

諮問庁：国土交通大臣

諮問日：平成30年8月7日（平成30年（行情）諮問第352号）

答申日：令和元年10月9日（令和元年度（行情）答申第231号）

事件名：東京外環トンネル施工等検討委員会に関する会議録等の不開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

別紙の1に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）につき、その全部を不開示とした決定については、理由の提示に不備がある違法なものであり、取り消すべきである。

### 第2 審査請求人の主張の要旨

#### 1 審査請求の趣旨

行政機関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、平成29年1月18日付け国関整総情第2854号-1により、関東地方整備局長（以下「処分庁」という。）が行った不開示決定（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

審査請求人が主張する審査請求の理由は、審査請求書及び意見書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

##### （1）審査請求書

ア 2017年（平成29年）年4月17日付で審査請求するに至るまでの経過

（ア）審査請求人は、平成28年12月16日付の「行政文書開示請求書」でもって、法4条1項の規定に基づき、行政文書「東京外環トンネル施工等検討委員会（以下「本件委員会」という。）（第1回：H24.7.18～第11回：H28.3.23）に関する情報（会議録，配布資料等）」の開示請求を、処分庁あてに郵送により行った。

（イ）処分庁は、上記（ア）の請求を、平成28年12月19日付で受理したが、平成29年1月18日付けで、法9条2項の規定に基づき、開示しないことと決定し、同日付け国関整総情第2854号-1「行政文書不開示決定通知書」により郵送にて審査請求人に通知した。

（ウ）審査請求人は、上記（イ）の当該「行政文書不開示決定通知書」を平成29年1月19日に受取り、不開示決定を知った。

審査請求人は、この決定に不服があるので、「行政文書不開示決定通知書」に記載された「\*この決定に不服がある場合は、行政不服審査法（平成26年法律第68号）の規定により、この決定があったことを知った日の翌日から起算して3か月以内に、国土交通大臣に対して 審査請求をすることができます」（以下省略）に基づき、2017年（平成29年）年4月17日付の本審査請求書をもって、審査請求を行うものである。

#### （エ）請求文書の開示の重要性について

開示請求文書「本件委員会（第1回：H24.7.18～第11回：H28.3.23）に関する情報（会議録，配布資料等）」は、東京外かく環状道路（東名～関越）（以下「外環」という。）事業に関し、トンネルの構造，施工技術等を確認，検討する委員会であり，国の意思決定や企業の知的財産権などにも関係する内容が，部分的に含まれていてもおかしくはない。しかし，全てではないはずである。

また他方では，外環事業は，多くの住民が所有する土地の地下を使用するものであり，地下トンネル工事による地盤沈下や陥没，地価の下落などの可能性により，多くの地権者や周辺住民は，生命，健康，生活，財産等に大きな不安を抱いている。地上には影響を与えないと言いながら，万が一のために「家屋調査」の事前調査を全線16kmの対象地権者及び周辺45mの1万戸を超える家屋に対して行っている。

とりわけ，大深度地下の本線トンネルと地上につながるランプトンネルが分岐・合流する「地中拡幅部」の構造・工法の変更が，当初予定した工法でも安全であるが，より安全にするとのこの委員会の「まとめ」を根拠に行われた。その後も，工法の開発コンペが行われているが，「世界最大級の難工事」と自認せざるをえないものであり，それらは，地上の住民にとっては，「世界最大級の危険と不安」である。なお，「当初の形状・工法でも安全であるが，より安全にする」というが，実は，「当初の形状・工法は危険であることがわかったので，安全なものにする」と理解すべきと考える。

また，2016年11月の福岡市博多の地下鉄工事による道路陥没事故と同じような事故が起きる恐怖や不安を多くの住民は抱えている。一方で，そのような陥没発生時の緊急避難計画がつくられないまま，トンネル工事が進められようとしているので，自治体議会から国交大臣に実効性のある緊急避難計画の策定を求める意見書が提出されている。

