

諮問（情）第 70 号

## 答 申

**第 1 審査会の結論**

北海道新幹線対策土手稲山口地区受入候補地に係る役員説明会（以下「本件説明会」という。）の全質疑応答の内容が分かる文書の公文書公開請求（以下「本件請求」という。）に対して、札幌市長（以下「諮問庁」という。）が行った一部公開決定（以下「原決定」という。）により非公開とした部分のうち、札幌市側の発言部分（以下「札幌市発言部分」という。）は公開すべきであるが、その他の部分は非公開が妥当である。

**第 2 審査請求に至る経緯****1 公文書の公開請求**

審査請求人は、札幌市情報公開条例（平成 11 年条例第 41 号。以下「条例」という。）第 6 条第 1 項の規定に基づき、令和 2 年 12 月 21 日付けで、諮問庁に対し、本件説明会の全質疑応答の内容が分かる文書に関して、本件請求を行った。

**2 本件請求に対する決定内容**

諮問庁は、次のとおり、令和 3 年 2 月 3 日付けで原決定を行った。

**(1) 対象公文書**

概要報告 北海道新幹線対策土手稲山口地区受入候補地に係る役員説明会（以下「本件対象公文書」という。）

**(2) 非公開部分**

ア 本件説明会に出席した町内会役員（以下「役員」という。）の氏名及び役職が分かる部分

イ 議事の内容が分かる部分（札幌市の挨拶及び資料説明等に係る部分を除く。）  
（以下「本件非公開部分」という。）

**3 審査請求**

審査請求人は、原決定を不服として、令和 3 年 5 月 6 日、諮問庁に対して、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、審査請求を行った。

**第 3 審査請求人の主張要旨****1 審査請求の趣旨**

原決定のうち、本件非公開部分を非公開とした処分を取り消し、公開するとの裁決を求める。

## 2 審査請求の理由

- (1) 本件説明会は北海道新幹線対策土手稲山口地区受入候補地の住民説明会開催の事前調整であり、本件非公開部分のうち役員の発言が分かる部分（以下「役員発言部分」という。）は、「個人に関する情報」に該当しない。
- (2) 仮に(1)の主張が認められないとしても、役員発言部分がなぜ「公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがある」と認められるのか根拠が不明である。また、要対策土の受入れに関して賛否両論があるのは当然であり、実際本件説明会の議事には対策土受入れ反対の声もあった旨が記載されている。その賛成反対を含めた忌憚<sup>たん</sup>のない意見を公開することでなぜ役員に不利益が生じるのか理解に苦しむ。したがって、役員発言部分は条例第7条第1号本文後段に該当しない。
- (3) 率直で忌憚のない意見が交わされた議事内容部分が公開されたからといって、なぜ札幌市と地域との信頼関係が失われるのかその根拠が不明である。議事内容部分の公開と札幌市と地域との信頼関係の喪失には因果関係が認められない。
- (4) 仮に(3)の主張が認められないとしても、諮問庁の主張によると、札幌市と地域との関係は、本件説明会に参加することが許された山口西町内会及び山口東町内会の役員と札幌市の局部的な関係にとどまることになるが、本来札幌市と地域との関係は、山口西町内会及び山口東町内会の区画に住む住民全般及びトンネル掘削土による粉じん被害が懸念される星置や周辺地域の住民と札幌市との広範な関係に依拠すべきである。札幌市と地域との関係を恣意的に狭めて解釈する諮問庁の主張は失当である。

その観点からすれば、本件非公開部分の公開は札幌市と地域との信頼関係の醸成に資することはあっても、札幌市と地域との信頼関係を毀損することはない。
- (5) 仮に、(3)及び(4)の主張が認められないとしても、北海道新幹線対策土手稲山口地区受入候補地の住民説明会が令和2年6月27日から同月30日にかけて既に開催されている以上、北海道新幹線対策土手稲山口地区受入候補地の住民説明会の事前調整に係る情報が公開されても不都合が生じることはなく、札幌市と地域との信頼関係が失われる事態はもはや想定されない。
- (6) 諮問庁が主張する「地域との信頼関係」とは、「役員との信頼関係」に過ぎず、「役員との信頼関係」を「地域との信頼関係」と言い換えて「地域との信頼関係が失われる」とする諮問庁の論法自体が失当である。

