

諮問実施機関：滋賀県知事（土木交通部道路課・大津土木事務所）

諮問日：平成24年5月11日（諮問第68号）

答申日：平成25年2月5日（答申第61号）

内容：「大津草津線自転車転倒事故関係書類」の公文書一部公開決定に対する異議申立て

答 申

第1 審査会の結論

- 1 「施行しなかった検討段階の回答案」（以下「回答案」という。）について
滋賀県知事（以下「実施機関」という。）が、回答案につき、これを非公開とした決定は妥当である。
- 2 「大津草津線自転車転倒事故（H24.1.5）の経緯」（以下「事故記録」という。）について
実施機関は、事故記録において非公開とした部分のうち、異議申立人が公開を求めている部分について、個人の氏名を除いて公開すべきである。

第2 異議申立てに至る経過

1 公文書公開請求

平成24年2月29日、異議申立人は、滋賀県情報公開条例（平成12年滋賀県条例第113号。以下「条例」という。）第5条第1項の規定に基づき、実施機関に対して次のとおり公文書公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

（請求する公文書の名称または内容）

- ・平成24年1月5日に県道18号線で発生した交通事故の事故速報や事故報告書等書類一切
- ・1月5日か9日にその事故に対する県の判断を決裁した書類一切
- ・滋大土管第10-196号を決裁した際の添付書類、関係書類一切
- ・これら全てについて職務上作成し、または取得した文書全て
- ・道路維持管理業務実施要項
- ・県道18号線におの浜3丁目交差点現況平面図

2 実施機関の決定

実施機関は、本件公開請求に対し、同年3月15日に、次のとおり対象公文書を特定した上で、条例第10条第1項の規定に基づき、公文書一部公開決定（以下「本件処分」という。）を行った。

（特定した公文書の名称等）

- ・公文書1 事故速報
- ・公文書2 H24.01.05 事故現場検証（大津草津線）
- ・公文書3 平成24年1月10日報告書（管理瑕疵）
- ・公文書4 平成24年1月13日報告書（その他）
- ・公文書5 平成24年1月18日報告書（その他）
- ・公文書6 平成24年1月19日報告書（その他）
- ・公文書7 平成24年2月8日報告書（その他）
- ・公文書8 氏からの回答督促の電話について
- ・公文書9 平成24年1月29日付け、ご質問に対する回答について
- ・公文書10 知事あての質問書について
- ・公文書11 交通事故証明書の送付について
- ・公文書12 道路維持管理業務実施要領
- ・公文書13 道路台帳附図

3 異議申立て

同年4月11日、異議申立人は、公文書9のうち回答案について、また公文書10のうち事故記録について、条例第6条第5号および同条第6号を理由として非公開とされた部分に係る処分を不服として、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定に基づき、実施機関に対して異議申立てを行った。

第3 異議申立人の主張要旨

異議申立人が、異議申立書、意見書および意見陳述で述べている内容は、次のように要約される。

1 異議申立ての趣旨

本件処分において非公開とされた部分のうち、条例第6条第5号および第6号に基づく非公開部分を公開することを求める。

2 異議申立ての理由

(1) 回答案について

実施機関は「未成熟な情報である」と主張しているが、未成熟な情報であっても、正式に決裁を終えていないだけであって、そのことで非公開となる理由はなく、公開すべきである。

また、請求者が争訟の当事者であろうが、県は説明責任を全うすると述べており、非公開部分を公開しても、条文にある不当に害するおそれが発生する訳はなく、公開すべきである。

したがって、当該非公開情報は条例第6条第5号および第6号には該当しないものである。

(2) 事故記録について

実施機関は非公開を主張しているが、そもそも情報公開制度とは、県が保有している情報を原則公開し、県政の諸課題を県民に説明する責務を全うするとしているものである。そこで、県の機関内部の信頼関係を損なうことと、この理念のどちらを重視するのかを考えれば、当然後者であり公開すべきである。また、意思決定の中立性がなぜ不当に損なわれるおそれがあるのかも不明である。

また、実施機関は「自己のためのみに作成した内部情報」と主張しているが、条例第2条第2項の「実施機関の職員が職務上作成した文書」にあたり、公開対象であることには間違いなく、そのことを理由に非公開とすべきではない。

したがって、当該非公開情報は、条例第6条第5号および第6号には該当しないものである。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が、諮問書、理由説明書および口頭説明で述べている内容は、次のように要約される。

