

答 申 第 57 号

平成 27 年 3 月 6 日

仙台市長 奥山 恵美子 様
(復興事業局震災復興室)

仙台市情報公開審査会

会長 井坂 正宏

仙台市情報公開条例第 18 条第 1 項の規定に基づく諮問について (答申)

平成 26 年 6 月 13 日付け H26 復震第 241 号で諮問のありました下記の件について、別紙のとおり答申いたします。

記

諮問第 72 号 「住民・仙台市震災復興会議委員・仙台市議会議員などに対して、住民説明会・仙台市震災復興会議・東部地域ワーキンググループ・仙台市議会などの場において『海岸堤防の高さ TP7.2m は高潮に対応するものとして定めた』ことを説明した事実を示す一切の資料。紙に印字した資料のほか、電磁的記録も含む。」に係る公文書開示決定及び一部開示決定処分に対する異議申立て

1 審査会の結論

仙台市長（以下「実施機関」という。）の行った開示決定及び一部開示決定（以下「開示決定等」という。）は妥当ではなく、取り消されるべきである。

実施機関は、別記1，2及び3に掲げる公文書を開示対象公文書に追加した上で、改めて開示決定等を行うべきである。

2 異議申立ての趣旨

異議申立人（以下「申立人」という。）が仙台市情報公開条例（平成12年仙台市条例第80号。以下「条例」という。）第5条の規定に基づき、「住民・仙台市震災復興会議委員・仙台市議会議員などに対して、住民説明会・仙台市震災復興会議・東部地域ワーキンググループ・仙台市議会などの場において『海岸堤防の高さTP7.2mは高潮に対応するものとして定めた』ことを説明した事実を示す一切の資料。紙に印字した資料のほか、電磁的記録も含む。」公文書の開示を請求したのに対し、実施機関は平成26年4月10日付で開示決定等を行った。

本件異議申立ては、申立人が本件開示決定等を取り消し、文書不存在による非開示決定を行うことを求めたものである。

3 申立人の主張要旨

申立人が異議申立書及び意見書で主張した異議申立ての主な理由は、概ね次のとおりである。

申立人が開示を求めた公文書は、海岸堤防の高さTP7.2mは高潮に対応するものとして定めたことを説明した事実を示す一切の資料であって、津波に対応するものとして定めたことを説明した事実を示す資料ではない。今回開示された公文書は、申立人が求めた公文書とは異なるものであり、実施機関もそのことを認めている。したがって、申立人の請求に対しては、文書不存在による非開示決定を行うべきである。

4 実施機関の説明

実施機関が理由説明書及び口頭により説明した開示決定等の理由は、概ね次のとおりである。

仙台市震災復興計画（以下「復興計画」という。）策定における大きな焦点の一つとなっていたのは、東日本大震災による東部地域の甚大な被害状況を踏まえ、将来の最大クラスの津波に対してどのように備えるか、ということであった。そのため、復興計画や住民説明会等の資料における海岸堤防整備の考え方に関する記述は、津波防災にテーマを絞ったものとしており、直接的に高潮という言葉は出てこない。しかしながら、海岸堤防が備えるべき機能として、高潮への対応が検討されることは当然の前提であり、また、海岸堤防の再整備を行っている国からも、数十年から百数十年に一度の頻度で発

生している津波に加え、高潮にも対応できるよう整備を行うという方針が示されていることから、住民説明会等の場においてその旨説明を行ってきた。

こうした経緯から、実施機関は直接的に高潮についての記述を含む公文書は保有していない。しかしながら、海岸堤防の高さが高潮に対応するものとして定められたことを説明した事実を示す一切の資料の開示を求める申立人の利益のためには、対象公文書を幅広く捉える必要があると考え、住民説明会で行った、震災の被害を踏まえた新しい津波対策についての説明に係る資料一式を対象公文書として特定し、申立人に誤解が生じないように、公文書特定の趣旨を説明する付記を示した上で開示決定等を行ったものである。

なお、申立人からは、平成 25 年 12 月にも、海岸堤防を「津波に加えて高潮にも対応できるように整備すると住民説明会で説明してきたことを示す一切の資料」の開示を求める、本件開示請求とほぼ同じ趣旨の請求がなされており、その際にも同様の観点から公文書の特定を行い、本件開示決定等と同一の文書を開示している。

以上のことから、本件異議申立てに関して、原処分は適切な公文書の特定に基づく処分であり、取り消されるべきではない。

5 審査会の判断

申立人は、実施機関が本件開示決定等を取消し、文書不存在による非開示決定を行うよう求めている。しかしながら、行政不服審査法（昭和 37 年法律第 160 号）は、第 47 条第 3 項において、異議申立てに理由があると認められ、当該異議申立てに係る処分を変更する場合に、異議申立人の不利益に当該処分を変更することができない旨定めている。「市の保有する情報の一層の公開を図」る（条例第 1 条）という情報公開制度の目的を果たすため、条例第 7 条において、開示請求があったときは、開示請求に係る公文書に非開示情報が記録されている場合を除き、当該公文書を開示しなければならないと定められていることからすれば、開示決定や一部開示決定を非開示決定に変更することは、不利益変更にあたるといえる。したがって、申立人の求める処分の変更は、法的に認められないものである。

