

諮問庁：国立研究開発法人日本原子力研究開発機構

諮問日：平成28年6月10日（平成28年（独情）諮問第45号）

答申日：平成28年12月1日（平成28年度（独情）答申第58号）

事件名：東濃地科学センターに関する原子力発電環境整備機構との共同研究の実施に係る運営会議等の記録の一部開示決定に関する件（文書の特定）

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙1に掲げる文書（以下「本件請求文書」という。）の開示請求につき、「年代測定法の高度化に関する共同研究 共同研究計画書（案）」（以下「本件対象文書」という。）を特定し、一部開示した決定については、本件対象文書を特定したことは、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

独立行政法人等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請求文書の開示請求に対し、平成28年1月19日付け27原機（広）058により国立研究開発法人日本原子力研究開発機構（以下「機構」、「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）について、以下を求める。

趣旨－A 異議申立てに係る処分を取り消す、との決定を求める。

趣旨－B 請求した文書が存在するにもかかわらず、文書を開示請求の対象としないことは法18条の規定にかんがみても、9条（開示請求に対する措置）に違反するとの決定を求める。

趣旨－C 請求した文書が存在するにもかかわらず、文書を開示請求の対象としないことは行政不服審査法7条で規定する不作為の違法であるとの決定を求める。

趣旨－D 請求した法人の事務事業に関する文書を作成していないとしたら、公文書等の管理に関する法律に違反するとの決定を求める。

なお、決定書記載の「不開示とした部分とその理由」については争わない。

2 異議申立ての理由

（1）異議申立書

ア 開示決定書通知は下記の理由のとおり違法であるため。

異議申立人は処分庁に対し、本件請求文書について開示請求した。

2016年1月19日付け「法人文書開示決定通知」（原処分）に

より開示された文書は本件対象文書のみである。

趣旨－A 法1条の目的に反し違法である。

法1条に「この法律は、国民主権の理念にのっとり、法人文書の開示を請求する権利及び独立行政法人等の諸活動に関する情報の提供につき定めること等により、独立行政法人等の保有する情報の一層の公開を図り、もって独立行政法人等の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする」と目的が明記されている。

ところが開示決定書通知には本件対象文書1件のみである。

共同研究は他の組織との協議と合意の上に成り立つため、発端を記した回議書や協議、合意と決定などの過程を記録に残す必要がある。

その上、この共同研究は岐阜県及び岐阜県土岐市、岐阜県瑞浪市にも説明している。説明するにあたり「年代測定法の高度化に関する共同研究 共同研究計画書（案）」（本件対象文書）ではなく、「共同研究の件名 年代測定法の高度化に関する共同研究」として説明しており「年代測定法の高度化に関する共同研究」に至った経過が記録され開示されることで法1条に明記された説明責任を果たすことになる。

さらに、約2ヶ月後には今年度は共同研究を取りやめると自治体に説明している。したがって取りやめるに至った理由と原子力発電環境整備機構（以下「NUMO」という。）への連絡などの記録が存在し、それらをすべて開示することで、法1条の「独立行政法人等の保有する情報の一層の公開を図り、もって独立行政法人等の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにすること」を果たすことになる。

処分庁が「回議書、関係機関との協議、NUMOとの協力協定に係る申し込み書、決定書及び今年度はNUMOとの共同研究を行わないとした経緯と決定、NUMOへの通知の記録」という類の文書を保有・管理していることは間違いない（下記B、C、D、イ等も同旨）。

開示文書が本件対象文書のみでは、情報の公開と公開による諸活動を国民に説明する責務を放棄しており、違法である。

趣旨－B 請求した文書が存在するにもかかわらず、文書を開示請求の対象としないことは法18条の規定にかんがみても、9条（開示請求に対する措置）に反し違法である。

法9条に「独立行政法人等は、開示請求に係る法人文書の全部又は一部を開示するときは、その旨の決定をし、開示請求者に対し、

その旨及び開示の実施に関し政令で定める事項を書面により通知しなければならない」（開示請求に対する措置）と定めている。

共同研究は他の組織との協議と合意の上に成り立つため、発端を記した回議書や関係機関との協議、合意と決定などの過程を詳細に記録する必要がある。

その上、この共同研究は岐阜県及び岐阜県土岐市、岐阜県瑞浪市にも説明している。説明するにあたり「年代測定法の高度化に関する共同研究 共同研究計画書（案）」（本件対象文書）ではなく、「共同研究の件名 年代測定法の高度化に関する共同研究」として説明している。従って「年代測定法の高度化に関する共同研究」に至った経過は記録している。

さらに、約2ヶ月後には、今年度は取りやめると自治体に説明しているため、取りやめる理由とNUMOへの連絡などの記録が存在する。（添付3（略）平成28年2月4日付け（27原機（広）071）開示決定通知と別紙、添付4（略）開示文書のうち①自治体への「説明メモ」と提出文書、②2015年11月20日「共同研究実施に係る説明メモ」）。

A, B, C, D, イ等のとおり、文書が存在するにも関わらず、開示請求の対象と認識しないことは法18条の規定にかんがみても、9条（開示請求に対する措置）に反し違法である。

趣旨－C 請求した文書が存在するにもかかわらず、文書を開示請求の対象としないことは行政不服審査法7条で規定する不作為の違法である。

共同研究の発端を記した回議書や関係機関との協議、合意と決定が存在する。その上、この共同研究は岐阜県及び岐阜県土岐市、岐阜県瑞浪市にも説明している。説明するにあたり「年代測定法の高度化に関する共同研究 共同研究計画書（案）」（本件対象文書）ではなく「年代測定法の高度化に関する共同研究」として説明しており「年代測定法の高度化に関する共同研究」に至った経過及び、今年度は取りやめると自治体に説明しているため、取りやめた理由とNUMOへの連絡などの記録が存在する。

A, B, C, D, イ等のとおり、これら記録が存在するにも関わらず、文書を開示請求の対象としないことは行政不服審査法7条で規定する不作為であり、違法である。

趣旨－D 請求した法人の事務事業に関する文書を作成していないとしたら、公文書等の管理に関する法律に違反する。

開示決定書通知により開示された「年代測定法の高度化に関する共同研究 共同研究計画書（案）」（本件対象文書）に至る回議書

や協議，更に自治体に説明した「年代測定法の高度化に関する共同研究」と決定した過程と決定理由，本年度は取りやめるとした際の理由と決定，相手方のNUMOへの連絡が記録されていないとしたら，法2条2項「この法律において「法人文書」とは，独立行政法人等の役員又は職員が職務上作成し，又は取得した文書，図画及び電磁的記録（電子的方式，磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であって，当該独立行政法人等の役員又は職員が組織的に用いるものとして，当該独立行政法人等が保有しているものをいう」（定義）に違反する。

また，公文書等の管理に関する法律2条5項に，「この法律において「法人文書」とは，独立行政法人等の役員又は職員が職務上作成し，又は取得した文書であって，当該独立行政法人等の役員又は職員が組織的に用いるものとして，当該独立行政法人等が保有しているものをいう」（定義）に違反する。

さらに公文書等の管理に関する法律4条に「行政機関の職員は，第1条の目的の達成に資するため，当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け，又は検証することができるよう，処理に係る事案が軽微なものである場合を除き，次に掲げる事項その他の事項について，文書を作成しなければならない」（文書の作成）と定めている。

特に3号では「複数の行政機関による申合せ」における文書作成の必要性を明記している。

以上述べたとおり，法人の事務事業に関する文書を作成していないとしたら，それ自体が違法である。

イ 請求に係る文書が存在する合理的な理由

（ア）平成28年2月4日付け，異議申立人に対する処分庁の「法人文書開示決定通知」（27原機（広）071）「添付4（略）開示文書のうち①自治体への「説明メモ」と提出文書」には，2015年9月11日に岐阜県土岐市に対し「共同研究の件名 年代測定法の高度化に関する共同研究」として説明し，同年9月15日（ただし岐阜県に提出文書の日付けは2015年9月11日と記載）に岐阜県，9月17日に岐阜県瑞浪市に同じ「共同研究の件名 年代測定法の高度化に関する共同研究」として説明している。

