

諮問庁：独立行政法人国立病院機構

諮問日：平成31年3月28日（平成31年（独情）諮問第21号）

答申日：令和3年2月22日（令和2年度（独情）答申第38号）

事件名：特定市との交渉の過程で示した文書の不開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「特定市に示した文書のうち交渉の過程で示した文書」（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、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

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30年11月26日付け国立病院機構発総第1126003号により独立行政法人国立病院機構（以下「機構」、「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）を取り消し、審査請求人による本件開示請求について「開示する」との決定を求める。

#### 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

処分庁による本件審査請求に係る法人文書不開示決定処分は以下に述べるように違法・不当である。

ア 法人文書開示請求書に記載した請求する法人文書の名称等及び開示請求をした経緯

（ア）法人文書開示請求書に記載した請求する法人文書の名称等並びに当該請求に対しなされた2つの処分、開示された文書

a 開示請求書に記載した請求する法人文書等欄には以下のとおり記載した（事実証明2（略））

「特定市立病院との統合に向けた協議の中で、特定年度に特定市に示した資料及び協議の記録。ただし、病院建設費用等におよそ特定金額Aが必要とされている根拠が分かるものを含む。」

b 上記請求に対しなされた2つの処分等

処分庁は上記請求に対し、次の2つの処分をした。

（a）開示決定（国立病院機構発総第1126002号 平成30

年11月26日)

掲記処分により開示された法人文書の件名は「実務者会議資料(特定年月日A付)」で、具体的には

- ・ 「特定地域における新中核病院の整備及び運営に係る基本協定書(案)」
- ・ 「特定地域における新中核病院整備に係る基本計画(案)」の2つの文書である。

(b) 不開示決定(国立病院機構発総第1126003号 平成30年11月26日)

掲記決定が本件審査請求の対象となる処分である。

#### (イ) 開示請求をした経緯

特定市を含む特定地域保健医療圏域における新中核病院の整備については、圏域の一部自治体病院の利用率の低迷や民間病院の、とりわけ顕在化する医師不足等による病院群輪番制の参加病統減少による二次救急医療提供体制の維持が困難になっている状況などの課題に対応するため、特定県が策定した地域医療構想において特定市への新中核病院整備構想が示されていた。

この構想を実現するにあたり、新中核病院は、機構特定病院と特定市立病院の統合により整備することとし、救急医療や地域医療のほか、政策医療や災害拠点病院の機能など、これまで両病院が担ってきた機能の集約・強化を図り、特定大学医学部附属病院に次ぐ規模の病院として、圏域の医療の中心的な役割を担うものとして特定年月日B、機構・特定市・特定県・特定大学の4者により基本協定が締結され、基本計画に盛り込まれた(事実証明3, 4(いずれも略))。この協定、基本計画において整備・運営主体、病床規模、診療科、病院機能、一次救急との連携等の他、整備費は総額約特定金額Aを見込むこと、そのうち特定市が特定金額Bを負担し、加えて、特定市は年特定金額Cの新中核病院運営費を同病院開設以後特定期間にわたり負担することなどが取り決められた。しかし、特定市が負担することとなった建設費用の特定金額B並びに特定市が今後特定期間にわたり負担することが義務づけられた運営費を年特定金額Cとすることの根拠の詳細は議会にも示されなかった。

以上の経過は地元新聞にも大きく報道されたことからこれらを踏まえて地域住民にとって喫緊の課題である新中核病院構想実現に向けて、上記4者によりどのような協議がなされてきたのかに強い関心をもち、審査請求人が開示請求したものである。

(ウ) 本件審査請求に係る法人文書不開示決定通知書(以下「原処分通知書」という。)に処分庁が記載した不開示決定した法人文書の名

称は次のとおりである（事実証明1（略））。

「特定市に示した文書のうち交渉過程で示した文書」

イ 不開示処分とその理由

（ア）処分庁は次の理由により、本件対象文書を単に「特定市に示した文書のうち交渉過程で示した文書」とするのみで、文書件名をも特定することもなく一律不開示とした。

（イ）処分庁による不開示理由は、「本件対象文書については機構と特定市との相互間における協議に関する情報であって、公にすることにより関係者の自由で率直な意見の交換が損なわれ、今後、他の地域で行われる可能性がある病院再編の業務などにも支障が生じるおそれがあり、法5条3号及び4号柱書きに該当するため」とされている。

