

霧島市情報公開・個人情報保護審査会答申第1号

平成24年10月19日

答 申

平成24年8月10日付け霧産第71号にて諮問された件について、次のとおり答申する。

第1 審査会の結論

霧島市長（以下「実施機関」という。）が環境保全協定に基づく環境監視報告書を不存在とした決定は、妥当である。

第2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、霧島市情報公開条例（平成17年霧島市条例第10号。以下「条例」という。）第4条の規定に基づく開示請求に対し、平成24年6月18日付け霧産第28号で実施機関が行った環境保全協定に基づく環境監視報告書（以下「本件対象文書」という。）の不存在決定（以下「本件決定」という。）の取消しを求めるものである。なお、本件対象文書は、平成5年3月19日に合併前の旧霧島町と〇〇〇〇（以下「事業者」という。）との間で、事業者が旧霧島町永水・大窪地内で行うゴルフ場の建設事業について締結した開発協定書第12条の規定により、建設するゴルフ場の工事中及び供用時の公害防止、生活環境を保全するために締結した環境保全協定書第5条に定める環境監視に関する報告書である。

第3 審査の経過

1 異議申立人の主張の要旨

異議申立人（以下「申立人」という。）の主張する異議申立ての主たる理由は、異議申立書及び理由説明書に対する意見書を要約すると、おおむね以下のとおりである。

(1) 異議申立書

- ア 現地は防災施設が不備であり、林地開発許可条件に違反しているとの指摘が県より為され、工事中である。
- イ 実施機関が旧霧島町より引き継いでいる環境保全協定書は「ゴルフ場の工事中及び供用時の公害防止、生活環境を保全する」目的に締結され、住民の安心安全を確保する狙いがある。
- ウ 環境保全協定書に規定された環境監視計画では環境の監視項目に加えて主要防災施設である調整池の監視も規定されており、ゴルフ場の建設の継続、中断に関わらず監視すべきと解される。
- エ 誤った文書管理により、廃棄されたことから、事実は不明であるが、防災施設の維持管理が不適切であったことは明らかである。

オ 平成22年7月3日、発生した永水水害以降、実施機関は環境保全協定書に規定された環境監視報告書の提出を求めるべきであったが、これを実施しなかった。

カ 公文書不存在通知書（以下「不存在通知書」という。）には、「工事再開時より環境監視報告書の提出が必要となる」とあるが、市民の安心安全を守るべきとし、即時に事業者には環境保全協定書に記載された環境監視報告書を命ずるべきである。

キ 何故に環境監視報告書が存在しないのか、何故に環境監視報告書の即時作成、報告を求めないのか、霧島市市民として異議を申し立てる。

(2) 理由説明書に対する意見書

ア 保管すべき文書について、当初は保管期限を経過したことから廃棄したとの理由で不開示とされた。住民が旧霧島町の文書管理規程を入手し、保管すべき文書を廃棄したのではないかと実施機関へ質問したところ、保管すべき文書を廃棄したと認めた。実施機関としての今後の対応、廃棄した部署の対応が明らかにされていない。

イ 実施機関は工事が中断していることから環境監視は必要ないという態度をとっている。県議会でも事業者の未完成防災施設に対して問題の指摘がなされ、県からも事業者に対し指導文書が発せられている。事業者の環境監視の項目には防災施設である調整池の監視も含まれていることから、ゴルフ場造成工事の中断、続行を問わず、地域住民の生命財産を守るために当該防災施設の監視を行うべきである。

ウ 開発協定書、環境保全協定書には開発行為の中断に関する規定はない。協定を締結した当時、事業の長期中断の想定は無かったと思われる。実施機関は、環境監視報告書の提出を求めなかった根拠として、環境保全協定書第5条第1項の解釈で工事が中断しているから「工事中及び供用時」ではないとした。住民の安心安全を守る実施機関として「工事中及び供用時」の規定を「工事期間中及び供用時」と解釈すべきである。

エ 実施機関は平成22年12月8日、事業者に対して開発協定書及び環境保全協定書に基づく土砂流出防止対策に関する指導文書を発しており、この時点で現地の防災施設に問題があるとの認識を持ったはずであり、この時点からでも環境監視報告書の提出を要求すべきであった。

オ 工事が再開されてから環境監視報告書の提出を請求するとあるが、県知事名で発せられた防災施設の工事の指示は平成26年11月までの施工であり、実施機関は再度、工事中断となる、あるいは防災施設の工事が終了したら環境監視報告書の提出を免除する考えなのか。

カ 以上のような観点から、極めて不誠実な事業者であること、環境監視の重要性を認識しなかった実施機関の実態を明らかにしたので、地元住民の安心安全の確保、生命財産を守る実施機関の責務を果たすために以下の実現を期待する。これらの事実を記録として保存することは行政の努めであり、今後の林地開発事業の防災に寄与することは明らかである。

