

諮問庁：原子力損害賠償・廃炉等支援機構

諮問日：平成28年11月7日（平成28年（独情）諮問第88号）

答申日：平成30年3月1日（平成29年度（独情）答申第65号）

事件名：運営委員会（第30回～第40回）の議事録等の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書1ないし文書26（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、審査請求人が開示すべきとする部分を不開示としたことは、妥当である。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

独立行政法人等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28年6月30日付け平280629総第1号により、原子力損害賠償・廃炉等支援機構（以下「機構」，「処分庁」又は「諮問庁」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

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によると、以下のとおりである。

（1）審査請求書

ア 審査請求の趣旨

原処分の決定通知書に記載の処分のうちイ（イ）に示す不開示処分を取り消すとの決定を求める。

イ 審査請求の理由

（ア）審査請求人は、2015年7月16日付けで、処分庁に対し法に基づき「原子力損害賠償支援機構運営委員会の議事録および配付資料」の開示を請求した。

（イ）処分庁は、2016年6月30日付けで、原子力損害賠償・廃炉等支援機構運営委員会（第30～40回）議事録及び同運営委員会（第1～15回）の配布資料を特定し、「委員の氏名、発言内容から委員が特定されるおそれのある部分」を法5条3号に該当するとして不開示とする決定を行った。

（ウ）本審査請求で争う処分（以下、第2において「本件処分」という。）の理由として、以下の記載があった。

「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があるため」

(エ) これは、以下のことから本件処分は妥当ではない。

機構は、福島第一原子力発電所事故を受けて設置され、被害者に損害賠償する資金を政府が当面肩代わりする仕組みとして機能しているほか、「廃炉等を実施するために必要な技術に関する研究及び開発、助言、指導及び勧告の業務」を行うものとされている。福島第一原発事故という重大な事態への対応に係る組織の役割は重大で、人権擁護、意思決定過程の市民参加を保障するための情報公開、説明責任の堅持という民主的運営を基本としなければならない。運営委員会は、原子力損害賠償支援機構法により資金援助及び負担金の額等の決定、定款の変更、業務方法書の作成及び変更、予算及び資金計画の作成又は変更、決算などについては運営委員会の議決を経ることとされているなど、組織運営の中核を担うものであり、会議の議事に関する説明責任は徹底されなければならない。とりわけ、運営委員であったものが東京電力の社外取締役就任により退任しているなど、その運営の公平性、妥当性は委員がどのような活動を運営委員会で、行ったのかを明らかにすることで、社会的な監視のもとにおかなければならないものである。処分庁は、委員会議事録における発言者名について、「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があるため」として不開示としているが、運営委員としての職責、組織の信頼性、高く要求される説明責任の徹底という要請からすれば、当然に発言内容が個人を特定して明らかにされたとしても、それをもってただちに率直な意見交換が不当に損なわれるとは言えず、意思決定の中立性は当該不開示情報が明らかにされることによってむしろ確保されるものであり、不当に損なわれることにはならない。加えて、当該不開示情報を開示することにより確保される公益は、不開示とすることより保護される利益を上回るため、処分庁の主張は当たらない。

また、実施機関が通知書に記載した理由は条文の一部を抜粋しただけであり、実際に請求した文書についてどのような事柄が開示拒否の対象になっているのか、それがなぜ開示できないのかの根拠が示されていない。このような理由では本請求に対する拒否理由を示したことにならず、不適法な決定である。

さらに、一部開示決定にもかかわらず「法人文書開示決定通知書」には審査請求に関する教示がなく、不適法な処分である。

(オ) 以上のとおり、本件処分は法の解釈、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、本審査請求を行った。

(2) 意見書

ア 機構は第3の5の原処分の妥当性1において「諮問庁と運営委員会が前例のない困難な課題を課せられていること、そのことから必然的にセンシティブな問題を扱うこと、委員による率直な意見交換を確保することが必要不可欠であること等から個別の発言に係る委員氏名を公にしないことを前提にしていた」としている点について、以下の点で問題がある。

(ア) 委員氏名を公にしないことを前提にしたのがいつの時点で確認されたのかが不明。

開示請求の時点でそうした確認がなされていたかどうかかわからないため、請求人は原処分の妥当性が確認できない。公開されている議事録では、議事の最後に運営委員会委員長より「議事録の扱いは非公表」との一言があるのみで、その理由は説明されていない。このため委員らが非公表の理由を認識していたかどうかの確認ができないほか、公開していいかという確認はなされておらず、公開すると率直な意見交換ができなくなるという主張の妥当性が請求人には判断できない。

(イ) 前例がないのであればなおさら、議論の経緯が多様な意見や批判にさらされないと、公益性が確保できない。

(ウ) 請求人が請求しているのは過去の議事録であり、センシティブな問題が扱われていたかどうかを確認するためのものであることに加え、すでに議論の結論が出て、その結果は特別事業計画として公開されているものであるため、過去の議論は影響しないのではないか。つまり過去にセンシティブな問題を扱っていることをもって、非公表とすることには妥当性がないのではないか。

(エ) 「議事録の取扱いは非公表とする」という一言をもって議事録を公表しないというのは形式的に非公表扱いとしているだけであり、法の立法主旨に反するのではないか。

イ 機構は第3の5(2)諮問庁の役割と直面する極めて困難な課題において「原子力損害の賠償の迅速かつ適切な実施及び電気の安定供給等に係る事業の円滑な運営の確保を図り、もって国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展に資すること」を、原子力損害賠償・廃炉等支援機構法(以下「機構法」という。)の目的とし、原処分を妥当としているが、以下の点で問題がある。

(ア) 東京電力福島第一原子力発電所の事故に係る賠償は、東京電力が直接の支払者ではあるものの、最終的に電気料金や税金として国民が負担することになるため、機構法および機構のスキームは国民負担の上に成り立っているといえる。また、「国民経済の健全な発展

」を目指すために様々な形での国民負担が前提であるならば、運営委員会の議論は、費用の負担者でありステークホルダーである国民に広く公開されるべきではないのか。さらにいえば、「前例のない困難な課題」の解決策を議論し「国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展」を目指すのであれば、当然、その内容は国民からの意見や批判に耐えるものになっていると考えるのが当然であり、公開によって議論に影響が出るとはいえない。

(イ) 第3の5(2)では「実際に策定された特別事業計画は(中略)巨額の賠償債務の見通しや金融機関等関係機関への協力要請等を含み、各ステークホルダーにも強い影響を与えるものであり、東京電力の直面する極めて困難な課題に、同時並行的に対処する内容となっている」としている。しかし当該特別事業計画(2015年7月16日時点までに策定されたすべての特別事業計画)はすでに内容が公開されているため、その経緯を公開することに何らの問題はないと考える。また特別事業計画は、これまで複数回の変更を経ているが、変更するにあたってどのような意見が出ていたのか、その意見はどのような背景の委員から出ていたのかがわからないと、なぜ変更されたのかの妥当性を判断できない。また委員の中に経済産業省や産業界、金融界等の関係者が含まれていることを鑑みれば、発言者名が明らかにならないと、公益性に照らして、意見の妥当性を判断することができない。

