

諮問庁：国土交通大臣

諮問日：平成18年10月25日（平成18年（行情）諮問第381号）

答申日：平成19年5月21日（平成19年度（行情）答申第61号）

事件名：特定日の社会資本整備審議会公共用地分科会の速記録の一部開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

平成18年2月28日及び同年3月17日に開催された社会資本整備審議会公共用地分科会の速記録（以下「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は、妥当である。

### 第2 異議申立人の主張の要旨

#### 1 異議申立ての趣旨

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18年6月21日付け国広情第78号により国土交通大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った一部開示決定（以下「本件決定」という。）について、その取消しを求める。

#### 2 異議申立ての理由

異議申立人の主張する異議申立ての理由は、異議申立書及び意見書によると、おおむね以下のとおりである。

##### （1）異議申立書

なぜ、速記録を公開すると「審議会における委員等の自由かつ率直な意見の表明、交換等に影響を及ぼしかねない」のか不明である。

また、「及ぼしかねない」というような漠然とした理由で情報公開をしないということも不当である。

社会資本整備審議会（以下「審議会」という。）は、社会資本整備審議会運営規則7条において「会議又は議事録は、速やかに公開するものとする。ただし、特段の理由があるときは、会議及び議事録を非公開とすることができる。」としており、公開の原則をうたっている。

したがって、非公開については極力限定的にすべきで、特段の理由がない限り公開すべきものであると考えられる。

その下部組織である公共用地分科会（以下「分科会」という。）について、あらかじめ会議及び議事録を原則非公開とすることは運営規則に違反し、許されないと考えられる。分科会についても、原則公開とし、ただし書で処理すべきであると考えられる。

特段の理由として挙げられている、公開すれば委員相互の自由な意見交換ができないとか、意思決定の中立性が損なわれるというのは、「特段の理由」となるとは考えられない。

第一に、自由な意見の交換、意思決定の中立性は公開非公開と関係なく、委員会として当然のことである。

公開すればそれらのことができないとすれば、具体的にその理由を挙げるべきであり、不開示の理由にはならない。

第二に、公開しないということは、国民の側に公開しないということであり、一方の当事者である起業者（国土交通省）に対しては公開されているのであり、国民に対して情報を制約することになり、著しく不公正である。

第三に、非公開はむしろ、中立性、客観性を損なう。

公開されるのであれば、議論は国民に対する説明責任をより意識したものとなると期待される。

このように不開示の理由として挙げられている理由は「特段の理由」に該当しない。

自由な意見交換ができず、意思形成の中立性が保証されない理由を具体的に挙げるべきである。

ここで議題となっている事業の認定をすべきかどうかという問題は、今まで住民と事業者の間で、公開で議論されてきたものであり、論点も明確になっている。

それに対して、どのような認定をするかどうかは資料に基づく論理的な作業であって、公開するのでは発言ができないというような問題ではない。

公開することにより、議論の客観性、中立性が明らかになり、意思形成過程の透明性も確保されると考えられる。

このような意見の相違が見られる事業認定については、特に意思形成過程の透明性が求められることは明らかであり、ホームページ上での簡単な議事概要では認定に至った根拠が全く明白ではない。

このことは、住民の反論権を著しく制約するものである。

速記録の公開によって事業認定に対する説明責任を果たすことを求める。

## (2) 意見書

### ア 本件対象文書について

分科会の審議は、事業によって得られる公共の利益と失われる利益の比較衡量を行ったもので、結論に至るまでの論拠が本件対象文書に示されていると考えられる。

土地収用法（以下「収用法」という。）が改正された目的の一つは、従来不十分であった事業認定の透明性を向上させることであった。

そのために、説明会、公聴会を義務付け、認定に当たっては第三者機関の意見を聴き、尊重することとなったのである。

分科会の審議は、認定に至る最後の段階にあり、それまでなされてきた事業者の説明や、公聴会で出された意見について、最終的な判断が下されるものである。

その過程において、どのような議論を経て分科会が事業の認定をしたかということは、事業認定理由を理解するための不可欠の資料である。

強制収用される土地等の権利者は、収用の理由を知る権利を持っている。

告示された認定理由や議事要旨のみでは、どのような論拠の下に事業が承認されたか知ることができず、本件対象文書を公開すべきであると考える。

#### イ 分科会の性格について

諮問庁の理由説明書は、「原処分に対する諮問庁の考え方について」の項目で、「分科会は、収用法に基づく事業認定の過程で、個人の財産権等に対する制約その他重大な影響が生ずる可能性がある特定の事業について審議している」とした後、「同事業等に関する様々な立場の利害関係者から強い関心が寄せられているが、このような中、本件分科会は、事業認定庁が行おうとする処分の妥当性について審議を行っているものであり、政策的事項に対して調査審議を行う他の審議会とは異なる性格を持っている。」と述べて、分科会があたかも政策事項に関係しないかのようにいっているが、これは明らかに誤りであって、分科会は、正に圏央道整備という政策について公共性があるか否かという審議を行う機関なのである。

