

( 答申第52号 )

## 答 申

### 第 1 審査会の結論

岐阜県知事（以下「実施機関」という。）が文書不存在を理由として行った公文書非公開決定は、妥当である。

しかし、今後は、このような県政において重要な事案については、可能な限り、協議内容に関する記録を速やかに作成するとともに、検討資料と併せて公文書として保有することにより、情報公開の対象とすることを強く要望する。

### 第 2 諮問事案の概要

#### 1 公文書の公開請求

平成14年3月12日付けで、異議申立人は、岐阜県情報公開条例（平成12年岐阜県条例第56号。以下「条例」という。）第11条第1項の規定に基づき、実施機関に対して「核燃と瑞浪市が瑞浪市有地賃貸借契約及び協定を交わすにあたり2001年11月5日、11月13日に核燃、瑞浪市、経済産業省、岐阜県が行った会議の内容について、岐阜県が作成した記録」（以下「対象公文書」という。）の公開を請求した。

#### 2 実施機関の決定

実施機関は、地域計画政策課（現在の地域政策室）において、対象公文書に相当するものを作成していないことを理由として、平成14年3月14日付け地政第882号で公文書非公開決定（以下「本件処分」という。）を行い、異議申立人に通知した。

#### 3 異議申立て

異議申立人は、本件処分を不服として、平成14年4月9日付けで、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定に基づき、実施機関に対して異議申立てを行った。

### 第 3 異議申立人の主張

#### 1 異議申立ての趣旨

本件処分を取り消すとの決定を求めるものである。

#### 2 異議申立ての理由

異議申立人が、異議申立書、公開決定等理由説明書に対する意見書及び口頭意見陳述において主張しているところは、おおむね次のとおりである。

- (1) 条例に定めた「公文書」とは、第2条第2項において、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして保有しているものをいう。県が参加した会議の記録を「組織的に用いる」ためには、受理した文書を保持するだけでなく、いつ、どこで、誰と誰が、何のためにどのように対応していくか等、会議の内容を記した記録が当然作成されていなければならない。

- (2) 異議申立人に対して行った非公開処分の決定は、県民の知る権利を守り、県民に県の諸活動を説明する責務を全うし、県民の県政に対する理解と信頼を深め、開かれた県政を実現することを目的として定めた条例第1条に違反する。

核燃料サイクル開発機構（以下「サイクル機構」という。）、瑞浪市、県、通商産業省の四者の打合せから、県が瑞浪市から当該打合せに係る議事録を取得するまでの間は、県に当該打合せに係る記録が存在しておらず、県民は、サイクル機構と瑞浪市が締結した瑞浪市有地に係る土地賃貸借契約（以下「本件契約」という。）及び本件契約に係る協定（以下「本件協定」という。）に、県がいつ、どのように関与したかを知る術がなかった。県が瑞浪市から議事録を取得していない時期に公開請求をしたため、公文書として公開されなかった。県が早期に記録を作成し、議事録を取得していなかったために、瑞浪市の情報公開で本件打合せが行われたことを知るまでの間、条例第1条に掲げる知る権利を侵害しており、県の説明責任を果たせない期間が存在した。

実施機関は、異議申立人が必要とする内容の記録を県の公文書として保有していると説明するが、取得さえしていれば時期は県の都合次第という姿勢は、条例第1条の「県民の知る権利」を守ること、「県民に対する責務」、「開かれた県政を実現する」といった立派な理念も、絵に描いた餅となってしまう。

- (3) 本件契約及び本件協定に係る事業である超深地層研究所（以下「研究所」という。）の建設については、県民の関心が極めて高く、連日報道もされている。岐阜県弁護士会及び日本弁護士会が、1年間の調査と検討の結果、「詳細な調査が進めば進むほど、処分場とされる可能性が高まる」と判断し、「処分場に直結しかねない瑞浪超深地層研究所の建設を直ちに中止する」ことを決議した問題である。無論、県や瑞浪市、土岐市も、事業に取り組みつつ住民の反応に苦慮し続けている。知事や県幹部も県庁、現地、国等で協議に参加してきた。このような経過からしても、本件契約及び本件協定についての会議の記録が作成され又は取得されていないのは、県民が必要とする情報を的確に把握するために情報収集活動の充実に努めることを定めた条例第24条に違反する。

