

北杜情審答申第1号
平成27年7月3日

北杜市長 白 倉 政 司 様

北杜市情報公開・個人情報保護審査会
会長 小池光夫

北杜市情報公開条例第15条の規定に基づく諮問について（答申）

平成27年1月20日付け北杜道河第1815号で諮問された北杜市情報公開条例に基づく非開示決定に係る異議申立てについて、次のとおり答申する。

北杜市情報公開・個人情報保護審査会答申
(答申第1号)

平成27年7月3日

北杜道河第1551号非開示決定通知書に対する異議申し立ての件

第1 異議申立ての対象とされた情報

北杜市中部横断自動車道活用検討委員会の関係者ワークショップ参加者名簿（以下「本件文書」という。）。

第2 審査会の結論

北杜市長（以下「実施機関」という。）がなした本件文書の開示請求に係る「公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあるため」として、非開示とした決定は妥当である。

第3 異議申立て及び当審査会の経緯

- (1) 平成26年11月25日、異議申立人（以下「申立人」という。）は、本件文書について北杜市情報公開条例（平成16年北杜市条例第12号。以下「情報公開条例」という。）第4条第1項の規定に基づき実施機関に対し、公文書の開示請求を行った。
- (2) 平成26年12月5日、実施機関は、申立人に対し、「本件文書を公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあるため」として、情報公開条例第9条第2項の規定に基づき非開示決定通知書（以下「本件非開示決定」という。）により通知した。
- (3) 平成26年12月8日、申立人は、上記決定に不服があるとして、行政不服審査法に基づき、実施機関へ異議申立書を提出した。
- (4) 平成26年12月15日、平成27年1月9日、実施機関は、文書により申立人に2回の異議申立書の補正を求めた。
- (5) 平成26年12月22日、申立人は、実施機関に「異議申立書内容の補正について（回答）」を提出し、更に平成27年1月14日、申立人は、実施機関に「異議申立書内容の再度の補正について（回答）」を提出した。
- (6) 平成27年1月20日、実施機関は、情報公開条例第15条の規定に基づき、当審査会に対し、諮問書を提出した。
- (7) 平成27年3月20日、申立人から「非開示決定に対する異議申立書についての意見」（以下、「第1回意見書」という。）の提出。
- (8) 平成27年3月25日、第1回北杜市情報公開・個人情報保護審査会。
- (9) 平成27年5月20日、第1回意見書に対して、実施機関から「異議申立人

から提出された意見書に対する主張・反論について」(以下「実施機関の主張・反論書」という。)の提出。

- (10) 平成27年6月2日、申立人から「情報公開の非開示決定に対する異議申立書に関し、北杜市から出された主張・反論に対する意見」(以下「第2回意見書」)の提出。
- (11) 平成27年6月8日、第2回北杜市情報公開・個人情報保護審査会。

第4 両者の主張

- (1) 申立人は、異議申立書において、次のように主張している。

ア 本件非開示決定に記載された根拠規定は、北杜市中部横断自動車道活用検討委員会ワークショップ(以下「ワークショップ」という。)には適用されず無効である。

イ 本件非開示決定の理由にあげている内容は、根拠がない。それを理由とするならば、当局は、それを説明する責任があるが、具体的な説明がなされていない。

ウ 市が関与して開催しているワークショップは、北杜市中部横断自動車道活用検討委員会(以下「活用検討委員会」という。)の設置要綱及び「北杜市審議会等の会議の公開に関する要綱」に基づいて運用されるべきであるが、それに反している。

エ 上記ウに基づくため、情報公開条例の適用を受けず、北杜市審議会等の会議の公開に関する要綱(平成20年北杜市告示第6号。以下「審議会等公開要綱」という。)の適用を受ける。よって、本件文書の非開示決定は無効である。

オ 情報公開条例第5条第5号の規定は、「市の機関並びに国、独立行政法人等、他の地方公共団体及び地方独立行政法人の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって」とあり、本件文書はこれに該当しない。

- (2) 申立人が審査会に出席し、第1回意見書及び意見陳述で次のように主張している。

ア 北杜市の非開示の根拠理由は、適用を誤っている。

(ア) 公募は、「中部横断自動車道の整備を前提とした、道路プランの検討や市民の取組プランに関する話し合いができる方」(公募要領)という条件が付けられ、中部横断自動車道新ルート案に疑問を持つ人や反対の人を排除するものであった。このことは、活用検討委員会の議論の中で事務局の北杜市建設部が「ワークショップは中部横断道の計画を議論する場ではない。市は、ルート帯が決定している前提で議論を進める。主旨に反する意見を言う発言者には参加を遠慮してもらう。」(第7回活用検討委員会会議録)と明言していることからも明らかである。