ウ 上記不開示処分としたことの違法性・不当性

（ア）機構並びに機構特定病院

a 機構

独立行政法人国立病院機構法によれば、機構は「医療の提供、医療に関する調査及び研究並びに技術者の研修等の業務を行うことにより、国民の健康に重大な影響のある疾病に関する医療その他の医療であって、国の医療政策として機構が担うべきものの向上を図り、もって公衆衛生の向上及び増進に寄与することを目的」（3条）とし、その資本金は政府が出資したものである（6条各号）。

b 機構の理念と使命

機構ホームページによれば、「国民一人ひとりの健康と我が国の医療の向上のためにたゆまぬ意識改革を行い、健全な経営のもとに患者目線に立って懇切丁寧に医療を提供し質の高い臨床研究、教育研修の推進」に努めることが理念として掲げられている（事実証明5（略））。また、理事長挨拶では、「機構は、これまでも、地域と皆さまの信頼のもと医療関係者や自治体とも連携を取りながら、医療を通じて地域の安全と安心に貢献をしてきました。これからの地域包括ケアシステムにおいても、それぞれの病院の特性に応じて医療や看護などを提供していく所存です。それぞれの地域の皆さんとのコミュニケーションを深め、協働して地域医療の質の向上に寄与していくことが、機構の第一の使命と考え、最も重視」していくことなどが述べられている。（事実証明6（略））

c 機構特定病院の理念

機構特定病院ホームページによれば、同病院は「生命と人権を

尊重し，良質かつ適切な医療を提供する」を理念として掲げている（事実証明7（略））。

d 小括

以上によれば，機構並びに機構特定病院は「患者目線」に立って，地域住民の信頼のもと，医療関係者や自治体とも連携を取りながら，医療を通じて地域の安全と安心に貢献し，地域の皆さんとのコミュニケーションを深め，協働して地域医療の質の向上に寄与し，併せて「生命と人権を尊重し，良質かつ適切な医療を提供する」という，まさに国民と地域住民の命と健康に関わって，国の資本によって設置・運営されている極めて重要な役割を担う機関であることが確認される。

(イ) 法の目的と法5条，7条

「この法律は，国民主権の理念にのっとり，法人文書の開示を請求する権利及び独立行政法人等の諸活動に関する情報の提供につき定めること等により，独立行政法人等の保有する情報の一層の公開を図り，もって独立行政法人等の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。」（1条）と掲記法の目的を明らかにし，「法人文書の開示を請求する権利及び独立行政法人等の諸活動に関する情報の提供につき定めること等」と規定し，「情報公開制度と情報提供制度を独立行政法人等の情報公開を進めるための車の両輪として明示的に位置付け」ている。そして，その最終目的は「独立行政法人等の保有する情報の一層の公開を図り，もって独立行政法人等の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにすること」にあるとしている。

また，法5条は独立行政法人等に対し，「原則開示」を明確に義務付け，同条各号は，不開示とすることができる情報を「原則開示」という本法の基本理念にのっとり，法人文書を開示しないことについて合理的な理由のある必要最小限の情報を可能な限り，限定的かつ典型的に示しているに過ぎないものである。したがって，処分庁は，公文書を裁量によって不開示しないという対応をとることはできず，以下に述べるとおり，本法が本来予定した不開示情報が記録されている場合以外は，必ず開示しなければならないものである。

なお法7条においては「独立行政法人等は，開示請求に係る法人文書に不開示情報（5条1号の2に掲げる情報を除く。）が記録されている場合であっても，公益上特に必要があると認めるときは，開示請求者に対し，当該法人文書を開示することができる。」と定められている。