以上の前提に立った上で、当審査会は、実施機関が行った開示決定等の妥当性について判断するものとする。

(1) 実施機関による対象公文書の捉え方について

本件開示決定等の妥当性を判断する上で争点となるのは、実施機関が行った対象公文書の特定が妥当であったか否かである。公文書の開示請求者（以下「請求者」という。）は、実施機関がいかなる公文書を保有しているかについてあらかじめ把握しているとは限らず、そうした場合、請求者はその必要とする情報の性質や内容を示して開示請求を行うこととなる。また、一方で実施機関は、請求者が求めるような公文書を必ずしも保有しているとは限らないことから、結果として請求者がその求める公文書

の開示を受けることができない場合もありうる。

実施機関は、住民説明会等の場で行った海岸堤防整備の考え方についての説明に係る公文書で、直接的に高潮についての記述を含むものは保有していないものの、申立人の利益となるよう対象公文書を幅広く捉えるという観点から、住民説明会の場で行った震災の被害を踏まえた新しい津波対策についての説明に係る資料を関連する公文書として特定し、開示決定等を行ったとする。

情報公開制度の趣旨は、条例第1条に示されているように「市の保有する情報の一層の公開を図り、もって市が市政に関し市民に説明する責務を全うする」ことにある。本件開示請求に際し実施機関が取った対応は、申立人の求める公文書に完全に合致するものがないからといって非開示決定を行うのではなく、実施機関が保有する公文書の中から最大限情報を開示しようという意図からのものであり、結果的に申立人の意図する公文書が開示されなかったとしても、情報公開制度の趣旨に照らして不適切な対応と評されるべきものではない。したがって、開示決定等を行うに際し、対象公文書を幅広く捉えた上で特定を行うという実施機関の考え方は、妥当なものであると認められる。

(2) 実施機関による申立人の本件開示請求における請求の趣旨の捉え方について

以上のように、対象公文書の範囲を幅広く捉えるという実施機関の考え方そのものは妥当なものである一方、実施機関による申立人の本件開示請求における請求の趣旨の捉え方には誤りがあるものと認められる。

本件開示請求において申立人から提出された請求書には、「住民説明会・仙台市震災復興会議・東部地域ワーキンググループ・仙台市議会などの場において」海岸堤防の高さの設定について説明した事実を示す資料と記載されているのに対し、実施機関が特定した公文書は、住民説明会で行った海岸堤防整備の考え方についての説明に係る資料のみとなっている。

実施機関は、平成25年12月にも申立人から本件開示請求と同趣旨の開示請求が行われていることを踏まえ、住民説明会での説明に係る資料一式を特定したとする。平成25年12月に申立人が行った開示請求（以下「前回開示請求」という。）は、津波に加えて高潮にも対応できるよう海岸堤防を整備すると住民説明会で説明してきたことを示す一切の資料の開示を求めるものであり、海岸堤防の高さの設定について説明した事実を示す資料を求めているという点においては、前回開示請求と本件開示請求は確かに同じ趣旨のものと解される。

しかしながら、本件開示請求においては、前回開示請求においては含まれていなかった仙台市震災復興検討会議及び東部地域検討ワーキンググループ（以下「復興検討会議」という。）、仙台市議会（以下「市議会」という。）等の場における説明に係る資料についても開示を求める旨請求書に記載されており、前回開示請求に比べて申立人の請求対象が広がっていることは明らかである。

前回開示請求と本件開示請求における申立人の請求の趣旨が同様のものであると解した実施機関の判断自体は誤りとはいえないものの、そのように解した結果、請求対象が広がっているにも関わらず、前回開示請求の際と全く同じ住民説明会での説明に係る資料のみを対象公文書として特定したことは、やはり不十分であったといわざるを得ない。

(3) 見分調査の実施とその結果について

以上のことから、追加で特定すべき公文書の有無を確認するため、平成26年9月25日に、復興計画の策定を担当し、復興検討会議の事務局を務めていた復興事業局震災復興室の執務室において見分調査を行った。見分に際しては、各種住民説明会、復興検討会議及び市議会のそれぞれの場において海岸堤防の高さについて説明するにあたり使用及び作成した公文書の存否について見分を行った。

ア 各種住民説明会における説明に係る対象公文書の存否について

各種住民説明会は、復興計画策定の一環として実施されたことから、復興計画策定に係る一連の資料として、厚型ファイル5冊にまとめて保管されており、これらの中には、平成23年5月に実施された仙台市復興座談会から同年10月に実施された仙台市震災復興計画中間案説明会に至る、市内各所で開催された住民説明会における配布資料や議事録、説明会開催に係る起案文書等が含まれていた。なお、これらの住民説明会において配布された資料の一部については、仙台市ホームページ上で公開されていることも確認した。

