

答 申 書
(答申第161号)
平成25年4月1日

1 審査会の結論

別紙1の1に掲げる開示請求に対し、別紙1の1の(1)のアからカまでの公文書を別紙1の1の(1)の処分に係る対象公文書として特定したこと及び別紙1の1の(2)の処分に係る録音記録を不存在としたことは、妥当である。

2 異議申立ての経過並びに異議申立人の主張及び実施機関の説明の要旨
(省略)

3 審査会の判断

(1) 本件諮問事案に係る開示請求の内容について

本件諮問事案に係る開示請求(以下「本件開示請求」という。)の内容は、株式会社北海道エアシステム経営検討委員会の議事録、録音記録一切である。

(2) 本件諮問事案における審議について

ア 北海道知事(以下「実施機関」という。)は、本件開示請求に対して、別紙1の1の(1)のアからカまでに掲げる公文書(以下「本件公文書」という。)を対象公文書として特定し、北海道情報公開条例(平成10年北海道条例第28号。以下「条例」という。)第14条第1項の規定に基づき、平成24年7月2日付け建政第441号で公文書開示決定処分(以下「本件処分1」という。)を行った。

また、株式会社北海道エアシステム経営検討委員会(以下「HAC検討委員会」という。)の第1回から第6回までの録音記録(以下「本件録音記録」という。)については、議事概要作成のために利用した補助的なものであり、議事概要作成後消去し、不存在であるとして、条例第17条の規定に基づき、同日付け同号で公文書不存在処分(以下「本件処分2」という。)を行った。

イ 異議申立人は、本件処分1及び本件処分2を取り消し、本件処分1に代わって本件公文書以外に別途会議内容を記した資料があるとしてその開示を、本件処分2に代わって破棄した録音記録を復旧し、その開示を、それぞれ求めている。

ウ 当審査会は、本件公文書のみを本件開示請求の対象公文書と特定したこと及び本件録音記録を不存在とした処分の妥当性について判断することとする。

(3) 本件処分1の妥当性について

ア 異議申立人は、本件公文書以外にも対象公文書が存在するとして、実施機関が網走市に送付した第6回HAC検討委員会での詳細な議事録の一部であるとする資料(以下「本件資料」という。)を提出していることから、まず、本件資料が、本件開示請求の対象公文書として特定すべきものであったかどうかを検討する。

(ア) 公文書該当性について

条例第2条第2項は、公文書について「実施機関が作成し、又は取得した文書、図画及び写真(これらを撮影したマイクロフィルムを含む。以下同じ。)並びに電磁的記録(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。ただし、官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるものを除く。」と定義している。

さらにその解釈として「北海道情報公開条例の施行について(平成10年4月1日付け北海道総務部長通達。以下「通達」という。)」では、次のように記載されている。

- ・ 「実施機関が管理している」とは、知事の所掌事務に係る公文書の管理に関する規則(平成10年北海道規則第46号)等に基づいて、実施機関が保管又は保存していることをいう。
- ・ なお、「実施機関が管理しているもの」であれば、決裁、報告等の手続が外

形的に省略されているものでも対象公文書となるものである。

- ・ また、「当該実施機関が組織的に用いるもの」とは、当該公文書がそ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、当該実施機関の組織において業務上必要なものとして利用、保存されている状態のものを意味する。したがって、①職員が単独で作成し、又は取得した文書であって、専ら自己の職務の遂行の便宜のためだけに利用し、組織としての利用を予定していないもの（自己研鑽のための研究資料、備忘録等）、②職員が自己の職務の遂行の便宜のために利用する正式文書と重複する当該文書の写し、③職員の個人的な検討段階にとどまるもの（決裁文書の起案前の職員の検討段階の文書等。なお、担当職員が原案の検討過程で作成する文書であっても、組織において業務上必要なものとして保存されているものは除く。）などは、組織的に用いるものに該当しない。
 - ・ 作成又は取得された文書が、どのような状態にあれば組織的に用いるものと言えるかについては、①文書の作成又は取得の状況（職員個人の便宜のためだけに作成又は取得するものであるかどうか、直接的又は間接的に当該行政機関の長等の管理監督者の指示等の関与があったものであるかどうか）、②当該文書の利用の状況（業務上必要なものとして他の職員又は部外に配付されたものであるかどうか、他の職員がその職務上利用しているものであるかどうか）、③保存又は廃棄の状況（専ら当該職員の判断で処理できる性質の文書であるかどうか、組織として管理している職員共用の保存場所で保存されているものであるかどうか）などを総合的に考慮して実質的な判断を行うこととなる。
- (4) 本件資料が条例上の公文書に該当するかどうかを判断するには、本件資料について「当該実施機関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」に該当するかを判断するのが適当であり、そのためには、通達に掲げる①作成又は取得の状況、②利用の状況、③保存又は廃棄の状況の3点について検討することが必要である。