確かに、分科会は新たな政策の形成のための審議機関ではなく「事業認定庁が行おうとする処分の妥当性について審議」する機関であるが、問題となる処分が妥当であるためには、その処分の基となる政策が妥当でなければならず、それを判定するのがこの分科会の役割である。

本件の場合、事業認定庁は、また同時に起業者でもあって事業を遂行する立場にある。

利害関係者から強い関心が寄せられていることはこの政策に限ったものではないが、その利害関係者の中には国土交通省も含まれているのであり、自ら行っている事業について自らがその公共性を判断するという立場上、最も強い関心を持った利害関係者であると言える。

そのような利害関係者が分科会の事務局を務め、資料を提供し、委員に説明し意見に回答していて、事実上、委員会の結論を左右することができる立場にある。

このことが本件分科会の特性であり、分科会の中立性、公正性を確保することを困難にしているのである。

このような分科会にあっては、一方の当事者が利害関係者である住民を抜きにして密室での議論で結論を出さないよう政策決定過程の透明性を図るために議事の公開が不可欠なのである。

審議会の他の分科会は議事を公開とすることを原則としているにもかかわらず、後述のように、特段に理由もなく本件分科会のみを非公開として議事録さえ事後においても公開しないのは不当である。

#### ウ 諮問庁の不開示理由について

理由説明書が不開示の理由として述べているのは、仮に本件対象文書で不開示とした部分を公開することとした場合、本件分科会における委員等の意見そのものが、発言内容の細部にわたって逐一明らかにされることとなり、本件分科会における審議の意味、実情等について正確、的確な理解を持たない者が、議論の過程における個別の意見等を捉え、表面的な誤りや矛盾等を指摘し、公平性や客観性についていわれなき非難等をするおそれがあり、このような事態は、分科会における委員等の自由かつ率直な意見の表明、交換等に影響を及ぼしかねないものであるということに尽きる。

要約すると、「委員等の意見」が「逐一明らかにされる」と、審議の意味、実情等について正確、的確な理解を持たない者がいわれのない非難等をするおそれがあるとして、委員等の自由かつ率直な意見の表明、交換等に影響を及ぼしかねないということである。

しかし、「おそれがある」とか「及ぼしかねない」とか、単にそういうことがあるかもしれないというような程度のことで国民の知る権利を制限することはできない。

理由説明書も必ずそうなるとは言っていない。

しかし、「おそれがあり」、それが「影響を及ぼしかねず」、そこで、「支障をおよぼすおそれがある」とすべてがあやふやな積み重ねで不開示とするのであるが、この論旨は、より正確で詳細な情報を公開した方が「いわれのない非難」を招くということであり、明らかに矛盾している。

実際は、逆に公開した方が「いわれのない非難」をなくすることができるはずである。

本件対象文書が公開されなければ、審議の意味、実情等について正確、

的確な理解を持つことはできない。

公開された議事要旨等から推測して、「表面的な誤りや矛盾等」をとらえて「いわれのない非難」をする人があるかもしれない。

しかし、本件対象文書が公開されれば、審議の意味、実情等について正確、的確な理解を持つことができるはずである。

「表面的な誤りや矛盾等」というのが具体的にどのようなことをさしているのか明らかではないが、「表面的な誤りや矛盾等」をとらえてのいわれのない非難は、本件対象文書全体を読めばなくなる。

詳細な情報を与えられた方が審議内容をより明確に理解できることは、明らかである。

仮にそれでもなお、そのようないわれのない非難があったとしても、それをおそれる必要はない。

そのような非難は、誤解に基づくということが本件対象文書が公開されていれば明瞭なので、反論できるはずである。

「いわれのない非難」は、本件対象文書が公開されない場合の方が可能性があるのであるから、この不開示理由はむしろ開示すべき理由なのに、それを逆さまに描き出しているのである。

