



第5号様式

勸 告 書

30 逗 情 審 発 第 5 号
2018 年 (平成 30 年) 4 月 27 日

逗子市長 平 井 竜 一 様

逗子市情報公開審査委員 高 橋



逗子市情報公開条例第15条第3項の規定により、次の措置をとるよう
に勧告します。

1 不服の申出の内容

別紙中、「Ⅱ 不服申出の趣旨」のとおり

2 勧告の内容

別紙のとおり

I 勧告

次のとおり勧告する。

実施機関は、逗子市情報公開条例第5条第2項第3号アに該当するとして行った情報公開拒否決定を取消し、全部公開処分をすべきである。

II 不服申出の趣旨

- 1 不服申出者(以下「申出者」という。)は、平成30年3月28日、逗子市情報公開条例(以下「条例」という。)に基づき、実施機関である逗子市長に対し、「平成30年3月22日開催 平成29年度逗子市廃棄物減量等推進審議会 会議録音データ」の情報公開請求(以下、公開請求の対象となった情報を「本件情報」という。)をした。

これに対し、実施機関は、同年3月30日付けで、「逗子市情報公開条例第5条第2項第3号アに該当する。」「当該録音データは会議録の作成過程として録音されたものであり、校正及び確認作業を経て公式の会議録が完成する。このことから、当該データを公開することは、未成熟な情報を公開することにより不正解な理解や誤解を与えるおそれがあり、また自由かつ率直な意見交換等が阻害されることに繋がる」との理由で、公開拒否決定(以下「本件公開拒否決定」という。)をした。

- 2 申出者は、平成30年4月2日付けで、逗子市情報公開審査委員に不服の申出をし、同日に受理された。不服申出書の記載内容及び申出者からの事情聴取の結果によれば、その理由は以下のとおりである。

(1) 会議録作成のための録音データは行政文書該当性を有する。「決裁等」を公文書性の要件としない逗子市情報公開条例の下では、録音データ成立と同時に公文書性を獲得している。録音データが行政文書として成立するのは録音終了時点なのか、あるいは反訳業者に依頼した時点なのかという点は不明である。

(2) 当該審議会は公開で開催されており、傍聴人は内容が分かっているものである。

(3) 上述の理由により条例第5条第2項第3号ア該当は不当である。

(4) 情報公開通知書の「期間経過後の公開のお知らせ」が空白になっているが、時限公開になるかどうか分からないのは不当である。

(5) 録音データが行政文書であるならば保存期間を定めるべきである。会議録作成のための補助手段として会議録ができたら廃棄されるという扱いは不当である。

III 調査経過

本件非公開情報の録音データを見分した。

平成30年4月9日、申出者より事情を聴取した。

同月9日及び23日、環境都市部資源循環課課長及び同係長から事情を聴取した。

同月9日、平成3年度以降の情報公開制度運用状況から先例となる開示請求を調査した。

同月17日、情報公開審査委員の合議を行った。

IV 調査の結果及び考察

1 調査により認めた事実

(1) 本件情報は、平成30年3月22日に開催された平成29年度逗子市廃棄物減量等推進審議会の会議録音データである。

本件非公開情報の録音データを見分したところ、1時間5分23秒にわたり、音声録音されている。

会議の開会が宣言され、会議の冒頭において逗子市情報公開条例に基づき公開で行う旨、傍聴を認める旨の説明がなされ、議題として、(1)平成29年度第3回逗子市廃棄物減量等推進審議会議事録(案)、(2)「逗子市廃棄物の減量化、資源化及び適正処理に関する条例」の一部改正(し尿処理及び浄化槽清掃に係る制度改正)について

(報告)、(3)その他ア各委員からの逗子市廃棄物処理行政、審議会運営などについて感想・提言についての順に録音がなされている。

(2)本件情報は、全部非公開とされている。

2 実施機関の説明内容

(1)平成30年4月9日及び23日に行った資源循環課の説明の内容の骨子は以下のとおりである。

本件情報として、平成30年3月22日に開催された平成29年度逗子市廃棄物減量等推進審議会の会議録音データを特定した。

会議録音データに収録されている内容は、平成30年3月22日に開催された、平成29年度逗子市廃棄物減量等推進審議会の審議内容を録音したデータである。

(2)逗子市廃棄物減量等推進審議会(以下、「審議会」という。)は公開で行われ、傍聴者の録音は禁止し、その旨を傍聴者に対して掲示している。傍聴者による録音の禁止は、審議会の規則として定めているものではないが、逗子市議会傍聴規則(昭和43年12月18日逗子市議会規則第4号)に準じたものである。

