

さ情審査答申第 2 号
平成14年7月23日

さいたま市長 相川 宗一 様

さいたま市情報公開・個人情報保護審査会
会 長 小 池 保 夫

答 申 書

平成13年12月19日付けで貴職から受けた、地域説明会及び出前説明会に係る各出席職員のノートの当該記録部分並びに地域説明会に係るテープ（以下「本件対象行政情報」という。）の非公開決定（以下「本件処分」という。）に対する異議申立てに係る諮問について、次のとおり答申します。

第1 審査会の結論

本件対象行政情報のうち、地域説明会及び出前説明会に係る「各出席職員のノートの当該記録部分」については、不存在と認められ、地域説明会に係る「テープ」については、特定の個人が識別される個人に関する情報が記録されており、当該部分を他の部分と容易に区分して除くことができないと認められる。よって、非公開とした決定は妥当である。

第2 異議申立人の主張の要旨

1 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、さいたま市情報公開条例（平成13年さいたま市条例第17号。以下「条例」という。）第6条第1項に基づく本件対象行政情報の公開請求に対し、平成13年11月30日付けさ政政収第142号により、さいたま市長（以下「実施機関」という。）が行った非公開決定について、これを取り消すとの決定を求めるといものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人が主張する異議申立ての主たる理由は、異議申立書及び口頭意見陳述によると、おおむね以下のとおりである。

- (1) 地域説明会及び出前説明会に係る各出席職員のノートの当該記録部分が存在することは強く推認することができる。
- (2) 地域説明会に係る録音テープの個人識別情報部分の消去については、技術的に困難であるとは認められない。
- (3) したがって、本件処分は理由がなく違法なものであり、よって取り消される

べきである。

第3 実施機関の説明の要旨

実施機関は、非公開理由説明書及び口頭意見陳述において、次のように説明している。

1 地域説明会及び出前説明会について

さいたま市は、平成15年4月の政令指定都市移行を目標に準備しているところであるが、本事業を進めていく中で、平成13年7月に行政区画の編成と区役所位置について審議するため、市長の附属機関として「さいたま市行政区画審議会（以下「審議会」という。）」を設置するとともに、同年8月には中間答申を市に提出されたところである。

地域説明会及び出前説明会は、その中間答申の内容について、市民から意見・要望等を聴くために開催されたものである。

地域説明会は、9つの地域で9回開催し、さらには、自治会や各種団体等の要望により各地区への出前説明会を27回開催した。

2 地域説明会及び出前説明会に係る各出席職員のノートの当該記録部分について

- (1) 条例第2条の「行政情報」の定義では、①実施機関の職員が職務上作成、又は取得したもの、②実施機関の職員が組織的に用いているもの、③実施機関が保有しているものとされている。今回の地域説明会及び出前説明会に係る各出席職員のノートの当該記録部分は、あくまでも一職員が後日、各説明会時の内容をまとめるための個人的なメモであり、上記①には該当するものの、②、③においては、そのメモと同一内容で別途、報告書を作成していることから「行政情報」の定義には該当しないものと判断し、文書不存在により非公開とした。
- (2) また、非公開としたもうひとつの大きな要因として、自己の職務遂行における便宜のため個人的なメモという観点から、各々の説明会の内容を罫紙に速記的に記録しており、審査結果を作成し、決裁が終了した段階で罫紙に記録している内容と審査結果は同様の内容であることから、処分したものである。よって、請求時点では廃棄処分後であり、不存在として非公開とした。

3 地域説明会に係る録音テープについて

- (1) 地域説明会時の録音テープは、A区からI区の9箇所すべてにおいて作成し、各々の録音テープには、住所、氏名等の特定の個人が識別できる個人情報が多々存在しているところである。
- (2) これらの個人情報部分を的確に取り除き、また、個人情報以外の部分を明確に公開することは、それなりの専門的な技術力と機器等を要するものであり、実施機関が業務としてこれを行うのは極めて困難な状況にある。
- (3) よって、録音テープについては、個人情報を区分してその部分を分離除外したものを部分公開することができないと判断し、個人情報の部分については部

分公開することなくすべて非公開とした。

第4 審査会の判断の理由

1 「各出席職員のノートの当該記録部分」について

(1) 行政区割の地域説明会及び出前説明会について

ア 審議会は、政令指定都市移行に伴い設置される行政区に関し、市長の諮問に応じて「行政区画の編成及び区役所の位置」について審議するために、条例により設置された諮問機関である。さらに、当審議会の円滑な運営を図るためにさいたま市行政区画審議会調査検討委員会（以下「委員会」という。）が設けられている。