- (4) 瑞浪市により公開された「瑞浪市有地賃貸借に関する打ち合わせ議事録」によれば、平成13年11月5日には県と国の立会いと意見を伺いたい旨の依頼があり、同月13日には本件契約及び本件協定の案の検討がなされ、研究所を第三者に譲渡、貸与してはならない旨の条項が県の意見により本件契約に加えられたこと等から、県がこの会議に積極的に関与していたことは明らかであり、県は単なる立会人ではなく重要な立場にあったと考えられる。

したがって、こうした重要な会議に関して県が記録を残していないのはおかしいし、「作成していないため」という理由はあり得ない。

- (5) 本件会議に係る共同議事録の作成過程と酷似した形態をもつ会議である超深地層研究所安全確認委員会（平成10年6月2日及び11月25日開催）の記録について、県は、会議の事務局となった瑞浪市から議事録を取得する前に、当該委員会に参加した直後、独自に当日の議事録概要を作成していた事実がある。その後、県は、瑞浪市から正式な議事録を取得している。

県が作成した議事録があることにより、当該委員会で出された意見に対する県の受け止め方もわかり、県の考えを知るうえで大きな助けとなった。本件の場合にも、共同議事録とは別に、会議の概要を記した県独自の記録があつて当然であり、異議申立人が行った平成14年1月9日付けの公開請求により公開されて当然であつた。

(6) 実施機関は「作成せずとも事務上何ら支障を来すこともない」と説明しているが、この思考の中には県民の存在が全くなく、自分を含む「事務」を行う組織にとって必要か否かという視点があるのみである。この説明は、条例第1条の「県政に対する理解と信頼を深め、もって開かれた県政を実現する」という目的を全く理解していない暴言であり、自分本位の県政運営姿勢の象徴的な言葉である。研究所の協定の締結時に知事自身が語った「超深地層研究所はガラス張りの施設とする」（1995年12月29日中日新聞）との発言は、その場しのぎの体裁を繕つたものであり、見事なまでの本音の露呈である。

(7) 実施機関の説明によれば、平成13年11月5日及び同月13日の会議の記録は、瑞浪市が代表して作成すると取り決められ、平成14年1月15日に瑞浪市から取得しているとのことであつた。そうであるならば、瑞浪市から受け取った文書は、当該会議の共同議事録である。書いたのは瑞浪市であつても、共同名義の議事録であり、当該議事録の所有者は県である。現に県は、当該議事録を取得し保管している。よつて、共同の議事録を県の議事録として公開しないのは不当であり、該当する公文書として共同議事録が存在していることを、決定書に明記すべきである。

公開請求時における実施機関による当該議事録の存在についての説明の如何を述べているのではない。「作成していない」ということは、単に瑞浪市の作成した議事録を受け取つたにすぎず、共同議事録としての価値を認めていないことの表れである。

#### 第4 実施機関の主張

実施機関が公開決定等理由説明書及び口頭意見陳述において主張しているところは、おおむね次のとおりである。

1 異議申立人の公開請求書にて言及されている「瑞浪市有地土地賃貸借契約」とは、平成13年7月に、東濃研究学園都市インターガーデン内の市有地に研究所の研究坑道及び関連施設を設置することについて、瑞浪市がサイクル機構に提案し、サイクル機構がこれを受け入れたことに伴い、瑞浪市長とサイクル機構理事長が平成14年1月17日に締結したものである。

また、「協定」とは、サイクル機構が放射性廃棄物を研究所へ持ち込むこと又は研究所で使用することを禁止し、これに違反した場合は瑞浪市が契約を一方的に解除すること等を内容とするもので、知事、経済産業省副大臣及び経済産業省資源エネルギー庁長官の立会いのもと、瑞浪市長とサイクル機構理事長が本件契約に基づいて締結したものである。

2 本件契約の当事者である瑞浪市及びサイクル機構の担当者により行われた打合せのうち、平成13年11月5日及び同月13日に行われたものについて、県は、同市の要請により出席したものであつて、求めに応じて発言はしたが、積極的に関与したものではない。

