

答 申 第 1 7 4 号  
平成16年11月17日

千葉県知事 堂本 暁子 様

千葉県情報公開審査会  
委員長 大田 洋介

異議申立てに対する決定について（答申）

平成8年11月8日付け環調第408号による下記の諮問について、別紙のとおり答申します。

記

平成8年10月17日付けで提起された、平成8年8月19日付け環調第270号で行った公文書非公開決定に係る異議申立てに対する決定について

## 諮問第76号

### 答 申

#### 1 審査会の結論

千葉県知事（以下「実施機関という。」）は、本件非公開決定を取り消し、異議申立ての対象となった公文書を公開すべきである。

#### 2 異議申立人の主張要旨

##### (1) 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、実施機関が平成8年8月19日付け環調第270号で行った「(平成7～8年度)東京外かく環状道路(松戸市～市川市)に係る千葉県環境影響評価審査会議事録(以下「本件文書」という。)」の公文書非公開決定の取消しを求めるというものである。

##### (2) 異議申立ての理由

異議申立ての理由を要約すると、次のとおりである。

##### ア 他の自治体又は審議会の開示例

(イ) 神奈川県では、環境影響評価審査会及び同部会の会議録が公開されているばかりでなく、傍聴や配布資料などの提供が住民に認められている。また、先進的自治体においては、審議会を公開することが定着しつつある。

(イ) 本県においては、既に都市計画地方審議会の会議録が公開されている。

(ウ) 直接的に計画案そのものの是非を審議する都市計画地方審議会の会議録が公開されている以上、千葉県環境影響評価審査会(以下「環境影響評価審査会」という。)の会議録を非公開とする理由は理解できない。

イ 反対連絡会が環境影響評価審査会に出向き、会長との面談を求めた理由  
実施機関の理由説明書には、反対連絡会の住民が環境影響評価審査会の会場に出向き、環境影響評価審査会会長と面談を求めたことが記されており、あたかも反対連絡会が環境影響評価審査会に対し不当な圧力を加える可能性の根拠のように扱われているが、反対連絡会が環境影響評価審査会会長との面談を求めたのは、現行制度の様々な欠陥は、担当者の努力によって、より改善されたものにする余地を数多く残しているので、反対連絡会の主張に理解を求めるために申し入れたものであり、なんら環境影響評価審査会委員に対し不当な圧力を加えたものではない。

ウ 千葉県情報公開条例(平成12年千葉県条例第65号。以下「現行条例」という。)による廃止前の千葉県公文書公開条例(昭和63年千葉県

条例第3号。以下「旧条例」という。)第11条第2号該当性について

- (ア) 環境影響評価審査会の答申は、そのまま環境影響評価準備書(以下「準備書」という。)に対する知事意見となるものであり、委員は、明らかに公務の遂行に携わる者とみなすことができる。
- (イ) しかも、環境影響評価審査会における発言は、事業者の作成した準備書の内容に関わる事項に限定されており、一般的に保護されるべき個人的な信条、すなわち特定の宗教観ら倫理観などとは結びつかない。
- (ウ) また、現実問題として委員の社会観や個々の制度、政策等に対する個人的な評価が環境影響評価審査会での発言に反映されることはあり得ることであるが、原則として科学的根拠に基づく議論を進める環境影響評価審査会においてこのような発言が大部分であるとは考えづらく、もしもすべての発言がそうであるとすれば、それはむしろ公開されて、環境影響評価審査会の目的に則してどのような資質の委員が望ましいかを判断する材料となるべき事柄であると考ええる。
- (エ) したがって、本件文書は条例第11条第2号に該当しない。

