

令6福情答申第7号  
令和7年3月31日

福岡市長 高 島 宗一郎 様  
(農林水産局総務農林部総務課)

福岡市情報公開審査会  
会 長 作 間 功  
(総務企画局行政部情報公開室)

公文書公開請求に係る非公開決定処分に対する審査請求について (答申)

福岡市情報公開条例(平成14年福岡市条例第3号)第20条第1項の規定に基づき、令和4年5月16日付け農総第7号により諮問を受けました下記の審査請求について、別紙のとおり答申いたします。

#### 記

「市所有の特定池（上池、中池、下池の3池）における外環状道路及び都市高速道路の用地確保に関する農林水産省、国土交通省、福岡県、福岡北九州高速道路公社及び福岡市の5者間の合意内容を記した文書」「特定池（上池）に関し国土交通省への『一部使用許可』から農林水産省への『返還』に方針変更した経緯が分かる文書及び返還手続きの進捗状況が分かる文書」の公文書非公開決定の件

答 申

**第1 審査会の結論**

市所有の特定池（上池、中池、下池の3池）（以下「特定池」といい、特定池（上池）を「上池」、特定池（中池）を「中池」、特定池（下池）を「下池」という。）における外環状道路及び都市高速道路の用地確保に関する農林水産省、国土交通省、福岡県、福岡北九州高速道路公社及び福岡市の5者間の合意内容を記した文書（以下「本件対象文書①」という。）、及び、上池に関し国土交通省への「一部使用許可」から農林水産省への「返還」に方針変更した経緯が分かる文書及び返還手続きの進捗状況が分かる文書（以下「本件対象文書②」といい、本件対象文書①と併せて「本件請求文書」という。）について、福岡市長（以下「実施機関」という。）が行った非公開決定（以下「本件決定」という。）は、妥当である。

**第2 審査請求の趣旨及び経過**

1 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、令和4年1月20日付けで実施機関が審査請求人に対して行った本件決定を取り消し、新たに公文書の公開を決定するよう求めるものである。

2 審査請求の経過

- (1) 令和3年12月21日、審査請求人は、実施機関に対し、福岡市情報公開条例（平成14年福岡市条例第3号。以下「条例」という。）第5条の規定により、本件請求文書について公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。
- (2) 令和4年1月20日、実施機関は、条例第11条第2項の規定により、本件決定を行い、その旨を審査請求人に通知した。
- (3) 令和4年4月15日、審査請求人は、本件決定について、これを不服として実施機関に対して、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条及び条例第19条の2第1項の規定により、本件審査請求を行った。

### 第3 審査請求人及び実施機関の主張等の要旨

#### 1 審査請求人の主張

審査請求人は、公文書公開請求書、審査請求書、反論書及び当審査会における口頭意見陳述において、概ね次のように主張している。

##### (1) 公文書公開請求書における主張

###### ① 本件対象文書①について

福岡市が所有者である特定池上の全部又は一部に国道 202 号外環状道路及び都市高速道路が整備されたが、その道路用地確保に関し、農林水産省、国土交通省、福岡県、福岡北九州高速道路公社、福岡市の 5 者間の合意があったことは次の情報公開された福岡市文書によって明らかである。

ア 平成 16 年 12 月 28 日付決裁「行政財産（土地）の目的外使用について（中池・上池）」において「平成 13 年度に一般国道 202 号外環状道路等の建設に伴い、農林水産省、国土交通省、福岡県、福岡北九州高速道路公社、福岡市との間で取り扱いを協議し、当該ため池については、農業用・ため池として必要であり、その機能を保全し道路を建設することで基本合意している。」と記している。

なお、特定池上の道路建設の工法などを特定水利組合長宛に 3 者（国土交通省福岡工事事務所課長、福岡北九州高速道路公社課長、福岡市土木局課長）で確認する、平成 13 年 7 月 16 日付の確認書が添付されているが、この確認書は、工法を 3 者で確認するものであり、用地の取得方法を含めた「5 者間の基本合意」の下に、2 次的に作成されたものに違いなく、「5 者間の基本合意」の事実を証明している。

イ 平成 13 年 12 月 28 日付決裁「農業用溜池の用途廃止並びに一部用途廃止について（下池他 6 池）（農業用溜池利用調整協議会）」において、下池に関し「この溜池は、農地法第 74 条の 2 第 1 項の規定により譲与を受けた開拓財産であるため、用途廃止されたときは譲与の条件に基づき国（農林水産省）に返還することになる。なお、返還後、農林水産省から国土交通省に所管換えすることで協議されている。」との記述がある。

