

答 申

1 審査会の結論

福岡県知事（以下「実施機関」という。）が、平成24年5月23日24防企第293号で行った公文書非開示決定（以下「本件決定」という。）のうち、福岡県情報公開条例（平成13年福岡県条例第5号。以下「条例」という。）第7条第1項第4号に該当するとして非開示とした部分について、当審査会が下記6(4)ア(カ)で「非開示決定は妥当ではない」と判断した部分は、開示すべきである。また、原子力安全協定締結に係る第2回協議及び第3回協議の記録（以下「本件文書」という。）について、対象公文書として特定し、改めて開示・非開示の決定を行うべきである。

2 異議申立てに係る対象公文書の開示決定状況

異議申立てに係る対象公文書は、実施機関、福岡市、糸島市及び九州電力株式会社（以下「本件法人」という。）が行った原子力安全協定締結に係る協議に関する次の文書である。

ア 第1回協議及び第4回協議の記録（以下「本件公文書1」という。）

イ 実施機関内部の検討資料（以下「本件公文書2」といい、本件公文書1と併せて「本件公文書」という。また、本件公文書と本件文書を併せて「本件公文書等」という。）

実施機関は、条例第11条第1項の規定に基づき、本件公文書について、条例第7条第1項第4号（行政運営情報）に該当するとして非開示決定を行った。

3 異議申立ての趣旨及び経過

(1) 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、実施機関が行った本件決定のうち、本件公文書について非開示とした部分を取り消し、本件文書と併せてその開示を求めるというものである。

(2) 異議申立ての経過

ア 異議申立人は、平成24年4月23日付けで、実施機関に対し、条例第6条第1項の規定に基づき、本件公文書等の開示請求を行った。

イ 実施機関は、平成24年5月23日付けで、本件決定を行い、その旨を異議申立人に通知した。

ウ 異議申立人は、平成24年5月23日付けで、本件決定を不服として、実施機関に対し、異議申立てを行った。

4 異議申立人の主張要旨

異議申立書及び意見書における異議申立人の主張を要約すると、次のとおりである。

- (1) 実施機関は、20日間の開示期限延長を行っており、本件法人側に記録の正確性を確認する時間は十分あった。

本件法人側との信頼関係を心配する以前に、実施機関が県民に対する説明を尽くす必要がある事案である。

- (2) 「実施機関内部の会議録及び本件に関し、知事が本件法人側と接触した日時、内容を記した文書」については、文書不存在であるため異議はない。

- (3) 実施機関は、本件法人との協議議事録を非開示とした理由について「原子炉運転の機微にわたる内容も含まれている」とことや、「内容の正確性について十分な検討を経たものとは言えない」としているが、この主張は容認できない。

ア 福島第一原発の事故以降、「原子炉運転の機微にわたる内容」について、完全な情報公開が求められていることは言うまでもなく、原発の仕組みをはじめ運転方針については、電力会社から国に詳細な報告がなされている上、その資料はほとんどが公表されている。

従って、本件法人に隠された「原子炉運転の機微」が存在するとは考えにくく、むしろ積極的な情報公開が求められているところである。

イ 「内容の正確性について十分な検討を経たものとは言えない」との実施機関の主張については、既に実施機関が当該協定の協議内容を「結果報告」としてまとめ、県議会の一部議員に配付していることに加え、情報開示にも応じており、詳しい協議内容を隠す必要はないものと考えられる。

仮に実施機関が主張するように「十分な検討」もしていない不正確な記録に基づき、県議会への報告書を作成したのであれば、公開された行政情報に誤りがあったことになる。実施機関が「内容の正確性について十分な検討を経たものとは言えない」とする不確かな文書を基に公表文書を作成したとする以上、公表内容との整合性を得るためにも当該文書の開示が必要となるのは言うまでもない。

ウ 実施機関は、協議議事録が開示されることになれば「協議に参加した各団体・各個人の実施機関に対する信頼を損なう」としているが、協定に参加した福岡市と糸島市は、すでに協議議事録を含む全ての関連文書の情報公開に応じており、そのことは実施機関にも通告している。実施機関だけが協議議事録を隠す必要はないものと考えられる。

- (4) 本件公文書2については、「実施機関内部限りの資料として作成」されたとしており、職員が職務の一環として作成した文書であることは明らかだ。

さらに、実施機関は、一連の文書については「会議において配付したものでもない」と述べているが、実施機関の方針を確認するために作成され関係職員らが参考にした時点で

“共有”されており、こうしたことから、公文書であることは否定できない。

- (5) 実施機関は、協議議事録等が開示されることになれば「協議に参加した各団体・各個人の実施機関に対する信頼を損なう」としているが、協議に参加した福岡・糸島の両市が同協議の内容を記した協議議事録等を全面開示しており、実施機関のみが非開示にする根拠はなくなっている。

