

大阪府情報公開審査会答申（大公審答申第266号）

〔 集水樹の設置・管理基準等文書不存在非公開決定異議申立事案 〕

（答申日：平成28年8月10日）

第一 審査会の結論

実施機関（大阪府知事）の決定は妥当である。

第二 異議申立ての経過

- 1 平成27年6月26日、異議申立人は、大阪府知事（以下「実施機関」という。）に対し、大阪府情報公開条例（以下「条例」という。）第6条の規定により、「府道として一般交通の用に供されている集水樹の地表面について、周囲路面の高さに対して（1）どのような高さに設置するのかの基準等とその発行年、（2）どのような高さに管理するのかの基準等とその発行年、上記（1）、（2）はさらに（ア）周囲路面がすべて府道の場合と、（イ）周囲路面に府道以外の道路が含まれている場合の2つのときがあります。そして（A）現在、（B）過去分、（C）平成22年4月のときの3つの時点について」（以下「本件請求1」という。）、
「府道として、一般交通の用に供されている集水樹の地表面の周囲のアスファルト路面の勾配に関する（1）設置基準の記録ないしはすべての資料とその発行年、（2）管理基準の記録ないしはすべての資料とその発行年、上記（1）、（2）はさらに（ア）周囲路面がすべて府道の場合と、（イ）周囲路面に府道以外の道路が含まれている場合の2つのときがあります。そして（A）現在、（B）過去分、（C）平成22年4月のときの3つの時点について」（以下「本件請求2」という。）の行政文書公開請求を行った。
- 2 平成27年7月3日、異議申立人は本件請求1及び2の補足説明として、「『（イ）周囲路面に府道以外の道路が含まれている場合』の道路とは、道路法に基づく道路に限定されず、建築基準法第42条第2項に基づく道路および道路交通法第2条第1項第1号に基づく道路（一般交通の用に供するその他の場所）を含むものとする。」との補足説明書を提出した。
- 3 平成27年7月10日、実施機関は本件請求1及び2について、それぞれに「本府では、請求のあった当該基準等について、定めていないため、当該行政文書は存在しない。」との理由を付して、条例第13条第2項の規定により、それぞれ、不存在による非公開決定（以下「本件決定1及び2」という。）を行い、異議申立人に通知した。
- 4 平成27年8月14日、異議申立人は、本件決定1及び2を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）による改正前の行政不服審査法第6条の規定により、実施機関に対し異議申立て（以下「本件異議申立て」という。）を行った。

第三 異議申立ての趣旨

不存在による非開示決定を取り消すことを求める。

第四 異議申立人の主張要旨

異議申立人の主張は、概ね次のとおりである。

1 異議申立書における主張

(1) 大阪府職員6名は、「別添資料2」（添付省略。以下同じ）において、集水桝は雨水を集めるという性質上、路面より低い位置に設置されていると説明している。

一方、本件決定1及び2に係る2枚の非公開決定通知書においては、集水桝の設置基準等は、作成、管理をしていないと理由を挙げて、非公開決定したと、通知をしている。

(2) 上記(1)前段の説明が、ただ単に、大阪府職員6名によってなされた、根拠のない、想像による空理空論のたぐいでない限り、何らかの大阪府の基準があり、その基準に基づく説明であったと、通常人は合理的に考える。しかし、上記(1)後段のように、集水桝の設置基準等を作成、管理をしていないのであるなら、上記(1)前段の説明は、客観的に矛盾していることになる。

結局のところ、上記(1)前段と後段は矛盾していて、通常人が合理的に理解できるものではなく、いずれかが誤りであると、社会通念上、判断できる。

(3) そもそも、集水桝の上面は道路として、歩行者や自転車が通行する経路上に設置されていることがほとんどであり、市街地においては、ほぼ100%の割合で、集水桝は道路に設置されている。交差点内に設置された集水桝の上面はさらに、乗用自動車やトラックのタイヤの通行もあり、これらのタイヤの荷重が繰り返され、長期間の年数を経過すると、沈下、陥没することになり、危険であることは明白である。

