

諮問庁：水産庁長官

諮問日：平成15年6月27日（平成15年（行情）諮問第364号）

答申日：平成15年12月1日（平成15年度（行情）答申第416号）

事件名：外来魚問題に関する懇談会の公表されている以外の議事録の不開示決定（不存在）に関する件

答申書

第1 審査会の結論

外来魚問題に関する懇談会（第1回から第6回）の公表されている以外の議事録（以下「本件対象文書」という。）につき、不存在を理由に不開示とした決定は、妥当である。

第2 異議申立人の主張の要旨

1 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく本件対象文書の開示請求に対し、平成15年4月28日付け15水管第394号により水産庁長官が行った不開示決定（以下「原処分」という。）について、これを取り消し、本件対象文書の開示を求めるというものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人の主張する異議申立ての主たる理由は、異議申立書及び意見書の各記載によると、おおむね以下のとおりである。

（1）外来魚問題に関する懇談会（以下「懇談会」という。）が開催されるごとに公表されているプレスリリースには議事の概要が記されていることから、懇談会において議事の記録がされており、それがプレスリリース作成に用いられていることがうかがえる。4月8日に水産庁情報公開窓口において行政文書開示請求書を提出した際、請求文書担当職員から、プレスリリース作成の基となった議事録が存在することを確認している。しかもその際、情報公開窓口担当職員と請求文書担当職員とが、懇談会6回分を一括して1件とするか、別々にして6件として請求するかということ話し合っている場に立ち会った。さらに4月23日には、請求文書はメモであるため不存在になる見通しであり今なら請求の取下げができる旨の電話連絡があった。

こうしたことから、請求文書は物理的に存在すると推測される。

（2）法によれば「行政文書」とは、「当該行政機関の職員が組織的に用いる

ものとして、当該行政機関が保有しているもの」とされている。

仮に請求文書を組織的に用いていないとすれば、担当職員が上司などに報告する懇談会の議事内容、人事異動などで担当者が交代した場合に引継がれる懇談会の議事内容が、プレスリリースに記載されている概要であるということになる。しかし、プレスリリース記載の概要はかなり簡素化されたもので、それだけで懇談会の内容を把握することは困難と言えるものであるため、報告されたり引継がれるのがプレスリリースの概要のみであるとは考え難い。

また、概要以外に公表してこなかったのは、「自由な意見交換を行うため、会議は当面非公開とし、概要を公表する」としたことに由来していると推測される。そうであるならば、行政組織内部ではもっと詳細な議事の内容を把握していると考えられる。

こうしたことを考慮すると、請求文書は「当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして」に該当していると考えられる。

なお、「当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして」に該当するならば、必然的に「当該行政機関が保有しているもの」にも該当するであろう。

- (3) 当該懇談会は、外来魚問題における様々な立場の利害関係者同士が会し、解決策を模索する形式をとっている。例えば第三者が中立な立場から検討を行う旨の会合であれば、公開することによって外部の利害関係者からの様々な圧力が会の構成メンバーにかかり率直な意見の交換が妨げられることがあり得る。しかし当該懇談会では、利害関係者自身が構成メンバーとなっているため、公開したからといって率直な意見の交換が著しく妨げられる事態が起こることは考えにくい。

むしろ議論を公開し、外来魚問題における関係者個々人に広く伝えた方が、外来魚問題における関係者個々人の意識を高め、問題の解決に近づくとさえ言えるものであり、請求文書は法5条5号には該当しないと考える。

- (4) 理由説明書を読むまでは、「作成されたけれども廃棄した」という意味での「不存在」だとは露知らず、法の定義する「行政文書」に該当しないことを主張しているのだと思っていた。どういう意味で「不存在」なのかについて不開示決定通知書で明示すべきであり、単に「開示請求に係る行政文書は存在しないため」としただけだったのは妥当性を欠くものではないか。
- (5) プレスリリースに記されている内容は、「主な意見」と明記されている

とおり、あくまで概要であり、発言者名も明記されず、各発言の順序さえわからない。これに対し、プレスリリースより詳細な情報が含まれているであろう請求文書は、諮問庁にとって有用かつ必要なもので、一定期間保存する価値のあるものと考えられる。請求時点では懇談会は中間報告を出す前であり、まさに議論の最中の時点でありながら、そのような文書を積極的に廃棄する理由は理解しかねる。プレスリリース以外に懇談会の議論内容に関する記録が無いということがあるのか。

- (6) もし廃棄が事実ならば、審査会においては、廃棄されたという文書が具体的にどのようなものか(要点を手書きで書いたものか、あるいはワープロで整理したものなのか、あるいは録音したものを文字に起こしたものなのか)、どのような扱いだったのか(作成者個人のものなのか、あるいは組織内で供覧されるようなものなのか)、といったことを調査し、諮問庁の説明について確認していただきたい。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 開示決定についての考え方

