

令和4年度答申第12号
令和5年 2月13日

松戸市長 本郷谷 健次 様

松戸市情報公開審査会
会長 後 藤 仁 哉 印

公文書の一部開示決定に係る審査請求に対する諮問について（答申）

令和3年2月18日付け松街街第1138号をもって諮問のあった「新松戸駅東側地区の街づくりに関する地権者説明会議事録（平成30年度12月16日開催）」（以下「本件文書」という。）の開示請求に係る公文書一部開示決定に対する審査請求（以下「本件審査請求」という。）について、別紙のとおり答申する。

答 申

1 審査会の結論

松戸市長が行った公文書一部開示決定（以下「本件処分」という。）は、別表に掲げる部分以外については、妥当であるが、別表の「開示すべき部分」については、これを取り消し、開示すべきである。

2 本件審査請求までの経過

審査請求人は、令和2年11月27日付け公文書開示請求書により、「平成30年12月16日、開催された新松戸駅東側地区土地区画整理事業に係る「地権者説明会」の議事録」について、松戸市情報公開条例（平成13年条例第30号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定により、開示請求（以下「本件開示請求」という。）をした。

松戸市長（以下「実施機関」という。）は、本件開示請求に対して、令和2年12月10日付け公文書一部開示決定通知書において、本件開示請求に係る公文書として「新松戸駅東側地区の街づくりに関する地権者説明会議事録（平成30年度12月16日開催）」を特定し、条例第10条第1項の規定により、本件処分をした。

審査請求人は、本件処分を不服とし、令和3年1月8日付け審査請求書により、本件処分に対して、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定により、審査請求をした。

3 本件審査請求の趣旨及び理由

（1）本件審査請求の趣旨

参加者の氏名及び発言者の氏名を除く、審査請求に係る処分を取り消し、ポーンインデックスの提出を求めます。

（2）本件審査請求の理由

新松戸駅東側地区の街づくりに関する地権者説明会の議事録内容を見ると、職員の挨拶や、スライドの説明は開示されましたが、地権者の意見を求める部分は、全て黒塗りで、開示しない部分及び開示しない理由として、次のように記載されています。

開示しない理由として、「地権者説明会の、参加者又は発言者の発言内容及び発言に対する市職員の回答は、参加者又は発言者の個人情報であることから、松戸市情報公開条例第7条第2号に該当するため、また、説明会は地権者から、忌憚のない意見をもらい、質疑に応答するために開催されたものであり、これらの情報を公にすることにより、今後、市が開催する説明会に、地権者が参加しなくなるおそれがあることから、松戸市情報公開条例第7条第6号本文に規定する事務事業情報に該当するため。」

まず、松戸市情報公開条例第7条第2号を見てみます。

「(2) 個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）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もの。ただし、次に掲げる情報を除く。

ア 法令等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 当該個人が公務員（国家公務員法（昭和22年法律第120号）第2条第1項に規定する国家公務員及び地方公務員法（昭和25年法律第261号）第2条に規定する地方公務員をいう。）である場合において、当該情報はその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員の職及び氏名（当該公務員の氏名を公にすることにより、当該公務員の個人の権利利益を不当に侵害するおそれがある場合を除く。）並びに当該職務遂行の内容に係る部分」

したがって、「参加者の氏名」と「発言者の氏名」は、個人情報であることから、開示を求めません。

しかし、発言者の発言内容については、その全てを非開示とすることはできないと考えます。なぜならこの議事録は、「発言者」の欄と「議事内容」の欄に区別されているため、「発言者」の欄に記載されている氏名を非開示とし、「議事録内容」の欄に記載の発言内容については、個人名を除け

ば、特定の個人を識別することはできない、仮に具体的に特定の個人を識別できる情報が含まれているのであれば、その部分のみ非開示にすれば足りると思います。

また、「発言に対する市職員の回答」についても、その全てを非開示とすることはできないと考えます。上記ウは、個人が公務員である場合、職務の遂行に係る情報であるときは、当該公務員の職及び氏名（当該公務員の氏名を公にすることにより、当該公務員の個人の権利利益を不当に侵害するおそれがある場合を除く。）並びに当該職務遂行の内容に係る部分を開示するよう求めており、地権者説明会での地権者の発言に対する市職員の回答は職務遂行情報であることから、当該回答内容に参加者や発言者の個人に関する情報が含まれていたとしても、具体的に個人が識別できる情報のみ非開示にすれば足りると思います。

