

情 個 審 第 4 1 号

令和4年3月11日

茨城県知事 大井川 和彦 殿

茨城県情報公開・個人情報保護審査会

委員長 古屋 等

行政文書不開示決定に対する審査請求について（答申）

令和3年6月18日付け原対諮問第1号で諮問のありました下記事案について、別紙のとおり答申します。

記

「原子力災害発生時の避難施設及び原子力災害に備えた広域避難計画に関する文書」開示決定及び不開示決定（不存在）に係る審査請求事案

（情報公開諮問第188号）

（情報公開答申第163号）

第1 審査会の結論

- 1 実施機関が令和2年11月6日付け原対指令第6号により行った開示決定及び同年12月10日付け原対指令第9号により行った不開示決定（不存在）は、妥当である。
- 2 実施機関が同年11月6日付け原対指令第5号により行った不開示決定（不存在）は、これを取り消し、別表2に掲げる文書を特定した上で、改めて開示決定をすべきである。

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、茨城県情報公開条例（平成12年茨城県条例第5号。以下「条例」という。）第5条の規定に基づき、茨城県知事（以下「実施機関」という。）に対し、次に掲げる内容の行政文書の開示の請求をした。

- (1) 令和2年9月8日付けの次に掲げる内容の行政文書の開示請求（以下「本件請求1」という。）

「茨城県原子力安全対策課が平成25年8月に県内市町村に対して、避難施設を示すよう求めた事務連絡および付属資料

また、各市町村からの回答を受け、同年11月に各市町村の受入人数、割りふり人数を示した資料（電子メールを含む）」

- (2) 令和2年9月8日付けの次に掲げる内容の行政文書の開示請求（以下「本件請求2」という。）

「平成30年茨城県議会における原子力災害時の避難施設の面積を巡る質疑答弁を受けて、県原子力安全対策課が平成30年10月～平成31年1月に、県内市町村に対して送付した原子力災害時の避難想定施設の依頼とその回答。（添付した電子メールを含む）」

- (3) 令和2年10月14日付けの次に掲げる内容の行政文書の開示請求（以下「本件請求3」という。）

「平成26年8月5日に実施した、県内市町村の首長を対象にした研究会の配布資料

※ 原発広域避難計画に関するもの」

2 実施機関の決定及び通知

- (1) 実施機関は、本件請求1に係る行政文書は「取得若しくは作成していない又は文書の保存期間が経過し廃棄したため、存在しない」として、不開示決定（以下「本件処分1」という。）を行い、令和2年11月6日付け原対指令第5号により、審査請求人に通知した。
- (2) 実施機関は、本件請求2に係る行政文書のうち、別表1の文書1から文

書8までの文書について開示決定（以下「本件処分2」という。）を行い、令和2年11月16日付け原対指令第6号により、審査請求人に通知した。

また、別表1の文書9について、「一部避難所（福祉避難所として使用する民間の福祉施設）の名称」が条例第7条第6号に該当するとして、不開示とする部分開示決定を行い、同日付け原対指令第7号により、審査請求人に通知した。

- (3) 実施機関は、本件請求3に係る行政文書は「取得若しくは作成していない又は文書の保存期間が経過し廃棄したため、存在しない」として不開示決定（以下「本件処分3」という。）を行い、令和2年12月10日付け原対指令第9号により、審査請求人に通知した。

3 審査請求

審査請求人は、令和3年1月18日付けで本件処分1、本件処分2及び本件処分3の取消しを求めて、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、実施機関に対して審査請求を提起した。

4 審理の併合

令和3年3月1日、実施機関は、本件処分1、本件処分2及び本件処分3の審査請求に係る審理手続を併合した。

第3 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

本件処分1及び本件処分3について、これらの取消し及び全部開示の決定をするよう求める。

また、本件処分2について、対象となる文書の特定に漏れがあるため、これを取り消し、文書を再度特定した上で、全部開示の決定をするよう求める。

2 審査請求の理由

審査請求人の審査請求書における主張は、おおむね次のとおりである。

(1) 本件処分1について

本件処分1において、不開示決定の理由は「当該文書は、取得若しくは作成していない又は文書の保存期間が経過し廃棄したため、存在しない」となっている。

しかし、不開示決定通知書とともに同封された事務連絡には、「行政文書開示請求を受けたため、過去の資料を探索したところ、開示請求されている文書の関連文書と思われる別添の文書が発見されたことから、御参考

