

答 申

第1 審査会の結論

「住民監査請求に係る請求人及び職員の陳述を録音した電磁的記録」（以下「本件記録」という。）を、不開示（文書不存在）とした狭山市代表監査委員の決定は妥当である。

第2 異議申立ての経緯

- 1 平成25年7月5日、本件異議申立人（以下「申立人」という。）は、本件記録について、狭山市情報公開条例（平成13年6月28日条例第17号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、狭山市代表監査委員（以下「実施機関」という。）に対し、公文書の開示の請求をした。
- 2 平成25年7月17日、実施機関は、本件記録につき、「狭山市職員措置請求書に係る陳述及び職員の調査について（平成25年5月13日受付）」と題する監査記録（以下「本件監査記録」という）作成後消去したため、文書不存在として申立人に通知した。
- 3 平成25年7月19日、申立人は、上記決定に不服があるとして、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定に基づき、異議申立てをした。
- 4 平成25年8月13日、実施機関は、条例第20条の規定に基づき、狭山市情報公開及び個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）に、公文書開示審査諮問書を提出した。
- 5 平成25年9月12日、審査会は、実施機関に対し理由説明書の提出を求め、平成25年9月12日付けで理由説明書を受理し、平成25年11月19日、実施機関の担当部署の職員より意見を聴取した。
- 6 審査会は、平成25年11月5日付けで申立人の意見書を受理し、平成25年11月19日、申立人から意見を聴取した。

第3 申立人の主張

1 異議申立ての趣旨

申立人が行った本件記録の開示請求に対して、実施機関が平成25年7月17日付けで行った不開示決定について、その処分の取り消しを求めるというものである。

2 異議申立ての理由

申立人は、異議申立書及び意見書において、次のように主張した。なお、当該主張に関し、申立人より意見を聴取した。

- (1) 本件記録は本件監査記録作成後消去したため「不存在」としているが、公文書の開示を担当した職員は、個人所有のボイスレコーダーに記録したものであること、また、次の業務の記録に使用することから当該記録を消去したとの説明であったが、ボイスレコーダーは1000時間を超える記録を録ることが出来るため、消去したとの回答は不自然である。また、陳述の機会は公的な執務であり、録音した時点で公文書となり、これを消去することは陳述内容と陳述記録が一致するかどうかの確認もできない。この事実を知る監査委員は本件記録を消去したとすれば故意による証拠隠滅であり、法に抵触する恐れがあると解するのが当然である。
- (2) 条例第2条では、公文書を「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図面、写真、フィルム及び電磁的記録（電子的方式、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式で作られた記録をいう。）」と定義しており、陳述記録を作成後、むやみに消去すべきものではなく、陳述書と同様電磁的記録は、保存年限まで公文書として保管すべきものであることを実施機関は職務上当然理解しているはずであり、本件記録を消去し、存在しないとの回答は有り得ない。
- (3) 上記内容から、記録を消去して存在しないとの回答は事実に基づくものではなく、開示しないことは違法不当であることから、処分の取り消しを求めるも

のである。

第4 実施機関の主張

実施機関は、理由説明書において、次のように主張した。なお、当該主張に関し、実施機関の職員に出席を求め意見を聴取した。

- (1) ボイスレコーダーについては、業務の執行にあたり記録文書を作成するために使用しているものであり、今回使用したボイスレコーダーは個人所有のものである。したがって、このボイスレコーダーに録音された本件記録については、組織として録音したものではなく、職員にとって紙文書が完結文書となるまでのメモ代わりのものである。このことから本件記録は条例第2条に規定する実施機関の職員が取得した電磁的記録であるが、取得に関与した職員個人の段階のものであり、実施機関の職員が組織的に用いるものとして保有していたものではなく、また、組織において業務上必要なものとして利用し、保存している状態にもないことから、条例に定義された公文書にはあたらない。
- (2) 容量の多いボイスレコーダーであれば1000時間以上の録音は可能であるが、それは続けて録音した場合の最大可能時間である。本件記録にかかる記録文書は、6月28日に決裁を受けているが、その後に7月4日から10日間の決算審査が予定されており、業務執行上、ボイスレコーダーの機能を活かし、対象課に最大25ファイルに区分し録音する必要があったことから、決算審査直前に直近の記録を全て消去したことは、不自然ではない。
- (3) 陳述の機会は、法で規定されたものであり、当然公的なものであるが、録音された時点で公文書となるわけではなく、陳述内容については、結果を導くための参考でしかないものである。
- (4) 本件記録は、記録文書作成のための一時的なメモであり、補助として利用している電磁的記録を消去したことは、例えば、メモに書かれた要件が完了した後にそのメモを破棄したのと同程度のものである。

第5 審査会の判断

当審査会は、申立人と実施機関の各主張について審査した結果、以下のとおり判断する。

1 実施機関によれば、本件記録は、本件監査記録中の陳述記録（以下「本件陳述記録」という）を作成するためのメモ代わりとして録音したものであるから、「組織的に用いるもの」ではなく、また、すでに消去済みであり、「保有しているもの」ではないので、条例第2条第2号に規定する「公文書」には該当しないと主張しているため、以下、この点について、検討する。