(3)審議会は、会議録を作成している。その作成のためにICレコーダーを用いて会議の内容を録音し、業者に反訳を発注して逐語訳を作成し、その逐語訳を校正して次の会議において審議会議事録(案)を議題として、了承を得た上で確定している。したがって、本件情報は会議録の作成過程として録音されたものである。公開拒否理由中の「未成熟な情報」とは、録音データ自体が未成熟という意味ではなく、口語の音声データは会議録の浄書前のものであり、公開することにより誤解を与えるおそれがあるため未成熟という表現をした。

(4)審議会は、逗子市の廃棄物の減量化、資源化及び一般廃棄物の適正処理に関する事項に関する意思決定を内容とする会議であるから、本件情報の内容が録音された平

成30年3月22日に開催の審議会も意思決定をする会議に含まれる。

また、本件録音データは、審議に直接使用する目的で作成、取得された情報ではないが、審議に「関連して取得」した情報に該当する。

- (5) 業者が作成した逐語訳は口語的であるため、資源循環課の職員が、「あー」「えー」などの口語的な発言を省いたり、「てにをは」を修正したりはするが、比較的音声の内容で残すことが多い。その後、審議会の各委員に内容の確認を求め、口語的であることによる不正確な表現を修正した上で次回会議において「審議会議事録(案)」を議題として提案している。修正について明文化された基準はない。
- (6) 会議録が確定する前に、逐語的な録音データが開示されると、発言内容が誤解されるなどし、発言者に心理的制限がかかり、率直な意見交換、意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある。とりわけ、審議会の委員には市民から選出された委員もいるので、率直な発言をしてもらえるように配慮する必要がある。
- (7) 会議は公開し、傍聴も認められているが、録音データは、再生可能なものとして記録されたものであるため、口語的で不正確な発言を確認することができ、発言者の口語的な発言内容を誤解するおそれは傍聴の場合よりも大きく、会議の傍聴と録音データの公開とは同一に考えることはできない。
- (8) このことから、当該データを公開することは、公開することにより不正確な理解や誤解を与えるおそれがあり、また自由かつ率直な意見交換等が阻害されることに繋がるために、条例第5条第2項第3号アに規定する情報に該当するため非公開とした。その際、守口市市議会に関する裁判例(大阪高判平成29年3月16日、大阪地判平成28年7月14日)を参考とした。
- (9) 閉会后、録音を停止するまでの音声は公開請求の対象外だと考えている。
- (10) 「期間経過後の公開のお知らせ」を空白にしたのは、会議録が完成し、承認された後はそちらが公式な記録となる。会議録公開後も録音データを非公開にする理由は変

わらないので、「期間経過後の公開のお知らせ」は記載していない。

- (11) 会議の録音データの保存期限については、逗子市文書管理規則(平成19年4月1日逗子市規則第15号)第2条第1号の「文書」(「電磁的記録」を含む)に該当するものとして、「短期に廃棄すべき軽易なもの」(第34条第3項第8種)として分類し、保存期間1年未満の文書(同条同項第8種)と定め、会議録確定後は消去する扱いとしている。

3 検討

- (1) 条例第5条第1項は、公開を原則とし、同条例第5条第2項は、「実施機関は、前項の規定にかかわらず公開請求に係る情報に次の各号のいずれかに該当する情報(以下「非公開情報」という。)が記録されている場合には、これを非公開とすることができる。」と定め、例外的に非公開とする場合を定めている。

