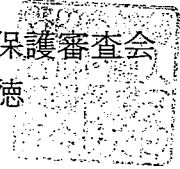




令和4年度答申第3号  
令和5年3月30日

野田市長 鈴木 有 様

野田市情報公開・個人情報保護審査会  
会長 須賀 昭 徳



野田市情報公開条例第16条第1項の規定による諮問について (答申)  
令和4年12月20日付け審査請求(市長)第1号の2『諮問書』による行政文  
書部分開示決定処分に対する審査請求に係る諮問について、別紙のとおり答申しま  
す。

答 申

第1 審査会の結論

審査請求人が令和4年5月2日付けで提起した、処分庁である野田市長が行った行政文書部分開示決定処分（以下「本件処分」という。）に対する審査請求について、審査庁が審理員意見書のとおり棄却の裁決をすることは、妥当である。

第2 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張の要旨

(1) 審査請求の趣旨

ア 市外からの避難者の避難行動は、野田市の市民生活に直接影響する重要事項であるがゆえに、原子力災害が起きる前に周知する必要がある。どこに何人位の水戸市民が避難してくるのか何も知らないところに急に大勢の人が押し寄せた場合混乱が必至である。

イ 不開示の部分は今後変更されることもありうる未成熟な情報であっても、現時点で最良と思える考えが示されているはずであることから、それらの情報を原子力災害が起きる前に市民に周知することが肝要である。

ウ 今後変更されることもありうる未成熟な情報だから開示しない、決定してから開示するというのは、住民自治の立場からすると好ましくない。

エ 未成熟な情報が確定的な情報と誤解され不当に市民の間に混乱を生じさせたりするおそれが不開示の理由として挙げられているが、それは逆であり、市民の間に混乱を生じさせるのは、情報がないこと又は正確な情報がないことによるものである。正しい市のあり方としては、何時起こるか分からない原子力災害としての性格上、今考えられる最良の考えを早くお伝えすること、今後変更もありうることを伝え、変更したら速やかに周知することである。

(2) 口頭意見陳述における主張の要旨

ア 処分庁は「策定されていない『実施要領』に基づく水戸市民の避難はあり得ない。」と主張するが、『実施要領』が作成されていないことを理由として受入れを拒否するのか。受け入れることになるのだとしたら、避難について何も市民に知らせず、突然の避難受入れによる混乱を防ぐ意味でも検討中の段階から市民に一定程度周知して協力して対処すべき。

イ 重要事項であればあるほど、意思決定過程から市民に情報提供し、市民参加を求める姿勢こそが市民参加型の行政ではないか。したがって、野田市情報公開条例第6条第5号を根拠にした不開示の理由は当たらない。

ウ 災害対策基本法第86条の9第5項及び第6項の規定による市長の義務及び権限だと書いてあるが、今回の情報不開示とは関係がない。

## 2 処分庁の主張の要旨

### (1) 本件処分の理由

原子力災害時に水戸市民の避難者を受け入れる際の水戸市内の避難元地区及び避難人数並びに野田市内における避難先については、現在、関係自治体と調整をしているところであり、不開示部分には、今後変更されることもあり得る未成熟な検討又は協議段階の情報が記載されている。

また、野田市内における避難所には、現在又は将来において、教育委員会が所管する施設が含まれる可能性もある。

市外からの避難者の避難行動は、野田市の市民生活に直接影響する重要な事柄である。

このため、検討又は協議段階の未成熟な情報が公になってしまうと、外部からの干渉、圧力等により率直な意見の交換、意思決定の中立性が損なわれたり、未成熟な情報が確定的な情報と誤解され不当に市民の間に混乱を生じさせたりするおそれがある。

よって、本件公文書における原子力災害時に水戸市民の避難者を受け入れる際の水戸市内の避難元地区及び避難人数並びに野田市内における避難先に関する情報については、条例第6条第5号に規定する実施機関内部又は実施機関相互の検討又は協議に関する情報であって、開示することにより、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、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあるものに該当する。

