

答 申 第 4 3 号  
平成 25 年 11 月 5 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 24 年 5 月 30 日付け H24 建道管第 552 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 57 号

「平成 22 年 7 月 9 日に提出した『擁壁に関するお願い文』に対し、どのような回答をすべきか検討の内容がわかるもの（受け取った『擁壁に関するお願い文』そのものの開示も求める）」

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 57 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妥当でなく、取り消されるべきである。実施機関は、改めて別記 4～6 の各文書を対象公文書として特定し、これらの文書に記録された情報のうち別表の「非開示相当と判断する部分」の欄に掲げるものを非開示とし、それ以外のものを開示とする一部開示決定を行うべきである。

## 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 条の規定に基づき別記 1 の公文書の開示を請求した（請求後、申立人から実施機関に別記 2 及び 3 の公文書の開示を求める趣旨であるとの説明があった。）のに対し、実施機関は、別記 2 の公文書について平成 24 年 4 月 23 日付けで非開示決定を行うとともに、別記 3 の公文書の一部について同日付けで、残余について同年 5 月 21 日付けで、それぞれ一部開示決定を行った。本件異議申立ては、実施機関の行った別記 2 の公文書に係る非開示決定について、そ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述べる主張は、概ね次のように要約できる。

### (1) 本件開示請求に至る経緯について

平成 22 年度、申立人は、申立人が所属する町内会（以下「A町内会」という。）の役員を務めていた。A町内会は、その区域に接する樹林地（以下「本件樹林地」という。）を含む区域において開発行為が行われると聞き及び、強風、騒音等を遮り、あるいは「緑のカーテン」として温度調節機能を発揮する等、本件樹林地には地域住民にとって様々な効用があることから、生態系及び快適な生活環境の維持、暮らしの安心安全の確保等のため、本件樹林地を購入して保存緑地とする等、その保全を図ることを仙台市に求めていた。また、A町内会は、仙台市に対し、本件樹林地の下方にある道路との間に設置され仙台市が管理している擁壁（以下「本件擁壁」という。）の保全を図ることも求めていた。本件擁壁は、もともと申立人らが居住する地域の宅地開発を行った事業者が本件樹林地を保護する目的で設置し、開発後に仙台市に帰属することとなったものである。開発行為により本件擁壁が撤去され、新たな擁壁が設置される予定であると聞いたA町内会住民は、開発予定区域では以前から何度も土砂崩れが生じていたこと、地下水が豊富な区域で過去に湧水も見られたこと、平成 22 年 2 月には原因不明の地響きも起きていたこと等から、東日本大震災の余震が続く中、開発の安全性に疑問を抱いていた。本件擁壁の撤去後に、何らかの事情で開発行為が中断する可能性もないとはいえず、仮にそのような事態となれば地域住民の安全が損なわれてしまう。これらのことから、A町内会は仙台市に対し、本件擁壁の管理者として開発許可申請者から都市計画法（昭和 43 年法律第 100 号）第 32 条第 1 項の協議が求められた場合には、同意をしないようお願いしていたのである。

平成 22 年 7 月 1 日、本件樹林地の開発に関する問い合わせが仙台市にあったことを都市整

備局住環境部開発調整課（以下「開発調整課」という。）の職員との電話で聞いた申立人は、同日、同課を訪ね、当該区域での開発行為に関するA町内会の要望を伝えた。申立人は、翌2日にも同課職員と電話で会話をしたが、開発許可に向けた事前協議が始まったのかどうかを確認することはできなかった。また、両日の会話の中での同課職員の発言には、一部、申立人にとって承服できないものもあった。そのため、申立人は、本件樹林地を住民の利益のために残すこと、両日の同課職員からの申立人に対する一部の発言を撤回すること及び開発許可に関する手続の進捗状況をA町内会はじめ関係町内会に知らせることを求める実施機関へのお願い文（以下「お願い文」という。）を同月9日付けで作成し、同日、これを同課に持参した。ところが、同課では申立人の不安をおおるような失礼な発言が続出した上、お願い文を受理してもらえなかったため、申立人は、本件擁壁の管理を所管する建設局道路部道路管理課（以下「道路管理課」という。）を訪ね、お願い文を渡すとともに開発行為に係る事前協議の状況を関係町内会に知らせよう依頼した。その後、申立人は、青葉区建設部を訪ね、同部長及び同部道路課長にも事情を話し、お願い文を渡した。そしてこの日以降、申立人は、他のA町内会役員とともに何度か仙台市役所や青葉区役所を訪れ、事実を知らせようお願いし続けていた。

