

令和2年度諮問（情）第1号  
答申（情）第89号

「特定地番の採石場に関する図面及び文書の公文書非開示決定に係る審査請求に対する裁決」についての答申

栃木県行政不服審査会



実施機関に対し行政不服審査法（昭和26年法律第68号）第2条の規定により審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

#### 4 諮問

実施機関は、令和2（2020）年5月12日付けで、本件審査請求について、条例第19条第1項の規定により、栃木県行政不服審査会（以下「審査会」という。）に諮問した。

### 第3 審査請求人の主張要旨

#### 1 審査請求の趣旨

非開示決定を取り消し、全部開示を求める。

#### 2 審査請求の理由等

審査請求の理由は、審査請求書、反論書によれば、おおむね以下のとおりである。

昭和30年代からたびたび陥没事故を起こしている〇〇地区採掘場跡地の状況を、働く私たちが安心安全に仕事を行えるような明確な情報が欲しい。

多数の観光客や当該地区で働く者達が、今後起きうる陥没に巻き込まれる可能性があり、当該情報は、人の生命、健康、生活、財産を保護するため公益性が高い文書であるため、条例第7条第2号ロに該当し、全部開示すべきである。

### 第4 実施機関の主張要旨

弁明書、実施機関への意見聴取及び実施機関から提出された意見書によると、おおむね次のとおりである。

#### 1 対象公文書の特定について

調査報告書は、平成〇年度までに約250の地下空洞について調査（以下「本件調査」という。）を実施し、その後、これらの調査結果を集約し、各空洞の相対評価を行うため設置した検討委員会において、平成〇年度から〇年度まで3年間をかけて協議、分析、評価してまとめたものである。

このうち、〇〇地区全体の地下空洞の大まかな状況が把握可能な縮尺1/15,000の評価地図について、〇〇地域の安全対策や地域住民の生活設計支援等の資料として活用するため、一般向けの閲覧・公表を行うとともに、本件報告書を含む縮尺1/2,500の総合評価結果図及び安定度総合評価結果については、地権者等関係者に対して閲覧や写しの提供を行ってきたところである。

調査報告書には地番ア及び地番イに関する記載はあったが、地番ウに関する記載はなく、本件報告書以外に公文書は保有していないため、地番ウについて対象公文書は不存在とした。

昭和46年に採石法（昭和25年法律第291号。以下「採石法」という。）が改正され、岩石の採取計画が、それまでの国への届出制から、都道府県による認可制に移行された。

採石法に基づく採掘の申請関係書類については許可期限ごとに廃棄しているのが通例であり、審査請求人が反論書で言う国から県に認可権が移管された当時の資料については、その存在も不明であり、現在は保有していない。また、現在採掘を行っていない跡地については、新たな許可が無ければ文書を取得することもないため、文書は発生し得ない。本件開示請求に係る地番については、いずれも本件報告書作成以降の許可はないため、新たな文書も存在しない。

## 2 対象公文書の非開示について

### (1) 条例第7条第2号本文該当性

本件報告書は、法務局で入手可能な登記簿や市販されている住宅地図等と併せることにより空洞上の土地及び家屋の所有者等を識別することができ、また、所有地等の地下空洞の状況が把握できることから、条例第7条第2号に規定する個人に関する情報であって、当該情報に含まれる記述等により特定の個人を識別できるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）に該当する。

### (2) 条例第7条第2号ロ該当性

ア 地下空洞については安全性・危険性の立証が困難であり、現時点で緊急的な安全対策を講じるまでの状況になく、地域住民が現在も日常生活を平穏に送っている現状等を考慮すると、地下空洞があることを持って生命等の侵害のおそれがある状況とは言えない。

また、〇〇地域全体で見ても、〇〇地区の大陥没以降の陥没は5件にとどまり、人的被害も発生していない。当該地区では県、〇〇市、地元石材協同組合が共同で設立した〇〇〇〇〇〇〇〇整備公社（以下「整備公社」という。）により、採石場跡地97カ所に地震計を設置し振動を観測する「〇〇〇採石場跡地観測システム（以下「システム」という。）が稼働しているが、東日本大震災以降、振動観測も減少傾向にあり、大部分の地下空洞は現在も安定した状態にあると言える。

万が一、地下空洞に頻発震動等の異常が生じた場合でも、システムでそれをいち早く感知し、分析評定を行って近隣住民等への情報提供、避難誘導を行える体制を、関係機関との連携により既に構築しているところであり、〇〇〇〇〇〇年度に発生した小規模陥没の際も、頻発振動を感知し、関係住民の自主避難を誘導して人的被害

