

諮問庁：独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構

諮問日：平成27年10月30日（平成27年（独情）諮問第56号）

答申日：平成28年8月3日（平成28年度（独情）答申第24号）

事件名：建物事前調査辞退の申出において通常作成すべき文書等の不開示決定（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の文書1ないし文書5に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）につき、これを保有していないとして不開示とした決定は、妥当である。

第2 異議申立人の主張の要旨

1 異議申立ての趣旨

独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構（以下「機構」、「諮問庁」又は「処分庁」という。）が行った平成27年8月26日付け鉄運総広第150817004号による不開示決定（以下「原処分」という。）について、不開示決定を取り消し、全ての文書の開示を求める。

2 異議申立の理由

異議申立人が主張する異議申立の理由は、異議申立書及び意見書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

（1）異議申立書

ア 開示請求文書は、既存法人文書の要領に基づかず中途な処理で放置した事案のその手続等に関するものであり、これらは業務に関する基礎的な情報として保有する情報である。

イ 不存在を理由の原処分はあり得ない。情報公開法に定められた情報の提供、すなわち開示請求文書の速やかな開示の決定を求める。

ウ 既存法人文書の要領に基づかない処理に対し、最初に何かを隠し、そのために更に隠蔽と欺まんを重ねざるを得なくなる。情報公開制度の軽視であり、組織統治と法令順守に問題がある。

（2）意見書

ア 諮問庁が処分庁に確認した事項の中に「事前調査を行っていない建物等は事後調査の対象とならないため、その後に行う手続はなく、したがって補償の対象外となる」とあるが、これを妥当とした判断の根拠となる説明がなされていない。通達にはこの文言はなく、そ

れも読み取れず、またこれは主観的あるいは恣意的な要素を多分に含み客観性を欠き、説明力及び説得力はない。

イ 諮問庁は、責任あるいは指示のあいまいな法人文書による諸活動を妥当としているが、明文化された法人文書のないことが問題であり、その重要性をどこまで認識し、またそれが説明責任放棄であるという認識がどこまであるかが疑問である。

ウ 本開示請求文書1ないし5は補償の有無等に関する判断及び説明の根拠となる文書であり、名称は異えどもこの類の文書は業務に関する基礎的な情報として政令で定めるところの保有する情報に該当すると考える。文書4ないし文書5はその核である。これらの文書の不存在は、政令に反し、説明責任を全うする観点からの情報公開制度及び情報公開法の趣旨に反すると考える。

エ 処分庁の申立人の質問に対する無回答、未回答及び説明拒否等の説明をしないこと、また諸活動の根拠となる法人文書がなく、その内容が説明できないこと、これらが情報公開法等の枠内で問題がないならば、その存在意義及び存続の意味がなくなると考える。

オ 責任あるいは指示のあいまいな法人文書による諸活動について、諮問庁は処分庁への聞き取り調査のみで妥当としていること、また組織としてこれを容認又は追認をしているのであれば、これは組織統治の問題ではなく、それ以前に組織の体を成してはいないと考える。本異議申立ては、処分庁の説明の妥当性についてはではない。法人文書のない諸活動はあり得ない。よって、不開示とした処分の取消しを求める。

最初に何かを隠し、そのために更に隠蔽と欺まんを重ねざるを得なくなる、あらゆる責任が曖昧にされ、なかったことにされる。

処分庁の不開示とする処分は、まさにこれに尽きる。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件異議申立てについて

- (1) 本件開示請求は、法に基づき、処分庁に対し、別紙に掲げる文書1ないし文書5（本件対象文書）の開示を求めてなされたものである。
- (2) これを受けて、処分庁は、これらに係る本件対象文書は作成・取得しておらず不存在であるため、不開示とした（原処分）。
- (3) これに対し、異議申立人は、原処分を取り消し、本件対象文書の開示を求めて、諮問庁に対し、本件異議申立てを提起した。

2 本件に係る経緯について

本件は、平成22年9月に異議申立人が機構に対し、機構の前身である日本鉄道建設公団（以下「公団」という。）が特定鉄道線の特定トンネルを施工していた平成2年頃、当該工事に起因して異議申立人宅の一部に亀