しかし、その後何らの回答もなかったため、平成24年3月21日、申立人は、別記1の公文書の開示を求めて本件開示請求を行った。

## (2) 本件非開示決定の理由について

① 本件開示請求に対し、実施機関は、平成24年4月4日付けで「開示請求に係る公文書の種類や数が多いことが見込まれ、期間内に公文書の特定や開示決定等を行うことが困難である」ことを理由に開示決定等の期間（以下「決定期間」という。）の延長を行った。ところが実施機関は、同月23日付けで別記2の公文書は不存在であることを理由に非開示決定を行った。

② 当該非開示決定通知書の「公文書の開示をしない理由」欄には、お願い文は「開発行為に関しての他課への文書であり、平成22年7月に来庁頂いた際に、道路管理課として回答できる内容では無く、受理できない旨回答しております。上記理由により、本件における公文書は存在しておりません」と記載されていた。

道路管理課は他課宛での文書であるというが、お願い文は実施機関に宛てたものである。また、申立人は、本件擁壁の管理は道路管理課の所管であることを同課職員に確認の上でお願い文を渡したのである。さらに、実施機関は、申立人にお願ひ文を受理できない旨回答したというが、そのような事実はない。申立人がお願い文を提出した際、同課職員は「その件をこの課が担当しなければならない事を聞いています」と言い、ただし「すぐに回答できる事ではない」とのことであったので、申立人は回答を待っていたのである。実施機関は、平成24年6月13日付けの理由説明書において、「(同課職員が) 当該文書は当課で受け取れるものではないと考え、受け取りを断った。しかし、申立人は当該文書を置いていった。そのやりとりの際に、申立人には当該文書に対する回答は当課ではできない旨を伝えている」というが、実際には受け取りを断られたことはないし、回答できないと伝えられたこともない。

③ 実施機関は、理由説明書において、道路管理課が開発行為の事前協議願があったことを知ったのは平成23年7月25日であり、当該開発行為の内容を知ったのは、開発調整課から設計図書が届いた同年9月27日であるという。しかしながら、申立人は同年7月3日に開発許可申請者が開催した説明会に参加しており、その席上で、平成22年から関係町内会長に

会うための働きかけをしたが首尾よくいかなかったので、町内会長を通さず会員全員のポストに説明会開催の案内を投函した旨の当該申請者の説明を聞いている。これは、すでに平成22年から当該申請者が働きかけを始めていたことを示すものである。

また、仮に開発行為の事前協議について知った時期が道路管理課のいうとおりであるとしても、お願い文では開発許可に係る手続の進捗状況を知らせてくれるよう依頼していたのであるから、現時点で事前協議は始まっていない等の回答があっても良かったのではないか。

- ④ 道路管理課は、開発調整課から同課がお願い文の受け取りを拒否したと聞いた後、道路管理課もお願い文を受理できないと判断し、これを処分することとしたと説明している。いったん受け取った以上、処分したいならその前に受理できない旨を申立人に連絡するのが筋である。申立人は、後任のA町内会役員への引継ぎの際、お願い文に対する回答が届いていないことをお願い文の写しとともに引き継いでいる。お願い文を処分したのであれば、実施機関には、申立人だけでなく後任の町内会役員に対しても説明責任があると考ええる。

#### 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ている非開示決定の主な理由は、次のとおりである。

(1) 本件非開示決定に至る経緯について

本件開示請求を受理した後、対象公文書の範囲を特定するために道路管理課が申立人と連絡をとったところ、申立人からは、平成23年7月に事前協議願が提出された開発行為の計画に加え、平成21年に取り下げられた同区域に係る開発行為に関する計画（以下「取り下げられた計画」という。）についても、それぞれの事前協議の際における本件擁壁の撤去に関する検討の経緯及び意思決定の内容が記録された公文書の開示を求める趣旨であると説明された。取り下げられた計画に関しては、本件擁壁に関する市民からの要望に対する回答を青葉区が行った経過もあると開発調整課から聞いていた道路管理課は、同課の保有する公文書はもとより、開発許可に関する事務を所管する開発調整課、さらに市民からの要望に対応した青葉区の保有する公文書について、取り下げられた計画の事前協議が開始された平成19年度まで遡って探索する必要があるため、対象公文書を特定し、開示決定等を行うには相当の时日が必要であると判断し、平成24年4月4日付けで決定期間の延長を行った。