「いわれのない非難」は、本件対象文書の公開によって防ぎ得るのであるから、むしろ、「委員会の議事は公開していわれのない非難などがないようにしますから、自由かつ率直に意見を交換してください。」というべきであろう。

もちろん、「いわれのない非難」ではなくて、正当な根拠のある批判はあり得るが、理由説明書は、正当な批判をおそれて不開示の理由としているわけではない。

しかし、根拠のある批判は、議事が公開された場合には可能であるが、公開されなければ、要旨等からその根拠を判断せざるを得ない。

その方がむしろ誤解を招きやすいと言える。

これは、委員にとっても不幸なことであり、委員も自らの発言が正確に伝わることによって「いわれのない非難」をされない方を望むはずである。

「いわれのない非難」を避けるためには、議事を公開し、利害関係者の意見を直接聴き、質疑応答の機会を設けるなど、委員会の運営について改善を図るべきであろう。

そのような改善をせずして、可能性の極めて少ない「いわれのない非難」を口実に本件対象文書を公開しないことは不当である。

エ 議事の公開は中立性、公正性を確保するための要件である。

理由説明書は続けて、「分科会における審議が、収用法の規定に基づ

いて国土交通大臣が行おうとする処分判断の客観性及び適切さを担保するために必要不可欠な手続であることにかんがみると、本件対象文書のうち、本件決定で不開示とした委員等による意見の表明、交換、判断等に係る部分は、これを公にすることにより、事業認定の中立性、公正性等の確保に支障を及ぼすおそれがある。」として不開示を妥当としているが、前述のように、公開することは意見の自由、率直な交換に影響を及ぼさないことが明らかなので、不開示の理由とはならない。

そもそも、公開したら自由に意見が言えないというような委員がいたとしたら、そのような委員を選ぶこと自体が問題である。

公開が中立性、公正性を妨げるかどうかについては、説明書の立論とは逆に、公開こそ中立性、公正性のために必要なのである。

分科会委員は国土交通大臣によって任命され、分科会の事務局は国土交通省の部局である。

このような関係の下で中立性、公正性を確保することは、事実上極めて困難である。

審議事項が国土交通省の行っている政策についての判断であるため、本来このような委員会は、中立性を確保するためには省の外に置くべきものである。

また、判断に公正性を確保するために、住民の意見を聴くとか、臨時委員を任命することも考えられるが、そのようなことはなされていない。

委員は、直接住民の意見を聴く機会はなく、公聴会議事録などによって意見の一端を知るのみである。

しかし、公聴会についても国土交通省は住民の主な意見を取り上げて認定庁の反論を付けて委員に示しているものであり、これに対して住民が再反論できる場は設定されていない。このように中立性、公正性を確保する努力が全くなされていない状況の下で、一方の当事者である国土交通省のみが審議に加わっているのであるから、議事の公開のみが唯一中立性、公正性を確保する手段であると言える。

もちろん、議事の公開だけでは中立性、公正性を確保することはできないが、中立性、公正性に配慮した議論をする必要があるという意識を委員達に持ってもらう効果はあり得る。

#### オ 議事の公開と本件対象文書の公開について

ここで、議事の公開と本件対象文書の公開について触れておきたい。

今までの論議から明白なように、分科会の審議は公開すべきであるが、本件に関しては、既に非公開のまま審議が進められ、その結果とし

て事業認定理由も出されている。

したがって、その過程はともかく、結果は明らかとなっているものである。

もし、諮問庁の言うように非公開の結果、委員が自由かつ率直に意見を表明、交換したのであれば、その審議過程を公開することが問題になるはずはない。

カ 議事要旨の公開は不完全である。

このように国土交通省の挙げている論理は、不開示の理由とはなり得ないものであり、非公開こそが判断の公正性、中立性を妨げている。

そもそも、分科会の結論は事業認定理由として公開されており、極めて不完全ながら議事要旨も公開されている。

なぜ、本件対象文書のみが公開されないのか不可解というほかはない。

本件対象文書には、各委員の結論に至る論拠を示しているはずである。

論拠を示さずして結論を述べても、納得は得られない。

議事要旨は論拠を示さず結論のみを述べているので、なぜそのように判断したのかが分からない。

分科会は、「いわれなき非難」であることの理由を説明する責任があるが、本件対象文書を公開しなければ説明することはできない。

一例を挙げると、「起業地周辺の住民にとって、圏央道はない方がいいということもあろうが、得られる利益とのバランスで言えば、環境については受忍限度内と判断できるため、圏央道事業には賛成」とあるが、得られる利益がどれほどのもので、それに伴う環境悪化が受忍限度内という判断がどこから来たのか、何も書かれていない。

