

答 申

第1 審査会の結論

滋賀県教育委員会教育長(以下「実施機関」という。)が「平成14年度、17年度の県立中学校教科書採択に関する教育委員会の録音テープ(ICレコーダーの録音記録)」(以下「本件対象公文書」という。)を非公開とした決定は妥当である。

第2 審査請求に至る経過

1 公文書の公開の請求

平成18年9月21日、審査請求人は、滋賀県情報公開条例(平成12年滋賀県条例第113号。以下「条例」という。)第5条第1項の規定に基づき、実施機関に対して、本件対象公文書の公開請求(以下「本件公開請求」という。)を行った。

2 実施機関の決定

同年10月5日、実施機関は、本件公開請求で対象となった文書のうち本件対象公文書については、請求のあった文書が存在しないとして非公開とし、公文書一部公開決定(以下「本件処分」という。)を行い、審査請求人に通知した。

3 審査請求

同年11月30日、審査請求人は、行政不服審査法(昭和37年法律第160号)第5条の規定に基づき、本件処分を不服として滋賀県教育委員会(以下「諮問実施機関」という。)に対して審査請求を行った。

第3 審査請求の内容

1 審査請求の趣旨

本件対象公文書が存在していることが判明した場合は、審査請求に係る処分の取り消しを求める。

2 審査請求の理由

審査請求人が、審査請求書および諮問実施機関の理由説明書に対する意見書、意見陳述において述べている審査請求の理由は、次のように要約される。

- (1) 実施機関は、担当者が備忘のためにメモ代わりに個人的な判断で録音したものであるから、録音テープは公文書に該当せず、個人的判断で消去したことは違法ではないと主張するが、この主張は間違っている。録音テープは、会議録作成のための基礎資料、原資料と言うべき極めて重要な性格のものであり、個人的なメモ、備忘録の類に属するものではなく、「組織的に用いる」の範疇に属するものであり、公文書に該当する。一次資料は直接的に組織内で用いられることがなくても二次資料の組織的使用の基礎をなすものであること、ならびに会議録という二次資料の信憑性を裏付ける重要なものであることを考えた場合、この一次資料である録音記録は公文書に該当すると解釈すべきである。また、録音記録は、担当職員の個人的な判断によるものではなく、上司の判断または許可に基づき、出席委員の同意の下に作られたものとするのが自然である。したがって、仮に業務遂行のための個人的な備忘録という側面があったとしても、録音記録そのものは公的な性格を有するものであり、担当者の

個人的なものあるいは個人の所有物ではない。

- (2) 録音テープは、テープ起こしを行い、作業終了後、内容を消去したため存在しないと実施機関より説明されたが、重要な電磁的記録のコピーが作成されておらず、また録音後極めて短期間のうちに消去されるなど不自然な点があり、実施機関の説明が事実であるか疑問である。コピーが存在していると判断された場合は、この処分は違法である。
- (3) 会議録作成の準備から完了に至るまでのすべての過程は公務であり、公務の過程で作成された録音記録は個人的なものとは考えられない。したがって、録音記録が個人的なものであることを理由に、録音記録の用を達した後において担当職員が消去しても差し支えないとした実施機関の判断は誤りである。また、実施機関の行為は、電磁的記録をも対象に公文書の適切な管理について規定した条例第3条第2項および滋賀県教育委員会事務処理規程第3条第2項に違反している。

第4 諮問実施機関の説明要旨

諮問実施機関が理由説明書および口頭説明において述べている内容は、次のように要約される。

1 滋賀県教育委員会の会議録について

滋賀県教育委員会（以下「教育委員会」という。）の会議録については、滋賀県教育委員会会議規則（平成4年滋賀県教育委員会規則第17号。以下「教育委員会会議規則」という。）第13条第1項で「委員長は、委員会の事務局職員に、会議録を作成させるものとする。」と規定され、また、同条第2項では「会議録は、次の定例会において承認を受けなければならない。」と規定されている。当該規定に基づき、担当者が会議録案を作成し、次の定例教育委員会において承認を受けている。