2 本件記録の組織共用文書の該当性

(1) 条例は、「公文書」を「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム及び電磁的記録（電子的方式、磁気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。」と定義する。

「組織的に用いる」とは、当該公文書がその作成また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、すなわち、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、保存されている状態のものを意味するとされる。そして、「組織的に用いるもの」に該当するか否かは、当該文書等の作成または取得の状況、利用の状況、保存または破棄の状況等を総合的に考慮して実質的に判断すべきである。

(2) 本件記録の内容である請求人及び職員の陳述は、当該請求人が監査委員に対してなした地方自治法第242条第1項の住民監査請求にもとづき、平成25年6月3日に実施された請求人の意見陳述と職員調査においてなされた発言であり、これをボイスレコーダーで電磁的に記録したものである。

このうち、請求人の意見陳述は、監査を行うにあたり、地方自治法第242条第6項で規定された手続きであり、また、職員調査も、狭山市監査基準

(以下「監査基準」という)によって定められた「通常実施すべき監査等の実施手続」として行われたものである(監査基準第23条第1号オ)。

監査基準によれば、事務補助職員心得として、実施機関の職員には、監査終了後の監査記録の作成と監査委員に対する報告が義務付けられており、監査記録の作成にあたっては、「事実の記載を主とし、自己の主観的判断を避け、要領よく、かつ具体的に記述する」ことが求められている(監査基準第5条5号、6号)。

このため、正確な監査記録を作成するため、監査の実施にあたっては、実施機関の職員がそれぞれ持ち回りで担当を決め、ボイスレコーダーを使用して、関係者の発言内容を電磁的に記録し、後日、電磁的に記録された発言内容を再生して、監査記録を作成していたものである。

実施機関の職員の使用するボイスレコーダーは合計3台あり、このうち1台が本市の備品で、残りの2台は職員個人の所有であったが、職員所有のボイスレコーダーであっても、職員がこれを自宅に持ち帰ることはなく、普段は職員の机の引き出しに保管し、必要に応じてこれを使用していたのであって、机の引き出しには施錠がされることもなかった。実施機関には備品としてのボイスレコーダーが1台しかなかったが、職員所有のボイスレコーダーを使用しても格別、職務の遂行に支障がなかったため、特段、備品として、ボイスレコーダーの台数を追加することはなかった。

また、ボイスレコーダーに保存された記録は、これを再生して作成された本件監査記録が決裁を経て、完結文書となった後、担当職員により消去されていたが、それまではボイスレコーダーの記録は消去されることはなかった。

本件記録は、正確な監査記録を作成するため、持ち回りで決められた担当職員が、当該職員の所有するボイスレコーダーを使用して録音したものであり、録音後は当該職員の机の引き出しの中で保管され、当該職員が勤務時間中にこれを再生して、本件陳述記録を作成し、本件監査記録が決裁を経て完

結文書となった後の平成25年6月28日に消去されたことが認められる。

- (3) この点、実施機関は、本件記録は本件監査記録が完結文書となるまでのメモ代わりで、職員個人段階のものであるから、組織としての共用文書の実質を備えた状態ではなかったと主張する。しかし、本件記録は請求人および職員の陳述を電磁的に記録したものであり、正確性も機械的に担保されており、それ自体で完成した独立の情報とみるべきで、そもそも内部検討に付すことが予定されていない。したがって、録音を終了した段階で、職員の個人的検討の段階を離れ、組織的に用いることのできる文書としての内実を備えるに至ったと評価するのが相当である。

また、実施機関は、本件記録は、本件陳述記録の作成後、実施機関の職員が本件陳述記録を供覧し、内容に誤りがあるかを確認したが、他の職員が本件記録を再生して、その内容を確認することもなかったため、組織において業務上必要なものとして利用し、保存している状態ではなかったと主張する。

しかし、本件陳述記録の内容について、実施機関の職員間で意見の相違が生じた場合、内容の正確性が機械的に担保されている本件記録が存在するのに、それを利用しないというのは極めて不自然である。また、本件記録は、本件監査記録の決裁後に消去されたが、これは、本件陳述記録の内容について、他の職員より異議が出された場合には、本件記録の内容を再生して確認する必要があるため、他の職員による確認作業が終了するまで、消去せずに保存していたと考えるのが合理的である。

とすれば、本件記録が保存されたのが職員の所有するボイスレコーダーで、共用キャビネットに保管されてはいなかったとしても、職員がボイスレコーダーを自宅に持ち帰ることもなく、普段は施錠していない職員の机の引き出しの中で保管していたこと、ボイスレコーダーは実質的には備品と同様の扱いを受けていたこと、および本件記録の利用の状況を考慮すると、本件記録は、少なくとも、消去されるまでの間、組織において利用可能な状態で保存されていた

