

答申第19号
(諮問第24号)

答 申

第1 審査会の結論

本件異議申立てに係る「処分場にかかる県調査委員会の議事録又はテープ」(以下「本件対象公文書」という。)について、滋賀県知事(以下「実施機関」という。)が行った非公開決定のうち、栗東町地先産業廃棄物最終処分場硫化水素調査委員会(以下「委員会」という。)第1回から第3回までの会議に係る議事録を非公開とした部分は妥当であるが、第4回から第8回までの会議に係る議事録を非公開とした部分は取り消すべきである。

録音テープを非公開とした部分は、結論において妥当である。

第2 異議申立てに至る経過

1 公文書の公開の請求

平成14年2月7日、異議申立人は、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を請求した。

2 実施機関の決定

同年2月22日、実施機関は、請求のあった文書は不存在であるとして、条例第10条第2項の規定に基づき、非公開の決定(以下「本件処分」という。)を行い、異議申立人に通知した。

3 異議申立て

同年3月4日、異議申立人は、行政不服審査法(昭和37年法律第160号)第6条の規定に基づき、本件処分を不服として実施機関に対して異議申立てを行った。

第3 異議申立ての内容

1 異議申立ての趣旨

本件処分を取り消し、公開するとの決定を求めるといものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人が異議申立書、実施機関の非公開理由説明書に対する意見書および意見陳述において述べている異議申立ての理由は、次のように要約される。

(1) 委員会の議事録について

ア 実施機関は、不存在という理由で非公開処分をしたが、委員会の設置は県の公費、すなわち税金で行われており、委員会の会議が行われているにもかかわらず、一切議事録が存在しないということはありません。すなわち、委員会の会議において、議事録を作成することは常識であり、もし議事録を作っていないならば、それは公費の無駄遣いである。

イ 実施機関は、議事録を作成していないことの理由として、委員会の性格について論じ、その助言および提言が県の意思決定を拘束するものではないから、非公開でよいと主張するが、実際には、委員会の報告はそのまま県の正式発表につながり、委員会が結論として「総じて問題がない」と報告したところは、県も同様の判断をしている。

また、委員会の助言および提言が県の意思決定を拘束するかどうかによって、公開の可否を判断する条例上の根拠が不明である。

ウ 実施機関は、議事録を作成していない理由の一つとして、委員会の透明性の向上と公正の確保策について論じ、委員会の会議を公開することにより、外部からの干渉、圧力等を招き、会議における率直な意見交換の中立性が不当に損なわれるおそれがあると主張するが、委員会の議論を住民が検討することは、今後の原因究明に役立つものであり、委員会の会議を公開し、また、議事録を公開すべきである。

エ 委員会は「硫化水素の原因究明と対策」を目的としながら、それ以外の調査も行い、水（地下水・浸透水）の問題についても判断していることは、問題である。

また、硫化水素の発生原因についての委員会の報告は、住民団体の反論で変更されるなど、委員会に対する不信があり、住民としては、委員会における議論の内容を知る権利がある。また、報告に至るプロセスは重要である。

オ 委員会は、当時の学問の最高水準の知見に基づき、発言し検討するのであり、その議論が学問の最高水準に達しているか否かを検討するためには、議事録が開示される必要がある。

(2) 録音テープについて

ア 実施機関は、不存在という理由で非公開処分をしたが、実施機関の担当者は、委員会の会議の内容をテープ（実施機関の陳述によればミニディスクであるが、便宜上、「テープ」という。以下において同じ。）で録音したこと、およびその存在を認めていた。すなわち、担

当者がテープで録音したことは、公的な立場で録音したものであり、当該録音テープ（以下「録音テープ」という。）は公文書である。

イ 実施機関は、職員が個人的に録音したのであるから公文書に当たらないとしているが、個人的に録音したものであっても、テープの購入や録音機の所有の状況、また、なぜ録音が許されたのかなどから、総合的に判断すべきである。実施機関の理論では、上司の指示がない場合は、いかなる理由があっても公文書でなくなってしまうこととなる。

ウ 実施機関は、条例の「解釈運用」基準を根拠として、録音テープは公文書に当たらないとしているが、申立人はこれに拘束されるものではない。条例上の「公文書」の定義に該当するか否かによって判断されるべきである。

実施機関は、審議概要などを作成しているが、これが録音テープを元に作成されたことは明らかである。審議概要が公文書である以上、録音テープは公文書作成にあたって必要不可欠なものであるから、「業務上必要なものとして利用保存されたもの」である。したがって、公文書として扱われるべきである。

エ 知る権利の重要性から、録音テープは公開されるべきである。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が非公開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 委員会の議事録の不存在理由について

