

諮詢実施機関：熊本県知事
諮詢日：令和6年（2024年）8月5日（諮詢第237号）
答申日：令和8年（2026年）1月16日（答申第197号）
事案名：慣行水利権に係る文書の部分開示決定に関する件

答 申

第1 審議会の結論

熊本県知事（以下「実施機関」という。）が、熊本県環境立県推進課（以下「処分庁」という。）と特定土地改良区の間で、慣行水利権の届出書作成に関して交わしたすべての文書につき、令和6年（2024年）1月24日に行った部分開示決定（以下「原処分」という。）について、実施機関の文書の特定は妥当である。

第2 諒問等に至る経過

1 令和5年（2023年）12月11日、審査請求人は、熊本県情報公開条例（平成12年熊本県条例第65号。以下「条例」という。）第5条の規定に基づき、実施機関に対し、次の内容に係る行政文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

処分庁が令和4年（2022年）5月16日に他2者と行った「特定土地改良区との白川中流域水田湛水事業に係る意見交換」において、「冬期湛水の実施に向け、慣行水利権の届出（通年通水）ができないか河川課と協議を行うこととなった。」ことを踏まえ、令和4年（2022年）12月8日付で「特定土地改良区」からなされた河川法第88条、河川法施行法第20条第2項の規定による届出までの間に処分庁職員が「特定土地改良区」との間で交わした「届出書」の作成に関するすべての文書（メールのやり取りを含む）

2 令和6年（2024年）1月24日、実施機関は、本件請求文書に該当する行政文書として「特定土地改良区との白川中流域水田湛水事業に係る意見交換概要（以下「意見交換概要」という。）」を特定し、その一部を開示する原処分を行い、審査請求人に通知した。

3 令和6年（2024年）4月23日、審査請求人は、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき、実施機関に対して原処分を不服とする審査請求を行った。

4 令和6年（2024年）8月5日、実施機関は、本件審査請求に対する裁決を行うに当たり、条例第19条第1項の規定に基づき、熊本県情報公開・個人情報保護審議会（以下「当審議会」という。）に諮詢を行った。

第3 審査請求人の主張要旨

1 本件審査請求の趣旨

行政文書部分開示決定の処分を取り消し、メールのやり取りを含むすべての行政文書の開示を求める。

2 本件審査請求の理由

審査請求人の本件審査請求の理由は、審査請求書等によると、おおむね次のとおりである。

（1）審査請求書の要旨

ア 審査請求人の行政経験から、本件「慣行水利権の届出」は、昭和30年（約70年以上前）に遡って「利水実態」を主張する極めて特殊な事案の処分で、特定土地改良区が河川管理者等への事前の相談・指導なしに「届出書」作成を行うことは極めて困難と言わざるを得ず、届出に必要な資料及びその記載内容等について、処分庁と特定土地改良区の間で度重なるやり取り（メールのやり取りを含む）がなされたことは容易に推測できる。

イ また、本件開示請求に関して、審査請求人が特定土地改良区と電話でやり取りをした際に、「特定土地改良区の当時の担当者が、届出書作成に関してメール等で処分庁の指導を受けているとの話をしていたような記憶がある」との話があった。

ウ さらに、本件開示請求に係る処分庁からの行政文書部分開示の決定と、令和5年（2023年）10月16日付けでなされた別の開示請求（以下「別件開示請求」という。）に係る知事への直行便に対する県政情報文書課からの対象文書不存在との回答に齟齬がある。

以上のことから、開示されるべき行政文書の秘匿が疑われる。

（2）反論書の要旨

ア 特定土地改良区の「慣行水利権届出書」作成に関する指導を、「涵養の実施」の条件整備を担う処分庁が河川課に代わって行うことは、行政組織の対応として十分考えられる。

イ 相手方当事者の立場にある「特定土地改良区」に対しても、処分庁との本件開示請求に係る「メールのやり取り」の文書の存否について確認を行うよう要請する。

(3) 口頭意見陳述の要旨

意見書及び口頭意見陳述における審査請求人の主張は、おおむね次のとおりである。

ア 本件で争点となっている処分庁と特定土地改良区の間のメールのやり取りについては、令和4年（2022年）12月8日に提出された慣行水利権届出の受理が、河川法に照らして疑義のある内容であり、届出を受理したことで可能となった冬期湛水による地下水涵養の推進によって、特定半導体製造工場による地下水採取が、環境影響評価を経ることなく可能になったという問題点を含んでいる。

イ 審査請求人自ら特定土地改良区に対して行った聞き取りを踏まえると、以下ののようなメールのやり取りがあったと考えている。

令和4年（2022年）5月中旬に処分庁と特定土地改良区の間で地下水涵養方策の検討会議が行われて以降、同年12月8日に慣行水利権の届出がなされるまでの期間に、処分庁の当時の担当者から特定土地改良区に対してメールが送付されており、CC欄には同課課長補佐も入っていた。メールの内容は、届出書様式を用いた記載要領の指導や、かんがい期に特定土地改良区管轄の受益地において、冬水を利用して冬水を証明するために必要な資料の助言と考えられる。