- (イ) 疑問や反対の住民を排除して開催された関係者ワークショップには、驚くべきことに北杜市議会議員中部横断自動車道推進の会の議員3名が参加していることが明らかになった。その中には推進の会の会長、事務局長が含まれていた。議員は二元代表制により北杜市の行政・執行機関を監視・評価する役割を担う立場にあり、「北杜市議会議員政治倫理規定」の目的には市民全体の奉仕者としての役割と責務があると記載されている。沿線住民の会は、こうした立場にある議員が活用検討委員会が開催するワークショップに参加していることを問題とし、関係者ワークショップの実態を把握するため参加者名の情報を公開するよう請求した。
- (ウ) 北杜市が開示請求に対し、本件非開示決定をした理由として、情報公開条例第5条第5号を挙げている。情報公開条例は、第2条で実施機関の性格を明らかにし、「この条例において『実施機関』とは、市長、教育委員会、選挙管理委員会、公平委員会、農業委員会、固定資産評価審査委員会、監査委員および議会をいう」と規定している。この規定からすると、北杜市が設置した活用検討委員会はこの条例の対象とはならないことは明らかである。
- (エ) ワークショップの法的面での性格は「審議会等」に該当し、活用検討委員会の作業部会というものであり、当然のこととしてワークショップには活用検討委員会に適用されている審議会等公開要綱が準用されなければならない。北杜市は、ワークショップは北杜市が公募し開催しているものであるから、北杜市の情報公開条例が適用されるとしているが、以上のことからこれは誤りであり審議会等公開要綱が適用されなければならない、北杜市の主張は根拠がない。

イ 関係者ワークショップは要綱に違反している。

- (ア) 審議会等公開要綱第4条に「審議会等は、会議の日時、場所その他必要な事項をあらかじめ公表するものとする。」とある。関係者ワークショップは4回にわたり開催されたが、4回ともワークショップの時間、場所、その内容は開催前に公表されることはなかった。
- (イ) 開催時間も場所も事前に公表せず、参加者や討議内容についても一切公表しない会議（ワークショップ）というのは秘密会議といえる。関係者ワークショップのこのような開催の仕方は、情報公開条例の趣旨に反し、会議の公開に関する要綱にも反していることは明らかである。

ウ 仮にワークショップに情報公開条例が適用されるとしても、その第5条第5項は当てはまらない。

- (ア) 情報公開条例第5条第5項の規定は「市の機関並びに国、独立行政法人等、他の地方公共団体及び地方独立行政法人の内部または相互間における

審議、検討又は協議に関する情報であって、」とあり、関係者ワークショップの参加者の公開はこの規定には該当しないので、この第5条の規定を適用することはできない。したがって、関係者ワークショップの参加者に関しては公開されなければならない。

- (イ) 実際、活用検討委員会の委員はその氏名が公開されており、関係者ワークショップの参加者もそれに準じて公開されなければならないことは明らかである。第7回活用検討委員会では、事務局が「ワークショップは自由な意見を言える場としたいため、非公開で実施。」と提案し了承されたが、これは議論の過程は非公開（傍聴はできない）という主旨と解されるが、参加者名を公開しないということまで含まれるものではない。もしそうであるならば活用検討委員会ではその理由を明らかにしなければならないが、活用検討委員会では参加者名を非開示にするという点についての説明は一切なかったのである。
- (ウ) 審議会等公開要綱第3条では「審議会等の会議の公開または非公開の決定は、審議会等の長が当該会議に諮って行なうものとする。」とあり、第2項では「審議会等は、会議の全部または一部を公開しないことを決定した場合には、その理由を明らかにしなければならない。」としている。ワークショップの参加者名を非公開にする措置をとるならば、あらかじめ活用検討委員会でその理由を明らかにし、委員の了解のもとで決定することが必要だが、それはなされなかつた。したがつて、関係者ワークショップの参加者名の開示を求めたにもかかわらずそれを開示しなかつたのは、事務局の北杜市建設部が要綱を理解しておらず誤った対応をしたといえる。

エ 個人情報について

情報公開条例では、個人情報への配慮を求めている。第5条第2項では「個人に関する情報で特定の個人を識別することができるもの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。」としている。

個人の情報は保護されなければならないことは言うまでもない。公開されることで不利益を被るなら、それは情報公開条例の趣旨とはかけ離れたものである。しかし、第5条2項には続けて「ただし、次に掲げる情報を除く。」として、「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」とある。今回の事例はこれに該当する。

活用検討委員会の委員名は、北杜市のほかの審議会と同様に慣行として公開されている。別の事例でも、北杜市のまちづくり審議会の委員名は、北杜市のホームページで公表されており、行政組織である区長や班長の名前も公開されている。これら役職についている住民の名前は慣習として公開されて

おり、今回のワークショップの参加者名もそれに沿った対応を取るべきものであり、公開を妨げるものではない。

オ 活用検討委員会の非開示の理由は根拠を失っている。

4回にわたり開催された関係者ワークショップは、結局公開されることはなかった。その議事内容は開催後に北杜市のホームページで公開されたが、平成27年2月15日に北杜市役所で開催された市民ワークショップは議論が公開され、傍聴することができた。市民ワークショップでは、活用検討委員会で了承された「ワークショップは自由に意見を言える場としたいため、非公開で実施」（第7回活用検討委員会会議録）が反故とされ、一転公開されることになった。公開は望ましいことであるが、しかし、活用検討委員会で了承されたことが事務局でひっくり返されてしまったことは、活用検討委員会の運営上重大な問題を提起している。それまでの非公開という方針を変えて、市民ワークショップを公開することにするならば、その前に活用検討委員会の委員の了承が必要なことは明らかである。そういう手続きを踏まずに事務局の北杜市建設部が独自に判断してワークショップを開催するならば、活用検討委員会の主体性はどこにあると言えるのだろうか。

