

答 申 第 42 号  
平成 27 年 2 月 27 日

兵庫県知事 井 戸 敏 三 様

情報公開・個人情報保護審議会  
会長 中 川 丈 久

公文書の非公開決定に係る異議申立てに対する決定に  
ついて（答申）

平成 26 年 7 月 22 日付け諮問第 44 号で諮問のあった下記の公文書に係る標記  
のことについて、別紙のとおり答申します。

記

兵庫県職員（本庁及び神戸県税事務所）の過去 5 年間のインターネットへの  
アクセスログのデータ

## 答 申

### 第 1 審議会の結論

本件事案において、兵庫県知事（以下「実施機関」という。）が非公開とした決定は妥当である。

### 第 2 諮問経緯・対象公文書の特定

#### 1 公文書の公開請求

平成 26 年 5 月 2 日、異議申立人は、情報公開条例（平成 12 年兵庫県条例第 6 号。以下「条例」という。）第 4 条の規定により、実施機関に対して、公文書の公開を請求した。

#### 2 実施機関の決定

平成 26 年 5 月 15 日、実施機関は、公文書非公開決定処分（以下「本件処分」という。）を行った。

#### 3 異議申立て

平成 26 年 7 月 14 日、異議申立人は、行政不服審査法（昭和 37 年法律第 160 号）第 6 条の規定により、本件処分を不服として実施機関に対して異議申立てを行った（以下「本件異議申立て」という。）。

#### 4 異議申立ての対象公文書

本件異議申立ての対象公文書は、次のとおりである（以下「本件対象公文書」という。）。

兵庫県職員（本庁及び神戸県税事務所）の過去 5 年間のインターネットへのアクセスログのデータ

#### 5 諮問

平成 26 年 7 月 22 日、実施機関は、条例第 17 条の規定により、兵庫県情報公開・個人情報保護審議会（以下「審議会」という。）に対して、本件異議申立てに対する決定について諮問した。

### 第 3 異議申立人の主張要旨

#### 1 異議申立ての趣旨

本件処分を取り消して、本件対象公文書を公開することを求める。

## 2 異議申立ての理由

異議申立書、意見書及び意見陳述において述べられた本件異議申立ての理由は、次のとおり要約される。

(1) 本件で請求したアクセスログは、条例第1条の電磁的記録に該当するものである。日常的な行政執行において、コンピューターをはじめとするIT機器の浸透は極めて広範に行われている。多くの行政情報は、電磁的記録として保存されており、そのような電磁的記録が公文書ではないとして情報公開の対象から排除されることは誤っている。

(2) アクセスログは次のとおり公文書該当性要件を満たしている。

ア 「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得したもの」であること  
実施機関と委託業者が締結した委託契約では「この委託業務によって生じた成果物に係る一切の権利は、甲（兵庫県）に帰属する。」と規定されており、アクセスログはこれに含まれる。

また、IT化やパソコン等が普及した今日、行政で日々作成される膨大な情報・データには、自動的に収集・作成されるものがあることから、実施機関の言うように公文書情報を手動で作成されたものに限定することは現実に適合しない。

イ 「実施機関の職員が組織的に用いるもの」であること

委託業者はすべてのアクセス記録を取得し、定期的にアクセス記録を分析、監視するという委託業務を請け負っている。また、委託契約には情報システムの不適正利用の調査も含まれる。したがって、実施機関の職員がアクセスログを組織的に利用していることは明らかである。

ウ 「実施機関が保有しているもの」であること

兵庫県行政情報ネットワーク運用管理細則では、各種アクセス記録の保存期間は3年と定められており、実施機関がアクセスログを保有していることは明らかである。

(3) アクセスログは、兵庫県職員の職務専念義務違反（勤務時間中における業務目的外のインターネット不正利用）の実態を明らかにするために、兵庫県民が知り得る唯一の情報であることから、公開すべき情報である。

