

島 情 審 第 8 号
令和 4 年 3 月 1 1 日

島本町教育委員会
教育長 中村 りか 様

島本町情報公開・個人情報保護審査会
会長 向井 秀史

答 申 書

令和3年12月28日付け島教総第2176号で島本町情報公開条例第11条の2第1項により諮問のあった審査請求について、次のとおり答申します。

主 文

令和3年12月17日付けで審査請求人が提起した審査請求は、棄却するのが妥当である。

理 由

第1 事実

1 審査請求人による情報公開請求

令和3年11月29日、審査請求人（以下「請求人」という。）は、島本町情報公開条例（昭和58年条例第24号。以下「条例」という。）に基づき、島本町教育委員会（以下「実施機関」という。ただし引用部分の「実施機関」を除く。）に対して、「2021年11月24日開催令和3年度第1回文化財保護審議会職員が11月24日文化財保護審議会の発言を記録したメモ」についての情報公開請求をした。

（資料：情報公開請求書）

2 実施機関による不開示決定

実施機関は、請求人に対し、同年12月10日付け「情報不存在による非公開決定通知書」（島教生第1254号）により不開示決定をした（以下「本件処分」という。）。同通知書上の「不存在の理由」欄には、「島本町情報公開条例第3条に規定する「情報」に該当しないため。」「・当該メモについては、担当者の備忘等のために作成したものであり、実施機関が組織的に用いるものとして管理しているものではないため。」と記載されていた。

（資料：島教生第1254号）

3 本件審査請求に係る経過

- 令和3年12月16日 審査請求人が実施機関に審査請求書を提出
(資料：審査請求書)
- 令和3年12月28日 実施機関が弁明書を添えて当審査会に諮問書を提出
(資料：島教総第2176号)
- 令和4年1月10日 請求人が当審査会に反論書を提出、併せて意見陳述の申立て
(資料：反論書)
- 令和4年2月3日 審査会の開催
(内容：実施機関の事情聴取、請求人の意見陳述及び審議)

第2 審査請求書の要旨

1 審査請求の趣旨

本件処分を取り消し、公開するとの裁決を求める。

2 審査請求の理由

- (1) 請求人は、職員が令和3年度第1回文化財保護審議会（以下「本件審議会」という。）の発言を記録したメモについて情報公開を請求した。この請求は、島本町コミュニティ推進課によるとICレコーダによる音声記録を取っていないということだったので、それに代わる記録（以下「本件メモ」という。）の開示を請求したものである。
- (2) 条例第2条には、「町の所持又は保管……するすべての情報は、住民共有の情報として積極的に公開するものとする。……」と定める。よって、審議会の議事録（あるいは要点録。以下同じ。）を作成するために書いたメモも「積極的に」公開される必要がある。
- (3) 本件メモは、議事録作成のためにとられたメモであり、職務時間中に職務上の必要があつて作成されている。したがって条例第3条第1号にいう「実施機関の職員が職務に関して作成し」に該当する。
また、必ずしも本件メモの作成者が議事録を作成するわけではなく、なんらかの事情で別の職員が使用する可能性もある。したがって、決して作成者自身のためだけの備忘録というわけではなく、組織的に使うことが含意されている。本件メモがなければ誰も適正な議事録が作成できないことは明らかである。本件メモを1人だけが使うにしても、それは結果的にそうなっているだけの話である。したがって本件メモは、条例第3条第1号にいう「組織的に用いるものとして」に該当する。

(4) 『島本町情報公開・島本町個人情報保護制度の趣旨と解説』（平成30年3月改訂版。以下『趣旨と解説』という。）によると、「組織的検討に着手する前の、職員個人が思索中に作成した単なるメモや個人として入手した参考資料は、個人の検討段階のものにとどまる限りでは情報に該当しないが、こういったものも、組織的な検討に付される等により、実施機関において利用・保存されるものとして管理されるに至った場合には、情報に該当することになる。」とされる。

議事録作成は、最近ではICレコーダでも可能であり、そのような音声データは情報公開請求によって基本的に公開対象とされている。データが手書きであるか否か、メモの字が見にくいかな否かで、本質的な違いはない。ICレコーダの録音と手書きのメモとを区別することには一貫性がなく不合理である。