よって，「年代測定法の高度化に関する共同研究 共同研究計画書（案）」（本件対象文書）から，「年代測定法の高度化に関する共同研究」に変更された経過と決定理由は記録され，存在する。

(イ) 処分庁とNUMOとの共同研究を今年度は取りやめるに至った経過と理由、NUMOへの説明文書は存在する。

平成28年2月4日付け、異議申立人に対する処分庁「法人文書開示決定通知」(27原機(広)071)「別添4(略)の②2015年11月20日「共同研究実施に係る説明メモ」」には、2015年11月20日に機構が岐阜県に対し、今年度はNUMOとの共同研究を行わないことを以下(略)のように説明している。

一度、共同研究を自治体に説明したことを、約2ヶ月後に、今年度とは行わないとの判断をした経過と理由、及び岐阜県のどのような質問に対しNUMOが答えられないのかなどの記録は必ず作成されている。

(ウ) 公文書等の管理に関する法律4条3号により記録は作成されている。

処分庁とNUMOという複数の組織が関わる共同研究においては公文書等の管理に関する法律4条3号「複数の行政機関による申合せ又は他の行政機関若しくは地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯」(文書の作成)を義務づけている。「経緯も含めた意思決定に至る過程」は記録しなければならない。「経緯も含めた意思決定に至る過程」は存在する。

(エ) 処分庁とNUMOとの特定放射性廃棄物の地層処分技術に関する協力協定による技術者受け入れの申し込み書は存在する。

① 原子力機構とNUMOとの特定放射性廃棄物の地層処分技術に関する協力協定6条には、「原子力機構又は原環機構は、各々相手先からの技術者の受け入れを希望する場合には、あらかじめ文書で相手先に申し込むもの」と定めている。よって、申し込み書は存在する。

② 処分庁と岐阜県との質疑からも協力協定に係る「申し込み文書」が存在する。

平成28年2月4日付け異議申立人に対する処分庁の「法人文書開示決定通知書」(27原機(広)071)に、平成27年10月7日付け「共同研究実施に係る打合せメモ」(岐阜県と土岐市、瑞浪市の職員が東濃地科学センター土岐地球年代学研究所に出向き、共同研究の必要性や手続に関わる質疑を行った際の処分庁の記録「添付4(略)開示文書のうち2015年10月7日③「共同研究実施に係る打合せメモ」(抜粋)」)に以下(略)の記述があり、申し込み書は存在する。

ウ 法令に違反している理由

(ア) 法1条の目的に違反する。

異議申立人は2015年12月8日付けで本件請求文書について開示請求した。

2016年1月19日付け「法人文書開示決定通知」（原処分）により開示された文書は本件対象文書のみである。

処分庁の2016年1月6日付け事務連絡「別添 開示請求対象文書リスト（27本部005）」（添付5（略））には以下のとおり記載され、開示文書が利用された時期と用途について記している。対象文書の特定について

- 1 東濃地科学センターに関する原子力機構と原子力発電環境整備機構（NUMO）との共同研究に係る会議等の記録として、「年代測定法の高度化に関する共同研究共同研究計画書（案）」を特定しました。本計画書（案）は、平成27年9月11日から13日に開催された日本地質学会の会場において、NUMOを含む当該共同研究に関わる各機関の担当者と個別に打合せを行った際に用いられた資料です。なお、打合せにおいては、本計画書（案）の内容に関し確認が行われるとともに、後日、計画の詳細について全体会合を持つことを確認しましたが、特に調整事項等はなかったため、議事録は作成しておりません。

ところが処分庁が2015年9月11日に岐阜県土岐市に対し、共同研究の件名を「年代測定法の高度化に関する共同研究」と記載して説明していた。

さらに岐阜県には9月15日に、岐阜県瑞浪市には9月17日に同じ共同研究の件名「年代測定法の高度化に関する共同研究」としてそれぞれ説明している（処分庁の「法人文書開示決定通知」（27原機（広）071）「添付4（略）開示文書のうち①「説明メモ」と提出文書」））。

一方、処分庁は日本地質学会の会場で2015年9月11日に共同研究を行う関係機関に「年代測定法の高度化に関する共同研究共同研究計画書（案）」（本件対象文書）を示して打合せを行い（添付5（略）2016年1月6日付け処分庁事務連絡「別添開示請求対象文書リスト（27本部005）」），同日岐阜県土岐市には「年代測定法の高度化に関する共同研究」として説明している（添付4（略）開示文書のうち①「説明メモ」と提出文書）。

「年代測定法の高度化に関する共同研究 共同研究計画書（案）」（本件対象文書）が、同日「年代測定法の高度化に関する共同研究」となった理由を記録し、開示し、国民に説明することで、「独立行政法人等の有するその諸活動を国民に説明する責務が全う

されるようにする」と定めた1条（目的）に違反する。

「年代測定法の高度化に関する共同研究 共同研究計画書（案）」（本件対象文書）が、同日「年代測定法の高度化に関する共同研究」となった理由を記録していないとしたら、法1条の目的「独立行政法人等の保有する情報の一層の公開を図り、もって独立行政法人等の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにする」ことに違反する。

（イ）処分庁とNUMOとの共同研究を今年度は取りやめるに至った経過と理由、NUMOへの説明文書が存在しないのは違法である。

平成28年2月4日付け、異議申立人に対する処分庁の「法人文書開示決定通知」（27原機（広）071）には、2015年11月20日に機構が岐阜県に対し今年度はNUMOとの共同研究を行わないことを以下（略）のように説明している（添付4（略）開示文書のうち②2015年11月20日「共同研究実施に係る説明メモ」）。

ひとたび共同研究を自治体に説明したことを、約2ヶ月後に、今年度は行わないと判断した経緯と理由、及びNUMOへの説明した記録が作成されてないとしたら、法1条の目的「独立行政法人等の保有する情報の一層の公開を図り、もって独立行政法人等の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにする」ことに違反する。

（ウ）公文書等の管理に関する法律4条3号による記録は作成されていないのは違法である。

処分庁とNUMOとの共同研究においては公文書等の管理に関する法律4条3号「複数の行政機関による申合せ又は他の行政機関若しくは地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯」（文書の作成）を義務づけている。「経緯も含めた意思決定に至る過程」の記録は存在しなければならない。「経緯も含めた意思決定に至る過程」が策定されていないとしたら違反する。

（エ）協力協定に係る「申し込み文書」が作成されていないのは違法である。

平成28年2月4日付け異議申立人に対する処分庁の「法人文書開示決定通知」（27原機（広）071）に、平成27年10月7日付け「共同研究実施に係る打合せメモ」（岐阜県と土岐市、瑞浪市の職員が東濃地科学センター土岐地球年代学研究所に出向き、共同研究の必要性や手続に関わる質疑を行った際の処分庁の記録「添付4（略）開示文書のうち2015年10月7日③「共同研究実施に係る打合せメモ」抜粋」）に以下（略）の記述があるとおり、

「申し込み文書」が作成されていないとしたら、それ自体が違法である。

エ 以上、上記1「異議申立ての趣旨」で求めたとおり、原処分、あるいは不存在扱いは違法であるから取り消すべきであり、もしくは、諸点において違法であるとの決定をすべきである。

(2) 意見書1

ア 不開示とした文書は以下のとおり存在するので、処分庁の決定を取り消すとの判断を求める。

上記第2の1の趣旨－Aないし趣旨－D。

イ 処分庁の非公開体質について

(ア) 岐阜県と処分庁の関わり

1955年の鳥取県人形峠でウランの露頭発見から遅れ、1962年12月に岐阜県土岐市の国道沿いで旧通産省地質調査所がウランの露頭を発見し、1965年に旧・動力炉・核燃料サイクル事業団（核燃料サイクル開発機構、独立行政法人日本原子力研究開発機構を経て国立研究開発法人日本原子力研究開発機構）が、岐阜県土岐市にウラン鉱山を開設し、ウラン鉱床の確認などを岐阜県東部の東濃（とうのう）地域を中心に行っていた。しかしアメリカからウランを購入できることになり、東濃の処分庁は1986年4月以降ウラン探査から高レベル放射性廃棄物地層処分の研究へと事業内容を大きく転換した。

