

浜情委第69号
令和4年11月8日

浜松市長 鈴木 康友 様
(道路企画課)

浜松市情報公開・個人情報保護委員会
委員長 杉田 智樹

浜松市情報公開条例第19条の規定に基づく諮問について (答申)

平成30年7月5日付け浜土道企第303号、浜土道企第304号、浜土道企第305号、浜土道企第306号による下記の諮問について、別紙のとおり答申します。

記

「昭和56年度浜松市西区篠原町（旧浜松市篠原町）篠原地区内の市道の市道各線に係る土地の寄附申込書」の公文書公開却下決定に対する審査請求についての諮問

(諮問第172号)

「昭和57年度浜松市西区篠原町（旧浜松市篠原町）篠原地区内の市道の市道各線に係る土地の寄附申込書」の公文書公開却下決定に対する審査請求についての諮問

(諮問第173号)

「昭和58年度浜松市西区篠原町（旧浜松市篠原町）篠原地区内の市道の市道各線に係る土地の寄附申込書」の公文書公開却下決定に対する審査請求についての諮問

(諮問第174号)

「昭和59年度浜松市西区篠原町（旧浜松市篠原町）篠原地区内の市道の市道各線に係る土地の寄附申込書」の公文書公開却下決定に対する審査請求についての諮問

(諮問第175号)

1 委員会の結論

浜松市長が公文書公開請求を却下とした処分は妥当である。

2 委員会における審議の方法

別表に掲げる諮問第172号から175号までは、審査請求人らが、同じ特定の2人の者（以下「審査請求人A」、「審査請求人B」。両名を指す場合は「審査請求人ら」という。）であり、かつ、審査請求の趣旨が同様であるため、併合して審議することとした。

3 審査請求に至る経過

別表のとおり。

4 審査請求人らの主張要旨

審査請求人らは、次のように主張している。

(1) 審査請求の趣旨

審査請求に係る処分を取り消し、対象文書の全部を公開するよう求める。

(2) 審査請求の理由

ア 瑕疵のある行政処分であること

浜松市情報公開条例及び同条例施行規則に、連名での公文書公開請求を不備とする規定はない。

それにもかかわらず、審査請求人ら連名の公文書公開請求に対し、個別に行政処分を行うことは、裁量権の逸脱または裁量権の濫用であり、審査請求に係る処分は瑕疵ある行政処分となる。

イ 存在する文書であること

道路敷地調書等から、昭和56年度から昭和59年度までに、浜松市西区篠原町（旧浜松市篠原町）篠原地区内の土地が、浜松市に寄附されたことが判明している。

浜松市に寄附を申し込む際は、浜松市公有財産管理規則第18条第1項のとおり「寄附申込書に当該財産の登記等を証する書類その他必要があると認める書類を添えて行う」とされているので、昭和56年度から昭和59年度までにおける浜松市西区篠原町（旧浜松市篠原町）篠原地区内の市道の市道各線に係る土地の寄附申込書は、存在するのである。

ウ 永年保存文書であること

寄附申込書は、浜松市により永年保存文書に定められている。昭和56年度から昭和59年度までにおける浜松市西区篠原町（旧浜松市篠原町）篠原地区内の市道の市道各線に係る土地の寄附申込書は、永年保存文書として保存されているはずである。

エ 浜松市情報公開条例施行規則第12条に定める目録が整備された文書であること

審査請求人らは、「旧篠原村」の「道路用地等寄附関係書」が平成8年度の浜松市公文書目録に整備されていることを確認している。

「旧篠原村」時代の公文書目録が整備されていることから、合併後の浜松市の「道路用地等寄附関係書」の目録も整備されていると考えるのが妥当である。

上記ア、イ、ウ、エから、本件処分は、浜松市情報公開条例に基づかない瑕疵ある行政処分であるとともに、公開を請求した文書は、実施機関により保存された、浜松市情報公開条例施行規則第12条に定める目録が整備されている文書であるので、公文書公開却下とする理由はない。