その後、道路管理課は、公文書開示請求の窓口である総務企画局総務部文書法制課（以下「文書法制課」という。）から、申立人が同課を訪れ、「道路管理課は対象公文書の範囲をどのように捉えているのか、それほど時間がかかるとは思えない」旨の申し出があったことを聞き、改めて開示請求の趣旨を確認するため申立人と連絡をとろうとした。思うように申立人と連絡がつかなかったこと等により、なかなか確認が進まずにいたが、同月16日に申立人が文書法制課を訪れ、本件開示請求は別記2及び3の公文書の開示を求める趣旨である旨の説明がなされた。申立人の説明した内容は同課職員により文書にまとめられ、当該文書に申立人が自署したうえで道路管理課に伝えられた。これにより、別記2の公文書については速やかに決定を行うことが可能となり、実施機関は、同月23日付けで別記2の公文書について不存在を理由とする非開示決定を行った。

(2) 本件非開示決定の理由に対する申立人の主張について

- ① 申立人は、決定期間の延長後に公文書不存在を理由として非開示決定がなされたことに疑

間を感じているのかもしれない。しかしながら、これは上述のとおり、本件開示請求の趣旨についての認識に相違があったらしいことが原因である。結果として、決定期間を延長することになったが、同月 16 日に請求趣旨を確認できた後は、速やかに決定を行っている。

- ② 実施機関が別記 2 の公文書について非開示決定を行ったのは、実施機関においてお願い文に対する回答内容を検討したことはなく、したがって「どのような回答をすべきか検討の内容がわかる」公文書は存在しないし、またお願い文そのものも残っていなかったためである。

お願い文が提出された当時、申立人と道路管理課職員との間で実際にどのようなやりとりが交わされたかについて、実施機関側には具体的なやりとりを記録したものは残っていない。しかし、平成 23 年 11 月、同課において、お願い文が提出された当時の担当職員に対しその時の状況について聴取したことがあり、当該職員によれば、申立人がお願い文を持参した際、当課で受け取るべき内容ではなく受理できない、お願い文を置いていかれても当課では回答はできない旨を申立人に伝えたとのことであったので、非開示決定通知書及び理由説明書にはそのように記載したものである。

なお、申立人は、同課に提出したお願い文と同じものを青葉区建設部長らにも渡したというが、同部長らに受領した記憶はないし、現に保有してもない。

- ③ 申立人は、平成 23 年 7 月 3 日に開発許可申請者が開催した説明会での当該申請者の発言内容を捉えて、当該申請者は、すでに平成 22 年から実施機関に何らかの働きかけを始めていたと主張するようであるが、道路管理課が開発行為の事前協議願があったことを知ったのは平成 23 年 7 月 25 日であり、それ以前に本件擁壁の取扱いについて検討していた事実はない。また申立人は、仮にお願い文の提出後に事前協議があったのだとしても、お願い文に対し「現在のところ事前協議は始まっていない」等の回答があっても良かったのではないかと主張している。しかし、実施機関としては、お願い文を置いていかれた際に回答はできかねることを伝えたことにより、お願い文に対する対応は終了したものと考えていた。

- ④ 申立人は、実施機関がお願い文を「処分」したことについて、申立人や後任の町内会役員に説明すべきであったと主張するが、これには誤解があるので釈明する。

実施機関は理由説明書においてお願い文を「処分することとした」と説明したが、これは「廃棄をした」という意味ではない。上述のとおり、実施機関としては、お願い文を置いていかれた際に回答はできない旨を申立人に伝えたことにより、対応は終了したものと考えていた。そのため、お願い文は公文書として收受の手続をとらないことにしたとの趣旨を述べたものである。実施機関がお願い文を保有していないことは事実であるが、誤解を招かないよう「お願い文は受領後に紛失した」と説明すべきであったのかもしれない。

## 5 審査会の判断

- (1) 決定期間の延長後に公文書不存在を理由に非開示決定が行われたことについて

実施機関によれば、実施機関は別記 2 の公文書を保有していないことを本件開示請求がなされる前から分かっていたとのことであるから、非開示決定に関しては決定期間を延長する必要はなかったようにも思われる。非開示決定とはいえ、公文書の開示を請求した者は条例所定の期間内に決定を受けることができるのであり、理由なく決定期間の延長が行われてはならない。そこで、まず実施機関が決定期間の延長をしたことの妥当性について検討する。

