

いる(仙台地判平成16・2・24松月50巻4号1349頁, 仙台高判平成16・9・30判例集不登載, 東京地判平成18・2・28判時1948号35頁, 東京高判平成20・1・31判例集不登載, 仙台地判平成20・3・11判例集不登載, 仙台高判平成21・4・28松月55巻11号3286頁, 仙台地判平成20・3・31判例自治324号88頁, 東京地判平成21・12・16判例集不登載)。

(h) 審議, 検討または協議に関する情報(5号)

本条5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」を不開示とすることとしている。

この規定は, 情報公開条例について, 意思形成過程情報と一般に称されているものであるが, この言葉が, 連続した行政過程を包括的にとらえるかたちで理解されることによって, 過度に広くこの不開示規定が解釈されるおそれがあることから, 本条5号は, 意識的にこの文言の使用を避けている。3号・4号とは異なり, 「不利益を及ぼすおそれがあるもの」となっており, 不開示規定該当性について, 行政機関の長に広範な裁量が認められるわけではない。

行政機関情報公開法2条2項で行政文書の要件を組織共用文書としたため, 決裁等の事実処理手続が終了していない文書のかなりの部分が行政機関情報公開法の規定の適用を受けることになる。しかし, これらの情報を時期尚早な段階で開示することによって, 外部からの干渉, 圧力等により率直な意見の交換, 意思決定の中立性が損なわれたり, 未成熟な情報が確定的情報と誤解され国民の間に混乱を生じさせたり, 投機等により特定の者に利益を与えたり不利益を及ぼすことがありうる。違法・不当な行為が行われた可能性があるため調査を行っていた段階の情報が公にされたが, 結果として違法・不当な行為が行われていなかったことが判明した場合, 調査段階の情報が公にされることにより, 被調査者の信用が毀損され不利益を及ぼすおそれがある。比較法的にみても, 審議, 検討または協議に関する情報を保護するために, 対象文書を限定したり(スウェーデン, フィンランド), 不開示規定を設けたりするのが(アメリカ, オランダ)一般的である(詳しくは, 宇賀・情報公開法の理論(新版)64頁以下)。他面

において, 「国民的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進(1条)」という行政機関情報公開法の目的に照らせば, むしろ最終的な意思決定前に情報を開示することが必要なことが少なくない。したがって, 審議, 検討または協議に関する情報の公開に際しては, アカウンタビリティの観点から開示することによる利益と, 開示により適正な意思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。なお, 本条1号・2号に存在する公益上の義務的開示に相当する規定が5号にはおかれていないが, 「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量の対象になる。

デนมマーク, オーストラリアの情報公開法のように, 審議, 検討または協議に関する不開示情報の規定は, 事実に関する情報については適用しないことを明文で定めている例もあるし, アメリカの場合は, 判例法上, 政策情報と事実情報を区別し, 後者には原則として審議過程特権に関する不開示規定を適用しないこととしている(宇賀・情報公開法252頁以下参照)。わが国においても, 安威川ダム訴訟において大阪高判平成6・6・29判タ890号85頁が, 専門家が調査した自然界の客観的, 科学的な事実, およびこれについての客観的, 科学的な分析の情報自体が, 調査研究, 企画などを遂行するうえで誤解を生じさせるものではないと判示している(最判平成7・4・27判例集不登載は上告棄却)。大阪府交野市情報公開条例も, 審議, 協議等に関する不開示情報の規定は, 事実に関する情報には適用されないことを明記している。本条5号を解釈するに際しても, 政策, 意見に関する情報と事実に関する情報を区別して考える必要がある。ただし, ある事実を取り上げたこと自体が一定の方針を示唆する等, 政策情報と事実情報が密接不可分な場合もあることに留意する必要がある。

地方公共団体の情報公開条例のなかには, 合議制機関情報についての特別の不開示規定を設け, 当該合議制機関が議事運営規程や議決により不開示することと決定した場合には, 当該情報の性質・内容を問うことなく不開示にすることとしている例がある(山口市情報公開条例5条8号, 北海道寄町情報公開条例9条8号等)。しかし, これは, 実質的には, 合議制機関を情報公開条例の実施機関から除外する効果をもつ。行政機関情報公開法は, かかる合議制機関情報につ

いての特別の不開示規定を設けてはいない。したがって、審議会等の合議制機関情報についても、本条5号の規定を適用し、個別具体的に開示の是非を判断することになる。その際、審議会の会議または議事録につき、中央省庁等改革基本法30条5号において、原則公開の方針がとられていることに留意すべきであろう。

