

諮問庁：独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構

諮問日：令和4年3月10日（令和4年（独情）諮問第16号）

答申日：令和4年10月3日（令和4年度（独情）答申第35号）

事件名：「北海道新幹線，小樽・札幌地区環境影響事後調査H31（調査結果）」の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙に掲げる各文書（以下，併せて「本件対象文書」という。）につき，その一部を不開示とした決定については，調査時期に係る部分を開示すべきである。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し，令和3年8月20日付け鉄運総広第210820001号により独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構（以下「機構」，「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）について，その取消しを求める。

2 審査請求の理由

審査請求人の主張する審査請求の理由は，審査請求書及び意見書によると，おおむね以下のとおりである（資料は省略する。）。

（1）審査請求書

審査請求人は，原処分に係る法人文書を2021年7月9日付けで公開請求した。

処分庁から，原処分を受けた。

「調査時期，調査箇所，調査位置図，確認位置図，重要種の種名及びその特定につながる箇所，重要種の確認状況」は「重要種の具体的な調査時期や調査確認位置，種名，確認状況等に関する情報であり，これらを公開することにより重要な種が乱獲の被害に遭う等，特定の者に不当な利益を及ぼすおそれがある。また，これらの調査は途中段階の情報であり，一定の期日以前に公にすることにより成果を適正に広く国民に提供する目的を損ねるおそれがあり，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」という理由をもって，当該情報が法5条4号柱書きに該当するため，記録されている部分を不開示としている。

しかし，少なくとも札幌市手稲山口地区は，2021年7月5日から処分庁が要対策土を搬入するための準備工事（樹木の伐採や整地，工事

用道路・管理事務所の建設)に着手している(資料2)。

処分庁によってすでに山口地区の重要種の生息域は破壊されている上、同地区は工事関係者以外立入禁止となっている。不開示情報の開示によって「重要種の具体的な調査時期や調査確認位置、種名、確認状況等に関する情報であり、これらを公開することにより重要な種が乱獲の被害に遭う等、特定の者に不当な利益を及ぼすおそれ」はもはや消失している。

さらに、原処分に係る法人文書を開示請求したのは、今のうちに工事によって重要種の生息域が破壊されている実態を明らかにし、重要種の保全につなげることを目的としている。

したがって、不開示部分の開示によって「事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」はない。

なお、重要種の生息域の破壊を進める処分庁が「重要な種が乱獲の被害に遭う等、特定の者に不当な利益を及ぼすおそれ」を主張すること自体矛盾している。

開示文書が途中段階の情報であるか否かは開示請求によって初めて判明することであるので、開示請求によって「一定の期日以前に公にすることにより成果を適正に広く国民に提供する」ことができなかつたとしても、それはあくまでも結果にすぎず、やむを得ないことである。開示請求時点で開示することができる法人文書を開示することが処分庁の役割である。

法人文書の開示に当たってあらかじめ「成果を適正に広く国民に提供する」ことを「目的」とする必要はないので、「成果を適正に広く国民に提供する目的」を処分庁が法人文書不開示の理由として持ち出すこと自体不合理であり、「調査は途中段階の情報であり、一定の期日以前に公にすることにより成果を適正に広く国民に提供する目的を損ねるおそれがあり、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」とする処分庁の論法は失当である。

したがって、不開示部分の開示によって「事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」はない。

(2) 意見書

理由説明書(下記第3)の「4 原処分についての諮問庁の考え方について」に対する各意見を下記のとおり申し述べる。

ア 下記第3の4(2)の第3段落及び第4段落に対する意見

工事が着手され、工事関係者以外立入禁止になっていたとしても、「重要種の具体的な調査時期や調査確認位置、種名、確認状況等に関する情報であり、これらを公開することにより重要な種が乱獲の被害に遭う等、特定の者に不当な利益を及ぼすおそれ」は消失しな

いと諮問庁は主張する。

しかし、工事が着手されたことで、重要種の生息域が壊され、重要種の生命が奪われたのであるから、「重要種の具体的な調査時期や調査確認位置、種名、確認状況等に関する情報であり、これらを公開することにより重要な種が乱獲の被害に遭う等、特定の者に不当な利益を及ぼすおそれ」はない。

