

主 文

- 1 原告の平成17年11月9日付け「H13.4.20頃、交換渡し土地の交換予定地の確定を測量士を通してされている（分筆等）。それを可能にした根拠の文書一切の件」の公開請求に対し、宮崎市長が平成17年11月22日付けでした、公文書の公開をしない旨の処分を取り消す。
- 2 訴訟費用は被告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

主文と同旨

第2 事案の概要

本件は、宮崎市内に住所を有する原告が、被告に所属する行政庁である宮崎市長に対し、宮崎市情報公開条例（以下「本件条例」という。）に基づき、公文書の公開請求をしたところ、宮崎市長が、同請求に係る公文書は不存在であるとして、これを公開しない旨の処分をしたため、原告が、被告に対し、上記公文書の不存在を争うとともに、同処分には、その通知書に本件条例13条により求められている理由の付記を欠く瑕疵があるとして、同処分の取消しを求めている事案である。

1 争いのない事実等

(1) 当事者

原告は、宮崎市内に住所を有する者である。

被告は、宮崎市長が所属する公共団体である。

(2) 本件条例の定め

本件条例5条においては、宮崎市内に住所を有する者等は、市長等の実施機関に対し、当該実施機関の保有する公文書の公開を請求することができる旨定められている。

同条例2条2項においては、公文書とは、実施機関の職員が職務上作成し、

又は取得した文書，図画及び電磁的記録であって，当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして，当該実施機関が保有しているもの（官報，白書，新聞，雑誌，書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの，一般の利用に供することを目的として保有しているもの，及び実施機関において歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がなされているものを除く。）をいう旨定められている。

同条例 10 条においては，実施機関は，公開請求に係る公文書の全部若しくは一部を公開するとき（1 項），又は公開請求に係る公文書の全部を公開しないとき（当該公文書の存否を明らかにしないで当該公開請求を拒否するとき及び公開請求に係る公文書を保有していないときを含む。）（2 項）は，それぞれ，決定でその旨の処分をし，公開請求者に対し，当該処分の内容等を書面により通知しなければならない旨定められている。

同条例 13 条においては，実施機関は，10 条の規定により公開請求に係る公文書の一部を公開する旨の決定をしたとき，又はその全部を公開しない旨の決定をしたときは，公開請求者に対し，上記通知書にその理由を記載しなければならない旨，また，この場合において，当該理由は，公開しないこととする根拠規定及び当該規定を適用する根拠が，当該通知書の記載自体から理解され得るものでなければならない旨定められている。（以上甲 2）

（3）原告の公開請求

原告は，平成 17 年 11 月 9 日，宮崎市長に対し，本件条例に基づき，下記の公文書の公開を請求した（以下「本件公開請求」という。）。

記

「H 13 . 4 . 20 頃，交換渡し土地の交換予定地の確定を測量士を通してされている（分筆等）。それを可能にした根拠の文書一切の件」

（4）宮崎市長の非公開処分

宮崎市長は，平成 17 年 11 月 22 日付けで，本件公開請求に係る公文書

を公開しない旨の処分をし（以下「本件処分」という。）、原告に通知した。

その通知書には、「非公開とする根拠規定」欄に「宮崎市情報公開条例第9条に該当」と、「根拠規定を適用する理由」欄に「不存在」と記載されていた（甲8）。

（5）異議申立て

原告は、本件処分を不服として、同日、宮崎市長に対し、行政不服審査法に基づき異議の申立てをしたが、宮崎市長は、平成18年12月27日付けで、同申立てを棄却するとの決定をした（甲1）。