- (1) 懇談会は、水産庁が、漁業被害を防止する見地から、ブラックバス(オオクチバス・コクチバス)及びブルーギル(以下「ブラックバス等外来魚」という。)の生息数及び生息域の減少のための施策を効果的に実施するためには、河川湖沼の現場に関係する人々の協力が不可欠であることから、関係者による合意形成を図るべく、平成14年5月から設置しているものである。
- (2) 委員は、内水面漁業関係者、遊漁関係者、学識経験者、地方自治体等の関係者及びマスコミ関係者であるが、ブラックバス等外来魚の取扱いに関しては、主として「徹底的な排除の施策を講じるべき」との立場と「生息域の縮小を図りつつオオクチバスの一部水域における利用を求める」立場の意見が存在しており、懇談会においても、それぞれの立場を主張する発言が繰り返されることが多くなる傾向にある。
- (3) 懇談会の議事内容については、第1回の懇談会において、自由な意見交換を行うため会議は当面非公開とし、概要を公表することとしている。
これは、広く関係者の協力を得つつ、今後の取組について合意形成を図るためには、どの委員が何を発言したかについての詳細な議事録を作成することより、むしろ、各委員が自分の立場にとらわれず自由に意見交換を行うことが有効と考えたためである。
- (4) 概要は、まず、会議当日に、担当職員が議事の内容を記録し、次にこれを基に議事概要案を作成し、さらに、各委員に送付し、修正を行うな

どにより了解を得た後に、プレスリリースしている。したがって、この担当職員の記録は、各委員に送付する議事概要案を作成した時点において、その目的を終了したことから、随時廃棄しているものである。

(5) 以上のことから、請求に係る行政文書は存在しないため不開示とした。

2 異議申立てに対する水産庁の考え方

異議申立人は、「4月8日に農林水産省情報公開窓口において行政文書開示請求書を提出した際、文書の特定のために出向いた請求文書担当職員に対し、請求文書が存在するかを問い、プレスリリース作成の基となった議事録が存在することを確認している。」としているが、その際担当職員は、「懇談会終了後は議事概要を作成しプレスリリースすることとなっており、その議事概要案を作成するためのメモは作成しているが、それ自体を保存する議事録というものはない。」と断った上で、異議申立人の申請書を受け取ったものである。なお、手数料に関するやり取りについては、農林水産省情報公開窓口担当職員が事務処理上必要な一般的な手続的事項を確認してきたことに対し、返答したに過ぎない。

なお、異議申立人は、請求文書が物理的に存在すると推測し、検討を行っているが、そもそも請求に係る文書は物理的に存在しないため、これらについては言及しない。

上記のとおり、請求に係る文書が存在しないため、原処分維持が適切と考える。

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。

平成15年6月27日	諮問の受理
同日	諮問庁から理由説明書を收受
同年7月15日	異議申立人から意見書を收受
同年9月3日	審議
同月25日	諮問庁の職員(水産庁資源管理部沿岸沖合課長ほか)から口頭説明の聴取
同年10月22日	審議
同年11月27日	審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書について

異議申立人は、懇談会が開催されるごとに公表されているプレスリリースには議事概要が記されていることから、懇談会において議事の記録がされており、それがプレスリリース作成に用いられていることがうかがえる

として「懇談会（第1回から第6回）の公表されている以外の議事録」を開示請求したところ、諮問庁は、議事概要以外の議事録は作成しておらず、また、議事概要の基になる担当職員による議事内容のメモは、議事概要案を作成した時点において随時廃棄しているものであり、該当する行政文書が存在しないとして不開示決定を行ったものである。

2 本件懇談会について

ブラックバス等外来魚は、他魚種及びその卵稚仔を好んで摂餌する肉食性であること、繁殖力が強いことにより、全国でアユ、フナ、ワカサギ等の在来水産資源への食害を生じさせているので、放流の禁止や駆除により外来魚の生息域を減らすため、効果的な対策の検討・実施が求められているが、その具体的な方策については、釣りなどの遊漁者側と、外来魚によって被害を受けている漁業者側の対立状況があり、それぞれの立場の主張はマスコミ等で広く知らされている。

このような背景の下、駆除に対する支援等の対策を効果的に推進するためには、行政等の取組とともに国民的な理解の下、遊漁者など広く関係者の協力が得られるよう、その合意形成を図ることが必要不可欠となっているため、水産庁長官は、内水面漁業者、遊漁関係者等の関係者の参画を得て外来魚問題等について検討する懇談会を平成14年5月から開催している。

