

答 申 第 116 号

令和2年10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

公文書の部分公開決定に係る審査請求に対する決定について

(答申)

令和2年3月30日付け諮問第159号で諮問のあった下記の公文書に係る標記の件について、別紙のとおり答申します。

記

特定の産業廃棄物処理施設に関する知事協議記録

## 第 1 審議会の結論

兵庫県知事（以下「実施機関」という。）が部分公開とした決定は妥当である。

## 第 2 諮問経緯

### 1 公文書の公開請求

令和元年 8 月 21 日、審査請求人は、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、「特定の産業廃処理施設に関する知事協議記録（過去の協議記録全て。添付資料を含む。）」（以下「本件請求公文書」という。）の公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

### 2 対象公文書の特定

実施機関は、本件公開請求の対象公文書として、令和元年 7 月 4 日に行われた特定の産業廃棄物処理施設の建設計画に関する関係職員と知事の協議記録（以下「本件協議記録」という。）及び協議資料（以下「本件対象公文書」という。）を特定した。

### 3 実施機関の決定

令和元年 9 月 4 日、実施機関は、本件公開請求に対し、公文書部分公開決定処分（以下「本件処分」という。）を行った。

### 4 審査請求

令和元年 12 月 5 日、審査請求人は、行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号）第 2 条の規定により、本件処分を不服として、実施機関に対して審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

### 5 諮問

令和 2 年 3 月 30 日、実施機関は、条例第 17 条の規定により、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、本件審査請求について諮問した。

## 第 3 審査請求人の主張要旨

## 1 本件審査請求の趣旨

本件処分を取り消し、本件請求公文書（音声ファイルを含む。）の全文書の公開を求める。

## 2 本件審査請求の理由

審査請求人が、審査請求書、意見書及び口頭意見陳述において述べている本件審査請求の理由は、次のとおり要約される。

### (1) 審査請求書

公開された文書は、実施機関の職員が“まとめ”と表現されたように、途中の議論がなく、短く書かれた結論だけなので、読んでいて分りにくい箇所がある。要求しているのは、30分もかけて各項目で具体的に議論された一次資料又はその記録である。重要な協議なので、議事録的な記録（以下「議事録的記録」という。）がICレコーダーを用いて作成されていると推測する。

議事録的記録と音声レコーダーのファイル（以下「音声ファイル」という。）を要求する。

### (2) 意見書及び口頭意見陳述

ア 条例の趣旨を理解していない。

条例の前文には“県が保有する情報の公開は、県民の県政への参加を促進し、公正で透明な県民に開かれた県政を実現するために不可欠なものであり、本県ではこれまでから、その積極的な推進に努めてきたところである。”とある。県民の税金を使って記録している情報なので県民と共有するのが当然であるにもかかわらず、公開に後ろ向きの姿勢が感じられ、積極的に公開していこうという条例の趣旨に沿っていない。

イ 公文書は後に意思決定プロセスを追えるよう書かれていなければならない。

公文書の管理に関する兵庫県の条例が定められたのは令和元年10月であり、それまでの文書管理規則（平成12年規則第55号）には明確には書かれていなかったが、公文書の問題は国レベルで問題となり、平成21年に公文書管理法が制定された。その4条には“・・・当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない。”とあり、平成23年から施行されている。令和元年7月には、まだ県では定まっていなかったといっても同様の趣旨で文書を作成する姿勢はあってしかるべきであろう。

令和2年4月から施行の兵庫県の公文書等の管理に関する条例（令和元年兵庫県条例第10号）でも第4条に同様の表現があり、その第2号には“実施機関における会議又は協議による政策の決定に関する事項”とあり、公文書の書き方として“意思決定に至る過程が跡付けできるように”が示されている。従って、審査請求の理由にも書いたが、一次資料が重要なのであり、まとめはなくても構わない。今回、公文書として公開されたものは結論だけを記し、逆にプロセスを分かりにくくした意図も感じられ、公文書の趣旨にも反したものと受け取れる。

ウ 議事録を作成した事実を隠そうとした。

令和元年9月6日、まとめた「協議記録」が公開された時、これが協議記録ですかという質問だけではなく、重要な会議では後からよく質問される“議事録”はとらないですかとも質問した。“議事録は作成していない”という直接の返答はなかったが、“これ以外の知事協議記録がない”との答えだった。その時、今回の弁明書にあるように一旦は作成したが、・・廃棄してこれがある、と説明されておればまだ納得できるが、9月6日の時点では、議事録のようなものはなく、あたかも協議記録としてはこのまとめしか作成しなかった、というように受け取らざるを得ない回答であった。

エ 文書の信頼性が得られない。

作成日が書かれていないので質問すると、「一週間はかかっている」とか、誰に配布したのか、の質問にも明確な回答は得られなかった。また、修正はいくつかの部署で行うにしろ、通常、主に書いた人の名前がないなど、長期間にわたり非常に多くの人に関わってきており、事業としても大きな計画であるにもかかわらず、その重みを感じられないなどこの文書の信憑性に疑問をもった。

