

第 2 5 8 号 答 申

第 1 審査会の結論

名古屋市長（以下「実施機関」という。）が、本件審査請求の対象となる行政文書を非公開とした決定は、妥当である。

第 2 本件審査請求に至る経過

1 平成29年11月28日、審査請求人は、名古屋市情報公開条例（平成12年名古屋市条例第65号。以下「条例」という。）に基づき、実施機関に対し、同年11月に開催された、世界の「A I O I YAMA」プロジェクト検討会議（第10回）の会議記録、録音された音声データ（電磁データ希望）の公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

2 同年12月 6日、実施機関は、本件公開請求の対象となる行政文書は存在しないことを理由として、非公開決定（以下「本件処分」という。）を行い、その旨を審査請求人に通知した。

3 同年12月13日、審査請求人は、本件処分を不服として、名古屋市長に対して審査請求を行った。

なお、審査請求人は、審査請求書において、本件公開請求の対象となる行政文書のうち、録音データ（以下「本件対象文書」という。）の公開を求める旨を述べている。

第 3 実施機関の主張

1 決定通知書によると、実施機関は、本件対象文書を公開しない理由として、作成又は取得しておらず、不存在のためと主張している。

2 上記 1に加え、実施機関は、弁明書においておおむね次のとおり主張している。

(1) 条例第 2条第 2号において、行政文書とは、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。

(2) 条例の施行について（平成12年依命通達第13号）（以下「依命通達」と

いう。) 第 2 条第 2 号関係 (行政文書) 第 2 解釈及び運用 2 において、「職務上作成し、又は取得した」とは、実施機関の職員が自己の職務の範囲において事実上作成し、又は取得したことをいい、職務に関連して職員が個人の段階で作成し、又は取得したメモ、下書き、参考資料等は含まれないと規定している。

(3) また、依命通達第 2 条第 2 号関係 (行政文書) 第 2 解釈及び運用 4 には、「当該実施機関の職員が組織的に用いるもの」とは、行政文書が職員個人の段階ではなく、組織としての共用文書の実態を備えた状態、すなわち、当該実施機関の組織において業務上必要なものとして利用可能な状態に置かれているものをいい、職員が自己の職務に必要なものとして保有する正式文書の写しや、個人的な検討段階にとどまる資料等はこれに該当しないと規定している。

(4) 本件対象文書は、検討会議の議事に係る音声データとして記録したものであるが、検討会議の議事については、会議を傍聴した職員が会議記録の案を作成し、その案を会議に参加した職員が確認し、修正等を行ったうえ、正式な会議記録として作成される。会議記録の案を作成するためには、職員がメモを作成することになるが、このメモについては上記 (2) のとおり行政文書にはあたらない。

(5) 本件に関しては、できる限り正確な会議記録を作成することを目的として、筆記によるメモの作成に替えて録音を実施しているが、その趣旨はメモと同様であることから、当該録音データは行政文書にはあたらない。したがって、本件対象文書は、条例第 2 条第 2 号に規定する行政文書に該当するものではなく、不存在として非公開とするべきである。

なお、職員のメモとして取得したものであって、当初から会議記録の案を作成した時点で消去する予定であったため、本件審査請求がなされた時点においては、すでに存在しない。

(6) 職員が筆記のメモの作成に替えて録音をした音声データに関するものであり、録音をすることに関して組織として決定があったかどうかにかかわらず、メモとしての性質が変わることがないことから、その作成が個人の資格で行われたかどうかに関しては、音声データが行政文書であるかどうかとは関連しない事項である。