カ 関係者ワークショップを非公開で開催する本当の理由。

北杜市は、関係者ワークショップを非公開で開催する理由として、参加者が「自由な意見を言える場としたいため」としていた。しかし、この関係者ワークショップに引き続き開催された市民ワークショップは公開され、参加者は傍聴者がいるなかで議論を行うことになった。参加者は各人が意見を自由に発表し、その議論は市民ワークショップの報告に掲載されているように活発で多岐にわたった。傍聴者がいることによって参加者の自由な発言が妨げられるようなことはなかったのである。このことからも、北杜市の主張する傍聴者がいると自由な発言ができないということは杞憂であり、会議の公開の原則に反していることが証明され、関係者ワークショップを非公開で行った理由はその根拠がなかったことが明らかとなった。

関係者ワークショップを非公開にし、参加者名も開示しない理由は、北杜市建設部が行った関係者ワークショップの参加者の人選にある。中部横断自動車道八ヶ岳南麓新ルート沿線住民の会（以下「沿線住民の会」という。）で確認しているところでは、参加者の中に①北杜市議会議員中部横断自動車道推進の会の議員3名、②前北杜市建設部長、③前議員（早期着工の意見書の紹介議員）、④北杜市商工会関係者、⑤八ヶ岳青年会議所シニアクラブ、⑥山梨県県土整備部職員など、この間、中部横断自動車道の新ルート案を推進してきた「関係者」が多々いることが明らかになっている。

また、関係者ワークショップの参加者の「公募」にも問題がある。北杜市

は、参加者を公募するにあたり、北杜市の関係者にワークショップに参加するよう働きかけていたことが明らかとなっている。参加者の中には、応募の条件である審査用の「中部横断自動車道に望むこと」の課題作文を提出していない人もいると聞いている。こういう「公募」は透明性、公平性に欠けるもので問題である。

北杜市はこのワークショップの開催に当たり、北杜市議会議長に「広く募集している」と報告し、中部横断自動車道に懸念や反対をする住民を排除してはいないと説明しているが、それは実態とかけ離れた詭弁に過ぎない。実際は、「中部横断自動車道の整備を前提とした、道路プランの検討や市民の取組プランに関する話し合いができる方。」(第7回活用検討委員会会議録)という条件のもと、新ルート案に反対する住民は最初から排除されて関係者ワークショップが開催され、しかも、その参加者の中は、一般の市民とは言えない、この間中部横断道の建設推進のための様々な働きかけを行ってきた「関係者」が多数いることを覆い隠し、公平を装うために敢えて非公開で行わざるを得なかったのである。

関係者ワークショップの参加者の中に推進を求める人たちが多くいるということは、北杜市にとって不都合な真実である。それゆえ、北杜市はワークショップが公平・公正に開催されたと取り繕うために、参加者名の公表をかたくなに拒んでいる。市民ワークショップを公開したことでのことがより一層はつきりしたと言える。

(3) 実施機関が審査会及び実施機関の主張・反論書の中で、次のように主張している。

ア 前記第4（2）ア（ア）に対する実施機関の主張及び反論

関係者ワークショップは、活用検討委員会で検討、策定された「中部横断自動車道を見据えた北杜市まちづくりビジョン」をより具体的に話し合うワークショップであり、当然整備を前提としているものであるため、中部横断自動車道の整備を前提とした道路プランの検討や市民の取組プランに関する話し合いができる方を参加応募条件としたものであり、整備に反対する方の参加は認めていない。

イ 同（2）ア（イ）に対する実施機関の主張及び反論

あくまで一般市民として公募に応募した市民を選定したものであるが、公募については第7回活用検討委員会において、集まらないことが心配なので、委員及び事務局としても関係する方々に声をかけ、多くの参加者に参加していただこうと要請があったため、議員も含めワークショップに参加し検討していただけた関係者に参加をお願いした経緯があるが、当然一般市民としての参加であり、議員が入っていたとしても議員活動とは区分されるものであ

る。また、そもそもこのワークショップは、道路の建設やルートを議論するものではなく、国から示されたルート案を踏まえ、沿線地域での配慮すべき事項や、地域の活性化に結びつける取組みや方策等を話し合うためのものである。

ウ 同（2）ア（ウ）に対する実施機関の主張及び反論

情報公開条例第1条において、「この条例は、日本国憲法の保障する地方自治の本旨にのっとり、公文書の開示を請求する市民の権利を明らかにする」とし、当該条例は公文書についての規定であることを明記している。さらに第2条第1項において、「この条例において「実施機関」とは、市長、教育委員会、選挙管理委員会、公平委員会、農業委員会、固定資産評価審査委員会、監査委員及び議会をいう」と規定し、同条第2項において、「この条例において「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。」と位置づけている。

つまり、実施機関（北杜市長）の職員が職務上作成した文書であって、当該実施機関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は公文書にあたることから、情報公開条例が適用されるべきである。

エ 同（2）ア（エ）に対する実施機関の主張及び反論

そもそもワークショップは、公募による一般市民の自由闊達な意見聴取を行う場であり、意見集約及び市長等への提言を行っていない。加えて、要綱等に基づき、市長が委員委嘱をしていない点からも、公募により一般の市民の自由闊達な意見聴取の場として開催する市民の集まりのワークショップと、要綱に基づき市長が委員を委嘱し、審議会に準じた委員会として審議会等公開要綱の適用となる活用検討委員会を同列の審議会等として認めることはできない。

