

諮問庁：国土交通大臣

諮問日：令和4年7月7日（令和4年（行情）諮問第399号）

答申日：令和6年6月5日（令和6年度（行情）答申第120号）

事件名：特定工事A外5件に係る単価表等の作成に必要な根拠資料の不開示決定（行政文書非該当）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

特定工事A外5件に係る「単価表、内訳書及び総括表を作成するに当たり必要な根拠資料」（以下「本件対象文書」という。）につき、行政文書に該当しないとして不開示とした各決定は、これにつき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11月22日付け国東整総情第905－1号、同第905－2号、同第905－3号、同第905－4号、同第905－5号及び同第905－6号により東北地方整備局長（以下「処分庁」という。）が行った各不開示決定（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項の規定に基づき平成31年1月25日付け、平成31年2月4日付け、平成31年2月18日付け、平成31年3月25日付けの行政文書開示請求書（以下、「1回目請求書」という。）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3月29日付け国東整総情第2017号、同年4月5日付け国東整総情第2064号及び第2066号、同年4月19日付け国東整総情第2138号、令和元年5月24日付け国東整総情第2396号及び第2398号の行政文書開示決定通知書（以下、「1回目通知書」という。）の受理し、処分を受けた。

（ウ）審査請求人は、1回目通知書に処分に基づき後日交付された行政文書には、審査請求人が請求した内容の行政文書が含まれていない

事を確認したので、法4条1項の規定に基づき令和3年9月9日付け行政文書開示請求書（以下、「2回目請求書」という。）にて処分庁に対して行政文書の開示を請求した。

（エ）処分庁からは、同年11月15日に同月12日付け国東整総情第905-1号、第905-1号、第905-2号、第905-3号、第905-4号、第905-5号及び第905-6号の行政文書開示決定通知書（以下、「2回目通知書」という。）を受理し、同通知書に記載する処分を受けた。この間に、処分庁からは法4条2項の規定に基づく審査請求人に対して開示請求書の形式上の不備に関しての補正の求めは無かった。

（オ）審査請求人は、2回目通知書の「1開示する行政文書の名称」欄の中に、審査請求人が請求した根拠書類が含まれていなかったもので、同月16日に処分庁に対して電話にて問い合わせを行った。

（カ）処分庁から同月17日に審査請求人に対して、電話にて「根拠書類は、担当者個人のメモとして作成しているので開示対象としていない」旨の説明があった。

（キ）処分庁からは、同月24日に同月22日付け国東整総情第905-1号、第905-1号、第905-2号、第905-3号、第905-4号、第905-5号及び第905-6号の行政文書開示決定通知書（以下、「3回目通知書」という。）を受理し、同通知書に記載する処分を受けた。なお、3回目通知書には、2回目通知書の処分を取り消す旨の記載は無い。

イ 処分庁は、2回目通知書並びに3回目通知書にて「1開示する文書の名称」に開示対象として特定した行政文書の名称を記載している。この行政文書の名称は、本来であれば1回目通知書にて「1開示する文書の名称」の欄に記載すべきだったものであり、処分庁はこれらの行政文書を隠蔽しており、法5条行政文書の開示義務の規定に違反し、違法であったことは紛れもない事実である。

ウ 処分庁の3回目通知書をみると、「2不開示とした部分とその理由」欄には「単価表、内訳書、総括表を作成するにあたり必要な根拠書類（以下、「根拠書類」という。）は、個人的な参考資料のため不開示。」と記載されており（以下、「不開示部分とその理由」という。）、2回目請求書の「請求する行政文書の名称等」欄の記載した内容をそのまま転記するのみで、本件対象文書の具体的な文書名や文書数等について何ら明らかにしていないことが認められる。さらに、不開示部分とその理由では、不開示とした理由条文が示されていない。加えて、どのような文書のどのような部分について、開示するとどのような支障が生ずるのか、具体的な説明がされているとは認め難

い。

エ 処分庁は、原処分において、特段の支障がない限り、本件対象文書の具体的な文書名を特定し、不開示部分について具体的な説明をする必要があったというべきであり、法 9 条 2 項の趣旨及び行政手続法 8 条に照らして、3 回目通知書には原則として具体的な適用した条文、文書名及び不開示理由を明示すべきである。

