

答 申 第 4 1 号
平成 25 年 4 月 26 日

仙台市長 奥山 恵美子 様

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 23 年 11 月 21 日付けH23 震震第 954 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 55 号

「“津波による浸水深 2 m以上の区域”を災害危険区域とする方針を決定するに至った経緯を示す一切の資料。（庁内の会議，仙台市震災復興推進本部会議，仙台市震災復興検討会議，東部地域ワーキンググループなどでの会議記録，メモ，録音，及びその際に使用した資料などを含む）」

に係る公文書非開示決定に対する異議申立て

答 申
(諮問第 55 号)

1 審査会の結論

仙台市長（以下「実施機関」という。）が行った非開示決定はいずれも妥当でなく、取り消されるべきである。実施機関は、原処分において非開示とした別記 2 及び 3 の各公文書（以下「本件非開示公文書」という。）に記録された情報の非開示事由該当性を十分に吟味するとともに、本件非開示公文書のほかに本件開示請求の対象となる公文書の有無を慎重に検討したうえで対象公文書を特定し、それらも含め、改めて開示等決定をすべきである。

2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ては、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、別記 1 の公文書の開示を請求したのに対し、実施機関が、平成 23 年 11 月 2 日付け H23 都計都第 1118 号により別記 2 の公文書を、同日付け H23 震震第 939 号により別記 3 の公文書を、それぞれ非開示と決定したことについて、それらの処分の取消し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、次のとおりである。

(1) 異議申立書及び平成 24 年 1 月 17 日付けの意見書における主な主張

① 本件開示請求の対象公文書について

実施機関は、本件開示請求を、仙台市震災復興検討会議東部地域検討ワーキンググループ（以下「ワーキング」という。）に関する資料・情報に限った請求であるかのように意図的に歪曲・矮小化し、ワーキングの会議は非公開だから、その内容を記録した公文書も非開示と短絡的な処理を行っている。また、申立人はワーキングに限らず、庁内の会議、仙台市震災復興推進本部会議（以下「本部会議」という。）、仙台市震災復興検討会議（以下「検討会議」という。）等の会議の記録、メモ、録音及びその際に使用した資料を含む一切の資料の開示を請求しているのであり、庁内担当部署での会議、打合せ等の記録を非開示とするのは妥当ではない。

実施機関は他に関係する公文書を保有していると考えられる。すなわち、平成 23 年 8 月 20 日から開催された東部地域まちづくり説明会において配布された資料（以下「説明会資料」という。）には「学術的な研究・調査から、浸水深が 2 m 以下であれば、多くの家屋の流出が抑えられ、人命を守る観点からも安全性が格段に高まる」との記述があり、また、集団移転や建築制限の方針も示されている。実施機関は、国土交通省が別記 4 の調査結果を発表した同年 8 月 4 日以降に津波による浸水深 2 m 以上の区域を災害危険区域とするという方針を決定したというが、そうすると説明会資料は同日から同月 20 日までの間に作成されたこととなる。しかし、このような短期間で準備ができるはずはなく、もっと以前から検討を進めていたものと考えられる。

なお説明会資料に記載されている「学術的な研究・調査」とは、おそらく 2004 年インドネシア津波の東北大学調査データ（以下「東北大学調査データ」という。）のことであろう。また、平成 23 年 5 月に実施機関が発表した仙台市震災復興ビジョン（案）骨子（以下「復興ビジョン案骨子」という。）において、既に東部地域沿岸部一帯での集団移転や災害危険区域指定・建築制

限の方針が示されていた。これらは、同年8月4日以前に別記4の調査結果以外のデータをもとに検討作業が行われていたことを示すものである。

② 本件非開示決定の理由について

実施機関は、本件非開示決定時点において仙台市震災復興計画（以下「震災復興計画」という。）が審議中であったことを挙げ、関連する公文書を開示することにより外部からの干渉等を招き率直な意見交換が不当に妨げられる等、意思決定の中立性が損なわれるおそれがあったことを本件非開示決定の理由としている。

実施機関は、震災復興計画策定後であれば開示できるというが、申立人は、策定以前に必要な意見を述べるためにこそ、検討状況の実際が知りたいのである。審議中の情報を開示することにより、仙台市や検討会議委員の考えと異なる意見が住民から出されることがあるとしても、それにより意思決定の中立性が損なわれるとは考え難い。