- (7) 諮問庁は、「町内会の円滑な運営に支障をきたしかねないことから、役員のみならず地域住民全体にとって不利益が生じるおそれがある」旨主張するが、町内会に加入していない世帯もあり、そこにも住民がいる。役員発言部分の公開が地域住民全体に不利益を与えるというのは明らかな誇張である。
- (8) 諮問庁が主張するところの「地域」からは、トンネル掘削土による粉じん被害が懸念される星置や周辺地域が除外されており、「地域」が諮問庁によって恣意的に狭めて解釈されている。地域とは、山口西町内会及び山口東町内会の区画のみならず、星置や周辺地域（以下「広義の地域」という。）である。本件非公開部分の公開は、広義の地域に対する情報公開となるため、信頼関係を醸成することに資することはあっても、札幌市と広義の地域との信頼関係が失われることはない。
- 仮に、「地域」を「山口西町内会及び山口東町内会の区画に存する町内会加入世帯」に限定したとしても、「地域との信頼関係」と言えるためには、本件非公開部分は山口西町内会及び山口東町内会に加入する世帯の住民全員がアクセスできる情報でなければならないが、説明会から排除され、アクセスできない。諮問庁が主張する「地域との信頼関係」はその実「役員との信頼関係」に過ぎない。
- 本件非公開部分の非公開は広義の地域の住民のあずかり知らぬ密室でその住民の暮らしに関わる重大な決定がされることを是認することになり、むしろ札幌市と地域との信頼関係を失わせることになる。
- (9) 忌憚のない意見かつ個人が特定できない発言が公になった場合、役員に対して不利益が生じるおそれがあるとの諮問庁の主張は理由を欠いており、説得力がない。
- (10) 諮問庁は「地域住民への影響がある」としているだけであり、どのような地域住民へのいかなる影響があるのか不明である。本件非公開部分の公開が「地域住民全体に不利益を与える」ことを証明できておらず、明らかな誇張である。
- (11) 本件説明会が非公開であることをもって本件非公開部分を非公開とする論法は失当である。仮にその論法が通用するのであれば、条例は有名無実化する。
- (12) 去年と今年に行われた手稲山口地区における説明会は住民説明会としては異例の「対象住民限定」かつ「質疑応答非公開」で行われており、本件説明会は（公開される）住民説明会と事情が異なる旨の主張をすることは失当である。
- (13) 山口処理場での要対策土受入れに反対する札幌市手稲区手稲山口地区の住民の署名 113 筆が札幌市に提出されており、本件非公開部分のうち役員発言部分の公開は、将来の地域の方向性を考える重要な判断材料となり、町内会の円滑な運営に支障をきたすどころか、むしろ手稲区手稲山口地区にとどまらず星置地区を含めた地域住民全体にとって利益になる。

- (14) 山口西町内会及び山口東町内会の全世帯のおよそ 7 割が山口処理場における要対策土の受入れに反対していることは、山口西町内会及び山口東町内会の住民が山口処理場に要対策土を受け入れることについて理解をしていないことの表れである。そうであるならば、その理解の前提として本件非公開部分の公開こそが求められており、反対署名の提出を「重く受け止めるべきものではある」と諮問庁が考えるのであれば、本件非公開部分を公開する必要がある。本件非公開部分の非公開こそ「地域との信頼関係が失われることにつながる」ので、本件非公開部分は公開されるべきである。
- (15) 以上のことから、本件非公開部分は条例第 7 条第 5 号オに該当しない。

#### 第 4 諮問庁の説明要旨

##### 1 非公開とする理由

- (1) 対策土の受入地の確保に当たっては、地域との信頼関係の醸成、継続が何よりも必要不可欠であり、地域との信頼関係が崩れることは、事業の進捗に重大な影響を与えることになる。
- (2) 対策土の受入れについては、自然由来の重金属が基準を超える土を持ち込むことへの不安や、農産物への風評被害の心配から、地域住民に積極的に歓迎される性質のものではないことを踏まえ、札幌市においては、説明会の開催方法や説明内容に対して地域住民としての忌憚のない意見をいただくため、住民説明会に先立ち、役員を対象とした本件説明会を開催することとし、本件説明会を非公開としたところである。
- (3) 本件説明会は、住民説明会の事前調整の一環であるが、前記のとおり、役員には非公開を前提として、参加、発言をいただいたものであることから、住民説明会開催後であってもその内容を公開することは、信義則に反するものであり、信頼関係を損なうこととなる。
- (4) 以上のことを踏まえると、本件説明会の議事録の公開は極めて慎重な対応が求められるものであり、議事に関する全ての情報が公開されることは、その前提が崩れ、地域との信頼関係が失われることにつながり、もって事業の進捗に重大な影響を与えるものであると考えられ、公開の場である住民説明会とは全く事情が異なるものである。
- よって、本件非公開部分は条例第 7 条第 5 号オに該当する。
- (5) 札幌市では、町内会は地域コミュニティの中心的な役割を担っているものと認識しており、その活動において主要な役割を担っている役員との信頼関係は非常に重