までに資料提供させていただく」として、平成25年8月8日付けの事務連絡「避難所に関する調査について（照会）」など4枚の文書（以下「本件関連文書1」という。）が送付された。

これらの文書は本件請求1に係る行政文書の一部であり、実施機関において、行政文書として現在も保管されているのは間違いないことから、本件処分1を取り消し、当該文書を特定した上で全部開示の決定を行うよう求める。

（2）本件処分2について

本件請求2に対して、実施機関からは、平成30年10月4日付け事務連絡「指定避難所の状況確認について（照会）」等の県から市町村への依頼文書のほか、市町村が県に回答した指定避難所の状況確認調査票が開示された。

開示された文書のうち、市町村が県に回答した調査票については、〇〇が、〇〇により確認されている。

しかし、実施機関から開示された調査票は、市町村から県に当初送られたものだけで、最終的な取りまとめに反映されている加筆修正を経た回答に係る情報が含まれておらず、本件請求2に係る行政文書として特定されるべき文書が特定されていない。

よって、本件処分2を取り消し、全ての市町村から県に回答された文書を再度特定した上で、全部開示の決定を行うよう求める。

（3）本件処分3について

本件処分3において、不開示決定の理由は「当該文書は、取得若しくは作成していない又は文書の保存期間が経過し廃棄したため、存在しない」となっている。

しかし、不開示決定通知書とともに同封された事務連絡には、「行政文書開示請求を受けたため、過去の資料を探索したところ、開示請求されている文書の関連文書と思われる別添の文書が発見されたことから、御参考までに資料提供させていただく」として、「避難先割当案の考え方について」及び「県内避難所の状況」など5枚の文書（以下「本件関連文書2」という。）が送付された。

これらの文書は、本件請求3に係る行政文書の一部であり、実施機関において、行政文書として現在も保管されているのは間違いないことから、本件処分3を取り消し、当該文書を特定した上で全部開示の決定を行うよう求める。

3 補充意見書の主張

審査請求人の補充意見書における主張は、おおむね次のとおりである。

- (1) 日本原子力発電東海第二原発の避難計画は、策定開始から既に8年が過ぎているが、いまだ未完成である。今回、不開示となった平成25年8月に実施した調査資料等は、避難先自治体の割り振り（マッチング）を決める上で重要な基礎資料となるものであり、計画の完成前に廃棄するとは考えにくいものである。仮に本当に廃棄していたとすれば、県民の批判は免れない。
- (2) 仮に、実施機関が保存していた文書が審査請求人に任意提供した本件関連文書1及び本件関連文書2だけであったとしても、これが関連文書ではなく、本件請求1及び本件請求3に係る行政文書の一部であると実施機関が判断していたことは、情報公開の制度外で任意提供した事実からも明らかであり、任意提供ではなく、本件請求1及び本件請求3に係る行政文書として特定し、開示すべきであった。
- (3) 今回のような、情報公開の制度外における開示請求対象文書の任意提供は、不都合な資料の恣意的な不開示を容易にするものであり、情報公開制度を根底から否定するもので、断じて認めることはできない。

第4 実施機関の主張の要旨

実施機関の弁明書及び補充意見書における主張は、おおむね次のとおりである。

1 本件処分1について

- (1) 本件請求1に係る行政文書は平成25年に作成された文書であり、茨城県文書等整理保存規程（昭和59年茨城県訓令第19号）第8条の規定に基づき当該文書の保存期間として定めた5年を経過したため廃棄しており、不存在である。
- (2) 審査請求人は、本件関連文書1が本件請求1に係る行政文書の一部であると主張するが、当該文書は、後年度の別資料の参考資料として添付されていたものであり、本件請求1に係る行政文書であることの特定ができなかったため、任意で審査請求人に情報提供したものである。
- (3) 本件関連文書1が添付されていた「後年度の別資料の参考資料」とは、平成30年度当時の担当者の手持ち資料のファイルに綴られていたものである。