ウ 機構は、第3の5(3)運営委員会の役割 ウ 運営委員会における議事等の取扱いで、「会議全体やその議事録については公開しないこととする」とともに(毎回の運営委員会において、その旨を委員に説明している。)情報公開請求があった際には(中略)個別の発言内容ごとの発言者(委員の氏名等)については公にしないことを前提」としているという点について、以下の問題がある。

(ア) 本意見書の「ア」でも記述したように「公にしないことを前提」にしたのがいつなのかが不明であり、審査請求人はそのような前提があったかどうかの確認ができず、よって妥当性も確認できない。

(イ) 本意見書の「ア」で記述したとおり、公開されている議事録では、議事の最後に運営委員会委員長より「議事録の扱いは非公表」とのひと言があるだけで、その理由は説明されていない。つまり、この発言は形式的に非公開を宣言したに過ぎないのではないのか。そもそも非公開にするかどうかはその議事の内容や状況に応じて決まるもので、一律ではない。議事録で確認できる「議事録の取扱いは非公開とする」というひと言だけで議事録を公表しないのは形式的なものに過ぎず、法の立法主旨に反すると考えられる。

エ 機構は第3の5(4)委員の氏名等を公にした場合に考えられる影響についての中で、「一部の外部関係者が常識的ではない時間帯にアポイントメントもなしに、運営委員会を構成する諮問庁の役職員の自宅へ訪問するなどの事態が起こり、本人のみならず、同居している家族等も、少なからず心理的負担を受けた事例も発生している」としている。この点について以下の問題を指摘する。

(ア) 「アポイントもなしに」というのは、いわゆる夜討ち朝駆けとして、一般的な取材手法として長く実施されてきたものと考えられる。取材対象者がまったくの個人であり、個人的な事柄についてこのような取材方法をとることについてはプライバシー保護の観点から問題があることもある。しかし機構の運営委員会は、「前例のない困難な課題」を解決して「国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展に資すること」を目的に設置されていることから、極めて高い公益性があると考えられる。また、前述したように最終的に賠償等は国民負担になることなどから社会的関心も非常に高い。そのような委員会の委員は公人と考え、いたずらな取材制限をするべきではない。

(イ) 公人を取材する際に一般的な夜討ち朝駆けを規制するのは、表現の自由の制限につながる報道規制になるおそれがあるので、慎重に判断すべきである。その点、仮に心理的負担が生じる事例があったとしても、社会的な関心の高さや公益性を考えれば許容されるべき範囲内にあると考えられる。違法な取材は問題だが、下記第3では違法性の指摘までされてはならず、形式的な主張によって一方的な取材規制につながる論旨には問題がある。

オ 第3の5(4)ではさらに、「上記のような状況に鑑みると、仮に、運営委員会議事録上の、委員の氏名及び発言内容から委員が特定されるおそれのある部分を公にした場合、運営委員会における各委員の発言内容が特定されることとなり、その結果、その議事内容の性質から、議論の過程における個々の意見等を捉えられ、また、発言した委員本人の意図とは異なる形で意見等を取り上げられ、委員に対する不当な圧力や干渉、いわれなき非難等が行われることにより、委員本人やその関係者に対し不利益が及ぶことや、さらには、各委員がそのような事態を懸念し、委縮することにより、運営委員会における委員の自由かつ率直な意見等の表明や意見の交換等が不当に損なわれるおそれが生じることは明らかである」と断定している。この点について以下の問題を指摘する。

(ア) 上記のような不当な圧力や干渉等を可能性に完全に否定することはできないが、一方で国民は、さまざまな報道から状況を判断して

いるのであり、必ずしも一面的な発言だけで全体を見ているのではない。氏名の公表によって「不当な圧力や干渉、いわれなき非難」が起こるのが必然であるかのように断定するのは、国民の判断能力を完全に否定し、さらには表現の自由を抑圧する意見であり、とうてい受け入れることはできない。

- (イ) 発言者名が明らかになることにより、国民は発言者の立場を背景にした意図的な発言を認識し、議論の全体像を把握することができるようになる。また、意図的な発言に導かれた議論の結末を否定することもできる可能性がある。この可能性をあたまから否定し、不当な圧力が必ずあることを前提に「自由かつ率直な意見等の表明や意見の交換等が不当に損なわれるおそれが生じることは明らか」と断定するのは、国民は字が読めず読解力がないと断言していることに等しい。国民は文字を読むことができ、一定の読解力も備えているのであり、下記第3の指摘は当たらない。

カ まとめ

- (ア) 機構は、根拠法によっても、またその運営委員会で議論している内容からも、極めて高い公益性があるのは明らかだ。さらに下記第3にあるように、機構は「日本が経験したことの無い極めて困難な」課題の検討をしているのであり、これも高い公益性を裏付けている。そして、運営委員会による議論を通して策定される、東京電力の特別事業計画を実施すれば、賠償等の支払いは最終的に電気料金や税金を通して国民負担になることが避けられない。つまりもっとも重要なステークホルダーである国民に対して、議論の過程の中立性や高い透明性が求められるは当然のことである。そのためには議事録はもとより、発言者の意図をより正確に把握するためには発言者名も公開されるべきと考える。
- (イ) 機構の下記第3では、発言者名がわかることで不当な圧力等があることを前提にしているが、国民はそのような一元的な見方だけをしているわけではなく、さまざまな意見を鑑みてそれぞれの考えを導き出す能力を持っていると考えるのが一般的な見方ではないのだろうか。下記第3はそうした国民の能力を否定しているように読める。この認識は到底容認できない。
- (ウ) 議事録の発言者名を公表することにより、世界史に残る損害を発生させている東京電力福島第一原子力発電所の事故処理費用を、最終的に負担する国民に対する説明責任が果たされ、これにより国民は自ら負担すべき費用の根拠の一部を知ることができ、負担の意味や理由をより深く理解することができるようになると考えられる。深い理解は事故処理への協力を生み、ひいては「日本が経験したこ

とのない極めて困難な」課題の解決にも資することになる。高い透明性をもつ情報公開は、その前提として不可欠な条件であると考え

る。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 事案の概要

- (1) 審査請求人は、平成27年7月16日付けで、法3条に基づき、諮問庁に対し、原子力損害賠償・廃炉等支援機構運営委員会の議事録等の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行い、諮問庁は平成27年7月16日付けでこれを受領した。
- (2) 本件開示請求に対し、諮問庁は、開示請求文書のうち一部について、平成28年6月30日付けで、下記3のとおり、法5条所定の不開示情報に該当する部分を除き、これを開示する決定（原処分）をし、その余は不開示とする決定をした。
- (3) これに対して、審査請求人は、行政不服審査法2条に基づき、平成28年8月5日付けで、諮問庁に対して、上記平成28年6月30日付け処分のうち不開示とした部分の一部について、その取消しを求める審査請求を行い、諮問庁は同年8月9日付けでこれを受領した。
- (4) 本件審査請求を受け、諮問庁は、原処分の妥当性につき改めて慎重に精査したところ、本件審査請求については理由がないため、諮問庁による裁決で本件審査請求を棄却することにつき、情報公開・個人情報保護審査会に諮問するものである。

