

答 申 書

(答申第28号)

平成30年3月7日

福井市情報公開審査会

答 申

(第28号)

第1 審査会の結論

審査請求人が行った「福井都市計画事業南部第六土地区画整理事業の測量成果中、「仮換地27街区」近辺に設置された基準点に係る「基準点成果表(網図を含む。)」(以下「本件文書」という。)」の公文書開示請求に対し、福井市長(以下「実施機関」という。)が非開示決定通知書(平成29年9月28日付け区第330号)で行った非開示決定において、文書不存在を理由として非開示とした決定は、妥当である。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

実施機関が、平成29年9月28日付け区第330号公文書非開示決定通知書で審査請求人に対して行った非開示決定の取り消しを求める。

2 審査請求の理由及び審査請求人の主張の要旨

審査請求人が、審査請求書、反論書、反論書(2)及び福井市情報公開審査会(以下「審査会」という。)で行った口頭意見陳述において主張する審査請求理由の要旨は次のとおりである。

(1) 本件文書の保存年限は、以下の理由で、福井市文書管理規程文書保存年限基準表第1種(永年)文書第(15)号市有財産の取得に関する文書、第(16)号市有財産の管理又は処分に関する文書で重要なもの、第(17)号市の区域の変更並びに町及び字の区域の設定、変更、廃止並びに町及び字の名称の変更に係る文書に該当し、永年保存文書であるから、文書不存在ということはなく、開示されるべきである。

ア 本件文書は、測量法に定める公共測量に該当し、公共性の高い文書である。

イ 福井市のHPによれば、基準点に関する情報は、地籍調査、都市開発、公共事業における分筆など様々な場面で利用されるものとされ、福井市公共基準点管理保全要綱が定められていることから、福井市は、街区基準点を重要なものと認識している。

ウ 測量成果に基づき南部第六土地区画整理事業の対象となった地域は、道路等の公共施設(市有財産)の区域が変更され、同時に町名や地番の変更がなされている。

エ 測量法第40条は、測量計画機関（本件の場合には福井市）が、公共測量の測量成果を得たときは、その写しを国土地理院の長に送付しなければならないとし、同法第42条は、国土地理院の長は、測量計画機関から送付された測量成果の写しを一般の閲覧に供しなければならないものとされているところ、その正本を保管する測量計画機関である福井市においても、これを一般の閲覧の用に供することができるようにするためにも、永年保存されるべき文書である。

オ 換地確定図が示しているのは、土地の形状、寸法及び線内の角度であり、本件文書がなければ地球上のどの位置にあるかは明らかにならない。本件文書によって、災害などの理由にて土地の境界を示す標識等が亡失した場合であっても、土地の区画を復元することが可能になり、土地の維持管理に必要不可欠な文書である。土地区画整理測量作業規程第216条に、成果として、本件文書と換地確定図は一体的なものと位置づけられており、本件文書は、最終的な成果である。

（2）平成12年度の廃棄文書目録の中には、廃棄された文書名として、本件文書の記載がないし、同目録中の工事設計綴との記載はあるが、本件文書がこの工事設計書綴に含まれていることの裏付けはなく、廃棄文書目録によっても、本件文書が廃棄され存在しないということとはできず、本件文書は存在するはずである。

第3 実施機関の説明の要旨

1 事実関係の経過について

本件文書は、福井市文書管理規程上、10年保存文書であると判断し、業務委託事業完了年度である平成元年度から10年間を経過した平成12年4月1日をもって廃棄した。この基準点成果表は、平成元年度に測量業務を委託発注し、事業の完了と共に業務成果品として提出を受けている。本件文書が実在したことは、基準点成果表を基に作成された検査測量図からも明らかである。本件文書は当時、工事設計書綴に含まれていたものであり、廃棄文書目録には工事設計書綴と記載されている。このため、保存期間満了により廃棄された文書であるため、文書不存在により公文書非開示決定を行った。

2 非開示決定の理由について

実施機関が、審査庁に提出した弁明書、弁明書の補足及び審査会で行った口頭意見陳述における主張の要旨は次のとおりである。

(1) 測量成果の保存年限を定めた法令はなく、保存年限は、各測量実施機関の判断に委ねられ、その実施主体、実施目的等に照らして決められるべきものである。

本件文書は、土地区画整理事業を終了する換地処分を実施するために必要なものであるため、換地処分を実施するために必要な測量成果は土地区画整理事業が完了した後は一定の役割を終える中間成果物であり、福井市文書管理規程文書保存年限基準表第2種(10年)文書第(11)号重要な事業の計画又は実施に関する文書に該当する。

