

蒲情審答申第50号

(諮問第60号)

件名：平成26年1月14日に開催された蒲郡市公平委員会の（第11回）口頭審理が録音された音声データすべての非公開決定に関する件

## 答 申

蒲郡市公平委員会（以下「実施機関」という。）が、「平成26年1月14日に開催された蒲郡市公平委員会の（第11回）口頭審理が録音された音声データすべて」について、実施機関が管理している情報でないため非公開としたことは妥当である。

### 1 異議申立てに至る経過等

#### (1) 公文書の公開の請求

異議申立人（以下「申立人」という。）は、平成26年2月12日付けで実施機関に対して、蒲郡市情報公開条例（平成10年蒲郡市条例第1号。以下「条例」という。）第7条の規定により、平成26年1月14日に開催された蒲郡市公平委員会の（第11回）口頭審理が録音された音声データすべての公開の請求を行った。

#### (2) 公文書の特定

実施機関は、申立人の請求の内容を実施機関が審議を行っている平成22年（不）第1号不服申立て事件において、平成26年1月14日に実施した第11回口頭審理の音声データ（以下「本件録音データ」という。）と解した。

#### (3) 実施機関の処分

実施機関は、本件録音データは実施機関が管理している情報ではないとして、非公開決定（以下「本件処分」という。）を行うとともに、その旨を申立人に通知した。

#### (4) 異議申立て

申立人は、本件処分を不服として、平成26年3月27日付けで行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定に基づく異議申立てを行った。

### 2 異議申立ての内容

#### (1) 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、本件処分の取消しを求めるというものである。

#### (2) 申立人の主張要旨

申立人が、異議申立書及び意見書で主張している理由は、次のとおり要約される。

ア 本件録音データは、実施機関が管理する公文書（条例第2条第2号）に該当

する。

イ 他の地方公共団体の答申においては、情報公開の請求対象である音声データについて、公文書に該当することを結論付けているものが存在する。

ウ 本件と同種の請求内容（音声データ）につき、その公文書性を否定した蒲郡市情報公開審査会の答申（平成23年7月20日付け蒲情審答申第9号（以下「答申第9号」という。））は、実施機関の主張に追従した不正、不公正な誤ったものである。

エ 本件録音データは、監査委員が了承した、蒲郡市と民間業者との間の委託契約に基づいて、行政法上の行為として、蒲郡市から委託契約先の業者に当該データそのものが提供され、反訳された成果物が電子データとして委託者である蒲郡市に提供されている。

オ 委託業者に委託料を支払う支出調書が決裁され、委託料が支払われている事実からすれば、いつの時点かは不明だが、ある時点において、条例のいずれかの実施機関において本件録音データが（民法上の）占有状態に置かれていることは確実である。

カ 本件録音データを委託業者に渡す場合には、「これは個人メモです。」として渡しているものではなく、法人としての地方公共団体が作成あるいは取得したデータを、法人としての地方公共団体として渡しているものであり、委託業者もそのつもりで受け取っているものである。個人メモであることを前提とした実施機関の説明は採用できない。

### (3) 申立人による口頭意見陳述要旨

申立人による口頭意見陳述の要旨は、次のとおりである。

ア 結局のところ組織共用性の考え方ということで、その審査基準にあたるのが蒲郡市情報公開事務の手引き（以下「手引き」という。）ということになり、そこにおける組織共用性の考え方の例示の部分、そこの記載を前提としつつ、今回の具体的案件と、あとは、その請求した時点における公文書性をどう考えるかと、そのあたりを総合評価すると、結論において、違法・不当である。

イ 本件の核心は3箇所。組織共用性の部分の考え方として、手引きに例示されていることが3つある。個人的な検討段階のメモは、あたらない、これが1つ。もう1つ、正式文書の写しを職員個人がメモとして持っているもの。そしてもう1つは、事務を検討する段階で作成された資料とか、メモなど。今回のような場合、録音データというものが、まずそもそもここに該当するのかと、そういう評価をすることが適当である。

