

諮問庁：内閣総理大臣

諮問日：平成27年11月16日（平成27年（行情）諮問第669号）

答申日：平成28年6月9日（平成28年度（行情）答申第114号）

事件名：21世紀構想懇談会の発言者名の分かる議事内容を記録した文書等の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

次の5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、文書1（1枚目及び2枚目1行目及び2行目）、文書4及び文書5を開示すべきである。

文書1 「20世紀を振り返り21世紀の世界秩序と日本の役割を構想するための有識者懇談会」(以下「21世紀構想懇談会」という。) 第6回会合概要

文書2 21世紀構想懇談会第6回会合録音

文書3 21世紀構想懇談会第6回会合配布資料3

文書4 21世紀構想懇談会第6回会合配布資料4

文書5 21世紀構想懇談会第6回会合配布資料5

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条の規定に基づく本件対象文書の開示請求に対し、平成27年8月7日付け閣副第774号により内閣官房副長官補（以下「処分庁」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

(1) 審査請求書

ア 会合概要及び録音について

「20世紀を振り返り21世紀の世界秩序と日本の役割を構想するための有識者懇談会」（以下「懇談会」という。）第1回の公表されている議事概要によると、「懇談会の運営方針として、懇談会は非公開とし、懇談会の議事要旨は、発言者名を付さない形で公開することが合意された。」と記録されている。

法の制定過程において、「法要綱案の考え方」で、特に「審議会に関する情報の開示・不開示の判断は、当該審査会の議決等により決せられるものではなく、当該審査会の性質及び審議事項に照らし、個別具

体的に、率直な意見交換等を「不当」に損なうおそれがあるかにより判断されることになる」と言及されている。これは自治体における情報公開条例の多くに、合議制機関の議決による不開示を認める規定があり、これが不合理な不開示決定を横行させていたことを受けてのものであり、法においては審議検討過程の情報に係る法5条5号では審議会等の議決や決定による不開示を認めず、開示することによる不当な審議検討過程への支障を要件としたものである。処分庁の決定はこうした立法事実に反するものである。

「非公開で行うことを前提とした有識者懇談会である」ことをもって、「率直な意見交換を妨げるおそれがある」とするのは、有識者懇談会を構成する有識者が主観的にそう感じる以上のものでもなく、あるいは非公開でなければとても意見が述べられないような見識の者であるか、意見が明らかにされてそれに対するさまざまな見解・評価が提示されることに耐えられない程度のもを国の政策形成に反映させようとしているのか、のいずれかに過ぎない。このようなことを保護するために同号の規定が設けられているわけではなく、あくまでも開示・不開示の利益を比較衡量し、不当な支障が生じない限りは開示しなければならないものである。

また、参集した有識者は、自らの発言内容について、個人名が付された形では永久に公開されることがないと認識して会議へ参加しているとは到底いえない。法及び公文書管理法の規定に照らせば、開示請求ないし利用請求に基づき開示される可能性があることは承知をした上で、会議に参加し発言を行っていなければならず、懇談会の構成員を引き受けた以上は、それに当然承知をしていると考えるべきである。したがって、今後の同種の会合の運営に支障が生じる恐れがあるとはいえず、法5条6号には当たらない。

イ 会合配布資料について

当該会合の配布資料3件が法5条5号、6号とされているが、どのような文書か、文書の名称すら特定されていないため、不開示情報の該当性そのものも審査請求人には判別不可能である。配布資料は、会合の議題に沿って作成・配布されているものであり、懇談会における論点やそれまでの議論の概要などがまとめられた資料などが想定される。議事概要がいずれも公開され、発言者名のない形態での会議内容の概要は明らかであるため、懇談会における配布資料を公にすることによって、いかなる理由で「公にすることにより率直な意見の交換を妨げる」ことになるのか、「今後の同種の会合の運営に支障が生じるおそれがあるのか」が明らかでない以上、不開示情報該当性がない

というほかない。したがって、同条5号、6号に該当しない。

以上のとおり、原処分は法の解釈、運用を誤ったものである。よって、その取消しを求めるため、審査請求を行った。

(2) 意見書

ア 懇談会について

懇談会について、諮問庁は「第1回会合において総理から示された諮問事項に基づき、20世紀の歴史に対する評価、21世紀の国際秩序の在り方等を議論」する場であり、「これらは国民及び関係各国の関心が極めて高く、様々な議論が行われている事項を含む」ものであるとしている。

