

第 1 審査会の結論

広島県知事（以下「実施機関」という。）が、本件異議申立ての対象となった行政文書部分開示決定について、開示請求の対象となる行政文書として「平成 15 年 7 月 7 日付け指令東広建竹第 19 号に関する決裁文書」（以下「本件開示文書」という。）を特定した上で、当該行政文書を部分開示決定したことは、妥当である。

第 2 異議申立てに至る経過

1 開示の請求

異議申立人は、平成 15 年 12 月 8 日、広島県情報公開条例（平成 13 年広島県条例第 5 号。以下「条例」という。）第 6 条の規定により、実施機関に対し、「H15. 4. 22 付け竹建砂第 1 号により砂防指定地域内の制限行為並びに砂防設備占用（普通河川等土木工事許可を含む）について、市道等の機能管理者として内容を調査した結果支障がないものと判断するとともに、橋の建設による竹原市道の一部かさ上げを了承した上での副申について、竹原支局が容認する又は容認しないなど、何らかの判断をするに至った経緯並びに判断の結果を記録した文書」の開示を請求（以下「本件請求」という。）した。

2 本件請求に対する決定

実施機関は、本件請求に対し、「平成 15 年 7 月 7 日付け指令東広建竹第 19 号に関する決裁文書」を本件請求の対象となる行政文書として特定の上、本件開示文書中に条例第 10 条第 2 号（個人情報）に該当する情報が含まれることを理由に、行政文書部分開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、平成 15 年 12 月 22 日付けで異議申立人に通知した。

3 異議申立て

異議申立人は、本件処分を不服として、平成 16 年 1 月 5 日、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、実施機関に対し異議申立てを行った。

第 3 異議申立人の主張要旨

1 異議申立ての趣旨

本件処分について、本件開示文書以外に対象文書が存在するとして、その開示を求めるといふものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人が、異議申立書及び意見書で主張している異議申立ての理由は、次のとおりである。

平成 15 年 12 月 22 日付け東広建竹第 252 号による行政文書部分開示決定通知書は、市道の管理責任者である竹原市が、橋の建設による竹原市道のかさ上げを了承した上で橋の設置を副申したにもかかわらず、竹原支局が当該竹原市の副申を容認する又は容認しないなど、何らかの判断をするに到った経緯や判断

の結果を記録した文書がないというものであり、常識では全く考えられない処分であることから、当該文書を隠匿している疑義がある。

なお、今回部分開示するとの通知があった文書は、平成 15 年 7 月 28 日付け東広建竹第 34 号で開示されたものと同一であり、その開示結果（内容）では、当該副申に対する判断を記述していないことが確認できていることから、今回の部分開示（郵送）の受取りを断ったものである。

上記の当該処分の内容のとおり、常識的には存在すると考えられる文書を隠匿している疑義があることから、開示請求書に記載した文書の全てを速やかに開示するよう要求する。

なお、開示されない場合は、竹原支局が担当者の気持ち（裁量権の乱用）で、当該竹原市の副申に対する判断を行ったものであると解釈する。

おって、市道の通行に関する管理者は竹原市であり、東広島地域事務所建設局竹原支局ではないことは明白であるにもかかわらず、平成 15 年 6 月 3 日付け「聞取り等報告書」にも明記されているとおり、「市道への取付の関係で現状の道路幅より狭くなる。また、市道に凸凹ができるので、通行に支障を来すため設置は許可出来ない。」との越権行為（通行に関する判断）を公文書で明記したものである。

「意見書」で補足された内容は、次のとおりである。

平成 18 年 8 月 16 日付け東広建竹第 361 号の理由説明書によれば、「（前略）法令上の根拠はないけれども、意見を添えることがある。これが副申といわれるものであるが、知事は、砂防指定地内での制限行為や砂防設備占用許可申請書の審査にあたって、必ずしも、この意見に拘束されるものではなく、あくまで審査の参考とするにとどまるものである。」とされている。

