

大津市情報公開・個人情報保護審査会答申

(答 申 第 2 1 号)

平 成 26年 3月 27日

大津市情報公開・個人情報保護審査会

答 申

第1 審査会の結論

大津市長(以下「実施機関」という。)の行った公文書部分公開決定に係る非公開部分については、請求のあった公文書を保有しているとは認められないため、実施機関の判断どおりとする。

第2 異議申立ての経過

1 公開請求

平成25年1月18日、異議申立人は、大津市情報公開条例(以下「条例」という。)第6条第1項の規定に基づき、実施機関に対し、「平成24年12月21日に開催された仰木の里自治連合会に報告された内容にかかわる協議録と結果報告書(開催に至るまでのもの)・同日開催された報告会の内容の報告書(開催後のもの)」と記載して、公文書の公開を請求した。

2 実施機関の決定

平成25年2月1日、実施機関は、本件公開請求のうち「平成24年12月21日に開催された仰木の里自治連合会に報告された内容にかかわる協議録と結果報告書(開催に至るまでのもの)」についてはこれに対応する公文書として「都市計画法施行規則第60条申請に係る経過(論点:2mを超える崖を生ずるか)」を特定し、これを公開するものの、本件請求のうち「同日開催された報告会の内容の報告書(開催後のもの)」に対応する公文書については、「当該公文書を作成及び取得しておらず、存在しないため」これを公開しないとする部分公開の決定(以下「本件処分」という。)を行い、上記理由を付してその旨を異議申立人に通知した。

3 異議申立て

平成25年2月19日、異議申立人は、本件処分を不服として、行政不服審査法第6条の規定に基づき、実施機関に異議申立てを行った。

第3 異議申立ての趣旨

異議申立てに係る処分の取消しを求める。

第4 異議申立人の主張要旨

異議申立人の主張は、異議申立書及び意見書の記載内容、並びに異議申立人の意見陳述によれば、概ね次のとおりである。

- 1 平成24年12月21日開催の仰木の里自治連合会との会合で報告した内容の協議録と結果報告書(開催に至るまでのもの及び開催後のもの)は都市計画法施行規則第60条申請の法適合性の重要な判断にかかわるものであり、その判断過程の記録が不存在は、あり得ない。このような重要な案件について、庁内協議にかかる記録が不存在ということがあり得るのかということに対しても非常に疑問を感じており、何らかの情報公開資料があるのではないかとということで異議申立

てをしている。

12月21日の協議会での報告の中で、副市長は大津市として「50cmの土砂の搬出入の無い」という開発行為の要件に合致しているかどうかの判断がされたと発言している。本件請求に対して大津市から公開された公文書にはこの判断にかかる記載はない。しかし、事前に、担当課が市長、副市長等に対し説明をする資料を一切示すことなく、あるいは、市長、副市長等と打ち合わせをしないまま住民説明会を行うとは考えられない。12月21日に開催された協議会についても、その内容が庁内において協議をされているはずである。そうすると、12月21日までに「50cmの土砂の搬出入の無い」にかかる判断を含めて、都市計画法施行規則第60条申請の適合性の検討をするために作成した資料が別にあるはずである。

また、12月21日の協議会は、住民だけでなく大津市にとっても都市計画部にかかわる重大案件であり、大津市市政上でも問題のある確認申請に対する違反行為の疑いがかかった判断を住民に対して結果報告をするという重要な意義を有するものであり、大津市からは市長、副市長、統括監、都市計画部長及び政策監、開発調整課長、建築指導課長、自治協働課職員、さらに弁護士が参加し、住民側からは仰木の里自治連合会長ほか住民2名が参加したことに鑑みると、大津市において議事録を作成していないとは考えられない。

- 2 正式な文書を作成していないのであれば、重要な判断に至るための職員が作成した手帳・メモであっても、公開すべきである。

12月21日の協議会の結果は、建築審査請求を経た後に、住民が訴訟をするかどうかの判断において重要な意味をもつものであるから、大津市において最初から議事録を作成するつもりがないとは考えられない。仮に議事録が作成されていないとしても、音声を録音していたり、メモを取っていたりするなど議事録に代わるものが存在しているはずである。開発調整課は、議事録が公文書として作成されていないのであるならば、上記録音データまたはメモを探して、これを公文書として公開をすべきである。このことは、住民はどんな陳情、通報などしたのかについて市職員に記録を義務付けている大津市コンプライアンス条例の趣旨に照らせば当然のことである。住民が指摘した箇所が開発行為の要件から見てどうなのかという件については、陳情されたという認識を持つべきである。

- 3 実施機関の部分公開決定理由説明書において「仰木の里自治連合会への報告内容に関連する公文書についても、既に請求に基づき情報公開済であります。」となっているが、その部分がどれを指しているのか不明であり、現在に至るまで不十分である。この部分の処分理由について、大津市は、より明確に情報公開請求に、いつ、何を公開したのかということを示すべきである。