情報公開法要綱案第6(5)では、「行政機関内部又は行政機関相互の審議・検討又は協議に関する情報」という表現であったのに対して、本条5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」という文言に変更している。国の行政機関は、国会、裁判所および地方公共団体（以下「国会等」という）に関して自ら作成し、または国会等から取得した情報を保有しているが、情報公開法要綱案自体は、これらの情報の取扱いについて、特段の規定を設けていない。しかし、情報公開法要綱案の考え方4(7)（国会、裁判所及び地方公共団体に関する情報）において、「行政機関と国会等との間の協議に関する情報や、国会等の事務・事業に関する情報の中には、行政機関相互の協議に関する情報や行政機関の事務・事業に関する情報に関し、第6号（審議・検討等）に関する情報）及び第6号（行政機関の事務・事業に関する情報）の不開示情報の規定を設けることとしたところと同様に、開示すると、国会等の適正な意思決定を不当に損ない、又は国会等の事務・事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり、これを不開示情報とする合理的な理由があるものがある。そこで、情報公開法の立案を政府が行うに当たっては、行政機関が保有する国会等に関する情報であって、行政機関の場合における第6号及び第6号に相当するものを不開示情報とする旨の規定を設けることについて検討する必要がある」と指摘していた。本条5号は、この指摘を受けて、「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」という表現に変更したのである。この「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」という表現により、「国の機関……の内部」、「独立行政法人等……の内部」、「地方公共団体……の内部」、「地方独立行政法人の内部」、「国の機関……相互間」、「地方公共団体……相互間」、「独立行政法人等……相互間」、「国の機関、独立行政法人等……相互間」、「独立行政法人等、地方公共団体……相互間」、「地方公共団体……相互間」、「国の機関……地

方独立行政法人……相互間」、「独立行政法人等……地方独立行政法人……相互間」、「地方公共団体……地方独立行政法人……相互間」、「地方独立行政法人……相互間」のすべてが含まれることになる。また、行政機関情報公開法2条1項で定義されている「行政機関」には内閣は含まれないが、本条5号の「国の機関」は内閣を含む。

行政機関情報公開法13条1項の第三者に対する意見書提出の機会の付与の規定は、国、独立行政法人等、地方公共団体、地方独立行政法人を対象外としているので、国会、裁判所、独立行政法人等、地方公共団体、地方独立行政法人には、同項の規定は適用されないが、国会、裁判所、独立行政法人等、地方公共団体、地方独立行政法人の適正な意思決定を不当に損なうかを行政機関が判断するに際しては、必要に応じ、国会、裁判所、独立行政法人等、地方公共団体、地方独立行政法人に事前の意見表明の機会を与える運用を行うべきであろう。国会、裁判所、地方公共団体が開示に反対の意見を述べたときには、当該機関、団体の憲法上の地位に照らして、その意見を十分に斟酌すべきと思われる（情報公開法要綱案の考え方4(7)）。

東京地判平成23・8・2判時2149号61頁は、本条5号の「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なければならないと判示している。また、高松高判平成17・1・25判タ1214号184頁は、本号にいう「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」があるといえるためには、単に行政機関においてそのおそれがあるかと判断するだけでなく客観的にそのおそれがあるかと認められることが必要であるが、行政機関としては当該行政文書の内容自体を立証することはできないのであるから、高度な蓋然性があることまで要求することはできないと判示している。そして、国立療養所の再編成に関する厚生労働省と地元関係者との協議の議事録が開示請求された事案において、本件再編成協議では、経営移譲か廃止かの対処方策の期限が定められた状況下にあるので、各構成員が公式見解を述べただけでなく、むしろ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し、その出席者間ではその議事録も公開されない（ただし、議事概要は公開する）ことが前提とされていたと推認され、このような協議会の議事録が公開されれば、公開されないことを期待して発言した出席者との関係で信頼関係を損ない、

本件の経営移譲に悪影響を及ぼしかねないし、再編成計画は全国規模で遂行されている施策であるので、本件再編成協議会の議事録を公開すると、他の再編成協議会において、反対の立場の者からのいわれなき非難や誤解等がされることを避けるために、発言が萎縮し、自由で率直な意見交換が困難になり、再編成計画の遂行にも悪影響を及ぼす可能性が相当程度認められるので、本件行政文書は、本号に該当すると判断している。