オ 同（2）イ（ア）に対する実施機関の主張及び反論

前記第4（3）エのとおり、関係者ワークショップは、審議会ではないため、北杜市審議会等の会議の公開に関する要綱の適用を受けない。ただし、ワークショップ開催日時・ワークショップの内容については、北杜市ホームページ及び道路河川課・各総合支所窓口において公募要領に記載し、事前に公開した。

カ 同（2）イ（イ）に対する実施機関の主張及び反論

関係者ワークショップは平成26年度に4回開催し、中部横断自動車道の配慮事項として地域資源の掘り起こしを行い、平成27年度以降も継続して開催するため、情報公開条例第5条第5号「公にすることにより、率直な意

見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあるため」の規定を適用し、本件文書を非公開としたものである。ただし、ワークショップが全て終了した場合は、参加者の了解を得て名簿を公開する予定である。

(ア) 非公開と判断した具体的な事案としては、ワークショップが開催される前の活用検討委員会において、以下の事案があった。

【事案 1】

平成26年3月4日、第4回活用検討委員会において、傍聴者A氏が会議の最中突然自己の主張をはじめた。A氏：「すみません、5団体以外は、ほかに意見は聞かないんですか。」「法人の土地とか、そういうのが新聞に載ったんですけど、そういうのは別に問題なくB案前提で進んでいくんですか。」。以上の発言があったので事務局が「退席」をお願いしたところ、傍聴者B氏がA氏の発言をそのまま容認するような発言を行った。B氏：「退席？」「1回や2回いいじゃない、そんなもの。何でできないの。」。結局事務局の制止を聞かず発言を続けたため、傍聴者A氏が退席となった。A氏：「説明されているからいいですよ。私、退席します。ですが市長の土地について全く目をつぶって、汚い物にふたをして進むというのはどうかと思います。」「はい、退席します。おかしいと思います。はっきり内容証明でも何遍も、委員長に対し送ったはずです。」「何で返事をしてくれないのか不思議ですね、それは。」(録音テープ有り)

【事案 2】

平成26年3月4日、第4回活用検討委員会会議終了後、傍聴者B氏が突然「委員会じゃないよ、これは。委員会じゃないよ、これは。あんたが議長をやっていること自体・・・・。委員の皆さんにお願いしたいんですけど。もう少し都市計画だと・・・・だと、・・・・勉強してください、どうか。特にヨーロッパとかは・・・・だと思います。」と活用検討委員に対し突然発言した(録音テープ有り)

以上事案1、2の事案も勘案し、関係者ワークショップでの話し合いについては、参加者の自由闊達な意見を保障するため、参加者名簿も含め、情報公開条例第5条第5号を適用し、関係者ワークショップが完全に終了するまでは非公開とする。

(イ) これらを受けて、関係者ワークショップは非公開で行なわれたが、第1回関係者ワークショップ開催時(平成26年11月21日)に沿線住民の会が、須玉ふれあい館玄関前に陣取り、チラシを配布する活動を

行なった。同施設入口には「チラシ配布禁止」という施設管理者による張り紙が事前に張り出されていたにもかかわらず、それを無視し、また職員の注意も一切聞き入れず、会議開始まで継続してワークショップ参加者にチラシを配布し続けた。この行為については、後日ワークショップ参加者に対し行なった「ワークショップについての感想アンケート」で参加者の方から、「前半のワークショップ開催会場入口で中部横断自動車道推進計画に反対の会でチラシを配布していたことが不快であった」という意見も出ている。(意見が記載されたアンケート用紙有り)

キ 同（2）ウ（ア）に対する実施機関の主張及び反論

関係者ワークショップ参加者の名簿は公文書であり、公文書について規定している情報公開条例が適用されるべきものであり、第5条第5項を適用することは適正である。

ク 同（2）ウ（イ）に対する実施機関の主張及び反論

そもそも関係者ワークショップは、各グループ内での自由闊達な発言を聴取するものであり、何かを決定する場ではなく、様々な立場・視点からアイデアを出す市民の集まりの場であり、要綱に基づいて設置された活用検討委員会とは目的や内容が違うため、第4（3）エで前述したとおり活用検討委員会要綱に準じた取り扱いは行なっていない。さらに参加者名簿を含めて公にした場合、個人が特定され、個人への手紙、電話、戸別訪問等の圧力により率直な意見の交換や中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあるため、情報公開条例第5条第5号を適用し非開示としたものである。

ケ 同（2）ウ（ウ）に対する実施機関の主張及び反論

関係者ワークショップは、前記第4（3）エに前述したとおり、そもそも審議会等公開要綱の適用を受けないため、ワークショップの公開、非公開についての判断は活用検討委員会等に諮って決定するものではない。

コ 同（2）エに対する実施機関の主張及び反論

個人情報の保護についての基本的な考えは申立人の主張のとおりであるが、法令の規定により又は慣行として公にされている情報とは、一般に公表されている情報であり、これを開示することにより、個人のプライバシーを害するおそれがあるとしても、受忍すべき範囲内にとどまると考えられるので、これを例外開示情報としたものである。しかし、関係者ワークショップ参加者名簿のように、参加者が今後も自由闊達な意思表明を保証しなければならないものについては、一般に公開されるべきではない。