2 審査請求に係る法人文書の概要

(1) 諮問庁の地位・役割

諮問庁（原子力損害賠償・廃炉等支援機構）は、機構法（諮問庁の設立時の名称は「原子力損害賠償支援機構」であり、平成26年、機構法改正により現在の名称（原子力損害賠償・廃炉等支援機構）となった。）に基づき設立された認可法人である。同機構運営委員会は、東京電力株式会社（旧商号。以下「東京電力」という。）の特別事業計画を策定するなど、諮問庁の重要事項を議決する機関である。

(2) 本件対象文書

本件対象文書は、原子力損害賠償・廃炉等支援機構運営委員会（第30回から第40回まで）議事録等である。

3 原処分及びその理由

諮問庁は、本件対象文書のうち、法5条2号、3号、4号二及び4号へに掲げる不開示情報に該当する部分を除いて開示し、その余は不開示とする旨の処分を行った。

原処分に係る不開示部分（以下、第3において「本件不開示部分」という。）と不開示の理由は、以下のとおりである。

本件不開示部分：委員の氏名，発言内容から委員が特定されるおそれのある部分（法5条3号の不開示情報に該当する部分）

不開示の理由：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があるため。

4 審査請求人の主張

(1) 審査請求の趣旨

本件審査請求は，法3条に基づく本件開示請求に対し，平成28年6月30日付け平280629総第1号をもって諮問庁が行った処分のうち，上記3記載の本件不開示部分について，取消しを求めたものである。

(2) 審査請求の理由

おおむね第2の2(1)イ(エ)のとおり

5 原処分の妥当性1－法5条3号関係

諮問庁は，原処分において，本件対象文書のうち，原子力損害賠償・廃炉等支援機構運営委員会（第30回から第40回まで）議事録等について，①同運営委員会委員の氏名及び②発言内容から委員個人が特定されるおそれのある部分を不開示と決定したものであるところ，原処分は，法に基づくものであり，妥当である。

そこで，以下，法5条3号の趣旨を確認し，諮問庁の役割及び諮問庁内の組織である運営委員会の役割等について述べた上で，諮問庁と運営委員会が前例のない困難な課題を課せられていること，そのことから必然的にセンシティブな問題を扱うこと，委員による率直な意見交換を確保することが必要不可欠であること等から個別の発言に係る委員氏名を公にしないことを前提としていたことなどに照らして，本件不開示部分を開示すれば，率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれ又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれが生じることを明らかにする。

(1) 法5条3号の趣旨

法5条3号における，「審議，検討又は協議に関する情報」とは，「国の機関，独立行政法人等，地方公共団体又は地方独立行政法人が行う事務又は事業について，意思決定が行われる場合に，その決定に至るまでの過程においては，例えば，具体的な意思決定の前段階としての政策等の選択肢に関する自由討議のようなものから，一定の責任者の段階での意思統一を図るための協議や打合せ，決裁を前提とした説明や検討，審議会等又は行政機関が開催する有識者，関係法人等を交えた研究会等における審議や検討など，様々な審議，検討及び協議が行われており，これら各段階において行われる審議，検討又は協議に関連して作成され，又は取得された情報」を指している。

また，法5条3号が，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がある情報を不開示情報

としたのは、公にすることにより、外部からの圧力や干渉等の影響を受けることなどにより、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がある場合を想定したもので、適正な意思決定手続の確保を保護利益とするものである。

例えば、審議、検討等の場における発言内容が公になると、発言者やその家族に対して危害が及ぶおそれがある場合には、同条4号等の他の不開示情報に該当する可能性もあるが、「率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれ」が生じたり、また、行政機関等内部の施策の検討がまだ十分でない情報が公になり、外部からの圧力により当該施策に不当な影響を受けるおそれがあり、「意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」が生じたりすることのないようにする趣旨である（総務省行政管理局編「詳解情報公開法」（財務省印刷局，2001年）66頁）。

（2）諮問庁の役割と直面する極めて困難な課題

平成23年3月11日に発生した東京電力福島第一原子力発電所事故による巨額の損害賠償債務のため、東京電力から政府による支援の要請があったことも踏まえ、政府は、原子力損害の賠償に関する法律16条2項の援助を具体化し、原子力損害の賠償の迅速かつ適切な実施及び電気の安定供給等に係る事業の円滑な運営の確保を図り、もって国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展に資することを目的として、機構法を制定した。諮問庁は、このような目的の達成のため、平成23年9月に機構法に基づき設立された認可法人である。

その後、平成26年8月には、諮問庁の業務として、東京電力福島第一原子力発電所に係る廃炉等支援業務が追加され、組織名も原子力損害賠償・廃炉等支援機構に変更され、以降は、「損害賠償、廃炉、（電力の）安定供給」という3つの課題に対する取組が円滑に進捗していくよう、東京電力の経営・財務状況をモニタリングするとともに、同社の経営改革の実現、廃炉等の適正かつ着実な実施等に向けて、必要な支援を行っている。

また、諮問庁は、その設立後、東京電力が諮問庁を通じて巨額の政府援助（国債の交付）を受ける前提条件であり、東京電力の抜本的な経営改革等に関する計画である特別事業計画を東京電力と共同で策定し、さらにその後の外部環境や経営状況の変化を踏まえて、9回の計画変更を行い、その都度、主務大臣の認可を受けてきた。加えて、特別事業計画等に基づき、現在までに累計で6兆円を超える資金交付を、政府援助（国債の交付）を背景に、東京電力に対して行っている。なお、諮問庁は、特別事業計画に基づき、東京電力の株式を引き受け、同社の2分の1を超える議決権を保有するとともに、役職員の派遣も行っている。機構法上、特別事業計画には、上記の機構法の目的に照らし、①原子力損害の

状況，要賠償額の見通し，損害賠償の迅速かつ適切な実施のための方策及び廃炉等を適正かつ着実に実施するための体制整備に係る事項，②原子力事業者の経営の合理化のための方策，③原子力損害の賠償の履行に充てるための資金を確保するための原子力事業者による関係者に対する協力の要請その他の方策，④原子力事業者の資産及び収支の状況に係る評価に関する事項，⑤原子力事業者の経営責任の明確化のための方策，⑥原子力事業者に対する資金援助の内容及び額，⑦交付を希望する国債の額その他資金援助に要する費用の財源に関する事項などを記載することとされている（機構法45条2項各号）。したがって，実際に策定された特別事業計画は，当該原子力事業者自身の損害賠償の実施方策や経営改革のための方策はもちろんのこと，巨額の賠償債務の見通しや金融機関等関係機関への協力要請等を含み，各ステークホルダーにも強い影響を及ぼすものであり，東京電力の直面する極めて困難な課題に，同時並行的に対処する内容となっている。

