

諮問番号：令和5年諮問第1号 諮問日：令和5年 5月29日
答申番号：令和5年度答申第1号 答申日：令和5年 7月11日
件名：「参議院事務局の情報公開に関する規程等の解説」の開示に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「参議院事務局の情報公開に関する規程等の解説」（以下「本件対象文書」という。）につき、参議院事務局の保有する事務局文書の開示に関する事務取扱規程（平成23年3月30日事務総長決定。以下「規程」という。）第4条第3号で規定する事務局不開示情報（行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号。以下「情報公開法」という。）第5条第5号の「審議、検討又は協議に関する情報」に相当するもの）に該当するとしてその一部を不開示とした決定について、当該決定を取り消し、不開示とされたヴォーン・インデックスに係る記載箇所（以下「本件不開示部分」という。）を開示すべきである。

第2 苦情申出人の主張の要旨

1 苦情申出の趣旨

本件苦情申出の趣旨は、規程第3条に基づく本件対象文書の開示申出に対し、令和5年4月13日付け参庶文発第22号により参議院事務局（以下「事務局」という。）が本件対象文書の一部を不開示としたことについて、本件不開示部分を開示すべきというものである。

2 苦情申出の理由

苦情申出人の主張する苦情申出の主たる理由は、苦情の申出書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

行政機関の情報公開・個人情報保護審査会の令和3年度活動概況において、同年度の答申でヴォーン・インデックスを求めたとする記述は見当たらないが、開示請求対象文書の内容を整理した資料を提出した場合がある旨の記載があり、ヴォーン・インデックスに近い運用はなされていると予想する。当該審査会において、委員からヴォーン・インデックスの求めがないため答申に記載がないだけで、求めがあった場合にその旨答申に記載すること自体が情報公開法第5条第5号の種々のおそれを招来するものではない。

これまでの参議院における審査会の答申で、ヴォーン・インデックスの記載をすることで当該事案の検討や今後の審議に影響を及ぼすおそれがあったとは考えがたく、過去の特定の事案についてヴォーン・インデックスを行ったことを開示することで今後の審議に影響を及ぼすものでもない。参議院事務局情報公開・個人情報保護審査会の設置に関する件（平成23年3月30日事務総長決定。以下「設置に関する件」という。）第9条の「手続」に該当する余地はあるものの、情報公開法第5条第5号の法的保護に値するほどの蓋然性が高いとは認められない。

よって、本件不開示部分について、情報公開法第5条第5号の「おそれ」には当たらず、同法第5条各号の不開示事由該当性もないことから、規程第14条第2項の規定に基づき、事務局は開示すべきである。

第3 事務局の説明の要旨

1 本件対象文書

開示を求められた事務局文書は、事務局の担当者が情報公開業務を行う際の参考とするために、事務局の情報公開に関する規程等について、各条文の趣旨及び解説をまとめたものである。

2 不開示理由の要旨

設置に関する件第9条において、審査会の行う調査審議の手続は公開しないとされているところ、審査会における調査審議手続の具体的な内容や各委員の発言が公にされた場合、委員が外部から圧力や干渉等の影響を受けるおそれがあることや、協議・検討の内容が周りの反応を意識したものとなり、率直かつ自由な意見交換が妨げられるおそれがあることから、本件不開示部分は国の機関における「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」（情報公開法第5条第5号）がある情報に相当する。よって規程第4条第3号に定める事務局不開示情報に該当することから不開示とした。

3 苦情申出人の主張に対する所見

(1) 過去の特定の事案についてヴォーン・インデックスを行ったことを開示することで今後の審議に影響を及ぼすものではない旨の主張について

ヴォーン・インデックス手続は、明文による規定はないものの、参議院事務局情報公開・個人情報保護審査会の運営に関する件（平成23年4月28日参議院事務局情報公開苦情審査会決定）第10条に定められた審査会の調査権限から導かれる調査審議方法の一つである。また、設置に関する件第9条は、審査会の調査審議の手続を非公開とすることを定めており、審査会の説明責任は答申の内容の公表を通じて担保されている。

