

答 申

【諮問件名】

公文書の非公開決定に対する異議申立てについて

1 審査会の結論

平成 26 年 12 月 10 日付けで米子市長（以下「実施機関」という。）が行った公文書非公開決定処分（発米整第 327 号。以下「本件処分」という。）に対し、異議申立人（以下「申立人」という。）が平成 27 年 2 月 9 日付けで行った、本件処分の取消しを求める異議申立て（以下「本件異議申立て」という。）については、棄却すべきである。

2 本件事案の経過

米子市情報公開・個人情報保護審査会（以下「当審査会」という。）において認定した本件事案の事実経過は、次のとおりである。

本件公文書公開請求

申立人は、平成 26 年 12 月 2 日、実施機関に対し、次の公文書の閲覧及び写しの交付を求める公文書公開請求を行った。

〔公開請求をする公文書〕（以下「本件文書」という。）

米子市の下水道事業において、米子市私道敷地内公共下水道布設要綱（昭和 57 年度施行）、米子市私道敷地内公共下水道布設要綱（昭和 59 年度施行）又は米子市私道敷地内公共下水道施設設置要綱（平成 18 年度施行）に基づくもの以外で、私有地に公費で下水道施設を布設している場合の、法規範となる文書

本件処分

実施機関は、本件公文書公開請求に対し、平成 26 年 12 月 10 日、次のとおり公文書非公開決定処分を行い、申立人に通知した。

〔公開しない理由〕

米子市私道敷地内公共下水道布設要綱（昭和 57 年 4 月 1 日施行）、米子市私道敷地内公共下水道布設要綱（昭和 59 年 9 月 1 日施行）又は米子市私道敷地内公共下水道施設設置要綱（平成 18 年 4 月 1 日施行）（米子市私道敷地内公共下水道布設要綱（昭和 57 年 4 月 1 日施行）が改正され米子市私道敷地内公共下水道布設要綱（昭和 59 年 9 月 1 日施行）に、さらに改正され米子市私道敷地内公共下水道施設設置要綱（平成 18 年 4 月 1 日施行）になったもの。以下「私道要綱」と総称する。）に基づいたもの以外で私有地に下水道布設を行って

るところはあるが、その場合は当該私有地の使用に係る承諾書の取得、又は土地貸借契約の締結を行っており、それについての要綱等は存在しないため。

本件異議申立て

申立人は、本件処分を不服とし、平成２７年２月９日、本件処分の取消しを求める異議申立てを行った。

3 本件異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、次のとおりである。

本件処分を取り消し、本件文書を公開するとの決定を求める。

4 申立人の主張の要旨

申立人の主張の要旨は、次のとおりである。

申立人の所有地は、私道要綱における私道への公共下水道施設の設置基準に該当しない土地であるにも関わらず、他人が使用するための下水道管とそれに付随する施設（以下「下水道施設」という。）が公費で埋設されている。それが原因で申立人の家の下水道施設及び水道を当該所有地に埋設することができない。これは日本国憲法（昭和２１年憲法）第２５条及び第２９条の権利を侵害し、民法（明治２９年法律第８９号）第２２０条の理念に反する行為である。申立人は、このような理不尽な下水道施設の埋設が行われた根拠となる法令・条例等を知るために本件公文書公開請求を行った。

公権力をもつ市と一市民とは対等な関係ではないから、両者間での契約には法規制が必要であると考える。地方自治法（昭和２２年法律第６７号）第２３２条の３には「普通地方公共団体の支出の原因となるべき契約その他の行為は、法令又は予算の定めるところに従い、これをしなければならない。」と規定されており、下水道事業は支出を伴うことから、これに係る契約は法律に基づいて行われなければならない。そもそも行政は法律に基づき法律に従って行うのが基本原則である。法律がなければ申立人の場合のように権利の侵害を受ける危険がある。公正で民主的な行政が法律なくして契約と言うことはあり得ない。よって、本件処分はその理由も含め違法かつ不当である。

