

諮問庁：国土交通大臣

諮問日：平成30年1月24日（平成30年（行情）諮問第42号）

答申日：平成30年9月6日（平成30年度（行情）答申第214号）

事件名：特定原発建設計画をめぐる公有水面埋立法等に係る特定県との協議内容に関する記録の不開示決定（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）につき、これを保有していないとして不開示とした決定は、妥当である。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

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条の規定に基づく開示請求に対し、平成29年8月16日付け国広情第214号により国土交通大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）について、取消しを求める。

2 審査請求の理由

審査請求人が主張する審査請求の理由は、審査請求書及び意見書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

（1）審査請求書

処分庁が行った原処分について、処分庁は不開示決定通知書において「特定原発建設計画をめぐる公有水面埋立法等について特定県から国土交通省（水管理・国土保全局水政課（以下「水政課」という。））に対して報告、質疑が行われたが、それに関係する記録は作成しておらず、資料も保有していないため、当該請求に係る文書は不存在」と記載している。また、処分庁の担当者は報道機関に対し「法解釈の質問に答える軽微な内容で、公文書にするようなものではない。」（特定年月日〇付け特定新聞記事）との見解も示している（資料①。（略））。しかしながら、処分庁と特定県との間で開催された法令解釈に関する協議については「公文書管理法」及び「国土交通省行政文書管理規則」（9条）を踏まえながら、原発事故後の情勢等も加味すると、処分庁が主張する「軽微な内容」との認識・判断は誤りであり、処分庁と審査請求人との間では、見解の相違が生じている。よって、審査請求の趣旨としては、処分庁は原処分を取り消して、協議の過程が記録された文書については、改めて省内や当時の担当者への照会を含む再調査を行うべきであると考えられる。以下、処分庁が主張する「軽微な内容」の妥当性を中心に審査請

求の理由について述べる。

ア 処分庁と特定県の法令解釈に関する協議は、特定年月 d ～特定年月 h までの 5 年間に計 10 回（合計時間：12 時間 10 分）も頻繁に開催されている。協議場所は全て国土交通省内で行われており、特定県は職員らの出張に伴う多額の公費を支出している。また、各省庁への地方自治体からの法令解釈をめぐる照会については電話や F A X 等が多いが、今回の事例のように長期間、長時間にも渡る協議はむしろ異例であり、処分庁の主張する「軽微な内容」の協議ならば、短期間で終了していなければならない。なお、特定県は電力会社からの延長申請の判断を先送りしている間、最終的に判断できる法令解釈を処分庁との協議から得るのに数年も要している点を考慮すると、処分庁においても過去にほとんど前例がなかった事例であったと思われる。

イ 審査請求人が特定県への情報開示請求により入手した出張復命書（※今後、必要に応じて提出する）によると、処分庁が毎回の協議で特定県より特定原発建設計画の状況等について十分に説明を受けていた記録が残っている。また、所管官庁は異なるが、協議の内容が原発事故後の国のエネルギー基本計画や原発の新增設等の議論に大きな影響を及ぼす可能性についても、処分庁は十分に認識していたと考えるのが自然である。なお、国会内の関連する各委員会においても、公有水面埋め立て免許の延長許可問題も含めて特定原発建設計画については頻繁に議論が交わされている。

ウ 特定県の開示文書から一覧にした処分庁の出席者（資料②。（略））に着目すると、関連する複数の部署から職員が協議に参加しており、人事異動で職員が交代しているケースも確認できる。一方、協議時間数も考慮すると、処分庁の出席者が協議の場において議事メモなどの記録を全く残さなかった可能性については考えにくい。また、各回の協議終了後に上司も含む関係者への報告、共有及び異動に伴う新旧担当者間の引継ぎ事務等も全て口頭で行った可能性についても考えにくい（補足：仮に口頭で報告、引継ぎ、連絡等を行い、その際の補足資料という理由で個人メモであるという主張の場合も到底、同意できない。なお、審査請求人は開示請求時、引継ぎ・報告資料も含めている）。よって、たとえ個人の作成したメモ等であっても、他の職員への報告等が行われたような場合、処分庁の職員間で組織的に用いられたものに該当する上、文書等が存在する場合には、今回の開示請求の対象文書に該当すると考える。