エ 旧条例第11条第6号該当性について

- (ア) 我が国における環境影響評価は、事業化段階で事業者が行うとの原則の枠のもとに行われている。今回のように都市計画決定に際し行われる環境影響評価の場合においても計画自体に対する行政の意思は、既に固まった段階において初めて行われる。
- (イ) 千葉県をはじめ多くの自治体には環境影響評価審査会が置かれているが、これは事業者が作成した準備書の内容を審査し、その不備や誤りを指摘し改善を求めるものであり、当該事業や計画自体の是非に判断を下したり、代替案を直接的に提案したりするものとは性格付けられていない。
- (ウ) したがって、環境影響評価審査会の各委員も審査の過程で当該事業や計画そのものに対する賛成、反対の立場で議論するのではなく、各委員の専門分野に関し準備書の内容について、例えば環境影響予測の根拠となる基礎資料の提出を求めたり、疑問点を質したりするものと理解される。そして、審議の過程における議論は、主として各委員と事業者又は計画決定者である行政担当者の間でなされるものであると考える。
- (エ) このような委員の立場は、全ての委員に共通であり、会議録が公開されることにより、当該事業に対する賛成、反対の立場から特定の委員に圧力が加えられるとは考えられない。
- (オ) また、上記のような環境影響評価審査会の性格を考えると審査の公

正な運営を妨げる可能性が最も大きいものは、委員の追及を少しでも和らげようとする事業者や計画担当部局からの委員に対する圧力や懐柔策である。

- (カ) 審査の過程を公開することは、こうしたことを未然に防止する上で有効であり、一般的に会議録を公開することは、審査の公正な運営をむしろ促進するものと考えられる。
- (キ) 実施機関が理由説明書で引用している東京工業大学の教授の意見は、住民に対する情報公開や住民参加の機会を保証するなど環境影響評価制度の改善を求める立場に立ったものである。
- (ク) 外環反対連絡会（以下「反対連絡会」という。）が準備書の内容について都市計画決定権者である千葉県知事に提出した質問書に対する都市計画担当部局からの回答は、全く誠意のないものであったが、これは資料の提出により行政側の決定の根拠が揺らぐなど、行政にとって都合の悪くなることを恐れ極力住民への情報公開を制限しようとするもので、今回の会議録非公開の方針もそうした姿勢から出たものと判断される。
- (ケ) 以上のとおり、本件文書は条例第 11 条第 6 号に該当しない。

### 3 実施機関の説明要旨

実施機関の説明はおおむね次のとおりである。

#### (1) 本件異議申立ての対象となっている行政文書について

本件異議申立ての対象となっている行政文書は、平成 7 年度から平成 8 年度にかけて行われた東京外かく環状道路（松戸市～市川市）に係る千葉県環境影響評価審査会議事録であり、旧条例第 11 条第 2 号及び第 6 号に該当し、非公開と判断したものである。

#### (2) 行政指導による事務の特殊性

本県の環境アセスメント制度は、昭和 56 年から国において法が施行されるまでの当面の暫定的かつ試行的措置として、行政指導により実施しているものである。このため、事業者との協力関係又は信頼関係が特に必要であり、これを損なうことは制度の根幹を揺るがすことになり、環境影響評価審査会議事録等の公開・非公開の判断に当たってもこのことが大きな影響を及ぼしている。

また、環境影響評価審査会の組織についても、千葉県行政組織条例（昭和 32 年千葉県条例第 31 号）に基づく組織ではないため、公正又は円滑な議事運営の確保については特に配慮を必要とすることになり、このことも環境影響評価審査会議事録の公開・非公開の判断に当たって大きな影響

を及ぼしている。

(3) 審議方式について

本県では、事業者に環境影響評価審査会への出席を要請して事業計画について説明を求めるとともに、答申を実効あるものとするため、各委員が提案する種々の環境保全措置、事業計画の変更等について指導し、それを実現することが可能かどうか事業者を検討を求める審議方式を採用している。

このため、本件公文書には、環境影響評価審査会内部での各委員の討論等の記録のほか、このような事項に関する事業者との質疑の記録が非常に多く含まれることになる。また、事業者との協力関係又は信頼関係を損なうことは、環境影響評価審査会の運営自体に支障をきたすことになる。