この両日に開催された打合せ内容の記録については、当該打合せに先立ち、瑞浪市が代表して議事録を作成する旨取り決められていたことから、同じ打合せの記録をさらに県でも作成しなければならない理由はなかったため、作成しなかったものである。

また、県としては、議事の経過よりも、立会いを要請されている本件協定書案の最終版が必要であったのであり、本件に関して瑞浪市とサイクル機構との間で検討が行われていること、及び本件協定の立会人の要請を受けていることを、地域政策局長に口頭で報告すれば十分であり、当該議事の経過を記録して報告する必要はなく、作成せずとも事務上何ら支障を来すことがないため、県では当該打合せの記録を作成しなかった。

- 3 県は、平成14年1月15日に、瑞浪市が作成した議事録を同市から取得しており、打合せ内容が記録された公文書として当該議事録を保管している。
- 4 今回の請求が「県が作成した」記録であったため、不存在を理由に非公開決定をしたが、請求人が必要とする内容の記録は公文書として保管しており、当該記録をもって県民に対する説明責任を十分に全うできる。
- 5 議事録は、瑞浪市から一連の打合せが終了した段階でまとめて送付されたものであり、本件契約書及び本件協定書の解釈の拠り所としてこれを必要とするのは当事者である同市とサイクル機構であり、県は、その作成の過程において内容確認等を一切行っておらず、共同名義といえるものではない。
- 6 異議申立人が本件請求において公開すべき旨主張する瑞浪市の作成した議事録については、その後に行われた公文書公開請求（平成14年5月31日付け）により平成14年7月15日に同人に対して公開している。

## 第5 審査会の判断

当審査会は、本件諮問事案について審査した結果、次のように判断する。

### 1 対象公文書について

本件請求は、本件契約及び本件協定を交わすのに先立って、サイクル機構、瑞浪市、経済産業省及び岐阜県が行った打合せについて実施機関の作成した記録の公開を求めるものである。

本件契約及び本件協定とは、研究所の建設用地として瑞浪市の市有地を賃貸借することについてのものであり、平成14年1月17日に、経済産業副大臣、資源エネルギー庁長官及び知事の立会いのもと、サイクル機構と同市が締結したものである。

研究所とは、高レベル放射性廃棄物の最終処分の実施に向けた地層処分技術に関する研究を目的として、サイクル機構が瑞浪市明世町戸狩地区に建設を予定している施設で、地質環境の評価のための体系的な調査・解析・評価技術の基盤の開発及び深地層における工学的技術の基盤の開発を進めるものである。主要施設としては、立坑の掘削に必要となるやぐらを収納した掘削タワー、巻上機、給排水施設等の地上施設と、深度1,000mの2本の立坑等の研究坑道がある。

本件契約は、賃貸借物件、賃貸借期間、賃貸借料等、賃貸借契約としての一般的事項を定めるほか、その研究目的と主要な施設を明示するとともに、サイクル機構が土地の

賃借権を第三者に譲渡又は転貸しないこと、別途協定を締結する旨等を定めている。

そして、本件協定には、放射性廃棄物の持込みや使用をしない、研究所を放射性廃棄物の最終処分実施主体へ譲渡又は貸与しない等の事項が定められている。

実施機関の説明等によれば、平成13年10月26日から10回にわたって打合せが行われており、そのうち県が出席した2回の打合せの記録が本件請求の対象となっている。

瑞浪市が作成した議事録によれば、平成13年11月5日の打合せにおいて、同市から県と経済産業省に対して、本件協定の締結に際しての立会いの依頼と本件契約及び本件協定の考え方及び盛り込むべき事項に関して意見を伺いたいとの発言があり、同月13日の打合せにおいて、研究所を第三者に譲渡、貸与してはならない旨の条項を本件契約に含めるべき旨の意見を県が述べていることを確認している。