サ 同（2）オに対する実施機関の主張及び反論

市民ワークショップは、1回のみの開催であるため、継続して開催する関

係者ワークショップとは異なり、率直な意見の交換や中立性が不當に損なわれるおそれは生じないと判断し、ワークショップのファシリテーター（大学の教授）の長年の経験からの意見も参考にしながら、活用検討委員会の委員長への説明、了解を得て実施したものである。また参加募集段階から会議を公開する旨説明し募集を行った。

しかしながら、上記のとおり、1回の開催のみとした市民ワークショップについては、会議を公開したが、ワークショップの中で、道路の車線数について「2車線の高速道路は怖いので、希望としては4車線で造ってもらいたい。」と意見を述べた参加者に対し、会議終了後傍聴人Cが「私たちはルート案の1kmの幅の中に住んでいます。簡単に4車線なんて言わないでください。」と参加者個人に対し主張したため、参加者は非常に困惑していたという事実があった（復命書（参加者に詰め寄った者及び詰め寄られた参加者を特定した記録）有り。）。

市民ワークショップは、1回のみの開催であること、又ファシリテーター及び検討委員会委員長との打合せにより、ワークショップの公開に踏み切ったが、上記のような事案が発生すると、やはり自由闊達な意見聴取ができない恐れがあったと反省している。

関係者ワークショップについても従前どおり非公開とするとともに、今後、こうした運動がエスカレートし、参加者の自宅等への運動が行われることも想定されることから、自由闊達な意見聴取を担保するために、当面の間、参加者名簿についても非公開とするものである。

（4）第2回意見書の申立人の主張を要約すると次のとおりである。

ア ワークショップの性格について

（ア）第1回意見書の中でワークショップの参加者に①北杜市議会議員中部横断自動車道推進の会の議員3名、②前北杜市建設部長、③前議員（早期着工の意見書の紹介議員）、④北杜市商工会関係者、⑤八ヶ岳青年会議所シニアクラブ、⑥山梨県県土整備部職員をあげたが、それについてコメントがないということは、事実と認めたことである。

また、「応募の条件である審査用の『中部横断自動車道に望むこと』の課題作文を提出しない人もいる」と指摘したことへの反論はなかったが、道路河川課が恣意的に公募要領に反して選んだことを自ら認めたことに他ならない。

（イ）ワークショップの開催は、第7回活用検討委員会で決定され、「北杜市中部横断自動車道活用検討委員会関係者ワークショップ公募要領」では公募の主体が「北杜市中部横断自動車道活用検討委員会」と明記され、

北杜市が独自に公募したものではない。道路河川課は、事務局を担っているにすぎず、ワークショップの位置付けは、活用検討委員会の活動の一環の作業部会である。よって、法的面では活用検討委員会に適用される審議会等公開要綱が準用されなければならない。

道路河川課が主張する「実施機関（北杜市長）の職員が職務上作成した文書」とするのは誤りであり、情報公開条例を活用検討委員会のワークショップに適用することはできない。

イ 関係者ワークショップは場所、参加者を事前に公表せず、秘密会議であることについて

- (ア) 「ワークショップは自由に意見を言える場としたいため、非公開で実施」とされた。「非公開」とは傍聴者がいない状態での開催という意味であり、場所、参加者まで公表しないということではない。従って「非公開」の中に参加者名を含めたことは拡大解釈である。
- (イ) 道路河川課はその主張・反論で「ワークショップの開催日時、ワークショップの内容については、北杜市ホームページ及び道路河川課・総合支所窓口において公募要領に記載し、事前に公開した。」としているが、不正確な表現である。公開とは、誰が、いつ、どこで、何を、どうする、ということ明らかにすることである。開催場所も参加者名簿も事前に公開されることなく、公開と呼べるものではなく、秘密会議を行っているという指摘に反論できていない。
- (ウ) 道路河川課は、傍聴者の1人が発言したこと、委員会が終了してから（下線は申立人）傍聴していた1人が活用検討委員会委員に発言したことを見ているが、このようなことは、8回の検討委員会のうち1回だけであり、その1回の傍聴者の発言をもってワークショップの非公開の理由としている。
- (エ) 市民ワークショップの終了後にワークショップの中で、道路の車線数について「2車線の高速道路は怖いので、希望としては4車線を作ってもらいたい。」との意見を述べた参加者に対し、会議終了後傍聴人Cが「私たちはルートの1kmの幅に住んでいます。簡単に4車線なんて言わないでください。」と参加者個人に対し主張したため、参加者は非常に困惑した事実があった。」と主張しており、これを「復命書」という形式で報告している。「復命書」は、職員が会議への出席、調査などを命じられて出張した場合に上司に報告するために作成する文書である。ワークショップへの参加が派遣、出張扱いになっていることを自ら認めるものであり、道路河川課が主張している実施機関は北杜市長であり、「審議会ではない」とする主張と矛盾する。ワークショップの性格が「審

