

諮問実施機関：滋賀県知事（土木交通部道路課）

諮問日：平成 25 年 4 月 24 日（諮問第 77 号）

答申日：平成 26 年 1 月 22 日（答申第 68 号）

内容：「平成 24 年 1 月 5 日に県道大津草津線で発生した交通事故の関係書類一切」
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

滋賀県知事（以下「実施機関」という。）が、「平成 24 年 1 月 5 日に県道大津草津線で発生した交通事故の関係書類一切」につき、その一部を非公開とした部分のうち、別表 1 に掲げる部分を公開すべきである。

第 2 異議申立てに至る経過

1 公文書公開請求

平成 25 年 2 月 21 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 日に県道大津草津線で発生した交通事故に関して、平成 24 年 2 月 28 日以降に職務上作成し、または取得した文書、映像、写真、録音記録すべて。ただし、映像、写真、録音記録は、平成 24 年 1 月 5 日からすべて。特に、写真は職員個人がパソコン等に保存しているもの（失敗写真も含む）すべて。

2 実施機関の決定

同年 3 月 7 日、実施機関は本件公開請求に対して、次のとおり対象公文書を特定の上、その一部に非公開情報が記載されているとして、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 公文書一部公開決定について
- ・ 公文書 2 平成 24 年 4 月 5 日公文書公開復命書

- ・公文書3 調停申立て 上申書伺い
- ・公文書4 調停申立て 移送決定連絡復命
- ・公文書5 調停申立て 送達復命
- ・公文書6 調停申立て 弁護士委任契約書
- ・公文書7 調停申立て 指定書等伺い
- ・公文書8 調停申立て 調停期日呼出し復命
- ・公文書9 調停申立て 答弁書の提出伺い
- ・公文書10 公文書一部公開決定通知について
- ・公文書11 応訴について
- ・公文書12 答弁書の提出について
- ・公文書13 第2回期日について
- ・公文書14 決定書について
- ・公文書15 被告準備書面1の提出について
- ・公文書16 第3回期日について

3 異議申立て

同年3月26日、異議申立人は、本件処分を不服として、条例第6条第6号を理由として非公開とされた公文書7「調停申立て 指定書等伺い」、公文書8「調停申立て 調停期日呼出し復命」、公文書9「調停申立て 答弁書の提出伺い」、公文書11「応訴について」、公文書12「答弁書の提出について」、公文書13「第2回期日について」、公文書15「被告準備書面1の提出について」および公文書16「第3回期日について」の非公開部分の公開を求め、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（以下「本件異議申立て」という。）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

条例第6条第6号により非公開とされた部分の公開を求める。

2 異議申立ての理由

実施機関は、公にすることにより、争訟に係る事務に関し、県の当事者としての地位を不当に害するおそれ、その他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と主張しているが、たとえ争訟になろうとも、実施機関が行ったこれまでの判断が正しければ、正々堂々と反論すれば足りるものであって、地位を不当に害するおそれなど発生するはずもなく、非公開事由に該当せず公開すべきである。

そもそも情報公開制度においては、県が保有している情報を原則公開し、県政の諸活動を県民の皆さんに説明する責務を全うすると述べている。

実施機関は、条例第6条第4号を非公開理由に追加し、弁護士法第23条を主張しているが、情報公開制度の理念によれば、そもそも秘密を保持することは許されない。ましてや、今回の案件は、県道で発生した事故に関して、説明責任を果たさなければならないものである。

たとえ弁護士作成の答弁書や準備書面がこれに該当することがあるとしても、少なくとも証拠説明書に明記された個々の証拠は、作者が弁護士ではなく滋賀県であり、この法に該当しないことは明らかである。

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 本件対象公文書について

公文書7「調停申立て 指定書等伺い」、公文書9「調停申立て 答弁書の提出伺い」、公文書11「応訴について」、公文書12「答弁書の提出について」、公文書15「被告準備書面1の提出について」（以下「本件対象公文書①」という。）は、平成24年1月5日に県道大津草津線で発生した交通事故に係る損害賠償請求調停事件および損害賠償請求事件（以下「本件訴訟等」という。）に関して作成した答弁書案、準備書面案、証拠説明書案および書証案（以下「答弁書案等」という。）ならびに指定書案などを回議したものである。