ウ 3つのうち、公文書に添付されているというものにみなされると思うが、「個人的な検討段階」という説明に「個人的な」という字句が付いていて、ポイントは結局ここに集約される。

具体的に思われるものとしては2つほど思い当たるものがあり、その1つとしては、職員が労務災害にあった場合に、その申請書を作るというような場合。

もう1つ、職員提案制度というものについては、提出される側が提出されるまで何か知らないので、それをどうするかと、そういった段階における文書。この場合に、今の録音データというものが個人的な検討段階といえるかと、その部分を評価すべき。

エ 過去に審査会が出した答申第9号の場合は、審査会が実施機関の事務職員に聞き取りをして、個人的にやっているという状況を聞いたものだから、これは個人的なメモだという結論を導いて、公文書性を否定するというロジックになっていたが、その部分は解釈運用を間違っている。

オ 蒲郡市の場合も、結論としては組織共有型の条例を採用した、一番公文書性が広く取れる、一番開示することが条例としては可能な型となっている。一方で、やはり解釈運用をしている実際の実施機関に問題があるということは審査会側としてはよく理解してほしい。

カ 以上を前提にすると、今回の実施機関の録音データが個人的な検討というものにあたるのかということの評価することになるが、その時点でこれにあたらなければ、もう自動的に公文書性は認められる。

キ なぜ公文書性があると言っているかということ、1つは、上司の職務命令という観点と、やはり条例といいながら条例の根本となる地方自治法（昭和22年法律第67号）にある。地方自治法の中で、職員というものは、補助機関として置くという規定がなされている。そういった部分を本来注目すべきであるし、今回も十分関係している。

ク 今回実施機関が思料を並べており、その中で、結局個人でやっており、委員会としては知らない、ということが多々言っている。当委員会において保有する情報ではなく、条例で定める公文書に記録されている情報でもない。

ケ 自己の考えで自己の職務を遂行するということについて、基本的に実施機関の考え方、それから蒲郡市という地方公共団体である法人の考え方に沿ってやっている。そして一時的な備忘用のメモということについては、一時的かどうかは公文書性に関係なく、備忘用かどうか関係ない。未成熟、不完全な検討段階ということについては、今回のデータというのは原本で、議事録はその録音データを基に可能な限り正確に作るため、今回は検討段階の資料というものにはあたらない。

コ 担当職員が選択したということを行っているが、担当職員は実施機関の意向に沿って選択しているわけで、事実行為としては職員が選択したとしても、それは今回の不開示事由にはあたらない。

サ 調書作成の手段・方法についてなんらの指示もしたことがないと言っているが、一方で、市長部局の事務職員が予算措置を取って委託契約書を決裁も取ってやって、検収もして、金も払っているということからして、少なくとも蒲郡市長に整理される機関の側で、調書の手段・方法について、組織的に、蒲郡市として行った事実はある。

シ そして、自己限りで一時的と言っているが、自己限りという考え方は、かなり直感に訴える言い方で、自己限りイコール実施機関ではないという趣旨としたら、この説明は否定される。

ス そして、他の職員がその録音を聞くことは全くないと言っているが、本来会計事務として検収を行う際は、必ず原本のとおりやられているかを確認しなければならないということが規則で決まっているので、これを実際にやっていたとしても、役所としてはこれがないということを経由に公文書性を否定するということは本来出来ない。

セ 反訳契約については、反訳業者に渡す時点では個人として相手にしているわけではないし、個人の事務として監査をされているわけでもないのである。

ソ いわゆる事実行為という考え方について、サーバーにアップロードしているという実務について実施機関の事務職員が説明したという事実がある。サーバーにアップロードする事実行為自体は、個人では出来ず、そのアップロードしたのを見る外部の人間からして、やはり市がその行為を行ったと評価される中で、個人メモという評価は到底入る余地はない。

タ 組織で持っているわけじゃないという理屈を言っているが、その組織で持っているかどうかということについては、やはり仕事のうえで実際に必要性があってそこにあるという状況でもって、現実に組織共用性を認めているということがあるものだから、そういうところからして、今回の実施機関の説明というのは、やはり通常は採用されない。