「知らしむべからず、よらしむべし」という時代に逆行するかのような兵庫県の非公開決定を取り消し、公開決定すべきである。

## 第4 実施機関の説明要旨

意見書及び意見陳述において述べられた非公開理由等は、次のとおり要約される。

## 1 本件対象公文書について

本県において、職員のパソコンからインターネットのウェブサイトを開覧する場合は、県庁WAN（県庁のコンピュータ・ネットワークシステム）に設置されたプロキシサーバ（インターネット接続の中継用サーバ）に対して、接続先のURL情報（インターネット上の位置情報）を送信し、プロキシサーバが職員のパソコンの要求を代理してデータの送受信を行う仕組みになっている。

職員のパソコンからインターネットへアクセスがある都度、アクセスログ（IPアドレス、接続日時、接続先URL等といったインターネットのアクセス記録）が生成され、プロキシサーバ内に電磁的記録として記録される。

毎日、2,000万行、8ギガバイト以上の膨大な量のログデータが発生するため、過去のデータについては、容量を圧縮した形式に変換した上で磁気テープに保存されている。

実施機関は、アクセスログのうち、本庁及び神戸県税事務所の職員のパソコンに対応したIPアドレスに該当する行のデータを本件対象公文書として特定した。

## 2 本件対象公文書の非公開理由について

条例第1条第2項に規定する公文書は、次の3つの要件を全て満たすことが必要であり、アクセスログの性質を勘案して、公文書該当性要件を判断した。

- ①「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得したもの」であること
- ②「実施機関の職員が組織的に用いるもの」であること
- ③「実施機関が保有しているもの」であること

- (1) 「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得したもの」の要件該当性  
アクセスログは、委託業者がプロキシサーバ上に設置したプログラムにより、自動的に生成され、保存されているものである。

また、アクセスログは、委託業者が機器故障やソフトウェア異常等のシステム運用上のトラブルが発生した場合に分析をすることで、トラブルの原因解析と速やかな対応策を講じるために設置したもので、実施機関へは、分析結果を提出することはあっても、アクセスログを提出することはない。

よって、本件対象公文書については、実施機関の職員が「職務上作成し、又は取得したもの」ではない。

(2) 「実施機関の職員が組織的に用いるもの」の要件該当性

ア アクセスログの利用等

アクセスログの分析については、データ量が複雑・膨大であるため、専門の知識・技術を持った委託業者が、プログラムを作成して行わざるを得ず、職員が直接に閲覧・分析することは技術的に不可能である。そのため、管理者ID、パスワードの管理も含めた管理運用の全般を委託業者に任せている。

アクセスログの利用は、システム運用上のトラブル対策が本来の目的であるが、例外的に、職員の不適正な行為の疑いがある場合に、人事管理者等からの要請により、委託業者に特定職員のインターネット接続履歴の分析を依頼することがある。

その場合、アクセスログには職員ID、パソコン番号等の情報がないため、次の3種類のサーバのログを突合して分析する必要がある。

- ① IPアドレスと接続先URLを関連づけて管理するサーバ（プロキシサーバ）
- ② IPアドレスとパソコン番号を関連づけて管理するサーバ
- ③ パソコン番号と職員IDを関連づけて管理するサーバ

この作業は膨大で複雑なログデータを関連づけて処理する必要があるため、委託業者の中でも、専門の知識・技術を持った運用技術者が分析プログラムを作成して実施した上で、実施機関に報告をしているところである。

仮に、本件請求対象のアクセスログを抽出するとすれば、約3,000人が対象となり、対象期間も長期にわたるため、運用技術者1名で行うとした場合、約1か月間の作業日数を必要とし、約100万円の費用がかかる見込みである。

