

平成 24 福情答申第 3 号

平成 24 年 6 月 5 日

福岡市長

高島 宗一郎 様

(道路下水道局建設部東部道路課)

福岡市情報公開審査会

会長 川 副 正 敏

(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異議申立てについて (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 2 項の規定に基づき,平成 23 年 10 月 19 日付け道東第 145-001 号により諮問を受けました下記の異議申立てについて,別紙のとおり答申いたします。

#### 記

「箱崎阿恵線の工事について,総合工程表,台風対策の安全管理の指示確認・巡回記録及び安全コーン・通行防止柵が転倒していた写真,照明工事の工程管理・技術管理・安全管理を行った記録とそれらのチェックリスト」の非公開の件

答 申

**第 1 審査会の結論**

「箱崎阿恵線の工事について，総合工程表，台風対策の安全管理の指示確認・巡回記録及び安全コーン・通行防止柵が転倒していた写真，照明工事の工程管理・技術管理・安全管理を行った記録とそれらのチェックリスト」（以下「本件対象文書」という。）について，福岡市長（以下「実施機関」という。）が保有していないことを理由として行った非公開決定（以下「本件決定」という。）は妥当である。

**第 2 異議申立ての趣旨及び経過**

1 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は，平成 23 年 8 月 30 日付けで実施機関が異議申立人に対して行った本件決定を取り消すことを求めるというものである。

2 異議申立ての経過

- (1) 平成 23 年 8 月 24 日，異議申立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，本件対象文書について公開請求を行った。
- (2) 平成 23 年 8 月 30 日，実施機関は本件対象文書については保有していないことを理由に，条例第 11 条第 2 項の規定により非公開決定を行い，その旨を異議申立人に通知した。なお，あわせて，同日付で，「安全管理の内容がわかる道路切換工事の写真(代表箇所)，代表工事箇所の完成検査報告書」については，一部公開決定がなされている。
- (3) 平成 23 年 9 月 27 日，異議申立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異議申立てを行った。

**第 3 異議申立人及び実施機関の主張等の要旨**

1 異議申立人の主張

異議申立人は，異議申立書，平成 24 年 1 月 31 日の当審査会第 2 部会に

おける口頭意見陳述において、おおむね次のように主張している。

(1) 本件請求文書の不存在について

ア 福岡市は本件工事のような道路工事を行うに当たっては、品質、技術、安全、工程管理について、総合的に管理することは当然であり、そのための文書がないということであれば、市民の安全を無視するものであり、管理能力・技術力を疑う。つまり、工事には様々な付帯工事がある。その管理のためには、重複作業を避け、作業上必要な敷地等を確保しないとイケない。その作業が工程表なしに適切に行うことができるはずがない。福岡市は個々の工事の発注を整理し、各工事の全体を管理するはずである。したがって、工程管理等のための総合工程表がないということは納得ができるものではない。

イ 本件工事は、当初工期に遅延が生じているが、これまで公開された文書からは遅延となった内容が全く理解できない。

ウ 異議申立人が主張する対象文書がないということであれば、本件工事については、安全安心を確保し、美観に優れ後世に残る道路を願ったとしても到底作ることはできず、税金の無駄遣いである。

(2) 弁明意見書について

実施機関は、弁明意見書の中で、総合工程表や月間工程表を作成していないと認めているが、条例に作らなくてもいいとする規定はないはずである。また、台風対策についても、いつ起こるのか分からない災害に対し、被害があれば記録するといった対応では手遅れである。安全対策には一切の妥協をすべきでない。政令指定都市の市長名で提出された公文書としてはあまりにも杜撰である。

(3) その他の主張について

各工事の現場監督は国家資格を有していなければならない。その工事全体を管理する市が、国家資格を有していないものに担当させ、安全上問題ないなどと回答しているのは人権侵害である。

2 実施機関の主張

実施機関は、弁明意見書及び平成 23 年 12 月 22 日の当審査会第 2 部会に

おける口頭意見陳述において、おおむね次のように主張している。

(1) 弁明の趣旨

実施機関が行った非公開決定は、実施機関が、請求を受けた公文書を作成していないとの理由から、条例に基づいて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。

(2) 本件対象文書について

本件対象文書は既に異議申立人に公開した文書を除くと、工事を年間で管理する総合工程表、月間で管理する月間工程表、実際の工事がどうなったのかを示す資料、工事の安全管理、技術管理に関する公文書である。

(3) 非公開理由について

実施機関としては、箱崎阿恵線工事に関し、調査等を行い、町内会・自治会等地元へ説明を行っている。異議申立人に対しても、これまでの公文書公開請求において工事関連資料は公開している。ただ、今回異議申立人が請求している資料は作成を義務付ける規定がないものであって、現に市として保有していないから、不存在と決定したものである。

