

令和5年度諮問（情）第3号  
答申（情）第123号

「県議会議員との面談記録等の公文書非開示決定に係る審査請求  
に対する裁決」についての答申

栃木県行政不服審査会

## 第1 審査会の結論

栃木県知事（以下「実施機関」という。）が行った公文書非開示決定（文書不存在）は、妥当である。

## 第2 諮問事案の概要

### 1 公文書の開示請求

審査請求人は、実施機関に対し、栃木県情報公開条例（平成11年栃木県条例第32号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定により、令和5（2023）年4月10日付けで次の公文書開示請求を行った。

- (1) カンセキスタジアムとちぎの芝管理に関して、2019年度以降、スポーツ振興課（以下「担当課」という。）が作成し、又は保有した県議会議員からの照会、要望及びそれらへの対応結果を記録した文書・メモ・その他電磁的記録すべて（送受信した電子メール含む）
- (2) 2020年度に行われた栃木県ライフル射撃場の指定管理者選定に関して、担当課が作成し、又は保有した県議会議員からの照会、要望及びそれらへの対応結果を記録した文書・メモ・その他電磁的記録すべて（送受信した電子メール含む）

### 2 本件開示請求に対する実施機関の処分

実施機関は、上記1の(1)及び(2)に係る公文書を保有していないとの理由で、条例第11条第2項の規定により令和5（2023）年4月21日付けで公文書非開示決定（以下「本件処分」という。）を行った。

### 3 審査請求

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5（2023）年5月16日付けで実施機関に対し審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

### 4 諮問

実施機関は、本件審査請求について、条例第19条第1項の規定により令和5（2023）年9月7日付けで栃木県行政不服審査会（以下「審査会」という。）に諮問した。

## 第3 審査請求人の主張要旨

### 1 本件審査請求の趣旨

本件処分のうちカンセキスタジアムとちぎに関する部分を取り消すとの裁決を求める。

### 2 本件審査請求の理由

審査請求書及び反論書によれば、おおむね次のとおりである。

- (1) 審査請求人の目的は、A団体（以下「A」という。）が○年○月に行った、カンセキスタジアムとちぎの芝管理の業務委託先公募（以下「公募型プロポーザル」という。）に絡み、Aの所管課であり指導的立場にある担当課が県議会議員から何らかの問合せや意見・要望等を受けたかどうかを調べることにある。
- (2) 県は、本件開示請求に係る公文書を保有していないとしているが、公募型プロポーザルの実施当時の担当課の関係者に聞いたところ、当時、芝管理の業務委託契約に関する問合せが県議会議員から担当課の課長宛てにあったと答えた。また、当時の担当者らに、県議会議員からの問合せに関する記録文書を保有していたかを問い合わせたところ、公文書という認識で組織的に共有されており、適切に保管していたとの証言を得た。よって、文書を作成し、保有することが当然であるべきなのに、保有していないというのは不自然である。
- (3) 本件処分により、Aが行った公募型プロポーザルがどのような経緯で実施され、審査が公正に行われたのか、そこに県議会議員や担当課の影響力が働いたのかどうかを知ることができず、主権者である県民の知る権利が侵されている。
- (4) 審査請求人が、県議会議員2人に確認したところ、Aが行った公募型プロポーザルに関して担当課幹部と面談したことを認めた。また、当時の関係者に確認したところ、2人の県議会議員との面談の内容については、課内外で共有されていたとのことである。また、カンセキスタジアムとちぎの芝管理に関わる資料は厚型ファイルにひとまとめにしてあったが、公募型プロポーザルが終了して間もなく、ファイルごとなくなっていたことに気付いたという証言もあった。
- (5) 審査請求人が、複数の県庁職員や県庁OBに確認したところ、県議会議員との面談に際しては、幹部を含めた複数の職員で対応することや面談記録を残すことが慣例になっているとのことである。
- (6) カンセキスタジアムとちぎの芝管理の業務に絡む県議会議員との面談記録は必ず作成しているはずであり、それを保有していないというのは、隠蔽若しくは意図的に廃棄しているのではと疑わざるを得ない。

#### 第4 実施機関の主張要旨

弁明書によれば、おおむね次のとおりである。

- 1 審査請求人は、第3の2(2)、(4)及び(6)のとおり主張するが、該当する公文書は保有していない。
- 2 審査請求人は、第3の2(5)及び(6)のとおり主張するが、県議会議員との面

談については、事案の内容に応じ、幹部を含めた複数の職員で対応するものもあれば、幹部が個別に対応するものも数多くあると認識している。また、県では、県議会議員等からの問合せ等について文書として記録を作成するか否かは、各所属において、事案の内容に応じ、個別具体的に判断しており、必ず作成するものではない。