住民が，自らの生命，健康，生活又は財産を保護するために，外

環事業の工事がどれくらい安全か、危険かを検証するために、請求行政文書にアクセスすることは、当然の知る権利だけでなく、生存権、生活権、人格権に係る権利である。

(オ) 本件委員会の情報の重要性について

委員会からは、以下の情報（⑤はこの開示請求対象外）が公開されているだけで、しかも①～④は、いずれも地上の住民の生命、健康、生活、財産に関係する内容だが、結論がかかっているだけで、その根拠となる技術的データなどが非公開では信頼できる文書といえない。この国を、学者を信用しなさいといわれても、「安全神話」の崩れた国では、それは無理な話で、自分の生命や生活を預けることができない。自ら点検するために開示が必要である。

① 中間とりまとめ 平成25年4月

② とりまとめ 平成26年6月

③ 地中拡幅部についての留意事項まとめ

平成27年12月22日

④ 地中拡幅部（中央JCT、青梅街道IC）の工法の考え方まとめ 平成28年3月24日

⑤ 第12回 本件委員会 議事概要

イ 不開示決定の違法性・不当性について

(ア) 不開示決定された行政文書は、別紙の1に掲げる文書（本件対象文書）全部である。

(イ) 不開示とした理由は、当該行政文書不開示決定通知書によれば、「請求のあった行政文書のうち本件委員会に関する資料については、法人等の利益を害するおそれがあり、法5条2号イ及びロに該当すること、また、国の機関の内部における審議、検討に関する情報であり、法5条5号に該当することから不開示としました。」である。

(ウ) 不開示決定の違法性について（その1）

「情報公開に係る国土交通省審査基準 行政機関の保有する情報の公開に関する法律の審査基準（平成13年3月23日国広情第22号国土交通大臣官房長）最終改正：平成18年3月22日国広情第290号」に基づき、不開示決定の違法性を指摘する。

「第1 行政文書の開示義務」の「1 開示請求があったときは、次に掲げる場合を除き、開示請求のあった行政文書を開示しなければならない。」に反している。

今回の請求文書は、明らかに（1）「開示請求に係る行政文書の全部に不開示情報が記録されているため、すべて不開示とする場合（不開示情報が記録されている部分を、それ以外の部分と容易に区

分して除くことができない場合を含む。)」に当たらない。なお(2)～(6)にも該当しないことは自明である。

また、「第1 行政文書の開示義務」の「2 開示請求に係る行政文書の一部に不開示情報が記録されている場合において、不開示情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは、当該部分を除いた部分につき開示しなければならない。ただし、当該部分を除いた部分に有意の情報が記録されていないと認められるときは、この限りでない。」に反している。

一般に会議資料は、議事次第、構成員名簿、会議要綱、配布資料(参考資料を含む)、議事録などで構成されている。それら文書のいくつかが不開示情報だとしても、その他の文書は切り離して開示できる。また、ある文書の一部が不開示情報であるとしても、その部分だけを非開示(黒塗り)にすればよいだけで、全文書が、有為な情報が残らないほどの非開示(黒塗り)となることは、当該請求文書においてはありえない。

従って、今回の不開示決定は、法に反して、開示すべきものも不開示としたもので、違法である。法に従って、不開示情報があれば、その部分のみを非開示(黒塗り)とし、その他は開示すべきである。

#### (エ) 決定の違法性について(その2)

不開示理由として、請求文書の全部を法5条2号イ及びロに該当するとしたことは誤りである。

まず、無条件にイ及びロを適用するのは誤りである。

上記、ア(エ)に述べたように、請求文書には、5条2号のただし書き「ただし、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」が含まれているので、無条件に、イ及びロを適用するのは誤りである。

また、ただし書が適用されないと判断して、イ及びロに従って不開示とするにしても、上記アで述べたように、個別の各文書において、その文書のどの箇所にその法人が該当するのか明らかにすべきである。100%国の出資による東日本高速道路株式会社及び中日本高速道路株式会社を指すならば、それは失当である。また、建設産業の企業等の権利や、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるものが含まれるとしても、請求文書の全部などはありません。また、行政機関の要請を受けて、公にしないとの条件で任意に提供されたものが含まれるとしても、請求文書の全部などはありません。

