

答 申

第 1 審査会の結論

長崎県知事（以下「実施機関」という。）が、令和 5 年 5 月 1 日付 5 河第 49 号で行った公文書不開示決定（公文書不存在）（以下「本件処分」という。）のうち、なお不開示（公文書不存在）としている部分は、妥当である。

第 2 審査請求に至る経過

1 開示請求の内容

審査請求人は、令和 5 年 4 月 16 日付けで、長崎県情報公開条例（平成 13 年長崎県条例第 1 号。以下「条例」という。）第 6 条第 1 項の規定により実施機関に対して、以下の内容について、開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

佐々町は、二級河川佐々川に水道用水として最大取水量 0.0278 m³/s の水利権を許可されているが、本水利権の許可期限である平成 21 年 3 月 31 日が近いことから、佐々町は、かねてより町の将来の発展を見据えて水利権の増量を念願しており、平成 20 年度において佐々川の流量調査を〇〇〇〇〇〇〇〇〇株式会社九州支社長崎営業所に業務委託した。右業務を完了した同コンサル会社は、「平成 20 年度 佐々町水道事業 佐々川流量解析業務委託報告書」を佐々町に提出した。報告書によると、流量調査の目的は、「佐々町の上水道事業の水源として、取水の可能性の検討の資料にするために行う」としている。

佐々町は、本水利権に係る更新のための許可申請書を平成 21 年 2 月 12 日付けで作成し、その頃、県北振興局建設部に前記の「佐々川流量解析業務委託報告書」を添付して許可申請を行ったものと考えられる。この更新の許可申請書が正式に受理された（20 県北振建第 1817 号）のは平成 21 年 3 月 18 日であり、同申請が許可されたのは 3 月 31 日である。

以上の事実関係の下で、平成 21 年 2 月 12 日前後頃から同 3 月 31 日までの間に、河川管理者（県北振興局建設部）と佐々町の間において、更新の許可の当否はもとより、佐々町の念願である水利権の増量等について、一度ならず、打合せや協議等が行われたものと推認されるのである。

よって、次の文書の開示を求める。

- (1) 県と佐々町間で行われた打合せや協議等の結果が記載された協議録等。

(2) 平成 21 年 2 月 12 日付許可申請書に添付された「水利使用の許可に関する添付図書（河川法施行規則第 11 条第 2 項）」中の別添資料 1 及び同 2（以下、(1)の文書を「協議録等」と、(2)の文書を「別添資料 1」及び「別添資料 2」といい、以下これらの文書を「本件文書」と総称する。）。

2 本件処分の内容

実施機関は、本件開示請求に対し、令和 5 年 5 月 1 日付けで、「申請された内容の文書は保有しておらず、不存在のため。」として本件処分を行い、審査請求人に通知した。

3 審査請求の経緯

審査請求人は、行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号）第 2 条の規定により、本件処分を不服として、実施機関に対し令和 5 年 5 月 7 日付けで審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

第 3 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、「本件処分を取り消すとの裁決を求める」というものである。

2 審査請求の理由

審査請求人が審査請求書及び反論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) 審査請求人は、令和 5 年 4 月 16 日付けで、佐々町が水道用水目的で二級河川佐々川に有する許可水利権（最大取水量 0.0278 m³/s、許可期限：平成 21 年 3 月 31 日）の許可更新のために、平成 21 年 2 月 12 日付け作成の許可申請書を、その頃、県北振興局建設部に提出したと思料されるが、この許可申請書は、同年 3 月 18 日に正式に受理（20 県北振建第 1817 号）され、同年 3 月 31 日、更新の許可がなされた。この事実関係の下で、次の公文書の開示請求を行った。

ア 平成 21 年 2 月 12 日前後頃から 3 月 31 日までの間に、当該許可水利権の更新に関し、県と佐々町間で行われた打合せや協議等の結果が記載された協議録等。

イ 平成 21 年 2 月 12 日付許可申請書の添付書類である「水利使用の許可に関する添付図書（河川法施行規則第 11 条第 2 項）」中の別添資料 1 及び同 2。