- 3 本件開示請求に係る公文書については、その内容が、①令和4（2022）年1月4日付けの「Aが発注したカンセキスタジアムとちぎの芝管理業務委託の公募型プロポーザルに関して、スポーツ振興課が内外と協議した際に取得した、または使用、作成した文書・メモ・その他電磁的記録すべて（送受信した電子メール含む）」の開示請求、及び②同年2月16日付けの「カンセキスタジアムとちぎの芝管理に関して、2020年度以降、スポーツ振興課において内外と協議した際に使用した、または作成した文書・メモ・その他電磁的記録のすべて（送受信した電子メール含む）」の開示請求に係る公文書の内容と重複している。

①及び②の開示請求を受けた際に、平成31（2019）年度を含めて関係文書の探索を行ったが、該当する公文書は保有していなかった。また、本件開示請求を受けて再度文書の探索を行ったが、該当する文書は保有していなかった。

## 第5 審査会の判断

### 1 判断に当たっての基本的な考え方

- (1) 条例は、地方自治の本旨にのっとり、県民に公文書の開示を請求する権利を保障することにより、県が県政に関し県民に説明する責務を全うするようにするとともに、県民の県政への参加を推進し、もって一層公正で開かれた県政の実現に寄与することを目的に制定されたものであり、原則公開の基本理念の下に解釈し、運用されなければならない。

審査会は、この基本的な考え方に立って本件諮問事案を調査審議し、県民の公文書の開示を求める権利が侵害されることのないよう条例を解釈し、以下のとおり判断するものである。

- (2) 行政不服審査法第2条は、「行政庁の処分に不服がある者は、（略）審査請求をすることができる。」と規定しており、審査請求の対象は「行政庁が行った処分」である。

「行政庁の処分」とは、「逐条解説行政不服審査法」（総務省行政管理局）によれば「行政庁が国民に対する優越的な地位に基づき、人の権利義務を直接変動させ、又はその範囲を確定する効果を法律上認められている行為など人の権利義務に直接具体的な効果を及ぼす行為をいう」とされており、本件審査請求では、公文書開示請求に対して「非開示決定」を行った本件処分がこれに該当し、審査請求の対象である。

したがって、本件処分以外を審査請求の対象とすることはできず、審査会の審査事項も本件処分の違法性又は不当性の判断に限られる。

- (3) 審査会は、本件処分について、(1)の基本的な考え方及び(2)の審査請求の対象となる処分の規定を踏まえて本件諮問事案を調査審議し、県民等の公文書の開示を求める権利が侵害されることのないよう条例を解釈し、以下のとおり判断するものである。

## 2 公文書の定義、運用等

- (1) 条例第2条第2項では、公文書を「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書及び図画（略）並びに電磁的記録（略）であって、当該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」と定義している。
- (2) 「組織的に用いるもの」とは、組織的な業務の必要性から利用するものであり、職員個人の検討段階にある文書や、職員が記憶しておくべき事項を個人的に記録したメモは含まれないが、組織的な検討又は組織の供覧に付したものは該当するものとして解釈・運用されている。
- (3) 電子メールについては、職員個人が外部の担当者とやり取りしただけのものは「組織的に用いるもの」に含まれないが、その電子メールを転送又は印刷するなどして組織的な検討又は組織の供覧に付したものは「組織的に用いるもの」に該当するという解釈・運用がなされている。

## 3 公文書の存在について

審査請求人は、第3のとおり本件処分では非開示とされた公文書（以下「対象公文書」という。）の存在を主張するが、実施機関は、第4のとおり対象公文書を保有していないと主張する。そこで、審査会は、審査請求人及び実施機関側の参考人（Aが公募型プロポーザルを実施した当時の担当課の職員）から意見聴取を行い、審議を進めた。

### (1) 審査請求人への意見聴取

審査請求人への意見聴取において審査会が確認した内容は、おおむね次のとおりである。

ア 県議会議員が当時の担当課の幹部と面談したことやその面談結果が担当課の内外に共有されていたことが取材で明らかになっているにもかかわらず、その記録が存在しないということは不自然である。

イ 当時の担当課の内外で共有されていたという備忘録を入手しているにもかかわらず、開示請求をしたところ公文書は存在しないという回答は、対象公文書を意図的に廃棄し、又は幹部職員のみが閲覧できる秘密文書のような扱いをしていると推測でき、公文書の管理として適切ではない。

### (2) 実施機関の参考人への意見聴取

実施機関の参考人への意見聴取において審査会が確認した内容は、おおむね次のとおりである。

ア 当時、県議会議員との面談のほとんどは、議会提出の議案に係る説明や質問取りという内容であった。この場合は、私的にメモ書きをするが、質問に係る資料を完成させた場合は、そのメモ書きは不要になるので、その保存はしていない。

