

京情審答申第50号
平成16年8月24日

京都府知事
山田啓二様

京都府情報公開審査会
会長 錦織成史

公文書非公開決定（不存在等）に係る異議申立てに対する決定について（答申）

平成15年10月23日付け5道整第482号で諮問のあった事案について、次のとおり答申します。

第 1 審査会の結論

本件事案について、実施機関が非公開（不存在）とした判断のうち、「阪急電鉄京都嵐山線の上桂駅から嵐山駅間の敷設免許書」に係る部分については、却下すべきである。

実施機関のその余の判断は妥当である。

第 2 異議申立てに至る経過

- 1 平成 15 年 6 月 25 日、異議申立人は、京都府情報公開条例（平成 13 年京都府条例第 1 号。以下「条例」という。）第 4 条の規定により、京都府知事（以下「実施機関」という。）に対し、「^{かさあげ}阪急電鉄京都嵐山線の桂駅から上桂駅付近の昭和 51 年頃の軌道嵩上工事の認可書、阪急電鉄京都嵐山線の上桂駅から嵐山駅間の敷設免許書」（以下「本件公文書」という。）を内容とする公文書の公開を請求した。
- 2 平成 15 年 7 月 1 日、実施機関は、本件公文書を保有していないため本件公開請求に対し公文書非公開決定（不存在等）（以下「本件処分」という。）を行い、同日、公文書非公開決定通知書（不存在等）を異議申立人に送付した。
- 3 平成 15 年 8 月 27 日、異議申立人から行政不服審査法（昭和 37 年法律第 160 号）第 6 条第 1 号の規定により、本件処分に対する異議申立書が郵送され、同日付けで受け付けた。
- 4 平成 15 年 9 月 8 日、提出された異議申立書について、行政不服審査法第 48 条で準用する第 15 条第 1 項に規定する記載事項に不備があったため、異議申立人に対して異議申立書補正命令書を送付した。
- 5 平成 15 年 9 月 22 日、不備事項が補正された異議申立書を受理した（なお、異議申立人は審査請求を求めるとあるが、当初は 3 のとおり異議申立書の提出があったため、異議申立てがなされたものと判断した。）。
- 6 平成 15 年 10 月 23 日、条例第 17 条の規定により、京都府情報公開審査会（以下「審査会」という。）に本件異議申立てに対する決定について諮問した。
- 7 平成 16 年 6 月 30 日、実施機関の再調査の結果、「阪急電鉄京都嵐山線の上桂駅から嵐山駅間の敷設免許書」を保有していることが明らかになったことから、平成 15 年 7 月 1 日付けで行った本件処分のうち上記に係る部分を取り消し、全部公開するとの公文書公開決定を行い、異議申立人に通知した。

第3 本件異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、本件処分取消しを求めるというものである。

第4 異議申立人の主張の要旨

異議申立人が異議申立書及び意見書において述べている主張は、おおむね次のとおりである。

- 1 本件公文書は、免許又は認可権限を有している公的機関が保有すべき公文書であることは理解できたものの、免許又は認可権限がない公文書であっても、府民の安全等の確立のため、府民が利用する交通機関やその関係箇所についての文書は保有し、府民へのより一層の公共サービスに努めるべきである。
- 2 「軌道嵩上工事」とは、軌道の分量増加等ではなく、昭和40年から昭和53年頃までに行われた、軌道面が平地と比較して約2mの高さを生じる土盛り高架工事及び第三架道橋においては、府道との立体交差が約3mの高低差を生じさせている形態変更に際しての工事のことである。
- 3 工事を行った鉄道事業者が、図面とは異なる重大な形態変更をしているにもかかわらず、必要となる申請を関係機関に行っていないおそれがあるのではないかとと思われる。
- 4 第三架道橋に関しては、府道と立体交差をしており、当然、その工事に当たり、実施機関と協議を行い、協議書や工事内容に関する書面等が存在するはずである。
- 5 上桂全域は地下水が豊富な軟弱地盤である上、特に第三架道橋より上桂駅付近は従前古池であるため、十分な基礎調査及び工事が必要と考えられるが、鉄道事業者は平地である旨主張して、土盛りのみでの形態変更工事とした疑いがあり、当時の工事関係資料について公文書公開請求を求めたものである。
- 6 実施機関においては、府民の生命、財産を守り、安全な生活を送らしめるべく公務がなされていることを踏まえ、本件公文書の保有機関名を公開して欲しい。
また、可能であれば、本件公文書の保有機関に対して、実施機関が異議申立人に代わり公文書公開請求して欲しい。

