

【諮問第64号】
11川公審第4号
平成11年5月17日

川崎市教育委員会
委員長 布川光明様

川崎市公文書公開審査会
会長 藤原淳一郎

公文書閲覧等請求に対する一部公開処分に関する不服申立てについて（答申）

平成9年6月9日付け9川教庶第234号の2をもって教育委員会から諮問のありました公文書閲覧等請求に対する一部公開処分の件について、次のとおり答申します。

1 審査会の結論

請求内容に見合う公文書は存在しないとして実施機関が不服申立人の請求を拒否したのは妥当である。

2 不服申立ての趣旨及び経緯

平成9年3月12日、本件不服申立人(以下「不服申立人」という。)は、川崎市情報公開条例(昭和59年川崎市条例第3号。以下「条例」という。)第9条の規定に基づき、「岡本太郎美術館建設用地(面積 9,468㎡)を明示する図面(地図)。特にゴルフ練習場と狭義の生田緑地(公園)のそれぞれに於ける面積(合計が 9,468㎡)と位置を明示したもの。それぞれの地番と該当面積を付したもの。」の閲覧等の請求をしたが、本件実施機関川崎市教育委員会(以下「実施機関」という。)は、上記請求対象文書(以下「本件文書」という。)のうち、「ゴルフ練習場と狭義の生田緑地(公園)のそれぞれに於ける面積(合計が 9,468㎡)と位置を明示したもの。それぞれの地番と該当面積を付したもの。」について文書が存在しないことを理由として閲覧等を拒否したため、同年5月23日、不服申立人が条例第14条第1項に基づき閲覧等を求めて不服申立てを行ったのが本件不服申立てである。(当審査会諮問第64号事件)

3 不服申立人の主張要旨

平成9年8月26日付け不服申立人の意見書及び平成10年11月7日の不服申立人の意見陳述によれば、不服申立人の主張は概要以下のとおりである。

- (1) 岡本太郎美術館建設用地は明らかにゴルフ練習場と狭義の生田緑地(公園)にまたがっている。
- (2) 一般市民の利用に供されてきた公園の一部が他目的に転用されるに当たり、その面積(対応する地番)が市民に情報公開されないのは不当である。

4 実施機関の主張要旨

- (1) ゴルフ練習場は、平成3年12月に川崎国際カントリー倶楽部からゴルフ場が市に移管された時に併せて移管されたもので、その後、その大部分を川崎市教育委員会に美術館建設用地とこれを建設するための管理用地(合計31,151㎡)として仮称岡本太郎美術館の設置許可がなされたものである。したがって、ゴルフ練習場に美術館用地が存することは明らかであり、美術館建設用地はゴルフ練習場と狭義の生田緑地(公園)にまたがっていない。したがって、それぞれに於ける面積(合計が 9,468㎡)と位置を明示したもの及びそれぞれの地番と該当面積を付したものを作成することは不可能である。
- (2) ゴルフ練習場と美術館建設用地のそれぞれが同一図面上に明示された実測図面については、川崎市教育委員会の美術館建設業務遂行の必要性からは美術館建設用地の配置図及び敷地求積図をもって足りており、さらに美術館完成後には当該ゴルフ練習場は美術館建設用地を除き、公園として利用されることとなっており、こうしたことから現時点で不服申立人の請求に沿って、かつてのゴルフ練習場の図面(地図)等を作成する必要性は認められない。したがってそもそも存在しない公文書の開示はできな

い。

5 審査会の判断

(1) 実施機関と不服申立人との対立点

本件を一点にくくって言えば、岡本太郎美術館（以下「美術館」という）建設用地が旧ゴルフ練習場と（狭義の）公園部分にまたがっているかどうかをめぐる争い、に収斂される。

不服申立人が美術館建設用地を明示する図面（地図）を求めたのは、本人主張（「同建設用地は公園部分にまたがる」）を立証するための手続としてなされた、と解される。

実施機関は、「請求内容に見合う文書はなかった」として請求を退けた。そのさい不服申立人に同建設用地の配置図と敷地求積図を示し、これをもって請求に足りるとした。

しかし、不服申立人は、文書不存在の回答に対して「そのようなことでは行政内事務が遂行できない」として川崎市の行政執行の不備を指摘し、公有地管理の不適切性を問うてもある。

不服申立人の主張は、美術館建設用地が実施機関の説明に反して公園部分にはみだしている。これは行政執行に恣意的な市の体質を反映したものである、の二点に整理することができる。

しかし、については当公文書公開審査会（以下「審査会」という）の管轄外であるので審査対象としていない。

当審査会はの争点をめぐって実施機関が説く文書不存在の理由に、大方を納得させるだけの合理性が認められるかどうか。また、処分内容について不服申立人への説明が十分であったかどうか、結果として不服申立人の理解をなぜ得るに至らなかったか、などについて検討を加えた。