事業の大きな転換にあたり、ウラン鉱山がある土岐市長にのみ、ウラン鉱山でウラン鉱床を利用した放射性廃棄物の地層処分技術開発のうちウランの鉱床特性の研究、物質移動の調査研究、材料腐食調査研究（高レベル放射性廃棄物を入れるガラス固化体の容器やガラス固化体を覆う金属材料等の腐食実験など）を行うが、研究にあたり放射性廃棄物は持ち込まないとの文書（「放射性廃棄物の地層処分技術の研究開発について」1986年5月28日処分庁中部事業所長）との文書を提出した。

ところが処分庁はウラン鉱山を見学者や事業所説明会等で事業の転換を伝えなかった。

さらに1991年にはウラン鉱山で、当時、高レベル放射性廃棄物処分場の撤入坑と想定されていた直径6メートル、深さ150メートル（深度は高レベル放射性廃棄物処分場の深さ相当ではない）の立坑を建設し、建設のための調査方法や掘削を行い、建設後は立坑の歪みなどの調査を継続した。

この立坑建設完成を知らせる記事で、高レベル放射性廃棄物の研究と関連があると報じた新聞社があるとして、処分庁は記者クラブ

に警告を発していた。事実を知られることを極度に恐れ、報道を封じようとした。

土岐市長に提出したウラン鉱山内での実験以外に、1986年以降地表及び空中からの地下水流動調査、浅いボーリングや深いボーリング（1000メートル、500メートル）での広域地下水流動調査などを継続した（提出資料：「本意見書に関わる処分庁施設位置図」（略）参照）。

こうして、1995年8月21日に処分庁が超深地層研究所計画（プロジェクト）を公表し、同年12月28日に岐阜県と瑞浪市、土岐市（以下「協定自治体」という。）は処分庁と超深地層研究所に係る四者協定を締結した。

しかし処分庁はさまざまな地下調査の経過をほとんど説明しなかった。異議申立人は当時、協定自治体で制定された情報公開条例を使って過去を確かめる以外に方法がなかった。

（イ）二度の異議申立てで1992年岐阜県東濃に地下研究施設計画を確認

情報公開訴訟で高レベル放射性廃棄物処分候補地選定リスト開示岐阜県東濃地域の4ヶ所がリストに含まれていた。

2001年12月に成立した法に基づく二度の異議申立てにより2003年4月に開示された文書には、「地層科学研究を展開する場合は地質環境の調査手法と計測機器の開発に利用するとともに、地下の研究施設の整備等を通じて地下空間の建設や操業に係る技術的裏付けを得ることが可能である」（1988年9月28日動力炉・核燃料サイクル事業団理事会承認文書）と記されていた。1989年に処分庁が地層科学研究（高レベル放射性廃棄物地層処分のための基礎研究として地下深部の環境や事象を研究すると、処分庁が説明）を行っていた地域は岐阜県土岐市、瑞浪市等を中心とした東濃地域に限定されていた。つまり1989年には処分庁理事会により岐阜県東濃地域に高レベル放射性廃棄物の地下研究施設をつくることを承認していたことを確認し、強い衝撃を受けた。

処分庁は1986年に高レベル放射性廃棄物地層処分の研究を開始し、1989年に地下研究施設をつくと決め、東濃の地下の状態や地下水の流れ等を調査しながら、長年目的を隠して調査を重ねていたことが明らかになった。地下研究施設は国民にとって受け入れがたい施設であることを承知しているからこそ、長年隠して調査し、その結果に基づいて超深地層研究所を建設したのである。

2005年には1980年代に処分庁の東濃地科学センターが岐阜県内4ヶ所を含む全国88ヶ所の高レベル放射性廃棄物処分候補

地を選んでいたことと、その地名や地図が異議申立人の勝訴により明らかになった。

(ウ) 共同研究で東濃地科学センターにNUMOが入り込む意味

2000年に成立した特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律に基づき、2000年10月に設立された処分実施主体・原子力発電環境整備機構（NUMO）は認可法人で本社を東京に置き、地下研究施設や地下研究の現場を持っていない。設立以来16年になるが高レベル放射性廃棄物処分の調査地域がまだない。

スウェーデンなどでは高レベル放射性廃棄物実施主体が地下研究施設を所有し研究していることで国民の信頼を得ているので、NUMOは地下研究所を使うべきだと国の審議会で繰り返し指摘され、NUMOも地下研究所での研究を希望していた。

一方、2002年1月の超深地層研究所の移転に関わる瑞浪市との土地賃貸借契約により、NUMOは超深地層研究所の使用を禁じられている。

そこで処分庁は協定に含まれない土岐市にある処分庁の東濃地科学センター内に設置された土岐地球年代学研究所でNUMOとの共同研究を行うという、協定の裏をかくやり方で協定自治体にNUMOとの共同研究を行うと説明した。

研究の現場を持たないNUMOが土岐市内にある東濃地科学センターで共同研究することは、岐阜県が高レベル放射性廃棄物地層処分の実施主体を受け入れることであり、協定自治体はもとより岐阜県民にとっては一段と高レベル放射性廃棄物処分場に近づくことであり、決して決して認められない。

ウ 「原処分の妥当性について」に対する反論

下記第3の1(2)ア 処分庁の共同研究について、同イ 共同研究の内容と経緯についての反論

処分庁は「ア 処分庁の共同研究について」において、処分庁の共同研究の手続は「①研究実施部署と契約相手先との間で、共同研究計画内容を調整し決定、②共同研究申込書の作成・提供、③契約締結部署における契約手続の可否の判断、④決裁手続を経て契約締結となる」と説明する。

(ア) 協定自治体への説明時に処分庁の共同研究規程には一切触れず

ところが処分庁が2015年9月11日から9月17日までの間に協定自治体に説明した際は、処分庁の共同研究規程に基づく手続があることには一切触れなかった(27原機(広)071の開示文書における関係自治体「説明メモ」、または「共同研究実施に係る説明メモ」)。

処分庁は高レベル放射性廃棄物地層処分の地下研究施設である超深地層研究所を受け入れた協定自治体に対し、当然説明すべき情報を、意図的に欠落させ、既に共同研究機関内では同意が得られた成案であるかのごとく装って説明したもので、1995年12月28日に締結した協定自治体から信義を問われる問題である。

(イ) 2015年10月7日は協定自治体がNUMOとの共同研究の問題点確認

処分庁は本段落で「その後、同年10月7日には、上記の地元自治体と処分庁で、本件共同研究に係る意見交換を実施した」と説明する。

しかし2015年10月7日に処分庁の東濃地科学センターを訪れ質疑しなければならなかったのは、9月の説明時に処分庁が共同研究の手続①、②、③、④に一切触れなかったために、NUMOとの共同研究の際の文書のやりとりの確認や、年代測定とNUMOの定款との関係などの確認のためであった。

そもそも、協定自治体は超深地層研究所を受け入れているために、その敷地内は高レベル放射性廃棄物の処分場にしないという協定はあるものの、敷地以外は協定自治体の判断次第で、了承すれば高レベル放射性廃棄物の処分場にすることができる。そのため、高レベル放射性廃棄物処分場については、協定自治体も住民も常に緊張と不安を強いられている。その協定自治体に対し、処分庁がNUMOとの共同研究を画策すること自体非常識である。

こうした状況にあるにもかかわらず、協定の縛りに入らない土岐市の東濃地科学センターでNUMOとの共同研究を協定自治体に説明する処分庁の姿勢は、理事会で東濃地域に地下研究施設をつくと決めて、その準備を着々と進めながら、国民には隠したまま地下調査をした当時の処分庁の対応と何ら変わる事のない非常識の連鎖である。

エ 処分庁の主張に対する異議申立人の意見／①、②、③への反論

(ア) 処分庁の主張

処分庁は2015年1月16日付けで開示した「年代測定法の高度化に関する共同研究 共同研究計画書(案)」(本件対象文書)は、2015年9月11日から同年9月13日までの間に学会で各機関に説明したものである。