第1回会議では、総理大臣は以下の点を挙げている。

「20世紀の世界と日本の歩みをどう考えるか。私たちが20世紀の経験から汲むべき教訓は何か。

日本は、戦後70年間、20世紀の教訓をふまえて、どのような道を歩んできたのか。特に、戦後日本の平和主義、経済発展、国際貢献をどのように評価するか。

日本は、戦後70年、米国、豪州、欧州の国々と、また、特に中国、韓国をはじめとするアジアの国々等と、どのような和解の道を歩んできたか。

20世紀の教訓をふまえて、21世紀のアジアと世界のビジョンをどう描くか。日本はどのような貢献をするべきか。

戦後70周年に当たって我が国が取るべき具体的施策はどのようなものか。」

また、こうした論点を受けて、総理は同会合で「未来の土台は過去と断絶したものではあり得ません。今申し上げたような先の大戦への反省、戦後70年の平和国家としての歩み、そしてその上に、これからの80年、90年、100年があります。皆様の御意見を伺いながら、これから日本がアジア太平洋地域のために、そして世界のために更にどのような貢献を果たしていくべきか、これから日本はどのような国になることを目指すのか、といった点について、考えていきたいと思っております。」と述べている。

以上のことから、懇談会は、これまでの日本の戦後を国内的にも国際的にも振り返り評価し、教訓を得ることを目的とし、かつ今後の日本の世界貢献とビジョンを検討するという、前向き志向の性質を持つものと政府において位置づけられていたといえる。また、総理大臣発言は、今後の日本のアジア及び世界での貢献、日本がどのような国になるべきかという、今後の日本のありようを懇談会での検討を受けて

考えたい旨を述べていて、前向き志向の発言といえる。

これらのことは国民及び国際社会の関心が高いものであることはその通りであるが、前向き志向に日本のありようを考えていくための戦後70年の評価や教訓、アジアや世界における日本の貢献について検討をすることを予定しているのもあって、このような検討が公開のプロセスで行えないとすることがそもそも理解しがたいものである。戦後70年の歩みを評価、検証し前向き志向に今後を展望しようということは、これまでの国内での様々な意見や見解、批判のみならず、アジアを中心とした世界の日本に対する評価等を総括し、乗り越えようとするものでなければならないはずである。このような懇談会に参加をしている委員が、非公開でかつ発言者名入りの議事録の作成を前提としなければ発言が率直にできないという人で構成されているとするならば、不適格な人を人選したことになる。葛藤や対立を乗り越えて前向き志向で物事を進めようとする議論は、開かれた議論で、委員個々人が多様な意見を受け止めて、様々な葛藤や対立を乗り越える自立した個人であることが当然に期待されているべきものであり、懇談会はこのような委員により構成されていると考えるべきものである。

イ 諮問庁の主張

(ア) 懇談会の概要及び録音物について

諮問庁は、本件対象文書はいずれも懇談会の会合におけるやり取りが、発言者名を特定可能な形で含んでいるとしている。懇談会は、「20世紀の歴史に対する評価、21世紀の国際秩序の在り方等を議論しているが、これらは国民及び関係各国の関心が極めて高く、様々な議論が行われている事項を含むことから、本懇談会における発言が発言者名を特定可能な形で公になった場合に、発言者や関係者に対して様々な圧力や不利益等が加えられる高い蓋然性が認められる」としている。

懇談会の内容が国内外の強い関心の下にあったことは事実であるが、上記の懇談会の検討事項及び総理大臣の発言のとおり、基本的には過去の検証から前向き志向の日本の在り方を検討するというものであるといえ、このような検討の場で各委員がどのような発言を行ったかを明らかにしても、諮問庁の主張するような不利益等が発生する高い蓋然性は存在しない。情報公開がされることで、発言内容が検証・検討され、それに対して意見や批判があったとしても、それは圧力でも不利益等でもなく、健全な民主的なプロセスに他ならない。

