

(審査案件第 6 9 号)

答 申

第 1 審査会の結論

審査案件第45号に係る長野県情報公開審査会の会議録及び審議資料として作成された答申書案の一部公開決定処分は、妥当である。

第 2 異議申立ての経過

- 1 平成18年（2006年）4月24日、異議申立人は、長野県情報公開条例（平成12年長野県条例第37号。以下「本件条例」という。）に基づき、「主要地方道 伊那生田飯田線道路改築事業の計画設計における計画交通量の決定及び道路計画における将来交通量の推計」に係る公文書公開決定に対する異議申立て（以下「審査案件第45号」という。）に関する長野県情報公開審査会（以下「審査会」という。）の審議に係る以下の文書について公文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。
 - (1) 審査会の全構成員の氏名、職業、所属、専門とする分野を記した文書
 - (2) 平成16年7月12日、平成18年2月25日及び平成18年3月24日開催の審査会の審査案件第45号についての審議記録及びこれらの審査会に供された資料
 - (3) 平成17年9月30日開催の審査会の審査案件第45号についての実施機関からの意見聴取及び審議記録並びにこの審査会に供された資料
 - (4) 上記以外に審査案件第45号について審査会が開催されていれば、その審議記録及びその審査会に供された資料
 - (5) 審査案件第45号の異議申立人が提出した「補正書」、「補正書について」及び「意見書」の審査会事務局受理の記録
 - (6) 審査案件第45号の異議申立人が提出した「補正書」、「補正書について」及び「意見書」の審査会委員への配布又は供覧の記録
- 2 平成18年5月11日、長野県知事（以下「本件実施機関」という。）は、本件請求に対し、別表「公文書の名称」欄記載の17の公文書を対象文書として特定し、同表「公開しない部分」欄記載の部分を、同表「公開しない理由」欄記載の理由で非公開とする公文書一部公開決定（以下「本件決定」という。）を行い、異議申

立人に通知した。

- 3 平成18年7月8日、異議申立人は、本件決定のうち、別表の番号6、7、10、12、14及び15の公文書（以下「本件公文書」という。）の非公開部分の全部公開を求める旨の異議申立てを行った。
- 4 平成18年7月27日、本件実施機関は審査会へ諮問を行った。

第3 異議申立人の主張の要旨

異議申立人が「異議申立書」及び「実施機関の理由説明書に対する意見書」で行った主張は、おおむね次のとおりである。

- 1 本件条例第7条第1号ないし第6号に該当するとされる非公開情報であっても、時の経過、社会情勢の変化、当該情報に係る事務・事業の進行状況等の事情の変更に伴って該当するか否か変化する。審査案件第45号は既に審査会の答申がなされている。審査終了後において、関係公文書を公表することが、合議制の審査会における公正かつ円滑な会議運営を損ねることはなく、また、審査・判断に影響するような支障はありえない。
- 2 審査会は、本件条例上の設置趣旨において、組織的意義から第三者的立場で公正公平に透明性のある審査が必要であり、それを担保するために情報を公開することは当然のことである。また、会議録・答申案の公開により、審査の過程、結論に至る経過を明らかにすることで、県民の答申に対する理解と信頼が生まれる。
- 3 本件実施機関は、審査会の説明責任は答申の公表を通じて担保すると主張するが、審査案件第45号の答申書では、審査会の中でどのような調査審議があったのか、その審議経過はほとんど不明であり、結論に至った合理的理由、根拠が不明確である。答申に至る経過を公表しない限り、透明性のある客観的で適正な判断であるか否かがわからず、公正であるか、客観的に妥当であるかの説明責任を果たしていない。
- 4 公的機関であれば、いかなる批判にも謙虚に耳を傾けるべきであり、委員の名前を非公開にするなど個人情報以外は全面的に公開し、県民の是非を問う姿勢が行政には最も必要なことである。

- 5 審査案件第45号は、道路計画の根幹をなす計画交通量の算定根拠の公開を請求したものであり、計画交通量が、その道路計画の合理性を決定する重大な根拠をなすことから、公開されなければならないため、審査会でどのような審議が行われたかが記載された会議録等の公開を求める。