東京電力が直面する課題は，具体的には，①東京電力福島第一原子力発電所事故の被害者の方々が一日も早く生活を再建できるよう，迅速かつ適切な損害賠償を貫徹すること（損害賠償の円滑かつ早期の貫徹），②損害賠償の徹底と同時に，一日も早い福島復興を実現するため，生活基盤や産業基盤の再建を，政府と密に連携しつつ進めること（福島復興の加速化），③東京電力福島第一原子力発電所事故炉の廃止措置の実施主体として，長期にわたる作業を，安全かつ着実に進めると同時に，社会に不安を与えている汚染水・タンク問題を早急に解決すること（着実な廃炉の推進），④過酷事故対策など原子力発電所の安全性向上対策の強化等を積み重ねること（原子力安全の徹底），⑤安全面や防災面に留意し，電気を安定的に供給すること（安定的な電力供給），⑥競争下でも低廉な電気を安定供給するとともに，新たな競争の中で経営基盤を維持するため，総括原価制度への安住から脱却し，事業競争力を抜本的に強化すること（事業競争力の強化）などを始め，重要かつ難しい課題ばかりである。

諮問庁は，東京電力に派遣する役職員を通じて，東京電力社内から経営改革の推進を直接的に支援するとともに，諮問庁として改革の進捗についてモニタリングを行うことで，上記課題の達成に取り組まなければならないが，このような課題は，東京電力のみならず，広く日本の産業・経済状況，ひいては一般市民の生活にも影響を与え得るものであり，また，参考となる前例の欠如，課題が同時並行的かつ多岐にわたることなど，これまで日本が経験したことのない極めて困難なものであるといえる。

（3）運営委員会の役割

諮問庁（原子力損害賠償・廃炉等支援機構）の運営委員会は、上記のような特別事業計画を決定するなど極めて重要な役割を果たしている諮問庁の意思決定機関である。

ア 運営委員会の議決事項

運営委員会は、①諮問庁の定款の変更等の諮問庁内部の議題（機構法15条）に加え、②特別事業計画（機構法45条）や、③各原子力事業者が納付する負担金の金額等を議決対象としている（機構法39条及び52条）。したがって、運営委員会の議事録等に係る情報は、「独立行政法人等・・・が行う事務又は事業について・・・行われる審議，検討又は協議に関連して作成され，又は取得された情報」であり，法5条3号における，「審議，検討又は協議に関する情報」に該当する。

また，運営委員会は，上記（2）記載のとおり，大変困難な課題に対応していく役割を担っている諮問庁の業務運営に関する極めて重要な意思決定機関である。特に，特別事業計画に関連して，東京電力福島第一原子力発電所事故による原子力損害賠償に対する東京電力の対応，事故を起こした東京電力の経営改革等のあり方，安全性を大前提とした上での東京電力が保有する原子力発電所の再稼働に関すること，国際的に見ても未曾有かつ極めて重要である廃炉等に向けた取組など，社会的な関心が非常に高く，かつ，多様な関係者や意見が存在する社会的・政治的な機微を含む議題を扱っている。

イ 運営委員会を構成する者等

運営委員会は，委員10人以内並びに諮問庁の理事長，副理事長及び理事をもって構成されており，その議事は，出席した委員並びに諮問庁の理事長，副理事長及び理事の過半数をもって決することとされているなど，合議体の形式で組織されている（機構法16条及び20条）。また，委員は，電気事業，経済，金融，法律又は会計に関して専門的な知識と経験を有する者のうちから，諮問庁の理事長が主務大臣の認可を受けて2年を任期として任命することとされている（機構法17条及び18条）。

実際にこれまで任命された委員の出身母体・専門分野等は，多岐にわたる。これは，上記のとおり，東京電力と諮問庁が，これまで経験したことのない数多くの同時並行的な難題を解決するためには，多種多様の経験や専門知識をもつ者から，広く意見を求め，叡智を集約することが必須であるためである。

ウ 運営委員会における議事等の取扱い

運営委員会では，国民の知る権利に応え，透明性の確保を図る観点から，会議の議事要旨については，開催後できる限り速やかに諮問

庁のウェブサイトに掲載するとともに、議決内容については原則としてその全文を諮問庁のウェブサイトに掲載するなどの対応を行っている。

また、情報公開請求があった場合には、不開示情報を除き、議論の内容自体は適切に開示してきているところである。他方、諮問庁は、運営委員会における率直な意見交換等を確保する観点から、会議本体やその議事録については公開しないこととするとともに（毎回の運営委員会において、その旨を委員に説明している。）、情報公開請求があった際には、議論の内容については上記のとおり開示する一方で、個別の発言内容ごとの発言者（委員の氏名等）については公にしないことを前提として、委員への就任要請や運営委員会における議論を行ってきている。

（４）委員の氏名等を公にした場合に考えられる影響について

上記のとおり、運営委員会は、その目的から、東京電力福島第一原子力発電所事故による原子力損害賠償に対する東京電力の対応、事故を起こした東京電力の経営改革等のあり方、国際的に見ても未曾有かつ極めて重要である廃炉等に向けた取組などを始め、多くの重要かつ難しい課題について議論することが求められているが、これらの事項は、社会的な関心が非常に高く、国民の間にも多様な意見があるものが少なくない。

例えば、特別事業計画の全面改訂の中で最も直近において運営委員会の議決を経た「新・総合特別事業計画」だけで見ても、その当時、柏崎刈羽原子力発電所の再稼働を前提とした同計画について複数の批判記事が出ており、また、損害賠償・除染、廃炉、さらには東京電力の経営改革等のあり方を始め、運営委員会の議論の対象となっているその他の事項についても、様々な記事が掲載されてきていることは公知の事実である。また、これまでも、このような案件に関して、一部の外部関係者が、常識的ではない時間帯にアポイントメントもなしに、運営委員会を構成する諮問庁の役職員の自宅へ訪問するなどの事態が起こり、本人のみならず、同居している家族等も、少なからず心理的負担を受けた事例も発生している。

また、上記（３）イ記載のとおり、運営委員は、これまで経験したことのない数多くの同時並行的な対応が必要となる難題について議論等することが求められており、専門的な知識と経験を有する者が就任してきている。そのため、結果として、各委員は、それぞれ運営委員会とは別の組織に属し、別の重い責任を負っている者も少なくなく、また、ビジネス上、業務上などにおける関係者も多い。

上記のような状況に鑑みると、仮に、運営委員会議事録上の、委員の氏名及び発言内容から委員が特定されるおそれのある部分を公にした場

合、運営委員会における各委員の発言内容が特定されることとなり、その結果、その議事内容の性質から、議論の過程における個々の意見等を捉えられ、また、発言した委員本人の意図とは異なる形で意見等を取り上げられ、委員に対する不当な圧力や干渉、いわれなき非難等が行われることにより、委員本人やその関係者に対し不利益が及ぶことや、さらには、各委員がそのような事態を懸念し、委縮することにより、運営委員会における委員の自由かつ率直な意見等の表明や意見の交換等が不当に損なわれるおそれが生じることは明らかである。