そして、下池は、記述のとおり、平成14年3月29日付で国（農林水産省）

に返還され、平成15年3月2日には国土交通省に所管換えされた。

また、当該決裁の添付資料「農業用溜池利用調整協議会 幹事会議事録」（平成13年11月8日開催）には、下池に関し土木局外環状・高速道路推進部からの「市有地であるが開拓財産のため用途廃止後は農林水産省に返還される。池全部を埋める。（中略）。南側は高速道路サービス公社の施設に使用し池全体を利用する。」との説明があったと記録されている。

そして、「南側」（590㎡）は農林水産省に返還直後の平成14年6月10日に福岡北九州高速道路公社に売却された。

## ② 本件対象文書②について

ア 審査請求人が属する団体の情報公開請求に対し、平成16年12月28日付で「福岡市長は国土交通省九州地方整備局福岡国道事務所長に対し上池と中池のそれぞれの一部を外環状道路用地として30年間無償で使用することを許可する」旨が判る行政財産使用許可書とその決裁を公開した。

イ 上池・中池の行政財産使用許可は下池の国（農林水産省）返還と一括で「5者間の基本合意」で方針決定されたものであり、この使用許可により道路用地（ため池の一部）は国に返還する必要は無くなった訳であるが、福岡市は基本合意を否定するかのようになり、平成28年1月28日に上池全部を用途廃止し国（農林水産省）に返還する「ため池利用計画」を決定（持ち回り決裁）した。

そして令和3年2月には、国（農林水産省）返還の準備作業としての上池全部の地積を確定する境界査定、測量を行っている。

ウ 平成13年には、下池は国（農林水産省）に返還する一方で、上池は中池と共に用途廃止しない、「一部行政財産使用許可」を処分方針と決定していたが、平成28年1月には用途廃止しない中での「全部の国（農林水産省）返還」と言う処分に方針変更している。

## (2) 審査請求書における主張

### ① 本件対象文書①について

ア 5者間の協議・合意のメンバーである福岡県（農林水産部）に本件対象文書①と同じ情報公開請求を行ったところ、公文書「(平成13年10月16

日) 協議記録(農地係・開拓財産関係)」の開示があった。

イ 開示文書によると、協議には高速道路公社を除く4者(国交省、農水省、福岡県、福岡市(土木局、農水局)の担当者が参加し、農水省(九州農政局)の見解「福岡市に譲与したため池の一部が、国土交通省が設置する高速道路敷地等となる場合の処置について」(H13.10.10メモ)が示され、5者間合意の概要(方向性)も記録されている。

ウ よって、福岡市においても、5者間協議に参加した担当者が作成した協議記録又は報告書、農水省(九州農政局)見解(H13.10.10メモ)、「(平成13年10月16日)協議記録(農地係・開拓財産関係)」に添付、国交省作成文書「福岡外環状道路に伴う特定池3池の取得について」(農水省(九州農政局)見解(H13.10.10メモ)に記述)は当然、保存されている筈である。

## ② 本件対象文書②について

ア 「(平成13年10月16日)協議記録(農地係・開拓財産関係)」に添付の「農水省(九州農政局)見解(H13.10.10メモ)」に「下池は、道路用地部分は有償(住宅地評価)で農水省から国交省に所管換えし、南側残地は高速道路公社に売り払う」(主旨)との記述がある。

イ また、「福岡市の財政サイドが中池・上池の橋梁となる道路用地部分を有償(市の収入)の地上権、区分地上権の設定にこだわっている。(無償の使用許可とするには)福岡市の内部で調整する必要がある」(主旨)との記述が「(平成13年10月16日)協議記録(農地係・開拓財産関係)」の本文中にある。

ウ 上記2つの記述で分るように、上池は、高価で貴重な福岡市の財産である。それを、無償で国(農水省)に返還することになる、用途廃止を目的とする「ため池利用計画」を平成28年1月28日に決定した。そして、令和3年2月には、国返還の地積を確定するための上池全体の境界査定・測量を行っている。

エ また、「ため池利用計画」決定に先立ち、平成27年11月24日には特定水利組合より「ため池用途廃止届」が提出されたが、福岡県にその通知を

いまだ行っていない。(令和4年1月21日県農林水産部水田農業振興課確認)

(3) 反論意見書における主張

① 本件対象文書①について

ア 福岡市は公開済の文書中で自ら5者間合意の存在を明記している。

ア) 福岡市農林水産局農業施設課は、すでに公開済の、自ら(の従前組織)が起案した、平成16年12月28日付決裁「行政財産(土地)の目的外使用について(中池・上池)」において、「平成13年度に一般国道202号外環状道路等の建設に伴い、農林水産省、国土交通省、福岡県、福岡北九州高速道路公社、福岡市との間で取り扱いを協議し、当該ため池については、農業用ため池として必要であり、その機能を保全し道路を建設することで基本合意している」と記している。

