平成３０年度審査請求（教育委員会）第２号

裁　　決　　書

審査請求人　　住所　○○○
　　氏名　○○○　　様
処　分　庁　　野田市教育委員会

審査請求人が平成３０年１１月２９日に提起した処分庁による「平成２６年４月３０日付け野教社第４３７号の「個人情報部分開示決定異議申立決定書」及び平成２６年４月３０日付け野教社第４４９号の「行政文書部分開示決定異議申立決定書」による開示対象文書について、指定管理者へ提出を指示、並びに当該文書を実施機関に提出された年月日が示されている文書（開示対象文書を除く。）」の行政文書開示請求拒否決定処分に対する審査請求（以下「本件審査請求」という。）について、次のとおり裁決する。

主　　文

本件審査請求を棄却する。

事案の概要

１　審査請求人は、平成２７年３月２３日付けで、野田市情報公開条例（平成８年野田市条例第２５号。以下「条例」という。）第３条の規定に基づき、条例の実施機関である処分庁に対し、行政文書開示請求を行った。

２　処分庁は、平成２７年４月７日付けで、行政文書開示請求却下処分（２６野教社第５８４号。以下「却下処分」という。）を行い、同日付けの「行政文書開示請求について」を同日、審査請求人に郵送した。

３　審査請求人は、平成２７年４月２８日付けで、処分庁に対し、本件処分を取り消し、開示決定を行うとの決定を求める異議申立てを行った。

４　処分庁は、平成２７年５月１５日付けで、行政文書開示請求却下異議申立却下決定処分（野教社第４３号。以下「異議申立却下処分」という。）を行い、同日付けの「行政文書開示請求却下異議申立却下決定書」を同日、審査請求人

に郵送した。

5　審査請求人は、平成２７年１１月２日付けで、異議申立却下処分の取消しを求める訴訟を提起した。また、平成２８年2月１０日付けで、却下処分の取消しを求める訴訟を提起した。

6　平成３０年１０月１８日、上記５の訴訟について、却下処分及び異議申立却下処分を取り消す判決が確定した。

7　処分庁は、上記６の判決の確定を受けて、平成３０年１１月１日付けで、行政文書部分開示決定及び行政文書開示請求拒否決定処分（２６野教社第５８４号の２。以下「本件処分」という。）を行い、同日付けの行政文書部分開示決定及び行政文書開示請求拒否決定通知書を同月２日に審査請求人に交付した。

8　審査請求人は、平成３０年１１月２９日付けで、処分庁に対し、本件処分のうち、対象の行政文書が存在しないため開示請求を拒否された「平成２６年４月３０日付け野教社第４３７号の「個人情報部分開示決定異議申立決定書」及び平成２６年４月３０日付け野教社第４４９号の「行政文書部分開示決定異議申立決定書」による開示対象文書について、指定管理者へ提出を指示、並びに当該文書を実施機関に提出された年月日が示されている文書（開示対象文書を除く。）」について開示するとの裁決を求める審査請求を行った。

審査関係人の主張の要旨

1　審査請求人の主張

審査請求書、意見書及び意見陳述における審査請求人の主張は、おおむね次のとおりである。

⑴　実施機関は、平成２６年１１月１９日付け野教社第３６０号による野田市情報公開条例に基づく部分開示の決定に対して、平成２６年１２月２日付けで審査請求人が行った異議申立て（以下「平成２６年度異議申立て」という。）に係る野田市情報公開・個人情報保護審査会における審査において、「開示請求への迅速な対応のため口頭により文書の提出を求め、その際に指定管理者から文書の提出を求められていないことから、市と指定管理者の間に基本協定書で定められた書面が必要ないとの理解があった」と説明したことがあった。

しかし、開示請求に対しては、条例の定めにより請求からその応答まで最

大１５日間が実施機関に与えられているにもかかわらず、迅速な対応を理由にさえすれば、基本協定書に定められた「本協定に関する甲乙間の請求、通知、申出、報告、承諾及び解除は、本協定に特別の定めがある場合を除き、書面により行わなければならない。」との規定の除外が許されるならば、実施機関の事務の途中では、ほとんどの行政文書が同様の根拠に基づいて作成されないことになり、そのようなことになれば、行政活動を行政文書によって市民に説明することも、市民が後から行政文書によって検証することもできない。

⑵　基本協定書に「本協定に関する甲乙間の請求、通知、申出、報告、承諾及び解除は、本協定に特別の定めがある場合を除き、書面により行わなければならない。」と定められているにもかかわらず、実施機関は、同規定自体の適用除外についても文書によらず行っていることから、「規定の適用除外」という重大な判断や決定ですら、その根拠や理由について庁内はもとより市民から説明を求められても行政文書によって説明することができない。

⑶　実施機関は、弁明書において、行政文書の開示請求に関する指定管理者に対する文書提出の求めについては、口頭で行っていたことを改め、文書で行うことを徹底することとし、平成３０年１２月２０日に指定管理者に対して文書で通知したとしているが、審査請求人が口頭で行われていることに対する問題提起をしたときから３年間の月日を要しており、実施機関は、日々の事務執行の中で問題点を指摘されてもそれを改めることは容易ではなく、ましてや自ら気付き進んで改める自浄作用は微塵も期待できない。