(5) 条例第5条各号は不開示情報について定めるが、本件メモは各号のいずれにも該当しない。本件審議会は、傍聴が許可されていることから、同条各号に該当しないと判断がされているといえる。仮に審議委員の氏名が同条第2号所定の個人に関する情報に該当するとしても、当該部分を隠すだけでよい。

(6) 『趣旨と解説』の条例第1条の解説では、町が情報公開を積極的に行うことの責務と意義がうたわれている。しかし、実施機関は組織的に用いるか否かという一点において本件メモを情報として取り扱わないことを決断している。条例のさまざまな条文や理念から考えて、本件メモの公開を是とする理由が多数導かれるが、わずか1点の条件を拠り所として、他のすべての条件をひっくり返して「情報に該当しない」と解釈し、不存在としている。これはなんら問題のない資料であるのに公開しない理由を無理に探し出しているように映る。

(7) 本件メモのようなメモの公開が拒否されるならば、今後は審議会等において一次情報を公開したくないときに故意にICレコーダによる録音をしないという方法が可能になることも懸念される。本件処分は、条例第1条の「開かれた町政」に背き、「主権者である住民に明らかにしていかなければならない」責務に背き、「町政の民主的な発展に寄与する」の4項目（『趣旨と解説』4頁）を満たさない。よって、情報公開の趣旨に背くものと言わざるをえない。

(8) なお、審議会の開かれる平日昼間は、現役世代にとって通常の仕事と重なり傍聴のハードルが高い。傍聴人数の制限から、出かけても傍聴できない可能性もある。このような中、審議会のメモという一次資料は、ますます積極的に公開されるべき意義をもっていると考えられるし、住民の知る権利を保

障する情報公開の趣旨にもかなうことである。

第3 実施機関による弁明書の要旨

1 弁明の趣旨

「本件処分は妥当である。」との答申を求める。

2 弁明の理由

- (1) 本件メモは、本件審議会に出席した実施機関の職員が、後日、会議録作成のために備忘録として、個人のノートに記し保管しているものである。
- (2) 本件メモについては、『趣旨と解説』における条例第3条の「運用」部分に記載されているとおり、「職員が職務を執行する過程において備忘的に作成したメモや起案文書の下書き等に類するもの……は、規程に基づく管理がされていない文書であるので対象にならない」のであり、本件メモは、「作成又は取得した文書が、業務上必要なものとして当該職員個人において自由に廃棄等の処分ができないもの」ではなく、「組織的に用いるもの」でもないことから、情報公開の対象にならないものとして、情報不存在による非公開決定に至ったものである。
- (3) 本件メモは、業務上作成するように命令・指示されたものではなく、職員個人が走り書きした備忘録的なメモであり、職員間での利用はない。さらに、本件メモは、報告、決裁及び供覧をしているものではなく、執務室内にある職員の個人机の引き出し内に保管し、組織として使用している文書保管キャビネットに保管している文書ではない。これらのことから、本件メモは、条例第3条第1号に規定されている「実施機関の職員が職務に関して作成し、又は取得した文書……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、実施機関が管理している保存期間内のすべての情報」に該当しない。
- (4) 本件審議会の会議録については、条例第1条の目的を踏まえ、開かれた町政を推進し、町の諸活動を住民に説明する責務を全うし、町政の民主的発展に寄与するため、令和3年12月17日に町ホームページや文化・情報コーナーにおいて公開している。

第4 反論書及び意見陳述の要旨（請求人による補足の主張）

1 反論書の要旨

- (1) 本件審議会の会議録作成について、業務上の命令、何らかの規程あるいは行政内の共通認識があることは明らかである。一般に会議録を作成するためにメモを取らないことは考えられないので、「メモを取れ」という詳細な業務命令がなくても、メモを取ることは会議録を作るという必須業務の中に含まれていると考えるべきである。よって、メモは会議録を作成する業務の