加えて、上記（３）ウ記載のとおり、諮問庁は、個別の発言内容ごとの発言者（委員の氏名等）については公にしないことを前提に、委員への就任要請や運営委員会の議論を行ってきた。そのため、仮に、個別の発言内容ごとに発言した委員の氏名等が公にされることとなれば、公にされない前提で発言した委員との関係で信頼関係を大きく損なうこととなる。

これらのことを踏まえると、本件不開示情報は法５条３号の不開示事由に該当するといえる。

（５）裁判例、過去の答申

原処分 of 妥当性を裏付ける先例として、以下の裁判例及び答申がある。

ア 裁判例

高松高判平成１７年１月２５日判タ１２１４号１８４頁は、国立療養所（南愛媛病院）の再編成に関して、厚生労働省担当室長や地元関係者（町長、地元医師会長、県保健福祉部長）らを構成員とする協議会が開催され、その議事録が、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「行政機関情報公開法」という。）５条５号所定の不開示情報に該当するとされたという事案において、「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」があるとした行政庁（国）の判断を支持した。

同判決は、まず、行政機関情報公開法５条５号において「率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれ」があるものが不開示情報とされた趣旨は、「終局的な意思決定がされる過程においては、様々な選択肢の是非、長短について多方面から自由な意見交換等がされるべきであるのに、最終的に採用されるに至らなかった中間的な議論、未成熟な意見等が公開されることにより、外部からの不当な圧力や干渉等を受けることなどにより、当該意思決定自体がゆがめられるおそれを生じることがあるほか、終局的な意思決定に対する誤解や筋違いの批判等を招き、ひいては途中経過における自由かつ率直な意見交換等が妨げられたりするおそれがあるので、そのような結果となることを防止するために、適正な意思決定手続を確保するという

点にあると考えられる」とする。

そして、同判決は、「南愛媛病院の経営移譲は、・・・多くの関係者に大きな影響を及ぼす事柄であり、かつ、平成13年度末までに経営移譲が決定できない場合には南愛媛病院自体の廃止も検討せざるを得ない差し迫った状況下において、本件再編成協議会の出席者である当該及び近隣地域の地方公共団体の長や担当部長、当該地域の医師会の会長及び経営移譲先候補である社会福祉法人の幹部は、それぞれ互いに異なる複雑な利害関係を有し、その対応に苦慮していたと推認される。したがって、これらの出席者は、公開の場や将来その議事録等が公開されることが予定される場においては、いわれなき非難を避けようとしたり、団体自体の意見に拘束されたりするため、率直な意見を表明することが困難であることもある。それ故、このような場においては、各構成員の公式見解を述べあうだけでなく、むしろ非公開の場において各自の自由かつ率直な意見を交換し、あるいはそれに対して国側から説明をすることが、よりよい政策決定に資する場合もあるのであって、それは正当な期待というべきである」「本件再編成協議会の出席者は、・・・個々の発言は公開されないという前提のもとで自由かつ率直な意見を交換したのであって、そのような前提でなされた協議の議事録が公開されれば、公開されないことを前提として発言した出席者との関係で信頼関係を損ないかねず、本件再編成協議会后に予定されている重層的連続的に行われる地元関係者との協議において率直な意見交換が困難になり、ひいては最終的な経営移譲の意思決定の中立性が損なわれかねない。・・・(行政機関)が、その議事概要を明らかにする本件報告書を開示するとともに、その過程における具体的な意見交換等を明らかにする議事録(本件行政文書)については非公開とすることは、十分な合理性を有するものである」とした。

この判決を本件と比較すると、個々の構成員の発言は公にされないというという前提で議事が進行したこと、議事録が公にされると公にされないことを前提とした出席者との信頼関係を損ないかねないこと、差し迫った困難な問題について出席者の立場を離れて各自の自由かつ率直な意見を交換することが期待されていたことなどの点において、上記高松高裁判決の事案と本件とは事実関係が同一である。

かかる裁判例に照らしても、本件について、「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」があると判断するのが相当である。

イ 過去の答申 平成28年度(行情)答申第163号は、内閣官房に

設置されている「領土・主権をめぐる内外発信に関する有識者懇談会」の議事録の不開示部分について、今後の同種の事業における「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」があるとして、諮問庁の不開示決定を妥当とした。

同答申は、「当該不開示部分には、我が国の領土・主権に係る問題（竹島問題及び尖閣諸島情勢）についての内外発信の内容、在り方、手段等について、本件懇談会の構成員等が幅広く意見交換等を行った内容が具体的かつ詳細に記載されて」おり、「本件懇談会は非公開とすることが構成員間で確認されている」とした上で、「当該不開示部分については、外交上対立のある問題についての非公開を前提とした本件懇談会の構成員の率直な意見・議論等が記録されていると認められるところ、当事国及び国民の関心が極めて高い事案であることから、これを公にすると、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あるとの諮問庁の説明は否定できず、したがって、今後の同種の事業における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がある」とし、当該不開示部分は行政機関情報公開法5条5号（注：法5条3号に相当する。）に該当し、不開示とすることが妥当であるとする。

この答申と本件を比較すると、個々の構成員の発言は公にされないという前提で議事が進行したこと、議事録が公にされた場合、公にされないことを前提とした出席者との信頼関係を損ないかねないこと、国及び国民の関心が極めて高い重要な事案についての議論であることなどの点において、事実関係が同一である。

したがって、上記先例に照らしても、本件について、法5条3号の「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」が存在すると判断するのが相当である。

（6）小括

以上の点からすれば、法5条3号に基づき本件不開示部分を不開示とした原処分は、妥当であることは明らかである。

6 原処分の妥当性 2－法5条4号柱書関係

原処分は、法5条3号に加えて、同条4号柱書に基づいても、以下のとおり、不開示とすることが妥当である。

（1）法5条4号柱書の趣旨

法5条4号柱書は、「国の機関又は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、公にすることにより、・・・その他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」を不開示情報とする。

この点、国の機関又は地方公共団体が行う事務又は事業は、公共の利益のために行われるものであり、公にすることによりその適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある情報については、不開示とする合理的な理由がある。そして、同種のもものが反復されるような性質の事務又は事業であって、ある個別の事務又は事業に関する情報を開示すると、将来の同種の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などがこれに該当する（総務省行政管理局編「詳解情報公開法」（財務省印刷局、2001年）71頁）。

（2）原処分へのあてはめ

まず、上記5記載のとおり、諮問庁・運営委員会は、法定されている機関であり、これまでも外部環境や事業環境の変化等に伴い、特別事業計画を9回改訂し、議決等してきていることに代表されるように、今後とも、損害賠償の迅速かつ適切な実施、東京電力による抜本的な経営改革の実現・実行（安全性を大前提とした上での東京電力が保有する原子力発電所の再稼働に係る議論等を含む。）、廃炉等の適正かつ着実な実施などに向けて、継続して開催していくことが予定されており、「同種のもものが反復されるような性質の事務又は事業」に該当する。