2 本件対象公文書の不存在理由について

- (1) 公文書公開請求のあった教育委員会の録音テープ（ICレコーダーの録音記録。以下「録音記録」という。）は、担当者が会議録案作成のための補助的な使用を目的として、個人の所有するICレコーダーにより採録したものであり、課長等一定の権限を有する者を含めて行われる職務上の内部検討（協議、決裁、供覧、指示等）に付されたものではない。実態として録音記録は、担当者の支配下にあり、一時的に保存、利用されていたものに過ぎない。つまり、この録音記録は、担当者が専ら自己の職務の遂行のために便宜上採録したものであって、組織としての利用を予定していない個人的な備忘録であったといえる。したがって、録音記録は、「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」ではなく、条例第2条第2項における公文書には該当しないものであり、録音記録としての用を達した後においては消去しても差し支えない。なお、一言一句捉えた会議録の作成を考えてはいないので、会議によってはメモでも対応可能で録音が必要でない場合もあり、録音しなければならないという認識には立っていない。担当者が補助資料として必要と感じて録音したものであって、上司として担当者が録音しているか否かについては特に意識していないし、また、委員の了解を得て録音したものでもない。
- (2) 担当職員が会議録案を作成した時点で不要と判断し、消去しているため、録音記録は組織的に必要なものとして利用または保存しているものではない。なお、会議を録音した場合、職場のパーソナルコンピュータにダウンロードして使うという使い方をしておらず、録音記録はICレコーダーから直接聴取するという使い方をしてきた。使用したICレコーダーは

約 18 時間録音できるものであったが、教科書採択に係る案件は審議時間が非常に長く、何回分も録音記録を溜めておくのは無理であった。会議録案の作成が完了するまでの間は間違いなく残していたが、次の会議で録音するのに必要な容量を確保するため、会議録案を作成し、必要なくなった時点で不要になった録音記録を消去することとしていた。また、担当者の自宅のパーソナルコンピュータまたは記憶媒体等にも保存されていないか確認したが、どこにも存在していないと確認している。

- (3) 個人的な備忘録である録音記録は、公文書ではないと考えており、会議録案の作成という用を達した後、録音記録を消去することは差し支えない。会議録案作成のための補助資料として、担当者の支配下にある。担当者の任意の判断で行われたものであり、消去しても違法とは思わない。条例第3条第2項および滋賀県教育委員会事務処理規程第3条第2項は、公文書の適切な管理について規定したものであるが、当該録音記録は公文書に該当しないため違反しない。

第5 審査会の判断

1 審査会の判断理由

(1) 基本的な考え方について

条例の基本理念は、前文、第1条および第3条等に規定されているように、県の保有する情報は県民の共有財産であり、したがって、公開が原則であって、県は県政の諸活動を県民に説明する責務を負うものであり、県民の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、県民の県政への理解、参画を一層促進し、県民と県との協働による県政の進展に寄与しようとするものである。

しかし、県の保有する情報の中には、公開することにより、個人や法人等の正当な権利、利益を侵害するものや、行政の適正な執行を妨げ、あるいは適正な意思形成に支障を生じさせ、ひいては県民全体の利益を損なうこととなるものもある。このため、条例では、県の保有する情報は公開を原則としつつ、例外的に公開しないこととする事項を第6条において個別具体的に定めている。

実施機関は、請求された情報が条例第6条の規定に該当する場合を除いて、その情報を公開しなければならないものであり、同条に該当するか否かについては、条例の基本理念から厳正に判断されるべきものである。

当審査会は、以上を踏まえたうえで以下のとおり判断する。

(2) 県立中学校教科書採択に関する教育委員会の開催状況等について

ア 開催日程について

諮問実施機関の説明によると、県立中学校教科書採択に関する教育委員会は、平成14年度には平成14年11月11日、同月18日、同月27日の計3回開催され、平成17年度には、平成17年8月2日、同月9日、同月22日、同月31日の計4回開催されたとのことである。本件公開請求に係る録音記録は、これらの会議を録音したものである。

諮問実施機関によると、平成14年度の上記会議の会議録案の作成日は不明であるが、会議録案は、平成14年12月25日の12月定例教育委員会で承認を受けているとのことである。平成17年度の上記会議の会議録案については、9月13日の臨時教育委員会（県立中学校教科書採択以外の議題を扱った教育委員会）が開催されるまでに作成され、9月28日の9月定例教育委員会で承認を受けているとのことである。

イ 審議時間について

諮問実施機関が県立中学校教科書採択に関する教育委員会は審議時間が非常に長い会議であったと説明しているため、当審査会が確認したところ、平成 14 年度では、11 月 11 日の会議が 11 時間 50 分（休憩時間含む。以下同じ）、同月 18 日の会議が 3 時間 37 分、同月 27 日の会議が 3 時間 41 分であった。また、平成 17 年度では、8 月 2 日の会議が 6 時間 42 分、同月 9 日の会議が 9 時間 55 分、同月 22 日の会議が 7 時間 40 分、同月 31 日の会議が 4 時間 30 分であった。

ウ その他

なお、平成 17 年度の県立中学校教科書採択に関する教育委員会等の録音記録は、9 月 13 日の臨時教育委員会で録音するために必要な IC レコーダーのメモリの容量を確保するために、会議録案が作成できた時点で消去したとのことである。

