

熱海市指令観都第144号
令和5年1月21日

裁決書

審査請求人

処分庁 热海市長

上記審査請求人が令和4年9月29日付け（同月30日受付）で提起した、熱海市情報公開条例（平成10年熱海市条例第2号。以下「条例」という。）第8条に基づく公文書部分開示決定（以下「本件処分」という。）に係る審査請求（以下「本件審査請求」という。）について、次のとおり裁決する。

主文

本件審査請求に係る処分のうち、措置命令の理由の1行目と2行目の最初から18字目までを除いた部分について不開示とした部分を取り消す。

事案の概要

- 令和4年9月4日、審査請求人は、処分庁に対し、条例第5条の規定により、次の公文書の開示を請求した。
「熱海市伊豆山地区土石流災害に関する措置命令書：別添参考」
- 令和4年9月14日、処分庁は、本件処分を行った。
- 令和4年9月29日、審査請求人は、本件処分の取消しを求めて本件審査請求を行った。
- 令和4年11月10日、審査庁は、条例第20条の規定に基づき、熱海市情報公開審査会（以下「審査会」という。）に諮問した。
- 令和4年11月10日、処分庁は、審査会に対し意見書を提出した。

- 6 令和4年11月11日、審査会は、審査請求人に対し意見書及び口頭意見陳述申立書の提出を依頼した。
- 7 令和4年11月21日、審査請求人は反論意見書を提出した。
- 8 令和5年10月5日、審査会は、本件処分のうち一部開示することを妥当とする答申をした。

審理関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

審査請求人は、次のように主張し、処分庁が、令和4年9月14日付け熱海市指令觀都第213号でした本件処分の取消しを求めている。

(1) 審査請求書

ア 热海市情報公開条例（以下「条例」という。）第7条第3号について
条例第7条第3号ただし書きによれば、法人等に関する情報であっても、
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
と認められる情報は、開示が義務付けられることとされている。

不開示決定に係る部分のうち、措置命令の内容及び理由については、その
開示によって、落ち残っている盛土による二次的な土石流災害の防止のため
の当該措置命令の具体的な内容及びその理由が明らかとなり、当該措置命令
によって二次的な土石流災害の防止が十分に図られるか否かを判断するこ
とが可能となって、二次的な土石流災害の発生によって再度の重大な被害を
受ける可能性のある逢初川下流部の伊豆山地区住民の生命、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。なお、義務
者たる法人は、静岡県土採取等規制条例（以下「土採取等条例」という。）に
違反する違法な盛土工事を行い、それによって令和3年7月3日に熱海市伊
豆山地区で発生した土石流災害（以下「本件災害」という。）という甚大な
災害を引き起こしたために、本件措置命令を受けたものであるので、本件措
置命令の内容の開示によって何らかの営業上の不利益を受けうるとしても、
これを過大に評価すべきではない。

イ 条例第7条第6号について

利益衡量上、本件処分によって不開示とされた措置命令の内容及び理由に

係る部分の開示による利益は不開示による不利益を大幅に上回ると評価され、「公益上の義務的開示」を行うべき場合に該当すると考える。

(2) 反論意見書

反論意見書は、諮問庁が提出した意見書を検討し、改めて諮問庁の主張に對して意見を述べるものである。

令和4年11月10日付け熱観都第280号に係る熱海市意見書（以下「意見書」という。）に対し、次のとおり反論する。

ア 条例第7条第3号について

意見書では、本件災害に関連した刑事告発がなされ、民事損害賠償請求訴訟が提起されており、不開示部分を開示することにより、「法人が行った土の採取等が土石流災害の発生原因といった憶測や不確かな情報により、当該法人の信用や、社会的評価の低下を招くおそれがあることは容易に推測でき、当該法人の正当な利益を害するおそれを有する蓋然性が高いと認められる。」としている。

この点について、公益上の義務的開示の要否を判断するためには、「開示することによる利益（人の生命、健康、生活又は財産の保護）と不開示することによる利益の比較衡量」が必要であるところ（大阪地判平成17・3・17判タ1182号182頁）、意見書では、不開示によって得られる当該法人の利益が、開示することにより得られる二次災害による被害のおそれのある逢初川下流部の伊豆山地区住民の生命、健康、生活又は財産の保護に係る利益よりも大きいという「比較衡量に関する記述」は一切なく、極めて抽象的かつ曖昧な「法人が行った土の採取等が土石流の発生原因といった憶測や不確かな情報」による当該法人の信用等の低下による不利益を挙げるのみである。しかしながら、本件災害の原因については、既に極めて多数のマスコミ報道がなされているほか第三者委員会による報告書もネット上で広く公開されており、不開示部分が開示されることによって、意見書のいうような法人の不利益が付加的な形で新たに重大なレベルで生ずるとは認められない。即ち、この点に関する意見書の主張は、公益上の義務的開示を行うべき情報に該当しないことを根拠づけるための、前述の「利益衡量的判断」を踏まえた反論とはなっておらず、この比較利益衡量においては、後者の利益は前者の利益を明らかに大幅に上回ると認められる。