なお、平成19年10月1日に、街区基準点の管理保全が国土交通省から福井市に移管されており、福井市において公共基準点管理保全要綱を制定後は、工事設計書綴に含まれていた本件文書のごとき基準点成果表は、これを独立した公文書として扱い、永年保存している。

(2) 本件文書は、工事設計書綴に含まれており、平成元年度に取得し、保有していたが、10年保存文書であり、保存期間満了により平成12年4月1日に廃棄したため存在しない。

本件文書は、工事設計書綴に含まれる文書である。同綴には、業務委託契約書、業務着手届、業務完了届、業務成果品、写真、各種打ち合わせ記録簿、業務履行報告書などの文書が含まれており、本件文書も同綴に含まれていたところ、平成12年度の廃棄文書目録に記載されるとおり、平成12年4月1日に廃棄されたものである。

土地区画整理事業では、その性質上、多様な文書を作成することとなるから、当時及び現在においても、実施機関の廃棄文書目録では、工事関係書類や支払関係書類といった大分類でのみ記載を行っており、本件文書は、工事設計書綴に含まれる。

今回の決定に至るまで区画整理課所管保有文書の保管場所である区画整理課事務所内書棚、市役所本館地下2階書庫、福井市上野本町に位置する区画整理課倉庫にて、南部第六土地区画整理事業における基準点成果表の探索を行っており、それらを踏まえて公文書非開示決定を行っている。また、審査請求を受けて再度十分に探索を行い、本件文書を保管している可能性がある関係部署たる文書法制課分室、並びに監理課倉庫に探索場所を拡げて、探索を行ったが、本件文書を発見するには至らなかった。

よって、本件文書は存在しない。

第4 審査会の判断

1 本件文書の有無について

実施機関によれば、本件文書は工事設計書綴に含まれる文書であり、同綴は、平成12年4月1日に廃棄されたとのことであるが、廃棄文書目録には、廃棄文書名として工事設計書綴が記載されていることから、これが廃棄されていることは明らかである。

また、実施機関によれば、公共基準点管理保全要綱を制定後は、「基準点成果表（網図を含む。）」は、工事設計書綴とは独立した文書として扱っているようであるが、それ以前にはそのような扱いはされておらず、工事設計書綴には、通常、業務委託契約書、業務着手届、業務完了届、業務成果品、写真、各種打合せ記録簿、業務履行報告書などの文書が綴られ、業務成果品の一つとして「基準点成果表（網図を含む。）」が綴られているとのことであり、南部第六土地区画整理事業における工事設計書綴には、あえて「基準点成果表（網図を含む。）」は綴られていないと考えられるような事情は認められず、本件文書は廃棄されたと推認するほかない。

この点、審査請求人は、廃棄文書目録の廃棄された文書名として本件文書の記載がなく、また、同目録に記載される工事設計書綴に本件文書が含まれていることの裏付けがなく、廃棄された事実は証明されていないとする。しかし、文書の保存年限や廃棄の手続等を定める福井市文書管理規程は、「事務の処理を適正にし、その能率的な運営を図る」ことを目的とするところ、廃棄文書目録に、廃棄文書の内容までの詳細な記載を求めるとすれば、逆に、能率的な運営を妨げることにもなりかねず、記載された文書名や他の同種文書から、その内容が概ね理解できるのであれば、廃棄文書目録に文書の内容を詳細に記載するのではなく、文書名のみを記載するのみとすることはやむを得ないものであるといわざるを得ない。

南部第六土地区画整理事業における工事設計書綴にあつては、他にも土地区画整理事業が実施されており、それらの文書からも、工事設計書綴には、どのような文書が存在していたかを推認することは可能であつて、通常は、工事設計書綴には「基準点成果表（網図を含む。）」は含まれていることからすると、例え、廃棄文書目録に、本件文書の名称そのものの記載がなくとも、工事設計書綴との記載から、廃棄を推認することはできると言うべきである。

