

答申第 861 号

諮問第 1438 号

件名：愛知県第五次行革大綱等の開示決定等に関する件

答 申

1 審査会の結論

(1) 開示決定について

愛知県知事（以下「知事」という。）が、別記 1 の開示請求に係る行政文書として別記 2 に掲げる行政文書を特定して開示決定をしたことについては、「大高緑地公園施設設置管理者選定委員会の設置要綱について（平成 27 年 1 月 16 日付け起案 26 公緑第 450 号）」を特定し、更に該当するものがあれば、これを特定し、改めて決定すべきである。

(2) 一部開示決定について

知事が、別表の 1 欄に掲げる行政文書の一部開示決定において不開示とした同表の 2 欄に掲げる部分のうち、同表の 3 欄に掲げる部分は開示すべきである。

2 異議申立ての内容

(1) 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、異議申立人が平成 27 年 11 月 24 日付けで愛知県情報公開条例（平成 12 年愛知県条例第 19 号。以下「条例」という。）に基づき行った開示請求に対し、知事が同年 12 月 9 日付けで行った開示決定を取り消し、開示請求内容に該当する全ての行政文書を開示するとの決定を求めるといふもの及び当該開示請求に対し、知事が同日付けで行った一部開示決定の取消しを求めるといふものである。

(2) 異議申立ての理由

ア 異議申立書における主張

異議申立人の異議申立書における主張は、おおむね次のとおりである。

（ア）開示決定について

異議申立てに係る処分は、次のとおり違法、不当である。

異議申立人が 2015 年 11 月 24 日付けで開示請求した行政文書のうち、「大高緑地公園内の樹林地における民間事業者による遊戯施設の設置・運営事業に関する以下の資料、同事業の契機および民間活力導入・同事業に関する検討経過・内容が把握できる文書」に該当するものとして、2015 年 12 月 9 日付けで「愛知県第五次行革大綱、平成 25

年度行政改革の推進に向けた外部有識者による公開ヒアリングの結果、しなやか県庁創造プラン（愛知県第六次行革大綱）」の行政文書開示決定がなされた。

本開示決定は、異議申立人の請求内容を担当課である愛知県建設部公園緑地課（以下「公園緑地課」という。）が意図的に狭く解釈した上で、本来該当するはずの行政文書の開示を回避した不当な決定であり、条例の解釈及び運用に当たって、行政文書の開示を請求する権利を十分に尊重することを定めた条例第 3 条および行政文書の開示義務を定めた条例第 7 条に違反するものと考ええる。以下、そのように考える理由について述べる。

はじめに、開示された各行政文書における開示請求に対する該当箇所を確認しておきたい。

第一に、「愛知県第五次行革大綱」（別記 2 文書 1）には、「公の施設の見直し」の対象として、建設部が所管する 12 都市公園が含まれ、個別取組事項として「公園等施設のあり方の検討」を行い、平成 22 年度以降、「公園等施設について、県民のニーズ、社会状況の変化を踏まえ、機能・規模の適正化、運営の形態等今後のあり方を検討する。」ことが明記されている。

第二に、「平成 25 年度行政改革の推進に向けた外部有識者による公開ヒアリングの結果」（別記 2 文書 2）には、「県営都市公園のあり方の検討」に関して、都市公園の見直しの方向性等とそれに対する外部有識者の判定結果および主な提言が記載されている。このうち、「見直しの方向性等」の 1 つとして、「県営都市公園の新しい利活用方法等を検討し、さらなる利用促進を図る。」ことが示され、その具体策として、「公園の魅力向上につながるような民間活力を活用した公園施設の導入」が提示されている。

第三に、「しなやか県庁創造プラン（愛知県第六次行革大綱）」（別記 2 文書 3）には、「県有資産の活用」を図るための取組として公の施設の総点検を図り、公園の利活用方法等の検討を継続するとの方向性が打ち出されている。その取組内容として、「地域との協働や民間活力の活用など、新しい利活用方法を検討する」ことが明記されている。

以上が開示された行政文書において異議申立人の請求内容に合致すると思われる内容である。これらを異議申立人の請求内容に照らしてみると、大高緑地公園内の樹林地における民間事業者による遊戯施設の設置・運営事業（以下「大高緑地公園施設設置管理事業」という。）の契機として、民間活力導入に関する検討を進めるとした行革大綱の存在があり、外部有識者の意見も聞きながらその検討が進めら

れてきたことについては把握できる。しかしながら、これら開示行政文書から把握できるのは政策の方向性のみにとどまり、個別具体の事業である大高緑地公園施設設置管理事業に関する直接的な契機および検討経過・内容に関する行政文書については全く開示されていないといわざるを得ない。

2015年12月15日に愛知県県民相談・情報センターにて開示行政文書を閲覧した際、立ち会った公園緑地課の職員に対して異議申立人が同旨の見解を述べたところ、職員から「今回の請求内容について担当者の方で判断して、請求に対する内容に該当するものがこれだということでこの文書を示している」旨の回答が繰り返しなされた。また、「これ以外の文書の開示が必要であれば、再度必要な内容を記載の上、請求してほしい」との説明が繰り返されたため、再請求には該当文書を特定させる必要があるので確認させてほしいと前置きした上で、事業の検討および事業者との調整等を進める際、文書を一切作成せず、すべて口頭で行ってきたのかと尋ねたが、一切の回答を得られなかった。

公園緑地課の職員の発言によれば、本事業の検討を開始したのは2014年12月に愛知県第六次行革大綱が策定されて以降のことであり、専ら事業担当者1人が短期間で事業の起案を行ったため、該当する行政文書として存在するのは大高緑地公園施設設置管理者選定委員会（以下「選定委員会」という。）（第1回）において配布された募集要項などの資料のみであるとのことであった。

わが国の行政における事業の企画立案においては、事案の処理方針を記載した文書を起案の上、回議・決裁の文書処理を行う稟議のプロセスを経るのが一般的であると考えられる。大高緑地公園施設設置管理事業が担当者1人により起案されたものであったとしても、稟議のプロセスを経たと考えるのが自然である。そうであれば、選定委員会において配布された募集要項等についても、起案・回議・決裁に用いた文書が存在するはずであり、異議申立人が開示請求した「事業の検討経過・内容が把握できる資料」が開示決定された上記の3文書しか存在しないとは考えにくい。

本開示決定にあたって、起案・回議・決裁に用いた文書を開示対象となる「行政文書」とみなさなかった可能性も考えられなくはない。この点に関して、条例は「行政文書」の定義について、「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並びに電磁的記録であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が管理しているものをいう。」と明記している。その解釈及び運

用については、愛知県情報公開条例解釈運用基準において、具体的にいかなる文書がこれに該当するかが規定されている。また、どの段階から組織としての共用の実質を備えた状態になるかについては、「① 決裁を要するものについては起案文書が作成され、回議に付された時点、② 会議に提出した時点、③ 申請書等が実施機関の事務所に到達した時、④ 組織として管理している職員共用の保存場所に保存した時点等」という具体例を列挙する形で愛知県情報公開条例解釈運用基準に定義されている。したがって、起案・回議・決裁文書が条例の対象となる行政文書に該当することは、愛知県情報公開条例解釈運用基準に照らせば疑問の余地はないであろう。

都市公園における民間活力の導入に関する検討にあたっては、担当部署において調査研究を行ってきたと考えられる。また、事業立案にあたっては、事業地の選定や調査・測量およびそれらに係る予算要求、選定委員会の設置、選定委員会に提出する資料案の検討・決定、大高緑地の現行の指定管理者である公益財団法人愛知県都市整備協会との協議などのプロセスを経てきたと考えられるが、これらに関する行政文書も存在するものと思われる。以上のことから、異議申立人が開示請求した大高緑地公園施設設置管理事業の契機および民間活力導入・同事業に関する検討経過・内容が把握できる文書に該当する行政文書が開示決定された行政文書以外にも存在していることは明らかである。

本開示請求に関連して、担当課である公園緑地課の情報公開および説明責任に対する消極的姿勢についても指摘しておかねばならない。大高緑地公園施設設置管理事業に関しては、2015年10月15日付けの「大高緑地における民間活力を活用した新たな公園施設について」の記者発表によって、その概要が公表されたが、公園利用者や周辺住民、立地自治体である名古屋市緑区役所は同発表をもって初めて同事業の実施を知ることとなった。同発表以降、自然環境や生活環境に対する悪影響を懸念する周辺住民や公園利用者らから意見が出されることとなり、事業の見直しを求める署名活動などの住民運動も展開されることとなったが、上記の記者発表以降、担当課である公園緑地課からは広く住民に対して十分な説明がなされているとは言い難い。本開示決定において、本来該当するはずの行政文書が開示対象とされなかったことも情報公開に対する消極的姿勢の表れとみることができる。