1 実施機関の決定について

実施機関の行った決定は妥当である。

2 非公開理由について

(1) 回答案について

非公開部分は、大津土木事務所職員が争訟の一方当事者となる可能性のある事故当事者からの質問に対する回答文を作成する際に決裁を得る必要があり、決裁途中の各々の段階で文章の訂正を重ね、修正してきた県の機関の内部における未成熟な情報である。

これらを公にすることは、県の機関の内部におけるお互いの信頼関係を損なう上、今

後、この種の書面の作成過程において、将来的に公にされるとの懸念から率直な意見を書面に記載することを控えたりする影響があることから、争訟の一方当事者となる可能性のある県や県の機関での率直な意見交換、また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した。

したがって、非公開部分は、条例第6条第5号に該当する。

また、これらを公にすることは、争訟の一方当事者となる可能性のある県の適切かつ円滑な争訟事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあると判断した。

したがって、非公開部分は、条例第6条第6号に該当する。

(2) 事故記録について

非公開部分は、大津土木事務所と県の関係機関とが内部的に行った検討の経緯や文書回答に係る意見交換に関する経緯を記録した情報である。

これらを公にすることは、県の機関の内部におけるお互いの信頼関係を損なう上、今後この種の書面の作成過程において、将来的に公にされるとの懸念から率直な意見を書面に記載することを控えたりする影響があることから、争訟の一方当事者となる可能性のある県や県の機関での率直な意見交換、また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した。

したがって、非公開部分は、条例第6条第5号に該当する。

また、非公開部分は、監査、検査、取締り等に係る事務に関する情報である。実施機関では、事故当事者の行為を不当要求事案と考えていたものであり、不当要求対策をとるために内部的に行った検討の経緯等を公にすることにより、不当要求行為を容易にし、もしくはその発見を困難にするおそれがあり、不当要求対策事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあると判断した。

加えて、非公開部分は、大津土木事務所と県の関係機関が具体的な争訟に対応するため内部的に行った検討の経緯を記録した情報で、自己のためにのみ作成した内部情報である。これらの情報を公開すると、争訟の一方当事者となる可能性のある県が、具体的な争訟に対処するため内部的に行った検討の経緯や対応方針に係る意見交換に関する情報が明らかとなることによって生じる不利益を回避するため、率直な意見交換や詳細な報告を躊躇する影響があることから、その結果、県の内部における検討・協議に支障をきたしたり、将来の個々の争訟における県の適切な対応を困難にしたりするおそれを否定できず、争訟の一方当事者となる可能性のある県の地位を不当に害するおそれがあると判断した。

したがって、非公開部分は、条例第6条第6号に該当する。

第5 審査会の判断理由

1 基本的な考え方について

条例の基本理念は、前文、第1条および第3条等に規定されているように、県の保有する情報は県民の共有財産であり、したがって、公開が原則であって、県は県政の諸活動を県民に説明する責務を負うものであり、県民の公文書の公開を請求する権利を明らかにすることにより、県民の県政への理解、参画を一層促進し、県民と県との協働による県政の進展に寄与しようとするものである。

しかし、県の保有する情報の中には、公開することにより、個人や法人等の正当な権利、利益を侵害するものや、行政の適正な執行を妨げ、あるいは適正な意思形成に支障を生じさせ、ひいては県民全体の利益を損なうこととなるものもある。このため、条例では、県の保有する情報は公開を原則としつつ、例外的に公開しないこととする事項を第6条において個別具体的に定めている。

実施機関は、請求された情報が条例第6条の規定に該当する場合を除いて、その情報を公開しなければならないものであり、同条に該当するか否かについては、条例の基本理念から厳正に判断されるべきものである。

当審査会は、以上のことを踏まえ、たうえで以下のとおり判断する。

2 対象公文書について

本件対象公文書は、平成24年1月5日に県道大津草津線において発生した自転車転倒事故に関して作成されたものである。

回答案は、事故当事者から提出された質問書に対して、回答文の案として作成された12件の文書である。また、事故記録は、同年1月5日から同年2月22日における実施機関と事故当事者とのやり取りおよび実施機関と県その他機関との打合せ等について記録した文書である。

3 非公開部分について

実施機関は、条例第6条第5号および同条第6号に該当するとして、回答案については全てを、事故記録については、実施機関と県その他機関等との打合せに関する部分を非公開としているが、異議申立人は当該非公開部分の公開を求めていることから、以下、非公開情報該当性を検討する。

