



岡情審査第580号

平成24年8月10日

岡山市長 高谷茂男様

岡山市情報公開及び個人情報保護審査会

会長 山口和秀



岡山市情報公開条例第16条の規定に基づく諮問について（答申）

平成21年1月19日付け岡土管第1093号及び第1094号による諮問について別紙のとおり答申します。

## 第1. 審査会の結論

本件公文書の開示請求に対して、岡山市長（以下「実施機関」という。）が行った一部開示決定処分は妥当であるから、平成20年12月23日付け異議申立ては棄却されるべきである。

また、平成20年12月2日付け異議申立てについては、却下すべきである。

## 第2. 異議申立て及び諮問の経緯

1 本件異議申立人（以下「申立人」という。）は、平成20年9月29日付けで、実施機関に対し、岡山市情報公開条例（平成12年市条例第33号。以下「条例」という。）第3条第1項の規定に基づき、次に掲げる公文書の開示請求を行った。

(1) 「旧地方自治法第2条第2項及び同条第3項第3号の規定により管理者として境界確定事務を行っていたと考えられる」ときの、最初に成立した境界確定についての境界確定申請書、境界確定協議書、境界確定図、承諾書等の原義一式及び昭和35年度、昭和40年度、昭和45年度、昭和50年度、昭和55年度及び昭和60年度の最初に成立した境界確定についての境界確定申請書、境界確定協議書、境界確定図、承諾書等の原義一式（以下、「開示請求A」という。）

(2) 「旧地方自治法第2条第2項及び同条第3項第3号の規定により管理者として境界確定事務を行っていたと考えられる」ときの、契約を為すときの岡山市長の冠職等境界確定の事務手続きについて定めた規則等（以下、「開示請求B」という。）

なお、実施機関からは、開示請求A及び開示請求B中に記載された

「同条第3項第3号」には、「上水道その他の給水事業、下水道事業、電気事業、ガス事業、軌道事業、自動車運送事業、船舶その他の運送事業その他企業を經營すること。」と規定しており、申立人の開示請求内容が境界確定事務にかかわってのものであることや、本件開示請求は以前に行った一部開示決定処分を受けてのものであることから、これを記載誤りと判断して、「同条第3項第2号」に規定する「公園、運動場、広場、緑地、道路、橋梁、河川、運河、溜池、用排水路、堤防等を設置し若しくは管理し、又はこれらを使用する権利を規制すること。」として取り扱っていたとする報告があった。

(3) また、開示請求Aの図書が存在しないとき、存在すべき原義が存在しないことが判明後、それについての調査、処理、市民に対する案内等この不存在に係わるすべての文書（以下、「開示請求C」という。）

2 上記1の開示請求に対して、実施機関は、同年10月9日付けで、本件公文書について、次に掲げる部分が、それぞれに掲げる非開示事由に該当することを理由として一部開示決定処分を行った。

(1) 開示請求Aについては、昭和40年度の境界確定申請書等の原義一式は、課内を捜したが見つからず、文書が不存在のため。個人の住所、氏名、電話番号、連絡先及び印影は、条例第5条第1号の個人情報に該当するため。

(2) 開示請求Bについては、岡山市長の冠職等境界確定の事務手続きについて定めた規則等はなく、文書が不存在のため。

3 上記決定を受けた申立人は、実施機関に対し、同年12月2日付けで、処分の取消し及び本件未処分の処分を求めて異議申立てを行った。

4 実施機関において、同年10月9日付けで一部開示した公文書が、申

立人の開示請求内容とは異なっていることが判明したので、当該一部開示決定処分を同年12月17日付けで取り消し、本件公文書について、次に掲げるそれぞれの部分が非開示理由に該当することを理由として、同日付けで改めて一部開示決定処分を行った。

(1) 開示請求Aについては、最初に成立した境界確定についての境界確定申請書、境界確定協議書、境界確定図、承諾書等の原義一式及び昭和35年度、昭和40年度、昭和45年度のものを作成しておらず文書が不存在のため。個人の住所、氏名及び印影は、条例第5条第1号の個人情報に該当するため。

(2) 開示請求Bについては、岡山市長の冠職等境界確定の事務手続きについて定めた規則等はなく、文書が不存在のため。

5 上記決定を受けた申立人は、実施機関に対し、同年12月23日付けで、同年10月9日及び12月17日付け一部開示決定処分の取消しを求める異議申立てを行った。

6 実施機関は、平成21年1月19日付けで、平成20年12月2日及び12月23日付け異議申立ての取扱いについて、条例第16条の規定に基づき、当審査会に本件諮問を行った。

