

## 答 申

### 第1 審査会の結論

実施機関の決定は妥当である。

### 第2 諮問事案の概要

#### 1 行政文書の開示請求

異議申立人は、平成23年3月9日、奈良県情報公開条例（平成13年3月奈良県条例第38号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、奈良県知事（以下「実施機関」という。）に対し、「平成14年から平成19年度までの「古都基準地（参考地）不動産鑑定評価書」（奈良市内分）及び鑑定依頼に係る本文起案決裁文書」の開示請求を行った。

#### 2 実施機関の決定

平成23年4月6日、実施機関は、1に記載の開示請求のうち後段部分（「平成14年から平成19年度までの鑑定依頼に係る本文起案決裁文書」）（以下「本件開示請求」という。）に対応する行政文書として、次の（1）開示する行政文書のとおり特定した上で、（2）開示しないことと決定した部分を除いて開示する旨の行政文書の一部開示決定（以下「本件決定」という。）を行い、（3）開示しない理由を付して、異議申立人に通知した。

##### （1）開示する行政文書

- ア 平成14年8月23日付け起案「平成14年度古都基準地に係る不動産鑑定に関する契約の締結について」のうち、起案用紙、別記及び不動産鑑定評価依頼書
- イ 基準地候補一覧表（案）
- ウ 平成15年6月30日付け起案「古都基準地に係る不動産鑑定評価依頼について」
- エ 平成16年7月7日付け起案「古都基準地に係る不動産鑑定評価依頼について」
- オ 平成17年8月4日付け起案「古都基準地に係る不動産鑑定評価依頼について」
- カ 平成18年7月12日付け起案「不動産鑑定評価（参考価格）に関する契約の締結について」のうち、起案用紙、別記、不動産鑑定評価（参考価格）依頼書及び参考地

##### （2）開示しないことと決定した部分

平成19年度の古都参考地（奈良市内分）の鑑定依頼に係る本文起案決裁文書

##### （3）開示しない理由

当該文書の作成又は取得をしていないため

### 3 異議申立て

異議申立人は、平成23年4月15日、本件決定を不服として、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定に基づき、実施機関に対し、本件決定のうち、2の（1）のア及びイを開示する旨の決定の取消しを求める異議申立てを行った。

### 4 諮問

平成23年5月10日、実施機関は、条例第19条の規定に基づき、奈良県情報公開審査会（以下「当審査会」という。）に対して、当該異議申立てに係る諮問を行った。

## 第3 異議申立人の主張要旨

### 1 異議申立ての趣旨

異議申立てに係る処分に記載した文書は請求に係る文書でないにもかかわらず故意に異なった文書を請求に係る文書として提示された。

### 2 異議申立ての理由

異議申立人が、異議申立書等において主張している異議申立ての理由は、おおむね次のとおりである。

#### （1）異議申立書

情報公開請求人が請求した文書は「平成14年から平成19年度までの古都基準地（参考地）不動産鑑定依頼に係る本文起案決裁文書（鑑定評価書）」であるに、一部開示決定文書はこれを書き換え、全く異なった文書を請求に係る文書として故意に請求を妨げたものである。

#### （2）口頭意見陳述

奈良県は、開示請求されて都合が悪いときは、文書が存在しないと言って事実を隠蔽する。また、過去にも請求した文書と異なるものを開示し、開示請求書の表現が悪いと言って、改めて開示請求書を書き直しさせられたことが何度もある。

## 第4 実施機関の説明要旨

実施機関が、理由説明書等において説明している本件決定の理由は、おおむね次のとおりである。

### 1 本件行政文書について

実施機関は、本件開示請求に対応する行政文書として次の文書を特定した。

ア 平成14年8月23日付け起案「平成14年度古都基準地に係る不動産鑑定に関する契約の締結について」のうち、起案用紙、別記及び不動産鑑定評価依頼書

イ 基準地候補一覧表（案）

ウ 平成15年6月30日付け起案「古都基準地に係る不動産鑑定評価依頼について」

エ 平成16年7月7日付け起案「古都基準地に係る不動産鑑定評価依頼について」

オ 平成17年8月4日付け起案「古都基準地に係る不動産鑑定評価依頼について」

カ 平成18年7月12日付け起案「不動産鑑定評価（参考価格）に関する契約の締結について」のうち、起案用紙、別記、不動産鑑定評価（参考価格）依頼書及び参考地

## 2 上記の文書を特定した理由

実施機関は、本件開示請求に対応する行政文書を、平成14年度から平成18年度までにおける古都基準地（平成18年度以降は、参考地と呼称している。）の鑑定評価の依頼書（案）及びその起案文書であると判断した。

具体的には、次のとおりである。

平成15年度から平成17年度までについては、「古都基準地に係る不動産鑑定評価依頼について」と題する起案文書が存在し、その内容も本件開示請求の対象文書と判断できるものであるため、これを本件決定の対象文書として特定した。

