

情審第17号

平成22年2月18日

小田原市長 様

小田原市情報公開審査会

会 長 石嶋 襄

公文書公開請求の却下処分に対する異議申立てについて（答申）

平成21年1月28日付け企第81号をもって諮問（諮問第19号）のあった公文書公開請求の却下処分に対する異議申立て事案について、次のとおり答申します。

## **第1 審査会の結論**

異議申立人の公文書公開請求（以下「本件請求」という。）に対し、小田原市長（以下「実施機関」という。）が行った公文書公開請求却下処分（以下「本件処分」という。）は妥当である。

## **第2 本件請求の内容**

異議申立人は、実施機関に対し、平成20年度「課題別検討委員会」の「小田原駅・小田原城周辺まちづくり検討委員会（以下「本件委員会」という。）第3回」の議事を録音した電磁的記録（以下「本件文書」という。）について本件請求を行ったが、本件処分を取り消し、公開するよう求めているものである。

## **第3 異議申立ての経緯**

- 1 異議申立人は、平成21年1月16日に、小田原市情報公開条例（以下「条例」という。）第7条第1項の規定に基づき、実施機関に対して、本件請求を行った。
- 2 実施機関は、本件請求に対し、本件文書は、条例第2条第2項第3号及び条例施行規則第2条第1号に規定するとおり、公開請求の対象たる公文書に当たらないとして、平成21年1月19日付けで、本件処分を行った。
- 3 異議申立人は、本件処分に不服があるとして、平成21年1月23日に、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）に基づき、実施機関に対して異議申立書を提出した。

## **第4 異議申立人の主張の要旨**

### **1 異議申立ての趣旨**

異議申立人の異議申立ての趣旨は、本件処分の取り消しを求めるものである。

### **2 異議申立ての理由**

異議申立書、公文書公開請求の却下処分理由説明書に対する意見書及び口頭意見陳述によると、異議申立人の主張の要旨は、概ね次のとおりである。

- (1) 本件文書は、作成後に必ず議事録に起こされるため、これ自体は非公開とする理由が考えられない。また、本件委員会は原則公開でかつ、何人でも傍聴可能の上での開催であるため、情報の内容自体は条例第8条に定める非公開情報

には一切該当しえない。

- (2) 第3回本件委員会において、「小田原のまちづくりと市民ホールを考える会」によって、会議の録音許可申請がなされたものの不許可になった。傍聴者による会議録音の道が閉ざされると、市所有の電磁的記録しか会議の生の記録は存在しないこととなる。しかし、その電磁的記録が一切非公開となると、市民は本会議の情報のアクセス権について、その媒体の選択を行政側から一方的に制約されたことで、市民の知る権利を不当に侵害されたこととなる。
- (3) 本件委員会は概ね平日昼間に開催されるため、傍聴を希望しながらも諸般の事情でかなわない多くの市民に対し、本件委員会の生の声としての電磁的記録を聞く機会を行政が妨げる理由はない。
- (4) 実施機関の説明によると、電磁的記録が公開されると非公開情報及び事実の誤りや誤解を与える表現が記録されてしまうとあるけれども、公開を前提としている会議の席上での発言にはそれ相応の影響力があり、たとえ議事録に記録されなかったとしても、非公開情報の秘匿性は保障される性質のものではなく、公開に際して問題のある発言は、電磁的記録の消音処理をするなど技術的には対応可能である。
- (5) 開かれた審議会場で発言する以上は、公募の市民とはいえ報酬をもらって会議に参加し、発言を行っているので、議員と同じく公人もしくは公人に準じた形で取り扱われるべきであり、審議会等が公開されることや議事を録音した音声記録等が、公開の対象になるという事を覚悟すべきである。
- (6) 議事録作成時に、非公開情報や事実の誤りや誤解を与える表現部分を不適切な情報として議事録から削除するとの事であるが、これは、会議席上での発言と議事録との同一性が不確かになり、しいては会議中の発言を事務局が恣意的にコントロールすることが可能である。市の作成した議事録というものは、いわば密室で作成されており、録音も認められていない、情報公開もされていないとなると、市で情報操作が行われている可能性すらある。
- (7) 実施機関は、非公開情報や事実の誤りや誤解を与える表現など、情報の秘匿性を理由にあげているが、これらは時代とともに、その解釈や評価は変動していく性質の事柄であるため、今日における絶対的な要素ではなく、将来的には公開できる環境となる可能性は充分ありえる。将来的にそのような環境になっ