#### (オ) 決定の違法性について(その3)

請求文書の全部を法5条5号に該当するとしたことは誤りである。

## 「第5条（審議，検討等情報）」

5 国の機関，独立行政法人等，地方公共団体及び地方独立行政法人の内部文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，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，不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」

を検討もせずは無条件で適用することは誤りである。

例えば地中拡幅部の都市計画変更の根拠となった平成26年6月の本件委員会「とりまとめ」の根拠などは，審査請求時点では既に決定されている事項であり，「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」はないし，「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」でもない。

むしろ，法が要請する情報を出さないことによって，また，大深度法や都市計画法などが要請する説明責任を果たさないことによって，さらに，東日本高速道路株式会社及び中日本高速道路株式会社への事業認可の条件「地元住民に対し十分な説明を行い，理解と協力が得られるよう努めること。また，地元区市にも適時適正な情報提供を行うこと」「工事の実施においては，周辺地に対する影響を十分に配慮するとともに，工事施工の安全に万全を期すること」を順守しないことによって，住民は，自己防衛のために必要な最低限の情報も得られないために，工事によるリスクをはかれず，不安の中に放置されている。

この規定を誤ってあるいは拡大解釈することは，「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」どころか，逆に「不当に国民の間に混乱を生じさせ，又，関係住民者に不当に不利益を及ぼしている」といえるのである。

## ウ まとめ

以上に述べたように，この不開示決定は，国民の知る権利を最大限保障する法を正しく理解せず，行政の意思決定プロセスの「不透明性」確保のために安易に，恣意的に非開示条項を用いているといえる。

開示できるものと不開示とすべきものを分離せず，全体を不開示としたやりかたは，ずさんであり，誤ったものである。不開示とすべきもの以外を全て開示すべきである。

また，単に，国益や企業の利益だけを保護するのではなく，国民の生

命，健康，生活及び財産の保護も検討すべきである。外環トンネルの上に多くの国民が不安を抱えて生活していることを銘記し，公開による利益と不利益の比較衡量のうえに判断すべきである。

## エ 補足

審査会においては，インカメラ審査などにより非公開文書（全部だが）を確認の上，正しい審査を行って頂きたい。

## (2) 意見書

### ア 経緯

#### (ア) ないし (ウ)

上記(1)ア(ア)ないし(ウ)と同旨のため略。

#### (エ) 審査請求から1年以上を経て，請求人からの何度かの進捗確認・催促の後に，ようやく2018年8月6日付け「情報公開・個人情報保護審査会への諮問について（通知）」（国広情第198号の2）が国土交通大臣から審査請求人宛に郵送された。

なお，細かいことだが，この文書は8月6日付けで「諮問した」と過去形で書かれているが，「諮問日・諮問番号」は「平成30年8月7日・平成30年（行情）諮問第352号」と諮問日はその翌日の8月7日になっている。

#### (オ) 平成30年9月4日付け「理由説明書の写しの送付及び意見書又は資料の提出について（通知）」（情個審第2564号）により，意見書又は資料を提出することができる旨の通知があったので，意見書および資料を提出する。

## イ 意見

#### (ア) 審査請求（2018年4月17日）から審査会への諮問まで1年以上を要していることは，異常に長すぎる。90日の内規が国交省には存在することである，がそれを1年以上も超えている。また，国土交通省から提出された理由説明書（第3。以下同じ。）に実質的な中身はなく，3か月あれば十分すぎるものであり，審査請求人の知る権利を侵害し，違法である。

情報にも賞味期限，消費期限がある。情報公開の期限を90日と定めているのに，不開示決定をして，不服審査請求をしなければ，違法な決定で，あってもそれでおしまい，不服審査請求をしても，このケースのように1年以上も引き延ばされると，情報公開制度の意味がない。なお，ほかにも1年以上経過しているケースがある。不作為の作為であり，全体に奉仕する国家公務員の本旨に反している。