このような危険性のある集水桝の上面は、道路であり、集水桝の上面を含む道路として一般交通の用に供されている部分は、道路の構造基準が適用されることは当然であるから、実施機関は、本件請求1及び2にて、道路構造令に基づく大阪府の道路基準を公開すべきであったと、通常人は、合理的かつ、客観的に断定できる。

「別添資料3」（添付省略。以下同じ）に、大阪府は、昭和50年に「道路構造物道路付属施設標準設計」を設定し道路の設計や道路工事にあたる、大阪府職員及び、工事業者に対する指針があると説明しているのだから、この「道路構造物道路付属施設標準設計」に道路の設計指針として、集水桝の上面を含む道路の基準が記載されている可能性は極めて高いと通常人は客観的に考えることができる。

(4) なお、「別添資料3」において、大阪府の代理人弁護士は、「集水桝と路面との位置関係については基準となるものがない」と説明している。

しかし、上記(3)に記載したように、集水桝の上面は道路としての機能を有しているものであり、道路の構造の基準（道路法第29条道路構造令）に基づく大阪府の道路の基準（道路構造物道路付属施設標準設計等）が適用されるものであるから、同弁護士の誤った認識による故意の虚偽説明と断定できることは明らかである。

同弁護士の、根拠のない想像によって生じた誤った認識による故意の虚偽説明は、本件請求1及び2に何らの影響をおよぼすものではなく、全く参考とはならないものであり、意味不明であることを念のため付け加えて記載しておくこととする。

2 反論書における主張

(1) 意見の趣旨

実施機関の弁明は、本件請求1及び2の請求情報を集水桝の設置・管理基準と誤認している。

すなわち、そもそも本件請求1及び2はともに道路として一般交通の用に供されている部分の設置・管理基準について情報公開請求であった。（あくまで、道路としての集水桝の地表面および、その周囲のことである。）

よって、実施機関は、本件請求1及び2において、集水桝という構造物にとらわれることなく、道路の地表面（一般交通の用に供されている部分）としての設置・管理基準の有無について、弁明をするべきである。（なお、道路基準条例第24～29条に道路勾配の基準がある。）

(2) 求釈明の申し立て

上記(1)の記載のように、実施機関の弁明は誤認に基づいたものであり、的確な弁明ではないため、現時点において、異議申立人が、適切な反論を行うことは不可能である。

そのため、実施機関が、本件請求1及び2について正確な請求情報が何であるか正しく把握した上で、弁明書を再提出するように、求釈明を申し立てる。

(3) 府標準設計について

実施機関の弁明書に記載のある、異議申立人が訴訟で入手した府の標準設計とは、添付資料(添付省略)の10枚の抜粋に限られ、府の標準設計のすべてを異議申立人が、訴訟で入手したわけではない。

この点においても、実施機関は訴訟(大阪地裁、平成〇〇年(〇)第〇〇〇〇号事件)に、提出した準備書面や証拠等(平成27年5月まで)を正しく確かめた上で、正しい弁明をするべきであった。

第五 実施機関の主張要旨

実施機関の弁明書における主張は概ね次のとおりである。

1 不存在による非公開決定とした理由

(1) 道路の構造の技術基準について

道路の構造の技術基準は、道路法の第30条第3項の中で、「都道府県道及び市町村道の構造の技術的基準は、政令で定める基準を参酌して、当該道路の道路管理者である地方公共団体の条例で定める。」と規定されている。大阪府では、この規定に基づいて「大阪府道の構造の技術的基準及び道路標識の寸法を定める条例」(以下、「道路基準条例」という。)を定めている。一般的な排水施設の基準は、道路基準条例第30条に「道路には、排水のため必要がある場合においては、側溝、街渠、集水ますその他の適当な排水施設を設けるものとする。」と定めているが、異議申立人が本件請求1及び2で求めている府道として一般交通の用に供されている集水樹の地表面について、周囲路面の高さ及び周囲のアスファルト路面の勾配に関する設置及び管理の基準(以下「当該設置・管理基準」という。)について定めたものはない。