イ) しかし、本件弁明意見書では、当該「行政財産(土地)の目的外使用について(中池・上池)」決裁の原因となった「5者間(農林水産省、国土交通省、福岡県、福岡北九州高速道路公社、福岡市)での協議等にかかる文書は存在しない」と弁明している。

ウ) ところが、「3者(国土交通省、福岡北九州高速道路公社、福岡市)で特定水利組合長宛に送付した確認書や、3者(国土交通省、福岡北九州高速道路公社、福岡市)での協議書は、令和元年9月6日付け公文書一部公開決定処分にて公開済みである」と引き続き弁明し、存在するものは全て提出済みと言わんばかりである。

エ) 上記の文書は、ともに平成16年12月28日付決裁の添付資料となっており、上記の確認書は、5者間基本合意の一つである下池の国返還手続きの必要条件として5者協議に先行して、平成13年7月16日付で作成されたものである。上記の協議書は、平成16年12月28日付決裁において、5者間の基本合意の記述に引き続き、「一方、当該ため池の使用許可にあたり、福岡県農地計画課から、福岡市とため池を占有する国土交通省と福岡北九州高速道路公社の間で、別途管理協定を締結するよう指導を受けている」との記述を受けて、本決裁と同日(平成16年12月

28日)付で起案、決裁されている文書である。

- わ) 上記の文書ともに5者の基本合意から見れば「従」的な文書であり、また、存在する文書は公開している、とすることで「主」である5者間の基本合意の存在をごまかそうとしたのかもしれない。
- か) 5者間協議の成果物(基本合意)の主要な一つである、上池・中池の行政財産使用許可決裁の本文に明記した「5者間の基本合意」の存在は消せないし、誤魔化せない事実である。

そして、「従」たる部分の文書が複数存在し、公開処分されているのに、「主」たる部分の文書が一切存在しないなどはない。

イ 福岡県の公開文書で5者間基本合意が確認されること

- ア) 国(農林水産省)の開拓財産事務の機関委任先である福岡県(農林水産部水田農業振興課(5者間基本合意当時は「農地計画課」)に令和3年12月21日付で公文書開示請求を行ったところ、令和4年1月21日付で部分開示を次の通り行った。

- a) 5者合意内容を記した全ての書類(主旨)

非開示部分(個人情報、第3者法人情報)を除きすべて開示

- b) 福岡市所有の開拓財産6ため池(特定池他3池)の処分(譲与及び用途廃止)に係る全ての書類(主旨)

特定池については、aと合わせて開示。その他3池については処分等につながる相談、報告などの記録はなかった、と口頭回答

- c) 県内の開拓財産の件数、譲与の時期及び譲与先、処分の状況又は現況に係る書類(主旨)

整理したものはない。必要であれば相当の時間が必要であり後日になる(口頭)

- イ) 5者間の合意に関しては、次の通り4回の各者間の協議が行われた。各協議の概要と合意形成の過程は次の通りである。

(H13.9.20協議)

- ・ 出席者: 県(農地計画課1名、福岡農林事務所2名)  
市(土木局外環部係長2名、農水局農業土木課係長1名)

- ・ 協議内容：3池の工法、入手方法について  
 (市(外環部)) 下池は、用途廃止して埋め立て、上池・中池は用途廃止せず、橋梁方式になる。  
 (市(農業土木課)) 下池の用途廃止は水利権者等と話が付いた。上池・中池は分筆所管替え、地上権、区分地上権、使用許可(占有許可) 協定書などの方法がある。下池の埋め立て残地は市が買い取り、公園にしたいが、問題は金である。  
 (県) 下池は、用途廃止すれば農水省に無償で返還し、国交省に有償で所管替えされる。上池・中池は、九州農政局のはっきりとした回答がないが、市の農業土木課と土木局に考え方の差があるので整理して農政局に上申したい。

#### (H13.10.4協議)

- ・ 出席者：県(農地計画課1名、福岡農林事務所2名)  
           市(土木局外環部係長2名、農水局農業土木課係長1名)  
           国交省(福岡国道工事事務所係長1名)
- ・ 協議内容：上池・中池の入手方法について  
 (国交省(福岡国道工事事務所)) 上池・中池は橋梁方式としたので占有でお願いしたい。下池の北側の残地についてはできるだけ(所管替え) 取得する方向で検討中  
 (市(農業土木課)) 上池・中池については、福岡市の財政サイドは、ため池所有者として地上権、区分所有権の設定にこだわっている。市行政内部で調整する必要がある。  
 (市(外環部)) 事業者としての本音は、道路部分は全部用途廃止して買取(所管替)して全部埋め立てたかった。  
 (県(農地計画課)) 国交省の立場になれば住民の要望でコストの高い橋梁方式にして、なおかつ地上権や区分地上権を設定され使用料を永久に支払い続けることは受認しがたいことだろう。福岡市の財政サイドを説得する方が早道ではないか。架空分と橋梁分ともに占有で、管理協定を福岡市と国土交通省が締結する案がいち

