

## 答 申

### 第1 審査会の結論

実施機関は、本件審査請求の対象となった不開示部分をすべて開示すべきである。

### 第2 諮問事案の概要

#### 1 行政文書の開示請求

審査請求人は、平成30年7月13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、「適地選考委員会に関する文書」の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

#### 2 実施機関の決定

平成30年9月10日、実施機関は、本件開示請求に対応する行政文書として、  
（1）開示する行政文書（以下「本件行政文書」という。）のとおり特定した上で、  
（2）開示しない部分（以下「本件不開示部分」という。）を除いて開示する旨の行政文書一部開示決定（以下「本件決定」という。）を行い、（3）開示しない理由を付して、審査請求人に通知した。

##### （1）開示する行政文書

奈良県平成緊急内水対策事業における貯留施設等候補地の抽出に係る以下の文書（開示請求時点のもの） ・市町から抽出のあった63箇所の貯留施設等の候補地一覧表 ・大和郡山市から提出された貯留施設等の候補地調査票及び添付書類 ・河合町から提出された貯留施設等の候補地調査票及び添付書類 ・田原本町から提出された貯留施設等の候補地調査票及び添付書類 ・大和高田市から提出された貯留施設等の候補地調査票及び添付書類 ・王寺町から提出された貯留施設等の候補地調査票及び添付書類 ・御所市から提出された貯留施設等の候補地調査票及び添付書類 ・広陵町から提出された貯留施設等の候補地調査票及び添付書類 ・桜井市から提出された貯留施設等の候補地調査票及び添付書類 ・川西町から提出された貯留施設等の候補地調査票及び添付書類 ・三宅町から提出された貯留施設等の候補地調査票及び添付書類 ・葛城市から提出された貯留施設等の候補地調査票及び添付書類 ・斑鳩町から提出された貯留施設等の候補地調査票及び添付書類 ・天理市から提出された貯留施設等の候補地調査票及び添付書類 ・三郷町から提出された貯留施設等の候補地調査票及び添付書類

##### （2）開示しない部分

- ア 個人（公務員（広陵町職員を除く。）を除く。）の役職及び氏名
- イ 個人の電話番号
- ウ 候補地（個人が所有する土地を除く。）を特定できる記述

エ 候補地のうち、個人が所有する土地を特定できる記述

(3) 開示しない理由

ア (2) のア及びイ

条例第7条第2号に該当

個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるため

イ (2) のウ

条例第7条第5号に該当

県の機関及び他の地方公共団体の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に県民等の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるため

ウ (2) のエ

条例第7条第2号に該当

個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるため

条例第7条第5号に該当

県の機関及び他の地方公共団体の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に県民等の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるため

### 3 審査請求

審査請求人は、平成30年10月19日、本件決定を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき、実施機関に対し、本件不開示部分のうち、「候補地（個人が所有する土地を除く。）を特定できる記述」（以下「本件不開示情報」という。）の開示を求める旨の審査請求を行った。

なお、その他の不開示部分は審査請求の対象とはなっていない。

### 4 諮問

平成30年11月16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、当該審査請求に係る諮問を行った。

## 第3 審査請求人の主張要旨

### 1 審査請求の趣旨

本件決定において不開示とされた部分のうち、「候補地（個人が所有する土地を除く。）を特定できる記述」を開示せよとの裁決を求めます。

### 2 審査請求の理由

審査請求人が、審査請求書において主張している審査請求の理由は、おおむね次のとおりである。

- (1) 住民の信託を受けて活動を行う行政機関として奈良県は、積極的に住民に対して説明責任を果たすことが必要です。また、県民の知る権利を保障することが求められています。住民は、必要な行政情報を知ることにより、行政施策の是非を判断することができます。したがって、意思形成過程情報はできるだけ早期に住民に対して公開される必要があります。
- (2) 公共用地は住民共有の財産であることからすれば、その用途について意見表明することが保障されなければならない。また、適地選考委員会は住民の意見を踏まえて審議する必要があります。
- (3) 水害対策には住民の協力が不可欠です。県政への住民参加という観点からは、意思決定が終了してからの開示では時機を失することになりかねない。意思形成過程での情報公開こそ重要です。奈良県情報公開条例第7条第5号における不当性は、事案ごとに個別、具体的に明示される必要があります。不当な支障を限定し第7条第5号の規定が不合理に拡大解釈されないようにすることが求められています。開示しない理由を具体的に示していません。
- (4) 「第2の2(2)エ 候補地(個人が所有する土地を除く)を特定できる記述」は条例第7条第5号に該当しない。