- 7 本件公文書はいつから不存在であったのか、その時期について明らかにされたい。
- 8 実施機関は、たとえ免許又は認可権限がなくても、鉄道敷設に係る工事認可書又は敷設免許書を保有する必要があるのではないか。
- 9 実施機関が工事認可書及び敷設免許書を保有していないことについて今後、実施機関としてどう対処するのか明らかにされたい。
- 10 都道府県知事を処分庁とする審査請求に対する裁決を、運輸審議会一般規則（昭和27年運輸省令第8号）、運輸省設置法（昭和24年法律第157号）第18条（現：国土交通省設置法（平成11年法律第100号）第15条）に基づいて都道府県知事に求める。
- 11 実施機関は不存在である公文書の件名及び不存在である状況を公表あるいは公開すべきである。

第5 実施機関の説明の要旨

実施機関の理由説明書及び職員による口頭説明において述べていることを総合すると、おおむね次のとおりである。

1 請求対象文書について

本件公開請求の内容は、「 阪急電鉄京都嵐山線の桂駅から上桂駅付近の昭和51年頃の軌道嵩上工事の認可書、 阪急電鉄京都嵐山線の上桂駅から嵐山駅間の敷設免許書」である。

2 非公開の理由について

- (1) 阪急電鉄京都嵐山線の桂駅から上桂駅付近の昭和51年頃の軌道嵩上工事の認可書（以下「本件公文書（甲）」という。）について

昭和51年当時、地方鉄道法（大正8年法律第52号）に基づき地方鉄道業者が、軌道嵩上工事をする場合は、地方鉄道法施行規則（大正8年閣令10号）第12条第1項第8号、第8号の2及び第9号に規定する工事方法書の記載事項を変更することとなるため、同閣令第17条第2項の規定により、陸運局長の認可を受けなければならないとされていた。

このことからわかるように、実施機関は、当該変更認可に何ら権限を有していないものである。

なお、昭和51年当時の同閣令第17条第4項には「線路及橋梁

ノ重要ナル変更」に該当する場合には、変更認可申請書の副本を都道府県知事に提出しなければならないとあるが、本件工事については、調査の結果、都道府県知事に副本は提出されていないものである。

ところで、「線路及橋梁ノ重要ナル変更」の解釈について、近畿運輸局鉄道部技術課に確認したところ、当該解釈の内容を示す当時の通達等は存在しないとのことであった。

さらに、実施機関において、地方鉄道法関連の書籍を調査したところ、昭和10年11月発行の「鐵道監督法規論」(大山秀夫、壺田修著 春秋社刊)108頁に「所謂線路及び橋梁の重要な變更とは、道路、河川、其の他地方的利害關係に相当影響ありと普通觀念上認められるものである」との記載があった。

昭和51年当時の上記の解釈についての説明がなされた書籍は、発見できなかったが、昭和2年当時の同閣令第17条第3項「停車場ノ廃止、線路及橋梁ノ重要ナル變更並洪水氾濫地域ニ於ケル線路及橋梁ノ變更ノ認可申請書ハ地方長官ヲ經由シ之ヲ提出スヘシ」と昭和51年当時の同閣令第17条第4項「停車場ノ廃止、線路及橋梁ノ重要ナル變更並洪水氾濫地域ニ於ケル線路及橋梁ノ變更ノ認可申請書ノ副本ハ之ヲ都道府県知事ニ提出スヘシ」が類似の文言であることからみても、昭和51年当時においても昭和10年当時と同様の解釈がなされていたものと推測される。

