

1 再検討の求めに至る経緯

視聴者より、

「2018年度以降、NHK経営委員会が上田良一会長に対して行った嚴重注意について、経営委員会で行われた議論の内容がわかる一切の資料」に係る文書開示の求めがあった。

この求めに対して、経営委員会は次の①～⑭の文書を特定し、NHKはこれを受けて文書を開示した。

- ① 第1315回経営委員会（2018年10月9日開催）配付資料
- ② 第1315回経営委員会 『委員のみの会』 配付資料
（郵政3社からの経営委員会宛て文書）
- ③ 「第1315回経営委員会 議事録（非公表部分）」
（2018年10月9日開催）
- ④ 第1316回経営委員会（2018年10月23日開催）配付資料
- ⑤ 第1316回経営委員会 『委員のみの会』 配付資料
（経営委員会からの郵政3社宛て文書「案」）
- ⑥ 第1316回経営委員会 『委員のみの会』 配付資料
（経営委員会からの郵政3社宛て文書）
- ⑦ 第1316回経営委員会 『委員のみの会』 配付資料
（経営委員会コメント案・経営委員長読み上げ）
- ⑧ 第1316回経営委員会 議事録（非公表部分）
（2018年10月23日開催）
- ⑨ 第1317回経営委員会 『委員のみの会』 配付資料
（日本郵政株式会社からの経営委員会宛て文書
＜執行部から郵政3社宛て文書の添付あり＞）
- ⑩ 第1317回経営委員会 議事録（非公表部分）
（2018年11月13日開催）
- ⑪ NHK経営委員会ホームページ公表資料（2019年9月26日）
- ⑫ NHK経営委員会ホームページ公表資料（2019年10月15日）
- ⑬ 第1338回経営委員会（2019年10月15日開催）議事録
- ⑭ 第1339回経営委員会（2019年10月29日開催）議事録、
配付資料

これに対して、視聴者より、開示された③、⑧、⑩は、NHK情報公開・個人情報保護審議委員会（以下「情報公開・個人情報保護審議委員会」）の答申で指摘された、やりとりを逐語的に記録したものとは異なり、一部のみの開示であるとして、再検討の求めがあった。

2 経営委員会の見解の要旨

本件の開示の求めは、「2018年度以降、NHK経営委員会が上田良一会長に対して行った嚴重注意について、経営委員会で行われた議論の内容がわかる一切の資料」についてであり、過去、同じ内容の開示の求めに際し、一部不開示としたものの、再検討の求めがあり、情報公開・個人情報保護審議委員会の答申を考慮した結果、改めて開示することとしたため、本件についても同じ内容を開示した。

しかしながら、経営委員会としては、情報公開・個人情報保護審議委員会がインカメラ審議（文書の見分）で閲覧した3点の文書そのものについては、不開示と判断するため、昨年8月4日に回答した文書は、NHK情報公開規程上（以下「規程」）は一部開示であったと考える。

以下は、視聴者からの再検討の求めに対して不開示とする理由である。

放送法第41条では、「委員長は、経営委員会の終了後、遅滞なく、経営委員会の定めるところにより、その議事録を作成し、これを公表しなければならない。」と定められている。これに基づき、経営委員会として自律的に内規を定め、議事録を作成し、公表している。議事録は公表が原則であるが、審議、検討、協議に関する情報や、個人情報など、一部を非公表にすることを規定している。経営委員会では、毎回の議事録の公表にあたっては、すべての出席者が内容を確認したうえ、改めて経営委員会で正式な文書として決定し、ホームページに掲載する手続きをとっている。

昨年3月および4月に情報公開・個人情報保護審議委員会にインカメラ審議で閲覧していただいた「第1315回経営委員会議事録（非公表部分）」（2018年10月9日開催）、「第1316回経営委員会議事録（非公表部分）」（2018年10月23日開催）、「第1317回経営委員会議事録（非公表部分）」（2018年11月13日開催）は、非公表を前提とした経営委員会での審議・検討に関する内容であり、公表する形に整理、精査されたものでなく、議事の経過を記録した粗起こしの状態のものであった。

経営委員会としては、再検討の求めの文書は、いずれも非公表を前提とした経営委員会での審議・検討に関する内容であって、既に議論は終了しているものの、公表しないことを前提として発言された意見を公表することは、非公表の前提を覆すことになり、当時の経営委員会への出席者の信頼関係を損なううえ、今後の議論・検討にあたり、自由な意見交換、および多様な意見の表明を