イ　条例第7条第6号について

意見書は、不開示部分の開示により、熱海市や静岡県による行政指導の実施に支障が生ずる蓋然性が高いことが条例第7条第6号の不開示理由に該当するとするが、この主張も極めて名目的かつ抽象的であり、実質的な内容や法的保護に関する程度の蓋然性があるという具体的な根拠も何も示されていない。

この点については、むしろ初動的段階で行われる行政指導に従わない場合には、刑事罰に係る罰則の適用や行政代執行による義務履行強制の前提となる当該措置命令が遅きに失したとはいえ「現実に発せられた」ことを情報公開によって広く周知させることによって、条例に違反して盛土工事を行う者に対し、当該措置命令を回避するためには行政指導に従わざるを得ないという心理的強制を実現することにつながるプラスの効果も十分に期待しうるものである。本件災害については、発災前の段階で結果的に措置命令の発出が見送られ、法的強制力を伴わない行政指導の反復（：「不作為」ではないが「過小な措置」）に終始したことによって、過大かつ危険な盛土の造成が行われてしまったことに重大な問題が内在しており、当該不開示情報を開示することによって、熱海市も「具体的な内容等を明示して措置命令を実際に発出したこと」を公開することによる盛土規制執行に係る事務遂行上の効果の方が、これを秘匿することによる効果を遥かに上回るものと考える。

さらに、措置命令発出の事実が既に報道されているから、その内容等の情報公開は必要ではないという意見書の主張については、前述の将来的な二次災害の被災のおそれ直面している地域住民にとっては、もし当該措置命令の内容や理由自体が不十分なものであれば、当該命令の名宛て人による履行やその不履行の場合の行政代執行がなされたとしても、二次災害の十分な防止は達成されず、同災害によるさらなる法益侵害発生の懸念は払拭されないことになるのであるから、極めて説得力に欠ける主張であるといわざるを得ない。

他方で、審査請求人が別途静岡県知事に対して行った同知事による本件事案に係る措置命令書の開示請求については、当該命令の名宛て人部分も含めた措置命令書の全部開示がなされており、本件の実施機関による措置命令書の名宛て人部分のみならず、最重要部分としての「措置命令の内容及び理由」

の包括的不開示とは極めて対照的な決定がなされている。静岡県知事の決定と対比すれば、実施機関による本件処分は、審査請求書で述べた法人情報及び事務事業情報に関する「適正な利益衡量による公益上の義務的開示の是非」に基づく不開示情報該当判断によるものであるか極めて疑問といわざるを得ない。

いざれにしても実施機関による措置命令と静岡県知事によるそれとの対比によって、前者の措置命令の内容及び理由が適切なものか否かを確認することは、前者の措置命令により、前述の二次災害の防止が十分に図られうるものであったか否かを判断する上で必要不可欠であり、前述のとおり、二次災害による被害のおそれがある逢初川下流部の伊豆山地区住民の生命、健康、生活又は財産を保護するために第一次的な行政責任を負う基礎的自治体の長として、公にすることが必要であると認められることから、公益上の義務的開示を行うべき行政文書であると考える。

よって本件処分を取り消し、措置命令の内容及び措置命令の理由の開示を求める。

2 処分序の主張

処分序は、次のように主張し、本件審査請求の棄却を求めている。

(1) 意見書

審査請求書の第5「審査請求の理由に『利益衡量上、処分によって不開示とされた措置命令の内容及び理由に係る部分の開示による利益は不開示による不利益を大幅に上回ると評価され、「公益上の義務的開示」を行うべき場合に該当すると考える』と記載されているが、不開示部分に対する熱海市の意見を述べる。

ア 条例第7条第3号の規定により不開示とした部分について

条例第7条第3号の規定により不開示とした部分は、措置命令の内容及び理由である。

本号を適用した理由については、公文書部分開示決定通知書に記載したとおり「法人に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、公にすることにより、当該法人又は当該個人の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるため」であり、条例第7条第3号アの規定

に該当すると認められるからである。

本件開示請求は、本件災害に関わる公文書の開示請求であり、新聞等により、大きく報道されているほか、同年8月及び11月には、本件災害による被災者の遺族により、前土地所有者及び現土地所有者が刑事告訴されており、同年9月には、本件災害による被災者の遺族により、前土地所有者、現土地所有者などに損害賠償を求める民事訴訟が提起されている事案である。