第4 本件実施機関の主張の要旨

本件実施機関が理由説明書及び意見陳述で行った主な主張は以下のとおりである。

- 1 審査会には、不服申立てにより提起された法的論点等について、実施機関が行う決定に資するような判断が求められており、このような判断を行うためには、委員相互に自由かつ率直に意見を述べ、これに対する批判が交わされることが必要不可欠である。

審査会の審査過程においては、最終的に合議体の判断として採用されなかった意見や、結果的に誤りと判断された、その時点では正しいと思われた事実認識を基に質問が寄せられることもある。また、重要な項目であっても、委員の認識が共通していることなどにより、特段の議論をすることなく、会議録に記載されなかった法的論点、見解なども存在することが通例である。そのため、会議録を閲覧分析しても、合議体としてまとまった論旨を正確に理解できるとは限らず、むしろ、審議内容の一貫性や一体性が欠けているのではないかなど、無用な疑念を抱かせるおそれがある。こうした事態は委員相互の自由かつ達な意見表明、批判等によって成される審査会の適正な答申の形成の妨げになるなど、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 答申書案には、審議におけるすべての議論の内容や過程が反映されているわけではなく、議論はされたが、結果として答申書案の書換えが不要であった項目も多くある。したがって、答申書案と最終的な答申書を分析しても、必ずしも論旨を正確に理解できるとは限らず、むしろ答申書案に表れた誤り、矛盾、不適切な表現等を捉え、いわれのない非難等がされるようなことになれば、公正な法的判断を要請された合議体である審査会の事務の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれがある。

- 3 審査会全体としての客観的で適正な判断は、その根拠も含めて、答申書に記載

された内容で尽くされている。

- 4 その他の異議申立人の主張は、本件決定と関係ないものである。

第5 審査会の判断理由

1 基本的な考え方

本件条例は、その第1条に定められているとおり、県民の知る権利を尊重し、公文書の公開請求権を保障するとともに、情報公開の総合的な推進を図ることで県の諸活動を県民に説明する責務を全うし、県民参加による公正で開かれた県政の一層の推進に資することを目的に制定されたものである。本件条例の目的を実現するために、実施機関が保有する情報は原則公開とされており、条例の運用に当たってはこの理念が十分に尊重されなければならない。

当審査会は、条例の趣旨に則り、公文書の公開請求権が不当に侵害されないよう、原則公開の理念に立って条例を解釈し判断するものである。

2 審査会の調査審議の非公開について

審査会は、実施機関が行った公文書非公開決定等に対する不服申立てが提起された際に、実施機関の諮問に応じ、公開請求の対象となった公文書を直接見分し、不服申立人、参加人及び諮問実施機関から意見を聴取するなど、非公開決定等の妥当性について、第三者的な立場に立って調査審議等を行い、その結果を実施機関に答申するという行政争訟手続の一環をなす合議制の機関である。

このような審査会の性格上、本件条例第26条では「審査会の行う調査審議の手続は、公開しない。」と規定している。

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、会議録等の非公開とは異なるものと解されていることから、本件公文書についても本件決定の妥当性を検証する。

3 本件公文書の本件条例該当性について

(1) 本件条例第7条第6号について

本件条例第7条第6号では、県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、公開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著しい支障を及ぼすおそれがあるものについては非公開にできる旨を規定している。この規定は、当該事務又は事業の目的、その目的達成のための手法等に鑑み、その適正な遂行に支障を及ぼすお

それがあらかどうかの判断を求めている。また「適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれ」については、実施機関に広範な裁量権を認めるものではなく、個別具体的に判断することを求めている。

本件実施機関は、本件決定において非公開理由を本件条例第7条第6号該当のためとしているので、以下、本件公文書を「審査会会議録」(別表の7、10、12及び15の公文書)と「審査案件第45号答申書案」(別表の6及び14の公文書)とに分けて検討する。

