

令和7年（行情）諮問第1467号 有機フッ素化合物（PFAS）ワーキンググループ打合せ会資料等の一部開示決定に関する件

令和8年（行情）諮問第68号 同上

意見書 2

2026（令和8）年6月12日

総務省情報公開・個人情報保護審査会 御中

審査請求人 寺田良一

上記代理人弁護士 中下裕子

同 中村晶子

同 西村啓聡

同 宇野真由美

同 荒谷淑恵

同 成嶋悠子

審査請求人は、本件不開示文書について、予備的に、法5条5号・6号所定の不開示理由該当性を欠く旨の意見を補充する。

1 資料11（原田浩二教授意見書）について

資料11の原田浩二教授の意見書は、①リスク評価全般、②今回の食安委で行われたリスク評価手順、③今回のリスク評価プロセスの中で非公開で行われた会合（「打合せ会」）の位置付け等について、審査請求人代理人らの質問に対する原田教授の回答を「意見書」の形でまとめたものである。以下、本件不開示情報該当性の判断において重要であると思われる部分を指摘しておく（ゴシック部分は審査請求人代理人による）。

(1)「リスク評価」とは何か

ア 化学物質の健康リスク評価とは？

化学物質の健康リスク評価とは、特定の化学物質について、人の健康に及ぼす有害影響の有無やその程度を、科学的根拠に基づいて明らかにするプロセスである。その評価結果は、農薬や水質などの管理・規制（リスク管理）の基礎として利用されるが、リスク管理においては、科学的観点のみならず、経済的・社会的影響も勘案して総合的に検討がなされる。専ら科学的中立性に基づくリスク評価機関と、社会経済状況も勘案して管理・規制を行うリスク管理機関（担当省庁）とは、分離・独立することが望ましいとされ、日本でも、2003年に、純粋に科学的見地からのリスク評価を行う機関として、食品安全委員会が管理機関から独立する形で内閣府に設置され、現在に至っている。

イ リスク評価の枠組み

化学物質のリスク評価は、①有害性の評価[健康への影響の種類（ハザード）の特定]、②用量－反応関係の評価[化学物質の毒性の強さ（どの程度の量で有害影響が起きるか）]、③ばく露評価（実際に人がどの程度ばく露・摂取しているかを分析）、④リスク判定[ハザードとばく露を統合してリスクの大きさ（ハザードが起こる確率）を判断する]の4つの段階を経て行われる。

このうち、①～③の評価は、評価時点の利用可能な世界中の文献を基に行われる。利用可能な膨大な数の文献を全て体系的に検索・収集し、それら进行评估・統合して、生涯にわたり毎日摂取しても健康影響が現れないと考えられる一日当たりの摂取量（耐用一日摂取量：TDI）を算出するというプロセスである。

ウ リスク評価における透明性の確保の重要性

このように、世界中の膨大な文献を収集・評価・選択・統合してTDIを算出するというのが、リスク評価の作業である。しかし、その過程には、**様々な恣意性が入り込む危険性**が潜んでいることも否定できない。極端に言うと、やり方によっては、「科学」の名の下に、予め決めた結論に合わせて都合がよい文献だけを選択することも可能となる。「リスクアセスメント」ならず、「理屈合わせメント」との疑念・批判が寄せられる

ゆえんである。

このため、リスク評価の手順については、**第三者による検証が可能となるように、徹底した透明性の確保が求められている**のである。食安委においても、リスク評価にあたっては、「**利用可能な最新の科学的知見に基づき、科学的判断のもとで適切に、一貫性、公正性、客観性および透明性をもって**」行うとの基本姿勢が明記されたうえで、設立当初から厳しい「**公開に関するルール**」が採用されていたことは既述のとおりである。

エ リスク評価の国際的調和とシステマティックレビューの推奨

このようなリスク評価への恣意性の懸念に対処すべく、リスク評価手順の国際的調和を目指した取組みが進められている。日本の食品安全委員会や、WHOなどの国際機関もこのような取組みに参加している。そうした中で、今、導入が強く推奨されているのがシステマティックレビューの手法である。

システマティックレビューというのは、ある特定の問題に対して、予め設定した厳格なルール（プロトコル）に基づき、入手可能な全ての研究論文を網羅的に検索・評価・統合する手法である。**結果のかたより（バイアス）を最小限に抑えるための最も信頼性の高い手法**とされ、1990年前半にまず臨床医学の分野で導入が進められ、近年は、化学物質のリスク評価分野で導入されつつある。EFSA（欧州食品安全機関）や、米国EPA、米国国立毒性プログラム（NTP/OHAT）、WHOなどで導入が進んでいる。