条例は前文で「情報の公開は、地方自治の本旨にのっとり、公正で民主的な県政を推進していく上での基礎となるものである。また、県の保有する情報を広く県民に公開していくことは、県がその諸活動を県民に説明する責務を全うするとともに、県政に対する県民の理解を

深め、県民と県との信頼関係を増進していく上で不可欠なものである。」と定めている。大高緑地公園施設設置管理事業をめぐっては、事業実施の直前に至るまで何ら説明を行わず、住民の意見を聞いてそれを反映させてこなかったことが混乱を招いたと考えられるが、事後的対応として、政策形成過程に関する情報を積極的に公開することにより透明性を確保するとともに、住民の意見に真摯に耳を傾け、適切な対応をとるなど、条例の趣旨に則り、情報公開および説明責任に対する積極的姿勢が求められる。

以上の理由から、条例の前文および第 1 条が掲げる目的に則り、請求内容に該当する行政文書全ての開示を求めるものである。

(イ) 一部開示決定について

異議申立てに係る処分は、次のとおり違法、不当である。

異議申立人が 2015 年 11 月 24 日付けで開示請求した行政文書のうち、「大高緑地公園内の樹林地における民間事業者による遊戯施設の設置・運営事業に関する以下の資料、大高緑地公園施設設置管理者選定委員会の配布資料および議事録・応募事業者の評価点」に該当するものとして、2015 年 12 月 9 日付けで「第 1 回大高緑地公園施設設置管理者選定委員会資料」（別表の 1 欄に掲げる文書 5）「第 2 回大高緑地公園施設設置管理者選定委員会資料および採点集計表」（同欄に掲げる文書 6）の行政文書一部開示決定がなされた。

本一部開示決定において、開示しないこととされた「第 1 回大高緑地公園施設設置管理者選定委員会資料の内、資料 7（大高緑地公園施設設置管理者選定に係る評価基準の詳細（案））の評価細目等」「第 2 回大高緑地公園施設設置管理者選定委員会資料の内、資料 3（採点表）、4（採点集計表）の評価細目等」については、条例第 7 条第 6 号に該当し、「県の機関が行う設置管理者選定事務に関する情報であって、公にすることにより、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため」当該規定を適用するものとされた。

また、「採点集計表の委員評価等」を開示しないこととした根拠規定として、条例の第 7 条第 5 号および第 6 号を挙げ、「県における審議に関する情報であって、公にすることにより、意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるため」および「県の機関が行う設置管理者選定事務に関する情報であって、公にすることにより、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため」当該規定を適用するものとされた。

上記の理由により当該規定を適用し、評価細目および委員個人が特定される形での採点結果を非開示とすることについては一定の合理性があると考えられなくもない。しかし、評価細目およびその配点、採

点結果のいずれも開示しないこととされた場合、いかなる基準を以て事業者の評価が行われ、具体的にどのような評価がなされたのかを把握することは困難となる。そうなれば、主権者である県民が事業者選定の公正性および客観性、妥当性について検証することは事実上不可能となることから、開示しないこととする根拠規定を拡大解釈することなく、慎重に適用する制度運用が求められる。したがって、やむを得ず、非開示とする必要がある場合は、県の機関が行う設置管理者選定事務の適正な遂行に支障を及ぼすことが明らかである場合に限り、かつ、非開示とする部分は必要最小限の範囲に限定する必要があるものと考えられる。

2015年12月15日に愛知県県民相談・情報センターにて当該一部開示行政文書を閲覧したところ、「第1回大高緑地公園施設設置管理者選定委員会資料の内、資料7の評価細目等」「第2回大高緑地公園施設設置管理者選定委員会資料の内、資料3の評価細目等」について、いずれの資料も評価項目と評価内容のみが開示される一方、評価内容の配点、評価細目の項目、評価細目配点、採点（優れている／良好／普通／やや劣る／劣る）、企画提案書の欄はすべて非開示とされていた。「第2回大高緑地公園施設設置管理者選定委員会資料の内、資料4の評価細目等」についても、評価項目と評価内容を除いた評価内容の採点結果・得点率、評価細目の項目および採点結果・得点率、各委員（A/B/C/D）の採点欄がすべて非開示とされていた。「採点集計表の委員評価等」についても同様で、評価項目と評価内容、採点結果の合計点（400点満点中265点）のみが開示され、それ以外はすべて非開示の状態が開示された。

開示しないこととした根拠規定を適用する理由として、「県の機関が行う設置管理者選定事務に関する情報であって、公にすることにより、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」が挙げられていることに関して、具体的にいかなる支障を及ぼすおそれがあると考えているかについて公園緑地課の職員に確認したところ、今後、類似の事業者選定において、評価細目に挙げられたポイントのみを押さえて提案すればいいというような形で情報が利用されてしまうと困るため、開示しないこととしたとの回答があった。また、採点集計表の委員評価等を開示しないこととした根拠規定を適用する理由として、「県における審議に関する情報であって、公にすることにより、意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるため」を挙げたことについては、個々の委員が特定される形で採点結果およびコメントの公表はできないことを挙げた。これらのことが理由であるとすれば、前者については評価細目の内容のみを非開示とすれば足りると考えられ

る。したがって、それ以外の評価内容の配点、評価細目配点、採点（優れている／良好／普通／やや劣る／劣る）、企画提案書の欄については開示しないとした理由に該当しないと考えられることから、開示しなければならないはずである。

後者については、採点集計表において委員名が特定されないよう、各委員を A、B、C、D と表記していることから、本資料を以て、個々の委員が特定されることはそもそもありえない。よって、前者と同様、評価細目の内容のみを非開示とすれば足りると考えられ、それ以外の非開示部分を開示したとしても、県における審議の意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるとはいえない。

同日、開示行政文書の閲覧に立ち会った公園緑地課の職員に対して、この点を指摘した上で開示しない理由にあたらぬ部分の非開示を見直すよう求めたところ、職員も「隠すつもりはない」として理解を示し、その場で当該指摘を踏まえた再検討を約束してもらったが、後日、非開示とした部分の変更はしない旨の連絡を受けた。

条例の趣旨を定めた前文および目的を定めた第 1 条、行政文書の開示義務を定めた第 7 条の規定を鑑みれば、条例が定める開示しない理由にあたらぬ限りは行政文書を開示しなければならないというのが制度上の要請であると考えられる。しかし、本一部開示決定は開示しないこととした根拠規定および当該規定を適用する理由を広く捉えた上で、本来は開示されてしかるべき内容をも開示しないこととした不当な決定であるといえ、行政文書の開示義務を定めた条例第 7 条に違反するものとする。

以上の理由から、条例の趣旨および目的に則り、「第 1 回大高緑地公園施設設置管理者選定委員会資料の内、資料 7 の評価細目等」「第 2 回大高緑地公園施設設置管理者選定委員会資料の内、資料 3、4 の評価細目等」「採点集計表の委員評価等」のうち、開示しない理由にあたると考えられる評価細目（の内容）を除いた非開示部分の開示を求めるものである。

イ 意見書における主張

実施機関から不開示理由等説明書が提出されたことを受け、異議申立人に当該不開示理由等説明書を送付したところ、異議申立人から意見書が提出された。その内容は、おおむね次のとおりである。

(ア) 開示決定について

a 開示文書の特定等に関する公園緑地課の説明

公園緑地課は、不開示理由等説明書において、大高緑地公園施設設置管理事業の実施に至るまでの経過として、行政改革の中で県営都市公園のあり方検討と民間活力の活用の方向性が示されたこと、

大高緑地において施設の老朽化対策と公園の利活用の促進が課題となっていたことを説明している。その上で、「大高緑地公園内の樹林地における民間事業者による遊戯施設の設置・運営事業に関する以下の資料 ・同事業の契機および民間活力導入・同事業に関する検討経過・内容が把握できる文書」に該当する行政文書として、「文書 1 愛知県第五次行革大綱」「文書 2 平成 25 年度行政改革の推進に向けた外部有識者による公開ヒアリングの結果」「文書 3 しなやか県庁創造プラン（愛知県第六次行革大綱）」を特定し、開示決定を行ったとしている。

なお、公園緑地課は、文書 1 から文書 3 までについて「本件事業の契機並びに本件事業に関する検討経過及び検討内容が把握できるものと解した」としているが、異議申立書において述べたとおり、これらの文書から把握できるのは政策の方向性のみにとどまり、個別具体の事業である当該事業に関する直接的な契機および検討経過・内容に関する記述は何らみあたらない。よって、異議申立人の開示請求内容のうち、「同事業の契機および民間活力導入が把握できる文書」のみに該当する行政文書であると解せられる。