(2) 審査会会議録について

ア 本件実施機関が非公開とした別表の7、10、12及び15の公文書は、審査会が審査案件第45号の調査審議を行った際の会議録である。当審査会が見分したところ、当該会議録には、発言者名の後に、発言内容が逐語的に記載されている。

イ 審査会は行政争訟手続の一環として位置付けられ、一般に、当事者間の主張が相反する項目について、本件条例の規定に基づき、個々に公開・非公開のいずれが妥当か等の判断を、合議体として適正に行うことがその中心的な使命である。

したがって、審査会の調査審議においては、各委員が、中立かつ公平な立場で、率直に意見を述べ、自由に反論し批判し合うことで、公開・非公開の判断を行うとともに、判断理由も精査・整理のうえ、正しい結論を導くことが求められている。これらの結果として、合議体としての適正な判断が可能となるものである。

ウ このような調査審議を経てなされた答申は、審査会が中立的な第三者機関として、本件条例の定める要件に従い、公開・非公開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り、実施機関はこれを尊重して速やかに決定又は裁決をするものとして制度が運用されている。このため、答申は、不服申立てを解決するための指針として、審査会委員の総意に基づく判断として一体性を持つべきものである。その趣旨から、審査会の調査審議の過程においては種々の議論や見解等が出されても、最終的には各委員の意見が一致するまで十分に調査審議を行い、答申においては、そのようにして得られた最終的な判断について、具体的な理由を挙げながら説明することとしている。このように、審査会の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ることから、答申に対する信頼を低下させることがあってはならないものである。

ところで、審査会の会議録は、各委員から出された種々の議論や見解等が、十分な調査審議を経ることで意見がまとまり、合議体としての最終決定に至

るまでの経過が記録されているものである。これが公開されることとなった場合には、審査会の意義や実情について正確な理解を持たない者から、その中の一部の発言、表現等と、最終的な結論である答申書とを恣意的に引き比べるなどにより、いわれのない批判、非難等を加えられるおそれがあり、さらには争訟の当事者に答申の真意が伝わらず、誤った情報を与えることとなるおそれも予測され、ひいては答申の信頼性を損なう事態に至ることになりかねない。

エ 加えて、調査審議の中で、各委員が自由かつ率直に意見を出し合い、批判し、議論を尽くすことが合議の根幹をなすものであることは論をまたない。議論の中では、正しいと思われた意見が反対意見により覆されることがある一方、誤りと思われた意見が検討の結果正当とされることもある。また、委員の認識が共通しているため、議論がなされず会議録に現れない論点、項目が存在するところである。

このような経過を経る審査会の論議を単に逐語的に記録したものが会議録であり、これが公開されることとなった場合には、審査会の意義や実情について正確な理解を持たない者から、審議における委員間の議論や発言の断片的な部分のみを捉えて、答申の客観性などに疑いを抱くような受け止め方をされるおそれのみならず、個々の発言の矛盾、不適正な表現等を捉えて、いわれのない非難等がされるおそれもある。このような事態は、委員間の自由かつ率直な意見交換の妨げとなり、上記イの使命を持つ合議体たる審査会の根幹である議論を尽くすことが期待できないことになる。

オ 上記ウ及びエの観点から、審査会会議録のうち、委員の発言内容を記した部分を公開することは、公正な法的判断を要請されている審査会事務の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれがあると認められる。異議申立人は「個人名を非公開とすれば公開することに支障はない」と主張するが、個人名を非公開としても、意見の一部や断片的な部分を捉えることで生じるであろう支障が軽減されるわけではないことから、この主張は当審査会の判断に影響を及ぼすものではない。

カ また、実施機関の説明を記載した部分については、これを公開することにより、実施機関が公開を意識し、話すべきことを話さなかったり、表面的な説明に終始するなど、必要な審議が妨げられ、審議会事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることは、委員の発言内容の公開による事務の支障と同様であると認められる。

キ 異議申立人は「答申が出されてしまった後においてまで、非公開とする理由がない」と主張するが、これらのおそれは答申済みであるかどうかにより左右されるものではないことから、この主張は採用できない。