⑷　仮に実施機関の弁明が事実ならば行政文書の管理に重大な問題を内在している。「規定の適用除外」という重大な事務ですら文書によらず行われているが、これは単純に行政文書の開示請求に係る事務だけにとどまる問題ではなく、①実施機関（場合によっては、野田市全体）の事務全般にわたる事務に対する姿勢、②行政文書が持つ役割への認識不足、③そして情報公開制度が機能する前提にある「行政文書の管理の問題」、④野田市の情報公開制度の実効性に係る問題と捉える必要がある。

⑸　基本協定書第２１条には、「指定管理者が保有する文書の開示請求を受けた場合に市がそれを保有していないときは、当該文書の提出を求める」と、

さらに「開示請求に対応する事務が終了したときは、指定管理者に当該文書を返却する」との旨の規定があり、それぞれ個別の法人である実施機関と指定管理者の両組織間で行政文書の貸出と返却という行為が行われる。この場合、普通に考えると法人と法人との間で何かやり取りをするときには証拠を残す。そうでないと自分が不利益を被る場合があるので当たり前の話であると考えるが、実施機関と指定管理者は、これを口頭のやり取りによって行っており、このことは行政文書の管理という観点からあり得ない。

⑹　実施機関は、基本協定書で「本協定に関する両組織間の請求、通知、申出、報告、承諾及び解除は、本協定に特別の定めがある場合を除き、書面により行われなければならない。」と定めておきながら、開示請求に対応する事務には同規定を除外する旨を書面で行っていない。このことは、自身で定めた協定書を自身で無視し、事務を行っていることになるから、通常では考えられない。

⑺　基本協定書第２０条で「管理文書の保管、保存、廃棄その他管理文書の管理に関し、野田市文書管理細則の規定により処理しなければならない」と規定し、基本協定書が引用する管理仕様書では、「文書の管理と保存に関する業務について野田市文書管理規程に基づき行うこと」とされているが、審査請求人が文書管理の不備を指摘したところ、実施機関は、「指定管理者に市と同様のものまでは求めていない」と説明するのみで、基本協定書や管理仕様書の内容の変更を合意したことを示す文書は存在しない。管理仕様書は、指定管理業務に係るサービスの調達仕様書と言えるものであり、指定管理者候補が業務を受託するに当たり必要な指定管理料の見積りを行う場合の前提情報にもなるにもかかわらず、実施機関や指定管理者が勝手な解釈を行うことが許されてしまうならば、管理仕様書に示された事項を真摯に遂行しようとする優良な事業者は排除され、そうではない不良な事業者が利益を受けるという事態になりかねず、結果として公平、公正、適正な調達行政が担保されないことにもなる。

２　処分庁の主張

処分庁の主張は、おおむね次のとおりである。

⑴　審査請求人は、平成２６年度異議申立てにおいても、「基本協定書第５３

条の規定から、実施機関と指定管理者との間での基本協定書第２１条第１項の規定による開示請求の対象文書の提出の求めについても書面により行わなければならず、口頭により文書の提出を求めていることは、協定書の規定が形骸化している」との旨の主張をしている。実施機関は、これに対して、次のような説明をし、協定書の規定が形骸化しているとの旨の主張は理由がないとしているので、引用する。

ア　基本協定書は、市と指定管理者が相互に協力し、当該指定管理に係る施設を適正かつ円滑に管理するために必要な事項を定めたものであり、協定書第５３条は、いたずらに全てを書面化するとの意のものではない。

イ　基本協定書第２１条第１項には、「野田市は、管理文書（指定管理業務に関し、野田市が貸与し、又は指定管理者が作成し、若しくは取得した文書をいう。）について、野田市情報公開条例（平成８年野田市条例第２５号）に基づく行政文書の開示請求又は野田市個人情報保護条例（平成１２年野田市条例第２５号）に基づく個人情報の本人開示請求を受けた場合において、これらの請求に係る管理文書を保有していないときは、指定管理者に対し、当該管理文書の提出を求めるものとする」と、同条第２項には「指定管理者は、前項の規定により求めがあった場合は、当該管理文書を保有していないときを除き、甲に当該管理文書を速やかに提出しなければならない」との旨を規定しており、この規定に基づき、開示請求への迅速の対応のため口頭により文書の提出を求めている。なお、その際に、指定管理者から文書の提出を求められていない。このことから、指定管理者に対する開示請求の対象文書の提出の求めについては、実施機関と指定管理者との間に、基本協定書第５３条に規定する書面が必要なものに該当しないという理解がある。

なお、上記の説明は、審査請求人からの平成２７年１２月１８日付け市政メールへの平成２８年１月２５日付けの回答においても一貫しており、本件開示請求に係る訴訟においても、「指定管理者への指示文書及び書類送付添付文書はいずれも口頭によっており、当初から存在しない」と主張している。