また、工事関係者以外立入禁止の措置を講じたとしても、「重要種の具体的な調査時期や調査確認位置、種名、確認状況等に関する情報であり、これらを公開することにより重要な種が乱獲の被害に遭う等、特定の者に不当な利益を及ぼすおそれ」は消失しないのだとすれば、一体何のために工事関係者以外立入禁止にしたのか意味が不明である。その上、工事関係者以外立入禁止の措置を講じたとしても、「重要種の具体的な調査時期や調査確認位置、種名、確認状況等に関する情報であり、これらを公開することにより重要な種が乱獲の被害に遭う等、特定の者に不当な利益を及ぼすおそれ」は消失しないとの諮問庁の主張は、「重要な種が乱獲の被害に遭う等、特定の者に不当な利益を及ぼすおそれ」を消失させるための対策として実施したはずの工事関係者以外立入禁止の措置を自ら無意味だと認めたも同然である。工事関係者以外立入禁止の措置を講じたとしても「重要種の具体的な調査時期や調査確認位置、種名、確認状況等に関する情報であり、これらを公開することにより重要な種が乱獲の被害に遭う等、特定の者に不当な利益を及ぼすおそれ」は消失しないとの諮問庁の主張は、論理が完全に破綻している。

工事関係者以外立入禁止の措置を講じられているのであるから、「重要種の具体的な調査時期や調査確認位置、種名、確認状況等に関する情報であり、これらを公開することにより重要な種が乱獲の被害に遭う等、特定の者に不当な利益を及ぼすおそれ」は消失している。

工事が着手され、工事関係者以外立入禁止になっているのであるから、重要種の具体的な調査時期や調査確認位置、種名、確認状況等に関する情報を公開しても、「環境保全すべき機構自らが乱獲等のほう助を行うことに繋がり、保全の目的を達成できない」ということはなく、「事務又は事業の適正な執行に支障を及ぼすおそれ」もない。それ以前に、重要種の具体的な調査時期や調査確認位置、種名、確認状況等に関する情報の公開は「環境保全すべき機構自らが乱獲等のほう助を行うことに繋が」との諮問庁の主張は、工事によって重要種の生息域が壊され、重要種の生命が奪われた現実と整合性がとれない。

イ 下記第3の4(2)の第5段落に対する意見

諮問庁が胸を張る保全措置を講じたとしても、工事現場において重要種の生息域が壊され、重要種の生命が奪われた事実は厳然と存在している。工事がなければ、重要種の生息域や生命が奪われることがそもそもなかった。その上、保全措置が具体的にいかなる措置なのか、またその保全措置の有効性のいずれも不明である。

ウ 下記第3の4(3)に対する意見

法による法人文書の開示は、その請求時点において提出することができる法人文書を法に基づいて開示すればよい。「本件対象文書のうち不開示とした箇所には開示請求当時、調査途中段階の情報が含まれており、当該情報を公にすれば、十分な調査検討がされない情報が、適切な時期よりも前に公にされることとなる」としても、それは法制度上許容されるべきである。法制度上許容されるべきことをもって、「これにより、成果を適正に広く国民に提供する目的を損ねるおそれ及び当該事務又は事業の適正な執行に支障を及ぼすおそれがある」として法人文書を一部非開示とするのは、法人文書の開示を徒に阻害し、法を有名無実化させる主張にほかならない。

エ まとめ

下記第3の6における諮問庁の主張には同意できない。上記のとおり、原処分は違法又は不当であり、本件審査請求は認容すべきものであると考える。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求について

本件審査請求は、機構に対して行われた「北海道新幹線トンネル掘削残土の受け入れに伴い山口処理場で実施された環境影響評価の結果がわかる文書」（以下「本件請求文書」という。）の開示請求に対し、処分庁が法9条1項の規定に基づき令和3年8月20日付けで開示決定とした処分（原処分）について、その取消しを求めて提起したものである。

2 本件に係る経緯について

本件に係る経緯については、以下のとおりである。

- (1) 審査請求人は、処分庁に対し、法4条1項の規定に基づき、令和3年7月9日付け法人文書開示請求書において本件請求文書について開示請求をした。
- (2) 処分庁は、本件開示請求に対して、本件対象文書を特定した上で、令和3年8月20日付け法人文書開示決定通知書により、原処分をした。
- (3) 審査請求人は原処分に対して、令和3年8月29日付け審査請求書により、行政不服審査法の規定による審査請求をした。