たとしても、ソースとなる電磁的記録が破棄されているために、それらを再度検証することは事実上不可能である。会議席上の発言は、将来の世代の市民によって再度評価されるべき情報も含まれているわけであり、その判断を将来の世代にゆだねる機会を残すことは必要である。

(8) 第2回本件委員会での、ある部分のやり取りについて、同委員会終了後、ある傍聴人が市職員に議事録から削除しないよう依頼しているが、この根底には議事録作成に対する行政への疑念や不信が反映されている。市政は常に無謬との誤った認識を正し、市作成の議事録の信頼性を担保する意味で電磁的記録の公開は必要である。

(9) 議事録作成時の不適当な情報の修正に対して、むやみな修正を認めると会議自体の存在価値が毀損される恐れがある。公開の席上での発言であるにもかかわらず、発言者と所管職員のみで確認と修正をすることで、議事録はいわば検閲を経た電磁的記録上で作成されているといっても過言ではない。電磁的記録が公開されれば、公文書としての議事録の真正さが誰の目にも明らかになる。

(10) 本件処分の根拠は、条例第2条第2項第3号及び同施行規則第2条第1号より、本件文書は公文書から除外される電磁的記録であるという点である。しかし、本件委員会は、昨年の市長選挙の大きな争点となったテーマであり、加藤市政の最重要課題といえる事業であり、市民からの関心も非常に高い。よって、本件委員会の記録は、将来に渡って広く保存・公開すべき価値があると考えられる。それを議事録作成用に一時的に作成した文書に該当するとの扱い自体が適正とはいえない。

(11) 小田原市では、昨年秋より市議会のインターネット中継等が始まっており、市民への情報公開もより開かれた形に変わってきた。本件についても、条例を形式的・硬直的に適用して画一的に「公文書から除外する電磁的記録」と判断するのではなく、一步踏み込んで、情報の実質的内容が公開に際し適正であり必要なものと判断するほうが、条例の制度趣旨に即している。

(12) 現在の条例を画一的に解釈すれば、公開は認められないとの見解もやむをえないとしても、それを踏み越えてでも公開することは十分に市民の利益にかなう行為である。情報公開条例の制度趣旨や原則に立ち返り公開を求めると、電磁的記録に対する将来的な条例の見直しの必要性からも、審査会の皆様

方におかれましては、賢明なご判断をお願いしたい。

(13) 以上の理由により、本件処分は不当である。

## 第5 実施機関の主張の要旨

却下処分理由説明書及び口頭意見陳述によると、実施機関の主張の要旨は、概ね次のとおりである。

### 1 請求に係る公文書の性格等について

#### (1) 請求のあった公文書

当市では、お城通り地区再開発事業、小田原地下街施設及び新たな市民ホールを含む三の丸地区の機能配置等を検討するため、平成20年11月に専門家6名、団体代表6名、公募市民6名の計18名により構成される「本件委員会」を組織した。

本件委員会は、平成20年度中に6回の会議を開催する予定であるが、本件文書は、この第3回会議の議事を録音した電磁的記録である。

#### (2) 本件文書の性格

本件委員会においては、市民参加の更なる推進のため、その会議は原則公開とするほか、会議の開催も可能な限り平日の昼間を避けるなど、傍聴を希望される方の利便に最大限配慮した。また、会議終了後、速やかに議事録及び会議資料を市のホームページ等で公開している。