と評価するのが相当である。

- (4) 以上のような、本件記録の作成の経緯、利用、保存の状況等に鑑みれば、本件記録は「組織的に用いるもの」に該当するものと認められる。

3 本件記録の物理的存在

- (1) 上記のとおり、本件記録は、本件監査記録を作成し、決裁を経た後、消去されたことが認められるから、本件記録は物理的に存在せず、実施機関の「保有している」文書には該当しない。
- (2) この点、異議申立人は、条例上の公文書の定義によれば、本件記録は本件陳述記録作成後、むやみに消去すべきではなく、本件監査記録と同様、保存期限まで公文書として保存すべきことを実施機関は職務上当然理解していたはずであると主張する。

ア しかし、狭山市文書取扱規程（以下「取扱規程」という）によれば、公文書のうち、「保管」を要する文書は①未完結文書②完結文書（現年度及び前年度のもの）③現年度扱いの文書であり（取扱規程第31条）、このうち「保存期間」の定めのある公文書は保存を要するとされた完結文書のみである（取扱規程第36条）。

「完結文書」とは「供覧によって完結する文書で供覧が終わったもの、施行を要する文書で施行が終わったもの及び施行を要しない文書で決裁が終わったもの」をいう（取扱規程第2条第12号）から、本件監査記録は「完結文書」であるが、本件記録は「完結文書」には該当しない。

とすると、少なくとも、取扱規程上は、本件記録を本件監査記録と同様に保存することまでは求められていないというべきである。

イ また、完結文書であっても、主務課長が「保管の必要がない」と認めるときは、これを破棄することができるのであって（取扱規程第43条）、完結文書以外の公文書の破棄については、取扱規程上、格別、規定はないが、実施機関の説明によれば、慣例により、所属長や担当職員が保管の必要のないと判断

した公文書を破棄していたということである。

所属長や担当職員の判断により、保管の必要がないとされた完結文書以外の公文書を破棄することの当否については議論の余地はあるものの、取扱規程上、格別、規定がない以上、かかる慣例を違法と断定することまではできない。

この点について、現行の取扱規程がいささか不備であることは認めざるを得ず、文書の適切な管理（取扱規程第3条）という観点からは、今後、公文書の保管、保存、破棄について、さらに規定を整備することが望ましい。

ウ 上記のとおり、本件記録は、本件監査記録を正確に作成するため、ボイスレコーダーを使用して録音されたものであり、本件陳述記録の内容について、他の職員による確認作業が終了するまでは、本件記録を保存しておく必要はあったが、本件監査記録が決裁を経て完結文書となった後は、一応、録音の目的を達したといえるので、それ以降は、保管の必要がなくなると評価しうるし、また、ボイスレコーダーは長時間にわたる録音機能を有するものの、7月4日から始まる決算審査に対応するため、録音容量を確保し、さらに所属ごとに録音ファイルを分けて管理するための準備が必要であったというのであるから、決算審査に対応するため、本件記録を消去したという担当職員の判断には、格別、不合理、不自然な点は認められない。

- (3) この点、異議申立人は、本件記録を消去することは、陳述内容と本件陳述記録が一致するか確認することができなくなるので、この事実を知って、本件記録を消去したとすれば、故意による証拠隠滅であって、法に抵触すると主張する。

しかし、本件記録の取得の目的は、正確な監査記録の作成にあり、本件陳述記録が作成されても、実施機関の職員内部の確認作業が終了するまでは本件記録を消去せずに保存しておく必要はあったが、それを超えて、実施機関の職員以外の第三者が本件記録の内容を確認することまでは予定しておらず、上記のとおり、本件記録が消去された経緯についても、何ら不自然、不合理な点はな

い。本件陳述記録の内容は極めて詳細かつ具体的で、本件記録の内容を忠実に再現したものと推認されるところ、そうであるなら、実施機関において、本件陳述記録を開示しながら、本件記録のみを隠匿しなければならない理由はない。

したがって、実施機関が本件記録の開示を妨げる意図で消去したとは認められないから、本件記録が存在しないとしても不当とはいえない。

よって、本件記録は、実施機関による不開示決定の時点で、物理的に存在していないから、実施機関の「保有している」文書には該当しない。

4 審査委員の回避について

なお、本件審査に先立ち、磯部静夫委員より、本件事案につき、利益が相反する可能性があるので、審査に加わることを回避したいとの申し出があった。審査会としても、審査の公平・中立性に疑義を受けないようにという申し出の趣旨を尊重し、審査会委員の総意により、この申し出を相当と認めた。

5 結論

当審査会は、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

狭山市情報公開及び個人情報保護審査会

会 長 岡 本 聡 治

委 員 大 坂 恵 里

委 員 田 村 泰 俊

委 員 木 村 亜 矢

[参考] 審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
平成25年 7月19日	開示請求者より異議申立書の提出
平成25年 8月13日	実施機関より公文書開示審査諮問書の提出
平成25年 9月12日	実施機関より理由説明書の提出
平成25年10月21日	審議
平成25年11月 5日	開示請求者より意見書の提出
平成25年11月19日	審議
平成25年12月26日	審議
平成26年 3月20日	審議
平成26年 3月31日	答申