これに加え、実施機関は、公文書非公開決定をするにあたり、区画整理課所管保有文書の保管場所である区画整理課事務所内書棚、市役所本館地下2階書庫、福井市上野本町に位置する区画整理課倉庫にて、南部第六土地区画整理事業における基準点成果表の探索を行い、審査請求後も、文書法制課分室及び監理課倉庫

にまで探索場所を拡げて再度の探索を行ったものの、本件文書は発見されなかった。

実施機関の行ったこれらの探索の方法や範囲は、必要かつ十分で相当なものであったと考えられ、この点からも本件文書が廃棄されたことが裏付けられる。

2 本件文書の保存年限

本件文書の保存年限について、審査請求人は、永年保存とすべきとするのに対し、実施機関は、これを10年とすべきとしている。もし、審査請求人が主張するように、本件文書が永年保存すべきものであったとすると、廃棄されるべきではない文書が廃棄されたことで、本件文書を審査請求人に開示できなかったこととなり、実施機関による不適切な対応により審査請求人が不利益を被ることとなるから、当審査会として、本件文書の保存年限について検討を行うこととする。

実施機関によれば、南部第六土地区画整理事業において永年保存とされている文書は、①換地確定図（福井市文書管理規程文書保存年限基準表第1種永年保存文書第（17）号）、②南部第六土地区画整理事業最終事業計画変更書類（換地計画書に相当・同（17）号）、③南部第六保留地契約書綴（同（16）号）、④南部第六土地区画整理事業公共施設引継届出書（公共施設を担当課へ引継ぐ際の引継書に相当・同（16）号）の四つであるとのことであるが、当審査会は、「基準点成果表（網図を含む。）」は、実施機関において永年保存文書としている換地確定図と不可分一体のものとして永年保存すべきであったと考える。

土地区画整理事業は、公共施設を整備、改善し、土地の区画を整え宅地の利用の増進を図るものであり、換地処分が行われる。換地処分は、事業区域内の土地について、区画形質の変更が行われ、区画形質変更後の土地（換地）を区画整理前の土地（従前地）とみなし、従前地に存する権利を消滅させ、換地に従前地に有したと同一の権利を取得させるものである。

事業区域内の権利者が、自らの行使しうる権利の存する土地を正確に把握しようとする、その土地の形状、寸法、線内の角度及びその位置が分からなければならないが、換地確定図だけでは換地処分後の権利の対象となる土地の形状、寸法及び線内の角度などを地図によって明らかにすることはできるものの、その位置については、事業区域内のどの地点かという相対的な位置は特定できるとしても、地球上のどの位置かという絶対的な位置までは特定できない。これを特定しようとするれば、「基準点成果表（網図を含む。）」のように基準となる点までも特定されていなければならないが、「基準点成果表（網図を含む。）」は、換地確定図と一体となり、市の区域の変更並びに町及び字の区域の設定、変更、廃止並びに町

及び字の名称変更に係る文書と位置づけるべきものである。そもそも、換地確定図を作成するには何らかの座標が必要なはずであり、その作成にあたっては、直接的か間接的かはともかくとして、本件文書に記載された座標が利用されているはずである。作成時において必須のものであった座標である以上、将来において、これを正確に再現しようとするれば、このような座標が再び必要となることは明らかであって、本件文書は、換地確定図と一体となった文書と考えるべきである。

もっとも、このような基準点の重要性は、近年のGPS・人工衛星を用いた測量による精度の向上や東日本大震災などの大規模災害を契機として高まってきたものであることも否定できず、本件文書の作成当時や廃棄当時は、現在ほど重要とは考えていなかったとも思われる。その意味で、現在の基準で、作成当時、廃棄当時の判断を評価することはいささか酷であるかもしれない。しかし、これを割り引いたとしても、実施機関によれば、一般論として、土地区画整理事業が行われた場合には、市民から基準点に関する問合せがあるとのことであり、実施機関は、利害関係を有する市民にとって、土地区画整理事業において基準点が重要であるということ認識することはできうるものでもあるし、測量法を慎重に解釈すれば、審査請求人が指摘するように、測量成果はその写しを国土地理院の長に送付するものとされ（測量法第40条第1項）、その写しが一般の閲覧に供するものとされていることから（同法第42条第1項）、写しの保管である国土地理院の長でさえ、年限を定めることなく保管をしているのであって、写しを交付し、正本を保管した者も、同様に年限を定めることなく保管すべきと解釈することは可能というべきであり、本件文書の作成当時や廃棄当時においても、本件文書を永年保存と評価することはできたというべきである。