5 実施機関の主張の要旨

実施機関の主張の要旨は、次のとおりである。

本件処分の決定理由

米子市は、排水区域が公示された区域内で、国道・県道・市道・その他道路（以下「公道」という。）に公共下水道施設を設置している。しか

し、公共下水道施設を設置する公道と排水すべき建物の間に第三者の私有地があり、その土地を横断しないと建物に公共下水道施設が設置できない場合（以下「私有地が間にある場合」という。）には、米子市公共下水道管理者（実施機関を指す。以下「下水道管理者」という。）がその私有地の所有者から承諾書を取得して公共下水道施設を設置している。

下水道法（昭和３３年法律第７９号）第３条において、「公共下水道の設置、改築、修繕、維持その他の管理は、市町村が行うものとする。」と定められているため、私有地が間にある場合に公共下水道施設を設置することができる明確な基準は設けていないが、下水道管理者が前述の承諾書の取得を行っているのが実状である。

なお、私道要綱に該当する場合も私有地が間にある場合も、当該公共下水道施設を設置しようとする私有地の所有者から承諾書を取得することとしている。２つの場合の相違点は、私道要綱に該当する場合は公共下水道施設の設置希望者からの申請が必要であるのに対し、私有地が間にある場合は下水道管理者が公共下水道施設を設置するため自ら承諾書を取得する点である。

しかし、私有地が間にある場合に公共下水道施設の設置を行うための要綱等を実施機関においては定めたことはなく、現にそのような要綱等がなくても、米子市が公共下水道施設を設置する上では問題がない。

以上のとおり、本件文書を実施機関の職員が職務上作成し、又は取得したことがないため、本件文書は存在しないものとして、米子市情報公開条例（平成１７年米子市条例第２２号。以下「公開条例」という。）第１１条第２項に基づき本件処分を行った。

異議申立てに対する反論及び意見

申立人は、異議申立書において、本件公文書公開請求をした目的について述べているが、情報公開制度における公開・非公開の決定は、公開請求者が公文書の公開を求める目的がいかなるものであるかに関わらず、公文書公開に係る法令に則って行うべきものである。

また、申立人が異議申立書において「行政は法律に基づき法律に従って行うのが基本原則です。」と述べているとおり、実施機関は下水道法に基づき下水道業務を行っている。私道要綱に該当しない私有地の所有者から土地使用に係る承諾書を取得した上で、当該私有地に公共下水道施設を設置すること自体はもちろん、このことについて要綱等により具体的に定めていないことも下水道法に違反していない。

本件処分は、下水道管理者において私道要綱に該当しない私有地に公共下水道施設の設置を行う際の明確な条件を要綱等により定めたことはないことから、本件文書は存在しないものとして、実施機関が公開条例第１１条第２項に基づき行ったものである。

したがって、実施機関としては、本件処分は公開条例に基づいて行った正当な処分であり、妥当であるとする。

6 当審査会の判断

審査の経緯

実施機関から、平成27年2月25日、公開条例第17条第1項の規定に基づき本件異議申立てについて当審査会に諮問があったことを受け、当審査会は別表のとおり審査を行った。

争点の整理

本件異議申立てについて当審査会において判断すべき点は、本件処分に違法性又は不当性があるか否かである。

実施機関は、本件文書については保有していないとして文書不存在を理由とした公文書非公開決定を行ったことから、当審査会は、実施機関及び申立人のそれぞれの主張から、本件文書が存在するか否かを争点として審査を行った。

なお、異議申立書、反論書及び口頭意見陳述において申立人が述べている、申立人の所有地における公共下水道事業についての意見に関しては、本件処分とは直接関連のないものであるため、当審査会では審査の対象としていない。

争点に対する判断

ア 実施機関の主張について

本件文書は、申立人が公文書公開請求書に記載した本件文書の件名及び内容によれば、私道要綱に基づくもの以外で米子市が私有地に公費で下水道施設を設置している場合の法規範となる文書である。

これに対し、実施機関は、本件文書を、私道要綱に該当しない私有地に公共下水道施設の設置を行う場合（以下「私道要綱に該当しない場合」という。）の明確な条件を定めた要綱等であると特定した上で、本件文書は、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得したことがないため、存在しないと主張する。

当審査会が私有地における下水道施設の設置について実施機関から受けた説明を要約すると、以下のとおりである。

本来、私道への下水道施設設置は個人が行うべきところ、米子市は、公共下水道が整備された区域内において排水設備の設置及びくみ取り便所の水洗化への改造を促進するため、一定の条件を満たす私道については原則として米子市が費用負担し公共下水道施設の設置を行うことを、私道要綱において定めている。具体的には、