(ウ) 処分庁が不開示理由として示した法5条3号

- a 法5条3号は「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又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」と規定している。
- b しかし，この運用に当たっては「おそれがある」だけをもって不開示規定該当性にかかり処分庁に広範な裁量が認められるわけではない。例えば，「審議，検討または協議に関する情報の公開に際しては，アカウントビリティの観点から開示することの利益と，開示により適正な意志決定等にもたらされる支障を比較衡量する必要がある。そのため，それぞれの支障につき「不当」という文言を付加することによって，開示することの利益を斟酌しても，なお，開示のもたらす支障が重大な場合であり，不開示とすることに合理性が認められる場合に不開示とすることとしている。（中略）「不当」の要件の審査に際して，開示することによる利益が比較衡盤の対象になる。」（特定書籍 事実証明8（略））。また，法1条において「独立行政法人等の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的」としていることに照らせば，意思決定前の，審議，検討または協議に関する情報ではあっても，むしろ最終的な意志決定前に公開されることが必要な場合も少なくない。
- c また，処分庁は「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」を挙げているが，これについて具体的に，どのように「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」というのか不明である。このうち，「不当に」とは，審議，検討等途中の段階の情報を公にすることの公益性を考慮してもなお，適正な意志決定の確保等への支障が看過し得ない程度のもを意味するのであるから，予想される支障が「不当」なものであるかどうかの判断は，当該情報の性質に照らし，公にすることによる利益と不開示によることの利益とを比較衡量した上で判断されなければならない。
- 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とでも言いたげであるが，国や自治体の附属機関等の審議過程が公になったことで発言者や自治体等に危害が及んだという例はあったとしても極めて希少なもので，ましてや本件事案の場合，具体的にどのような「おそれ」の存在が想定されるというのであろうか。

処分庁は極めて抽象的な理由を挙げているが、これら理由だけをもって不開示とするには合理性は皆無というべきである。

- d 特定市においては特定大学医学部とその付属病院があり、一見して医師数は一定数確保されているようには見えなくもないが、実際に住民への医療サービス提供に携わる地域全体の医師数不足は顕著で、医師の高齢化も相俟って、とりわけ二次救急の受入体制の維持さえもが困難で、脆弱なものとなっている（事実証明9（略））。本件不開示情報はこのような情勢下で、特定市民と周辺住民にとって喫緊の課題となっている中核病院建設に関わる情報である。しかも、その建設費用はおよそ特定金額Aが見込まれ、そのうちおよそ特定金額Bを上限に特定市が負担することとされている。加えて当該中核病院稼働後特定期間にわたり毎年特定金額Cを運営費の一部として特定市が負担するとの協定が締結されており、これら特定市が負担を求められている金員の財源はとりもなおさず市民の血税である。

本件不開示情報はこのように多額の税金の投入が予定され、特定市民のみならず、特定医療圏としてくくられる周辺自治体住民を含む命と健康に関わる極めて重要な情報である。しかし、処分庁は審査請求人が開示請求した法人文書件名の特定をすることさえもせず、一律に不開示としたのである。まさに裁量権の濫用である。

(エ) 5条4号柱書きについて

- ① 掲記号の柱書きは「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関する情報であって，公にすることにより，次に掲げるおそれ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」を挙げ，不開示情報該当性の要件としている。
- ② しかし，「支障」の程度については，名目的なものでは足りず，実質的なものであることが必要であり，「おそれ」の判断に当たっても，前述のとおり単なる確率的な抽象的な可能性ではなく，法的保護に値する程度の蓋然性が求められるものである。したがって，本号は処分庁には広範な裁量権限が与えられているという趣旨ではなく，各規定の要件の該当性を客観的に判断する必要がある。また，事務または事業がその根拠となる規定・趣旨に照らし，公益的な開示の必要性等の種々の利益を衡量した上での「適正な遂行」といえるものであることが求められるというべきである。そうであるにもかかわらず，処分庁は極めて抽象的な理由を述べているに過ぎず，情報隠しとの誹りを免れない。

## エ 小括

以上のとおり、本件法人文書開示請求の経緯、機構並びに機構特定病院の理念に照らせば、不開示としたことによる利益と開示することによる利益との比較衡量によっても本件不開示決定処分をした理由には何ら合理性はない。

本法の最終目的である「独立行政法人等の保有する情報の一層の公開を図り、もって独立行政法人等の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにすること」に照らせば、法が予定した不開示情報以外の情報を不開示とすることはそもそも違法、不当であり、本件不開示処分は法の趣旨をまさに没却するものとの誹りを免れない。

## オ まとめ

以上により、処分庁による国立病院機構発総第1126003号（平成30年11月26日付）法人文書不開示決定処分を取り消し、審査請求人による本件開示請求に対し、本件審査請求の趣旨記載のとおり「開示する」との決定を求める。