第5 実施機関の主張要旨

実施機関の主張は、部分公開決定理由説明書及び実施機関から事情を聴取した結果、概ね次のとおりである。

- 1 平成24年12月21日に開催された報告会において仰木の里自治連合会に報告した内容にかかる内部協議資料については、情報公開において開示しているところである。
- 2 その他の公開請求に係る公文書は作成しておらず、不存在であるため部分公開と決定した。

- 3 仰木の里自治連合会への報告内容に関連する公文書についても、既に請求に基づき情報公開済みである。
- 4 当日は既に開示済みの資料に基づいて説明報告するという場であったことから、議事録等の作成は必要ないものと判断した。資料の作成に至るまでの市長との協議等についても説明資料に基づいて説明を行っているものであり、その際も協議録等の作成は行っていない。
- 5 平成24年12月21日に開催された報告会については市では録音もメモも取っていない状況であった。
- 6 「都市計画法施行規則第60条申請に係る経過(論点:2mを超える崖を生ずるか)」という資料1枚に基づいて説明をした。
- 7 記録を取るということよりも資料の内容そのもの話であったために、記録を取る判断はしていなかった。
- 8 平成24年12月21日の報告会に至るまでに、平成24年12月13日、12月17日、12月19日、12月21日の4回市長、副市長を含めた協議があった。この協議の目的は、担当課が都市計画法、宅地造成等規制法に基づく考え方及び現状の説明をした上で、資料が法律上どのような考え方になっているのかの説明をして、市長、副市長の了解をもらうということにあったので、協議録を作る必要性がある中身ではなかったと判断した。
- 9 平成24年12月21日の報告会の内容にかかる継続的な協議は、その後行っていない。そのため記録はない。

第6 当審査会の判断理由

1 本件異議申立ての対象となっている公文書について

本件異議申立ての対象となっている公文書は、「平成24年12月21日に開催された仰木の里自治連合会に報告された内容にかかわる協議録と結果報告書(開催に至るまでのもの)」(以下「本件公文書1」という。)及び「同日開催された報告会の内容の報告書(開催後のもの)」(以下「本件公文書2」という。)である。具体的には、平成24年12月21日に開催された大津市と仰木の里自治連合会との会議(以下「本件会議」という。)に向けての庁内における意思形成過程に関する公文書、本件会議の議事録及びその後庁内で検討された内容に関する公文書である。

実施機関は、本件公文書1に該当するとして、「都市計画法施行規則第60条申請に係る経過(論点:2mを超える崖を生ずるか)」(以下「本件公開文書」という。)を公開しており、本件公文書2については存在しないことを理由として、本件処分を行っている。

異議申立人は、協議録ないし議事録がないのであれば、録音データまたは職員個人が保有しているメモを特定して公開をするよう求めている。

当審査会は、異議申立人の意見陳述と実施機関からの聴取を経て、6回の審議を重ねた。

2 公文書の存否について

当審査会は、本件公文書1(本件公開文書を除く。以下、この節において同じ。)及び本件公文書2の存否は、本件会議に至るまでの庁内協議及び本件会議後の庁内協議の開催の有無とこれらの庁内協議にかかる記録作成の慣行によって決せられると考え、これらの事情につき実施機関から聴取を行った。

当審査会は、まず、実施機関から本件会議に至るまでの庁内協議の経過について聴取した。その結果、平成24年12月13日、12月17日、12月19日、12月21日の計4回市長、副市長を含めた協議が行われたこと、協議の目的は本件公開請求までに異議申立人に公開された資料(別表記載の通り)及び本件公開文書に基づいて説明をして市長、副市長の了解をもらうということにあったこと、協議録を作る必要性がある中身ではないと判断したため、メモを取っていないことが明らかとなった。

次に、本件会議については、大津市においては、本件公開文書に基づいて報告をすることとされていたため、記録は取らなかったこと、報告会であるとの位置付けであったから、本件会議にかかる内容についての継続的な協議はしていないので、その記録はないことが明らかとなった。

さらに、大津市において職員等は要望等を書面以外の方法により受けたときは、その内容を記録しなければならないと「大津市職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例」第9条に規定されているが、庁内協議については当該記録を作成しなければならない内部規範がない。

上記の実施機関の説明に照らすと、本件会議に至るまでの庁内協議は、住民から疑義が出されている内容を法令に基づいてどのように処理するかについて担当課である開発調整課が市長、副市長に対して報告をするという性質の会議であり、市長、副市長と意見交換をして、大津市としての意思を形成するものではなかったもので、実施機関において記録を残すべきものとの認識がなかったものと推認される。

また、本件会議については、大津市として住民に対して疑義のあった件について考え方を報告する会であって、住民の意見を聞いて庁内で再検討するというものとして位置付けていなかったもので、これについても実施機関において記録を残すべき認識がなかったものと推認される。