(2) 文書不存在の理由の合理性

まず実施機関が唱える文書不存在の理由について検討する。

不服申立人は「公図上からも美術館敷地がゴルフ練習場と隣接する生田緑地公園にまたがっていることは明らかである」と述べている。これに対し実施機関は「そのような事実はない。ゴルフ練習場を公図上、特定することは可能である」と反論する。公図の読み方をめぐって解釈が分かれた点が争いのもとである。双方が互いに相反する客観性を主張する背景には、敷地境界の杭と、工事の安全対策のための仮柵との認識のずれがあるように思われる。

不服申立人は、美術館建設工事の板囲いが公園側に15～16メートル出張って設けられた事実を確認している、と断言する。しかし、実施機関は「それは工事の仮柵のことを指しているのではないか。一般的に、安全対策のために崖地などでは仮柵を広くとることがある」として、仮柵が設置された地点を不服申立人が敷地境界そのものと混同した疑いが強いことを示唆している。

その辺の事実関係について、実施機関は「美術館の敷地が公園部分にはみだしている、という前提はない」としながらも「仮に一部が公園部分に食い込んでいたとして

も、美術館の建設工事が完成すれば結果的に一帯は都市計画公園になるので権利上の問題は無い」として“越境”の事実があったかもしれないことを必ずしも否定してはいない。

融通自在とも受け取れるこうした実施機関の言説が、不服申立人のいう「恣意的な」行政体質を指しているように察せられる。あえていえば、市が市有地内で行う事業ゆえに許認可手続きは民間に対する場合よりも省略化される、という行政内部の気安い心理が、今回の不服申立人への対応全般に反映しているようにみえなくもない。

また、美術館の敷地が公園にはみ出しているかどうか、を検証するための図面は公図以外にはない、と説明されていることについて実施機関は 測量には三億円の巨費がかかる。今回の事業のためにあらためて図面を作成しなかった 今回の施設建設は、用地を民間に貸して民間の施設を建設するケースとは異なる。したがって不服申立人が請求するような図面は必要としなかった、などの理由をあげている。

本件の特色は、法令を照合しながら結論を導く事案というよりも、むしろ、現実的判断に即して結論が求められる事件に近い。そうした現実論に従えば、当審査会としては、仮に三億円を要しようとも実施機関は新たな図面を用意すべきであった、文書不存在を非開示の理由としたのは妥当でない、と言い切るだけの有力な判断材料を有していない。

(3) 不服申立人への意思疎通の欠如

以上に記したこと、とくに実施機関が述べた部分は、そもそも本件手続きの早い段階で不服申立人に対して口頭なり文書なりで説明されてしかるべき事柄である。特に「敷地境界のフェンスは存在しない」旨は、最初に念入りに伝えるべきであった。そうした手だてを実施機関が十分に尽くさなかったように見えるのは残念である。

最大の問題点である公園部分への“越境”問題については、双方が当初から図面を突き合わせて念入りな話し合いをしていれば理解は深まるはずである。もし双方のいずれかに誤解や思い違いがあったにしても、口頭説明の段階で疑問はかなりの部分、氷解されたのではないかとと思われる。

敷地境界のフェンスについて、工所用フェンスの思い違いではないかとする指摘が、平成11(1999)年2月27日の当審査会の「実施機関事情聴取」の段階に至って初めて発言されたということは、非常に唐突な印象を与える。「実施機関事情聴取」は、審査会が判断に資するために行う後段の日程である。それまでに用意された諮問資料一式には、フェンスの性格についての文言は一切、出現していない。

双方のすれ違いの原因は、行政の側に多く問題があるように思える。前述したように、不服申立人に対して説明を惜しんだ節がうかがえるからである。

一般的に言えば、存在しないものを存在しない、と立証することは非常に難しい。それを相手に納得させることはさらに難しい。それだけに、文書不存在を不服申立人に伝える際には、技術的により丁寧な説明が求められる。「ないものはない」とだけ告げて門前払い的な扱いをされれば、当事者は感情を害し、そのことがしばしば“ボタンのかけ違い”になる。

本件はいわば市内部の事業にかかわる事件である。それだけに、行政当事者が市民の疑問に応えるのを面倒に思う心理が潜んでいなかったかどうか。提訴からの経緯を

みると、少なくとも実施機関の対応は十分であったとは言い難い。

(4) 行政執行の評価について

不服申立人は、請求内容に見合う文書はない、という実施機関の回答に対して、そんなことでは行政事務が遂行できない、と反論する。しかし、問題の文書がないと行政事務にどのような支障が起きるか。川崎市の行政執行にいかなる欠陥が生じているか、については具体的な指摘はない。また、不服申立人は請求文書の不備をもって川崎市の「質」を問うてもいるが、前述したように当審査会はこれを評価する任にはない。

(5) 結論

不服申立人への実施機関の対応に幾つかの問題は認められるものの、結論としていえば文書不存在を疑うに足る理由は見当たらない。本件の処分は妥当である。

以上の次第で、審査会の結論に記載のとおり答申する。

川崎市公文書公開審査会（五十音順）

委員 石井尚武

委員 大西千枝子

委員 小林美智子

委員 藤原淳一郎

委員 安富 潔