

広島県情報公開・個人情報保護審査会答申（諮問（情）第155号）

第1 審査会の結論

広島県知事（以下「実施機関」という。）が、本件異議申立ての対象となった行政文書について、不開示とした決定は妥当である。

第2 異議申立てに至る経過

1 開示の請求

異議申立人は、平成16年10月19日、広島県情報公開条例（平成13年広島県条例第5号。平成16年広島県条例第53号による一部改正前のもの。以下「条例」という。）第6条の規定により、実施機関に対し、「平成15年8月27日付け行情第4号による開示文書で示された、『一回目の審査会のときに、審査会の委員へ示した『概要についてまとめたもの』』や『論点整理表』、『生の資料』、『事務局が作る答申原案』は、広島県情報公開条例第25条には該当せず、行政情報室が職務上作成した行政文書であることから、次の情報公開審査会諮問通知書に関する文書等として開示請求の対象とします。【開示請求の対象とする情報公開審査会諮問通知書】平成13年4月1日付けで設置された『広島県情報公開審査会』に諮問された全ての情報公開審査会諮問通知書にかかる資料とします。」と記載された開示請求書により行政文書の開示を請求（以下「本件請求」という。）した。

2 本件請求に対する決定

実施機関は、本件請求に対し、広島県情報公開審査会（以下「審査会」という。）に諮問された全ての事案について、審査会事務局が審査会において委員に示した事案概要、論点整理表、当事者から提出された資料及び答申原案（以下、これらの文書をまとめて「本件対象文書」という。）を本件請求の対象となる行政文書として特定し、条例第7条第2項の規定によって、行政文書不開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、平成16年11月2日付けで異議申立人に通知した。

3 異議申立て

異議申立人は、平成16年11月7日、本件処分を不服として、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定により、実施機関に対し異議申立てを行った。

第3 異議申立人の主張要旨

1 異議申立ての趣旨

本件処分を取り消し、開示を求める。

2 異議申立ての理由

異議申立人が、異議申立書及び意見書で主張している異議申立ての理由は、おおむね次のとおりである。

- (1) 条例第25条は、「審査会の行う審議の手続は、公開しない。」と規定されており、「審査会の行う審議の手続」は開示請求の対象にならないが、これ

に該当しない「単なる事務局が作成した資料」は、開示請求の対象となる行政文書である。事務局の職員が審査会の構成員であるかのごとき説明には、納得できない。

- (2) 平成 15 年 8 月 27 日付け行情第 4 号による開示文書で示された「一回目の審査会のときに、審査会の委員へ示した『概要についてまとめたもの』」や「論点整理表」、「事務局が作る答申原案」は、いずれも行政情報室の職員が作成した資料であり、「審査会の行う審議の手続」には該当しない。また、「生の資料」についても、「審査会の行う審議の手続」には該当しない。

行政情報室が、前述した資料の作成において、情報の操作や裁量権の乱用をしている疑義があることから、真実の文書を速やかに開示するよう不服申立てを行う。

- (3) 理由説明書によれば、「単なる事務局が作成した資料」についても、「審査会の行う審議の手続」に該当するという理由をもって不当な不開示決定を強行したことが明記されている。

一回目の審査会のときに、審査会の委員へ示した「概要についてまとめたもの」、「論点整理表」、「生の資料」及び「事務局が作る答申原案」を開示請求の対象としたが、実施機関は開示請求を拒絶した。実施機関は、開示請求書の記述内容を故意に偽装したり、自らにとって都合の悪い事実は徹底して隠匿するという手法をもって、条例の趣旨を無視した裁量権の乱用に基づく不当な行政を続けている。

一回目の審査会のときに審査会の委員へ示す「概要についてまとめたもの」や「論点整理表」の主張要旨及び論点をすりかえるなどの偽装行為を強行し、さらに、自らにとって都合の悪い内容を削除した資料を作成した上で、当該資料をもとに一回目以降の審査会の審議が行われている疑義があることから、実際の行政文書を速やかに開示するよう要求する。

- (4) 開示請求の対象とした行政文書は、審査会の委員に該当しない広島県職員が作成した文書であり、かつ、一回目の審査会を開催する前に作成されたものであることから、実施機関が理由説明書において主張する「審査会における審議、検討及び協議に関する情報」という理由は、全く不当な主張である。