総合工程表や月間工程表については、請負業者は請負った工事の工程表を作るようになっているが、市として工事全体をまとめた工程表を作ることを義務付けた規定はない。

その他の請求文書についても、異議申立人自身が想定している資料がないことに納得していないというのであって、実施機関として保有する工事に関する資料等はこれまでにすべて公開済みである。

## 第4 審査会の判断

上記の異議申立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 はじめに

異議申立書及び当審査会における口頭意見陳述の内容を総合して判断すると、異議申立人は、本件非公開決定となった対象文書の公開のみではなく、本件情報公開請求の背景である、都市計画道路箱崎阿恵線の工事施工

等の当否に関しての不服をあわせて述べている。当審査会は、もとより、工事そのものが適切であったか、などについては論じる立場にはないが、本件の争点である、公文書の存否ないしその妥当性の検討に必要な限りにおいて考慮することとし、以下においては、異議申立人の請求内容をふまえて、関係があると認められる文書を特定したうえで、その存否を検証する。

## 2 本件対象文書について

### (1) 本件工事について

実施機関の説明によれば、本件工事は、福岡市が都市計画道路箱崎阿恵線として、その道路築造に平成14年度から着手していたもので、同線の一部区間の工事完成に伴い、平成17年6月に当該区間が開通したものである。

### (2) 本件対象文書の特定について

本件対象文書について、異議申立人が公開を求めているのは、要するに、本件工事が適切に施工されたものであるかがわかる文書に帰するものと解されるところ、実施機関は、これらに対応するものとして、「箱崎阿恵線の工事について、総合工程表、台風対策の安全管理の指示確認・巡回記録及び安全コーン・通行防止柵が転倒していた写真、照明工事の工程管理・技術管理・安全管理を行った記録とそれらのチェックリスト」を対象文書としている。

当審査会としては、異議申立人が本件工事に関してこれまでも情報公開請求を行ってきたという経緯を考慮し、条例で付与された権限の範囲で本件異議申立ての合理的帰結に資するよう、異議申立人の本件情報公開請求の趣旨を十分ふまえる必要がある。よって、異議申立人の主張内容を整理し、次のものを対象文書として特定することが妥当であると認める。

すなわち、本件請求書に添付された別紙を参照すると、まず、本件対象文書としては、本件工事に関し、

- ① 工期延期についての具体的理由、総合管理工程表、月間工程表
- ② 安全管理について、台風対策、飛来落下、転倒防止法等の指示確認又巡回記録、及び安全の為に通行止柵が転倒していたことを示す写真
- ③ 道路切換工事に伴う誘導看板、矢印等の指示、夜間照明設置が確

認できる写真

- ④ 完成結果報告書
- ⑤ 地中埋設工事関係の打合せ記録，埋設関係のチェックリスト
- ⑥ その他上記に関連する文書

が考えられる。もっとも，このうち，③と④については，第2の2の(2)の一部公開決定で公開されていると認められるから，本件対象文書から除外することが妥当である。

なお，異議申立人は公文書の不存在を問題としている旨の主張もしており，前記①，②，⑤及び⑥に関する対象文書の存否の検証にあたっては，この点についても，あわせて確認する必要がある。

### 3 公文書の存否について

#### (1) 公文書の作成義務について

まず，福岡市公文書の管理に関する規則（平成14年福岡市規則第82号。以下「公文書管理規則」という。）第6条は，次のように規定している。すなわち，事案の処理に係る意思決定及び報告は，公文書を作成することにより行わなければならない（第1項本文），例外として作成が義務付けられないのは，「(1) 処理に係る事案が軽微なものであるとき」及び「(2) 意思決定又は報告と同時に公文書を作成することが困難であるとき」である（同項ただし書）。

このうちの「軽微なもの」とは，文書を作成しなくても職務上支障が生じないような場合である。

そして，本件工事が行われた当時において，実施機関が公共工事を行う場合，個別具体的な文書の作成や取得の基準としては，土木工事施工管理基準（福岡市，平成10年4月改定。以下「施工基準」という。）があり，同基準によれば，道路築造においては，道路舗装，照明灯設置，道路標識設置，信号機等移設，道路植栽設置など様々な工事ごとに，工事の規模や種別に応じて，入札，契約，施工計画，工事着手，施工，完成，完成検査，受渡等の各段階において，公文書が作成又は取得されるものと認められる。また，このほか，事故又は天災その他による損害がある場合には，当然のことながら実施機関は損害状況等の報告を求める等の必要がある。

#### (2) 対象文書の存否について

以上のことをふまえて、各文書の存否について、検討すると次のとおりである。

ア 工期延期についての具体的理由，総合管理工程表，月間工程表

道路舗装工事の工期延期理由書については，すでに異議申立人に公開決定されているが，それ以上に具体的な理由を記載した文書は認められなかった。

次に，総合管理工程表，月間工程表については，実施機関において，総合管理工程表，月間工程表として作成又は取得されたものはないが，これに類するものとして，請負業者が作成した施工計画書及び工程表については実施機関が取得しており，既に公開されている。また，道路等の公共工事において，総合管理工程表や月間工程表を作成又は取得を義務付ける根拠は見あたらず，施工基準においても，通常の工程表のほかは作成又は取得に関しては定められていないことが認められる。