③ 会議録が不存在の場合の対応について

実施機関は、本部会議については会議録を作成していない旨を説明するが、会議録そのものはなくとも、出席者のメモなり記憶なりから会議における議論の内容について新たに説明資料を作成することはできる。実施機関はそのような努力をすべきである。

(2) 平成25年1月17日付け意見書（以下「追加意見書」という。）における主な主張

申立人が平成23年12月2日付けで行った公文書開示請求に対して開示された公文書の中に同年3月22日及び29日の都市整備局内の打合せ（以下これらを「平成23年3月都市整備局打合せ」という。）で用いられた資料があった。これは、本件開示請求において申立人が開示を求めた公文書の最たるものの一つである。

また申立人が平成24年8月9日付けで提出した「市長への手紙」に対し、実施機関は東北大学調査データを入手したのは平成23年7月頃であったと回答しており、本件開示請求をした同年10月時点において実施機関が東北大学調査データを入手・保管していたのは明らかである。

実施機関は同年5月に仙台市震災復興ビジョン（以下「復興ビジョン」という。）を発表し、その内容を踏まえて区ごとに意見交換会を開催した。申立人は同年6月25日に若林区役所において開催された意見交換会に出席し、その席上で「現地再建も検討すべき」との意見を述べたところ、実施機関からの回答は「原位置での再建は安全の面で危惧すべきところが大きい。西側地区への移転が必要である」と、すでに方針が確定した内容のものであった。復興ビジョンの発表までの間に正式な意思決定がなされたものと考えられ、そのために重要な庁内会議が何度も行われたに違いない。申立人は、東北大学調査データも入手しておらず、別記4の調査結果も発表されていない段階で、実施機関がどのような議論をし、どのような判断をしたのか、その検討過程がぜひとも知りたい。それらの会議で議事録が作成されなかったとしても何の資料もなく会議が行われたとは考えられないし、復興ビジョン等の決定、発表、印刷、説明等に係る決裁文書も作成されたはずである。審査会は、全ての情報を速やかに開示するよう実施機関に求める決定をして欲しい。

(3) 平成25年3月5日付け意見書（以下「再追加意見書」という。）における主な主張

申立人の度重なる公文書開示請求等により、多くの公文書の存在が明らかになった。追加意見書でも述べたとおり、申立人の平成23年12月2日付けの公文書開示請求により平成23年3月都市整備局打合せで用いられた資料が開示されたほか、同年12月2日付けの別件の公文書開示請求により別記2の公文書や住民説明会等の場で使用されていた津波シミュレーションの動画データ等、計1,382ページにわたる公文書が開示された。また、申立人は平成24年5月に実施機関から「津波シ

ミュレーション（現況再現）の流速図」及び「津波シミュレーション（中間案）の流速図」（以下これらを「流速図」という。）の提供を受けているが、これは津波による浸水深が2mを超えるにもかかわらず一部の地域を災害危険区域指定から除外するための根拠として使用されたデータである。申立人の平成25年1月21日付けの公文書開示請求に対しては計897ページにわたる公文書が開示された。この中には平成23年3月都市整備局打合せで用いられた資料で既に開示されたもの以外の資料が含まれており、また実施機関が津波による浸水深が2mを超える区域（以下「浸水深2m超の区域」という。）を災害危険区域として指定することについて検討を開始したとする同年8月4日以前の公文書も多数含まれていた。これらは、本件開示請求において実施機関が不存在を理由に非開示としたものである。

また、申立人の平成24年8月9日付け（当審査会が確認したところ「平成25年1月21日付け」が正しい。）の公文書開示請求により「東日本大震災による被災現況調査業務（宮城6）報告書」と題する「平成24年3月」の日付の入った国土交通省作成の資料が開示された。これは別記4の調査結果とは異なるものであり、実施機関の説明によれば、別記4の調査結果とは別に平成23年8月に国土交通省から提供を受けたデータがあり、開示した報告書は当該提供を受けたデータと同じものであるとのことであった。実施機関が同年8月に国土交通省から提供を受けたデータがあるとするれば、それは浸水深2m超の区域を災害危険区域として指定するための重要な根拠として使った資料であり、申立人は平成23年8月に提供を受けたデータそのものの開示を求める。