ばん実現可能ではないか。

(H13. 10. 16協議)

- ・ 出席者：県（農地計画課 1 名、福岡農林事務所 1 名）  
市（土木局外環部課長 1 名係長 1 名、農水局農業土木課係長 1 名）  
国交省（福岡国道工事事務所課長 1 名係長 1 名）  
農水省（九州農政局係長 2 名）
- ・ 協議内容：上池・中池の入手方法について  
農水省（九州農政局）：H13. 10. 10付九州農政局メモ「福岡市に譲与したため池の一部が、国土交通省が設置する高速道路敷地等となる場合の処理について」を提示し、原則論を述べた後に、上池・中池について、ため池全体としてみるならば、用途を廃止するものではないので、全く譲与返還を求めないことも選択肢として検討する余地がある。そちらの方で本省にあげる予定だ。  
国交省（福岡国道工事事務所）：使用収益権等の権利設定はのめない。そこまでするなら道路投影部分については有償所管替えにしてほしい。  
市（農業土木課）：福岡市の財政サイドは、ため池所有者として地上権、区分地上権の設定にこだわっている。福岡市の行政内部で調整する必要がある。  
市（外環部）：事業者としての本音は、橋梁方式の方が埋め立てよりコストが高いため、道路部分は全部用途廃止して買取(所管替)して全部埋め立てたかった。  
農水省（九州農政局）：国交省の立場になれば、住民の要望でコストの高い橋梁方式にして、なおかつ地上権や区分地上権を設定され使用料を永久に支払い続けることは受認しがたいことだろう。福岡市の財政サイドを説得する方が早道ではないか。なお九州農政局としても本省と協議しなければいけないので回答できないが、架空分と橋梁分ともに占用で、管理協定を福岡市と国土交通省が

締結する案がいちばん実現可能ではないかと思われる。本日の協議については取りまとめて、本省と相談してみる。

(H13. 11. 22協議)

- ・ 出席者：県（農地計画課 1名）  
市（土木局外環部係長 2名）  
福岡北九州高速道路公社（福岡事務所 2名）

- ・ 協議内容：下池の買受申し込みについて
- ・ 審査請求人コメント

九州農政局は、下池の南側残地について、H13. 10. 10付九州農政局メモの中で、「南側残地（約900㎡、未測量）については、福岡北九州高速道路公社に売払う。」と記述されており、5者間合意に向けた協議の過程で、福岡北九州高速道路公社の買取りが平成13年10月10日までは決まっていたことが判る。

ウ) 上記4回にわたる5者間協議の間に、特定池上の外環状道路等の用地の入手方法をめぐる5者間の基本合意が形成された訳であるが、その形成される過程が、県（農業計画課）のその都度の協議記録（日時、参加者、提出資料、主張）に記述保存されており、よくわかる。

エ) H13. 10. 16 協議で、九州農政局がH13. 10. 10 付九州農政局メモを示し、

- ・ 下池…用途廃止し国（農林水産省）に無償返還し、埋め立てて中央道路部分と北側残地は国土交通省に有償所管替え、南側残地は福岡北九州高速道路公社に売払う。
- ・ 上池・中池…「全く譲与返還を求めないことも検討の余地がある」（H13. 10. 10付九州農政局メモ）すなわち「架空分と橋梁分ともに占用（無償貸与）で、管理協定を福岡市と国土交通省が締結する案がいちばん実現可能ではないか」（協議記録）とまとめて、「本日の協議については取りまとめて、本省と相談してみる」（協議記録）と発言し協議を終えた。

オ) H13. 10. 16 協議での5者間の基本合意が成ったことは、早くもH

13. 11. 22 協議で、県、福岡市（土木局）、高速道路公社の3者間協議で下池南側残地の売払い手続きが協議されていることから明らかである。

か) 農業土木課（当時）は、（福岡市に使用料が入る）地上権、区分地上権の設定にこだわる財政サイドを説得し、市行政内部を調整して、上池・中池上の道路用地占用（無償貸与）決裁すなわち平成16年12月28日付決裁「行政財産（土地）の目的外使用について（中池・上池）」を施行して行政財産使用許可を国土交通省福岡国道事務所に与え、合わせて付随的な管理協定である「上池・中池の使用許可に対する協議書」も（許可者）福岡市農地計画課と（使用者）国土交通省福岡国道事務所と（同）福岡北九州高速道路公社間で協議し同日付で締結（記録）した。

