

第1 審査会の結論

処分庁がした令和元年8月23日付公文書非公開決定は、取り消すのが相当である。

第2 事案の概要及び審議の経過

1 審査請求人は、令和元年8月9日、処分庁気仙沼市長に対し、「復興事業検証のための津波シミュレーションの結果（カラー）」（以下「本件公文書」という。）の公文書公開請求を行った。

2 処分庁は、同月23日、審査請求人に対し、以下の事由をもって本条例第6条第5号に該当するとして公文書非公開決定（以下「本件非公開決定」という。）を行った。

（事由）

「防災集団移転促進事業」や「がけ地近接等危険住宅移転事業」などの復興事業を進めるに当たり、災害危険区域の指定が、国の補助要件となっていたことから、災害危険区域指定に係る検討資料とするため、当時の防潮堤計画を基に、当初の津波シミュレーション（以下「当初シミュレーション」という。）を実施しており、その結果を基本として、今次津波浸水区域も考慮し、平成24年（内湾は平成26年）に災害危険区域を指定した。

本市の復興事業は、当初シミュレーション等に基づいて災害危険区域を指定し、これを前提に、国による事業採択・予算措置がなされており、令和2年度までの復興期間内の完成を目指し、現在復興事業が概ね完了しようとしているところである。

公開請求に係る「復興事業検証のための津波シミュレーション（以下「本シミュレーション」という。）」は、復興事業を進めてきたなかで、防潮堤計画の見直しや沿岸部の道路及びBRTの交通インフラ計画、震災後の地盤隆起の影響など、当初シミュレーションの設定データとは異なる部分が生じており、復興事業に大きな齟齬が生じていないかを検証する目的で実施したものである。

当初シミュレーション結果と本シミュレーション結果を比較検証し、概ね大きな

変化は確認されなかったことから、災害危険区域は、現状のまま維持するとしたところである。

津波シミュレーションは、津波の挙動を物理計算で疑似的に再現したものであり、海岸線を含む地形の全てを 10m角の四角柱（以下「メッシュ」という。）で置き換え、各メッシュは平均の高さに均すなど、設定内容には実形状と差異が生じる要素を含んでいる。使用した再現プログラムも一般的には津波再現精度として良好ではあるものの、本市のように複雑なリアス地形を有する地域では、場所によって再現精度が低くなる場合がある（以下「シミュレーションの不確実性」という。）。

災害危険区域は、当初の津波シミュレーションを基本としながら、今次津波浸水区域等も考慮して指定されたものであるが、本件請求公文書たる本シミュレーションの結果が公開されることになれば、災害危険区域が本シミュレーションの結果そのままに見直しされるものと市民に誤解を招くと認められ、またシミュレーションの不確実性があるにもかかわらず、災害危険区域と本シミュレーション結果の変化をもって、その成否や適法性に関し誤解が生じ、復興事業の内容及び手法等の妥当性に対し誤解に基づいて意見主張がなされる可能性が高く、これにより公正な判断を行うことが困難となり、そのことをもって市民に無用な混乱を生じさせるおそれがあり、今後の復興事業の公正又は円滑な執行に著しい支障が生じると認めたため。

3 審査請求人は、令和元年 11 月 11 日、審査庁に対し、本件非公開決定の取消しを求めて審査請求を提起した。

4 令和 2 年 2 月 19 日、情報公開審査会が開催された。

第3 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張（令和元年 11 月 11 日付審査請求書）

(1) 審査請求書本文

本件非公開決定は、市民の権利を著しく規制する災害危険区域が正しく設定されているか確認することを拒むものであり、市民の監視と参加による公正で開かれた市政の推進を定めた気仙沼市情報公開条例第 1 条の規定に違反している。