そして2015年9月11日(土岐市)及び同年9月15日(岐阜市)、同年9月17日(瑞浪市)にNUMOとの共同研究を説明するために使用した文書「共同研究の件名 年代測定法の高度化に関する共同研究」は同一の内容のものを、わかりやすく説明したも

のである。協定自治体に理解を得る必要から、成案となっていないけれども、協定自治体の理解を得るために説明した。処分庁内部でも「年代測定法の高度化に関する共同研究（案）」（本件対象文書）のままであり、「年代測定法の高度化に関する共同研究」は存在しないと主張する。

（イ）処分庁の主張は法1条（目的）に反する。

法1条（目的）「この法律は、国民主権の理念にのっとり、法人文書の開示を請求する権利及び独立行政法人等の諸活動に関する情報の提供につき定めること等により、独立行政法人等の保有する情報の一層の公開を図り、もって独立行政法人等の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする」とあるとおり、処分庁が情報を公開することにより、処分庁が行う活動を国民に説明することが目的である。

異議申立人は処分庁の超深地層研究所や東濃地科学センターで行う事業に強い関心を持っているため、NUMOとの共同研究計画が協定自治体に説明された直後に岐阜県への情報公開請求により知りえた。しかし5年、10年後にNUMOとの共同研究の存在を知り、処分庁に開示請求しても、今回処分庁が記した「理由説明書」（下記第3の1）と同じ経過を書くことは不可能であろう。NUMOとの共同研究に関わった人が移動や退職で経過を把握することが困難であろうことは容易に想像できる。だからこそ法律で記録を残し説明する責任を全うすることを義務づけている。処分庁はその規程に従い記録を残しているのであるから、開示しなければならない。開示しないのは違法である。

（ウ）処分庁とNUMO及び他の機関のみならず協定自治体、住民を巻き込んだ事業

そもそも処分庁と他の機関との共同研究であり、協定自治体や住民を巻き込んだ事業であるにも関わらず、その発端も経過も実施されなかった理由も不明のまま今年度は取りやめになったので、NUMOや処分庁の取りやめに至った理由を記した記録がないとは、法1条のみならず、公文書等の管理に関する法律2条（定議）5並びに4条（文書の作成）「行政機関の職員は、第一条の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない」と定められている。この条項は、まさに今回のNUMOとの共同研究の発端と経緯、そして2015年度は取りや

めるとの理由を記録する必要性そのものである。

よって、法1条並びに公文書等の管理に関する法律2条、4条に則って処分庁は文書を作成しており、開示しないのは違法である。

(エ) 処分庁の共同研究規程より情報公開法や公文書管理法が上位法である

法、公文書等の管理に関する法律は処分庁の内部規程である共同研究規程の上位法であり、共同研究規程で申込書を書く段階ではなかったとか、契約締結部署における契約手続の可否の判断前であったから記録を残さなくてもよい等という判断は適用されない。

国民の税金で事業を行うのであるから、国民に事業内容を説明する責任があり、後の検証にも耐えなければならない。その責任を全うするために記録を残すことが法律で定められている。法律に従って必ず記録を残している。NUMOとの共同研究計画の発端と経過、昨年度は実施に至らなかった経過が記録されている。

よってその記録は開示しなければならない。記録を残していないとしたら法、公文書等の管理に関する法律に違反し違法である。

オ 処分庁の主張に対する異議申立人の意見／④への反論

(ア) 協定自治体への説明のありようの問題

① 成案となっているかのごとく説明した

協定自治体に理解を得る必要から成案となっていないNUMOとの共同研究を、「年代測定法の高度化に関する共同研究」として2015年9月11日（土岐市）及び同月15日（岐阜県）、同年9月17日（瑞浪市）に説明した。つまり協定自治体に対してはまだ成案になっていないことや、「共同研究計画内容の調整の初期段階にあったもの」等の説明が一切されてない。加えて処分庁が協定自治体に示した表題は「年代測定法の高度化に関する共同研究の実施について」である。

ところが、この時点では共同研究機関との検討途中で、かつ共同研究が未確定の状態です。地元協定自治体の理解を得るための説明資料であった。共同研究が成案であるかのように説明し、共同研究が既成事実であるかのように思わせるためである。矛盾し、不透明な説明と説明文書である。

② 協定自治体への説明時には処分庁の共同研究規程を伝えない

処分庁は協定自治体に説明した時点では「共同研究計画内容の調整の初期段階にあったもの」であり、その後2015年度には実施しないこととなり共同研究の成案を得るという意味決定に至らなかったため、異議申立人が存在すると指摘する文書の作成が求められる段階に至っていなかったと反論する。

しかし処分庁が2015年9月11日（土岐市）及び同月15日（岐阜県）、同月17日（瑞浪市）に出向いて説明した時点では、処分庁の共同研究規程を一切説明していない。従って協定自治体は処分庁が説明するNUMOとの共同研究が処分庁の共同研究規程のどの段階にあるのか知ることができなかった。つまり、処分庁が正確な説明を意図的に怠ったために、協定自治体が東濃地科学センターに出向いて確認せざるを得なかった。

2015年10月7日に協定自治体が「NUMOとの共同研究には相手先に予め文書で申し込むことになっており」、「これに基づいて技術者受け入れの際にNUMO側から申し入れがあるということか」と問われ、始めて処分庁は規程に触れた。

どのような手続を経て共同研究に至るのか、予め説明するのは当然のことである。しかし不都合なことや隠したい事項については、問いつめられない限り答えないのが処分庁の姿勢である。

③ 法及び公文書管理等に関する法律に反する処分庁の共同研究規程

処分庁はNUMOとの共同研究は2015年度は実施しないことになったが、その際の記録は開示請求により開示したと主張する。

確かに2016年2月4日付けの開示文書には当該文書は存在する。NUMOとの共同研究を2015年度は取りやめるとの記述はあった。ところが、処分庁とNUMOとの電話のやりとりは文書化されておらず理由は全く不明である。なぜ取りやめたのか、NUMOの定款上からも必要不可欠な共同研究であったのか、今後も東濃地科学センターで処分庁と共同研究する計画なのか、他の共同研究機関の意見はどうだったのか等は全く不明のままである。

そもそも処分庁と他の機関との共同研究であるにも関わらず、その発端も経過も実施されなかった理由も不明のまま、今年度は取りやめになったが、取りやめた記録等々が存在しないことは、法1条に反する。

さらに、公文書等の管理に関する法律2条（定義）5、ならびに4条（文書の作成）「行政機関の職員は、第一条の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない」との定めは、まさに

今回のNUMOとの共同研究の発端と経緯，そして2015年度は取りやめる理由を記録することが検証のために不可欠であることを端的に示している。

よって，法1条並びに公文書等の管理に関する法律2条，4条にのっとって処分庁は文書を作成しており，開示しないのは違法である。

反論の結論

処分庁の理由説明書にあるとおりNUMOとの共同研究に関わる発端，経過，2015年度はNUMOとの共同研究を行わないことにしたNUMOの理由及び処分庁の理由等を記した文書を作成しておらず，また，協定自治体に示した説明文書は成案であるかのように記載しながら，成案ではなかった，この判断を処分庁のどこがどのように行ったかの記録がないとしたら，処分庁が自己の規程のみに従い，国民に説明する責任を放棄して，文書を作成して保管する責任を果たさず，法律を無視した文書管理を行っていることを処分庁自らが認めたものである。よって，本件審査会は，その旨を強く指摘し，今後このようなことのないように，処分庁に法令順守と責務を果たした適切な事務遂行，職務遂行することを示すべきである。

カ 処分庁がその主張において引用した文書の提出の求め

(ア) 引用文書

処分庁は理由説明書において「共同研究規程」という内規の存在を示し，それを根拠として主張している。

(イ) 当該文書の提出の求め

① 本件争いの解決には，処分庁の主張の真偽及び適否を判断するには，上記引用文書の確認が不可欠である。しかし，これは，申立人において，審査庁においても所持していない。よって，当該文書の提出を求める。

② 類似の手続の存在

異議申立てなど不服の申立てが認められない場合に当事者は，行政事件訴訟を提起できる。その訴訟においては，文書提出命令などの手続が担保され，特に被告が主張において引用した文書は，その提出を求めることができる。

