

情報公開審査会の答申概要（答申第19号）

1 対象公文書 犀川ダム、内川ダム及び新内川ダムについて、
 工作物新築の許可申請を関係河川使用者に通知した内容を示すすべての公文書
 関係河川使用者の工作物新築への同意を示すすべての公文書
 関係河川使用者への補償の内容(補償対象、支払額等)が分かるすべての公文書

2 対象公文書の所管所属 土木部 河川課

3 異議申立て等の経緯

- | | | | |
|---------------|----------|---------------|----------------|
| (1) H13. 2.13 | 公開請求 | (4) H13. 4.24 | 内川ダムに係る同意文書を公開 |
| (2) H13. 4.11 | 公文書不存在決定 | (5) H13. 7.10 | 諮問 |
| (3) H13. 4.19 | 異議申立て | (6) H15. 1.17 | 答申 |

4 諮問に係る審査会の判断結果

実施機関においては、今後、不存在決定通知における公文書を保有していない理由について、具体的に記載すべきである。

情報公開条例が適正かつ円滑に機能するためには、公文書が適正に管理されていることが不可欠であるから、実施機関は、公文書の管理に関する定めを遵守し、適正に管理すべきである。

犀川ダム等に係る工作物新築の許可申請を関係河川使用者に通知した内容を示す文書等を不存在とした決定は、妥当である。

不存在公文書等	審査会の判断
<p>工作物新築の許可申請を関係河川使用者に通知した内容を示すすべての公文書</p>	<p>河川法第38条において、水利使用に関し、流水の占用又は工作物の新築等の許可申請があった場合には、河川管理者は関係河川使用者に通知しなければならない旨を規定しているが、同条ただし書により、損失を受けないことが明らかである者及び同意をした者については、通知を要しない。</p> <p>ダム建設による水利使用について、損失を受けることとなる金沢漁業協同組合から同意書が提出されている。また、用水組合は取水量が確保されており損失を受けるおそれがないと判断していたものと認められる。</p> <p>さらに、保存文書台帳及び文書索引には、当該通知文書と推測されるものは記載されていなかった。</p> <p>以上のことから、本件対象公文書は作成されておらず、存在していないとの実施機関の説明を覆すに足りる事実を認めることはできない。</p>
<p>関係河川使用者の工作物新築への同意を示すすべての公文書（内川ダムを除く。）</p>	<p>犀川ダムについては、水利使用の許可は旧河川法が適用されており同意書等に関する規定は置かれていなかった。また、当該認可申請書には、用水組合及び漁業に支障がないものと認められると記載されているが、関係河川使用者の同意を得たという記載はない。</p> <p>したがって、実務上の取扱いとして同意を得る必要があったから存在するはずであるという異議申立人の主張は、採用することができない。</p> <p>新内川ダムについては、許可申請書に同意書の写しを添付した旨の記載があるが、実施機関はその存在を確認するに至っていない。</p>

不存在公文書等	審 査 会 の 判 断
	<p>文書管理規定により永年保存とされている公文書の一部のみが脱落していることは、当該書類の管理が適正に行われたかについての疑問を生ずるが、現時点において、その理由を明確にすることは極めて困難であるといえ、これまでの保存期間中に脱落したものと判断せざるを得ない。</p>
<p>関係河川使用者への補償の内容（補償対象、支払額等）が分かるすべての公文書</p>	<p>実施機関は、犀川ダム及び新内川ダムについては、共同施工者である金沢市が補償業務を行ったため、補償に関する公文書を保有しておらず、県が補償業務を行った内川ダムの補償契約書については、支出負担行為（保存期間5年）と同時に廃棄したものと認め存在を確認できないと説明している。</p> <p>内川ダムの補償契約書の保存期間について調査したところ、河川開発に関する補償文書の保存期間は30年と規定されていたことから、適正に管理されていれば、現在も保管している公文書であるというべきである。</p> <p>しかしながら、保存文書台帳及び文書索引には、当該補償契約書が記載されておらず、他にその存在をうかがわせるに足る資料等はない。</p>
<p>不存在理由の適否について</p>	<p>不存在決定通知書の「保有していない理由」は、これらの文書がなぜ存在しないのか不明であり、条例の目的とする県の説明責務が全うされるようにするという観点から、実施機関は具体的な理由を簡潔に記載して、通知すべきであった。</p> <p>しかしながら、本件処分通知を取消し、具体的な理由を付記して通知したとしても、処分事実に変更を生じるものではないことから、本件処分通知を取消す必要があるとまではいえない。</p>

