

情 個 審 第 3 3 号

令和4年12月5日

茨城県知事 大井川 和彦 殿

茨城県情報公開・個人情報保護審査会

委員長 古屋 等

行政文書不開示決定に対する審査請求について（答申）

令和4年8月2日付け河諮問第1号で諮問のありました下記事案について、別紙のとおり答申します。

記

「河川法第87条の解釈について調査した内容が分かる文書」不開示決定（不存在）に係る審査請求事案

（情報公開諮問第200号）

（情報公開答申第171号）

第1 審査会の結論

実施機関が令和4年5月20日付け河指令第4号により行った不開示決定は、妥当である。

第2 諮問事案の概要

1 行政文書の開示請求

令和4年3月18日、審査請求人は、茨城県情報公開条例（平成12年茨城県条例第5号。以下「条例」という。）第5条の規定に基づき、茨城県知事（以下「実施機関」という。）に対し、次のとおり行政文書の開示を請求（以下「本件開示請求」という。）した。

「 「河川法87条解釈の調査内容が分かる文書」の開示請求

〇〇地区（河川区域）の不法設置物件の撤去命令に係る重要な根拠となる法87条に規定する「経過措置」の解釈と適用に関して質問してきたが、県は「調査中です」という回答で終始してきた。

本当に調査しているのか不審に思うので、調査メンバー、調査の項目等、調査内容に関する文書の開示を求めます。」

また、備考欄には、次のとおりの記載があった。

「 河川法に基づく撤去命令が令和3年4月30日に出され11月30日に終了した。撤去終了後の12月16日の協議の場で、法87条の解釈を確認したが「調査します」という回答があり、令和4年2月18日の協議の場では「調査中です」という回答だった。法令解釈ができていないで撤去命令を出したことになるが、それが適正な行政なのか一般人には理解不能。

それで、今回は法87条の解釈ではなく、調査内容の記録文書の開示を求めるものです。

専門部署が専門分野の法令解釈に慎重を期すのは自明のこととして、これほど長期間「調査」しても結果が出ないのは調査方法などに問題があるのではないかと推察し、そのための開示請求です。」

2 実施機関の決定及び通知

- (1) 実施機関は、本件開示請求に係る開示決定等の期間（以下「決定期間」という。）を60日間に延長する旨の決定を行い、令和4年4月4日付け〇土木第8号により審査請求人に通知した。

(2) 実施機関は、本件開示請求に係る行政文書を「河川法 87 条解釈の調査内容が分かる文書」と特定した上で、当該文書は作成しておらず、実際に存在しないとして、不開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、令和 4 年 5 月 20 日付け河指令第 4 号により審査請求人に通知した。

3 審査請求

令和 4 年 6 月 1 日、審査請求人は、本件処分の取消し及び本件開示請求に係る行政文書の開示を求めて、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、実施機関に対し、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

本件処分を取り消し、本件開示請求に係る行政文書を開示するとの裁決を求める。

2 審査請求の理由

審査請求人の審査請求書及び反論書における主張は、おおむね次のとおりである。

(1) 審査請求書における主張

ア 本件処分に至るまでの経緯について

(ア) 本件開示請求は、実施機関の河川課（以下「河川課」という。）による河川法（昭和 39 年法律第 167 号。以下「法」という。）の解釈に関する内容である。

(イ) 河川課は、特定の事業者による法違反案件に対して、令和〇年〇月に監督処分（土砂等の撤去処分）を行い、撤去作業は同年〇月に終了した。撤去範囲等の法的根拠は法第 87 条（経過措置）が適用される。

(ウ) しかし、撤去作業の終了後に現場を確認したところ、堆積された土砂等の約 10 パーセントほどしか撤去させていなかったため、令和〇年〇月〇日の河川課との協議の場において、撤去範囲等の法令解釈に関して、審査請求人が調査した法令の見解を述べ、県における法令解釈について尋ねたところ、河川課からは、「調査します」という回答があった。令和〇年〇月〇日の協議の場においても、同じことを尋ねたが、河川課からは、「調査中」という回答であった。