「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」を認めたと例としては、東京地判平成15・9・5訟月50巻5号1548頁もある。これらにおいては、現在のみならず、将来の「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」がある場合にも、本号が適用されるとしている。「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」の該当性が否定された例として、東京地判平成23・8・2判時2149号61頁がある。同判決は、不開示とされた流域分布図や流出モデル図は、構想段階の洪水調整施設周辺の土地を購入することができるとは到底認めがたいので、当該図面を公開することになる性がある図面であるとまでは到底認めがたいので、当該図面を公開することになると、構想段階にとどまる洪水調節施設の位置を特定され、当該予定地周辺での不適正な土地取引が助長されて、地域住民を含めて不当に国民の間に混乱を生じさせ、あるいは特定の者に不当に利益を与えおそれがあるとはいえないとする。

(i) 事務または事業に関する情報 (6号)

本条6号は、事務または事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれのある情報を不開示とする規定であり、わが国の情報公開条例における行政運営情報の規定を参考にしている。情報公開法要綱案第6(6)においては、「行政機関の事務又は事業に関する情報」と規定されていたが、本条6号では、「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」という表現に変更されている。これは、5号について述べたのと同様に、情報公開法要綱案の考え方4(7)の指摘を踏まえて、国会、裁判所、地方公共団体の事務または事業に関する支障も念頭も念頭においた規定とするため、および、独立行政法人等情報公開法、地方独立行政法人法の制定をふまえて、実質的に政府の一部を構成するとみられる独立行政法人等、実質的に地方公共団体の一

部を構成するとみられる地方独立行政法人の事務または事業に関する支障にも配慮した規定とするためである。「国の機関」は、2条1項で定義されている「行政機関」のほか、内閣、国会、裁判所のすべてを含む。

また、情報公開法要綱案第6(6)は、「監査、検査、取締り、争訟、交渉、契約、試験、調査、研究、人事管理、現業の事業経営」を例示していたが、本条6号では、これらをイからホまでの5つにグループ핑して、それぞれのグループごとに、公にすることによる典型的な支障の例を挙げている。これによって、要件の明確化が図られ、理解しやすい規定になったとすることができる。

本条6号柱書は、「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、……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」という書き方をしている。したがって、イからホは、限定列挙ではなく、開示により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情報が含むことが容易に想定される事項を例示したにすぎない。その他の事務または事業に関する情報も本号の対象になるし、イからホに掲げた支障(「次に掲げるおそれ」も典型的な例を示したにとどまるので、イからホの類型につき、他の支障が生ずる場合を除外する趣旨ではない。他の支障については、柱書の「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」で読むことになる。

本号は、事項的基準と定性的基準を組み合わせているので、列挙された事項についても、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かを慎重に判断する必要があることは当然である。「事務又は事業の性質上」という表現は、当該事務または事業の内在的性格に照らして保護に値する場合のみ不開示にすることを明確にする趣旨である。「適正」という要件を判断するに際しては、開示のもたらす支障のみならず、開示のもたらす利益も比較衡量しなければならぬ。本条1号・2号におかれている公益上の義務的開示の規定が6号におかれていないのは、「適正」の要件の判断に際して、公益上の開示の必要性も考慮されるからである(大塚地判平成19・6・29判タ1280号186頁)。「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」も、抽象的な可能性では足りず、法的保護に値する程度の蓋然性が要求される。したがって、一般的にあって、本号は、行

政機関に広範な裁量を与える趣旨ではない(情報公開法要綱案の考え方4(6))。前掲大阪地判平成19・6・29は、「当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」とは、名目的、抽象的に当該事務または事業の適正な遂行に支障が生じる可能性があるだけでは足りず、実質的、具体的に当該事務または事業の適正な遂行に支障が生じる相当の蓋然性が認められることが必要といふべきであると判示している。