a 作成又は取得の状況

実施機関の説明によると、第6回HAC検討委員会に係る議事の内容について、同会議の翌日に網走市から急ぎの問い合わせがあり、その時点では議事概要は未作成だったので、要請された部分について、事務担当者のベタ打ち（録音記録から、文章の配列など考えずに聞き取ったとおり文章を起こしたもの。以下同じ。）を基に上司がメモとして作成した本件資料を網走市に電子メールで送付したとする。

なお、本件資料の作成及び送付に当たって、決裁は経ていないが、同会議の決定は、地元非常に影響を与えるものだったので、情報を求められたときにはできるだけ提供することとしていたとする。

以上の説明に基づき検討すると、本件資料は、担当者個人の便宜のために作成したものではなく、網走市からの問い合わせに対し、地元の理解と協力が得られるよう情報提供のため議事内容の一部である委員の発言を取り上げたものであって、決裁や管理監督者からの直接の作成指示はなかったが、地元の理解と協力が得られるよう丁寧に対応するという組織の共有した意思の下で、網走市に提供することを目的に作成されたものと考えられる。

b 利用の状況

実施機関の説明によると、本件資料は、上記aのとおり作成されたものであって、網走市へは要請があったので送付したが、他市町へは送付していない。また、他の職員が本件資料を利用することはなく、送付したこと自体を失念していたという。

以上の説明に基づき検討すると、本件資料は、網走市の問い合わせに答えるものであり、他の職員の利用や網走市以外の部外に送付するといった利用はなかったが、網走市に対する単なる担当者間の私信とは言えず、実施機関の政策決定に係る地元の理解と協力を得るため業務上の必要から本件資料を送付したのと考えられる。

c 保存又は廃棄の状況

実施機関の説明によると、本件資料は、メモとして網走市に送付したもので、正式な文書として取扱いをしておらず、網走市への送付後は作成した上司のメールボックスに入っていたものと思われるが、道のメールボックスの容量は小さいために職員の判断で不要なものは定期的に削除しているところであり、このメールもおそらく1週間か10日後に、時期は定かではないが削除され、本件処分1の時点では既に文書が残っていないという。

なお、異議申立人の指摘により、本件資料を網走市から入手し、現在は公文書として管理しているという。

以上の説明に基づき検討すると、電子メールの取扱いが基本的には各職員の判断にゆだねられていることからすれば、本件資料が本件処分1前に廃棄され、存在しなかったとする実施機関の主張に特段不自然、不合理な点があるとは言えず、本件資料を本件処分1後に網走市から入手したとするその後の経緯からも裏付けられるところと考える。

d 以上のことを総合的に判断すると、本件資料については、前記で検討したように作成又は取得の状況、利用の状況から見れば、「当該実施機関が組織的に用いるものとして、当該実施機関が管理」すべきものであって、本来であれば、プリンターから印刷された文書で、又は電磁的記録として、組織的に管理している職員共用の保存場所で公文書として保存されるべきであったと認められるが、本件処分1の時点において削除され存在していないことから、本件資料が本件開示請求の対象公文書に特定されなかったことは、結論において妥当と言わざるを得ない。