よって、審査請求に係る処分を取り消し、対象文書の全部を公開するよう求める。

5 実施機関の主張

(1) 審査請求書4(2)アについて

審査請求人らは、平成30年1月31日付けで審査請求人らが連名で提出した公文書公開請求書(以下「本件請求書」という。)に対し、連名での請求を不備とする規定がないにもかかわらず、平成30年3月16日付けで処分庁が各人に個別に本件処分1(審査請求人Aに対する処分をいう。以下同じ。)及び本件処分2(審査請求人Bに対する処分をいう。以下同じ。)の通知を行ったことは、手続的要件を満たさないものであり、当該各処分は瑕疵ある行政処分であると主張する。

しかしながら、そもそも、処分庁は、本件請求書を単に連名であることを以ってこれを不備あるものとして取り扱っておらず、また、審査請求人ら各人に個別に本件処分1及び本件処分2の通知を行ったことに手続的瑕疵があるとはいえない。このことについて、まずは本件請求書がどのような主体による請求であるかを整理したうえで、審査請求人ら各人に個別に本件処分1及び本件処分2の通知を行ったことが適法であるかを以下述べる。

ア 本件請求書がどのような主体による請求であるかについて

まず、本件請求書は、請求者の欄に二人の自然人の氏名が記載されたものであるところ、これをどのようにとらえるかについて、①審査請求人ら各人が各人の有する請求権を行使する意思を別々の書面に表示するのではなく同一の書面で以って表示したもの、とするところと、②審査請求人らが任意の団体を構成し、同団体が公文書公開請求の意思を表示したもの、とするところの二つのとらえ方が考えられる。

ここで、浜松市情報公開条例(平成13年浜松市条例第32号。以下単に「条例」という。)第5条では、何人も実施機関の保有する公文書の公開を請求する権利が認められているから、公文書公開請求を行い得る主体は、自然人、法人及びいわゆる権利能力なき社団等、法律上の行為を行うことが認められるものであると考えられる。

同条の規定からすれば、審査請求人らは自然人であるから、本件請求書を、①のようにとらえるのであれば、当然に適法な主体による公文書公開請求であると認められる。

一方、本件請求書を②のようにとらえるとする、審査請求人らが構成する団体は、自然人ではないから、法人又は権利能力なき社団としての要件を備えている団体である必要があるところ、団体の名称や審査請求人らのいずれが代表者であるのか、意思決定の方法等を一切明らかにしていない。このことからすれば、およそ法人又は権利能力なき社団としての要件を備えている団体であるとは認め難く、したがって、適法でない主体による公文書公開請求であると考えられる。

以上のように考えると、本件請求書について、団体名の表示もなく、審査請求人らのいずれが代表者であるかも示されていないにもかかわらず、敢えて不適法な主体による公文書公開請求となってしまう②のような請求を行ったものであると解することは合理的ではなく、①のように解することが合理的であると考えられる。したがって、処分庁は、本件請求書を①のようなものであると解しており、本件請求書を不適法な主体による不備あるものとして取り扱っているものではない。

イ 審査請求人ら各人に個別に本件各処分を通知したことが適法であることについて

本件処分1及び本件処分2は、行政処分であるところ、行政処分の効力が発生するのは、その相手方が現実に当該行政処分が行われたことを了知したときである。

すなわち、本件であれば、本件処分1及び本件処分2の通知が審査請求人らに送達されたときである。

本件請求書について、処分庁は、アにおいて示したとおり、審査請求人ら各人が各人の有する請求権を行使する意思を別々の書面に表示するのではなく、同一の書面において表示したものと認識している。すなわち、本件請求書によって、審査請求人Aによる公文書公開請求と、審査請求人Bによる公文書公開請求の計2件の公文書公開請求がなされているものと認識している。一の申請に対しては少なくとも行政処分をなさなければ、当該申請に対して応答がなされたとは言えないから、処分庁は、審査請求人Aによる公文書公開請求に対して一の行政処分を、審査請求人Bによる公文書公開請求に対して一の行政処分をしなければならず、このようなことから本件処分1及び本件処分2を行っている。

行政処分の効力の発生に関しては上述したとおりであるから、審査請求人Aの公文書公開請求に対する本件処分1の通知は、審査請求人Aが了知し得る状態に置かなければならず、審査請求人Bの公文書公開請求に対する本件処分2の通知は、審査請求人Bが了知し得る状態に置かなければならない。したがって、処分庁は、審査請求人ら各人に対して、本件各処分が確実に了知されることとなるよう、本件処分1を審査請求人A宛、本件処分2を審査請求人B宛、各通知しているのである。

