

諮問庁：内閣総理大臣

諮問日：平成30年10月2日（平成30年（行情）諮問第432号）

答申日：令和元年7月17日（令和元年度（行情）答申第117号）

事件名：特定年度泊地域原子力防災協議会作業部会等の議事録等（ホームページに掲載されていないもの）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1ないし文書20（以下、併せて「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30年3月26日付け府政原防第190号により内閣府政策統括官（原子力防災担当）（以下「政策統括官（原子力防災担当）」又は「処分庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）について、議事録を作成していないのは不当であるから、その取消しを求める。

2 審査請求の理由

審査請求人は平成30年2月21日付けで原子力発電所の立地する全国13地域（泊地域、東通地域、福島地域、女川地域、柏崎・刈羽地域、東海第二地域、志賀地域、福井エリア、浜岡地域、島根地域、伊方地域、玄海地域、川内地域）における原子力防災協議会作業部会（以下、単に「作業部会」ともいう。）の議事録（議事概要・議事要旨を含む）の開示を求めたものである。

これに対し、処分庁は平成30年3月26日付けで行政文書不開示決定通知書を送付してきたが、不開示とした理由について「開示請求に係る行政文書について、内閣府ホームページに掲載されているものを除き、これらを作成、取得しておらず、保有していないため」としている。要するに議事録は作成していないということである。

しかし、議事録を作成していないことに関して以下の理由で不当であると判断し、審査請求をするものである。

東日本大震災及び東京電力福島第一原発事故を受けて原子力防災体制が見直され、原子力災害に備えた防災対策を講じる重点区域が原発から概ね半径30km圏となり、重点区域の地方自治体である21道府県と135

市町村は災害対策基本法及び原子力災害対策特別措置法に基づき、緊急時における住民の避難計画を策定することが義務付けられた。

避難計画の策定等を進めるため、政府の原子力防災会議は2013年9月に原発の立地する上記13地域ごとに避難計画の具体化について支援することを決定した。この決定に基づいて内閣府は2015年3月、13の立地地域ごとに国の関係省庁及び当該地域の自治体が参加する地域原子力防災協議会（以下「協議会」という。）を設置し、その協議会の下に避難計画の策定支援や広域調整を検討する作業部会を置いた。作業部会で各自自治体の避難計画を含む当該地域の「緊急時対応」を取りまとめ、その「緊急時対応」が協議会で防災基本計画及び原子力災害対策指針に照らして具体的かつ合理的な内容であることを確認し、原子力防災会議に報告して了承する手続をとっている。

公文書等の管理に関する法律（以下「公文書管理法」という。）では、1条で目的として公文書等が「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的財産として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであることにかんがみ（中略）国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の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。」と定められている。その目的を達成するため、4条では「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、作成義務のある文章については同条3項において「複数の行政機関による申し合わせ」を挙げている。

国の関係省庁及び当該地域の自治体が参加する地域原子力防災協議会作業部会は、複数の行政機関が参加しており、公文書管理法4条で定める「複数の行政機関による申し合わせ」に該当し、作業部会における「意思決定に至る過程」を検証することができるよう文書の作成が義務付けられているのである。

したがって、作業部会において取りまとめた「緊急時対応」の意思決定に至る過程に関する文書は存在していると考えるのは当然であり、行政文書不開示決定通知書で不開示とした理由（議事概要・議事要旨を含む議事録を作成、取得しておらず、保有していないため）が事実ならば、公文書管理法に違反していることになる。

なお、議事録（議事概要・議事要旨を含む。）という狭義の意味合いの行政文書が不存在というのであれば、作業部会で「緊急時対応」をとりまとめるにあたり国の関係省庁及び当該地域の自治体との間でどのように意思形成をしたのか、職員の備忘録やメモ、配布資料など審議の経過のわか

る行政文書の存在を明らかにすべきである。

第3 諮問庁の説明の要旨

平成30年6月26日付けで提起された処分庁による原処分に対する審査請求について、下記の理由により、これを棄却すべきであると考えます。

1 本件審査請求の趣旨及び理由について

(1) 審査請求の趣旨

本件は、審査請求人が行った開示請求に対して、処分庁において原処分を行ったところ、審査請求人から、議事録を作成していないことは不当であるとして審査請求が提起されたものである。

(2) 審査請求の理由

審査請求書に記載された本件審査請求の理由は、おおむね次のとおりである。

処分庁は、不開示とした理由に「開示請求に係る行政文書について、内閣府ホームページに掲載されているものを除き、これらを作成、取得しておらず、保有していないため」とあげており、議事録を作成していない。