イ 次に、本件公文書以外に本件開示請求の対象公文書として特定すべき公文書が存在するか否かを検討する。

(ア) 異議申立人は、道庁内部の職員等から開示決定した議事概要とは別に、詳細な会議録を作成していた旨、証言を聞いている。議事概要以外に、会議内容を記載した資料が存在する可能性が高い旨主張する。

(イ) 実施機関は、次のとおり主張する。

議事概要の作成に当たっては、事務担当者がベタ打ちの文書を作成し、これを基にメモなども参考にして議事概要案を作成し、上司2名に議事概要案とともに参考としてベタ打ちの文書を配付し、草稿のチェックを受け、議事概要を作成し、決裁終了後、事務担当者の判断でベタ打ちの文書と録音記録を消去している。

HAC検討委員会では、議事録ではなく、議事概要を正規の記録として組織的に管理しており、ベタ打ちの文書については議事概要を作成するための補助的な文書と考え、組織的に用いるものとして管理していないため公文書には該当せず、また、議事概要以外に議事内容を記録した公文書は存在しない。

(ウ) 当審査会は、議事概要以外に議事内容を記録した公文書は存在しないとする実施機関の主張に、特段不自然、不合理な点があるとは言えず、また、実施機関が平成24年7月20日に本件資料の存在を認めた上で、異議申立人に手交するという不利益とも言える行為をあえて行ったことなどを考え併せると、実施機関の主張には一定の合理性があると考ええる。

(エ) さらに、調査結果を検証するため、実施機関に本件公文書を含むHAC検討委員会に関する公文書が綴られているファイルの提示を求め、見分を行ったが、本件公文書以外に議事内容を記録した文書と認められる本件開示請求の対象公文書は確認されなかった。

(オ) 以上のことについて検討するに、ベタ打ちの文書は、その作成を義務付けられているわけではなく、事務担当者が議事概要を作成するための補助的な文書であって、議事概要を作成し、決裁後は事務担当者の判断で消去していることからすれば、「当該実施機関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」であると言うことはできないものであり、したがって、公文書ではないと判断する。加えて、前記見分結果からも新たに開示すべき公文書は確認されなかった。

これらのことから、実施機関の主張は妥当と判断する。

ウ 以上のことから、本件処分1は、妥当であると判断する。

(4) 本件処分2の妥当性について

ア 本件録音記録の公文書性について、(3)のアの(ア)で述べたとおり、本件録音記録が条例上の公文書に該当するかどうかを判断するには、本件録音記録について「当該実施機関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」に該当するかを判断するのが適当であり、そのためには、通達に掲げる①作成又は取得の状況、②利用の状況、③保存又は廃棄の状況の3点について検討することが必要である。

(ア) 作成又は取得の状況

実施機関の説明によると、本件録音記録は、事務担当者が議事概要を作成するためにICレコーダーを使って録音した補助的なものであり、録音することは義務付けられていないが、この種の会議では、会議記録を作成するため録音することを常としていたもので、特に指示があったわけではないという。

以上の説明に基づき検討すると、本件録音記録は、議事概要を作成するという専ら自己の職務の遂行の便宜のために作成されたものと考えられる。

(イ) 利用の状況

実施機関の説明によると、事務担当者が議事概要を作成するためのみに使用したものであって、議事内容の確認のため、他者が利用することはなかったという。

以上の説明に基づき検討すると、本件録音記録は、議事概要を作成するため事務担当者が使用していたものであって、業務上必要なものとして他の職員又は部外に配付されたものではなく、他の職員がその職務上利用しているものではないものとする。

(ウ) 保存又は廃棄の状況

実施機関の説明によると、録音記録はICレコーダーに保存し、議事概要の決裁終了後、議事概要を委員に配付し、数日間は委員からの問い合わせに備えて保管しておき、その後、事務担当者の判断で消去している。

ICレコーダーは、備品管理用の鍵のかかるキャビネットに保管している。第三者の利益を損なう情報が入っているため担当者がいないときはキャビネットの鍵をかけて保管していた。