審査請求人らは、個別に本件処分1及び本件処分2を通知したことについて、手

続的瑕疵があるなどと主張するが、連名による請求書の場合は同一の書面によって行政処分を通知しなければならないという法的な根拠は何ら存在せず、本件処分1を審査請求人Aが了知できるように通知し、本件処分2を審査請求人Bに了知できるように通知したのであるから、本件各処分の通知について何ら違法性は存在しない。したがって、審査請求人らの主張には理由がない。

(2) 審査請求書4(2)イからエについて

審査請求人らは、道路敷地調書等によれば、昭和56年度から昭和59年度までにおいて「浜松市西区篠原町(旧浜松市篠原町)篠原地区内の土地」が2件以上浜松市に寄附されているはずであるから、同土地に係る浜松市公有財産管理規則(昭和39年浜松市規則第30号)第18条第1項で定める寄附申込書は2件以上存在するはずであり、また、寄附申込書は永年保存文書であり、「旧篠原村」の「道路用地等寄附関係書」の公文書の目録は整備されているのであるから、本件処分1及び本件処分2は瑕疵ある行政処分である、と主張する。

しかしながら、「旧篠原村」の「道路用地等寄附関係書」の公文書の目録は整備されているのであるから、合併後の浜松市の「道路用地等寄附関係書」の目録も整備されていると考えるのが妥当である、などというのは、審査請求人らの独自の見解であり、実際に道路敷地の寄附に関するものとして目録が整備されているものは、「旧篠原村」に係る「道路用地等寄附関係書」、「市道広沢入野線」に係る「道路用地等寄附関係書」、平成8年度における「寄附関係書(道路用地等)」のみである。

本件請求書において請求の対象としている文書は、昭和56年度から昭和59年度までにおける「浜松市西区篠原町(旧浜松市篠原町)篠原地区内の市道の市道各線に係る土地の寄附申込書」であるから、当該文書が前記目録の記載のいずれにも該当しないものであることは明らかであり、その他公文書目録中に該当すると考えられるものは存在しない。

したがって、本件請求書において、請求の対象としている公文書は、平成13年4月1日以前の、目録が整備されていないものであるから、浜松市情報公開条例施行規則(平成13年浜松市規則第45号。以下単に「規則」という。)第12条には該当しない公文書であり、条例の適用の対象とならない公文書であるから、その余について判断するまでもなく、本件処分1及び本件処分2は適法なものである。

(3) 結語

以上のとおり、審査請求人らの主張には理由がなく、本件処分1及び本件処分2は適法なものである。

6 委員会の判断

(1) 本件に係る法令等の規定について

ア 公文書公開請求の主体について

条例第5条は、公開請求権について「何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、その保有する公文書の公開を請求することができる。」と規定している。また、浜松市が作成した「情報公開制度の手引」によれば、同条の解説において「何人も」とは、浜松市民はもとより、日本国民のほか外国人も含み、自然人、法人のほか自治会、商店会、消費者団体等法人格は持たないが団体としての規約を有し、代表者が定められているもの」とされている。

イ 条例が適用される公文書について

条例附則第2項は、条例が適用される公文書を、原則、平成13年4月1日以降に職員が作成し、又は取得したものとしており、一方で、同項ただし書及び規則第12条各号の規定により、改正前の浜松市情報公開条例（平成8年浜松市条例第67号）が適用対象としていた、平成9年4月1日以後に事案処理手続が終了した公文書と、保存期間が永年とされている公文書のうちマイクロフィルムに撮影された公文書その他の目録が整備されている公文書であって、平成9年3月31日以前に事案処理手続が終了したものについても、条例を適用することとしている。

ウ 却下について

条例には却下の規定はないが、条例第11条第2項において、公開請求に係る公文書の全部を公開しないときは、公開をしない旨の決定をし、公開請求者に対し、その旨を書面により通知しなければならないと、全部を非公開とする決定について規定しており、請求対象公文書が条例の適用対象外であるときも公開しない旨の決定を行うこととなっている。ただし、この場合の手続について、浜松市情報公開事務取扱要綱第9条において、請求に係る公文書が条例附則第2項の適用外公文書である場合は、請求を不適法として却下するものとし、公文書公開請求却下通知書により請求者に通知することが規定されている。