実施機関において、委員会の議事録は次の理由により作成していない。

(1) 委員会の性格について

ア 委員会の設置目的は、栗東町（現栗東市。以下同じ。）地先にある民間産業廃棄物処分場から発生した硫化水素の原因究明と対策、その他これに関し必要な事項について、純粹に専門的、学術的見地から調査、検討し、県に対して適切な助言および提言を行うことであり、委員会はそのために学識経験者によって構成された非常設のもので、その使命は検討結果を県へ報告することをもって終わる。

イ 委員会の組織としての性格は、法律、条例等の規定により設置される県の附属機関ではなく、また、意思決定機関としての側面を持ち合わせていない。

したがって、委員会の会議は組織としての意思決定を行う場ではなく、県に対して調査方法等の提案を行い、調査結果の評価や検討の結

果を示して、県の施策に役立てようとするものであり、県が委員会に求めるものは、助言および提言そのものであって、そこに至るプロセスではない。また、それが県の意思決定を拘束するものではない。

ウ 委員会が取り扱う事象は、あくまで硫化水素の発生という自然科学の分野に限定されるもので、その性格上、助言および提言は数理的なデータと理論に基づいて導き出されるものであり、話し合いや多数決などの合議によるものではない。

(2) 委員会の透明性の向上と公正の確保策について

ア 当初、委員会の設置に際し、会議の公開について検討した結果、個人の秘密および企業の知的所有権等に関する部分についても検討する可能性があること、外部からの干渉、圧力等を招き、会議における率直な意見交換の中立性が不当に損なわれるおそれがあること、および未成熟な情報や事実関係の確認が不十分な情報も扱う可能性があることから、公開することにより県民等に不正確な理解や誤解、憶測を与え、不当に県民等の間に混乱を生じさせるおそれがあることなどから、会議を非公開とした。

イ 会議を非公開とすることから次の代替措置をとった。

会議の開催日時、開催場所および議題等を事前に報道機関に公表する。

会議に使用する資料は、原則として会議前に公表する。

会議終了後、その場所で、報道機関および住民に対し会議結果を説明する。

ウ 平成12年4月1日から「附属機関等の会議の公開等に関する指針」が施行されたことに伴い、当委員会はこの対象機関ではないが、同指針の規定に準じ、同日以降に開催する委員会の会議について、会議終了後、可能な範囲で会議の概要を公表するよう努めた。

具体的には、「審議概要」(第4回)、「メモ」(第5回)、「(無題)」(第6回)、「コメント」(第7回)、「まとめ」(第8回)と、その都度名称は異なるが、会議の大略と結果をまとめた事実上の会議概要を作成の上、これを配布し公表したところである。会議終了後に公表したこれらの資料以外に、議事録に該当するものは作成していない。

2 録音テープの不存在理由について

実施機関において、委員会の会議の録音テープは次の理由により保有していない。

(1) 録音テープは、担当者が公表資料作成までの補助的な使用を目的とし

て、担当者個人の判断で、個人の所有する録音機と記録媒体により、個人の備忘録として会議を一部録音したものであるが、課長等一定の権限を有する者の指示によりなされたものではない。

また、当該記録媒体は所有する職員の意思により、随時、消去または廃棄が可能なものであり、組織において共用の実態がなく、また、実施機関の文書管理規程に基づき、保管または保存されているものではないので、実施機関において利用可能な状態で保有されているとはいえない。

以上により、公開請求に係る委員会の会議の録音テープは、実施機関において条例で定義される「公文書」としては存在しない。

- (2) 上記(1)のとおり、録音テープは、実施機関の担当者が、個人的に録音したものであり、担当者の意思により随時消去が可能なものであることから、公開請求時には、既に消去され存在しなかったものである。

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

条例前文および第1条で明らかにされているごとく、県の保有する情報は県民の共有財産であり、したがって、県の保有する情報は公開が原則であって、県民の知る権利が尊重されねばならないが、公文書の公開を請求する権利が認められるためには、実施機関が対象公文書を保有し、当該文書が存在することが前提となる。

当審査会は、対象公文書が存在しないとして非公開決定がなされた本事案において、公文書の公開請求権が十分に尊重されるよう、異議申立人および実施機関双方の主張について検討の上、以下のとおり判断するものである。

(2) 本件対象公文書について

本件対象公文書は、栗東町 地先の産業廃棄物最終処分場(株) 処分場)から発生した硫化水素の原因究明と対策の策定に関する事項について検討し、適切な助言および提言をするために、実施機関により設置された「栗東町 地先産業廃棄物最終処分場硫化水素調査委員会」の第1回から第8回までの会議に係る議事録または録音テープである。

(3) 委員会の議事録について

ア 第1回から第3回までの委員会の議事録について

実施機関は、第1回から第3回までの委員会については、議事録およびこれに類する記録は作成していないと説明している。これは、委員会の性格、役割から考え、議事録は作成する必要がないと判断し、作成しなかったとするものである。

