

答申第60号

(諮問第75号)

答 申

第1 審査会の結論

大分県知事（以下「実施機関」という。）が平成24年1月19日付けで行った公文書非公開決定処分は、妥当である。

第2 異議申立てに至る経緯

1 公文書の公開請求

異議申立人は、大分県情報公開条例（平成12年大分県条例第47号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定により、平成24年1月5日付けで、実施機関に対して、次の内容の公文書公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

- (1) 平成18年度河改単佐第1－2号河川改良工事に係る
 - ① 工事履行報告書
 - ② 工事変更に伴い、下請業者が提出した文書
- (2) 県発注工事において、工事変更に伴い元請業者及び下請業者が提出しなければならない文書等について規定したもの

2 実施機関の決定

実施機関は、本件公開請求に対して、上記1の(1)の①及び②については、「公文書不存在（当該文書を取得していないため）」との理由で非公開決定を行い、上記1の(2)については、大分県公共工事請負契約約款ほか4件の文書を特定した上で公開決定を行い、いずれも平成24年1月19日付けで異議申立人に通知した。

3 異議申立て

異議申立人は、上記1の(1)の①工事履行報告書（以下「本件対象公文書」という。）に係る非公開決定について、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定により、平成24年3月19日付けで、実施機関に対して異議申立て（以下「本件異議申立て」という。）を行った。

第3 異議申立人の主張の要旨

1 異議申立ての趣旨

公文書非公開決定処分を取り消し、平成18年度河改単佐第1-2号河川改良工事に係る工事履行報告書を公開するとの決定を求める。

2 異議申立ての理由

異議申立書における異議申立人の主張は、おおむね次のとおりである。

工事履行報告書は、大分県公共工事請負契約約款等により実施機関への提出が義務付けられており、公文書として必ず存在しなければならないのであるから、公文書不存在による非公開決定処分は違法である。

第4 実施機関の説明の要旨

本件異議申立てに対する実施機関の説明は、おおむね次のとおりである。

1 本件対象公文書の意義・性格について

本件対象公文書は、大分県が発注した土木工事において、発注者（大分県）の監督員が進捗状況を把握するため、工事期間中の各月末（完成月を除く。）に、受注者（請負者）が進捗率等を報告する文書である。

2 本件対象公文書に係る工事について

本件対象公文書に係る工事（以下「本件工事」という。）の概要は、次のとおりである。

工 事 名：平成18年度河改単佐第1-2号河川改良工事

施工箇所：門前（もんぜん）川（佐伯市大字上岡）

目 的：台風や梅雨前線豪雨等による洪水被害を防止するため、河川改良工事を行う。

契 約 額：17,965,500円（最終契約額）

工 期：平成18年12月27日～平成19年3月30日

3 本件対象公文書を非公開とした理由について

1で述べたように、本件対象公文書は、発注者（大分県）の監督員が工事の進捗状況を把握するために、工事期間中の月ごとに受注者に提出を求めているものであるが、本件工事においては受注者から本件対象公文書による報告はなされていなかった。

しかしながら、本件工事は年末年始を挟むこと等により実質的な工期が約2か月と短期間であることに加え、監督員は本件工事現場における監督業務により現地の状況を詳細に把握しており、さらには工程表等の資料に基づき受注者と工事の工程に関して協議・確認を行っていたことから、「工事の進捗状況の把握」は

十分なされていた。そのため、監督員において受注者に本件対象公文書による報告を提出させるに至らず、本件対象公文書が未取得となったものである。

また、前述のように本件対象公文書は工事の進捗状況を把握するためのものであり、工事完成後は工事履行報告の必要性は認められず、あらためて本件対象公文書の提出は求めている。

以上のことから、実施機関は本件対象公文書を取得しておらず、条例第11条第2項の規定により、公文書不存在として非公開決定したものである。

第5 異議申立人の意見の要旨

実施機関の説明に対する異議申立人の意見は、概ね次のとおりである。

- (1) 「本件工事においては受注者から本件対象公文書による報告はなされていなかった」というのであるが、受注者には提出義務があるのだから、発注者たる県は提出を督促し、あくまでも徴求し続けるべきである。本件工事の担当部署の職員は、異議申立人の質問に対して、本件対象公文書である工事履行報告書のみが県に提出されていないのであって、他の工事にかかる工事履行報告書はすべて提出されていると答えている。