これに対し、処分庁から、「申請された内容の文書は保有しておらず、不存在のため」を理由として、「公文書を保有していないことにより開示しない」とする処分を受けた。

- (2) 前記ア及びイの文書について、「公文書を保有していない理由」を、単に「申請された内容の文書は保有しておらず、不存在のため」とし、「保有していない根拠」を何一つ示さずに公文書を不開示としていることは問題である。
- (3) 問題点について具体的に述べることにする。

アの文書については、協議等が行われたのか否か、協議書は作成されたのか否か、作成されたが何らかの理由で破棄されたのか、等々、具体的な理由の説明が不可欠であるのにこれが無い。

イの文書については、佐々町が作成、提出し、県北振興局建設部が受理した許可申請書は現に存在しており、この申請書の添付文書（前述の「添付図書」）中に、「別添資料1及び同2」の文書が存在することを示す記載がある。にもかかわらず、これを「保有していない」と一蹴している。物理的に存在するはずの物を存在しないというのは虚偽の疑いがある。そうでないとすれば、意図的な隠ぺいか、探索不十分であろう。

よって、本件処分は、明らかな理由不備があり、違法であると言わざるを得ない。

(4) 反論書における主張

ア 弁明書を通読しての反論

- (ア) 弁明書では、別添資料1について「使用水量の算出根拠」と、別添資料2について「流域の情報が記録されたもの」と、各文書の内容を説明している。

しかし、別添資料1の説明はそのとおりだが、別添資料2の説明は、「河川の流量と申請にかかる取水量及び関係河川使用者の取水量の関係明らかにする計算」とするのが正しい。「流域の情報が記録されたもの」とする言い回しは単なる間違いではなく明らかな捏造であり、極めて悪質である。

- (イ) また、「許可申請書に添付された資料について、別添資料1及び同2と明記されたものはなく、当初から添付されていなかった可能性もあり、本県では確認できなかったため、不開示決定（公文書不存在）とした」とあるのは、実に不可解な記述である。審査請求人が公文書開示を受けた平成21年2月12日付許可申請書には全10頁の「水利使用の許可に関する添付図書（河川法施行規則第11条第2項）」が添付されている。この添付図書中に、別添資料1、別添資料2の記述があるのである。しかも、この添付図書の最末尾が、今般、5月23日付5河第49号で開示決定を受けた別添資料1なのである。

(ウ) もともと①「平成 21 年 2 月 12 日付許可申請書」には、②「水利使用の許可に関する添付図書（河川法施行規則第 11 条第 2 項）」が添付されて①と一体化して佐々町から県に提出されたと考えられる。そして、②の中に、③「別添資料 1」、④「別添資料 2」の表現箇所があるのである。

このことは、①ないし④の文書は、一括して佐々町から県に提出された文書であるのだから、その全部は県において保管され保有されていると考えるのが常識であろう。

しかしながら、現時点で県が保有する文書は、①及び②は当然保有するとして、今回③を保有するに至ったことが判明したこと、残る④は保有していないと言うことのようにだが、俄かに信じられないし、全く信ぴょう性が無い。

イ 弁明書に対する反論

弁明書で、審査請求人の「理由付記の不備」の主張について、いずれも不備を認めている。

「協議書」について、不備を認めつつも「理由付記の不備をもって直ちに本件処分は違法であり、取り消すべきものとは認められない」とする一方で、別添資料 2 について、「佐々町に確認した結果、その存在を確認できなかったので不存在である。虚偽や隠蔽の事実はなく、審査請求人の主張は当たらない」と開き直る。

ところで、別添資料 1 について、別添資料 2 と共に佐々町に確認し、その存在が確認できたとして開示されたが、この経緯は、手続き上の根拠を含めて摩訶不思議なものを覚えるが、それはともかく、文書が開示されたのは事実である。

なお、「別添資料 1 と明記されていないものの」の記述については、それが事実であることを認める。その上で、審査請求人は、別添資料 2 についても明記されていないと推認している。

ウ 弁明書の「原処分を妥当とした理由」に対する反論

(ア) 処分庁は、弁明書で公文書不開示の理由を「水利権の許可更新に係る申請は、許可の更新であり、内容に変更がなく、協議の必要がなかったため協議書は作成しておらず、不開示決定（公文書不存在）とした」と、新規な理由を具体的に述べている。つまり、「作成していない」理由は、「水利権の許可更新に係る申請は、許可の更新であり、内容に変更がなく、協議の必要がなかった」というのである。