このように、実施機関は数年前から一貫して事実に基づく主張をしており、本件開示請求対象文書が存在しないことは紛れもない事実である。

⑵　上記のとおり本件開示請求対象文書は存在しないが、今後については、基本協定書第２１条(現行の基本協定書では第２２条）の規定は、第三者から見ると、書面の要否について曖昧であること、また、協定書第５３条（現行の基本協定書では第５４条）の規定では、野田市と指定管理者との間の請求、通知、申出、報告、承諾及び解除は、書面により行うことが原則であることを考慮して、指定管理者に対する開示請求の対象文書の提出の求めについては、文書で行うことを徹底することとした。このことは、平成３０年１２月２０日に指定管理者に文書で通知した。

理　　由

審査庁は、平成３０年１２月２８日付けで、本件審査請求について、条例第１６条第１項の規定に基づき、審査会に諮問した。

審査会は、平成３１年３月２９日付けで、審査庁に対し答申した。

答申により示された本件審査請求に対する審査会の判断は、次のとおりである。

１　審査会の考え方について

⑴　文書の作成の必要性について、基本協定書第５３条は、次のとおり規定されている。

『　　（請求、通知等の様式その他）

第５３条　本協定に関する甲乙間の請求、通知、申出、報告、承諾及び解除は、本協定に特別の定めがある場合を除き、書面により行わなければならない。　』

本規定によると、甲乙間の請求等のやり取りは、本協定に特別の定めがないときは、書面により行われなければならない。指定管理者が保有する管理文書について開示請求がなされたことを通知し、対象文書について提出を求めることは、本規定の「通知」又は「請求」の一種であると解釈できる。

また、その求めに対して開示請求対象文書を探索し、文書があれば提出し、文書がなければその旨を報告する行為は、本規定のうち「報告」の一種であると解釈できる。そこで、当審査会において、指定管理者に対する開示請求対象文書の提出の求めや、その応答である文書の提出について、書面により行われなくても良いとされる「特別の定め」がないか、基本協定書

を見分したところ、そうした特別の定めはなかった。

また、基本協定書第２１条の規定は、次のとおりである。

『　　（情報の公開等）

第２１条　甲は、管理文書について、野田市情報公開条例に基づく行政文書の開示請求又は野田市個人情報保護条例に基づく個人情報の本人開示請求を受けた場合において、これらの請求に係る管理文書を保有していないときは、乙に対し、当該管理文書の提出を求めるものとする。

２　乙は、前項の規定により提出のあった場合は、当該管理文書を保有していないときを除き、甲に当該管理文書を速やかに提出しなければならない。

３　甲は、前項の規定により提出のあった管理文書に係る開示請求に対応する事務が終了したときは、乙に当該管理文書を返却するものとする。

４　乙は、野田市情報公開条例の趣旨を踏まえ、団体の経営状況等について、積極的に情報の公開に努めなければならない。　　』

実施機関によれば、本規定により、開示請求への迅速な対応が求められていることから、指定管理者に対する開示請求対象文書の提出の求めを口頭で行っているとのことであるが、この規定自体によって、書面により行われなくても良いとの定めがされているわけではない。

以上のことから、実施機関と指定管理者が合意した基本協定書によれば、本件開示請求対象文書は作成される必要性があった文書であったと言わざるを得ない。

⑵　また、実施機関においては、実施機関と指定管理者双方による「理解」があれば、指定管理者に対する開示請求対象文書の提出の求めは、口頭によって行っても良いという認識により本件開示請求対象文書を作成していなかったと主張している。しかし、基本協定書第５３条によれば、指定管理者に対する開示請求対象文書の提出の求めは、文書により行わなければならなかったものであり、その認識は間違いであると言わざるを得ない。

しかし、前記のような認識の間違いをしていたから文書を作成しなかったという事実そのものは、決して褒められたものではないが、十分に推認で

きるし、実施機関が文書の存在について、殊更虚偽を主張しているとは理解できない。

したがって、本件開示請求対象文書は、存在しないと考えられる。

審査庁は、審査会の答申を尊重して、審査会の考え方と同様の理由により、本件審査請求には理由がないから、行政不服審査法（平成２６年法律第６８号）第４５条第２項の規定により、主文のとおり裁決する。

平成３１年4月２４日

審査庁　　野田市教育委員会

教示

1　この裁決については、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して６か月以内に、市を被告として（訴訟において市を代表する者は教育委員会となります。）、裁決の取消しの訴えを提起することができます。

ただし、この裁決の取消しの訴えにおいては、不服申立ての対象とした処分が違法であることを理由として、裁決の取消しを求めることはできません。

処分の違法を理由とする場合は、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して６か月以内に、市を被告として（訴訟において市を代表する者は教育委員会となります。）、処分の取消しの訴えを提起することができます。

2　ただし、上記の期間が経過する前に、この裁決があった日の翌日から起算して１年を経過した場合は、裁決の取消しの訴えや処分の取消しの訴えを提起することはできなくなります。なお、正当な理由があるときは、上記の期間やこの裁決があった日の翌日から起算して１年を経過した後であっても裁決の取消しの訴えを提起することが認められる場合があります。