4 実施機関の説明

実施機関が理由説明書及び口頭による説明において主張した内容は、次のとおりである。

(1) 本件開示請求の対象公文書について

① 災害危険区域の指定に関する検討経緯について

平成23年3月11日に発生した東日本大震災による甚大な被害からの復旧・復興に向け、仙台市の各部局において今後の取組みについての検討を遅滞なく開始した。申立人がいう平成23年3月都市整備局打合せもその一環である。同年5月1日には本部会議を立ち上げ、庁内の適切な連絡調整を通じた円滑な取組みの推進を図るとともに、市民とともに早期復興に計画的に取り組むため、市として震災復興計画の策定作業に着手した。まずは復興に向けた市の基本的な考え方や方向性をまとめ、これに市民からの意見をいただき、その後の計画策定に反映させることとし、同年5月中旬には復興ビジョン案骨子を、同月末には復興ビジョンをまとめ、同年6月からは市内各所において意見交換会を開催しながら、広く市民の意見を求めた。その後、有識者により構成する検討会議の意見をいただきながら震災復興計画の策定を進め、甚大な津波被害を受けた東部地域については、別途検討会議内にワーキングを設置し、住まいの再構築や土地利用のあり方等も含め、地域再生に向けた施策の検討を進めた。その中では、将来の津波被害から市民の生命と住まいを守るため、海岸・河川堤防等の整備を行ってもなお危険性が高い地域について、建築基準法（昭和25年法律第201号）第39条第1項及び仙台市災害危険区域条例（昭和49年仙台市条例第49号）第2条第5号の規定に基づく災害危険区域として指定し、住居の用に供する建築物の建築制限を行うとともに、安全な地域への移転促進を図ることについても検討してきた。平成23年8月4日に別記4の調査結果が発表され、東日本大震災において浸水深2m超の区域で重大な被害が生じたことが明らかにされたことを受け、実施機関は同日以後、当該区域を災害危険区域として指定することの妥当性、指定した場合に想定される課題と対応等について、具体

的に検討を開始し、ワーキング、検討会議等の場においても意見交換を行っていた。

本件開示請求は、そのような最中になされたものである。

② 対象公文書の特定について

実施機関は、本件開示請求を受け、浸水深2 m超の区域を災害危険区域として指定することについての検討（本件開示請求において申立人は「2 m以上の区域」というが、実施機関は「2 m超の区域」について検討していた。）を始めた同年8月4日から本件開示請求日である同年10月20日までの間に実施機関が作成し、又は取得した公文書を検索し、結果として本件非開示公文書を対象公文書として特定した。別記3の公文書は、同年9月11日に開催した第3回ワーキングにおける配布資料及び当該会議の会議録であり、別記2の公文書は、当該配布資料の内容について事前調整等を図るために同月5日に開催した庁内会議において使用した資料である。実施機関は、会議のメモや録音テープ等を含め、この他に関係する公文書を保有していない（別記4及び5の各公文書は、既に仙台市等のホームページで公開され一般に入手可能な資料であったことから、これらについては別途情報提供する旨を申立人に案内し、対象公文書とはしなかった。）。

ところで、説明会資料に記載している「学術的な研究・調査」とは、申立人のいうとおり東北大学調査データのことであり、実施機関は確かに同年8月4日以前にこれを承知していた。また、復興ビジョン等において災害危険区域の指定について触れていることも事実である。申立人は、これらをもって同日以前の公文書もあるはずと主張するようであるが、実施機関は、本件開示請求は浸水深2 m超の区域を災害危険区域として指定することについて具体的に検討を始めた同日以降の公文書の開示を求めるものと理解していた。説明会資料中のかかる記述は、浸水深が2 m以下であれば、それを超える浸水深の場合に比べ家屋等の被害が抑えられるという研究結果があることを参考として紹介したものであり、当該資料の準備を開始した段階で、浸水深2 m超の区域を災害危険区域として指定することについて具体的に検討していたわけではない。そして、災害危険区域の指定について一般的な検討をしていたからといって同日以前に具体的な検討をしていたことにならないのは当然である。

なお、東北大学調査データについては、実施機関はこれをインターネット上で閲覧していたが、出力して保存する等はしておらず、実施機関はこれを保有していない。申立人は、申立人からの「市長への手紙」に対し、実施機関が同年7月頃に東北大学調査データを入手した旨の回答をしたことをとらえ、本件開示請求時点で当該データを保有していたはずだと追加意見書において主張するが、ここでの「入手した」とは情報内容を把握したとの意味であり、公文書として収受したという意味ではなかった。

