

(審査案件：諮問第 17 号)

答 申

第 1 審査会の結論

石垣市長が行った令和 3 年 4 月 1 日付け公文書不存在決定（石企企第 8 号）は、妥当であった。

第 2 審査請求の経緯

- 1 令和 3 年（2021 年）3 月 19 日、審査請求人は、石垣市情報公開条例（平成 13 年石垣市条例第 23 号。以下「条例」という。）に基づき、「石垣市自治基本条例審議会にかかる音声データ」についての公文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。
- 2 令和 3 年（2021 年）4 月 1 日、石垣市長（以下「実施機関」という。）は本件請求に対し公文書不存在決定（石企企第 8 号）を行い、審査請求人に通知した。
- 3 令和 3 年（2021 年）6 月 22 日、審査請求人は、本件決定に対し、審査請求を行った。

第 3 審査請求人の主張の要旨

審査請求人が「審査請求書」、「決定理由説明書に対する意見書」及び「口答意見陳述」で行った主張はおおむね次のとおりである。

1 審査請求書における主張

石垣市自治基本条例審議会にかかる音声データの公文書不存在決定を取り消し、本件音声データを公開すること。

- (1) 石垣市長から、令和 3 年 4 月 1 日付（石企企第 8 号）公文書不存在決定通知書を受けた。
- (2) 石垣市長は、その理由を実施機関で保有したことがないとした。
- (3) しかし、以下の理由により本件音声データは実施機関である本市企画政策課において保有する公文書である。
 - ① 本市の情報公開条例の第 2 条第 2 号で公文書について「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他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、当該実施機関が保有しているものをいう。」と定義している。音声データは、ここである「電磁的記録」にあたる。
 - ② 審査請求人が、処分を知った令和 3 年 4 月 2 日、担当課の企画政策課、総務課担当

職員に実施機関で保有したことがないというのにはあり得ないと、音声データの存在について尋ねたところ「個人で所有しているもので、条例の『当該実施機関の職員が組織的に用いる』ものではない」「職員が共有しているものではない」との理由で公文書でないと述べた。よって、本件音声データが存在していることは明らかである。

- ③ 本件音声データは、「担当職員が会議録作成のため録音し」たもので「職員が職務上作成した」電磁的記録にあたるものです。逆に職員が個人的に録音することは許されないことである。「職員が組織的に用いる」というのは、職員が会議録を作成する職務上の理由で音声データを取得し、その音声データを会議録作成に用いており、組織的に用いるに該当するものである。本件音声データは、決して個人で所有しているものではなく、当該実施機関が保有しているものにあたる。
- (4) 厚生労働省の「行政文書に関する判断基準（法第2条第2項関係）」に照らして、本件音声データは公文書である。
- ① 行政文書の定義（省略）
- ② 要件ごとの考え方
- (ア) 「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した」行政機関の職員が当該職員に割り当てられた仕事を遂行する立場で、すなわち公的立場において作成し、又は取得したことをいい、作成したこと及び取得したことについて、文書管理のための帳簿に記載すること、收受印があること等の手続的な要件を満たすことを要するものではない。
- (イ) 「文書、図面及び電磁的記録（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。）」省略
- (ウ) 「当該行政機関の職員が組織的に用いるもの」作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該行政機関の組織において、業務上必要なものとして、利用又は保存されている状態のものを意味する。
- (5) 厚生労働省の判断基準のほかに、音声データを公文書とする事例（神奈川新聞 2017年5月19日）と「音声データ（録音テープ）の公文書該当性（重要判例に学ぶ地方自治の知識）」を添付する。

2 決定理由説明書に対する意見書における主張

本件審査請求書(3)(4)において述べた通り、「当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」にあたる。あたらないというのなら、具体的にその根拠の説明と審査請求人の理由に対する見解を求めます。

3 口答意見陳述における主張

(令和3年8月26日審査会)

今回問題となっている音声データは、実施機関の職員が組織的に用いるものとして

保有しているものには当たらないとあります。しかし、職員が業務上会議録を作成するという事は、会議録を作成するために業務上録った音声データに当たります。また、組織的に用いるというのは、複数の職員が共有するものと聞きましたが、組織というのは人数は関係ありません。業務上仕事として行ってますし、当然それを想定して音声データを録っているのです、常識的に考えても明らかに公文書に該当します。

情報公開条例の第3条で「実施機関は、市民の知る権利が十分に保護されるよう、この条例を解釈し、運用しなければならない。」と規定されています。開示を求めた音声データは、市民の知る権利の範疇に当然入るものと考えます。

会議録を作成していないということであれば理解できるが、実際会議録を作成して音声データは存在しているにも関わらず公開されないのは納得できません。

以前、教育委員会に音声データの公開請求を行ったところ、公開されたことがありました。その旨を伝えたところ、実施機関によって判断が異なることもある旨説明を受けました。情報公開条例の趣旨からも、同じ行政の中で判断が異なることはあり得ません。