### 第3. 申立人及び実施機関の主張の要旨

申立人及び実施機関の主張の要旨は、次のとおりである。

#### 1 申立人の主張要旨

##### (1) 開示請求Aについて

平成20年10月9日付けで一部開示された原義は、証明願、境界決定願、境界設定願及び確約書だけであって、当事者双方が境界につ

いて合意したことを表す文書は何一つ無いものである。また、一部開示された図面には、双方の合意を表す当事者の署名、押印のあるものは皆無である。したがって、本件一部開示処分で開示された境界確定事務に係わる原義は、申立人が開示請求した「境界確定についての境界確定申請書、境界確定協議書、境界確定図、承諾書等の原義一式」からすると、境界確定協議書及び境界確定図という双方が合意して境界を確定した事実を表す文書の存在しないものであるということになり、開示請求Aに対しては、実質的には開示されていないということになるため、一部開示決定処分の取消しを求めて異議を申立てたが、実施機関は、平成20年12月17日付けで「平成20年10月9日付け、岡土管第685号の公文書一部開示決定通知書については、貴殿(異議申立人)の開示請求内容と異なっていることが判明したので、取消します。」との処分を行い、同日付けで新たに一部開示処分を行った。

新たに開示された昭和50年4月16日、昭和55年4月16日及び昭和60年4月8日付けの境界確定協議書は、境界確定協議の一方の当事者が国であるとしても境界確定協議は私人間の契約の類と何ら変わることはないのであるから、土木水利委員或いは土木用水委員の署名、押印を必要としないのであり、また、何れの文面も同じで昭和60年4月8日付けの境界確定協議書から明らかなように「境界確定協議書」を交付するための伺いとするのが相当であり、図面には関係当事者の署名、押印がないのであるから、開示された原義一式は開示請求した(原本証明できる)境界確定協議書、境界確定図であるとは到底いえない。

(2) 開示請求Bについて

岡山市が境界確定協議書を作成したのは、昭和45年以降であるとして、昭和50年4月16日、昭和55年4月16日及び昭和60年4月8日付けの実施機関のいう境界確定協議書が存在しているので、それ以前の事務手続きと異なっているのであるから、文書で表された何らかの規則が存在しないということは到底考えられない。

(3) 開示請求Cについて

開示請求Aによって開示された境界確定協議書等原義一式が開示請求した境界確定協議書、境界確定図であるとは到底いえないのであるから、未だ何らの処分もされていないことになる。

(4) 岡山市の境界確定事務における問題点について

ア 法定外公共物の用途変更には境界確定が必ず付随すると言って過言ではない。そして、法定外公共物の用途変更は都道府県知事が再委任しない限り都道府県知事の事務であり、かつ、建設省所管国有財産管理部局長である都道府県知事は、境界確定事務が自らの行う事務であることを知っているのである。したがって、市町村長から用途変更の進達に市町村長が国有財産管理者としてなした境界確定協議書を添えても、再委任しない限り都道府県知事は改めて建設省所管国有財産管理部局長として、たとえ、形式的であったとしても境界確定協議を行わなければならないのである。ところで、平成20年10月28日付けの申立人の開示請求に対する実施機関の平成20年11月10日付け公文書一部開示決定通知で、実施機関は法定外公共物の用途変更で最初に成立したものは昭和53年のものであるとし、昭和53年8月7日及び昭和58年11月14日を起案

日とする「伺い」を始めとする文書を開示した。それ以前に岡山県で用途変更をしたかは不明であるが、昭和53年8月7日付け伺い「建設省所管公共用財産（用水路）の用途変更について」によると、岡山県知事に進達しているのである。ところが、当時の建設省所管国有財産取扱規則は建設省所管の国有財産の管理及び処分に関する事務を、その所在する都道府県の知事に委ね、都道府県知事は建設省所管国有財産管理部局長としてこれらの事務に当たることを規定しているのである。一方の当事者が国であったとしても、土地の境界を定める取り決めは、特別に法で定める場合を除き、私的契約と解すべきで、権限の無い者がなしたこの私的契約は法律行為としては無効である。