エ 「公文書管理法」及び「国土交通省行政文書管理規則」の観点からも、処分庁が報道機関に示した「軽微な内容」の判断については、恣意的な運用を抑制する意味からも厳格かつ限定的に解される必要がある。

る。特定年代より建設の是非が問われている特定原発は現時点では国内唯一の新規計画であり、処分庁との協議内容は特定県の判断に大きな影響を与えており「重要な内容」だったと考えている。なお、資料①の文中でも識者が指摘していたが、処分庁が特定県との計10回の協議を「軽微な内容」と判断した理由については具体的な説明を求めたい。

(2) 意見書

ア 特定県の担当職員は、単にエネルギー基本計画について協議する目的で、処分庁と協議するために毎回、出張したのではない。

イ これまで担当者全員がメモを一切取っておらず、引継ぎもないという処分庁の説明については、特に信じ難い。なお、理由説明書（下記第3。以下同じ。）の「原処分に対する諮問庁の考え方について」における主張は、当時の担当者の過去の「記憶」に大きく基づいているということに留意しておく必要がある。

ウ 処分庁は特定県との協議については、「所掌事務に関する単なる照会・問い合わせに対する応答」と主張しているが、審査請求人は、電話等で処理できる所掌事務に関する単なる照会・問い合わせに対する応答については、「処理に係る事案が軽微なものである場合」に該当するものとする。しかし、処分庁の説明では、単なる照会・問い合わせにしては、対応が十分過ぎる上、非効率的である。なお、処分庁は、総括すると5年間に渡り計10回（計12時間10分）もの協議に時間とコスト、多数の職員を充てている以上（注：処分庁はその理由は示していない）、「処理に係る事案が軽微なものである場合」には該当しないと考える。

なお、審査請求人は、処分庁の提出した理由説明書を受け、以下の4点について情報公開・個人情報保護審査会を介して、処分庁に確認を求めたい。

- ① 探索場所について、担当者間の業務用パソコンでのメールのやりとり（サーバー内も含む）の有無について
- ② 聞き取りを行った当時の担当者は全員か否かについて
- ③ 特定県との協議に基づいた省内での「検討資料」の有無について
- ④ 口頭による引継ぎの有無について

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求について

(1) 本件開示請求は、法に基づき、処分庁に対して、「特定原発建設計画をめぐる公有水面埋立法等に係る特定県と国土交通省との協議内容に関する記録（国が特定県から受領した資料及び国が同県へ配布した資料も

含む。また、引継資料や大臣等も含む省内での報告、メールも含む。)」の開示を求めたものである。

(2) 本件開示請求を受けて、処分庁は、文書不存在を理由に原処分を行った。

(3) これに対し、審査請求人は、処分庁に対し、原処分を取り消して、協議の過程が記録された文書について、改めて探索等を求めるとの審査請求を提起した。

2 審査請求人の主張について

審査請求書によると、審査請求人の主張は、上記第2の2(1)のとおりである。

3 特定原発建設計画に係る公有水面埋立て免許について

以下、請求外特定法人が公表している情報に基づき述べる。

特定法人は、特定町における特定原発建設の準備工事に関わる公有水面埋立法(大正10年法律第57号)の免許(以下「本件免許」という。)を特定年月aに取得していた。

その後、特定法人は、特定年月bに準備工事に着手したが、特定年月cに工事を一時中断し、これ以降工事を行っていない。

本件免許に係る竣功期限は、特定年月日Aの工事着手後3年の特定年月日Eまでとなっていたことから、特定法人は、竣功期限の伸長の申請を、特定年月e(申請された竣功期限:特定年月日Eから特定年月日Kに伸長)、特定年月f(申請された竣功期限:特定年月日Kから特定年月日Pに伸長)及び特定年月g(申請された竣功期限:特定年月日Pから特定年月日Qに伸長)に行い、特定県知事はこれらについて特定年月日Nに許可をした。