(2) 本件非開示決定の理由について

ワーキングの会議においては、被災住民のプライバシーに関わる議論がなされること等も想定されたため、会議そのものを非公開としたが、実施機関は非公開の会議の資料、会議録等であることを理由に本件非開示公文書を非開示とする決定をしたわけではない。上記のとおり、本件非開示公文書には、未だ審議の途上にあつた東部地域の再生に向けた施策に関わる内容が記録されている。未だ審議中の段階の情報を開示すると、外部からの干渉等により率直な意見交換が妨げられ意思決定の中立性が損なわれるおそれがあるほか、未成熟な情報や事実関係の確認が必ずしも十分でない情報を公にすることにより住民の誤解や憶測を招き、住民の間に不当に混乱を生じさせるおそれがあると認められたことから、本件非開示公文書に記録された情報は条例第7条第5号に該当するものとして非開示としたものである。

ところで、第7回本部会議及び第4回検討会議における配布資料及び会議録には第3回ワーキングの議論に関連する記述があり、実施機関はそれらを本件非開示決定の時点で仙台市のホームページにおいて公開していた。したがって、本件非開示公文書の一部の内容は既に公開されていたといえるが、これは本件非開示公文書を開示すべき理由とはならない。なぜなら、公開した情報は第3回ワーキングの結論及び当該結論に至るまでの議論の概要を公表を前提として整理したものである一方、本件非開示公文書に記録された情報は実際に交わされた議論の内容等、より詳細なものだからである。

計画立案に当たり、その検討の過程で市民の意見を聴き、計画に反映させるべきとの申立人の主張はもっともであり、本件非開示決定当時、仙台市も震災復興計画の中間案について外部からの意見の集約と計画への反映に努めていた。しかし、意見聴取の重要性は、そのために全ての議論の内容を開示すべきとの結論とは必ずしも結びつかない。議論の場では、より良い結論を導くために率直な意見交換が行われる。詳細な議論の内容・資料までも開示した場合、たとえば個別の委員の発言をとらえて関係住民、関連団体等が当該委員に直接働きかける等の行為に及ぶことも想定される。現にワーキングの委員に直接意見が寄せられたり、パブリックコメントにおいて特定の委員を中傷するような意見も一部見受けられたりしていた。本件非開示公文書を開示した場合、こうした動きがさらに強まり、その結果、その後のワーキングにおける率直な議論が阻害され、意思決定の中立性が損なわれるおそれが認められた。また、建築制限の実施を伴う災害危険区域の指定は、地元住民にとって大きな関心事である。住民は一日でも早い生活の再建を念願しており、中には不確実な情報により被災家屋の解体や修繕を行った事例も見受けられた。本件非開示公文書を開示した場合、住民の間に不確実な情報を流布させる結果となり、さらに大きな混乱が生じかねないおそれも認められた。実施機関は、このようなおそれがあったことから本件非開示決定を行ったのである。

なお、実施機関は、本件非開示公文書は震災復興計画策定後に開示できる旨を非開示決定通知書により申立人に伝えている。同計画は平成23年仙台市議会第3回臨時会での議決により同年11月30日に確定したので、それ以降開示することが可能となったところ、申立人から同年12月2日付けで改めて公文書開示請求がなされたので、実施機関は、同月7日に別記2の公文書を開示する決定を行っている（なお、この時点で一般に入手可能な資料とされていた別記3の公文書については申立人の了解のもと別途情報提供を行うこととし、開示対象公文書とはしなかった。）。

5 審査会の判断

本件における論点は、実施機関が本件非開示公文書の全部を非開示としたことの妥当性及び実施機関の対象公文書特定の妥当性の二点である。

(1) 本件非開示決定の妥当性について

はじめに、実施機関が本件非開示公文書の全部を非開示としたことの妥当性について検討する。

実施機関も認めるとおり、本件非開示決定時点において第3回ワーキングの結論等、議論の内容の一部は仙台市のホームページにおいて公開されていた。当審査会が見分したところ、当時公開されていた資料には、本件非開示公文書に記録されている一部の図表等の資料、事務局の説明内容等とほぼ同一の内容が含まれていることが確認された。

実施機関は、本件非開示公文書にはワーキングにおける詳細な発言内容が含まれており、それらを開示すると発言者に対する働きかけ等が生じたり、公開した資料には含まれていない資料等の不確実な情報を開示すると住民の間に大きな混乱が生じたりするおそれがあったと主張する。確かに、

