

尼崎市情報公開・個人情報保護

審査委員会答申

(答申第15号)

答 申

第1 本審査委員会の結論

尼崎市固定資産評価審査委員会（以下「実施機関」という。）が、平成22年2月4日付け尼固審第1010号の8で行った公文書不開示決定処分（以下「本件不開示決定処分」という。）において、不開示とした部分のうち、尼崎市情報公開条例第7条第5号に該当すると判断される部分を除き、開示すべきである。

第2 異議申立ての趣旨及び理由

1 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、異議申立人が平成22年1月21日付けで尼崎市情報公開条例（以下、「条例」という。）第6条第1項の規定により行った「平成21年7月14日受理された公文書開示請求から異議申立を経て決定書を送達するまでの他の自治体に照会した明細（相手先担当者名、何時、方法、内容等）の記録及び内部決裁文書（ヤミの場合はそのメモ等）」の公文書開示請求に対し、実施機関が、条例第2条第2号に規定する「公文書」として保有している対象文書は存在しないとしたうえ、平成22年2月4日に行った本件不開示決定処分の取消しを求めるものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人が異議申立書、意見書において主張している異議申立ての理由を要約すると、次のとおりである。

阪神9市固定資産評価審査委員会連絡協議会（以下「連絡協議会」という。）資料の開示を求めたところ、本件資料及び申立人に関して、尼崎市以外の地方公共団体に対し確認等の照会を行ったにもかかわらず、その事実を否定して非開示とする正当な理由は見当たらない。

尼崎市以外の地方自治団体に本件連絡協議会資料等に関して照会したのは、一吏員の行為ではなく、公的な理由の裏づけが存した公的行為であるのだからその記録を速やかに開示すべきである。

連絡協議会資料の開示に当たっても「答申」から決定まで長期間経過したのは、貴委員会（尼崎市固定資産評価審査委員会と思われる）が深く審議したものであり、その審議経過の記録は当然に存在し開示すべきである。委員会の議事録等の記録は、開示により何等個人等の権利利益を不当に害することはない。

事実関係をうやむやにせず、固定資産評価審査委員会の書記が、伊丹市、西宮市、芦屋市、大阪市北区などに対する照会の有無、その内容等を貴委員各位（本審査委員会と思われる）が把握していただきたい。

他の自治体に、職権で公的な照会調査を当該書記等が行ったことが露見している。相手が存在するので、情報は隠しきれない。

職権による照会調査であるから、受身の自治体職員もしかるべきルールに基づき回答しているわけである。故にそれなりの責任があり、どの様な方法で どの様な照会内容で どの職員に回答

を求め どの様な回答を誰が受けたか、事実関係を明らかにすべきである。貴委員会（本審査委員会と思われる）が本件審理に必要なとするならば、その理由を答申に明らかにしていただきたい。

尼崎市固定資産評価委員会は、メモは存在するが、公文書でない等独特の弁明を行っているが、情報公開を研究している人達に参考意見を聴取するなど、諸般を総合的に勘案しても本件メモは明らかに公文書であり、速やかに開示すべきである。

第3 実施機関の主張要旨

実施機関の不開示理由説明書及び意見聴取時の主張の要旨は、次のとおりである。

対象文書は作成又は取得したことがなく、存在しないとしたが、連絡協議会を組織する団体のうち尼崎市固定資産評価審査委員会以外の団体に対する過去の連絡協議会（平成18年度前にあっては、阪神8市固定資産評価審査委員会連絡協議会）の関係文書に対する開示請求の有無や対応などについて平成20年7月12日から平成21年12月19日までの期間中に尼崎市固定資産評価審査委員会（書記（事務局職員））が他の地方公共団体に対して行った照会に対してそのような開示の請求がされた事例があると回答した地方公共団体に対する当該照会の結果等を記録したメモ（以下「本件メモ」という。）は存在する。

本件メモは上記の照会を直接行った尼崎市固定資産評価審査委員会の書記（事務局職員）が作成し、当該書記が職場で割り当てられているパソコンで共有フォルダ（特定の範囲の職員がファイルを共有し、事務に用いるためのもの。以下同じ。）にデータファイルとして保存したものであるため、尼崎市固定資産評価審査委員会のその他の書記（事務局職員）は本件メモのデータファイルの情報を見ることを遮断されているわけではない（尼崎市固定資産評価審査委員会では、委員にはパソコンは割り当てられていない。）