平成18年度については、これらと同一名称の文書がなく、「不動産鑑定評価（参考価格）に関する契約の締結について」と題する起案文書が存在し、同文書の記述の「別記」の8において、鑑定評価依頼書は「別紙様式のとおり」とされ、添付された別紙様式中に施行日付が手書きで書き込まれていたため、同起案文書をもって鑑定評価依頼が施行されたものと判断し、この文書を本件開示請求に対応する文書として特定した。

平成14年度については、まず、「平成14年度古都基準地に係る不動産鑑定に関する契約の締結について」と題する起案文書が存在し、その「別記」の8において、鑑定評価依頼書は「別紙様式のとおり」と記述され、「別記」中に「※契約締結後、別途決裁を経て施行」と付記されているが、「別途決裁」に当たる文書は存在しなかった。一方、同年度においても、古都基準地の鑑定評価依頼が行われたことは間違いないが、①「平成14年度古都基準地に係る不動産鑑定に関する契約の締結について」と題する起案文書が古都基準地の鑑定評価依頼に関する起案文書で唯一のものであること、②古都基準地の鑑定評価書に記載された依頼日が同文書の施行日と一致すること、③平成18年度とほぼ同じ形式であることから、「平成14年度古都基準地に係る不動産鑑定に関する契約の締結について」と題する文書により鑑定評価依頼が施行された可能性が高いと判断し、同文書を異議申立人が実質的に求めている文書に該当すると判断した。

さらに、古都基準地の価格の決定は、奈良県土地価格判定委員会において行われ、古都基準地の鑑定評価依頼の内容説明についても同委員会において行われることが通例であった。「基準地候補一覧表（案）」と題する文書は、平成14年度に開催された同委員会の説明資料であるが、前記平成14年度の古都基準地の鑑定評価依頼文書に添付された可能性が高いことから、同様に本件決定の対象文書として特定した。

### 3 開示実施後に実施機関が承知した事実

平成23年4月7日、本件決定に基づく開示を実施した後、実施機関は、異議申立人から平成14年度分の本件開示請求に対応する文書について、次の趣旨の申出を受けた。

- ① 開示請求した文書は、開示を受けたもの（鑑定契約の起案決裁文書）ではなく、「古都基準地に係る不動産鑑定評価依頼について」と記述されている起案決裁文書であること。
- ② 平成14年度以外の年度については、鑑定契約の起案決裁文書とは別の鑑定評価依頼の起案決裁文書が開示されていること。
- ③ 平成14年度についても、鑑定契約の起案決裁文書とは別の鑑定評価依頼の起案決裁文書があるはずであり、これがないならば、なぜないのかが問題であること。

実施機関は、この申出により、異議申立人が本件開示請求において求めようとしていた文書が「古都基準地に係る不動産鑑定評価依頼について」と記述されている文書であり、実質的にそれに該当する文書を求めているのではないということを承知した。

その後、平成23年4月13日、実施機関は、異議申立人から、真に求めていた文書を再度求めるとして、「平成14年度「古都基準地」不動産鑑定依頼起案決裁文書及び依頼書（全て）」について行政文書開示請求（以下「第二の開示請求」という。）を受けた。「平成14年度古都基準地不動産鑑定依頼」と件名に記述する文書は存在しないため、同月21日、実施機関はこの請求に対して不開示決定を行った。

なお、本件開示請求と第二の開示請求のそれぞれにおいて、実施機関が開示すべき文書として特定した文書（第二の開示請求については、不存在）は異なる文書であり、本件決定と第二の開示請求における不開示決定は何ら矛盾するものではない。

### 4 まとめ

行政文書開示請求の対象文書の特定に当たっては、開示請求書記載の文言を実質的に解釈することが通例であり、また、今回のような解釈がより請求者の意向に沿う場合が多いと考えられるところである。このような解釈、判断により行った本件決定は妥当なものであったと考えている。

## 第5 審査会の判断理由

当審査会は、本件事案について審査した結果、次のとおり判断する。

### 1 基本的な考え方

条例は、その第1条にあるように、県政に対する県民の理解と信頼を深め、県民の県政への参加を促進し、もって県民の知る権利への理解を深めつつ、県の有するその諸活動を県民に説明する責務が全うされるようにするとともに、公正で開かれた県民本位の県政を一層推進することを目的として制定されたものであり、その解釈・運用に当たっては、県民の行政文書開示請求権を十分尊重する見地から行わなければならない。

したがって、当審査会は県民の行政文書開示請求権を十分尊重するという条例の趣旨に従い、実施機関の意見聴取のみにとどまらず、審査に必要な関係資料の提出を求め、当審査会により調査を行い、条例の適用について判断することとした。

## 2 行政文書の特定について

異議申立人は、本件開示請求により請求した古都基準地の「鑑定依頼に係る本文起案決裁文書」とは、「古都基準地に係る不動産鑑定評価依頼について」と記述されている本文起案決裁文書のことであり、平成14年度の本件開示請求に対応する行政文書として実施機関が開示した「平成14年8月23日付け起案「平成14年度古都基準地に係る不動産鑑定に関する契約の締結について」のうち、起案用紙、別記及び不動産鑑定評価依頼書」及び「基準地候補一覧表（案）」（以下「本件異議申立てに係る行政文書」という。）は、これとは異なるものであると主張している。