イ 当時の取扱規則は、「境界確定」、「用途廃止及び引継（1万㎡を超えるものは除く）」等の事務については、知事は建設大臣の承認を受け、市町村長に再委任することができるとしているが、この権限移譲事務に要する費用は、再委任を受けた市町村長が再委任した知事に交付金交付の申請をして交付を受けることになる。ところが、岡山市が岡山県から境界確定事務を再委任されたのは昭和61年4月1日であるから、それ以前に岡山市がなした境界確定事務に要した費用は、かりに、交付金交付の申請をしたとしても交付を受けることが出来ないのである。したがって、岡山市が岡山市の公金で賄ったということであろう。そうすると、行う法令等の根拠もなく、行う必要のない境界確定事務を行ったのであるから、それに係わる出費は不必要なものであり、本来出金されるべきでない岡山市の公金が出金されて還ってこないものであるから、昭和61年4月1日以

前の実施機関は岡山市の財産に損害を与えたことになる。

ウ 当事者双方が合意した契約の内容を記した文書を持っていたとしても、まったく同一のものでなければ、双方は保有する契約の内容を記した文書で契約の内容を主張することになるから、このようなことを招来しないためにも、合意した契約は同一の契約を双方が保有すれば、この点での問題は回避できることになる。

エ 岡山市の公文書の開示を請求し、その処分について異議を申し立てたことによって、岡山市の事務の問題が明らかになり、その問題の真実を実施機関が認めたのであるから、開示請求及び異議申立ては条例の目的を果たしたのであるが、一方、実施機関は、法令に基づかずなした行為と、これによって生じた問題と岡山市の財産に損害を与えたこと、岡山市の事務で再び同じようなことが引き起こされないような手立てを講じたことを、市民或いは市民を代表する議員に説明するまでは、条例の精神からその目的を果たしたとはいえないのであるから、たとえ、なされる決定が明白であるにしても、異議申立ては存在していなければならないというべきである。

## 2 実施機関の主張要旨

### (1) 開示請求Aについて

ア 保存文書を調べてみると、境界確定協議書の形式で、書類が存在するのは、昭和48年度以降であり、昭和47年度以前は、証明願あるいは境界決定願の提出に対し、これに証明、明示するという事務形式を採っていた。昭和48年度以降については、境界設定願の提出に対し決裁後、境界確定協議書を交付しているものもあるが、境界確定願の決裁のみで、境界確定協議書を交付していないものも



ある。形式の違いはあるとしても、証明願、境界決定願の決裁文書も境界を確定した書類であることに変わりはないのであるから、これを請求対象文書と判断した。これに対し、申立人が、境界確定協議書の形式を具備していないと主張するのであれば、文書不存在としか回答できないが、平成20年10月9日付け、岡土管第685号の公文書一部開示決定処分については、申立人の開示請求内容とは異なっていることが判明したので取り消し、境界確定協議書として存在するものについて開示すべきと判断した。

イ 岡山市においては、境界確定協議書に双方が記名押印し、各自1通を保有するという事務取扱いをしておらず、市の保存文書は、境界確定協議書に押印するための伺い(決裁文書)のみである。また、申立人の主張する境界確定協議書は、申請者に交付した1通のみであって、市の保存文書としては存在しないのであり、存在すべき原義が存在しないのではない。申請者に交付する書類には市長印を押すが、市の保存文書に市長印は押していないのである。市長印がないだけで、他の関係者の押印は全てある。岡山市用水運営に関する規則第9条第2項により必要とされている水利土木監督員の署名押印もある。また、図面には、関係当事者の署名、押印は求めているが、決裁を得ているので、境界確定協議書、境界確定図として原本証明できる。

## (2) 開示請求Bについて

また、境界確定事務について、統一的な手続きを定めた規則等は、昭和61年3月31日以前は、存在しておらず(昭和61年4月1日以降については、岡山県発行の「建設省所管国有財産管理事務の手引

国有地の境界確定に関する事務取扱要領」が存在する。)、年月を経る中での様式の変化は、規則等に基づいたものではない。

#### 第4. 審査会の判断

実施機関と申立人との間における本件の争点をめぐる諸問題に関し、当審査会は、以下のとおり判断する。

##### 1 平成20年12月2日付け異議申立ての取扱いについて

実施機関は、平成20年12月2日付けで申立人から異議申立書が提出されたことによって、平成20年10月9日付け一部開示決定処分により開示した文書が、申立人が意図したものと異なっていることが判明したため、当該一部開示決定処分を取り消し、改めて平成20年12月17日付けで一部開示決定処分している。本来、実施機関が原処分を取り消している以上、当該処分に対する異議申立ては不適法であり、却下すべきである。

