

沼情審第2号

平成28年4月21日

沼津市長 栗原 裕康 様

沼津市情報公開審査会

会長 恒川 隆生

沼津市情報公開条例第13条の規定に基づく平成27年7月27日付け沼生環第134号の2による下記の諮問について、以下のとおり答申します。

記

「黄瀬川地域地下水利用対策協議会 地下水採取者、取水ポンプ所在地・場所、口径、深さ、揚水能力にかかる文書」の不開示決定に対する異議申立てについて[平成27年度諮問第1号]

1 審査会の結論

異議申立人（以下「申立人」という。）が請求した「黄瀬川地域地下水利用対策協議会 地下水採取者、取水ポンプ所在地・場所、口径、深さ、揚水能力にかかる文書」は、実施機関の職員が職務上作成し、組織的に用いるものとして、実施機関が保有する公文書であるから、これを不開示とした実施機関の決定を取り消した上で、沼津市情報公開条例第5条第1号及び第2号に該当する不開示情報を除外し、下記事項に限って公開するとの決定を行うべきである。

- ① 地下水採取者である公共機関、企業の情報
- ② 上記地下水採取者が所有するポンプの所在地・場所

2 異議申立て及び審査の経緯

(1) 申立人は、平成27年5月15日、沼津市情報公開条例（以下「条例」という。）第4条の規定に基づき、実施機関である沼津市長（以下「実施機関」という。）に対し、黄瀬川地域地下水利用対策協議会（以下「協議会」という。）から提供され、実施機関の職員が保有する次の情報について開示請求（以下「本件開示請求」という。）をした。

- ①地下水採取者

- ②取水ポンプの所在地、場所
- ③取水ポンプの口径、深さ、揚水能力

(2) 実施機関は、平成 27 年 5 月 29 日、本件開示請求に対応する文書として上記(1)①～③の情報（以下「井戸情報」という。）を特定したが、これらの全てについて不開示とする決定をし、以下の理由を付して申立人に通知した。

請求のあった情報を所有する黄瀬川地域地下水利用対策協議会（以下「協議会」という。）は、総会で沼津市長が会長に選出され沼津市が事務局を務めているに過ぎず、市の実施機関にはあたらない。

つまり、条例第 2 条第 1 号及び第 2 号で定める公文書及び実施機関に該当しない。

(3) これに対して、申立人は、平成 27 年 7 月 9 日、行政不服審査法第 6 条の規定により、本件処分を取り消しを求めて、異議申立てを行い、本件は、平成 27 年 7 月 27 日付けで沼津市長より条例第 13 条に基づき当審査会に諮問されることとなった[平成 27 年度諮問第 1 号]。

(4) 当審査会の審査の経過については、「6 審査会の処理経過」に記載のとおりである。

3 異議申立人の主張の要旨

申立人の主張する異議申立ての理由は、異議申立書、意見書及び口頭意見陳述によれば、おおむね以下のとおりである。

(1) 水循環基本法により水は国民共有の財産となっており、地方公共団体、組織、住民はこの適用を受ける。従って、黄瀬川地域地下水利用に関する情報は、取水者及び申請者を含む同地域住民及び組織が共有すべきものである。

松山地宇和島支判昭和 41 年 6 月 22 日、名古屋高判平成 12 年 2 月 29 日、東京高判平成 26 年 1 月 30 日は、地下水は公のものであるとしており、各市条例でも水を共有のものと規定する例がある。熊本市地下水保全条例及び施行規則では、一定の条件に該当する場合は、地下水採取者の氏名又は名称、井戸の所在地、地下水採取量等につき、情報を公表するとしている。

実施機関における開示請求に対する決定は、上記の判例・法令との整合性がなければならぬ。

(2) 沼津市生活環境部環境政策課は、沼津市事務分掌規則第 9 条により、地下水利用対策に関する事務を分掌している。また、同課が保管している黄瀬川地域地下水利用に関する文書等は、沼津市文書管理規程第 2 条、第 3 条及び第 9 条に該当する。

従って、市長は実施機関に該当するところ、これを実施機関に当たらないとの理由で不開示決定をするのは、黄瀬川地域住民の権利を不当に排除し、法の下での平等に反

する。

- (3) 井戸に関する情報は、条例第5条に記載されている不開示情報には該当しない。井戸情報の提供を受ける際に、当該情報を公にすることを想定していないため開示できないというのは、法律も変わってきている現在にそぐわない。