公園緑地課は上記の説明に続く形で、選定委員会を設置し、第 1 回選定委員会において愛知県営大高緑地公園施設設置管理者募集要項および大高緑地公園施設設置管理者選定に係る評価基準の詳細を決定したこと、第 2 回選定委員会において株式会社エヌエーオーが提出した企画提案につき審査・採点を行った上で同社を最終候補者に選定した^{もつ}こと、後日、審査講評を公表したこと、2015 年 10 月の協定締結を以て同事業の実施について記者発表をしたことを説明している。このうち、選定委員会に提出された資料として、「文書 4 第 1 回大高緑地公園施設設置管理者選定委員会議事録」「文書 5 第 1 回大高緑地公園施設設置管理者選定委員会資料」「文書 6 第 2 回大高緑地公園施設設置管理者選定委員会資料及び採点集計表」が開示（文書 5 および文書 6 は一部開示）された。なお、文書 4 から文書 6 までは異議申立人の開示請求内容のうち、「大高緑地公園施設設置管理者選定委員会の配布資料および議事録」に該当する行政文書であると解せられる。

以上のことから、異議申立人の開示請求内容のうち、「同事業に関する検討経過・内容が把握できる文書」については、文書 4 から文書 6 までが間接的に該当しているといえなくはないものの、直接的に該当する行政文書の開示はなされていないと解せられる。

b 開示文書以外の行政文書の存在に関する検討

愛知県の行政改革において県営都市公園のあり方検討の方針およ

びその方向性が示されたことを受けて、公園緑地課などにおいてどのような対応が必要か、いずれの都市公園においていかなる事業を実施するかなどの検討がなされたと考えられ、その検討段階においては文書 4 から文書 6 まで以外の行政文書をも作成していると考えるのが自然であろう。したがって、文書 1 から文書 3 までの行政文書に記載された内容を受けて、公園緑地課がその検討に当たって作成した行政文書が文書 4 から文書 6 までの 3 文書のみであるとはおおよそ考えがたい。

これに関して、公園緑地課は不開示理由等説明書において、「異議申立人に開示した選定委員会資料が、最終的な内部検討資料であり、それ以前の検討段階のものは、随時破棄している。さらに、指定管理者である公益財団法人愛知県都市整備協会との打合せや庁内で検討した経緯の記録も作成又は取得していない。」と述べている。

通常、企画立案にあたっては、現状分析、課題設定、情報収集、企画立案といったプロセスを経るものと考えられ、その過程において文書を作成することが当然想定される。公園緑地課は不開示理由等説明書において、「今回の事業は、度重なる行革大綱への位置付けを受け、まず、民間活力の導入が見込めそうな大高緑地をモデルとして急遽^{きよ}決定したものであり、事業地については、未利用地を選定している。その選定に当たり、事前に予算を要する調査、測量等は行っていない。そのため、事前に予算要求も行っていない。」として、これらに関する行政文書は存在しない旨回答している。

この記述は事業地の選定、測量、予算要求に係る行政文書が存在しないことを説明したものと解せられるが、見方を変えれば、公園利用者および地元住民らに対する説明および意見聴取、合意形成を十分に図ることなく、性急に当該事業を進めたことを自ら認めたものといえる。また、事業地に選定されたエリアは地元の保育団体が日常的に自然学習の場とするなどの利用実態があったにも関わらず、「未利用地」とみなして事業地に選定したことは、地域とまったくコンタクトをとらず、実態を十分に把握しないままに事業を進めたことの問題点を浮き彫りにするものである。

c 文書主義の原則と本件に係る公文書管理

行政機関においては、経緯も含めた意思決定に至る過程および事業の実績を合理的に跡付け、検証することができるよう文書を作成する文書主義が採用されている。それは、文書が情報の記録、保存、伝達手段として、伝達性、客観性、保存性、確実性といった特性を備えているからであり、これらの特性が公正・公平・確実な事

務の遂行のために必要とされるからである。また、自治体における意思決定は、内部のみならず、現在および未来の住民に対するアカウントビリティとして客観的に分かる形で適切に管理されなければならないとされる。

これに関して、公園緑地課は不開示理由等説明書において、「異議申立人に開示した選定委員会資料が、最終的な内部検討資料であり、それ以前の検討段階のものは、随時破棄している。さらに、指定管理者である公益財団法人愛知県都市整備協会との打合せや庁内で検討した経緯の記録も作成又は取得していない。」と述べている。かりに、文書4から文書6までを作成する以前に作成した検討段階の資料を随時破棄しているのだとすれば、経緯も含めた意思決定に至る過程および事業の実績を合理的に跡付け、検証することができるよう文書を作成するとした文書主義の原則に反する文書管理がなされていることになる。県民に対するアカウントビリティを確保するための公文書管理の観点からみて、そのこと自体が大いに問題があると言わざるを得ない。

d 稟議文書等の存否確認の必要性

異議申立書においても述べたとおり、異議申立人が行った開示請求に対して、実際に開示された行政文書の中には当該事業に係る起案・回議・決裁に用いた文書（以下「稟議文書」という。）は含まれていない。不開示理由等説明書における公園緑地課の説明内容に照らして考えれば、当該事業に関して何ら稟議を行っておらず、そもそも稟議文書が存在しないか、稟議文書をすでに破棄して文書が存在しないということであれば、公園緑地課の説明は辻褓が合わないことになる。しかし、当該事業の企画立案および実施の過程において、何ら稟議を行っていないとは考えにくく、必要な決裁を経た稟議文書を随時破棄するなどということは通常であれば考えられないことから、公園緑地課の説明は信じがたい。また、稟議文書が存在する可能性について異議申立書において指摘したものの、不開示理由等説明書においてまったく触れられておらず、その存否について明らかにしていない。

異議申立書においても述べたとおり、本件においては、行政文書開示請求の内容に該当する行政文書が実際に開示された行政文書以外にも存在するにもかかわらず、開示請求の内容およびそれに該当する行政文書を公園緑地課が意図的に狭く解釈した上、一部の行政文書のみを開示決定したことが強く推定される。よって、同開示決定は、条例の解釈および運用にあたって、行政文書の開示を請求す

る権利を十分に尊重することを定めた条例第 3 条および行政文書の開示義務を定めた条例第 7 条に違反するものである。

情報公開において重要なのは、いかなる情報にアクセスするかは開示請求権を有する住民が決定することができるのであって、行政の恣意的な判断によって左右されるべきものではないということである。それゆえ、情報公開は行政統制の手段として機能しうるのであって、行政においてはそれを前提とした活動ならびに公文書管理が求められているのである。

審査会においては、条例の前文および第 1 条が掲げる目的に則り、稟議文書の存否を含めて、異議申立人が行った行政文書開示請求の内容に該当する行政文書の存否について明らかにされるよう要望する。

(イ) 一部開示決定について

a 条例第 7 条第 5 号該当性について

異議申立書においても述べたとおり、採点結果をまとめた第 2 回大高緑地公園施設設置管理者選定委員会の資料 4・採点集計表（大高緑地公園施設設置管理者選定に係る評価基準）の【委員】欄は、「委員 A」、「委員 B」と、そもそも委員個人が特定されない形式で記載されている。したがって、「各委員の採点について、公にすることにより、利害関係者など外部からの圧力や干渉等の影響を受け、審査における委員の率直な評価や意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある」との主張はあたらない。なお、異議申立書においても述べたとおり、開示行政文書の閲覧の際に立ち会った公園緑地課の職員にこの点を指摘したところ、理解を示し、当該指摘を踏まえて再検討する旨の回答を得た。後日、不開示部分を変更しない旨の連絡を受けたが、その理由についての説明は得られなかった。不開示理由等説明書における説明も含めて、採点集計表はそもそも委員個人が特定されない様式となっているにもかかわらず、なぜ、「審査における委員の率直な評価や意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある」といえるのか、十分な説明がなされているとは言いがたい。

公園緑地課が何を以て「外部からの圧力や干渉等の影響」と主張しているのか不明であるが、選定基準、選定過程、採点結果について、応募者あるいは第三者によって選定の公正性、客観性および妥当性の観点から検証がなされることに問題はなく、むしろ、公園緑地課および選定委員会はそうした検証に耐えうる選定を行い、そのことを説明する責任を有していると考えられる。

