

昭和60年2月15日

答 申

1 審査会の結論

本件公文書の全部を公開できないとしたことは妥当でなく、次に掲げる部分を除いて、公開すべきである。

(1) 「昭和60年度一般国道補助事業の概算要求資料の提出について」のうち、60年度概算要望(統計を除く。)、60年度事業内容、新規工事に係る部分その他箇所ごとの60年度の事業量又は事業費に係る部分。

(2) 「昭和60年度道路事業費(地方道補助)の要望について」のうち、60年度要望額(合計を除く。)、上乘せ配分額、新規工事に係る部分その他箇所ごとの60年度事業費に係る部分。

2 異議申立人の主張の要旨

異議申立ての趣旨は、長野県知事の昭和59年10月16日付の異議申立人に対する「昭和60年度一般国道補助事業の概算要求資料の提出について」及び「昭和60年度道路事業費(地方道補助)の要望について」を公開できないとした決定を取り消し、公開するとの決定を求める、というものであって、その理由とするところは次のとおりである。

(1) 本件公文書は、建設省の求めに応じて提出するものではあるが、道路改良の箇所等は、県において、地元の要望、緊急度、事業効果などを十分に検討し、主体的に判断、選定したものであり、建設省がこれに対し予算付けを行うかどうかを問わず、県行政の政策決定の一つにほかならないことからすれば、本件公文書に記載された事項は政策として成熟した情報である。

本件公文書の内容が、予算編成の過程で変化するにしても、本件公文書が、本来、建設省の示す予算枠に従って作成するものであることや、次年度も継続して行われる事業が多いことを考えれば、金額自体に大きな変化が生じるものではない。

(2) 本件に係る事業の実施に当たり、地元の関係者などには、ある程度の見通しは示されているものであって、本件公文書を公開することによる直接的な支障は考え難い。むしろ、公開することにより、用地交渉、工事の実施など県としても計画を進めやすくなるものであって、事業着手の過程も含め、可能な限り県民の前に明らかにすべきものである。市町村計画にあっては、後日内容に変化が生じるものであっても、3か年間の実施計画を公表し、予算化の過程まで明らかにしているところである。

(3) 本件公文書は国の方針に沿ってまとめたものであるが、上記(1)に述べたその性格や、国として地元の要望を無視できない以上、助成のカットはし得ないであろうということからして、本件公文書を公開したとしても、国との協力関係を害し、県民に不利益を与えるとは考え難い。

(4) 以上のように、本件公文書を公開できないとするに足る理由は見出し難いこと、また、県の道路行政が計画なしで行なえるはずがない以上、本件公文書の内容こそが言わば道路改良計画なのであって、計画的投資が求められている折、県の政策を明らかにする必要があることなどから、本件公文書は公開されるべきものである。

3 実施機関の説明の要旨

実施機関が公開できないとした理由は、未成熟な情報で、公開により県民に誤解を与え、円滑な事業の実施を困難にするおそれがある(長野県公文書公開条例(以下「条例」という。)第6条第1項第5号該当)、及び公開により、国等との協力関係を著しく害するおそれがある(同第4号該当)、というものであって、これについての具体的説明は次のとおりである。

(1) 本件公文書は、建設省の示した作成要領、作成方針、要望枠などに基づき、その求めに応じて作成したものであって、建設省の大蔵省に対する60年度予算要求の資料となるものである。建設省では、59年7月に本件公文書の提出を受けた後、各県とのヒヤリングを実施で決定することとなる。

すなわち、本件公文書に記載された内容の決定権は建設省にあるものである。

(2) 本件公文書は、6～7月時点における状況を踏まえて作成しており、その後の補助率、要望枠、予算財源の配分等国の制度の変更、地権者との交渉、市町村との話し合い、工事の進捗度、交通量の変化などを要因として、具体的な数字等は絶えず変化していくものであって、現実に文書の差し替えも行われている。

本件公文書は、計画として立案し当初から公表を予定している市町村計画等とは性格を異にし、長期間続く事業の一断面として、このような数字等の変化を前提として作成しているものであって、その時点における幅を持った県の意思（昨年なみに実施したいとか継続して行いたい、次年度中に完了させたいというような考え方）を表しているにすぎない。