4 実施機関の主張要旨

実施機関の説明及び主張は、本件処分決定通知書、理由説明書及び意見聴取によれば、おおむね以下のとおりである。

- (1) 水循環基本法は、公開の根拠規定とはならない。

同法は、基本理念を明らかにしたものにすぎず、井戸情報を公開する根拠とはならない。

- (2) 実施機関及び公文書に該当しない。

ア 協議会は実施機関とは別組織であり、条例第2条第2号に定められた実施機関ではない。

(ア) 協議会は権利能力なき社団である。

(イ) 協議会の事務局は、沼津市生活環境部環境政策課が務めているが、その根拠は協議会からの委任である。

(ウ) 井戸情報の基礎となる井戸届出書の提出先も、協議会会長とされており、実施機関とは別の団体である協議会に対して提出されたものである。

イ 井戸情報は、条例第2条第1号の公文書にも該当しない。

井戸情報は、実施機関が自身の事務のために保有しているものではなく、協議会の事務のために保有しているものであるから、条例第2条第1号で定められた公文書ではない。

ウ 沼津市事務分掌規則及び沼津市文書管理規程は、開示根拠として失当である。

井戸情報の受取と管理は、協議会の事務として遂行しているのがあって、実施機関の事務として行っているものではない。

- (3) 条例第5条の不開示情報に該当する。

仮に本件請求に対応する文書が公文書に該当するとしても、そこに記載された情報は、条例第5条の不開示情報に該当する。

すなわち、「法人その他の団体に関する情報のうち、公にすることにより、当該法人等の正当な利益を害するおそれがあるもの又は公にしないとの条件で任意に提供されたものであって、法人等における通例として公にしないこととされているもの」は、条例第5条第2号で不開示情報とされている。

ア 井戸情報は、内部管理情報、一般にはまだ知られていない情報であって、通例他人に提供されないか、または非公開を前提としなければ他人に提供されない情報で

ある。公にすることは想定されていない。

イ 開示すれば、情報提供者からの信頼を大きく損なうこととなり、協議会活動への任意の協力が得られなくなる恐れがある。

ウ 個人の所有する井戸は個人識別情報及び個人の所有する財産に関する情報にあたる。また、法人等の所有する井戸についても、生産技術上の秘密情報及び内部管理している事業用資産の情報にあたる。それ故、個人、法人等の正当な利益を害する恐れがある。

エ 井戸は、飲用のみならず、その他の用途においても個人、法人等の事業活動及び生活に密接に関与している財産であり、井戸情報を開示することは、井戸の保全、安全管理上問題になることも否定できず、安易に開示できない。

5 審査会の判断

(1) 本件異議申立の争点について

本件異議申立に係る争点は、以下の3点であり、それらの争点につき、順次、当審査会の判断を示すこととする。

ア 地下水に関する判例や水循環基本法、他市条例等が本件情報開示の根拠規定となるか（以下「争点1」という。）。

イ 井戸情報を記載した文書は公文書に該当するか（以下「争点2」という。）。

ウ 公文書に該当するとしても、井戸情報が条例第5条第2号の不開示情報に該当するか（以下「争点3」という。）。

(2) 争点1について

ア 申立人は、水循環基本法において水は人類共通の財産であるとされていることを理由に、実施機関の不開示処分を取消し、公開するとの決定を求めるものである。従って、形式的には条例第4条第1項を根拠規定として開示を求めるも、実質的には水循環基本法を法的根拠として本件請求を行うのに等しい。

また、水循環基本法と同様の理念を示す判例や他市条例等と整合性を持つべきとの申立人の主張も、結局は、整合性を理由に公開を求めるものであるから、同様に、これらを情報公開の法的根拠とするに等しいものである。

イ しかしながら、水循環基本法は水循環に関する施策についての基本理念を定めているものであり、同法の存在自体によって国民の具体的権利としての開示請求が認められるものではない。また、判例や他市条例が本件請求の法的根拠とならないことも当然である。