を回避できている。

したがって、〇〇地域全体において、人の生命等が侵害される蓋然性が高い状況にあるとは到底言えない。

イ また、本件報告書は、調査当時確認し得る約250の地下空洞について、安定度の相対評価を行ったものであり、安全又は危険という絶対的な評価を行ったものではない。そのため、評価が低いからと言って即陥没等の危険があるものではなく、逆に、評価が高いからと言って絶対的な安全を示すものではない。

よって、本件報告書は安全性を示す情報とはならず、人の生命等を保護するために公開が必要な情報には当たらないと考える。

(3) その他非開示とした理由

一方で、本件報告書を開示した場合、以下のような弊害が生じるおそれがある。

ア 本件報告書を開示することにより地下空洞の詳細な状況を把握することが可能であり、地下空洞上の個人の財産（土地、家屋、構造物等）の評価に直結する情報が開示されることにより、土地所有者等の権利利益を害するおそれがある。

イ 本件報告書は相対的な評価に過ぎず、また、20年以上前の調査結果であり、現状を正しく把握しているものとは言えない。本件報告書を公開することにより、それに記載された相対的な4段階の評価が危険性を示すものと判断され、県民等の間に不当に混乱を招くおそれがある。

ウ 現在も、整備公社等では地域住民の安全確保策検討に資するため、実態不明空洞の実態把握のためのボーリング調査を毎年数か所実施しているが、地権者から公開を前提とした同意を得たものではないため、公表が前提となった場合、それを望まない地権者等から同意を得られず調査に遅れが生じれば、安全対策の実施に支障を来たすおそれがある。

エ 採掘場跡地は過去に不法投棄の温床となり悪臭等の公害や爆発事故等の被害を地域住民にもたらしたことがある。本件報告書を開示すると、採掘業者名はもとより立坑の位置情報が明らかとなり、更なる不法投棄を誘発する可能性は否定できず、地域にとって大問題である。

オ 地下空洞は安定している状況下にあるにもかかわらず、本件報告書を公開することは、危険地域という風評被害を引き起こすことになりかねない。

よって、本件報告書は、公開することにより個人の権利利益を害する

おそれのある情報で、かつ、人の生命等を保護するために公開が必要な情報とは認められず、公開による地域への悪影響が大いに懸念される情報であることから、条例第7条第2号本文に該当する個人情報として非開示とするのが妥当である。

## 第5 審査会の判断

### 1 判断に当たっての基本的な考え方

条例は、地方自治の本旨にのっとり、県民に公文書の開示を請求する権利を保障することにより、県が県政に関し県民に説明する責務を全うするようにするとともに、県民の県政への参加を推進し、もって一層公正で開かれた県政の実現に寄与することを目的に制定されたものであり、原則公開の基本理念の下に解釈し、運用されなければならない。

審査会は、この基本的な考え方に立って諮問事案を調査審議し、県民等の公文書の開示を請求する権利が侵害されることのないよう条例を解釈し、本件処分について、以下のとおり判断するものである。

### 2 対象公文書特定の妥当性について

審査会において、本件報告書のインカメラ審理を実施するとともに実施機関に対し意見聴取等の調査を実施した。

インカメラ審理の結果、本件報告書の安定度総合評価結果及び総合評価結果図には、それぞれ地番ア及び地番イ地下の採掘場跡地に関する記載があることが確認された。

その他の文書の存在について、実施機関は、採石法に基づく採掘の許可関係書類は許可期限ごとに廃棄しているのが通例であり、審査請求人が言う昭和46年以前の経済産業省（当時通商産業省）管理当時の資料については、その存在も不明で現在保有していないこと、また、現在掘削を行っていない採掘跡地については新たな文書は発生し得ないことを説明しているが、これらの説明内容に不自然な点は認められないことから、実施機関が本件報告書を対象公文書として特定したことは妥当であったと判断される。

なお、本件報告書である安定度総合評価結果及び総合評価結果図は、本件報告書作成の基となった各種指標の調査結果一覧と、調査によって把握した4段階の相対評価や柱の位置等を1/2,500の地図に描写した図面であり、両者は一体をなす公文書であると判断した。

### 3 地番ウに関する公文書の不存在による非開示決定について

審査会において調査報告書を確認したところ、地番ウについては地下採掘の記録がないことを確認した。

よって、上記2のとおり、他に開示対象となる公文書は存在しないと

認められるため、実施機関が地番ウに関する公文書を不存在として非開示決定を行ったことについては妥当であったと判断される。

#### 4 地番ア及び地番イに関する対象公文書の非開示決定について

##### (1) 条例第7条第2号本文該当性

本件報告書のうち、安定度総合評価結果には、各調査範囲の面積、柱の数、空洞の深度、空洞の高さ、天板の厚さや採掘場跡地の概況等が記載されている。また、総合評価結果図には、地下空洞の広がりや柱及び立抗の位置のほか、採取業者名等が1/2,500の地図に描写されている。