委員会は、審議会の内部機関として、行政区画編成に当たっての基本方針や区役所庁舎位置検討に当たっての基本方針を検討し、かつ、行政区画の編成及び区役所の位置についての中間答申原案を検討し、審議会に報告する等の役割を担うものである。審議会は、委員会の報告を受けてこれらを審議し、平成13年8月29日中間答申として市長に提出したものである。

行政区割の地域説明会及び出前説明会は、市長に提出された中間答申の内容について、広く市民から意見・要望等を聴き、これを審議会に報告して、最終答申に至る一連の手続の一環として開催されたものである。

イ 地域説明会は、A区について平成13年9月22日西部文化センターで開催されたのを皮切りに、B区、C区、D区、E区、F区、G区、H区及びI区について、それぞれ計9会場で開催され、出席市職員も延べ123人に及んでいる。

一方、出前説明会は、地域の要請に応じ、当該職員が出向して行うという形で実施され、平成13年9月3日さいたま中央公民館第1講座室を皮切りに、市内27会場で開催され、出向市職員も延べ71人に及んでいる。

上記両説明会には、記録担当の職員が各1名配置され、各説明会場での状況を記録する役割を担当した。また、地域説明会においては、全会場でその状況をテープに録音（ただし、その反訳は不作成。）したことが認められ、一方、出前説明会においては、全会場ともそのような措置は採らなかったことが認められた。行政区割の各説明会での市民の意見・要望等は、書面にまとめられ、前記調査検討委員会に提出されている。

(2) 「各出席職員のノートの当該記録部分」の存否について

ア 本件異議申立てに係る「各出席職員のノートの当該記録部分（実施機関は、これを野紙に記録した個人的なメモという。以下「本件メモ」という。）」については、異議申立人は一般的、個人的に考えて存在することが強く推認できると主張し、実施機関はこれを否定し、本件メモは存在しないと説明している。

イ そこで、まず、本件メモが物理的に存在するかどうかの事実について検討

すると、平成14年3月12日付け当審査会会長あて、さいたま市長名文書「地域説明会及び出前説明会に係る各出席職員のノートの当該記録部分の取り扱いについて」により、9地区での地域説明会については、その都度、その内容を取りまとめた「中間答申についての住民説明会（意見・要望）」を作成し、これを供覧に付し、平成13年10月5日供覧完了後、本件メモは、廃棄処分した旨説明があった。

また、出前説明会についても同様にして、その都度、その内容を取りまとめた「住民説明会報告書」を作成し、平成13年9月4日から同年10月9日までの間に随時供覧に付し、平成13年10月11日に最終説明会の報告書の供覧が完了した。本件メモは、各説明会の報告書の供覧完了の段階で、当該部分を随時廃棄処分した旨説明があった。

当審査会は、上記廃棄処分の事実について検証したところ、実施機関の当該説明を否定すべき根拠は、見当たらなかったところである。

したがって、異議申立人の平成13年11月16日付け行政情報公開請求書を実施機関が受理した時点では、本件メモは、既に廃棄され、存在しないとの結論に達したところである。

ウ 次に、本件メモが、条例第2条第2号に規定する行政情報に当たるかどうかについて検討する。

実施機関は、本件メモについて、前述の各説明会の内容をまとめるための職員の個人的なメモで、条例上の「行政情報」に当たらないと主張している。いわゆる条例上の不存在、条例解釈上の理論的な不存在を主張しているものと思料される。

これら主張に対する異議申立人の主張、反論は、本件メモが個人的なメモであっても、全くの私的なメモではなく、自己の職務遂行のためのメモであり、報告書をまとめるための共同作業として、組織的に使用されているから、条例上の行政情報に当たるものとしている。

本件メモが条例上の「行政情報」に当たるとするためには、第1に「実施機関の職員が職務上作成」したものであるかどうか、第2に「当該実施機関が組織的に用いるもの」であるかどうか、第3に「当該実施機関が保有しているもの」であるかどうか、の3点について、これを肯定する論拠が必要であり、以下これら3点について順に検討することとする。

エ まず、第1の点については、前述のとおり、各説明会会場に記録を担当する職員1名を置き、審議会に提供する報告書を取りまとめるため、各会場での住民の意見・要望等を、当該職員が野紙に記録したとのことであり、これは、明らかに当該職員が職務上作成したものと判断することができ、この点については、実施機関の平成14年1月23日付け非公開理由説明書においても、これを肯定しているところである。

