

(審査案件第5号)

平成元年 5 月 8 日

答 申

1 当審査会の結論

第 1 2 回から第 1 7 回までの「地附山地すべり機構解析検討委員会の開催について」に添付されている資料の一部を公開できないとした処分は、妥当である。

2 異議申立人の主張の要旨

(1) 異議申立人の趣旨

異議申立ての趣旨は、長野県知事が行った、昭和 6 3 年 9 月 1 3 日付 6 3 監第 3 6 5 号「公文書の公開請求に係る決定通知」のうち、第 1 2 回から第 1 7 回までの地附山地すべり機構解析検討委員会（以下「委員会」という。）関係の公文書の一部を公開できない旨の処分（以下「本件処分」という。）を取り消すとの決定を求める、というものである。

(2) 異議申立ての理由

異議申立ての理由は、実施機関が、委員会関係の公文書の一部を、長野県公文書公開条例（以下「条例」という。）第 6 条第 1 項第 5 号に該当するとして非公開としたことは条例の解釈と適用を誤っている、というもので、それは次のように要約される。

ア 前回答申と本件処分との関係について

(ア) 異議申立人は、本件と同一の委員会の第 1 回から第 1 1 回までの公文書の公開請求をし、知事の一部非公開決定（以下「前回処分」という。）に対し異議申立てを行った。

(イ) この異議申立てについて、知事は、長野県公文書公開審査会の答申（以下「前回答申」という。）に基づいて、非公開とした前回処分の一部を取り消した。

これは、「（非公開公文書の中には）観測データ等『客観的事実』が記載されている部分も含まれている。これら『客観的事実』が記載されている部分は、他の部分と分離して公開することが適当である。」との前回答申に基づくものである。

（ウ）本件処分で非公開とされた公文書の大半は、観測データ等「客観的事実」を記載した公文書のはずであり、前回答申の基準に照らせば、当然に公開されるべきものである。

イ 条例解釈の基本的原則について

条例は、知る権利を基本理念として制定されており、公文書である限り、基本的には県民の共有財産として公開されるのが原則である。

条例の解釈は、この基本理念、原則を踏まえて行うべきである。

ウ 意思形成過程情報について

いわゆる意思形成過程情報を非公開とすることができるのは、審議等の後に、県の一定の意思表示や事業についての具体的な最終結論が予定されている場合、あるいは、合議制機関情報に関する規定がある場合である。しかし、委員会は、以後に県の一定の意思表示等を予定したものではなく、また、条例には、合議制機関情報に関する規定がないので、本件を意思形成過程情報であることを理由として非公開にすることはできない。

エ 委員会について

（ア）本件処分は、地附山地すべりが特殊な地すべりであり、そのために特殊な解析、大胆な仮説、自由かつ達な意見が必要であるとの先入観のもとに行われている。しかし、地附山地すべりが、特殊な地すべりであったかどうかそれ自体を検討するのが委員会の任務であり、特殊な地すべりであることを前提とした上で、大胆な仮説の提起や自由かつ達な議論が必要であるとの考えは誤っている。

（イ）委員会は、実施機関がいうように、真に地すべりの機構解析という純粹に自然科学的な検討を行う委員会であるとするならば、基本的には、その関係公文書は原則的に公開されなければならない。このことは、委員会が大胆な仮説、試論の提起の上でなされることがあるとしても同様である。

オ 公文書の内容について

(ア) 本件処分の理由説明書では、「地すべりブロックの移動経過について」、「地すべり地内湧水点鳥瞰図」等は、単なる観測データではなく、委員等の考察や判断を加味されたものであると述べている。しかし、どのような図面等を作るにも考察、判断は一部入るものであり、これらは、資料名からみるかぎり、前回答申でいう「客観的事実」を記載したものとみるのが常識である。

(イ) 本件処分の理由説明書では、非公開とした公文書には、解析案等が記載されているとしている。しかし、解析案等は、その方法がよほど独自の、特殊的なものでない限り客観的なものであり、生データを客観的な検証に耐え得る方法論で分析しているものは客観的な資料と考えるべきである。

カ 著しい支障について

(ア) 条例第6条第1項第5号に該当するというためには、著しい支障が発生する客観的かつ、具体的な危険が明白でなければならない。

知事は、前回処分で非公開とした地附山地すべり対策工事計画検討委員会関係の公文書を、前回答申の附帯意見に従い、後日公開した。これによって公開された公文書を見ても、公開請求がなされた当時においても何ら非公開とすべき客観的かつ具体的な理由が全く見当たらなかった。

(イ) 本件処分は、情報を公開することにより学識者としての自由かつ率直な意見表明を阻害したり、県民に誤解をあたえるおそれがあることを非公開の理由としている。

しかし、このようなおそれが全くないとはいえないにしても、これらに対して寛容であることが民主主義の基本であり、このことを、非公開理由とするのは民主主義に反する。

3 実施機関の説明の要旨

委員会関係の公文書については、先に、第1回から第11回の会議に提出された資料の公開請求があり、これに対する前回処分（昭和62年7月28日）の適否については、前回答申（昭和63年9月2日）により判断が示されているところであ