条例第7条第3号の規定により不開示とした部分を開示することにより、法人が行った土の採取等が土石流災害の発生原因といった憶測や不確かな情報により、当該法人の信用や、社会的評価の低下を招くおそれがあることは容易に推測でき、当該法人の正当な利益を害するおそれを有する蓋然性が高いと認められる。

よって、「営業上の不利益を受けるとしても、これを過大に評価すべきではない。」との主張は憶測や不確かな情報によるところがあり、利益の比較衡量の判断には欠けることから当該法人の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると認められる。

熱海市は措置命令発出後、報道機関あてに、令和4年6月1日に「残留盛土に係る措置命令発動に関する市長コメントについて」（以下「市長コメント」という。）を発出している。

また、措置命令を発出したことにより新聞報道等もなされた。

これらにより、熱海市が土地の前所有者に対し、逢初川源頭部の不安定土砂（落ち残っている盛土）の安全対策を講じるよう命じたことを、住民に対し周知していることから、措置命令の内容及び理由を開示することが、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であるとは認められず、条例第7条第3号ただし書きには該当しない。

イ　条例第7条第6号の規定により不開示とした部分について

条例第7条第6号の規定により不開示とした部分は、措置命令の内容、措置命令の理由である。

本号を適用した理由については、公文書部分開示決定通知書別紙に記載したとおり「市の機関の事務に関する情報であって、公にすることにより当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため」である。

本件開示請求は、本件災害に関わる公文書の開示請求であり、前述した刑事告訴及び民事訴訟のほか、令和3年9月には本件災害による被災者の遺族により、市・県に対し損害賠償を求める民事訴訟が提起されている事案である。

条例第7条第6号の規定により不開示とした部分を開示した場合、熱海市や静岡県が、他者の行為に対して、自主的な改善を促すために行う指導事務に支障が生じる結果となる蓋然性が高くなり、今後、熱海市や静岡県で行っていく事務が迅速に、円滑に進行しなくなる相当の蓋然性が認められると考えられる。

よって、市の機関が行う事務に関する情報であって、公にすることにより当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められ、条例第7条第6号の規定により不開示とした部分は適正である。なお、公益上の開示的義務は前述のとおり、措置命令を発出した事実が公になっていることで住民の利益は保護されているので、当該措置命令の内容が開示されることによる利益はないと考える。

ウ 結論

以上のとおり、審査請求人が開示すべきとする部分について条例第7条第3号及び第6号に該当することを理由に不開示とした本件処分は妥当であり、本件審査請求は棄却すべきものと考える。

(2) 再意見書

ア 「正当な利益を害するおそれ」、「支障が生じる結果」について
正当な利益を害するおそれがあることから条例第7条第3号の規定により不開示としたことについては、市長コメントにあるように、措置命令は落ち残っている盛土に対し、崩落防止などの安全対策を講じる必要があり発出したものであるが、不開示とした部分を開示することにより、法人が行った土の採取等が土石流災害の発生原因といった憶測や不確かな情報により、当該法人の信用や社会的評価の低下を招くおそれがあると推測される。

また、不開示とした部分を開示した場合、熱海市や静岡県が、他者の行為に対して、自主的な改善を促すために行う指導事務に支障が生じる結果となる蓋然性が高くなるとして、条例第7条第3号の規定により不開示とし

たことについては、意見書記載のとおり行政指導の中で自主的な改善を促し措置してもらうことが早期の事案解決となるが、不開示とした部分を開示することにより、行為者が行政に対して不信感を抱き、事案の解決に至らないおそれがあると推測される。

イ 県は開示しているが、市が開示できないことについて

審査請求人が静岡県知事に対し開示請求を行った措置命令は、静岡県盛土等の規制に関する条例（以下「盛土条例」という。）第27条第2項の規定により発出した措置命令であり、盛土条例第36条第1項において公表可能となっているが、土採取等条例では規定がない。また、公表については盛土条例の概要に記載し周知するなど、土採取等条例に比べ違反者に対し厳しい条例となっている。なお、当該措置命令においては、静岡県ホームページでも公表している。

以上のことから県と市の開示については、条例も異なり比較できるものではない。

ウ 比較衡量の記述が抽象的なことについて

市の措置命令は、落ち残っている盛土に対し、崩落防止などの安全対策を講じる必要があり発出したものであるが、審査請求人は、法人が違法な盛土工事を行い土石流災害を引き起こしたため当該措置命令を受けたものと認識している。このように、憶測や不確かな情報は利益の比較衡量の判断には欠けることから、記述が抽象的になったものである。