### (2) 審査請求人の主張に対する反論

避難施設をどこにするのかを含む避難者の受入れに係る具体的な内容は決定しておらず、策定されていない「実施要領」に基づく水戸市民の避難はあり得ない。

災害時における県外からの被災住民の受入れ及び避難所の提供並びに避難所の決定については、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）第86条の9第5項及び第6項の規定による市長の義務及び権限であり、避難所の決定に当たり市民の意見表明は予定されていない。

水戸市を含む関係団体においても、不開示とした情報に相当する関係団体の情報について、各団体の情報開示条例に基づく開示請求に対して、不開示の決定をしている。

「実施要領」として取りまとめた際は、市民の皆様に周知する予定である。

平成30年10月31日に茨城県水戸市と野田市は東海第二発電所（茨城県東海村）の原子力災害に備えた災害協定（以下「本協定」という。）を締結した。本協定の概要は野田市のホームページに掲載されている。

実際の避難の受入れの方法や場所など具体的な手順は、今後水戸市と協議し「実施要領」として取り纏められる予定である。

本協定の締結後、水戸市民の避難者の受入れ方法、避難所となる施設及び面積等、避難者の受入れに係る具体的な内容について関係自治体間の検討及び協議を開始しているが、令和元年10月に水戸市が台風19号による浸水

被害に見舞われ、水戸市において実施する市民基礎調査等が当初の予定より遅れることとなったこと、新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴い感染症対策を踏まえた避難所についての検討が必要となったこと等の事情もあり、現在も策定に向けた検討及び協議をしている。そのため、現時点において「実施要領」の策定には至っていない。

### 3 審査庁の意見

審理員意見書の結論と同様に、本件審査請求には理由がないことから棄却されるべきであると考える。

## 第3 審理員意見書の要旨

### 1 審理員意見書の結論

本件審査請求には理由がないことから棄却するのが相当である。

### 2 審理員意見書の理由

- 1 「実施機関内部又は実施機関相互の検討又は協議に関する情報」について  
本件公文書は、平成30年10月31日に茨城県水戸市と野田市が東海第二発電所の原子力災害に備えて締結された本協定に基づき実際の避難の受入れの方法や場所など具体的な手順について、野田市長等において検討中の情報が記載された文書である。

水戸市等との協議が今後も予定されており、協議が整った後は「実施要領」が策定されることが予定されているが、未だその策定には至っていない。本件不開示情報は、今後変更されることもありうる未成熟な検討又は協議段階の情報である。

従って、本件処分によって不開示とされた情報（以下「本件不開示情報」という。）は、「実施機関内部又は実施機関相互の検討又は協議に関する情報」に該当する。

- 2 「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、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ」について

本件不開示情報は、実施機関内部又は実施機関相互での検討又は協議に関する情報であり、今後変更されることもありうる未成熟な情報である。本件不開示情報の記載それ自体からは、最終的な「実施要領」の策定までに現在どのような段階にあるのか、どのような検討・協議等に基づき当該情報となっているのか、今後どのような事情等に基づき変更可能性があるのかといった内容が全く分からない。また、口頭意見陳述の際に得られた情報によれば、今後の見通しとして、水戸市がたたき台を作成し東葛6市で協議することが予定されているが、茨城県が避難所の受入人数の再算定を行っており、それに伴い水戸市も動きが取れていない状況とのことであった。このような状況で現時点の未成熟な情報が公になってしまうと、外部からの干渉、圧力、誤解や筋違いの批判を受けること等により、途中過程における率直な意見の交換が妨げられたり、意思決定の中立性が損なわれたりすることにより、適正な意思決定手続きが損なわれるおそれがある。

また、本件不開示情報は、どの施設に何人、といった市民にとっては身近で個別具体的な情報であり、分かり易い内容である。かかる未成熟な情報が確定的な情報と誤解され一人歩きしてしまうと、未成熟な情報が確定的な情報と誤解され市民の間に混乱を生じさせたりするおそれがある。