#### 第4 実施機関の説明要旨

実施機関が、弁明書及び口頭理由説明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 弁明書

###### (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、市町から抽出のあった63箇所の貯留施設等の候補地一覧並びに貯留施設等の候補地調査表及び添付書類等を特定した。

平成29年10月の台風21号の影響により、大和川流域において多発した内水湛水による浸水被害、いわゆる内水被害の実態を踏まえ、平成30年5月17日の国、県及び大和川流域内の24市町村長を構成員とした「大和川流域総合治水対策協議会」において、構成員の了解を得て、内水被害の解消に効果のある適地で貯留施設等の整備を進める「奈良県平成緊急内水対策事業」を立ち上げた。そして、貯留施設等の整備に向けた具体的検討を行うため、「適地選考委員会」(以下「委員会」という。)を立ち上げ、実施機関は、委員会での検討材料として貯留施設の整備を進める候補地に係る案(以下「候補地案」という。)の抽出について、関係する24市町村に対して平成30年5月24日に依頼を行った。本件行政文書は、当該依頼に対する回答文書及び回答結果を取りまとめた一覧表である。

委員会の委員は、市町村から抽出のあった候補地案が貯留施設等を設置する適地として適しているのかを、浸水及び集水のメカニズムなど総合的に勘案し、客観的に判断する役割を担っている。

候補地案の抽出を迅速に行うため、提出期限を依頼日から概ね1ヶ月程度という短期間に設定し、貯留施設等として活用できる可能性の検討が十分なされていない段階のものでも抽出対象とする等、市町村には、事業の実現性の担保を求めておらず、そのため、本件行政文書に記載された候補地案は、施設の管理者との調整等は

行われていないものである。

## (2) 条例第7条第5号該当性について

実施機関は、市町村が抽出した候補地に関する資料のうち、候補地が判別出来る写真や位置図のほか、字名、施設名称並びに現状での施設の利用形態、敷地面積等の諸元及び想定貯留量を算出する際の敷地面積など、該当する施設の推測に繋がる情報について、条例第7条第5号に該当するため不開示とした。

条例第7条第5号は、「県の機関並びに国及び他の地方公共団体の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって」（前段）、「公にすることにより率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に県民等の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」（後段）を不開示情報とする旨規定している。

### ア 条例第7条第5号前段について

本件不開示情報は、委員会において、貯留施設等の候補地の適地を検討するために市町村が抽出した候補地案であって、貯留施設等の候補地とする結論を得たものではないため、条例第7条第5号前段に掲げる情報に該当する。

### イ 条例第7条第5号後段について

本件不開示情報は、個人以外が所有する施設等に係る情報であるが、先に述べたとおり、当該情報の提供にあたっては、市町村には、事業の実現性の担保は求めておらず、そのため、本件行政文書に記載された候補地案は、施設の管理者との調整等が行われていないものである。

また、本件不開示情報は、貯留施設等の候補地案が特定できる情報であり、委員会の審議によって、浸水被害解消効果が低いと判断された場合等には、貯留施設等の候補地とならないものもある。

このように具体的な検討を行っていない未成熟な状態で候補地案を公にした場合、当該施設に隣接する住民の方々や、現在当該施設を利用されている県民の方々等の当該施設に権利を有する者が、施設の廃止などにより自らの権利が害されること等の不安を惹起し、誤った認識を基にした、施設設置者と入居者との間の契約関係の混乱などが生じるおそれがある。