##### 2 開示請求A及び開示請求Bにおける申立人の一部記載誤りとする実施機関からの報告について

実施機関から申立人の本件開示請求内容について、「旧地方自治法第2条第2項及び同条第3項第2号」とすべきところ、「旧地方自治法第2条第2項及び同条第3項第3号」とする記載誤りが認められ、実施機関としては、前者として取り扱った旨の報告があった。当該記載誤りの有無は、実施機関の本件処分、申立人の主張に影響するものでもなく、また、当審査会の判断にも影響しないものであるが、実施機関からの報告のとおり取り扱うこととする。

##### 3 開示請求Aについて

(1) 実施機関が開示した昭和50年4月16日、昭和55年4月16日及び昭和60年4月8日付けの境界確定協議書について、申立人は、境界確定協議書には関係当事者の署名押印が必要であるが、これが岡山市の保存文書にはなく、形式として伺い（決裁）文書となっているため、開示請求した境界確定協議書ではないと主張するが、実施機関は相手方には市長印を押印したものを交付し、実施機関の控えとしては市長印を押印しないものを保存していたのであって、そのときの境界確定協議書を開示されたものであるので、市長印が押印されていない形のものを境界確定協議書として開示したのは妥当であり、これが申立人の意図する公文書でなければ、文書が存在しないので、結果、非開示処分となるべきものといえる。

(2) また、同様に実施機関が開示した境界確定図についても、申立人は、関係当事者の署名、押印がないため、開示請求した境界確定図ではないと主張するが、実施機関の主張するとおり図面には、形式として関係当事者の署名、押印が求められているものではなく、境界確定協議書の添付文書として保存されていたもので、図面に関係当事者の署名、押印のないものを境界確定図として開示したのは妥当であり、これが申立人の意図する公文書でなければ、文書が存在しないので、結果、非開示処分となるべきものといえる。

#### 4 開示請求Bについて

申立人は、岡山市が境界確定協議書を作成したのは、昭和45年以降であるとして、昭和50年4月16日、昭和55年4月16日及び昭和60年4月8日付けの実施機関のいう境界確定協議書が存在するのであり、それ以前の事務手続きと異なっているのであるから、文書で表され

た何らかの規則が存在しないということは到底考えられないと主張するが、申立人から規則等の文書が存在する確固たる証拠が提示されていない以上、実施機関が昭和61年3月31日以前は、存在していないとして、非開示とした処分は妥当である。

#### 5 開示請求Cについて

(1) 実施機関は、平成20年12月17日付け一部開示決定通知書の中で、開示請求Cに対する開示又は非開示の判断がないままに全体として一部開示決定処分している。実施機関の諮問には開示請求Cに対することが記載されていないが、条例第11条第5項では、「実施機関が、公文書の開示請求があった日から起算して60日を経過しても、なお、第1項の規定による開示決定等を行わないときは、公文書の全部を開示しない旨の決定があったものとみなすことができる。」と規定しており、公文書の開示請求があった日から起算して60日以上経過後に異議申立てが行われていることを考えると、実施機関の諮問の趣旨としては、開示請求Cに対する非開示決定も含め、諮問があったものと解することが妥当である。したがって、当審査会では諮問があったものとして判断する。

(2) これは、開示請求Aの文書が存在しない場合においては、この不存在に係わるすべての文書を、その請求対象とするものである。しかし、このような公文書の物理的な存在を推認させるような事実は確認できない。したがって、当該公文書に対する請求を不存在としてなした実施機関の非開示処分は妥当である。

#### 6 岡山市の境界確定事務における問題点について

申立人は、岡山市における法定外公共物の境界確定事務における問題

点について述べているが、これは岡山市の当該事務処理の妥当性について評価し、その問題点を指摘しているのものであって、本件開示請求における実施機関の処分そのものの妥当性判断と直接に結びつくものではない。したがって、当審査会としては申立人の当該主張に対しては何ら判断しない。

#### 7 結論

以上の理由により、当審査会は、「第1. 審査会の結論」のとおり判断するものである。

#### 第5. 審査会の審議期間

平成21年2月23日～平成24年7月23日