懇談会の取り扱う事項から、発言内容が個人名を特定する形で公

開されることを嫌う委員，あるいはそのことに脅威を感じる委員がいるとするならば，むしろ懇談会の委員になったことそのものがそのような不利益等の原因になり得るはずである。それにもかかわらず委員を引き受けている以上は，非公開でなければ意見を述べられないような見識の程度の者であるとは到底言えず，また，意見内容が公開されて意見や批判が寄せられた時に，それに耐えられない程度の意見しか言えない者が参集しているともいえない。むしろ，発言内容が具体的に明らかにされることにより，どのような見解の者がどのような評価・認識の下に懇談会に参加し，その結果取りまとめられた報告がどのように形成されたのかを明らかにすることが，政府として前向き志向と位置付けているかのような本懇談会の正当性を示すことになり，またそうしたことは広く検証されることは，不開示とすることにより保護される利益を上回る公益性がある。

また，諮問庁は「仮に，会合におけるやり取りが発言者名を特定する形で公開されることとなれば，発言者名や関係者に対して様々な圧力や不利益等が加えられる恐れがあるばかりでなく，今後，しかるべき有識者に協力を依頼することができなくなり，同種の会議の遂行に著しい支障を及ぼす高い蓋然性が認められる。」と主張する。過去を検証し振り返り，今後の在り方を検討する場であるにもかかわらず，発言者が誰であるのかを明らかにしないことを前提に有識者に懇談会委員になることを求めたとするならば，そのこと自体の妥当性が問題になる（なお，この点について，諮問庁は特に主張を行っていないため，事実関係は不明である）。

発言者名を明らかにして議事内容を明らかにしないことを前提に会議が開催されたことを理由に，審議検討過程の情報の非公開が無びゅう的に認められることになると，法の趣旨を著しく損なう。本懇談会を始め，政府における有識者による検討を開かれた場として行うことが会議の前提とされるべきものであって，このような観点ではなく非公開の会議でしか本来の目的が達成できず，情報公開もできないとすること自体，そもそも妥当ではない。また，仮に非公開の場にかつ資料も非公開とすることを条件としなければ，会議に参加できない有識者から見解等を聴取していることは，その妥当性，正当性の検証を拒んでいる有識者であると諮問庁は述べているに等しく，このような状態こそ公益を損なう行為である。そのため，法的保護に値する蓋然性はなく，今後の同種の会議の遂行に著しい支障を及ぼす蓋然性があるとはいえない。

以上のことから，諮問庁の法5条5号及び6号の解釈運用は誤っ

ている。

(イ) ホームページ上で公表していない配布資料について

諮問庁は、「非公表を前提として配布された資料が含まれている。」と述べ、「国民及び関係各国の関心が極めて高く、様々な議論が行われている事項を含むことから、当該懇談会における・・・配布資料が公開されることとなった場合、発言者や関係者に対して様々な圧力や不利益等が加えられる高い蓋然性が認められる。」と主張している。諮問庁は、「非公表を前提とした配布資料」とは何かについては、「非公表を前提」としているという形式的なことの他は、「様々な議論が行われている事項を含む」との説明がされているだけである。決定通知でも「配布資料3」などの記載のみであり、諮問庁が主張するような支障のある資料か否かも判別できない。

前述のとおり、本懇談会は基本的には過去の検証から前向き志向の日本の在り方を検討するというものであるといえ、検証のためにどのような資料や事実、見解が資料等で示され、懇談会における議論の内容がまとめられているかなどは検証・検討され、それに対して意見や批判があったとしても、それは圧力でも不利益等でもなく、健全な民主的なプロセスに他ならない。非公表の資料を公開することは、どのような事実や見解に基づいて議論をされ報告が形成されたのかを明らかにすることであり、政府として前向き志向と位置付けているかのような本懇談会の正当性を示すことにほかならず、不開示とすることにより保護される利益を上回る公益性がある。

また、非公表として配布された資料については、非公表の判断は政府あるいは懇談会として行った一義的なもの、会議の運営上の問題であって、法に基づく開示請求に対する判断を拘束するものではない。この前提を踏まえるならば、会議の時点で非公表であったとしても、情報公開法制がある以上は、その後に開示される可能性は全ての非公表文書にあるものである。したがって、非公表として配布された資料が事後に法に基づいて公開されること自体は、今後の同種の会議の遂行に著しい支障を及ぼす蓋然性があるとはいえない。