オ 次に、第2の点については、実施機関は、本件メモが、あくまでも当該職員が後日、各説明会での内容をまとめるための個人的なメモで、自己の職務遂行における便宜のための個人的なメモに過ぎないと説明し、「当該実施機関が組織的に用いるもの」に当たらないと主張している。

本件メモが、いわゆる「組織共用文書」といえるかどうかは、その実態又は実質が、当該実施機関という組織において用いられる状態にあるかどうかを個別的に検討しなければならない。作成当初においては、当該職員の職務遂行上の便宜のための個人的メモであっても、その後の当該職員の属する組織における利用・保存の実態によっては、「組織共用文書」に当たると解されることが十分考えられるのである。

つまり、当該職員の執務上の補助的資料としての個人的メモであるからといって、直ちに、条例上の「行政情報」に当たらないと結論付けるのは不適當である。

本件メモについては、前述のとおり、異議申立人の公開請求のあった時点では、目的を終えて廃棄されていることが確認されているので、廃棄処分時点以降においては、「組織共用文書」の概念をいれる余地はない。

しかし、各説明会での内容をまとめ、報告書として当該組織が決裁等の方法で認知されるまでは、当該報告書の正確性や不明瞭な部分の点検等のため、本件メモが組織的に利用されることは、考えられるし、また、審議会や委員会に提出された報告書について、委員からの質疑に答えるため、本件メモを参照しながら答弁等を行えば、当該行為は、組織的利用といえるのである。

いずれにしても、実施機関の提出した前記非公開理由説明書、平成14年4月23日に行われた口頭意見陳述その他の資料等を検討したところ、本件メモが当該実施機関において、組織的に用いるものに当たるとの結論を得るまでには至らなかったところである。

カ 最後に第3の点については、実施機関は、前記オにおいて述べた理由と同じ理由で、条例上の「行政情報」に当たらないと主張している。特に、本件メモと同一内容で別途、報告書を作成していることから「行政情報」の定義に該当しないものと判断できるとしている。この主張は、前記オにおける第2の要件に該当しない理由としても主張されていると受け止められるが、いずれにしても本件メモは、別途報告書を取りまとめるために作成されたものであることから、その内容において一致することは、容易に考えられるところであり、そのこと自体をもって、「組織共用文書」に該当しないものと判断するのは早計である。

本件メモが、「当該実施機関が保有しているもの」に当たるかどうかは、その実態について個別的に判断しなければならないものであることは、前記オにおける第2の要件の判断の場合と同様である。

本件メモが、実施機関が定めた規則や執務慣行等により、公的な管理下に

おかれ、当該職員個人の手元や支配下から離れた状態にあれば、「当該実施機関が保有しているもの」に当たるものと解される。

一方、本件メモが、罫紙に記録された個人的なメモとして、自己の机の中に保管され、他の職員が自由にこれを取り出すことができない状態にあれば、それは、公的な管理下におかれている状態にあるといえないし、逆に、本件メモが、当該組織の共用ロッカーに未決文書又は未処理文書として一括保管され、他の職員が自由に取り出して利用しているとか、市の定めたファイリングシステムにより、進行中の文書として、ファイルされているとかの状態にあれば、公的な管理下におかれていると判断できるのである。

当審査会が検討したところ、本件メモが、公的な管理下にあったと判断する根拠は見当たらないし、すでに廃棄処分をしてしまった時点以降においては、「組織共用文書」であるかどうかを論ずる余地がないことは、前記オにおいて述べたとおりである。

2 理由付記について

- (1) 非公開決定については、条例第12条第1項の規定により、公開請求者に対し、書面によりその理由を示さなければならない。

公開請求者の公開を請求する権利に直接かかわる事項であることから、当該非公開決定に係る行政情報が、条例上の根拠条項に該当する理由を明確に示さなければならないとするものである。

言い換えれば、公開請求者にとって、非公開とする理由を明確に認識し得るものであることが必要であり、公開を拒否する理由が、条例上複数の条項にわたる場合は、それぞれの条項を示し、かつ、当該条項を適用する理由を明確に示さなければならない。

- (2) 本件処分は、前述のとおり不存在を理由とするものであり、かつ、その不存在の理由も、条例上の「行政情報」に該当しないという理論上、条例上の不存在を根拠としている。

しかしながら、本件メモは、公開請求の時点では、すでに廃棄処分されていることが確認されていることから、物理的な不存在をも非公開の理由として示さなければならないところである。

- (3) 次に、異議申立人は、非公開決定については、条例上実施機関に理由付記の義務が存在するところ、本件処分については、単に「文書不存在のため」と記されているのみで、理由付記の義務を履行していないと主張している。