裂が入ったと主張してきたことに端を発している。

本件開示請求までの経緯は以下のとおりである。(概略)

①平成8年4月 特定鉄道線開業。

②平成22年9月 異議申立人が処分庁に電話質問。

③平成22年9月 処分庁が異議申立人に電話回答。

以後、平成24年11月まで11回にわたり、異議申立人と処分庁間で面談及び電話。

④平成25年6月 異議申立人が処分庁に法人文書開示請求。

(請求件名)

・地盤変動により生じた建物等に係る損害等処理要領の制定について

・「職員の標準職務に関する規程」及び「独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構組織規程(東京支社建築課のみ)」

⑤平成25年11月 異議申立人(原告)が特定簡易裁判所Aに処分庁(機構)を被告として民事訴訟提起(本件に起因する精神的苦痛に対する損害賠償請求)。特定簡易裁判所Aは特定簡易裁判所Bの民事一般調停として決定。

⑥平成26年3月 異議申立人(原告)が訴え取下げ。

以降、3回、異議申立人から処分庁へ質問書が送付される。

⑦平成27年4月20日 異議申立人が処分庁に本件開示請求。

3 機構の概要及び特定鉄道線工事の概要について

(1) 機構の概要

機構は、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構法(平成14年法律第180号)に基づき平成15年10月に設立された独立行政法人であり、鉄道の建設等に関する業務及び鉄道事業者、海上運送事業者等による運輸施設の整備を促進するための助成その他の支援に関する業務を行うとともに、地域公共交通の活性化等のための出資や特例業務として、旧日本国有鉄道の職員の年金の支払い及びその支払いに充てるため旧国鉄から承継した土地の処分、JR株式の処分等の業務を行っている。

(2) 特定鉄道線の概要及び特定トンネルの施工期間について

当該特定鉄道線は、昭和57年3月に特定鉄道事業者が運輸大臣(当時)から免許を取得し、同59年7月に公団が運輸大臣から工事実施計画の指示を受けて民鉄線(譲渡線)として工事を行い、平成8年4月27日に開業したA県のB駅からC駅に至る延長16.2kmの路線である。

なお、特定トンネルの施工期間は昭和62年8月10日から平成4年7月25日である。

4 原処分に対する諮問庁の考え方について

本件異議申立てを受け、本件請求に係る原処分の考え方について諮問庁が処分庁に確認した事項及び検証した結果は以下のとおりである。

(1) 本件請求について諮問庁が処分庁に確認した事項及び検証した事項

ア 文書1「建物事前調査辞退の申出において、通常作成すべき文書及び実施すべき手続き若しくは必要と認められる手続き等について」

(ア) 建物事前調査について

処分庁によると、鉄道建設工事に起因する地盤変動により生じた建物補償は、公団が定めた「地盤変動により生じた建物等に係る損害等処理要領の制定について（依命通達）」（昭和61年11月17日経主第568号）（以下「通達」という。）2条の規定により、建物等に損害が生ずるおそれがあると認められた場合に、後に工事との因果関係を明確にするため、建物等を使用する者（以下「使用者」という。）の了解の下、事前調査を実施しており、当該建物等の使用者から工事中若しくは工事終了後に地盤変動により損害等が発生した旨の申出があった場合、通達3条及び4条の規定により事後調査を実施し、その損害の状態を確認して補償を行っているとのことであった。

(イ) 文書1のうち「建物事前調査辞退の申出において、通常作成すべき文書」に該当する文書について

「建物事前調査辞退の申出において、通常作成すべき文書」に該当する文書としては、特定トンネルの工事が始まった昭和62年8月10日以降に上述の事前調査を辞退した使用者から取得した文書が考えられるが、公団は日本鉄道建設公団法22条5項に基づき、特定鉄道事業者との間で昭和59年7月に「特定鉄道線の建設及び譲渡・引渡し基本協定」及び同協定に基づく「特定鉄道線の建設及び譲渡・引渡し基本協定に基づく基本的事項に関する覚書」を締結し、当該覚書8条の規定に基づき、施設の管理引継ぎと同時に工事に関する文書を鉄道事業者に引き渡しているため、公団の業務を承継した機構に当該文書は存在しないとのことであった。