また、本件関連文書1は、記載内容から、平成25年8月に市町村に対し、避難所に関する調査を行ったと思われるものであり、後ろにその結果

と思われる資料が添付されていたことから、関連文書であると判断したものである。

2 本件処分2について

- (1) 本件請求2は、県から市町村への照会文書及び市町村からの回答の開示を求めるものであって、県と市町村とで修正を図った文書は、特定すべき行政文書に当たらない。

なお、実施機関は、審査請求人が本件請求2に係る行政文書として特定すべきと主張している加筆修正を経た回答に係る文書について、別途、審査請求人から令和2年12月17日に開示請求を受け、令和3年2月12日に開示決定を行っている。

- (2) また、条例に基づく行政文書の開示請求の前に、審査請求人から〇〇で資料提供の要望があったが、実施機関が審査請求人に〇〇を確認したところ、〇〇との回答があり、審査請求人が加筆修正を経た回答に係る文書を請求していることは、本件請求2に係る開示請求書から確認できなかったため、当初の市町村からの回答文書を開示したものであり、文書の特定に問題はないものと判断する。

3 本件処分3について

- (1) 本件請求3に係る行政文書は平成26年に作成された文書であり、茨城県文書等整理保存規程第8条の規定に基づき当該文書の保存期間として定めた5年を経過したため、廃棄しており、不存在である。

- (2) 審査請求人は、本件関連文書2が本件請求3に係る行政文書の一部であると主張するが、当該文書は、後年度の別資料の参考資料として添付されていたものであり、本件請求3に係る行政文書であることの特定ができなかったため、任意で審査請求人に情報提供したものである。

- (3) 本件関連文書2が添付されていた「後年度の別資料の参考資料」とは、平成30年度当時の担当者の手持ち資料のファイルに綴られていたものであり、「平成26年首長説明資料」という付箋が貼付されていたものである。

また、本件関連文書2は、付箋の内容から、請求のあった文書と同年度に首長に説明した資料と考えられるため、関連文書であると判断したものである。

第5 審査会の判断

当審査会は、本諮問事案について審査した結果、次のように判断する。

- 1 行政文書の特定の妥当性について

審査請求人は、本件処分1、本件処分2及び本件処分3において、実施機関による文書の特定が不当である旨主張していることから、この点について検討することとする。

(1) 本件処分1に係る行政文書の特定の妥当性について

ア 本件関連文書1の内容

実施機関が、本件請求1に際し、開示決定を介してではなく、任意に、「関連文書」として、審査請求人に提供した本件関連文書1は、「平成25年8月8日付けの事務連絡「避難所に関する調査について（照会）」」（2枚。以下「文書10」という。）、「避難のイメージ」（1枚。以下「文書11」という。）及び「県内避難所の状況」（1枚。以下「文書12」という。）の計4枚の文書である。

イ 本件関連文書1の作成、利用状況等

(ア) 当審査会事務局職員をして実施機関（原子力安全対策課）の職員に確認させたところ、文書10は、実施機関の職員が各市町村における避難所の状況を把握するために職務上作成し、担当課長補佐名で市町村に発出したものとのことであった。

また、文書11及び文書12は、いつ作成されたものなのか、担当者以外の職員が職務上利用していたかどうか等は不明だが、市町村からの回答を元に、避難元の市町村からの避難人数、避難先の市町村の受入可能人数及びどの市町村に避難するのかということについて地図や図表で表したものであるとのことであった。

(イ) また、当審査会事務局職員をして実施機関の職員に確認させたところ、実施機関は、本件請求1を受けて過去の資料を探索した結果、「平成30年度当時の担当者の手持ちファイル」の中から本件関連文書1が発見されたが、実施機関としては、本件関連文書1について、本件請求1に係る行政文書であるとは特定できなかったため、開示決定を介してではなく、任意に、「関連文書」として、審査請求人に提供をしたとのことであった。