## 2 本件処分に係る具体的な判断について

実施機関が不存在を理由に公文書非公開決定を行ったことについては、以下のとおり判断する。

### (1) 本件請求に係る公文書の不存在について

対象となる公文書が存在していないかどうかについて、実施機関の保有する公文書を事務局職員をして調査したところ、実施機関の説明のとおり、サイクル機構と瑞浪市、県、経済産業省との打合せ終了後の平成14年1月15日に同市から取得した、平成13年11月5日及び同月13日の打合せ並びに県が出席していない打合せに係る議事録が存在しているが、本件請求に関して実施機関が作成した文書は存在していないことを確認した。

実施機関の説明によれば、打合せに先立ち、本件契約及び本件協定の解釈の拠り所として、瑞浪市とサイクル機構により同市が代表して議事録を作成する旨が取り決められており、同市が作成した議事録の内容を確認する等の依頼が同市からなされていないとのことであった。また、実施機関が同市から取得した平成13年11月13日の打合せの議事録には、その際に検討された本件契約書及び本件協定書の案が添付されていたが、これについては、実施機関の説明によれば、打合せの際に協議に付され、その場で同市により回収されたとのことであった。これらの点については、事務局より瑞浪市に確認している。

### (2) 本件処分の妥当性について

異議申立人は、実施機関がこうした重要な打合せに関する記録を残していないのはおかしい旨主張するが、(1)のとおり、審査会として調査した結果、実施機関が作成した文書は実際に存在していなかったことを確認している。

また、瑞浪市から取得した議事録について、異議申立人は、同市が代表して議事録を作成する旨の取り決めがあったことから、同市が作成したものであっても、共同議事録であり、実施機関が作成したものと公開すべき旨主張する。

しかし、本件打合せは、本件契約に先立ってサイクル機構、瑞浪市、経済産業省、県が行ったものであって、例えば附属機関のような法令により設置された合議体とは異なり、同市が事務局といった位置付けのものではなく、実施機関は、その議論の経過や内容を明らかにする記録を作成する義務はないものと認められる。そして、解釈

のよりどころとなる議事録が必要であることから、瑞浪市がこれを作成することが決められたが、この作成する過程において、同市が県に対してその内容を確認しておらず、同市の判断により作成されており、県は作成に関して一切関与していない。よって、瑞浪市が作成した議事録を、異議申立人の主張するいわゆる実施機関と同市との共同名義のものと認めることはできない。

さらに、異議申立人が請求時に請求書の「請求の件名又は内容」欄に記載した「岐阜県が作成した記録」について、実施機関が条例第2条第2項でいう実施機関の職員、すなわち県の職員が作成したものと解して、当該議事録が瑞浪市の職員が作成したものであったことから、該当する公文書が存在しない旨の決定をしたことも妥当であったといえる。

### (3) 公文書の作成について

実施機関は、研究所を東濃研究学園都市構想に相応しい施設として位置付け、平成7年12月28日には、『東濃地科学センターにおける地層科学研究に係る協定』を瑞浪市、土岐市、サイクル機構（旧動力炉・核燃料開発事業団）とともに締結し、研究所に放射性廃棄物の持込や使用を一切しないこと、将来においても放射性廃棄物の処分場としないこと、サイクル機構に対し報告を求め、研究所への立入検査を行うことができること等を定めている。そして、この協定に基づき設置された超深地層研究所安全確認委員会（委員長：瑞浪市長）の副委員長に当時の県企画部長が就任し、平成12年12月には地域住民の研究所に対する不安を解消するために、地域計画局長試案として「超深地層研究所跡利用計画」を公表し、研究所が放射性廃棄物の最終処分場とならないことを明確にするよう努めており、平成13年10月11日には、瑞浪市主催の研究所計画市民説明会に市長の要請により知事が出席し、研究所に対する県の立場を説明しているところである。

また、平成14年1月17日には、本件協定書に「立会人」として経済産業省資源エネルギー庁長官とともに署名しており、実施機関の説明によれば、「立会人」とは、本件協定が将来においても履行されるよう協力していくといった立場であるとのことであった。

さらに、研究所に関しては、県議会でも議論され、マスコミにもたびたび取り上げられており、異議申立人の主張のとおり、平成12年10月6日に日本弁護士連合会の「エネルギー政策の転換を求める決議」において、研究所に関する提言等もなされている。