#### (イ) 理由説明書は，審査請求書の理由として述べたことにまとも

に弁明してないので、審査請求書の理由を繰り返すだけで十分といえるが、以下に具体例も挙げて補足する。

- (ウ) 理由説明書は、自分に都合の良い理由だけを述べ、不都合な理由は黙殺するという極めて悲意的なものであり、法の例外規定を悪用し、公開しなければならない情報を含めてすべての情報を隠蔽する悪質なものである。

人の体に例えれば、局部を下着で隠さなければならないことを、全身を黒覆面黒装束で覆わなければならないとすり替えて主張しているのである。

これは、公文書は国民共有の財産であり、情報は原則公開という、公文書管理法や法の精神に反するものである。

- (エ) 理由説明書は、本件委員会をゼネコン業者等の知的財産権保護や、自由で率直な意見交換や未成熟な情報で世間が混乱するなどというが、委員会の構成メンバーが真に有識者といえるか疑問であること、結論しか公表されないことにより、その結論が正しいか誤っているか第三者が客観的に科学的に検証すべき資料を非開示とすることで、逆に、社会的に無用な混乱を起こしているのである。このことは、説明責任を果たしてないことに通じ、大深度法にも違反する。詳細は、別途提出する用意がある。

なお、外環道の中央ジャンクションの南北4カ所の地中拡幅部の工事を4つのゼネコンで分け合うという談合疑惑により、入札手続きが一度取消されたが、疑惑解明について何の説明もなく再開されることになったとのことである。

そのような社撰である（かもしれない）委員会を隠れ蓑にするために、すべての情報を非開示とすることは、法に反する隠蔽である。

都合のよいことも悪いことも包み隠さず、法に従って、必要最小限のもの以外のすべての事実を公開すべきである。そこに書かれているという事実は認めても、その中身が真実であるか、科学的に正しいかは検証しなければわからないことである。

- (オ) 理由書は、審査請求書の理由で述べた外環トンネルの上に住む住民の生命財産を全く考慮してない。

一例をあげると、大深度地下の外環本線トンネルと、地上のジャンクション・インターチェンジに通じるランプトンネルを結ぶ分岐・合流部である「地中拡幅部」は、直径30mを超える巨大トンネルで、国交省自らが「世界最大級の難工事」と認めるもので、博多駅前の地下鉄工事による30m四方、深さ15

mの大陥没が起きるのではないかとその上にすむ住民は恐怖におびえている。しかし、その不安を解消するような詳細の説明は一切ないのである。従って、この情報開示請求を行ったのである。

この委員会が、地中拡幅部を真円を基本とすると決定したことの結果は、諮問庁の理由説明書に書かれているように、委員会「とりまとめ」（引用情報①（略））として2014年6月に公表されている。しかし、そこには、その結果を導き出したデータがない。ただ、結果を信用しなさいというだけである。

「とりまとめ」に掲載された検討委員会の議題と議事概要に書かれた各種の技術的検討課題、特に地中拡幅部に関するものをあげれば、地中拡幅部の基本断面形状（第6回）、地中拡幅部の与条件（荷重条件等）（第6回）、地中拡幅部の止水範囲（第7回）、地中拡幅部の与条件（完成躯体構造）、地中拡幅部の必要な範囲（第8回）などが議論されている。これらは、地権者になるかどうかという権利問題や陥没の危険という地上の住民にとって重要な項目である。

国民の生命財産よりもゼネコン業者などの知的財産権保護や杜撰な密室の会議を優先するために法の例外規定が設けられたわけではないはずである。

トンネル工事では多くの陥没事故や地盤沈下が発生している。そして、外環トンネルにおいても事業者は陥没が起きないと断言できず、緊急時の避難計画を作成するようにとの住民の要求を受け入れざるをえなかったが、委員会の「東京外環（関越～東名）トンネル工事の安全・安心確保についての考え方まとめについて」（平成30/3/23）（引用情報②（略））とい文書をお墨付きにして、事業者は、「東京外環（関越～東名）トンネル工事の安全・安心確保の取組み」（平成30年7月）を公表したが、その内容は住民が全く安心できないひどいものである。