オ しかしながら、処分庁の処分はこれらが明らかにされていない処分であるから、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。

カ 次に、不開示部分とその理由の文意からすると、処分庁は「法 2 条 2 項の規定に基づく行政文書（「組織的に用いるために作成・保存された文書」（以下、「組織供用文書」という。））では無く、個人的な参考資料（以下、「自己専用文書」という。）であるから、行政文書に該当せず本開示請求の特定対象の行政文書としていない」と考えられていると推察する。

キ ところが、処分庁の記載内容には、下記のと通りの疑念がある。これらの疑念は全て上記イの処分庁の違法行為から生じるものであり、これらの疑念が真実であれば、処分庁の処分はこれらが明らかにされていない処分であるから、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。

（ア）全ての案件は、当初契約用の工事設計書に係る行政文書の開示請求であり、工事契約には少なからず変更契約が発生することから、その変更契約の積算の際には根拠書類を再度組織としての利用の予定があるのではと疑念がある。

（イ）全ての案件は、トンネル工事用の工事設計書に係る行政文書の開示請求であり、各々のトンネル工事は長期の工期で契約されているため当初契約の際の担当者と変更契約時の担当者が異なることも想定され、その際には根拠書類を組織としての積算業務引継ぎ時の利用の予定があるのではと疑念がある。

（ウ）案件 1 は特定河川国道事務所 A、案件 2 は特定河川国道事務所 B、案件 3 が特定国道事務所 A、案件 4 が特定河川国道事務所 C、案件 5 が特定国道事務所 B、案件 6 が特定河川国道事務所 D と全て本工事の積算を担当した事務所が異なる。揃いも揃って全ての案件で、組織供用文書とせず自己専用文書とされている点は疑念がある。

（エ）審査請求人からの上記ア（オ）の問い合わせに対し、処分庁は組織供用文書であることを認識しながらも、その存在を再度隠蔽するために自己専用文書としたのではとの疑念がある。

ク 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。

ケ 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 理由の提示の不足について

審査請求人にとっては、処分庁から示された理由説明書では以下の部分について十分に了知できないため、意見を行うに当たって、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となっています。

これは、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8条1項に照らし、不適切であると考えます。

(ア) 組織供用文書について

a 処分庁は、下記第3（理由説明書）の3（2）において「これに対し、根拠資料は個人的な執務参考資料として用いており、現に組織共有しておらず、「組織的に用いるもの」ではなく、法2条2項に規定する行政文書には該当しない。」と説明されています。

b 審査請求人は、「組織的に用いる」とは、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、すなわち、当該行政機関の組織において、業務上必要なものとして、利用され、又は保存されている状態のものを意味すると解する状態にある文書と考えます。

c また、行政文書該当性については、対象となる文書に係る具体的・客観的状况に基づいて判断すべきものであり、処分庁内部における一般的な取扱いや、審査庁や処分庁の職員の主観的な認識といった事情により、その判断が左右されるものではないと考えます。

d 処分庁の理由説明書には、個人的な執務参考資料を、誰が作成又は取得したのか、開示請求時点で誰が管理していたのか、開示請求時点で何名が同一参考資料を管理していたのか、その参考資料はどのような種類か（たとえば「文書又は図面」か、それとも「電磁的記録」）、その参考資料が保存されている状態は（例えば「個人的な執務参考資料ファイルに保存」、「組織内で共有している書棚にファイルに保存」、「担当職員が職務上で使用しているパソコンの本体や外部記憶装置に保存」若しくは「組織が管理している共有ファイルサーバ内に保存」）などの説明が不足していると考えます。

(イ) 自己専用文書について

a 審査請求人は、「自己専用文書」とは以下の3形態に分類され、以下に示す組織的に用いるものには該当しないというべき状態にある文書と考えます。

①処分庁の職員が単独で作成し、又は取得した文書であって、専ら自己の職務の遂行の便宜のためにのみ利用し、組織としての利用を予定していないもの（自己研さんのための研究資料、備忘録等）