また、平成 17 年度には、県立中学校教科書採択以外の議題を扱った教育委員会が他に平成 17 年 8 月 10 日（所要時間 1 時間 40 分）に開催されていることがわかっている。

（3）本件対象公文書について

本件対象公文書は「平成 14 年度、17 年度の県立中学校教科書採択に関する教育委員会の録音テープ」である。なお、録音テープは、正しくは IC レコーダーによる録音記録である。

諮問実施機関は、この録音記録は条例第 2 条第 2 項でいう公文書に該当しないものであり消去しても差し支えない旨を主張し、一方、審査請求人は当該録音記録は公文書に該当するものであり、消去すべきものではなかった旨を主張している。そこで、以下、公文書該当性について検討する。

（4）録音記録の公文書該当性について

条例第 2 条第 2 項において、「公文書」とは、「実施機関の職員（県が設立した地方独立行政法人の役員を含む。以下同じ。）が職務上作成し、または取得した文書、図画および写真（これらを撮影したマイクロフィルムを含む。以下同じ。）ならびに電磁的記録（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」と定義されている。本件公開請求に係る録音記録の公文書該当性は、この条例上の公文書の定義に該当するかどうかによって判断する必要がある。

ア 「実施機関の職員が職務上作成した電磁的記録」に該当するか否かについて

まず、本件公開請求に係る録音記録が「実施機関の職員が職務上作成した電磁的記録」に該当するかどうかであるが、教育委員会会議規則で教育委員会事務局の職員が教育委員会の会議録を作成することが規定され、本件公開請求に係る録音記録が当該担当職員の会議録案作成のために録音されたものであると認められることからすれば、本件公開請求に係る録音記録は教育委員会事務局の職員の職務遂行によって作成されたものと言え、条例第 2 条第 2 項でいう「実施機関の職員が職務上作成した電磁的記録」に該当するものと言える。

イ 「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」に該当するか否かについて

次に、本件公開請求に係る録音記録が「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」に該当するかどうかであるが、条例第 2 条第 2 項でいう「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」とは、当該公文書がその作成または取得に関与した職員個人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もので、このうち作成した文書については、組織的な内部検討に付された時点以降のものであって、当該組織において利用可能な状態で保有されているものをいうと解されているところである。なお、ここでいう「当該組織において利用可能な状態で保有されているもの」とは、具体的には実施機関が定める文書管理規程等の規定に基づき保管または保存しているものを指すとされているところである。また、作成した文書が電磁的記録である場合は、職員が起案文書や資料等の文書を作成するために補助的に作成した電磁的記録で、当該職員の判断により、随時、変更、消去または廃棄等が可能なものは組織においての共用の実態があるとはいえず、公文書には該当しないと解されているところである。

諮問実施機関は、本件公開請求に係る録音記録は、教育委員会の会議録案を作成するための備忘録として担当者個人が所有するICレコーダーで録音したものであることや、教育委員会の会議録案が紙文書の形式で作成された時点で利用目的を達したものであることなどから、担当者によって一時的に利用、保存されていたという実態があり、本件公開請求に係る録音記録は実施機関において組織的に共用されていたものではなかったとする旨の説明をしている。

そこで、この諮問実施機関の説明が合理的であるかどうかを検討する。

まず、会議における録音記録の組織共用性は一般的に否定されるというものではない。むしろ本件の場合、課長等は、県立中学校教科書採択に関する教育委員会の審議時間や会議録の形式等からすると録音しなければ会議録の作成が極めて困難であったことを容易に推測できたはずで、録音されていることやその内容について認知し、必要があればいつでも録音記録を聴取し得る状態にあった可能性があり、そうしたことからすると諮問実施機関の説明にかかわらず本件公開請求に係る録音記録そのものが組織的に共用されていたとみなせる可能性もある。

しかし、反面、教育委員会の会議録は、その形式や内容、録音については教育委員会会議規則でも特段の規定がなく必ずしも一言一句記載した会議録が要求されておらず、会議によってはメモ等により作成することが可能なものもあり、録音してこれを保存しなければならぬとはされていないことなどからすると、諮問実施機関が説明するような実態があり得ないとは言えない。実際、実施機関は、滋賀県教育委員会事務処理規程に基づく保管または保存をしておらず、また、本件公開請求に係る録音記録が組織的に共用されていたと判断するに足るその他の具体的な事実や根拠もない。

こうしたことを総合的に勘案すると、本件公開請求に係る録音記録については、職員個人の判断で随時消去等が可能な職員個人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にはなく、実施機関において業務上必要なものとして利用、保存されていたものではなかったと判断せざるを得ない。

以上のことから本件公開請求に係る録音記録は、「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」とは認められず、公文書に該当しないと判断するものである。

