

答申行政第 89 号

答 申

第 1 審査会の結論

岡山県知事（以下「実施機関」という。）が行った公文書非開示決定（以下「本件処分」という。）は、妥当である。

第 2 審査請求に至る経緯

- 1 審査請求人は、令和 2 年 5 月 14 日付けで、岡山県行政情報公開条例（平成 8 年岡山県条例第 3 号。以下「条例」という。）第 5 条の規定により、実施機関に対して、次の公文書の開示請求を行った。

平成 30 年西日本豪雨災害において、〇〇市〇〇川の決壊により、田畑が土砂で埋まった。

この〇〇川修繕の工事内容において資材置場とすることで田んぼの賃貸契約等が発生している。また、田んぼの畦畔を新たに作る工事が行われた。畦畔建設に至った経緯が分かる書面、工事発注に至った経緯、工事の内訳、入札金額、設計書など。また、畦畔設置に関する測量の内容が記された書類。

畦畔設置に関しての住民との話し合いが分かる書面。（承諾書など）

（畦畔が存在する地番は省略する。）

- 2 実施機関は、本件開示請求に係る公文書として、次の公文書と特定した上で、請求のあった公文書を非開示とする本件処分を行い、令和 2 年 5 月 25 日付けで審査請求人に通知した。

畦畔建設に至った経緯が分かる書面、工事発注に至った経緯、工事の内訳、入札金額、設計書など。また、畦畔設置に関する測量の内容が記された書類。畦畔設置に関して住民との話し合いが分かる書面。（承諾書など）

（畦畔が存在する地番は省略する。）

- 3 本件処分において実施機関が非開示とした理由は、請求のあった公文書は、作成していないため、保有していない、というものであった。

- 4 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 2 年 7 月 2 日付けで、実施機関に対して審査請求を行った。

- 5 実施機関は、条例第 17 条の規定により、令和 2 年 12 月 4 日付けで、岡山県行政不服等審査会（以下「審査会」という。）に対して、本件処分に係る審査請求について諮問した。

第 3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

処分のうち公文書を非開示としたことを取り消し、非開示内容を開示する、との裁決を求める。

2 審査請求の理由

審査請求人が、審査請求書、反論書及び意見陳述において主張している審査請求の理由は、おおむね次のとおりである。

- ア 岡山県知事は、非開示と決定した理由として「請求のあった公文書は、作成していないので、保有していないため」としているが、本件においては「開示を要求し、作成していないと通知された書面」がないにもかかわらず、一個人が所有する土地へ、どのような経緯で、誰の承諾を得て、どのような権限で、誰が費用を負担して畦畔建設に至ったのかが全く不明であり、岡山県庁文書規程（昭和38年岡山県訓令第18号）第2条に違反しているため、保有していない文書の正当性・適法性について法的適合性を立証するよう求めるものである。本件畦畔の復旧工事は、配筋を施したコンクリート基礎を築いて実施されており、延長が長いことも考えると、工期も費用も掛かり、業者がボランティアで行ったとは思えない。この畦畔の件は、県の主導で行われており、書類は残っていると思うし、残していなければおかしい。
- イ 「なぜ文書を作成していないのか」、「作成しないのか」の理由をその根拠とともに示さなければ、一般人が容易に理解することはできず、岡山県行政情報公開条例第11条第3項の違反事由を構成するものである。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が、弁明書及び意見陳述において説明している内容のうち、審査請求の理由に関連するものは、第3の2の項目ごとに、おおむね次のとおりである。

（1）第3の2のアについて

岡山県は、決壊した〇〇川堤防の災害復旧工事の発注者であるが、開示請求対象の畦畔工事は、岡山県発注工事に含まれず、当該復旧工事と同一の民間事業者と畦畔所有者個人との合意の下で施工されたものであることから、当該畦畔工事について岡山県が作成すべき公文書は存在しない。

また、当該畦畔が存する民有地について、河川法（昭和39年法律第167号）、砂防法（明治30年法律第29号）等の各種法令に基づく規制はなく、個人や法人からの畦畔工事に係る申請手続等は必要ないことから、岡山県が作成又は取得すべき公文書は存在しないため、非開示と決定した。

岡山県庁文書規程第2条において、「事務は、文書等によって処理することを原則とする。」と定められているところ、当該畦畔工事は、民間事業者と畦畔所有者個人との合意の下で施工されたものであることから、地方自治法で規定される地方公共団体の事務、即ち、自治事務及び法定受託事務のどちらにも当てはまらないため、当該規程違反には該当しない。

（2）第3の2のイについて

岡山県行政情報公開条例第11条第3項において、「開示請求に係る公文書の

全部又は一部を開示しないときは、開示請求者に対し、当該各項に規定する書面に当該決定の理由を付記しなければならない」と定められているところ、本件非開示決定通知書において「作成していないため」という理由を付しているため、当該条例違反には該当しない。

第5 審査会の判断

1 本件対象公文書について

本件開示請求の対象となった公文書は、上記第2の1に掲げる公文書である。

2 本件対象公文書に係る条例の規定について

条例第7条は、公文書の開示義務について次のように定めている。

(公文書の開示義務)

第7条 実施機関は、開示請求があったときは、開示請求に係る公文書に次の各号のいずれかに該当する情報(以下「非開示情報」という。)が記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該公文書を開示しなければならない。

一～七 略

条例第11条は、開示請求に対する決定等について次のように定めている。

(開示請求に対する決定等)