原発をめぐることは、電力会社と行政への不信が向けられていることが8月22日に政府が公表した「討論型世論調査」の結果報告でも明らかとなっており、本件法人の都合だけを考慮した公文書非開示決定は、時代の要請に背く行為であると言わざるを得ない。

- (6) 実施機関側の対象文書の特定には、本件法人側との第2回目・第3回目の協議記録が含まれていないが、実施機関は作成途中の当該文書が存在することを認めており、公文書であることは明らかである。これも併せて開示されることを望む。

5 実施機関の説明要旨

実施機関が本件決定を行った理由を要約すると、次のとおりである。

(1) 本件協定等締結に係る協議について

今回の協議は、本件法人が、初めて立地県でも関係隣接県でもない実施機関との間で原子力安全協定を締結することに対して、非常に慎重な構えを示しており、全国的に見ても発電所から半径30km圏の外に位置する地方公共団体も当事者に加わっている点で余り例がないなど、かなり難航することが想定されたことから、お互いに忌憚のない率直な意見交換を行うため、非公開とすることとして行われた。

ただし、原子力発電所の安全確保については、県民の関心も極めて高く、県民に対する説明責任も重要であることから、報道機関への事前通知、協議の冒頭部分のカメラ撮影、協議終了後における報道機関への説明及び取材対応並びに県議会への結果報告を毎回実施した。

(2) 本件公文書1について

本件公文書1は、幹部職員である総務部長が本県を代表して率直な意見交換を行った記録である。

機微にわたる内容が含まれている上、記録の正確性について相手の確認を得ていない。

これを開示すれば相手との信頼関係を損ない、今後の法改正等に応じた協定見直しの際に適切な協議が困難になるおそれがある。

したがって、本件公文書1に記載された情報は、条例第7条第1項第4号に該当する。

(3) 本件公文書2について

本件公文書2は、協議相手の考え方や主張について実施機関の立場から分析整理し、実施機関の対処方針を記載したものである。

機微にわたる内容が含まれている上、記載の正確性について相手の確認を得ていない。

これを開示すれば相手との信頼関係を損ない、今後の法改正等に応じた協定見直しの際に適切な協議が困難になるおそれがある。

したがって、本件公文書2に記載された情報は、条例第7条第1項第4号に該当する。

6 審査会の判断

(1) 原子力安全協定について

ア 原子力安全協定について

原子力発電所の区域を管轄する地方公共団体の長（以下「所在都道府県知事等」という。）は、原子力災害対策特別措置法（平成11年法律第156号。以下「原災法」という。）により、原子力事業者（以下「事業者」という。）が作成する防災業務計画（以下「防災業務計画」という。）の協議対象とされており、事業者に対する立入・質問調査権等を有している。

地方公共団体は、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）により、地域防災計画を作成し、実施する責務を有しており、所在都道府県知事等は、原災法制定以前から、平常時及び異常時における情報連絡や立入調査等に関する規定を盛り込んだ原子力防災に係る安全協定（以下「安全協定」という。）を事業者との間で締結している。

平成23年3月に発生した東日本大震災以降、所在都道府県知事等以外の地方公共団体の長が事業者との間で安全協定を締結する動きが出ている。

イ 本件協定等締結について

実施機関、福岡市及び糸島市は、平成23年10月7日に、九州電力玄海原子力発電所を設置する本件法人に対して、安全協定締結の申入れを行った。

その後、実施機関、福岡市、糸島市及び本件法人の四者による協議（以下「本件協議」という。）を、平成23年11月25日、同年12月21日、平成24年1月18日及び同年3月9日の計4回実施し、同年4月2日に、実施機関、福岡市、糸島市及び本件法人の間で「原子力防災に係る福岡県民の安全確保に関する協定書」並びに実施機関と本件法人との間で「原子力防災に係る福岡県民の安全確保に関する協定書に基づく覚書」（以下「本件協定等」という。）を締結した。

本件協定等の締結は、所在都道府県以外では、平成23年12月に締結した鳥取県に次いで全国2番目の事例であり、本件法人管内では、初の事例に当たる。

なお、本件協定等については、防災業務計画の協議対象の範囲拡大を含む原災法の改正が行われたこと等を受け、内容の見直しも想定されている。

(2) 本件公文書等の性格及び内容について

ア 本件公文書1について

本件公文書1は、実施機関等が行った本件協議の内容を記録した以下の文書である。

(ア) 九州電力との協定締結協議(第1回)議事録(H23.11.25)