また、選定委員会の各委員は委員を引き受けるにあたって、選定

結果およびその理由を公表することについて、選定の公正性、客観性および透明性の確保の観点からその必要性を認識していたと解するのが相当である。

以上の理由から、各委員の氏名を伏せた形で採点結果を公表することは何ら問題がなく、条例第7条第5号が規定する「県における審議に関する情報であって、公にすることにより、意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある」には該当しないと解せられる。よって、選定の公正性、客観性および透明性を確保するため、各委員の氏名を除く選定結果の詳細（採点集計表のうち、委員評価の部分、評価内容および評価細目に係る合計点）を開示し、説明責任を果たすべきものとする。

b 条例第7条第6号該当性について

行政が執行する事務事業は、主権者である住民が行政に事業の実施を信託したことを受けて行われるものである。ゆえに、なぜ、その事業を実施する必要があるのか、事業を実施する事業者の選定にあたって、なぜ、その事業者が選定されたのか、住民に説明する責任が行政に課せられていると考えられる。したがって、事業者の選定に係る評価項目および評価点、採点結果などについて開示の可否を判断するにあたっては、原則開示を前提としつつ、アカウントビリティの確保と事業者選定事務の遂行への影響（支障）の程度を比較衡量した上で判断されるべきものと考えられる。

公園緑地課は「本件公園施設設置管理者の最終候補者等の選定は終了しているが、各委員の採点が公になると、将来行われる同種のものの選定に不当な影響を与えるおそれがある」と説明している。これに関して、「おそれがある」としているが、情報公開においては開示が原則とされていることから、もし、不開示とする必要があるのだとすれば、不開示とすべき合理的な理由を具体的に明示しなければならないはずである。したがって、各委員の採点が公表されることによって、具体的にいかなる影響が生じるのか、また、「不当な影響」とは何であるのかについて、具体的に明示した上で、同種の選定に相当程度の不当な影響を与えうることを明確に説明しない限りは不開示とする合理的な理由になりえない。

また、公園緑地課は「評価細目、評価内容及び評価細目に係る配点等が公にされれば、評価の詳細なポイントが広く了知されるところとなり、点数の高い部分に偏った企画提案書の提出がなされ、民間企業による幅広い視点からの、創意工夫ある企画提案が期待できなくなるおそれがある」と説明している。

しかし、今日の事業者選定においては、総合評価の評価基準を事

前公表し、行政として何を重視したいと考えているかをあえて明示することによって、事業者に対してよりの確な提案を促し、以て、適格な事業者を選定しようとする事例も数多く見受けられるようになってきている。このことを鑑みれば、評価細目、評価内容および評価細目に係る配点などが公にされたとしても、著しく偏りがみられる企画提案書の提出がなされるとはいえないことは明らかである。また、そもそも総合評価方式による事業者選定においては、発注者は選定において重視する評価項目の配点を高く設定し、入札参加者は配点の高い評価項目を重視した提案を行うのは理にかなったことである。また、入札参加者は他の事業者との競争を想定した上ですべての評価項目においてできる限り高い評価が得られるような提案を行うと考えられることから、「評価の詳細なポイントが広く了知されるところとなり、点数の高い部分に偏った企画提案書の提出がなされ」との主張は正鵠を射たものとは言いがたい。幅広い視点からの創意工夫ある企画提案を求めるのであれば、それを促すような入札方式の採用および評価項目、評価点の設定などを通じて実現されるべきものといえよう。

また、公園緑地課は不開示理由等説明書において、「審査後の段階であっても、それらの項目が公になれば、利害関係者等の了知するところとなり、評価に対する不当な非難や再評価につながるおそれが高く、民間活力を活用した公園施設の導入等の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。」と述べている。不開示理由等説明書によれば、条例第 7 条第 6 号に該当するのは評価基準の詳細（案）の評価細目等、採点表の評価細目等、および採点集計表の評価細目（以下「評価細目等」という。）である。これらが公表された場合、「利害関係者等の了知するところとなり、評価に対する不当な非難や再評価につながるおそれ」があるとしているが、「不当な非難や再評価」がいかなるもので、それらが「民間活力を活用した公園施設の導入等の事務の遂行」にいかなる支障を及ぼすおそれがあるのか、いずれもまったく不明である。

また、先述したとおり、選定基準、選定過程、採点結果について、応募者あるいは第三者によって選定の公正性、客観性および妥当性の観点から検証がなされることに問題はなく、むしろ、公園緑地課および選定委員会はそうした検証に耐えうる選定を行い、そのことを説明する責任を有していると考えられる。かりに、そうした検証を避けたいがために不開示決定をするようなことがあるとすれば、情報公開制度の濫用にほかならず、条例の解釈および運用にあたって、行政文書の開示を請求する権利を十分に尊重することを定

めた条例第 3 条および行政文書の開示義務を定めた条例第 7 条に違反するものと言わざるを得ない。

以上の理由から、評価細目等を開示することは、条例第 7 条第 6 号が規定する「県の機関が行う設置管理者選定事務に関する情報であって、公にすることにより、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」に該当しないものと解せられる。なお、不開示理由等説明書によって評価細目等に関する「開示しないこととした根拠規定及び当該規定を適用する理由」の詳細が明らかとなったが、合理的な理由とは認めがたいことから、当該部分についても開示を求めるものである。

- c 審査会においては、不開示理由等説明書において述べられている「外部からの圧力や干渉等の影響」「不当な影響」「不当な非難や再評価」などの具体的内容を明らかにした上で、不開示部分を開示することによって、「県の機関が行う設置管理者選定事務」および「県における審議」の適正な遂行に相当程度の支障を及ぼしうるの

ウ 意見陳述における主張

異議申立人の意見陳述における主張は、おおむね次のとおりである。

- (ア) 平成 27 年 12 月 9 日付け 27 公緑第 425 号の行政文書開示決定処分及び一部開示決定処分に関する異議申立書並びに公園緑地課の不開示理由等説明書に対する意見書を補足する意見について述べる。

まず、本件行政文書開示請求に係る背景並びに開示決定文書の開示に至るまでの経過について、説明する。

2015 年 10 月 15 日、公園緑地課は、大高緑地内において株式会社エヌエーオーが公園施設を設置し、管理運営を行う協定を締結したことを発表した。当該事業が実施されることは、この発表が行われるまでの間、大高緑地が立地する名古屋市緑区役所及び地元住民らには全く知らされておらず、事業実施を知ることとなった一部の地元住民及び公園利用者から異議が出された。このことは、同年 11 月以降、新聞やテレビにて報道され、私も新聞記事を読んで初めて知り、地元に対する説明や意見聴取を十分行わないまま事業を進める愛知県の姿勢に疑問を持った。

そこで、事業の担当課である公園緑地課及び関係機関等に対し、当該事業の検討、実施に向けたスケジュールに関する事実経過の確認及び説明会の開催予定などに対する電話問合せを数回行ったものの、事実経過に関する十分な回答は得られず、「説明会は未定」との回答が繰り返されるなど、住民への説明並びに意見聴取に対する公園緑地課の消極的な姿勢に変化が見られなかったため、11 月 24 日付けで行政

文書開示請求を行った。なお、開示請求に当たっては、公園緑地課の事業担当職員に開示請求を行う旨を伝え、当方の請求内容で文書の特定が難しい場合にはその旨を連絡してほしいと伝えた上で開示請求を行った。

(4) 開示決定について

本件開示決定において、本来開示対象に含まれるべき行政文書が開示されていないと考える理由について述べる。

開示文書の閲覧日時を決定するための事前の日程調整を行った 12 月 9 日及び開示文書を閲覧した 12 月 15 日、立ち会った公園緑地課の職員 2 名、課長補佐と主査に対して、「今回開示された文書はいずれも行政改革の方向性を示した文書にすぎず、これら文書のみでは当該事業の立案及び検討の経過・内容を把握することはできない。事業を起案し、検討するに当たっては、当然、文書を作成して共用しているはずであり、該当文書がこれしかないとは考えられない」と指摘したところ、「請求内容を踏まえて担当者が該当文書を判断した」との返答に終始するなど、納得のいく説明は得られなかった。

そこで、「開示文書がそれぞれ請求内容のどの部分に該当する文書と判断したのかを説明してほしい。これらの文書で事業に関することがどう把握できるのか教えてほしい」と説明を求めたものの、公園緑地課の職員は口をつぐんだままであった。また、「これ以外の文書の開示が必要であれば、再度必要な内容を記載した上で請求してほしい」との説明が繰り返されたため、「再度開示請求を行うには該当文書を特定する必要がある」と前置きをした上で、「事業の検討を進める際、あるいは事業者と調整を進める際、文書は一切作成せず、全て口頭で行ったのか」と質問したが、公園緑地課の職員は口をつぐんだままで、何ら回答は得られなかった。