したがって、本件公文書の内容は、最終的に建設省が交付決定を行うまでは、未成熟な状態にあるものである。

（３）本件公文書を公開すれば、県の事業の執行に対し、次のような明白な支障が生じるおそれがある。

ア 上記（２）に述べたように、本件公文書に表現されているのは、幅を持った県の意思であるにかかわらず、関係者は、個々の内容まで県の成熟した意思と受けとることによって、過大な期待を持つこととなる。そうなると、例えば災害等で緊急かつ優先的な事業の必要が生じた場合、県が弾力的な対応をする余地を狭めてしまうこと

イ 県全体について、箇所ごとの数字が公開されることにより、県内部での枠の取りあいとなる（いたずらに陳情を激化させる）ことは容易に予想されるが、そのような陳情激化に伴う利害の調整を限られた時間、労力の範囲で行うには、非情な困難を伴うことが予測され、調整が不能の事態すら考えられる。そうなれば、十分な計画性を欠いた事業執行ともなり、県全体として交通網の整備に適切さを欠くことになること。

ウ 建設省の決定は、本件公文書の内容と違ってくるものであるが、その理由について関係者の全員に納得のいく説明をすることも、上記イ同様困難である。その結果、行政に対する無用な不信感を生じさせ、新たな混乱をもたらすこととなること。

エ 下記（４）に述べるように、国との協力関係を損なうことが予想されるが、このことにより、当該助成のカットには直接つながらないにしても、国と県の担当者が事務的に調整を行う際、率直な意見交換がしにくくなったり、情報収集が遅れたりすることにより、長期的かつ巨視的に見れば、得べかりし助成を得られなくなること

（４）本件公文書を公開すれば、次のような事情により、国との協力関係を損なうことが予想される。

ア 上記（３）のアからウで述べた状況は、地元の受入態勢の未整備や、県の調整不足のあらわれであると国に受け取られるものでもあり、このことによって、

国の県に対する信頼を低下させることとなること。

イ 国においては、意思決定過程中的のものは公開しないこととして取り扱っているところである。ここで本県が本件公文書を公開すれば、地域的利害に基づく陳情が直接国に対して展開されることとなり、国としても関連的に適正な予算付けが困難となること。

(5) 県の道路行政は、全県下を総合的ににらみながら、公平かつ効率的に行うべきところ、本件公文書を公開することにより、上記(3)及び(4)のような支障が生じることが予想されるため公開できないものである。

4 審査会の判断理由

公文書を公開するかどうかは、従来のように、行政機関の任意に委ねられるものではなく、公文書公開制度が発足した以上、原則公開の立場に立って可能な限り県民に公開されなければならないという制度の趣旨に沿って判断されるべきものである。さらに、この制度の着実な発展を図る観点からは、ただ理念的、一般的な判断のみにとどまるべきではなく、現状を十分に見極めた現実的、個別的な判断も求められるところであって、この両面への配慮もまた欠くことができないものである。

本審査会は、これらの点を踏まえつつ、条例に基づき、本件公文書を公開すべきか否かを検討するものである。

(1) まず、本件公文書については、その作成の経緯に徴してみると、次のとおりと認められる。

本件公文書は、建設省の大蔵省に対する予算要求の資料として作成したものであり、提出後、現実には相当程度変更されるという流動的な側面を持っているものであって、確定的な道路改良事業計画とは言えないものである。

一方、県の要望としては、建設省の指示に基づくとしても、県において地元の要望、事業効果等を基に主体的に判断したものであり、相当程度の幅を持ったものではあるが、県の意思に基づいたものであって、この限りにおいては、県の意思決定の所産とイイするものである。

(2) 次に、実施機関の本件公文書の全部を公開できないとする決定の当否について検討する。

ア 道路改良事業の実施に当たっては、地元関係者に対しては、事前に、本件公文書そのものではないにせよ、事業の大まかな内容が個別に見通しとして説明されており、継続して事業が行われている箇所については、箇所ごとの計画に