本件は，その前審であるが，本件争いの解決には，前項で述べたとおり，処分庁の主張の真偽及び適否を判断するために上記引用文書の確認が不可欠である。

文書提出命令の制度の趣旨を援用し，処分庁に「共同研究規程」の提出を指示していただきたく，もしくは，処分庁みずから率先して提出していただきたい。

③ 行政不服審査法の大改正を受けて

行政不服審査法は、2年前に大改正され、本年4月から施行されている。

当該改正において、異議申立ては廃止され、審査請求に一本化され、「処分庁からの物件の提出及び閲覧」も規程されている。

本件は、偶然にも、申立て時が改正法施行前で異議申立てとして進行しているが、すでに改正法施行段階であることに鑑みれば、改正の趣旨が尊重されて当然である。

特に、以下の規程の趣旨が本件においても準用されてしかるべきである。

行政不服審査法26条（証拠書類等の提出）審査請求人又は参加人は、証拠書類又は証拠物を提出することができる。

28条（物件の提出要求）審査庁は、審査請求人もしくは参加人の申立てにより又は職権で、書類その他の物件の所持人に対し、その物件の提出を求め、かつ、その提出された物件を留め置くことができる。

33条（処分庁からの物件の提出及び閲覧）審査請求人又は参加人は、審査庁に対し、処分庁から提出された書類その他の物件の閲覧を求めることができる。この場合において、審査庁は、第三者の利益を害するおそれがあると認めるとき、その他正当な理由があるときでなければ、その閲覧を拒むことができない。審査庁は閲覧について、日時及び場所を指定することができる。

(ウ) 再反論

上記文書の内容を確認して、必要があれば再反論する予定である。

(3) 意見書2

不開示とした文書は以下のとおり存在するので、処分庁の決定を取り消すとの判断を求める。

上記第2の1の趣旨－Aないし趣旨－D。

趣旨－E 請求した文書は紙版だけでなく、電磁的記録も含むとの決定を求める。

ア 処分庁の主張は、法1条（目的）に反する。

法1条（目的）「この法律は、国民主権の理念にのっとり、法人文書の開示を請求する権利及び独立行政法人等の諸活動に関する情報の提供につき定めること等により、独立行政法人等の保有する情報の一層の公開を図り、もって独立行政法人等の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする」とあるとおり、処分庁が情報を公開することにより、処分庁が行う活動を国民に説明することが目的である。

異議申立人は処分庁の超深地層研究所や東濃地科学センターで行う事業に強い関心を持っているため、NUMOとの共同研究計画が協定自治体に説明された直後に岐阜県への情報公開請求により知りえた。しかし5年、10年後にNUMOとの共同研究の存在を知り、処分庁に開示請求しても、今回処分庁が記した「理由説明書」（下記第3の1）と同じ経過を書くことは不可能である。NUMOとの共同研究に関わった人が移動や退職で経過を把握することが困難であろうことは容易に想像できる。だからこそ法律で記録を残し説明する責任を全うすることを義務づけている。処分庁はその規程に従い記録を残しているのであるから、開示しなければならない。開示しないのは違法である。

イ 処分庁とNUMO及び他の機関のみならず、協定自治体及び住民を巻き込んだ事業である

そもそも処分庁と他の機関との共同研究であり、協定自治体や住民を巻き込んだ事業であるにも関わらず、その発端も経過も実施されなかった理由も不明のまま今年度は取りやめになったので、NUMOや処分庁の取りやめに至った理由を記した記録がないとは、法1条のみならず、公文書等の管理に関する法律2条（定義）5、並びに4条（文書の作成）「行政機関の職員は、第一条の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事業が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない」と定められている。この条項は、まさに今回のNUMOとの共同研究の発端と経緯、そして2015年度は取りやめるとの理由は異議申立人のみならず、国民にとって記録し、経過を説明する必要性そのものである。

よって、法1条並びに公文書等の管理に関する法律2条、4条に則って処分庁は文書を作成しており、開示しないのは違法である。

ウ 処分庁の共同研究規程より法や公文書管理法が上位法である

処分庁は「補充理由説明書」（下記第3の2）で共同研究契約の事務手続フローを以下のように説明する。

（下記第3の2（1）の引用（略））

処分庁は処分庁とNUMOとの共同研究は「地元自治体にとって関心の高い案件である」ことから高レベル放射性廃棄物処分を研究する瑞浪超深地層研究所の協定締結自治体である岐阜県や土岐市、瑞浪市（以下「地元自治体」という。）に説明する必要性を認識していた。

そのため、①共同研究計画書の調整という初期段階から地元自治体に説明したが、強い懸念を示された。この状況では地元自治体の理解を得るには相当の時間を要すると見込まれたため、NUMO以外の機関と個別に共同研究を行うこととし、NUMOとの平成27年度の共同研究は取りやめたと説明する。

(ア) NUMOとの共同研究の記録を公開しないのは違法

この説明は法、公文書等の管理に関する法律よりも、処分庁の内部規程である「共同研究規程」及び「連携重点研究に係る共同研究契約の方法について」に基づく「連携重点研究のための共同研究契約の進め方」が優先されるという考えを示している。

しかし処分庁の内部規程は法、公文書等の管理に関する法律は処分庁の内部規程である共同研究規程のより上位法であり、共同研究規程で申込書を書く段階ではなかったとか、契約締結部署における契約手続の可否の判断前であったから記録を残さなくてもよい等という判断は適用されない。国民の税金で事業を行うのであるから、国民に事業内容を説明する責任があり、後の検証にも耐えなければならぬ。その責任を全うするために記録を残すことが法律で定められている。法律に従って必ず記録を残している。NUMOとの共同研究計画の発端と経過、昨年度は実施に至らなかった経過が記録されている。よってその記録は開示しなければならない。記録を残していないとしたら法、公文書等の管理に関する法律に違反し違法である。

(イ) 「ドラフト」表示の文書から自治体に示した文書に変えた経緯を記した記録があり、その記録は開示しなければならない。

処分庁は「ドラフト」表示がある「年代測定法の高度化に関する共同研究計画書(案)」を2015年9月11日から13日の間にNUMOを含む共同研究各機関に示した。

ところが同日の2015年9月11日に、土岐地球年代学研究所が立地する岐阜県土岐市に対し、共同研究の件名を「年代測定法の高度化に関する共同研究」と記載して説明した。説明文書に「ドラフト」及び「計画書案」は記されていない。同じ文書が同月15日には岐阜県に、同月17日には瑞浪市に提出し、説明している。処分庁の自治体説明の記録「土岐市記録メモ」、「共同研究実施に係る説明メモ(岐阜県)」、「共同研究実施に係る説明メモ(瑞浪市)」にも、「ドラフト」及び「計画書案」は記されていない。

しかし、「ドラフト」の表示がある「年代測定法の高度化に関する共同研究計画書(案)」が、同日、岐阜県土岐市に「年代測定法の高度化に関する共同研究」として説明し、岐阜県、瑞浪市と次々

と説明したことは事実である。

当然、「ドラフト」の表示がある「年代測定法の高度化に関する共同研究計画書（案）」を、同日「年代測定法の高度化に関する共同研究」とした経過と記録は残さなければならない。よってその記録は開示しなければならない。記録を残していないとしたら法、公文書等の管理に関する法律に違反し違法である。

(ウ) 目的は処分庁とNUMOの2機関の共同研究

処分庁は自治体の強い懸念を受けて、「NUMO以外の各機関との共同研究を個別に進める」とした。つまり、特定A大学、特定B大学、特定株式会社など6機関と個別に進めることが可能な「共同研究」であり、処分庁とNUMOとの共同研究という形で進めることが可能であったが、できるだけNUMOの存在を薄めるために他の組織や機関などに紛れ込ませた。真の目的はNUMOと処分庁という2機関の共同研究にあった。

こうした目的を明確に記録し、説明責任を果たすためにも、法、公文書等の管理に関する法律に則って記録し開示しなければならない。記録を残していないとしたら独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律、公文書等の管理に関する法律に違反し違法である。