- (7) 会議後に会議記録を作成することが予定されていたことから、その作成にあたって筆記によるメモ又は録音を行うことは通常の方法であり、特別な手続きが必要なものではない。また、会議記録を作成するにあたって職員が筆記によるメモの作成に替えて録音を行うことについて、特にこれを禁ずるような規程等は存在せず、会議を傍聴した職員が個人の責任で行うことは十分にあり得るところである。
- (8) 本件公開請求に対して非公開である旨の決定をしたのは、対象となる音声データがその趣旨からして行政文書ではなかったからであり、音声データであることそのものを理由としたものではない。したがって、行政文書であると認められる音声データを公開された実績があるからといって、本件処分が直ちに不当であるということにならない。
- (9) 他の自治体において審査請求人に公開したとされる音声データは、その内容や経緯等が不明であることから、本件処分との関連性について述べることは困難であるが、他の自治体においても情報公開に関する条例が定められており、これに従って適切に判断がなされたものと考えられる。当該判断は本件とは直接関連しないものであり、本件において考慮すべき事項とは言えない。

第 4 審査請求人の主張

1 審査請求の趣旨

本件処分のうち、本件対象文書を非公開とした部分を取り消す、との裁決を求めるものである。

2 審査請求の理由

審査請求人が審査請求書、反論意見書及び口頭による意見陳述で主張している審査請求の理由は、おおむね次のとおりである。

- (1) 会議の冒頭で録音について発言しており、会議記録は、発言がほぼ詳細に記載されていることから、会議の録音が組織として行われていることは明らかである。会議の録音は一個人が勝手に行ったのではなく、職務上作成したのであるから、当然公開請求の対象となるはずである。
- (2) 録音が公開されなければ、会議記録が正確であるかどうかを市民がチェックできない。録音を隠そうとするということは、会議記録の正確性を疑わざるを得なくなる。会議記録が公表されるのであれば、その録音を公開

することは何ら問題がないはずである。

(3) 他の自治体では、同じ性格の音声データを公開している。他の自治体が公開しているのに、名古屋市が公開しないとすれば、名古屋市の姿勢が改められるべきである。他の自治体では行政文書に相当するのであっても、名古屋市は行政文書に該当しないというのであれば、その根拠を明確にすべきである。「作成または取得していない」という非公開理由は全く不当である。ボイスレコーダーも名古屋市の備品だろうと推察されるし、記録されたデータも個人が保管していたとは考えられない。録音することも組織として合意のもとに行われていたはずであり、保管も組織として行われていたとしか考えられない。

(4) 他の実施機関は、会議の録音データを公開している。なぜ、本件対象文書は非公開なのか疑問である。録音データについて、実施機関の非公開理由が行政文書でないだったり、取得していないだったり一律でないので、非公開決定そのものというより、非公開の理由について納得できない。

第 5 審査会の判断

1 争点

本件対象文書の有無が争点となっている。

2 条例の趣旨等

条例は、第 1条で規定しているように地方自治の本旨にのっとり、市民の知る権利を尊重し、行政文書の公開を求める権利を明らかにし、名古屋市の保有する情報の一層の公開を図り、もって市政に関し市民に説明する責務が全うされるようにし、市民の市政への参加を進め、民主的で公正かつ透明性の高い市政の推進に資することを目的として、制定されたものである。

当審査会は、この条例の原則公開の理念に立って、条例を解釈し、本件事案を判断する。

3 本件対象文書について

(1) 世界の「A I O I YAMA」プロジェクト検討会議（以下「本件検討会議」という。）は、弥富相生山線の道路事業の廃止及び近隣住宅地への通過自動車の入り込み対策、相生山緑地の整備等について、その方向性や内容等を検討するため、平成27年 3月26日に設置された庁内会議であり、会長は市長、副会長は副市長、委員は関係各局区長で構成されている。

(2) 本件対象文書は、実施機関の職員が、平成29年11月16日に開催された本件検討会議（第10回）の内容を録音し、会議記録の案を作成するための参考として使用した録音データである。

4 本件対象文書の有無について

(1) 行政文書とは、条例第 2条第 2号において、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図面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と定義されている。

(2) 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態を備えた状態、すなわち、当該実施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いうと解される。