以上より、不開示により得られる利益は、適正な意思決定手続きを確保すること、市民の間に無用な混乱が生じることを防ぐことである。

他方、開示することによる利益について検討する。

たしかに、意思決定前の情報を開示することにより行政がその諸活動を説明する責務を果たすことにつながり、開示する利益は認められる。

しかしながら、本協定に基づき水戸市から避難民を受け入れること自体は既に決定しており、受け入れることを前提とした上で、具体的な場所や人数等について協議を行っている。かかる判断にあたっては、当該場所の広さ等の客観的な情報に基づき、ある程度客観的な判断が可能である。

そして、実施機関と水戸市との協議が進み、「実施要領」が策定された場合には、野田市のホームページ等により公開されることが予定されており、その時点で避難に関する具体的な情報が公開される。

本手続内で得られた情報によれば、本協定に基づく避難の具体的な受入れ方法や場所等について、市民の関心が強く、検討途中である現時点での情報の開示の必要性が高まっている具体的な事実は確認できなかった。

さらに、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）第86条の9には都道府県外広域一時滞在の協議等に関して記載がされているところ、野田市長には避難所を提供する義務が規定されているが、避難所を提供する際の協議検討段階の情報を市民に開示した上で内容を策定すべきという明文の規定はない。

以上のとおり、現時点で開示することにより得られる利益を検討すれば、不開示により得られる利益を犠牲にしてまで確保すべきとは考えられない。

したがって、開示することによる利益が開示とすることによる利益を上回っているとはいえない。

よって、本件公文書における本件不開示情報は、「開示することにより、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、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ」があるものに該当する。

3 以上より、本件不開示情報は条例第6条第5号に該当する。

#### 第4 調査審議の経過

##### 1 調査審議の経過

年 月 日	内 容
令和4年12月20日	諮問書の受理
令和4年12月22日	市長から対象行政文書の写しを受理
令和4年12月22日	審議
令和5年 2月 9日	審議

令和5年 3月20日

審議  
審査請求人の意見陳述

## 2 審査会に対する審査請求人の意見陳述における主張の要旨

- (1) 処分庁は、策定されていない実施要領に基づく水戸市民の避難はあり得ないと述べているが、策定前に災害が起きた場合において危険があれば、水戸市民は避難するはずである。だとしたら水戸市民の避難について何も野田市民に知らせないまま、突然の避難受入れによる混乱を防ぐ意味でも、検討中の実施要領であっても市民に周知し、市民と協力して対処した方がよい。
- (2) 処分庁は、災害時における県外からの被災住民の受入れ及び避難所の提供並びに避難所の決定について、災害対策基本法第86条の9第5項及び第6項の規定による市長の義務及び権限であり、避難所の決定に当たり市民の意見表明は予定されていない旨を主張し、あたかも同法が、市が避難所の決定等を行うに当たり市民の意見を聞く必要がないと規定しているように説明しているが、同法第5項及び第6項には市長の義務を規定しているだけで、決定前の情報の住民への公開を禁止したり、避難計画の策定に当たっての住民参加を求めてはならないと規定しているものではない。
- (3) 処分庁は、検討又は協議段階の未成熟な情報が公になってしまうと、外部からの干渉等により率直な意見の交換又は意思決定の中立性が損なわれたり、未成熟な情報が確定的な情報と誤解され不当に市民の間に混乱を生じさせたりするおそれがある旨を主張するが、避難所は市や教育委員会所管の施設が選定されるとすると、外部からの干渉があることは考えにくく、未成熟な情報が確定的な情報と誤解されるのは、市の説明方法の問題である。
- (4) 今回の情報公開請求は、原発災害を想定する避難受入れの計画策定への市民参画を企図したものであり、避難受入れに関わらざるを得ない自治会の参画や、その理解を事前に得る努力が求められると考える。また、受入れに対する市民世論を形成するためにも避難計画や実施要領の策定状況を逐一市民に知らせることが必要であると考えます。
- (5) 以上のような理由から、本件開示請求に係る不開示情報について、一定程度の開示を求める。

## 第5 審査会の判断の理由

### 1 本件開示請求について

本件開示請求は、本件公文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書につき、その一部を条例第6条第5号に該当するとして不開示とする処分を行った。

これに対し、審査請求人は、不開示部分の開示を求めているところ、諮問庁は、審理員意見書のとおり原処分を妥当としていることから、以下、本件処分の適法性又は相当性について検討する。