き) 弁明意見書で、農業施設課と道路下水道局高速道路推進課（従前の土木局外環部）はそれぞれに「5者間（農林水産省、国土交通省、福岡県、福岡北九州高速道路公社、福岡市）での協議等にかかる文書は存在しない」と主張しているが、5者協議の構成員の一つである福岡県（農地計画課）が開示した4つの「協議記録」は、各構成員から提出された関係資料も含めて5者協議とその成果物である5者間基本合意の内容を、その形成過程を含めて、きちんと保存記録している。

く) また、福岡県の4回の協議記録は、福岡市の道路用地提供側にあたる農業土木課の係長1名が3回、延べ3人、道路用地使用側にあたる土木局外環部の課長、係長が4回、延べ8人出席したと名刺を添えて記録しているが、福岡市の出席者の記録、報告書までも含めて「5者間（農林水産省、国土交通省、福岡県、福岡北九州高速道路公社、福岡市）での協議等にかかる文書は存在しない」と弁明書においてまで言い張っている。

5者間協議に関する農業施設課と高速道路推進課の非公開処分や弁明意見書の主張は、2課の隠蔽体質を露見させたばかりでなく、福岡市の情報公開制度の信頼度に深甚な疑念を抱かせるものである。

## ② 本件対象文書②について

ア 農業施設課は、処分理由で「農業用途が無くなった開拓財産を国に返還

することは法律で定められており、・・・上池は開拓財産であり、農業用途がある間は「一部使用許可」で対応していたが、農業用途が無くなった時点で農林水産省へ「返還」しなければならなくなったものである」と主張しているが、これは、農地法 74 条の 2 の開拓財産譲与規定の付帯条件を逆手に取った飛躍した主張である。

イ 福岡県の公開文書でわかったのは、(農業)用途廃止と国(農林水産省)返還の関係が議論されたのは、池の大半(77%)が道路予定地となり、池全部を埋め立てる計画が提示された下池が、決定済みの様な扱いで議論されたことであり、他方、上池・中池については、池のそれぞれ 39%、64%に限られた道路予定地(橋梁部分と投影部分)の入手方法の一つとして議論されたものにすぎず、まして上池・中池全部の用途廃止や国返還は議論対象外であり、5者間の合意内容に含まれる筈がない。

ウ 前述の通り、平成 13 年秋の 5 者間協議において、上池・中池上の道路用地の入手方法に関しては、用地使用サイド(国土交通省福岡国道工事事務所と福岡市土木局)は道路用地部分(橋梁部分と投影部分)に限った占用(無償)が第 1 希望であるのに対し、提供サイド(福岡市農林水産局)は、市財政サイドの意向を容れ、(有償のとなる)地上権・区分地上権の設定に固執していたが、開拓財産行政を所管する、調停役となった国(九州農政局)と福岡県農業計画課が最終的に「占用(無償)」策で取りまとめ、福岡市の農林水産局と土木局は、市内部を説得して受け容れ、平成 16 年 12 月の国土交通省福岡国道工事事務所への行政財産使用許可(30 年(延長あり)無償)が成った。

エ 特定池上の道路用地入手を費用負担の観点から見ると、下池では国(福岡国道工事事務所)が南側残地の高速道路公社への売払で費用を抑えつつも、有償所管替え費用を負担し、上池・中池では福岡市が道路用地部分の地上権・区分地上権設定による毎年の賃料収入を諦める、半永久的な無償貸与を受け容れ、残りの大半の池(土地)を市所有地として保持し続けることで、福岡外環状道路建設の共同事業者(国土交通省と福岡市)の用地

費用の妥協がなり、他の3者を加えた5者間合意ができたものと思われる。

オ 福岡市の財政サイドからすれば、昭和59年に国（農林水産省）から譲与された開拓財産の特定池が国道用地への無償提供要請されたなかで、その提供分を最小面積の下池全部と上池・中池の橋梁部分と投影部分だけに最小化でき、特定池の概ね半分が市有財産として活用できると一安心していた筈である。

上池残地（6,620㎡）は、令和2年の路線価で、約5億5000万円の価額であり、用途廃止して国に返還するには価値がありすぎる。

昭和59年に国（農林水産省）から特定池外と一緒に福岡市に譲渡された開拓財産6池の一つの池は、農業用水池の使用をやめ、平成28年に治水・調整池兼グラウンドに改良されたが、その際、特定水利組合には用途廃止願いは提出させず、県には報告だけにとどめて、国返還を回避し、市有財産であり続けている。

