

別 紙

答申第130号

答 申

1 審査会の結論

島根県公安委員会（以下「実施機関」という。）が行った公文書非公開決定は妥当である。

2 本件諮問に至る経緯

- (1) 平成28年12月5日に本件審査請求人より、島根県情報公開条例（平成12年12月26日島根県条例第52号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づく公文書公開請求があった。
- (2) 本件公文書公開請求の内容は、以下のとおりである。
 - ア 平成28年3月17日開催の公安委員会会議（定例・個別会議）における出席者のコメントを録音したテープ等電磁的記録（以下「請求1」という。）
 - イ 平成28年9月30日開催の公安委員会会議（定例・個別会議）における出席者のコメントを録音したテープ等電磁的記録（以下「請求2」という。）
- (3) 請求1及び請求2に対して実施機関は、平成28年12月15日付けで「作成していないため」としてそれぞれ非公開決定を行った。
- (4) 審査請求人はこれらの決定を不服として、平成28年12月27日に審査請求を行った。
- (5) 実施機関は、条例第20条第1項の規定に従い、上記それぞれの決定に係る審査請求について平成29年1月26日付けで当審査会に諮問書を提出した。

3 審査請求人の主張

(1) 審査請求の趣旨

島根県公安委員会が、平成28年12月15日付け島根県公安委員会指令（広報）第21号、第22号により、審査請求人に対して行った非公開処分の取消し、当該議案に対する審議過程の公開を求める。

(2) 審査請求の理由

審査請求人の審査請求書及び意見書による主張の要旨は、次のとおりである。

- ア 録音機器の使用による会議内容の録音は通常の出発者の職務であり、録音・保存の規定の有無によって録音行為がされるのではない。本件録音テープの内容は、会議出席者全員が同時に聴取しており、録音を終了した時点で、組織共用性の実態を備えた公文書となる。
- イ 実態として、職務上作成し、又は取得した文書（図画、電磁的記録を含む）であって組織的に用いられているものであれば、それは公文書であり、実施機関の誤認である。仮に、当該文書を「保有（文書登録）していない」のであれば、本来、行政機関が保有（文書登録）しなければならない公文書を保有（文書登録）しておらず、文書管理上、違反行為をしていることになる。
- ウ 実施機関の説明によれば、ICレコーダーの記録は、会議録が確定するまでの間、担当者のパソコンに継続的に保存されているのであるから、一時的な保存ではない。また、ICレコーダーの記録は、会議録が確定した段階で消去するとしているが、会議録確定前の公文書公開請求において、会議録の作成は未了であったことから、

少なくともICレコーダーの記録は保存されていることになり、実施機関の説明には合理性がないこととなる。

エ 島根県情報公開審査会答申第103号は、島根県議会委員会条例において規定されている、委員会の会議録を作成するために担当書記が委員会を録音したICデータの公文書該当性について、「本件録音ICデータは、委員会を電磁的に記録したものであり、録音が終了した時点で作成が終了しており、正確性も機械的に担保されているので、そもそも一定の権限を有する職員を含む内部的検討に付してその内容を了解するような性質のものではない。」としている。

会議録を作成する目的で録音している以上は、「録音が終了した時点」で組織共用文書にあたり、条例第2条第2項の「公文書」に該当すると答申したものである。

オ 島根県警察情報公開事務取扱要綱において、決定通知書の記載要領が規定されており、公文書非公開決定通知書の公開しない理由の欄には「公開請求のあった公文書を管理していない場合、その旨及び理由を記載すること」とされている。「理由を記載すること」とは、行政手続きとしての申請（情報公開請求）に対して拒否処分をする場合においては、島根県行政手続条例第8条に定める「理由の提示」制度にいう「理由提示の程度」の要件を満たした記載をすることを指している。

つまり、①許認可等をするかどうかについての判断の慎重・合理性が担保されその恣意が抑制されるとともに、②申請者は不服申立て又は訴えの提起の便宜を与えられることになる程度の理由記載を意味している。（最高裁昭和37年12月26日二小判決・民集16巻12号2557頁）

従って、「作成していないため」とだけ記載した公文書非公開決定通知書では、いかなる事実関係に基づき、どの条項が適用されたのかを申請者において知りうることができないため、違法となる。（最高裁判例平成4年12月10日）

4 実施機関の主張

実施機関の非公開理由説明書による主張の要旨は、以下のとおりである。

(1) 島根県公安委員会においては、請求に係る公文書を管理していない（作成していない）ため、公文書非公開決定を行ったものである。

島根県公安委員会運営規則（平成13年2月27日島根県公安委員会規則第3号。以下「運営規則」という。）第3条では、会議は定例会議及び臨時会議とするとされており、また第10条では、会議の開催日時、出席者及び会議の「概要」を会議録に記載するものとされている。その記載内容は逐語的なものではなく、出席者のコメントを録音し、保存する旨の規定もない。