(4) 会議録等非公開の環境影響評価審査会議決

旧条例が制定された昭和63年度の環境影響評価審査会において会議録等は原則非公開とする旨を議決し、各委員は非公開とされることを前提に自由な意見発表を行ってきた経緯がある。

平成10年6月に制定された環境影響評価条例に基づき、新たに設置される委員会の議事録等についてこのような議決を行うことは予定していないが、制度が法制化される前の事例については経過的な取扱いが必要である。

(5) 旧条例第11条第2号該当性について

ア 環境影響評価審査会での自由な発言を記録した本件文書には、氏名等の単なる個人情報だけでなく、純粋に科学的な理論の紹介等に止まらない思想、信条等の個人情報が記載されている。

イ また、旧条例は、公務員の職務上の個人情報であっても、本号ただし書口の「公表を目的としているもの」に該当しない限り非公開とする旨規定している。環境影響評価審査会委員は、国において環境アセスメントが法制化されていない状況の中で、制度の補完を図るべく、千葉県環境影響評価の実施に関する指導要綱により特に委嘱しているものであり、千葉県行政組織条例により設置された附属機関の構成員とは性格を異にするものである。したがって、旧条例第11条第2号の非公開事由に該当する。

(6) 旧条例第11条第6号該当性について

ア 合議制機関等について

環境影響評価審査会は、千葉県環境影響評価の実施に関する指導要綱（昭和55年千葉県告示第1007号）第23条の規定により設置された組織であり、現在15名の学識経験者で構成され、その合議により事

務処理しているので、合議制機関等に該当する。

イ 会議録等について

本件文書は、関係職員に供覧し、欠席した環境影響評価審査会委員に送付する等して事務の便宜を図るため、非公開として取り扱うとの環境影響評価審査会の議決を前提に任意に作成されたものであり、本号の会議録等に該当する。

ウ 公正な議事運営の確保について

- (ア) 環境影響評価審査会は、知事の諮問を受けて、大規模な開発等の事業を計画する事業者が当該事業の周辺環境に及ぼす影響について自ら行った調査、予測及び評価の内容を記載した準備書を審査し、知事がこの準備書に対して述べるべき意見について答申することを主たる事務としているので、環境アセスメントにおいては、環境影響評価審査会の意思決定の中立性を確保するため最大限の努力を傾ける必要があり、環境影響評価審査会の審議過程の非公開は行政情報の公開性の要請に優先すると考えるべきである。
- (イ) 諸外国の環境アセスメント制度の状況等に造詣が深い東京工業大学社会工学科の教授も、「透明性を高めるためには審議過程の公開も必要かもしれないが、判断の中立性を保つためには審議過程は非公開とした方が良いと思われる。」との意見を発表している。
- (ロ) 環境影響評価審査会の意思決定の中立性を確保するためには、原則として案件の内容の如何を問わず、一律に非公開とすることが許されるべきである。
- (ハ) 環境影響評価審査会は、上記(4)に記載のとおり昭和63年度の環境影響評価審査会において、案件の内容の如何を問わず会議録等を非公開とする旨の議決をしている。
- (ニ) 東京外かく環状道路整備事業（松戸市から市川市までの間）については、2ヶ月余りの間に90,550通の住民意見書が提出され、また、いくつかの反対派が組織され、環境影響評価審査会委員との面談を求めて会議場に来場する者も出るなど、本県では過去に例を見ないほど住民の注目を受けている。
- (ホ) このような状況であるので、本件文書を公開すれば、各環境影響評価審査会委員の当該事業に対する賛否の態度等が明らかとなり、委員と立場を異にする者から当該委員への圧力が加えられる可能性は著しく高いと言わざるを得ず、また、委員の発言の一部をとらえて一方の立場に都合よく利用されるなどのおそれも高く、環境影響評価審査会としての意思決定の中立性がそこなわれるおそれがある。