したがって、行政文書該当性は、当該文書の作成又は取得、利用、保存又は廃棄の状況等を総合的に考慮して実質的に判断すべきである。

(3) 一般に、会議記録作成の補助手段として使用する録音データは、実施機関の職員が職務上作成した電磁的記録であるといえる。

また、当該録音データを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する場合、当該録音データは行政文書に該当すると認められる。

(4) 一方で、会議の内容等によって、会議記録に求められる精度、すなわち逐語的か要旨のみで足りるのかといったところが異なることは想定される。これらの相違により、録音データの利用、保存又は廃棄の状況が異なり、結果として行政文書該当性の判断が異なることは不合理とは言えない。

(5) 本件においては、実施機関は、本件対象文書は、担当者が会議記録を作成するために補助的に利用したものであって、実施機関として組織的に利用した事実はなく、会議記録の案を作成した段階で消去した旨主張する。

(6) この点につき、当審査会が調査したところ、録音データは、担当者のみがアクセスできる場所に保管されていたのではなく、実施機関の他の職員

もアクセス可能な場所に保管されていたなど、組織共用性を疑わせる事実もあるが、その実際の管理がどのように行われていたかは明らかでない。

(7) しかしながら、本件対象文書に係る本件検討会議（第10回）は会議記録が作成されており、本件対象文書はこの会議記録の案の作成後に廃棄され、存在せず、仮に行政文書性を肯定し、公開・非公開を再度決定することを実施機関に命じたとしても、現時点で文書が不存在である以上、結論としては不存在により非公開とならざるをえず、本件処分のうち、本件対象文書が不存在であることを理由に非公開とした部分は、結果において妥当であると言わざるを得ない。

5 上記のことから、「第 1 審査会の結論」のように判断する。

第 6 審査会からの付言

現行の情報公開制度において、そもそも情報公開の対象となる行政文書に該当するか否かの一次的判断は、実質的に実施機関の一存に委ねられている。この行政文書該当性の判断が適切に行われていなければ、情報公開制度そのものが機能不全に陥ることは否定できない。

実施機関として、その会議の内容等から逐語的な会議記録を作成する必要性を認めるような場合、その作成の過程では録音データが必要不可欠とも思料され、少なくとも当該会議記録が行政文書として完成するまでの間、録音データを行政文書として管理することにも合理性はある。

また、逐語的な会議記録に限らず、当該会議記録が適正に作成されたか否かを判断する場合や、発言者の記憶と異なる際に、確認用として使用する場合など、実施機関が会議に関する録音データを組織として使用する場面は十分に想定される。

このように行政文書と判断することが不自然とはいえない文書について、行政文書として扱わない理由を説明することなく、単に「作成又は取得していない」として非公開と決定した原処分は、評価する人によっては、理由付記の程度の点で十分でなかったとの評価もありうるところである。

実施機関においては、行政文書として取り扱うべきか否かという入口の議論が、情報公開制度において結果として大きな影響を及ぼすことに留意し、特に行政文書として取り扱われることが想定されるような性質を有していると思われるものについて、安易に行政文書性を否定することのないよう真摯に検討するほか、行政文書として取り扱わない場合にはその理由等について誠実に説明責任を果たすよう要望する。

第 7 審査会の処理経過

年 月 日	内 容
平成29年12月21日	諮問書の受理
同日	実施機関に弁明書を提出するよう通知
平成30年 1月25日	弁明書の受理
2月21日	審査請求人に弁明書の写しを送付 併せて、弁明書に対する反論があるときは反論 意見書を、口頭での意見陳述を希望する場合は意 見陳述申出書を提出するよう通知
3月14日	反論意見書の受理
令和元年 8月23日 (第 3回第 3小委員会)	調査審議
同日 (第 3回第 3小委員会)	審査請求人の意見を聴取
9月20日 (第 4回第 3小委員会)	調査審議
10月18日 (第 5回第 3小委員会)	調査審議
10月31日	答申

(答申に関与した委員の氏名)

委員 小林直三、委員 清水綾子、委員 庄村勇人