(ウ) さらに、上記(イ)の回答について、当審査会事務局職員をして実施機関の職員に確認させたところ、「平成30年度当時の担当者の手持ちファイル」の標題は、「避難先調整」となっており、また、当該ファイルは、本件請求1を受けた令和2年当時の担当者の執務室内の机の引き出しに入っていたとのことであった。

なお、本件請求1に係る開示請求書の「同年11月に各市町村の受入人数、割り振り人数を示した資料」との記載について、実施機関は、平成25年11月に、実施機関が「各市町村の受入人数、割り振り人

数」について「示した」資料を請求するものであり、この「示した」先は県庁の内部であるか外部であるかを問わない趣旨であると解した上で、該当すると思われる文書はあるか、過去の文書の探索を行ったとのことであった。

ウ 検討

(ア) 本件関連文書1が条例第2条第2項の行政文書に該当するかどうかについて

a 条例第2条第2項の行政文書には、実施機関の職員が職務上作成し又は取得したものであること、その実施機関の職員が組織的に用いるものとして保有されていること及び組織的に用いるものとしてその実施機関が保有していることの3つの要件を満たすものが該当すると解されている。

b また、文書が組織的に用いるものに該当するかどうか（文書に組織共用性があるかどうか）については、文書の作成又は取得の状況（職員個人の便宜のためにのみ作成又は取得するものであるかどうか等）、当該文書の利用の状況（業務上必要として他の職員又は部外に配布されたものであるかどうか等）、保存又は廃棄の状況（組織として管理している職員共用の保存場所で保存されているものであるかどうか等）等を総合的に考慮して実質的な判断を行うのが相当であると解されている（東京高裁平成30年8月30日判決）。

c これらを本件関連文書1についてみるに、実施機関は、審査請求人に対して、不開示決定通知書と併せて任意に本件関連文書1を提供しているが、このことは、実施機関が、その組織の業務の一環として、その保有に係る「関連文書」を外部に提供したものと解することができる。

また、実施機関は、本件関連文書1が、「平成30年当時の担当者の手持ちファイル」の中から発見されたとしているところ、当該ファイルが開示請求を受けた令和2年当時の担当者の執務室内の机の引き出しに入っていたということは、外形上、本件関連文書1は、平成30年当時の担当者から後任の担当者に引き継がれたもの、すなわち、実施機関の職員が組織的に用いるものとして実施機関において保有されていたものであると解することができる。

d さらに、「平成30年当時の担当者の手持ちファイル」の標題は、「避難先調整」というものであり、このファイルの標題及び本件関連文書1に含まれる文書10から文書12までの標題からは、本件関連文書1が平成30年当時の担当者の個人的な用途のために作成

された備忘メモの類と同様のものであると解することはできない。

そのほか、本件関連文書1について、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得したものであることを否定すべき事情は認められない。

e よって、本件関連文書1は、条例第2条第2項の行政文書に該当するものと認められる。

(イ) 本件関連文書1が本件請求1に係る行政文書と認められるかどうかについて

a 文書10について

文書10は、その内容から、本件請求1の対象とされた行政文書のうち、「県が平成25年8月に県内市町村に対して、避難施設を示すよう求めた事務連絡及び付属資料」と記載された文書と同じものと認められることから、当該文書は、本件請求1に係る行政文書に該当するものと認められる。

b 文書11及び文書12について

実施機関が、本件請求1に係る開示請求書における「同年11月に各市町村の受入人数、割り振り人数を示した資料」との記載について、実施機関が平成25年11月に「各市町村の受入人数、割り振り人数」について示した資料を請求するものであり、この「示した」先は県庁の内部であるか外部であるかを問わない趣旨であると解したことは、本件請求1に係る開示請求書の字句に則した解釈であるということができ、開示請求の趣旨を不当に狭めたものとはいえない。

そして、文書11及び文書12は、これらの文書の作成に係る起案文書等がなく、作成時期、利用状況等が不明であるため、文書11及び文書12に記載された内容からは、これらの文書が平成25年11月に実施機関が県庁の内部又は外部に向けて示した資料であるとまで認めることはできない。