本件報告書は、法務局で入手可能な登記簿や市販されている住宅地図等と照合すれば、空洞上の土地及び家屋の所有者等を識別可能であり、また、所有地等の地下空洞の状況が把握できることから、条例第7条第2号に規定する個人に関する情報であって、当該情報に含まれる記述等により特定の個人を識別できるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）に該当すると認められる。

##### (2) 条例第7条第2号ロ該当性

条例第7条第2号では個人情報情報の非開示を定める一方、その例外として「ロ 人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公開することが必要であると認められる情報」を規定しており、これに関して実施機関の定める「栃木県情報公開条例の解釈及び運用の基準」（以下「解釈運用の基準」という。）では「(1)「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため」とは、現にこれらに対する侵害が生じている場合に限るものではなく、将来にわたってこれらに対する侵害が生じるおそれがある場合も含む。(2) これに該当するかどうかの判断は、非開示とすることによって保護される第三者の権利利益と開示されることによって確保される権利利益とを比較衡量することによって行う。」とされているため、本件報告書に記載された情報が同号ロに該当するかを以下検討する。

##### ア 人の生命等を保護するための情報に該当するか

実施機関の説明によれば、地下採掘により生じた空洞の安全性あるいは危険性について確立した判断基準は現在のところ存在しないとのことである。

このため、当該地区では整備公社が安全対策事業として、システムにより振動等の異変を常時監視する体制を構築しているが、地番ア及び地番イについては、現状において陥没の兆候は見られないため、喫緊の危険性は少ないと判断されている。

しかしながら、当該地区では把握されているだけでも過去数件の陥

没事故が発生しており、突然に陥没事故が発生する危険性は完全には否定できないと考えられる。

ひとたび、陥没事故が発生した場合には隣接地や道路等の公共施設にも影響を及ぼすおそれがあり、その際には土地所有者のみでなく、土地の利用者や通行者等多数の人の身体、生命、財産等に重大な被害や影響が及ぶであろうことが容易に推測される。

実施機関は、人の生命等が侵害される蓋然性が高い状況にはないことをもって非開示の理由としているが、条例第7条第2号ロが人の生命等を守るために情報を開示することを趣旨としていることに鑑みれば、陥没が発生した際の影響の大きさを考慮し、その判断について高い蓋然性まで求めているものではないと解釈するのが妥当である。〇〇〇〇〇〇年の陥没事故以降も現在までに数件の陥没が発生している以上、解釈運用の基準でいう「将来にわたってこれらに対する侵害が生じるおそれがある」と認めざるを得ない。

#### イ 権利利益の比較衡量

個人情報を含む公文書を開示する際には、非開示とすることによって守られる個人の権利利益と、開示することによって得られる公益とを比較衡量し判断することになる。実施機関は本件報告書の開示による財産の評価等への影響等を主張するが、既に本件調査に関する1/15,000の図面は公開され、各空洞についてAからDの4段階の評価が区分されて示されているほか、大まかな位置や空洞の広がり、柱の分布等が読み取れるところであり、これを見るだけでも財産の評価等に一定の影響があると推測され、本件報告書を開示しても財産の評価等への新たな影響は少ないものと考えられる。

さらに、ひとたび陥没事故が発生すれば、そうした財産等も失われることになるため、地番ア及び地番イの地権者等の財産権が、人の生命に優先して保護すべき権利利益とは考えられない。

よって、本件報告書に記載されている情報は、条例第7条第2号ロの人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報に該当すると判断される。

#### (3) 他の非開示情報該当性

実施機関は、本件報告書を非開示とする理由について、上記(2)以外の主張もしているため、以下、それらの主張について、条例第7条各号に定めるその他の非開示情報の該当性を併せて検討する。

#### ア 条例第7条第4号該当性

実施機関は、本件報告書が、20年以上前に実施した調査の結果をまとめたものであり、現時点での状況を正しく示す情報とは言えず、

また、安定度の相対評価を示したものに過ぎないことから、これを公開した場合、危険という絶対的な評価を示すものと誤解され、不当に県民の間に混乱を生じるおそれがある旨主張する。

条例第7条第4号では、非開示情報として「県（略）の内部（略）における審議、検討又は協議に関する情報であって、公開することにより（略）不当に県民の間に混乱を生じさせる（略）おそれがあるもの」を規定しているため、実施機関の主張について同号の該当性を検討する。