エ 処分庁の補足説明3について

処分庁が説明する「「特定放射性廃棄物の地層処分技術に関する協力協定」に定める運営会議について」、東濃地科学センターに関するNUMOとの共同研究に係る事項は扱われていないと説明する。

理由を処分庁は、「①共同研究計画書の調整」の初期段階で作成したものであり、その後の事務手続には至っていないため、「②共同研究契約手続依頼帳票起案」以降の文書は存在しないと説明する。

しかし処分庁の内部規程である「共同研究規程」及び「連携重点研究に係る共同研究契約の方法について」より上位の法、公文書等の管理に関する法律に則って記録し、開示しなければならない。

本異議申立事案のように「①共同研究計画書の調整」の初期段階の記録し、開示しなければならない。開示しないのは法、公文書等の管理に関する法律に違反し違法である。

オ 請求原因（原処分を違法とする理由）の追加

「趣旨－E 請求した文書は紙版だけでなく、電磁的記録も含むとの決定を求める。」に関して、原処分を違法とする理由を追加する。

(ア) 電磁的記録も開示請求の対象である

「法」（定義）2条2「この法律において「行政文書」とは、・・・電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚に

よっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。)であって、・・・当該行政機関が保有しているものをいう。」とされている。

さらに、処分庁の「平成17年10月1日17(規程)第53号(最終改正)平成28年3月28日27(規程)第142号「文書管理規程」」においては、「(目的)第1条 この規程は、公文書等の管理に関する法律(平成21年法律第66号。以下「公文書管理法」という。)第13条第1項の規定に基づき、国立研究開発法人日本原子力研究開発機構における文書の取扱及び管理(以下「文書管理」という。)に関する基本的な事項を定め、又正確かつ迅速な処理を図り、業務の組織的かつ効率的な運営に資することを目的とする。」とされ、(定義)2条「この規程において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。・・・(8)「電子決裁システム」とは、電子的方式で作成された帳票のうち、連続した電子情報処理によって、起案、決裁及び保存を行うことができるものをいう。」としている。

処分庁は本件共同研究は「①共同研究計画書の調整」の初期段階で取りやめたものであり、その後の手続は発生しておらず、また、NUMOに対する本件共同研究の取りやめの連絡においても、事務手続は発生していない」と説明する。

しかし、この説明は紙媒体の事務手続を対象とした主張であって、前記法令や規程で位置づける、電磁的記録については触れていない。

しかし、法の3条ほかにより電磁的記録は開示の対象である。

(イ) 本件において、たまたま「共同研究は取りやめた」から決裁に至らなかったとしても、起案文書は存在することは疑いのない事実である。

かつ、最終の目的に至らなかったということで起案文書を消去していたら、後年度の担当者が過去の経過も何もない状態でゼロから起案することにしてしまうことになるが、それは不都合、不効率、不合理であるから、それなりの起案文書等は電磁データとして残すことが行政の実務の通例である。

(ウ) よって、起案などにかかる電磁的記録は開示しなければならない。保持しながら開示しないのは違法である。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 理由説明書

(1) 経緯

ア 開示請求及び異議申立てについて

本件開示請求は、平成27年2月10日付けで受領し、請求内容は

別紙1のとおりである。

本件開示請求に対して、本件対象文書を対象文書として特定し、開示決定に当たっては、法5条1号及び2号イに該当するため、一部不開示とする開示決定（原処分）を行い、開示請求者に通知したところ、本件異議申立てを受けたものである。

イ 異議申立人の主張について

異議申立趣旨は、異議申立書によると、上記第2の1のとおりである。

(2) 原処分の妥当性について

ア 機構の共同研究について

機構における共同研究は、「共同研究規程」に基づき、機構と共同研究者が相互にその成果を利用する目的をもって、共同して研究及び開発を実施するものである。また、その手続は、①研究実施部署と契約相手先との間で共同研究計画内容を調整し決定、②共同研究申込書の作成・提出、③契約締結部署における契約手続の可否の判断、④決裁手続を経て契約締結となるものである。

イ 共同研究の内容及び経緯について

原子力機構東濃地科学センター（以下「東濃センター」という。）とNUMOを含めた複数の機関との共同研究（以下「本件共同研究」という。）は、代表的な放射年代測定法について、測定法が要請する条件を保証しつつ、信頼性の高い年代値を決定するために、各機関が進めている地質学的な現象の年代測定法に関する科学的知見やノウハウ等のいくつかの情報を共有することにより、信頼性が高い年代測定法を確立することを目的に計画したものである。

本件共同研究については、平成27年9月11日から同13日に開催された学会の会場において、本件共同研究に関わる各機関の担当者と個別に打合せを行った。これらの打合せでは、本件異議申立てに係る開示請求において開示した本件対象文書の内容に関し確認が行われるとともに、後日、計画の詳細について全体会合を持つことを確認したものである。この際、特に調整事項等はなかったため、議事録等は作成していない。なお、このことは、本件開示請求における補正に際し、異議申立人に書面及び口頭により説明を行っている。

また、これらの本件対象文書の各機関の担当者への確認と並行して、平成27年9月11日、15日及び17日に関係する地元自治体それぞれに説明を行い、地元自治体において検討することとなった。その後、同年10月7日には、上記の地元自治体と機構で、本件共同研究に係る意見交換を実施した。

その後、今年度においては本件共同研究を実施しないこととなり、11月20日、24日及び25日にそれぞれの地元自治体に対し説明を行うとともに、NUMOに対しても電話によりこの旨連絡した。

ウ 異議申立人の主張に対する反論について

- ① 異議申立人は、地元自治体へ本件共同研究について説明に赴いた際に使用された説明資料（異議申立人から機構に別になされた開示請求において開示した文書）及び機構が本件異議申立てに係る開示決定に先立ち行った補正において送付した事務連絡に記載の内容をもって、本件異議申立てに係る開示請求において開示した計画書（案）（本件対象文書）から、地元自治体に説明した際に使用された「共同研究の件名年代測定法の高度化に関する共同研究」に変更された経過と決定理由は記録されており、存在すると主張する。

しかし、本件共同研究に関わる各機関の担当者との個別の打合せで使用した計画書（案）（本件対象文書）と、地元自治体への説明の際に使用した「年代測定法の高度化に関する共同研究」とは同一内容のものである。本件対象文書は、本件共同研究における計画書（案）が成案となり、機構内での事務手続を経て、共同研究契約を締結することとなった場合に、契約書の一部として添付されるものであり、地元自治体への説明に際しては、本件対象文書を分かりやすく簡略化した年代測定法の高度化に関する共同研究をもって説明したものである。

本件共同研究の実施に当たっては、地元自治体の理解が必要であることから、本件共同研究に関わる各機関の担当者との個別の打合せを行うことと並行して地元自治体への説明を行ったものであり、全ての打合せ・説明時において、本件共同研究は機構の共同研究の手続上、共同研究計画内容の調整の初期段階にあったものである。よって、異議申立人が主張するような、計画書（案）（本件対象文書）が成案となったことにより、地元自治体への説明資料の記載内容が「共同研究の件名 年代測定法の高度化に関する共同研究」に変わったという事実はなく、それらに関する文書は存在しない。

- ② 異議申立人は、地元自治体へ本件共同研究について説明に赴いた際に使用された説明資料（異議申立人から機構に別になされた開示請求において開示した文書）をもって、一たび地元自治体に説明した共同研究について、今年度は取りやめるに至った理由とNUMOへの連絡などの記録が存在すると主張する。

しかし、異議申立人が、文書が存在する根拠として引用する、地元自治体への説明に使用した説明資料にある「県からいただいている質問の一部について、NUMOからの確認の返答を待っている状