実施機関は、当該延長を行う時点では取り下げられた計画に係る事前協議開始の時点まで遡

って公文書の探索を行う必要があると考えており、それは申立人の要請であったと主張するが、申立人からそのような要請があったかどうか、今となっては定かでない。しかしながら、本件開示請求書の別記1の記載からは、必ずしもそれが別記2の公文書の開示を求める趣旨を含むとは解しがたいと思われるし、また、平成24年4月16日に申立人から別記2の公文書の開示を求める趣旨であるとの明確な説明があつてから1週間ほどで実施機関が非開示決定を行っていることを総合的に考えれば、実施機関は、本件開示請求において別記2の公文書の開示が求められていることを認識し、その対象公文書が存在しないことを知りながら、あえて決定期間の延長をしたとまでは認められず、当該延長が妥当でなかったとはいえない。

## (2) 本件開示請求対象公文書の存否について

### ① 実地見分の実施

実施機関は、受け取ったお願い文に対する回答についての検討はしておらず、検討内容がわかる公文書は存在しない、またお願い文そのものも紛失したため存在しないと主張するので、当審査会は、条例第25条第4項の規定に基づき実地見分を行った。実地見分は、平成24年7月17日及び同月19日に道路管理課及び開発調整課の執務室の文書保管庫、書架等について実施した。また、道路管理課に提出したお願い文と同じものを青葉区建設部長らにも提出したとの申立人の主張を踏まえ、平成25年1月11日には同部長が保管している文書ファイル及び同部道路課の執務室の文書保管庫、書架等についても実施した。

その結果、当審査会は、道路管理課執務室内の共用書架に収められた文書ファイルの中に別記4～6の各文書（以下、別記4～6の各文書を示す場合には、単に「別記4」、「別記5」及び「別記6」という。）の存在を確認したが、これら以外にお願い文に対する回答の検討に関わる情報が記録された公文書の存在は確認できなかった。

### ② 別記4～6に関する実施機関の説明

当審査会が、実施機関に対し、別記4～6の作成又は取得の経過等について説明を求めたところ、実施機関の説明は、概ね次のとおりであった。

平成23年11月9日、本件樹林地の保護を目的として一部のA町内会員により組織されたという団体（以下「団体B」という。）からの要望に対する実施機関の回答内容をめぐり、団体Bと都市整備局との面談が行われ、その際、団体Bから実施機関の回答に対する質問や更なる要望が記載された別記5が提出された。その席上、申立人から別記6が提出され、お願い文に対する回答がないので対応してほしい旨の要望があり、同局は、道路管理課に確認の上対応する旨の回答をした。同月18日、開発調整課は、団体Bからの要望への対応を検討するために関係部署との打合せを開催し、その際、別記5及び6に加え、上記面談でのやりとりの概要をまとめた別記4を道路管理課職員に手渡し、お願い文に対する対応状況を確認するよう求めた。道路管理課においてお願い文が提出された際の状況を確認するため、当時の担当職員に聴取を行ったところ、当該職員の説明は概ね次のようなものであった。

平成22年7月頃、申立人が道路管理課を訪れ、地元における開発行為に関連して本件擁壁の保全を求めること等を内容とする要望を受けた際、申立人から持参した文書を受理するよう求められた。主に開発行為についての申立人と開発調整課職員とのやりとりをまとめた文書であったこと、また開発行為の事前協議申請がなされていない時点で道路管理課が文書を受理しても対応のしようがないと思われたことから、当該文書の受領を断わったが申立人は当該文書を置いていった。このやりとりの際に、申立人に当該文書に対する回答は同課で

はできない旨を伝えている。なお、こうしたやりとりに関する記録は作成しなかった。

当時の担当職員から以上のような聴取を行った道路管理課職員は、その要点を別記4及び6の余白にメモした。当該職員が聴き取った内容は同課内で報告され（ただし、その際、当該メモを配布して説明する等、当該メモ自体を用いて報告がなされたわけではない。）、今後の対応について検討が行われた。その結果、お願い文を受け取った際に同課としては回答できない旨を申立人に伝えており、すでに終了した事案であると認められることから、今回改めての対応は必要がないとの結論となった。

なお、実施機関は別記4～6の存在は認識していたが、それらは余白に記載されたメモを含め、お願い文に対する回答に係る検討内容を記載したのではなく、また別記6はお願い文そのものとはいえないため、いずれも対象公文書ではないと判断していたとのことである。

### ③ 別記4～6の対象公文書該当性

#### ア 別記4～6のいわゆる「組織共用文書」該当性

実施機関は、別記4及び6の余白に記載した聴取内容等に関するメモ（以下「本件メモ」という。）は道路管理課における内部検討の際に直接用いてはならず、本件メモは、当時の担当職員からの聴取を行った職員個人のメモに過ぎないと主張するようにも見受けられるので、まずこの点について検討する。