チ 予算執行の事務ということでやっているのであれば、これは組織共用性を認めざるを得ない。ところがその部分については、執行権限がないとかいろいろ言っているが、だからといって否定される理由にはなっておらず、業者が関わっているという点は、決定的に異なる。

ツ 3つの機関に対し請求を行ったのは、1つにはICレコーダーの所属がそうだということがあり、もう1つは委託契約の都合、それから機関間の移送という考え方が通常採用されるのだが、どこかの機関から出なければいけない、すなわち、仮に機関の段階では、中間原稿だといったとしても、やはり、市長段階で公文書性があるというのは否定できないので、やはりどこかから出る、あるいはその請求日時時点で、行政文書として扱えないのであれば、やはり日付をずらせば出ると考えたためである。

テ 以上を総合すれば、少なくとも公文書該当性という部分には否定される答申が出るはずである。

### 3 実施機関の説明

実施機関が理由書で主張している理由は、次のとおりである。

ア 当委員会が申立人の公文書公開請求を非公開とした理由は、その請求対象である「録音データ」が条例第5条に定める公開の対象である「公文書」には該当し

ないからである。

イ 条例第5条が公開請求の対象とする「公文書」は、当委員会の職員が職務上作成し、又は取得したものであることに加え、これを当委員会の職員が組織的に利用するものとして、当委員会自体が管理しているものである(条例第2条第2号)。

「組織的に利用する」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、実施機関である当委員会の組織において共用する文書の実質を備えた状態、すなわち当委員会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し、また、「管理している」とは、本件録音データを当委員会が事実上支配している状態(これの利用、維持、保管、廃棄についての判断をする権限を有する状態)にあることである。

本件録音データの「公文書」性、すなわちその管理主体と組織的共用性の如何は、同データの性質、入手の経緯、利用等の管理状況を具体的に検討して判断されるべきものである。

ウ 本件録音データは、当委員会が平成26年1月14日に主催した第11回口頭審理の経過を記録した審理調書(以下「調書」という。)の作成業務を担当する当委員会の事務職員(以下「担当職員」という。)が約8時間に亘り、ICレコーダーに録音した音声メモである。これは、担当職員が自己の考えで録音したものであり、また、専ら調書の作成という自己の職務を遂行する便宜のための個人メモであり、その後多くの整理、検討を要する極めて未整理、不完全なものである。

当委員会は、録音することについては担当職員から聞き知っているが、調書作成の手段・方法に関して担当職員に何らの指示もしたことはない。

エ 公平委員会の議事(口頭審理)は、議事録(調書)として記録して置く必要がある(地方公務員法(昭和25年法律第261号)第11条第4項)が、その議事録を「記録すべき者」については直接の規定がない。この点、蒲郡市の公平委員会制度においては、調書を作成すべき者は、当委員会自身ではなく、当委員会が指定する「事務職員に作成させなければならない。」と規定されており、さらにその職員は、「作成した審理調書に記名押印しなければならない。」と規定されている(蒲郡市公平委員会議事規則(昭和34年公平委員会規則第1号)第7条、蒲郡市職員の不利益処分についての不服申立てに関する規則(昭和48年公平委員会規則第2号)第9条第13項を準用する同第10条第8項)。この点の実務は、担当職員が調書末尾の「この議事録(第\*回口頭審理調書)を作成した職員」欄に署名押印をしている。

担当職員が調書に行う「署名押印」の意義は、調書の作成については、担当職員が自己の名、すなわち自己の権限と責任においてなすものであることの顕示である。

オ 本件録音データは、担当職員以外の職員には不必要なメモ・資料であり、逆にこれを使用・利用することは、担当職員がなすべき職務に対する干渉、妨害とし

て許されず、実際にも担当職員以外の職員がこれを使用（聴取）したことは全くなく、当委員会による管理も一切なされておらず、要するに、当委員会において組織的に利用する、いわゆる組織共用の性質は皆無である。