況である。」「今年度、NUMOとの共同研究は行わないことから、先の質問の回答を含め再検討し、改めて相談させていただきたい。」との記載については、10月7日に関係する地元自治体と意見交換を実施した際、地元自治体から本件共同研究の実施に関し懸念が示されるとともに、NUMOに関する質問が出され、機構からNUMOに対し、10月7日から11月20日までの期間、地元自治体からの質問について電話により連絡し、質問に対する回答を求めていたが、NUMOからの回答を得る前に、機構として、NUMOを除く他の複数の研究機関との共同研究を個別に進め、NUMOを含む共同研究に関しては、関係研究機関と再調整した上で次年度以降に実施する方向で検討することとなり、11月20日、同24日、同25日に、関係する地元自治体にそれぞれ説明を行うとともに、NUMOに対してもその旨電話で連絡を行ったものである。このように、本件共同研究については、その計画内容の調整の初期段階において、当該年度に実施しないこととなったもので、NUMOへの連絡などの記録等に関する文書は作成していないため、それらに関する文書は存在しない。なお、地元自治体への説明の際に、NUMOとの共同研究を行わないとした経緯及び理由を述べており、この際の議事メモ等については、異議申立人から機構に別になされた開示請求において開示実施済みである。

- ③ 異議申立人は、他の組織との協議と合意の上に成り立つ共同研究においては、発端を記した回議書や協議、合意と決定などの過程を記録に残す必要があり、また、機構とNUMOとの協力協定6条において「原子力機構又は原環機構は、各々相手先からの技術者の受入れを希望する場合には、あらかじめ文書で相手先に申し込むもの」と定められていること及び地元自治体へ本件共同研究について説明に赴いた際に使用された説明資料（異議申立人から機構に別になされた開示請求において開示した文書）をもって、技術者受入れの申込書は存在すると主張する。

しかし、上記協力協定の規定及び異議申立人が請求する文書が存在する根拠として引用する地元自治体への説明に用いた説明資料中の「NUMOから申し入れがなされるということになる。」「申し込みの文書を含めて確認する。」との記載については、計画書（案）（本件対象文書）が成案となり、機構内の決裁を経て共同研究契約が締結された段階において、あらかじめ技術者の受入れの希望に関する申込書を取り交わすという事務手続について説明したものである。

本件共同研究は、調整の初期段階において当該年度に実施しない

こととなったもので、機構における共同研究に関する手続に鑑みても、調整の初期段階において共同研究申込書、契約関連文書、決裁手続文書はもとより、技術者の受入れに関する申込みはなされておらず、当該申込書は存在しない。

- ④ 異議申立人は、上記①ないし③において異議申立人が主張する文書が開示されないこと、又はこれらに関する文書が作成されていないことは、法1条（目的）、2条及び公文書管理法2条（法人文書の定義）、法9条（開示請求に対する措置）、行政不服審査法7条（不作為についての不服申立て）並びに公文書管理法4条に反し違法であると主張する。

しかし、本件共同研究については、その調整の初期段階において、当該年度に実施しないこととなり、共同研究計画の成案を得るという意思決定に至らなかったものであり、機構は、上記①ないし③のとおり、本件開示請求における対象文書以外に、異議申立人の請求に合致する文書は保有・管理しておらず、また、本件共同研究に関して、異議申立人が主張するような、NUMOへの連絡などの記録等に関する文書の作成が求められるものではない。よって、機構が本件開示請求における対象文書以外にも、請求内容を満たす法人文書を保有・管理していることを前提に、法1条、2条及び公文書管理法3条、法9条、行政不服審査法7条に違反し、また、公文書管理法4条に違反するという異議申立人の主張には理由がない。

なお、本件共同研究に関しては、上記（2）イの経緯のとおり、適宜地元自治体への説明を行っており、この際の議事メモ等については、異議申立人から機構に別になされた開示請求において開示実施済みである。

（3）結論

異議申立人は、機構が、本件対象文書以外にも、請求内容に合致する法人文書を保有・管理していると主張しているが、機構は、本件対象文書以外に、請求内容に合致する文書は作成・保有しておらず、また、このことは異議申立人が主張するような公文書管理法等に抵触するものではない。なお、本件異議申立てを受け、再度、調査・探索をしたが、原処分において開示決定した文書以外存在しなかった。

以上のことから、原処分は妥当であり、異議申立人の主張は原処分の正当性を覆すものではなく、本件異議申立てについては棄却すべきと考える。

2 補充理由説明書

（1）本件対象文書に記載された各機関の情報等について

機構と本件対象文書に記載された各機関は、長年にわたって個別の情報交換や研究協力を進めてきており、各機関で実施している研究分野（年代測定手法の種類等）、責任者、担当者（氏名、連絡先、役割等）、及び実施場所等についての情報は、既に機構側で把握していた。また、本件対象文書は、機構担当者（本件対象文書作成当時）が単独で作成したものであり、平成27年9月11日から同13日に開催された学会の会場において、各機関の担当者と個別に打合せを行った際に初めて使用したものであり、その後、本件対象文書に関し、各機関の担当者との打合せ等は行っていない。

(2) 本件共同研究を取りやめるに至った経緯等について

機構における共同研究契約の事務手続フローは、以下のとおりである。

・共同研究契約の事務手続フロー

①共同研究計画書の調整→②共同研究契約手続依頼帳票起案→③共同研究契約手続依頼帳票決裁→④共同研究契約書の調整→⑤共同研究契約手続帳票起案→⑥共同研究契約手続帳票決裁→⑦共同研究契約書締結

本件共同研究の事務手続を進めるに当たり、NUMOに係る案件については、地元自治体にとって関心の高い案件であることから、機構としては、上記の事務手続フローにおける「①共同研究計画書の調整」の初期段階から地元自治体に説明し、理解を得た上で進める必要があると考え対応したところ、地元自治体から強い懸念を示された。

機構としては、この地元自治体からの強い懸念により本件共同研究契約の事務手続を先に進めることはできず、また、その強い懸念を示された時点で、地元自治体の理解を得るには相当の時間を要することが見込まれたため、NUMO以外の各機関との共同研究を個別に進めることとし、平成27年度における本件共同研究の実施を取りやめることとした。

よって、本件共同研究は、上記のとおり、「①共同研究計画書の調整」の初期段階で取りやめたものであり、その後の事務手続には至っていないため、取りやめることに対する事務手続も発生しておらず、また、NUMOに対する本件共同研究の取りやめの連絡においても事務手続は発生していない。

なお、異議申立人から機構に別になされた開示請求において開示実施済みである別紙2に示す文書は、全て「①共同研究計画書の調整」の初期段階で作成したものであり、その後の事務手続には至っていないため、「②共同研究契約手続依頼帳票起案」以降の文書は存在しない。

(3) 「特定放射性廃棄物の地層処分技術に関する協力協定」（以下「本件協力協定」という。）に定める運営会議（以下「本件運営会議」という。）について

機構とNUMOとの間で締結した本件協力協定3条の規定に基づき設置する運営会議（本件運営会議）は、両機関の技術協力を円滑かつ効果的に進めるために設置する会議であり、本件運営会議において、両機関の技術開発状況についての情報交換を行うとともに、研究協力の現状の確認と今後の協力計画についての議論を実施している。

なお、本件運営会議の議事録等の文書保存期間は3年であり、原処分時まで文書保存期間が満了していない議事録等に記載された本件運営会議の開催実績及び主な議事は以下のとおりであるが、いずれの運営会議においても、東濃センターに関するNUMOとの共同研究に係る事項は扱われていない。

・平成26年2月28日（金）13:00～16:20 於：NUMO
主な議事

- (1) 挨拶
- (2) 原環機構における処分事業の現状
- (3) 原子力機構における研究開発等の現状と計画
- (4) 協力の実績と計画について
- (5) 今後の協力について

・平成27年2月23日（月）13:00～17:00 於：機構
主な議事

- (1) 挨拶
- (2) 原子力機構における研究開発等の現状と計画
- (3) 原環機構における処分事業の現状
- (4) 協力の実績と計画について
- (5) 今後の協力について

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。

- ① 平成28年6月10日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同年7月11日 異議申立人から意見書1を收受
- ④ 同年9月27日 審議
- ⑤ 同年11月4日 諮問庁から補充理由説明書を收受
- ⑥ 同月21日 異議申立人から意見書2を收受
- ⑦ 同月29日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件開示請求について

本件開示請求は、別紙1に掲げる本件請求文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書を特定し、その一部を法5条1号及び2号イに該当するとして不開示とする原処分を行った。

これに対し、異議申立人は本件対象文書の外に本件請求文書に該当する文書が存在する等として、原処分取消しを求めているが、諮問庁は原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の特定の妥当性について検討する。