3 審査請求人の主張について

審査請求人からの審査請求の主張は上記第2のとおりである。

4 原処分についての諮問庁の考え方について

本件審査請求を受け、原処分等について諮問庁が検証した結果及び諮問庁の考え方は、以下のとおりである。

- (1) 審査請求人の開示請求文書は、機構が建設主体として整備を進めている北海道新幹線（新函館北斗・札幌間）建設事業におけるトンネル発生土受入地の一つである、札幌市手稲区手稲山口地区発生土受入地に係る環境影響評価結果に関するものであり、「北海道新幹線、小樽・札幌地区環境影響評価事後調査H31（調査結果）」と特定した。
- (2) 環境影響評価とは、環境影響評価法（平成9年法律第81号）2条によれば、「事業（特定の目的のために行われる一連の土地の形状の変更（これと併せて行うしゅんせつを含む。）並びに工作物の新設及び増改築をいう。以下同じ。）の実施が環境に及ぼす影響（当該事業の実施後の土地又は工作物において行われることが予定される事業活動その他の人の活動が当該事業の目的に含まれる場合には、これらの活動に伴って生ずる影響を含む。以下単に「環境影響」という。）について環境の構成要素に係る項目ごとに調査、予測及び評価を行うとともに、これらを行う過程においてその事業に係る環境の保全のための措置を検討し、この措置が講じられた場合における環境影響を総合的に評価することをいう。」と定義されている。

新幹線鉄道は、環境影響評価法施行令（平成9年政令第346号）1条別表第1に基づき、第1種事業として必ず環境アセスメントを行う事業と位置付けられており、北海道新幹線（新青森・札幌間）として平成14年に環境影響報告書を取りまとめ、公表しているほか、平成23年4月の環境影響評価法改正における事後調査とは別に平成12年の準備書において北海道知事より「事後評価を実施し公表すること」と意見があったことに対し、平成14年の評価書で機構が「事後評価を実施し公表する」としていることから、1回／年、事後調査報告書の公表を行っている。

また、平成29年3月付け環境影響評価法における報告書の作成・公表等に関する考え方（環境省総合環境政策局環境影響評価課作成）によれば、「報告書の公表にあたっては、希少な動植物等に係る環境保全措置や事後調査の結果等に関して、必要に応じ動植物等の種名や観察された場所等を特定できないよう適切な配慮を行うことが重要である。」とされており、実際の公表時においても、必要に応じて動植物の種名や観察された場所等を特定できないよう適切に配慮しているところである。

これは、保護されるべき希少な動植物等の種名や観察された場所等が特定されてしまうと、希少な動植物が密漁や乱獲の被害にあう可能性が

あるためであり，例え工事が着手され，工事関係者以外立入禁止になっていたとしても「重要種の具体的な調査時期や調査確認位置，種名，確認状況等に関する情報であり，これらを公開することにより重要な種が乱獲の被害に遭う等，特定の者に不当な利益を及ぼすおそれ」は消失することはない。加えて，これを公表すれば，環境を保全すべき機構自らが乱獲等のほう助を行うことに繋がり，保全の目的を達成できないことから，「事務又は事業の適正な執行に支障を及ぼすおそれ」がある。

なお，大前提として工事着手にあたっては，環境影響調査の結果に基づき，保全措置を講ずることを申し添える。

- (3) 発生土受入地の環境影響評価については，十分な調査検討を行った上で，環境影響評価事後調査報告書において取りまとめを行い，それが完了した段階において1回／年，適切な時期に公表することとしている。本件対象文書のうち不開示とした箇所には開示請求当時，調査途中段階の情報が含まれており，当該情報を公にすれば，十分な調査検討がなされない情報が，適切な時期より前に公にされることとなる。これにより，成果を適正に広く国民に提供する目的を損ねるおそれ及び当該事務又は事業の適正な執行に支障を及ぼすおそれがある。

情報公開事務においては，請求内容から文書を特定し，特定した文書に含まれる情報の不開示情報該当性を審査する上で，その情報が公開されることにより，「一定の期日以前に公にすることにより成果を適正に広く国民に提供する目的を損ねる恐れ」があるかどうかは当然検討なされるものであるため，不合理ではない。