なお、傍聴ができない方々にあっても傍聴者と同等程度の情報を得られるよう、本件委員会の議事録については、極力逐語訳する形で調製しているところである。こうしたことから、議事録作成の補助のため、市職員がICレコーダー等により録音をしている。

議事録については、録音記録をもとにその案を作成した後、事実の誤り、誤解を招く表現その他公文書である議事録に記載するに不適切な記述について修正するため、出席委員による確認を依頼し、各委員による確認、修正等を経て、決裁終了後、最終的に公文書として確定するものである。

また、こうした手続きを経て議事録が調製された後、作成補助に利用していた電磁的記録については、廃棄されるものである。

### 2 却下処分理由について

## (1) 条例の解釈

条例では、第2条第2項第3号において、「この条例において「公文書」とは、実施機関の職員（略）が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（略）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。ただし、次に掲げるものを除く。」と規定した上、同項各号において、適用除外事項を定めている。同項第3号において、「文書又は図画作成の補助に用いるため一時的に作成した電磁的記録であって、市長（略）が定めるもの」とした上、市長が定める電磁的記録については、同条例施行規則第2条第1号において、「会議その他これに類するものの記録を作成するために録音又は録画をした録音テープその他の記録媒体に記録されている電磁的記録」と規定している。

以上のとおり、電磁的記録については、原則公開請求の対象としつつ、文書作成の補助に用いるため一時的に作成したものについては、公的管理にないものとして請求対象から明確に除外している。

## (2) 処分の理由

上記1（2）記載のとおり、本件文書については、議事録作成の補助のために一時的に保有するものである。

よって、上記2（1）記載のとおり、本件文書については、条例第2条第2項第3号及び同施行規則第2条第1号に規定するとおり、公開請求の対象たる公文書ではないことから、不適法な請求として却下したものである。

## (3) 異議申立人の主張に対する説明

ア 異議申立人は、本件文書は作成後に必ず議事録に起こされるため、これ自体非公開とする理由が考えられないと主張している。

しかしながら、本件処分は、条例上請求対象にない公文書の公開請求を却下したものであり、本件文書に記録された情報について公開の可否を判断したのではないことから、異議申立人の主張は失当である。なお、付言すると、本件文書をもとに作成される議事録については、議事を全くのありのままに記録しているものではなく、上記1（2）記載のとおり、事実の誤り、誤解を招く表現その他公文書である議事録に記載するに不適切な記述については、これを修正等した上で調製するものであることから、議事録の調製及び公開の事実を

もって、そのベースとなった本件文書までも当然に公開されるべきだという主張は直ちに容認できるものではない。

また、異議申立人は、本件委員会の会議が公開されていることから、情報の内容は条例第8条各号に定める非公開情報には該当しないと主張する。

しかしながら、本件処分は、条例上請求対象にない公文書の公開請求を却下したものであり、本件文書に記録された情報の公開諾否を判断したものではないことから、異議申立人の主張は失当である。なお、付言すると、例えば、公開の場での議事であっても、発言者が意識せずに非公開情報について発言してしまうことは十分あり得る。このような場合、公開の場での発言であるという事実をもって、当然のごとく非公開情報の秘匿性が阻却されるというものではなく、この点においても、異議申立人の主張は容認できない。

イ 異議申立人は、傍聴者による会議の録音が委員会の判断により許可されなかった事実を挙げた上、本件文書が公開されないと市民は情報のアクセスが制限され、市民の知る権利が不当に侵害されると主張する。

しかしながら、異議申立人自身が述べているとおり、本件委員会の会議は傍聴可能であり、さらには、事後的ではあるが、議事録を公開していることから、本件文書が公開されないことをもって直ちに市民の知る権利を不当に侵害することになるとは認められず、異議申立人の主張は容認できない。