別記4～6は、いずれも同課が開発調整課職員から説明資料として受領した文書であり、受領後、組織において利用可能な状況で保管していたものと認められるから、これらは組織共用文書として公文書に該当するものと認められる。かかる組織共用文書上に新たに作成された本件メモは、他局からの依頼に応じ、組織として確認を行った結果を担当職員が記録したものであり、また、本件メモ自体を示して報告してはいないものの、その内容に即した報告が行われ、それにより組織的に方針が検討されたことからすれば、本件メモは、道路管理課長の指示によりその後予定されていた内部検討のために作成された文書であるというべきである。そして、内部検討を終えた後も別記4～6と一体的に組織において利用可能な状況で保管されていたと認められるから、本件メモも組織共用文書として公文書に該当するものと認められる。

#### イ 別記4～6の本件対象公文書該当性

本件メモは、お願い文に対する回答についての検討の経緯を示すものというよりは、お願い文が提出された際の当時の担当者の対応内容についての確認結果が端的に記録されているに過ぎないと見ることもできる。しかしながら、都市整備局からお願い文への対応状況の確認を求められた平成23年11月18日までに道路管理課が何らの検討をしていなかったとしても、実施機関の説明によれば、同課においてお願い文を受け取った当時の状況を改めて確認し、その結果、本件はすでに終了している案件であり、今後も対応する必要はないことを組織的に確認したというのであるから、お願い文への対応についてこの時点で改めて意思決定がなされたものと認められる。本件メモは、このような意思決定に至る経過の一部を構成しており、かかる検討経過も本件において開示が求められている検討内容の一部であるというべきであるから、本件メモ及びこれらと一体として保管されている別記4～6は本件開示請求の対象公文書として特定されるべきであったと認められる。

なお、別記6は、本件メモ及び余白に記載されたその他のメモを除き、申立人がお願い文の写しであるとして意見書に添付した文書と同じ内容である。本件において申立人はお

願い文そのものの開示を求めており、別記6とお願い文の異同も論点になり得るが、実施機関は、別記6は上述の団体Bと都市整備局との面談の際に申立人が提出したものでお願い文そのものではなく、お願い文そのものは紛失したといている。また、青葉区建設部長及び同部道路課に対する実地見分によってもお願い文の存在は確認できなかったため、当審査会としては、別記6とお願い文の異同を確認することはできない。しかしながら、いずれにしても当審査会としては、別記6は、上述のとおり本件対象公文書として特定されるべきであったと考えるものであり、この点についてさらに検討する必要はない。

(3) 別記4～6に記録された情報の非開示情報該当性について

以上の次第で、当審査会は、本件非開示決定は対象公文書の特定が妥当でなく取り消されるべきであり、実施機関は、別記4～6を対象公文書として特定し、改めて開示決定等をすべきと考えるものであるが、実施機関が改めて決定を行う際、当該決定が適切なものとなるよう、以下、別記4～6に記録された情報の非開示情報該当性について検討する。

実施機関によれば、本件樹林地を含む区域における開発行為の許可をめぐっては、それに反対する住民から再三にわたり許可しないよう求める要望がなされていた。そして、近隣住民の要望活動は、開発行為の許可に対する審査請求等、参加する住民の範囲や活動の態様に変化はあるものの、開発許可がなされた現在も継続しているとのことである。実施機関としては、開発行為を許可したことは妥当であり、反対住民の要請に応じることはできないものの、許可の前後を通じ、反対住民にも誠実に説明する必要があると考えていた。団体Bと都市整備局との面談は、団体Bの二度目の「市民の声」による要望に対する回答を直接手渡しするよう求められたために開催したものであるが、同時に団体Bと率直な意見交換を行う機会でもあった。

別記4は道路管理課において保管されていたのであるが、これを作成したのは開発調整課である。別記4に記録された情報の開示の可否を検討するにあたり、同課にその作成経緯の説明を求めたところ、住民との面談が今後も開催されることを想定し、その後の対応を検討するための資料として、出席した職員が発言の要旨をメモし、後日、備忘録としてまとめたものであるとのことである。当該職員のメモ及び記憶に基づき作成され、団体Bの構成員の発言内容について団体Bの確認を受けたものでもないが、面談当日の雰囲気伝えるための参考として道路管理課に提供したとのことであった。