(答申本文)

第 1 審査会の結論

石川県知事 (以下「実施機関」という。) が、本件異議申立ての対象となった公文書につき、不存在を理由として非公開とした決定は、妥当である。

第 2 異議申立てに至る経緯

1 公開請求の内容

異議申立人は、石川県情報公開条例 (平成 6 年石川県条例第 28 号) 第 6 条の規定により、実施機関に対し、平成 13 年 2 月 13 日に次の公文書の公開請求 (以下「本件公開請求」という。) を行った。

(1) 新内川ダムについて、

大臣認可申請書

全体計画書及びその付属資料等、大臣に申請し認可を受けた新内川ダムの計画の内容が分かる資料すべて

大臣認可書

(2) 犀川ダム、内川ダム及び新内川ダムについて、

工作物 (犀川ダム、内川ダム及び新内川ダム) の新築の許可申請及び許可の内容を示すすべての公文書

工作物新築の許可申請を関係河川使用者に通知した内容を示すすべての公文書 (以下「通知文書」という。)

関係河川使用者の工作物新築への同意を示すすべての公文書 (以下「同意文書」という。)

関係河川使用者への補償の内容 (補償対象、支払先、支払日、支払額等) が分かるすべての公文書 (以下「補償文書」という。)

2 実施機関の決定

実施機関は、本件公開請求に係る (1) 及び (2) に対応する公文書として、「新内川ダム建設事業全体計画認可申請書」以下 28 件を特定した上で、公開決定を行い、平成 13 年 2 月 27 日に異議申立人に通知したが、(2) から に対応する文書については、公文書の存在が確認できないとして、改正後の石川県情報公開条例 (平成 12 年石川県条例第 46 号。以下「条例」という。) 第 11 条第 2 項の規定により、平成 13 年 4 月 11 日に不存在決定 (以下「本件処分」という。) を行い、異議申立人に通知した。

3 異議申立て

異議申立人は、平成 13 年 4 月 19 日に本件処分を不服として、行政不服審査法 (昭和 37 年法律第 160 号) 第 6 条の規定により、実施機関に対して異議申立てを行った。

4 諮問

実施機関は、平成 13 年 7 月 10 日に条例第 19 条第 1 項の規定により、石川県情報公開審査会 (以下「当審査会」という。) に対して、本件処分の取消しに係る異議申立てにつき、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

異議申立ての趣旨は、「公文書の存在が確認できないため」というのは、公文書を保有していない理由になっておらず、本件処分を取消し、公文書の存在を確認して公開するか、保有していない真の理由を示すことを求めるというものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人が、異議申立書、意見書及び当審査会における意見陳述等で主張している要旨は、おおむね次のとおりである。

(1) 「公文書の存在が確認できないため」というのは、公文書を保有していない理由にならない。

ア 同意文書及び補償文書は、半永久的施設であるダムが存在の法的正当性を示すものであり、永久保存文書である（同意文書があれば、それに先だって通知があったと容易に推論できるので、同意文書が永久保存されていれば、通知文書が永久保存される必要はないと考えることはできる）。実際、現在建設中の九谷ダムについては、これらと同様の文書を永久保存に指定している。

イ 法律によって作成が義務付けられている永久保存文書を保有していない理由としては、(ア)法律に違反して作成していない、(イ)意図的に破棄した、(ウ)過失で紛失した、のいずれかでしかありえない。法律違反・破棄・紛失の責任を隠蔽することは許されないことであり、(ア)から(ウ)のいずれであるのかを示すことを求める。

(2) 通知文書について

ア ダム建設によって損失を受けるおそれがあったのは、金沢漁業協同組合だけではない。犀川及び内川のダムより下流には、多くの農業用水の取水口がある。ダムができれば、下流の水量、水温などに影響を与えることは明らかである。