基づいて、来年度もひきつづき事業が行われるものであろうことは、ほぼ周知の事実と認められる。

また、60年度要望箇所は、数箇所を除き、上記のような継続事業であり、過去の実績については既成の事実でもある。

イ 続いて、本件公文書の内容を全部公開した場合には、どのような影響が起り得るのか、また実施機関が主張するような事業への支障が認められるのかについて検討する。

まず、本件公文書に記載された内容は、ある程度の幅を持った県の意思としての要望であり、最終的な決定は建設省において行うものであるから、60年度の事業量、事業費、事業内容等国に対する要望の具体的内容まで確定したものでないことは是認できることである。また60年度に新たに着工する箇所については、建設省における事業の採否そのものが多分に流動的であることも認められる。

このような事情があるにもかかわらず、これを全部公開すれば、地元関係者には要望額など数字ばかりが目されることとなって、利害の調整に困難をきたし、緊急かつ優先的な事業の要請に対する弾力的な対応を困難にするなどの事態が予想されるものである。また、このような事態は、国の決定事務に影響を与えるばかりでなく、後述の国との協力関係への影響と相まって、国の県に対する信頼の低下を招きかねないことも憂慮されるところであり、このことにより、長期的にみれば、国からの得べかりし助成が得られなくなるおそれを完全に否定することはできない。

更に、これらのことが、事業の公正かつ計画的な執行や、県全体としての道路網の整備に支障を及ぼし、ひいては、県民全体の利益を損なうこととなることも否定できないところである

他方、本件公文書は建設省の大蔵省に対する予算要求の資料として作成されており、当然公開しないことを前提として取扱われている現況に鑑みれば、県がこうした事情を考慮せずにこれを全部公開したならば国との間に長期にわたり築いてきた協力関係に著しい影響を及ぼすおそれなしとしない。

ウ ところで、条例第6条第1項第4号に定める「国等との協力関係を著しく害するおそれ」及び同第5号に定める「当該事務事業の公正かつ円滑な実施に著しい支障を生ずるおそれ」の有無を判断するに当たっては、これらの要件の存在が客観的に認められ、かつ明白であるか否かが検討されなければならないが、それは、即時的視点のみにとらわれず、長期的、巨視的観点からも考慮されなければならないものであると解する。何故なら、この要件は、常に固定的、定量的に測り得るものではなく、時間的、社会的状況によって変化し、流動性

や広がりを持っているものだからである。公文書公開制度の理念を基本としつつ、弾力的あるいは段階的に対応することが求められる所以である。

そして、更にこの要件の有無の判断は、究極的には、本件公文書の公開によって、県民にどのような影響すなわち不利益が生ずるかどうかの判定問題でもある。

これを本件についてみるに、本件公文書を全部公開することにより、上記イにおいて検討したとおり諸種の支障が生ずるおそれがあるのであるから、これをあえて公開するならば、少なくとも部分的には、すなわち本件公文書中、60年度の概算要望に係る事業費、事業量、事業内容及び新規工事に係る部分については、事業の円滑な実施を困難にし、国との協力関係に著しい支障を生じのおそれがあるものと認められる。それは、結果として関係住民のみならず、ひいては県民全体の不利益につながるものと言いうるものである。

一方、継続事業に係る路線ごとの60年度工事予定箇所、あるいは、その全体計画、過去の実績等については、上記アに述べたとおりであり、また60年度の事業量、事業費の総計についてもこのような著しい支障が発生するものとは認められない。したがって、実施機関の決定のように、本件公文書の内容の全部を公開できないとする根拠は見出し難いものと判断する。

(3) 以上のとおり、本件公文書を具体的に検討し、総合的に判断したところ、1のとおり結論を得た。

なお、実施機関において公開を拒む部分を具体的、最終的に決定するに当たっては、事業箇所ごとに、個別的に支障を判断し、可能な限り公開するようにしなければならないものであることを付言する。

5 審査経過

昭和59年11月29日	諮問案件の説明 実施機関の職員から説明の聴取
昭和59年12月24日	異議申立人から意見の聴取 実施機関の職員から説明の聴取
昭和60年1月10日	実施機関の職員から説明の聴取 審議
昭和60年2月9日	審議