議会等」であれば、北杜市の職員が上司に報告する際、「復命書」として文書を作成することは当然ありうることである。

- (オ) 「復命書」は、ワークショップ終了後に行われた話し合いについての報告書であるが、その内容については部分的で不確実である。「参加者に詰め寄った者及び詰め寄られた者」のやり取りとして書かれているが、いずれも報告者の主観に基づく判断に過ぎず、その事実は客観的に評価されなければならない。また、「参加者は非常に困惑していた」とする主張も沿線住民の会の調査ではそういう事実はない。復命書を持ち出して自らの主張及び内容を正当化するのであれば、双方の事情聴取の上、報告書としてまとめる手続をとるべきである。
- (カ) ワークショップ終了後の会場外での参加者と傍聴者の話し合いを道路河川課が復命書として文書を作成し、さらに傍聴者が発言したことを録音していたことは、道路河川課による住民監視の一環であり、本来の職務を大幅に超えるものであり、違法な活動である。

ワークショップ参加者、傍聴者が会議終了後に共通の関心ごとについて話を交わすことは当然のことであり、活用検討委員会委員と傍聴者、住民との話し合いが持たれることは、たびたびあった。

住民の日常活動を監視し、さらに報告書まで作成しているということは、行政の活動としては許されるものではなく、道路河川課は、実際はどうであったかを明らかにする責任がある。

- (キ) 市民ワークショップ終了後の参加者と傍聴者の話し合いについて道路河川課は1つの事例を挙げて問題があったとしているが、それ以外に2名の参加者と傍聴者で話し合いがあり、新ルート案が出された経過やその問題点を参加者に伝え、「そうだったのですか」と、認識を新たにし、北杜市役所の駐車場に移動してからも長い間話し合いを行った。この件についても道路河川課の職員が傍聴していたので、この経緯とやり取りについては道路河川課の職員が作成していると思われる「復命書」に書かれているはずである。

ウ 関係者ワークショップに市議会議員3名が含まれていること

- (ア) ワークショップの公募に関し、「あくまでも一般市民として公募に応募した市民を選定したものであるが、公募については第7回活用検討委員会において集まらないことが心配なので、委員及び事務局としても関係する方に声をかけ、多くの参加者に参加していただくよう要請があった」としているが、活用検討委員会の会議録には、委員長が「市民ワークショップの無作為抽出による参加は大丈夫か」と心配しており、関係者ワークショップの募集に関して一切発言していない。これは、市民ワ

ークショップの公募に対する心配を関係者ワークショップにすり替えている。

実際、募集期間を延長し、その間に新ルートに賛成している「関係者」への働きかけを行ったが、これを公募と呼ぶことはできず、ワークショップでの審議の公正性・公平性は失われている。

- (イ) 関係者ワークショップから新ルートに疑問・反対の人が排除されている事。道路河川課の主張では、「中部横断自動車道の整備を前提とした道路プランや市民の取り組みプランに関する話し合いができる方を参加応募要件としたものであり、整備に反対している方の参加は認めない。」としており、新ルート案に疑問・反対の人が排除され、公平性が欠けているということを道路河川課は認めている。
- (ウ) 関係者ワークショップの参加者の中で公募の条件である審査用の「中部横断自動車道に望むこと」の課題作文を提出していない人もいるとの指摘に何の反論もなかった。申立人の指摘が間違いであるならば、道路河川課は反論する責任がある。
- (エ) 関係者ワークショップに3人の市議会議員中部横断自動車道推進の会の議員が参加しているが、議員という公職の立場にある人が行政の会合に参加するということは、自らの独立性を失うだけでなく、議会の役割とも言える行政のチェック機能を放棄することにつながる。

さらに、議員という地元で影響力のある人が発言した場合、他の参加者が異論を唱えたり、反対することは極めて困難であり、公平性・公正性が保たれない。

また、「北杜市議会議員政治倫理規定」第1条に市議会議員は「公正で開かれた民主的な市政の発展に寄与することを目的とする。」と書かれており、第3条第4項では、具体的に「市職員の公正な職務執行を妨げ、その権限又はその地位による影響力を不正に行使するよう働きかけないこと」と書かれており、議員がワークショップに参加し、発言することはこの条文に抵触する。

- (オ) 北杜市議会議長は、沿線住民の会の質問に対し、市議会議員は「市民の資格で応募し、参加しているので問題ない」と回答した。また、新ルート案に懸念や反対している住民を排除していることについて、市議会議長は、「広くということで公募していると聞いています。排除していることはない」と回答しているが、道路河川課の主張・反論では、「中部横断自動車道の整備を前提とした、道路プランの検討や市民の取り組みプランに関する話し合いができる方を参加応募条件としたものであり、整備に反対する方の参加は認めていない」と偏った公募を行ったことを

認めており、市議会議長には反対の報告をしている。こういう使い分けは公平・公正・中立が求められる行政の行動として決して適切ではない。

エ 市民ワークショップは1回のみの開催なので公開したということについて

市民ワークショップは、関係者ワークショップと異なり、1回のみの開催であるため、公開しても「率直な意見交換や中立性が不当に損なわれる恐れが生じない」としているが、複数回行われる関係者ワークショップは、「恐れが生じ」、1回のみの市民ワークショップは「恐れが生じない」とする主張は説明になっておらず、道路河川課は説得性のある詳細な説明をすべきである。

また、市民ワークショップは、第10回活用検討委員会の前にも開催されることになっており、事務局を担っている道路河川課が予定を知らないはずがなく、道路河川課の主張は虚偽の主張である。