仮に本件非開示公文書を開示した場合、実施機関がおそれるように、その後の意思決定の中立性が損なわれ、又は住民の間に不当に混乱を生じさせた可能性を完全に否定することはできない。しかしながら、本件非開示公文書の一部の内容は既に公開されていたものとほぼ同様なのであるから、少なくともこれら公開された情報と同様の内容の情報については、開示しても実施機関のいうようなおそれが生じるとは認められない。本件において、実施機関は個々の情報について、それを開示した場合に生じるおそれについて具体的な検討をすることもなく、公文書全体が条例第7条第5号に該当するものとして本件非開示決定を行ったのであるが、これは公文書の一部開示を定める条例第8条の規定に照らし、妥当ではなかったといわざるを得ない。

実施機関は、本件非開示決定を取り消したうえで、本件非開示公文書に記録された情報の非開示情報該当性を十分に検討し、改めて開示等決定を行うべきである。

(2) 本件における実施機関の対象公文書の特定について

当審査会は、上記のとおり、本件非開示決定は妥当でなく取り消されるべきと考えるものであるが、対象公文書特定の妥当性も重要な論点であり、申立人からも、この点について再三意見書が提出されている。実施機関が改めて開示等決定を行う際、あわせて対象公文書が適切に特定されるよう、本件における実施機関の対象公文書特定の判断についても検討しておく。

実施機関は、本件開示請求の対象となるのは具体的に浸水深2 m超の区域を災害危険区域として指定することについて検討を始めた平成23年8月4日以降に作成し、又は取得した公文書であると主張する一方、申立人は、本件非開示決定後に申立人が開示を受けた公文書等をいくつも取り上げ、本件開示請求においてはそれらの公文書等も含めて開示を求めていたと主張している。このように本件開示請求の対象範囲に係る当事者間の認識が相違していることを踏まえ、以下検討する。

① 実施機関が申立人の請求意図とは異なる公文書を特定したことについて

まず、本件において実施機関が、結果として申立人の請求意図とは合致しない公文書の特定をしたことが本件決定の取消し事由となるかについて検討する。

公文書の開示を請求する者は、開示請求書に公文書の名称その他の開示請求に係る公文書を特定するに足りる事項を記載することとされている（条例第6条第1項第2号）が、通常、請求者は、実施機関が保有している公文書の内容をあらかじめ把握することはできないため、その記載はある程度包括的、抽象的なものとならざるを得ない。実施機関も、その包括的、抽象的な記載内容から請求者の意図を推し量らざるを得ないから、請求者の請求意図と実施機関の推量とが必ずしも一致しない場合があるのは、これもある程度やむを得ないことといわなければならない。それを前提に考えると、当審査会としては、実施機関の対象公文書の特定の判断が開示請求書の記載内容から合理的に導かれるものであると認められる場合には、たとえそれが請求者の意図と合致しないとしても、そのことにより実施機関の行った決定の取消し事由になるとまではいえないものとする。

そこで本件について検討すると、本件開示請求書の「請求する公文書の名称又は内容」の欄の記載内容は、別記1のとおりである。実施機関によれば、これは「浸水深2 m」の部分に重点が置かれており、災害危険区域として浸水深2 m超の区域を指定するかどうかの検討の経緯を示す公文書、すなわち浸水深2 m超の区域を災害危険区域とすることについて検討を開始してから、かかる方針を決定するまで（本件開示請求時点では方針は未決定であったので、結局、請求時点まで）の間の公文書の開示を請求しているものと判断され、そう判断することに疑問はなかったため請求者に改めて趣旨確認をする必要も認めなかったとのことである。

一般論としては、本件開示請求書に記載された文言について実施機関とは異なる解釈も可能である。たとえば「津波による浸水深2 m以上の区域」を災害危険区域とする」の部分は最終的に決定された「方針」の内容を説明したものにすぎないと考えれば、災害危険区域の指定について検討を開始してから最終的な方針を決定するまでの間の経緯を示す一切の資料の開示が求められていると解することもでき、その場合、具体的な浸水深の数値にかかわらず、災害危険区域の指定全般について検討していた期間の公文書も対象となり得る。