国の関係省庁及び原子力発電所の立地する全国13地域の自治体が参加する地域原子力防災協議会作業部会は、複数の行政機関が参加しており、公文書管理法4条で定める「複数の行政機関による申し合わせ」に該当し、作業部会における「意思決定に至る過程」を検証することができるよう文書の作成が義務付けされている。したがって、作業部会において取りまとめた「緊急時対応」の意思決定に至る過程に関する文書は存在しているものと考えるのは当然であり、行政文書不開示決定通知書で不開示とした理由が事実ならば、公文書管理法に違反していることになる。

2 本件開示請求及び原処分について

処分庁においては、別紙（文書1～文書20）の開示請求（本件対象文書）に対し、内閣府ホームページに掲載されているものを除き、これを作成・取得しておらず保有していないため、不開示とする原処分を行った。

3 原処分の妥当性について

法3条の規定による開示の請求は、法4条1項2号の規定により、行政文書の名称その他の開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項を記載した書面を行政機関の長に提出しなければならず、行政機関の長は、同条2項の規定により開示請求書に形式上の不備があると認めるときは、開示請求者に対し、相当の期間を定めて、その補正を求めることができるとされている。

本件審査請求に係る開示請求において、処分庁は、行政文書開示請求書の「請求する行政文書の名称等」に記載された内容において、「平成〇〇

年度〇〇地域原子力防災協議会作業部会の議事録等」の「等」の趣旨が不明瞭であることから請求者が求める行政文書を特定することは困難であるため、法4条1項2号に定める記載事項に不備があると認め、請求者に対し補正を求め、請求者も補正の依頼に応じた。この結果、本開示請求は、別紙に記載の「平成〇〇年度〇〇地域原子力防災協議会作業部会の議事録（議事概要・議事要旨を含む。）※ただし、ホームページに掲載されているものは除く。」の開示を求めるものである。

このように、審査請求人は、議事概要・議事要旨を含めた「議事録」（ただし、ホームページに掲載されているものを除く。）についての開示請求に係る処分に対して、「議事録を作成していない」と主張しているが、処分庁においては、本件審査請求に係る開示請求の対象となる作業部会の議事概要を作成し、既に内閣府ホームページに掲載していることから、審査請求人の主張は事実誤認である。

当該ホームページに掲載されている作業部会の議事概要は、公文書管理法4条の趣旨を踏まえ、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、又は検証ができるために必要と考えられる文書として作成したものであり、審査請求人の「公文書管理法に違反している」との主張は失当であるものと考ええる。

なお、審査請求人が主張している「作業部会において取りまとめた「緊急時対応」」については、そもそも作業部会は、地域原子力防災協議会（※）の構成員を補佐するために設置されたものであり、作業部会で「緊急時対応」の取りまとめを行っているものではないため、当該主張は事実誤認である。

※ 地域原子力防災協議会は、道府県や市町村が作成する地域防災計画・避難計画等の具体化・充実化を支援するため、政策統括官（原子力防災担当）が、関係府省庁及び関係道府県を基本構成員として設置したものであり、避難計画等を含む地域の緊急時対応が、原子力災害対策指針等に照らし、具体的かつ合理的なものであることの確認などを行っている。

4 結論

以上のとおり、原処分は妥当であり、審査請求人の主張には理由がないことから、本件審査請求は、これを棄却することが妥当であると考ええる。

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10月2日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 平成31年1月25日 審議
- ④ 令和元年6月14日 委員の交代に伴う所要の手續の実施及び

審議

⑤ 同年7月12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、内閣府のウェブサイトに掲載されているものを除き、本件対象文書を作成、取得しておらず、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、議事録を作成していないのは不当であるとして、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) 諮問庁の説明

ア 上記第3の3のとおり。

イ 作業部会の議事録（議事概要・議事要旨を含む。）の作成等について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁は、おおむね以下のとおり補足して説明する。

(ア) 作業部会の議事録（議事概要・議事要旨を含む。）の作成についての規定や内規等（マニュアル等を含む。）はない。

(イ) 公文書管理法4条において「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」ことが求められているところ、作業部会の配布資料及び議事概要により、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、又は検証できると考えている。

(ウ) 作業部会の目的は、協議会の補佐業務（情報の共有、連絡、整理及び事実関係の確認）であることから、円滑な業務の遂行のために、作業部会の配布資料及び議事概要に加えて、さらなる行政コストをかけ、詳細な議事録等を作成する必要性はないと考えている。