定例会議の会議録は担当者のメモ書きを元に作成しており、内容確認の参考とするためにICレコーダーによる録音を行っている。その記録は、担当者が会議録をまとめる際に、不明な点が生じた場合の第一義的な確認を行うためにのみ使用しており、組織的に共用するものとして保存していないため、公文書には該当しない。

また、審査請求人のいう「個別会議」は、所属の担当者と公安委員のみが出席する形態で行われる個別の決裁等であり、会議としての録音を行っていないため、録音データ自体が存在していない。

(2) 電磁的記録については、島根県警察公文書管理規則に基づき、システムごとに要領を定め、組織共用する情報は共用のファイルで、個人限りで使用するものは本人のみアクセス可能なファイル等で厳格に管理している。

ICレコーダーの記録は、セキュリティシステムで管理され担当者のみが使用できるパソコンで一時的に保存し、会議録が確定した段階で消去している。ICレコーダー本体の記録も、パソコンに一時的に保存した段階で消去している。本件公文書公開請求の対象物についても、審査請求人による公文書公開請求が行われた時点においては既に消去されており、物理的にも存在していない。

- (3) 文書が「組織共用文書」に該当するか否かは、島根県情報公開審査会答申第103号でも述べられているように、その文書等の作成、利用、保存や廃棄の状況等を総合的に勘案して実質的に判断すべきであり、本件ICレコーダーの記録は「組織的に用いるものとして実施機関が管理しているもの」には該当しない。

また、平成13年12月14日の最高裁判決は、実施機関が当該公文書を管理しているといえるためには、当該公文書を現実的に支配、管理していることが必要であり、その判断に当たっては、当該文書保存の根拠規定、保存に至る手続き、保存の方法等の実態について検討することが必要であると判示している。

- (4) 非公開決定理由の付記について、県警察本部では、島根県警察情報公開事務取扱要綱の規定に基づき、公文書非公開決定通知書に公開しない理由の記載欄を設けている。また、公文書を管理していないことの具体的理由については、「保存期間の経過により廃棄」、「作成していない」、「取得していない」、「その他」のいずれかを記載（選択）することとしている。

非公開決定通知書には、条例解釈運用基準に基づき、どのような理由で公文書を管理していないのかを具体的に記載しなければならないが、本件通知書はこれを満たしており、審査請求人の求める「作成していない理由」の記載までは不要である。

なお、審査請求人が用いている判例（最高裁判例平成4年12月10日）については、事務事業に関する情報に該当するとした非開示決定について、単にその条文のみを示し、具体的理由が記載されていなかったことに対して、理由付記の要件を欠くとされたものであり、本件主張への引用は不適切である。

5 審査会の判断

(1) 条例の基本的な考え方

条例の目的は、地方自治の本旨にのっとり、県民が県政に関し必要とする情報を適切に得ることができるよう、公文書の公開を請求する権利につき定めること等により、県政に関する情報の一層の公開を図り、もって県民に説明する責務を全うするとともに、県政に対する理解と信頼の下に県民参加による開かれた県政を推進することである。

条例の基本理念は原則公開であり、非公開とする情報の範囲を定めるにあたっての基本的な考え方は、請求者の権利と請求された公文書に情報が記録されている個人・法人・その他の団体の権利利益及び公益との調和を図ることにある。

当審査会は、情報公開の理念を尊重し、条例を厳正に解釈して、以下のとおり判断する。

(2) 併合審査について

請求1及び請求2における対象公文書は、平成28年3月17日及び同年9月30日開催の公安委員会会議（定例・個別会議）における出席者のコメントを録音したテープ等電磁的記録（以下「本件録音ICデータ」という。）であり、いずれも同種のものであることから、島根県情報公開審査会規則（平成6年8月5日島根県規則第42号）第

3条の規定により、審査請求人及び実施機関に通知のうえ、併せて審議を行った。

(3) 審査の対象について

本件公文書公開請求に対して実施機関は、「作成していないため」として非公開決定を行っており、非公開理由説明書において「本件録音 I C データは組織的に共用するものとして保存していないため、公文書には該当しない。」と主張している。

そのため当審査会としては、本件公文書公開請求の対象となった、本件録音 I C データの公文書該当性を審査の対象とする。

(4) 公安委員会会議（定例会議及び個別会議）について

運営規則第3条の規定により、県公安委員会における会議には、定例会議と臨時会議があるとされている。また、運営規則第10条の規定により、会議の開催日時、出席者及び会議の概要は、会議録に記載するものとされている。