しかし本件における実施機関の対応は、開示請求書の記載内容について多様な解釈が可能であり、そのために対象公文書の特特定が困難であったにもかかわらず、請求者への趣旨確認も行わないまま一方的に決定した事案と直ちに同視できるものではない。上記のとおり、対象公文書の特特定のために必要な事項は請求者が実施機関に示すこととされていることも踏まえれば、結果としてみれば異なる解釈も可能であったという場合において、実施機関にあらゆる解釈の可能性を吟味すべき義務があるとまではいえない。当審査会としては、本件開示請求書に記載された文言からすれば、対象公文書について、実施機関の主張のように「浸水深2 m」の部分に重点を置いて、浸水深2 m超の区域を災害危険区域とすることについて検討を開始してからかかる方針を決定するまでの間の経緯の一切の資料と解することも合理的であると認められ、本件における実施機関の公文書特特定の判断が申立人の請求意図と合致していなかったとしても、そのことにより本件非開示決定が取り消されなければならないとまではいえないものと判断する。

② 他の対象公文書の存否について

本件開示請求の対象公文書の範囲についての実施機関の考え方は是認できるとしても、浸水深2 m超の区域を災害危険区域として指定することについての検討に際し、実施機関が作成し、又は取得した公文書があり、それらが本件非開示決定の対象公文書とされていない場合には、本件決定は妥当でなかったことになる。そこで次に、本件非開示決定に係る公文書以外の対象公文書の存否について検討する。

ア 実地見分の実施とその対象範囲について

実施機関は、申立人の了解を得て対象公文書としなかった別記4及び5の公文書を除き、本件非開示公文書以外に関連する公文書は存在しないと主張するので、当審査会は、申立人の主張する会議のメモや録音テープ等の存否の確認を含め、実地見分を行うこととした。対象公文書の存否をめぐっては、申立人から再三にわたり意見書が提出されており、実地見分は申立人の意見書の内容も踏まえて二回にわたり実施した。

第一回目の実地見分は、平成24年3月14日から同月16日にかけて、本部会議、検討会議及びワーキングの事務局を務めた震災復興本部震災復興室（当時）及び災害危険区域の指定に係る検討を行っていた都市整備局計画部都市計画課の執務室の文書保管庫、所属職員の執務用端末等について実施した。見分を行うに当たっては、東日本大震災が発生した平成23年3月11日以後に作成し、又は取得したと思われる公文書全般を対象とし、実施機関が検討を開始した時期として主張する同年8月4日以前のものも見分した。

第二回目の実地見分は、申立人の再追加意見書の内容を踏まえて実施した。ここで、申立人が再追加意見書で主張する内容について検討しておく。

申立人は、再追加意見書において、実施機関が別記2の公文書を不存在を理由に非開示としたと主張するが、本件非開示決定において、実施機関は別記2の公文書を対象公文書として特定したうえで条例第7条第5号に該当することを理由に非開示としたことは明らかである。

また、申立人が実施機関から提供されたという流速図は、当審査会の第一回目の実地見分の際にはその存在を確認できなかった資料である。そのため、実施機関に説明を求めたところ、これは申立人の依頼に基づき平成24年5月に作成し、提供したもので、本件開示請求があった段階では存在しなかった資料であり、申立人に提供したもののほかには作成しておらず、現在保有するものはないとのことであった。

また、平成23年8月に実施機関が別記4の調査結果とは別の調査結果データを国土交通省から入手したと申立人は主張するが、当審査会の第一回目の実地見分の際に当該データの存在を確認することはできなかった。そこで実施機関に入手の事実の有無及び入手した経緯について説明を求めたところ、実施機関は確かに同月ころに国土交通省から電子データで入手したとのことであった。その際、電子メールで送付されたか外部記憶媒体で受領したか記憶が定かでないが、いずれにしても現在は当該データを保有していないとの説明であった。

そのほか申立人は、平成23年3月都市整備局打合せの資料、別記2の公文書、津波シミュレーションの動画データ等、多数の公文書の開示を受けたというが、これらについての実施機関の説明は、概ね次のようなものであった。