イ 損失を与えることが明らかでない場合でも、後になって紛争が生じないよう一般に、用水組合にも計画を知らせ同意を取り付けておくものである。昭和41年1月、辰巳用水土地改良区は東岩取水口の頭首工災害復旧工事の許可申請において、金沢市用水組合連合会と上ノ島用水組合から同意書の提出を受けている。

ウ 損失を受けるおそれがあったのは、金沢漁業協同組合だけであったというのは、通知書を隠匿するための、あるいは通知書の紛失又は意図的廃棄を隠すための、何の根拠もない独断、強弁でしかない。

(3) 同意文書について

ア 新内川ダムに係る許可申請書の中に「同意書の写しを添付した」と記載されているにもかかわらず公開しない(できない)ということは、(ア)誤って紛失・廃棄した、(イ)意図的に廃棄した、(ウ)隠匿しようとしている、のいずれかである。

「探してみたが現在のところ見つからない」という理由により公文書不存在を決定してよいのであれば、実施機関にとって不都合などのような公文書でも「不存在」にして県民に見せずに済むことになってしまう。実施機関は、紛失又は廃棄したのではないというのなら、徹底的に探して公開するべきである。

イ 犀川ダムについては、改正前の河川法（明治29年法律第71号。以下「旧河川法」という。）が適用されており同意書等に関する規定がなかったため、関係河川使用者の同意を得る必要がなかったとのことである。

しかし、逐条河川法（建設省新河川法研究会編）には、改正後の河川法（昭和39年法律第167号）第38条が規定する水利使用の申請があった場合の通知について、「旧法においては、これらの規定が存在せず、実務上の取扱いとして、当該水利使用により既存の河川使用者が影響を受けると認められるときは、その者の同意書を申請書に添付させ、...(中略)...その者との調整を図ってきた」と記述されている。

ダム建設により、下流の漁業や用水が何らかの影響を受けることは明らかであるから、犀川ダムについても、同意書が存在するはずである。

(4) 補償文書について

ア 実際にダムを造ってみると、建設前には予想されなかった損失が生じることがある。補償契約書と同意書が永久保存されていれば、ダム完成後の「未補償」、「補償済み」の紛争は永久に予防でき、ダムの存在の正当性は永久に保証されるのである。

イ 実施機関は、補償契約書を廃棄したであろうこと自体は認めているが、その保存期

限に言及することを周到に避け、支出関係書類の保存期限との混同を誘おうとするレトリック上の工夫を施しているのは、永久保存文書を廃棄した責任を回避するための姑息な手口といわざるを得ない。

補償契約書が永久保存文書でなく5年保存文書だというのなら、公文書を保有していない理由を「補償契約書の保存期限は5年間であるため、すでに廃棄した」とすればよいのである。

第4 実施機関の主張要旨

実施機関が主張している要旨は、理由説明書等から総合すると、おおむね次のとおりである。

(1) ダム建設と水利用について

ア 犀川ダム、内川ダム及び新内川ダムは、河川管理者である県知事が治水等のための河川管理施設として、また、利水者である金沢市が上水道用水、工業用水及び発電用水の取水を目的として、共同で建設した多目的ダムである。

イ 多目的ダムを計画する場合は、かんがい用水などの既得水利権の流量を安定的に補給するための水量についても確保することとされていることから、水計算上は、新たな水利使用によって、既得利水者の権利を侵害することはないものとされている。

ウ 利水を目的とするダムの建設に当たっては、利水者は河川法の規定により、河川管理者から「流水の占用の許可（同法第23条）」、「土地の占用の許可（同法第24条）」及び「工作物の新築等の許可（同法第26条第1項）」等の水利使用の許可を受けなければならない。

なお、水利使用の許可申請には、河川法施行規則（昭和40年建設省令第7号）第11条第2項第3号の規定により、当該水利使用を行うことについて同意した者があるときはその同意書の写し並びに同意しない者があるときはその者の氏名、住所及び同意をするに至らない事情を記載した書面が添付される。