## (2) 意見書

### ア 処分庁による不開示理由

処分庁による理由説明書（下記第3。以下同じ。）によれば、不開示とした「当該文書には公表に至らない段階での機構と特定市との相互間における協議に関する情報が記載」されており、「病院の再編成においては、当該地域の医療機関の経営（収支）及び地域住民の利便性といった利害が混在する中で、再編後に新たに設置される医療機関が担う医療、及び廃止される病院が周辺住民等に提供してきた医療の補完をどうするかなど含め、地域医療を維持するための方策を検討し、当該地域の医療体制が安定的に継続できるような結論を導き出す必要」があり、「そのためには、公式見解だけでなく、自由で率直な発想に基づく意見を交換し検討していくことが必要であるが、その経過を明らかにするとすれば、統廃合に反対する立場の者から言われ無き非難や誤解を避けるために、関係者が発言を控え、議論が進展しなくなるなど、今後の同種の病院再編業務に支障が出るおそれがある。」とする。

また、資料に記載されている「運営シミュレーションは、作成した時点で見込める情報を元（「基」の誤変換と思われる。）に一定の仮定（条件）をおいて作成しているものであるが、その情報が開示されると、あたかもその情報が確定しているようなものとして誤解を招き、病院運営に対して正当な評価を受けられないおそれがある」と述べる。

しかし、処分庁による上記主張は極めて漠然としており、以下に述べるとおり合理的な理由があるとはいえない。

#### イ 総務省情報公開法検討会報告

(ア) 処分庁は、本件不開示情報が「当該文書には公表に至らない段階での機構と特定市との相互間における協議に関する情報が記載」されていることを前提に主張する。しかし、総務省情報公開法検討会報告（平成17年3月29日 事実証明13（略））においては、審議・検討等に関する情報及び事務事業に関する情報に関して「行政機関等としての最終的な意思決定前の事項に関する情報を開示することにより適正な意思決定が損なわれることがないようにするためではあっても、検討過程の情報をすべて不開示とすることは、政府がその諸活動を説明する責務を全うする観点からは適当ではない。」とした上で、「そもそも行政機関情報公開法5条5号及び独立行政法人等情報公開法5条3号は、検討過程の情報であるというだけで不開示とするための規定ではなく、検討過程の情報であっても支障のおそれのない限り開示させようとするためのものである。そのため、同号では、「不当に」との要件を付加した上で、率直な意見交換の中立性が損なわれるなどの「おそれ」がある情報を不開示情報とすることとしている。」と説示する。したがって、意思形成過程情報であるとしても、当該不開示情報を公にすることにより、「率直な意見の交換若しくは意志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」ことについて、とりわけ「不当に」率直な意見交換の中立性が損なわれるなどの「おそれ」があることについて処分庁により具体的に立証されなければならない。例えば、中央社会保険医療協議会総会議事録並びに資料は厚生労働省が所管するホームページ上に公開されているが、こうした委員による議論が公開されたことによって支障が生じたという事例に接したことは審査請求人の経験上皆無である。また、社会保障費について議論されている財務省による財政制度等審議会財政制度分科会についても、その議事録や資料がホームページ上に公開されているが、そのことによって出席委員の自由な発言が制約された、あるいは誹謗中傷されたなどという報道を目にしたことはない。

(イ) 以上のとおり、処分庁は本件不開示情報を公開すると「自由で率直な発想に基づく意見を交換し検討していくことが必要であるが、その経過を明らかにするとなれば、統廃合に反対する立場の者から言われ無き非難や誤解を避けるために、関係者が発言を控え、議論

が進展しなくなる」とするが、処分庁が述べる不開示とした上記説明は法5条3号が「不当に」との要件を付加した上で、率直な意見交換の中立性が損なわれるなどの「おそれ」がある情報を不開示情報とする判断枠組みを超えた職権の濫用というほかない。

#### ウ 運営シミュレーション情報について

加えて、処分庁は作成されている運営シミュレーション状況に関する情報について「その情報が開示されると、あたかもその情報が確定しているようなものとして誤解を招き、病院運営に対して正当な評価を受けられないおそれがある。」とも主張する。しかし、既に述べたとおり、中央社会保険医療協議会や財政制度等審議会財政制度分科会の議論途上の情報が公開されたからといって、議論の方向性が論じられることはあったとしても、あたかもそれが確定した情報であるというとらえ方がされたということはない。なお、処分庁は「誤解を招き、病院運営に対して正当な評価を受けられないおそれがある」とも主張する。誰による評価を気にしているのか不明であるが、例えば病院設置にかかる許可権者を気にしているのだとすれば、指摘された箇所について丁寧な説明をし、それでもなお指摘があるとすればその点は修正することによって足りるのではないだろうか。