そのような意思も能力もないにもかかわらず「工事を行うに際し、・・・安全対策を十分に実施することで、地表面の安全性が損なわれる事象は生じないと考える」などとトートロジーによる安全神話をつくろうとしているが、（この審査請求後のことだが）その検討過程や内容は明らかにされない。

また、上記文書では、「緊急時」を「トンネル内に掘削土以外の土砂等が大量流入する事象発生時」と定義するものであるが、それに該当しない事例が早速発生している。



本年2018年5月に開始した気泡シールド工事により、東名ジャンクション近くの野川に一呼吸で死に至るような酸素濃度1.5～6.4%の酸欠気泡がジャグジーのように1か月以上も噴出したが、「漏出している空気量は大気に比して微量であり、周辺環境に影響がないことを有識者に確認」と結論付けた（引用情報③（略））ここで、有識者とは委員会ないしは委員会の委員とのことである。しかし、地下室や地下工事現場に噴出したらどうなるかを無視している。昭和46年頃に工事現場から1km以上離れたところでの事故を含め酸欠死亡事故が多数発生したことから制定された厚生労働省所管の労働安全衛生法の酸素欠乏症等防止規則や環境省の通達「酸欠空気による住民の被害の防止について」（環大企76号）に違反する疑いがあるにもかかわらず、である。住民の質問に2か月以上この殺人レベルの酸欠濃度を隠し続け、安全神話に加担するような委員会である。

また、地盤沈下などにより家屋被害が発生したときに、正しい因果関係の解明や正当な補償を求める住民は、横浜環状北線のような公正中立をうたう第三者委員会と地盤変位の測定データなどの必要な情報の収集と公開をもとめているが、外環道においては、この委員会が担うという。公正中立でもなく、議論を公開できない、データの公表もしない委員会に、である。

(カ) 地中拡幅部の構造などの変更が「とりまとめ」によって、決定されたのであるから、その公表以後においては、そのために用いられた資料やデータはもはや政策決定過程の未成熟な資料ではないので、公表すべきである

(キ) 部分開示の要否について、理由説明書はその5の(4)で、「既に東京外かく環状国道事務所のホームページで公表されているものと同様のものであり、優位性は認められないので、当該部分のみの部分開示をする義務はない」としているが、これは驚くべきことである。

部分開示は、上記の人体と衣装の例えで述べたように、下着で覆われた部分以外を開示することである。法5条2号イ及びロ並びに5号及び6号に該当するものを厳密に選別し、正しく非公開部分のみを黒塗りする作業を行った結果、開示すべきものはもはや何もないというならば、この委員会は中身の無い委員会である。

国交省は、全部を隠蔽したいので、法5条2号イ及びロ並びに5号及び6号を自分に都合よく拡大解釈しているに過ぎない。

事業者には非公開を条件にヒアリングすることはあっても、その結果のすべてが法の非開示条項に該当するわけではない。

「非公開を条件に情報提供を得る」ことも巧妙な抜け道である。知的財産権に関しても、地中拡幅部の技術開発について、事業者も一定の技術開発の成果を一定程度公表し、特許申請書でも公表される。

委員会の資料のうち、ゼネコン等の知的財産権に関わるものは少ないはずである。

インカメラ審査で厳密な選別をしていただきたい。

(ク) 外環地下トンネル工事の安全性・危険性に関しては、例えば、安全神話がつくられた原発が福島第一の事故を起こしたように、トンネル工事では、倉敷市水島海底トンネルでの死亡事故、横浜環状北馬場出入口から400mも離れた住宅地での地盤沈下による家屋被害など、多くの事故が起きている。「トンネルは掘ってみなければわからない」という教訓があるにもかかわらず、それに真撃に向かい合わず、地上の居住者の生命・財産権に重大な損害を与えかねないことに関わる事項でもあるにもかかわらず、委員会の情報のほとんどすべてが隠蔽されることなどあってはならない。