エ 水利使用の許可申請があった場合においては、河川管理者は、関係河川使用者の権益を保護するため、同法第38条の規定により、当該水利使用により損失を受けないことが明らかである者及び当該水利使用を行うことに同意をしている者を除いた関係河川使用者に対して、申請者の氏名、水利使用の目的その他建設省令で定める事項を通知しなければならない。

また、河川管理者が発電等の特定水利使用の許可をしようとする場合、同法第79条第2項の規定に基づき建設大臣の認可を受けなければならない。

(2) 通知文書の不存在理由について

ア 犀川ダムに係る水利使用は、昭和37年12月に許可されている。通知の根拠である河川法第38条の規定は、昭和39年の法改正によって新たに設けられた規定であり、旧河川法には、同条に相当する規定はなかった。

また、当該ダムに係る水利使用の許可申請書及び認可申請書に添付されている「水利決定の計算書 第2章かんがい用水の決定」において、取水の現況、耕作面積等から所要水量を算定して不足していた用水量をダムから補給することとしており、関係用水組合が損失を受けるおそれがないと判断したことから、実務的にも通知する必要がなかった。

イ 内川ダム及び新内川ダムの建設に伴い、損失を受けるおそれがあったのは金沢漁業協同組合であったが、申請者においてその同意を得ていたため、河川管理者は通知する必要がなかった。

また、用水組合については、所要水量が確保されており損失を受けないことが明らかであったことから、通知する必要がなかった。

ウ 昭和42年1月、辰巳用水土地改良区は、かんがい用水の取水のための頭首工災害復旧工事の許可申請に当たり、金沢用水連合会等の同意書を添付しているが、当該申請により使用水量等の増量等を行っていないことから、関係河川使用者に損失を与え

るものではなく同意は必要でなかった。これは、他の用水管理者との協議結果を許可申請の参考として示したものと考えられる。

エ したがって、これらのダムに係る工作物新築の許可申請について、関係河川使用者に通知を行う必要がなかったため、通知文書を作成しておらず、公文書の不存在を決定したものである。

(3) 同意文書の不存在理由について

ア 水利使用の許可申請に当たって、関係河川使用者の同意がある場合、河川法施行規則第11条第2項第3号の規定により、同意書の写しを添付しなければならないが、当該同意書の正本は申請者が保管しているものであるため、当初、不存在であると判断した。

イ しかしながら、異議申立人から「同意を示す公文書には、写しも含む」旨の申し出があったため、平成13年4月24日付けで内川ダムに係る同意書の写しを公開した。

ウ なお、新内川ダムについては、許可申請書に同意書の写しを添付した旨の記載があるが、当該同意書の写しの存在を確認するに至っていない。

エ 犀川ダムについては、前述のとおり、旧河川法が適用されており、関係河川使用者の同意書等に関する規定は置かれておらず、また、当時の石川県河川取締規則（昭和29年石川県規則第40号）にも、関係河川使用者の同意書の提出を義務付ける規定はなかった。

オ したがって、同意文書の存在が確認できなかった犀川ダム及び新内川ダムについては、公文書の不存在を決定したものである。

(4) 補償文書の不存在理由について

ア 犀川ダム及び新内川ダムに関する補償業務は、金沢市が行ったため、県には公文書は存在しない。

イ 内川ダムに関しては、県が補償業務を行ったが、支払いに関する書類（支出負担行為）の保存年限は5年であるため、支払事務の処理時に一緒に綴り込まれた補償契約書が同時に廃棄されたものと思われ、存在を確認することができない。

ウ したがって、これらのダムに係る補償文書の存在を確認できなかったため、公文書の不存在を決定したものである。

第5 審査会の判断理由

1 条例の基本的な考え方について

条例は、地方自治の本旨にのっとり、県政に関する県民の知る権利を尊重し、公文書の公開を請求する権利につき定めること等により、もって県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、県民の県政に対する理解と信頼を深め、県民参加による公正で開かれた県政をより一層推進することを目的として制定されたものであり、公開の原則に基づき適正に解釈・運用されなければならない。当審査会は、この公開の原則を基本として条例を解釈し、以下判断するものである。