また、シミュレーション状況が検討途上であるとすればなおのこと公開し、広く住民や地域医療関係者等の意見なども求めながら成案を得ていくことの方が、病院設置後に利用するであろう住民や地域医療を支える関係者等の理解を深めることにもつながり、不利益が生じることがあるとはいえないというべきである。

#### エ まとめ

以上のとおり、処分庁による不開示理由に合理的根拠は皆無である。

処分庁による不開示決定処分を取り消し、改めて「開示する」との決定を求めるものである。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 本件対象文書について

本件審査請求に係る開示請求対象文書は、「特定市に示した文書のうち交渉の過程で示した文書」（本件対象文書）である。

#### 2 本件開示請求に対する原処分について

本件開示請求を受け、機構は、本件対象文書を特定した。

また機構は、本件対象文書には、機構と特定市との相互間における協議に関する情報であって、公にすることにより関係者の自由で率直な意見の交換が損なわれ、今後、他の地域で行われる可能性がある病院再編の業務などにも支障が生じるおそれがあり、法5条3号及び4号柱書きに該当すると判断し、不開示とする決定を行った。

### 3 審査請求人の主張について

これに対し、審査請求人は、概ね以下のとおり主張している。

機構は本件対象文書を単に「特定市に示した文書のうち交渉の過程でしめした文書」とするのみで、文書件名を特定することもなく一律に不開示としている。不開示理由として法5条3号及び4号柱書きを挙げているが、これらは極めて抽象的なおそれや支障について述べているに過ぎず合理性がない。

また本件開示請求の経緯や、機構や機構特定病院の理念に照らし、開示することによる利益と不開示とすることの利益を比較衡量しても、本件の不開示決定には何ら合理性はない。したがって、処分を取り消し、「対象文書を開示する」と決定を求める。

### 4 機構の主張について

本件対象文書は、特定市に示した文書のうち交渉の過程で示した情報を記載した文書である。当該文書には公表には至らない段階での機構と特定市との相互間における協議に関する情報が記載されている。病院の再編においては、当該地域の医療機関の経営（収支）及び地域住民の利便性といった利害が混在する中で、再編後に新たに設置される医療機関が担う医療、及び廃止される病院が周辺住民等に提供してきた医療の補完をどうするかなどを含め、地域医療を維持するための方策を検討し、当該地域の医療体制が安定的に継続できるような結論を導き出す必要がある。

そのためには、公式見解だけでなく、自由で率直な発送に基づく意見を交換し検討していくことが必要であるが、その過程を明らかにするとなれば、統廃合に反対する立場の者からの言われ無き非難や誤解を避けるために、関係者が発言を控え、議論が進展しなくなるなど、今後の同種の病院再編に支障がでるおそれがある。

加えて、当該資料には、機構の病院の今後の運営シミュレーション状況が含まれている。運営シミュレーションは、作成した時点で見込める情報を元に一定の仮定（条件）をおいて作成しているものであるが、その情報が開示されると、あたかもその情報が確定しているようなものとして誤解を招き、病院運営に対して正当な評価を受けられないおそれがある。

したがって、法5条3号及び4号柱書きの不開示情報に該当することから、不開示とした。

### 5 結論

以上のことから、原処分は妥当であり、これを維持すべきである。

## 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31年3月28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4月15日 審議
- ④ 令和元年5月7日 審査請求人からの意見書及び資料を收受
- ⑤ 同年7月22日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 令和2年10月14日 委員の交代に伴う所要の手続の実施，本件対象文書の見分及び審議
- ⑦ 同月26日 審議
- ⑧ 令和3年2月16日 審議

## 第5 審査会の判断の理由

### 1 本件開示請求について

本件開示請求は、「特定市立病院との統合に向けた協議（以下「本件協議」という。）の中で、特定年度に特定市に示した資料及び協議の記録。ただし、病院建設費用等におよそ特定金額Aが必要とされている根拠が分かるものを含む。」の開示を求めるものであり、処分庁は、これに対し、「実務者会議資料（特定年月日付）」（以下「開示文書」という。）及び「特定市に示した文書のうち交渉の過程で示した文書」（本件対象文書）を特定した上で、開示文書についてはその全部を開示する決定（以下「別途開示決定」という。）を、本件対象文書についてはその全部を不開示とする決定（原処分）をそれぞれ行った。