また、公文書8「調停申立て 調停期日呼出し復命」、公文書13「第2回期日について」および公文書16「第3回期日について」（以下「本件対象公文書②」という。）は、本件訴訟等に係る裁判期日の記録や今後の対処方針等について記載し、復命を行ったものである。

3 非公開理由について

- (1) 非公開部分の条例第6条第1号該当性について（別表2の「非公開理由」欄の「1号」欄に○のあるもの）

本件訴訟等に係る申立人および原告（以下「原告等」という。）の氏名ならびに事件番号は、特定の個人を識別することができるものである。また、その他の部分についても、全体として、他の情報と照合することによって、特定の個人を識別すること

ができる情報であると判断した。

(2) 非公開部分の条例第6条第4号該当性について（別表2の「非公開理由」欄の「4号」欄に○のあるもの）

決定通知書および理由説明書においては、主張をしていなかったところであるが、次のとおり、非公開理由を追加することとする。

弁護士法第23条の規定により、訴訟代理人弁護士は、職務上知り得た秘密を保持する権利を有し、義務を負っている。依頼者である県は、法律事件について、秘密に関する事項を弁護士に打ち明けて弁護士に法律事務を委任するものであるから、職務上知り得た秘密を他に漏らさないことは弁護士の業務として最も重要視されるものであり、またこの義務が遵守されることによって、弁護士の職務の存立が保証されるといえる。そして、弁護士法第23条は弁護士に対して秘密保持の義務のみならず、秘密保持の権利も与えている。

答弁書案や準備書面案などの文書は、訴訟代理人弁護士が依頼人である県から事情を聴取したものであり、その中には秘密保持の対象となる情報も含まれており、聴取した情報を取捨選択して作成したものであるから、完成に至らない裁判所へ提出予定の文書は、弁護士の秘密保持権の対象となる。

したがって、訴訟代理人弁護士の了解なく答弁書案等を公開されることは、弁護士の秘密保持の権利を侵害することになるため、答弁書案等は法律の規定により明らかに公にすることができない情報に該当するものである。

また、答弁書案等の裁判所に提出予定の書類は著作物に該当し、作成者である訴訟代理人弁護士の著作権が及ぶものである。裁判手続きで公開の陳述を得た後は、自由利用の対象となるが、当該非公開文書は、案の段階のものであり公開の陳述を経たものではない。

したがって、当該非公開文書を訴訟代理人弁護士の了解なく公開することは、訴訟代理人弁護士の著作権を侵害するから、答弁書案等は法律の規定により明らかに公にすることができない情報に該当するものである。なお、本件では、訴訟代理人弁護士が、答弁書案等は公開されるべきではないという明確な意思表示をしており、公開に同意していない。

(3) 非公開部分の条例第6条第6号該当性について（別表2の「非公開理由」欄の「6号」欄に○のあるもの）

非公開とした部分は、争訟の当事者である県がどのような主張や立証をし、どのような証拠を提出していくのか、あるいは原告の主張、立証に対してどのような反論をしていくのかといった争訟の対処方針の策定のための情報であるとともに、争訟の対処方針の策定のために必要な事実調査などの事務の情報である。

訴訟では、裁判期日毎に主張、立証を積み上げることとなるが、その主張、立証を

どのように行うかは、裁判所の心証など訴訟の推移によって流動的であり、機敏かつ専門的な対応が必要となる。ある裁判期日に向けた対処方針が公開されてしまうと、その次の意思決定にも影響を及ぼすこととなる。

非公開とした情報を公にすると、争訟の対処方針の決定に至る意思形成過程までもが公開されることとなり、実施機関において萎縮効果が生じるなど、争訟における主張、立証あるいは反論の手段が制約され、争訟の当事者である県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ある。

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上で、以下のとおり判断する。

2 本件異議申立てに係る非公開部分について

異議申立人は、条例第6条第6号を理由として非公開とされた部分の公開を求めているが、実施機関は、別表2のとおり、本件対象公文書①については、答弁書案等の全部および回議書の伺い文欄の一部を非公開とし、また、本件対象公文書②については、報告内容の一部を非公開としているものである。