第 4 実施機関の説明要旨

実施機関が、理由説明書で主張する本件処分を行った理由は、おおむね次のとおりである。

1 条例第 10 条第 1 号該当性について

本件対象文書は、審査会での審議過程における情報であるが、条例第 25 条（現在は、広島県情報公開・個人情報保護審査会設置条例（平成 16 年広島県条例第 50 号。以下「設置条例」という。）第 13 条）の規定により、審査会の行う審議の手続は公開しないこととされている。審査会の審議手続が非公開とされている趣旨は、審査会においては、開示しない旨の決定がされた行政文書を実際に見た上で、当該行政文書について、不開示情報の存否や不開示としたことの適否などの判断、審議を行うため、その審議手続は公開になじまないことなどから非公開としたものである。

「審議の手続」とは、不服申立てに関する書類の審議、実施機関の理由説明書又は不服申立人の意見書等に係る審議など全ての審議に係る手続をいうもの

である。事務局が作成した資料についても、この資料を参照しながら議論を行い、また、事務局は審査会の審議を踏まえた上で次回の資料を作成するのであるから、事務局の作成する資料もまさに「審査会の行う審議の手続」の一部である。また、資料には、対象行政文書の内容が推察される内容も含まれていることから、これを不開示とすることは、審議の手続を非公開とした条例の趣旨にも合致する。

そうすると、手続の非公開が定められている審査会の記録や資料についても、条例第10条第1号に該当するものとして不開示とすべきである。

2 条例第10条第6号該当性について

- (1) 本件対象文書のうち、事案概要及び論点整理表は、審査会の調査審議の内容や過程等が反映されるが、これらの全てを忠実に表現するものではない。

したがって、これらの文書を公にした場合、第三者がこれを見てもその正確な理解を得ることは困難であり、答申の公正さや客観性に疑いを抱くような受け止め方をされることがあり得ると考えられる。このように答申に対する信頼を失わせるおそれが生じることは、審査会の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものと言うべきである。

また、これらの文書を公にした場合、その性格等について正確、的確な理解を持たない者が、文書中に現れた表面的な事項を捉えて、あるいは文書に現れている事項のみから調査審議についての誤解を抱いて、答申の公正さや客観性についていわれのない非難等をするおそれがある。このような事態になれば、資料の作成に当たって、公になったときの反響等を意識することにより、真に審議に資する資料の作成を躊躇するおそれがあり、審査会の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

- (2) 本件対象文書のうち、当事者から提出された資料（理由説明書、意見書等）については、相手方当事者に対しては審査会から送付することとしているが、あくまで審査会あてに提出された文書であり、これらの文書を公にした場合、反響を意識して率直な意見を記載することを差し控えることも考えられ、審査会における審議の適正な遂行に支障を生じるおそれがある。

- (3) 本件対象文書のうち、答申原案についても、前記(1)と同様の支障が生じるおそれがある。

すなわち、答申原案は、最終的な答申に至る前段階のいわば叩き台というべきものであって、その中には、結論の異なる両論が併記されることもあれば、議論の結果、結論が覆ることもある。また、答申原案の記載表現も、審議を経ることによって、徐々に練られていくのである。

答申における判断は公正かつ客観的であることが基本的に要請され、公正さや客観性について無用な疑いを抱かせるような事情が外部に現れると、答申に対する信頼を低下させることになる。そうして、答申に対する信頼を失わせるおそれが生じることは、審査会の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものというべきである。

以上により、本件対象文書は、いずれも条例第10条第6号に該当し、開示することはできない。

3 条例第10条第5号該当性について

本件対象文書のうち、事案概要、論点整理表及び答申原案は、最終的な答申の意思決定が行われる前の審査会における審議、検討及び協議に関する情報である。

このような途中段階の情報が公にされた場合、審査会の審議における合議制の意義や答申原案等の性格等について正確、的確な理解を持たない者が、答申原案等に現れた理由や結論の変遷を捉え、あるいは表面的な誤りや矛盾、表現上の不適切さ等を指摘し、更には答申原案等に現れていない意見や議論は審議において問題にされなかった等の誤解を抱き、公正さ、客観性についていわれない非難等をするおそれがあり、率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある。

また、途中段階の資料が公にされることにより、理由や結論の変遷を捉えて、不当に県民の間に混乱を生じさせるおそれがある。

とりわけ、現在審議中であり、まだ答申を行うに至っていない事案に関しては、審議途中の資料が公にされることにより、それが最終的な答申内容であるかのごとき誤解をされ、県民の間に混乱を生じさせるおそれがあるし、あるいは、最終的な答申の結論を変更するよう、審査会に不当な働き掛けが行われることも十分予測できる。