行うことの大きな妨げとなるおそれがあり、今後の経営委員会の運営にも支障をきたすことと考える。さらにまた、再検討の求めの文書は、NHKの経営委員会の審議、検討または協議に関する情報であって、開示することにより、その審議、検討または協議が円滑に行われることを阻害するおそれがあり、今後の審議、検討または協議に与える影響についても考慮する必要があると考える。これらは規程第8条1項1号および2号に該当するため、いずれも開示することができない。

3 審議委員会の判断

(1) 情報公開制度の趣旨と開示の在り方について

本件及び本件対象文書に関連する一連の開示の求めを判断するにあたり、情報公開制度の趣旨と開示の在り方についての当審議委員会の理解を示しておく。

NHKは、諮問811号に対する最終判断や本件の当初の開示の求めについての判断において、経営委員会の検討結果として、諮問811号に対する当審議委員会の答申を考慮して、対象文書を開示したとし、また本件文書を改めて開示したと述べている。しかしながら、(本件の再検討の求めに対する見解で改められたように) 答申で開示すべきとされた対象文書のすべてではなく、経営委員会として開示できると考えた部分を開示し、対象文書を要約した文書を提供するのであれば、それは一部開示と情報提供と呼ぶべきものである。

諮問811号については追記により開示内容の範囲が拡大されたものの、そこにおいて要約された文書は開示の求めの対象文書との同一性を失ったものである。そもそも情報公開制度というのは、対象文書をありのままに見せることを当然の大前提としており、不開示事由がある場合には、全部又は一部を黒塗りするなどして当該求めに回答するものである。すなわち、公開制度の対象となる機関自らが対象文書に手を加えることは制度上予定されていないことであり、それは対象文書の改ざんというそしりを受けかねない危険をはらむものである。

(2) 本件対象文書

視聴者が再検討を求める文書は、当初の求めである「2018年度以降、NHK経営委員会が上田良一会長に対して行った嚴重注意について、経営委員会で行われた議論の内容がわかる一切の資料」のうち、通称「のみの会」のやりとりを逐語的に記録したもの、③「第1315回経営委員会議事録(非公表部分)」(2018年10月9日開催)、⑧「第1316回経営委員会議事録(非公表部分)」(2018年10月23日開催)、⑩「第13

17回経営委員会議事録（非公表部分）」（2018年11月13日開催）であると認められる。

なお、念のために記せば、当初の求めにおける請求書の記載は「一切の資料」であり、再検討の求めの文書は諮問811号の対象文書⑦・⑧・⑨と全く同一のものである。

（3）経営委員会

経営委員会は放送法28条によりNHKに設置された組織体であり、同法29条に列記された広範な権限等を有し、委員は両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命する（同法30条）。

（4）経営委員会議事運営規則とNHK情報公開規程との関係

本件対象文書は、経営委員会議事運営規則5条4項に基づき、経営委員長が議事の非公開を決め、非公表とした議事録および資料である。

本運営規則5条は、NHKへの国民・視聴者の信頼確保という観点からNHKのガバナンス改革を行うことも目的としてなされた、平成19年の放送法改正の際追加された同法41条に基づき定められたものであるが、あくまでも内部規程、いわゆる内部ルールという位置付けであること、議事録等の公表は経営委員会が判断するとされ、実際は多くの場合委員長の判断によるという運用が行われていることが認められる。

しかしながら、情報公開制度の下では、およそ合議制機関に関する情報について、当該組織体が非公表としたことだけで当然不開示になるということではなく、具体的な事案に応じて、当該組織体の性格、議事の内容、資料の性格等を踏まえて、個別具体的に決するのが基本的なあり方である。

したがって、NHKの情報公開制度に基づき、視聴者から非公表の議事録等の開示請求があった場合は、その都度、情報公開の可否について第三者機関である当審議委員会の審議に付される必要があるものである（規程8条・19条）。

（5）不開示事由についての検討

① 規程8条1項1号との関係

再検討の求めに対し、NHKは、開示することにより、経営委員会における今後の同種の審議、検討または協議が円滑に行われることを阻害するおそれがあるとして、8条1項1号による不開示が適当とする。

経営委員会議事録については、放送法41条が、NHK経営の透明性確保のため作成およびその公表を義務づけており、例外的に非公表の取扱いを認

めているものであるが、これは個人情報や企業の機密情報等が含まれている場合に公表することによって第三者に不測の損害を生じさせるおそれがあるためとするのが立法趣旨とされている。

公表することによって率直な審議、検討または協議に支障を及ぼすおそれがあると思われる場合にも議事録を非公表の取り扱いにすることができるかについては、法41条が全く認めていないとは言えないとしても、上記の立法趣旨を踏まえるならば、そのような場合に規程8条1項1号により不開示にすべきかについての解釈、運用は厳格に行うことが要請されているといわざるを得ない。