る。本件処分は、前回処分で対象となったものと同様の資料の第12回から第17回の会議に係るものである。前者と後者とは、会議開催の時期こそ違え、その内容等について同質のものであるため、本件処分も、前回答申で示された判断基準にしたがって行ったものである。

- (1) 条例第6条第1項第5号「県の内部 における審議、調査、検討等に関する情報」の該当性について

本件処分で対象となった公文書は、県において地附山地すべりの機構解析についての検討等に用いられるものであり、前回処分で対象となった公文書と同様に、これに該当する。

- (2) 条例第6条第1項第5号「公開することにより当該審議等 の公正かつ円滑な実施に著しい支障を生ずるおそれのあるもの」の該当性について

ア 委員会の状況について

委員会では、現在でも精力的な審議が継続されている。

イ 公文書の内容及び性格について

本件処分で非公開とした公文書は、委員会の席上、検討に資するために提出されたもので、その内容により概ね次のように分類できる。

「地下水部門の作業の流れ」「地すべり斜面の安定解析について」に代表される各種地すべり解析案が検討されているもの

「地すべり地の水収支」に代表される試算が記載されているもの

「地すべりブロックの移動経過について」に代表される地すべり面・地質・山体地下水等の想定が記載されているもの

「地附山地すべり地および周辺山地の地形発達について」「地附山周辺の微地形について」等に代表される周辺地域に関する考察が記載されているもの

「層別地下水の経時変化」に代表される各種試験調査結果の記録が記載され、考察が行われているもの

これらはいずれも、試行錯誤段階における委員や委員会の考察や判断が加味されたものであり、その性質は、前回答申において非公開が妥当とされたもの

と同様である。

ウ 著しい支障の生ずるおそれについて

委員会の審議は継続中であり、また、本件処分で非公開とした公文書の性質も、前回答申において非公開が妥当とされたものと同様である。したがって、これらの公文書を公開すると、前回答申で述べられているものと同様の著しい支障が生ずることが想定される。

以上のとおり、これらの公文書は、条例第6条第1項第5号に該当するものと認められるので、非公開と判断したものである。

4 当審査会の判断理由

(1) 本件異議申立てに至るまでの経過

ア 昭和62年7月8日、異議申立人は、第1回から第11回までの委員会に提出された資料の公開請求を行った。

イ 昭和62年7月28日、知事は、上記請求に対し、一部を非公開とする旨の前回処分を行った。

ウ 昭和62年9月26日、異議申立人は、前回処分に対する異議申立てを行った。

エ 昭和63年8月30日、異議申立人は、第12回から第17回までの委員会に提出された資料の本件公開請求を行った。

オ 昭和63年9月2日、当審査会は、知事に対し、前回処分について「他の部分と分離して公開することが可能な観測データ等客観的事実のみが記載されている部分」を除き非公開が妥当である旨の前回答申を行った。

カ 昭和63年9月13日、知事は、本件公開請求に対し、前回答申の基準による判断であるとして、一部を非公開とする旨の本件処分を行った。

キ 昭和63年9月27日、知事は、前回処分に対する異議申立てについて、前回答申の結論を踏まえた決定を行った。

ク 昭和63年11月11日、異議申立人は、本件処分に対する異議申立てを行った。

(2) 条例の解釈運用の基本的な考え方

条例は、第 1 条にあるように、県民の公文書の公開を求める権利を明らかにすることにより、県政に対する県民の理解と信頼を深め、公正な県政の一層の進展に寄与することを目的としている。

条例は、原則公開を基本としつつも、他法令との関係、第三者の利益、県政の公正、円滑な執行等を考慮して、実施機関が例外的に公表を拒むことができる公文書について、第 6 条に規定している。

条例の解釈、運用は、条例の目的に沿い県民の権利が保障されるように行わなければならないことはいうまでもない。

(3) 条例第 6 条第 1 項第 5 号の該当性について

ア 「県の内部・・・における審議、調査、検討等に関する情報」の該当性について

「県の内部・・・における審議、調査、検討等に関する情報」とは、審議等の後に具体的な行政処分や事業の実施等を予定しているか否かにかかわらず、県の内部における審議、検討等に関する情報のすべてを含むものと解される。

本件で非公開とされた公文書は、県が設置した委員会において地附山地すべりの機構解析の審議等に用いるものであり、これに該当するものであることは、前回答申と同様である。