ICレコーダーは、課内の共有機器であるため、使い終わってデータを消さない状態にすると、中身が乱雑になるので、データの整理の必要性から、適宜消去している。また、録音記録には第三者の利益に係わる情報が含まれていたため消去しているという。

以上の説明に基づき検討すると、本件録音記録は、議事概要が作成され、その決裁終了後、消去されるまでの間、事務担当者の支配下において、ICレコーダーの中で一時的に保管されており、専ら当該職員の判断で処理できる性質のものとする。

(エ) 以上のことを総合的に判断すると、本件録音記録については、前記で検討したように作成又は取得の状況、利用の状況、保存又は廃棄の状況からは、公文書の定義の要件とされる「当該実施機関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」であるということとはできないものであり、したがって、公文書ではないと判断する。

なお、本件開示請求時、第6回HAC検討委員会議事概要が作成されておらず、当該録音記録のみ存在していたとしても、本件処分2の時点では当該議事概要が作成されていたのであるから、当該録音記録は、第1回から第5回までの録音記録と同様に補助文書としての性質に変わりはない。仮に、当該議事概要が長期にわたり作成されない状態が続く場合には当該録音記録の公文書としての性質を認める可能性はあるが、本件については該当しない。

イ 以上のことから、本件録音記録は公文書ではないので、条例に基づく開示請求の対象文書に該当しないと考えられ、本件開示請求に対し本件処分2を行ったことは、

妥当であると判断する。

(5) 異議申立人のその他の主張について

異議申立人のその他の主張については、条例の解釈適用を左右するものではないと考えられることから、いずれも採用することはできない。

以上のことから、結論のとおり判断した。

(6) 本件処分1に対する意見について

実施機関は、本件資料の作成を認めた上で、本件処分1の時点ではその作成を失念し、公文書としての認識がないまま担当者の判断で廃棄したとしている。このことは、公文書の管理として適切さを欠くものであり、容認することができるものではないので、実施機関においては、今後、適切な事務処理を行い、このようなことが二度と起こらないよう要望する。

4 審査会の処理経過の概要

本件諮問事案についての処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 経 過
平成24年9月14日	○ 諮問書の受理（諮問番号418） ○ 実施機関から関係書類（①諮問文、②異議申立書の写し、③公文書開示請求書の写し、④公文書開示決定通知書の写し、⑤公文書不存在通知書の写し、⑥異議申立ての概要、⑦理由説明書、⑧対象公文書の写し）の提出
平成24年9月21日	○ 新規諮問事案の報告（諮問番号418） ○ 本件諮問事案の審議を第一部に付託
平成24年10月3日	○ 異議申立人から意見書を受理
平成24年10月10日 （第一部会）	○ 実施機関から本件処分の理由等を聴取 ○ 異議申立人による意見陳述を実施 ○ 審議
平成24年11月19日 （第一部会）	○ 審議
平成24年12月12日 （第一部会）	○ 実施機関から補足説明の実施 ○ 審議
平成25年1月25日 （第一部会）	○ 審議
平成25年2月14日 （第一部会）	○ 異議申立人から意見書を受理
平成25年2月21日 （第一部会）	○ 異議申立人から意見聴取 ○ 審議
平成25年3月14日 （第一部会）	○ 答申案骨子審議

平成25年3月29日 (第66回審査会)	○ 答申案審議
平成25年4月1日	○ 答申

別紙 1

本件諮問事案に係る 開示請求の内容	開示請求に対する 処分内容	特定した公文書名
1 株式会社北海道エアシステム経営検討委員会の議事録、録音記録一切	(議事録) (1) 平成24年7月2日付け建政第441号で行った公文書開示決定処分	ア 第1回株式会社北海道エアシステム経営検討委員会<概要> イ 第2回株式会社北海道エアシステム経営検討委員会<概要> ウ 第3回株式会社北海道エアシステム経営検討委員会議事概要 エ 第4回HAC経営検討会議 議事概要 オ 第5回HAC経営検討会議 議事概要 カ 第6回株式会社北海道エアシステム経営検討委員会議事概要
	(録音記録) (2) 平成24年7月2日付け建政第441号で行った公文書不存在処分	