カ 国土交通省は、半永久的な無償貸与で現に使用できている上池道路用地（橋梁部分と投影部分）を今更、5者間協議時の次善の策であった、有償の所管替えて直接所有に切り替えるなど希望する訳がないし、ましてや、道路用地（約4,300㎡）よりはるかに広く、用途目的のない、管理に費用が掛かる、高価な残地を、道路用地部分と合わせて、有償で所管替えるなどありえない。

キ 以上のような、上池道路用地の提供側（福岡市）と使用側（国土交通省）にそれぞれの重たい事情がある中に、国（農林水産省）への無償返還につながる上池の用途廃止の利用計画策定などありえない。

しかし、そのありえない事態を、農林水産局農業施設課は惹起したのである。平成28年1月19日付決裁「ため池利用計画（案）の策定について」が施行され、特定水利組合の用途廃止願も提出され、国への返還計画が決定された。

ク 当面30年間、その更新による半永久的な行政財産使用許可後、約11年後の「大」方針転換である。そこには、何らかの方針決定や検討資料、

記録などの文書が存在していた筈である。

(4) 口頭意見陳述における主張

農林水産省、国土交通省、福岡県、福岡市、福岡北九州高速道路公社の5者間で、特定池上にどのように道路を設置するかを検討するために協議されている。

なお、5者間協議とは、関係者が一同に会したものだけでなく、2者間や3者間で行われたものも含め、関係者間で行われた協議の全体を意味している。

福岡県が開示した会議に関する協議記録によれば、会議は平成13年10月から11月にかけて行われたようで、平成13年10月16日付け協議記録は3回目の協議のようである。この記録には協議相手方欄に記載されているとおり、農林水産省、国土交通省、福岡市、そして福岡県の4者で協議されている。

これら協議の内容を読み解いて、反論意見書にまとめているが、九州農政局は最初から譲与返還を求めない考え方を提示している。

一時使用許可については、審査請求書に記載しているが、上池の一時使用許可期間は30年になっており、更新できることも踏まえれば、福岡市がずっと所有し続けることがはっきりしていた。

しかし、13年後、ため池の用途を廃止し、国へ無償で返還するとした。その理由がわかる文書の公開を求めている。

これは非常に重要であると捉えている。国内部の予算の面からみると、返還を受ける農林水産省は道路部分について有償で国土交通省に所管替えすることになる。国土交通省にとって道路用地以外は必要ないにもかかわらず、なぜ無償返還するのか、その理由を明らかにしたい。

本来、背景・理由のわかる文書を保存しなければならないはずであり、少なくとも永年保存文書に添付しておくべきである。実施機関は廃棄したとしているが、そのようなことがあるのか。保存すべき文書を保存しないことについて、市民の立場からいえば、福岡市の公文書管理、情報公開制度が機能しているのか疑問である。なお、本件とは別に行った公文書公開請求に対して文書の公開を受けているが、本件ではその際の公開済み以外の文書の公開

を求めている。

## 2 実施機関の主張

実施機関は、弁明意見書、当審査会における口頭意見陳述及び補足意見書において、概ね次のように主張している。

### (1) 弁明の趣旨及び理由

本件処分は、実施機関が慎重に判断したうえで行ったものであり、正当かつ妥当な処分である。

#### ① 本件対象文書①について

5者間（農林水産省、国土交通省、福岡県、福岡北九州高速道路公社、福岡市）での協議等にかかる文書は存在しない。

なお、3者（国土交通省、福岡北九州高速道路公社、福岡市）で特定水利組合長宛に送付した確認書や、3者（国土交通省、福岡北九州高速道路公社、福岡市）での協議書は、令和元年9月6日付け農施第411-1号、公文書一部公開決定処分にて公開済みである。

#### ② 本件対象文書②について

農業用途が無くなった開拓財産を国に返還することは法律で定められており、方針の変更をしたものではない。したがって、方針変更した経緯が分かる文書は存在しない。

上池は開拓財産であり、農業用途がある間は「一部使用許可」で対応していたが、農業用途が無くなった時点で農林水産省へ「返還」しなければならなくなったものである。

### (2) 口頭意見陳述における主張

#### ① 本件対象文書①について

この土地の一部に道路が計画されており、道路としての使用について申請があったため、ため池の機能に支障がないと判断して目的外使用を許可したものである。

本件行政財産使用許可に係る文書のうち、当該規定に基づく関係資料を含む決裁文書は「行政財産に係る重要な使用許可関係書類（永年保存）」に分類し、また、関係者との協議等により議事録等を作成した場合、当該議事録

等は「行政財産目的外使用許可関係書類（10年保存）」に分類している。

本件行政財産使用許可について関係者との協議は行われているが、当時から10年以上が経過していることから、議事録等が作成されていたとしても、保存期間の満了により破棄している。