以上の次第であるから、本件録音データは、担当職員だけが一時的に使用、管理する個人的限りのメモに過ぎず、公開請求の対象たる公文書ではないのである。

カ 申立人主張の異議理由のうち、他の地方公共団体における答申の資料については、視聴の附属機関である検討委員会（非執行機関）の会議内容に関する音声データであって、同じ音声データであっても本件とは事実関係を異にし、本件の資料としては不適切であり、また本件音声データの反訳委託に関する主張は、当委員会が予算の調整、執行の権限を持たない行政委員会（地方自治法第180条の6）であり、その経費は市の一般会計の総務費内、公平委員会運営事業費に計上、処理されることになっており、このことと本件録音データの管理者問題、及びその組織的共用性問題とは無関係である。

キ 作成済みの第11回口頭審理調書の写しは、平成26年2月18日付け送付により申立人にも交付した。

ク 申立人が、先に本件と全く同種の請求対象である「録音電子データ」（平成22年11月1日に実施した第1回口頭審理をICレコーダーに録音した音声データ）の公開を請求し、これを非公開とした当委員会の決定に対して申立てた異議事案につき、当委員会の諮問を受けた蒲郡市情報公開審査会が、答申第9号において、「非公開とした本件処分は妥当である。」と結論し、その理由については、「本件データは、条例第2条第2項に規定する「実施機関が管理しているもの」としての情報には該当せず、いわゆる職員個人メモに属するものと認められる。」と判定し、同データの組織的共用性、及び当委員会の管理主体性を否定している。

#### 4 審査会の判断

条例第5条に規定されているとおり、何人も公文書の公開を請求する権利が保障されている。しかし、請求権が認められる前提として、当該公文書を実施機関が保有・管理している状態でなければならない。

##### (1) 先例の答申（答申第9号）について

申立人は、以前にも「平成22年11月1日に行われた口頭審理を事務局が録音した電子データ一式」の公開の請求を行い、これに対する実施機関の非公開決定に対し、異議申立てを行っている。

これについて、実施機関から諮問を受けた当審査会では、答申第9号において、「本件データは、条例第2条第2号に規定する「実施機関が管理しているもの」としての情報には該当せず、いわゆる職員個人メモに属するものと認められる。」として、実施機関の非公開決定を妥当とした。

##### (2) 非公開決定の可否について

当審査会において、答申第9号の事案と本件の事案を比較検討したところ、次の事実が認められる。

- ① 公開請求の内容は、口頭審理の実施年月日が異なるだけで事実上同じである。
- ② 公開請求に対する処分の内容が同じである。
- ③ 公文書性（組織共用性）の有無について検討する際に考慮すべき録音データの作成又は取得の状況、利用の状況、保存又は廃棄の状況に変わりがない。

以上のことから、答申第9号における判断を変更すべき特段の事情変化を認めることができないため、答申第9号と同一の判断に至った。

本件録音データは実施機関が管理している情報でないため非公開とした実施機関の決定は、妥当なものとして認められる。

## 5 申立人のその他の主張について

申立人は、異議申立書、意見書及び口頭意見陳述においてその他諸々主張しているが、いずれも本件情報の審議とは直接の関連は一切なく、当審査会の判断を左右するものではない。また、審査会等その他委員への中傷のような発言がみられ、当審査会は申立人からの異議申立ての案件に真摯に取り組んでいるにもかかわらず、委員個人々人を中傷するような発言は実に不見識であり、そのような発言は慎まれるよう申し添えておく。

## 6 結論

以上のことから、当審査会は冒頭のとおり判断する。

### ○審査会の処理経過

年 月 日	内 容
平成26年 4月 9日	実施機関からの諮問
平成26年 6月 3日	実施機関から理由書收受
平成26年 9月18日	申立人から意見書收受
平成26年10月17日	審議
平成27年 2月27日	申立人による口頭意見陳述（中止）
平成27年 5月29日	申立人による口頭意見陳述 審議
平成27年 6月18日	審議
平成27年 9月30日	審議及び答申の検討