要で、それが町内会全体との信頼関係や地域全体との信頼関係にも大きな影響を与えるものと考えている。審査請求人は、「役員との信頼関係」を「地域との信頼関係」と言い換えて「地域との信頼関係が失われる」とする論法自体が失当であると主張するが、地域における町内会の重要性を考慮すると、当該主張が失当であるとは認められない。

(6) 審査請求人は、町内会に加入していない世帯もあり、役員発言部分の公開が地域住民全体に不利益を与えるというのは明らかな誇張である旨主張するが、手稲区の町内会加入率は約 80%であることを踏まえると、役員及び町内会への影響があれば地域住民への影響があるとする考え方には理由がある。

(7) また、たとえ発言した個人そのものが特定できなくとも、受入れに対して地域の中で様々な意見、考えを持つ方がいる中で、役員発言部分が公になることは、役員に対して不利益が生じるおそれがあるため、本件非公開部分のうち役員発言部分は、条例第 7 条第 1 号本文後段にも該当する。

なお、役員発言部分の公開は、町内会の円滑な運営に支障をきたしかねないことから、役員のみならず地域住民全体にとって不利益が生じるおそれがあるものとも考えられる。

(8) 反対署名の提出については、地域住民の意思の表れとして重く受け止めるべきものではあるものの、前記のとおり、審査請求人が求める役員発言部分の公開により、地域との信頼関係が失われることにつながり、もって事業の進捗に重大な影響を与えるものである以上、審査請求人の主張を採用することはできない。

(9) なお、諮問庁は令和 3 年 11 月 12 日の事情聴取で札幌市発言部分を非公開とする理由として、当該発言部分前後で役員発言部分が推測されることから、結果として役員との信頼関係を損なうとの主張を行っている。

## 第 5 審査会の判断

### 1 本件対象公文書について

本件対象公文書は、北海道新幹線のトンネル掘削工事に伴い発生する自然由来の重金属等が基準値を超える土、いわゆる対策土の受入候補地である手稲区手稲山口地区について事前調査に関する住民説明会を開催するための事前調整として、役員に説明会を行った際の概要が記録された文書である。

### 2 非公開情報該当性について

本件非公開部分について、審査請求人は条例第 7 条第 1 号本文後段及び同条第 5 号オの非公開理由（以下「非公開理由」という。）に該当しないと主張しているのに対し、

諮問庁は非公開理由に該当すると主張していることから、その非公開情報該当性について検討する。

(1) 条例の規定について

ア 条例第 7 条第 1 号（個人に関する情報）について

条例第 7 条第 1 号本文は、「個人に関する情報（中略）で特定の個人を識別することができるもの（中略）又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお、個人の権利利益を害するおそれがあると認められるもの」は公開しないことを定めたものである。ただし、「ア 法令若しくは他の条例の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」、「イ 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」、「ウ 公務員等（中略）の職務の遂行に係る情報（後略）」のいずれかに該当する情報は、本号本文で規定する非公開情報から除くこととしている。

イ 条例第 7 条第 5 号オ（事務・事業に関する情報）について

条例第 7 条第 5 号オは、「市又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報」のうち、「事務又は事業の性質上、公にすることにより、当該事務又は事業の適正な遂行に著しい支障を及ぼすと認められるもの」は公開しないことを定めたものである。

(2) 本件非公開部分について

諮問庁は、本件非公開部分の主な非公開理由の一つとして、本件説明会は住民説明会の開催方法や説明内容について地域住民としての忌憚のない意見を得るため、役員に非公開を前提として参加、発言いただいたものであることから、住民説明会開催後であってもその内容が公開されることは、信義則に反するものであり、信頼関係を損なうと主張している。