よって、文書11及び文書12が本件請求1に係る行政文書に該当すると認めることはできない。

(ウ) 文書10に記載された情報の不開示情報該当性の有無についての検討

実施機関は、審査請求人に対し、本件関連文書1を黒塗りすることなく提供していること、また、本件関連文書1のうち、本件請求1に係る行政文書として特定されるべき文書10に記載された情報が条例第7条各号の不開示情報に該当すると認めるべき事情は認められない

ことから、本件関連文書1のうち、文書10に記載された情報は、不開示情報に該当するとはいえない。

エ 小括

以上のことから、本件請求1に係る行政文書として、本件関連文書1のうち文書10を特定し、改めて開示決定をすべきである。

(2) 本件処分2に係る行政文書の特定の妥当性について

審査請求人は、上記第3の2(2)のとおり、最終的な取りまとめに反映されている加筆修正を経た回答に係る情報が記載された行政文書が特定されるべきであった旨主張しているが、上記第2の1(2)の本件請求2に係る開示請求書の記載のみでは、実施機関において審査請求人がそのような行政文書の開示請求をしていると解釈することは困難であるといわざるを得ない。

よって、実施機関が、別表1の文書1から文書9までを本件請求2に係る行政文書として特定し、審査請求人のいう最終的な取りまとめに反映されている加筆修正を経た回答に係る情報が記載された文書を本件請求2に係る行政文書として特定しなかったことは、妥当性を欠くとはいえない。

(3) 本件処分3に係る行政文書の特定の妥当性について

ア 本件関連文書2の内容

実施機関が、本件請求3に際し、開示決定を介してではなく、任意に「関連文書」として、審査請求人に提供した本件関連文書2は、「避難先割当案の考え方について」(2枚。以下「文書13」という。)、 「県内避難先の状況」(1枚。以下「文書14」という。)、 「避難対象地域の区分と避難先市町村(案)」(1枚。以下「文書15」という。)及び「広域避難計画策定に向けた今後のスケジュールについて」(1枚。以下「文書16」という。)の計5枚の文書である。

イ 本件関連文書2の作成、利用状況等

(ア) 当審査会事務局職員をして実施機関の職員に確認させたところ、当時の担当者がいつ何を作成したか、また、当該担当者以外の職員が職務上利用していたかどうかは不明だが、文書15については類似したものが県ホームページに掲載されており、文書13及び文書14については、内容をみるに、文書15を作成するに当たって参考とされたものであると考えられるとのことであった。

また、実施機関は、本件請求3を受けて、過去の資料を探索したところ、「平成30年度当時の担当者の手持ちファイル」の中から、「平成26年首長説明資料」という付箋が貼付された本件関連文書2が発見されたが、本件関連文書2について、本件請求3に係る行政文

書であるとは特定できなかつたため、開示決定を介してではなく、任意に、「関連文書」として、審査請求人に本件関連文書2を提供したとのことであつた。

(イ) さらに、上記(ア)の回答について、当審査会事務局職員をして実施機関の職員に確認させたところ、「平成30年度当時の担当者の手持ちファイル」の標題は「避難先調整」となっており、本件関連文書2は、当該ファイルから発見され、また、当該ファイルは、本件請求1を受けた令和2年当時の担当者の執務室内の机の引き出しに入っていたとのことであつた。

(ウ) さらに、当審査会事務局職員をして実施機関の職員に確認させたところ、平成26年8月5日に茨城県市長会及び同県町村会が主催し、県内全市町村長が参加した「平成26年度 市町村長自治研究会」に、実施機関の生活環境部長(職名は当時のもの)が招かれ、広域避難計画における避難先の案について説明していたことまでは確認できるが、当該研究会において、どのような資料が配布されていたかについては、当時の文書が残っていないため、不明であるとのことであつた。

平成26年中において、広域避難計画について、実施機関から県内首長に対する説明、協議等を行った機会が、上記「平成26年度 市町村長自治研究会」のほかにあつたかどうかについても不明であるとのことであつた。

ウ 検討

(ア) 本件関連文書2が条例第2条第2項の行政文書に該当するかどうかについて

a 本件関連文書2について、上記(1)ウにおけるのと同様に、条例第2条第2項の行政文書に該当するかどうか検討すると、実施機関は、審査請求人に対して、不開示決定通知書と併せて任意に本件関連文書2を提供しているが、このことは、実施機関が、その組織の業務の一環として、その保有に係る「関連文書」を外部に提供したものと解することができる。