(ウ) 文書1のうち「実施すべき手続き若しくは必要と認められる手続き等について」に該当する文書について

「実施すべき手続き若しくは必要と認められる手続き等について」に該当する文書について処分庁に確認したところ、当該通達には該当する条項は存在せず、また、これに関することを定めたほかの規定等も存在しないとのことであった。

(エ) 文書管理規程との関係について

昭和62年当時の公団の文書管理体制は「日本鉄道建設公団文書

管理規程」(以下「旧管理規程」という。)により運営されていたが、当時のものは存在しなかった。そこで残存する旧管理規程(平成14年7月30日総裁達第12号)により検討すると、上記(イ)に該当する文書は別表(31条関係)「第2類文書(10年)」第7号に該当する。

そうすると、仮に処分庁において、特定トンネルが着工した昭和62年8月10日に上記(イ)に該当する文書を取得したとしても、昭和62年当時の旧管理規程と平成14年の旧管理規程の内容が同一とは断定できないものの、仮に第2類文書(10年保存)に該当して保存されていたとすると、平成14年の旧管理規程に当てはめれば、作成又は取得した翌年度である昭和63年4月1日から起算して、上記(イ)に該当する文書は平成9年度末をもって保存期間が満了し、既に廃棄されている文書であると推認できる。

また、仮に特定トンネルが竣工した平成4年7月25日までに上記(イ)に該当する文書を作成又は取得したとしても、作成又は取得した翌年度である平成5年4月1日から起算して、上記(イ)に該当する文書は平成15年度末をもって保存期間が満了し、同様に既に廃棄されている文書であると推認できる。

イ 文書2「地盤変動により生じた損害等の発生の申出による事後調査等を行わない場合に通常作成すべき文書及び実施すべき手続き若しくは必要と認められる手続き等について」

上記アで述べたとおり、事前調査を行っていない建物等は事後調査の対象とならないため、その後に行う手続きはなく、したがってこれに関する文書は作成していないとのことであった。

ウ 文書3「事後調査等をしない場合の要件等について」及び文書4「地盤変動により生じた建物等に係る損害等の補償に応じない場合の要件等について」

上記アで述べたとおり、事前調査を行っていない建物等は事後調査の対象とならず、したがって補償の対象外となるため、これらの文書は作成していないとのことであった。

エ 文書5「『責任と補償は別問題』とするその指針について」

処分庁によると、「責任と補償は別問題」とは上記2①ないし③における異議申立人とのやり取りの中で出た言葉であり、これに関する文書は作成していないとのことであった。

(2) 本件対象文書の探索について

諮問庁は、本件異議申立てを受けて、処分庁に指示して文書1ないし文書5を保有している可能性がある処分庁及び特定鉄道線の工事を担当した当時の公団関東支社の承継組織である鉄道建設本部東京支社内の執

務室，書庫，倉庫，担当者の机等，考えられる全ての箇所について入念に確認作業を行わせたが，文書の存在は確認できなかった。

- (3) これらのことから，原処分において本件対象文書を保有していないとする処分庁の説明は妥当である。

第4 調査審議の経過

当審査会は，本件諮問事件について，以下のとおり，調査審議を行った。

- ① 平成27年10月30日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を収受
- ③ 同年12月1日 審査請求人から意見書を収受
- ④ 平成28年7月20日 審議
- ⑤ 同年8月1日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件開示請求について

本件開示請求は，別紙に掲げる文書1ないし文書5（本件対象文書）の開示を求めるものである。

処分庁は，文書1ないし文書5について，作成した記録，文書がなく，念のため事務室内，書庫等の探索を行ったが当該文書は発見できず，文書1ないし文書5を保有していないとして，不開示決定（原処分）を行った。

異議申立人は，原処分を取り消し本件対象文書の開示を求めるところ，諮問庁は原処分を妥当としているので，以下，本件対象文書の保有の有無について検討する。

2 本件対象文書の保有の有無について

- (1) 当審査会事務局職員をして，諮問庁に対し，別紙に掲げる文書1ないし文書5の保有の有無について，改めて確認させたところ，諮問庁は，おおむね以下のとおり説明する。