また、上記5記載のとおり、仮に、運営委員会議事録上の、委員の氏名及び発言内容から委員が特定されるおそれのある部分を公にした場合、委員会における各委員の発言内容が特定されることとなり、その結果、その議事内容の性質から、議事内容に関心を有する者が、議論の過程における個々の意見等を捉え、委員に対する不当な干渉やいわれなき非難等を行うことにより、委員本人やその関係者に対し不利益が及ぶおそれがあることから、「ある個別の事務又は事業に関する情報を開示すると、将来の同種の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」に該当する。

なお、上記5（3）ウ記載のとおり、諮問庁は、個別の発言内容ごとの発言者（委員の氏名等）については公開しないことを前提に、運営委員会の議事を進行してきており、仮に、個別の発言内容ごとに発言した委員の氏名等が公開されることとなれば、公開されない前提で発言した委員との関係で信頼関係を大きく損ない、その結果として、会議における率直な意見の交換や、今後の委員就任の承諾を得ることが困難になるなど、今後の「事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」に該当する。

これらのことを踏まえると、本件不開示情報は法5条4号柱書の不開示事由にも該当するといえる。

（3）過去の答申

原処分の妥当性を裏付ける先例として、以下のとおりの答申がある。

ア 平成25年度（独情）答申第4号は、独立行政法人原子力安全基盤機構（JNES）のERSS伝送箇所変更打合せの議事録のうち、不開示とした職員の氏名部分について、「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」として、諮問庁の判断を支持した。

同答申は、「別紙新聞報道された事案に関して、作成された行政文書一切（2011年3月11日以前に作成された文書が対象で、新聞報道された責任者（理事長含む）である国賊の氏名と経歴が分かる文書を含む。）」として情報公開請求がなされ、諮問庁がこれに該当する文書としてERSS伝送箇所変更打合せの議事録等を特定し、そのうち不開示とした職員の氏名部分について、「不開示とされている氏名及び役職名を公にすると、東京電力福島第一原子力発電所事故を背景とした異常な状況下において、当該職員に対して個人攻撃が行われるなど、当該職員が不当な非難を受けたりする事態が発生するおそれがあることは否定できず、その結果、JNESが行う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と認められる」として、法5条4号柱書に該当するため不開示とすることが妥当とする。

この答申を本件と比較すると、原子力発電に関する事項を取扱うものであること、公にすることを前提として作成されていないことなどの点において、事実関係が同一である。

したがって、上記先例に照らすと、本件については、法5条4号柱書の「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」場合に該当すると判断するのが相当である。

イ 平成26年度（行情）答申第546号は、社会資本整備審議会公共用地分科会の議事録のうち、不開示とした委員等による意見の表明、交換、判断等に係る部分について「事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」として諮問庁の判断を支持した。

同答申は、まず、公共用地分科会に対する意見聴取や付議の制度を、「事業認定庁の判断の客観性及び適正さを担保するために設けられている」とし、「公共用地分科会では、こうした事業の認定の前提となる事実関係や判断の妥当性等が検討されるところ、そのための審議が制度目的に沿って適正に行われるためには、委員等が自由かつ率直に自己の意見等を表明し、交換し合うことが必要不可欠である」として分科会の重要性を認める。

さらに、同答申は、上記分科会の事案の特性により、「委員等による意見の表明等は、種々の利害の錯そうする本件のような状況において、機微にわたるものとならざるを得ない」とし、「こうした非

公開で審議されている公共用地分科会の委員等の発言内容が、一般公表用の議事要旨とは別に、細部にわたって逐一明らかにされることとなると、当該委員等の氏名が既に開示されていることから、公共用地分科会の審議の対象となる本件工事に関心を有する者が、議論の過程における個別の意見等を捉え、表面的な言辞の不適切さや不正確さ等を指摘し、さらには公平さや客観性につき、個別の委員等に対して、いわれのない非難等をするおそれがあるといえる。このような事態は、公共用地分科会における委員等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ず、公共用地分科会の審議が事業の認定の前提として必要不可欠な手続であることから、本件の場合、当該事業の認定に係る事務の中立性、公正性の確保に支障を及ぼすおそれがあるといわざるを得ない。したがって、本件議事録のうち、委員等による意見の表明、交換、判断等に係る部分は、これを公にすると、国の機関が行う収用法等に基づく事業の認定に係る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」として、行政機関情報公開法5条6号柱書（注：法5条4号柱書に相当する。）に該当するため不開示とすることを相当とする。

この答申を本件と比較すると、会議体に極めて重要な役割を求めていること、利害関係が錯そうし機微な事案を取り扱っていること、このことにより、いわれのない非難等を受けるおそれがあること、公にしないことを前提としていることなどの点において、事実関係が同一である。

したがって、上記先例に照らすと、本件については、法5条4号柱書の「事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」場合に該当すると判断するのが相当である。

ウ 平成24年度（行情）答申第303号は、社内検定認定申請に係る職業能力開発専門調査委員会の議事録のうち、不開示とした専門調査員の氏について、諮問庁の判断を支持し、事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり不開示とすることが妥当とした。

社内検定認定制度は、労働者の職業能力の開発及び向上等に資するため、事業主等がその雇用する労働者の有する職業能力の程度を検討する制度（社内検定）のうち、技能振興上奨励すべきものを厚生労働大臣が認定する制度である。その認定申請手続の一つとして、厚生労働大臣は、認定しようとするときは、学識経験者の意見を聴くものとされており、専門調査員会は、学識経験者である専門調査員が意見を述べるための判断材料を得ることを目的として、申請者（代理人）との間で質疑応答を行う場として設置されている。

同答申は、まず、「専門調査員は、社内検定の認定に関する意見を

述べるなど、職業能力の開発及び向上に関し、重要な役割を担っており、補助的な業務に従事する非常勤職員とは言えず、また、当該議事録には、認定規定7条に基づき、専門調査員が意見を述べるための判断材料を得ることを目的として行われた、専門調査員と申請者（代理人）との間の質疑応答の内容等が記録されていることから、当該議事録に記載された専門調査員の氏は、行政機関に所属する職員の職務遂行に係る情報に含まれる当該職員の氏名であると認められる」として、その職務の重要性を認めている。

そして、「専門調査員は、社内検定の認定に当たって、厚生労働大臣の意見聴取に対し、意見を述べることとされており、こうした専門調査員の職務内容を鑑みると、社内検定の認定に当たって、申請者は、専門調査員の個々の意見内容にも高い関心を持つことから、そのことが、社内検定の認定に必要な各専門調査員の自由かつ率直な意見の表明及び交換に影響を及ぼしかねない。したがって、原処分において、発言内容の一部が開示されているところ、当該専門調査員の氏を公にすると、誰が、どのような発言をしたかが知られることとなり、今後、自由な意思に基づく必要な質疑等ができなくなり、専門調査員が意見を述べるための判断材料が得にくくなるなど、社内検定認定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ことから、法5条6号柱書きに該当し、同条5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」とした。

この答申を本件と比較すると、専門知識や経験を有する者から構成されている合議体の議事録が問題となっていることなどの点で、事実関係が同一である。

したがって、上記先例に照らすと、本件については、法5条4号柱書の「事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」場合に該当すると判断するのが相当である。