(5) 録音記録の存否に係る諮問実施機関の説明の合理性について

諮問実施機関は、使用されたICレコーダーが録音記録をパーソナルコンピュータへダウンロードできるものであったにもかかわらず、録音記録はICレコーダーから直接聴取し、パーソナルコンピュータにダウンロードして聴取するという使い方をしておらず、また、通常、誤操作等によって録音記録が消失することを恐れて記憶媒体等にも保存するのが自然と考えられるが、そのようにはしておらず、他にどこにも存在していないと説明している。

また、会議録が承認され、録音記録が用を達した後に消去するならともかく、諮問実施機関は「会議録案」が作成された段階で消去したと説明している。

さらに平成17年度の録音記録について、諮問実施機関は、9月13日開催の臨時教育委員会までに会議録案を作成しており、次に録音するのに必要な容量を確保するため、その時点で不要になった録音記録を消去した旨を説明している。しかしながら、前述したように県立中学校教科書採択に関する教育委員会等の審議時間から勘案すると、9月13日の臨時教育委員会は午後3時開始の所要時間50分の会議であり、これを録音するために容量を確保するとしても、約18時間程度録音できるICレコーダーであればいくつかの会議の録音記録は残すことは可能で、ICレコーダー内の全ての録音記録を消去する必要は必ずしもなかったと考えられる。

このように、録音記録の消去等についての諮問実施機関の説明には一部不自然、不合理な点があることは否めないとする当審査会も考えるところである。しかしながら、録音記録は職員個人段階のものであり、その用を達した後に既に担当者によって消去され、その消去後は他にどこにも存在していないとする諮問実施機関の主張を覆すような具体的な事実や根拠はなく、また、仮に存在するとしても前述したとおり本件公開請求に係る録音記録は公文書に該当しないとした以上、その存否は、非公開とした決定が妥当であるとする当審査会の判断を左右するものではない。

以上により「第1 審査会の結論」のとおり判断するものである。

2 審査会の意見

当審査会は、本件諮問事案について次の事項を意見として本答申に付帯して提言する。

(1) 担当者個人のICレコーダーで録音したことについて

諮問実施機関は県立中学校教科書採択に関する教育委員会で取り扱われた情報に高い秘匿性があることを理由に会議を非公開にしておきながら、担当者が備忘録として録音したものであり、その録音記録の管理は担当者個人に任されたものであるとし、また、ICレコーダーを組織的な管理にしていく考えはないと説明している。しかしながら、個人の所有するICレコーダーで録音された場合、情報の持ち出しやそれに伴い漏洩等が発生する可能性もある。非公開とすべき情報であることの認識と情報管理に対する認識に乖離が見られ、諮問実施機関の説明には矛盾を感じざるを得ない。

情報管理の面から見て、録音記録については実施機関の共用備品の録音機器で管理するなど今後の運用については改めるよう検討されたい。

(2) 会議録が承認される以前に録音記録を消去したことについて

諮問実施機関は会議録の承認以前に録音記録を消去しても差し支えないとしているが、録音記録が消去されていれば仮に委員より録音記録を再聴取のうえ議事録を訂正するよう求められたとしてもそれが不可能になってしまうなど正確な会議録を作成するという事務の目的を達成できなくなるおそれがある。会議録が承認され、録音記録が用を達した後に消去するならともかく、「会議録案」が作成されただけの段階で消去したとする諮問実施機関の説明には疑問を抱かざるを得ない。特に、本件公開請求があったのは会議録が承認される前でもあり、審査請求人が録音記録の消去について疑念を抱くのも無理からぬものと考えられる。

審査請求人に限らず広く県民から県の情報公開に対する姿勢に疑念を抱かれることがないよう今後の運用について検討されたい。

3 審査会の経過

当審査会は、本件審査請求について、次のとおり調査審議を行った。

年 月 日	審 査 の 内 容
平成18年3月15日	・ 諮問実施機関から諮問を受けた。
平成18年4月17日	・ 諮問実施機関から理由説明書の提出を受けた。
平成18年5月31日	・ 審査請求人から理由説明書に対する意見書の提出を受けた。
平成18年11月29日 (第142回審査会)	・ 諮問案件について、資料に基づき、事務局から説明を受けた。
平成18年12月26日 (第143回審査会)	・ 諮問実施機関から口頭説明を受けた。 ・ 審査請求人から意見を聴取した。
平成19年1月29日 (第144回審査会)	・ 諮問案件の審議を行った。
平成19年2月28日 (第145回審査会)	・ 諮問案件の審議を行った。
平成19年3月26日 (第146回審査会)	・ 諮問案件の審議を行った。