よって当審査会は、本件文書は福井市文書管理規程文書保存年限基準表第1種（永年）文書第（17）号の「市の区域の変更並びに町及び字の区域の設定、変更、廃止並びに町及び字の名称の変更に係る文書」に該当し、永年保存文書であると解釈すべきであり、これを廃棄した実施機関の行為は、同規程に違反するものと判断する。

3 本件文書の保存年限の起算点

本件文書について、実施機関は、その保存年限を10年とし、その起算日を本件文書の作成委託先から納品を受けた平成元年度の翌年度（平成2年）の4月1日とし、この日から10年が経過したことで平成12年4月1日に廃棄に至っている。

しかし、福井市文書管理規程第40条は、「文書の保存年限の起算日は、当該文

書が完結した日の属する年度の翌年度の4月1日とする。」とし、ここでの文書の完結について同規程第2条第(11)号は、完結文書の定義として、「事案の処理が供覧によって完結する文書にあっては供覧の手続を終了したもの、事案の処理に施行を要する文書にあっては施行の手続を終了したもの、事案の処理に施行を要しない文書にあっては原議書」と定めており、本件文書は、作成委託先から納品を受けた後に土地区画整理事業の施行に用いられることは明らかであるから、これをどう解釈したとしても、作成委託先から納品を受けた日を基準に起算日を決めることは明らかに規程に反するものであるといわざるを得ない。この点は、明確な規程違反であるため、当審査会として指摘するので、今後、規程違反がないように慎重に解釈し、運用されることを望むところである。

4 保存年限のチェックについて

実施機関によれば本件文書は、工事設計書綴として、永年保存文書とは別の10年保存文書を保管するための箱に入れて保管されており、廃棄時には箱に入っている文書の中身を一つ一つ確認して廃棄すべきかどうかを確認し、廃棄が行われたとのことである。

本件文書が含まれていた工事設計綴では、廃棄時に、そのうち検査測量図のみが工事設計綴から抜き取られ、永年保存文書扱いとされて保管されていた。このことは、10年保存文書の箱であるということだけで廃棄をするのではなく、廃棄時にも実質的なチェックを行っていることの表れでもあり、この点は評価に値する。

しかし、箱に入れる段階で保存年限の判断を行った上、廃棄時にも保存年限に関する判断に誤りがないかどうかを確認するという二重のチェックが行われているながら、結果として本件文書を廃棄するに至っていることには変わりはない。廃棄時においては当初の保存年限に関する判断に誤りがなかったか、判断に従って文書が保管されていたかどうかだけではなく、技術水準や大災害の発生など社会情勢の変化を踏まえ、改めて保存年限の見直しを必要とする場合もあり、誤った廃棄がされないためにも、どのようなチェックを行うことが必要かということも、日々、検証や見直しが行われることを期待したい。

5 結論

以上の理由により、本件文書は本来永年保存されるべき文書であり、文書管理に問題があったといわざるを得ない。しかし、文書を廃棄したことそのものは、これを覆すに足りる十分な事情も存在しないため、是認せざるを得ず、当審査会

は頭書のごとく結論する。

平成30年3月7日

福井市情報公開審査会

会長 安藤 健

【 審 査 会 の 経 過 】

年月日	審査の経過
平成 29 年 12 月 18 日	諮問書受理（実施機関 福井市長）
平成 30 年 1 月 9 日	第 1 回目審査会 審査請求人及び実施機関意見陳述 審議
平成 30 年 2 月 20 日	第 2 回目審査会 審議 答申案検討
平成 30 年 3 月 7 日	答申

【福井市情報公開審査会委員】

氏 名	現 職	備 考
安 藤 健	弁護士	会長
池 田 岳 史	福井工業大学教授	会長職務代理者
高 田 訓 子	福井男女共同参画ネットワーク顧問	
坪 川 貞 子	社会保険労務士	
吉 村 匡 弘	行政経験者	

（氏名は、五十音順）