審査請求人が属する団体として行った別件請求に対して公開済みである、平成16年12月28日付で行われた本件行政財産使用許可に係る決裁文書においては、許可の判断において考慮した経緯や協議の経過の要旨などは記載されていることから、それ以外の協議等の文書を破棄してもため池の維持管理等の事務に支障は生じない。

## ② 本件対象文書②について

ため池の用途廃止に関する文書は「溜池用途廃止関係書類（永年保存）」に分類している。また、本件返還に係る文書のうち、当該規定に基づく関係資料を含む決裁文書は「行政財産に係る重要な使用許可関係書類（永年保存）」に分類し、また、関係者との協議等により議事録等を作成した場合、当該議事録等は「行政財産目的外使用許可関係書類（10年保存）」に分類している。

下池のため池の用途廃止手続きについては、平成13年8月1日、当該ため池の用途の廃止を希望する者から特定水利権者の同意書を添えて用途廃止願書が提出されており、平成13年12月28日、実施機関は、前記手続きを経て当該ため池の用途廃止について決裁し、方針を決定した。また、上池の用途廃止手続きについては、平成27年11月24日、当該用途廃止を希望する者から特定水利権者の同意書を添えて用途廃止願書が提出されており、平成28年1月19日、実施機関は、前記手続きを経て当該ため池の用途廃止について決裁し、方針を決定した。

上記各決裁文書は、審査請求人らの別件請求に対して公開済みである。

ため池の用途廃止手続きに係る協議については、用途廃止願書を受けた場合、その後の手続きは福岡市のみで完結するものであるため、通常他の機関と用途廃止に関する協議を行うことはなく、下池のため池の用途廃止手続きに係る協議も行った記録はない。なお、上池のため池の用途廃止手続きについては、用途廃止に係る方針を決定したが、廃止確定に向けた手続きの途中

であるため、本件処分時点で協議した記録はない。

審査請求人らの別件請求に対して公開済みである、平成14年3月25日付けで行われた下池の返還手続きに係る決裁文書においては、返還の判断において考慮した経緯や協議の経過の要旨などは記載されていることから、それ以外の協議等の文書を破棄しても返還事務に支障は生じない。

#### 第4 審査会の判断

上記の審査請求人及び実施機関の主張に対して、当審査会は次のとおり判断する。

##### 1 本件対象文書について

(1) 審査請求人は、本件公開請求において、次の文書の公開を求めている。ただし、審査請求人は、自身が属する団体として行ったものを含め、本件公開請求とは別に公開請求を行っているが、そこで公開された文書以外の文書の公開を求めているとのことであった。

また、審査請求人は、5者間の協議とは、関係者が一同に会したものだけでなく、2者間や3者間で行われたものも含め、関係者間で行われた協議の全体を意味しているとのことであった。

- ・ 市所有の特定池における外環状道路及び都市高速道路の用地確保に関して、農林水産省、国土交通省、福岡県及び福岡北九州高速道路公社（以下これらの全部又は一部の者を「国等関係者」という。）並びに福岡市との間で合意内容を記した協定書等の約定、協議記録、報告書等全ての文書
- ・ 上池に関し国土交通省への「一部使用許可」から農林水産省への「返還」に方針変更した経緯が分かる文書及び返還手続きの進捗状況が分かる文書

(2) そこで、本件請求における審査請求人及び実施機関の主張を加えて判断すると、本件対象文書は以下に掲げるものに整理される。

##### ・ 本件対象文書①

実施機関が国土交通省に対して行った上池及び中池の行政財産目的外使用許可並びに下池の用途廃止及び農林水産省に対して行った下池の返還に至る国等関係者との協議の議事録、協議に使用した資料、実施機関内部での検討経過が分かる文書

- ・ 本件対象文書②

実施機関が行った上池のため池用途廃止及び農林水産省に対して行った上池の返還に至る国等関係者との協議の議事録、協議に使用した資料、実施機関内部での検討経過が分かる文書

したがって、当審査会としては、上記本件対象文書①及び②の存否について検討することとする。

## 2 本件対象文書の存否について

### (1) 関係する手続きについて

#### ① 行政財産の目的外使用許可に関する手続きについて

行政財産の目的外使用許可に関する手続きは、福岡市公有財産規則第24条の3の規定に基づき、行政財産の目的外使用の許可を受けようとする者は、行政財産使用許可申請書を市長に提出し、市長は、申請を受理した日から30日以内に、許可又は不許可について決定し、通知するよう努めなければならないとされている。

#### ② ため池の用途廃止に関する手続きについて

ため池の用途廃止に関する手続きは、実施機関が定める農業用ため池管理取扱要領等に基づき、用途の廃止を希望する者からため池用途廃止届が提出された場合は、関係局で構成される農業用ため池利用調整協議会を開催し、有効利用の観点から他の行政用途の利用を確認したうえで用途の廃止を含む利用計画を決定することとされている。