次に、非開示のもう一つの根拠条文となっている第7条第6号本文は、「(6) 市の機関又は国若しくは他の地方公共団体が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」というものです。

この地権者説明会は、街づくり課区画整理担当室が主催し、この会場で、新松戸駅東側地区区画整理事業（以下「本件事業」という。）がなされています。

参加者は市の職員5名、不動産コンサルタント会社・昭和（株）の社員、三菱レンジデンスの社員、地権者26名、合計30名以上です。

この説明会に参加したほとんどの地権者にとって、土地区画整理事業は初めての経験です。一般に、減歩や立体換地、保留床といった用語は、不動産業界や行政の担当者等を除けば、通常の会話で話されることはなく、土地区画整理事業を執行する行政側等と地権者とでは、情報量の差が大きいという現実があります。そのため、参加者の中には、本件事業に関して、質問の糸口すら見いだせない地権者や、市職員から説明を受けても、十分に理解できない地権者も、少なからず存在したと思われます。

「説明会は、地権者から忌憚のない意見をもらい、質疑に応答するために開催されたもの」と実施機関は主張しますが、地権者はこの会場で自分の名を名乗り、本件事業に関する質問や意見を述べているだけなので、当該発言者の個人情報に非開示にして、公開すべきだと考えます。個人情報を伏せた形で、本件事業の質疑応答等が開示されれば、将来、土地区画整理事業や再開発事業等の対象となる地権者は予備知識を得ることができるため、市の施行する事業への理解が深まることが期待でき、参加をためらうどころか、積極的に、違った角度からの質問や詳細な質問をしたいと思う地権者が出てくる可能性もあります。

また、地権者の質問・意見等に対する市職員の回答は、職務遂行情報であるため、当該回答内容に個人情報が含まれていればその部分を非開示にして公開すべきであり、地権者の質問や意見、それに対する回答のいずれについても、個人情報を伏せた形で回答すれば、今後、市が開催する説明会に地権者が参加しなくなるおそれがあると懸念する必要はないと思います。

さらに言えば、この説明会が地権者に限定して非公開で実施されたとしても、それをもって議事録を非公開にすることは妥当ではないと思います。なぜなら、土地区画整理事業は、地権者の権利利益に係ると同時に、地域の街づくりに係ることであり、地域社会に影響を及ぼすものであるからです。したがって、議事録の内容については、記載内容を個別具体的に判断し、事務事業の遂行に支障を及ぼす具体的な蓋然性がある場合を除き、不開示情報には当たらないと考えるからです。

(3) 反論書について

ア 条例第7条第2号に関して

第7条第2号の趣旨に照らせば、当該地権者の保有する土地、生活状況に係る発言の中で、特定個人を識別できない情報や他の情報と照合しても、本人を識別できない情報については、開示は可能だと思います。事業の賛否は、賛成、反対、検討中といった類の意見の表明になると思われるため、個人の氏名を非開示にすれば、開示できると思います。

また、「地権者からの質問に対し、市職員が回答するかたちで、議事が進行していることから容易に区分して除くことができない。」との主張で

すが、地権者からの質問すべてに、特定個人を識別できる情報や他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなる情報（以下総称して、「個人情報」と言います。）が含まれているとは思えません。地権者は26名参加しており、地権者からの質問に対する回答は、それぞれ独立したものです。質問者の発言の中に、氏名以外の個人情報がどの程度含まれているかは、それぞれに異なるはずです。

したがって、最初から最後まで非開示にするのは妥当ではなく、あくまでも、地権者の質問とそれに対する回答の中に含まれる個人情報のみを非開示とし、それ以外は、開示すべきだと思います。また、容易に区分して開示することができないとの主張ですが、この議事録は文書で作成されているため、質問、意見、回答に含まれる個人情報を区分して除くことは難しいこととは思われず、個人情報以外は開示すべきだと考えます。

イ 条例第7条第6号本文に関して

「当該説明会は、地権者から忌憚のない意見をもらい、質疑に応答するために開催されたものであり、本議事録の情報をすべて公にすることにより、今後市が開催する説明会に、忌憚のない意見をもらえないおそれまたは、地権者が参加しなくなるおそれがあり、事業の適正な執行に支障を及ぼすおそれがあり、（後略）」との主張ですが、本議事録の内容すべてを公にすることまでは、求めてはいません。個人情報を除いて開示することを求めているだけです。