これらのことを総合すると、実施機関としては、昭和51年当時の軌道嵩上工事の内容は不明であるものの、「線路及橋梁ノ重要ナル変更」に該当しなかったため、工事方法書の変更認可申請書の副本が提出されなかったものと判断せざるを得ない。

なお、念のため昭和30年から昭和61年までの公文書を再調査したが、本件公文書(甲)は不存在であった。

(2) 阪急電鉄京都嵐山線の上桂駅から嵐山駅間の敷設免許書(以下「本件公文書(乙)」という。)について

文献(田中真人、宇田正、西藤二郎編『京都滋賀 鉄道の歴史』京都新聞社)340頁によれば、阪急嵐山線(当時「新京阪鉄道嵐山支線」)は、昭和2年に新京阪鉄道が、敷設免許を受けたと記載されている。

地方鉄道業者が、敷設行為をするためには、地方鉄道法第12条の規定により、主務大臣(当時：鉄道大臣)の免許を受けなければならないが、免許申請書は地方鉄道法施行規則第1条の規定により、「地方鐵道ノ・許、許可及認可申請書並届出ニシテ地方長官(現：都道

府県知事)ヲ經由スヘキモノハ鐵道ヲ敷設スル地ヲ管轄スル地方長官ヲ經由シ之ヲ提出スヘシ」とされていた。

本件公文書(乙)については、当初不存在であるとして、本件処分を行ったが、再度、実施機関において、調査を行ったところ昭和3年の「新京阪鐵道洛西線敷設並權利讓渡一件」の簿冊に本件公文書(乙)が編綴されていることが明らかとなった。

したがって、実施機関は、本件処分のうち本件公文書(乙)にかかる部分について取り消し、改めて公開決定を行い、平成16年7月8日に公開の実施も行ったところである。

3 その他の主張について

本件公文書(甲)を保有していない理由は上述のとおりであるが、異議申立人は下記事項についても主張しているため、念のため以下のとおり反論する。

- (1) 実施機関が異議申立人に代わって本件公文書(甲)の保有機関に対し公文書公開請求をすべきであるという主張については、実施機関は、条例上、本件公文書(甲)の保有機関に対し、現に保有していない公文書を新たに請求する義務までは負わないものである。
- (2) 本件公文書(甲)は実施機関においていつから不存在であったのか、その時期について明らかにされたいという主張については、実施機関では、2(1)のとおり当初から本件公文書(甲)を保有していないものである。
- (3) 実施機関が鐵道敷設に係る工事認可書を持つことの必要性については、地方鐵道法において、都道府県知事は「線路及び橋梁の重要な変更」に該当しない場合には本件公文書(甲)を保有する必要はなく、鐵道事業法(昭和61年法律第92号)においても都道府県知事は、そもそも本件公文書(甲)を保有する必要はないものである。
- (4) 実施機関が工事認可書を保有していないことへの今後の対処については、都道府県知事は、2(1)のとおり当該公文書を保有する必要がないものである。
- (5) 都道府県知事を処分庁とする審査請求に対する裁決を、運輸審議会一般規則(昭和27年運輸省令第8号)、運輸省設置法(昭和24年法律第157号)第18条(現:国土交通省設置法(平成11年法律第100号)第15条)に基づいて都道府県知事に求めることについては、国土交通省設置法第15条第2項の規定により、運

輸審議会に諮問される場合は限定されており、本件処分を運輸審議会に諮問することはできないものである。

- (6) 実施機関は不存在である公文書の件名及び不存在である状況を公表あるいは公開すべきであるとの主張については、実施機関は条例上、現に保有していない公文書について、そのような義務までは負わないものである。

第6 審査会の判断理由

1 基本的な考え方

公文書公開についての条例の基本的理念は、その前文においてうたわれているように、個人のプライバシー保護に最大限の配慮をしつつ、公文書の公開を請求する権利を認めるとともに、府の諸活動を府民に説明する責務を果たすため、積極的に情報を提供することにより、府民の府政に対する理解と信頼を深め、府政のより公正な運営を確保し、府民参加の開かれた府政の一層の推進を図り、併せて府民福祉の向上に寄与しようとするものである。当審査会は、このような基本理念にのっとり、府が保有する公文書の公開を請求する権利が、不当に侵害されることのないよう、条例を解釈し、以下に判断するものである。