取得すべきである本件対象公文書を、あくまで取得せず公文書不存在というのであれば、いかなる理由によって、かくなる例外が発生したのか、県民たる異議申立人には知る権利があり、県には説明責任があるというべきである。

- (2) 「工期が短期間であり、工程表等に基づき受注者と協議・確認を行っていたことから、工事の進捗状況の把握は十分なされていた」というのであるが、工期が短期間だからといって、工事履行報告書を提出しなくてもよいことにはならない。

また、発注者が、工程表等に基づき受注者と協議・確認を行い、工事の進捗状況の把握は十分なされていたとしても、工事履行報告書は当然に提出されなければならないものである。発注工事のすべてにおいて、発注者は受注者との意思疎通を十分に行い工事の進捗状況の把握は十分なされるべきであるが、そのことを理由に工事履行報告書の提出が免除されることにはならないことは明白である。

- (3) 「工事完成後は工事履行報告の必要性は認められず、あらためて本件対象公文書の提出は求めている」というのであるが、前記(1)、(2)も併せて、これら非公開理由は、発注者ないし契約担当者、監督員らが、情報公開制度の意義をまったく理解していないことを自認するようなものである。すなわち、必要な文書は作成し、取得し、保管されなければならない。公文書の作成・取得・保管が不完全である限り、情報公開制度の充実はありえず、県民への説明責任も永遠に果たされることはないのである。

また、きわめて不当ではあるが、本件対象公文書が真に不存在であるというのであれば、発注者および契約担当者、監督員は本件対象公文書を取得しなかった、あるいは取得できなかった真の理由はなにかを明らかにすべきである。

- (4) 工事履行報告書は、本件工事以外の他のすべての工事において請負者から県の契約担当者に提出されているという。したがって、本件対象公文書も当然県に提出されているものと考えの方が自然であり、公文書を保管しているにもかかわらず、これを偽って公文書不存在を理由として非公開とした可能性が否定できない。そうであれば、まさに「情報隠し」であり、不法行為といわなければならない。

第6 審査会の判断

審査会は、異議申立人及び実施機関双方の主張に基づき、本件非公開決定の妥当性について審議した結果、次のとおり判断した。

1 本件対象公文書について

本件対象公文書は、平成18年度河改単佐第1-2号河川改良工事に係る工事履行報告書である。

大分県公共工事請負契約約款（平成8年大分県告示第311号（平成23年大分県告示第316号による廃止前のもの）。以下「約款」という。）第11条には、「乙（※請負者）は、設計図書に定めるところにより、契約の履行について甲（※契約担当者）に報告しなければならない。」と規定されている。そして、「土木工事の施工管理基準及び規格値」（平成17年11月大分県土木建築部）では、工事履行報告について「請負者は、工事請負契約約款第11条に規定する工事の進捗状況を各月末に、監督員に報告するものとする。なお履行報告の様式は後述の『工事月報及び工事履行報告書作成要領』に基づき作成するものとする。」と定めており、その「工事月報及び工事履行報告書作成要領」においては、以下の定めがある。

1. 目的

工事請負契約約款第11条（履行報告）に、「乙は、設計図書に定めるところにより、契約の履行について甲に報告しなければならない。」と規定されている。

そこで本章は、工事履行報告書及び基礎資料となる工事月報の作成要領を取りまとめたものである。

2. 作成上の留意点

2-1 工事月報（略）

2-2 工事履行報告書

- (1) 工事履行報告書は、請負者が工事月報を基に作成し、当該月の月

末に提出する。(監督員が確認する。)

(2) 工事履行報告書の用紙規格はA-4縦とする。

3. 作成要領

3-1 工事月報 (略)

3-2 工事履行報告書

(1) 工事履行報告書の用紙規格はA-4縦とする。

(2) 施工計画書作成時に作成される計画工程表で、あらかじめ各月の出来高予定を計算しておき、予定工程の欄に記入する。

(3) 前項の工事月報で算出された出来高を実施工程の欄に記入する。

尚、共通仮設費(積上げ分)の占める割合が大きい場合は別途考慮する。

4. 作成例 (略)

上記の定めによれば、工事履行報告書は工事期間中の各月末に請負者から監督員に出来高を報告するものであり、本件工事においては、工期が平成18年12月27日から平成19年3月30日までであることから、3件の工事履行報告書が提出されることになる。