(エ) そこで、事業者に対して撤去処分を行ってからも、適用する法令の条項の解釈について調査中と言い張って、説明しないのは不可解な態

度であるため、どのような調査であるか確認することとした。

(オ) 令和4年4月4日付けで、本件開示請求に係る決定期間延長通知書（以下「本件延長通知書」という。）が、実施機関の〇〇〇土木事務所（以下「本件土木事務所」という。）から届いた。

これに対して、審査請求人は、河川課の職員の発言内容に関する文書について河川課に対して開示請求を行ったのであるから、本件土木事務所は本件開示請求に係る回答の当事者にはなれないと判断し、同月13日に、本件土木事務所の職員に対しては面会で、河川課の職員に対しては電話で、本件開示請求の趣旨の解釈と対応が誤りである旨を伝えた。

イ 本件処分の妥当性について

(ア) 実施機関においては、撤去作業の終了した令和〇年〇月に法令解釈の作業を開始したとしても、組織として複数の職員が関与する調査の内容や過程は、記録として文書に残すのが通例であると考えられる。当該文書が存在しないとすれば、いかなる調査も実施せずに、審査請求人に対して「調査中」と言っていたことになる。

このようなことは、法令に基づいて事務を執行する機関ではあり得ない。

したがって、河川課は、撤去作業の結果と法令の規定に整合性がないため、開示しないこととしたものとする。

(イ) 令和4年3月18日付けの本件開示請求については、同年4月4日に、決定期間を60日間に延長する旨の通知があった。

延長の理由としては、「開示請求に係る行政文書に記録されている情報の量が膨大・・・」とされていたが、同年5月20日付けの不開示決定通知書においては、「文書は作成しておらず」との理由が記載されていた。

そうであるならば、決定期間を60日に延長せずに不開示決定を行えばよいのではないか。

(2) 反論書における主張

実施機関は、弁明書において、河川課は、令和〇年〇月〇日及び令和〇年〇月〇日の審査請求人との協議の際に、法第87条の解釈について調査中・検討中と述べたのではなく、同条の適用の是非について調査中・検討中である旨説明したものである旨主張している。

しかし、法第87条の適用の是非を検討するのであれば、その根拠である法令解釈が伴うのであり、同条の適用の是非の検討には、本件開示請求の対象となる事項が含まれている。

法令解釈の調査・検討を欠いては、撤去命令を行うことはできない。撤去命令の準備段階では、根拠法令と適用判断、すなわち解釈に係る検討がなされ、法制部門にも相談するのが通例ではないのか。

河川課の職員が撤去作業の終了後に法適用の是非を検討していると言ったのは、開示したくないためであると理解する。

第4 実施機関の主張の要旨

実施機関の弁明書における主張は、おおむね次のとおりである。

1 本件審査請求の内容に係る認否

- (1) 審査請求人が、令和〇年〇月〇日及び令和〇年〇月〇日に河川課と協議したことは認めるが、その際、河川課の職員が、法第87条の解釈について調査中・検討中である旨述べたことは、否認する。当該職員は、法第87条の適用の是非について調査中・検討中である旨説明したものであり、同条の解釈について調査中・検討中と述べたものではない。
- (2) 審査請求人が、令和4年4月13日に、本件土木事務所に来所し、また、河川課に電話をして、本件開示請求の趣旨の解釈が誤っていると述べたことは、認める。
- (3) 実施機関が、いかなる調査も実施しなかったとの点は、否認する。
- (4) 実施機関が、撤去作業の結果と法令の規定に整合性がないため開示しないことにしたとの点は、否認する。