以上のことから、諮問庁の法5条5号及び6号の解釈運用は誤っている。

なお、審査において、有識者会議の委員に明文の秘密保持契約を行っているのか、発言者名入りの議事概要を委員に配布しているのか、非公表の資料を回収しているのか委員が持ち帰っているのか否かも確認されたい。また、いずれも委員個人保有文書として保有されている場合、諮問庁が主張するような国際関係にも重大な支障を

及ぼすものであるならば、各委員においてどのように当人以外に諮問庁が非公開とする情報が漏れないよう確実に管理されているのかについても確認し、諮問庁が主張するような実態認識において管理されているのかを確認されたい。有識者会議委員がその立場において公務員の身分を有しない場合は、法律上の守秘義務違反に問われないと思料され、諮問庁が主張するような支障を回避するためにどのような対応を行っているのかは、諮問庁の主張の前提として立証されているべきものであって、何も行っていないのであれば、諮問庁の主張するような支障が存在するとはいえないと解すべきではない。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 経緯

処分庁は、審査請求人が行った開示請求「①6月25日開催の21世紀構想懇談会の発言者名の分かる議事内容を記録したもの（録音物を含む）、②会議で配布された資料でweb上で公表されていないもの」に対し、法5条5号及び6号に該当することを理由に、その一部を開示とする原処分を行った。

2 本件対象文書について

本件対象文書は、平成27年6月25日に行われた「20世紀を振り返り21世紀の世界秩序と日本の役割を構想するための有識者懇談会」(21世紀構想懇談会)(以下「懇談会」という。)第6回会合の概要及び録音並びに同会合で配布された資料でweb上で公表されていないものである。

3 審査請求人の主張について

審査請求人は、原処分について「『非公開で行うことを前提とした有識者懇談会である』ことをもって、『率直な意見交換を妨げるおそれがある』とするのは、有識者懇談会を構成する有識者が主観的にそう感じる以上のものでもなく、あるいは非公開でなければとても意見が述べられないような見識の者であるか、意見が明らかにされてそれに対するさまざまな見解・評価が提示されることに耐えられない程度のものを国の政策形成に反映させようとしているのか、のいずれかに過ぎない。このようなことを保護するために法5条5号の規定が設けられているわけではなく、あくまでも開示・不開示の利益を比較衡量し、不当な支障が生じない限りは開示しなければならないものである。」と記載し、原処分は法の解釈、運用を誤ったものであるとしている。

しかしながら、本件対象文書のうち、平成27年6月25日に行われた懇談会の概要及び録音には、懇談会の第6回会合におけるやり取りが、発言者名を特定可能な形で含まれている。また、同会合で配布された資料で

w e b上で公表されていないものの中には、非公表を前提として配布された資料が含まれている。懇談会は、第1回会合において総理から示された諮問事項に基づき、20世紀の歴史に対する評価、21世紀の国際秩序の在り方等を議論しているが、これらは国民及び関係各国の関心が極めて高く、様々な議論が行われている事項を含むことから、当該懇談会における発言が発言者名を特定可能な形で公になった場合や配布資料が公開されることとなった場合、発言者や関係者に対して様々な圧力や不利益等が加えられる高い蓋然性が認められる。そのため、懇談会では、発言者が慎重になる余り無難な発言に終始したり、無用に萎縮したりすることなく、自由かつ達な意見交換を通じて有意義な提言を行うことができるよう、会合を非公開で行い、会合における議論の内容については、発言者名を付さない議事要旨のみを公開することで合意しており、懇談会の会合はかかる合意を前提として行われている。このような状況の中で、仮に、会合におけるやり取りが発言者名を特定可能な形で公開されたり、配布資料が公開されることとなれば、発言者や関係者に対して様々な圧力や不利益等が加えられる恐れがあるばかりでなく、今後、しかるべき有識者に協力を依頼することができなくなり、同種の会議の遂行に著しい支障を及ぼす高い蓋然性が認められる。

