

奈情審第58号
令和8年2月18日

奈良市教育長 様
(審査庁担当課 教育部教育支援課)

奈良市情報公開審査会
会長 上田 健介

行政文書部分開示決定処分に対する審査請求について (答申)

令和4年10月20日付け奈教支相第548号で諮問のあった下記の件について、
別紙のとおり答申します。

記

【諮問 : 行文第04-09号】

令和4年5月27日付け奈教中函第4号行政文書部分開示決定通知書による部分
開示決定処分に対する審査請求について

(別紙)

答申：行文第 8 5 号

諮問：行文第 0 4 - 0 9 号

答 申

第 1 審査会の結論

奈良市教育長が行った、令和 4 年 5 月 2 7 日付け奈教中図第 4 号行政文書部分開示決定通知書による部分開示決定処分については、次の行政文書を特定すべきであるが、その余は妥当である。

奈良市電子図書館システム運用開始以降、令和 3 年 3 月 3 1 日までの当該システムの賃貸借契約に係る行政文書

第 2 審査請求の経緯

1 行政文書の開示請求

審査請求人は、令和 4 年 5 月 1 7 日付けで奈良市情報公開条例（平成 1 9 年奈良市条例第 4 5 号。以下「**条例**」という。）第 5 条第 1 項の規定に基づいて、奈良市教育長（以下「**処分庁**」という。）に対して、次の内容により行政文書開示請求（以下「**本件開示請求**」という。）を行った。

市立図書館の電子図書館に係る以下の文書

導入時の電子書籍の選定に係る文書（起案を含む）、TRC-DL 利用料の契約に係る文書（起案を含む）、電子書籍連携システム調達・運用委託業務仕様書に基づき取得した業務工程表、協議録、操作説明書などの文書

2 本件開示請求に対する行政文書

処分庁は、本件開示請求に対し、次の行政文書を対象行政文書（以下「**本件対象行政文書**」という。）として特定した。

(1) 図書発注何書 TRC 用

(2) 奈良市立図書館電子書籍連携システム調達・運用業務について（令和 2 年 9 月 2 5 日決裁）

(3) (2)に係る契約書

(4) 電子図書館サービス（TRC-DL）利用料について（令和 3 年 4 月 1 日決裁）

(5) (4)に係る契約書

3 処分庁の決定

処分庁は、本件対象行政文書のうち、次の部分を不開示として、令和 4 年 5 月

27日付けで部分開示決定処分（以下「**本件処分**」という。）を行い、その旨を審査請求人に通知した。

- (1) 上記2(2)のうち、法人代表者印の印影については、当該印影が当該法人の財産管理のために使用されている場合は、公にすることにより、偽造など悪用され、当該法人の財産等の保護に支障を生じるため、条例第7条第3号に該当する。また、担当者名及び個人印の印影については、個人に関する情報であり、特定の個人を識別することができるため、条例第7条第2号に該当する。
- (2) 上記2(3)及び(5)のうち、法人代表者印の印影については、当該印影が当該法人の財産管理のために使用されている場合は、公にすることにより、偽造など悪用され、当該法人の財産等の保護に支障を生じるため、条例第7条第3号に該当する。
- (3) 電子書籍連携システム調達・運用委託業務仕様書に基づき取得した業務工程表、協議録、操作説明書等の文書については、既存のパッケージシステムを導入したため、業務工程表を作成する必要もなく、協議もしていないことから、協議録も作成、取得していない。操作説明書についてはシステム提供事業者のシステムサーバで管理され、必要に応じて閲覧する運用であり、紙に印刷しておらず、データも取得していないことから保有していない。また、それ以外で、仕様書に基づく文書は取得しておらず、保有していない。

4 審査請求

審査請求人は、本件処分を不服として、令和4年8月23日に、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき、奈良市教育長に対し、審査請求（以下「**本件審査請求**」という。）を行った。