イ 「公開することにより、当該審議等・・・の公正かつ円滑な実施に著しい支障を生ずるおそれのあるもの」の該当性について

(ア) 委員会について

委員会では、従前と同一のメンバーにより地附山地すべりの機構解析について審議が続けられている。

会議は、審議に影響を及ぼすような外部からの審議、批判を受けないようにとの配慮から、現在もなお非公開で行われている。審議内容は、最初の資料収集の段階から、次第に、分析、まとめの段階に進んでいることが認められる。

(イ) 本件非公開公文書の性質及び内容

本件で非公開とされた公文書は、委員会の検討に資するため会議の席上提出された資料で、いずれも委員等の検討途上における試算、想定、考察、解析案等が記載されている。これらは、その後の検討により補充、修正が加えられることが予定されているものであって、また、現に修正等が行われたものも認められ、前回答申で非公開を妥当とした公文書と同一の性質のものとして認められる。

異議申立人は、非公開とされた資料等は、その名称から見て、いずれも観測データ等客観的事実を記載した公文書のはずであり、前回答申の基準に照らし、公開されるべきものであると主張する。

異議申立人のいうとおり、資料の名称から見ると、これらは客観的事実が記載されたもののようには推測することもできる。しかし、例えば「地すべりブロックの移動経過について」には、目撃者の証言や確認されている事実等に基づき、地すべりブロックの移動経過について想定したものが記載されており、「地すべり地内湧水点鳥瞰図」は、実状をそのまま反映させようとしたものではなく、特定事項を強調させるため、作成者の作為が施されている。また、その他の資料には、想定地すべり面や、データ相互間の関係を推定する意図をもってすでに公開されたデータを加工して作成したグラフ等が記載されている。

このように非公開とされた公文書の内容は、単なる観測データ等ではなく、観測データ等を加工、編集して行う分析や、それらを基に推定した解析案等作成者の主観的判断が加わったものであり、前回答申で公開することを適当とした「観測データ等客観的事実」とは、異質のものとして認められる。

なお、異議申立人が、非公開とされた資料等はその名称から見て、客観的事実を記載した公文書のはずだと主張するに至ったのは、資料に的確な標題が付されていなかったことにも起因すると考えられる。請求者が資料の内容を伺い知るのには標題からであり、このことからすれば資料の作成段階における配慮が必ずしも十分でなかったことと思われる。

(ウ) 本件処分について

本件処分の対象となった委員会の状況及び非公開とされた公文書の性質、内容は、当審査会が前回処分について非公開を妥当とした際と本質的な差異はないと考えられる。

また、委員会の任務、検討の帰すうに対する社会的な関心等についても前回回答申と同様である。

本件で非公開とされた公文書は、委員会に検討のための素材として提出された過程情報であり、不適切、不完全な箇所等が含まれており、その後の検討により修正される可能性も大きいものと判断される。したがって、これらを公開すると、前回回答申で述べたものと同様、次のような支障を生ずることが想定される。

委員会等に対し直接、間接の圧力がかかり、委員が外部からの異議、批判を意識し、自由率直に発言できなくなり、委員会の設置目的が十分に達せられなくなる。

委員会の見解等について思わぬ誤解が生じ、無用の混乱を招き、その誤解を解く必要が生ずる等委員会に対しいたずらに負担を強いることになる。

これらの支障は、委員会の審議等の公正、円滑な実施に著しい支障になるものと認められる。

以上のとおり、本件処分で非公開とされた公文書は、条例第6条第1項第5号に該当するものと認められる。

(4) 条例第6条第2項の適用について

条例第6条第2項は「実施機関は前項に規定する公文書に同項各号のいずれかに該当する情報以外の情報が記録されている部分が含まれている場合において、当該部分を容易かつ合理的に分離できるときは、当該部分については公開を拒むことができない。」と定めている。

本件処分で非公開とされた公文書の一部には、観測データ等条例第6条第1項各号のいずれにも該当しないものが記載された部分も含まれていた。しかし、当該部分は、他の部分と容易にかつ情報の意味を損なうことなく合理的に分離する

ことができるものとは認められず、本条項を適用することは適当でないと考えられる。

5 当審査会の付帯意見

実施機関の説明及び新聞報道によると、委員会での審議は終結段階に近づいていることが認められる。

審議が終結した段階では、検討途上の資料であることを理由とする非公開の必要性は解消すると考えられるので、すみやかに、非公開とされた公文書を公開することを要望する。その場合、誤解を与えるおそれがあるものについては、誤解を与えないよう工夫し公開することが望まれる。

6 審査経過

昭和 63 年 1 1 月 1 8 日	諮問
昭和 63 年 1 2 月 2 6 日	審議
平成 元年 1 月 2 5 日	実施機関の職員から説明聴取
平成 元年 2 月 4 日	非公開文書の精査・確認
平成 元年 2 月 1 0 日	審議
平成 元年 3 月 1 4 日	異議申立人から意見を聴取
平成 元年 3 月 3 1 日	審議
平成 元年 5 月 8 日	審議