- (7) 平成22年7月の永水水害以降の現地の環境の変遷、実施作業の記録を提出させること。
- (8) 廃棄したという過去の環境監視報告書については、事業者にお問い合わせし、再提出を促すこと。
- (9) 今後は工事の中断、継続に関わらず環境監視報告書の提出を命ずること。

2 実施機関の諮問内容

本件対象文書は存在しないが、その理由として「保存しておくべき文書でありましたが、文書保存期間を経過したものとして取り扱われ破棄されたものと考えます。」との不存通知の是非について諮問するものである。

3 実施機関の理由説明の要旨

実施機関の説明の要旨は、理由説明書によるとおおむね以下のとおりである。

今回、開示請求のあった本件対象文書のうち、ゴルフ場造成工事期間中の環境監視報告については、「保存しておくべき文書でありましたが、文書保存を経過したものとして取り扱われ廃棄されたものと考えます。」として不存通知書にて回答した。また、平成9年8月以降の工事中断後の環境監視報告については、環境保全協定書第5条第1項に「事業者は、工事中及び供用時の環境について別紙に示す環境監視計画に基づき環境監視を行い、その結果を実施機関に報告するものとする。」と規定されているため、実施機関は「工事中ではない」として事業者に対して環境監視や報告を求めていることから本件対象文書は存在せず、「工事再開時より環境監視報告書の提出が必要となる」と回答した。

第4 審査会の判断

審査会は、実施機関からの諮問内容について、情報公開の理念を尊重し、次のとおり判断する。

1 論点

- (1) 実施機関が保存しておくべきであった平成9年8月前の本件対象文書について、保存期間を経過したものとして誤って廃棄し、不存としたことが妥当かどうか。
- (2) 平成9年8月以降の本件対象文書について、工事中ではないとして、実施機関が事業者からの報告を求めていないため、本件対象文書を不存としたことが妥当かどうか。

2 本件対象文書について

実施機関は、本件対象文書について、申立人からの「霧島市霧島トンダんに建設中のゴ

ルフ場について、旧霧島町と事業者は環境保全協定書を結んでおります。第5条第1項に記載されている環境監視計画に基づき、実施した環境監視の報告書の全てを開示願います。」という公文書開示請求に対し、平成22年10月25日付け霧産第81号で「霧島市霧島永水トンダに建設中のゴルフ場について、環境保全協定に基づく工事中断時までの環境監視報告書は文書保存期間を経過して廃棄されており、工事中断以降の報告書は提出されていないため。」を理由に公文書不存在通知書を発している。

その後、平成24年5月15日開催の一日移動市長室面談時に申立人からなされた「本件対象文書については、旧霧島町及び現在の霧島市の文書管理規程においては、いずれも進行中の事案についての文書保管が規定されております。回答書に記載された『文書保存期間を経過した』との見解は正しいですか?」との質問に対し、平成24年6月4日付け秘第41号で「ご質問の報告書等は、ファイリングする際、土地利用協議に係る他の文書と一連関係有りとの確認判断がなされず、年度ごとに他の報告書などとまとめて整理し、他の報告書と同じ保存期間を定めたため、他の報告書とともに保存期間が満了したものとして廃棄されたのではないかと考えられます。このようなことから、請求された文書が存在しないことについて、『文書保存期間を経過した』との記述は、必ずしも正確であるとは言えず、その取扱いが不適切であった可能性があるものと考えられます。」と回答している。

その回答を受け、平成24年6月6日付けの申立人からの再度の本件対象文書に係る公文書開示請求に対して、平成24年6月18日付け霧産第28号で「霧産第81号平成22年10月25日付けで、通知しましたとおり環境保全協定に基づく環境監視は存在いたしません、その不存在理由として『文書保存期間を経過した』としておりました部分は、『保存しておくべき文書でありましたが、文書保存期間を経過したものとして取り扱われ破棄されたものと考えられます。』と訂正します。また、工事再開時より環境監視報告書の提出が必要となります。」と本件決定を行ったものである。

3 本件対象文書の存否について

(1) 論点(1)について

実施機関は、本件対象文書を、「保存しておくべき文書でありましたが、文書保存期間を経過したものとして取り扱われ破棄されたものと考えられます。」との理由で、すでに誤って廃棄したと主張している。

本件対象文書の本来あるべき保存方法について、当審査会において、実施機関へ確認したところ、平成9年8月以前において、旧霧島町文書規程（平成3年規程第2号。以下「旧文書規程」という。）第30条に「事案の処理が完結していない文書は、担当者が一定の場所に整理、保管し、常に文書の所在を明らかにしておかなければならない。」とあることから、本件対象文書についても、他のゴルフ場開発関係書類と一連の書類として整理、保管すべき文書であったことが認められた。