第4 処分庁の説明要旨

1 処分庁の説明の内容は、弁明書及び説明聴取によると、おおむね次のとおりである。

(1) 弁明書の要旨

ア 対象文書の有無を確認したが、対象文書「意見交換概要」以外に存在しなかつたため、当該対象文書について部分開示決定を行った。

イ 審査請求人は、自身の行政経験により、「本件慣行水利権の届出が特殊な事案であり、処分庁への相談・指導なしに「届出書」作成を行うことは極めて困難である」と主張しているが、審査請求人の憶測であり、処分庁と特定土地改良区の間でメールのやり取りがあったとする根拠にはならない。

ウ また、「特定土地改良区の当時の担当者が届出書作成に関してメール等で処分庁の指導を受けていたような記憶がある」との話があったという主張について、審査請求人の方的な主張であり、本会話が事実であるか判断ができず、処分庁と特定土地改良区の間でメールのやり取りがあったとする根拠にはならない。

エ 処分庁と県政情報文書課からの回答内容に齟齬があったとする指摘に対

して、処分庁からの行政文書部分開示の決定と、知事への直行便に対する県政情報文書課からの対象文書不存在との回答は、それぞれ別の開示請求に対する回答であり、齟齬があるという指摘は誤りである。なお、県政情報文書課から回答を行った別件開示請求の請求内容は、「慣行水利権の内容及び認定のための審査手続きで作成した文書、特定土地改良区への修正指導の際に交わしたメールのすべて」であり、処分庁では慣行水利権の審査手続きを行っていないため、「審査手続き」で作成した文書は存在していない。

(2) 審議会における説明聴取の要旨

ア 白川中流域水田湛水事業について

「白川中流域水田湛水事業」とは、地下水涵養効果の高い白川中流域の水田で作物作付け期間外に一定期間水を張る事業であり、特定土地改良区は、当該事業の実施主体である水循環型営農推進協議会において事務局を担っている。

処分庁としては、水循環型営農推進協議会の構成メンバーではないものの、令和4年当時、菊陽町へ特定半導体製造工場が進出したことを受け、地下水涵養推進の観点から、地元関係機関（特定土地改良区含む）と白川中流域における地下水涵養の拡大に向けた検討を行っていた。特定土地改良区においても、地下水涵養量の拡大や土壤病虫の駆除・連作障害の防止のため、これまで行っていなかった冬期湛水ができるないか検討していた。そのような中で、法的な整理を適切に行うため、特定土地改良区が慣行水利権の届出を行うに至ったものである。

イ 慣行水利権について

慣行水利権とは、旧河川法（明治29年公布）施行以前あるいは河川法の適用を受ける法定河川（一級、二級、準用河川）として指定される以前から、特定の者による排他継続的な事実上の水の支配をもとに社会的に承認された権利のことである。慣行水利権については、改めて河川法に基づく取水の許可申請行為を要することなく、許可を受けたものとみなされる。

なお、慣行水利権の届出に係る事務の所管は、河川課にあり、処分庁に指導する権限はない。特定土地改良区の慣行水利権届出についても、上記アの経緯を踏まえ、河川課から確認した内容を伝達することはあったものの、処分庁から指導を行った事実はない。

(3) 対象文書の特定について

審査請求人は、処分庁と特定土地改良区の間で慣行水利権届出に関するメールのやり取りがあるはずだと主張するが、関連する簿冊、ハードディスク、職員のメールボックスを確認したところ、対象文書「意見交換概要」以外保有していなかったため、当該文書を対象文書として特定し、部分開示決定を行った。

(4) メールのやり取りの有無について

令和6年（2024年）12月24日に、審査請求人より「処分庁から特定土地改良区へ送付したと思われるメール」の内容が記載されたメールが送付されたが、そのような内容のメールは開示請求日（令和5年（2023年）12月11日）時点では写しも含めて処分庁では保有していなかった。

また、当該内容のメールは、審査請求人より処分庁へ送付されたメールによると、令和4年（2022年）5月23日に処分庁から特定土地改良区へ送付したとされているが、当該内容のメールが、処分庁から送付したメールそのものであると断定することはできない。

第5 当審議会の判断

当審議会は、審査請求人の主張内容及び処分庁の説明内容に基づき、原処分の妥当性について調査、審議した結果、以下のように判断する。

1 原処分の妥当性について

（1）対象文書の特定について

開示請求書及び本件審査請求における審査請求人の主張を踏まえると、本件請求文書は、「特定土地改良区が河川課へ慣行水利権届出書を提出するまでに、処分庁と特定土地改良区の間で、慣行水利権届出書作成に関してやり取りしたメールを含むすべての文書」であると解される。