②処分庁の職員が自己の職務の遂行の便宜のために利用する正式文書と重複する当該文書の写し

③処分庁の職員の個人的な検討段階にとどまるもの（決裁文書の起案前の職員の検討段階の文書等。なお、担当職員が原案の検討過程で作成する文書であっても、組織において業務上必要なものとして保存されているものは除く。）

b 仮に、個人的な執務参考資料が②であれば、正式文書が特定対象となっている筈ですが、実際には開示された行政文書には含まれていません。よって、個人的な執務参考資料は②では無いと考えます。

c 処分庁の理由説明書には、残る①若しくは③の自己専用文書であるか否かの説明が不足していると考えます。

(ウ) 個人的な執務参考資料の記載内容について

a 審査請求人は、本案件の開示請求時には別紙に以下のとおり記述しています。

○請求する行政文書の具体の例として特定工事Bの場合を添付します。

- ・トンネル電力設備（受電設備、配電設備）
- ・坑内照明、切羽照明
- ・電力量
- ・電力基本料金

b 処分庁の理由説明書には、この具体例と個人的な執務参考資料を比べて記載内容に合致する部分があるか否かの説明が不足していると考えます。

c あわせて、6案件の個人的な執務参考資料の記載内容は、それぞれ相違点があるのか、それとも同一性がみられるのかなどの説明が不足していると考えます。

イ 請求する行政文書の具体例について

審査請求人は、請求する行政文書の具体の例を追加して示します。

審査会におかれては、諮問庁に対し、情報公開・個人情報保護審査

会設置法（平成１５年法律第６０号）９条１項の規定に基づき、審査請求人が追加で示した具体例について、対象となる文書の提示を求めるとともに、同条３項の規定に基づき、記録されている情報の内容を分類・整理した資料の提出を求めた上で、当該具体例と個人的な執務参考資料を比べて記載内容に合致する部分があるか否かの調査し審議して頂きますようお願いいたします。

ウ 要望について

審査庁や処分庁には、国民に対する説明責任を進んで果たす開かれた組織として信頼を得られるよう、審査請求人が指摘した点を踏まえ、真摯な理由説明をして頂きますよう要望します。

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９月９日付けで、法４条１項に基づき、処分庁に対し行われたものである。

処分庁は、特定工事Ａ外５件に係る設計内訳書、単価表、参考資料及び入カデータリストを特定した上、本件対象文書は個人的な参考資料のため、法２条２項に規定する行政文書には該当しないことから不開示（原処分）とした。

審査請求人は、同年１２月２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（１）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、特定工事Ａ外５件について「東北地方整備局の積算システムにおいて、電気・通信設備の積算に係る部分の入力するために作成した設計書、入カデータリスト、独自単価表、独自内訳書、独自総括表（これらの単価表、内訳書、総括表を作成するにあたって必要な根拠書類（例、歩掛、規格、単価、数量）も含む」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、設計内訳書、単価表、参考資料及び入カデータリストを開示し、本件対象文書は、個人的な参考資料として不開示とする決定を行った。

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、原処分において本件対象文書は法２条２項に規定する行政文書には該当しないことから行政文書該当性について検討する。

（２）本件対象文書の不開示妥当性について

本件対象文書については、原処分において個人的な参考資料を理由と

して不開示とした。

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、図画及び電磁的記録であって、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をいう、と規定している。

これに対し、本件対象文書は個人的な執務参考資料として用いており、現に組織共有しておらず、「組織的に用いるもの」ではなく、法2条2項に規定する行政文書には該当しない。

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) 審査請求人のその他の主張について

その他、審査請求人は種々主張するが、上記判断を左右するものではない。

以上のとおり、原処分で特定工事A外5件に係る設計内訳書、単価表、参考資料及び入カデータリストを開示し、本件対象文書は個人的な参考資料のため、法2条2項に規定する行政文書には該当しないことから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4年7月7日 | 諮問の受理 |
| ② | 同日 | 諮問庁から理由説明書を収受 |
| ③ | 同年8月12日 | 審査請求人から意見書及び資料を収受 |
| ④ | 令和5年12月13日 | 審議 |
| ⑤ | 令和6年5月9日 | 審議 |
| ⑥ | 同月30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