また、「水の問題については反対意見書等ではかなり強く出されていたので、認定理由の中で認定庁の説明である大きな影響がないということを一言触れておく必要があると思う。」という発言も見られるが、なぜ、大きな影響がないと言えるのかがこれでは不明である。

これは、認定庁の説明として出ているのであるが、委員がそれを正しいと考えている理由は何も書かれていない。

同様のことは、「高尾山は国定公園の地域であるため念を入れる意味で、「水枯れなどにはそれほど影響はない」といった趣旨を認定理由に明記しておくという判断もあろうかと思う」とか、「高尾山トンネルについては、止水対策等相当な施策を講じていることから、水については問題ないと思っている」などという発言もあるが、これらも全く論拠が示されていない。

現実に滝枯れが起こっており、その原因について国土交通省はまだ不明としている。

このような状況の下で問題がないという判断をするためには、何らかの材料があると思われるが、一切書かれていない。

議事要旨そのものがこのように不完全なものである。

委員が責任を持って、このような発言しているのであるから、何らかの根拠があるはずである。

しかし、もし、その根拠が間違っていたとしたら、その判断も異ならざるを得ないはずである。

公開されなければ、誤った根拠を正す機会はなくなる。

事業認定の正当性を示すためには、委員の判断が何に基づいているかを明らかにすることが必要であり、それを示さずして結果のみでは納得できないのが当然である。

さらに、議事要旨は2日にわたる会合について、わずか1ページしかなく、あまりにも簡単にすぎる。

また、議事要旨では、議論されたことの一部はうかがえるものの、論ずべくして議論されなかったことがあるのかないか不明である。

#### キ 理由説明書が援用する審査会答申について

さらに、理由説明書は、「このような考え方は、審査会答申(平成16年度(行情)答申第179号及び第180号並びに平成18年度(行情)答申第203号)においても既に示されているところである。」とする。

実際、諮問庁の不開示理由は、上記の平成16年8月3日付けの審査会の答申及び平成18年7月31日付けの答申において不開示を妥当とした理由と全く同一と言ってよい。

したがって、今まで述べてきたことは、理由説明書への意見であるばかりではなく、実は、審査会の答申についても同様のことが言えるのである。

平成18年7月31日付けの審査会の答申では、「いわれのない非難等」をするおそれのあるものが、理由説明書とは異なり、「分科会の審議の対象となる本件事業に関心を有する者」となっているところが違っている。

事業に関心のない者が分科会の議事に関心を持つ訳はなく、関心のある者の方が審議の意味をよく理解できるのであるから、これもまた奇妙な論理である。

理由説明書が挙げる「本件分科会における審議の意味、実情等について正確、的確な理解を持たない者」という言い方では矛盾があるこ



とに気付いたのかもしれないが、「事業に関心を有する者」と訂正しても、先に述べたようにより詳細かつ正確な情報を得ることによって的確な批判をすることができるようになるのであるから、議事の公開を拒む理由とはなり得ない。

批判が不適切さや、公正性に疑問を投げかけたとしても、議事が公開されていれば説明できるはずである。

ところが公開しなければ、それは「いわれのない非難」であるというだけで説明することはできない。

批判者も、諮問庁がいわれのないというだけでは、信用することはできないであろう。

#### ク 結論

理由説明書の見解は、本件対象文書が公開された場合の影響について判断を誤ったものである。

分科会には、議事を非公開としなければならない特段の性格はない。

事業認定について、説明責任を果たし、認定判断過程の透明性を図るため、本件対象文書を公開すべきである。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 本件異議申立てについて

本件異議申立ては、本件対象文書の開示請求に対し、処分庁が行った法5条6号柱書きに該当する部分を不開示とする本件決定につき、その取消しを求めてされたものである。

#### 2 本件決定に対する諮問庁の考え方について

分科会は、収用法に基づく事業認定の過程で、個人の財産権等に対する制約その他重大な影響が生ずる可能性がある特定の事業について審議している。

第8回分科会及び第9回分科会においては、国土交通大臣から付議された一般国道468号新設工事〔一般有料道路「首都圏中央連絡自動車道」新設工事〕（東京都八王子市南浅川町地内から同市裏高尾町地内までの間）及びこれに伴う附帯工事、高速自動車国道中央自動車道富士吉田線（八王子ジャンクション）新設工事（東京都八王子市裏高尾町地内）並びに一般国道20号改築工事（八王子南バイパス）（東京都八王子市館町地内から同市南浅川町地内までの間）（以下「本件圏央道事業等」という。）について審議を行っており、審議の結果、「土地収用法20条の規定により事業の認定をすべきであるとする国土交通大臣の判断を相当と認める。」との意見が審議会の議決とされている。