本件文書を当委員会において見分したところ、各経営委員が率直な意見を述べ合い、突っ込んだ検討が行われていることが窺われる。内容的には、当時の会長に係るガバナンスに問題があったか否か、会長に何らかの対応を求めるべきか否かに関する議論が中心になっており、NHKの運営全般に責任を持つ経営委員会として必要な議論が行われたことが認められる。

本件文書の中には不開示とすべき個人情報、企業機密情報等の存在は認められないところ、1項1号該当性は、非公表を前提に行った議論を公表することになると、経営委員が今後率直な意見交換等が出来ず、経営委員会の円滑な運営を阻害するおそれがあるないしは運営に支障をきたすおそれがあると認められるか否かという判断に尽きることとなろう。

NHKの経営委員会は、放送法の規定によれば、(3)で述べたとおり、NHKの経営に関する基本方針の決定をはじめ人事、予算等の議決、役員の職務の執行の監督など、NHKの運営について幅広い権限を行使するものである。そのためこれを構成する経営委員は、公共の福祉に関し公正な判断をすることができ、広い経験と知識を有する者のうちから、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命するものであり(同法30条、31条)、視聴者や広く国民の福祉のためわが国の公共放送の適正な運営と発展にそれぞれが重い責任を負うものである。したがって当然のことながら、視聴者・国民に対し自らの経営委員としての言動については、広く説明責任を負っていると言わなければならない。特に、NHK会長に係るガバナンスの問題というような重要な運営上の問題について、各委員がどのような意見を持ち、どのような議論が行われ、どのような結論に達したのかについては、より強く透明性が求められることは論をまたない。少なくとも、本件を、議事録非公表の場でなければ各経営委員が率直な意見が言えないような類の問題と位置づけるべきものではない。会長を対象とする「役員の職務の執行の監督」という極めて重要な権限行使に係る議事において、すべての委員がその重要性を踏まえて発言しているはずのものである。仮に、非公表を前提にした委員会の議事録が公表されると、誰が何を言ったかは問われない前提で発言したのであ

るから、以後率直な意見が言いづらいと感じる委員がいるとしても、本件を、そのことによって経営委員会全体の運営に支障が生じると判断すべき事案と認めることはできない。なお、過去に会長に対して、経営委員会が「注意」や「申し入れ」を行った場合、その議事録は公表されている。

したがって、本件文書が公開されることによって今後の同種の審議、検討または協議が円滑に行われることを阻害するおそれがある、とするNHKの見解は肯定できない。

② 規程8条1項2号との関係

また、NHKは、非公表を前提に行われた意思形成過程の情報であって、開示することによりNHKの事業活動に支障を及ぼすおそれがあるとして、本件対象文書は規程8条1項2号にも該当するという。

しかしながら、①で述べた理由に加えて、本件議事のような重要なガバナンスの問題に関する経営委員会における意思決定過程は、合理的に跡付け、又は検証されるべきものであることに鑑みれば、本件議事録を公開したとしてもNHKの事業活動に支障を及ぼすおそれがあるとは言い難い。

したがって、非公表を前提に行われた意思形成過程の情報であって、開示することによりNHKの事業活動に支障を及ぼすおそれがあるとするNHKの見解は肯定できない。

③ その他の不開示事由

なお、NHKは主張していないが、本件文書の中にはごく若干の第三者の氏名等の個人情報の存在が認められる。しかしながら、当該情報は本件関係当事者の氏名役職であり、すでに公にされ何人も知り得る状態に置かれているものまたはそれに準ずる状態に置かれているものとみなすことができるものである（規程8条2項1号）。

④ さらに、付け加えれば、本件対象文書が関係する一連の事件については、新聞報道、国会での審議を通じ広く視聴者・国民の強い関心を招くに至っており、NHKの公共性、透明性、経営委員会の議事の経過等に対して一部で疑念が呈され、視聴者に対する十分な説明責任を果たすことが求められている状況を勘案すると、むしろ議事録を速やかに開示することが、今後のNHKおよび経営委員会の運営にとっても必要なことと言っても過言ではなかろう。NHK情報公開制度は、受信契約の強制を伴う受信料徴収が行われており、かつ、公共放送を担う機関であるというNHKの立場を踏まえて構築された独自のものである。本件文書の開示はその目的に適うものである。