(3) 審査案件第45号答申書案について

ア 本件実施機関が非公開とした別表の6及び14の公文書は、審査会が審査案件第45号の調査審議を行った際に資料とした同案件の答申書案である。

答申書の内容、形式等については、本件条例等には定められていないが、現在、審査会の答申書には、不服申立人の主張、実施機関の主張、審査会の判断及び結論並びに不服申立て及び審査の経過が記されている。当審査会が見分したところ、当該答申書案にも同様の記載があり、さらに別表6の答申書案には文言等の修正が行われたことを示す記載があった。

イ 本件公文書に限らず、答申書案は、答申書と同様の内容・形式で作成されているとしても、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、未確定のものである。前記(2)イの使命を持つ合議体たる審査会における審議の中で、答申書案は字句、表現等の修正が行われることはもちろん、事案によっては一応の結論を設定したうえで答申書案を作成し、その後の審議によって大幅な変更が生じることもある。さらに、審議の経過において複数の答申書案が作成されることが一般的である。いずれの答申書案も暫定的なものであり、審査会の調査審議における調査の方針、結果、審議の内容等が反映され、修正される一方、これらの全てを忠実に再現しているものではない。

ウ このような答申書案が公開されることとなった場合には、審査会の意義や実情について正確な理解を持たない者から、その中の一部の表現やその変遷等と、最終的な結論である答申書とを恣意的に引き比べるなどにより、答申の信頼性を損なう事態に至ることになりかねないこと、そして、答申に対する信頼を低下させることがあってはならないことは、前記(2)ウで述べたことと同様である。

エ 加えて、上記イで述べたとおり暫定的な資料である答申書案が公開されることとなった場合には、審議会の意義や実情について正確な理解をもたない者から、その中の一部の情報を捉えて、一貫性に欠けるとか取り上げるべき問題を取り上げていないなどの審査会の結論の妥当性、客観性に疑いを抱くような受け止め方をされるおそれのみならず、答申書案の表面的な誤りや矛盾、不適切な表現等を捉え、いわれのない非難等がされるおそれがある。これらのことは委員間の自由かつ率直な意見交換の妨げとなり、前記(2)イの使命を持つ合議体たる審査会の根幹である議論を尽くすということが期待できなくなるおそれを生じる。

オ 上記ウ及びエの観点から、答申書案の公開は、公正な法的判断を要請されている審査会事務の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれがあるものと認められる。

4 審査会の説明責任について

審査会は、行政争訟手続の一環をなしており、審査会の調査審議手続が争訟手続における対立構造を基礎としていることに鑑みれば、政策提言等を主たる目的としている他の審議会等とはその性格を異にしているといえる。審査会の説明責任については、本件条例第27条で「審査会は、諮問に対する答申をしたときは、答申書の写しを不服申立人及び参加人に送付するとともに、答申の内容を公表するものとする。」と規定し、審査会の説明責任と手続の透明性を確保している。

また、実際の運用においてもこの規定に従い、公表する答申書には審査会の最終的な判断について具体的な理由を挙げて説明することとしている。

異議申立人は「答申に至る経過を公表しない限り説明責任を果たしていない」と主張するが、審査案件第45号の答申書は、異議申立人及び実施機関双方の主張の要旨、審査会の判断理由及び審査経過が記載されており、審査会としての説明責任は果たしていると認められるので、異議申立人のこの主張は失当である。

5 その他の異議申立人の主張について

異議申立人のその他の主張は、いずれも審査会の判断を左右するものではない。

6 結論

以上のとおりであるから、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 審査経過

平成18年（2006年）	7月27日	諮問
	12月8日	「公文書一部公開決定に係る理由説明書」受領
平成19年（2007年）	1月17日	「実施機関の理由説明書に対する意見書」受領
平成20年（2008年）	1月31日	審議
	11月19日	審議
	12月25日	実施機関からの意見聴取及び審議
平成21年（2009年）	2月5日	審議
	3月16日	審議終結