(ア) 公道に面した角地の土地を除き、奥に所有者の異なる建物が2戸以上あり、当該私道について所有権及びその他の権利を有する

者が無償で下水道施設設置を承諾しており、当該私道において支障なく下水道工事ができるという要件を備えた私道について、公共下水道施設の設置を行うものとする

(イ) 上記(ア)以外に、特別な事情により米子市長がやむを得ないと認めた場合は、私道への公共下水道施設の設置を行うことができる旨が定められている。

これに対し、私道要綱に該当しない場合とは、通常、公共下水道施設は公道に設置するものであるところ、公道と排水すべき建物の間に当該建物の所有者以外の者の私有地が存在することにより、公道から当該私有地を横断して公共下水道施設を設置する必要が生じた場合に限られる。しかし、私道要綱に該当しない場合について、私道要綱のように何らかの基準を定めた要綱等を作成し、又は取得したことはない。

以上のような説明を受け、当審査会は、私道要綱に該当しない場合について何らかの基準を定めた文書が全く存在しないという実施機関の主張の検証を行った。その際、本件文書の範囲については、公開条例第5条により何人にも認められた公文書の公開を請求する権利が不当に侵害されることのないよう、申立人が公文書公開請求書に記載した本件文書の件名及び内容から、通常考えられる範囲において最大限に解釈することとした。具体的には、実施機関が本件文書として特定した私道要綱に該当しない場合の明確な条件を定めた要綱等が存在しないとしても、

a 私道要綱に該当しない個別の私有地への公共下水道施設の設置を可とする理由が示された文書

b 私道要綱に該当しない場合の事務処理を行うためのマニュアル又は私道要綱に該当しない場合の事務処理を行う際に他の要綱等を準用することを定めた文書

が存在するのではないかと推測されたことから、これらが存在すれば本件文書に該当するものと考えた。

当審査会が、実施機関に対し、a及びbの文書について、その存否を確認したところ、実施機関においてはそのいずれの文書も作成したことがないため、存在しないとのことであった。実施機関の説明によれば、私道要綱に該当しない場合の事務を実施機関内において所管する課におけるマニュアル等が綴られたファイル全てを改めて確認したが、bに該当する文書は綴られていないとのことであった。また、私道要綱に該当しない個別の私有地への公共下水道設置の決定に係る決裁文書の全てを確認したが、そのいずれにも当該私有地への公共下水道施設の設置を可とする理由は記載されていないとのことであった。実際に、当審査会においても、実施機関から私道要綱に該当しない個別の私有地への公

共下水道設置の決定に係る決裁文書の提示を受けて確認したが、そのような記載はなかった。

当審査会としては、私道要綱に該当しない場合の明確な条件を定めた要綱等はもちろん、a及びbの文書がいずれも作成されたことがなく、現に存在しないという実施機関の説明を踏まえると、私道要綱に該当しない場合の事務処理全てが慣例として行われていると解釈せざるを得ず、通常の行政事務の進め方に照らすと疑問が残るところである。

しかしながら、本件文書が実施機関において存在するという確証を見いだすことはできなかった。したがって、実施機関が本件文書について不存在であることを理由として本件処分を行ったことが違法又は不当であるとは言えない。

イ 申立人の主張について

次に、申立人の主張について検討する。

申立人は、公文書公開請求書の請求する公文書の件名及び内容において、私道要綱に該当しない場合の「法規範となる文書」と記載している。この「法規範となる文書」の範囲について、申立人は、その後、異議申立書、反論書及び口頭意見陳述において、米子市の公共下水道事業の法規範となる法律・政令・条例・規則等（以下「法令等」という。）であると述べる。特に、実施機関の意見説明書に下水道法という法律名が挙げられていることから、少なくとも下水道法は本件文書に該当し、下水道法に関連する法令等も本件文書に該当すると主張する。

しかしながら、公開条例第5条に定める公開請求権は、その公開請求の対象が公文書に限定される。そして、一般に公布された法令等は、公開条例第2条第2号に規定する公文書に該当しないため、公開請求の対象とならない。実施機関は、私道要綱に該当しない場合の「法規範となる文書」が何らかの法令等を示すものとは判断しなかったが、やむを得ないと思料される。