オ 「チラシ」の配布について

沿線住民の会は、第1回関係者ワークショップが開催された須玉ふれあい館において、参加者に資料の配布を行った。須玉ふれあい館では、これまでイベント等の開催時に、様々な団体等が参加者にチラシ等を配布しており、これまでの慣行として許容されており、沿線住民の会に限って「チラシ配布禁止」の張り紙があるから資料の配布をやめろというのは暴言であり、団体を特別視し、偏見による差別である。単純に「チラシ配布禁止」の張り紙のみでチラシ等の配布が禁止されるならば、「表現の自由」は大幅に制限されることになり、住民は大きな不利益をこうむることになる。チラシの配布を禁止することによる利益と、そのことで住民が受けける不利益などを勘案し、検討されるべきである。また、それをもって、関係者ワークショップを非公開とする理由としてあげることは、不適切である。

しかし沿線住民の会では、道路河川課の言い分を受け、第2回以降ワークショップ参加者に対する資料やチラシの配布を自粛した。

カ 道路河川課が「今後、こうした運動がエスカレートし、参加者の自宅等への運動が行われることも想定される」と主張していることについて

(ア) 道路河川課が根拠として提示している事案は3件であるが、道路河川課の主観的かつ一方的な判断に過ぎない。第4回活用検討委員会時に、傍聴者が発言により退席する事案があったが、以後の活用検討委員会を非公開にすることはなかった。ワークショップ終了後の参加者と傍聴者、住民の話し合いについても道路河川課と沿線住民の会の理解は違っている。従って、3件の事案は道路河川課が「今後、こうした活動がエス

カレートし、参加者の自宅等への運動が行われることも想定される」と判断した根拠とはなりえない。

- (イ) 道路河川課は、沿線住民の会や中部横断自動車道の新ルート案に懸念や反対する住民が参加者の自宅に押し掛けたりする「過激な人々」であるかのような偏見に満ちた見方を押し付けようとしている。今後行動がエスカレートしていくとの想定は、事実及び根拠に基づき厳密に判断しなければならない。また、そう判断したならば、道路河川課はそれを説明する責任がある。
- (ウ) 沿線住民の会は、道路河川課の主張に厳重に抗議するとともに撤回を求める。私たちは、正当かつ正々堂々と中部横断自動車道の新ルート案への反対運動を行っており、道路河川課が偏見を持って見てているような活動を行っていない。市民が行政を監視し、問題に対し異議を唱えること等により「民意」を行政に反映させ、適正な業務の執行を行わせることが、民主主義の基本である。道路河川課は、沿線住民の会や中部横断自動車道の新ルートに反対する住民を過激な、危険な団体であると予断と偏見により決めつけている。予断と偏見による決めつけでなければ、道路河川課はそれを証明する責任がある。
- (エ) 道路河川課の主張が、根拠のないものであることを以下の事実により証明する。

沿線住民の会では、第1回関係者ワークショップ開催後に参加者から名簿の提供があり、参加者を把握していたが、道路河川課が主張するような「運動がエスカレートし、参加者の自宅等への運動」などの事実はなかった。なお、沿線住民の会が名簿で参加者を把握していることは、第1回審査会が開始される以前に道路河川課に伝え済みである。

道路河川課の主張は、行政の行うことに異議又は反対を唱える住民を危険視し、過激な行動を起こしかねないという偏見にもとづくものであるが、これらの認識が根拠のないことは沿線住民の会が第2回以降の関係者ワークショップ参加者へとった対応ではっきりと証明されている。道路河川課が主張する根拠のない「想定」をもって非開示の理由とすることはできない。

行政の持つ情報は、開示することが原則であり、そこに行政の情報公開に対する理解と姿勢が問われている。従って、道路河川課はこのことを再度確認し、自らの主張は可能性としても現実に照らしても根拠がないことを認め、本件文書を公開しなければならない。

キ 「平成27年度以降の事業終了後、参加者の了解を得たなかで、名簿を公表する予定である」ことについて

道路河川課の事業終了後に名簿を公表するとの主張は、論点のごまかしである。現時点において根拠にもとづき公開するかの是非であり、今後の公開とは別の問題である。非開示の根拠がなければ、道路河川課は直ちに持っている情報を開示する義務を負っているのである。道路河川課が参加者名を公表しなかった理由は、中部横断自動車道新ルート案を推進してきた議員や関係者が多数含まれていることにより、市民から「参加者が偏っている」との意見や批判が起こり、窮地に立たされることを恐れ、また、公開により、関係者ワークショップが公平・公正・中立性に欠けることが明らかになるためである。ワークショップ終了後の公開では、その間、住民に関係者ワークショップの参加者を明らかにしないということであり、意図的な隠ぺい工作である。ワークショップ終了後に、住民が参加者の偏りや公募のおかしさを把握しても、行政当局や活用検討委員会に対してその是正を求めるることは不可能であり、やり直しを求めるか結果に対して意見を言う程度の選択肢しか残されていない。これは、住民にとって多大な不利益を与え、情報公開の趣旨に反する。

ク 結論として

道路河川課の主張には根拠はなく、情報公開制度の趣旨に対する理解が欠けていると言わざるを得ない。道路河川課は中部横断自動車道の新ルート案に反対する沿線住民の会や住民への予断と偏見に満ちた認識を改め、非開示にする理由のない関係者ワークショップの参加者名をすぐに公開し、違法である住民の監視活動をただちにやめなければならぬ。