こうした経緯からは、研究所については、県政において重要な事案であるとともに、地域住民をはじめとした県民にとっても関心が高いといえ、研究所が放射性廃棄物の最終処分場になるのではないかと不安が払拭されないといった一部の住民等の立場を考慮すると、こうした事案に関して、県がいつ、どこで、どんな内容の検討を行ったかを示す記録が作成され、公文書として公開の対象とされることは、県民に対する説明責任の観点から極めて重要であると認められる。

実施機関の説明によれば、瑞浪市の要請によって出席したものであって、県として本件打合せに積極的に関与したものではないとのことであった。また、瑞浪市とサイクル機構により同市が代表して議事録を作成することが取り決められており、同様の

打合せの記録を実施機関で作成しなければならない理由はないため、同市とサイクル機構との間で本件契約及び協定の検討が行われていること、及び本件協定の立会人の要請を受けていることを上司に報告すれば足りると判断し、打合せに係る記録を作成しなかった旨主張する。

確かに、岐阜県公文書規程（昭和44年岐阜県訓令甲第1号）第23条第2項によれば、特に軽易な事案については、上司の承認を得て、電話その他の方法により処理することができることされており、このような場合には口頭の報告も認められてはいる。

しかし、実施機関が本件打合せに積極的に関与していたかどうかはともかく、瑞浪市が作成した議事録によれば、平成13年11月5日に本件協定締結の際の立会いの要請があったこと、同月13日に本件契約及び本件協定の案が検討された結果、県の意見により研究所を第三者に譲渡、貸与してはならない旨の条項を本件契約書案に明記することが決定されたことを確認している。

したがって、研究所の県政における位置付けと本件協定における実施機関の立場から判断すると、本件打合せについては「特に軽易な事案」とは考えられず、記録を作成しなかったことは、決して合理的といえるものではない。

他方、異議申立人の主張によれば、超深地層研究所安全確認委員会について、後に事務局である瑞浪市から取得した議事録以外に県独自の記録が作成されていたが、本件打合せについては記録が作成されておらず、本件契約及び協定に県がいつどのように関与したかを県民は知る術がなかったとのことであるが、当審査会としても同人の主張は理解できるところであり、同市の作成した議事録の内容を確認する意味でも、別途、実施機関が独自に記録を作成する意義はあるものと認められる。

いずれにしても、当審査会としては、実施機関が作成した公文書が存在していない以上、請求のあった記録について不存在を理由として本件処分を行ったことは、妥当であったと判断せざるを得ない。

しかしながら、このような県政において重要な事案に関して行われた打合せについて、実施機関としての記録が作成されていなかったことは、県民の県政への参加を促進し、県政に対する理解と信頼を深め、もって開かれた県政を実現することを目的とした条例の主旨にかなうものとはいえない。

当審査会としては、今後は、こうした県政において重要な事案については、可能な限り、協議内容に関する記録を速やかに作成するとともに、検討資料と併せて公文書として保有することにより、情報公開の対象とすることを強く要望するものである。

第6 審査会の処理経過

審査会は、本件諮問について、以下のように審査を行った。

	審 査 の 経 過
平成14年4月19日	・ 諮問を受けた。
平成14年5月14日	・ 実施機関（地域政策室）から公開決定等理由説明書を受領した。
平成14年5月15日	・ 異議申立人に公開決定等理由説明書を送付した。
平成14年5月31日	・ 異議申立人から公開決定等理由説明書に対する意見書を受領した。
平成14年8月20日 （第52回審査会）	・ 諮問事案の審議を行った。
平成14年10月9日 （第53回審査会）	・ 異議申立人及び実施機関から口頭意見陳述を受けた。
平成14年11月29日 （第54回審査会）	・ 諮問事案の審議を行った。

（参考） 岐阜県情報公開審査会委員

役 職 名	氏 名	職 業 等	備 考
会 長	上 寺 久 雄	岐阜聖徳学園大学名誉教授	
	羽 田 野 晴 雄	税 理 士	
	森 内 祥 悟	特定非営利活動法人 岐阜県青年のつどい協議会理事長	
	森 川 幸 江	弁 護 士	
	山 田 洋 一	岐阜県商工会議所連合会専務理事	

（五十音順）