2 本件対象公文書について

本件対象公文書は、二級河川犀川及びその支川である内川に建設された犀川ダム（昭和41年3月完成）、内川ダム（昭和50年3月完成）及び新内川ダム（昭和60年3月完成）について、河川管理者である石川県知事が、河川法第38条の規定に基づき、工作物新築の許可申請があったことを関係河川使用者に通知した内容を示す公文書、関係河川使用者が工作物の新築に同意したことを示す公文書（内川ダムを除く。）、及び工作物設置者が工作物新築により損失を受ける関係河川使用者に補償した内容が分かる公文書である。

3 本件対象公文書の不存在について

(1) 通知文書について

ア 河川法第38条には、河川管理者は、水利使用に関し第23条又は第26条第1項

の許可の申請があった場合においては、申請者の氏名、水利使用の目的その他建設省令で定める事項を関係河川使用者に通知しなければならない旨規定されている。

なお、同条ただし書には、「当該水利使用により損失を受けないことが明らかである者及び当該水利使用を行うことについて同意をした者については、この限りでない」と規定されている。

イ 実施機関は、これらのダム建設によって損失を受けることとなる金沢漁業協同組合から同意書が提出されていること、また、用水組合は取水量が確保されており損失を受けるおそれなかったことから、同条ただし書の規定により関係河川使用者に通知する必要がなかったと主張している。

これに対し異議申立人は、犀川ダム等の建設により損失を受けるおそれがあったのは漁業協同組合だけではなく、ダムより下流で取水している農業用水に影響を与えることは明らかであるから、後になって紛争が生じないように用水組合に対して通知してははずであると主張しているため、以下この点について検討する。

ウ 河川管理者は水利使用に関する許可申請を処分しようとする場合、同法第79条第2項の規定に基づき建設大臣（当時）の認可を受けなければならないが、これらのダムに係る認可申請書には、「かんがい用水の取水には支障がない」と記載されており、用水組合に損害を与えるおそれがないと判断していたものと認められる。

また、水利使用の許可に関する書類は「永年保存文書」に指定されていることから、当審査会において、これらのダムに係る水利使用を許可した当該年度の「保存文書台帳」及び該当する簿冊の「文書索引」を調査したが、関係河川使用者への通知文書と推測されるものは記載されていなかった。

エ 以上のことから、本件対象公文書は作成しておらず、存在していないとの実施機関の説明を覆すに足りる事実を認めることはできない。

(2) 同意文書について

ア 水利使用に関する河川法第26条第1項の許可申請書には、河川法施行規則第11条第2項第3号において、当該水利使用の申請に同意した関係河川使用者の同意書の写しを添付しなければならないと規定されている。

内川ダムに関しては、本件異議申立て後に、許可申請書に添付された当該同意書の写しを実施機関が公開していることから、犀川ダム及び新内川ダムに関する同意文書の不存在について、検討する。

イ 犀川ダムについては、実施機関は、水利使用の許可は旧河川法が適用されており同意書等に関する規定は置かれていなかったと説明している。

これに対し異議申立人は、旧河川法でも実務上の取扱いとして同意を得る必要があったから、存在するはずであると主張している。

犀川ダムに関する水利使用の認可申請書には、「かんがいその他既許可の水利事業に及ぼす影響はなく、設計どおりの施設を施行することによって何らの支障はないものと認められる」、また、「漁業については、流量調節によって魚類の繁殖保護に支障はないものと認められる」と記載されており、「関係河川使用者の同意を得た」という記載はない。したがって、同意書が存在するはずであるという異議申立人の主張は、採用することができない。

ウ 新内川ダムについては、実施機関は、許可申請書には金沢漁業協同組合から提出された同意書の写しを添付した旨の記載があるが、現在までその同意書の写しの存在を確認するに至っていないと説明している。

これに対し異議申立人は、許可申請書に同意書の写しを添付した旨の記載があるにもかかわらず公開しない（できない）ということは、(ア)誤って紛失・廃棄した、(イ)意図的に廃棄した、(ウ)隠匿しようとしている、のいずれかであり、(ア)(イ)でなければ意図的に隠匿しているということになると主張している。