しかし、本件メモは尼崎市固定資産評価審査委員会の書記（事務局職員）が組織的に用いる公文書とするには体裁や正確性を含めた記載内容からしてメモにしても公文書として求められる程度の完成度において不十分なところがあり、また、本件メモを作成した尼崎市固定資産評価審査委員会の書記（事務局職員）が本件メモをパソコンの共有フォルダにデータファイルとして保存した理由についても、組織的に用いる意図を持って共有フォルダに保存したというよりも、単に本件メモを保存する目的で共有フォルダを保存先を指定したにすぎず、本件メモは本件メモを作成した尼崎市固定資産評価審査委員会の書記（事務局職員）の個人の備忘録的なメモにすぎないととらえ、公文書には該当しないと判断して不開示とする本件処分を行ったものである。

第4 審査委員会の判断

1 判断に当たったの本審査委員会の基本的な考え方

この条例の目的は第1条において「地方自治の本旨にのっとり、市民の知る権利を具体化するため、・・・実施機関の保有する情報の一層の公開を図り・・・市民の的確な理解と批判の下にある公正で開かれた行政を推進し、市民による市政への参画を進めるのに資することを目的とする。」とし、条例第7条で「実施機関は、開示請求があったときは、当該開示請求に係る公文書に次の各号に掲

げる情報(以下「不開示情報」という。)のいずれかが含まれている場合を除き、開示請求者に対し、当該公文書を開示しなければならない」と公文書の原則開示を規定している。

そこで、以下では本件不開示情報が、条例の目的と原則開示とする趣旨と照らすなか、明確かつ合理的な理由をもって不開示情報に該当するといえるのかを判断していくものとする。

なお、本審査委員会は、公文書開示請求に係る開示決定等の妥当性を審査することをその目的としていることから、当該審査を行う上で、検討事項から逸脱すると判断された異議申立人の主張に関しては本審査委員会として、検討は行わない。

また、異議申立人は『平成21年7月14日受理された公文書開示請求から異議申立を経て決定書を送達するまでの他の自治体に照会した明細(相手先担当者名、何時、方法、内容等)の記録及び内部決裁文書(ヤミの場合はそのメモ等)』の公文書開示請求をしており、異議申立書において『連絡協議会資料の開示に当たっても「答申」から決定まで長期間経過したのは、貴委員会が深く審議したものであり、その審議経過の記録は当然に存在し開示すべきである。委員会の議事録等の記録は、開示により何等個人等の権利利益を不当に害することはない。』旨の主張をしている。公文書開示請求の請求範囲及び異議申立の範囲について判断としない部分があり、一義的に判断することができなかった。そこで、意見陳述の場で確認を行おうとしていたが、欠席であったため、本審査委員会としては平成22年9月16日付け意見書(口述書)に基づいて、その範囲について判断せざるを得ない。それに基づいて判断すると、他の自治体に照会した文書に限定して述べられているので、以下検討する。

2 開示請求の対象となる公文書

条例第2条第2号において、開示請求の対象となる公文書について「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」と定義されている。「組織的に用いる」とは、作成又は取得に関与した職員個人の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であり、当該実施機関の組織において業務上必要なものとして利用又は保存されている状態のもの(組織共用文書)をいう。組織共用文書に該当するか否かについては、本件メモについて 文書の作成状況、当該文書の利用の状況、保存の状況などを総合的に考慮して実質的な判断を行うこととなる。

3 本件メモの作成・利用状況について

(1) 本件メモの作成の状況については、実施機関の説明によれば、次のとおりである。

平成20年7月14日に異議申立人から公文書開示請求書が出されて、固定資産評価審査委員会の連絡協議会の諸資料、決裁文書等の写しの交付を求めてこられた。文書そのものは、阪神間で組織している連絡協議会の文書ということもあり、他の団体で同様の開示請求がされた場合、どのような対応をされたのかということ、参考とするために、照会をかけた。

尼崎市以外で連絡協議会を構成する団体に照会を行い、過去に開示請求の事例があった団体が

ら電話で聴き取りした内容をメモに残した。それ以外の構成団体については、該当がなかったということで、メモには残していない。当該照会を行うにあたっては、紙文書等での決裁行為は行っておらず、実施機関の担当者間で協議を行い、電話で確認をすることになった。