また，本来であれば公表用の資料を特定すべきところ，作成されていないためその前段の資料を特定し，一部開示決定する等，法の趣旨に鑑み，処分庁としての役割は全うしている。

5 その他審査請求人の主張について

審査請求人は，原処分は違法または不当であると主張するが，諮問庁の判断を左右するものではない。

6 結論

以上のとおり，原処分は妥当であり，本件審査請求は棄却すべきものであると考える。

第4 調査審議の経過

当審査会は，本件諮問事件について，以下のとおり，調査審議を行った。

- | | | |
|---|-----------|---------------|
| ① | 令和4年3月10日 | 諮問の受理 |
| ② | 同日 | 諮問庁から理由説明書を收受 |
| ③ | 同年4月18日 | 審査請求人から意見書を收受 |
| ④ | 同月25日 | 審議 |
| ⑤ | 同年8月30日 | 本件対象文書の見分及び審議 |

⑥ 同年9月28日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書について

本件開示請求は、本件対象文書の開示を求めるものであり、処分庁はその一部を法5条4号柱書きに該当するとして不開示とする原処分を行った。

審査請求人は原処分の取消しを求めているところ、諮問庁は原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の見分結果を踏まえ、不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

なお、当審査会において本件対象文書と諮問書に添付された開示実施文書とを照合したところ、文書7の「1. 調査箇所」において塗抹された部分には、調査地の状況写真が含まれていることが認められる。当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、調査地の状況写真は原処分の開示決定通知書において不開示部分として記載した「調査時期、調査箇所、調査位置図、確認位置図、重要種の種名及びその特定につながる箇所、重要種の確認状況」に該当しないことから開示すべきであったが、開示実施文書作成時に誤って塗抹したものであるとのことである。そうすると、当該部分は原処分において不開示とされていないと解するほかなく、当該部分の不開示情報該当性については判断しない。

2 不開示部分の不開示情報該当性について

(1) 当審査会において、本件対象文書を見分したところ、不開示部分は、文書1ないし文書7に記載された、調査時期、調査箇所、調査位置図、確認位置図、重要種の種名及びその特定につながる箇所並びに重要種の確認状況に係る部分であると認められる。

(2) 不開示部分の不開示情報該当性について、当審査会事務局職員をして諮問庁に改めて確認させたところ、諮問庁はおおむね以下のとおり説明する。

ア 本件対象文書は、北海道新幹線建設事業の発生土受入候補地に係る環境影響事後調査として、令和2年ないし令和3年に小樽・札幌地区で実施された調査結果である。機構は、北海道新幹線（新函館北斗・札幌間）の建設主体として、北海道新幹線の整備事業を進めており、環境影響評価について、十分な調査検討を行った上で、年に一度、環境影響評価事後調査報告書に取りまとめ、公表している。

イ 上記報告書公表の際には、必要な環境保全を適正に実施するため、確定した環境影響評価結果に沿って環境保全を実施した上で、成果を適正に広く国民に提供することにも配慮しつつ、「環境影響評価法における報告書作成・公表等に関する考え方（平成29年3月、環境省総合環境政策局環境影響評価課）」にある配慮として、例えば調査位置図及び確認位置図を掲載しないなど、重要な種の乱獲等の被害が発

生しないよう、必要な措置を執っている。

ウ 本件開示請求は、「北海道新幹線トンネル掘削残土の受け入れに伴い山口処理場で実施された環境影響評価の結果がわかる文書」（本件請求文書）の開示を求めるものであるところ、山口処理場に関する環境影響評価は、上記報告書作成に係る基礎資料として、本件開示請求時に保有していた「北海道新幹線、小樽・札幌地区環境影響事後調査H31」に記載があることから、これを本件対象文書として特定したものである。理由説明書（上記第3の4（3））のとおり、本件開示請求時は、本件対象文書の内容を含む上記報告書が作成される前であったためである。

エ 本件対象文書は、最終的な環境影響評価事後調査報告書が取りまとめられる前の調査途中段階の文書であり、原処分時は、本件対象文書の内容を踏まえ、専門家ヒアリングによる議論や、環境保全措置及び事後調査の要否判断を実施予定という状況にあった。