4 結論

再検討の求めに係る本件対象文書は、いずれも規程8条1項1号および2号に該当するとは認められず、開示すべきである。

付言

本件再検討の求めの対象文書は、上記のように諮問811号に対するものと同じである。そして、本件に係る当初の開示の求めについても、経営委員会は同じ見解を示している。諮問811号の答申以降の経営委員会での議論および本件再検討の求めに対する経営委員会の結論を踏まえて、当審議委員会として改めて以下の付言を付しておきたい。

(1) 文書特定の経緯と在り方について

本件においては、対象文書の特定に至るまでに混乱がみられたこと、および文書特定の問題と特定された文書の開示・不開示の問題を混同した主張がなされていたことから、念のため、本件における文書特定の経緯と特定の在り方について一言述べておく。

本件文書の存否については、2019年の7回に及ぶいわゆる野党合同ヒアリングでも話題とされ、当初、不存在であるとの発言が経営委員会委員からあったものが、後日、国会における質疑において、「公表、非公表にかかわらず、議事録は作成しております。非公表部分についても、公表する形で整理、精査されたものではありませんが、議事の経過を記録した議事録は存在します」（第200回国会 衆議院総務委員会 令和元年11月7日、経営委員会委員長答弁）とされたものである。

そして、経営委員会は、この存在するとした議事録について、諮問811号についての当審議委員会の審議の最初（第276回）から対象文書として特定してきており、それを前提とした当審議委員会のインカメラ審理の要請にも経営委員会として応えている。

文書特定の問題と開示・不開示の可否の問題は異なるものであり、811号の開示答申の前後で、本件文書が対象文書であることが変わるものではない。

(2) 非公表を前提とした審議の議事録

答申本文でも述べたが、経営委員会の主張は、「再検討の求めの文書は、いずれも非公表を前提とした経営委員会での審議・検討に関する内容であって、既に議論は終了しているものの、公表しないことを前提として発言された意見を公表することは、非公表の前提を覆すことになり、当時の経営委員会への出席者の信頼関係を損なううえ、今後の議論・検討にあたり、自由な意見交換、および多様な意見の表明を行うことの大きな妨げとなるおそれが

あり、今後の経営委員会の運営にも支障をきたす」ということに尽きる。信頼関係は経営委員会内部ではなく、まず国民・視聴者との関係で考えるべきものではないかという点はひとまずおくとして、経営委員会の主張に対して、答申本文で述べたことを補足しておく。

当審議委員会は、「情報公開制度の下では、およそ合議制機関に関する情報について、当該組織体が非公表としたことだけで当然不開示になるということではなく、具体的な事案に応じて、当該組織体の性格、議事の内容、資料の性格等を踏まえて、個別具体的に決するのが基本的なあり方である」と考える。すなわち、非公表を前提とした会議の議事録のすべてが常に開示されるべきであるということ述べているのではなく、開示・不開示は議事の内容等によって決定されるべきと述べているのである。議事録については、単なる言い間違い、勘違いの類の発言の訂正・修正や、誤解を招きかねない言い回しの修文など、調整手続を経て作成されることが多いとしても、議事録として特定された文書の開示・不開示の判断は、事例ごとに個別に判断されるべきものである。

そして、本件においては、開示の求めの対象である逐語的な議事録が対象文書として経営委員会により特定されている。

そこで、本件議事録を見分し、不開示事由該当性を考えるに、当審議委員会は、本件は経営委員会が放送法に違反して個別のNHKの番組の制作に介入したのではないか、あるいは会長のガバナンスの問題を持ち出し、その結果会長の謝罪につながったのではないかということが国会でもメディアでも問題とされている事案であること、本件に係るガバナンスの問題について経営委員会全体では透明性と責任を担保するための議論は行われていないこと、上記のような重大な問題をはらむ議論に参加しているということはおおよそ経営委員であれば十分認識しているはずであること等を総合考慮すれば、当事者の「のみの会」の構成員が非公表にする前提であったとしても、国民・視聴者に説明責任を果たすべき事例であるという個別の判断に至ったのである。経営委員会における自由闊達な議論が保障されるべきはもちろんであるが、議論の中身によっては第三者の眼を通した検証が必要であるということである。

(3) 最後に、経営委員会におかれては、NHKが「公共放送として自主自律を堅持」するよう配慮し、あえてNHKを独立行政法人等情報公開法の対象法人に含めなかった立法の経緯およびこれを受けてNHKが独自の情報公開制度を策定した経緯を真摯に受け止め、本件開示の求めに対応されることを切に望むものである。

5 審議の経過

2020年12月21日（第294回審議委員会）

第828号 諮問、審議

2021年 1月20日（第296回審議委員会）

審議

2月 4日（第297回審議委員会）

審議、答申