また、別記5は、「市民の声」に対する実施機関からの回答を得た（実施機関の回答は、面談当日に直接手渡しすることとなっていたが、団体Bの要請を受け、面談の前日に団体Bの代表者にファクシミリにより写しを送付していた。）団体Bが、自らの要望が十分に理解されていないように感じ、要望の意図を補足するために面談当日に持参し、都市整備局に提出したもののことである。

別記4及び5には、非公開の場で率直な意見交換を行うことを前提になされた発言や表現が多数含まれており、これらを開示すると、今後このような意見交換の場を設けたとしても公表されることを意識するあまり率直な発言を抑制してしまうことにもなりかねない。紛糾した事案においては、時として感情的な発言がなされる場合もあるが、そのような発言も含めて率直に意見交換をすることは当事者間の理解を促進するための効果的な手法の一つであり、実施機関としては、他の事案も含め、このような意見交換を必要に応じて今後も行いたいと考えている。これらを開示すると、所期の目的である率直な意見交換に支障が生じるおそれがあり、実施機関としては、これらを開示することはできないと考えているとのことである。

① 別記4について

行政機関が、行政機関の行為をめぐり、利害関係を有する市民と時として対立関係に陥ることがあり、その場合、双方が率直に話し合い、相互理解を深めることが重要であることは、当審査会も理解するものである。

当審査会が内容を見分したところ、別記4には、実施機関に対する批判等を含めた団体Bの構成員等の率直な発言や実施機関の職員の回答が記録されている。このような率直な意見交換の内容が開示されれば、今後、双方の出席者が率直な発言を躊躇してしまい、その結果、率直な意見交換が行われなくなるおそれがあることは否定できない。また、一定の事案について当事者間で継続して話し合いをする場合、これまでの経過を踏まえてその後の対応を検討するのは当然のことであり、双方の確認を経た議事録までは作成しないにしても、当事者がその受け止めた内容を記録しておくことは必要なことである。これが開示され、新たな紛糾を招くことをおそれ、実施機関が何ら記録を保有しないこととなれば、その後の当事者間の話し合いが事前の十分な準備を経ずに行われることになりかねず、相互理解の促進にとって支障が生じるおそれも認められる。

一方、別記4を開示することにより、実施機関による開発許可の妥当性等について市民が十分に理解できるようになるとの考え方もあり得るが、必要があれば、要望に対する回答書その他の公文書の開示を請求する等、別途、実施機関に必要な情報の提供を求めることも可能である。率直な話し合いを通じて相互理解を深めるために非公開の場で行ったやりとりまで開示しなければ、市民への説明責任が果たされないとまではいえず、開示することにより得られる利益を考慮してもなお、今後の率直な意見交換に及ぼす支障は看過できないから、別記4に記録された情報は条例第7条第6号に該当し、非開示とされるべきである。

ただし、別記4には端的にお願い文への対応を求める申立人等の発言及びこれを受けた開発調整課長の発言が含まれている。こうした端的なやりとりの中には率直な意見交換と呼ぶべきものは含まれておらず、この部分を非開示とすべき理由は認められない。また、別記4に記載された本件メモについても、非開示とすべき理由は認められない。

なお、別記4には、団体B及びA町内会の名称が記載されているほか、出席者及び発言者の役職名及び氏名（姓又は名のみである場合も含む。以下同じ。）並びに面談に出席していない関係者の氏名が記載されている。これらは特定の個人を識別できる情報であり、あるいは特定の個人を識別できないとしても、率直な意見交換の場に出席し、どのような意見を述べたのかについて近隣住民等から詮索される等により、当該出席者の権利利益を侵害するおそれがある情報であり、同条第2号に該当する情報であると認められるから、非開示とされるべきである（ただし、同号ただし書きハに該当する情報である実施機関の職員の職名及び氏名並びに市議会議員の氏名及び役職名を除く。）。

以上の次第で、別記4に記録された情報のうち、別表に掲げる「非開示相当と判断する部分」については非開示とされるべきものと判断する。

② 別記5について

当審査会が内容を見分したところ、別記5には、実施機関が面談前日にファクシミリで送付したという回答内容やこれまでの実施機関の対応に対する批判等が率直な表現で記載されている。別記5には団体Bの表示やその代表者の署名もなく、送付された回答内容を受け、団体Bの要望の趣旨をより明確に伝え、面談当日の意見交換をより闊達なものとするために

急遽作成された補足資料であることが窺える。限られた面談時間の中で当事者同士が率直に意見を述べ合ううえで、こうした補足資料が有用であることも理解できる。仮にこれが開示されるとなると、今後、開示を前提に表現を抑制したり、内容を吟味するのに時間を要し、面談当日に補足資料を提出できなかつたりということも生じかねず、それによって率直な意見交換を通じた当事者間の理解促進の支障となるおそれがあることは否定できない。