オ システマティックレビューの手順

システマティックレビューでは、①問題の定義、②レビュープロトコルの作成、③文献の検索・選択・抽出、④個別研究の質の評価、⑤証拠の統合、⑥エビデンス間統合・不確実性評価、⑦報告の7つの段階を経て進められるのが標準プロセスである。

大きく分けると、①～③の「1次スクリーニング」と呼ばれる文献の網羅的収集プロセスと、④～⑥の個別研究の評価・統合プロセスの2つに分けられる。前者は、個別論文の質の評価は行わず、リスク評価に必要な論文を漏れなく集めることが求められる。後者は、研究の質の評価、証拠の重み付け、不確実性評価、全体的統合という、リスク評価の核心

部分である。

⑦はこれらの詳細な報告である。方法・採否理由・質評価・統合ロジック・不確実性・変更履歴を含め、全工程を追跡可能な形で提示することが求められる。つまり第三者が同じ手順で追試することができるものでなければならない。

このようなシステマティックレビューの7段階に通底する理念は「**透明性**」である。透明性は、単なる「望ましい事項」ではなく、**恣意の介入を最小化し、エビデンスの重み付けと結論導出の妥当性を検証可能にするための「必要条件」**である。

換言すれば、システマティックレビューの7段階は、単なる作業手順の羅列ではなく、**第三者によって検証可能であること—つまり、科学的判断であること—を証明するための体系**なのである。

(2) 食安委のリスク評価の手順

ア 食安委では、未だシステマティックレビューを導入していないものの、原田教授の意見書によれば、食安委でも、種々の文献を検索して、そこからリスク判定に使用できる文献を選定しようとしている。食安委のリスク評価の前に、一般財団法人化学物質評価研究機構（C E R I）が食安委から文献選択を委託され、2 9 3 6 報の文献の中から、リスク評価に必要な文献として2 5 7 の文献を選定している。食安委の第2回P F A S ワーキンググループ（WG）会合から、それらの文献が提示され、WGでの検討が始まっている。

イ しかしながら、食安委のWGがこれらの文献についてどのような評価をしたのかを含め、評価書には、事前のレビュープロトコルがどのようなものであったのか、検索結果として何報の文献があり、スクリーニング結果として何報の文献があったのかは記載されていない。

ウ 個別文献の質の評価、証拠の統合プロセスに関しては、委員による論文の評価や最終的な比較評価がこれに該当すると思われるが、評価書には、いくつかの部分的に選択された文献についての評価の文言はあるものの、1次スクリーニング後の文献全体を通して客観的な項目を定めた評価は記載されていない。

エ 最後の報告書作成については、食安委の評価書では、部分的に選択さ

れた文献への自由記述のコメントが羅列されているのみで、検討された文献全体を含めた位置付けは記載されていない。すなわち、どのような当初リストがあったのかも、文献全体が示されていないので不明であり、評価書案に出し入れされる文献がどのような理由・経緯であったのかについても評価書には記載されていない。WGで文献の採否について変更があった場合には、その前後で非公開会合が開催されているが、変更の経緯などの非公開会合の議事内容も、評価書には一切記載されていない。

このような点からすると、**食安委の評価書は、リスク評価のプロセスの透明性の要請に適合していませんと言わざるを得ない。**

(3) 非公開会合での作業内容とその位置付け

ア 非公開会合における作業内容については、開示された配布資料等を見ると、個別研究についての評価（コメント）が記載されていると推察される。またこのような非公開会合の前後で、評価書案の記載が文献の追加・除外を伴って変更されている。このようなことに鑑みると、**非公開会合においては、システマティックレビューの7段階のうち、④～⑥のプロセスに相当する作業が行われていたものと考えられる。**これは、リスク評価プロセスにおけるまさに中核的作業であり、リスク評価そのものである。

イ 処分庁は、このような非公開会合について、「リスク評価の方針に影響を及ぼさない打合せ」とであると主張するが、リスク評価というのは「科学的判断」であって、「自由な意見交換」という一般的課題ではない。その「科学的判断」の核心となる、1次スクリーニング後の文献の選定基準・除外理由・個別研究の質の評価の結果や判断の記録に関わると示唆される議事内容を包括的に非開示とすることは、正当化されない。リスク評価は政策形成の基礎となる「科学的判断」であるため、その透明性の確保は、行政の裁量以上に強く要求されると解すべきである。