ウ 異議申立人は、本件委員会は、まちづくりの最重点課題を検討していることから市民の関心も高く、将来にわたり保存・公開すべきであるから、本件文書を議事録作成補助のための一時的な記録として扱うこと自体が適正でないと主張する。

上記1（2）記載のとおり、本件文書については、公文書としての議事録を作成する補助として一時的に作成した電磁的記録である。この取扱いについては、当該電磁的記録に記録された情報の重要度によって決定されるものではなく、公文書である議事録の取扱いも含め、総合的に勘案し決定されるものである。よって、議事録を逐語訳的に調製し、公開している中、本件文書を議事録作成のための一時的な記録として取り扱うことについては、裁量を逸脱した取扱いとは認められず、異議申立人の主張は容認できない。

エ 異議申立人は、小田原市議会におけるインターネット中継等の例を挙げ、条

例を形式的・硬直的に適用し、本件文書を画一的に請求対象から除外するのではなく、情報の内容を勘案し、公開するほうが条例の趣旨に即していると主張する。

しかしながら、上記２（１）及び（２）記載のとおり、本件文書については、公開請求の対象たる公文書ではないことは、条例第２条第２項第３号及び同施行規則第２条第１号の規定からして明らかであり、裁量的な公開の余地はない。また、上記２（３）イ及びウ記載のとおり、本件委員会の会議は公開とし、その議事録については逐語訳的に調製した上で速やかに公開している。このような状況を総合的に勘案するに、本件処分は条例の趣旨に反するものとは認められない。

**３** 以上の理由により、本件処分をしたものである。

## **第６ 審査会の判断**

当審査会では、異議申立人の異議申立書、却下処分理由説明書に対する意見書及び口頭意見陳述、並びに実施機関の却下処分理由説明書、口頭意見陳述、参考資料及び関係資料に基づき、本件処分の妥当性について調査、審議した結果、以下のように判断する。

### **１ 本件文書について**

本件文書は、平成２１年１月１６日に開催された第３回本件委員会の議事を録音した電磁的記録である。本件委員会は、お城通り地区再開発事業、小田原地下街施設及び新たな市民ホールを含む三の丸地区の機能配置等を検討するため、平成２０年１１月に組織されたものである。

本件委員会の目的である三の丸地区の機能配置等の検討は、平成２０年５月に行われた小田原市長選挙の争点の一つであったように、市民の関心が非常に高いものである。そのため、本件委員会の委員選出の際には、市民の意見を広く取り入れるために公募により委員を募集し、１８名の内、６名が公募市民の委員で構成されていた。また、その会議は全て公開で行われ、議事概要の速報は概ね会議終了後２日以内に小田原市のホームページに掲載され、議事録及び会議資料は会議終了後概ね３週間以内に小田原市のホームページ等で公開されている。

その議事録は、本件委員会を傍聴できなかった者でも傍聴者と同等程度の情報が

得られるよう、発言委員名が記載され、発言についても逐語的に調整されたものが記載されている。本件文書は、このような議事録を作成するために、市職員がICレコーダーにより議事を記録したものである。

そして、本件文書は、こうした手続を経て議事録が調製された後、廃棄されるものである。

## 2 本件文書の条例第2条第2項第3号及び同施行規則第2条第1号該当性について

条例第2条第2項は、「この条例において「公文書」とは、実施機関の職員（小田原市土地開発公社にあっては、役員を含む。以下同じ。）が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（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。ただし、次に掲げるものを除く。」と規定し、以下の各号にて公文書に該当しない文書等を掲げており、同項第3号では、「文書又は図画の作成の補助に用いるため一時的に作成した電磁的記録であって、市長（議会にあっては議長、小田原市土地開発公社にあっては理事長）が定めるもの」とされている。そしてこの「市長が定めるもの」とは、同施行規則第2条第1号にて、「会議その他これに類するものの記録を作成するために録音又は録画をした録音テープその他の記録媒体に記録されている電磁的記録」と規定されている。