公園緑地課の担当職員とのこうしたやり取りから、今回開示された行政文書以外に、実際には請求内容に合致する行政文書が存在する可能性が高いことが強く推定されるものと考えている。

異議申立書及び不開示理由等説明書に対する意見書においても述べたとおり、一般的に事業を立案し、検討する過程においては、文書を起案の上、内部で検討を行い、稟議等によって必要な決裁が行われていると考えられる。公園緑地課が不開示理由等説明書において主張するように、仮に当該事業が「度重なる行革大綱への位置付けを受け、まず、民間活力の導入が見込めそうな大高緑地をモデルとして急遽決定したもの」であったとしても、選定委員会に提出する資料以外の文書を何ら作成、共用していないとは考えられない。

この点に関して、愛知県情報公開条例解釈運用基準は、条例第 2 条

第 2 項の解釈について、起案者により作成され、回議に付された文書及び職務上の内部検討に付された文書は組織共用文書であると規定している。当該事業においても、これに該当する文書が今回開示された文書以外にも存在することが推定されることから、開示文書の閲覧の際に公園緑地課の職員に対してそのことを指摘し、当方の開示請求内容に含まれるはずであると指摘したが、該当文書の存否については明らかにせず、「請求内容を踏まえて担当者が該当文書を判断した」との説明の一点張りであった。

公園緑地課は、不開示理由等説明書において、「選定委員会の設置や選定委員会に提出する資料案の検討・決定に当たり、異議申立人に開示した選定委員会資料が、最終的な内部検討資料であり、それ以前の検討段階のものは、随時破棄している」と主張している。しかし、本件開示決定がなされた 2015 年 12 月時点においては、当該事業の実施主体に決定した株式会社エヌエーオーは、事業地における工事に着手しておらず、その段階で当該事業に関する検討及び回議に付された文書を既に破棄しているとは、およそ考えられない。

これらのことを総合すると、本件開示決定においては、公園緑地課が当方の開示請求内容を意図的に狭く解釈した上で、本来であれば開示請求内容に該当するはずの文書を開示対象から外し、愛知県のウェブサイトにて公表されていた文書を開示したことが推定される。このことは、条例の解釈及び運用に当たって、行政文書の開示を請求する権利を十分に尊重することを定めた条例第 3 条及び行政文書の開示義務を定めた条例第 7 条に違反するものであり、条例の前文及び第 1 条が掲げる目的ののっとり、開示請求の内容に該当する行政文書全ての開示を求めるものである。

(ウ) 一部開示決定について

選定委員会の資料のうち、評価細目及び採点集計表の委員評価の部分の不開示を取り消すべきと考える理由について述べる。

民間事業者の選定に当たっては、事業実施に適した事業者を選定するための評価基準が設定され、公正かつ公平な形で十分な審議が行われる必要があり、選定結果を公表することによって、透明性を確保することが行政に求められると考える。

大高緑地公園施設設置管理者の選定結果については、公園緑地課のウェブサイト上で審査講評が公開されているが、応募事業者数と選定された最終候補者、評価の高かった項目、評価の低かった項目と選定委員会から最終候補者に対する要望事項が記載されているのみであり、これだけではどのような観点で事業者による提案の評価が行われたのか、選定の妥当性を十分検証できるものとはなっていない。した

がって、当該事業における選定の妥当性を検証するためには、選定委員会の資料のうち、評価細目及び採点集計表の委員評価の公開が不可欠であると考えられる。

本件一部開示決定において、開示しないこととされた第 1 回大高緑地公園施設設置管理者選定委員会資料のうち資料 7 の評価細目等及び第 2 回大高緑地公園施設設置管理者選定委員会資料のうち資料 3、資料 4 の評価細目等については、条例第 7 条第 6 号に該当し、「県の機関が行う設置管理者選定事務に関する情報であって、公にすることにより、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」としている。

また、採点集計表の委員評価等を開示しないこととした根拠規定については、条例第 7 条第 5 号及び第 6 号を挙げ、「県における審議に関する情報であって、公にすることにより、意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある」、「県の機関が行う設置管理者選定事務に関する情報であって、公にすることにより、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」としている。

不開示とするこれらの理由に対する当方の見解は、異議申立書及び不開示理由等説明書に対する意見書において述べたとおり、評価細目が公表されたからといって、総合評価方式である以上、それが直ちに偏りのある企画提案書の提出につながるとはいえず、委員評価については、採点集計表の様式がそもそも委員個人が特定されない形式となっているため、そのような主張は当たらないものとする。

また、公園緑地課は不開示理由等説明書において評価細目を公表した場合、評価に対する不当な非難や再評価につながるおそれが高いと述べているが、そもそも県民や応募した事業者が選定結果を検証することは極めて当然のことであり、それを評価に対する不当な非難や再評価であるかのような見解を示すことは、行政としての説明責任を軽視しているのではないかと思わざるを得ない。

以上の理由から、評価細目及び採点集計表の委員評価は、いずれも条例が定める開示しない理由には該当せず、本来は開示されてしかるべき内容をも開示しないこととした不当な決定であるといえ、これら部分の開示を求めるものである。

3 本件異議申立ての併合について

異議申立人は、本件開示請求に係る開示決定及び一部開示決定に対し、それぞれ異議申立てを提起しているが、いずれも同一の開示請求書に記載された請求内容に係る開示決定及び一部開示決定に対する異議申立てであることから、実施機関は、当該 2 件の異議申立てを併合することとしたものであ

る。

4 実施機関の主張要旨

実施機関の主張は、次の理由により本件行政文書の開示決定及び一部開示決定をしたというものである。

(1) 開示決定について

ア 別記 2 文書 1 (以下「文書 1」という。別記 2 文書 2 から文書 4 までも同様とする。) から文書 3 までの行政文書について

本件開示請求書の「行政文書の名称その他の開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項」欄に記載されている「大高緑地公園」は、愛知県が昭和 38 年に整備した都市公園法 (昭和 31 年法律第 79 号) に定める都市公園の一つである大高緑地 (以下「大高緑地」という。) である。

また、同欄に記載されている「民間事業者による遊戯施設の設置・運営事業」は、大高緑地の魅力向上を図ることを目的として、既存の樹林地を活かした、民間企業による公園施設の設置・管理事業 (以下「本件事業」という。) である。

本件事業については、4 名の有識者で構成する選定委員会を設置し、委員による企画提案の審査・採点を行った結果、株式会社エヌエーオーを選定し、平成 27 年 10 月に同社との協定を締結し、同月 15 日付で記者発表している。

異議申立人は、本件開示請求書において、「大高緑地公園内の樹林地における民間事業者による遊戯施設の設置・運営事業に関する以下の資料」として、「同事業の契機および民間活力導入・同事業に関する検討経過・内容が把握できる文書」を求めている。選定委員会設置以降の「株式会社エヌエーオーが提出した企画提案書、大高緑地公園施設設置管理者選定委員会の配布資料および議事録・応募事業者の評価点、愛知県と株式会社エヌエーオーが締結した協定書、設置予定の遊戯施設の具体的内容に関する文書」についても請求しており、これらについては別途一部開示決定を行っている。

したがって、文書 1 から文書 3 までの行政文書の開示決定に係る請求対象文書は、公園緑地課が作成又は取得した文書のうち、選定委員会が設置される前の時点における本件事業の契機並びに本件事業に関する検討経過及び検討内容が把握できるものと解した。

イ 文書 1 から文書 3 までの行政文書の特定について

県営都市公園については、行政改革の中で、公の施設としての必要性の見直しを求められており、平成 22 年 2 月に公表した愛知県第五次行革大綱において、「公園等施設について、県民のニーズ、社会状況の変

化を踏まえ、機能・規模の適正化、運営の形態等今後のあり方を検討する」ことが示された。また、平成 25 年 10 月に開催した行政改革の推進に向けた外部有識者による公開ヒアリングにおいても、「県営都市公園の新しい利活用方法等を検討し、さらなる利用促進を図る」ことや「公園の魅力向上につながるような民間活力を活用した公園施設の導入」についての取組をスピードアップすべきと提言された。続く、平成 26 年 12 月に公表したしなやか県庁創造プラン（愛知県第六次行革大綱）においても、「地域との協働や民間活力の活用など、新しい利活用方法を検討する」ことが示された。

そうした中、緑区にある大高緑地は、県内各地から年間約 150 万人の利用者がある 100 ha を超える広域公園であるが、施設の老朽化が進み、その対策と公園の利活用の促進が課題となっていた。