また、本件非公開決定の根拠とされた同条例第6条第5号の該当理由についても疑義がある。

(2) 審査請求書添付書類(4)「非公開理由に対する疑問点の整理」

- ① 再シミュレーションは、「復興事業に大きな齟齬が生じていないかを内部検証する目的で実施した」との説明について

再シミュレーションの費用が平成28年度補正予算に計上される際、目的は「災害危険区域の見直しについて検討を行う」だった。その際、結果について説明会を開催する考えが示されていた。

- ② 「当初シミュレーション結果と再シミュレーション結果を比較検証し、概ね大きな変化が確認されなかった」との説明について

鮎立地区の防潮堤計画変更の際、再シミュレーションによって想定浸水区域が拡大することが説明された。「大きな変化」の有無は市の解釈によるもので、安全面からも第三者の検証が必要である。

- ③ 再シミュレーション結果が公表されれば、災害危険区域が再シミュレーションの結果がそのままに見直しされるものと「市民に誤解を招く」との説明について

建築制限を実施する災害危険区域は、公平公正に決められるべきである。その前提となる津波シミュレーションの結果は重要な情報であるが、指定時と実際の防潮堤計画に差異が生じたことで、その対応について市民と十分に話し合わなければならない。「誤解を招く」として非公開とするのは、市民参加の市政を否定するものである。

- ④ シミュレーションの不確実性をもって、「復興事業の内容及び手法等の妥当性に対し誤解に基づいて意見主張がなされる可能性が高い」との説明について

シミュレーションの不確実性は市民と共有すべきことであり、「誤解に基づいた意見主張」をおそれて情報を非公開にすれば、市民による監視機能が失われてしまう。これを前例とすれば、行政にとって都合の悪いあらゆる情報が非公開となってしまう。

⑤ 「市民に無用な混乱を生じさせるおそれがある」との説明について

防潮堤の計画を変更すれば、災害危険区域も変わる可能性があるという行政と市民の共通認識のもと、内湾、鮎立、小鯖、浦の浜などでは防潮堤について議論してきた。議論の過程では再シミュレーションの結果も示されている。その経緯を無視して、「無用な混乱」と一括りにして非公開にすれば、市政に対する信頼が失われてしまう。

再シミュレーションの結果が示された地区と、示されていない地区の公平性の問題もある。

市民の意向とは関係なく、災害危険区域指定時の防潮堤の有無の設定が変更している海岸もあり、これは市側のミスといえる。市のミスから発生する混乱を回避するための非公開は「無用な混乱」ではなく、第6条第5号の規定の濫用である。

2 処分庁の弁明（令和元年12月25日付弁明書）

(1) 審査請求書本文に対して（弁明書第3(1)）

本条例第1条は、非公開理由について規定する条文ではなく、本件非公開決定の取消しの根拠条文になり得ない。

(2) 審査請求書添付書類(4)「非公開理由に対する疑問点の整理」に対する反論（弁明書第5・2(2)）

ア ①について

シミュレーションを実施した目的が「災害危険区域の見直しについて検討するため」から、より包括的な「復興事業に大きな齟齬が生じていないか検証するため」という目的に変化したことは、本件処分における非公開決定の理由とは関連性のないことであり、これによって本件処分が違法であることにはならない。

イ ②について

審査請求書添付資料(3)の図は、当該地域を個別に検討したシミュレーションであり、本件公文書に係る今回津波シミュレーションとは異なるもので、内容

や公表した場面、方法も異なる。

処分庁は、シミュレーション結果の変化の大小で公開・非公開の判断をしているわけではない。

不完全な情報を含んだ今回津波シミュレーションの結果を公表することは、市民に誤解や無用な混乱等を生じさせるおそれがあると市は判断した。

ウ ③について

災害危険区域は、津波シミュレーションの結果のみをもって定められているものではなく、津波シミュレーション自体、不確実性を有する。

災害危険区域は、津波実績等を考慮して市が指定するものであり、意見を市民から広く聞き、合意で決める制度とはなっていない。

本件公文書を公開した場合、災害危険区域が今回津波シミュレーションの結果そのままに見直されるものと誤解されたり、現在の災害危険区域の設定の仕方に誤りがあったのではないかとの主張が出されたり、不確実性を含んだ今回津波シミュレーションの結果の変化をもってシミュレーション自体の妥当性を問う意見が出されたり、誤解に基づいて意見主張がなされる可能性が高いことは、容易に推測される。