そして、自らが居住する地域の周辺に貯留施設等の設置を希望する者とを希望しない者の双方が想定される中、大和川流域に居住する方々の人命に関わることもありうる洪水被害を軽減するための貯留施設等の候補地を選定する適地選考委員会の委員が、当該施設の評価をめぐり、誤った認識に基づく外部からの圧力や干渉を受けることが予測され、適地選考委員会における率直な意見交換やそれに基づく適正な候補地の選定に支障を来すおそれがある。

これらのことから、本件不開示情報は、条例第7条第5号後段に掲げる情報に該当する。

### ウ まとめ

以上のことから、本件不開示情報は、条例第7条第5号の不開示情報に該当する。

## 2 口頭理由説明

近年の台風等により、全国的にも県下にも多くの人命や財産等の被害が生じたことから、県及び大和川流域市町村では「平成緊急内水対策事業」を立ち上げ、雨水の貯留施設の整備等、洪水被害の軽減対策を早急に進めることとなった。

本件行政文書に記載されている貯留施設等の設置の候補地案については、各市町村に抽出を依頼したものである。候補地案をできるだけ広範かつ迅速に抽出する必要があるため、各市町村には、抽出した候補地案について、事業実現性の検討まで求めておらず、そのため、実現性の低いものも候補地案に含まれていた。

適地選考委員会は、市町村が抽出した候補地案について、貯留施設等の設置場所として適当であるか否かを、浸水及び集水のメカニズムなどの観点から総合的に判断いただくため、治水及び利水を専門とする2名の学識者を委員として、平成30年7月9日に設置した。そして、同年8月17日に第1回適地選考委員会を開催し、市町村から抽出された候補地案について検討を行い、同年10月5日の第2回適地選考委員会において第一次候補地の決定を行った。本件決定は同年9月10日に行われており、適地選考委員会において第一次候補地の決定に向けた審議、検討が進められている途上であった。

適地選考委員会における具体的な検討内容として、水路の流下能力不足や河川への排水不良などの浸水被害の原因、候補地周辺の水路網の状況、高低差など集水の状況及び工事の難易度などを検討し、候補地案の中から、緊急性や設置効果が高い箇所を選定することになるが、絶対的な選定基準はない。このため、事業の手戻りを極力少なくし、できるだけ早期に貯留施設等の整備を完了させる必要から、本来であれば、技術的な観点からの総合的検討を行う適地選考委員会の委員が、地元からの圧力や陳情等、貯留施設等の設置についての地元の協力体制などの状況なども加味して判断されるおそれがあると考えられる。

地元からの圧力が生じたり、陳情等が行われたりする要因としては、貯留施設等が設置されることで、貯留施設等の周辺地において、貯留施設からの悪臭や病害虫の発生、工事車両の通行による騒音、振動や交通事故の発生などの懸念が生じることが考えられる。そして、雨水を一時貯留して下流域への洪水を食い止めるという性質上、貯留施設等は原則として受益地の上流域に設置することになり、設置場所の周辺地にとっては必ずしも受益とならない場合があるため、委員に対し、圧力を加える者等が生じるおそれがある。

そのため、適地選考委員会の委員に対して、誤った認識に基づく干渉や圧力が加わるおそれがあり、適地選考委員会における率直な意見交換やそれに基づく適正な候補地の選定、評価に支障を来すおそれがある。

本件審査請求の対象となっているのは、本件決定において不開示とした公共用地やため池に係る情報であるが、これは、例えば、市町村庁舎等が候補地案である場合には、当該庁舎に入居する団体とは調整を行っていないため、貯留施設の設置に伴い庁舎の移転や取り壊しが行われるのではないかと懸念が生じ、退去に係る保証金や代替施設の提供要求など契約関係の紛争の発生や委員に対し圧力を加える者が生じるおそれがあると考えたためである。

また、例えば小中高等学校等のグラウンドが候補地案である場合には、貯留施設を設置する場合、グラウンドを掘削して貯留施設とすることで、工事期間の利用制限や夏期などの出水期に降雨後に長期間グラウンドに水が残り、使用できなくなるなどの懸念が生徒、父兄や学校関係者に生じることや、工事車両の通行により交通事故の発生などの懸念から、委員に対する圧力を加える者等が生じるおそれがある。