そのため、本件事業を、公園施設の民間活用のモデル的事業として、着手したものである。今回、開示した文書 1 から文書 3 までの行政文書は、本件事業を行う契機となった愛知県第五次行革大綱、行政改革の推進に向けた外部有識者による公開ヒアリング及びしなやか県庁創造プラン（愛知県第六次行革大綱）である。

また、事業を進めるに当たっては、前記のとおり 4 名の有識者で構成する選定委員会を設置して、平成 27 年 3 月の第 1 回選定委員会で、愛知県営大高緑地公園施設設置管理者募集要項（以下「募集要項」という。）及び大高緑地公園施設設置管理者選定に係る評価基準の詳細（以下「評価基準の詳細」という。）等を決定した。その後、決定した募集要項に基づき公募を 1 ヶ月間行った結果、株式会社エヌエーオーから、自然体験型恐竜探検アトラクション企画提案書等の提出があった。同年 6 月に開催した、第 2 回選定委員会において、委員による企画提案の審査・採点を行った。その結果、基準点を上回ったため、株式会社エヌエーオーを最終候補者に選定した。その結果については、選定委員会で決定した、審査講評の様式により、後日、公表した。その後、業者との調整を重ね、同年 10 月に、株式会社エヌエーオーとの協定が締結したことから、事業の実施について記者発表している。

したがって、本件事業を行う契機となった愛知県第五次行革大綱、行政改革の推進に向けた外部有識者による公開ヒアリング及びしなやか県庁創造プラン（愛知県第六次行革大綱）に係る行政文書である文書 1 から文書 3 までの行政文書を特定し、開示決定を行った。

ウ 文書 4 の行政文書について

文書 4 は、第 1 回選定委員会の議事録であり、文書 1 から文書 3 までの行政文書と同様に開示決定を行ったが、異議申立書に記載された異議申立ての趣旨及び理由によれば、文書 4 については、異議申立ての対象

となっていないと解される。

(2) 一部開示決定について

ア 別表の 1 欄に掲げる文書 5 (以下「文書 5」という。) 及び同欄に掲げる文書 6 (以下「文書 6」という。) の行政文書について

文書 5 は、第 1 回選定委員会において配布された資料であり、次第、選定委員会設置要綱、選定委員会委員名簿、選定委員会配席図、大高緑地の利活用方針、募集要項 (案)、評価基準の詳細 (案)、今後の進め方 (案) から構成されている。次第には日時、場所、議題等が、評価基準の詳細 (案) には評価項目、評価内容、評価内容に係る配点、評価細目、評価細目に係る配点、採点、企画提案書の該当部分等が記載されている。

文書 6 は、第 2 回選定委員会において配布された資料であり、次第、募集結果及び書類確認結果、評価方法及びタイムテーブル、採点表、採点集計表、審査講評 (案)、企画提案書並びに参考資料から構成されている。また、参考資料は、選定委員会設置要綱、選定委員会委員名簿及び募集要項から構成されている。次第には日時、場所、議題等が、募集結果及び書類確認結果には経過等が、評価方法及びタイムテーブルには企画提案の評価の方法、タイムテーブル等が、採点表には評価項目、評価内容、評価内容に係る配点、評価細目、評価細目に係る配点、採点、企画提案書の該当部分等が、採点集計表には評価項目、評価内容、評価内容に係る合計点 (得点率を含む。以下同じ。)、評価細目、評価細目に係る合計点 (得点率を含む。以下同じ。)、委員評価等が記載されている。なお、採点集計表は、仮に各委員の各評価細目の評価が全て「普通」であったとした場合の採点集計表 (以下「仮定の採点集計表」という。) と実際に行われた評価の採点集計表 (以下単に「採点集計表」という。) の 2 種類のものがある。

このうち開示しないこととした部分は、文書 5 のうち評価基準の詳細 (案) の評価内容に係る配点、評価細目、評価細目に係る配点、採点及び企画提案書の該当部分 (以下「評価基準の詳細 (案) の評価細目等」という。)、文書 6 のうち採点表の評価内容に係る配点、評価細目、評価細目に係る配点、採点及び企画提案書の該当部分 (以下「採点表の評価細目等」という。)、文書 6 のうち仮定の採点集計表及び採点集計表の評価内容に係る合計点、評価細目及び評価細目に係る合計点 (以下「採点集計表の評価細目等」という。) 並びに委員評価並びに文書 6 のうち仮定の採点集計表の全ての合計点である。

なお、異議申立書に記載された異議申立ての趣旨及び理由によれば、開示しないこととした部分のうち評価細目については、異議申立ての対象となっていないと解されるが、念のため当該部分も含めて不開示とし

た箇所について説明する。

イ 条例第7条第5号該当性について

選定委員会は、大高緑地における公園施設設置管理者の最終候補者等の選定を行うため、設置された第三者機関であり、各委員が行った評価による採点については、評価細目に応じた各委員の意見・考え方が反映されている。そのため、各委員の採点について、公にすることにより、利害関係者など外部からの圧力や干渉等の影響を受け、審査における委員の率直な評価や意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある。

なお、本件公園施設設置管理者の最終候補者等の選定は終了しているが、各委員の採点が公になると、将来行われる同種のものの選定に不当な影響を与えるおそれがある。

したがって、採点集計表のうち委員評価の部分、評価内容及び評価細目に係る合計点については、条例第7条第5号に該当する。

ウ 条例第7条第6号該当性について

今回の事業は、民間活力を活用するモデルケースであり、都市公園内に民間の資金や経営ノウハウを導入し、魅力的なサービスを提供する施設の設置について、引き続き調査・検討していくこととしている。そのため、評価細目、評価内容及び評価細目に係る配点等が公にされれば、評価の詳細なポイントが広く了知されることとなり、点数の高い部分に偏った企画提案書の提出がなされ、民間企業による幅広い視点からの、創意工夫ある企画提案が期待できなくなるおそれがある。

また、審査後の段階であっても、それらの項目が公になれば、利害関係者等の了知するところとなり、評価に対する不当な非難や再評価につながるおそれが高く、民間活力を活用した公園施設の導入等の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

したがって、評価基準の詳細（案）の評価細目等、採点表の評価細目等及び採点集計表の評価細目等は、条例第7条第6号に該当する。

(3) 異議申立人の主張について

異議申立人は本件開示決定に係る異議申立書において、「都市公園における民間活力の導入に関する検討にあたっては、担当部署において調査研究を行ってきたと考えられる」と主張している。また、「事業立案にあたっては、事業地の選定や調査・測量およびそれらに係る予算要求、選定委員会の設置、選定委員会に提出する資料案の検討・決定、大高緑地の現行の指定管理者である公益財団法人愛知県都市整備協会との協議など…に関する行政文書も存在するものと思われる」と主張している。

しかしながら、今回の事業は、度重なる行革大綱への位置付けを受け、まず、民間活力の導入が見込めそうな大高緑地をモデルとして急遽^{きょ}決定したものであり、事業地については、未利用地を選定している。その選定に

当たり、事前に予算を要する調査、測量等を行っていない。そのため、事前に予算要求も行っていない。

また、選定委員会の設置や選定委員会に提出する資料案の検討・決定に当たり、異議申立人に開示した選定委員会資料が、最終的な内部検討資料であり、それ以前の検討段階のものは、随時破棄している。さらに、指定管理者である公益財団法人愛知県都市整備協会との打合せや庁内で検討した経緯の記録も作成又は取得していない。

5 審査会の判断

(1) 開示決定について

ア 判断に当たっての基本的考え方

条例は、第 1 条に規定されているとおり、行政文書の開示を請求する権利を保障し、実施機関の管理する情報の一層の公開を図り、もって県の有するその諸活動を県民に説明する責務が全うされ、公正で民主的な県政の推進に資することを目的として制定されたものであり、原則開示の理念のもとに解釈・運用されなければならない。

そして、この目的を達成するためには、開示請求の対象となる行政文書が適切に特定されることが前提となる。

当審査会は、行政文書の開示を請求する権利が不当に侵害されることのないよう、実施機関及び異議申立人のそれぞれの主張から、本件開示請求に係る文書の特定について以下判断するものである。

イ 文書 1 から文書 3 までの特定について

異議申立書に記載された異議申立ての理由によれば、本件開示請求に対して開示決定がされた文書 1 から文書 4 までのうち、文書 4 については、異議申立ての対象となっていないことが認められる。

