

答申第44号

(諮問第62号)

答 申

第1 審査会の結論

大分県知事（以下「実施機関」という。）が平成20年10月9日付けで行った公文書非公開決定処分は、妥当である。

第2 異議申立てに至る経緯

1 公文書の公開請求

異議申立人は、大分県情報公開条例（平成12年大分県条例第47号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定により、平成20年10月2日付けで、実施機関に対して、「平成20年9月22日、24日提示した確約書（訂正前、訂正後の2通）」の公文書公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

2 実施機関の決定

実施機関は、本件公開請求に対して、当該文書を作成し、又は取得していないため公文書不存在との理由で非公開決定を行い、平成20年10月9日付け〇〇第3727号をもってその旨を異議申立人に通知した。

3 異議申立て

異議申立人は、上記の非公開決定について、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定により、平成20年10月9日付けで、実施機関に対して異議申立て（以下「本件異議申立て」という。）を行った。

実施機関は、行政不服審査法第48条において準用する同法第21条の規定により、平成21年1月13日までの期限を付して平成20年12月16日付けで補正命令を行い、異議申立人は、平成21年1月9日付けで補正書を提出した。

第3 異議申立人の主張の要旨

1 異議申立ての趣旨

非公開決定を取り消し、公文書を公開すべきであるとの趣旨と判断される。

2 異議申立ての理由

異議申立書、意見書及び意見陳述における異議申立人の主張は、概ね次のとおりである。

- (1) 大分県文書管理規程(昭和62年大分県訓令甲第13号)第10条によると、文書の保存期間は最低でも1年間であり、また、第66条によれば、文書の所在を明確にし、保管状況を常に把握しておかなければならない。それにもかかわらず、知事名で作成され、当方に行使された文書が「作成し、または取得していないため」不存在という回答には納得できない。
- (2) 某市職員を利用し、知事名の「確約書」なるものを作成、行使させ、歩道建設により生じる高低差によって弊社敷地へ流れ込む排水の水害対策工事と引換えに“今後、過去も含め一切の不服を申し立てない旨”約束させようとした。これは当方に義務のないことを行わせようとする、いわば公務員による“国民の権利の行使”への妨害であることを指摘し、その証拠として文書の取得を申し出たが、渡してもらえず確約書を持ち帰った。このような大分県の手法を問題にしたい。
- (3) 私は、平成20年9月30日、〇〇市から、①「確約書」は県から要請を受けて作成した、②「確約書」は県から渡すなど指示されている、③「確約書」は県の許可がないと渡せないということを確認した。

県が〇〇市に、確約書の作成を依頼し、その取り扱いを指示していることから、県は確約書の事実上の作成・管理責任者とみなしても差し支えない。
- (4) 県の確約書の取得について

実施機関の非公開決定理由説明書によると「確約書は交わされず〇〇市職員が持ち帰り、処分した。」と明記されている。

すなわち、異議申立人側が同意すれば確約書は交わされたということであり、確約書が交わされるためには双方の合意が必要であることから、提示された確約書はすでに県の同意済みであったと考える。

県が確約書に同意するためには行政上責任者の決裁が必要であり、県は確約書同意の決裁をするため確約書を取得したはずである。県が確約書に同意の決裁を下した時点を、本来の意味での取得とみなしてもよいと考える。
- (5) 私は、〇〇市に確約書を作成させた“県こそが確約書の真の作成者である”、また、〇〇市に確約書の取り扱いを指示した“県こそが確約書の真の管理責任者である”と考える。よって、「県は未取得の文書であるため不存在により非公開としたものである」という主張に対して異議を申し立てる。
- (6) 県からの要請・指示により市が作成したものであり、その案が県に残っているのではないか。

第4 実施機関の主張の要旨

本件異議申立てに対する実施機関の説明は、概ね次のとおりである。

1 本件公開請求対象文書の意義、性格等について

〇〇地区は大分県が管理する〇〇沿いに位置し、広域交流、産業活動が盛んで交通量の多い地域である。

当該地区は自転車・歩行者の往来が頻繁であり、地区の一部が小・中学校の通学路に指定されているにもかかわらず〇〇に自歩道未施工区間があるため、かねてより地区の懸案であり、県及び〇〇市並びに地元の関係者は、自歩道設置の実現に向けて取り組んできた。

自歩道未施工区間内には橋梁があり、施工の際は橋梁を撤去しなければならず、現道2車線を確保するためには、隣接地を借り上げ、県管理地と一体化して、迂回路となる仮設道路を設置する必要があるが、この隣接地は異議申立人の父が所有しており、借地について協議を重ねてきたが、道路の計画等に理解が得られず契約できずにいた。

そのため、〇〇土木事務所は、〇〇市や地元の関係者と協議し、平成20年8月19日、21日に地元区長等に対して、早期工事着手のため県管理地内に仮橋を設置し、片側交互通行による施工方法を説明し、事業推進の了解を求めた。

しかし、片側交互通行では交通渋滞が生じるため、地元区長等から2車線の確保が望ましく、当初案以外の場所での迂回路設置も検討してほしいとの提案があった。

そこで〇〇土木事務所は、平成20年9月11日に山側の土地の所有者に対する説明会を行い、土地借上げの了解を得た。

その後、〇〇市及び地元関係者を通じて異議申立人の父から借地契約に応じてよいとの意思表示があったため、平成20年9月19日に、〇〇土木事務所が、〇〇市、地元関係者の立ち会いの下に、異議申立人の父に対し借地についての現地説明を行った。その際、借地契約の条件として、異議申立人の父から要望があった同人所有〇〇前の排水対策（嵩上げ）への対処、歩道の計画高、借地の契約期間等について工事担当者が説明し、口頭で理解を得た。