これに対し、審査請求人は、本件対象文書の不開示決定（原処分）を取り消し、その開示を求めているが、諮問庁は、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を踏まえ、原処分の妥当性について検討する。

### 2 原処分の妥当性について

- (1) 当審査会において本件対象文書を見分したところ、諮問庁が上記第3で説明する特定病院の今後の運営シミュレーション状況が記載されている文書の外、機構と特定市との相互間における協議に関する情報が記載されている複数の文書であると認められる。
- (2) しかし、本件対象文書は、本件開示請求の対象である、本件協議に関し、「特定市に示した文書のうち交渉の過程で示した文書」としては、断片的なものであり、別途開示決定により全部開示された開示文書と併せても、同様であったことから、念のため、当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、本件協議の経緯等を確認させるとともに、諮問庁から、処分庁において現在保有している本件協議に係る文書一切（以下「本件協議文書」という。）の提示を受けて、当審査会において確認したところ、本件協議文書の中には、本件対象文書以外の原処分通知書でいう「特定市に示した文書のうち交渉の過程で示した文書」に該当すると認められる相当数の文書が含まれていることが確認された。
- (3) また、本件協議文書の中には、上記(2)の「特定市に示した文書の

うち交渉の過程で示した文書」に該当すると認められる文書（本件対象文書を含む。）及び開示文書の外、本件開示請求の文言からすると、本件開示請求の対象と認められる「本件協議に関する協議の記録」に該当すると認められる文書も相当数含まれていることが確認されたが、これらの文書については、原処分に係る不開示決定通知書及び別途開示決定の開示決定通知書には、その存在をうかがわせる記載は一切なく、その存在自体が本件の各処分上全く分からない状態であることが認められる。

- (4) 本件においては、本件協議に関し、特定年度に特定市に示した資料及び協議の記録の開示を求める開示請求に対し、開示文書を特定して全部開示し、他方、「特定市に示した文書のうち交渉の過程で示した文書」（本件対象文書）に関して、その全部を不開示としたものであり、表面的には、開示請求の対象となり得る文書の一部のみを全部開示し、その余の文書については、具体の文書名も含めて、その全部を不開示としたと解され、審査請求人もその認識を前提に、本件対象文書の開示のみを求めたものと解される。
- (5) しかし、実際には、上記(2)及び(3)のとおり、本来、本件開示請求に該当する文書として特定されるべきと認められる多数の文書が、開示決定等の通知書上、その存在を一切明らかにされないままに、実質的に本件開示請求の対象外とされていたものであり、このような処分の態様からすると、審査請求人は、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、その根拠とともに了知する以前に、本件対象文書として特定されるべき多くの文書が実質的に全部不開示とされていたにもかかわらず、そのことを疑うことすら困難であったといわざるを得ない。このような状況の中でされた本件審査請求は、たとえ本件対象文書の開示のみを求める形式がとられていたとしても、本件審査請求の趣旨等を踏まえると、審査請求人が、実質的に不開示とされているこれらの文書の開示をおよそ求めていないと解することは到底困難であり、審査請求人にとって、本件審査請求を適切に行っていたとみることはできない。
- (6) 以上の状況を総合的に判断すると、原処分は、開示請求者（審査請求人）にとって、対象となる文書の全体も把握できない状況の中で、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といわざるを得ず、本件対象文書について全部不開示とすることは相当とは認められないから、原処分を取り消し、改めて本件開示請求に該当する文書を特定し、開示決定等をすべきである。

### 3 付言

本件審査請求は、本件対象文書の開示を求めるものであり、文書の特定については争われていないが、上記2のとおり、本件においては、本来、

本件開示請求に該当する文書として特定されるべき多数の文書が、その存在を一切明らかにされないまま、実質的に本件開示請求の対象外とされていたものであり、処分庁のこのような対応は疑念を生じさせるばかりか、甚だ不当であるといわざるを得ない。

したがって、処分庁は、改めての開示決定等に当たっては、本件開示請求の対象となり得る文書の特定を慎重かつ適切に行い、これらの文書も含めて適正に開示決定等を行うべきである。

#### 4 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3号及び4号柱書きに該当するとして不開示とした決定については、開示請求の対象として特定すべき文書が適切に特定されたものとは認められず、改めて文書の特定を行った上で開示決定等をすべきであるから、取り消すべきであると判断した。

(第5部会)

委員 藤谷俊之, 委員 泉本小夜子, 委員 磯部 哲