実施機関等が平成23年11月25日に行った第1回協議の内容について、日時、場所、出席者、発言者及びその発言内容が逐語的に記載されている。

(イ) 第4回協議(3月9日)(H24.3.9)

実施機関等が平成24年3月9日に行った第4回協議の内容について、日時、場所、出席者、発言者及びその主な発言内容が要約して記載されている。

実施機関は、本件公文書1について、条例第7条第1項第4号に該当するとして、全て非開示としている。

イ 本件文書について

本件文書は、実施機関等が平成23年12月21日に行った第2回協議及び平成24年1月18日に行った第3回協議の内容を記録した文書である。

実施機関は、本件文書は作成していなかったとして、特定していない。

ウ 本件公文書2について

本件公文書2は、本件協定等の締結に当たって、本件法人等の考え方や主張について、実施機関の立場から分析整理し、実施機関の対処方針をまとめた以下の文書である。

(ア) 協定締結に当たり両市との調整等を検討する事項について

(イ) 平常時の連絡項目の取り扱いについて

(ウ) 協定締結に当たっての九電の考え方に対する対処方針

実施機関は、本件公文書2について、条例第7条第1項第4号に該当するとして、全て非開示としている。

(3) 本件公文書の特定について

異議申立人は、実施機関が作成途中の本件文書の存在を認めており、公文書であることは明らかであるとして、これも併せて開示すべきであると主張していることから、本件公文書の特定の妥当性について、以下検討する。

実施機関は、本件協議の記録作成については、本件法人等との取り決めもなかったことから、それぞれの機関が必要に応じ、内部の報告用に作成したものであり、第1回協議の議事録は平成24年1月、第4回協議の記録は同年3月に作成したが、本件文書は、同年5月から6月にかけて作成したものであり、開示請求時点では存在しなかったため、特定していないと説明している。

当審査会が実施機関の執務室に赴き、本件協定等に係る公文書を見分したところ、平成24年度の文書ファイルに完成した本件文書が保存されており、その完成は、同年6月末であることが確認された。

また、異議申立人が主張するとおり、作成途中であっても組織共用性があれば、公文書

に該当するが、作成途中の本件文書は存在せず、開示請求時点で作成途中の本件文書が存在したことを示すような事実も確認できなかった。

したがって、開示請求時点において、本件文書が存在していなかったという実施機関の説明が、不自然不合理であるとまではいえない。

しかしながら、本件公文書に係る開示請求の内容は、本件協定等を締結するまでの交渉過程が分かる全ての文書であって、その中に第1回協議ないし第4回協議の記録が含まれることは自明であることから、実施機関は、本件文書を対象公文書として特定し、開示・非開示の決定を行うべきである。

(4) 条例第7条第1項第4号該当性について

条例第7条第1項第4号は、県等の機関が行う事務又は事業の情報であって、公にすることにより、当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものについては、これを非開示とすることとしている。そして、本号に規定する「支障のおそれ」の「支障」の程度については、名目的なものでは足りず、実質的なものであることが要求され、「おそれ」の程度も、抽象的なものでは足りず、法的保護に値する蓋然性が要求される。

ア 本件公文書1について

(ア) 異議申立人は、実施機関が本件法人側に記録の正確性を確認する時間は十分あったこと及び協議に参加した福岡市と糸島市が協議議事録を含む全ての関連文書の情報公開に応じていることなどから、詳しい協議内容を隠す必要はないと主張している。

(イ) 本件協議は、東京電力株式会社福島第一原子力発電所の事故により、半径20kmの範囲が立入禁止区域になるなど、所在市町村及び隣接市町村の範囲を超えて影響が及んだ事態を受け、原子力発電所から同様の圏内に属する実施機関等と本件法人との間で実施されたもので、双方にとって前例のないものであったことから、県民の高い関心に配慮し、会議の日時、場所、出席者及び議題を事前に報道機関に通知することや会議の冒頭部分の取材を認めること、協議終了後は出席者が報道機関に対して主な協議内容を説明すること等の措置を講じる一方で、出席者が自由かつ率直な意見交換ができるよう、会議の協議部分について非公開とすることを事前に申し合わせた上で、実施されたとのことである。

通常、異なる利害関係にある当事者が、率直な意見交換を行うことを目的として、非公開で行われる会議では、議事録が公開されることを前提として協議に臨むことは予定していないことから、発言者及びその発言内容の詳細を公開することで、協議の相手方との信頼関係が著しく損なわれ、協議の相手方から今後の協議について協力を得られにくくなることは十分に予想される。