2 法5条5号・6号所定の不開示情報に該当しないこと

(1) 処分庁の主張の要約

処分庁の主張は概ね以下のとおりである。

本件不開示部分は、**非公開を前提に行われた打合せ会で各委員から出さ**

れた意見等に係る部分で、①委員が特定されうると事務局にて判断した部分、及び②委員が特定されない意見のうち、開示についての委員の同意が得られなかった部分である。

これらが公開されると、非公開を前提として行われた作業における議論についても将来的に公開されてしまうという認識が各委員に広がり、今後の食品安全委員会が行う打合せ会などで率直な意見交換が損われ、国の機関の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、法5条5号及び6号の不開示理由に該当する（ゴシック部分は審査請求人代理人による）。

（２）審査請求人の反論（主位的主張）

審査請求人は、2026（令和8）年3月4日付意見書1において、本件不開示情報該当性の判断にあたっては、食安委自身が決定した公開ルールが情報公開法5条5号・6号に優先して適用されるところ、処分庁は公開ルールに基づく不開示情報の主張を行っておらず、主張・立証不十分であるとの主張を行った。これに対し、処分庁は現在に至るまで何らの反論を行っていない。

（３）審査請求人の予備的主張

審査請求人は、以下に述べるとおり、予備的に、処分庁の前記主張は、法5条5号・6号所定の要件に照らしても不開示情報該当性を欠くものであることを主張する（ゴシック部分は審査請求人代理人による）。

ア 法5条5号の非該当性について

（ア）解釈基準

この規定は、情報公開条例について、「意思形成過程情報」と一般に称されているものであるが、この言葉が、連続した行政過程を包括的にとらえるかたちで理解されることによって、過度に広くこの不開示規定が解釈されるおそれがあることから、本条5号は、意識的にこの文言の使用を避けている。

一般的には、本号に規定されている「おそれ」が認められる場合があることは肯定されるが、他面において、「国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進」（法1条）という法の目的に照らせば、むしろ最終的な意思決定前に情報を開示することが必要なこと

が少なくない。従って、本号の情報の公開に際しては、**アカウンタビリティの観点から開示することによる利益と、開示により適正な意思決定等にもたらされる支障を比較衡量する必要がある**[宇賀克也著『新情報公開法の逐条解説（第8版）』120～121頁]。

総務省行政管理局編『詳解 情報公開法』においても、「**不当に**」とは、「**審議、検討等途中の段階の情報を公にすることの公益性を考慮してもなお、適正な意思決定の確保等への支障が看過し得ない程度のものを意味する。**」「**支障が「不当」なものかどうかの判断は、当該情報の性質に照らし、公にすることによる利益と不開示にすることによる利益を比較衡量した上で判断される**」と解している（74頁）。

（イ）処分庁の主張は法5条5号の不開示情報に該当しないこと

- （i）法5条5号の文言及びその解釈が前述のとおりであるにも関わらず、処分庁は、「**これらが公開されると、非公開を前提にして行われた作業における議論についても将来的に公開されてしまうという認識が各委員に広がり、今後の食品安全委員会が行う打合せ会などで率直な意見交換が損われ**」とするのみで、「**不当に**」損われるとの点については、全く言及がない。法5条5号の不開示情報に該当するための要件は、単に率直な意見交換が損われるだけでなく、それが「**不当に**」損われるものでなければならないことは既述のとおりで、処分庁のこのような主張はそれ自体失当と言わざるを得ない。
- （ii）支障が「**不当**」なものかどうかの判断は、当該情報の性質に照らし、公にすることの利益と不開示にすることによる利益を比較衡量した上で、判断されることになる。本件対象文書の不開示部分は、PFASリスク評価の手續における非公開会合で各委員から出された意見等に係る部分である。資料11の原田意見書からも明らかなように、リスク評価においては、**第三者による検証が可能となるように手続きの透明性を確保することが強く求められている**。なぜなら、**リスク評価が純粹に科学的評価であることを証するための必須条件であるからである**。

また、それらの意見は、各分野において高い見識を有する、日本を代表する科学者によるものである。このような科学者としての専

門的意見が公になったとしても、率直な意見交換が不当に損なわれるとは考えにくい。実際、PFASリスク評価では公開会合と非公開会合があるが、公開会合でも活発な意見交換が行われている。

そもそもリスク評価というのは「科学的判断」であって、一般的な「自由な意見交換」ではない。既述のとおり、食安委は、科学的リスク評価を行う専門機関として、規制を行う各省庁などのリスク管理機関とは独立した形で設置された機関である。そして、食安委のリスク評価（科学的判断）は、日本の食品・水道水安全や環境保全政策の形成の基礎をなすものである（原田意見書A16）。