(エ) 文書の探索の範囲及び方法については、本件開示請求書に添付されている資料に記載されている行政文書ファイル（各行政文書ファイルには、作業部会の議事概要及びその配布資料を保管している。）以外に、本件開示請求を受けて、政策統括官（原子力防災担当）部局の執務室、書庫、机及び共有フォルダ内のデータ等の探索や関係職員への聞き取りを行ったが、既にホームページ（内閣府ウェブサイト）に掲載しているもの以外に該当する行政文書を確認することができなかった。

また、審査請求後に再度、探索等を行ったが、該当する行政文書

を確認することはできなかった。

ウ さらに、本件開示請求書においては、開示を求める文書は作業部会の議事録等とされていたところ、補正により作業部会の議事録（議事要旨、議事概要を含む。）と変更された一方、審査請求人は審査請求書において、職員の備忘録やメモ、配布資料など審議の経過の分かる行政文書の存在を明らかにするべきである旨主張していることから、開示請求の補正の経緯について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁は、おおむね以下のとおり補足して説明する。

（ア）当時の処分庁の担当職員に審査請求人とのやり取りを確認したところ、請求する行政文書の範囲を明確にするため、審査請求人に対して電話にて、「議事録等」の「等」は何を示しているのかを問い合せ、「議事要旨、議事概要」であることの確認をし、補正内容を説明した。その上で、審査請求人に対してFAXにて、補正内容を送付し、審査請求人からFAXにて、補正内容を確認し問題ない旨の連絡があり、補正を行った。なお、審査請求人とのFAXでのやり取りの記録はあるが、電話でのやり取りの記録はない。

（イ）上記（ア）でのやり取りにおいて、審査請求人から、作業部会でどのような議論がなされたのか経緯が分かる資料として「議事録」を頂きたいということであったため、処分庁の担当者から、必ずしも「議事録」を作成することとはなっておらず、基本的には議事要旨や議事概要を作成している旨の説明を行った上で、審査請求人の確認をいただき、上記の補正を行った。

上記のやり取りのとおり、審査請求人は、当初から、「議事録」を頂きたいという趣旨であったため、「議事録」に類する文書として考えられる議事要旨や議事概要について説明を行い、審査請求人も納得していたものと認識している。

（ウ）補正時の審査請求人とのやり取りにおいては、「議事録」は、会議の発言等を時系列に沿って取りまとめたもの、「議事概要」や「議事要旨」は、会議の発言等を元に議事内容を簡潔に取りまとめたもの、という一般的な認識で説明していた。

（エ）補正時の審査請求人とのやり取りは、請求する行政文書の範囲を明確にするために行ったものであり、その時点において、必ずしも「不開示（不存在）」となることは断定できなかったため、そのことについては明言していない。

（２）検討

ア 当審査会事務局職員をして内閣府のウェブサイトを確認させたところ、本件開示請求の対象となっている作業部会の議事概要が掲載され

ていると認められる。

- イ 作業部会の議事録（議事概要・議事要旨を含む。）の作成についての規定や内規等（マニュアル等を含む。）はない旨の上記（１）イ（ア）の諮問庁の説明は、これを覆すに足りる事情は認められない。
- ウ さらに、諮問庁は、上記（１）イ（イ）及び（ウ）において、作業部会の配布資料及び議事概要により、公文書管理法４条で求められている「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」ができると考えており、また、作業部会の目的は、協議会の補佐業務（情報の共有、連絡、整理及び事実関係の確認）であることから、作業部会の配布資料及び議事概要に加えて、さらなる行政コストをかけ、詳細な議事録等を作成する必要性はない旨説明するところ、この説明についても、直ちに不自然、不合理とはいえず、これを覆すに足りる事情も認められない。
- エ 本件開示請求の補正の経緯についての上記（１）ウ（ア）の諮問庁の説明は、諮問書に添付されている資料の内容（上記のFAX等の内容）に照らせば、首肯できる。そして、本件開示請求の補正の経緯についての上記（１）ウ（イ）の諮問庁の説明についても、これを覆すに足りる事情はなく、さらに、諮問庁の上記（１）ウ（ウ）で説明する議事録、議事概要及び議事要旨についての認識（定義）についても、不合理なものとはいえない。
- そうすると、審査請求人は、審査請求書において、議事録を作成していないことに関して不当であると判断し、審査請求をする旨記載しているのみであって、審査請求の理由として、開示請求の補正が不当であるなどと主張していないことも併せ考えれば、本件開示請求の補正の経緯について、特段の問題があるとは認められず、本件開示請求に該当する文書は、作業部会の議事録や議事録に類する文書として考えられる議事概要、議事要旨であり、審査請求人が上記の議事録（議事概要・議事要旨を含む。）の外に、審査請求書において存在を明らかにするよう求めている職員の備忘録やメモ、配布資料など審議の経過の分かる文書については、開示請求の段階で、本件開示請求に該当する文書として請求していたとは認められない。
- オ 上記（１）イ（エ）で諮問庁が説明する本件対象文書の探索の範囲等についても、特段の問題があるとは認められない。
- カ 以上によれば、政策統括官（原子力防災担当）において、内閣府のウェブサイトに掲載されているものを除き、本件開示請求の対象となっている作業部会の議事録（議事概要・議事要旨を含む。）を作成・取得していない旨の諮問庁の説明は、首肯できるから、政策統括官