2 争点

（1）実施機関である宮崎市長が本件公開請求に係る公文書を保有しているか否か（争点1）

（原告の主張）

宮崎市が、交換による市有地の処分に際し、交換の対象となる市有地の面積を確定するための根拠とした公文書（本件公開請求に係る公文書）が存在するはずである。

これが存在しないとすれば、市有地の処分が適正にされたことを市民が検討する機会を違法に奪うものである。

（被告の反論）

本件公開請求は、公開を求める公文書の特定があいまいであったので、原告に対し釈明を求めたところ、原告は、以前に原告の公開請求により公開されていた打合せ協議記録簿（甲3）の中に「市所有の山林を214,400㎡の面積で分筆したものを提示する事。」と記載されているため、その面積を確定させた根拠となる文書があるはずである旨述べた。

しかし、宮崎市は、財団法人P1から提示を受けた近隣の市有林の鑑定価額を参考にするほか、周辺の取引事例、国土庁の公示する地価額や宮崎県の地価調査結果、また不動産鑑定士からの意見を踏まえ、交換の対象となる市

有地の面積を21万4400平方メートル程度と算出したものである。そして、その面積を算出するため、担当者が計算式を記載したメモを作成したものの、同メモは保存すべき公文書として作成されたものではなく、既に廃棄されている。

(2) 本件処分が本件条例13条の定める理由付記の要件を満たしているか否か(争点2)

(被告の主張)

本件条例13条が非公開通知に理由付記を求めている趣旨は、同条例が、情報は公開することを原則とし、非公開とすることができる情報は必要最小限にとどめられること、市民にとって分かりやすく利用しやすい情報公開制度となるよう努めること、情報の公開が拒否されたときは公正かつ迅速な救済が保障されることなどを解釈、運用の基本原則とする旨規定していること等にかんがみ、非公開の理由の有無について実施機関の判断の慎重と公正妥当とを担保してその恣意を抑制するとともに、非公開の理由を公開請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与えることを目的としているところにある。

そうすると、本件処分については、本件公開請求に係る公文書が存在しないことから、「不存在」という文言の記載自体が本件条例の求める理由付記に当たり、不存在の理由が付記されなくても、同条例の求める理由付記の趣旨を没却するものではない。

また、本件処分に際し、被告の担当者は、原告に対し、計算式メモを作成した経緯はあるが、当該メモは単なる担当者の手控えであり、保存すべき文書として作成されたものではないから、廃棄されている旨口頭で説明した。

仮に、本件処分に際しての理由付記が十分でなかったとしても、被告は、原告に対し、本件訴訟において、本件公開請求に係る公文書が存在しない理由を証拠に基づいて詳細に述べていることから、その瑕疵は治癒されるもの

と解すべきである。

(原告の反論)

本件処分は理由付記を欠いており、これは取消原因となる。

被告の担当者から、計算式メモはあるが、これは個人的なメモであり、公文書ではない旨の説明を受けた記憶はあるが、廃棄している旨の説明を受けたことはない。

なお、本件訴訟の中で理由が示されたとしても、理由付記を欠く瑕疵は治癒されない。

第3 当裁判所の判断

1 実施機関である宮崎市長が本件公開請求に係る公文書を保有しているか否か (争点1)について

(1) 本件公開請求の意義

本件公開請求は、その文言上、公開を求める公文書が必ずしも明確でないところ、各段落末尾に掲げる証拠によれば、本件公開請求に関し、以下の事実が認められる。

すなわち、被告は、平成12年ころから、被告の学習館の施設を拡充するため、株式会社P2から同学習館西側の事業用地(以下「本件譲受土地」という。)を譲り受ける代わりに、被告の所有する山林の一部を分筆した土地(以下「本件譲渡土地」という。)を同会社に譲り渡す交換契約(以下「本件土地交換」という。)の締結を計画していた(乙3,乙6)。

原告は、宮崎市長に対し、平成17年5月から平成19年3月にかけて、本件土地交換に関し、本件公開請求を含め、合計59件の情報公開請求を行った(乙1,乙6)。

原告の公開請求に係る文書については、「一切のもの」や「それが分かる資料」など、あいまいな表現が多かったため、被告の職員が、原告に対し、公開を求める文書が何であることを確認した上で、宮崎市長が公開又は非公開