定例会議は、原則として毎月3回、公安委員3人と県警本部長以下幹部が出席して非公開で行われており、運営規則第2条の規定により、会議の議決をもって、島根県警察における事務の運営の大綱方針を定めるものとされている。

また、実施機関の説明によれば、定例会議と臨時会議以外にも、公安委員に対して個別案件に対する決裁、定例会議案件の事前説明及び必要な報告を行う場合があり、本件公文書公開請求のあった平成28年当時は、これらを総称して「個別会議」と呼んでいたとしている。なお、現在は「個別会議」ではなく「個別決裁等」と称している。

(5) 公安委員会会議の録音について

ア 実施機関は、非公開理由説明書及び意見陳述において以下のとおり説明している。

(ア) 運営規則第3条によれば、会議には定例会議と臨時会議があり、同規則第10条により、会議録には会議の概要を記載するものと規定されている。会議を録音するかしないかは担当者の任意であり、上司の指示等によるものではない。定例会議の録音データは、メモとあわせて会議の内容を確認するために、担当者の便宜上の目的で録音した資料であり、会議録作成のための補助的な資料である。

また、定例会議の録音データは、会議録が完成するまでの間、担当職員のみが利用できる専用端末のデスクトップ上に保存されており、他の係員がデータを利用することもできない。仮に、録音後に担当職員が休んだ場合でも、係員全員がメモを取っており、当該メモや会議資料、公安委員への発言内容の確認をもとに会議録を作成することができるため、定例会議の録音データは、会議録作成にあたり業務上必要不可欠なものではない。

(イ) 個別会議については、運営規則第3条に定める会議には該当しないことから、個別の事案に係る決裁、説明及び報告を行ったという記録を残しておくために、時間、案件、担当者及びその内容を簡単に会議録に記載しているのみであり、録音は、当時も現在も一切行っていない。

イ 上記アの実施機関の説明を確認するため、まず、個別会議について当審査会において過去の会議録を見分したところ、その内容は上記ア（イ）のとおりであり、当時も現在も一切録音していないとする実施機関の説明に不自然な点はなく、その説明を覆すような新たな事実も認められなかった。

そのため当審査会としては、本件録音 I C データのうち、個別会議の録音データについては存在しないものと判断する。

一方、定例会議の録音データについて、実施機関は、会議録を作成するために職

員個人が利用する補助的な録音であり、組織的に用いるものではないため、公文書には該当しないと主張している。しかし、当審査会において過去の会議録を確認したところ、一般的な要約ではなく、発言者の発言内容そのものを記録したかのような箇所も認められた。

このような箇所については、録音データがなければ作成することが困難なものではないかと思料されることから、定例会議の録音データ（以下「定例会議録音データ」という。）の公文書該当性について検討する。

(6) 定例会議録音データの公文書該当性について

ア 条例第2条第2項について

条例第2条第2項では、「この条例において『公文書』とは、実施機関の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であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして当該実施機関が管理しているものをいう。」と規定している。

ここで、「当該実施機関の職員が組織的に用いるもの」とは、作成または取得した文書等が職員個人の段階のものではなく、当該組織において業務上必要なものと認められた段階のものであり、これを「組織共用文書」という。

しかし、実施機関が作成又は取得する文書等は様々なものがあり、その文書等の性質や利用のされ方などもそれぞれ異なるため、組織共用文書の統一的な判断基準を示すことが難しい。よって「組織共用文書」該当性については、その文書等の作成、利用、保存や廃棄の状況等を総合的に勘案して実質的に判断することとなる。

(平成28年7月13日付け当審査会答申第103号)

以上を踏まえ、当審査会としては、定例会議録音データの作成、利用、保存及び消去の状況について検討することとする。

イ 定例会議録音データの作成の状況について

実施機関は、定例会議録音データの作成の状況について、以下のとおり説明している。

定例会議録音データは、定例会議の内容を確認するために担当者が便宜上の目的で録音した、会議録を作成するための補助的な資料である。また録音は、上司等の指示によるものではなく、担当者が公用のICレコーダーを使用して任意で行っている。

この説明によれば、定例会議録音データは、公用のICレコーダーを使用して作成されているものの、実態としては、運営規則第10条の規定により定例会議の概要を記載した会議録を作成するという、担当職員個人の職務の遂行における便宜のために作成されたものであると思料される。また、会議の録音について、県公安委員会における内規や取り決めはない。

ウ 定例会議録音データの利用の状況について

実施機関は、定例会議録音データの利用の状況について、以下のとおり説明している。

定例会議の会議録は逐語的なものではなく、運営規則第10条の規定により、会議の概要を記載するものとされている。その大部分は、当日の会議資料及び公安委員の発言を記録したメモに基づき作成できるものであり、どうしても不明な点を確認する場合にのみ、録音データを使用している。