条例第5条第2項第3号は、「市が実施する事務又は事業に関する情報であって、公開することにより当該事務又は事業の公正又は円滑な執行に著しい支障を来す情報で次に掲げるもの。」とし、同号アは、「市の機関内部若しくは機関の相互又は市の機関と国等(国又は他の地方公共団体をいう。以下同じ。)の機関、独立行政法人等若しくは土地開発公社との間における調査、研究、検討、審議等の意思決定過程における情報であって、公開することにより公正又は適正な意思決定を著しく妨げるもの」と規定している。

- (2) 条例において「情報」とは、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書(磁気テープ、フィルム等を含む。)に記録され、当該実施機関が現に保存又は保管しているものをいう(条例第3条第1項)。

「磁気テープ、フィルム等」とは、電子的方式、磁氣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全般をいい、ハードディスク、磁気テープ、フィルム、CD、MO、DVD、USBメモリ等の媒体に情報が記録されたものをいい、いかな

る媒体にも記録されていない無形の情報である会議そのものは、情報公開制度の直接の対象情報には含まれないが、会議の内容を記録した会議録や録音テープ、ビデオテープ等は公開の対象に含まれる。

また、情報公開制度の趣旨からいえば無形情報である会議についても情報の一形態として当然公開されるべきものであるとして会議公開の原則が規定されている(条例第20条)。

(3) 平成3年度以降の逗子市の情報公開制度運用状況の記録に基づき、会議の録音データに関する情報公開請求に対する公開又は非公開の決定を調査したところ、全部公開が8件(平成21年度1件、20年度1件、19年度1件、17年度2件、14年度2件、5年度1件。但し年度は公開日を基準とする。以下同じ。)あり、個人情報(条例第5条第2項第1号)を理由とする一部公開が1件(17年度)、行政運営情報に該当するとして非公開とされたものが4件あり、その内訳は、条例第5条第2号ア及びウに該当するとされたものが2件(12年度)、同条同号アに該当するとされたものが1件(4年度)、同条同号ウに該当するとされたものが1件(3年度)、また、不存在とされたものが2件(17年度1件、16年度1件)となっている。これらの決定に対して不服申出はなされていない。

(4) 審議会は、逗子市廃棄物の減量化、資源化及び適正処理に関する条例(平成6年3月1日逗子市条例第5号)に基づき、減量化、資源化及び一般廃棄物の適正処理に関する事項その他市長が必要と認める事項について、市長の諮問に応じ、調査し、及び審議するために設置された附属機関であり、学識経験を有する者、市民、事業者など9名以内の委員をもって組織され(同条例第7条、8条)、逗子市廃棄物減量等推進審議会規則(平成6年3月30日逗子市規則第10号)に基づき運営されている。

本件情報が収録された会議は、平成30年3月22日に開催された平成29年度第4回の審議会で、当時の委員の任期中の最終会議である(以下、「本件会議」という。)

主な議題は、逗子市廃棄物の減量化、資源化及び適正処理に関する条例の一部改

正(し尿処理及び浄化槽清掃に係る制度改正)に関する報告、及び、当時の委員の任期の最後となることを踏まえての各委員からの逗子市廃棄物処理行政、審議会運営などについて感想・提言を求める議題である。

- (5) 実施機関は、本件情報は、第5条第2項第3号アの「調査、研究、検討、審議等の意思決定過程における情報」に該当するとして本件公開拒否決定を行っている。

「調査、研究、検討、審議等の意思決定過程における情報」とは、調査、検討、審議、企画、意見調整、打合せ、相談等の意思決定過程段階に直接使用する目的で作成し、又は取得した情報及びこれらに関連して作成し、又は取得した情報も含むものをいうが、本件情報は、「関連して取得」した情報に該当し、公開することにより、不正確な理解や誤解を与えるおそれのある情報又は公開することにより、自由かつ率直な意見交換等が阻害される情報に該当するとしている。

また、本件会議における録音データの全体が非公開に該当するとしている。

- (6) 条例第5条第2項第3号アが、情報の公開を原則としつつ、公正又は適正な意思決定を著しく妨げる場合を例外として非公開とするのは、一方で情報を公開することによって市民が市政について知ることの利益を尊重しつつ、他方で意思決定過程において率直な意見の交換が行われるようにし、自由で活発な議論を確保しようとしたものであり、後者の利益が前者の利益を上回る場合には、後者の利益を優先させて非公開とする趣旨であると考えられる。