したがって、本件対象文書のうち、事案概要、論点整理表及び答申原案は条例第 10 条第 5 号に該当し、開示することはできない。

4 条例第 10 条第 2 号該当性について

本件対象文書の中には、不服申立人及び関係者等の個人に関する情報であって、特定の個人が識別され、又は識別され得る情報が多く含まれており、これらは、条例第 10 条第 2 号本文に該当し、また、同条第 2 号ただし書イからハまでの例外的に開示すべき事由に該当しない。

また、たとえ不服申立人及び関係者等の氏名等、特定の個人が識別され得る情報のみを不開示にしたとしても、特に不服申立人の意見書やそれに基づいて作成した論点整理表には、当該不服申立人等の個人の人格と密接にかかわる情報が記載されることが多く、全体として、公にすることにより、個人の権利利益を害するおそれがある情報に該当する。

このため、本件対象文書の個人に関する情報については、条例第 10 条第 2 号に該当し、開示することができない。

5 結論

以上により、本件対象文書は、条例第 10 条第 1 号、第 6 号、第 5 号及び第 2 号に該当するのであって、これを不開示とした本件処分は妥当である。

第 5 審査会の判断

1 本件請求について

本件請求は、異議申立人が別の行政文書開示請求によって入手した、平成 15 年 1 月 23 日開催の「平成 14 年度第 9 回広島県情報公開審査会会議録」に、「1 回目の審査会のときに、概要についてまとめたもの」、「論点整理表」、「生の資料」及び「答申原案」といった審査会の審議資料に関する記載があったことから、平成 13 年 4 月 1 日に設置された審査会に諮問された全ての事案に

についての「概要についてまとめたもの」、「論点整理表」、「生の資料」及び「答申原案」の開示を求めるものである。

本件請求に対して、実施機関は、審査会事務局が審査会において委員に示した事案概要、論点整理表、当事者から提出された資料及び答申原案からなる審査会の審議資料を本件対象文書と特定し、行政文書不開示決定を行った。

2 審査会の非公開について

審査会は、実施機関が行った行政文書不開示決定等に対する不服申立てがなされた場合に、実施機関からの諮問に応じ、不開示等とされた行政文書を直接見分し、不服申立人や実施機関等から意見を聴取するなどし、不開示決定等の妥当性について、第三者的立場から調査審議等を行い、その結果を実施機関に答申するという、不服申立てに係る争訟手続の一部に位置する機関である。

このような審査会の性質上、条例第 25 条（現在は、設置条例第 13 条）では、「審査会の行う審議の手続は、公開しない。」と規定されており、これに基づいて審査会は非公開で行われている。しかしながら、一般に会議の非公開と当該会議に係る資料の非公開とは異なるものであると解されていることから、審査会の審議手続が非公開であることに関わらず、本件対象文書について本件処分妥当性を検証する。

3 本件対象文書の不開示情報該当性について

(1) 条例第 10 条第 6 号について

条例第 10 条第 6 号は、県の機関等が行う事務又は事業に関する情報であつて、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ついては不開示とすることを定めたものである。

実施機関は、本件対象文書について、不開示とする理由の一つとして条例第 10 条第 6 号に該当すると主張しているので、以下、その該当性について検討する。

(2) 事案概要及び論点整理表について

事案概要及び論点整理表は、審査会事務局が、実施機関の諮問書や当事者から提出された資料等をもとに、当事者の主張、事案の背景事情、論点等について整理したもので、審査会において委員は、審査会事務局からこれらの内容について説明を受けるとともに、これらをもとに委員相互で自由闊達な議論を進める。

これらの資料は、当該事案の第 1 回の審議の際に提示されるほか、その後の調査審議の状況を踏まえた上で随時作成されるもので、その記載内容については、審査会事務局の説明を聞いた上で初めて十分な理解が可能になるような簡易なものや詳細に記載されているものなどさまざまであるが、これが事案に対する検討の度合いを示すものではなく、また、当然のこととして、これらの資料の作成に当たって、内容の強調や省略が適宜行われている。このように、これらの資料は審査会の調査審議の内容や過程等を反映するものであるが、これらの全てを忠実に表現しているものではない。