(2) 異議申立人は、異議申立書の中で、「尼崎市以外の地方自治団体に本件連絡協議会資料等に関して照会したのは、一吏員の行為ではなく、公的な理由の裏づけが存した公的行為であるのだからその記録を速やかに開示すべきである。」と主張しているが、確かに、単なる個人的理由から照会をかけることはないであろうし、担当者間で協議を行っていることから、業務の一環として照会をかけていると考えるのが妥当である。

(3) 実施機関は、本件メモは組織的に用いる公文書とするには体裁や正確性を含めた記載内容からして公文書として求められる程度の完成度において不十分なところがある旨の主張をしているが、情報公開条例の趣旨を考えると、意思形成過程中の文書であっても積極的に公開することが望まれるし、職務に関連し、組織として利用する実態のある文書は全て公開の対象となるものであると考えられ、文書の完成度が不十分であるから公文書には該当しないという実施機関の主張は認められない。

(4) 実施機関によると、当該照会の結果については、他の担当者も理解しており、情報共有がされているということである。ただ、本件メモによって情報共有されたのかについては、明確な回答は得られなかった。

4 本件メモの保存状況について

(1) 尼崎市では、作成したデータファイルの保存場所については「行政事務支援システム利用ガイドライン」において一定のルール決めがされており、個人で持つべきファイルを保管するフォルダ、組織として共有すべきファイルを保管するフォルダが分かれており、職員がその都度判断して保存場所を決めているという状況である。

(2) 本件メモは、組織として共有すべきファイルを保管するフォルダに保存されていたということである。実施機関は不開示理由説明書の中で、「本件メモを作成した尼崎市固定資産評価審査委員会の書記（事務局職員）が本件メモをパソコンの共有フォルダにデータファイルとして保存した理由についても、組織的に用いる意図を持って共有フォルダに保存したというよりも、単に本件メモを保存する目的で共有フォルダを保存先に指定したにすぎず、本件メモは本件メモを作成した尼崎市固定資産評価審査委員会の書記（事務局職員）の個人の備忘録的なメモにすぎないととらえ、公文書には該当しないと判断した」と主張している。

(3) しかしながら、本件メモについては、組織として共有すべきファイルを保管するフォルダに保存

されており、結果として、実施機関の職員が誰でも閲覧できる状況にあることを考えると、実施機関の主観はどうあれ、本件メモは組織として管理されており、共有していると考えざるを得ない。

5 本件不開示決定の妥当性

以上により、本件メモの作成、利用、保存の状況等を総合的に考慮すれば、本件メモは、「当該実施機関の組織において業務上必要なものとして利用又は保存されている状態のもの」と判断できる。したがって、本件メモは、条例にいう「公文書」と認められるから、公文書の不存在を理由として非開示とした実施機関の判断は、妥当とはいえない。

ただし、本審査委員会のインカメラ調査のため、実施機関から提出された本件メモをみると、照会先担当者名、照会先担当者の主観に係る記載があり、条例第7条第5号に該当すると認められるので、それを除いて開示すべきである。

6 結論

上記の理由により、本審査委員会は、「第1 本審査委員会の結論」に記載のとおり答申する。

なお、本件については、尼崎市情報公開・個人情報保護審査委員会条例第8条第1項の規定に基づき、本審査委員会の第1部会において審議を行ったものである。

以 上

(参考)

審 議 の 経 過

年 月 日	審 査 経 過
平成22年5月13日	・ 諮問書を受理
平成22年8月10日	・ 審査委員会第1部会に付託
平成22年8月17日	・ 審議
平成22年9月16日	・ 異議申立人から意見書(口述書)の提出
平成22年9月17日	・ 審議 ・ 実施機関から意見聴取
平成22年10月22日	・ 審議
平成22年12月21日	・ 答申

審査委員会第1部会委員名簿

氏 名	現 職	備 考
むらかみ たけのり 村上 武則	近畿大学法科大学院教授	部会長
さかい みちよ 坂井 希千与	弁 護 士 (春名・田中法律事務所)	
つくい すすむ 津久井 進	弁 護 士 (芦屋西宮市民法律事務所)	
くろさか のりこ 黒坂 則子	同志社大学法学部准教授	