第11条 略

2 実施機関は、開示請求に係る公文書の全部を開示しないとき(前条の規定により開示請求を拒否するとき及び開示請求に係る公文書を保有していないときを含む。次項において同じ。)は、開示しない旨の決定をし、開示請求者に対し、速やかに、その旨を書面により通知しなければならない。

3 実施機関は、前2項の規定により開示請求に係る公文書の全部又は一部を開示しないときは、開示請求者に対し、当該各項に規定する書面に当該決定の理由(当該決定の理由がなくなる期日をあらかじめ明示することができるときは、当該決定の理由及び当該期日)を付記しなければならない。

3 「不存在」との説明の妥当性について

不存在に関する実施機関の説明は、おおむね以下のとおりである。

岡山県は、堤防の復旧工事の発注者ではあるが、開示請求書で触れられている畦畔建設工事は、岡山県が発注した工事に含まれず、業者が自社努力で行ったものであることから、当該畦畔工事について岡山県が作成すべき公文書は存在しない。また、当該畦畔建設工事に関しては、河川法等の各種法令に基づく申請等の手続は不要であることから、岡山県が作成又は取得すべき公文書は存在しない。これらに関しては、作成又は取得する理由がないので、岡山県庁文書規程第46条の規定により出先機関における文書の取扱いを拘束する、同規程第2条にいう事務処理の原則には反しない。

これに対し、審査請求人の主張は、おおむね以下のとおりである。

岡山県の説明では、当該畦畔は業者の自社努力により施工されたとのことだが、当該畦畔工事は、配筋されたコンクリートで基礎を築いており、延長が長いことも考え

ると、業者がボランティアで行ったとは思えず、一連の経緯には県が関与していると考えられる。県は何らかの文書を作成し、又は取得しているはずである。

双方の主張を踏まえ、審査会において、開示請求書記載の畦畔工事について調査したところ、当該工事に関して、岡山県が委託業務又は工事請負の発注その他の方法により、契約の当事者として関与した事実は確認することができなかった。岡山県が契約の当事者である工事に関しては、一般的に工事の設計図書、起工設計書等契約関係の文書、設計業務・工事の監督に関する文書等の書面が作成され、保存されることとなるが、本件畦畔工事に関しては、岡山県が契約当事者である事実を欠くことから、岡山県庁文書規程第2条に照らしても、上述のような書面を作成し、保管すべきものには当たらないと認められる。

他方、岡山県が契約の当事者ではない工事においても、岡山県の事務・事業に関連する情報として、業務報告書といった書面が作成され、記録されることはあり得と考えられる。このような書面が保有されているか否かについても調査したが、記録が作成され、又は取得されている事実を確認することはできなかった。

さらに、当該畦畔の一部は、河川法第54条第1項に規定する河川保全区域に当たり、河川管理者以外の者が行う一定の行為に関しては河川管理者の許可を受けることが義務付けられているため、上記の畦畔工事が許可を受けることを必要とするものであれば、河川管理者である岡山県知事が申請書等の許可手続に係る書面を保有している可能性が認められた。このため、この点について調査したところ、当該畦畔工事は、河川法施行令（昭和40年政令第14号）第34条第1項の解釈により河川法第55条第1項の規定による許可を要しない行為であり、この解釈は、岡山県知事が管理している河川においては一般的なものであることが認められた。

これらの調査結果により、実施機関が本件対象公文書を保有している事実を認めるには至らなかった。

4 理由付記の妥当性について

審査請求人は、本件処分に係る理由付記は、文書を作成していない理由を、一般人が容易に理解し得るよう適法に記載すべきであり、本件処分における理由付記はこれに反して違法であると主張しており、これに対して実施機関は、開示しない理由として「作成していないため」と記載しており、理由付記に不足はないと主張している。

行政処分に理由の付記が要請される趣旨は、処分庁の判断について合理性を担保し、その恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服申立てに便宜を与えるというものであると解されているところ、実施機関が本件処分に当たり付した理由には、「作成していないため」との最低限の理由が付されているため、条例第11条第3項に反するということはできない。

5 結論

以上により、実施機関が、本件対象公文書の一部を非開示とした本件処分は妥当であると認められることから、「第1 審査会の結論」のとおり判断した。

第6 審査会の経緯等

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2年12月4日	実施機関から諮問を受けた。
令和3年1月22日 (審査会第1回)	事案の審議を行った。
令和3年2月18日 (審査会第2回)	審査請求人及び実施機関の意見陳述の聴取を行った。
令和3年3月19日 (審査会第3回)	事案の審議を行った。
令和3年4月30日 (審査会第4回)	事案の審議を行った。
令和3年5月6日	実施機関に対し答申を行った。

岡山県行政不服等審査会委員名簿

氏 名	職 名	備 考
会 長 南 川 和 宣	岡山大学大学院 社会文化科学研究科教授	第一部会部会長
会長職務代理者 森 智 幸	弁護士	
岩 崎 香 子	弁護士	第一部会委員
岩 藤 美智子	岡山大学大学院 法務研究科教授	
三 宅 昇	岡山県立大学地域創造戦略センター 「吉備の杜」推進室長	第一部会委員
田 並 尚 恵	川崎医療福祉大学 医療福祉学部准教授	第一部会委員
豊 田 ひとみ	前日本赤十字社岡山県支部 事務局長	
中 富 公 一	広島修道大学 法学部教授	

※本件事案については、第一部会において調査審議を行った。