第5 審査会の判断理由

申立人から提出された異議申立書、第1回及び第2回各意見書並びに実施機関からの主張・反論書に基づいて、情報公開条例に基づく本件非開示決定に対する判断について、下記のとおり検討する。

(1) 情報公開条例第2条と活用検討委員会の関係について

情報公開条例第2条は、当該条例の定義について規定しており、第1項で「実施機関」について、同条第2項は、「公文書」について定義している。

申立人は、前記第4（2）ア（ウ）のとおり、情報公開条例第2条に規定する「実施機関」とは、市長、教育委員会、選挙管理委員会等であり、活用検討委員会に係る全ての文章は当該条例の対象外であるとしている。

これに対して、実施機関の主張は、前記第4（3）ウにおいて、情報公開条例第2条第2項は、「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。」としており、実施機関（北杜市長）の職員が職務上作成した文書であって、当該実施機関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は公文書にあたることから、情報公開条例が適用されるべきであるとしている。

情報公開条例第2条第2項は、条例規定上、活用検討委員会が実施機関であるか否かは全く問題にしておらず、当該文書を実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書であって、当該実施機関の職員が組織的に用いているか否かにより、公文書とするか否かの判断を行うものと規定しているのであるから、活用検討委員会に係る全文書は、情報公開条例第2条が規定する実施機関が作成、保有する公文書である。

（2）情報公開条例の適用について

- ① 申立人は、第2回意見書の中で関係者ワークショップについて、「ワークショップの活動は活用検討委員会の枠内でのものであるので、法的面では活用検討委員会に適用される「北杜市審議会等の会議の公開に関する要綱」が準用されなければならない。」とし、さらに、「実施機関は北杜市情報公開条例の対象とならない「活用検討委員会」であるので、「北杜市情報公開条例」を活用検討委員会のワークショップに適用することはできない。」としている。
- ② しかしながら、情報公開条例は、上記（1）で述べたとおり、「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。」について適用されるため、活用検討委員会及び関係者ワークショップについても同様に適用されるものである。

（3）活用検討委員会委員の名簿と同様に関係者ワークショップの名簿を公表するべきかについて

- ① 申立人は、活用検討委員会の委員はその氏名が公開されており、関係者ワークショップの参加者もそれに準じて公開されなければならないことは明らかである。第7回活用検討委員会では、事務局が「ワークショップは自由な意見を言える場としたいため、非公開で実施。」と提案し了承されたが、これは議論の過程は非公開（傍聴はできない）という主旨と解されるが、参加者名を公開しないということまで含まれるものではないと主張している。
- ② この点について検討する。情報公開条例は、上記（2）で述べたとおり、活用検討委員会、関係者ワークショップについても適用されるが、活用検討委員会委員の名簿は、同条例第5条本文により開示義務がある。これは、審

議会等公開要綱第2条に基づいて第1回から公開されているからである。

- (3) ただし、審議会等公開要綱第2条ただし書において、非公開とする場合の例外が規定されている。この例外規定の中には、「(2) 審議会等の会議を公開することにより、公正かつ円滑な議事運営に著しい支障が生ずると認められるとき。」と規定もされている。

そこで、実施機関は、平成26年3月4日に開催された第4回活用検討委員会での事案並びに平成27年2月15日に開催された市民ワークショップ参加者と傍聴者とのやり取り等を総合勘案して、関係者ワークショップについては、参加者の自由闊達な意思表明を保障するため、当初から非公開による開催を決定していた。また、実施機関の主張によれば「市民ワークショップは、1回のみの開催であること、ファシリテーター及び検討委員会委員長との打合せにより、ワークショップの公開に踏み切ったが、前記第4（3）サに記載された事案が発生すると、やはり自由闊達な意見聴取ができない恐れがあったと反省している。」としている。これらの状況から判断すると、平成27年度以降も関係者ワークショップを継続的に開催することから、関係者ワークショップの会議及び参加者名簿等を公開した場合、参加者が外部からの干渉等による影響を受ける恐れを排除することができず、参加者がそれを懸念して率直な意見を控える要因となりうるおそれがあることから関係者ワークショップ参加者名簿を非開示とする決定は妥当であったと判断する。

なお、実施機関は、平成27年度の関係者ワークショップの作業終了次第、関係者の同意を得た上で開示する予定であるとしている。

（4）当該文書を申立人が保有していることについて

ところが、申立人は、平成27年6月2日付で第2回意見書を提出し、関係者ワークショップの参加者から沿線住民の会（申立人は、第1回意見書提出時から名前の前に「中部横断自動車道八ヶ岳南麓新ルート沿線住民の会」とする名称を付している。）に参加者名簿の提供があったとして、その添付資料9として「関係者ワークショップ参加者名簿」を提出している。

当審査会は、申立人が上記参加者名簿を保有していないことを前提として、本件非開示決定が情報公開条例の非開示基準に適合するか否かを判断する機関である。申立人が開示を求めている参加者名簿について、既に入手し、手元にあることを自認している以上、開示請求を求める法律上の利益は何もないと言える。申立人は、実施機関から開示させ、入手することに意味があると主張するが、それは法律上とりたてて保護に値する利益とはいえない。

第6 結論

よって、当審査会は、上記第2項記載のとおり、実施機関の決定は妥当であると判断した次第である。