また、実施機関は、本件関連文書2が、「平成30年当時の担当者の手持ちファイル」の中から発見されたとしているところ、当該ファイルが開示請求を受けた令和2年当時の担当者の執務室内の机の引き出しに入っていたということは、外形上、本件関連文書2は、平成30年当時の担当者から後任の担当者に引き継がれたもの、すなわち、実施機関の職員が組織的に用いるものとして実施機関において保有されていたものであると解することができる。

b さらに、「平成30年当時の担当者の手持ちファイル」の標題は、「避難先調整」というものであり、このファイルの標題及び本件関連文書2に含まれる文書13から文書16までの標題からは、本件関連文書2が平成30年当時の担当者の個人的な用途のために作成された備忘メモの類と同様のものであると解することはできない。

そのほか、本件関連文書2について、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得したものであることを否定すべき事情は認められない。

c よって、本件関連文書2は、条例第2条第2項の行政文書に該当するものと認められる。

(イ) 本件関連文書2が本件請求3に係る行政文書と認められるかどうかについて

上記イ(ウ)記載のとおり、平成26年8月5日に開催された「平成26年度 市町村長自治研究会」において、どのような資料が配布されたかについては、不明である。

また、実施機関によれば、本件関連文書2には、「平成26年首長説明資料」と記載された付箋が貼付されていたとのことであるが、平成26年中において、広域避難計画について、実施機関から県内首長に対する説明、協議等を行う機会が平成26年8月5日に開催された「平成26年度 市町村長自治研究会」のみであったか否かについては不明とのことであり、そうすると、仮に、平成26年における説明、協議等の機会が同年8月5日以外にもあった場合、本件関連文書2は、他の説明・協議等の機会において用いられた資料である可能性も排除できない。

このため、当審査会としては、「平成26年首長説明資料」と記載された付箋が貼付されていたことのみをもって、本件関連文書2が平成26年8月5日に開催された「平成26年度 市町村長自治研究会」で配布された資料に該当するとまで認めることはできない。

よって、本件関連文書2が本件請求3に係る行政文書に該当すると認めることはできない。

エ 小括

以上のことから、本件請求3に係る行政文書が不存在であるとした本件処分3は、妥当であったものと認められる。

2 結論

以上により、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 審査会の処理経過

本件審査請求に係る審査会の処理経過は、次のとおりである。

年	月	日	内 容
令和3年	6月	21日	諮問受理
令和3年	8月	6日	審査（令和3年度第3回審査会第一部会）
令和3年	9月	13日	実施機関補充意見書の受付
令和3年	10月	22日	審査請求人補充意見書の受付
令和3年	11月	24日	審査（令和3年度第6回審査会第一部会）
令和3年	12月	15日	審査（令和3年度第7回審査会第一部会）
令和4年	2月	28日	審査（令和3年度第8回審査会第一部会）

別表1【本件処分2に係る行政文書】

文書番号	行政文書の名称
文書1	指定避難所の状況確認について（照会）
文書2	指定避難所の状況確認調査票 記入要領
文書3	スポーツ施設（体育館等）における屋内面積の考え方について
文書4	指定避難所の状況確認調査票②（平成30年9月末時点）（指定避難所の施設名のみが記載されているもの）
文書5	指定避難所の状況確認調査票③（平成30年9月末時点）
文書6	【記載例】指定避難所の状況確認調査票②（平成30年9月末時点）
文書7	【記載例】指定避難所の状況確認調査票③（平成30年9月末時点）
文書8	市町村から回答された調査票（つくば市調査票を除く指定避難所の状況確認調査票②及び同調査票③（該当施設を有する市町村分のみ））（平成30年9月末時点）
文書9	市町村から回答された調査票のうち、つくば市調査票（指定避難所の状況確認調査票②）（平成30年9月末時点）

別表2【本件処分1に係る行政文書】

文書番号	改めて特定すべき行政文書名	備考
文書10	避難所に関する調査について（照会）	平成25年8月8日付け事務連絡