(原子力防災担当)において本件対象文書を保有しているとは認められない。

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、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、政策統括官(原子力防災担当)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1部会)

委員 小泉博嗣, 委員 池田陽子, 委員 木村 琢磨

別紙（本件対象文書）

- 文書 1 平成 28 年度泊地域原子力防災協議会作業部会の議事録（議事概要・議事要旨を含む。）※ただし、ホームページに掲載されているものは除く。
- 文書 2 平成 29 年度泊地域原子力防災協議会作業部会の議事録（議事概要・議事要旨を含む。）※ただし、ホームページに掲載されているものは除く。
- 文書 3 平成 28 年度東通地域原子力防災協議会作業部会の議事録（議事概要・議事要旨を含む。）※ただし、ホームページに掲載されているものは除く。
- 文書 4 平成 29 年度東通地域原子力防災協議会作業部会の議事録（議事概要・議事要旨を含む。）※ただし、ホームページに掲載されているものは除く。
- 文書 5 平成 28 年度福島地域原子力防災協議会作業部会の議事録（議事概要・議事要旨を含む。）※ただし、ホームページに掲載されているものは除く。
- 文書 6 平成 28 年度女川地域原子力防災協議会作業部会の議事録（議事概要・議事要旨を含む。）※ただし、ホームページに掲載されているものは除く。
- 文書 7 平成 29 年度女川地域原子力防災協議会作業部会の議事録（議事概要・議事要旨を含む。）※ただし、ホームページに掲載されているものは除く。
- 文書 8 平成 28 年度柏崎・刈羽地域原子力防災協議会作業部会の議事録（議事概要・議事要旨を含む。）※ただし、ホームページに掲載されているものは除く。
- 文書 9 平成 28 年度東海第二地域原子力防災協議会作業部会の議事録（議事概要・議事要旨を含む。）※ただし、ホームページに掲載されているものは除く。
- 文書 10 平成 29 年度東海第二地域原子力防災協議会作業部会の議事録（議事概要・議事要旨を含む。）※ただし、ホームページに掲載されているものは除く。
- 文書 11 平成 29 年度志賀地域原子力防災協議会作業部会の議事録（議事概要・議事要旨を含む。）※ただし、ホームページに掲載されているものは除く。
- 文書 12 平成 28 年度福井エリア地域原子力防災協議会作業部会の議事録（議事概要・議事要旨を含む。）※ただし、ホームページに掲載されているものは除く。

- 文書 1 3 平成 2 9 年度福井エリア地域原子力防災協議会作業部会の議事録（議事概要・議事要旨を含む。）※ただし、ホームページに掲載されているものは除く。
- 文書 1 4 平成 2 8 年度浜岡地域原子力防災協議会作業部会の議事録（議事概要・議事要旨を含む。）※ただし、ホームページに掲載されているものは除く。
- 文書 1 5 平成 2 9 年度浜岡地域原子力防災協議会作業部会の議事録（議事概要・議事要旨を含む。）※ただし、ホームページに掲載されているものは除く。
- 文書 1 6 平成 2 9 年度島根地域原子力防災協議会作業部会の議事録（議事概要・議事要旨を含む。）※ただし、ホームページに掲載されているものは除く。
- 文書 1 7 平成 2 8 年度伊方地域原子力防災協議会作業部会の議事録（議事概要・議事要旨を含む。）※ただし、ホームページに掲載されているものは除く。
- 文書 1 8 平成 2 8 年度玄海地域原子力防災協議会作業部会の議事録（議事概要・議事要旨を含む。）※ただし、ホームページに掲載されているものは除く。
- 文書 1 9 平成 2 8 年度川内地域原子力防災協議会作業部会の議事録（議事概要・議事要旨を含む。）※ただし、ホームページに掲載されているものは除く。
- 文書 2 0 平成 2 9 年度川内地域原子力防災協議会作業部会の議事録（議事概要・議事要旨を含む。）※ただし、ホームページに掲載されているものは除く。