実施機関は、本件文書が上記条例及び規則の各規定に照らし、公開請求の対象たる公文書に該当しないことを理由に本件処分を行っている。そこで、本件文書が公文書に該当するかどうかについて検討する。

本件文書は、前記1のとおり、実施機関の職員が本件委員会の議事録を作成するために、その議事内容をICレコーダーにより記録したものであり、条例第2条第2項にいう「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。

本件委員会の議事録作成に際し、実施機関の職員は会議終了後ICレコーダーに録音した電磁的記録を利用して案をまとめていた。そして、議事録案は会議の出席者による確認を経て、会議終了後概ね3週間以内に正規の議事録として完成され公開されていた。また、時期を逸せず本件委員会の議事を公開するために、正規の議事録が公開されるまでに、それとは別に議事録の概要の速報が作成され小田原市

のホームページに掲載されていた。ICレコーダー内の電磁的記録は、以上のような手続を経て正規の議事録が完成された後には役目を終えたものとして実施機関の職員により破棄されていた。第3回本件委員会の議事録作成も同様の手続でなされており、本件文書も議事録作成後は破棄される予定であった。

このように本件文書は、会議の議事録を調製するために一時的に作成されたものであり、議事録調製後は廃棄されるものであることから、条例第2条第2項第3号及び同施行規則第2条第1号に該当するものであり、公文書からは除外される文書である。

### 3 申立人の主張に対する審査会の検討

異議申立人は、本件文書のように議事を録音した電磁的記録に市民がアクセスできないとすると、その議事の生の記録を知ることができないこと、作成された議事録の内容の妥当性を市民が検証できないことから、知る権利を侵害すると主張する。さらに、本件文書については条例を形式的・硬直的に適用して画一的に「公文書から除外する電磁的記録」と判断するのではなく、一步踏み込んで、情報の実質的内容が公開に際し適正であり必要なものと判断するほうが、条例の制度趣旨に即していると主張し、情報公開条例の制度趣旨や原則に立ち返り本件文書を公開することを求めている。

そこで、そのような解釈、適用の可否について、念のため検討を加える。

#### (1) 情報公開条例の制度趣旨について

旧条例（小田原市公文書公開条例）においては、電磁的記録は公文書に含まれていなかったが、さまざまな社会情勢の変化及び情報に対するニーズの多様化等に伴い、また、平成13年にいわゆる情報公開法が施行されたことを契機に、小田原市でも、新しい情報公開制度の策定が検討された。現条例の目的として掲げられたものは、市民の知る権利の保障、市の説明責任の明確化及び市民との情報の共有化と市政への市民参加の促進であり、この目的から、旧条例では公開請求の対象ではなかった電磁的記録を、現条例では原則として公文書であると規定しているが、条例第2条第2項第3号において「会議その他これに類するものの記録を作成するために録音（省略）された電磁的記録」については、例外的に公文書として取り扱われない旨規定されている。

このような電磁的記録は、正規の文書作成の補助のために作成されるもので、

個人的な検討のための資料に過ぎず、当該職員の判断で破棄することができるものである。かかる電磁的記録を公文書から除外する趣旨は、このような電磁的記録の性質を考慮して、当該議事録作成の補助となった電磁的記録を公開対象となる公文書から除外しても、正規の議事録等が作成されれば、それが当該会議の議事録として扱われ、公文書としての情報公開の対象となるため、市民の知る権利を害するとまではいえないというものである。

なお、当審査会で、電磁的記録の取扱いについて他の地方公共団体の情報公開に関する条例の運用や解釈を確認したところ、小田原市の現条例の規定は不当に遅れているものではなく、公開請求の対象となる公文書から、議事録等作成の補助のために一時的に作成された電磁的記録を除外することは、情報公開の対象を狭めるものではない。