(キ) したがって、本件文書は、「公開することにより、合議制機関等の公正な議事運営が著しく損なわれると認められるもの」に該当する。

エ 円滑な議事運営の確保

合議制機関としての統一的かつ最終的な意思形成に至るまでの審議過程においては、自由で微妙な討議の過程を必要とするところであるが、ウ(オ)のような状況の中で本件文書を公開したとすれば、答申前はもとより答申後であっても、報復的な非難、嫌がらせ等はもとより、調査審議等不十分の未成熟の段階での発言に対し、種々誤解を招き、誤解に基づく非難、嫌がらせ等が予想され、今後の環境影響評価審査会での率直な意見の発表を萎縮させることとなるおそれがある。

この結果、自由な意見交換が妨げられ、環境影響評価審査会としての統一的な意思の形成に支障となるおそれがある。

したがって、本件文書は、「公開することにより、合議制機関等の円滑な議事運営が著しく損なわれると認められるもの」に該当する。

オ 以上のとおり、本件文書は、条例第11条第6号に該当する。

(7) 旧条例第11条第7号該当性について

ア 環境影響評価審査会の最終結論とは異なる選択肢に係る検討経過を公開することは、環境影響評価審査会に対する誤解を招くばかりでなく、事業者に対しても、環境に重大な問題があるのに環境影響評価審査会の指摘にも従わない等の誤解を招くおそれがあり、この結果、事業者と本県との協力関係又は信頼関係が損なわれることとなり、次の事務に係る意思形成に著しい支障が生じる。

(ア) 環境アセスメントは、事業実施の前に行う環境影響評価と、その結果を確認し環境状況の変化に対応するため事業着手後に行う事後調査とから構成されているが、今後、本件について事後調査の実施を行政指導し、その調査結果の報告を踏まえて知事が必要な環境保全対策の内容を検討し、事業者に必要な指示をしていく事務に係る意思形成について、事業者の協力が得られなくなり、行政指導の限界からその支障は著しいものになると認められる。

(イ) 他の審査案件について、行政指導として行っている事業者に対する環境影響評価審査会への出席要請、環境保全措置等を講ずることの可能性についての検討要請、更には環境アセスメントの実施要請そのものに対する協力が得られなくなり、将来の同種事務に係る意思形成に支障が生じるが、行政指導の限界からその支障は著しいものになると認められる。

イ 本件公文書のうち事業者が提出した会議資料に関する討論、質疑等の

記録には、事業者が合理的理由から非公開を希望しているものもあり、公開することにより事業者（建設省）と本県との協力関係又は信頼関係が損なわれる。

(ア) 修正し再提出した資料の修正前の資料

事業者の錯誤又は検討不十分から、環境影響評価審査会から過誤等を指摘され撤回・修正したものもあり、そのような未成熟な段階の審議過程を記録した本件文書を公開することは、事業者の最終的には修正され問題とならない些細な過誤等をことさらに公開することとなり、県と事業者との協力関係又は信頼関係を損なう。

(イ) 他機関の未公開資料

事業者が合理的理由から非公開を希望している他機関の未公開資料に関するものもあり、このような審議経過を公開すれば、事業者と県との協力関係又は信頼関係を損なう。

#### 4 審査会の判断

当審査会は、異議申立人の主張及び実施機関の説明並びに本件文書をもとに審査した結果、以下のように判断する。

(1) 本件文書について

ア 環境影響評価審査会は、千葉県環境影響評価の実施に関する指導要綱第23条の規定により設置され、知事の諮問を受けて、大規模な道路、埋立て、宅地開発、ゴルフ場開発等の事業を計画する事業者が、当該事業が周辺環境に及ぼす影響について自ら行った調査、予測及び評価の内容を記載した準備書を審査し、知事がこの準備書に対して述べるべき意見について答申することを主たる業務としている。

イ 本件文書は、平成7年度から平成8年度にかけて行われた環境影響評価審査会の会議内容の中から、東京外かく環状道路に係る質疑、討論等の部分を抽出して、その概要を発言順に記録した計13回分の議事録で、開催日時、開催場所、発言委員名、発言内容等が記録されており、開催日の内訳は次のとおりである。