また、ため池を貯留施設とするためには、ため池の普段の貯水量を減少させ、降雨時の受入容量を確保する必要があるところ、農業用ため池の管理者等の関係者との調整が未了であるため、農業用水の使用の制限などにより、耕作ができなくなるなど自らの権利が害されることへの不安を誘発し、地元での取水を巡る紛争が生じたり、委員に対し圧力を加える者が生じるおそれがある。

このようなことから、貯留施設等の候補地については、県民等から意見を聴取する機会は設けておらず、地元関係者等との調整が完了した段階で公表することになると考えている。

## **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。

しかし、この行政文書開示請求権も絶対的で無制限な権利ではなく、個人、法人等の権利利益や、公共の安全、公共の利益等も適切に保護すべき必要があり、開示しないことに合理的な理由がある情報を不開示情報として、条例第7条に規定している。

これらの条例上不開示とされている情報については、条文の趣旨に沿って客観的に判断する必要がある。

したがって、当審査会は、原則開示の理念に照らし、本件行政文書が、不開示情報を規定する条例第7条各号に該当するかどうかを、その文理及び趣旨に従って判断するとともに、本件事案の内容に即し、個別、具体的に判断することとする。

### **2 本件行政文書について**

実施機関では、内水被害の解消に効果のある適地で貯留施設等の整備を進める奈良県平成緊急内水対策事業（以下「本件事業」という。）について、貯留施設等の整備に向けた具体的検討を行うため、学識者2名で構成する適地選考委員会を立ち上げた。実施機関は、適地選考委員会における検討材料とするため、関係する24市町（以下「本件市町」という。）に対し貯留施設等の整備を検討する候補地案の抽出を依頼した。

本件行政文書は、本件市町から提出された貯留施設等の候補地調査票（以下「本件調査票」という。）及び添付書類並びに本件調査票の記載内容を実施機関が取りまとめた貯留施設等の候補地案の一覧（以下「本件候補地案一覧」という。）である。本件調査票及び本件候補地案一覧には貯留施設等を整備する候補地案の所在地区名、種別、施設の名称、敷地面積等の諸元、貯留可能量及び懸案事項等が記載されており、添付書類として位置図、公図、写真及び土地登記事項証明書等が添付されている。

### **3 条例第7条第5号該当性について**

条例第7条第5号は、「県の機関並びに国、独立行政法人等、他の地方公共団体及

び地方独立行政法人の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に県民等の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」を不開示情報とする旨規定している。

実施機関は、本件調査票及び添付書類並びに本件候補地案一覧に記載された候補地（個人が所有する土地を除く。）を特定できる記述（以下「本件対象情報」という。）について、公にすることにより不当に県民等の間に混乱を生じさせるおそれがあること及び適地選考委員会における率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあることから、条例第7条第5号に該当すると主張している。以下検討する。

本件対象情報は、本件決定時点において、適地選考委員会において内水被害の軽減に資するものであるか否か等について技術的な観点から総合的に検討されていた、本件市町が抽出した貯留施設等を設置する候補地案に係るものであって、公共施設の敷地等の公共用地並びに土地改良区及び水利組合が所有又は管理するため池を特定する情報である。

実施機関は、本件対象情報を公にすることにより生じる県民等の混乱については、候補地案となった庁舎等の入居団体に立ち退きを迫られる懸念が生じることによる契約上の混乱等である旨説明している。

条例第7条第5号に規定する「不当に県民等の間に混乱を生じさせるおそれ」とは、未成熟な情報や事実関係の確認が不十分な情報などを公にすることにより、県民等の誤解や憶測を招き、不当に県民等の間に混乱を生じさせるおそれがある場合をいい、「不当に」とは、当該情報を公にすることの公益性を考慮してもなお、県民等の混乱が看過しえない程度のものであると解されている。

本件対象情報は普通地方公共団体、土地改良区及び水利組合が所有又は管理する土地に関するものであって、土地改良区及び水利組合については、利排水管理や水害予防等を目的として設立された団体であることから、いずれも公的な役割を担う団体が公的な用途に使用している土地に係る情報であり、貯留施設が極めて公共性が高い施設であることを考慮すると、本件対象情報は、公的な用途の範囲内での用途の変更に係る情報に過ぎないと認められる。