私は、平成 15 年 7 月 7 日付け指令東広建竹第 19 号による不許可処分及び平成 16 年 4 月 8 日付け砂防第 1 号による審査請求に係る棄却並びに却下の裁決処分に不服があり、再審査庁である国土交通大臣に対して行政不服審査法に基づく不服申立て（再審査請求書の提出）を行った。当該再審査請求書は平成 16 年 5 月 8 日付けであるが、この度、国土交通大臣から平成 18 年 8 月 22 日付け国河政第 226 号による裁決書（以下「裁決書」という。）の謄本の送付を受け、その主文の内容を確認した。裁決書の主文の内容は、「本件再審査請求のうち、(1)広島県東広島地域事務所が平成 15 年 7 月 7 日付け指令東広建竹第 19 号により再審査請求人に対して行った不許可処分のうち、広島県砂防指定地管理条例第 3 条及び第 4 条の規定に基づく申請に対する不許可処分を取り消す。(2)その余の請求については却下する。」というものである。

裁決書に至った主な理由として、裁決書 7 ページには、(イ)道路管理者である竹原市が本件市道を「自動車交通不能」として位置づけている以上、自動車の通行の可否をそれに反して「通行可能」と位置づけて、それを処分の際の判断の基礎とするためには、道路を通行することができることについて合理的な説明が必要であるところ、原処分は何ら合理的な説明がなされていないものと明記されている。また、裁決書 8 ページには、(ロ)本件申請に係る構造物は、上に述べたように、広島県が審査の際に基準とした「住民の生活又は事業のために設置が必要やむを得ないと認められる施設」に該当する可能性がないとはいえないのであるから、上に述べた砂防法の規定するところに従って、その治水上砂防の影響等も併せて審査した上で、占用の可否を判断しなければならない

いところ、原処分は、これらの審査を尽くさず不許可としたものであって、違法な処分と言わざるを得ず、その余の点を判断するまでもなく、取消しを免れないと明記されている。

上記の(イ)及び(ロ)の点は、広島県が竹原市からの副申を全く無視し、絶大な裁量権を濫用した事実を立証するものであり、道路管理者でもない広島県の担当者が、自動車交通不能の道路を通行するよう強要するに至った経緯を記録した文書は当然に存在すると思料されることから、当該人権侵害の事実を明確にするため、隠匿している行政文書を速やかに開示するよう強く要求する。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が理由説明書で説明している内容を総合すると、本件処分を行った理由などについては、次のとおりである。

異議申立人の請求は、平成15年7月7日付け指令東広建竹第19号に関して、竹原市から提出のあった「副申」に対する判断結果等の文書の開示を求めるものであり、「平成15年7月7日付け指令東広建竹第19号」とは、砂防指定地内制限行為・砂防設備占用許可申請に対する不許可処分通知のことである。

広島県砂防指定地管理条例に基づく事務のうち、砂防指定地内での制限行為や砂防設備占用許可申請に係る書類等の受付に関する事務は、広島県の事務を市町が処理する特例を定める条例（平成11年条例第34号）第3条第29号の規定により、市町が処理することとされている。この規定により市町が受け付けたこれらの書類は、知事へ進達されるが、この際、経由機関である市町は、関係する普通河川や里道等の公共用物の管理者としての立場から、法令上の根拠はないけれども、意見を添えることがある。これが副申といわれるものであるが、知事は砂防指定地内での制限行為や砂防設備占用許可申請書の審査にあたって、必ずしも、この意見に拘束されるものではなく、あくまで審査の参考とするにとどまるものである。

異議申立人は、「竹原支局が当該竹原市の副申を容認する又は容認しないなど、何らかの判断をするに至った経緯や判断の結果を記録した文書がないというものであり、常識では全く考えられない処分であることから、当該文書を隠匿している疑義がある。」と主張しているが、副申は上記のような性格のものであり、審査に当たって、その内容を容認する又は容認しないなどの判断結果やその経緯は、必ずしも具体的に記録されるものではない。

したがって、本件開示請求の対象となる文書としては、副申には砂防設備の占用許可に係る審査内容が記録されていないことから、平成15年7月7日付け指令東広建竹第19号に関する決裁文書を開示することとし、また、当該文書には個人に関する情報が含まれていることから、部分開示決定としたものである、この本件処分は妥当である。

第5 審査会の判断

1 本件対象文書について

本件対象文書は、砂防指定地内の河川に橋梁を設置するため、平成15年4月22日付けで申請された砂防指定地内制限行為及び砂防設備占用許可申請（以下「本件許可申請」という。）の経由機関である竹原市が、県への進達時に作成した副申について、県が容認する又は容認しないなど、何らかの判断をするに