この説明会は、地権者に限定して開催されたものですが、その内容は土地区画整理事業に係るものです。土地区画整理事業は街づくりの一部であり、この施行地域内に住む地権者以外の住民や施行地区周辺の住民にとっては無関係ではありません。仮に忌憚のない意見をもらえないおそれ、または、地権者がこうした地権者説明会に参加しなくなるおそれがあるとすれば、それは個人情報が開示された場合でしょう。個人情報さえ非開示にすれば、忌憚のない意見をもらえないおそれまたは、地権者が参加しなくなるおそれがあると懸念する必要はないと思います。

したがって、発言や回答に含まれる個人情報を除いて、開示するよう求めます。以上。

4 実施機関の説明要旨

(1) 弁明の趣旨について

「本件審査請求を棄却する」との裁決を求める。

(2) 本件文書について

本件文書について、処分庁は、平成30年12月16日に開催された新松戸駅東側地区の街づくりに関する地権者説明会（以下「説明会」という。）の会議の議事録を特定した。

(3) 本件処分の理由

ア 条例第7条第2号に該当すること。

平成30年9月松戸市議会において、「松戸都市計画事業新松戸駅東側地区土地区画整理事業施行条例」の改正案を上程したところ継続審議となった。

その際に本事業に関する情報が錯そうしていたことから、本事業に対する地権者のみを対象に、事業概要に関する現状の説明をするとともに、今後の事業化に向けた意見や考えを聞くために、非公開で説明会を開催した。

その議事録には、新松戸駅東側地区の街づくり、事業計画（案）、都市計画（案）、条例改正及び今後のスケジュールについての説明のほか、地権者の方からの質疑や今後の事業に対する意見が記載されている。

議事録の非開示とした部分は、「参加者の氏名」、「発言者の氏名」、「発言者の発言内容」及び「発言に対する市職員の回答」であるが、その中で「参加者の氏名」、「発言者の氏名」について争いはない。

「発言者の発言内容」及び「発言に対する市職員の回答」については、事業の賛否、当該地権者の保有する土地、生活状況に関わる発言等が含まれていることから、特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）に該当する。

さらに、地権者からの質問に対し、市職員が回答する形で議事が進行していることから、容易に区別して除くことができない。

イ 条例第7条第6号本文に該当すること。

前述したように、当該説明会は、本事業に係る地権者のみを対象に、事業概要に関する現状の説明をするとともに、今後の事業化に向けた意見や考えを聞くために非公開で開催したところである。

したがって、地権者からの忌憚のない意見をもらい、質疑に応答するために開催されたものであり、本議事録の情報をすべて公にすることにより、今後、市が開催する説明会に、忌憚のない意見をもらえないおそれ又は、地権者が参加しなくなるおそれがあり、事業の適正な執行に支障を及ぼすおそれがあることから、条例第7条第6号本文に規定する事務事業情報に該当する。

(4) 結論

以上に述べたところにより、本件処分に違法又は不当な点はなく、取消しの必要はないため、本件審査請求を棄却することを求める。

5 審査会の判断

本件処分に対する審査会の判断は、次のとおりである。

(1) 条例の目的等について

市の保有する情報は、これを市民と共有することによって、市民生活の向上や豊かなまちづくりに役立てられるべきものであり、市民と行政がともに協働し、成熟した地域社会を創造するため必要とされ(条例前文)、条例は、市の保有する情報の一層の公開を図り、もって市の有するその諸活動を市民に説明する責務が全うされるようにするとともに、市民の市政への参加を促進し、市民の理解と批判の下にある公正で民主的な市政の推進に資することを目的とする(条例第1条)。

実施機関は、この条例の解釈及び運用に当たっては、この条例に定める公文書の開示を請求する権利を最大限に尊重しなければならない(条例第3条第1項)とともに、公文書を開示する場合においては、個人に関する情報がみだりに公にされることのないよう最大限の配慮をしなければならない(同条第2項)。

(2) 本件文書について

何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、当該実施機

関の保有する公文書の開示を請求することができる（条例第5条）。

条例において開示請求の対象となる公文書とは、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム及び電磁的記録であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」をいう（条例第2条第2項）。

松戸市長は、実施機関（条例第2条第1項）に該当するため、実施機関の職員が職務の必要上作成し、又は取得した文書であって、当該職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有している文書は、組織供用文書に該当し、開示請求の対象となる。