2 公文書不存在による非公開決定の適否について

(1) 実施機関は、本件工事においては請負者から本件対象公文書の提出がなく、また、実質的な工期が約2月と短期間であることに加え、監督員による本件工事現場における監督業務や工程表等の資料に基づく請負者との協議等により工事の進捗状況の把握は十分なされていたため、監督員においても請負者に本件対象公文書を提出させるに至らなかったと説明する。また、工事完成後は工事履行報告の必要性は認められず、あらためて本件対象公文書の提出を求めているということである。

これに対し、異議申立人は、実施機関の職員の説明によると本件工事以外の他のすべての工事においては工事履行報告書が提出されているとのことであり、本件対象公文書も県に提出されているものと考えるのが自然であり、公文書を保管しているにもかかわらず、これを偽って公文書不存在を理由として非公開とした可能性が否定できないと主張する。さらに、異議申立人は、本件対象公文書が不存在であるというのであれば、取得すべきである本件対象公文書を取得しなかった、あるいは取得できなかった理由を明らかにすべきであると主張する。

(2) 審査会は、工事履行報告書が提出されないことが極めて例外的な事例であるのかどうかを確認するため、実施機関に対し、本件工事以外の工事で工事履行報告書が提出されていない事例の調査を依頼した。

その結果、本件工事を担当した土木事務所における河川工事について、平成19年度発注工事については28件中10件、平成20年度発注工事については24件中9件で、工事履行報告書が提出されておらず、そのほとんどが工期が3月以下の比較的短期間の工事であったことが判明した。

本件工事は、平成18年度発注工事であるが、平成18年度工事については文書の保存期間（5年）を経過し廃棄しているため調査できなかった。しかし、上記調査結果からすると、工事履行報告書の提出が徹底されておらず、平成18年度においても、平成19年度及び平成20年度と同様、短期間の工事で工事履行報告書が提出されない事例があったと考えても、不自然とは言えないものと認められる。

- (3) そこで検討するに、本件工事においてのみ本件対象公文書が提出されなかったのではなく、平成18年度当時においては工事履行報告書が提出されない事例が少なからずあったと推測されること、さらに、工事履行報告書に記載される情報の内容からして本件対象公文書を保有しているにもかかわらず隠匿する理由が特段認められないこと及び他に本件対象公文書の存在をうかがわせる事情も認められないことから、本件対象公文書を取得していないという実施機関の説明が不自然、不合理であるとは言えない。
- (4) 以上のことから、実施機関が本件対象公文書を保有していると認めることはできない。なお、工事履行報告書の提出状況について、平成21年度以降は年間0件ないし2件と改善されていることが認められたが、情報公開制度が適正に運用されるためには、その前提として公文書の管理が適正に行われることが不可欠であることからすれば、実施機関においては、なお周知徹底に努め、事務処理の適正化を図ることが望まれる。

3 異議申立人のその他の主張について

異議申立人及びその補佐人は、上記主張の他に、本件工事の執行等に関する種々の主張を行っているが、審査会は、条例により与えられた権限に基づき、請求者からの公文書公開請求に対し実施機関が行った公文書の非公開決定について、その適否を審査することを本務とするものであるから、それらについては審査の対象外であり、判断する立場にはない。

4 結論

以上のことから、本件対象公文書が存在すると認めることはできず、実施機関が不存在を理由として非公開決定を行ったことは、妥当である。

よって、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第7 審査会の処理経過

審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
平成24年 3月28日	諮 問
平成24年 4月25日	事案審議（平成24年度第1回審査会）
平成24年 6月27日	事案審議（平成24年度第3回審査会）
平成24年 7月25日	事案審議（平成24年度第4回審査会）
平成24年 8月29日	事案審議（平成24年度第5回審査会）
平成24年 9月26日	事案審議（平成24年度第6回審査会）
平成24年11月28日	答申決定（平成24年度第7回審査会）

大分県情報公開・個人情報保護審査会会長及び指定委員

氏 名	職 業	備 考
吉 田 祐 治	弁護士	会長
城 戸 照 子	大分大学経済学部教授	
武 田 寛	大分県信用保証協会会長	
森 哲 也	元大分合同新聞社特別顧問	
安 部 志津子	大分県地域婦人団体連合会副会長	