高松高判平成17・1・25判タ1214号184頁は、本号にいう「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」とは、単に行政機関においてそのおそれがあるかと判断するだけでなく客観的にそのおそれがあると認められることが必要であるといふべきであるが、行政機関としては当該行政文書の内容自体を立証することはできないと判示している。そして、国な蓋然性があることまで要求することはできないと判示している。そして、国立療養所の再編成に関する厚生労働省と地元関係者との協議会においては、経営移譲が廃止かの対処方策の期限が定められた状況下にあるので、各構成員が公式見解を述べあうだけでなく、むしろ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というべきであるし、その出席者間ではその議事録も公開されない(ただし、議事概要は公開する)ことが前提とされていたと推認され、このような協議の議事録が公開されれば、公開されないことを期待して発言した出席者との関係で信頼関係を損ない、本件の経営移譲に悪影響を及ぼしかねないし、再編成計画は全国規模で遂行されている施策であるので、本件再編成協議会の議事録を公開すると、他の再編成協議会において、反対の立場の者からのいわれなき非難や誤解等がされることを避けるために、発言が萎縮し、自由で率直な意見交換が困難になり、再編成計画の遂行にも悪影響を及ぼす可能性が相当程度認められるので、本件行政文書は、本号に該当すると判示している。

なお、地方公共団体の情報公開条例においては、当該事務または事業と将来の事務または事業を区別して規定している例がみられる。行政情報公開部会も、中間報告においては、そのような規定の仕方をしてきたが(情報公開法要綱案(中間報告)第6⑥)、将来の事務または事業も「当該事務又は事業」で読みうるし、将来の事務または事業について明示的に言及することにより拡張解釈を招くことが懸念されたこともあり、最終報告では、「将来の事務又は事業」とい

う文言を削除している(情報公開法要綱案第6(6)参照)。したがって、同種の事務または事業が反復される場合、当該情報の開示が将来の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場合にも、本号の規定を適用することを否定する趣旨ではない。

本条6号イの情報については、特定の事案の監査等が終了した後であっても、監査の方法・重点等が公になることにより、将来、監査を潜脱する行為がなされるおそれがあるような場合には、公にすることにによる支障が生ずるおそれがあることになる。

本条6号ロの「争訟に係る事務」の解釈に際して参考になるのが、異判平成11・11・19民集53巻8号1862頁である。同判決は、住民監査請求に関する一件記録に含まれる関係人の事情聴取記録が、逗子市情報公開条例5条2号ウ(当時)の「争訟の方針に関する情報」に該当するかについての判断を示している。同判決は、同号ウは、逗子市、国もしくは他の地方公共団体またはその機関が一方当事者として争訟に対処するための内部的な方針に関する情報が公開されると、それが正規の交渉等の場を経ないで相手方当事者に伝わるなどして、紛争の公正、円滑な解決を妨げるおそれがあるために設けられたと解している。したがって、同規定にいう「争訟の方針に関する情報」は、争訟の帰趨に影響を与える情報のすべてを指すものと解するのは相当でないが、現に係属し、または係属が具体的に予想される事案に即した具体的方針に限定されると解すべきではなく、前記団体またはその機関が行うことのあるべき争訟に対処するための一般の方針をも含むものと解するのが相当であるとす。そして、横浜防衛施設局施設管理課職員からの事情聴取書には、全国の未登記土地に関する国と所有名義人との間における民事上の紛争の処理の仕方、手法について供述や、国の民事訴訟解決の手の内も示されているというのであり、これらの情報は国の争訟の方針に関する情報に当たり、これが公開されることになれば、現在および将来の国のかかわる未登記土地等に関する争訟の遂行に著しい支障を生ずることになる可能性があるから、「争訟の方針に関する情報」に当たると判示している。

公共事業の予定価格については、事後に開示することが入札事務の適正な遂行に支障を生ずるおそれがあるとはいえないとするのが裁判例の大勢であるが(宇賀・ケースブック情報公開108頁以下参照)、業務委託契約の場合には、事前に

予定価格の推定を容易にするため事務・事業情報に該当するという被告の主張を否定するもの（高知地判平成25・3・29判例集不登載）と肯定するもの（札幌地判平成18・11・16判タ1289号129頁）に分かれている。

なお、本条6号ハの調査研究は、施設等機関としての研究所（科学警察研究所、国土交通政策研究所等）の調査研究を主として念頭においたものである。一般の行政機関も、企画立案に際して調査研究を行うが、その過程の情報については、一般に本条5号の規定の適用の問題となる。また、6号のイ、ロ、ニ、ホについても、それぞれ調査研究が問題になるが、たとえば、取締りのための調査は、ハではなくイに、契約のための調査は、ハではなくロに該当する。

本条6号ニは、人事評価に関する情報を公にすることに、率直な評価が困難になったりする場合等を念頭に置いている。

本条6号ホを2号の法人等に関する情報の規定に含めず、事務または事業に関する情報の問題として処理することとしたのは、地方公営企業、独立行政法人等または地方独立行政法人の事業の場合、2号情報と基本的に共通するもの、とくに地方公共団体、独立行政法人等または地方独立行政法人が経営していることに照らしてアカウンタビリティの観点を重視した判断が必要になるからである。