それだけに国民の関心も高く、公開会合には毎回多くの視聴者があった。従って本件は、**国民に対する説明責任が強く求められる事案**といえる。

- (iii) 食安委では、本件リスク評価において公開会合と非公開会合とを開催しているところ、非公開会合については、「リスク評価の方針に影響を及ぼさない打合せ」と主張し、あたかも非公開会合での作業がリスク評価の核心部分ではない単なる準備作業にとどまるかのよう表現している。もしそうであるとすれば、そのような単なる打合せにおける「リスク評価の方針に影響を及ぼさない意見」を公開したとしても、特に支障が生じることは考え難い。

しかし、実際に非公開会合で行われていたのは、研究論文の質の評価や証拠の評価等の**リスク評価の核心部分**に他ならない。なぜなら、公開会合では、いくつかの部分的に選択された文献の評価についてのコメントはあるが、一次スクリーニング後の文献全体を通して客観的な項目を定めた評価は行われておらず、そもそも評価の基軸さえも明らかにされていない。にもかかわらず、いつの間にかPOD論文（TDIを導出する基点となる論文）が決められ、それに基づきTDIを設定する最終的リスク評価書が作成されている。このような事実に鑑みるならば、**非公開会合は「リスク評価の方針に影響を及ぼさない打合せ」などではなく、むしろここで実質的なリスク評価が行われていたことが推認されるからである**（原田意見書のA13）。

別紙一覧表（資料12）は、9回のWGの公開会合と24回の非

公開会合について、開催日時、出席者、議事次第、配布資料等を一覧表にまとめたものである。これを見ると、公開WGでの議題のエンドポイントに合わせて、必ず、事前にそれらのエンドポイントについての非公開会合が開催されていることが分かる。非公開会合では、論文に対する委員のコメントが記載されたものが配布されており、論文の評価に関する議論が行われていたことが推認される。一方、公開の会合では委員のコメントが記載された資料は配布されていない。評価書案についても、公開会合に先立って非公開会合で配布・議論され、その結果（修正等）を反映したものを、その後に開催される公開会合で配布している。そして、このような非公開の会合の存在やそこでの作業については、公開会合においては一切説明されておらず、秘密裏に開催されていたのである。

このような事実に鑑みると、リスク評価の中核部分は非公開会合で行った上で、公開のWGではエンドポイントごとの結論の報告をするだけという役割分担が当初から決められていたのではないかとの疑いを禁じ得ない。実際、WG座長の姫野氏自身が、「議決機関と、事前に検討する機関は違う。僕の中では、議決機関は公開のワーキンググループ」と発言しており（資料5の3の5枚目・6行目）、このような公開・非公開会合の役割分担を認めている。

確かに、多数の科学論文の評価という作業は、高度な専門性を要するものであるが、だからといって非公開にしてよいというのは、徹底した透明性の確保を求めるリスク評価の原則に背くものである。何よりも、「国民的的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進」（法1条）という情報公開法の目的にも反するものである。国民の中には、今回の委員に劣らない見識を有する科学者も多くいる。このような第三者が検証できないようなリスク評価を行うことは、情報公開法1条の精神に反するのみならず、日本の科学者達の名誉をも損なうものである。遠山千春東大名誉教授、原田浩二教授らの日本を代表する科学者たちが、非公開会合を含め、全てのリスク評価プロセスの公開を求める意見を表明されているのも、科学者としての矜持からではないだろうか。

(iv) 以上の事情に基づき、「公にすることによる利益と不開示にするこ

とによる利益」を比較衡量すると、まず、不開示にすることによる利益については、そもそも高い見識を有する委員の科学的意見であるから、率直な意見交換が損われるおそれが仮にあるとしても極めて小さいものである。他方、公にする利益については、リスク評価が科学的であるとの必須条件を満たすことができる、開示により第三者による検証が行われれば、国民のリスク評価制度に対する理解や信頼が高められ、国民の科学リテラシーの向上につながる、日本の科学者の矜持が保たれるとともに、国際的にも日本のリスク評価に対する信頼が高められる等の数々の利益につながるものである。

このように、本件不開示部分については、不開示にすることによる利益に比して、公開の利益がはるかに大きいことは明らかである。よって、処分庁が主張する本件不開示情報該当性は到底認められない。