本件圏央道事業等に対しては、利害関係者から異議がある旨の意見書等が提出されているなど、同事業等に関する様々な立場の利害関係者から強

い関心が寄せられているが、このような中、本件分科会は、事業認定庁が行おうとする処分の妥当性について審議を行っているものであり、政策的事項に対して調査審議を行う他の審議会とは異なる性格を持っている。

仮に本件対象文書で不開示とした部分を公開することとした場合、本件分科会における委員等の意見そのものが、発言内容の細部にわたって逐一明らかにされることとなり、本件分科会における審議の意味、実情等について正確、的確な理解を持たない者が、議論の過程における個別の意見等を捉え、表面的な誤りや矛盾等を指摘し、公平性や客観性についていわれなき非難等をするおそれがあり、このような事態は、分科会における委員等の自由かつ率直な意見の表明、交換等に影響を及ぼしかねないものである。

分科会における審議が、収用法の規定に基づいて国土交通大臣が行おうとする処分の判断の客観性及び適切さを担保するために必要不可欠な手続であることにかんがみると、本件対象文書のうち、本件決定で不開示とした委員等による意見の表明、交換、判断等に係る部分は、これを公にすることにより、事業認定の中立性、公正性等の確保に支障を及ぼすおそれがある。

このため、当該部分は法5条6号柱書きの「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」ものに該当するため、不開示とすることが妥当であると考ええる。

なお、このような考え方は、審査会答申（平成16年度（行情）答申第179号及び第180号並びに平成18年度（行情）答申第203号）においても既に示されているところである。

### 3 結論

以上の理由により、本件対象文書の一部について、法5条6号柱書きに該当することを理由として不開示とした本件決定は、妥当であると考ええる。

### 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18年10月25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11月20日 異議申立人から意見書を收受
- ④ 平成19年1月25日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑤ 同年5月17日 審議

### 第5 審査会の判断の理由

#### 1 本件対象文書及び不開示部分について

本件対象文書は、平成18年2月28日及び同年3月17日に開催された分科会の速記録である。

当審査会において、本件対象文書を見分したところ、本件分科会においては、国土交通大臣から付議された圏央道事業等について、非公開で審議が行われていることが認められ、当該文書には、出席者である分科会委員、事業認定庁（国土交通省総合政策局総務課土地収用管理室）の職員及び審議会の事務局職員の氏名、肩書及びその詳細な発言内容が記載されていることが認められる。

また、本件決定で不開示とされた部分には、これら分科会委員等による意見の表明、交換、判断等に係る具体的な発言内容が記載されていることが認められる。

以下、当該不開示部分の法5条6号柱書き該当性について検討する。

## 2 不開示部分の法5条6号柱書き該当性について

分科会に対する意見聴取や付議の制度は、収用法等の規定に基づく公共用地の取得に関する事業の認定（以下「事業の認定」という。）に関して、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。

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、そのための審議が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、意見等を交換し合うことが必要不可欠である。

本件審議事案は、国土交通大臣が特定の事業の認定をしようとし、それに伴い、個人の財産権等に対する制約その他重大な影響が生ずることとなり、これに対して、異議がある旨の意見書が提出された結果、処分の妥当性等について審議することになった紛議案件に関するものであり、このような審議を行う分科会における委員等による意見の表明等は、種々の利害の錯綜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。

こうした非公開で審議されている分科会の委員等の発言内容が、議事要旨として公表される場合は別として、細部にわたって逐一明らかにされることとなると、委員等の氏名が既に開示されていることから、分科会の審議の対象となる本件事業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おそれがある。

このような事態は、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、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言わざるを得ない。

したがって、本件対象文書のうち、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、収用法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ことから、諮問庁が不開示とすべきとしている部分は法5条6号柱書きに該当し、不開示とすることが相当であると認められる。

3 異議申立人のその他の主張について

異議申立人は、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。

4 本件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6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、不開示とされた部分は同号柱書きに該当すると認められるので、不開示とすることが妥当であると判断した。

(第4部会)

委員 鬼頭季郎, 委員 園 マリ, 委員 藤原静雄