4 原処分に対する諮問庁の考え方について

審査請求人は、本件対象文書は存在しているはずである旨を主張していることから、以下、原処分の妥当性について検討する。

(1) 審査請求人は、特定県と水政課との協議内容は、重要な内容だったと考えているなどと主張する。しかし、特定県と水政課との面談では、埋立て工事は特定年月c以降中断していること、埋立免許の効力の存続根拠としている「埋立地の用途」について、経済産業省の電源立地計画における特定原発の位置付けに変更はないことの報告が毎回行われた。また、公有水面埋立法13条の2の規定による期間伸長の申請の審査期間中は、同法34条の規定による免許の失効はしないとの特定県の考えについて毎回確認があり、これに対して、その都度、免許庁である特定県の判断のとおり、伸長の拒否処分があるまでは免許は失効しないことを口頭で回答したものであり、軽微な内容であった。

(2) なお、諮問庁の所掌外の国のエネルギー基本計画等について、諮問庁

は文書作成の義務を負わない。

- (3) また、当時の水政課の担当者に聞き取りをしたところ、メモは取っておらず、当該面談に関する文書による引継ぎも受けていない。なお、審査請求人は、関連する複数の部署から国土交通省の職員が特定県との協議に参加していたと主張しているが、特定県との面談に出席したのは水政課の職員のみである。
- (4) 加えて、「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。）10条において、「行政機関の長は、行政文書の管理が…基づき適正に行われることを確保するため、行政文書の管理に関する定め…を設けなければならない」とされている。当該規定に基づき、国土交通省において、「国土交通省行政文書管理規則」（平成23年国土交通省訓令第25号。以下「規則」という。）を定め、規則に基づき行政文書の管理を行っているところ。規則9条において、「職員は、…国土交通省における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに国土交通省の事務及び事業の実績を合理的に後付け、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、文書を作成しなければならない」とされている。特定県との面談時及び原処分時の「行政文書の管理に関するガイドライン」（平成23年4月1日内閣総理大臣決定）は、公文書管理法10条に基づき「行政機関の長」が設ける「行政文書の管理に関する定め」の指針であるが、本ガイドラインにおいて、当該「処理に係る事案が軽微なもの」に該当する事案として、「所掌事務に関する単なる照会・問い合わせに対する応答」を例示しているところ。
- (5) 当時の水政課の担当者に確認したところ、面談時における特定県からの問い合わせは、国土交通省が執行権限を持たない公有水面埋立法34条の免許の失効について、既存の解釈が依然として有効であるかどうかを確認してきたのみである。そのため、規則9条の「処理に係る事案が軽微なものである場合」に該当し、公文書管理法上、当該問い合わせに関する記録を作成する必要はないものと思われる。
- (6) したがって、本件対象文書にあたる文書を保有していないとする処分庁の説明に不自然・不合理な点はなく、これを覆す特段の事情も認められない。
- (7) 念のため、本件審査請求を受け、処分庁に対し、本件対象文書に該当する文書を保有しているか確認するため、担当部署の執務室や書庫等を入念に探索させたが、該当する文書の存在は確認できなかった。
- (8) 以上のことから、原処分において文書不存在を理由に不開示決定したことは妥当であると考えられる。

5 結論

諮問庁としては、文書不存在を理由に不開示決定とした原処分は妥当であると考える。

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。

- ① 平成30年1月24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2月23日 審査請求人から意見書を收受
- ④ 同年4月23日 審議
- ⑤ 同年7月30日 審議
- ⑥ 同年9月4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、本件対象文書の開示を求めるものであり、処分庁は、これを保有していないとして、不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、本件対象文書は存在するはずであるとして原処分の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、本件対象文書の保有の有無について検討する。

2 本件対象文書の保有の有無について

(1) 本件対象文書は、特定原発建設計画をめぐる公有水面埋立法等に係る特定県と国土交通省との協議（以下「本件協議」という。）に関する記録であるところ、審査請求人は、本件協議について5年間に10回行われたとして、各協議日並びに国土交通省側出席者の役職及び氏名を具体的に指摘し、10回も行った本件協議の記録を全く残さなかった可能性は考え難い旨主張している。