平成23年3月都市整備局打合せの資料を開示したことについては、その際の申立人の請求は「仙台市東部地域において住民の生命の安全を保ちながら現地再建を行う方法について検討した際の検討経過・検討内容、検討に使用した資料などの一切の情報」の開示を求める趣旨であり、特に浸水深2m超の区域を災害危険区域とすることに限定したのではなく、趣旨が異なる請求に対して対象公文書の範囲が異なるのは当然である。また、別記2の公文書については、本件においてはこれを非開示としたが、平成23年11月30日の震災復興計画策定後は開示できる旨を申立人に伝えており、申立人からの改めての請求が同年12月2日であったので開示したものである。津波シミュレーションの動画データは、浸水深2m超の区域を災害危険区域として指定することについての具体的な検討に用いたのではなく、本来対象公文書には当たらないと判断したものの、申立人から当該データの開示を是非とも求めたいとの意向があらためて示されたことを踏まえ、開示請求書に記載された内容はさておき、実質的に当該請求の趣旨に含まれているものと解して開示したものである。申立人は、数度の開示請求により、本件においては開示を受けられなかった多数の公文書の開示を受けたというが、それらの中には実施機関からの情報提供として提供した資料も多く含まれており、また開示したものについてもそれぞれに上記のような理由がある。

このような実施機関の説明を踏まえ、当審査会は、第一回目の実地見分においてその存在を確認できなかった流速図の作成経緯を示す公文書の有無等について、また、平成23年8月に実施機関が別記4の調査結果とは別の調査結果データを国土交通省から入手していたことは当審査会にとっても新たに把握した事実であることから、当該データの存否について、改めて確認するために第二回目の実地見分を行うこととした。

第二回目の実地見分は、平成25年3月22日、都市整備局計画部都市計画課及び平成24年4月以降同課から津波被災地域の住宅再建の支援に係る事務を引き継ぐとともに関係公文書の移管を受けている復興事業局復興まちづくり部事業計画課の執務室の文書保管庫、所属職員の執務用端末等について実施した。

イ 実地見分の結果について

二度にわたる実地見分の結果、当審査会は、浸水深2m超の区域を災害危険区域として指定

することに係る検討に関連するものとして、別記6の公文書の存在を確認した。この中には「災害危険区域」との記述こそないものの、浸水深2m以上の区域について住宅の建築を制限することを基本的な考え方とする旨の記述が見受けられた。実施機関によれば、これは平成23年8月2日に行われた都市整備局内の勉強会に用いた資料であるとのことである。当審査会としては、「災害危険区域」という記述がなく、また2m「以上」と「超」との若干の差異があるとはいえ、別記6の公文書は、実質的に見て浸水深2m超の区域を災害危険区域として指定することについての検討に際して用いられた公文書とみるべき余地があるものとする。

さらに、震災復興計画の策定の経過に関連するものとして、別記7の公文書等いくつかの起案文書の存在も確認した。その中には浸水深2m超の区域を災害危険区域とする方針を決定するまでの間の経緯を示す公文書として対象公文書に当たるとは考えられないかと思われるものも見受けられた。

なお、第二回目の実地見分によっても、実施機関が既に廃棄したという流速図の存在を確認することはできず、またその作成時期等を示す公文書も確認できなかった。第一回目の実地見分においてその存在が確認できなかったこととあわせ、本件開示請求時点において流速図が存在していたとは認められなかった。また、実施機関が平成23年8月に国土交通省から入手した調査結果データについて、外部記憶媒体等も含め見分したが、その存在は確認できなかった。

また、東北大学調査データ、会議のメモや録音テープ等についても、見分の結果その存在は確認できなかった。

ウ 実施機関が改めて行う開示等決定について

申立人と実施機関とで本件開示請求の趣旨についての認識が相違しているため、数多くの公文書を取り上げ、それらも対象公文書として特定されるべきであるとの主張が申立人からなされている。

上記のとおり、当審査会としては、本件は実施機関が本件非開示公文書に記録された情報の全てを非開示としたことは妥当でなかったことを理由として取り消されるべきと考えるものであり、申立人が主張する公文書を個別に取り上げ、当審査会としてその対象公文書性を吟味するまでの必要は認めない。ただし、実地見分を通じ、上記イのとおり、対象公文書の範囲に係る実施機関の考え方を前提としても、対象公文書該当性が十分に吟味されるべきと思われる公文書がいくつか見受けられたことも事実である。

当審査会は、実施機関が改めて開示等決定を行う際には、別記6の公文書、別記7の公文書をはじめとするいくつかの起案文書、さらに申立人が取り上げる津波シミュレーションの動画データ等についても、その対象公文書該当性を改めて慎重に検討し、対象公文書を適切に特定した上で決定を行うよう求めるものである。