(ケ) まとめ

公文書は国民共有の財産である。にもかかわらず、「よらしむべし、知らしむべからず」の体質が改まらず、何から何まで隠したい、「有識者」と権威付けされた委員会のお墨付きをもとに、情報を開示せず、ゼネコンを優遇し、住民の生命財産を無視するために、法の例外規定を悪用します、というのが国土交通省から出された理由説明書の本質であり、法の精神にも、条文にも違反している。

審査会には、公正中立な立場で、厳正な審査をお願いします。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 本件審査請求について

- (1) 審査請求人は、処分庁に対して、法に基づき、本件対象文書の開示を求めたものである。
- (2) 処分庁は、別紙の2に掲げる文書1ないし文書11を特定し、本件対象文書全体が法5条2号イ及びロ並びに同条5号に該当するとして、不開示決定（原処分）を行った。
- (3) 審査請求人は、諮問庁に対し、原処分を取消し、開示を求める審査請求を提起した。

#### 2 審査請求人の主張について

審査請求人の主張は、上記第2の1のとおりである。

### 3 本件事業について

#### (1) 本件道路事業について

東京外かく環状道路は、東京都心から約15kmの圏域を環状に連絡する首都圏の交通ネットワークを支える延長約85kmの道路であり、首都圏の渋滞緩和、環境改善や円滑な交通ネットワークを実現する上で重要な道路であり、国土交通省関東地方整備局東京外かく環状国道事務所がその事業を担当している。

このうち、関越自動車道から東名高速道路までの延長約16kmの区間については、平成19年4月に都市計画（変更）決定され、同21年4月の第4回国土開発幹線自動車道建設会議を経て整備計画が決定され、同21年度に事業に着手している。

#### (2) 本件委員会について

東京外かく環状道路（関越～東名間）は、実質的にわが国ではじめて大深度地下領域を全面的に活用し、本線トンネルは全長約16キロ、片側3車線の大断面・長大トンネルであるとともに、早期供用が求められる中、ランプトンネルと本線トンネルとを地中で結合させる必要があることなどから、その施工技術等に関して確認、検討すべき課題が多く存在する。したがって、関係機関の緊密な連携とともに、近年の施工事例や技術開発動向など最新の知見を確認し、検討することが不可欠である。

このため、東京外かく環状道路（関越～東名間）事業に関し、トンネルの構造、施工技術等について確認、検討することを目的として、学識経験者、関係機関により本委員会を設置しているものである。

### 4 本件対象文書について

本件対象文書は、本件委員会の第1回：H24.7.18～第11回：H28.3.23までの配付資料及び会議録であり、シールド工事及び地中拡幅工事の発注における工事公告前の技術的事項の検討内容について記載されている。

### 5 原処分に対する諮問庁の考え方について

審査請求人は、本件対象文書を法5条2号イ及びロ並びに5号を適用し全て不開示とした原処分について、全ての文書を不開示としたことは誤りであり、不開示とすべきもの以外は全て開示すべきであるとしていることから、以下、原処分の妥当性について検討する。

#### (1) 法5条2号イ及びロ該当性について

本件委員会では、近年の施工事例や技術開発動向など最新の知見を確認し、検討を進めるため、民間企業に対し、アンケートやヒアリングを実施している。アンケートやヒアリングは、シールド施工に関すること、シールド機に関すること、本線とランプとの接合部（以下「地中拡幅部」

という) に関することについて実施されている。

当該アンケートやヒアリングは、最新の技術的知見を得ることを目的としており、民間企業の知的財産に係わる、一般には公にされていない部分についても、その技術的情報を得る必要があったことから、委員会以外には公にしないことを条件に実施している。本件対象文書は、当該アンケートやヒアリングの結果が記載されており、また、その結果ももとにした技術的検討が記載されていることから、「行政機関の要請を受けて、公にしないとの条件で任意に提供されたものであって、法人等又は個人における通例として公にしないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの」に該当すると認められる。