一環として存在し、かつ一次資料として公的なものとみなしうる。「走り書き」であることは情報の価値となんら関係がない。

- (2) 請求人はこれまで録音データの公開を拒否されたことはない。メモも録音データも情報の価値としては同一であり、メモについて公開しないことは首尾一貫性に欠ける。
- (3) 実施機関は本件メモについて「職員間での利用はない」と主張する。しかし、本件メモについて職員間での利用がないのはたまたまのことである。何らかの事情で本件メモを作成した人間が議事録を作成できなくなったとき、代替りの人間が本件メモを参照することは大いにあり得ることである。今回のように結局は一人だけが本件メモを利用したとしても、「組織的に用いる」ことにならないわけではない。メモを取るという行為は組織として行っている業務の一環であり、組織として当該メモに利用価値のあることは明らかである。

2 口頭意見陳述における主張の要旨

- (1) 本件審議会では、日本庭園学会より提出された文書の一部が未配付・未報告であったと伝聞する。これが審議途中で判明したのか、資料の欠損によって議事にどのような影響があったのか、備忘録等は確認のための有力な記録である。議事録は、備忘録から作成されたものであり、イレギュラーな発言が読みやすく編集されることもあろうと推測される。このような例もあるので、民主主義を基盤とした社会を実効性のあるものにする一つ的手段として、条例第2条の定める公開の原則に則り、備忘録である本件メモを公開することが町民の利益に資することである。
- (2) 町政に関しては時間の問題が重要である。請求人は、今のこと、これからのことに関心があり、早くに町政に関する情報を取得したいと望んでいる。しかし、仕事の都合などから審議会等の議事をいつも傍聴できるわけではなく、議事録はいつ公開されるかわからない。その点、情報公開制度によれば、2週間での公開が見込めるのである。

第5 当審査会の判断の理由

1 条例の基本的な考え方について

条例は、その第1条で、「この条例は、開かれた町政を推進する上において、住民の『知る権利』の保障が必要不可欠であることに鑑み、町政に関する情報の公開に係る必要な事項を定め、町の保有する情報の一層の公開を図り、もって町の諸活動を住民に説明する責務が全うされるようにするとともに町政の民主的発展に寄与することを目的とする。」と制定目的を掲げている。次に、条例第2条で、「前条の目的を達成するために、町の所持又は保管……するすべての情報

は、住民共有の情報として積極的に公開するものとする。……」と公開の原則を明らかにしている。

当審査会においては、これらを踏まえつつ、本件処分について妥当か否かを審査した。

2 本件処分について

- (1) 本件メモが物理的に存在していることについて、当事者間に争いはない。実施機関は、本件メモが条例第3条第1号にいう「情報」に該当しないと理由で本件処分をした。それに対して請求人は、本件メモもまた条例第3条第1号にいう「情報」に該当し、情報不存在による非公開決定は不服だと主張している。従って、本件メモが条例第3条第1号にいう「情報」に該当するか否かが争点である。
- (2) 条例第3条第1号は、条例第4条に基づく情報公開請求の対象となる「情報」について、「実施機関の職員が職務について作成し、又は取得した文書、図面及びこれらを撮影したマイクロフィルム、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、実施機関が管理している保存期間内のすべての情報をいう。」と定義している。同号にいう「情報」は、とりわけ、情報公開請求の対象とならない私用の文書等との区別について、請求人が主張するように、「組織的検討に着手する前の、職員個人が思索中に作成した単なるメモや個人として入手した参考資料は、個人の検討段階のものにとどまる限りでは情報に該当しないが、こういったものも、組織的な検討に付される等により、実施機関において利用・保存されるものとして管理されるに至った場合には、情報に該当することとなる。」と解されている（『趣旨と解説』11頁）。
- (3) この点、本件メモについてみると、次のような事情が認められる。
 - ① 島本町においては、審議会等の合議制機関の議事録を作成する場合、議事の開始に先立って録音することを参会者に告知の上、議事内容を庁用のICレコーダ等の機器に録音することはあったが、必ずしも慣例化されていなかった。本件審議会に際しても、本件メモの作成者は会議録作成について上司から指示されたが、議事内容についてICレコーダ等で録音することはしないまま、私用のノートに本件メモを作成した。本件メモの作成者は、本件メモを参照しつつ本件審議会の会議録を起案し、その後、関係者による内容確認・補正等と決裁を経て、会議録が確定された。
 - ② 本件メモ自体について、作成者がその作成を命じられた事実はない。したがって、他人にはおよそ判読困難であっても差し支えなく、また作成者において自由に廃棄等することができることと認識されていた。作成後の本件メモは、執務室内の個人用機の引き出しに保存され、実施機関が組織とし