の処分を行っていた（乙１，乙６）。

本件公開請求に際しても，原告が公開を求める公文書が明確でなかったため，被告の職員が原告に確認したところ，原告は，以前に公開請求により公開を受けた，打合せ協議記録簿（甲３。被告が本件譲渡土地について行った測量業務委託に関し，被告の担当者と受注業者との間で平成１３年５月１４日に行われた打合せの内容を記録したもの。）の「発注者回答・意見等」欄に，「市所有の山林を２１４，４００㎡の面積で分筆したものを提示する事。」と記載されている（以下「本件記載」という。）ため，その面積を確定させた根拠となる文書があるはずであり，その公開を求める旨述べた（乙６）。

以上によれば，本件公開請求は，本件記載において，被告の担当者が，本件土地交換の対象となる本件譲渡土地の面積を２１万４４００平方メートルと確定した根拠となる公文書の公開を求めたものと解される。

（２） 本件譲渡土地の面積確定の経緯

後掲の証拠によれば，本件譲渡土地の面積確定の経緯に関し，以下の事実が認められる。

被告の担当者は，本件土地交換の実施に先立って，本件譲渡土地上の立木を売買するため，立木の樹種や数量等を調査しなければならないこと，本件譲渡土地について官行造林の解除の手続を行わなければならないことから，本件土地交換の対象となる本件譲渡土地の区域をある程度把握する必要があった。

そこで，担当者は，登記簿謄本により，本件譲受土地の面積を約１万１７９０平方メートルと把握し，また，学習館内の「」の用地を取得した際などの，平成１２年１１月ころからの周辺の取引事例，国土庁の公示する地価，宮崎県の地価調査の結果，不動産鑑定士からのおよその評価額についての意見等を踏まえ，本件譲受土地の評価額を１平方メートル当たりおおむね

2万円程度であると推測した。また、被告は、本件譲渡土地の近隣の市有林について財団法人P1と売買交渉中であったところ、P1から、平成13年4月ころ、上記近隣の市有林の評価額について1平方メートル当たり1100円とする不動産鑑定士の意見書(乙4の3。原告は本件公開請求以前にその公開を受けていた。)の提示を受けたことから、担当者は、本件譲渡土地の評価額についても1平方メートル当たり1100円と概算することとした。そして、担当者は、以上にに基づき、本件譲受土地の評価額を、本件譲渡土地の1平方メートル当たりの評価額で除することにより、本件土地交換の対象となる本件譲渡土地の面積は21万4400平方メートル程度であると算出した。その際、担当者は、上記計算式を記載したメモ(以下「本件メモ」という。)を作成したものの、これは職員が組織的に用いる文書としての公文書として作成されたものではなく、その後廃棄された。

被告の担当者は、同年5月14日、本件譲渡土地の測量業務委託に関する打合せにおいて、受注業者に対し、本件譲渡土地の図面(乙5。原告は本件公開請求以前に、前掲打合せ協議記録簿とともにその公開を受けていた。)を示しながら、上記算出結果に基づき、21万4400平方メートルの面積の区域はどこになるか、図面上に表示するよう指示した。本件記載は上記指示を記録したものであった。

なお、実際に本件土地交換の対象となる本件譲渡土地の面積は、正式な鑑定評価を経た後、21万4500平方メートルと確定され、同年11月27日に分筆登記がされた。(以上甲3,甲15,乙1,乙2の1ないし3,乙4の1ないし3,乙5,乙6)

(3) まとめ

以上によれば、被告の担当者は、本件譲受土地の面積及び1平方メートル当たりの評価額並びに本件譲渡土地の1平方メートル当たりの評価額に基づき、単純な計算によって本件譲渡土地の面積を概算21万4400平方メー