次に、本件決定に至った本件対象文書の検索経緯について確認したところ、実施機関

においては、平成22年6月霧島市議会の一般質問で、事業者のゴルフ場開発に関する質問がなされたため、当ゴルフ場開発に関する文書の検索を実施し、本件対象文書が保存されていたと予想される霧島総合支所内のすべての書庫を検索するとともに、平成9年以前の土地対策担当職員にも聞き取り調査等を行ったところ、ゴルフ場開発に関する土地利用協議関係文書及び協定書・覚書等の文書は保存されていたが、本件対象文書については、発見できなかつたと主張している。しかしながら、県への工事進捗状況報告書の進達文書の起案に「町としては、開発協定に基づき四半期ごとに報告を受けております。」と明記されていることは確認できたため、本件対象文書は、文書保存期間を経過したものとして取り扱われ廃棄されたものと判断し、不存在としたと主張している。

また、旧文書規程では、文書を受領した際は、文書受発簿兼送致簿（以下「受発簿」という。）に記載し、各課の文書取扱主任が受領印を押して収受する規定があったことから、実施機関に対し当時の受発簿の有無等について確認をしたところ、旧文書規程別表第2の中で「比較的重要な台帳、原簿及びその他これらに類するもの」に該当するものは「10年保存」とされており、当該受発簿の保存年限についても10年とされ、平成9年8月以前の受発簿については、平成20年度以前に廃棄されており存在しないと主張している。

さらに、旧文書規程では、第37条に「各課長は、保存期間を経過した保存文書については、町長の決裁を受け、廃棄するものとする」との規定があるが、実施機関に対しこのような手続きの有無を確認したところ、旧霧島町では、平成7～8年頃から文書ファイリングシステムを導入して文書管理を行っており、文書を受発した際に文書保存年限についても併せて町長決裁を受けて保存を行っていたので、破棄する時は、既に町長の決裁を受けたものとして扱い、その時点で再度の町長の決裁は受けていなかったものと考えられると主張している。

(2) 論点(2)について

異議申立書及び理由説明書に対する意見書における申立人の、当該ゴルフ場について、実施機関は、工事が中断していることから環境監視は必要ないと判断し、工事中断後、環境監視を行わず、現地防災施設の監視義務を怠っているとの主張、本件対象文書が継続提出されていれば、現地の防災施設の問題が明らかになり、平成22年の永水水害は防止できた可能性があったとの主張、また、当該災害以降、実施機関は、開発協定書及び環境保全協定書に基づく指導文書を事業者へ発し、現地の防災施設に問題があるとの認識を持ったはずであるので、この時点からでも本件対象文書の提出を求めるべきであったとする主張は了知するが、本審査会は、行政の事務の執行に関することを審査・判断する機関ではなく、条例に基づき実施機関が不存在とした処分が妥当であるかどうかを審査するものである。したがって、論点(2)の是非並びに当該主張に基づく第3の1の(2)の力の(7)、(4)及び(9)で申立人が主張することについては、本審査会では判断しない。

4 結論

以上のとおり、本件対象文書は、公文書開示請求がなされた時点において保存期間中であり、存在しなければならないものである。しかしながら、適正な公文書管理がなされず、本来保存しておくべき文書を文書保存期間を経過したものとして取り扱い、廃棄したとして、これを理由に実施機関が本件対象文書を不存在とした本件決定は、妥当と認めざるを得ないものであるので、本審査会は第1のとおり判断する。

第5 審査会の意見（公文書の適正な管理について）

審査会は、今回の諮問に対する調査審議に関連して、霧島市情報公開・個人情報保護審査会設置条例第6条第4項の規定に基づき、次のとおり意見を述べる。

公文書の適正な管理は、適正かつ円滑な情報公開を実施するための基本であり、条例第20条第1項においても、「実施機関は、この条例の適正かつ円滑な運用に資するため、公文書を適正に管理するものとする。」と規定している。

本件対象文書が誤って廃棄されたとされる平成9年以前、旧霧島町において情報公開条例は制定されていない状況ではあったが、それでも、旧文書規程において、公文書の保管については規定されていたはずであり、本件対象文書を誤って廃棄したことは、公文書の適正な管理に対する慎重さに欠けていたと言わざるを得ない。

実施機関においては、今後同様のことがないように、公文書の管理については、より一層適正に努められたい。

霧島市情報公開・個人情報保護審査会委員

職名	氏名	役職等
会長	長谷川 史明	志學館大学教授
委員	稲留 隆	司法書士
委員	植木 春生	司法書士
委員	中村 裕	前国分市社会福祉協議会事務局長
委員	古川 玲子	前鹿児島県情報公開審査会委員