理 由

1 審査会の判断

本件処分において適用した条例各条項の該当性について審査会の判断は次のとおりである。

(1) 審査会の判断における原則

熱海市の情報公開制度においては、公文書は公開が原則である。この原則の例外となる不開示を正当化する法人の利益を害するおそれの判断や事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすかの判断にあたっては、抽象的なものでは足りず具体的な蓋然性が必要である。

(2) 条例第7条第3号の該当性について

ア 条例第7条第3号の解釈

条例第7条第3号は、法人に関する情報であって、公にすることにより、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるものを不開示情報とすることを定めたものである。

ここでいう、「公にすることにより、当該法人の権利利益を侵害するおそれ」があるかどうかは、法人の事業の性格、規模、事業内容等に留意しつつ、当該情報の開示をした場合に生ずる影響を個別具体的に慎重に検討した上で、客観的に判断するものとされている。

イ 不開示部分の該当性についての判断

本審査会において、実施機関が条例第7条第3号の規定に基づき不開示とした箇所を見分したところ、当該箇所は、措置命令の内容及び措置命令の理由であることが確認された。

実施機関の説明によれば、法人に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、公にすることにより、当該法人又は当該個人の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあり、憶測や不確かな情報により、当該法人の信用や、社会的評価の低下を招くおそれがあることは容易に推測でき、当該法人の正当な利益を害するおそれを有する蓋然性が高いと主張する。しかし、当該情報（措置命令の内容及び措置命令の理由）を公にしたとしても、今回の事例は、すでに熱海市が市長コメントを発出したことや報道により、世間に知るところとなっているため、正当な利益を害するおそれがあるとは認められない。

従って、この部分を開示することにより新たな支障が生じるとは考えにくいことから、市長コメントで発出されていない、措置命令の理由の1行目と2行目の最初から18字目までの部分を除いては開示することが妥当である。

(3) 条例第7条第6号の該当性について

ア 条例第7条第6号の解釈

条例第7条第6号本文は、市の機関が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、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おそれがあるものを不開示情報とすることを定めたものである。

ここでいう、「当該事務又は事業」には、同種の事務又は事業が反復される場合の将来の事務又は事業も含まれ、「適正」とは公にすることによる支障だけでなく、公にすることによる利益も考慮して判断しようとする趣旨である。従って、「支障」の程度は、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。

イ 不開示部分の該当性についての判断

本審査会において、実施機関が条例第7条第6号の規定に基づき不開示とした箇所を見分したところ、当該箇所は、措置命令の内容及び措置命令の理由であることが確認された。

実施機関の説明によれば、不開示とした部分を開示した場合、熱海市が、他者の行為に対して、自主的な改善を促すために行う指導事務に支障が生じる結果となる蓋然性が高くなり、今後、熱海市で行っていく事務が迅速に、円滑に進行しなくなる相当の蓋然性が認められるとしている。しかし、当該情報を公にすることにより、事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものにおいて、「支障」の程度が抽象的であり、「第4 審査会の判断の理由 1 本件処分において適用した条例各条項の該当性について (1) 条例第7条第3号の該当性について イ 不開示部分の該当性についての判断」と同様、不開示部分のうち大部分は、報道や熱海市が市長コメントを発出したことにより、世間の知るところとなっているため、事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められない。

また、開示することにより、他者の行為に対して、自主的な改善を促すために行う指導事務に支障が生じるという蓋然性の具体的な理由についても示されていない。

従って、この部分を開示することにより新たな支障が生じるとは考えにくいことから、市長コメントで発出されていない、措置命令の理由の1行目と2行目の最初から18字目までの部分を除いては開示することが妥当である。

2 審査庁の判断

審査庁においても、審査会と同様の理由により、処分庁が決定した処分について、一部開示すべきと判断する。

結論

以上のとおり、本件審査請求に対する実施機関の判断は、審査会の答申を尊重し、審査会の判断と同様の理由により、主文のとおり裁決する。

令和5年11月21日

熱海市長 齊藤 栄

1 この裁決については、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して6月以内に、熱海市を被告として（訴訟において熱海市を代表する者は熱海市長となります。）、裁決の取消しの訴えを提起することができます。

ただし、この裁決の取消しの訴えにおいては、審査請求の対象とした処分が違法であることを理由として、裁決の取消しを求めるることはできません。

処分の違法を理由とする場合は、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して6月以内に、熱海市を被告として（訴訟において熱海市を代表する者は熱海市長となります。）、処分の取消しの訴えを提起することができます。

2 ただし、上記の期間が経過する前に、この裁決があった日の翌日から起算して1年を経過した場合は、裁決の取消しの訴えや処分の取消しの訴えを提起することはできなくなります。なお、正当な理由があるときは、上記の期間やこの裁決があった日の翌日から起算して1年を経過した後であっても裁決の取消しの訴えや処分の取消しの訴えを提起することが認められる場合があります。