このことの是非はさておき、議事録は作成していなかったという実施機関の説明が不合理であるとまでは認められず、また、他に議事録が存在すると推測させる特段の事情もないことから、議事録は存在しないと判断されるので、実施機関による非公開決定は妥当である。

イ 第4回から第8回までの委員会の議事録について

公文書公開請求書の「請求する公文書の名称または内容」欄には、「
処分場にかかる県調査委員会の議事録又はテープ」と記載されている。

これに対し、実施機関は、この請求内容を「議事録」という名称の付された文書と判断して、文書の不存在による非公開決定を行ったものである。

しかしながら、一般的に議事録といった場合、必ずしも発言者名や発言内容を一字一句書きとめた速記録的なものに限定されるものではなく、その要旨を記載したものも議事録とみなすことができる場合がある。

本事案においても、異議申立人が公開請求しているのは、必ずしも「議事録」という名称を付された文書ではなく、その名称にかかわらず、「議事、審議の経過、結果を記録した文書」であると解するのが相当である。実際、異議申立人らは意見陳述において、速記録的な議事録に限らず、会議概要的な記録でも入手したい旨述べているところである。今回の対象公文書をこのように解した場合、実施機関が、会議の大略と結果を公表するための諸文書を配布・公表したと述べていることを考慮すると、これに該当する公文書が存すると解する余地がある。

したがって、実施機関は、この部分に関する非公開決定を取り消すべきである。

なお、異議申立人は、対象公文書と解される可能性のある一部の文書を既に有しているようにも窺えるが、それが情報公開請求手続により入手されたものでない以上、これによって不服申立ての利益が失われるものではない。

(4) 録音テープについて

ア 実施機関の担当者が委員会の会議を一部録音したことについては、異議申立人が、担当者から会議内容を録音し、その録音テープを保有していることを聞いた旨述べており、実施機関もその事実を認めているところである。

録音テープについて、実施機関は、担当者が個人的に録音したもので、その者の意思により随時消去が可能なものであるとし、口頭説明において、公開請求時には、録音テープは他の会議を録音したため消去され、既に存在しなかったと述べている。

実施機関の担当者が会議内容を録音した目的は、新聞記事のチェックや会議終了後の概要作成のためであったが、その録音機および記録媒体は実施機関の担当者が個人的に所有していたものであること、実際の録音にあたって他の者はそのことについて特段の認知はしていなかったこと、さらに上司が録音することについて指示等をしていなかったことなどを考慮すると、録音テープは担当職員個人の支配下にあったものと判断され、担当者が個人の判断で消去したとする実施機関の説明には一定の合理性がある。

したがって、公開請求の対象である内容を記録した録音テープは存在しないと判断されるので、実施機関による非公開決定は、結論において妥当である。

イ なお、本事案において、異議申立人と実施機関との間で、録音テープが条例にいう公文書に該当するかどうかについて争いがあるため、参考までに、録音テープが存在していた場合を想定して、当審査会として、この点について以下のとおり検討を加える。

条例第2条第2項において、「公文書」とは「実施機関の職員が職務上作成し、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。」と定義されている。

これによれば、今回の録音テープは、正しくはミニディスクであるが、条例上の電磁的記録に該当することから、条例でいう公文書たり得ることは明らかである。

次に、「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、これにつ

いては、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と考えられる。

前記アで判断したように、録音テープは担当職員個人の支配下にあったものであり、録音テープが公開請求の対象である内容を録音していたとしても、その当、不当は別として、それは職員が担当者限りの使用を目的として録音し、所有するものと認められ、実施機関において業務上必要なものとして利用、保存されているものとは言えず、「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」とは認められないのであるから、それは、そもそも、条例にいう「公文書」に該当しないものであると判断される。

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。

なお、実施機関は、委員会第4回から第8回までの議事録について、速やかに、改めて、対象公文書の特定を行い、その公開の可否を決定すべきである。

2 審査会の経過

当審査会は、本件異議申立てについて、次のとおり調査審議を行った。

年 月 日	審 査 の 内 容
平成14 . 3 . 11	・実施機関から諮問を受けた。
3 . 29	・実施機関から非公開理由説明書の提出を受けた。
4 . 12	・異議申立人から非公開理由説明書に対する意見書の提出を受けた。
5 . 30 (第97回審査会)	・諮問案件について、事務局から説明を受けた。
6 . 26 (第98回審査会)	・実施機関から非公開理由等を聴取し、諮問案件の審議を行った。
8 . 1 (第99回審査会)	・異議申立人等から意見を聴取し、諮問案件の審議を行った。
9 . 18 (第100回審査会)	・諮問案件の審議を行った。
11 . 1 (第101回審査会)	・諮問案件の審議を行った。
11 . 27 (第102回審査会)	・諮問案件の審議を行った。