それ故、争点1についての申立人の主張には理由がない。

ウ もっとも、水循環基本法は、同法の基本理念の具体化として、国、地方公共団体、事業者、国民それぞれの責務と関係者相互の連携及び協力についての条項を置いて

おり、これらの規定は条例等の解釈において斟酌されるべきである。

それ故、申立人が主張する水循環基本法との「整合性」は、情報公開に関連する法令等の解釈の際に斟酌されるべき事情と思われる。

(3) 争点2について

ア 実施機関は、自身とは別の組織である協議会の事務局として井戸情報を保有しているのであるから、条例第2条第2号の実施機関に該当しない旨を主張する。

しかしながら、沼津市事務分掌規則第9条によれば、生活環境部環境政策課は、「地下水の利用対策に関すること」を分掌するとされ、沼津市文書管理規程第2条第2号によれば、同規定における「文書」とは、「事務を処理するために作成される書類、帳簿、伝票、電報又は電話若しくは口頭による事項を記録したもの及び図画その他の資料等の記録一切をいう」とされている。

従って、地下水の利用対策に関する事務が環境政策課の分掌である以上、同課の職員が作成、保管する井戸情報を記載した文書は、地下水の利用対策に関する事務を処理するために作成された公文書と言える。

イ この点、実施機関は、井戸情報の受取と管理は協議会の事務として遂行しているのであって、実施機関の事務として行っているものではないから、沼津市事務分掌規則及び沼津市文書管理規程は開示根拠として失当であると主張する。

しかし、上記の主張は、沼津市事務分掌規則第9条により実施機関の職員が分掌する「地下水の利用対策に関すること」の事務の一部を、自主組織である協議会に委ね、実施機関は単に事務局に留まることを意味し、その限りにおいてその事務を移譲することになるが、このような結論が許されないことは明らかである。

そもそも地下水の利用対策に関する事務は実施機関の事務であり、法令上の根拠なく他の組織に権限を移譲するような解釈・運用は許されないはずだからである。

また、そのような解釈は、水循環基本法第5条が、「地方公共団体は、基本理念にのっとり、水循環に関する施策に関し、国及び他の地方公共団体との連携を図りつつ、自主的かつ主体的に、その地域の特性に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。」と定め、地下水の利用対策は実施機関の責務としていることとも矛盾する。

ウ さらに、当審査会が把握した下記の事実に鑑みても、井戸情報は、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有している」（条例第2条第1号）情報である。

(ア) 環境政策課が協議会の事務局として行っている事務の内容は、さく井の届出の受付及び保管、総会の開催、協議会の会計、地下水の測定調査である。

(イ) 井戸情報は、協議会から提出された届出をもとに環境政策課の職員が作成し、

課の共有サーバにて保存している。

(ウ) 実施機関は、届出内容に目を通し、取水量が過剰になっていないかどうかを確認し、構成団体として協議会の規約の範囲内で対応するが、仮に協議会の運営が不適切な状態にあった場合等には、指導的な立場で対応することになる。

エ 以上、井戸情報を記載した文書は、実施機関が保有する公文書に該当するものであり、同情報が公文書に該当しないとされた決定は、取り消されるべきである。

(4) 争点3について

井戸情報が公文書であるとしても、個人に関する情報が除外されることはもちろん(条例第5条第1号)、これを公にすることによって協議会の正当な利益を害するおそれがあるか、あるいは公にしないと条件で任意に提供され、協議会における通例として公にしないこととされている場合には、不開示情報となる(条例第5条第2号)。

ア まず、井戸情報のうち、個人の地下水採取者についてはそれが個人を識別する情報に当たるため不開示情報となり、従って、同人の所有する取水ポンプの所在地、場所も、同様に個人を識別する情報となるため、不開示情報となる。

あわせて、その口径、深さ、揚水能力に関する情報も、同様に不開示情報となる。

イ 法人等の井戸情報については、正当な利益を害するおそれがあると考えられる以下の情報等に該当するかが問題となる。

(ア) 生産技術上の秘密に関する情報

(イ) 営業販売上の秘密に関する情報

(ウ) 法人等の評価、信用に関する情報

(エ) 法人等内部に関する情報

(オ) その他公開することにより、名誉、社会的評価、社会的活動の自由が損なわれると認められる情報

ウ 上記観点から、申立人が開示請求する井戸情報を個別的に検討する。

(ア) 地下水採取者についての情報

公共機関はもちろん、企業が地下水の採取を行っている事実はいわば公知の事実とも言える事柄であり、それ自体生産技術上あるいは営業販売上の秘密とは言えず、また企業の評価や信用を低下させる情報ともいえない。従って、地下水採取者としての企業及び公共機関についての情報は不開示情報には当たらない。