また、道路法第30条は、平成24年4月1日に法改正されているが、それ以前の都道府県道の構造の技術的基準は、改正前の道路法第30条第1項で「政令で定める。」と規定されていた。

さらに、この政令である道路構造令では、一般的な排水施設の基準は第26条に「道路には、排水のため必要がある場合においては、側溝、街渠、集水ますその他の適当な排水施設を設けるものとする。」と規定されている。しかし、異議申立人が求める当該設置・管理基準については、規定されていない。

(2) 道路構造物及び道路付属施設の基準について

道路構造物や交通安全施設を含む道路付属施設について、国は設置の適正を期するための一般的基準を定めるために各種通達を発出している。大阪府では、これら通達を踏まえ、府道における道路付属施設及び道路構造物の一般的基準を定めるものとして「道路構造物道路付属施設の標準設計(以下「府標準設計」という。)」を策定している。

この府標準設計で定めているのは、集水樹の寸法や規格及び材料計算に関する基準だけであり、異議申立人が求める当該設置・管理基準は定めていない。

なお、府標準設計については、平成27年7月3日付けの補足説明書の中で、異議申立人自ら訴訟で入手済みであるので、不要である旨を述べている。

(3) 本件決定1及び2の適法性について

条例第13条第2項では「実施機関は、公開請求に係る行政文書の全部を公開しないとき(前条の規定により公開請求を拒否するとき及び公開請求に係る行政文書を管理してい

ないときを含む。)は、その旨の決定をし、速やかに、請求者に対し、その旨を書面により通知しなければならない。」と規定しており、「公開請求に係る行政文書を管理していないときは、本条に基づき、非公開決定を行うことができる」とされている。

本件については、上記(1)、(2)のとおり、異議申立人が本件請求1及び2で求めている当該設置・管理基準はない。

よって、不存在により非公開決定を行ったのは、妥当なものである。

2 異議申立人の主張について

異議申立人は、本件異議申立書の中で、「『別添資料2』において、集水枥は、雨水を集めるという性質上、路面より低い位置に設置されていると説明している。」とし、この別添資料2の説明は、「何らかの大阪府の基準があり、その基準に基づく説明であった」と考え、本件決定1及び2の通知の理由と別添資料2の説明には矛盾がある旨を主張している。

この点、別添資料2にある「集水枥は、雨水を集めるという性質上、路面より低い位置に設置されている」との説明は、一般的に水の流れは高いところから低いところへ流れる性質があるため、集水枥で雨水を集めるには、路面より低いところに設置すべきであるということを経験の中で説明したものであって、当該設置・管理基準が存在していることを説明したのではない。

次に別添資料3において「大阪府は、昭和50年に『道路構造物道路付属施設標準設計』を設定し道路の設計や道路工事にあたる、大阪府職員及び、工事業者に対する指針があると説明しているのだから、この『道路構造物道路付属施設標準設計』に道路の設計指針として、集水枥の上面を含む道路の基準が記載されている可能性は極めて高い」と考え、「一般交通の用に供されている部分は、道路の構造基準が適用されることは当然であるから、実施機関は、本件請求1及び2にて、道路構造令に基づく大阪府の道路基準を公開すべきであった。」旨を主張している。

この点、別添資料3については、上記1で上述のとおり、異議申立人の求める当該設置・管理基準は存在しておらず、集水枥の基準に関して存在するのは、異議申立人が訴訟で入手した府標準設計だけである。