(v) なお、処分庁は、本件対象文書について、「**非公開を前提として行われた作業**」についても将来的に公開されてしまうという認識が各委員に広がり、…今後の食品安全委員が行う打合せ会などで率直な意見交換が損われ、国の機関の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」と主張するが、会議の公開・非公開については、食安委の公開ルールに従って判断されなければならないことは、意見書1で述べたとおりであり、事務局の裁量で会議の「非公開」が決定できるものではない。従って、単に、事務局が非公開作業であることが前提との説明を委員にしていたとしても、それを理由として、委員の意見の非公開が認められる訳ではない。さもなくば、事務局が「非公開」と決定した会議の委員の意見は、前述の「公開ルール」への適合性や、情報公開法所定の不開示情報該当性の要件適合性とかかわりなく不開示とすることが可能となってしまう、このような解釈は行政に国民への説明責任を尽くさせることにより、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政を推進するという、情報公開法の根本精神に背くものとなるからである。

処分庁が今回の24回にも及ぶ打合せ会について「非公開」とした理由は不明であるが、上記のような処分庁の主張に鑑みるならば、あたかも処分庁の判断で非公開とすることができるかのように委員

に対し説明した上で、それを前提として不開示情報該当性の主張をしているように見受けられるが、それは余りにも法の精神に背く行政の驕りであり、今一度、法の適正な適用を求めたい。

(ウ) 答申例

本件類似事案について法5条5号所定の不開示情報該当性を認めなかった答申例を紹介するとともに、本件事案との共通性等についてコメントしておく。

①本件と同じく高度に専門性が高い委員による会議である、日本銀行政策委員会の議事録の開示請求事案について、委員が高い見識を有し、独立して判断すべき立場にあること、日本の金融政策の決定という重要責務を負う金融政策決定において議論を尽くすものであることから、委員等の率直な意見交換が損われるとは考え難いと判断したもの（平成16年度（独情）答申第24号）がある。

委員の高度な専門性といい、会議の主催機関の独立性や議論の目的といい、本件と共通する事案である。しかし、不開示文書については、日銀の事案は金融政策の決定に係る会議の議事録であるのに対し、本件は、専ら科学的立場から中立公正に行われるべきリスク評価手続きにおける非公開会合で配布された資料中の委員の科学的意見部分であり、リスク評価には透明性が強く求められることは世界的に共通認識があることからすれば、日銀事案よりもなお、強く公開が求められる事案といえる。

②中央公害対策審議会水俣病問題専門委員会議事録の速記中の委員氏名が不開示とされた事案について、昭和63年当時の水俣病をめぐる社会的状況を考慮した特殊な取扱いを行う必要性が現時点では認められないこと等から、率直な意見の交換若しくは意見決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるとは認められないものと判断したもの（平成13年度（行情）答申第6号）がある。

この答申においては、水俣病をめぐる社会的状況の変化とともに、国会質問等において、大半の研究者の氏名等が明らかにされていること等を考慮すると、「研究者の氏名等を公表しないことを前提とする委嘱は、昭和63年当時の水俣病をめぐる社会的状況を考慮した特殊な

取扱いと認められ、当時においては相応の必要性はあったが、現時点においては、これを引き続き有しているものとは認められない」とし、「現時点においては、研究者の氏名等を開示することによって、将来、同種の検討等において、率直な意見の交換…が損われるおそれが皆無とはいえないが、これが不当に損なわれるおそれがあるとまでは認めることはできず、研究者の氏名等は、開示すべきである」と判断している。

本件においても、委員の氏名や担当分野については公開のワーキンググループで明らかにされており、開示資料の中にも各会合の出席者氏名が明記されている。また、リスク評価手続きについての透明性確保の強い要請については、担当委員は十分に認識されているはずであり、その上で委嘱を受けられたものと考えられる。さらに、PFASリスク評価手続きについては、令和6年6月の評価書公表、PFOS・PFOAのTDIの設定により終了しており、そのTDIに基づく水道水質基準値が本年4月から施行されている。従って、本件不開示決定はリスク評価の途中段階のものではなく、その点でも率直な意見交換が不当に損なわれるおそれがあるとは認められないことは明らかである。

イ 法5条6号の非該当性について

以上のとおり、本件においては、今後の食品安全委員会が行う打合せ会などで率直な意見交換が不当に損なわれるおそれがあるとは認められないのであるから、食品安全委員会のリスク評価事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとは認められず、法5条6号所定の不開示情報該当性が認められないことは明らかである。

ウ 結論

以上のとおり、本件においては、処分庁が主張する法5条5号・6号所定の不開示情報該当性は認められず、本件不開示決定は取り消されなければならない。

以上