第3 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

本件処分を取り消す。

2 審査請求の理由

審査請求書及び当審査会に提出された意見書を要約すると、審査請求の理由はおおむね次のとおりである。

(1) 審査請求書

不開示部分（ただし、見積書の担当者名及び個人の印影を除く。）は開示情報と解される。理由提示に不備があり、文書特定不足を否定することができない。

(2) 意見書

ア 業務工程表及び協議録

契約は仕様書に基づき業務を行うことを合意して成立している。開示された仕様書を確認すると、納入成果物として、業務工程表、協議録、操作説明書の電子データを納入することが義務付けられている。したがって、契約どおりの業務委託が行われているのであれば、これらの文書を処分庁は保有していると考えられる。

弁明書について、契約上、納入成果物として義務付けられており、それと異なる契約が締結されたのであれば、変更の協議が行われ、仕様書内容の変更の協議録などの文書が作成されたと考えるのが自然である。

イ 操作説明書

上記と同様、操作説明書も納入成果物の一つであり、処分庁は操作説明書の提供を受けていると考えられる。処分庁が言う様に操作説明書がサービス提供者のサーバに保管され、処分庁が保有していなくとも、委託契約に基づきその提出を求める権利がある場合には、「保有」されていると考えるべきである。電磁的記録の場合は、情報に対して物理的に占有することは不可能であるため、「保有」とは情報を管理していることを意味すると考えるべきである。

処分庁が操作説明書を開示できない理由を、「システム提供者のシステムサーバで管理され必要に応じて閲覧する運用をしており、紙に印刷しておらずデータも取得していないことから保有していない。」とするが、行政文書は文書だけでなく、電磁的記録も含まれるから紙に印刷していないことは、行政文書でない理由とはならない。また、システムで常時閲覧でき、いつでもダウンロード、印刷ができる状態で、成果物としての操作説明書の代替であり、処分庁が保有しているといえ、処分庁の職員が職務上取得し、組織的に用いる電磁的記録としての行政文書に該当するものであり、保管場所にかかわらず処分庁は操作説明書のデータを行政文書として保有している。

弁明書について、仮に操作説明書のデータを取得していないとしても、契約者限定で閲覧ができるオンラインマニュアルは処分庁が保有しているとしなければ、契約上インターネット上にあるものはすべて行政文書でなくなり、その範囲が限定されることになり、情報公開の機能が阻害されかねない。

ウ 法人代表者印の印影

法人代表者印の印影を開示することにより、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するかどうかについて、法人代表者印は、法務

局に届け出た印鑑や銀行取引に使用される印鑑は重要な機能を有するが、処分庁は法人の正当な利益を明確に害する理由、すなわち、不開示とした印影が、法務局に届け出た印や銀行取引印であることを立証していないので、不開示情報に該当しない。

弁明書について、審査請求書の記載の「不開示部分（ただし、見積書の担当者名及び個人の印影を除く。）は開示情報と解される。」は、見積書の担当者名及び個人の印影を除く不開示部分は開示情報と解される、という意味であるから、法人代表者の印影は審査請求の対象である。

エ 文書特定について

令和2年10月30日の電子図書館の開始に当たり必要な手続文書が開示されているところ、令和3年4月1日から令和4年3月31日までの電子図書館システムの賃貸借契約書が開示されているが、令和2年10月30日から令和3年3月31日までの期間の賃貸借契約書が開示されていない。開示の実施の際に処分庁に指摘したところ、文書の特定から漏れていたことを認めていた。したがって、文書の特定不足か理由の提示に不備がある。

弁明書について、文書特定不足の主張は審査請求人の想像に基づくものではなく、処分庁の職員が認めたもので客観的である。

第4 処分庁の説明の要旨

弁明書によると、処分庁の主張はおおむね次のとおりである。

1 弁明の理由

審査請求書において審査請求人は、「不開示部分（ただし、見積書の担当者名及び個人の印影を除く。）は開示情報と解される。理由提示に不備があり、文書特定不足を否定することができない。」と主張するが、不開示とした4件のうち、法人代表者印の印影については、審査請求の対象となっていないため省略する。

仕様書に基づき取得した業務工程表、協議録及び操作説明書等の文書については、既存のパッケージでシステムを導入したもので、業務工程表を作成する必要がなく、協議もしていなことから、いずれも作成しておらず提出も受けていない。操作説明書については、システム提供事業者のサーバで管理され必要に応じて閲覧する運用をしており、紙に印刷しておらず、データも取得していない。審査請求人は文書特定不足を否定することができないと主張するが、審査請求人の想像にすぎず、理由提示に不備もない。