そもそも、自治基本条例審議会が公開されなかったのも、最後まで傍聴の申し立てを行いました。傍聴も認められませんでした。審議会が終わり情報公開請求をしたところ音声データは不存というものでした。実際に存在するのになぜ市民に公開できないのか納得できず審査請求を行いました。これまでに納得いく説明がなかったため、新聞にも投稿させていただきましたし、当然公開されるべきものだと思います。添付した資料の判例でも音声データは公文書と認められてきているので、今回の判断は誤りだと考えます。

第4 実施機関の主張の要旨

1 決定理由説明書における主張

審査請求人より請求がありました「石垣市自治基本条例審議会にかかる音声データ」につきましては、石垣市情報公開条例第2条第2号の公文書の定義にあります「当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」ではありませんので、不存となります。

2 事情聴取における主張

(令和3年7月26日審査会)

最終的に、確認するのはプリントアウトされた会議録であり、会議録を作成するために、音声を録音する指示をしたことはない。担当職員が自発的に音声を録音していたものにすぎず、実施機関が保有しているものには当たらない。担当職員も正確な記録をとるためのメモ用との認識で録音している。音声データも担当者のみが利用できる状態であり、他の職員が音声データを確認する環境にないことも明らかで、実施機関で保有しているものとは言えない。

第5 審査会の判断

1 基本的な考え方

条例は、市の保有する公文書の公開を請求する権利を明らかにすることにより、市政に関する情報の積極的な公開を図り、もって市の諸活動を市民に説明する責務が全うされるようにするとともに、市政に対する市民の理解と信頼を深め、地方自治の本旨に即した公正で民主的な市民参加による開かれた市政を一層推進することを目的に制定されたものである。

条例の目的を実現するために、実施機関が保有する情報は、条例第7条の規定により非公開情報とされる場合を除き公開しなければならず、条例の解釈・運用にあたっては、この理念が十分に尊重されなければならない。

2 判断の理由

(1) 問題の所在

条例第2条第2号では、公文書を「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム及び電磁的記録（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、当該実施機関が保有しているものをいう。」と規定する。

実施機関は、本件請求文書が、「当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」には該当しないと主張しているため、以下、この点について検討する。

(2) 規範

「当該実施機関の職員が組織的に用いるもの」とは、作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち当該行政機関の組織において、業務上必要なものとして、利用又は保存されている状態のものを意味する。

より具体的には、文書の作成又は取得の状況、当該文書の利用の状況、保存又は廃棄の状況等を総合的に勘案して判断することになる。

(3) 調査結果

ア 文書の作成又は取得の状況

I 実施機関による説明

事務局のうち1名が、議事録の作成担当者（以下「担当者」という。）になる。

担当者は、特に議事録の作成方法について誰からも指示を受けてはいないが、担当者自ら IC レコーダーによる録音をすることが正確な議事録作成に資すると考え、実施機関内の備品置場から IC レコーダーを取り出し、審議会会場の担当

者の机の上に IC レコーダーを置いて、審議会の内容を録音した。

審議会終了後、担当者は、IC レコーダー内の録音データを、担当者専用のノートパソコンのデスクトップにコピーした。コピー完了後、IC レコーダー内の録音データは削除した。

なお、会議等の録音について、石垣市における内規や取り決めは存在しない。

II 審査会による確認

令和3年8月27日の審査会において、実際に委員らが担当課を訪問して状況を確認した。

その結果、担当課の戸棚に雑多に置かれた電機備品類（カメラや電池等）の中に、IC レコーダーが2機置かれていることを確認した。担当課の備品であることは明らかであるが、例えば使用許可書や使用日時を記載するノートなどがあるわけでもなく、担当課内で必要とした者が自由に使用できる状況にあることが分かった。

また、担当者が実際に審議会の録音に使用したという黒色のレコーダーの保存データを確認した。本件とは無関係と思われる録音データが、10個程度記録されていた。しかし、本件審査会にかかる録音データの存在は確認できなかった。

さらに、担当者の机上に設置されたノートパソコンを、担当者自身に、シャットダウンした状態から、起動し、ログインし、録音データファイルを開く一連の流れを再現してもらい、その様子を委員ら自らが確認した。その結果、課員ごとに机1台とノートパソコン1台が割り当てられており、ノートパソコンごとにログインIDとパスワードが割り当てられ、担当者のノートパソコンのログインIDとパスワードは管理者を除いて担当者しか知らないことを確認した。そのため、担当者の机にあるノートパソコンには、実質的には、担当者しかログインすることができない。また、当該録音データは、担当者のノートパソコンのデスクトップに、専用フォルダを作成して、その中に保存されていることを確認した。