ア 文書1について

鉄道建設工事に起因する地盤変動により生じた建物補償について，機構の前身の公団が定めた通達2条の規定により，建物等に損害が生ずるおそれがあると認められた場合に，後に工事との因果関係を明確にするため，使用者の了解の下，建物等の事前調査を実施している。

仮に事前調査を行っていない場合においても，当該建物等の使用者から工事中又は工事終了後に地盤変動により損害等が発生した旨の申出があった場合，事後調査を実施してその損害の状態を確認し，必要な場合に補償を行っている。なお，理由説明書（上記第3の4（1））には「事前調査を行っていない建物等は事後調査の対象とならず，したがって補償の対象外となる」旨記載したが，その説明は誤りである。

現実に事前調査を辞退される方もいるが、であるからといって、工事中又は工事終了後に損害等が発生した旨の申出があった場合に必要調査等を行わないわけではないので、特段、辞退した場合に限って作成すべき文書などというものはなく、また、実施すべき手続や必要と認められる手続等を定めた文書といっても、異議申立人も意見書の中で引用している通達以外には事務処理上のよりどころとなる文書は存在しないところ、そもそも当該通達において、辞退した場合に限って実施すべき手続や必要と認められる手続等についての記述は見当たらない。

イ 文書2及び文書3について

上記アのとおり、事前調査を行っていない場合であっても、建物の所有者から建物が損傷したとの申出があった場合には、建物の現状確認及び工事との因果関係の調査を行っている。

そのため、「事後調査等を行わない場合」が条件となっている文書2及び文書3は作成しておらず、保有していない。

ウ 文書4について

通達の6条に費用負担（補償）を行う場合の要件が記載されており、7条ないし9条には費用負担の内容（範囲）について記載されているが、補償に応じない場合の要件等についての記述は見当たらない。

強いていうならば、「補償に応じない場合の要件等」とは、これらの通達6条ないし9条に該当しない場合であるとしか説明しようがなく、特に「補償に応じない場合の要件等」を定めた文書が存在するものではない。

エ 文書5について

「責任と補償は別問題」という言葉は、異議申立人とのやり取りの中で出た言葉であると思われるが、具体的なやり取りについての対応記録等は残っておらず、したがって、いつの時点での、どのような文脈・意味での発言であったのか、本当にそのような発言自体があったのかどうかを含めて、その真偽や内容は不明であるというのが実情である。

ただし、異議申立人の質問に対し、平成23年12月に処分庁から「仮に住居の損傷が工事に起因するものであったとしても、法律上の時効が成立していることから補償には応じられません。」と文書で回答しているため、この回答について、異議申立人は自主的に「責任と補償は別問題」と捉えたものではないかとも推測される。

いずれにしても、「責任と補償は別問題」とする指針に関する文書は作成しておらず、保有していない。

オ 本件異議申立てを受けて、念のため、文書1ないし文書5について、

処分庁及び特定鉄道線の工事を担当した当時の公団関東支社の承継組織である鉄道建設本部東京支社内の執務室，書庫，倉庫，担当者の机等，考えられる全ての箇所について入念に確認作業を行わせたが，文書の存在は確認できなかった。

(2) 文書1ないし文書5を保有していないとする，上記諮問庁の説明に特段不自然・不合理な点は認められず，これを覆すに足る事情も認められない。

したがって，機構において文書1ないし文書5を保有しているとは認められず，文書1ないし文書5を保有していないとして不開示としたことは妥当である。

3 異議申立人のその他の主張について

異議申立人はその他種々主張するが，当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから，本件対象文書につき，これを保有していないとして不開示とした決定については，機構において本件対象文書を保有しているとは認められず，妥当であると判断した。

(第5部会)

委員 南野 聡，委員 椿 愼美，委員 山田 洋

別紙 本件対象文書

- 文書1 建物事前調査辞退の申出において、通常作成すべき文書及び実施すべき手続き若しくは必要と認められる手続き等について
- 文書2 地盤変動により生じた損害等の発生の申出による事後調査等を行わない場合に通常作成すべき文書及び実施すべき手続き若しくは必要と認められる手続き等について
- 文書3 事後調査等をしない場合の要件等について
- 文書4 地盤変動により生じた建物等に係る損害等の補償に応じない場合の要件等について
- 文書5 「責任と補償は別問題」とするその指針について