(イ) 取水ポンプの所在地、場所

上記と同様、取水ポンプの所在地や場所の情報が開示されたとしても、生産技術上の秘密や営業販売上の秘密が開示されることにはならず、また、人事や経理上の処理等といった法人等の内部に関する情報とも言えない。

実施機関は、井戸の保全や安全管理上、安易に開示できないとするが、情報開示によって危険性が発生すると疑われる具体的危険性、社会状況等が現実存在

するのであればともかく、単なる抽象的な危険性をいうのみでは不開示情報とする理由に乏しい。

また、井戸を、法人等の敷地内に設置した全くの私的財産とし、従って井戸情報も法人等が内部管理している事業用の資産の情報と解することも、水を公のものとして解する判例や、公共のものと明記する上記法令等の趣旨と相容れない。

従って、井戸が地下水を取水する機能を持ち、取水が公共的意味を持つ以上、井戸事業用の資産であっても、純然たる個人資産と同視した上で、これを非開示情報と解釈することはできない。

(ウ) 取水ポンプの口径、深さ、揚水能力

ポンプの口径や深さ、揚水能力については、これを他者が知ることにより、法人等の生産技術等が推測され、従って、法人等が事業を営む上での正当な利益が害されるおそれがあると言わざるを得ない。

従って、取水ポンプの口径、深さ、揚水能力に関する情報は非開示情報に該当する。

エ なお、実施機関は、井戸情報が、非公開を前提としなければ他人に提供されない情報であり、通例他人に提供されず、公にすることは想定されていないことを理由に、非公開情報である旨を主張している。また、井戸情報が仮に公開されると、協議会において構成団体からの協力が得られなくなり、協議会の活動に支障が生じるおそれがあるとも主張している。

しかし、条例第5条第2号は、公にしないと条件の下に任意に提供されれば直ちにこれを非開示情報とするものではなく、当該条件が合理的なものであり、かつ、公にしないでほしいという法人等の申出が客観的にも理由があると認められる場合に、これを非開示情報とするものである。

この点、地下水に関する施策については、水循環基本法第6条も、「事業者は、その事業活動に際しては、水を適正に利用し、健全な水循環への配慮に努めるとともに、国又は地方公共団体が実施する水循環に関する施策に協力する責務を有する。」としており、事業者の主観的な理由のみに基づく申出に過度に応ずるべきではないと思われる。

さらに、そもそも協議会が設立された背景には、黄瀬川地域地下水採取については自主規制で十分対応できるという理由を掲げたことにより、県地下水採取条例による規制の対象から外れたという経緯がある。

それにも関わらず、県条例の規制に服している地域であれば、罰則により条例遵守を強制できるが、協議会の自主規制においては、規制を遵守させるための何らの担保もないことになるような解釈が認められれば、県が条例を定めた目的を回避し、空洞化させることと等しいことになる。

従って、協議会の構成団体である法人等からの協議会活動への任意の協力が得られなくなるおそれを理由として、井戸情報の全てを不開示情報とする論法は適切ではない。

- (5) 以上により、当審査会は、本件処分について、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

6 審査会の処理経過

| | |
|-------------------|---------------------------------------|
| 平成 27 年 7 月 27 日 | 諮問審査書の受理 |
| 平成 27 年 8 月 19 日 | 実施機関からの理由説明書の受理 |
| 平成 27 年 9 月 3 日 | 異議申立人からの意見書の受理 |
| 平成 27 年 9 月 25 日 | 諮問の審査（第 1 回目） |
| 平成 27 年 10 月 27 日 | 諮問の審査（第 2 回目） |
| 平成 27 年 11 月 20 日 | 異議申立人による口頭意見陳述及び 実施機関の意見聴取（第 3 回目） |
| 平成 27 年 12 月 18 日 | 諮問の審査（第 4 回目） |
| 平成 28 年 2 月 22 日 | 諮問の審査（第 5 回目） |
| 平成 28 年 4 月 21 日 | 答申の確定 |

| | |
|------------|-------------------|
| 沼津市情報公開審査会 | 恒 川 隆 生 (会長) |
| | 鈴 木 春 実 (会長職務代理者) |
| | 小宮山 克 己 (委員) |
| | 内 田 裕 久 (委員) |
| | 野 方 千賀子 (委員) |