これに対し、実施機関は、平成14年度については「古都基準地に係る不動産鑑定評価依頼について」と記述されている本文起案決裁文書が存在しておらず、本件異議申立てに係る行政文書により古都基準地に係る不動産鑑定評価依頼が行われた可能性が高いと判断し、本件異議申立てに係る行政文書は異議申立人が実質的に請求しているものであると判断して開示したと主張しているので、以下検討する。

### (1) 平成14年度の「古都基準地に係る不動産鑑定評価依頼について」と記述されている本文起案決裁文書の不存在について

実施機関の説明によると、古都基準地の不動産鑑定に係る行政文書は、年度ごとに1冊の簿冊に編集することとしているところ、平成14年度の当該簿冊には、他の年度と異なり、「古都基準地に係る不動産鑑定評価依頼について」と題する起案が存在しなかったことから、実施機関の執務室及び書庫を探索したが当該行政文書は発見できなかったとのことである。また、不動産鑑定評価書に記載された鑑定の依頼日が平成14年8月23日付け起案「平成14年度古都基準地に係る不動産鑑定に関する契約の締結について」の施行日と一致していること、及び平成18年度においても同様の事務処理が行われていたことから、本件異議申立てに係る行政文書により鑑定評価依頼が行われた可能性が高く、これらのことから「古都基準地に係る不動産鑑定評価依頼について」と題する起案は作成していないと説明している。

「平成14年度古都基準地に係る不動産鑑定に関する契約の締結について」と題する起案において、「契約締結後、別途決裁を経て施行」と記載されているにもかかわらず、その手続を経ずに鑑定評価依頼を行ったことは、適正な事務処理とは言えないが、当審査会の事務局職員が実施機関の執務室及び書庫を探索したところ「古都基準地に係る不動産鑑定評価依頼について」と題する起案を確認できなかったこと、また、実施機関が当該起案を隠匿する合理的な理由がないと考えられることから、当該起案を作成していないとする実施機関の説明に、特段不合理、不自然な点はなく、当該起案が存在すると推測させる特段の事情もない。

したがって、平成14年度の「古都基準地に係る不動産鑑定評価依頼について」

と記述されている本文起案決裁文書は存在しないとする実施機関の説明は是認できると判断する。

## (2) 特定の妥当性について

本件異議申立てに係る行政文書には、不動産鑑定評価依頼は「別途決裁を経て施行」と記載されていることから、これを不動産鑑定評価依頼の起案であるということとはできない。

しかし、平成14年度についても古都基準地の鑑定評価依頼が行われたことは事実であり、かつ、「不動産鑑定評価依頼について」と題する起案が存在しない事情の下では、「鑑定依頼に係る本文起案決裁文書」との本件開示請求の文言上、鑑定評価依頼に至る一連の手續に係る行政文書を特定する余地が認められるところである。そうすると、実施機関が、当該行政文書に基づいて鑑定評価依頼が行われた可能性が高いと判断される本件異議申立てに係る行政文書を、異議申立人が実質的に求めている行政文書であると判断して本件開示請求の対象となる行政文書と特定したことは、県が保有する情報を広く県民に公開することにより、県の説明責任を果たすという情報公開制度の趣旨も踏まえると、誤りとまでは言えない。

## 3 付 言

条例に定める開示請求権制度の円滑な運用には、行政文書が適正に作成、保存等がなされていることが必要不可欠である。

実施機関は、平成14年度における鑑定評価依頼を施行する旨の別途の意思決定に係る文書は作成されなかったと説明したが、行政上の意思決定に当たっては、文書を作成して行う必要があるにもかかわらず、作成されなかったということは、行政運営上、問題がある。

当審査会は、実施機関においては、今後、このようなことのないよう、行政文書の適切な作成及び管理に努めることを強く望むものである。

## 4 結 論

以上の事実及び理由により、当審査会は「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

## 第6 審査会の審査経過

当審査会の審査経過は、別紙のとおりである。

(別 紙)

審 査 会 の 審 査 経 過

年 月 日	審 査 経 過
平成23年 5月10日	・ 実施機関から諮問を受けた。
平成23年 6月16日	・ 実施機関から理由説明書の提出を受けた。
平成23年 9月 5日 (第147回審査会)	・ 実施機関から不開示理由等を聴取した。 ・ 異議申立人から意見等を聴取した。 ・ 事案の審議を行った。
平成23年10月 4日 (第148回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成23年11月15日 (第149回審査会)	・ 答申案のとりまとめを行った。
平成23年12月16日	・ 実施機関に対して答申を行った。

(参 考)

本件答申に関与した委員

(五十音順・敬称略)

氏 名	役 職 名	備 考
いしぐろ よしひこ 石黒 良彦	弁護士	会長代理
いしだ ひでじろう 石田榮仁郎	近畿大学教授（憲法）	
おんだ まさこ 音田 昌子	元読売新聞大阪本社編集委員	
ちはら みえこ 千原美重子	奈良大学教授（臨床心理学）	
みなみがわ あきひろ 南川 諦弘	大阪学院大学教授（行政法）、弁護士	会 長