イ アクセスログの組織非共有性

上記のとおり、アクセスログについては、委託業者がシステム運用上のトラブル対策等のために利用しており、アクセスログを職員間で利用した実績はない。

よって、本件対象公文書は、実施機関の職員が組織的に用いるものではない。

(3) 「実施機関が保有しているもの」の要件該当性

兵庫県行政情報ネットワーク運用管理細則第8条により、各種アクセ

ス記録の保存期間は3年と定められており、本件対象公文書の一部については実施機関が保有している。

#### (4) 結論

以上のことから、本件対象公文書は、条例第1条第2項に規定する公文書に該当せず、本件処分は適法かつ妥当なものである。

### 第5 審議会の判断

審議会は、異議申立人の主張、実施機関の説明及び審議会に提出された資料等を精査した結果、次のとおり判断する。

#### 1 本件対象公文書の概要

##### (1) アクセスログについて

アクセスログとは、県職員のパソコンからインターネットへアクセスがある都度、県庁WAN（県庁のコンピュータ・ネットワークシステム）に設置された複数のプロキシサーバ内に記録される電磁的記録であり、その内容は当該パソコンのIPアドレス、接続日時、接続先URL等の情報である。

アクセスログは毎日、膨大な量が生成されるので、容量を圧縮した形式に変換した上で、県庁WANの他のサーバの各種ログとともに、磁気テープに保存されている。磁気テープは実施機関が保有している。

アクセスログの生成、保存等は、県庁WANの運用管理を委託した専門業者が作成したプログラムにより、自動的に行われている。

##### (2) 本件対象公文書について

本件の公文書公開請求書の記載、異議申立て後に提出された意見書及び意見陳述の内容からすれば、本件対象公文書は、実施機関の本庁及び神戸県税事務所に所属する職員の過去5年間のアクセスログであると認められる。

したがって、アクセスログを基にして人の知覚によって認識できる形に加工した文書等が請求されているものではない。

#### 2 本件対象公文書の公文書該当性

実施機関は、本件対象公文書は公開請求の対象である公文書に該当しないと主張するので、以下検討する。

##### (1) 公文書の定義等について

条例第1条第2項は、この条例において「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、図画及び写真並びに電磁的

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。）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」をいうとしている。

このことから、文書や電磁的記録が公文書公開請求の対象となる「公文書」に該当するには、①実施機関の職員が「職務上作成し、又は取得したもの」であること、②当該実施機関の職員が「組織的に用いるものとして」保有されていること、③「当該実施機関が保有しているもの」であることが必要であるといえることができる。

## (2) 本件対象公文書の公文書該当性について

ア 実施機関は、アクセスログである本件対象公文書は上記(1)の①及び②の要件を満たしていないとして、公文書に該当しないと主張する。

しかし、アクセスログは、兵庫県が所有し県職員が使用するコンピュータ・ネットワークシステムにおいて作成される電磁的記録であることからすれば、特段の事情がない限り、上記(1)の要件は満たしており、「公文書」に該当するというべきである。

イ このことに関して、実施機関は、アクセスログを閲覧・分析するには専門の知識・技術が必要であり、職員間でアクセスログを利用した実績はないと主張する。

しかし、システム運用上のトラブルが発生した等の場合は、システム運用を委託している専門の業者にアクセスログの分析を依頼し、回答を得ているとのことである。そうであれば、アクセスログについては、実施機関の職員が、その業務を遂行するため、委託契約を通じて作成又は取得したもので、組織的に用いるものとして、実施機関が保有しているといえることができる。

ウ そのほか、実施機関は、アクセスログは委託業者がプロキシサーバ上に設置したプログラムにより自動的に生成され、保存されているものであるとか、分析結果を受け取ることはあっても、アクセスログ自体を委託業者から受け取ることはないとも主張するが、これらのことは上記判断を覆すものではない。

エ 以上のとおりであるから、本件対象公文書は、公文書公開請求の対象である「公文書」に該当するものと考えられる。

## 3 本件対象公文書の公開について

### (1) 本件対象公文書に含まれる情報の非公開情報該当性について

ア 条例第6条第6号は、県の機関が行う事務又は事業に関する情報であって、「公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務若しくは事業の性質上、当該事務若しくは事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」を非公開情報と定めるとともに、その「おそれ」の例としてアないしオを掲げている。