このような趣旨を前提にした上で、条例が「率直な意見交換や意思決定の中立性が著しく損なわれる」ことを要件としていることから、非公開となるのは「公正又は適正な意思決定を著しく妨げるもの」に限定されるのであり、安易に非公開の範囲を広げることのないように判断されなければならない。

- (7) 以上の点を踏まえて、録音データの公開が、公開会議の傍聴の場合とは異なり、「公正又は適正な意思決定を著しく妨げる」のかどうかについて検討する。

当該録音データの録音内容を見分すると、録音データには、逗子市廃棄物の減量化、資源化及び適正処理に関する条例の一部改正に関する報告事項と委員の任期終了に当たっての感想・提言についての発言が記録されている。

実施機関は、会議録確定前に、このような録音データが開示されることで、発言内容が誤解されるなどし、率直な意見交換、意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれが生じるとする。

しかし、本件会議はもともと公開のものであり、市民委員は公開の会議であることを踏まえて行政の委員として発言すべき立場にあること、傍聴者に対して録音禁止の掲示をしていたとしても審議会の規則として定めていたものではないこと、会議録が比較的に音声の内容のとおり口語的に作成されるのが通例であることなどを考慮すると、上述の口語的な発言についての録音データが公開されたとしても、発言内容についての誤解が生じ、また、率直な意見交換や意思決定の中立性が著しく損なわれると認められるような部分は見当たらなかった。

なお、録音データの公開については、公開について消極的に判断する裁判例（大阪高判平成29年3月16日、大阪地判平成28年7月14日判決）、公開に積極的な裁判例（東京地判平成15年12月12日）、同じく公開に積極的な答申例（内閣府情報公開審査会平成24年度（行情）答申第401号）など様々な判断例が見られるところである。

この点、実施機関が参考にしたとする守口市市議会に関する裁判例（大阪高判平成29年3月16日、大阪地判平成28年7月14日判決）は、判断の対象となった守口市情報公開条例（平成26年条例第6号）第7条第4号が規定する「公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え、若しくは不利益を及ぼすおそれ」（逗子市の条例と要件が異なっている。）の各「お

それ」について、具体的な蓋然性についての説明はなされておらず、説得力を欠くものと言わざるを得ない。

このような裁判例は、「公正又は適正な意思決定を著しく妨げる」ことを要件としている逗子市の条例の解釈についての参考となるものではない。

- (8) また、前述のように、逗子市においては、平成14年度以降は、個人情報等を理由にした一部非公開決定を除いて、録音データについては公開決定されており、会議内容を知る市民の権利を尊重する運用を行っている。

これらの情報の公開が、「公正又は適正な意思決定を著しく妨げる」ものであったとは、およそ考えられない。

- (9) 他方、市民は会議録の確定後には会議の内容を会議録から知るという手段が生じるが、会議録が確定されるまでには数か月がかかるため、確定前に録音データが開示され、会議の内容を知り、市政に関わるということは、国民主権、住民自治の観点からは望ましいといえる。

- (10) 以上から、公開により、市民が会議録確定前に会議の内容を知り、市政に関わることの利益を制限することを正当化できるだけの、非公開にすることによる利益を認めることは困難であり、実施機関が主張する「公正又は適正な意思決定を著しく妨げるもの」であることについての具体的な根拠は見当たらない。

したがって、本件非公開となった情報は、条例第5条第2項第3号アの「公開することにより公正又は適正な意思決定を著しく妨げる」情報には該当せず、非公開には理由がないと思料する。

- (11) なお、会議終了後、録音を停止するまでの音声部分は公開請求の対象外であると考えられる。

- (12) また、実施機関は、録音データの保存期間を1年未満とし、会議録承認後に消去する扱いとしているが、近年、他の自治体では、録音データの会議の基礎的な資料として

の重要性に鑑み、会議の重要度を勘案した保存期間の設定についての対応がみられる。逗子市においても、録音データの重要性を踏まえ、同様の検討がなされるよう望む次第である。

4 結論

以上の理由により、上記のとおり勧告する。

以上