2 処分に至るまでの経緯

- (1) 令和4年3月22日、本件開示請求に係る行政文書開示請求書（以下「本件開示請求書」という。）が河川課に届いたが、河川課では、本件開示請求の対象文書は、本件土木事務所が保有する経過措置の調査に関する報告書であると考えたため、本件土木事務所と調整し、本件土木事務所が本件開示請求に対応することとした。
- (2) 本件土木事務所が開示に向けて準備を進めていた資料は、過去2年分、約60ページの事業者に対する調査に係る報告書であった。その中には、個人情報や具体的な指導の内容など、不開示情報に該当し得る情報も含まれていたため、内容を精査して、開示・不開示の判断をするための作業に時間を要すると判断し、令和4年4月4日、審査請求人に対し、本件延長通知書を通知した。
- (3) 令和4年4月13日、審査請求人が本件土木事務所に来所し、本件延長通知書に記載されている文書は、審査請求人が開示を求めている文書ではないと伝えられたことから、その後、河川課が本件開示請求に対応するこ

ととなった。

- (4) 本件開示請求に係る行政文書を探索するに当たり、審査請求人が主張する実施機関が法第87条の解釈について調査したことが分かる記録や文書等の保有の有無を確認した。

実施機関においては、法第87条の趣旨について法令や逐条解説を確認したものの、そのような文書は作成していなかった。

- (5) 令和4年5月20日、実施機関は、本件開示請求に係る行政文書が存在しないため、条例第11条第2項に該当するとして本件処分を行い、審査請求人に通知した。

3 弁明の理由

- (1) 本件開示請求に係る行政文書は、関係法令や逐条解説を確認して調査したことを示すものであるが、そのような文書を作成した事実はなかったことから、本件処分を行った。

- (2) 本件開示請求書が河川課に届いてから、本件土木事務所が本件延長通知書による通知を行うまでの経緯は、上記2(1)及び(2)のとおりである。

その後、本件延長通知書の内容を確認した審査請求人が、本件土木事務所に来所し、本件開示請求の内容は、本件土木事務所が開示しようとしている内容と異なるという主張がなされた。

改めて、本件開示請求の内容を確認したところ、審査請求人は、実施機関が法第87条(経過措置)の法令解釈に関する調査をした内容が分かる文書について、開示請求をしているとのことであった。

実施機関は、当該文書を作成しておらず、存在しないため、本件処分を行った。

- (3) 上記2(2)のとおり、当初、本件土木事務所が開示に向けて準備を進めていた資料は、過去2年分、約60ページ分に及ぶ報告書であり、不開示情報に該当し得る情報も含まれていたため、内容を精査して開示・不開示の判断を行うためには時間を要することから、決定期間の延長を決定した。

- (4) 決定期間の延長は、当初予定していた経過措置の調査に関する報告書を開示するためには、日数を要することが見込まれたことから行ったものである。

本件処分は、審査請求人から、上記2(3)の主張を受け、実施機関が法第87条の法令解釈に関する調査をした内容が分かる文書を特定した上で、当該文書が存在しないことが確認されたことから行ったものである。

決定期間の延長の理由と本件処分の理由が異なるのは、決定期間の延長を決定した際と、本件処分を行った際とでは、対象としている文書が異なることが要因である。

4 結論

以上により、本件処分には、違法又は不当な点は何ら存在しない。

第5 審査会の判断

当審査会は、本件諮問事案について審査した結果、次のように判断する。

1 本件開示請求に係る行政文書について

本件開示請求に係る行政文書は、実施機関が法第87条の解釈そのものについて調査した内容を記載した文書（以下「本件行政文書」という。）であると認められる。

2 本件処分の妥当性について

(1) 実施機関は、当初、本件開示請求書の記載から、本件開示請求に係る行政文書は、本件土木事務所が保有する過去2年分の約60ページにわたる事業者に対する調査に係る報告書、すなわち本件土木事務所が保有する法第87条の経過措置の適用の可否の判断の前提となる事業者等に係る事実に関する調査の内容を記載した報告書であると特定したものと認められる。