2 まとめ

以上より、本件審査請求に理由はなく、棄却するよう求める。

第5 審査会の判断

審査請求人及び処分庁それぞれの主張を踏まえ、審査した結果、次のとおり判断した。

1 争点

(1) 争点1

委託事業者から提出された見積書及び委託事業者との契約書に顕出された委託事業者の法人代表者印の印影について、処分庁は不開示を維持しているところ、審査請求人は不開示に該当しないと主張していることから、条例第7条第3号に該当するかが争点である。

(2) 争点2

本件開示請求のうち、電子書籍連携システム調達・運用委託業務仕様書に基づき取得した業務工程表、協議録及び操作説明書等の文書の請求につき、処分庁は行政文書として保有していないとしているところ、審査請求人は行政文書として保有していると主張していることから、これらを保有していないとした処分庁の本件処分が妥当かどうか争点である。

(3) 争点3

電子図書館システムの賃貸借に関する行政文書が、令和2年度においても処分庁が作成し、保有しているかが争点である。

2 判断

(1) 争点1について

ア 条例第7条第3号該当性について

条例第7条第3号は、「法人その他の団体（国、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人を除く。以下「**法人等**」という。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害すると認められるもの」を不開示とすることを規定している。

処分庁が条例第7条第3号に該当するとした不開示情報は、処分庁が図書館運営に利用するシステムを新たに導入し運用するに当たって、事前に法人事業者から取得した費用の見積書及び法人事業者と交わした契約書に押印された法人代表者印の印影であって、当該法人の事業活動に関する情報である。

イ 見積書に押印された法人代表者印の印影について

当該見積書には当該法人事業者が処分庁から求められた契約対象物件に要する費用が記載されており、当該見積書に押印された当該法人代表者印

は、当該法人事業者が適正に見積し、真正なものとして処分庁に提出したことを認証する機能を有すると認められる。

また、見積書は通常、求めのあった取引の相手方に提出するものであり、そこに使用される法人代表者印も限られた範囲で取引の相手方との信頼関係のもとに開示されるものであり、不特定の者に開示することにより、認証機能を有する法人代表者印を偽造され、悪用されることにより、当該法人事業者の取引の安全性が害されると認められる。

ウ 契約書に押印された法人代表者印の印影について

当該契約書は処分庁と法人事業者が互いに合意した事項を記載し、遵守することを期待して作成され、当該契約書に押印された法人代表者印は、真正なものとして作成された契約書であることを認証する機能を有するものと認められる。

また、契約書は記載された合意事項に関し法的効果を発生させる基礎となるもので、見積書と同様、当該法人事業者の取引の安全性が害されると認められる。

エ したがって、法人代表者印の印影を開示すると、偽造等を否定できず、当該法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害することが認められることから、不開示情報に該当する。

(2) 争点2について

ア 業務工程表、協議録

審査請求人の主張のとおりシステム調達・運用業務を委託する業務仕様書（以下「**本件仕様書**」という。）には、システム導入に向けての協議を行い、導入準備に係る業務工程表を提出することとされ、委託業務の納入成果物として、業務工程表と協議録（以下「**業務工程表等**」という。）を納入すると定められている。本件仕様書は契約書と一体のものとして付加され、当該契約書第2条で「…委託業務を別添仕様書に基づき処理しなければならない。」とされているため、業務工程表等の処分庁への納入は受託事業者の履行すべき義務とされている。そのため業務工程表等は処分庁に提出されていると考えるのが一般的である。

処分庁の弁明によると、導入したシステムは仕様に特別な改変を加えたものでもなく、既存のパッケージ仕様で導入したため受託事業者との協議は必要なく、業務工程表も作成の必要はなかったと説明している。

この点、本件仕様書に基づく委託業務は、処分庁によれば仕様に改変を加えない既存システムの導入ということであり、業務の性質上、受託事業者との協議を重ねたり、特別な導入工程を構築したりする必要性は乏しく、