このことから、以下において、当該部分の非公開情報該当性について検討することとする。

3 非公開情報該当性について

(1) 条例第6条第1号について

条例第6条第1号は、個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）または特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるものを非公開情報とするものである。

(2) 条例第6条第1号該当性について（別表2の「非公開理由」欄の「1号」欄に○のあるもの）

実施機関は、答弁書案等および報告書における報告内容の一部については、原告等の氏名ならびに事件番号の部分が特定の個人を識別することができるものであるとし、また、全体として、他の情報と照合することによって、特定の個人を識別することができる情報であると主張している。

確かに、原告等の氏名ならびに事件番号については、特定の個人が識別される情報であると認められ、条例第6条第1号に該当するものであると言える。

しかしながら、それ以外については、実施機関からは、どのような情報と照合することで特定の個人が識別されることとなるのか、何ら具体的な説明がなされておらず、文書全体が条例第6条第1号に該当すると認めるべき事情は見当たらない。

したがって、原告等の氏名および事件番号については、条例第6条第1号に該当するものであるが、その余の部分については、同号に該当するものとは認められない。

(3) 条例第6条第6号について

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。

同号では、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。

また、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。

(4) 条例第6条第6号該当性について（別表2の「非公開理由」欄の「6号」欄に○のあるもの）

ア 本件対象公文書①について

(ア) 答弁書案等

実施機関は、非公開とした答弁書案等が公になれば、争訟の対処方針の決定に至る意思形成過程までもが公開されることとなり、実施機関において萎縮効果が生じるなど、争訟における主張、立証あるいは反論の手段が制約され、争訟の当事者である県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あると主張している。

当審査会において見分したところ、答弁書案等は、実施機関が本件訴訟等に関して答弁書や書証などを確定する過程において、実施機関内で回議した「案」であると認められ、これらに記載されている情報については、あくまで検討の途中段階のものであると判断される。

こうした答弁書案等を公にし、実施機関における主張および立証に係る加除の変遷が明らかとなれば、実施機関が検討している攻撃防御のポイントや今後の対処方針などが容易に類推されることになるものと考えられる。

そして、訴訟における一方当事者である実施機関が、どのような主張、立証をしていくのかということが事前に明らかになれば、今後の実施機関における攻撃防御の手段が著しく制約されることとなり、実施機関の訴訟事務の遂行に支障が生じることは明らかである。

したがって、答弁書案等は、条例第6条第6号に該当するものであると認められる。

なお、実施機関は、答弁書案等の非公開理由として、条例第6条第4号も主張しているものであるが、非公開情報に該当することはすでに述べたとおりであり、同号該当性については検討を要しない。

(イ) その他の部分

実施機関は、回議書等の伺い文欄の一部についても、答弁書案等と同様の理由により非公開としているところである。

当審査会において見分したところ、非公開とされた部分においては、実施機関における今後の対処方針が記載されている部分が認められた。

こうした情報については、すでに述べたとおり、現時点において公にすれば、今後の実施機関における攻撃防御の手段が著しく制約され、実施機関の訴訟事務の遂行に著しい支障が生じることとなるものである。

他方、上記以外の部分（別表1の「公文書9」および「公文書15」に係る部分）については、民事訴訟法の説明や単なる伺い文の一部が記載されているに過ぎないものであり、これを公にしたとしても、実施機関の訴訟事務の遂行に支障が生じるものではない。

したがって、非公開部分のうち、実施機関における今後の対処方針等が記載さ

れている部分は、条例第6条第6号に該当するものであるが、別表1の「公文書9」および「公文書15」に係る部分については、同号に該当するものとは認められない。

イ 本件対象公文書②について

実施機関は、アと同様に、非公開とした報告内容の一部を公にすると、争訟の対処方針の決定に至る意思形成過程までもが公開されることとなり、実施機関において萎縮効果が生じるなど、争訟における主張、立証あるいは反論の手段が制約され、争訟の当事者である県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あると主張している。

確かに、非公開とされた部分には、次回以降の裁判に向けた協議の内容や検討事項が記載された部分があり、これらの内容は、実施機関が検討している攻撃防御のポイントや今後の対処方針そのものであると認められるところである。

こうした情報については、すでに述べたとおり、公にすれば、今後の実施機関における攻撃防御の手段が著しく制約され、実施機関の訴訟事務の遂行に支障が生じることとなるものであると判断される。