トルと算出した上で、本件記載における指示を行ったものであるところ、担当者がその計算過程で作成した本件メモは、職員が組織的に用いる文書としての公文書として作成されたものではない上、その後廃棄されたことが認められる。そうすると、原告が本件公開請求以前に公開を受けていた文書のほかに、宮崎市長が、本件公開請求に係る公文書、すなわち本件譲渡土地の面積を21万4400平方メートルと確定した根拠となる公文書を保有しているとは認められない。

この点、原告は、本件公開請求に係る公文書が存在するはずである旨主張する。しかし、前記(2)によれば、本件記載に表れた本件譲渡土地の面積は、本件土地交換実行前の準備作業(立木売買や官行造林の解除手続)を行うために、被告の担当者が正式な鑑定を経る前に、手持ちの資料によって簡易な方法により見積もった本件譲受土地及び本件譲渡土地の単価を前提にして、前記単純な計算により暫定的に試算した概算値であり、後に正式な鑑定を経ることによって最終的に確定されるものであった。このような本件記載に表れた本件譲渡土地の面積の意義にかんがみると、当該面積を確定した根拠(それに用いた基礎数値や計算式等)について、被告の担当者が職務の過程で組織的に用いる文書としての正式な公文書を作成せず、単に当該職員限りの手控えと評価できるにすぎない本件メモ程度のメモしか作成していなかったこと、また、本件メモが手控えであったため、廃棄されたことは、いずれも無理からぬところであって、格別不自然・不合理ということはできない。したがって、この点に関する原告の主張は理由がない。

なお、原告は、本件公開請求に係る公文書が存在しないとすれば、市有地の処分が適正にされたことを市民が検討する機会を違法に奪うものである旨主張するが、当該公文書が存在しない以上、実施機関である宮崎市長が非公開処分をすること自体は、本件条例の定めに従った適法な処分であるというべきであるから、当該公文書を作成しなかったことの違法性の有無は、本件

処分の効力に影響を及ぼすものではなく、原告の上記主張は採用することができない。

2 本件処分が本件条例 13 条の定める理由付記の要件を満たしているか否か（争点 2）について

本件条例 13 条は、実施機関が公開請求に係る公文書の一部を公開する旨の決定をしたとき、またはその全部を公開しない旨の決定をしたときは、公開請求者に対する通知書にその理由を記載しなければならない旨、また、この場合において、当該理由は、公開しないこととする根拠規定及び当該規定を適用する根拠が、当該通知書の記載自体から理解され得るものでなければならない旨定めている（前記第 2 の 1（2））。

これは、本件条例に基づく公文書の公開請求制度が、広く市政に関する知る権利を尊重するとともに、被告の行う諸活動を市民に説明する責務を全うし、市民の市政への理解と信頼を深めることにより、市民参加による公正で開かれた市政の推進に資することを目的とするものであって、実施機関において、公文書の公開を請求する市民の権利を十分に尊重すべきものとされていること（本件条例 1 条、3 条参照）にかんがみ、非公開理由の有無について実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制するとともに、非公開の理由を公開請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨に出たものと解するのが相当である（最高裁判所平成 4 年（行ツ）第 48 号同年 12 月 10 日第一小法廷判決・判例時報 1453 号 116 頁参照）。

上記本件条例に基づく公文書公開制度の目的及び理由付記制度の趣旨にかんがみると、実施機関が、公開請求に係る文書が存在しないとして非公開とする場合であっても、公開請求者において、いかなる根拠により本件公開請求に係る公文書が存在しないとして非公開処分がされたのかを了知し得る程度に理由を付す必要があるといえ、単に不存在である旨だけでは不十分で、公文書が存在しない根拠として、最小限、典型的に、公開請求に係る公文書は作成さ