イ 当該文書の利用の状況

I 実施機関による説明

担当者は、録音データを使用するノートパソコンのデスクトップに保存後、自ら録音データを聞いて確認しながら、自ら文字を打ち込んで議事録を作成した。作成した議事録のワードファイルは、担当課員全員が閲覧可能な共用フォルダに保存した。その後、担当者は、議事録をプリントアウトし、担当課の係長及び課長の決裁を受けた。決裁官らは、プリントアウトした文書を確認するのみで、録音データを確認することはなかった。議事録は、次回の審議会において、その添付資料として各審議会委員らに開示されたが、録音データを再生することはなかった。

なお、担当者の専用ノートパソコンは、担当者固有のID及びパスワードによ

ってログインする必要がある、他の職員がログインすることはできず、また現実にもログインすることはない。

また、ノートパソコン内には、他の職員とファイルを共有できる共用フォルダがあるが、デスクトップ上に保存されたファイルは共有されておらず、同ノートパソコンを利用できる担当者のみしか閲覧することはできない。

担当課長によると、担当課長は、今回の情報公開請求があるまで、審議会を録音しているかどうかを認識していなかった。

なお、会議の録音データの利用について、石垣市における内規や取り決めはない。

II 審査会による確認

令和3年8月27日の審査会において、実際に委員らが担当課を訪問して状況を確認した。

その結果、自治基本条例審議会にかかる録音データが担当者のノートパソコンのデスクトップに保存されていることを確認した。また、共用フォルダ内の、本件審議会に関するフォルダ内に、録音データが存在している形跡はないことを確認した。

ウ 当該文書の保存又は廃棄の状況

I 実施機関による説明

担当者は、デスクトップにコピーした録音データをその後どうするかについて検討したこともなく、同僚や上司から指示やアドバイスを受けることも無かった。

そのため、録音データは、そのまま担当者のノートパソコンのデスクトップに保存され続け、現在も保存されている。

なお、会議の録音データの保存又は廃棄について、石垣市における内規や取り決めはない。

II 審査会による確認

令和3年8月27日の審査会において、実際に委員らが担当課を訪問して状況を確認した。

その結果、本件審議会にかかる録音データが、現在も、担当者のノートパソコンのデスクトップ上に保存されていることを確認した。

(4) あてはめ

以上の調査結果によると、担当者は、審議会事務局として作成が必要な議事録の作成の便宜のために録音をしており、その録音には公用のICレコーダーが使用され、また録音データは担当課内の備品であるノートパソコン内に保存されている。録音データは、少なくとも議事録を作成するという担当者個人にとっては、業務上必要なものであると言える。また、後日議事録に疑義が生じた場合などは、担当者

のみならず、他の職員や決裁官たる上司らがこの録音データを聞く機会も想定できないことはない。

しかし、担当者は上司や同僚の指示・アドバイスを受けずに録音をしていること、録音データは担当者のみが利用できる専用ノートパソコンのデスクトップにのみ保存され、コピー後はICレコーダーから削除され、共用フォルダにはコピーされていないこと、議事録作成後の録音データの廃棄ルールも定められておらず担当者もどうすべきか分からないままデスクトップ上に残されていること、などの事情からは、組織において業務上必要なものと認められた段階にまでは至っていない。一職員が会議中に備忘録として作成する手書きメモなどが「職員個人の段階のもの」の典型例であるが、本件における録音データも、この手書きメモと同様のものと評価できる。

以上のように、本件における録音データは、作成又は取得に関与した職員個人の段階のものであって、組織としての共用文書の実質を備えた状態ではない。すなわち、当該行政機関の組織において、業務上必要なものとして、利用又は保存されている状態とは言えず、「当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」には該当せず、公文書には該当しない。

(5) 結論

以上のように、本件文書は、公文書には該当しない。

なお、請求人は、最高裁判例（平成16年11月18日）を本件録音データが公文書であることの根拠とするが、同判例では、「実施機関たる被上告人において管理しているものである限り」との限定が付されており、また同判例では、議事録担当職員が上司から議事録作成のために議事を録音するよう指示を受けた事実が存在し、本件と異なる事情がある。本件においては、上述のように、担当者が上司や同僚の指示を受けずに録音を行っており、その余の事情も含めて考慮すれば、担当者個人が管理しているにすぎない。実施機関において管理しているものとは認定できず、同判例の射程は及ばないと考える。

3 結論

以上のことから、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 審査経過

令和3年（2021年）	6月30日	実施機関から諮問書を受領
	7月12日	実施機関から「決定理由説明書」を受領
	7月26日	審査請求人から「決定理由説明書に対する意見書」 を受領
	7月26日	審議（第1回） （実施機関から意見聴取）
	8月26日	審議（第2回） （審査請求人から意見聴取）
	9月27日	答申