また、本件対象文書を公にすることにより、アンケート、ヒアリング協力会社の知的財産権、競争上の地位等を害する恐れがあることは否定できず、「公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」に該当すると認められることから、法5条2号イ及びロに該当し、不開示とした原処分は妥当であると認められる。

(2) 法5条5号該当性について

本件委員会は、東京外かく環状道路(関越～東名)の事業者である、国土交通省、東日本高速道路(株)、中日本高速道路(株)の内部における審議、検討を行う場であり、同じく都市部においてシールドトンネルや地中拡幅部を施工している首都高速道路中央環状品川線の事業者である東京都、首都高速道路(株)、及びトンネル工学や地質学等に精通している有識者を委員として、審議、検討を行っている。

本件委員会に関する情報は、トンネルの構造、施工技術等の検討過程における未成熟な情報であり、また、委員会において率直な意見交換を行い技術的検討を行う必要があることから、本件対象文書は、「国の機関、独立行政法人等の内部における審議、検討に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがあるもの」に該当すると認められることから、法5条5号に該当し、不開示とした原処分は妥当であると認められる。

(3) 法5条6号該当性について

本件対象文書を公にした場合、アンケートやヒアリングに協力した民間企業は、自社の最新の技術的知見が今後とも公にされると考え、今後のアンケート等の調査への協力を躊躇するようになると考えられる。

また、本件対象文書を公にすることにより、個別の議論を捉えて、個別の委員に対する非難等がなされるおそれがあり、本件委員会における

委員の自由かつ率直な意見の表明，交換，判断等に影響を及ぼしかねない。

以上のことから，道路事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため，法5条6号柱書きに規定する「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」に該当し，不開示とした原処分は妥当であると認められる。

(4) さらに，部分開示の要否について検討すると，上記(1)ないし(3)に該当する部分を除いたその余の部分に記録されている情報は，委員会の設立趣意書，規約等，既に東京外かく環状国道事務所のホームページで公表されているものと同様のものであり，有意性は認められないので，当該部分のみの部分開示をする義務はない。

(5) 委員会の公表

本件委員会の規約においては，上記(1)ないし(3)を踏まえ，次のとおり公表の取扱いについて規定がされている。

(委員会の公開)

第9条 委員会の設立趣意書，規約および委員会・共同作業部会の委員名簿・開催日程については公開とする。

2 会議および配付資料，議事については原則非公開とする。

3 これにより難しい場合は，委員に諮った上で，委員長が決定するものとする。

本規約に則り，委員会の設立趣意書，規約及び委員会・共同作業部会の委員名簿，開催日程については，東京外かく環状国道事務所のホームページで公表がされている。

なお，本件対象文書に係わる第1回～第11回の本件委員会において審議，検討を行った結果については，「中間とりまとめ」，「とりまとめ」，「地中拡幅部についての留意事項まとめ」，「地中拡幅部（中央JCT，青梅街道IC）の工法の考え方まとめ」として，上記(1)ないし(3)に該当しない範囲において，東京外かく環状国道事務所ホームページにおいて公表がされている。

6 結論

以上のことから，諮問庁としては，原処分は妥当であると考えられる。

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 平成30年8月7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9月4日    | 審議            |
| ④ 同年10月4日   | 審査請求人から意見書を收受 |
| ⑤ 令和元年9月17日 | 本件対象文書の見分及び審議 |

⑥ 同年10月7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、法5条2号イ及びロ並びに5号に該当するとしてその全部を不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、本件対象文書の全部が法5条2号イ及びロ並びに5号に該当するとして不開示となることはあり得ないとして、原処分の取消し及び本件対象文書の開示を求めているところ、諮問庁は、不開示理由として同条6号柱書きを追加した上で、なお本件対象文書の全部を不開示とすべきとしていることから、以下、本件対象文書を見分した結果を踏まえ、原処分の妥当性について検討する。