(イ) たしかに許可更新案件の大部分にあっては、形式的・機械的に審査されることで足り、許可更新が許可されるのが通例であろうと審査請求人でも理解する。しかし、本件に限って言えば、全くそのような案件ではないことを強く指摘しておかねばならない。

(ウ) なるほど、「作成していない」が事実なら、物理的に無い袖は振れないのだから、不開示決定（公文書不存在）は正しいことになる。しかし、本件を、「許可の更新⇒内容に変更はない⇒協議の必要はない」が成立するとするのは全く当たらない。

平成 21 年 2 月 12 日付許可申請書は、水利権の許可更新に係る申請書であったのは事実であるが、「内容に変更がなく、協議の必要がなかった」と言い切るのは短絡であり早計に過ぎる。通例には該当せず、まさに例外的な案件であった。したがって、「公文書を保有していない理由」を「許可の更新であるから内容に変更はなく協議の必要はなかった」と変更するのは不当であり、変更後の理由をもってしても違法であることに何ら変わりはない。

(エ) 本件は、石木ダム建設問題と深く関わることを理解することが肝要である。

i) 2011（平 23）年 3 月 6 日、ダム検証の一環として、JA 川棚支店の会議場で、県と地権者との意見交換会が開催された。この時の速記録から重要部分を抜粋するが、この意見交換会で、佐々川の流況調査、低水観測実施の有無等に議論が及んだ。地権者側の質問に、県側は、「付け加えますと、同じ佐々川の流域で佐々町がございまして、そこも水が不足しているところとございまして、佐々町も自分のところで流量観測をやっております。ところが、その結果、新たな水利取水は無理だというふうな判断をなさっているところとございます。」と。さらに、「じゃ、状況がわかるのね、それで」との質問に長崎県側は、「佐々町がやったデータはございます」と答えている。

この意味は、県側は「佐々町が自らやった流量観測データがある」ことを認めたということであり、このデータに関して、県と佐々町間で話合い（協議）が実施された事実があることを認めたものであり、極めて重要である。

ii) この意見交換会に出席（傍聴）していた審査請求人（及び外 2 名）は、県側の発言に注目した。詳細を聴取すべく意見交換会後の同年 3 月中に、佐々町役場を訪問することとし、当時の同町役場水道課長、課員の方と面談する機会を持つことができた。

この面談において、3 人が聴取した事実の要旨をまとめると、次のとおりである。

「佐々町は、長年の悲願である新規水利権取得のため、平成 20 年 1 月～12 月までの 1 年間の流量調査をコンサル会社に業務委託し、その調査解析結果の報告書が提出されたので、これを受けて佐々町は平成 21 年 3

月、長崎県と新規水利権について協議を行った。その際、県北振興局の担当者から、佐々町の河川維持水量を 58,000 m³/日であると示され、新規水利権を認めるに足るだけの流量の余裕は無い、と言われた。従来、河川維持流量は 17,000 m³/日と聞いていたので大変驚いたが、新規水利権の取得を断念した。」

iii) 審査請求人が本件開示請求で対象文書としているのは、聴取した事実中の「長崎県と新規水利権について協議を行った」という協議に係る「協議書」である。この時期は、10年目の水利権の更新時期の直前であると同時に、「佐々町は、長年の悲願である新規水利権取得のため、平成20年1月～12月までの1年間の流量調査をコンサル会社に業務委託し、その調査解析結果の報告書が提出された」時期でもある。思うに、二つの課題を個別に協議するというよりも同時に同じテーブルに載せて話し合い、結果、話し合いは複数回に及んだのではないかとというのが審査請求人の見立てである。

そして、これらの協議の際に（おそらく第1回目の協議の機会と思われる）、佐々町は、流量観測業務受託会社が作成した「佐々川の流量調査解析結果報告書」を協議の場に提示し、県はこれを受領し、保管したものと考えられるのである。

iv) 以上の事実関係に照らして考察すると、処分庁の言う「（協議書を）作成していない」理由を「水利権の許可更新に係る申請は、許可の更新であり、内容に変更がなく、協議の必要がなかった」と変更したが、フェイクであるのは明らかで俄かに信じることはできない。