例えばアは、「監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ」というものである。

イ 県の機関が事務又は事業を行うに当たり、担当者がインターネットで情報を収集することは通常のことであり、本件対象公文書に含まれるインターネット接続先等の情報の中には、公開すれば、県の機関が行う事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの、すなわち、条例第6条第6号の非公開情報が含まれている可能性があることは否定できない。

## (2) 本件対象公文書の公開について

ア 条例第7条は、「公開請求に係る公文書の一部に非公開情報が記録されている場合において、当該非公開情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは、請求者に対し、当該部分を除いた部分について当該公文書を公開しなければならない。」と定めている。電磁的記録においては、非公開情報とその他の情報を分離し、非公開情報だけを除くことが技術的に困難な場合があり得るが、その場合は、本条の規定により部分公開の義務はないものと解される。

イ 実施機関の説明によると、アクセスログは、上記1(1)のとおり、容量を圧縮した形式に変換した上で磁気テープに保存されているため、その内容を把握するためには、まず、磁気テープ中の該当ファイルを取り出し、解凍した上、文字コードを変換する必要がある。さらに、その中から本件対象公文書を抽出するには、磁気テープに含まれる別種類のログと統合して解析し、該当職員の使用コンピュータ名、次いで当該コンピュータのIPアドレスを特定して抽出する必要がある。以上の各段階においては、個別のプログラムを作成しなければならないものである。

ウ 以上の作業は、専門の知識・技術を持った者でないと実施することが困難であるという実施機関の説明は首肯することができるものである。なお、以前、インターネットの不適正利用が疑われた特定職員の

インターネット接続履歴を調査した際には、システムの運用を委託している専門の業者に分析を依頼したという。

エ 上記(1)で述べたとおり、本件対象公文書には非公開情報が含まれている可能性があり、これを区分して除こうとすれば、接続先等の膨大な情報について、非公開情報に該当するかを個々に判断する必要があるが、それに先立ち、本件対象公文書を、実施機関の各部署の担当者が内容を把握できるような形に加工しなければならない。そのためには、専門の知識・技術を持った者が、相応の時間と手間をかけて作業を行う必要がある、それには費用もかかるという実施機関の説明は首肯することができる。

したがって、本件対象公文書については、「非公開情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができる」とは到底考えられない。

オ よって、実施機関には本件対象公文書を部分公開する義務はなく、本件公開請求に対しては、非公開決定を行うべきであるとする。

#### 4 結論

以上のことから、「第1 審議会の結論」のとおり判断する。

(参考)

審 議 の 経 過

年 月 日	経 過
平成 26 年 7 月 22 日	・ 諮問書の受領
平成 26 年 8 月 14 日	・ 実施機関から意見書を受領
平成 26 年 9 月 19 日	・ 異議申立人から意見書を受領
平成 26 年 9 月 30 日 第 2 部会 (第 30 回)	・ 実施機関の職員から意見聴取 ・ 審議
平成 26 年 12 月 22 日 第 2 部会 (第 33 回)	・ 異議申立人から意見聴取 ・ 審議
平成 27 年 1 月 27 日 第 2 部会 (第 34 回)	・ 実施機関の職員から意見聴取 ・ 審議
平成 27 年 2 月 17 日 第 2 部会 (第 35 回)	・ 審議
平成 27 年 2 月 27 日	・ 答申

主に調査審議に関与した委員

情報公開・個人情報保護審議会 第 2 部会

部会長 中 川 丈 久

委 員 桜 間 裕 章

委 員 前 田 雅 子

委 員 中 西 一 人 (平成 26 年 10 月 30 日まで)

委 員 正 木 靖 子 (平成 26 年 10 月 30 日まで)

委 員 後 藤 玲 子 (平成 26 年 11 月 1 日から)

委 員 福 井 義 三 (平成 26 年 11 月 1 日から)