2 本件対象文書の特定の妥当性について

(1) 本件対象文書は、表紙に「共同研究計画書（案）」及び「平成27年9月」との記載があり、また、その内容から東濃センター及びNUMOを含む複数の研究機関による共同研究の計画書案であると認められるところ、諮問庁は、本件対象文書に係る共同研究（本件共同研究）については、調整の初期段階において平成27年度は実施しないこととなつたとし、本件請求文書に該当する文書は、本件対象文書以外に保有していないとしていることから、まず、本件共同研究の経緯等について、検討する。

(2) 諮問庁は、本件共同研究の経緯等について、以下のとおり説明する。

ア 機構における共同研究契約の事務手続フローは、①共同研究計画書の調整、②共同研究契約手続依頼帳票起案、③共同研究契約手続依頼帳票決裁、④共同研究契約書の調整、⑤共同研究契約手続帳票起案、⑥共同研究契約手続帳票決裁、⑦共同研究契約書締結である。

イ 本件対象文書は、機構担当者が単独で作成し、学会の会場において、各機関の担当者と個別に打合せを行った際に初めて使用したものであり、これと並行して、関係する地元の地方公共団体に本件共同研究について説明を行ったところ、当該地方公共団体から強い懸念が示されたことから、当該地方公共団体の理解を得るには相当の時間を要することが見込まれたため、平成27年度は、本件共同研究の実施を取りやめることとした。

ウ よって、本件共同研究は、上記アの「①共同研究計画書の調整」の初期段階で取りやめたものであり、本件対象文書は、当該初期段階で作成されたもので、その後の事務手続には至っていないため、「②共同研究契約手続依頼帳票起案」以降の文書は存在しない。

(3) 以上について検討すると、本件対象文書が本件共同研究の計画案であることは、本件対象文書の標題等からも明らかであるところ、本件共同研究が、放射性物質の取扱い等に関するものであることに鑑みると、異議申立人も主張するとおり、地元の地方公共団体や国民の関心が高いこともうなずけるところであるから、機構として、「①共同研究計画書の調整」の初期段階から、関係する地元の地方公共団体に本件共同研究について説明した旨の諮問庁の説明は首肯できる。

そして、そのような当該地方公共団体に対する説明において、当該地方公共団体から強い懸念が示されたことは、異議申立人の異議申立書や

意見書等からも容易にうかがうことができ、したがって、そうした強い懸念を示された時点で、当該地方公共団体の理解を得るには相当の時間を要することが見込まれたため、平成27年度における本件共同研究の実施を取りやめることとした旨の諮問庁の説明についても、不自然、不合理であるとはいえず、これを覆すに足りる特段の事情も認められない。

(4) そうすると、本件共同研究は、「①共同研究計画書の調整」の初期段階で取りやめたものであり、その後の事務手続には至っていないため、取りやめることに対する事務手続も発生しておらず、「②共同研究契約手続依頼帳票起案」以降の文書は存在しない旨の諮問庁の説明は首肯できる。

(5) 以上を踏まえ、異議申立人の、a) 本件共同研究の発端を記した回議書や関係機関との協議、合意と決定などの過程の記録、b) 本件共同研究が「計画書(案)」から成案に至った経過の記録、c) 本件共同研究を取りやめるに至った理由、決定及びNUMOへの連絡(通知)などの記録、d) NUMOとの協力協定に係る申込書の各文書(電磁的記録を含む。)が存在する旨の主張について、以下、検討する。

ア まず、a) 本件共同研究の発端を記した回議書や関係機関との協議、合意と決定などの過程の記録については、本件対象文書が作成された際の機構内での意思決定に係る文書や、本件対象文書を作成する際のNUMO等関係機関との協議等の文書を指すと解される。これに対し、諮問庁は、本件対象文書は機構の担当者が単独で作成し、学会の会場において、各機関の担当者と個別に打合せを行った際に初めて使用したものであり、a) に該当する文書は作成等されていない旨説明する。

この点につき、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、本件対象文書は、担当者の案として作成した段階のもので、機構として正式に意思決定する前の作業として、その案の内容につき、共同研究先である各研究機関の担当者に確認を求めたものであり、こうした事前の作業は、同様の共同研究を計画するに当たって、一般的に行っているとのことであり、このような取扱いについては、特に不自然、不合理であるとはいえない。

そうすると、機構の意思決定がされる前の担当者が作成した案である本件対象文書について、計画書の調整の段階で本件共同研究が取りやめになったことを踏まえると、a) に該当する文書は作成等されていない旨の諮問庁の説明は不自然、不合理ではなく、首肯できる。

イ 次に、b) 本件共同研究が「計画書(案)」から成案に至った経過の記録については、既に検討したとおりの本件共同研究の経緯等を踏まえると、そもそも、本件共同研究が成案となったという事実自体を

認めることはできないから、b)に該当する文書は作成等されていない旨の諮問庁の説明は不自然、不合理ではなく、首肯できる。

ウ さらに、c)本件共同研究を取りやめるに至った理由、決定及びNUMOへの連絡(通知)などの記録については、既に検討したとおり、本件共同研究が機構として意思決定する前の共同研究計画書の調整の初期段階で取りやめることとなったことを踏まえると、それを取りやめることについて、NUMOに対して電話により連絡したとする諮問庁の説明が不自然、不合理であるとはいえず、したがって、c)に該当する文書は作成等されていない旨の諮問庁の説明も不自然、不合理ではなく、首肯できる。

エ 最後に、d)NUMOとの協力協定に係る申込書については、当該申込書は、諮問庁の説明によると、計画書案が成案となり、機構内の決裁を経て共同研究契約が締結された段階において、技術者の受入れの希望に関して取り交わすものとのことであり、そうすると、既に検討したとおり、本件共同研究が共同研究計画書の調整の初期段階で取りやめることとなったことを踏まえると、d)に該当する文書は作成等されていない旨の諮問庁の説明は不自然、不合理ではなく、首肯できる。

オ 以上のとおり、機構において、異議申立人が主張する上記a)ないしd)の各文書を作成等したことを認めることはできない。

また、本件請求文書に該当するその余の文書についても、本件異議申立てを受けて、再度調査・探索をしたが、本件対象文書以外には存在しなかった旨の諮問庁の説明を覆すべき事情も存しない。

したがって、電磁的記録も含め、機構において、本件対象文書の外に本件請求文書として特定すべき文書を保有しているとは認められない。

3 異議申立人のその他の主張について

異議申立人は、その他種々主張するが、当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件請求文書の開示請求につき、本件対象文書を特定し、一部開示した決定については、機構において、本件対象文書の外に開示請求の対象として特定すべき文書を保有しているとは認められないので、本件対象文書を特定したことは、妥当であると判断した。

(第1部会)

委員 岡田雄一、委員 池田陽子、委員 下井康史

別紙 1 (本件請求文書)

2011年度以降原子力機構とNUMOとの共同研究の実施に係る運営会議(2009.10.7 特定放射性廃棄物の地層処分技術に関する協力協定に定めるもの)及びすべての打合せ会議等の記録のすべて。ただし東濃地科学センターに関するのに限る。

別紙 2（別件の開示請求で開示した文書）

- 1 土岐市説明メモ
- 2 年代測定法の高度化に関する共同研究の実施について
- 3 共同研究実施に係る説明メモ（岐阜県）
- 4 原子力発電環境整備機構との共同研究（新規）－「ガラス固化体の長期溶解挙動に関する研究」の開始について－
- 5 年代測定法の高度化に関する共同研究の実施について
- 6 共同研究実施に係る説明メモ（瑞浪市）
- 7 原子力発電環境整備機構との共同研究（新規）－「ガラス固化体の長期溶解挙動に関する研究」の開始について－
- 8 年代測定法の高度化に関する共同研究の実施について
- 9 共同研究実施に係る打合せメモ
- 10 土岐地球年代学研究所について
- 11 共同研究実施に係る説明メモ（岐阜県）
- 12 共同研究実施に係る説明メモ（土岐市）
- 13 共同研究実施に係る説明メモ（瑞浪市）