エ ④について

津波シミュレーションは、科学的な手法として信頼性が高いものと認識されており、不完全な情報を含んだ本件文書を公開することは、再建方法を選択した際の正当性に対する疑念や将来的な不安感などが増幅することとなり、市民に無用な誤解を与え、又は混乱を招くと判断した。

オ ⑤について

一部の地区に示した個別の津波シミュレーションは、防潮堤等整備の是非や位置・高さ・構造等について地元の合意を図るための資料の一つとして、その都度限定的にシミュレーションを実施し、各整備主体と連携しながら資料を提供したものであり、本件公文書にかかる津波シミュレーションとは異なるものであるから、個別シミュレーションを開示したからといって今回津波シミュレ

ーションを公開しなければならないというものではない。

平成 24 年 7 月に災害危険区域の指定をした際の当初津波シミュレーションの設定条件は、同年 5 月の時点のものだから、その後各整備主体が計画を変更した箇所が当初津波シミュレーションの設定条件と異なることは当然のことであり、本条例第 6 条第 5 号の濫用であるとはいえない。

3 審査請求人の反論（令和元年 12 月 27 日付反論書）

(1) 処分庁の弁明第 3(1)に対して（5(1)）

本件非公開決定の理由は、本条例第 1 条の目的そのものに反することから、本件公文書を公開するべきである。

(2) 審査請求人の主張（5(2)(3)）

災害危険区域は財産権を厳しく制限するとともに住宅再建の支援の要件となっており、設定条件が大きく変わったシミュレーション結果を検証されないまま災害危険区域が変更されないと不利益を被る市民がいることが、本件公文書の公開を求める最大の理由である。

処分庁は、令和元年 8 月 9 日の東日本大震災調査特別委員会以前は防潮堤計画に合わせて災害危険区域の見直しを検討することに前向きな姿勢だったから、同委員会資料を強調して非公開を主張することには問題がある。

(3) 審査請求人の主張（5(4)）

処分庁は、当初津波シミュレーションは内部検討資料であるため公開していないと主張しているが、平成 24 年 5 月 11 日実施された東日本大震災調査特別委員会においては「シミュレーション図」として結果が公開されている。

また、多少の修正があったとしても災害危険区域図としても結果が公表されている。

(4) 弁明書第 5・2(2)ア～オに対する反論

ア アについて

処分庁は、補正予算を計上したときの議会への説明と目的が変化したとしているが、公費を投じている事業の目的を都合よく変更することは問題である。

イ イについて

鮎立漁港の事例は、堤防高が変化すれば津波シミュレーションも変化するということを分かりやすく証明するものである。

処分庁は、津波シミュレーションを検討資料の一つと弁明するが、当時の資料には「防潮堤計画の変更に伴う災害危険区域の見直しにかかる説明会」(添付資料2)と表題が書かれており、審査請求人と認識が異なる。

ウ ウについて

レベル1防潮堤があるかないかによる差異は、津波シミュレーションのわずかな誤差による微修正等とは異なる。

災害危険区域を決めたのは津波シミュレーションであり、シミュレーションの不確実性を非公開の理由としてはならない。

エ オについて

内湾地区は個別のシミュレーションをもって災害危険区域を指定したことになり、その検証が必要になる。

当初津波シミュレーションの設定条件が平成24年5月のものでありその後各整備主体が計画変更した箇所が当初津波シミュレーションの設定条件と異なるのは当然というが、災害危険区域指定の2日後の平成24年7月11日に始まった市民説明会・意見交換会において、既に防潮堤の計画と災害危険区域の設定条件が異なっていたことが確認されている。