4 非公開情報該当性について

(1) 条例第6条第5号該当性について

条例第6条第5号は、県の機関等の内部または相互間における審議、検討または協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換もしくは意思決定の中

立性が不当に損なわれるおそれ、不当に県民等の間に混乱を生じさせるおそれまたは特定の者に不当に利益を与え、もしくは不利益を及ぼすおそれがあるものを非公開情報とするものである。

そして、ここでいう「おそれ」があるかどうかの判断は、審議、検討等の途中段階の情報を公にすることの公益性を考慮してもなお、適正な意思決定の確保等への支障が見過ごしてできない程度のものをいうと解される。

ア 回答案について

実施機関は、回答案は県の機関内部における未成熟な情報であって、これを公にすると、県の機関内部における率直な意見交換、また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主張している。

しかしながら、本件に係る回答は、すでに交通事故の当事者に対し施行されているものであると認められるところであり、現段階で公にしても、外部からの干渉や圧力を招き、実施機関の意思決定の中立性等が損なわれるおそれはないものである。

したがって、回答案は、条例第6条第5号には該当しないものである。

なお、実施機関は、回答案を公にすると、県の機関内部の信頼関係を損ね、実施機関の事務に支障が生じるとの趣旨の主張もしているが、当該主張は条例第6条第5号に該当しないことが明らかであり、条例の適用を誤ったものと言わざるを得ない。一方で、当該主張については、条例第6条第6号に該当し得ると考えられることから、(2)において、同号該当性を検討することとする。

イ 事故記録について

実施機関は、事故記録は内部的に行った検討等の記録であり、公にすると、県の機関内部における率直な意見交換、また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主張している。

しかしながら、非公開部分の内容は、回答案の作成に関する打合せの記録であり、この結果作成された回答については、すでに施行されているものと認められる。

したがって、現段階で打合せの内容を公にしても、回答の作成に関して外部からの干渉や圧力を招き、実施機関の意思決定の中立性等が損なわれるおそれはないものであり、非公開部分は条例第6条第5号には該当するものとは認められない。

なお、実施機関は、非公開部分を公にすると県の機関内部の信頼関係を損ね、実施機関の事務に支障が生じるとの趣旨の主張もしているが、これについては、アと同様であり(2)で検討する。

(2) 条例第6条第6号該当性について

条例第6条第6号は、県の機関等が行う事務または事業に関する情報であって、公に

することにより、当該事務または事業の性質上、当該事務また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非公開情報とするものである。

そして、ここでいう「支障」については、その程度は名目的なものでは足りず、実質的なものが要求され、「おそれ」については、その程度は抽象的な可能性では足りず、法的保護に値する蓋然性が要求されると解される。

ア 回答案について

実施機関は、回答案を公にすると、県の機関内部の信頼関係を損ね、実施機関の事務に支障が生じるとの趣旨の主張をしていることから、この点について検討する。

対象公文書を見分したところ、回答案は、実施機関が県の他機関と協議を行って作成したものであり、事故処理に関する記述等において修正が重ねられているものである。

そして、その内容は、実施機関および関係機関において公開することが前提とされていたものではなく、交通事故の当事者に対する説明に関し、県の見解を修正しているものであって、これを公にすると、当該当事者と実施機関との間に誤解が生じることにより、今後の実施機関の事務処理に支障が生じるおそれがあるものと認められる。

また、本件対象公文書は、交通事故の処理に関して実施機関と他機関とが協議、検討の上、修正を行った文書についての作成上の途中経過を示すものであり、これを公にすると、実施機関において、今後発生する同種の交通事故の処理について他機関の協力が得られなくなる等、適正な事務の遂行に支障が生じるおそれがあると認められるものである。

したがって、回答案は、条例第6条第6号に該当するものと認められる。

なお、非公開情報該当性が認められる以上、実施機関の他の主張については判断を要しないものである。

イ 事故記録について

実施機関は、事故記録の非公開部分は、具体的な争訟に対応するため内部的に行った検討等の情報で、公にすると、県の内部における検討や協議に支障を来したり、将来の個々の争訟における県の適切な対応を困難にしたりするなど、争訟の一方当事者となる可能性のある県の地位を不当に害するおそれがあると主張している。