て使用している文書保存キャビネットには保管されていなかった。

③ 以上から、本件メモは、職務に関連して勤務時間中に作成され、また執務室内において保管されていたものであるが、あくまで個人的に使用されているに過ぎないのであって、上記にいう「職員個人が思索中に作成した単なるメモ」の域を出ないものにして、「個人の検討段階のものにとどまる限り」のものというほかはない。なぜならば、たしかに本件メモが本件審議会の議事内容を明らかにするために有用であるとしても、他の職員が議事内容について知りたいと考えた場合は、本件メモの作成者に尋ねるのが通例で、そのとき当該作成者が自分で本件メモを参照することがあっても、他人が直接に本件メモの閲覧を求めることは、犯罪捜査等の稀な例外を除き想定しがたいからである。

④ なお、当初は職員個人が備忘的に作成したメモであったとしても、前述のとおり「組織的な検討に付される等により、実施機関において利用・保存されるものとして管理されるに至った場合」は、条例第3条第1号にいう「情報」に該当すると解される。しかし、本件メモが作成された後、本件処分に至るまでの間に、実施機関において組織的に利用するため、本件メモの作成者がこれを保存することや、他の職員に提示するよう命じられた事実はない。

本件処分に係る情報公開請求の後、もっぱら当該請求に対応する目的から本件メモの保存等が要請された事実があるとしても、それによって「実施機関において組織的に利用・保存されるものとして管理されるに至った」ということはできない。

(4) 以上から、本件メモは条例第3条第1号にいう「情報」には該当しないと解される。

3 結論

以上の次第で、本件処分に違法又は不当な点はなく、本件審査請求には理由がないと判断されるから、当審査会としては主文のとおり答申する。

付帯意見

当審査会における審査の過程で確認された、改善されることの望ましい点について指摘しておきたい。

(1) 島本町においては、審議会等の合議制機関の議事について録音しない場合が少なくないと認められるが、正確な記録を作成する上では適切ではない。録音を残すことの業務上の負担がさほど重くないことをも考慮すると、録音を控え

るべきやむを得ない理由のある場合に、当該合議制機関の判断により録音しないこととできる余地を留保しつつ、すべての議事について録音をすることが適切である。

- (2) 審議会等の合議制機関の議事の公開は、条例による情報公開制度の対象外であるが、これを推進することは条例第1条の定める目的にも沿うところである。さまざまな制約から議事の傍聴ができない住民等のため、必要に応じて議事を録音・録画することで、議事内容を臨場感をもって知ることが迅速に可能となるよう配慮することが適切である。

参考資料一覧

- 1 情報公開請求書（令和3年11月29日 請求人）
- 2 情報不存在による非公開決定通知書
（島教生第1254号 令和3年12月10日 実施機関）
- 3 情報閲覧等審査請求書（令和3年12月16日 請求人）
- 4 諮問書（島教総第2176号 令和3年12月28日 実施機関）
- 5 弁明書（島教生第1354号 令和3年12月24日 実施機関）
- 6 反論書（令和4年1月10日 請求人）
- 7 島本町情報公開・個人情報保護審査会での質問事項
（令和4年1月10日 請求人）
- 8 島本町情報公開条例
（昭和58年12月28日条例第24号）
- 9 島本町情報公開条例施行規則
（昭和59年3月31日規則第1号）
- 10 島本町情報公開審査会条例
（昭和58年12月28日条例第25号）
- 11 島本町情報公開審査会運営要領
（平成10年9月14日実施）
- 12 島本町情報公開制度・島本町個人情報保護制度の趣旨と解説
（平成30年3月 島本町）