### 2 理由の提示の妥当性について

- (1) 法9条1項及び2項に基づき、開示請求に係る行政文書の一部又は全部を開示しない決定をした旨の通知を行う際には、行政手続法8条1項に基づく理由の提示を書面で行うことが必要である。理由の提示の制度は、処分庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服申立てに便宜を与える趣旨から設けられているものである。かかる趣旨に照らせば、この通知に提示すべき理由としては、開示請求者において、不開示とされた箇所が法5条各号の不開示事由のいずれに該当するのかが、その根拠とともに了知し得るものでなければならない。
- (2) 当審査会において、諮問書に添付された原処分に係る不開示決定通知書を確認したところ、「1 不開示決定した行政文書の名称」の項には、本件開示請求書の請求する行政文書の名称等欄の記載と同じ内容である、本件対象文書名を記載し、「不開示とした理由」欄には、「請求のあった行政文書のうち本件委員会に関する資料については、法人等の利益を害するおそれがあり、法5条2号イ及びロに該当すること、また、国の機関の内部における審議、検討に関する情報であり、同条5号に該当することから不開示としました」と、不開示の根拠規定の条項が記載されているのみである。

本件対象文書は、11回にわたる本件委員会の会議録及び配付資料等であるから、複数の文書が含まれていると認められるところ、原処分の不開示決定通知書の記載からは、本件対象文書にいかなる法人等の情報が記載されているのか不明であり、また、なぜ本件対象文書の全てが国の機関内部における審議、検討に関する情報に該当するのか、開示した場合にどのような支障を及ぼすおそれがあるのかも不明であることから、原処分は、不開示事由に該当すると判断した根拠を具体的に示している

とはいえない。

- (3) このような原処分は、開示請求者（審査請求人）にとって、本件対象文書中のどのような情報がどのような理由によって不開示となるのかを十分に了知できないため、審査請求を行うに当たって、具体的、効果的な主張をすることを困難にさせているものであるから、理由の提示の要件を欠くといわざるを得ず、法9条2項の趣旨及び行政手続法8条1項に照らし、違法であるので、上記の不開示情報該当性について検討するまでもなく、取り消すべきである。

### 3 本件不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、その全部を法5条2号イ及びロ並びに5号に該当するとして不開示とした決定について、諮問庁が、同条2号イ及びロ、5号並びに6号柱書きに該当することから不開示とすべきとしていることについては、理由の提示に不備がある違法なものであり、取り消すべきであると判断した。

(第5部会)

委員 南野 聡，委員 泉本小夜子，委員 山本隆司

## 別紙

### 1 本件対象文書

東京外環トンネル施工等検討委員会（第1回：H24.7.18～第11回：H28.3.23）に関する情報（会議録，配付資料等）

### 2 諮問庁が原処分において特定したと説明する文書

文書1 平成24年度東京外環トンネル施工等検討委員会第1回検討委員会資料及び会議録（平成24年7月18日）

文書2 平成24年度東京外環トンネル施工等検討委員会第2回検討委員会資料及び会議録（平成24年10月31日）

文書3 平成24年度東京外環トンネル施工等検討委員会第3回検討委員会資料及び会議録（平成25年3月22日）

文書4 東京外環トンネル施工等検討委員会第4回検討委員会資料及び会議録（平成25年7月9日）

文書5 東京外環トンネル施工等検討委員会第5回検討委員会資料及び会議録（平成25年9月12日）

文書6 平成25年度東京外環トンネル施工等検討委員会第6回検討委員会資料及び会議録（平成26年1月23日）

文書7 平成25年度東京外環トンネル施工等検討委員会第7回検討委員会資料及び会議録（平成26年3月18日）

文書8 平成26年度東京外環トンネル施工等検討委員会第8回検討委員会資料及び会議録（平成26年5月21日）

文書9 平成27年度東京外環トンネル施工等検討委員会第9回検討委員会資料及び会議録（平成27年10月28日）

文書10 平成27年度東京外環トンネル施工等検討委員会第10回検討委員会資料及び会議録（平成27年12月22日）

文書11 平成27年度東京外環トンネル施工等検討委員会第11回検討委員会資料及び会議録（平成28年3月23日）