(3) 申立人のその他の主張について

申立人は、会議録を作成していない本部会議の内容につき、新たに説明資料を作成することを実施機関に求めているが、本市の公文書開示制度は、請求に応じ、実施機関が保有する公文書を開示する制度である。本件において実施機関が新たに資料を作成して申立人に説明しなかったからといって、そのことをもって本件非開示決定が妥当でなかったとはいえない。

(4) 結論

以上のとおりであるから、冒頭のとおり判断する。

なお、当審査会において、本件の審査に関連し、公文書開示制度の適切な運営のために実施機関が不断に取り組むべき事項についても議論が及んだ。当審査会は、実施機関が今後とも次の点に留意しつつ、公文書の開示を通じて開かれた市政の実現に努めるよう、改めて求めておきたい。

- ① 開示を求める公文書についての開示請求書の記載は、ある程度包括的、抽象的なものとならざるを得ず、実施機関が開示請求の意図を把握するには難しさが伴う。そのため、不明な点は請求者に確認する等、実施機関は請求意図を可能な限り正確に把握するよう努められたい。
- ② 意思決定に関わる公文書が適切に作成されることは、市民への説明責任を果たすための前提となるものである。実施機関は、意思決定の途上で行われた各種会議の記録を含め、説明責任を果たすために作成すべき公文書の範囲、内容等について、常に留意されたい。

別記1 “津波による浸水深2 m以上の区域”を災害危険区域とする方針を決定するに至った経緯を示す一切の資料。(庁内の会議, 仙台市震災復興推進本部会議, 仙台市震災復興検討会議, 東部地域ワーキンググループなどでの会議記録, メモ, 録音, 及びその際に使用した資料などを含む)

別記2 平成23年9月5日開催の庁内会議の資料

別記3 仙台市震災復興検討会議 第3回東部地域検討ワーキンググループ会議録及び会議資料(平成23年9月11日開催分)

別記4 「東日本大震災における被災現況調査結果について(第1次報告)」(国土交通省都市局ホームページに掲載されたもの。実施機関は, これを出力した紙を公文書として保有している。)

別記5 次の各公文書

- ・ 第6回仙台市震災復興推進本部会議の会議資料(平成23年8月30日開催分)
- ・ 第3回仙台市震災復興検討会議の会議資料及び会議録(平成23年8月31日開催分)
- ・ 第7回仙台市震災復興推進本部会議の会議資料(平成23年9月15日開催分)
- ・ 第4回仙台市震災復興検討会議の会議資料及び会議録(平成23年9月16日開催分)
- ・ 第8回仙台市震災復興推進本部会議の会議資料(平成23年9月20日開催分)

別記6 実施機関内部における平成23年8月2日開催の勉強会に用いられた「資料3 津波シミュレーションについて」と題する公文書

別記7 平成23年9月20日付け「仙台市震災復興計画(中間案)の決定について」と題する起案文書

審 査 会 の 処 理 経 過

(諮問第 55 号)

年 月 日	内 容
平成 23. 11. 21	・ 諮問を受けた
23. 12. 26	・ 実施機関（震災復興本部震災復興室（当時）、都市整備局計画部都市計画課）から理由説明書を受理した
24. 1. 17	・ 申立人から意見書を受理した
24. 1. 26 (平成 23 年度第 6 回情報公開審査会)	・ 実施機関（震災復興本部震災復興室（当時）、都市整備局計画部都市計画課）から意見を聴取した ・ 諮問の審議を行った
24. 2. 29 (平成 23 年度第 7 回情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
24. 3. 30 (平成 23 年度第 8 回情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
24. 4. 27 (平成 24 年度第 1 回情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
24. 5. 25 (平成 24 年度第 2 回情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
24. 6. 29 (平成 24 年度第 3 回情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
24. 7. 27 (平成 24 年度第 4 回情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
24. 9. 6 (平成 24 年度第 5 回情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
24. 10. 15 (平成 24 年度第 6 回情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
24. 11. 22 (平成 24 年度第 7 回情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
25. 1. 9 (平成 24 年度第 8 回情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
25. 1. 17	・ 申立人から追加意見書を受理した
25. 2. 4 (平成 24 年度第 9 回情報公開審査会)	・ 実施機関（復興事業局復興まちづくり部事業計画課）から意見を聴取した ・ 諮問の審議を行った
25. 3. 5	・ 申立人から再追加意見書を受理した
25. 3. 13 (平成 24 年度第 10 回情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
25. 4. 22 (平成 25 年度第 1 回情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った