しかしながら、公文書公開制度は条例で定める非公開情報が記録されている場合を除き保有する公文書の公開を市に義務付けたものであり、たとえ開催に先立ち市が会議が非公開である旨を出席者に伝えたとしても、その会議でのやり取りを公文書として作成し、当該公文書が公開請求の対象とされる限りは、条例に基づいて当該公文書が非公開情報に該当するか否かの判断を行う必要があることは論をまたない。諮問庁の上記主張は、こうした公文書公開制度の基本的な考え方を踏まえたものではなく、失当と言わざるを得ない。

その上で、本件非公開部分は役員と札幌市の対話形式で構成されていることから、役員発言部分と札幌市発言部分に分け、それぞれの非公開情報該当性について検討

する。

ア 役員発言部分について

諮問庁は、役員発言部分は条例第7条第1号本文後段及び同条第5号オに基づいて非公開情報に該当すると主張している。

当審査会で本件対象公文書を見分したところ、役員発言部分では、住民説明会に関する意見のほか、対策土の受入れや事前調査、受入候補地の状況などに対して役員それぞれが抱えている率直な疑問や意見等が記載されている。

対策土の受入れは、自然由来の重金属が基準を超える土を持ち込むことへの不安や農作物への風評被害の心配から地域住民に積極的に歓迎される性質のものではなく、地域の中でもこのことについて賛否様々な意見や考えを持つ者がいると考えられる。

そのような中で、役員発言部分が公開されることは、たとえ発言した個人が特定できないとしても、説明会に出席した役員いずれかの意見と認識されることで、これら役員個人の権利利益を侵害するおそれがあると認められる。よって、役員発言部分は条例第7条第1号本文後段に該当し、かつ例外的に公開されることを定めた同号ただし書アからウまでのいずれにも該当しない。

また、上記の事情を踏まえると、役員発言部分が公開されることとなれば、役員との信頼関係が損なわれ、今後、住民説明会の開催などに止まらず、対策土の受入れに関して地域への理解や協力を得る機会が失われてしまうという諮問庁の主張は首肯できるものであり、北海道新幹線事業の適正な遂行に著しい支障を及ぼすと認められることから、条例第7条第5号オに該当する。

したがって、本件非公開部分のうち役員発言部分については条例第7条第1号本文後段及び同条第5号オに定める非公開情報に該当することから、非公開が妥当である。

イ 札幌市発言部分について

諮問庁は、札幌市発言部分を公開することで役員発言部分が推測され信頼関係を損なうことを理由として札幌市発言部分は条例第7条第5号オに規定する非公開情報に該当すると主張している。

当審査会で本件対象公文書を見分したところ、札幌市発言部分は役員の疑問や意見等に対する受け答えの内容を含んでいるものの、基本的には対策土の受入れや今後の進め方等について札幌市としての見解を説明しているに過ぎず、当該部分が公開されたからといって、その前後において役員がどのような発言を行ったのかを必ずしも判別できるものではない。

また、条例第7条は原則公開を規定しているところ、諮問庁は、当該発言部分が公開されることに伴い直接的に札幌市の今後の事務又は事業の遂行に制約が生じる等その他の理由を挙げておらず、当該発言部分を非公開とする必要性について、十分かつ具体的な説明を尽くしていない。

したがって、上記アと同様の事情によって、札幌市発言部分が公開されることにより地域との信頼関係が損なわれ、北海道新幹線事業の適正な遂行に著しい支障を及ぼすという諮問庁の主張は認められず、本件非公開部分のうち札幌市発言部分については条例第7条第5号オに定める非公開情報には該当しないことから公開すべきである。

### 3 結論

よって、当審査会は、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

### 第6 審議経過

審議経過は、次のとおりである。

年 月 日	審 議 経 過
令和3年 8月 11日	諮問書、諮問庁の一部公開決定理由説明書等を受理
令和3年 8月 18日	審査請求人に諮問庁の一部公開決定理由説明書を送付するとともに意見書の提出等を要請
令和3年 9月 15日	審査請求人から意見書の提出
令和3年 11月 12日 (第190回審査会)	諮問庁からの事情聴取及び審議
令和4年 1月 11日 (第191回審査会)	審議
令和4年 1月 13日	答申