(2) そこで、当審査会事務局職員をして諮問庁に対し、本件協議の状況及び本件対象文書の保有の有無等について、改めて確認させたところ、諮問庁は、以下のとおり説明する。

ア 審査請求人が本件協議の国土交通省側出席者と指摘する当時の水政課の担当者に聴取したところ、同担当者は、時期及び回数は記憶していないものの、国土交通省を訪れた特定県の担当者と面談し、特定原発建設計画をめぐる公有水面埋立法等について質疑を行ったことは覚えており、その内容については、特定県の担当者から、公有水面埋立法13条の2の規定による期間伸長の申請の審査期間中は同法34条の規定による免許の失効はしないとの既存の解釈が依然として有効であるかという問い合わせを受け、当該解釈が依然有効である旨を説明したことを記憶しているのみであるとのことであった。また、水政課の担当者は、面談内容を記録しておらず、面談の際に特定県の担当者との間で文書のやり取りもしておらず、面談に関して文書による報告

や引継ぎもしていないとのことであった。

イ 国土交通省は公有水面埋立法を所管しているものの、埋立ての免許やその期間伸長の許可等については、都道府県知事の判断事項である。本件協議の内容は、期間伸長の許可の当否といった実質的な内容を含むものではなく、期間伸長申請の審査期間中の免許の効力という法令解釈の問題にすぎないから、本件協議は、所掌事務に関する単なる照会・問い合わせに対する応答であって、規則9条の「処理に係る事案が軽微なものである場合」に該当し、公文書管理法上、本件協議に関する記録を作成する必要性はなかったものと考えられる。

ウ そうすると、本件協議に関する記録等を何ら作成しなかったという水政課の担当者の上記説明に特段不自然・不合理な点はないものと考ええる。

エ 念のため、担当部署の執務室、書庫等を改めて探索させたが、本件対象文書に該当する文書の存在は確認できなかった。

(3) 審査請求人は、本件協議が5年間に10回行われたことを具体的に指摘しており、その協議回数等からすると、本件協議に関する記録等が全く存在しないとする諮問庁の説明には、なお疑問の余地がある。

しかしながら、国土交通省は公有水面埋立法を所管しているものの、その執行権限を持たず、特定県知事が免許権者であることを踏まえると、本件協議は、期間伸長申請の審査期間中の免許の効力という法令解釈に関する照会・問い合わせにすぎないとする諮問庁の説明を否定することまではできず、それを前提にすると、本件協議について記録等は作成していないとする諮問庁の説明も不自然・不合理とまではいい難い。そうすると、本件対象文書を保有していないとする諮問庁の説明については、これを是認せざるを得ない。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、その他種々主張するが、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、これを保有していないとして不開示とした決定については、国土交通省において本件対象文書を保有しているとは認められず、妥当であると判断した。

(第5部会)

委員 南野 聡, 委員 泉本小夜子, 委員 山本隆司

別紙 本件対象文書

特定原発建設計画をめぐる公有水面埋立法等に係る特定県と国土交通省との協議内容に関する記録（国が特定県から受領した資料及び国が同県へ配布した資料も含む。また、引継資料や大臣等も含む省内での報告、メールも含む）※国と同県の協議については、「別紙」参照。計10回、長時間にわたる協議の記録が公文書不存在の場合、審査請求を検討。

「別紙」

※協議日時及び国交省側出席者

- ① 特定年月日 B 職員 A, 職員 B
- ② 特定年月日 C 職員 C, 職員 A, 職員 B
- ③ 特定年月日 D 職員 D, 職員 E, 職員 F
- ④ 特定年月日 F 職員 D, 職員 E, 職員 F
- ⑤ 特定年月日 G 職員 D, 職員 E, 職員 F
- ⑥ 特定年月日 H 職員 D, 職員 F
- ⑦ 特定年月日 I 職員 G, 職員 H
- ⑧ 特定年月日 J 職員 G, 職員 I, 職員 J
- ⑨ 特定年月日 L 職員 G, 職員 I
- ⑩ 特定年月日 M 職員 K, 職員 L, 職員 M