録音データは、作成後、担当職員本人のみが利用できる専用端末のデスクトップ

上に保存されており、他の職員はデータを利用することもできない。また、会議録の内容を確認するため、上司や決裁権者を含む他の職員や公安委員がデータを聞き直すこともない。

この説明によれば、定例会議録音データは、他の職員等に配付されるものではなく、定例会議の概要を記載した会議録を作成するために、必要に応じて担当者が使用していたものであり、他の職員等が業務上必要なものとして利用しているものではないと思料される。

エ 定例会議録音データの保存及び消去の状況について

実施機関は、定例会議録音データの保存及び消去の状況について、以下のとおり説明している。

定例会議録音データの保存及び消去に際して、上司に対する報告や決裁等はされておらず、担当者個人の判断で保存または消去できるものであり、会議録作成前であっても、個人の判断で録音データを消去することができる。また、録音データの管理について、県公安委員会における内規や取り決めはない。

この説明によれば、定例会議録音データは、担当職員本人のみが利用できる専用端末のデスクトップ上に保存されており、専ら担当職員の判断で消去も含めて処理できる性質のものであると思料される。

オ これらを総合的に勘案して判断すると、定例会議録音データは、組織的に用いることを予定して録音されたものではなく、担当職員個人の判断で随時、消去等が可能な備忘録的なものであり、実施機関において、組織的に必要なものとして作成、利用及び保存されていたものではないと認められる。

また、本件公文書公開請求の対象となった定例会議録音データについて、上記の説明と異なる取扱いが行われていたことを推認させるような事情も認められない。

そのため当審査会としては、定例会議録音データは、条例第2条第2項に規定する公文書には該当しないと判断する。

(7) 理由付記について

審査請求人は、本件決定における理由付記について、「作成していないため」というだけでは、処分の公正・公平さを担保する上で必要な理由を推知できないことから不備があり、理由付記の趣旨に反する旨を主張している。

当審査会として、公文書の不存在を理由とする非公開決定の際の理由付記については、単に公文書が存在しないという事実だけでは足りず、公開請求に係る公文書を作成又は取得していないのか、あるいは作成又は取得した後に廃棄されたのか等、公開請求に係る公文書が存在しないことの要因についても記載することが求められ、最小限、上記程度の類型的な理由を付記する必要があると判断している。（令和2年3月4日付け当審査会答申第123号。）

これを本件決定についてみると、個別会議については録音を行っていない旨を、また、定例会議録音データについては公文書に該当しないとする具体的な理由を説明することが望ましいとはいえ、対象となる公文書が存在しない根拠として、「作成していないため」という最小限の類型的な理由が付記されていることから、条例第11条第3項に定める理由付記の要件を満たさないとまではいえない。

よって、実施機関が非公開決定通知書に記載した本件決定の理由付記について、不備があるとまでは認められない。

(8) 以上から、冒頭「1 審査会の結論」のとおり判断する。

(諮問第144号・第145号に関する審査会の処理経過)

年 月 日	内 容
平成29年 1月26日	実施機関から島根県情報公開審査会に対し諮問
平成29年 2月16日	実施機関から非公開理由説明書を受理
平成29年 3月 3日	審査請求人の意見書を受理
平成29年 7月 3日	審査請求人の追加意見書を受理
平成29年10月18日	実施機関から追加理由説明書を受理
平成30年 1月15日	審査請求人の追加意見書を受理
令和 元年10月21日 (審査会第1回目)	審議 (第2部会)
令和 元年11月21日 (審査会第2回目)	審議 (第2部会)
令和 元年12月23日 (審査会第3回目)	実施機関の意見陳述、審議 (第2部会)
令和 2年 1月16日 (審査会第4回目)	審議 (第2部会)
令和 2年 2月12日 (審査会第5回目)	審議 (第2部会)
令和 2年 4月 9日 (審査会第6回目)	審議 (第2部会)
令和 2年 6月18日 (審査会第7回目)	審議 (第2部会)
令和 2年 7月16日 (審査会第8回目)	審議 (第2部会)
令和 2年 7月30日 (審査会第9回目)	審議
令和 2年 8月31日	島根県情報公開審査会が実施機関に対し答申

(参考)

島根県情報公開審査会委員名簿

氏名	現職	備考
藤田 達朗	国立大学法人島根大学理事・副学長	会長、第1部会長
永松 正則	国立大学法人島根大学法文学部准教授	会長代理、第2部会長
木村 美斗	行政書士	第1部会
永野 茜	弁護士	第1部会
マユーあき	公立大学法人島根県立大学人間文化学部教授	第2部会
和久本 光	弁護士	第2部会