本件不開示部分には、審査会において実際にヴォーン・インデックスの提出を求めた事案に係る記載があるところ、当該事案の答申にはヴォーン・インデックスの提出を求めた旨の記載はない。前述のとおり、審査会の調査審議はその手続を非公開とするとされており、本件不開示部分を公にすると、答申で公にされていない審査会の調査審議の手続に関する情報を明らかにすることとなる。また、特定事案におけるヴォーン・インデックスの提出の有無を明らかにすることで、他の事案におけるヴォーン・インデックスの提出の有無を捉えて調査審議が不十分であるなどの誤解や懸念を抱かせ、答申の公平性に疑いを持たれるおそれがある。

したがって、本件不開示部分を公にすると、設置に関する件第9条における「調査審議の手続」の一端が明らかになることで、委員が外部から圧力や干渉等を受けるなど、今後の審査会の調査審議における委員間での率直かつ自由な意見交換や意思形成の中立性が損なわれるおそれがあることから、情報公開法第5条第5号に相当し、また、審査会の答申に対する信頼を失わせるおそれが生じ、審査会の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、情報公開法第5条第6号柱書きにも相当する。よって、規程第4条第3号に定める事務局不開示情報に該当する。

(2) 支障が生じる「おそれ」に法的保護に値するほどの蓋然性が高いとは認められない旨の主張について

本件不開示部分が開示された場合、正確な理解を持たない者が、本件不開示部分に係る諮問事件以外では審議が十分に尽くされていないのではないかといった誤解を抱くことが考えられる。また、答申で公にされていない調査審議の手続を事務局が公表することで、調査審議の方法や答申に対する疑義を生じさせることも考えられる。その結果、答申の公正さ、客観性について疑いを持つような受け止め方をした外部の者から、委員に対する不当な圧力・干渉等や答申に対するいわれのない非難等が加えられ、今後の調査審議における委員間での率直かつ自由な意見交換や意思形成の中立性が損なわれるおそれがあるほか、審査会の答申に対する信頼性を失わせ、審査会の役割が果たせない状況が生じるおそれがあることから、審査会の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

したがって、本件不開示部分を開示することにより支障が生じる「おそれ」は、単なる確率的な可能性ではなく法的保護に値する蓋然性があると認められることから、本件不開示部分は情報公開法第5条第5号及び第6号柱書きに相当し、規程第4条第3号に該当すると判断することが適当である。

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令和5年 5月29日 諮問の受理
- ② 同年 6月12日 事務局の職員（庶務部文書課総務主幹）からの説明聴取及び調査（本件対象文書の見分を含む。）・審議
- ③ 同年 7月11日 調査・審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書

本件対象文書は、前記「第3 事務局の説明の要旨」の「1 本件対象文書」において説明されているとおり、事務局の情報公開に関する規程等について、各条文の趣旨及び解説をまとめたものである。

事務局は、設置に関する件第9条において、審査会の行う調査審議の手続は公開しないとしているところ、審査会における調査審議手続の具体的な内容や各委員の発言が公にされた場合、委員が外部から圧力や干渉等の影響を受けるおそれがあることや、協議・検討の内容が周りの反応を意識したものとなり、率直かつ自由な意見交換が妨げられるおそれがあることから、本件不開示部分は国の機関における「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」（情報公開法第5条第5号）がある情報に相当し、規程第4条第3号に定める事務局不開示情報に該当することから不開示とした。これに対し、苦情申出人から苦情の申出がなされた。

以下、本件不開示部分を不開示としたことの妥当性について検討する。

2 事務局不開示情報該当性

(1) 設置に関する件第9条の趣旨について

設置に関する件第9条は、「審査会の行う調査審議の手続は、公開しない」と定めている。この趣旨については、審査会の調査審議は、事務局文書の全部又は一部を開示しないことの当

否について行われるものであり、特にその手段としてインカメラ審理手続も採用されているため、このような調査審議の手続を公開すると手続の公正さと客観性が失われるおそれがあるため、特に非公開としたものであると解される。