また、県議会議員からの問合せの多くは電話によるものであり、そのほとんどは、課長が直接受けている。この場合の担当課内での情報共有の方法は、文書ではなく口頭で行われていた。

イ 県議会議員からの問合せ内容は、カンセキスタジアムとちぎの競技場の芝管理の委託業者の選定に当たり、Aが随意契約で決定しようとしていることについて、競争が働かないことは好ましくなく、県がAを指導すべきというものであった。

県議会議員からの随意契約による委託業者の選定は公正公平なやり方ではないという指摘は、話の内容として単純なものであったこと、また、課長自身も県議会議員との面談に臨んでいることから、その内容を課長が分かっているのであれば事足りるという考えで、文書として残すまでのことはせず、担当課内では口頭による情報共有を行った。

ウ 備忘録というものを誰かが作って、それを共有したということの可能性としては完全に否定し得ないと思うが、私はその存在を知らず、担当課が組織的に備忘録を作成し、それを担当課の内外で共有していたという事実はない。

(3) 第4の3の①及び②の開示請求に対する非開示決定に係る審査請求について諮問を受けた審査会は、当時、実施機関に対して実地調査を行っており、その実地調査では、審査請求人が主張する対象公文書の存在は確認できず、また、対象公文書が存在しないという実施機関の主張に反する点は確認できなかった、という経緯がある。

(4) 審議のまとめ

以上、本件審査請求に関する審議をまとめると以下のとおりである。

ア 審査請求人への意見聴取では、当時の担当課で共有されていた備忘録を入手しているとの主張がなされたものの、その備忘録が対象公文書として存在する根拠となるものは示されず、また、備忘録以外の対象公文書が存在する根拠となるものも示されず、その主張に係る事実の存否を判断することはできなかった。

イ 参考人への意見聴取では、対象公文書が不存在であることの理由や経緯、対象公文書を意図的に不存在としていることはないこと等の説明がなされ

たものの、参考人自身の当時の記憶に基づくものであり、それらを証明できるものは示されず、対象公文書が存在しないという主張に係る事実の存否を判断することはできなかつた。

ウ (3)のとおり、審査会による実施機関に対する実地調査では、対象公文書の存在は確認できなかつた。

#### 4 本件非開示決定の妥当性について

よって、審査会としては実施機関が対象公文書を保有していると判断することはできず、本件処分については妥当であると判断する。

#### 5 結論

以上のことから、審査会は、冒頭の「第1 審査会の結論」とおり判断する。

#### 6 附言

条例の目的は、県が県政に関し県民に説明する責務を全うするようにするとともに、県民の県政への参加を促進し、もって一層公正で開かれた県政の実現に寄与することである。

県が説明責任を果たすに当たっては、事務処理の経過が適正であることを明らかにするためにも、適切な公文書の作成、保有等が必要であり、これらを欠いた場合は、十分な説明責任を果たせず、結果として県民の県政に対する不信感を招くおそれがある。

本件審査請求では、カンセキスタジアムとちぎの芝管理業務の委託事業者の選定に関して、担当課と県議会議員との面談等に係る公文書を担当課は保有していないとしているが、当該業務の委託事業者の選定を行うAが当該選定を行おうとしている中で、Aを指導する立場にある担当課が県議会議員との接触を認めるもののその記録は残していないとなると、果たして公務が適正に行われているのかといった疑念も生じかねない。

したがって、担当課においては、条例の目的である県民への説明責任を果たす上で必要となる公文書は何かを改めて認識した上で事務を執行すべきであることを申し添える。

## 審査会の処理経過

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 5 (2023) 年 9 月 7 日	・ 諮問庁から諮問書を受理
令和 6 (2024) 年 7 月 10 日 (第62回審査会第 3 部会)	・ 事務局から経過概要の説明 ・ 第 1 回審議
令和 6 (2024) 年 8 月 7 日 (第63回審査会第 3 部会)	・ 審査請求人の意見聴取 ・ 第 2 回審議
令和 6 (2024) 年 9 月 11 日 (第64回審査会第 3 部会)	・ 実施機関の意見聴取 ・ 第 3 回審議
令和 6 (2024) 年 10 月 9 日 (第65回審査会第 3 部会)	・ 第 4 回審議
令和 6 (2024) 年 11 月 13 日 (第66回審査会第 3 部会)	・ 第 5 回審議

## 栃木県行政不服審査会第 3 部会委員名簿

氏 名	職 業 等	備 考
善 林 景 子	元栃木県県民生活部参事兼とちぎ 男女共同参画センター所長	第 3 部会部会長 職務代理者
中 村 祐 司	国立大学法人宇都宮大学 地域デザイン科学部教授	第 3 部会部会長
藤 田 明 子	弁護士	
町 田 明 久	株式会社下野新聞社 常務取締役主筆	

(五十音順)