なぜなら、佐々町としては、長年の悲願を果たすために自ら流量観測を実施し、その観測結果を受け、従前から説明を受けていた維持流量を考慮しても、水利権量の増量（又は新規水利権の付与）は容易に認められることを確信し、満を持して協議に臨んだものと推測できるからである。

エ 最後に、平成21年2月12日付許可申請書の「添付図書」と「平成20年度 佐々町水道事業 佐々川流量業務委託報告書」との密接な関係性について触れておく。添付図書中の記述を適宜抜粋して記述し、注意を喚起するのが目的である。

(1) 添付図書の第4頁の「ロ. 使用水量の算出根拠 別添資料1」

(2) 添付図書の第4頁の「ハ. 河川の流量と申請にかかる取水量及び関係河川使用者の取水量との関係を明らかにする計算」

1. 流域 別添資料2

2. 河川の流量と取水量 濁水流量 65,000 m³/日 (0.753 m³/S)

以上は、審査請求人が適宜抜粋したものであるが、それぞれに省略がある。

別添資料1及び別添資料2は、審査請求人の公文書開示請求書に記述した
ことと全く同一であり、添付図書のこの記述をもって、別添資料1及び別添
資料2の存在を確信して本件開示請求に及んだ次第である。

湧水流量 65,000 m³/日は、佐々町が恣意的に数字を作出して記述したも
のでは決してない。この数値の根拠は、「平成20年度 佐々町水道事業 佐
々川流量業務委託報告書」に由来するものである。

第4 実施機関の主張の要旨

実施機関が主張する原処分を妥当とする理由は、弁明書及び口頭説明によれば、
おおむね次のとおりである。

1 本件処分について

(1) 条例第11条第2項について

開示請求に係る公文書を当該実施機関が保有していない場合に不開示決定(公
文書不存在)とすることを定めたものである。

(2) 条例第11条第2項の該当性について

ア 協議録等について

本件開示請求の内容は、水利権の許可更新に係る協議に関する文書である。

しかしながら、本申請は許可の更新であり、内容に変更がなく、協議の必要
がなかったため当該文書は作成しておらず、不開示決定(公文書不存在)とし
た。

イ 別添資料1及び別添資料2について

本件開示請求の内容は、これまでに水利権更新許可申請を行ったものが当該
申請書に添付していたと思われる使用水量の算出根拠と流域の情報が記録され
た文書である。

許可申請書に添付された資料について、別添資料1及び同2と明記されたも
のはなく、当初から添付されていなかった可能性もあり、本県では確認できな
かったため、不開示決定(公文書不存在)とした。

2 審査請求の趣旨及び理由について

(1) 審査請求人は、開示請求の対象とした文書のうち、協議録等について、原処分
に係る決定通知書の理由の記載では協議等は行われたのか否か、協議書は作成さ
れたのか否か、作成されたが何らかの理由で破棄されたのか、等々、具体的な理
由の説明が不可欠であるのにこれが無い、と本件処分は理由不備の違法がある旨
主張する。

理由付記については不備を認め、前記1の(2)のイのとおり補正する。

しかし、理由付記の不備を持って直ちに本件処分が違法であり、取り消すべきものとは認められない。

(2) また、別添資料1及び別添資料2について、佐々町が作成・提出し、県北振興局建設部が受理した許可申請書は現に存在しており、この申請書の添付文書中に、別添資料1及び同2の文書が存在することを示す記述がある、これを「保有していない」と一蹴し、物理的に存在するはずの物を存在しないというのは虚偽の疑いがあり、意図的な隠ぺいか、探索不十分であって、本件不開示決定処分は明らかな理由不備があり、違法であると言わざるを得ないと主張する。

理由付記については不備を認め、前記1の(2)のイのとおり補正する。

なお、請求があった別添資料1及び同2については佐々町に確認し、別添資料1と明記はされていないものの、その資料の存在が確認できたことから、令和5年5月23日付で補正を行い、別添資料1については、写しを交付している。しかしながら、別添資料2は不存在である。

したがって、虚偽や隠蔽などの事実はなく、審査請求人の主張は当たらない。

3 結論

前記2で述べたとおり、不開示決定（公文書不存在）は条例第11条第2項に該当するものであり、また、審査請求の趣旨及び理由に関する審査請求人の主張には当たらず、原処分は妥当であると判断する。

