の無い文書であり、上記の判断を左右するものではない。

以上のとおり、原処分で「報告書又は臨時調査報告書」を特定し、「特別調査依頼書」は不存在として不開示としたことは妥当である。

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5年2月3日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同年3月3日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ④ 令和6年4月11日 審議
- ⑤ 同年5月9日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件開示請求について

(1) 本件開示請求は、本件請求文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書1を特定し、本件対象文書2につき、これを保有していないとして、本件対象文書1を開示する原処分を行った。

審査請求人は、処分庁において本件対象文書2を保有しているはずで

あり，本件対象文書1について不開示理由を示さず一部を塗抹して開示したこと及び本件対象文書2の不開示については，理由の提示に不備があり違法である等として，原処分取消しを求めるところ，諮問庁は原処分を妥当としている。

- (2) 当審査会において諮問書に添付された開示実施文書を確認したところ，本件対象文書1の一部が塗抹されていることが認められるが，開示決定通知書には当該部分を不開示とする旨の記載は認められず，したがって，原処分において本件対象文書1については，全部開示とする決定がされたものと認められる。

不開示とされていない部分について理由提示の必要性が生じ得ないのは自明のことであって，本件審査請求の趣旨は，原処分内容に沿わない形で行われた開示の実施方法に対する不服と解され，これは開示決定等についての審査請求に当たらないことから，諮問庁が法5条6号ロに該当する旨説明する当該部分の不開示情報該当性も含めて，当審査会における判断の対象とはしない。

- (3) したがって，以下，本件請求文書の保有の有無について検討する。

2 本件請求文書の保有の有無について

- (1) 当審査会事務局職員をして諮問庁に改めて確認させたところ，諮問庁は，おおむね以下のとおり説明する。

ア 理由説明書（上記第3）に記載のとおり，原処分において，各工事に係る特別調査報告書（本件対象文書1）については開示し，「特別調査依頼書（本件対象文書2）」は「該当する文書はなし」として不開示としており，審査請求人は，不開示とした部分の開示を求めている。したがって，本件対象文書1を特定したことに異議はなく，本件対象文書2を保有していないとして不開示としたことに対する審査請求であると判断される。

審査請求人は，特別調査報告書の作成を処分庁から特別調査受注者へ発注する際に，特別調査依頼書等により指示をしたものと考えており，当該依頼書等を開示すべきと主張しているが，工事発注課にて仕様を記載した局特別調査（臨時調査）依頼様式（別紙の4に掲げる文書）を作成し，特別調査担当課宛てに調査依頼し，特別調査担当課にて，別紙の4に掲げる文書を使用し，特別調査受注者へ調査をお願いしている。その際，改めて依頼書や指示書等を作成していないため，特別調査依頼書（本件対象文書2）は作成しておらず，不存在である。

イ また，審査請求人は，当該依頼書等は，工事設計書を構成する書類の一部であることは疑いがないため，処分庁において当該依頼書等を取得又は作成しているはずとも主張しているが，工事設計書における

単価の根拠として特別調査の結果が該当するとは考えられるものの、特別調査は開示請求に係る工事とは別業務で実施しており、別業務の依頼様式を、工事設計書を構成する書類の一部であるとして開示請求するのは適当ではないと考える。

ウ 処分庁において、本件対象文書1の外に本件請求文書に該当する文書を保有していない。

(2) 以下、上記諮問庁の説明も踏まえ検討する。

ア 諮問書に添付された行政文書開示請求書を確認したところ、特定工事Aないし特定工事Dの4件の工事名を指定した上で、開示を求める文書の名称や具体的内容を「別紙」に列挙したものとなっていることが認められる。また、当該「別紙」には「この行政文書開示請求書で言うところの「工事設計書」は、以下の書類で構成されていると想定しています。東北地方整備局で、実際に使われている書類名称と相違がある場合は、請求書の記載に必要な情報を求めますので提供してください。」と記載されていることも認められる。

そこで、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、原処分は、開示請求書別紙の記載のうち「3 当該工事の積算で使用する材料単価等の特別調査依頼書と、報告書又は臨時調査報告書」の部分に対応するものとして特定した文書について行ったものであるが、特別調査依頼書といった場合に一般に想定されるような役割を果たす文書であって、実際に保有している文書の名称について情報提供する等といった対応は行っていなかったとのことである。

イ 本件請求文書の開示請求の対象として特定すべき文書について、諮問庁は上記(1)のとおり説明するが、開示請求書の記載からは、審査請求人は、本件開示請求においては「特別調査依頼書」という名称の文書のみを開示を求めているわけではなく、特別調査の依頼に当たり使用された文書全般の開示を求めていると解される。

上記(1)アの説明によれば、別紙の4に掲げる文書(局特別調査(臨時調査)依頼様式)を使用して、特別調査受注者へ調査を依頼しているということであるから、当該文書は、審査請求人が開示を求めた文書に該当する可能性があると考えられる。

そこで、諮問庁から別紙の4に掲げる文書の提示を受け確認すると、当該文書中には、特定の品名について特別調査を依頼する旨の記載があり、各工事に係る特別調査の依頼に当たり使用された文書であると認められることから、当該文書は本件請求文書に該当すると認められる。

ウ 以上のことから、処分庁において本件対象文書1の外に本件請求文書に該当する文書を保有していないとする諮問庁の説明は認め難く、

東北地方整備局において、本件請求文書に該当する文書として、別紙の4に掲げる文書を保有していると認められるので、これを対象として、改めて開示決定等をすべきである。

3 付言

本件開示決定通知書には、本件対象文書2を不開示とした理由について、「特別調査依頼書なし」と記載されているところ、一般に、文書の不存在を理由とする不開示決定に際しては、単に対象文書を保有していないという事実を示すだけでは足りず、対象文書を作成又は取得していないのか、あるいは作成又は取得した後に、廃棄又は亡失したのかなど、なぜ当該文書が存在しないかについても理由を示すことが求められる。

したがって、原処分における理由の提示は、行政手続法8条1項の趣旨に照らし、適切さを欠くものであり、処分庁においては、今後の対応において、上記の点について留意すべきである。

4 本件各開示決定の妥当性について

以上のことから、本件請求文書の開示請求に対し、本件対象文書1を特定し、本件対象文書2を保有していないとして、本件対象文書1を開示した各決定については、東北地方整備局において、本件対象文書1の外に開示請求の対象として特定すべき文書として別紙の4に掲げる文書を保有していると認められるので、これを対象として、改めて開示決定等をすべきであると判断した。

(第5部会)

委員 藤谷俊之、委員 石川千晶、委員 磯部 哲

別紙

1 本件請求文書

特定工事Aないし特定工事Dの積算で使用する材料単価等の特別調査依頼書と、報告書又は臨時調査報告書

2 本件対象文書 1

文書 1 特定工事 A（特定事務所 A）に係る特別調査報告書（当初）

文書 2 特定工事 B（特定事務所 B）に係る特別調査報告書（当初）

文書 3 特定工事 C（特定事務所 C）に係る特別調査報告書（当初）

文書 4 特定工事 D（特定事務所 D）に係る特別調査報告書（当初）

3 本件対象文書 2

文書 5 文書 1 ないし文書 4 の特定工事 A ないし特定工事 D に係る特別調査依頼書

4 改めて特定すべき文書

局特別調査（臨時調査）依頼様式（特定工事 A ないし特定工事 D に係る特別調査依頼時に用いられたもの）