実施機関によれば、本件事業を行う契機となった愛知県第五次行革大綱、行政改革の推進に向けた外部有識者による公開ヒアリング及びしなやか県庁創造プラン（愛知県第六次行革大綱）に係る行政文書である文書 1 から文書 3 までの行政文書を特定し、開示決定を行ったとのことである。

異議申立人は、他にも事業の契機及び民間活力・同事業に関する経過・内容が把握できる文書に該当する行政文書が存在していることは明らかである旨主張し、稟議文書^{りん}を始めとする、異議申立人が行った開示請求の内容に該当する全ての行政文書の開示を求めている。

よって、本件開示請求に対し実施機関が本件開示決定において特定した文書 1 から文書 3 までの他に、対象となる行政文書があるか否かについて、以下検討する。

本件事業を実施するに当たっては、何らかの意思決定が実施機関にお

いてなされたと考えられる。そこで、本件事業の検討や導入の経緯及び本件事業に係る文書について、当審査会において実施機関に確認したところ、「大高緑地公園施設設置管理者選定委員会の設置要綱について（平成 27 年 1 月 16 日付け起案 26 公緑第 450 号）」（以下「平成 27 年 1 月 16 日付け起案文書」という。）が存在するとのことであった。当審査会において平成 27 年 1 月 16 日付け起案文書を見分したところ、起案用紙及び大高緑地公園施設設置管理者選定委員会設置要綱（以下「設置要綱」という。）の案並びに参考資料として添付された選定委員会委員名簿並びに大高緑地の利活用の方針について記載された「大高緑地の利活用方針」と題する書面及び「大高緑地のゾーニングについて」と題する当該書面の別紙（以下単に「大高緑地の利活用方針」という。）から構成されており、大高緑地において公園施設の設置管理者の公募を行うに当たり、案のとおり設置要綱を定めることについて建設部長の決裁がなされたものであることが認められた。

さらに、当審査会において実施機関に確認したところ、平成 27 年 1 月時点で、県営都市公園のうち大高緑地が民間事業者の参入を十分に見込むことができる唯一の候補地であるという実施機関の内部の共通認識があったが、実際に事業を開始するに当たり、民間事業者の募集や選定などについて外部有識者の公正で中立な意見及び判断を求める選定委員会を設置する必要があったことから、平成 27 年 1 月 16 日付け起案文書において、選定委員会の設置及び設置要綱の制定と併せて、大高緑地内の一定の区域における本件事業の実施をその内容に含む大高緑地の利活用の方針について、建設部長決裁をもって正式に意思決定を行ったものであるとのことである。

なお、平成 27 年 1 月 16 日付け起案文書に添付された「大高緑地の利活用方針」が事前の検討の内容を最終的に集約したものであるが、それ以前の検討の過程で作成された文書は、新たなものを作成した段階で随時破棄していたとのことである。また、平成 27 年 1 月 16 日付け起案文書を特定しなかったのは、「大高緑地の利活用方針」は本件開示請求に対して一部開示決定をした文書 5 に資料として添付されているものと同一年であること並びに平成 27 年 1 月 16 日付け起案文書では本件事業の契機並びに本件事業に関する検討経過及び検討内容が把握できないと判断したことによるものであるとのことである。

しかしながら、本件開示請求のうち別の請求内容に該当するものとして別に一部開示決定で開示した文書と同一であることが直ちに本件開示決定に係る請求内容に該当する文書として特定しなくてもよいとする理由となるものではなく、また、当審査会において見分したところ、文書

5 には建設部長の決裁がなされた起案用紙が含まれていないことから、平成 27 年 1 月 16 日付け起案文書を別途特定する意義があるものと認められる。また、検討経過には最終的に意思決定を行うことも含まれると解され、平成 27 年 1 月 16 日付け起案文書には、伺い文において大高緑地における民間活力の導入の方針について明示されていないものの、実施機関の説明からすれば、実質的には大高緑地の利活用の方針について正式に意思決定を行ったものであると認められる。

したがって、実施機関は、本件開示決定において特定した文書以外に請求内容に該当する文書を管理していると認められることから、少なくとも平成 27 年 1 月 16 日付け起案文書を特定して、改めて決定すべきである。また、他にも同様に実質的に本件事業の開始に当たり意思決定を行った文書等の請求内容に該当する文書があれば、それらの文書についても特定して、改めて決定すべきである。なお、実施機関は、請求対象文書について、公園緑地課が作成又は取得した文書のうち選定委員会が設置される前の時点における本件事業の契機並びに本件事業に関する検討経過及び検討内容が把握できるものと解したとしているが、検討経過及び検討内容が把握できる文書は、選定委員会が設置される前の文書に限定されるものではない。

(2) 一部開示決定について

ア 判断に当たっての基本的考え方

条例は、第 1 条に規定されているとおり、行政文書の開示を請求する権利を保障し、実施機関の管理する情報の一層の公開を図り、もって県の有するその諸活動を県民に説明する責務が全うされ、公正で民主的な県政の推進に資することを目的として制定されたものであり、原則開示の理念のもとに解釈・運用されなければならない。

当審査会は、行政文書の開示を請求する権利が不当に侵害されることのないよう、原則開示の理念に立って、条例を解釈し、本件一部開示決定について以下判断するものである。

イ 文書 5 及び文書 6 について

文書 5 及び文書 6 は、選定委員会において委員に配付された書類であり、その構成及び記載内容は、前記 4(2)アで実施機関が説明するとおりであると認められる。

実施機関は、文書 5 及び文書 6 のうち別表の 2 欄に掲げる部分（以下「本件不開示部分」という。）について、同欄に掲げるとおり、文書 6 のうち採点集計表の評価内容に係る合計点、評価細目に係る合計点及び委員評価（以下「委員の採点部分」という。）を条例第 7 条第 5 号及び第 6 号に、文書 5 のうち評価基準の詳細（案）及び文書 6 のうち採点表

の評価内容に係る配点、評価細目、評価細目に係る配点、採点及び企画提案書の該当部分、文書 6 のうち仮定の採点集計表の評価内容に係る合計点、評価細目、評価細目に係る合計点、委員評価及び全ての合計点並びに文書 6 のうち採点集計表の評価細目を同条第 6 号に該当するとして不開示としている。

なお、文書 6 のうち仮定の採点集計表の委員評価及び全ての合計点を不開示とした根拠規定は、実施機関の作成した不開示理由等説明書において明示されていないが、委員評価は文書 6 の採点表において不開示としている採点の部分のうち評価が普通である場合の点数が記載されたものであること、全ての合計点はそれらの点数を合算したものであることからすれば、条例第 7 条第 6 号に該当するとして不開示としているものと解される。

ところで、実施機関は、異議申立書に記載された異議申立ての趣旨及び理由によれば、開示しないこととした部分のうち評価細目については、本件異議申立ての対象となっていないと解されると説明している。

この点について、異議申立書の異議申立ての趣旨には「開示しないこととした根拠規定及び当該規定を適用する理由」にあたると思われる評価細目（の内容）を除いた非開示部分を開示するとの決定を求めると記載されているところ、異議申立人は意見書において「不開示理由等説明書によって評価細目等に関する「開示しないこととした根拠規定及び当該規定を適用する理由」の詳細が明らかとなったが、合理的な理由とは認めがたいことから、当該部分についても開示を求める」旨主張していることからすれば、評価細目についても開示を求めているものと解され、評価細目についても本件異議申立ての対象とするのが相当であると認められる。

したがって、当審査会においては、本件異議申立ての対象となる部分は、本件不開示部分の全てであるとして、以下検討する。

ウ 条例第 7 条第 5 号該当性について

(ア) 条例第 7 条第 5 号は、審議、検討又は協議に関する情報について、検討途中の段階の情報を開示することの公共性を考慮してもなお、県や国等の意思決定に対する支障が看過し得ない程度のものである場合には、当該審議、検討又は協議に関する情報が記録されている行政文書は、不開示とすることを定めたものである。

また、同号の「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」とは、公にすることにより、外部からの圧力や干渉等の影響を受けることなどにより、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場合を想定したもので、

適正な意思決定手続の確保を保護利益とするものである。

この考え方に基づき、委員の採点部分が同号に該当するか否かを、以下検討する。

- (イ) 実施機関は、各委員が行った評価による採点については、評価細目に応じた各委員の意見・考え方が反映されていることから、公にすることにより、利害関係者など外部からの圧力や干渉等の影響を受け、審査における委員の率直な評価や意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある旨主張している。