そもそも別記5は、本件において開示が求められているお願い文に対する回答の検討内容が記載された文書ではなく、また仮に別記5の開示により開発許可の妥当性等について市民の理解が促進される面があるとしても、必要があれば、要望書その他の公文書開示請求等も可能である。非公開の場で率直な意見交換を行うために作成された補足資料まで開示しなければ実施機関の説明責任が果たされないとまではいえないから、別記5に記載された情報は条例第7条第6号に該当し、非開示とされるべきである。

ただし、別記5に記載された情報のうち、別表に掲げる「非開示相当と判断する部分」に記載されたもの以外の情報は、余白に記載されたメモをはじめ、団体Bの率直な補足意見の内容に関わるものではなく、開示したところで、今後、補足資料の作成を困難にするおそれは認められないから、これらは開示されるべきである。

なお、別記5の6行目中9文字目～11文字目の記載は本件樹林地が所在する区域を示す情報であり、これを開示するとA町内会がいずれの町内会であるかが推測されるおそれがある。それにより、上記の率直な意見交換の場に出席し、どのような意見を述べたのかについて近隣住民等から詮索される等により、当該出席者の権利利益を侵害するおそれがあると認められるから、かかる情報は同条第2号に該当する情報として非開示とされるべきである。

### ③ 別記6について

実施機関によれば、別記6は団体Bと都市整備局との面談の際に申立人から提出されたとのことであるが、差出人として申立人の住所、氏名及びA町内会における役職名が表示されているのみであり、外形上、別記6は申立人個人の書簡のように思われる。当審査会が見分したところ、別記6の本文には申立人と開発調整課職員との間で交わされたとする会話の内容、当該職員の発言に対する申立人の率直な感想等が詳細に記載されており、その内容からしても、別記6は申立人個人の書簡と見るのが相当である。当審査会としては、別記6は個人の内心が率直に表現された書簡であり、その差出人を識別できる氏名、住所等の情報はもとより、本文についても、個人の人格に密接に関わり、これを開示した場合には個人の権利利益を侵害するおそれがある情報として、条例第7条第2号に該当し、全体として非開示とすべきものとする。ただし、その差出年月日及び宛先については、個人の人格に密接に関わる情報とはいえないから、非開示とすべき理由は認められない。

また、別記6の余白には本件メモ及び同課職員が記載したメモ（別記6を申立人から受領した旨及びその日付が記載されている。）が記載されている。これらのうち申立人の姓が記載されている部分は条例第7条第2号に該当する情報であると認められるから、非開示とされるべきであるが、その余について非開示とすべき理由は認められない。

以上の次第で、別記6に記載された情報のうち、別表に掲げる「非開示相当と判断する部分」については非開示とされるべきものと判断する。

なお、申立人の意見書に別記6と同一内容の文書が添付されていたことからして、別記6の作成者が申立人であることに疑いはない。そのため、本件に限っていえば、仮にこれを開

示してもその作成者の権利利益を侵害するおそれはないといえる。しかしながら、本市の公文書開示制度においては、個人に関する情報について本人から開示請求があった場合であっても、本人以外の者から当該情報の開示請求があった場合と同様に取り扱うのであり、開示請求者が別記6の作成者であることは判断に影響しない。

(4) 本件非開示決定通知書の理由付記の妥当性について

当審査会は、対象公文書の特定が妥当でなかったことにより本件非開示決定は取り消されるべきと判断するものであり、理由付記の不備について詳細に検討する必要はないと考えるが、本件理由付記について申立人が意見を申し述べていることも踏まえ一言する。

公文書の不存在を理由に非開示決定を行う場合は、公文書非開示決定通知書に「当該公文書が存在しない理由」を記載することとされている（仙台市公文書開示事務取扱要領（平成13年3月21日総務局長決裁）第4の6(4)）。本件公文書非開示決定通知書には、「公文書の開示をしない理由」として上記3(2)②で申立人が述べるとおりの記載がなされているが、これは、お願い文について「回答できる内容ではないため検討していない、したがって検討内容が記録された公文書は存在しない」旨を説明したものと理解することもできなくはない。しかし、本件においてはお願い文そのものの開示も求められていた。受理できない旨の回答をしたからといってお願い文を受理しなかったことにはならないし、まして道路管理課は、当時の担当職員がお願い文を受領していたことを認識していたのであるから、実施機関の非開示理由の説明は妥当とはいえない。実施機関は、理由付記について十分に配慮すべきであった。