〇〇市は、今後の事業の確実な進捗を図るために配慮し、立会人の立場で確約書としてとりまとめ同月22日異議申立人の父に提案したが、同席していた異議申立人から文案の表現に対し、異論が出された。そこで〇〇市は同月24日に異議申立人の異論に対処した修正案を提示したが、これについても異論が出されたため、確約書は交わされず〇〇市職員が持ち帰り、処分した。

平成20年9月25日、〇〇土木事務所職員が異議申立人の父に対して借地契約の申し入れを行った際、異議申立人から確約書の案の写しの提供を求められたが、〇〇市が作成したものであり、県は取得していない旨を伝えた。

2 本件公開請求対象文書の非公開情報該当性判断について

異議申立人が主張する「確約書」は〇〇市が作成し、提示したものであり、県は未取得の文書であるため不存在により非公開としたものである。

第5 審査会の判断

審査会は、異議申立人及び実施機関双方から提出された書類並びに双方の意見陳述を踏まえて審議した結果、次のとおり判断した。

1 本件対象文書について

本件異議申立てに係る対象公文書は、平成20年9月22日及び同月24日に異議申立人らに提示された「確約書」（以下「本件対象文書」という。）であると認められる。

2 公文書不存在による非公開決定の適否について

- (1) 情報公開制度は、実施機関が現に管理・保有している公文書について、請求に応じて公開する義務を実施機関に課すものである。

条例第2条第2項は、「この条例において『公文書』とは、実施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」と規定しており、請求の対象となる公文書に該当するためには、

- ① 実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書等であること、
- ② 当該実施機関の職員が組織的に用いるものであること、
- ③ 当該実施機関が管理しているものであること

の3つの要件を充足することが必要である。

そして、「実施機関が管理しているもの」とは、実施機関が文書管理規程等に基づき、現実に保管・保存しているもののほか、実施機関の権限の及ぶものとして事実上支配し、組織的に利用可能な状態に置かれているものをいう。

- (2) 異議申立人は、
- ① 実施機関が市に作成を要請したものであるから、その案を実施機関が保有しているのではないか。
 - ② 実施機関は、決裁を取るため、本件対象文書を取得したはずである。
 - ③ 実施機関が市に本件対象文書の作成を依頼し、その取扱いを指示していることから、実施機関が本件対象文書の事実上の作成・管理責任者であると主張している。

これに対し、実施機関の説明によると、本件対象文書は、道路工事のための借地交渉において、当該土地の所有者である異議申立人の父からの要望事項をまとめるために、市が仲介者の立場で提案、作成し、異議申立人らに提示したものであり、実施機関から市に対して、作成の要請をしたことも、文書の取扱いについて指示をしたこともなく、また、その作成段階において市から口頭での協議を受けたものの、本件対象文書を取得していないとのことであった。

(3) 「実施機関が市に作成を要請したものであるから、その案を実施機関が保有しているのではないか」という点については、「本件対象文書は、異議申立人の父からの要望事項をまとめるために、市が仲介者の立場で提案し、作成したものであり、実施機関としては借地契約を締結することが目的であり、必ずしも本件対象文書を必要とするものではなく、実施機関から市に作成を要請したものである」という実施機関の説明に特に不自然な点は認められず、また、作成段階での市からの協議が口頭で行われ、実施機関が本件対象文書の案を取得していないとしても格別不自然なことではない。

また、「実施機関は、決裁を取るため、本件対象文書を取得したはずである」という点については、文書の内容について協議の段階であり、結局確約書は交わされることなく借地契約が締結されたことなどを踏まえると、実施機関が当然に取得しているとは言い難い。

さらに、「実施機関が市に本件対象文書の作成を依頼し、その取扱いを指示していることから、実施機関が本件対象文書の事実上の作成・管理責任者である」という点については、作成の依頼に関しては前述のとおりであるし、文書の取扱いの指示については、仮にそのような指示があったとしても、そのこと自体は実施機関が現実に本件対象文書を保有していることを示すものではなく、また、そのことから直ちに、実施機関の権限の及ぶものとして事実上支配しているとはいえず、「実施機関が管理しているもの」であるということとはできない。

その他、実施機関の説明に特段不合理とすべき点はなく、実施機関が本件対象文書を作成又は取得していることをうかがわせるような事情を認めることはできなかった。

3 結論

以上のことから、実施機関が本件対象文書を保有すると認める理由はなく、実施機関が不存在を理由として非公開決定を行ったことは、妥当である。

よって、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 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
平成21年 2月25日	諮 問 (平成20年度第8回審査会)
平成21年 4月28日	事案審議 (平成21年度第1回審査会)
平成21年 6月24日	実施機関陳述聴取 (平成21年度第2回審査会)

平成21年 8月26日	事案審議 (平成21年度第4回審査会)
平成21年 9月30日	異議申立人意見陳述 (平成21年度第5回審査会)
平成21年11月 4日	事案審議 (平成21年度第6回審査会)
平成21年11月25日	答申決定 (平成21年度第7回審査会)

大分県情報公開・個人情報保護審査会会長及び指定委員

氏 名	職 業	備 考
麻 生 昭 一	弁護士	会長 (H21. 3. 31退任)
原 口 祥 彦	弁護士	会長 (H21. 4. 1就任)
宇 野 稔	大分大学経済学部教授	会長代行
武 田 寛	大分県商工会議所連合会専務理事	
森 哲 也	大分合同新聞社特別顧問	
矢野目 真 弓	大分県地域婦人団体連合会会長	