(ウ) 本件公文書1を見てみると、実施機関等が行った本件協議の開催日時、発言者及び

その発言内容等が記載されており、このうち、出席者の発言内容については、第1回協議の記録は、逐語的に記載され、協議の様子がほぼ忠実に文章化されているのに対し、第4回協議の記録は、主な発言が要約して記載されているといった違いはあるものの、いずれも、本件協定等に盛り込むべき内容について、出席者がそれぞれの立場から意見や要望を主張し合い、1つずつ議論を積み重ねながら、最終合意に至るまでの協議の詳細な内容が記載されており、随所に、本件法人等との関係上、機微にわたる情報が含まれていることが認められる。

(エ) したがって、本件公文書1を公にするとすると、記録の正確性にかかわらず、協議の相手方である本件法人等との信頼関係を損ない、今後の協議実施が困難になる又は仮に協議が実施されたとしても、双方の議論が形骸化するなどのおそれがあると認められることから、本件公文書1に記載されている情報全体は、基本的に条例第7条第1項第4号に該当すると認められる。

(オ) 次に、当審査会が、糸島市が開示した協議記録を確認したところ、当該記録に記載されているのは、各協議の内容や決定事項の要旨等であって、本件公文書1とは異なり、発言者やその発言内容等の協議の詳細な内容が分かるようなものではないと認められる。

また、福岡市が開示した協議記録については、協議における発言者やその発言の一部を要約して記載したものであるが、実施機関が作成した本件公文書1とは、発言の取捨選択やその趣旨等、随所で記載内容が異なることが認められ、本件公文書1を開示するとすると、福岡市が開示した以外の情報を開示することとなる。

さらに、本件法人との関係で言えば、実施機関は、地域防災計画の的確かつ円滑な実施の推進並びに県民の安全及び安心の確保を共通の目的として、福岡市及び糸島市とともに、本件協定等を締結したところではあるが、本件協定等及び原災法の規定を見れば、実施機関と福岡市等の位置付けが異なっており、福岡市が協議記録を開示したことによって、福岡市と本件法人等との信頼関係が損なわれたかどうかはともかく、実施機関と本件法人等との信頼関係が損なわれたとはいえない。

よって、本件公文書1を公にするとすると、協議の相手方である本件法人等との信頼関係を損ない、今後の協議実施が困難になる又は仮に協議が実施されたとしても、双方の議論が形骸化するなどのおそれがあると認められることから、本件公文書1の協議部分は、条例第7条第1項第4号に該当すると認められる。

(カ) しかしながら、本件公文書1のうち、文書取扱いに関する記載部分は、実施機関内部の運用上の措置を示したに過ぎず、これを開示したとしても、本件法人等との信頼関係を損なうおそれがあるとは認められないため、条例第7条第1項第4号に該当せず、非開示決定は妥当ではない。

また、本件公文書1のうち、公文書の表題は、実施機関によって非開示決定通知書に記載されていること、及び協議の日時、場所及び出席者については、実施機関が事前に記者提供資料として発表しており、既に公になっていることから、これらを開示したとしても、本件法人等との信頼関係を損なうおそれがあるとは認められないため、条例第7条第1項第4号に該当せず、非開示決定は妥当ではない。

さらに、本件公文書1のうち、冒頭挨拶部分及び第1回協議の記録中、実施機関が報道機関に退室を促すまでの部分は、報道機関の取材のために、報道関係者に公開されており、取材を容認していることから、これらを開示したとしても、本件法人等との信頼関係を損なうおそれがあるとは認められないため、条例第7条第1項第4号に該当せず、非開示決定は妥当ではない。

イ 本件公文書2について

本件公文書2は、実施機関が今後の協議を進めるに当たって、内部での検討や報告のために作成されたものであり、協議の相手方の立場や考え方、実施機関の見解や方針等が具体的に記載されていることが認められる。

したがって、本件公文書2を公にするとすると、実施機関の見解等が協議の相手方である本件法人等に了知されることにより、本件法人等との信頼関係を損ない、今後の協議実施が困難になる又は仮に協議が実施されたとしても、双方の議論が形骸化する、あるいは、実施機関が協議の当事者として不利益を被るおそれがあると認められることから、条例第7条第1項第4号に該当する。

以上のことから、本件公文書のうち、文書取扱いに関する記載部分、公文書の表題、協議の日時、場所、出席者及び冒頭挨拶部分並びに第1回協議の記録中、実施機関が報道機関に退室を促すまでの部分は、開示すべきである。

(5) 異議申立人のその他の主張について

異議申立人は、その他種々主張しているが、当審査会は、実施機関の行った公文書の開示決定等の妥当性について判断する機関であるため、当該主張は当審査会の判断を左右するものではない。

以上の理由により、「1 審査会の結論」のとおり判断する。