そうすると、実施機関が主張するような、候補地案となった庁舎等（以下「庁舎等」という。）の入居団体との契約上の混乱等については、実施機関又は本件市町において、個別に対応することにより回避し得る程度のものであると考えるのが相当であることから、当該入居団体等において看過しがたい程度の混乱が生じるとまでは認められない。

したがって、本件対象情報を公にすることにより、不当に県民等の間に混乱を生じさせるおそれがあるとする実施機関の主張は認められない。

次に、実施機関は、本件対象情報を公にすることにより、庁舎等からの退去を懸念する入居団体や、工事車両の通行による騒音等や悪臭、病害虫の発生など生活環境の悪化を懸念する入居団体や県民等から、適地選考委員会の委員に不当な圧力が加わるおそれがある旨も主張している。

条例第7条第5号に規定する「率直な意見交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」とは、実施機関内部における検討が十分ではない情報が公になることによって、外部からの圧力や干渉等の影響を受けるなどにより、率直な意見交換

若しくは意思決定の中立性が損なわれるおそれがある場合であって、審議、検討等の途中の段階の情報を公にすることの公益性を考慮してもなお、適正な意思決定の確保等への支障が看過し得ない程度のものであると解されている。

実施機関が主張するように、本件対象情報を公にすることによって、庁舎等からの退去を懸念する入居団体や生活環境の悪化を懸念する県民等から適地選考委員会の委員に対し意見や要望等が行われる可能性は否定できない。

一方で、河川整備等の公共事業では、その政策立案過程において、広く県民等から意見を聴取し、政策に反映していくことも多いと考えられるところ、本件事業においては、実施機関は、地元関係者等との調整完了以前において、貯留施設等の候補地について、広く県民等に公表し、意見を聴取する機会は設けていない旨説明している。

また、先に述べたような、公的な用途の範囲内での使途の変更に過ぎないという本件対象情報の性質から、県民等の意見や要望等が、適地選考委員会の委員に対する誹謗中傷や著しく強い要望等に及ぶおそれがあるとはまでは、通常想定できない。

そして、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するという情報公開制度の趣旨も考慮すると、本件対象情報を公にすることによって県民等が適地選考委員会の委員に対して意見や要望等を行ったとしても、適地選考委員会における適正な意思決定の確保等への支障が看過し得ない程度のものであるとは認められない。

したがって、本件対象情報を公にすることによって、適地選考委員会における率直な意見交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるとする実施機関の主張は認められない。

これらのことから、本件対象情報を公にすることによって、県民等の間に不当な混乱が生じるおそれ、適地選考委員会における率直な意見交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるとは認められない。

以上のことから、本件対象情報は、条例第7条第5号の不開示情報に該当しない。

#### **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30年11月16日	・ 実施機関から諮問及び弁明書の写しの提出を受けた。
令和 元年10月25日 (第235回審査会)	・ 事案の審議を行った。
令和 元年11月29日 (第236回審査会)	・ 事案の審議を行った。
令和 元年12月25日 (第237回審査会)	・ 事案の審議を行った。
令和 2年 1月31日 (第238回審査会)	・ 実施機関から不開示理由等を聴取した。 ・ 事案の審議を行った。
令和 2年 2月27日 (第239回審査会)	・ 事案の審議を行った。
令和 2年 3月25日 (第240回審査会)	・ 答申案の取りまとめを行った。
令和 2年 4月23日	・ 諮問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 り め よ し お 以呂免義雄	弁 護 士	会 長 代 理
く ぼ ひ ろ こ 久保 博子	奈良女子大学研究院生活環境科学系 教授 (住生活・住環境学)	
こ た に ま り 小谷 真理	同志社大学政策学部准教授 (行政法)	
の だ た か し 野田 崇	関西学院大学法学部法律学科教授 (行政法)	会 長
ほ そ み み え こ 細見三英子	元産経新聞社記者	