そして、実施機関は、当該文書には個人情報等が含まれることから開示・不開示の判断に日数を要すると判断して決定期間の延長を決定し、審査請求人に対し本件延長通知書を送付した後、上記第3の2(1)ア(オ)及び第4の3(2)の経緯によって、本件開示請求に係る行政文書は、当初に特定した報告書ではなく、本件行政文書であると認識した旨主張している。

その上で、実施機関は、改めて本件開示請求に係る行政文書を本件行政文書と特定し、保有の有無を確認した結果、本件行政文書は作成しておらず、実際に存在しないことが確認されたため、本件処分を行った旨主張している。

(2) これに対し、審査請求人は、法第87条の適用の是非についての調査又は検討には、本件開示請求の対象としている法第87条の解釈そのものに関する調査又は検討が含まれているはずであり、実施機関は、本件行政文書を保有しているにもかかわらず、本件処分を行った旨主張している。

(3) そこで、当審査会事務局職員をして、実施機関に対し、法第87条の解釈そのものについて、いかなる調査又は検討を行ったのか確認させたところ

ろ、実施機関からは、市販されている法の逐条解説書の記載を調査したものであり、その結果について記載した文書は作成しておらず、実際に存在しない旨の回答があった。

(4) 上記(1)から(3)までを踏まえて検討するに、まず、開示請求に係る行政文書の不存在を理由とする不開示決定の取消しを求める場合には、取消しを求める者が、不開示決定時において当該機関が当該行政文書を保有していたことについて主張立証責任を負うものと解されている(最高裁判所平成26年7月14日第二小法廷判決)。

(5) しかし、上記(2)の審査請求人の主張からは、実施機関が本件行政文書を作成し、保有しているとまで認めることはできない。

また、上記(3)の法第87条の解釈そのものについては市販の逐条解説書の記載を調査したものであり本件行政文書は作成されておらず実際に存在しないとの実施機関の主張に、不自然又は不合理な点は認められず、その主張を覆すに足りる特段の事情も認められない。

(6) よって、本件処分は妥当であると認められる。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人のその他の主張については、本件処分に係る判断に影響を及ぼすものではないと判断する。

4 付言

(1) 行政文書の特定について

実施機関が、当初、本件開示請求に係る行政文書として、本件行政文書ではなく、法第87条の経過措置の適用の可否の判断の前提となる事業者等に係る事実に関する調査の内容を記載した報告書を特定したことについては、本件開示請求書の「1 請求に係る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」の欄に「「経過措置」の解釈と適用」との記載があり、「3 備考」の欄に「法87条の解釈ではなく、調査内容の記録文書の開示を求めるもの」との記載があることからすると、その当初の特定は、必ずしも不当に行われたものとはいえない。

ただし、情報公開制度をより適正に運用するため、実施機関においては、今後、可能な限り開示請求を行った者との意思の疎通に努め、開示請求書の内容に不明な点があるような場合には、その趣旨を確認することが望まれる。

(2) 本件処分の時期について

審査請求人の上記第3の2(1)ア(オ)の主張及び実施機関の上記第

4の3(2)の主張から、実施機関は、少なくとも令和4年4月13日には、本件開示請求に係る行政文書は、法第87条の経過措置の適用の可否の判断の前提となる事業者等に係る事実に関する調査の内容を記載した報告書ではなく、本件行政文書であることを認識するに至ったものと認められる。

文書不存在による不開示決定の場合には、行政文書に記載されている内容について開示・不開示の判断を行う必要がない上、本件行政文書については、作成されてから長期間が経過し探索に日数を要する等の事情も認められないことから、令和4年5月20日よりも早い時期に本件処分と同様の不開示決定を行う余地があったものと思料する。

5 結論

以上により、「第1 審査会の結論」のように判断する。

第6 審査会の処理経過

本件審査請求に係る審査会の処理経過は、次のとおりである。

年	月	日	内 容
令和4年	8月	2日	諮問受理
令和4年	10月	17日	審査（令和4年度第7回審査会第一部会）
令和4年	11月	16日	審査（令和4年度第8回審査会第一部会）