同号の判断基準について、解釈運用の基準では「「不当に県民の間に混乱を生じさせるおそれ」とは、未成熟な情報が確定的な情報と誤解されて流通した場合に、県民の間に大きな混乱を生じさせるおそれをいう」としている。

確かに、本件報告書の記載内容は、現時点での状況を把握できる内容でないことは認められるが、調査時点における確定した調査結果を記した情報であるため、これを同号でいう未成熟なものということとはできない。

また、県民等の誤解や混乱が生じるおそれについては、開示する際に、情報の内容を正確に伝えれば、そのような事態が生じることは抑えられると考えられる。

よって、本件報告書の記載内容は、条例第7条第4号に規定する非開示情報には該当しないと判断される。

#### イ 条例第7条第5号該当性

実施機関は、本件報告書を公開することにより、現在も行っているボーリング調査等に地権者等の同意が得られず、安全対策の推進に支障が生じるおそれがあると主張する。

条例第7条第5号では、非開示情報として「県の機関（略）が行う事務又は事業に関する情報であって、公開することにより（略）当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすものおそれがあるもの」を規定しているため、実施機関の主張について同号の該当性を検討する。

同号の判断基準について、解釈運用の基準では「「支障」の程度は名目的なものでは足りず実質的なものが要求され。「おそれ」の程度も単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が要求される」としており、これは実施機関の恣意的な運用を防ぐために定められた基準であると考えられる。実施機関は、一般的な反応として地権者等の不同意を主張するが、現在も行っている当該調査の目的が、正に地下空洞に内在する危険性からその土地に権利を有する者等の生

命、財産を守るための調査であることを考えると、当該調査の目的を地権者等に正しく伝えれば一概に拒否反応を示すことになるとは考えられず、地権者等が調査拒否をすることについては蓋然性があるとまでは言えない。

よって、本件報告書の記載内容は、条例第7条第5号に規定する非開示情報には該当しないと判断される。

#### ウ 条例第7条第6号該当性

実施機関は、採掘業者名や不法投棄の際に目標となる立坑の位置が明確になり、不法投棄を誘発する可能性があると主張する。

条例第7条第6号では、非開示情報として「公開することにより、犯罪の予防（略）、その他公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると実施機関が認めることにつき相当の理由がある情報」を規定しているため、実施機関の主張について同号の該当性を検討する。

同号の判断基準について、解釈運用の基準では「「犯罪の予防」とは、犯罪行為の発生を未然に防止することをいう」としており、また、「公共の安全と秩序の維持」については「公開することにより（略）犯罪を誘発し、または犯罪の実行を容易にするおそれがある情報」も含まれるとしている。

確かに、実施機関の説明するように、本件報告書を開示すれば、採掘業者名や立坑の位置等が判明し、それを利用した犯罪行為が発生する可能性も否定はできない。

しかしながら、本件調査の1/15,000の地図が公開され、既に地下空洞の大まかな位置等は把握可能な状況にあるが、そのことをもって地下空洞への不法投棄が増加したとの証拠は認められない。

よって、本件報告書の開示をもって直ちに犯罪の予防に支障を及ぼすおそれがあると認める相当な理由があるとまでは言えず、本件報告書の記載内容は、条例第7条第6号に規定する非開示情報には該当しないものと判断される。

したがって、本件報告書は、条例第7条第2号口の「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公開することが必要であると認められる情報」に該当し、同条第4号、第5号及び第6号のいずれの非開示情報にも該当しないため、開示すべき公文書に該当すると認められる。

## 5 結論

以上のことから、審査会は冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

## 審査会の処理経過

審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
令和 2 (2020) 年 5 月 12 日	・ 諮問庁から諮問書を受理
令和 2 (2020) 年 7 月 21 日 (第22回審査会第 2 部会)	・ 事務局から経過概要の説明 ・ 審議
令和 2 (2020) 年 8 月 18 日 (第23回審査会第 2 部会)	・ インカメラ審理、実施機関の意見聴取 ・ 審議
令和 2 (2020) 年 9 月 15 日 (第24回審査会第 2 部会)	・ 審議
令和 2 (2020) 年 11 月 17 日 (第25回審査会第 2 部会)	・ 審議
令和 2 (2020) 年 12 月 15 日 (第26回審査会第 2 部会)	・ 審議

## 栃木県行政不服審査会第 2 部会委員名簿

氏 名	職 業 等	備 考
入内澤 滋 夫	元栃木県県民生活部長	部会長職務代理者
小 坂 誉	弁護士	
坂 本 裕 一	株式会社下野新聞社常務取締役	
畑 中 祥 子	白鷗大学法学部准教授	部会長