したがって、実施機関が下水道法及びこれに関連する法令等を本件文書に該当するものと判断せず本件処分を行ったことは妥当である。

結論

上記のとおり、本件処分を取り消すべき違法性又は不当性は認められない。

よって、本件異議申立てには理由がないため、冒頭の審査会の結論のとおり判断する。

7 付言

私道要綱に該当しない場合の事務に係る文書処理について

当審査会は、本件異議申立てに係る審議の過程において、私道要綱に該当しない場合の事務に係る文書処理について、実施機関から説明を受けることとなった。上記６ アのとおり、実施機関においては、私道要綱に該当しない場合の事務処理を行うためのマニュアル又は私道要綱に該当しない場合の事務処理を行う際に他の要綱等を準用することを定めた文書を作成したことはなく、現に存在しないとのことであった。

当審査会は、前述の文書が存在しない理由について実施機関に説明を求めた。これに対する実施機関の回答は、私道要綱に該当しない場合の一連の事務について、私有地の所有者からの承諾書の取得等を「必要な措置」であるとしながらも、「特にマニュアルなどを設けなくても対応できる」と言うにとどまり、到底明確な理由を示したと言えるものではなかった。そのため、当審査会は、私道要綱に該当しない場合の事務処理が何らの基準もなく行われているのではないかと疑念を市民に抱かせる可能性があることを否定できない。

一般に、行政機関の意思決定に係る事務処理は文書によって行われる。そして、公開条例第３条第２項には、「実施機関は、（中略）必要な公文書の作成を怠ってはならない。」と定められている。前述の文書が作成されていないことは、その趣旨にかなうものとは言いがたい。市民に対する米子市の説明責任を果たす観点からも、当審査会は、実施機関において、私道要綱に該当しない場合の事務処理方法を明文化しておくことを要望する。

本件文書の特定について

本件文書の当初の特定において、実施機関が申立人の意図を十分に把握していなかった可能性は否めない。実施機関においては、公文書の特定を確実にを行うために、申立人との質疑応答を通じて最大限の努力が望まれる。

また、申立人においても、本件文書の特定に係る実施機関からの質問に応じる過程で、よりの確な公文書の特定についての教示を得る可能性があったと思われる。

当審査会は、情報公開制度の円滑な運用のためには、公開請求の対象となる公文書の特定をはじめ公開請求の手続におけるあらゆる場面において、実施機関と公開請求者の相互協力が不可欠であることを申し添える。

別表

(処理経過)

年 月 日	内 容
平成27年2月25日	・ 実施機関から審査会に対して諮問 (平成27年2月9日付け異議申立て)
平成27年3月24日 (本件に係る審査会第1回目)	・ 事務局職員による審議内容に係る説明 ・ 審議
平成27年3月26日	・ 実施機関に対して「意見説明書」の提出を要請 ・ 実施機関に対して資料(1回目)の提出を要請
平成27年4月3日	・ 実施機関から提出された「意見説明書」を受付
平成27年4月6日	・ 異議申立人に対して実施機関の「意見説明書」の 写しを送付するとともに、これに対する「反論書」 の提出の要請及び口頭意見陳述の意向確認を通知
平成27年4月10日	・ 実施機関から提出された資料(1回目)を受付
平成27年4月15日	・ 異議申立人から口頭意見陳述の意向ありとの申出 を受ける
平成27年4月16日 (本件に係る審査会第2回目)	・ 実施機関から提出された「意見説明書」及び資料 (1回目)について、実施機関による口頭説明を実施 ・ 審議
平成27年4月17日	・ 異議申立人に対して口頭意見陳述の日時等を通知
平成27年4月20日	・ 実施機関に対して資料(2回目)の提出を要請
平成27年4月24日	・ 異議申立人から提出された「反論書」を受付 ・ 実施機関から提出された資料(2回目)を受付
平成27年4月30日 (本件に係る審査会第3回目)	・ 異議申立人から提出された「反論書」について、 異議申立人による口頭意見陳述を実施 ・ 審議
平成27年5月11日 (本件に係る審査会第4回目)	・ 答申の検討
平成27年6月15日 (本件に係る審査会第5回目)	・ 答申の検討
平成27年6月16日	・ 答申の決定