業務工程表等は作成していないとする処分庁の説明に特段不自然な点はない。

他方、業務工程表等の納入は、受託事業者の契約上の義務として本件仕様書に明記されており、処分庁は通常、成果物の納入を求めるものであるが、前記のとおり委託業務の性質上、業務工程表等は必要性に乏しく、また、受託者の業務を省略するのみであるから、処分庁が納入を求めていることは特段不合理ではない。

以上のことから、処分庁は業務工程表等を保有していないと認められる。

イ 操作説明書

(ア) 操作説明書についても、本件仕様書で、委託業務の納入成果物として、操作説明書（管理者（当館）向け）を納入すると明記されていることは、上記アの業務工程表等と同様である。

処分庁の弁明によると、当該操作説明書は、受託事業者の管理するシステムサーバで保管されたオンライン上のデータであり、処分庁は必要に応じて閲覧するだけで、当該操作説明書の印刷物やデータを取得していないとしており、この説明に特段不自然な点はない。この説明に基づく、処分庁は、オンライン上のデータである当該操作説明書（以下「**当該データ**」という。）を業務の範囲内で閲覧するにとどまり、当該データを印刷し、又は端末に保存している場合はさておき、当該データ自体の保管、修正又は廃棄に処分庁の実質的な関与は認められない。

一方で、審査請求人は契約に基づき当該データを支配しているから行政文書として保有している旨主張する。

(イ) 条例第2条第2号は開示請求の対象である行政文書を「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、フィルム及び電磁的記録（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をいう。（以下略）」と規定し、この「各実施機関が保有しているもの」については、奈良市行政文書管理規則（令和4年奈良市規則第11号。以下「**文書管理規則**」という。）及び各実施機関が定める文書管理規程等に基づき、各実施機関が現に保管、保存しているものをいうとされる（奈良市情報公開条例解釈運用基準）。

また、条例第32条第2項は「実施機関は、行政文書の分類、作成、保存及び廃棄に関する基準その他の行政文書の管理に関する必要な事項についての定めを設けるものとする。」と規定し、文書管理規則は、同条に基づき行政文書の管理についての分類、作成、保存及び廃棄に関する基準その他の行政文書の管理についての必要な事項を定めている。

(ウ) これらの規定等に基づくと、行政文書を保有しているというためには、文書管理規則に沿った行政文書の管理がなされているといえなければならない。そして、管理とは、文書管理規則が行政文書の分類、作成、保存及び廃棄に関する基準その他の行政文書の管理に関する必要な事項について定めていることからすると、処分庁が文書の作成から廃棄までの各段階において一定の関与を有する場合を指すと解することができる。そうすると、処分庁の当該データへの関与は閲覧にとどまり、それ以上の関与を有せず、実質的に管理しているとは言い難い以上、当該データを行政文書として保有しているとはいえない。

(3) 争点3について

争点3について、事務局から処分庁に確認させたところ、審査請求人の主張する行政文書を保有しているということであり、本件処分において特定すべき行政文書が特定されていなかったと認められる。

3 まとめ

当審査会は、本件事案を厳正かつ客観的に判断した結果、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。なお、審査請求人のその余の主張は、いずれも当審査会の判断を左右するものではない。

第6 審査会の審査経過

当審査会における審査経過は、次のとおりである。

年 月 日	審 査 経 過
令和4年10月20日	審査庁から諮問を受けた。
令和7年 7月14日	令和7年度第3回審査会 1 事務局から概要説明を受けた。 2 事案の審議を行った。
令和7年 8月19日	令和7年度第4回審査会 事案の審議を行った。
令和7年 9月16日	令和7年度第5回審査会 事案の審議を行った。
令和7年10月31日	令和7年度第6回審査会 答申案のとりまとめを行った。
令和8年 2月18日	審査庁に対して答申を行った。

○ 奈良市情報公開審査会委員（敬称略）

氏 名	役 職 名	備 考
上田 健介	上智大学法学部教授	会長
杵崎 のり子	奈良学園大学客員教授	
高谷 政史	弁護士	
中谷 祥子	弁護士	会長職務代理者
矢倉 良浩	弁護士	