(ア) 平成8年1月19日

(イ) 平成8年2月2日

(ウ) 平成8年2月16日

(エ) 平成8年3月15日

(オ) 平成8年4月19日

(カ) 平成8年4月26日（自然環境分科会）

(キ) 平成8年5月10日（公害分科会）



- (ク) 平成8年5月17日（自然環境分科会）
  - (ケ) 平成8年5月27日（公害分科会）
  - (コ) 平成8年6月7日
  - (カ) 平成8年6月21日
  - (シ) 平成8年7月19日
  - (ス) 平成8年7月26日
- (2) 旧条例第11条第2号該当性について
- 実施機関は、3 実施機関の説明要旨(5)のとおり主張するので、以下検討する。
- ア 本件文書を見分したところ、記録されている発言内容は、準備書の内容に関しての各委員からの質疑とそれに対する事業者の応答、各委員同士の意見交換等であり、実施機関が主張するような個人の思想、信条等の情報が記録されている部分は確認できない。
- 旧条例第3条は、個人に関する情報がみだりに公にされることのないよう最大限の配慮をしなければならない旨規定しているところであるが、実施機関は、その判断に当たっては、あくまでも条例の非公開条項の趣旨を厳格に判断し、決定すべきである。
- イ ところで、旧条例は、県政に対する県民の理解と信頼を深め、県政の公正な運営の確保と県民参加による行政の一層の推進を図ることを目的とし、そのために、県民に公文書の公開を請求する権利を明らかにする等、県政に関する情報を広く県民に公開することを目的として定められたものであることから、公務員の職務遂行に関する情報について、公務員個人の情報であることを理由に、これをすべて非公開とすることができるとは解し難く、公務員個人の私事に関する情報を除き、公開すべきと解するのが相当である。
- ウ 環境影響評価審査会の委員は、その有する特定の知識、経験を基に知事から委嘱された者であり、前記(1)アのとおり、知事からの諮問を受け、答申することを主たる業務としている。したがって、環境影響評価審査会の委員は、委員としての職務を遂行する特別職の公務員に当たると解され、本件文書に記録された発言委員名については、発言内容と一体として、公務を遂行するに当たっての情報であり、また、そこには私事に関する情報は含まれていない。
- エ なお、発言者として、委員のほかに事業者等の団体名が記録されているが、これらの情報からは、特定の個人を識別することはできない。
- 以上のとおり、本件文書に記録された情報は、本号本文には該当しない。
- (3) 旧条例第11条第6号該当性について

実施機関は、本件文書に記録された情報が本号に該当するとしているので、以下検討する。

ア 実施機関は、3 実施機関の説明要旨(6)ウ(オ)及び(カ)のとおり主張している。しかしながら、実施機関が主張するようなおそれがあるかどうかは、単に実施機関の主観において判断されるだけでは足りず、そのようなおそれが客観的に存在するか否かにより判断されなければならない。本件については、実施機関は、発言委員への圧力や、委員の発言をとらえて何らかの形で利用されるなどの具体的な行為やおそれがあるとは主張しておらず、単に可能性の観点から、環境影響評価審査会的意思決定の中立性が損なわれるおそれがあるというにすぎない。

イ また、本件公開請求は、準備書に対する知事意見が提出された日と同日に出されており、この時点においては、準備書に対する環境影響評価審査会の審議はすべて終了していることが確認できる。

そうすると、本件文書を公開することにより、環境影響評価審査会としての意思決定の中立性が損なわれるおそれが生じる余地は、そもそも認められない。

ウ 実施機関は、「環境影響評価審査会は、情報公開制度の施行に際し、以後の公開請求に対する取扱いについて、昭和63年度の環境影響評価審査会において、案件の内容の如何を問わず会議録等を非公開とする旨の議決をしている。」と主張している。