これらの公文書を見分したところ、実施機関が説明しているとおおり、ほとんどが震災の被害を踏まえた新しい津波対策についての説明に係るものであったが、平成23年8月に開催された第1回東部地域まちづくり説明会における配布資料(別記1)と、同年9月から10月にかけて開催された第2回東部地域まちづくり説明会において配布された、第1回東部地域まちづくり説明会配布資料の概要版(別記2)の2点の公文書において、「海岸、河川堤防については、高潮や、宮城県沖地震による津波など50～150年に一度程度の頻度の津波を想定して整備を行う予定です。」との記載が認められた。

別記1及び2は、申立人の本件開示請求における請求の趣旨に合致する公文書であると認められることから、対象公文書として特定すべきものと判断する。

イ 復興検討会議における説明に係る対象公文書の存否について

仙台市震災復興検討会議及びその部会である東部地域検討ワーキンググループは、有識者等による意見交換を行い、その成果を復興計画へ反映させていくことを目的に設置されたものであることから、復興計画策定に係る一連の資料として各種住民説明会と同じ5冊のファイルにまとめて保管されており、これらの中には配布資料や議事録、会議開催に係る起案文書等が含まれていた。なお、復興検討会議における配布資料及び議事録については、仙台市ホームページ上において公開されている

ことも確認した。

これらの公文書を見分したところ、海岸堤防整備の考え方についての議論に関する記述は多々認められたものの、実施機関が説明しているとおりの、国が整備する海岸堤防や県の整備する河川堤防の高さに応じた津波シミュレーションの結果に基づく災害危険区域の設定に関する議論等、いずれも震災の被害を踏まえた新しい津波対策についての議論に関するものであったことから、申立人の本件開示請求における請求の趣旨に合致するような公文書の存在は認められなかった。

ウ 市議会における説明に係る対象公文書の存否について

申立人は意見書において、平成 25 年第 4 回定例会において実施機関が行った、海岸堤防の高さの設定に関する質問に対する答弁について触れていることから、実施機関が作成した平成 25 年第 4 回定例会における答弁作成に係る公文書について見分を行った。

これらの公文書を見分したところ、平成 25 年 12 月 10 日に行われた平成 25 年第 4 回定例会第 4 日目に行われた一般質問での実施機関の答弁内容をまとめた文書（別記 3）の中に、「海岸堤防は国直轄で実施しているが、高潮のためという説明よりも、当時の状況として、津波防御施設という説明の方が、市民の方々には分かりやすいだろうし、ただ、中には地域に行って、高潮対応も含んでいるという説明は行っている。」との記載が認められた。

別記 3 は、申立人の本件開示請求における請求の趣旨に合致する公文書であると認められることから、対象公文書として特定すべきものと判断する。

エ その他海岸堤防の高さの設定に関する公文書の有無について

ア～ウ以外に、海岸堤防の高さの設定に関する公文書の有無を見分したが、別記 1、2 及び 3 以外に申立人の本件開示請求における請求の趣旨に合致する公文書と認められる公文書の存在は確認できなかった。

(4) 申立人のその他の主張について

申立人は、申立人が開示請求を行っている他の案件についても意見を述べている。しかしながら、本件異議申立てにおいて審議すべきは、実施機関が本件開示決定等を行ったことが条例に照らし妥当であったか否かであり、他の案件が当審査会の判断に影響を与えることはない。

また、申立人はさらにそれ以外にも意見を述べているが、それらの意見について判断することは当審査会の所掌範囲を超えるものであり、また、当該判断により当審査会の結論が左右されるものでもない。

(5) 結論

以上のとおりであるから、冒頭のとおり判断する。

別記 1

平成 23 年 8 月に開催された第 1 回東部地域まちづくり説明会における配布資料

別記 2

第 1 回東部地域まちづくり説明会配布資料の概要版

別記 3

平成 25 年第 4 回定例会 日本共産党 庄司あかり議員からの再質問について（メモ）

審査会の処理経過

(諮問第 72 号)

年 月 日	内 容
平成 26. 6. 13	・ 諮問を受けた
26. 6. 26	・ 実施機関（復興事業局震災復興室）から理由説明書を受理した
26. 7. 25 (平成 26 年度第 3 回 情報公開審査会)	・ 実施機関から意見を聴取した ・ 諮問の審議を行った
26. 8. 19	・ 申立人から意見書を受理した
26. 10. 6 (平成 26 年度第 5 回 情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
26. 10. 16	・ 申立人から意見書を受理した
26. 10. 31 (平成 26 年度第 6 回 情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
26. 12. 10 (平成 26 年度第 7 回 情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
26. 12. 19	・ 申立人から意見書を受理した
27. 1. 23 (平成 26 年度第 7 回 情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った