なお、公文書公開請求の手続においても総則的に適用される浜松市行政手続条例（平成8年浜松市条例第69号）第6条で、行政庁は条例等に定められた申請の形式上の要件に適合しない申請については、速やかに、申請者に対し相当の期間を定めて当該申請の補正を求め、又は当該申請により求められた許認可等を拒否しなければならないと規定し、市は不適法な申請に対して補正を求め、又は拒否することを定めている。

(2) 本件公文書公開請求書の態様について

本件公文書公開請求書の請求者欄には、いずれも審査請求人ら2人の氏名は記載されているが、法人又は団体の名称は記載されていない。

また、本件公文書公開請求書では、審査請求人ら2人のうちいずれが代表者であるかは記載されておらず、審査請求人らは、団体としての規約なども示していない。

(3) 公開請求対象公文書について

本件審査請求に係る公文書公開請求において、審査請求人らが公開を求めている

公文書は、昭和56年度から昭和59年度までにおける、本市の特定地区内の市道の市道各線に係る土地の寄附申込書である。

(4) 審査請求人ら各人に個別に本件各処分を通知したことについて

条例第5条が、公開請求権を自然人のほか、法人、又は法人格は持たないが団体としての規約を有し、代表者が定められているもの、いわゆる権利能力なき社団に認めていると解するところ、法人又は団体の名称が記載されておらず、また、団体としての規約などが明らかでない本件公文書公開請求書の態様を踏まえれば、本件公文書公開請求の主体が、法人又は権利能力なき社団であるとは認められない。

審査請求人らが、公開請求権を有しない不適法な主体による公文書公開請求をあえて行う合理的な理由はない以上、実施機関が、本件公文書公開請求を、審査請求人ら2人が、自然人として各人の有する請求権を行使する意思を、別々の書面中表示するのではなく、同一の書面で以て表示したものと解した判断は妥当であり、当該判断に基づいて、実施機関が、審査請求人Aの公文書公開請求に対して本件処分1を行い、審査請求人Bの公文書公開請求に対して本件処分2を行ったことについて、違法性は認められない。

また、公文書公開請求に対する決定は行政処分であるところ、行政処分の効力の発生は、特別の定めがないかぎり、当該決定が請求者に到達したとき、すなわち請求者が現実にこれを了知し又は了知し得るべき状態におかれた時に発生する、と解するのが相当である。

実施機関が、審査請求人Aの公文書公開請求に対して本件処分1を行い、審査請求人Bの公文書公開請求に対して本件処分2を行ったことは先述のとおりであり、而して、実施機関は、審査請求人Aが本件処分1を了知できるように、また、審査請求人Bが本件処分2を了知できるように各通知したのであるから、本件各処分の通知について審査請求人らが主張する手続的瑕疵はなく、本件処分1及び本件処分2について、違法性は認められない。

(5) 本件却下決定について

審査請求人らは、本件処分に係る公文書は規則第12条に該当し、公文書公開却下ではなく、公文書公開決定処分、または公文書非公開決定処分とされるべき文書である旨主張しているため、以下検討する。

本件審査請求に係る公開請求対象公文書は、昭和56年度から昭和59年度までにおける、本市の特定地区内の市道の市道各線に係る土地の寄附申込書であるから、条例が適用される公文書のうち、平成13年4月1日以降に職員が作成し、又は取得した公文書、平成9年4月1日以後に事案処理手続が終了した公文書のいずれにも該当しない。

また、審査請求人らは、道路敷地調書等により、本市の特定地区内の土地が、昭和56年度から昭和59年度までの間、少なくとも各年2件以上浜松市に寄附されてい

るはずであるから、浜松市公有財産管理規則第18条第1項で定める寄附申込書は存在するはずであり、また、寄附申込書は永年保存文書に定められており、「旧篠原村」時代の公文書目録が整備されていることから、合併後の浜松市の「道路用地等寄附関係書」の目録も整備されていると考えるのが妥当である旨主張する。

しかしながら、規則第12条第2号の規定は、保存期間が永年とされている全ての公文書について、実施機関が目録を整備することを定めたものとはいえ、また、「旧篠原村」時代の公文書目録が整備されていることをもって、直ちに合併後の浜松市の「道路用地等寄附関係書」の目録も整備されているとは認められない。