よって、条例第2条第2項第3号の定め自体に特に問題はないというべきである。

以上のとおり、条例の制度趣旨に遡って検討しても、本件文書を公文書から除外することは、条例の趣旨、目的に反しているとはいえない。

## (2) 生の記録にアクセスすることについて

条例の目的は、市民の知る権利の保障、市の説明責任の明確化及び市民との情報の共有化と市政への市民参加の促進である。

市民との情報の共有化と市政への市民参加の促進の観点からすると、議事の内容を知るために生の記録に市民がアクセスできることは、情報公開制度のあり方のひとつではあるが、正規の議事録等が作成されれば、それが当該会議の議事録として扱われ公文書としての情報公開の対象となるため、前記3(1)で述べたように、そのような制度を設けていないからといって、直ちに条例の趣旨目的に反して、知る権利を不当に侵害しているということにはならない。

よって、本件文書のような生の記録にアクセスすることが、条例の趣旨から導き出されるとはいえない。

## (3) 本件委員会の議事録の公開について

本件委員会においては、議事録作成にあたって、前述のように市職員がまとめた議事録案を会議の出席者に確認してもらうことで、議事録の内容の適正さを担保していた。さらに、正規の議事録が完成し公開されるまでに、それとは別に議

事録概要の速報を小田原市のホームページに掲載し、正規の議事録についても会議終了後概ね3週間以内に公開されていた。

以上から、本件委員会の議事録の適正さは担保され、議事の速やかな公開に向けた努力もなされていることから、本件文書が公開されなくとも、市民の知る権利が侵害されたとまではいえないというべきである。

#### (4) まとめ

以上のとおり、条例の定め方自体に問題はないし、本件処分についても、市民の知る権利が侵害されているという事情も見当たらないことから、本件文書については、原則どおり条例第2条第2項第3号を適用すべきである。

## 4 結論

以上から、本件文書は、条例第2条第2項第3号及び同施行規則第2条第1号に該当し、公文書には該当しないと考える。

なお、本件委員会のように市民の関心が非常に高い課題を検討する会議は、市民の市政参加意識が高まる今日においては、より一層の情報公開が求められ、市にはそれに答える責任が強く求められる。そのような会議の議事内容を公開する際には、議事録を作成、公開することは勿論、本件委員会の議事録のように、公開する時期を逸しないよう会議終了後できるだけ速やかに議事録を作成し、議事録が公開されるまでの間は議事概要の速報を出す等の、市民の知る権利に最大限配慮した対応を取ることが望ましいと考える。

以上の理由により、当審査会は「第1 審査会の結論」のとおり答申する。

## 第7 審議等の経過

当審査会は、本件異議申立てについて、次のように審議等を行った。

年 月 日	審 議 等 の 経 過
平成21年 1月28日	実施機関からの諮問書を受理
平成21年 2月 6日	実施機関に対し「公文書公開請求の却下理由説明書」の提出を依頼
平成21年 2月19日	実施機関から「公文書公開請求の却下理由説明書」を受理
平成21年 2月23日	異議申立人に対し「公文書公開請求の却下理由説明書」の写しを送付するとともに、「公文書公開請求の却下理由説明書に対する意見書」の提出を依頼
平成21年 3月 9日	異議申立人から「公文書公開請求の却下理由説明書に対する意見書」を受理
平成21年 3月17日	実施機関に対し「公文書公開請求の却下理由説明書に対する意見書」の写しを送付
平成21年 6月18日	実施機関から参考資料を受理
平成21年 7月 6日 第39回情報公開審査会	異議申立人及び実施機関の口頭意見陳述の聴取
平成21年 7月27日	実施機関から関係資料を受理
平成21年 8月 3日 第40回情報公開審査会	事案の審議
平成21年 8月24日	実施機関から関係資料を受理
平成21年 9月28日 第41回情報公開審査会	事案の審議
平成21年11月 9日 第42回情報公開審査会	事案の審議
平成21年11月30日 第43回情報公開審査会	答申案の検討
平成21年12月21日 第44回情報公開審査会	答申案の検討
平成22年 2月 1日 第45回情報公開審査会	答申案の検討