防潮堤の合意形成の際に、防潮堤の計画変更が災害危険区域の見直しにつながることを市民に説明してきたこととの整合性の問題もある。

4 処分庁の弁明(令和2年1月29日付「令和元年12月27日付け反論書に対する弁明書」)

審査請求人は、平成24年5月11日の東日本大震災調査特別委員会において、処分庁が当初シミュレーションを「シミュレーション図」として提示していると主張するが、当該シミュレーション図とは、検討段階の資料を参考として提示したものであり、この時点でシミュレーション作業は完了しておらず、当初から処分庁が津

波シミュレーションを公開していないことに変わりはない。

5 審査請求人の反論（令和2年1月30日付「令和2年1月29日付け弁明書に対する反論書」）

処分庁の非公開理由は、津波シミュレーションは内部の検討資料であること、シミュレーションに不確実性があること、市民に誤解されてしまうことである。

検討段階の暫定シミュレーション図を過去に公開した実績があるのに、再シミュレーション結果を公開しないことは、行政として一貫性がない。

第4 審査会の判断の理由

1 本条例第6条第5号について

処分庁は、前記第2・1のとおり、本件公文書にかかる情報が本条例第6条第5号に該当すること（本件公文書を公開することにより、「今後の復興事業の公正又は円滑な執行に著しい支障が生じる」こと）を本件非公開決定の理由としているので、以下検討する。

本条例第6条第5号は、「市又は国等の機関が行う検査、監査、取締り、争訟、交渉、入札、試験、許可、認可、人事その他の事務事業に関する情報であって、公開することにより、当該事務事業の目的が著しく損なわれると認められるもの、特定の者に明らかに利益若しくは不利益を与えると認められるもの、関係当事者間の信頼関係が著しく損なわれると認められるもの又は当該事務事業若しくは同種の事務事業の公正若しくは円滑な執行に著しい支障が生ずると認められるもの」と規定している。

ここでいう「市又は国等の機関が行う検査、監査、取締り、争訟、交渉、入札、試験、許可、認可、人事その他の事務事業に関する情報」とは、市や国等が行う事務事業で公開になじまない情報を含むものを例示したものであって、これら以外のものであってもその性質上公開になじまないものであれば、本号により非公開とすることができるかと解される。

また、「当該事務事業若しくは同種の事務事業の公正若しくは円滑な執行に著しい

支障が生ずると認められるもの」とは、①公開することにより事務事業の執行に要する経費が著しく増大又は事務事業の実施の時期が大幅に遅れると認められるもの、②公開することにより、市の権利行使が著しく損なわれると認められるもの、③事務事業の実施基準、実施の経過等に関する情報であって、公開することにより、以後の同種の事務事業の公正又は円滑な執行に著しい支障が生ずると認められるもの、④その他公開することにより、当該又は同種の事務事業の公正若しくは円滑な執行に著しい支障が生ずると認められるもの、をいうものと解され、これらに該当する例としては、積算歩掛・積算単価等入札予定価格の算定の基礎となる資料、損害賠償・損失補償等に係る額の算定基準（算定項目・計算式・単価等）、過去の契約締結等に関する情報のうち将来の入札予定価格等が推定されるもの、契約業者についての評定に関する情報、生徒・児童等に対する評価・指導方針等に関する情報、職員の選考の内容・過程・合否の判定基準が明らかになる情報、分限処分・懲戒処分の内容等に関する情報、勤務評定の内容が明らかになる情報、職員団体との交渉方針・対応策に関する情報などが挙げられる。

2 本件公文書の本条例第6条第5号該当性について

(1) 「事務事業」の該当性

本件公文書を成果とする「津波シミュレーション」という事務事業（事業名称「災害危険区域指定に係る津波シミュレーション」の内、「津波避難シミュレーション調査事業（平成28年度分）」が本件）は、条例に列举された事業及び解釈上これに当たるとされているものには直接該当していない。