このような文書を公にした場合、実施機関が主張するように、これらの文書の性格等について正確な理解を持たない者が、文書中に現れた表面的な事

項を捉えて、あるいは文書に現れている事項のみから審査会の調査審議についての誤解を抱いて、答申の公正さ、客観性についていわれのない非難等をするおそれがあることは否定できない。このような事態になれば、これらの資料の作成に当たって、公になったときの反響等を意識することにより、真に審議に資する資料の作成を躊躇するおそれがあり、審査会の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

したがって、本件対象文書のうち、事案概要及び論点整理表は、条例第10条第6号の不開示情報に該当し、不開示とすることが妥当である。

(3) 当事者から提出された資料について

当事者から提出された資料とは、審査会に提出された、実施機関の理由説明書や不服申立人の意見書等であり、理由説明書には実施機関が不開示等とした詳細な理由等が、意見書等には事案の背景事情や実施機関の理由説明書に対する反論等が記載されている。前記2のとおり、審査会は不服申立てに係る争訟手続の一部に位置し、両当事者は審査会に対して各々自己の意見の正当性や妥当性を主張するものであり、特に不服申立人の意見書等には、実施機関に対する批判等が記載されていることも少なくない。

このような文書を公にした場合、これらの文書の作成に当たって、公になったときの反響等を意識して率直な意見等を記載することを差し控えるおそれがあることは否定できない。審査会においては、両当事者の率直な意見等が書かれた文書を見た上で、調査審議を行い、開示可否の判断等を行っていることから、率直な意見の記載を躊躇するような事態になれば、審査会の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

したがって、本件対象文書のうち、当事者から提出された資料については、条例第10条第6号の不開示情報に該当し、不開示とすることが妥当である。

(4) 答申原案について

答申原案は、審査会における調査審議を何度か経た後に作成されるものであるが、当然ながら審査会としての最終的な判断ではなく、あくまでも審議のための材料として作成されたものであり、審査会の審議の中で、字句、表現等の修正を行うことはもちろん、事案によっては一定の結論を設定した上で答申原案を作成しても、その後の審議によって大幅な変更が生じる場合もある。さらに、審議の経過において議論の素材とするため異なる方向性の答申原案を複数作成する場合もある。いずれの答申原案も未確定のものであり、審査会の調査審議の内容や過程を反映するものであるが、これらの全てを忠実に表現しているものではない。

審査会の答申は、中立的な第三者機関として、条例の定める要件に従い、開示不開示の適否等につき行政上の争訟手続における最終の公権的判断としてあるべき判断を示すものである。答申における判断は公正かつ客観的であることが基本的に要請され、公正さ、客観性について無用な疑いを抱かせるような事情が外部に現れることは、答申に対する信頼を低下させることになる。

答申原案を公にした場合、審査会の実情について正確な理解を持たない者が、答申原案に現れたところだけから、例えば、答申原案の結論と答申の結論が異なり一貫性に欠けるとか、取り上げるべき問題点を取り上げていないとか、十分な議論が尽くされていない等、答申の公正さ、客観性に疑いを抱

くような受け止め方をするおそれがあることは否定できない。このように答申に対する信頼を失わせるおそれが生じることは、審査会の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

したがって、本件対象文書のうち、答申原案は、条例第 10 条第 6 号の不開示情報に該当し、不開示とすることが妥当である。

以上のことから、本件対象文書は条例第 10 条第 6 号に該当し、条例第 10 条第 1 号、第 2 号及び第 5 号について論じるまでもなく、不開示が妥当であると認められる。

4 異議申立人のその他の主張

異議申立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。

5 結論

よって、当審査会は、「第 1 審査会の結論」のとおり判断する。

第 6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、別記のとおりである。

別 記

審 査 会 の 処 理 経 過

年 月 日	処 理 内 容
17. 2. 25	・ 諮問を受けた。
17. 3. 18	・ 実施機関に理由説明書の提出を要求した。
17. 5. 31	・ 実施機関から理由説明書を収受した。
17. 6. 14	・ 異議申立人に理由説明書の写しを送付した。 ・ 異議申立人に意見書の提出を要求した。
17. 8. 30	・ 異議申立人から意見書を収受した。
17. 8. 31	・ 実施機関に意見書の写しを送付した。
27. 4. 24 (平成 27 年度第 1 回第 1 部会)	・ 諮問の審議を行った。
27. 5. 29 (平成 27 年度第 2 回第 1 部会)	・ 諮問の審議を行った。

参 考

答申に関与した委員（五十音順）

井 上 嘉 仁	広島大学大学院准教授
松 本 亮 (部 会 長)	弁護士
横 山 美 栄 子	広島大学教授