至った経緯や判断の結果を記録した文書である。

実施機関は、副申を容認する又は容認しないなど、何らかの判断をするに至った経緯や判断の結果を記録した文書は作成していないため、本件対象文書を開示したとしているが、異議申立人は、この開示文書以外に対象文書が存在するはずであると主張している。

2 本件処分の妥当性について

(1) 副申について

実施機関は、副申について、本件許可申請の経由機関である竹原市が、関係する普通河川や里道等の公共用物の管理者としての立場から、法令上の根拠はないが、県への進達時に意見を添えたものであり、知事は砂防指定地内での制限行為や砂防設備占用許可申請の審査にあたって、必ずしもこの意見に拘束されるものではなく、あくまで審査の参考にとどまるものとする。

県が作成した「文書事務の手引き」によると、副申とは、進達に際して、経由機関が参考意見を添えることをいい、進達とは、申請書、願書、報告書その他の文書等が住民などから提出された場合に、これを他の行政機関に取り次ぐことであると記載されており、本件許可申請の経由機関である竹原市が作成した副申は、あくまで審査の参考にとどまるものであるとする実施機関の説明には、不合理な点は見当たらない。

(2) 文書作成について

異議申立人は、副申を容認する又は容認しないなど、何らかの判断をするに至った経緯や判断の結果を記録した文書がないという常識では全く考えられない処分であることから、当該文書を隠匿している疑義があるとする。

当審査会で副申を見分したところ、副申に記載された内容は「このことについて、別紙のとおり申請がありました。市道及び里道・水路の機能管理者として内容を調査した結果支障ないものと判断します。」とだけ記載されており、本件許可申請の許可要件に直接的に言及しているわけではなく、このような記載内容からすると、文書作成の要否はともかくとして、副申は、あくまで審査の参考にとどまるものであり、「審査に当たって、その内容を容認する又は容認しないなどの判断結果やその経緯は、必ずしも具体的に記録されるものではない」という実施機関の説明が不自然であるとまでは判断できない。

(3) 対象文書の特定について

実施機関は、副申には本件許可申請に係る審査内容が記録されていないことから、本件請求の対象となる行政文書として、本件開示文書を特定し開示したとする。

当審査会で、本件開示文書を見分したところ、本件許可申請を不許可処分とした決裁文書であり、副申を容認する又は容認しないなど、何らかの判断をするに至った経緯や判断の結果についての記述は何ら見受けられなかったが、副申の原本が審査の参考資料として添付されていることから、副申の記載内容を承知し審査が行われ、決裁が終了しているように見受けられた。

実施機関は、副申を容認する又は容認しないなど、何らかの判断をするに至った経緯や判断の結果を記録した文書は存在しないことから、それらに代

えて対象となり得るものとして、副申の記載内容を承知し審査が行われたことが確認できる本件開示文書を開示したものであり、実施機関が本件開示文書を、本件請求に対応する行政文書として特定し開示した決定は、妥当であると認められる。

3 異議申立人のその他の主張

異議申立人はその他種々主張するが、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 結論

よって、当審査会は、「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

当審査会の処理経過は、別記のとおりである。

別 記

審 査 会 の 処 理 経 過

年 月 日	処 理 内 容
16. 2. 24	・ 諮問を受けた。
17. 11. 30	・ 実施機関に理由説明書の提出を要求した。
18. 8. 17	・ 実施機関から理由説明書を収受した。
18. 8. 23	・ 異議申立人に理由説明書の写しを送付した。 ・ 異議申立人に意見書の提出を要求した。
18. 10. 10	・ 異議申立人から意見書を収受した。
18. 10. 16	・ 実施機関に意見書の写しを送付した。
22. 9. 10 (平成 22 年度第 5 回)	・ 諮問の審議を行った。
22. 10. 26 (平成 22 年度第 6 回)	・ 諮問の審議を行った。
22. 11. 24 (平成 22 年度第 7 回)	・ 諮問の審議を行った。

参 考

答申に関与した委員（五十音順）

【第1部会】

今 井 光	弁護士
西 村 裕 三 (部 会 長)	広島大学大学院教授
横 山 美 栄 子	広島大学教授