#### ③ 国への返還に関する手続きについて

旧農地法第74条の2第1項の規定によれば、国は、ため池の用地であって農林水産大臣が定めるものを、その用途を廃止したときはこれを無償で国に返還することを条件として、市町村、土地改良区その他農林水産大臣の指定する者に譲与することができる旨規定されている。

### (2) 本件対象文書①について

#### ① 実施機関は、本件対象文書①の存否について、以下のとおり主張している。

- ・ 行政財産使用許可決定に関する文書は「行政財産に係る重要な使用許可関係書類（永年保存）」に、ため池の用途廃止に関する文書は「溜池用途

廃止関係書類（永年保存）」に、旧農地法に基づく国への返還手続に関する文書は「公有財産除却関係書類（永年保存）」にそれぞれ分類し、また、これらについて関係者との協議等により議事録等を作成した場合、当該議事録等は「行政財産目的外使用許可関係書類（10年保存）」に分類している。

- ・ 上記のうち永年保存の文書は、審査請求人らの別件公開請求に対して公開済みである一方、関係者との協議の議事録については、実施機関において平成16年12月28日付け決裁文書の保存を開始した日から10年以上が経過していることから、議事録等が作成されていたとしても、保存期間の満了により破棄されていると考えられる。

② そこで検討するに、本件対象文書①については、本件公開決定の時点で10年間の保存期間はすでに満了しているとの実施機関の主張に不自然、不合理な点は認められず、また、実施機関が本件対象文書①を保有していることをうかがわせる特段の事情も認められないことから、本件対象文書①は存在しないものと認められる。

### (3) 本件対象文書②について

① 実施機関は、本件対象文書②の存否について以下のとおり主張している。

- ・ ため池の用途廃止に関する文書は「溜池用途廃止関係書類（永年保存）」に分類し、旧農地法に基づく返還手続に関する文書は「公有財産除却関係書類（永年保存）」に分類している。また、関係者との協議等により議事録等を作成した場合、当該議事録等は「行政財産目的外使用許可関係書類（10年保存）」に分類している。
- ・ 上池の用途廃止手続については、平成27年11月24日、当該ため池の用途の廃止を希望する地元水利組合から用途廃止願書が提出されたため、平成28年1月19日、実施機関は、農業用ため池管理取扱要領等に定める手続を経て当該ため池の用途廃止について方針を決定したものであり、上記各文書は、審査請求人らの別件請求に対して公開済みである。
- ・ また、旧農地法に基づく国への返還手続については、本件公開決定の時点では、国や県との協議は行ってはいないことから、協議の議事録は作

成していない。

- ・ なお、本件公開決定の後に行われた県との協議（令和4年2月18日、令和5年2月14日）については、審査請求人らの別件公開請求に対して当該議事録を公開済みである。

② そこで検討するに、本件対象文書②については、本件公開決定の時点で作成されていないとの実施機関の主張に不自然、不合理な点は認められず、また、実施機関が本件対象文書②を保有していることをうかがわせる特段の事情も認められないことから、本件対象文書②は存在しないものと認められる。

#### (4) 小括

以上の点を踏まえると、審査請求人が公文書公開請求を行った本件対象文書については、いずれも存在しないものと認められることから、実施機関が本件対象文書の不存在を理由に非公開とした本件決定は、妥当と判断するものである。

### 3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人のその他の主張は、当審査会の判断を左右するものではない。

以上により、本件決定について、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

## 第5 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、次のとおりである。

| 年 月 日           | 処 理 内 容            |
|-----------------|--------------------|
| 令和4年5月16日       | 実施機関からの諮問          |
| 令和4年7月14日       | 実施機関の弁明意見書を収受      |
| 令和4年7月19日       | 実施機関の弁明意見書（再提出）を収受 |
| 令和4年9月5日        | 審査請求人の反論意見書を収受     |
| 令和6年5月20日（第1部会） | 審議                 |
| 令和6年6月10日（第1部会） | 実施機関の口頭意見陳述・審議     |
| 令和6年7月8日（第1部会）  | 審議                 |
| 令和6年8月5日（第1部会）  | 審査請求人の口頭意見陳述・審議    |

|                  |      |
|------------------|------|
| 令和6年9月9日（第1部会）   | 審議   |
| 令和6年10月28日（第1部会） | 審議   |
| 令和6年11月18日（第1部会） | 審議   |
| 令和6年12月16日（第1部会） | 調査手続 |
| 令和7年1月20日（第1部会）  | 審議   |

## 第6 答申に関与した委員

作間功、大神朋子、大脇成昭、櫛田久代