もっとも，都市計画道路のように比較的規模が大きい道路工事の場合，都市計画としての道路計画があるほか，複数年に及ぶ工事であれば，他の工事状況，用地買収の進捗状況等について総合的に見通しを立てるための資料が作成される場合があると考えられる。しかし，一方で，施工基準に照らしても，その作成については定められておらず，本件工事においては作成されていないとの実施機関の説明を否定することはできないものといわざるを得ない。また，必要に応じ，都市計画道路全体の工事の管理を一元化した資料を作成する可能性はあるとしても，以上の点を考え合わせると，計画道路全体としての工程表の作成が義務付けられているとは認められない。

また，工事に関する総合工程表について，公文書管理規則との関連でいえば，同規則においては事案の処理に係る意思決定及び報告は公文書を作成することによると規定しているが，本件においては，処理すべき事案とは各工事にあたると考えられ，同規則からも，直接，各工事を集約した文書の作成義務が根拠付けられるとはいえない。

イ 安全管理について，台風対策，飛来落下，転倒防止法等の指示確認又は巡回記録，及び安全のための通行止柵が転倒していたことを示す

## 写真

工事の安全に関する指示確認については、実施機関の説明から、口頭により行われており、巡回記録についても作成・取得されてはいないことは確認済みである。確かに、道路工事に限らず、工事における安全確保そのものは極めて重要なものである。例えば、労働災害防止を目的とするものであるが、工事請負業者は、作業場所の巡視について必要な措置を講じなければならないとされ（労働安全衛生法（昭和47年法律第57号）第30条第1項）、毎作業日に少なくとも1回は巡視を行うように義務付けられているため（労働安全衛生規則（昭和47年労働省令第32号）第637条）、実施機関から工事を請け負った業者は、労働災害防止のための巡視記録を作成していることが推認される。一方で、工事を監督する立場にある実施機関にはそのような義務づけの規定はなく、現場で、即時臨機に行われるべき工事の指示確認を、書面を徴することなく、口頭で行ったことをもって、不自然、不合理とすることはできない。また、本件工事においては平時から必要な安全訓練等の活動報告書は作成されていたことが確認できる。ちなみに、福岡市では、平成22年7月から公共工事安全対策推進計画(以下「安全推進計画」という。)が定められ取組みが強化されていることが認められ、同計画による取組みとして、定期的に全市一斉の安全パトロールが実施されているが、日常の安全パトロールの巡回記録の保有までは定めていない。そうすると、この安全推進計画が策定される以前である、平成17年までに完了している本件工事においてはなおさら、巡回記録がないことをもって不当とすることはできない。

また、通行止め柵転倒の写真についても、当審査会としては、事故又は天災その他による損害がある場合には損害状況等の写真等が作成保管されるべきものと考えるが、当時において本件工事に関連して何らかの事故発生の事実も認めることができない以上、これらが作成又は取得されていないことが不合理あるいは不適切とはいえない。

## ウ 地中埋設工事関係の打合せ記録、埋設関係のチェックリスト

打合せ記録及びチェックリストについては、実施機関の説明から作成されていないものと認められ、施工基準によっても、打合せ記録やチェックリストの作成については定められていない。また、公文書管理

規則の前記の規定に照らしても、文書を作成しなくても職務上支障が生じないような場合にまで作成義務を負わせる趣旨ではない以上、かかる打合せ記録の作成が義務付けられているとはいえない。また、チェックリストについては、本件に限らず、実施機関の工事に際して通例使われていないと認められるから、保有していないとの実施機関の説明も、これを不自然とすることはできない。

エ そのほか、上記に関連する文書についても検討したが、これに類するものは認められない。

オ 以上のとおり、本件対象文書については、既に異議申立人からの情報公開請求等により公開されたものを除き、実施機関が保有していないことは当審査会で確認しており、また、保有していないことが不自然、不合理とはいえず、かつ、これらが作成又は取得していないことについて、いずれも違法ないし不当であるとはいえない。

#### 4 その他の主張について

異議申立人は、その他、本件工事の施工の妥当性や実施機関の対応等に係わる経過について指摘を行っているが、これらの主張自体は、上記の公文書の存否に関する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

当審査会の処理は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
平成23年10月19日	実施機関からの諮問
平成23年11月14日	実施機関が弁明意見書を提出
平成23年12月22日(第2部会)	実施機関より意見聴取

平成24年 1 月 31日 (第 2 部会)	異議申立人及び補佐人より意見聴取
平成24年 2 月 23日 (第 2 部会)	審議
平成24年 4 月 26日 (第 2 部会)	審議

## 第 6 答申に関与した委員

川副正敏，井上禎男，勢一智子，安河内恵子