実施機関の主張によれば、実際に道路敷地の寄附に関するものとして目録が整備されているものは、「旧篠原村」に係る「道路用地等寄附関係書」、「市道広沢入野線」に係る「道路用地等寄附関係書」、平成8年度における「寄附関係書（道路用地等）」のみとのことである。

このうち、本件公開請求対象公文書は「旧篠原村」に係るものではないため、「旧篠原村」に係る「道路用地等寄附関係書」には該当しない。

次に、審査請求人らが公開を求めている文書で特定している地区と「市道広沢入野線」に関連はなく、したがって、本件公開請求対象公文書は、「市道広沢入野線」に係る「道路用地等寄附関係書」には該当しない。

また、本件公開請求対象公文書の処理年度は、昭和56年度から昭和59年度までであって、平成8年度における「寄附関係書（道路用地等）」には該当しない。

以上のことから、本件公開請求対象公文書は、実際に道路敷地の寄附に関するものとして目録が整備されているもののいずれにも該当しない。

審査請求人らの主張において、本件公開請求対象公文書に係る目録が整備されているとすべきその他の根拠は見当たらないから、本件公開請求対象公文書は目録が整備されていない公文書であり、したがって条例附則第2項の適用外公文書に該当する。

条例附則第2項の適用外公文書については、請求を不適法として却下するものとし、公文書公開請求却下通知書により請求者に通知することは、6(1)ウのとおりであるから、実施機関が、本件審査請求に係る公文書公開請求について、却下決定をしたことは妥当である。

以上のことから、実施機関が公文書公開請求を却下とした処分は妥当である。

よって、「1 委員会の結論」のとおり判断する。

7 委員会不服審査部会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
平成30年 7月 6日	諮問第172号から第175号について諮問書を受理した。
7月27日	諮問第172号から第175号について審査庁から弁明書を受理した。
9月 7日	諮問第172号から第175号について審査庁から反論書を受理した。
令和 4年 7月26日	諮問の審査を行った。
9月28日	答申案の検討を行った。

浜松市情報公開・個人情報保護委員会不服審査部会 委員名簿

	氏 名	職 業 等
部会長（委員長）	杉田 智樹	弁護士
委員長職務代理	原田 伸一朗	静岡大学情報学部 准教授
委員	岡本 孝子	浜松市人権擁護委員連絡協議会
委員	木山 幹恵	常葉大学健康プロデュース学部 教授
委員	村井 秀行	浜松市自治会連合会理事

※部会長及び委員長職務代理者以外は五十音順

別表

諮問番号	諮問内容	
第172号	請求日	平成30年1月31日
	請求内容	昭和56年度浜松市西区篠原町（旧浜松市篠原町）篠原地区内の市道の市道各線に係る土地の寄附申込書
	処分庁	浜松市長（道路保全課）
	処分通知日	平成30年3月16日
	処分結果	公文書公開却下決定処分
	審査請求日	平成30年6月18日
	諮問日	平成30年7月5日
第173号	請求日	平成30年1月31日
	請求内容	昭和57年度浜松市西区篠原町（旧浜松市篠原町）篠原地区内の市道の市道各線に係る土地の寄附申込書
	処分庁	浜松市長（道路保全課）
	処分通知日	平成30年3月16日
	処分結果	公文書公開却下決定処分
	審査請求日	平成30年6月18日
	諮問日	平成30年7月5日
第174号	請求日	平成30年1月31日
	請求内容	昭和58年度浜松市西区篠原町（旧浜松市篠原町）篠原地区内の市道の市道各線に係る土地の寄附申込書
	処分庁	浜松市長（道路保全課）
	処分通知日	平成30年3月16日
	処分結果	公文書公開却下決定処分
	審査請求日	平成30年6月18日
	諮問日	平成30年7月5日
第175号	請求日	平成30年1月31日
	請求内容	昭和59年度浜松市西区篠原町（旧浜松市篠原町）篠原地区内の市道の市道各線に係る土地の寄附申込書
	処分庁	浜松市長（道路保全課）
	処分通知日	平成30年3月16日
	処分結果	公文書公開却下決定処分
	審査請求日	平成30年6月18日
	諮問日	平成30年7月5日