確かに、新内川ダムに係る許可申請は昭和56年9月に提出されており約20年が経過しているとしても、文書管理規程により永年保存とされている公文書の一部のみが脱落しているということは、当該書類の管理が適正に行われたかについての疑問を

生ずるが、現時点においては、その理由を明確にすることは極めて困難であるといえ、これまでの保存期間中に脱落したもの（不存在）と判断せざるを得ない。

(3) 補償文書について

ア 実施機関は、犀川ダム及び新内川ダムについては、共同施工者である金沢市が補償業務を行ったため補償に関する公文書を保有しておらず、実施機関が補償業務を行った内川ダムについては、補償金の支払いに係る支出負担行為（保存期間は5年）の廃棄時に、当該文書に綴り込まれた補償契約書を廃棄したものと思われ存在を確認することができないと説明している。

イ 内川ダムについては、河川法に基づく水利使用の許可が昭和46年9月1日付けでなされており、当該ダムの建設による損失補償契約もその頃に締結されたと考えられる。補償契約書の保存期間について当審査会が調査したところ、昭和45年に制定された石川県文書分類表（平成5年3月廃止）には、河川開発に関する補償文書の保存期間は「30年」と規定されているから、当該補償契約書が適正に管理されていれば、現在、実施機関が保有している公文書であると言うべきである。

ウ しかしながら、実施機関は当該補償契約書の不存在理由について上記のとおり説明しており、また、「保存文書台帳」及び「文書索引」には当該補償契約書が記載されておらず、他に当該文書の存在をうかがわせるに足りる資料等はない。したがって、補償文書が実施機関に存在していると認めることはできない。

4 不存在理由の適否について

異議申立人は、本件処分の通知書に記載されている「公文書の存在が確認できないため」という理由は不適切であるとして、保有していない真の理由を示すことを求めている。

確かに、異議申立人が主張するとおり、本件処分通知書の「公文書の存在が確認できないため」という記載のみでは、これらの文書がなぜ実施機関に存在しないのか不明であり、条例の目的とする「県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」という観点から、実施機関は3で述べた理由を簡潔に記載して通知すべきであった。

しかしながら、本件処分通知を取消し、具体的な理由を付記して通知したとしても、これらの文書が不存在であるという処分事実に異同を生じるものではないことから、本件処分通知を取消して改めて処分通知することによる法律上の利益がなく、本件処分通知を取消す必要があるとまではいえない。

なお、実施機関においては、今後、不存在決定通知における「公文書を保有していない理由」について、具体的に記載するよう要望する。

また、この条例が適正かつ円滑に機能するためには、公開請求の対象となる公文書が適正に管理されていることが不可欠である。実施機関は、公文書の分類、作成、保存及び廃棄に関する基準その他の公文書の管理に関する定めを遵守し、公文書を適正に管理するよう要望する。

5 まとめ

以上の理由により、第1に掲げる審査会の結論のとおり判断する。

第6 審査の処理経過

当審査会の処理経過は、別表のとおりである。

<別 表>

審 査 会 の 処 理 経 過

年 月 日	処 理 内 容
13 . 7 . 10	諮問を受けた。(諮問案件第38号)
13 . 8 . 24	実施機関(土木部河川課)から理由説明書を受理した。
13 . 10 . 1	異議申立人から意見書を受理した。
13 . 12 . 27 (第83回審査会)	事案の審議を行った。
14 . 1 . 30 (第84回審査会)	実施機関から説明を聴取した。
14 . 4 . 26 (第87回審査会)	異議申立人から意見聴取した。
14 . 6 . 7 (第88回審査会)	事案の審議を行った。
14 . 7 . 5 (第89回審査会)	事案の審議を行った。
14 . 7 . 26 (第90回審査会)	実施機関から説明を聴取した。
14 . 9 . 13 (第92回審査会)	事案の審議を行った。
14 . 10 . 18 (第93回審査会)	事案の審議を行った。
14 . 11 . 22 (第94回審査会)	事案の審議を行った。
14 . 12 . 26 (第95回審査会)	事案の審議を行った。