### 2 本件処分の適法性又は相当性について

- (1) 本件不開示情報の「実施機関内部又は実施機関相互の検討又は協議に関す

る情報」該当性について

本件公文書は、平成30年10月31日に茨城県水戸市と野田市が東海第二発電所の原子力災害に備えて締結された本協定に基づき実際の避難の受入れの方法や場所など具体的な手順について、野田市長等において検討中の情報が記載された文書である。

処分庁によると、本協定に基づき実際の避難の受入れの方法や場所など具体的な手順については、水戸市等との協議が今後も予定されており、協議が整った後は「実施要領」が策定されることが予定されているが、未だその策定には至っていない。つまり、本件不開示情報は、今後変更されることもありうる未成熟な検討又は協議段階の情報であるといえる。

したがって、本件不開示情報は、「実施機関内部又は実施機関相互の検討又は協議に関する情報」に該当すると判断する。

- (2) 本件不開示情報を開示することによる「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、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ」について

(1)のとおり、本不開示情報は「実施機関内部又は実施機関相互の検討又は協議に関する情報」であるが、本件不開示情報の記載それ自体からは、最終的な「実施要領」の策定までに現在どのような段階にあるのか、どのような検討・協議等に基づき当該情報となっているのか、今後どのような事情等に基づき変更可能性があるのかといった内容が全く分からない。

処分庁によると、今後の見通しとして、水戸市がたたき台を作成した後に、東葛6市による協議が予定されているが、茨城県が避難所の受入人数の再算定を行っており、それに伴い水戸市も動きが取れていない状況とのことであった。このような状況で現時点の未成熟な情報が公になってしまうと、外部からの干渉、圧力、誤解や筋違いの批判を受けること等により、途中過程における率直な意見の交換が妨げられたり、意思決定の中立性が損なわれたりすることにより、適正な意思決定手続きが損なわれるおそれがあるといえる。

また、本件不開示情報は、どの施設に何人まで避難受入れが可能、といった市民にとっては身近で個別具体的な情報であり、分かり易い内容である。かかる個別具体的な情報が、未成熟な状態であるにもかかわらず、確定的な情報と誤解され一人歩きしてしまうことにより、市民の間に混乱を生じさせたりするおそれがあるといえる。

以上により、不開示とすることにより得られる利益は、適正な意思決定手続きを確保すること及び市民の間に無用な混乱が生じることを防ぐことである。

一方、開示することにより得られる利益については、審査請求人の主張するとおり、意思決定前の情報を開示することにより行政がその諸活動を説明する責務を果たすことにつながり、開示することにより得られる利益は認められるものの、本協定に基づく避難の具体的な受入れ方法や場所等について、市民の関心が強く、検討途中である現時点での情報の開示の必要性が高まっ

ている具体的な事実は確認できていない。

また、審査請求人は、市の意思形成過程においても市民の意見表明を行わせることを求めているが、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）第86条の9において都道府県外広域一時滞在の協議等に関して規定されているところ、野田市長には避難所を提供する義務が定められているが、避難所を提供する際の協議検討段階の情報を市民に開示した上で内容を策定すべきという規定はされていない。

市ホームページ等で公表されているとおり、本協定に基づき水戸市から避難民を受け入れること自体は既に決定しており、受け入れることを前提とした上で、具体的な場所や人数等について協議を行っている。かかる判断にあたっては、当該場所の広さ等の客観的な情報に基づき、ある程度客観的かつ公平中立な判断が可能である。

処分庁によると、実施機関と水戸市との協議が進み、「実施要領」が策定された場合には、市のホームページ等により公開されることが予定されており、その時点で避難に関する具体的な情報が公開されるという。

以上のとおり、現時点で開示することにより得られる利益を検討すれば、不開示により得られる利益を犠牲にしてまで確保すべきとは考えられない。

したがって、開示することによる利益が開示とすることによる利益に優越するとはいえない。

よって、本件公文書における本件不開示情報は、「開示することにより、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、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ」があるものに該当し、本件不開示情報は、条例第6条第5号に該当するものと判断する。

### 3 結論

以上により、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。