(4) 小括

以上の点からすれば、法5条4号柱書に基づいても、本件不開示部分を不開示とした原処分は、妥当であることは明らかである。

7 審査請求人の主張についての検討

審査請求人の審査請求の理由は、概ね、以下の5点であると理解される。すなわち、①運営委員としての職責、組織の信頼性、説明責任の徹底という要請からすれば、当然に発言内容が個人を特定して明らかにされたとしても、それをもってただちに率直な意見交換が不当に損なわれるとはいえないこと、②意思決定の中立性は当該不開示情報が明らかにされることによってむしろ確保されること、③本件不開示部分を開示することによる公益は、不開示とすることにより保護される利益を上回ること、

④どのような事柄が不開示の対象になっているのか、それがなぜ開示できないのかの根拠が示されておらず、不適法であること、⑤原処分に係る通知において教示がないため不適法であることである。

(1) 運営委員としての職責等と率直な意見交換について

審査請求人は、本件不開示部分について、「運営委員としての職責、組織の信頼性、高く要求される説明責任の徹底という要請からすれば、当然に発言内容が個人を特定して明らかにされたとしても、それをもってただちに率直な意見交換が不当に損なわれるとは言え」ないと主張している。

しかしながら、法5条3号が、公にすることにより、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情報を不開示情報としたのは、公にすることにより、外部からの圧力や干渉等の影響を受けることなどにより、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場合を想定したものであり（総務省行政管理局編「詳解情報公開法」（財務省印刷局，2001年）66頁），上記5記載のとおり、本件不開示部分を公にすることにより、外部からの圧力や干渉等の影響を受けることなどにより、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ことを踏まえれば、この点についての審査請求人の主張は、法5条3号及びその趣旨を逸脱した主張であるといえる。

また、上記5記載のとおり、運営委員会は、合議体として、各運営委員の闊達かつ率直な意見の交換を経て、叡智を集約して、社会的・政治的に非常に困難な課題に取り組んでいるものであり、運営委員会を取り巻く複雑かつ困難な状況に照らせば、「運営委員としての職責、組織の信頼性」を担保するためには、まさに外部からの圧力や干渉等の影響を排除することが必要不可欠である。さらに、審査請求人の主張する運営委員会の「高く要求される説明責任」については、運営委員会に関して、会議開催後できる限り速やかに議事要旨を諮問庁のウェブサイトに掲載することや、会議で議決した内容は原則その全文を諮問庁のウェブサイトに掲載することなどを通じて、説明責任を果たすことで十分にその目的を達することができると思われる。

したがって、この点についての審査請求人の主張には理由がない。

(2) 意思決定の中立性について

審査請求人は、「意思決定の中立性は当該不開示情報が明らかにされることによって、むしろ確保される」旨主張する。

しかしながら、上記5記載のような、運営委員会を取り巻く複雑かつ困難な社会的・政治的状況に照らせば、審査請求人が本件審査請求で開示を求める、個別の発言に係る委員の氏名等を開示することによっ

て、意思決定の中立性がむしろ確保されるという主張は、行政機関等内部の施策の検討がまだ十分でない情報が公になり、外部からの圧力により当該施策に不当な影響を受けるおそれがあるとして、「意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」がある情報を不開示情報とした法5条3号の趣旨・目的に矛盾するものである。

したがって、この点についての審査請求人の主張には理由がない。

(3) 開示による公益と不開示による利益を上回ること

審査請求人は、本件不開示部分を開示することによる公益は、不開示とすることにより保護される利益を上回る旨主張する。

しかしながら、上記5記載のとおり、社会的にも極めて重要かつ様々な意見のありうる議題を取り扱っている運営委員会の委員が、本件不開示部分を公にされることにより、議論の過程における個々の意見等を捉えられ、また、発言した委員本人の意図とは異なる形で意見等を取り上げられ、外部からの圧力や干渉等の影響を受けることや、そのことを懸念して委縮することなどにより、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生じることのないようにすることや、さらには運営委員会の適正な意思決定手続きを確保できるようにすることは、極めて重要な利益をもたらす。

他方で、審査請求人が主張する、本件不開示部分を開示することにより確保される公益は、運営委員会に関して、会議開催後できる限り速やかに議事要旨を諮問庁のウェブサイトに掲載することや、会議で議決した内容は原則その全文を諮問庁のウェブサイトに掲載すること、さらには、諮問庁が開示請求文書のうち議事内容そのものについては大部分を開示していることなどにより十分に確保することができるものである。そのことを踏まえれば、運営委員会における闊達かつ率直な意見交換や、同委員会における適正な意思決定等を確保するという公益を犠牲にしてまで確保すべきものとはいえない。

したがって、この点についての審査請求人の主張には理由がない。

(4) 原処分における不開示の理由では、理由提示として不適法であること

審査請求人は、原処分の通知における不開示の理由として、本件開示請求で実際に請求した文書についてどのような事柄が開示拒否の対象になっているのか、それがなぜ開示できないのかの根拠が示されておらず、このような理由では拒否理由を示したことにならず、不適法である旨主張する。

しかしながら、原処分は、「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がある」ことを理由に「委員の氏名、発言内容から委員が特定されるおそれのある部分（法5条3号の不開示情報に該当する部分）」を不開示としており、審査請求人において、

不開示とされた部分とその理由を認識することができ、十分な理由付けをしているものであるといえる。

実際、審査請求人も、本審査請求書において、諮問庁につき、「福島第一原発事故という重大な事態への対応に係る組織の役割は重大で、人権擁護、意思決定過程の市民参加を保障するための情報公開、説明責任の堅持という民主的運営を基本としなければならない。運営委員会は、・・・組織運営の中核を担うものであり、会議の議事に関する説明責任は徹底されなければならない。とりわけ、運営委員であったものが東京電力の社外取締役（役）就任により退任しているなど、その運営の公平性、妥当性は委員がどのような活動を運営委員会で行ったのかを明らかにすることで、社会的な監視のもとにおかなければならない」と主張するなど、原処分のお知らせにおける不開示の理由が審査請求人において本件審査請求をするに当たって支障になっていないことは明らかである。

したがって、この点についての審査請求人の主張には理由がない。

(5) 原処分の通知において教示がないため不適法であること

審査請求人は、原処分の通知において教示がなかったことを理由に、原処分が不適法であり、本件開示請求対象を開示すべきである旨主張する。

確かに、教示は、行政手続法上の要請であり、過失により、手続上この点を欠いた諮問庁の対応に問題があったことは率直に認めなければならない。しかしながら、教示がないことのみをもって当該行政処分が違法であるとして取り消されるものではない（東京高判昭和55年12月24日行集31巻12号2675頁，仙台高秋田支判平成2年7月27日行集41巻6・7号1269頁）。

以上から、原処分に係る通知において教示がないため不適法であることをもって、原処分が取り消されるものではなく、審査請求人の主張には理由がない（なお、現時点においては、諮問庁は、教示について問題があったことは率直に認めた上で、既に対応を改善し、適切な教示を行っていることを付言する。）。

8 結論

以上のとおり、本件審査請求については何ら理由がないのみならず、原処分は、法に基づくものであって、妥当であることが明らかであることから、本件審査請求は棄却することとしたい。