第5 審査会の判断

当審査会は、本件処分について、条例の趣旨に照らし審査した結果、以下のよう
に判断する。

1 条例の基本的な考え方について

条例は、地方自治の本旨にのっとり、公文書の開示を請求する権利を明らかにするとともに、公文書の開示及び情報提供等の推進に関し必要な事項を定めることにより、県の諸活動を説明する県の責務が全うされるようにし、県政に対する理解と信頼を深め、もって県民参加による公正で開かれた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、公文書の開示請求にあっては、「原則公開」の理念のもとに、条例の解釈及び運用に当たらなければならない。

2 条例の規定について

条例第11条第2項では、実施機関は、開示請求に係る公文書の全部を開示しないとき（開示請求を拒否するとき及び開示請求に係る公文書を保有していないときを含む。）は、開示をしない旨の決定をし、開示請求者に対し、その旨を書面

により通知しなければならない旨定めている。

3 本件文書の保有の有無について

(1) 前記第4の2の(2)のとおり、本件文書のうち別添資料1については新たに開示されていることから、なお不開示（公文書不存在）とされている協議録等及び別添資料2について、以下検討する。

(2) 協議録等について

当審査会において、実施機関に改めて確認したところ、以下のとおりであった。

水利権は、河川、溪流等の水を継続的、排他的に使用する権利で、取水の目的や必要水量、河川の水量等、使用者の申請の内容を審査し河川管理者が判断し許可を行うものである。

二級河川佐々川において、佐々町が、最大、毎秒0.0278t、日量2,400tを、水道用水として取水することを計画し、河川管理者である県が許可をしているところ、昭和42年4月4日から許可を行い、現在まで、取水量の変更なく10年ごとに更新している。

佐々町が提出した平成21年2月12日付許可申請書は更新の申請であったことから、協議を行っていない可能性が考えられ、仮に協議録等を作成したとしても、長崎県文書取扱規定に基づき、3年間の保存期間後に廃棄処分している可能性もあり、存在を確認できなかったとのことであった。

この実施機関の説明に特段不自然、不合理な点は見受けられない。よって、実施機関がこれを不開示決定（公文書不存在）とした本件処分は妥当である。

(3) 別添資料2について

当審査会において、実施機関に改めて確認したところ、以下のとおりであった。

水利権の更新申請書に係る書類については、長崎県文書取扱規定に基づき保存文書期限を30年としており、文書自体は存在しているものの、平成21年2月12日付許可申請書の添付書類に、別添資料1、別添資料2の表記がなく、当初、当該資料が確認できなかった。改めて、佐々町へ確認したところ、別添資料1がどの資料か判明したので開示したが、別添資料2については、佐々町の控えにも添付されておらず、元々無かったのか、或いは付け忘れたのかは分からないとのことであった。

当該申請書を作成、提出した佐々町の控えにも別添資料2と表記した資料及び当該資料に該当するような内容の資料の添付が無かったということであれば、当該申請書を受理した県において別添資料2の存在が確認できなかったという実施機関の説明は是認することができる。よって、実施機関がこれを不開示決定（公文書不存在）とした本件処分は妥当である。

4 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、審査請求書及び反論書において種々主張するが、いずれも当審査会における前記判断を左右するものではない。

5 結論

以上のことから、前記「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 付言

実施機関自身も認めているところであるが、本件処分における理由付記については、もう少し丁寧に具体的な記載に努めていただきたい。

審査会の審査経過

年月日	審査経過
令和5年6月21日	・実施機関から諮問書を受理
令和5年7月14日	・審査会（審査）
令和5年8月18日	・審査会（実施機関聴取及び審査）
令和5年9月13日	・審査会（審査）
令和5年9月25日	・答申

答申に関与した長崎県情報公開審査会委員

氏名	役職	備考
佐藤 烈	長崎新聞社取締役経営企画室長	
塩飽 昂志	弁護士	
久部 香名子	司法書士	
藤野 美保	長崎行政監視行政相談センター 行政相談委員	会長職務代理者
横山 均	長崎県立大学地域創造学部教授	会長