2 本件公文書(乙)について

本件処分にかかる対象文書のうち本件公文書(乙)については、実施機関における再調査の結果、存在が確認されたため、既に本件処分のうち本件公文書(乙)に係る部分を取り消し、改めて公開決定をしており、実質的に紛争の実態が無くなっており、異議申立ての利益がないため、異議申立てを却下すべきである。

3 本件公文書(甲)について

「軌道嵩上工事の認可書」とは、異議申立人の主張によれば、阪急電鉄の京都嵐山線桂駅から上桂駅付近で昭和40年から昭和53年頃までに行われた軌道面が平地と比較して、約2mの高さを生じる土盛り高架工事及び第三架道橋においては府道との立体交差が約3mの高低差を生じさせている形態変更に際しての工事に係る認可書のことである。

(1) 軌道嵩上工事の認可にかかる権限の有無について

実施機関の説明によれば、昭和51年当時、地方鉄道法に基づき地方鉄道業者が、軌道嵩上工事をする場合は、地方鉄道法施行規則

第12条第1項第8号、第8号の2及び第9号に規定する工事方法書の記載事項を変更することとなるため、同閣令第17条第2項の規定により、陸運局長の認可を受けなければならないとされていた。

したがって、実施機関は、本件変更認可に関し何ら権限を有していない。

(2) 「線路及び橋梁の重要な変更」の解釈について

上記のとおり、実施機関に当該変更認可に関し何ら権限を有しない場合であっても、地方鉄道法施行規則第17条第4項により「線路及び橋梁の重要な変更」に該当する場合は、変更認可申請書の副本を都道府県知事に提出しなければならないとある。

実施機関も示すように、昭和51年当時の同閣令の解説等が存在しないため、地方鉄道法を所管している近畿運輸局鉄道部技術課に確認したが、当該条文の解釈を示す通達等は存在していないことが認められる。

次に、実施機関において、地方鉄道法関連の書籍を調査したところ、昭和10年11月発行の「鐵道監督法規論」(大山秀夫、壺田修著 春秋社刊)108頁に「所謂線路及び橋梁の重要な變更とは、道路、河川、其の他地方的利害關係に相当影響ありと普通觀念上認められるものである」との記載があったが、昭和2年当時の同閣令第17条第3項と昭和51年当時の同閣令第17条第4項が類似の文言であることから、昭和10年当時と昭和51年当時の解釈が同様であると考えられる。

したがって、当審査会としては、本件工事が、「線路及び橋梁の重要な変更」に該当しないため、実施機関は本件公文書(甲)を保有していないものと判断する。

また、他に当該公文書を保有しなければならない根拠となる法令も確認できないことから、実施機関は本件公文書(甲)を保有していないものと認められる。

以上の(1)、(2)の事情を総合的に判断すれば、実施機関の主張は妥当なものであると認められる。

さらに、当審査会は、実施機関が、念のため昭和30年から昭和61年までの公文書を再調査し、本件公文書(甲)の存在を確認できなかったことを聴取した。

このことから、当審査会は、実施機関の主張は妥当であると判断する。

なお、異議申立人は、実施機関が本件公文書（甲）の保有機関に対し公文書公開請求を行うこと、実施機関は、不存在である公文書の件名及び不存在である状況を公表あるいは公開すべきである等の主張がなされているが、実施機関は保有していない文書を取得してまで公開する義務はないこと、その他の事項は当審査会の判断事項ではないことを念のため申し添える。

4 結 論

以上の理由から、「第 1 審査会の結論」のとおり判断するものである。

5 審査会からの意見

最後に、本件公文書（乙）については、一旦不存在とした後に公文書の存在が確認され、公開されたものである。

公文書が作成されてから相当年数を経過したものであるとともに、情報公開制度の施行前の公文書でもあることから、公文書の存否を確認することには相当の困難を伴うことは理解できる。

しかし、今後は、公文書の存否の判断の前提として十分な調査を行うなど情報公開制度に対する信頼を維持するため、実施機関において一層の努力を要望したい。