また、審査請求には、「どのような文書か、文書の名称すら特定されていないため、不開示情報の該当性そのものも審査請求人には判別不可能である。配布資料は、会合の議題に沿って作成・配布されているものであり、懇談会における論点やそれまでの議論の概要などがまとめられた資料などが想定される。議事概要がいずれも公開され、発言者名のない形態での会議内容の概要は明らかであるため、懇談会における配布資料を公にすることによって、いかなる理由で『公にすることにより率直な意見の交換を妨げる』ことになるのか、『今後の同種の会合の運営に支障が生じるおそれがあるのか』が明らかでない以上、不開示情報該当性がないというほかない。したがって、同条5号、6号に該当しない。」と述べている。

しかしながら、当該配布資料の名称を明らかにすれば、行われた議論の内容が推定可能となることが想定される。各会合における発表者名は公開されていることから、当該配布資料が誰の発表に用いられたものか、かなりの程度推測可能である。これらを踏まえれば、資料の名称についても、議論の内容を推測可能とさせる材料であるとみなすことには合理性があり、これが公開された場合、発言者や関係者に対して様々な圧力や不利益等が加えられる恐れがあるばかりでなく、今後、しかるべき有識者に協力を依頼することができなくなり、同種の会合の遂行に著しい支障を及ぼす高い蓋然性が認められる。

以上の理由により、法5条5号及び6号に基づき、本件対象文書を不開示としたことは妥当である。

4 結語

以上のとおり、本件対象文書につき、その一部を法5条5号及び6号に該当するとして不開示とした決定は妥当であり、原処分は維持されるべきである。

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27年11月16日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同月24日 審議
- ④ 同年12月16日 審査請求人から意見書を收受
- ⑤ 平成28年5月17日 委員の交代に伴う所要の手續の実施、
本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同年6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

本件対象文書は、文書1ないし文書5の5文書である。本件対象文書のうち、文書1及び文書2については、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、懇談会の議事要旨を作成するために担当者が逐語的に懇談会の会合でのやり取りを記録したメモであるとのことであった。

諮問庁は、本件対象文書が法5条5号及び6号に該当するとして不開示とした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に基づき、不開示情報該当性について検討する。

2 不開示情報該当性について

(1) 概要及び録音について

文書1及び文書2のうち、下記に掲げる部分を除く不開示部分には、20世紀の教訓等並びに21世紀の世界秩序及び日本の役割等に関する懇談会の委員等による率直な意見交換の内容が逐語的に記載されている。これを公にすることにより懇談会の審議の過程にある情報が明らかとなり、懇談会内部における率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがあると認められるので、法5条5号に該当し、同条6号について判断するまでもなく、不開示とすることが妥当である。

しかしながら、文書1（1枚目及び2枚目1行目及び2行目）は懇談会の日時、場所及び出席者であり、当該部分は、首相官邸ホームページで公表されている情報と同旨であると認められ、これを公にしたとしても、率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれ、国の機関の事務の適

正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとは認められないことから、法5条5号及び6号のいずれにも該当せず、開示すべきである。

(2) 配布資料について

文書3は、懇談会の報告書について議論するために事務局が作成したメモである。

当該不開示部分は、審議を円滑に進めるため、事務局が作成した特定の論点に係るメモであり、これを公にすることにより、懇談会の審議の過程にある情報が明らかとなり、懇談会内部における率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがあると認められるので、法5条5号に該当し、同条6号について判断するまでもなく、不開示とすることが妥当である。

しかしながら、文書4は新聞に掲載された懇談会における発表者による投稿文であり、文書5は懇談会における発表者による論文であり、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、当該資料は審議の促進のため、会合の際に配布されたものであり、当該不開示部分は、公表されている情報であることが認められることから、これを公にしたとしても、率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれ、国の機関の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとは認められないことから、法5条5号及び6号のいずれにも該当せず、開示すべきである。

3 異議申立人のその他の主張について

異議申立人のその他の主張は、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5号及び6号に該当するとして不開示とした決定については、文書1（1枚目及び2枚目1行目及び2行目）、文書4及び文書5は、同条5号及び6号のいずれにも該当せず、開示すべきであるが、その余の部分は、同条5号に該当すると認められるので、同条6号について判断するまでもなく、不開示としたことは妥当であると判断した。

(第2部会)

委員 白井玲子, 委員 池田綾子, 委員 中川丈久