(部分開示)

第6条 行政機関の長は、開示請求に係る行政文書の一部に不開示情報が記録されている場合において、不開示情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは、開示請求者に対し、当該部分を除いた部分につき開示しなければならない。ただし、当該部分を除いた部分に有意な情報が記録されていないと認められるときは、この限りでない。

2 開示請求に係る行政文書に前条第1号の情報（特定の個人を識別することのできるものに限る。）が記録されている場合において、当該情報のうち、氏名、生年月日その他の特定の個人を識別することができることとなる記述等の部分を除くことにより、公にしても、個人の権利利益が害されるおそれがないと認められるときは、当該部分を除いた部分は、同号の情報に含まれないもののみならず、前項の規定を適用する。

開示請求の対象になった行政文書は、その一部に不開示情報が含まれている

ことを理由として、当然に全体を不開示にすべきではなく、原則として、開示可能な部分は開示すべきである。また、個人に関する情報については、個人識別性のある部分を除いて開示すれば、通常は、当該個人の権利利益を害することはない。したがって、原則として、個人識別性のある部分を除いて部分開示すべきである。本条は、この趣旨を明確にしている。

(1) 一般的部分開示

請求対象となった行政文書の一部のみ不開示情報が含まれているが、他に開示しうる情報が存在する場合には、最大限の開示を実現するために、不開示情報と開示情報を区別し、後者を開示するようにしなければならない。これが部分開示の問題で、わが国の情報公開条例においても、一般に部分開示規定がおかれている。

ただし、不開示情報と開示情報を容易に区分しえない場合には、部分開示を行えなくともやむをえない。自筆による文書に不開示情報は含まれていないが、筆跡により特定の個人を識別できる場合には、特定の個人を識別できる部分を容易に区分して除くことはできないので、全部を不開示にせざるをえない場合が生じうる。録音されている内容には不開示情報は含まれないが、音声で特定の個人を識別することができる場合にも、同様である。情報公開法要綱案第5：2では「容易に区分することができる」という表現になっていたが、本条1項では、「容易に区分して除くことができる」という表現に変えられている。

これは、電磁的記録の場合、不開示情報と開示情報の区分自体は容易であって、両者の分離が技術的に困難な場合がありうるので、不開示情報を「容易に……除く」ことができない場合も、部分開示義務がないことを明確にするためである。なお、電磁的記録の場合には、紙の記録の場合と異なり、削除の箇所と分量が請求者にわからないかたちで削除がなされうる。このことは、請求者が部分開示の是非を争うことを困難にする。アメリカの連邦情報自由法が、1996年の改正（詳しくは、宇賀・情報公開法の理論（新版）170頁以下参照）において、開示を全部または一部拒否する場合において、拒否された記録の量を見積もる合理的努力をし、その見積もりを不開示とされた箇所に記載して請求者に示す義務を行政機関に課している（ただし、当該見積もりを提示することが不開示の根拠規定が保護しようとしている利益を損なうと認められるときは、この限りではな



新・情報公開法の逐条解説〔第8版〕

New Commentary on Information Disclosure Laws, 8th ed.

2002年1月30日 初版第1刷発行
2004年3月30日 第2版第1刷発行
2006年5月30日 第3版第1刷発行
2008年5月10日 第4版第1刷発行
2010年8月16日 第5版第1刷発行
2014年3月25日 第6版第1刷発行
2016年10月30日 第7版第1刷発行
2018年12月10日 第8版第1刷発行

著者 宇賀克也
発行所 江草賀克也
株式会社 有斐閣

郵便番号 101-0051
東京都千代田区神田神保町2-17
電話 (03) 3264-1314 (編集)
(03) 3269-6811 (営業)
<http://www.yuhikaku.co.jp/>

印刷・株式会社理想社/製本・大口製本印刷株式会社
©2018, Katsuya Uga. Printed in Japan
番丁・乱丁本はお取替えいたします。

★定価はカバーに表示してあります。

ISBN 978-4-641-22757-6

ICOPY 本誌の無断複製(コピー)は、著作権法上の例外を除き禁止されてい
ます。複写される場合は、そのつど事前に(一社)出版者著作権管理機構(電話06-
5244-5088, FAX03-5244-5089, e-mail:info@jcopy.or.jp)の許諾を得てください。