れていないのか，作成されたがその後破棄されたのかなどを具体的に付記しなければ，本件条例 13 条の定める理由付記の要件を満たさないというべきである。すなわち，実施機関において，単に「不存在」とのみ記載した場合は，公開請求者がその合理性を検討することはほとんど不可能であるのに対し，上記程度の類型化された不存在の理由を示すことによって，公開請求者としては，前者の類型の場合は，問題となっている事務の性質，事務の進捗状況，通常の事務処理方法（慣行も含む。）等に照らして，当該文書が作成されていないために不存在であることについて吟味することができるし，後者の類型の場合にも，文書の保存年限等に照らし，当該文書が破棄されたために不存在であることについて吟味することができるので，いずれも不存在の理由につき，客観的合理性が担保され，これを検討するのに資することになるから，最小限，上記程度の理由を付記する必要があると考えられる。なお，文書が不存在である根拠につき，上記程度の最小限の類型的な理由を付記することが，実施機関に過度の負担を課すことになるとは考えられない。

これを本件について見ると，前記 1(2)によれば，本件公開請求に係る公文書は作成されていなかったのであるから，当該公文書は作成されていない旨の理由が最小限明記される必要があったというべきである。なお，その上で，担当者が本件記載における本件譲渡土地の面積を算出する過程でメモを作成したものの，これは，職員が組織的に用いる文書としての公文書として作成されたものではない上，その後廃棄されたことまで付記されていれば，より適切であったといえる。ところが，本件処分についての原告に対する通知書には，「非公開とする根拠規定」欄に「宮崎市情報公開条例第 9 条に該当」（なお，「第 9 条」は「第 10 条 2 項」の誤りというべきである。）と，「根拠規定を適用する理由」欄に「不存在」と記載されていたのみであり（前記第 2 の 1(4)），本件公開請求に係る公文書が存在しない具体的な根拠については，最小限の類型的な理由すら記載されていなかったものである。そうすると，本件処分は，

本件条例 13 条の定める理由付記の要件を満たさず、瑕疵があるといわざるを得ない。

なお、被告は、宮崎市長の補助職員が原告に対し上記具体的な根拠を口頭で説明した旨主張するが、非公開の理由は、公開しないこととする根拠規定及び当該規定を適用する根拠が、当該通知書の記載自体から理解され得るものでなければならない旨の本件条例 13 条の定め及びその趣旨に照らせば、通知書に記載することを要する非公開理由の程度は、公開請求者の知・不知にかかわりが無いものというべきであり、非公開の理由が口頭で説明されたとしても、それによって、付記理由不備の瑕疵が治癒されるものということとはできないから、被告の上記主張は採用することができない（前掲最高裁判所平成 4 年 12 月 10 日判決参照）。

また、被告は、本件訴訟において、原告に対し、本件公開請求に係る文書が存在しない理由を詳細に説明した旨主張するが、本件条例 13 条の定め及びその趣旨に照らせば、取消訴訟における説明によって付記理由不備の瑕疵が治癒されんとすることは、処分そのものの慎重合理性を確保する目的にそぐわないばかりでなく、公開請求者としても、取消訴訟においてはじめて具体的な処分の根拠を知らされたのでは、それ以前の不服申立ての手續において十分な不服理由を主張することができないなどの不利益を免れないのであるから、取消訴訟において非公開の理由が説明されたとしても、それによって付記理由不備の瑕疵が治癒されるものと解することはできず、被告の上記主張も採用することができない（最高裁判所昭和 43 年（行ツ）第 61 号昭和 47 年 12 月 5 日第三小法廷判決・民集 26 卷 10 号 1795 頁参照）。

以上によれば、本件処分は本件条例 13 条の定める理由付記の要件を満たさない違法があり、取消しを免れない。

3 結論

よって、原告の請求は理由があるからこれを認容し、訴訟費用の負担につき

行政事件訴訟法 7 条，民訴法 6 1 条を適用して，主文のとおり判決する。

宮崎地方裁判所民事第 1 部

裁判長 裁判官 徳 岡 由 美 子

裁判官 小 池 明 善

裁判官 伊 藤 拓 也