前述のとおり、本件処分については、実施機関の理由は、条例上の行政情報に当たらないとするものであるから、少なくとも、本件メモは、各説明会の内容を報告書にまとめるため、罫紙に記録した当該職員の個人的メモで組織共有文書に該当せず、条例上の行政情報に該当しないから非公開（一部公開）としたという程度の理由付記をすることが相当であると考えられる。

また、物理的な不存在を理由とするものであれば、同様にして、本件メモが各

説明会の内容を報告書にまとめるための当該職員の個人的メモであり、各報告書を作成し、決裁、供覧後廃棄処分したので保有していない旨の記載が必要であるとする。

したがって、本件処分に係る理由付記については、不十分であるとの指摘を受けざるを得ないのである。

(4) いずれにしても、非公開とした本件処分は、理由付記に不十分な面が認められるが維持されるべきものと思料するものである。

3 地域説明会に係る録音テープについて

(1) 部分公開の可否について

ア 本件異議申立てに係る録音テープ（以下「本件テープ」という。）については、9会場すべてについて、存在することが認められ、本件テープを当審査会において部分的に聴取したところ、参加者の発言は、氏名及び地区名を述べてから発言している。この場合における発言者の氏名や地区名は、条例第7条第2号に規定する特定の個人を識別することができる個人に関する情報であることが認められる。

イ 実施機関は、本件テープには、特定の個人を識別することができる個人に関する情報が記録されており、その記録部分は、条例第7条第2号に該当する非公開情報に当たり、かつ、当該記録部分を容易に区分して除くことができないとし、それを理由として本件処分を行ったものである。

これに対し、異議申立人の主張は、個人識別情報部分の消去が技術的に困難であるとは認められず、条例の適用を誤ったものとしている。

ウ 条例第8条第1項にいう「容易に区分して除くことができる」かどうかは、実施機関にとって、物理的に除去することが容易かどうか、また、公開請求に係る行政情報のうち、どの部分に非公開情報が含まれているか記載部分の区分が容易かどうかを指しているものである。

本件テープについては、個人識別情報部分の区分は、容易であると認められるが、物理的に除去することが容易かどうかは、問題となる。

エ 実施機関の非公開理由説明書によると、本件テープから個人識別情報部分を的確に取り除くことは、それなりの専門的な技術力と機器等を要するものであり、実施機関が公開業務としてこれを行うことは、極めて困難な状況にあると主張している。一方、異議申立人は、区分除去が容易かどうかは、公開実施部署（本件処分については、総合政策部政令指定都市準備室）を中心において判断するのではなく、実施機関全体（本件処分については、市長部局全体）で検討し、判断すべきことであり、容易に区分除去を可能にする部署があるのではないかと主張する。

オ 部分公開の実施に多くの時間や労力を要することは、区分除去の容易性の判断から除かれるべきものと解され、かつ、区分除去の容易性の判断は、実施機関（市長部局）全体で、判断すべきものと解されるが、本件テープにお

ける区分除去については、専門的な技術と機器の設備等を要し、実施機関（公開実施部署）の公開業務の中でこれを行うことはもとより、異議申立人のいう市長部局全体で行うとしても、極めて困難であると考えられ、かつ、それは、一般的に容認される場所であると思料するものである。なお、実施機関以外の者に委託して、公開業務を行うことは、そもそも条例上予定していないことと解する。

よって、本件処分に係る区分除去についての実施機関の判断は、妥当であると考えられるものである。

(2) 個人に関する情報の保護について

ア 条例第7条第2号本文では、個人のプライバシーの権利保護を図るため、個人のプライバシーを最大限に尊重する基本的考えに立脚して、いわゆる個人識別情報を非公開情報としている。本件テープについては、前述のとおり、個人識別情報が記録されているところであり、実施機関は、これを理由の一つとして本件処分を行ったものである。異議申立人のこの点についての主張、異論等は、当審査会には出されていない。

イ 条例では、非公開とすべき個人のプライバシーを実質的に確定して規定することなく、前記アで述べたとおり個人のプライバシーを最大限に尊重する基本的考えから個人識別情報を非公開情報としたものと解され、その点を考慮して、本来保護する必要のない個人識別情報、例えば、公知の情報等は、非公開情報から除かれるものとして、条例第7条第2号ただし書に限定的に列挙している。

そこで、本件テープにおける個人識別情報がこのただし書の限定列挙されている規定に当たるかどうかを判断する必要がある。

ウ 異議申立人は、説明会という公開の場で発言者が氏名や地区名を述べていることから、本件テープは条例第7条第2号アの「公にすることが予定されている情報」に当たり、また、発言者のプライバシーに係る権利は放棄されているものと認められると主張している。