また、参酌する道路構造令や通達等においても、異議申立人が求める当該設置・管理基準は規定されていない。

よって、本件請求1及び2で求めている行政文書は不存在であるため、公開することができないのである。

3 結論

以上のことから、本件決定1及び2は、条例の規定に基づき適正に行われたものであり、適法かつ妥当なものである。

第六 審査会の判断理由

1 条例の基本的な考え方について

行政文書公開についての条例の基本的な理念は、その前文及び第1条にあるように、府民の行政文書の公開を求める権利を明らかにすることにより「知る権利」を保障し、そのことによって府民の府政参加を推進するとともに府政の公正な運営を確保し、府民の生活の保護及び利便の増進を図るとともに、個人の尊厳を確保し、もって府民の府政への信頼を深め、府民福祉の増進に寄与しようとするものである。

このように「知る権利」を保障するという理念のもとにあっても、公開することにより、個人や法人等の正当な権利・利益を害したり、府民全体の福祉の増進を目的とする行政の公正かつ適切な執行を妨げ、府民全体の利益を著しく害することのないよう配慮する必要がある。

このため、条例においては、府の保有する情報は公開を原則としつつ、条例第8条及び第9条に定める適用除外事項の規定を設けたものであり、実施機関は、請求された情報が条例第2条第1項に規定する行政文書に記録されている場合には、条例第8条及び第9条に定める適用除外事項に該当する場合を除いて、その情報が記録された行政文書を公開しなければならない。

2 不存在非公開に係る具体的な判断及びその理由について

(1) 本件請求1及び2に係る対象行政文書の特定について

異議申立人は、異議申立書及び反論書において、本件請求1及び2は、道路として一般交通の用に供されている部分の設置、管理基準について求めるものであり、集水枿の設置、管理基準ではない旨を主張している。当審査会において、異議申立人の主張する道路基準条例等を対象行政文書として特定しなかった理由について実施機関に確認したところ、行政文書公開請求書の「行政文書の名称等公開請求に係る行政文書を特定するに足りる事項」欄には、「府道として一般交通の用に供されている」と前置きされてはいるものの、本件請求1には、「集水枿の地表面について、周囲路面の高さに対して（1）どのような高さに設置するのかの基準等、（2）どのような高さに管理するのかの基準等」、本件請求2には、「集水枿の地表面の周囲のアスファルト路面の勾配に関する（1）設置基準の記録ないしはすべての資料、（2）管理基準の記録ないしはすべての資料」と記載されており、これを見る限り、集水枿と道路路面が接する部分の高さや勾配に関する設置及び管理基準を求めているようにしか読み取れず、道路勾配についての基準を求めているようには解せなかったとのことであった。

(2) 当該設置・管理基準の存否について

異議申立人は、異議申立書において、大阪府職員は、集水枿は雨水を集めるという性質上、路面より低い位置に設置されていると説明しているのであるから、何らかの基準があると考えることが合理的であるとも主張している。この点について、当審査会から集水枿と道路路面が接する部分の勾配や高さの基準が策定されていない理由を実施機関に尋ねたところ、道路とその周辺状況は個々の事情により異なっているものであり、現場においては、状況を確認しながら、それに応じた個別の判断を行っており、このため、画一的な基準を定めることで、実際の施工に支障をきたすおそれも想定されるとの説明があった。

(3) 判断

異議申立人は、集水枿の上面は道路であり、これを含む道路として一般交通の用に供されている部分は道路基準条例が適用されるものであるから、実施機関は本件請求1及び2に対しそれらの基準を公開すべきであったと主張するものの、記載された請求内容を見る限り、異議申立人の求めているものが、集水枿と道路路面が接する部分の高さや勾配についての設置及び管理基準であると考えた実施機関の判断に誤りがあるとはいえない。また、実施機関は、本件請求1及び2において、あらためて異議申立人へ請求内容の確認等を行っていないが、これを行わなければ、行政文書を特定することができないほどの事象は見受けられない。

さらに、本件請求1及び2に係る文書は存在しないとの実施機関の説明に、特段、不自然な点も認められない。

3 結論

以上のとおりであるから、本件異議申立ては、「第一 審査会の結論」のとおり答申するものである。

(主に調査審議を行った委員の氏名)

小谷 寛子、尾形 健、近藤 亜矢子、長谷川 佳彦