条例第6条第6号では、公にすることにより、県が行う事務等の遂行に支障を及ぼすおそれがあるものとしてアからオのおそれが例示されているが、このうちイにおいて、「契約、交渉または争訟に係る事務に関し、県、国、独立行政法人等、他の地方公共団体または地方独立行政法人の財産上の利益または当事者としての地位を不当に害するおそれ」が示されている。そして、この「争訟に係る事務」とは、現在提起され、または提起されることが想定されている争訟についての対処方針の策定や、そ

のために必要な事実調査などの事務を指すものと解するものである。

しかしながら、対象公文書を見分したところ、事故記録の非公開部分は、回答案の作成にあたっての打合せの記録に過ぎないものであって、実施機関において争訟についての対処方針が策定等されているものとは認められない。仮に、このような理由で非公開とすることを認めれば、同様の理由で大半の公文書は非公開とできることとなり、実施機関の恣意的な運用が可能となるおそれがあるものであって、実施機関の当該主張は採用することができないものである。

また、実施機関は、非公開部分は、不当要求対策をとるために内部的に行った検討の経緯等であって、公にすることにより、不当要求行為を容易にし、もしくはその発見を困難にするおそれがあり、不当要求対策事務の遂行に支障を及ぼすおそれあるとも主張している。

しかしながら、非公開部分は回答案の作成に係る打合せの記録であって、不当要求対策について協議、検討等を行ったと認められるような記述は見当たらず、実施機関の主張の趣旨は判然としない。たとえ回答案の作成が不当要求を想定しながら行われていたものであったとしても、非公開部分において何ら不当要求に係る具体的な記述が認められない以上、実施機関の主張は採用の余地がないものと言わざるを得ない。

更に、実施機関は、非公開部分を公にすると、県の機関内部の信頼関係を損ね、実施機関の事務に支障が生じるとの趣旨の主張をしているが、事故記録の非公開部分については、あくまで他機関等との協議の事実が記録されているに過ぎず、実施機関の主張するような支障が生じるおそれは抽象的な可能性に過ぎないものである。

したがって、事故記録において非公開とされた打合せ部分は、条例第6条第6号に該当するものとは認められない。

5 付言

異議申立人は、理由付記について何ら異議も意見も述べていないが、本件処分における公文書一部公開決定通知書においては、回答案の非公開理由として条例第6条第6号が記載されておらず、実施機関は当該理由を理由説明書において追加している。また、当該決定通知書に記載されている非公開理由は、実施機関が理由説明書および口頭説明で主張した内容と一致しているものとは言い難く、不適切な理由付記であると言わざるを得ない。

理由付記の制度は、条例第10条第3項により、非公開理由の有無について実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意的な判断を抑制するとともに、処分の理由を公開請求者に知らせることによって、その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り、公開しないこととする根拠規定および当該規定を適用する理由については、原則として当該決定を通知する書面の記載から知り得るものでなければならぬもので

ある。

実施機関においては、今後、理由付記制度の趣旨を踏まえ、公文書一部公開決定または公文書非公開決定を行うに際しては、根拠条文を正確に示すことは当然のこと、併せてその根拠条文を適用する理由をも適切に付記することを徹底すべきである。

6 結論

以上のことから、回答案は、条例第6条第5号に該当しないが、条例第6条第6号に該当するものであり、非公開としたことは妥当である。

また、事故記録の非公開部分は、条例第6条第5号および第6号に該当せず公開すべきであるが、このうち個人の氏名については、条例第6条第1号により非公開とすべきである。

よって、「第1 審査会の結論」のとおり判断するものである。

第6 審査会の経過

当審査会は、本件異議申立てについて、次のとおり調査審議を行った。

年 月 日	審 査 の 内 容
平成24年5月11日	・実施機関から諮問を受けた。
平成24年6月18日	・実施機関から理由説明書の提出を受けた。
平成24年7月17日	・異議申立人から理由説明書に対する意見書の提出を受けた。
平成24年8月29日 (第206回審査会)	・審査会事務局から事案の説明を受けた。 ・事案の審議を行った。
平成24年9月25日 (第207回審査会)	・実施機関から公文書一部公開決定について口頭説明を受けた。 ・事案の審議を行った。
平成24年10月23日 (第208回審査会)	・異議申立人から意見を聴取した。 ・事案の審議を行った。
平成24年12月4日 (第209回審査会)	・事案の審議を行った。
平成24年12月25日 (第210回審査会)	・答申案の審議を行った。