街づくり課区画整理担当室は、市施行土地区画整理事業の業務に関する事、土地区画整理事業に伴う認可、公告、通知等に関する事等、土地区画整理法（昭和29年法律第119号）に関する事務をその所掌事務としており（松戸市事務分掌規則（平成25年松戸市規則第11号）第14条第2項）、本件文書は、組織供用文書に該当する。

（3）非開示情報（条例第7条第2号）について

同号は、「個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）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もの。ただし、次に掲げる情報を除く。

ア 法令等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 当該個人が公務員（中略）である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員の職及び氏名（当該公務員の氏名を公にすることにより、当該公務員の個人の権利利益を不当に侵害するおそれがある場合を除く。）並びに当該職務遂行の内容に係る部分」

と規定する。

本件文書中、地権者は、本事業の区域内の土地について所有権等を有する者であり、説明会に出席した地権者及び家族の発言中、自己の土地、家屋等の維持管理等のほか、個人の職歴、生活状況、本事業に対する感想、新しい建物への期待、懸念事項及び本事業に対する賛否の回答等に関する発言の記録は、「個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができることとなるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）」に該当する。仮に発言者の部分を非開示にして発言者が分からないようにしたとしても、地権者の発言内容には上述のような内容を含むから、地権者の発言の記録は、「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もの」に該当する。

同号ただし書の例外的開示について検討すると、次のとおりである。

ア 当該施行地内の土地家屋が都市計画事業の対象であることは、議会で審議され、公になっていることからすると、実施機関による事業の実施方法の客観的な説明、今後の条例案の上程、土地区画整理法の定める手続に関する説明等は、法令等の規定により公にされ、又は公にすることが予定されている情報（公知情報）に該当する。

イ 「施行地域内に住む地権者以外の住民や施行地区周辺の住民」その他事業に関心を持つ第三者の受ける利益が、事業の当事者である地権者の個人情報非開示とすることにより保護される利益に優越するような利益があると認めることは、本件説明会における地権者の発言等を見る限りでは困難であるため、公益情報には該当しない。

ウ 市職員の回答は、区画整理担当室職員の職務遂行に関わるものであるが、他の非開示情報が含まれている場合には、職務遂行情報による開示に該当しない。

（４）非開示情報（条例第 7 条第 6 号）について

同号は、「市の機関又は国若しくは他の地方公共団体が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」と規定する。

同号の「事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」とは、事務又は事業に関する情報を公にすることによる利益と公にすることにより生ずる支障とを比較衡量した上で、公にすることの公益性を考慮しても、なお当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることをいう。

「支障」の程度は、名目的なものでは足りず、実質的なものが要求され、「おそれ」の程度は、単なる確率的な可能性又は単なる抽象的な可能性では足りず、当該事務又は事業の適正な遂行に支障が生ずることについて、法的保護に値する蓋然性が認められなければならない。また、「支障」の程度及び「おそれ」の程度の判断については、実施機関に広範な裁量権限を与える趣旨ではなく、実施機関は、各規定の要件の該当性を客観的に判断する必要がある。

(5) 本件処分（一部開示決定）について

実施機関が地権者個人の発言にかかる部分を条例第7条第2号に該当するとして非開示とした判断は、前述の理由のとおり是認できる。

一方で、実施機関による説明部分が一部非開示とされている判断について、審査会において、インカメラ審理により実際に見分したところ、新松戸駅東側土地区画整理事業の内容については、本市の定例市議会において審議されていることからすると、別表に掲げる部分については、公になっている内容に留まり、また、前述の解釈に従えば、実施機関が主張する条例第7条第6号（事務事業遂行情報）に規定する「公にすることにより、当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」に該当するとまではいえないものであると判断する。

したがって、実施機関が非開示と決定した部分のうち、実施機関による説明、議事進行にかかる部分は非開示とはならない。

よって、別表に掲げる部分は、開示すべきである。

6 結論

以上により、審査会は、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

当審査会の処理経過は、別紙のとおりである。

審査会の処理経過

| 年 月 日 | 内 容 |
|-------------|-----------------|
| 令和 3年 1月26日 | 諮問書の受理 |
| 令和 4年 9月29日 | 第1回審査会（諮問の報告） |
| 令和 4年11月11日 | 第2回審査会（審議・理由説明） |
| 令和 5年 1月16日 | 第3回審査会（審議） |
| 令和 5年 2月13日 | 第4回審査会（審議） |

別表

(省略)