しかし、環境影響評価審査会自体が会議録の非公開を議決していたとしても、それをもって一律非公開とすべきものではなく、当該情報を非公開とするには条例上の合理的な理由が必要であり、公開、非公開の判断は、あくまでも条例の趣旨に基づいて行うべきものである。

以上のとおり、本件文書を公開することにより、環境影響評価審査会の公正又は円滑な議事運営が著しく損なわれるとは認められないから、本件文書に記録された情報は、旧条例第11条第6号に該当しない。

#### (4) 旧条例第11条第7号該当性について

実施機関は、当初決定において旧条例第11条第2号及び第6号の該当性を主張していたが、当環境影響評価審査会による意見聴取において旧条例第11条第7号にも該当すると追加主張している。

そこで、この追加された主張の妥当性について検討すると、そもそも本件決定は非公開決定がなされていたものであり、また、追加される理由は当初理由と実質的に近い理由を加えるもので、請求者にとって特に法的不利益を追加するものではないと認められることから、同条第7号の該当性についても判断を行うものとする。

ア 実施機関は、3 実施機関の説明要旨(7)アのとおり主張するが、審議経過段階の情報が最終結論と異なることは、このような審議会としては十分に予想されることである。

また、本件公開請求は、準備書に対する知事意見が提出された日と同日に出されており、この時点においては、準備書に対する環境影響評価審査会の審議はすべて終了している。

こうした中で、本件文書を公開しても、最終結論に至るまでにどのような審議がなされ、どのような経過をたどったのかが、明らかにされるのであり、最終結論に至らない過程の不確定な情報が公開されるわけでもないから、環境影響評価審査会や事業者に対する誤解を招くこととなるまでは考えられない。

イ したがって、上記のような誤解の発生を前提とした、今後の事務事業に対する支障及び将来の同種事務に係る意思形成への支障は、認めることはできない。

ウ 次に、実施機関は、3 実施機関の説明要旨(7)イ(ア)のとおり主張しているが、上記ア及びイのとおりであり、本件文書を公開することによって、事業者と県との信頼関係が損なわれ、以後の協力が得られなくなるとする実施機関の説明には合理性がない。

エ また、実施機関は、3 実施機関の説明要旨(7)イ(イ)のとおり主張しているが、そもそも、事業者が非公開を希望している合理的理由が何かとの具体的な説明がされていない。

本件文書に記録されている他機関の資料に関する部分は、同様の事業に関して参考とされた他県等の事例であり、他機関の資料そのものが明らかにされるわけでもなく、本件文書に記録されている内容から判断すると、これらを公開したとしても、県と事業者との協力関係又は信頼関係が損なわれ、今後、必要な協力等が得られなくなるとまでは考えられない。

以上のとおり、本件文書に記録された情報は、公開することにより、当該事務事業又は将来の同種の事務事業に係る意思形成に著しい支障が生じるとは認められないから、旧条例第11条第7号には該当しない。

#### (5) 結論

以上のとおり、実施機関が非公開とした情報は、旧条例第11条第2号、第6号及び第7号に該当せず、公開すべきである。

#### 5 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、別紙のとおりである。

別紙

審 査 会 の 処 理 経 過

年 月 日	処 理 内 容
8. 1 1. 8	諮問書の受理
8. 1 2. 1 2	実施機関の理由説明書の受理
9. 1. 2 1	異議申立人の意見書の受理
9. 6. 2 5	審議
1 0. 1 0. 2 7	実施機関の口頭理由説明
1 6. 6. 2 4	審議
1 6. 9. 1 3	審議

(参考)

千葉県情報公開審査会第2部会委員

氏 名	職 業 等	備 考
岩 間 昭 道	千葉大学教授	部会長職務代理者
大 田 洋 介	城西国際大学非常勤講師	部 会 長
佐 野 善 房	弁護士	
福 武 公 子	弁護士	

(五十音順：平成16年9月13日現在)