エ 本件テープは、公開で開催された地域説明会の状況を録音したものであり、少なくとも当該説明会に参加した者には、個人識別情報は、無形情報として公開されているものといえることができる。したがって、これらを録音したテープ（これは、いわゆる有形情報である。）に記録された個人識別情報については、個人のプライバシーの権利保護の面では、これを公開しても当該個人の権利保護に欠けることはないのではないかと指摘も考えられる。また、プライバシーの権利、保護を実質的に考えると、本件テープに記録されているプライバシーについては、個人の思想信条、学業成績、家族関係、資産内容、病歴及び前科前歴等のプライバシーに比べれば、その保護の程度は、低いものとの判断もできる場所である。しかしながら、これらの点は、条例第7条第2号ただし書による限定列挙の条項には、該当しないと解するのが

相当である。

オ 一方、異議申立人の主張している「公にすることが予定されている情報」であると解するためには、各説明会において、事前に、各発言者の発言内容はテープに録音し、かつ、当該テープは後日公開請求に応じ、公開することがあることを説明し、承認をとっておくことが最低限必要であると考え。

また、プライバシーに係る権利が放棄されているかどうかは、包括的にでなく個別的に検討すべきことである。

この点についての実施機関の説明は、テープに録音していることも、後日、別の目的で公開することも、各説明会の参加者には、一切知らされていないし、承認もとっていないということであり、これを否定する根拠は見いだし得ないところである。

したがって、実施機関の本件処分に係る非公開理由は、維持されるべきものと思料するものである。

なお、本件諮問事案においては、争点又は問題となっていないが、前記本件メモについても、条例上の「行政情報」に当たるかどうかという問題のほかに各説明会における発言者の氏名等が記録されていれば、当該記録が個人識別情報かどうか、区分除去が容易かどうか問題となる所であり、いずれもこれを肯定すべきことは、容易に推認できる所である。

以上述べたとおり、本件異議申立ては、理由がないので、当審査会は、前記第1の結論のとおり、答申するものである。

第5 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ものである。

(提言1)

行政執行上常時作成されることが予測される職員のメモ文書については、条例上の「行政情報」に当たるかどうかの解釈は、いわば諸刃の剣になりかねない要素を内包しているものといえるのである。

職員のメモ文書が、「組織共用文書」に当たらないとする解釈認定又は適用が広義に行われれば、不存在を理由とする実施機関の非公開決定に対する不服申立ては、増加する傾向に向かうことが予想されるばかりでなく、市民の行政情報の公開を求める権利の行使に直接影響し、ひいては情報公開制度の趣旨を没却するおそれさえ生ずるところとなる。

また、逆にその解釈認定又は適用が厳格に、かつ、狭義に行われれば、職員の事務事業の執行上効率的なものとして、日常頻繁に広く作成されているメモ文書の作成自体に影響を与え、行政の効率的な遂行に歯止めをかけるおそれさえ生じることが予測され、また、その内容、目的、様式等において多種多様な職員のメモ文書が

広く公開されることにより、その有意性や職員の執務遂行上の適否等にまで監視されるところとなり、職員の執務遂行意欲にまで影響することが懸念されるところである。実施機関がメモ文書に対する公開請求の諾否を決定するに際しては、この辺の事情をも考慮しながら、適切な措置を望むものである。

(提言2)

政令指定都市に向けての区政区割については、市の当面の最重要課題であり、市民にとっても広く関心を寄せる重要な事項であり、さいたま市の市史に残るほどのものと考えられる。

地域説明会は、市民の当該事項に対する意見・要望等を聴くものであり、市の事務事業としては、重要な位置付けがなされているものと思料されるところであり、そのため、記録としてその状況をテープに録音したものと認められる。これらのテープを反訳し、容易に区別除去することができる個人識別情報を除いて、要点記録でなくより詳細な情報として市民の情報公開を求める権利の行使に対応することが望ましかったと考えられる。

今後、テープに録音する会議の性格や重要性等を十分考慮し、これを反訳することにより、より正確で詳細な情報の公開を進めることを検討すべきである。

第6 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事案について、次のとおり、調査審議を行った。

①	平成13年12月19日	諮問の受理
②	平成14年1月23日	実施機関から理由説明書を收受
③	同年3月14日	審議
④	同年4月23日	実施機関からの意見聴取及び審議
⑤	同年5月15日	異議申立人からの意見聴取及び審議
⑥	同年6月20日	審議