委員の採点部分は、大高緑地における公園施設設置管理者の選定に関し応募者の企画提案の内容を評価するに当たって実際に選定委員会の各委員が採点した結果及びそれを集計したものであり、委員の採点部分が公表されることとなれば、結果に不満のある者から委員に対して直接圧力がかけられたり、干渉がなされたりする可能性があるため、委員によっては、公表されることを意識して、極端に高い点又は低い点を付けることを躊躇し、自らが受けた率直な印象によることを避けて画一的な採点が行われることとなるおそれがあることから、適正な意思決定手続が確保できず、選定委員会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と認められる。なお、異議申立人が主張しているとおり、採点集計表の委員の欄は各委員の氏名ではなく、「A」、「B」、「C」及び「D」と表記されており、直ちに委員個人が特定されない形式となっているが、委員の名簿は別途公表されていることから、個別の委員が特定されなくても、採点の内容について委員全体として圧力や干渉の対象となるおそれがあり、さらに、他の情報と組み合わせることにより委員が特定され、又は特定されないまでもおおむね推測されることにより、個別の委員が圧力や干渉の対象となるおそれがあると認められる。また、このことは、選定が終了した後においても同様であり、将来行われる同種のもの選定に対する影響もあると認められる。

したがって、委員の採点部分は、条例第7条第5号に該当する。

エ 条例第7条第6号該当性について

- (ア) 条例第7条第6号は、県の機関又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは地方独立行政法人が行う事務事業は、公益に適合するよう適正に遂行されるものであるが、これらの事務事業に関する情報の中には、公にすることにより、当該事務事業の性質上、その適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものが含まれるため、これらの情報が記録された行政文書は不開示とすることを定めたものである。

この考え方に基づき、本件不開示部分が同号に該当するか否かを、以下検討する。

(イ) 委員の採点部分以外の本件不開示部分について

当審査会において本件行政文書を見分したところ、大高緑地の公園施設設置管理者の選定に係る評価については、大区分として3区分の評価項目が設定され、それぞれの評価項目ごとに中区分として複数の評価内容が設定されているが、それらと大区分である評価項目ごとの配点は、既に公表されている募集要項で明らかになっていることが認められた。そして、評価細目は評価内容について更に具体的に評価する小区分の項目として設定されていること、採点は評価細目ごとに「優れている」、「良好」、「普通」、「やや劣る」又は「劣る」のそれぞれの評価に応じて各委員が付ける点数であることが認められた。また、募集要項において企画提案書に記述すべき事項が定められているところ、企画提案書の該当部分は、評価細目ごとに、企画提案書のどの事項の記述が該当するかが記載されていることが認められた。

実施機関によれば、評価細目、評価内容及び評価細目に係る配点等が公にされれば、評価の詳細なポイントが広く了知されるところとなり、点数の高い部分に偏った企画提案書の提出がなされ、民間企業による幅広い視点からの、創意工夫ある企画提案が期待できなくなるおそれがあるとのことである。また、審査後の段階であっても、それらの項目が公になれば、利害関係者等の了知するところとなり、評価に対する不当な非難につながるおそれが高く、民間活力を活用した公園施設の導入等の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとのことである。

加えて、当審査会において実施機関から説明を聴取したところ、県営都市公園における民間活力の導入については、本件事業が初めての取組であり、評価項目及び評価点の設定について試行錯誤を重ねている段階であり、公表することにより評価項目及び評価点が固定化されることが危惧されるとのことである。

通常、企画提案を行う事業者は最も効率的に高い評価を得ようとすると考えられることから、詳細な配点が広く了知されることにより、点数の高い部分に偏った企画提案書の提出がなされるおそれがあると認められる。しかしながら、評価内容ごとの配点及び評価細目ごとの配点が公になることがなければ、点数の高い部分に偏った企画提案書が提出されることは生じ得ないことから、偏った企画提案書の提出がなされないようにするためには、具体的な配点が分かる部分のみを不開示とすれば足りると考えられる。

そこで、当審査会において委員の採点部分以外の本件不開示部分を見分したところ、評価細目及び企画提案書の該当部分には、具体的な配点が記載されておらず、これらの部分の内容を公にしたとしても、

偏った企画提案書の提出がなされるおそれはないと認められる。さらに、評価細目に記載されている内容は、既に開示されている評価内容を細分化したもの又は評価内容には具体的に記載されていないが既に公表されている募集要項において事業者が企画提案書で記述することとされている内容と同様のものであると認められる。また、評価細目を明らかにすることは、事業者に対してよりの確な提案をするための情報を提供することとなり、適切な事業の形成につながることから、公益性があると判断できる。よって、評価細目及び企画提案書の該当部分を公にすることが、民間活力を活用した公園施設の導入等の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれはないと解される。

一方、委員の採点部分以外の本件不開示部分のうち、評価細目及び企画提案書の該当部分以外の部分は、これらを公にすると、評価内容ごとの配点又は評価細目ごとの配点が了知されることから、偏った企画提案書の提出がなされ、民間活力を活用した公園施設の導入等の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。

また、本件事業の選定は既に終了しているが、評価に対する不当な非難につながるおそれがあるとともに、県営都市公園における民間活力の導入については本件事業が初めての取組であることからすれば、評価内容ごとの配点又は評価細目ごとの配点が了知されることにより、配点の多寡に対して不当な非難がなされたり、今後の同種の事業において配点が固定化されたりして、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、委員の採点部分以外の本件不開示部分のうち、評価細目及び企画提案書の該当部分は条例第 7 条第 6 号に該当せず、その他の部分は同号に該当する。

(り) 委員の採点部分について

委員の採点部分は、前記ウで述べたとおり、条例第 7 条第 5 号に該当することから、実施機関の主張する同条第 6 号該当性について論ずるまでもなく、不開示情報に該当する。

(3) まとめ

以上により、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

別記 1

「大高緑地公園内の樹林地における民間事業者による遊戯施設の設置・運営事業に関する以下の資料（担当課：公園緑地課）、同事業の契機および民間活力導入・同事業に関する検討経過・内容が把握できる文書、株式会社エヌエーオーが提出した企画提案書、大高緑地公園施設設置管理者選定委員会の配布資料および議事録・応募事業者の評価点、愛知県と株式会社エヌエーオーが締結した協定書、設置予定の遊戯施設の具体的内容に関する文書」のうち、

- ・同事業の契機および民間活力導入・同事業に関する検討経過・内容が把握できる文書
- ・大高緑地公園施設設置管理者選定委員会の議事録（第1回）

別記 2

文書 1 愛知県第五次行革大綱

文書 2 平成 25 年度行政改革の推進に向けた外部有識者による公開ヒアリングの結果

文書 3 しなやか県庁創造プラン（愛知県第六次行革大綱）

文書 4 第 1 回大高緑地公園施設設置管理者選定委員会議事録

別表

1 行政文書	2 実施機関が開示しないこととした部分及びその根拠規定			3 開示すべき部分
文書 5 第 1 回大高緑地公園施設設置管理者選定委員会資料	評価基準の詳細（案）	<ul style="list-style-type: none"> ・評価内容に係る配点 ・評価細目 ・評価細目に係る配点 ・採点 ・企画提案書の該当部分 	第 7 条 第 6 号	<ul style="list-style-type: none"> ・評価細目 ・企画提案書の該当部分
文書 6 第 2 回大高緑地公園施設設置管理者選定委員会資料及び採点集計表	採点表	<ul style="list-style-type: none"> ・評価内容に係る配点 ・評価細目 ・評価細目に係る配点 ・採点 ・企画提案書の該当部分 	第 7 条 第 6 号	<ul style="list-style-type: none"> ・評価細目 ・企画提案書の該当部分
	仮定の採点集計表	<ul style="list-style-type: none"> ・評価内容に係る合計点 ・評価細目 ・評価細目に係る合計点 ・委員評価 ・全ての合計点 	第 7 条 第 6 号	<ul style="list-style-type: none"> ・評価細目
	採点集計表	<p><委員の採点部分></p> <ul style="list-style-type: none"> ・評価内容に係る合計点 ・評価細目に係る合計点 ・委員評価 	第 7 条 第 5 号 及び 第 6 号	なし
		<ul style="list-style-type: none"> ・評価細目 	第 7 条 第 6 号	<ul style="list-style-type: none"> ・評価細目

(審査会の処理経過)

年 月 日	内 容
28. 3. 4	諮問
28. 11. 30	実施機関から不開示理由等説明書を受理
同 日	異議申立人に実施機関からの不開示理由等説明書を送付
29. 2. 16	異議申立人から意見書を受理
29. 8. 2 (第527回審査会)	異議申立人の意見陳述を実施
同 日	実施機関職員から不開示理由等を聴取
同 日	審議
29. 10. 12 (第533回審査会)	審議
29. 12. 14 (第539回審査会)	審議
30. 1. 12	答申