そこで、本件公文書にかかる事業が本条例第6条第5号に該当するか否かに関して、本条例第6条第5号における「事務事業」の性質をどのように解釈するかが問題となる。

本条例が列举する「検査、監査、取締り、争訟、交渉、入札、試験、許可、認可、人事」に共通するのは、事務事業にかかる情報を公開してその事業対象者に知られることにより、対象者による検査等の潜脱を許し又は人事等における対象者の公正な評価を困難にして、当該事務事業が遂行不能又は遂行が著しく困難に

なるという性質を内在することと考えられる。

また、前記第4・1記載の、公開することにより「当該事務事業若しくは同種の事務事業の公正若しくは円滑な執行に著しい支障が生ずると認められるもの」として例示した事務事業についても同様と考えられる。

したがって、「事務事業」とは、事務事業にかかる情報を公開してその事業対象者に知られることにより、対象者による潜脱を許し又は対象者の公正な評価を困難にして、当該事務事業が遂行不能又は遂行が著しく困難になるという性質を内在するものをいうと解する。

このことを「津波シミュレーション」について検討すると、津波シミュレーションはそれ自体で完結していて事業対象者というものを想定できないから、その結果を公開することにより、対象者の潜脱を許し又は公正な評価を困難にして、当該事務事業や同種の事務事業が遂行できなくなる又は著しく困難になるという性質を内在しているとはいえない。

したがって、本件公文書にかかる「津波シミュレーション」が本条例第6条第5号に規定する「事務事業」に該当することになるか否かには疑問がある。

(2) 事務事業の「著しい支障」

本条例第6条第5号にいう「著しい支障」とは、列举された事務事業の性格等に鑑みれば、情報が公開されることにより事業対象者に当該事務事業の潜脱を許し、又は対象者の公正な評価を困難にして、その遂行が不能又は著しく困難になるような支障をいうものと解される。

この点に関し、津波シミュレーション自体には前記のとおり対象者というものが想定できないから、公開することにより「著しい支障」があるとはいえない。

処分庁は、前記第2・2記載のとおり、「災害危険区域が本シミュレーションの結果そのままに見直しされるものと市民に誤解を招くと認められ」ること、及び「シミュレーション結果の変化をもって、その正否や適法性に関し誤解が生じ、復興事業の内容及び手法等の妥当性に対し誤解に基づいて意見主張がなされる可能性が高く、これにより公正な判断を行うことが困難となり、そのことをもって

市民に無用な混乱を生じさせるおそれ」がある、と主張する。

しかし、シミュレーションの結果を公開することにより誤解による意見主張がなされるということは推測の域を出ないし、仮にこうしたことがあり得るとしても、処分庁において市民に対してできる限り誤解を生まないよう丁寧な説明を行うことにより回避すべき事態である。即ち、津波被害（ないし想定）調査において、シミュレーションは、基幹的な必要要素ではあるが、システムの構造上、少なからず誤差を含む点において十分要素たり得ない（現地での被害状況調査ないし現況調査を踏まえた補正を必須とする。）ものであること、「当初シミュレーション」においてもそのような処理を施していること等、留意点を十分に説明することで、安易な誤解を回避することはできるはずである。

また、処分庁が指摘するとおり、制度上、災害危険区域の指定が広く市民の意見を反映させるものではないとすると、市民の「誤解に基づく意見」により災害危険区域の指定が公正に行えなくなるということは想定し難い。

なお、市民が処分庁の事務事業に意見を主張すること自体は何ら妨げられるべきことではなく、それを「支障」であるかのように評価するのは適切ではない。

したがって、本件公文書を公開することにより、「当該事務事業若しくは同種の事務事業の公正若しくは円滑な執行に著しい支障が生ずると認められる」とはいえない。

3 結論

以上の次第であり、本件公文書にかかる情報に関し、本条例第6条第5号に該当する事由は認められないので、本件非公開決定は取り消すのが相当である。

以上

令和2年3月31日

気仙沼市情報公開審査会

会 長 三 條 秀 夫

委 員 山 本 桂 史

委 員 吉 田 博 文

委 員 熊 谷 正 子