諮問庁の説明によれば、自由民主党の政務調査会内水面小委員会においてもいわゆる釣り派と駆除派とに意見が分かれており、どのように議論をまとめようかと検討中の状況にあり、いろいろな議論、検討に資するため、資料等はできるだけ公表するという方針の下、懇談会の議論の概要を毎回公表しており、検討開始後1年を経過した平成15年6月には、これまでの議論の経緯等を懇談会で使用した資料と併せて中間報告として公表し、印刷物を1千部作成し、漁業、遊漁関係者等へ配布したとしている。

3 本件対象文書の不存在について

(1) 懇談会の記録が、議事の内容を記録した担当職員のメモに基づいて作成された概要以外に存在しないことについて

懇談会の議事内容については、第1回の懇談会において、自由な意見交換を行うため会議は当面非公開とし、概要を公表することとしているが、諮問庁は、ここにいう非公開とは、会議の冒頭だけは報道関係者によるカメラ撮りを行うが、部外者の傍聴を認めないということであり、懇談会の記録としては、概要のみを作成して公表しており、公表する概要以外の記録があり、それを非公開とするということではない旨、概

要については、会議の場で、担当職員が、発言の主要な内容を手書きでメモをして、それを基にプレスリリースの体裁をなした形で大まかな概要案を作り、各委員にファックスで送り、必要があれば訂正をする形で何回かやり取りを行い、了承を得て最終的に固まった段階で議事概要としてプレスリリースしているが、担当職員のメモは、大まかな概要案を作った段階、もしくはプレスリリースをした段階で廃棄している旨、第1回目の懇談会については、テープに録るなどして発言の記録を作り、それによって概要案を作成したが、それぞれの立場により委員の発言の内容もおおむね明らかになっていること、また、繰り返しの議論が多いこと、委員から発言の趣旨はこういうことなので訂正してほしいとの申し出により概要案を修正することとしているので、むしろ手書きのメモによるほうが概要にまとめやすいということから、2回目以降はメモを取ることにとどめている旨、なお、第1回目の懇談会のテープ等もメモと同じように廃棄されている旨説明する。

さらに、諮問庁は、どの委員が何を言ったかは意味がなく、これから関係者がどのように合意形成するかということに主眼があり、また、議事録で誰が何を言ったということが明らかになると当該委員に迷惑がかり、闊達な議論が出来なくなるので、概要以外の記録は作らない旨説明する。

懇談会開催の背景にあるように、懇談会のねらいが合意形成にあり、また、議論の方向性として、これまで、それぞれの立場の主張がマスコミ等で広く知らされているので、それぞれの立場の主張の展開は行わず、関係者の協調的な取組が可能な具体的な方策について自由な意見交換を行うこととしていること、及び、各懇談会の終了後に議事概要として議事の経過及び内容が明らかになる資料が公表され、さらに中間報告の資料にも詳細な意見交換の経過及び内容が添付され公表されていることからすると、上記のような諮問庁の説明に不自然、不合理な点があるとは言えず、懇談会の記録が概要以外に存在しないとする諮問庁の主張は是認することができる。

(2) 担当職員のメモの廃棄について

諮問庁は、担当職員のメモを廃棄した時点は、当初は、概要案を委員に見てもらった時に、発言を突き合わせる場合もあったので、概要案が確定した時点で廃棄したが、だんだん慣れてきて、委員がどのような意見を言うかが分かってきたので、最近では、委員に提示する概要案を作成した時点で廃棄していると説明する。

諮問庁の説明によれば、委員がどのようなことを言うのかが回を重ねるごとに分かってきたこと、前回行った議論を蒸し返し行きつ戻りつ懇談会が行われていること、委員から発言の趣旨はこういうことなので訂正してほしいとの申し出により修正することとしていることから、担当職員のメモを概要案を作成した以降も保存しておく必要性はないと認められるので、担当職員のメモは、各委員に送付する議事概要案を作成した時点において、その目的を終了したことから随時廃棄しているとする諮問庁の説明に不自然、不合理な点があるとは認められない。

また、諮問庁は、担当職員のメモは、上司が直接見ることはなく、組織的に利用しているものではないが、仮に行政文書であるとする懇談会の概要案を作成する担当職員がその業務を遂行するのに必要なものとして作成されたものであるので、農林水産省行政文書管理規則に従い「その他の行政文書」ということで保存期間が1年未満に該当し随時廃棄できると説明する。

第1回から第6回の懇談会についてみると、各会議終了後2週間を目処に概要についてプレスリリースしていることが認められ、その後、メモを保存しておく必要性はないことから、保存期間1年未満に該当するとして随時廃棄しているとの諮問庁の説明に不自然、不合理な点があるとは言えず、担当職員のメモは保存していないことが認められる。

4 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書について、不存在を理由として不開示とした本件決定は妥当であると認めた。

第6 答申に関与した委員

清水湛，饗庭孝典，小早川光郎