他方、上記以外の部分（別表1の「公文書13」および「公文書16」に係る部分）については、本件訴訟等の経過や裁判期日の記録など、単なる事実が記載されているに過ぎないものであり、これを公にしたとしても、実施機関の訴訟事務の遂行に支障が生じるものとは考え難い。

したがって、非公開部分のうち、実施機関における今後の対処方針等が記載されている部分は、条例第6条第6号に該当するものであるが、別表1の「公文書13」および「公文書16」に係る部分については、同号に該当するものとは認められない。

4 付言

本件においては、実施機関が、当審査会への口頭説明の段階になって、決定通知書および理由説明書に記載をしていなかった新たな非公開理由を主張していることが認められる。

答申第61号でも述べたところであるが、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、非公開理由は処分時において十分検討すべきものである。

実施機関においては、今後はこのようなことがないよう、慎重かつ適正な情報公開制度の運用に努められたい。

なお、本件損害賠償請求事件については、平成25年12月25日に判決が確定したとの

ことであり、今後、同様の公文書公開請求がなされた場合には、これに対する決定にあたり、訴訟が終結していることを踏まえた別段の考慮がなされ得ることを申し添える。

5 結論

以上のことから、別表1に掲げる部分は、非公開情報に該当せず、公開すべきであるが、その余の部分は、条例第6条第6号に該当するものと認められ、非公開としたことは妥当である。

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25年4月24日	・実施機関から諮問を受けた。
平成25年6月7日	・実施機関から理由説明書の提出を受けた。
平成25年7月8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25年8月9日 (第217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25年10月31日 (第219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25年11月28日	・異議申立人から追加の意見書の提出を受けた。
平成25年12月3日 (第220回審査会)	・事案の審議を行った。
平成26年1月7日 (第221回審査会)	・答申案の審議を行った。

別表1 公開すべき部分

番号	対象公文書	公開すべき部分	頁・行等
公文書9	調停申立て 答弁書の提出伺い	伺い文欄の一部（法律の説明）	26・伺い文欄の13～17行目
公文書13	第2回期日について	報告内容の一部（記録）	78・3～11行目
公文書15	被告準備書面1の提出について	伺い文欄の一部（伺い文）	83・伺い文欄の1～3行目
公文書16	第3回期日について	報告内容の一部（記録）	140・3～15行目

別表2 本件異議申立てに係る非公開部分

(1) 本件対象公文書①

番号	対象公文書	非公開とされた部分	頁・行等	非公開理由		
				1号	4号	6号
公文書7	調停申立て 指定書等伺い	伺い文欄の一部（今後の対処方針等）	15・伺い文欄の6～10行目			○
公文書9	調停申立て 答弁書の提出伺い	答弁書案	1～6（追加）	○	○	○
		伺い文欄の一部（今後の対処方針等）	26・伺い文欄の1～4行目、8～12行目			○
		（法律の説明）	26・伺い文欄13～17行目			○
公文書11	応訴について	伺い文欄の一部（今後の対処方針等）	32・伺い文欄の4～6行目			○
公文書12	答弁書の提出について	答弁書案、証拠説明書案、書証案	41～77	○	○	○
公文書15	被告準備書面1の提出について	伺い文欄の一部（伺い文）	83・伺い文欄の1～3行目			○
		準備書面案、証拠説明書案、書証案	84～139	○	○	○

(2) 本件対象公文書②

番号	対象公文書	非公開とされた部分	頁・行等	非公開理由		
				1号	4号	6号
公文書8	調停申立て 調停期日呼出し復命	報告内容の一部（今後の対処方針等）	21・項目5の4～6行目			○
公文書13	第2回期日について	報告内容の一部（記録）	78・3～11行目			○
		（今後の対処方針等）	78・12～18行目			○
公文書16	第3回期日について	報告内容の一部（記録）	140・3～15行目			○
		（今後の対処方針等）	140・16～20行目			○

※ 頁は、審議用に提出された本件対象公文書の通し頁である。

※ 「非公開理由」欄：1号＝ 条例第6条第1号該当、4号＝ 条例第6条第4号該当、6号＝ 条例第6条第6号該当