なお、審査請求人は、原処分において対象文書として特定された「意見交換概要」以外に、処分庁と特定土地改良区の間でやり取りしたメールが存在するはずであり、当該メールのやり取りを含むすべての文書を特定し、開示すべきと主張する一方、「意見交換概要」が対象文書として特定されたこと及び「意見交換概要」の不開示部分について特段主張をしていない。

そのため、当審議会は、処分庁の原処分における対象文書の特定が妥当であったかについて、以下検討する。

（2）原処分の妥当性について

処分庁の説明によると、第3（3）イにおいて審査請求人が主張するメールのやり取りについて、当該メールが送付されたとする時期（令和4年（2022年）5月から12月までの間）は、本件開示請求のあった日（令和5年（2023年）12月11日）より1年以上前であり、開示請求時点では写しも含め保有していなかったため、対象文書として特定しなかったとのことであった。

また、処分庁は、関連する簿冊やハードディスク、職員のメールボックスを探索したうえで、原処分において対象文書として特定された「意見交換概要」以外には対象文書が存在しないことを確認したことであった。

ところで、第4（4）において、審査請求人から処分庁へ送付された、「処分庁から特定土地改良区へ送付したと思われるメール」については、処分庁の説

明によると、当該内容のメールが処分庁から特定土地改良区へ送付されたメールそのものであると断定することはできないとのことであった。

もっとも、処分庁によると、仮に当該内容のメールが、処分庁から特定土地改良区へ送付したメールそのものであり、熊本県情報公開条例第2条で定める「行政文書」に該当したとして、河川課に確認した内容に基づいて事実関係を確認する内容であり、また、定型的・日常的な業務連絡に関する内容であったことを踏まえると、「知事が保有する行政文書の管理に関する規則」別表その3その他2の「処理に係る事案が軽易な文書（保存期間1年未満）」に該当し、長期間の保存を要しないものと判断され、廃棄（削除）されたものと思われる、とのことであった。さらに、メールの保存については、各職員に割り振られているメールボックスの容量が一定容量で制限されており、業務遂行上の有用性に応じ、保存の必要性があるものについてはプリントアウトし簿冊等に綴じ保存・管理していくが、保存の必要性がないと判断したものについては、適宜削除しメールボックスを整理していく必要があった旨の説明があった。

当審議会において、関係規定の確認を行ったところ、行政文書の保存及び廃棄に係る所掌事務については、「熊本県行政文書管理規程」第5条第1項において、具体的な事務の実施責任者として、文書管理者を置くこととされており、同条第2項において、文書管理者は本庁にあっては本庁各課長をもって充てることとされていた。また、熊本県の文書管理制度を所管している県政情報文書課へ確認したところ、「知事が保有する行政文書の管理に関する規則」に規定されている保存期間の設定は、各課の文書管理者の権限のことであった。

そうすると、当該内容のメールが実際に処分庁から特定土地改良区へ送付したメールそのものであったとしても、当該内容のメールが、「知事が保有する行政文書の管理に関する規則」別表で定められた保存期間1年以上を要する行政文書の類型に該当しないため、長期間の保存を要しないものと判断され、1年未満で廃棄される文書であった旨の処分庁の説明は、否定することまではできず、これを覆すに足りる事情も認められない。

さらに、意見書において、当該内容のメールが処分庁のメールシステムから削除されている場合、メールシステムから当該内容のメールが削除された日時等の確認調査を行うよう審査請求人が主張している点について、当審議会においてメールシステムを所管するシステム改革課に確認したところ、職員が個人のメールボックス内でいつメールを削除したかということについては、ログが残らないとのことであった。

以上を踏まえ検討すると、開示請求時点において、審査請求人が主張する当該内容のメールを含め、原処分に係る対象文書以外には、対象文書を保有していないかったとする処分庁の説明に、特段不自然、不合理な点があるとは認められず、また、処分庁は関連する簿冊やハードディスク、職員のメールボックスを探索したうえで対象文書の有無を確認しており、探索方法も不十分であると

はいえない。

結論として、原処分における文書の特定は妥当である。

(3) 審査請求人のその他の主張について

審査請求人のその他の主張は、当審議会の上記判断に影響を及ぼすものではない。

2 結論

以上により、冒頭の「第1 審議会の結論」のとおり判断する。

第6 経過

以下のとおり。

年 月 日	審 議 の 経 過
令和6年（2024年） 8月 5日	・ 諮問（第237号）
令和7年（2025年） 9月 9日	・ 審議
令和7年（2025年） 10月 14日	・ 口頭意見陳述
令和7年（2025年） 11月 11日	・ 実施機関からの説明聴取、審議
令和7年（2025年） 12月 9日	・ 審議

熊本県情報公開・個人情報保護審議会第1部会

部会長 大日方 信春

委 員 伊豆野 和代

委 員 竹本 正盛