本件開示請求は、「特定工事A外5件に係る、東北地方整備局の積算システムにおいて、電気・通信設備の積算に係る部分の入力するために作成した設計書、入カデータリスト、独自単価表、独自内訳書、独自総括表（これらの単価表、内訳書、総括表を作成するにあたって必要な根拠書類（例、歩掛、規格、単価、数量）も含む）」の開示を求めるものであり、処分庁は、特定工事A外5件に係る設計内訳書、単価表、参考資料及び入カデータリストを開示し、本件対象文書につき、法2条2項に規定する行政文書に該当しないとして不開示とする原処分を行った。

審査請求人は原処分の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ことから、以下、本件対象文書の行政文書該当性について検討する。

2 本件対象文書の行政文書該当性について

(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 原処分で開示した文書（設計内訳書、単価表、参考資料及び入力データリスト）は、積算支援業務の成果品を組織的に共有している資料であり、組織的に用いるための文書である。一方、本件対象文書は、原処分で開示した文書における予定価格算出の基礎資料の一部となっていることは事実であるが、原処分で開示した文書の作成に当たり、各々の積算担当の職員が、個人的な理解に資するために、予定価格算出の過程を分かりやすく整理した資料であり、専ら自己の職務の遂行の便宜のためにのみ使用するものであることから、組織的に用いるための文書には該当しないと判断した。

また、本件対象文書の取扱いについては、特に明文化されているわけではないが、過年度より積算担当の職員が個人として作成することが通例となっており、各事務所とも同様の実態となっている。

イ 本件開示請求を受け、改めて本件対象文書をどのように管理しているか確認したところ、積算担当の職員の机及びパソコンのハードディスクに個人メモ資料として保管されており、また、原処分で開示した文書は、共有フォルダにデータで保管されていた。本件対象文書は、原処分で開示した文書とは異なり、各工事に係る積算担当の職員以外にはアクセスすることができない点からも、組織共用性があるとは認められず、本件対象文書は行政文書に該当しないとして不開示とした原処分は妥当であると考える。

(2) 以下、上記諮問庁の説明も踏まえ検討する。

ア 本件対象文書が行政文書に該当するか否かは、その作成・取得、利用、保存・廃棄の実態を総合的に勘案して判断する必要がある。

上記(1)アの諮問庁の説明によると、本件対象文書は原処分で開示された文書の基礎資料の一部として作成されたものであるから、積算担当の職員が職務上作成し又は取得した文書に該当すると認められる。

また、諮問庁から本件対象文書の提示を受けて確認したところ、当該文書は、例えば作業過程で収集・作成された雑多な資料やメモを雑駁にまとめたといった性格のものではなく、説明資料として利用可能な一定の完成度を有するものと認められる。そこで、当審査会事務局職員をして改めて諮問庁に確認させたところ、例えば、上司に原処分で開示された文書における積算の根拠について説明を求められた際に、本件対象文書を提示する場合があるとのことであった。

そうすると、本件対象文書は、積算支援業務の実施に際して組織的

に用いるものと解するのが相当であり、かつ、積算担当職員個人の所有物ではなく組織が保有するものを専ら当該職員が管理していると解するのが相当と考えられる。

イ したがって、本件対象文書は、法2条2項に規定する行政文書に該当すると認められるので、これにつき改めて開示決定等をすべきである。

3 付言

原処分における行政文書開示決定通知書には、本件対象文書を不開示とした理由について「単価表、内訳書、総括表を作成するにあたり必要な根拠資料は、個人的な参考資料のため不開示。」とのみ記載されており、本件対象文書が法のどの条文の規定によりどのような根拠をもって不開示とされたのかについて開示請求者に明確に提示されているとはいえない。このような理由の提示は、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、その処分の内容の理解に資するよう、今後は上記の点について留意すべきである。

4 本件各不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、法2条2項に規定する行政文書に該当しないとして不開示とした各決定については、本件対象文書は行政文書に該当すると認められるので、これにつき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