(5) 申立人のその他の主張について

申立人は、意見書において、受け取った文書を処分する前に申立人に連絡するのが筋である、実施機関には開発許可に係る手続の進捗状況を知らせるよう依頼していたのだから、その時々々の状況を回答してくれても良かったのではないかと主張する。しかしながら、当審査会としては、かかる申立人の主張は本件非開示決定の妥当性の判断とは関わりがないものとする。

そのほか、申立人は、意見書において様々な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。

(6) 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、本件におけるお願い文の管理に係る実施機関の対応について付言する。

本件は、実施機関によれば、申立人から受領したお願い文を本来受領すべきでなかったと考えていたために十分な管理を行わず、結果として紛失してしまい、申立人からその開示を求められたものの不存在を理由に非開示決定を行った事案である。当審査会は、実施機関がお願い文を受領すべきであったか否かについて詮索する立場にはないが、本件においては、少なくとも実施機関宛ての書簡を現に受領したのだから、所定の手続により収受し、管理すべきであったと考える。実施機関における公文書の適正な管理は、情報公開制度が適正に運営されることの前提をなすものである。実施機関は、このことに思いをいたし、よりいっそう文書の適正な管理に努めるよう要望する。

別記1 平成22年7月9日付、仙台市長宛、仙台市行政財産〇〇〇〇丁目にある擁壁について、〇〇〇〇町内会から町内会〇〇名で、願文を、仙台市建設局道路部道路管理課路政係に提出したが、回答がない。この擁壁についてどのように話し合われどのような結果に至ったのかがわかるもの

別記2 平成22年7月9日に提出した「擁壁に関する願文」に対し、どのような回答をすべきか検討の内容がわかるもの（受け取った「擁壁に関する願文」そのものの開示も求める）

別記3 平成22年7月9日に願文を提出した以降、「擁壁」の取扱いについての検討の内容が分かるもの

別記4 「議事録」と題する文書（平成23年11月9日に行われた団体Bと都市整備局との面談の概要が記録されている。）の写し

別記5 別記4に記録されている面談の席上において、団体Bから提出された文書の写し

別記6 別記4に記録されている面談の席上において、申立人から願文の写しであるとして提出された文書の写し

別表 新たに特定した公文書に記録された情報のうち非開示とすることが相当と認められるもの

公文書の区分	非開示相当と判断する部分
別記4	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 議題に関する記述のうち、開発行為が予定される区域を示す部分</li> <li>・ 出席者に関する記述のうち、団体B及びA町内会の名称、氏名（市議会議員及び市側の出席者の氏名を除く。以下同じ。）並びに役職名（過去に就いていた役職名も含み、市議会議員及び市側の出席者の役職名を除く。以下同じ。）</li> <li>・ 議事内容に関する記述のうち、質疑応答における発言者の氏名、役職名及び発言内容（2ページ6行目中1文字目～22文字目、同7行目中34文字目～10行目末尾、3ページ7行目、同9行目及び同31行目を除く。）</li> </ul>
別記5	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 3行目～5行目、7行目～10行目、12行目～14行目、16行目～25行目、27行目～33行目、35行目～40行目及び42行目～45行目</li> </ul>
別記6	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 余白に記載されたメモのうち申立人の姓を記載した部分</li> <li>・ 差出人の住所、役職名及び氏名</li> <li>・ 本文</li> </ul>

審査会の処理経過

(諮問第57号)

年 月 日	内 容
平成24. 5. 30	・ 諮問を受けた
24. 6. 13	・ 実施機関（建設局道路部道路管理課）から理由説明書を受理した
24. 6. 25	・ 申立人から意見書を受理した
24. 6. 29 (平成24年度第3回情報公開審査会)	・ 実施機関（建設局道路部道路管理課）から意見を聴取した ・ 諮問の審議を行った
24. 7. 17 及び 7. 19	・ 実施機関（建設局道路部道路管理課，都市整備局住環境部開発調整課）において見分調査を行った
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. 11	・ 実施機関（青葉区建設部道路課）において見分調査を行った
25. 2. 4 (平成24年度第9回情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
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
25. 5. 27 (平成25年度第2回情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
25. 7. 3 (平成25年度第3回情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
25. 8. 9 (平成25年度第4回情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
25. 9. 13 (平成25年度第5回情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った
25. 11. 1 (平成25年度第6回情報公開審査会)	・ 諮問の審議を行った