オ 機構としては、最終的な環境影響評価事後調査報告書に沿った環境保全措置が完了するまでは、重要な種の状況について、乱獲の被害等の発生による状況変化が起きないように万全の環境保全実施を遂行する必要がある、それらが完了する前の段階であった原処分時においては、不開示部分を公にすると、成果を適正に広く国民に提供する目的を損ねるおそれ及び機構の環境保全実施の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、当該部分について法5条4号柱書きに該当するとしたものである。

カ なお、調査地区内における調査対象種の調査箇所及び確認箇所が具体的に記された調査位置図及び確認位置図は、上記イの環境省の方針に従い、希少な動植物等に係る環境保全措置や事後調査の結果等に関して、必要に応じ動植物等の種名や観察された場所等を特定できないよう適切な配慮を行う必要がある。これらを公開することにより重要な種が乱獲の被害に遭う等、特定の者に不当な利益を及ぼすおそれがあることから、重要種の確認の有無にかかわらず、最終的な環境影響評価事後調査報告書においても非公表としている。したがって、本件対象文書において不開示とした調査箇所、調査位置図及び確認位置図は、重要種の確認の有無にかかわらず、機構の環境保全実施の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、法5条4号柱書きに該当する。

(3) 以下、上記諮問庁の説明も踏まえ検討する。

ア 調査時期に係る部分

当該部分は、調査を実施した年月日、調査地の状況写真の撮影日、調査対象種の確認月日並びにトラップ調査におけるトラップ設置日

及び回収日であると認められる。

当該部分のうち年に係る部分は、文書1ないし文書7のそれぞれにおいて、「1. 調査箇所」の調査実施日欄に記載があり、既に公にされていることから、年に係る部分を公にしても、成果を適正に広く国民に提供する目的を損ねるおそれ及び機構の環境保全実施の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められず、開示すべきである。

調査時期に係る部分のうち年に係る部分を除く部分については、調査対象種の科名が開示されていることから、当該科名の種を調査及び確認できる時期はおおよそ推測できる情報であると考えられる。したがって、これを公にしても、乱獲の被害等の発生のおそれがあるとは認め難く、成果を適正に広く国民に提供する目的を損ねるおそれ及び機構の環境保全実施の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとの諮問庁の説明は是認できない。

したがって、当該部分は法5条4号柱書きに該当せず、開示すべきである。

イ 調査箇所、調査位置図及び確認位置図に係る部分

当該部分について諮問庁は、上記(2)カのとおり説明するところ、当該部分には、調査対象種の確認位置やトラップ位置等が記載されていることが認められ、これを公にすると、機構の環境保全実施の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり、法5条4号柱書きに該当する旨の説明は否定し難く、同号柱書きに該当し不開示とすることが妥当である。

ウ 重要種の種名及びその特定につながる箇所並びに重要種の確認状況に係る部分

当該部分について諮問庁は、理由説明書(上記第3)並びに上記(2)エ及びオにおいて、当該部分を公にすると、成果を適正に広く国民に提供する目的を損ねるおそれ及び機構の環境保全実施の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、法5条4号柱書きに該当する旨説明するところ、この説明は否定し難く、同号柱書きに該当し不開示とすることが妥当である。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、その他種々主張するが、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、その一部を法5条4号柱書きに該当するとして不開示とした決定については、調査時期に係る部分を除く部分は、同号柱書きに該当すると認められるので、不開示としたことは妥

当であるが，調査時期に係る部分は，同号柱書きに該当せず，開示すべきであると判断した。

(第5部会)

委員 藤谷俊之，委員 泉本小夜子，委員 磯部 哲

別紙

- 文書 1 北海道新幹線，小樽・札幌地区環境影響事後調査H 3 1（植物調査結果）
- 文書 2 北海道新幹線，小樽・札幌地区環境影響事後調査H 3 1（哺乳類調査結果）
- 文書 3 北海道新幹線，小樽・札幌地区環境影響事後調査H 3 1（鳥類調査結果）
- 文書 4 北海道新幹線，小樽・札幌地区環境影響事後調査H 3 1（両生類・爬虫類調査結果）
- 文書 5 北海道新幹線，小樽・札幌地区環境影響事後調査H 3 1（昆虫類調査結果）
- 文書 6 北海道新幹線，小樽・札幌地区環境影響事後調査H 3 1（魚類・底生動物調査結果）
- 文書 7 北海道新幹線，小樽・札幌地区環境影響事後調査H 3 1（甲殻類調査結果）