また、この規定は審査会が事務総長からの諮問に応じ、苦情の申出に係る事務局文書の全部又は一部を開示しないことの当否について調査審議し、是正が必要と認めるときは、是正すべき事項及びその内容を指示して答申するという第三者機関的役割を担っていることに鑑み、その調査審議の手続を非公開とすることで、委員の自由かつ率直な意見の交換を保障したものである。審査会が中立な第三者的立場から公正かつ客観的な意見を述べるためには、審査会において委員による自由かつ率直な意見の交換が行われることが必要不可欠であるが、その調査審議内容が開示されるということになれば、審議の過程においてどのような議論や検討が行われたかが明らかとなり、議論の変遷や個々の委員の意見や見解も明らかとなる結果、個々の委員に対し個別の働きかけが行われたり、各委員においても自由な質疑や発言等が差し控えられたりするおそれが生じ、審査会の意思決定の中立性や公平性が不当に損なわれることが考えられる。

以上を踏まえると、審査会は、事務局文書の全部又は一部を開示しないことの当否について第三者的立場から審議を行うというその性格上、委員の自由な意見交換や意思形成の中立性が保障される必要があり、設置に関する件第9条は、これを制度的に担保したものであると認められる。もっとも、一般に会議の非公開と当該会議に係る資料の非公開とは異なるものであると解されることから、本件不開示部分の規程第4条第3号（情報公開法第5条第5号）該当性については、設置に関する件第9条の趣旨を踏まえ、別途検討を要する。

（2）情報公開法第5条第5号の趣旨について

情報公開法第5条第5号は、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等における内部又は相互間の審議、検討又は協議に関する情報の不開示情報としての要件を定めたものである。

一般に国家機関の意思決定に至るまでの過程の各段階においては、政策等の選択肢に関する自由討議のようなものから、意思統一を図るための協議や打合せ、有識者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いる。情報公開法第5条第5号に定める「審議、検討又は協議に関する情報」とは、これらの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である。

しかし、いまだ検討が十分でないこれらの情報を公にすることにより、外部からの不当な圧力や干渉等の影響を受け、率直な意見の交換や意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあり、その結果として、最終的な意思決定に対する誤解や筋違いの批判等を招くおそれが生じる。また、事実関係の確認が不十分な情報を公にすることにより、国民の誤解や憶測を招き、不当に混乱を生じさせるおそれや、特定の者に利益を与え又は不利益を及ぼすことが考えられる。

情報公開法第5条第5号において審議、検討又は協議に関する情報を不開示にする趣旨は、これらの支障が生じることを防止する点にあると解される。また、これらの事情は参議院の事務局文書の開示・不開示決定に際して考慮されなければならないことは当然である。

（3）本件不開示部分の規程第4条第3号（情報公開法第5条第5号）該当性について

当審査会は、以上の観点から、本件対象文書を見分し、また事務局から説明を求めることにより、前記「第3 事務局の説明の要旨」の「2 不開示理由の要旨」において事務局が不開示

情報と主張する情報の内容を確認した。その結果、本件不開示部分には、ヴォーン・インデックス手続で提出された資料や審議内容に係る具体的な記載はなく、過去の特定の案件において、審査会がヴォーン・インデックスの提出を求めた事実が記載されているのみであった。

以上のことから、本件不開示部分は、審査会に提出された資料そのものではなく、調査審議の具体的な内容に関する情報にも当たらないと判断した。したがって、本件不開示部分を公にしたとしても、過去の審査会の調査審議手続について批判を受けたり、委員が外部から圧力や干渉等を受けたりするとは考えにくく、本件不開示部分を公にすることで、将来予定されている同種の審議、検討等に係る意思決定に不当な影響を与えるおそれがあるとはいえ、委員の自由な意見交換や意思形成の中立性の確保に及ぼす影響はないものと認められる。

よって、本件不開示部分は情報公開法第5条第5号に定める不開示情報に相当するものとは認められず、規程第4条第3号で定める事務局不開示情報の要件を満たすものとはいえない。

また、事務局は本件不開示部分について、情報公開法第5条第6号柱書きにも相当する旨主張するが、前述のとおり、これを公にしたとしても審査会の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれはないものと認められるため、同号柱書きにも相当せず、規程第4条第3号で定める事務局不開示情報に該当しない。

3 本件対象文書の一部を不開示としたことの妥当性

以上のことから、本件対象文書の一部を不開示としたことは妥当でなく、本件不開示部分を開示すべきであると判断した。

(答申をした委員の氏名)

鈴木庸夫、松村雅生、高山崇彦