さらに、本件会議の内容にかかる、市長、副市長を含めた協議はその後行われていないこともまた、本件会議は大津市において報告会であるとの認識に因るものと推認される。

当審査会は、実施機関が上記の認識に立っている場合には、その当否は別として、本件会議に向けて行った4回に渡る庁内協議につき協議録を作成しなかったこと、本件会議につき議事録を作成しなかったこと、これまでに住民に対して公開した資料以外の資料を庁内協議に利用しなかったこと、したがって、これらを公文書として保有していないとの実施機関の説明は一応理解できないものではないと思料するものである。

また、当審査会の調査においてこれを覆すような事実の存在を認めることができなかった。したがって、本件公開文書以外に、実施機関において本件公開請求にかかる公文書を作成ないし保有していないと認定せざるを得ない。

3 録音データの公開等について

異議申立人は、本件会議の録音データの公開を主張しているので、以下、録音データの存否及び公文書該当性について検討する。

(1) 録音データの存否について

当審査会において、会議の録音データの存否について、大津市職員の出席者から事情を聴取したところ、自治協働課に勤務する職員甲がICレコーダーにより録音したデータが存在することが確認された(以下「本件録音データ」という。)

(2) 本件録音データ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、「実施機関の職員が職務上作成し、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(電子的方法、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法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。

本件録音データが公開対象となる公文書に該当するか否かは、本件録音データが「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び写真並びに電磁的記録であって、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」に該当するか否かによって判断される。

まず、本件録音データは、職員甲が実施機関の職員であること、同職員が職務として出席した本件会議にかかるものであることに照らせば、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び写真並びに電磁的記録」に当たる。

もっとも、「公文書」としての性格が与えられるためには、本件録音データが「当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関において保有しているもの」でなければならない。これを判断するに際しては、①文書の作成又は取得の状況(職員個人の便宜のためにのみ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、文書の作成又は取得が公知のものであったかどうか)、②当該文書の利用の状況(業務上必要な文書として他の職員又は部外に配布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すべきである。

当審査会において本件録音データを保有する職員甲から事情を聴取したところ、本件録音データは、直接の上司又は本件会議に出席した大津市職員のうち当該職員より上級の職位にある職員からの指示によって作成したものではないこと、何かの折に当該職員が住民から質問されたときに答えられるように自身のメモ、覚えとするために録音したものであること、したがって、本件録音データに基づいて当該職員において議事録を作成していないこと、本件録音データは当該職員個人が胸ポケットに入れた状態のICレコーダーによって作成されたものであって、本件録音データが作成されていることを本件会議の出席者が認識していた状況はなかったこと、本件録音データは実施機関のいずれの部局においても利用に供されていないこと、本件録音データを保存しているICレコーダーについては、聴取時点において、当該職員の職務用機の引き出しに保管していること、職員であれば誰もがいつでも本件録音データを再生することができる状態ではないことが確認された。

上記の事情を総合的に考慮するならば、本件録音データは、「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、現時点では「公文書」の性格を有しない。

4 結論

以上のことから、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第7 当審査会の意見

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付記する。

会議等における記録の作成について

当審査会は、本件諮問事案については、上記の通り、請求にかかる本件公文書1(本件公開文書を除く。)及び本件公文書2を実施機関において作成し、これを保有していないものと認定した。しかし、本件会議に至る経緯に照らせば、本件会議は住民からの意見を聴取し、それを市において検討するために開催されたものであると住民が信じ、これに臨んでいたことは明らかであるにもかかわらず、市においては本件会議を単なる報告会として位置付けて、記録を作成する必要がないとしたことは、市民に説明する責務を負っている市の姿勢としては誠に不誠実な対応であって、市政運営の透明性を低下させるものとなっていることから遺憾に思うところである。

さらに、「大津市職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例」の趣旨に照らせば、新たな要望等が本件会議において出されることが十分に予想されたものである以上、本件会議について、大津市においては記録を取ることが要請されていたと思われる。

諮問実施機関において、市民に説明する責務が全うされるようにするとともに、市政運営の透明化を図るため、重要な案件等に関しては庁内協議を含め、会議等における記録の作成にかかる基準を定めるよう今後の運用について検討されたい。

第8 審査会の処理経過

審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
平成25年 3月13日	諮問書の受理
平成25年 8月29日	異議申立ての概要説明 異議申立人からの意見陳述 実施機関からの事情聴取 審議
平成25年 9月26日	実施機関からの事情聴取 審議
平成25年11月28日	審議
平成25年12月19日	審議
平成26年 1月30日	審議
平成26年 2月27日	審議
平成26年 3月27日	答申

別表

協議日	資料	公開日
平成24年12月13日	・現地計測結果	平成24年12月20日送付、 情報提供
平成24年12月17日	・要請書(案)	平成25年 2月 1日公開
平成24年12月19日	・現況報告書 ・都市計画法施行規則第60 条申請に係る経過(論点:2m を超える崖を生ずるか)	平成25年 1月15日公開 平成25年 2月 1日公開
平成24年12月21日	同上	同上