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28年11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 同月17日 審議

- ④ 同年12月22日 審査請求人から意見書を収受
- ⑤ 平成30年1月22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2月27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，その一部を法5条2号，3号並びに4号ニ及びヘに該当するとして不開示とする決定（原処分）を行った。

これに対して，審査請求人は，不開示部分のうち，文書1ないし文書11（運営委員会議事録）の「委員氏名及び発言内容から委員が特定されるおそれのある部分」（以下「本件不開示部分」という。）を開示すべきであるとして原処分の取消しを求めていると解されるところ，諮問庁は，不開示理由として法5条3号の外に同条4号柱書きを追加して原処分は妥当であるとしていることから，以下，本件対象文書の見分結果を踏まえ，本件不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

2 本件不開示部分の不開示情報該当性について

(1) 当審査会事務局職員をして，諮問庁に対し，本件不開示部分の不開示情報該当性について改めて確認させたところ，諮問庁は，おおむね以下のとおり説明する。

ア 本件不開示部分を公にした場合，個々の委員の個別の発言内容が特定されることとなり，その結果，本件が，国民の関心が極めて高く，かつ，多様な意見や関係者が存在する社会的・政治的な機微に渡る議題に関するものであるため，未だ成熟していない一時の議論の一場面にはすぎない個別の意見等が捉えられ，表面的な言辞の不適切さや不正確さ等を指摘して，個々の委員に対していわれなき非難，中傷等が行われる可能性があり，また，発言した委員本人の意図とは異なる形で意見等が取り上げられ，委員に対する不当な圧力や干渉が行われる可能性もあり，委員に対し不利益が及ぶおそれがある。

さらには，各委員がそのような事態を懸念し，委縮することにより，運営委員会における委員の自由かつ率直な意見等の表明や意見の交換等が不当に損なわれるおそれがある。

イ また，機構では，個別の発言内容ごとの委員氏名については公にしないことを前提に，委員への就任要請や運営委員会での議論を行ってきている。

そのため，仮に，個別の発言内容ごとの委員氏名が公にされることとなれば，公にされないことを前提に発言した委員との関係で信頼関係を大きく損なうこととなり，今後の運営委員会への参加や2年

ごとの任期で今後の委員就任の承諾を得ることが困難になり、また、現在はおろか将来も継続する運営委員会での率直な議論が困難となり、ひいては、東京電力の経営の在り方に関する適切な「特別事業計画」の策定等が困難になる。

ウ 審査請求人は、開示を求めているのは過去の議事録であり、既に議論の結論が出て、その結果は特別事業計画として公開されているものであるため、非公開とすることには妥当性がない旨の主張を行っている。

しかしながら、過去に公開した特別事業計画において、個々の委員の中途段階の意見やそれを発言した委員個人の氏名を公にしているものではなく、審査請求人の主張には理由がない。

エ 以上のことから、本件不開示部分は、法5条3号及び4号柱書きに該当する。

(2) 当審査会において本件対象文書を見分すると、原処分において委員の発言内容の大部分は既に開示されていることが認められ、これに加えて本件不開示部分を公にした場合、運営委員会における委員の自由かつ率直な意見等の表明や意見の交換等が不当に損なわれるおそれがあるとす
る上記(1)の諮問庁の説明は否定し難い。

したがって、本件不開示部分は、法5条3号に該当し、同条4号柱書き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。

3 法7条による公益裁量開示の要否について

審査請求人は、審査請求書において、「本件不開示情報を開示することにより確保される公益は、不開示とすることにより保護される利益を上回る」と述べており、これは、法7条による公益裁量開示を主張しているものと解されるが、本件不開示部分の不開示情報該当性については上記2で判断したとおりであり、これを公にすることについて、特段の公益上の必要性があるとは認められない。

4 審査請求人のその他の主張について

(1) 審査請求人は、原処分の決定通知書における理由の提示が十分ではなく、不適法な処分である旨主張しているところ、これに対して諮問庁は、審査請求人において不開示とされた部分とその理由を認識することができ、十分な理由付けをしている旨の説明を行っている。

当審査会において原処分に係る決定通知書を確認したところ、確かに、全ての不開示部分についての説明が十分であるとは認め難いが、少なくとも、審査請求人が開示を求める「委員の氏名及び発言内容から委員が特定されるおそれのある部分」が法5条3号の不開示情報に該当するとして不開示とされていることは明記されており、理由の提示が違法であるとまでは認められない。

(2) 審査請求人は、原処分の決定通知書において審査請求に関する教示がなく、不適法な処分である旨主張している。

確かに、行政不服審査法82条では、行政庁が不服申立てをすることができる処分をする場合には、処分の相手方に対し、当該処分につき不服申立てをすることができる旨並びに不服申立てをすべき行政庁及び不服申立てをすることができる期間を書面で教示しなければならないと規定するが、その趣旨は、教示することによりその処分を受けた者の不服申立てにより権利救済の実をあげようとすることにありと解されるから、行政庁が教示義務を履行しないのは違法であるが、教示制度の趣旨に鑑みると、教示がなかったからといってそのため当該行政処分がこれを取り消すべき違法性を帯びることになるとは解されない。

(3) 審査請求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 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2号、3号並びに4号二及びへに該当するとして不開示とした決定については、審査請求人が開示すべきとし、諮問庁が同条3号及び4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部分は、同条3号に該当すると認められるので、同条4号柱書き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5部会)

委員 南野 聡, 委員 泉本小夜子, 委員 山本隆司

別紙（本件対象文書）

文書 1	第 3 0 回	運営委員会議事録
文書 2	第 3 1 回	運営委員会議事録
文書 3	第 3 2 回	運営委員会議事録
文書 4	第 3 3 回	運営委員会議事録
文書 5	第 3 4 回	運営委員会議事録
文書 6	第 3 5 回	運営委員会議事録
文書 7	第 3 6 回	運営委員会議事録
文書 8	第 3 7 回	運営委員会議事録
文書 9	第 3 8 回	運営委員会議事録
文書 1 0	第 3 9 回	運営委員会議事録
文書 1 1	第 4 0 回	運営委員会議事録
文書 1 2	第 1 回	運営委員会配布資料
文書 1 3	第 2 回	運営委員会配布資料
文書 1 4	第 3 回	運営委員会配布資料
文書 1 5	第 4 回	運営委員会配布資料
文書 1 6	第 5 回	運営委員会配布資料
文書 1 7	第 6 回	運営委員会配布資料
文書 1 8	第 7 回	運営委員会配布資料
文書 1 9	第 8 回	運営委員会配布資料
文書 2 0	第 9 回	運営委員会配布資料
文書 2 1	第 1 0 回	運営委員会配布資料
文書 2 2	第 1 1 回	運営委員会配布資料
文書 2 3	第 1 2 回	運営委員会配布資料
文書 2 4	第 1 3 回	運営委員会配布資料
文書 2 5	第 1 4 回	運営委員会配布資料
文書 2 6	第 1 5 回	運営委員会配布資料