オ 公文書の改ざんと認められる。

議事録的記録が新聞記事になり、否定できなくなったので、やむなく、破棄、差し替えたと説明することになった、と推察されても仕方がないのではないか。

弁明書では“議事録的記録を作成したが、それは本件協議記録を作成するために当該職員個人の便宜のために作成したものであり、組織的に用いるものではないため、条例第2条第2項に規定する公文書には該当しない。このため、公文書として保有していない。”という。

令和元年7月4日に協議し、その知事協議記録は7月17日には、姫路で既にファイルされていた。7月18日には、関係市町に意見照会のために、県民局長が訪問することになっており、県の基本方針とずれた対応をしない

ように関係者に配布したと推測される。これが公文書でないと言えるのか。

イで述べたように、公文書は政策決定のプロセスが追えるように書かなければならない、とされている。関係者は知事がこの案件にどの程度積極的なのか、など具体的な人物がどのような考えを示しているのか、を知ることによって今後の扱いを判断すると思われる。だからこそ、議事録的記録が重要であり配布したわけであろう。まとめよりはるかに分かり易く説得力をもっており、公文書の書き方に沿っている。

令和2年1月1日付け赤穂民報の記事によると、議事録的記録も公文書として認めた、と記載されている。

カ 県の情報公開のシステムの威信にかけても議事録的な公文書を公開すべき。

廃棄したので残っていない、とされているが検索する意思さえあればできることだと考える。

このような改ざんがなされたことを経験すると、兵庫県では都合の悪いと思われる文書の公開を請求されると、いつもこのように改ざんしているのではないかと疑われてしまう。『兵庫県のあるべき公文書管理制度に関する報告』（公文書管理のあり方検討委員会 令和元年8月）の1頁には“兵庫県においては、幸い、改ざん、隠蔽等が疑われるような不適切な事案は発生していないが・・・”と記載されており、これまでは発生していないとされている。従って、今回の事案は例外的なケースと思いたい。

その例外的なケースを見逃さない最後の砦がこの審査請求であり、ここで公開されれば、兵庫県の情報公開のシステムは危ういところではあるが機能していると評価できる。是非この審議会でも正していただきたいと考える。逆に審査請求でも公開されないならば、兵庫県のシステムは残念ながら機能していない、県民の知る権利は保障されていないと評価されることになる。

新聞記事にもあるように、県民局に署名を届けたりしても、いつも、法に基づいて厳正に対処していく、と言われ、行政とはこのように住民の声は届きにくいものかと思ってきた。にもかかわらず、実際にはさらりと公文書を破棄、改ざんを行う。このようなずさんな文書管理をしている兵庫県の廃棄物行政が県の内部でチェックされずまかり通るなら、前提としている、西播磨県民局長の言う“国の法定受託事務を遂行している”の「資格」に欠けていると言わざるを得ない。この間明らかになってきた業者との距離感なども含め、地方自治法にあるように国に必要な指示などを要請しなければならなくなると考える。

キ 改ざん再発防止などの問題の対策と「公文書等の管理に関する条例」等へ

の反映を要望。

同報告書の 21 頁では参考資料 1 として森友学園に関する財務省の交渉記録の書き換えなど国レベルの不適切な事例が記載されている。兵庫県でも似たような今回のケースについてはしっかりと調査し、問題点を洗い出し再発防止の対策が必要ではないかと考える。今回の議事録的記録のような分かり易い貴重な記録を破棄すれば、公開非公開を問わず後々、政策決定のプロセスを追うことが困難になることを十分理解しておくべきだと考える。

この間、国の公文書でも多くの問題が発生し、県でもこの 4 月から新しく施行された「公文書等の管理に関する条例」では一定の対策がなされていると考える。そこでは公文書管理委員会が設置され（第 17 条）、その 3 項に“・・・必要と認める事項について、実施機関に建議することができる。”と規定されている。今回の審議会とは別の委員だが適切な文書管理がなされるためにフィードバックは重要である。

令和元年 12 月 17 日付けの神戸新聞に同委員会での議論の様子が報告されているが“行政側の恣意的な判断を懸念する声が続出”とある。実際に今回も県は自ら書いて関係者に配布した議事録を公文書ではない、記録を作成するために個人の便宜のために作成したもので、公文書にあたらぬ、と主張している。

県の内部の組織でチェックする難しさはあるが、改ざんの再発防止に必要なかつ有効な事項があれば、ぜひ追加の建議をお願いしたい。

ク ICレコーダーの使用も便利で有用である。

今回の協議には電子機器を用いなかった、とのことである。それなら仕方ないが、速記する人はそれだけで手いっぱい意見を言うことができない。最近の ICレコーダーの性能は高く、いろいろ便利だと思う。上郡町やその他の議会でも一般質問が議事録だけでなくインターネットを通じビデオで過去の議論の様子をいつでも視ることができる。正確で分かり易い。最近では電子媒体も公文書に含まれるようになってきており、公開は情報公開の趣旨にも沿いありがたいので、検討していただきたいと考える。

ケ 実施機関は議事録的記録を廃棄したと言っているが、県民局から関係職員へ議事録的記録を電子メールで送ったと、審査請求人は推測している。

県では、電子メールのバックアップは 3 年間保存されていると思うので、議事録的記録のバックアップデータは、まだ残っていると思う。

#### 第 4 実施機関の説明要旨

実施機関が、弁明書及び口頭による理由説明において述べている本件処分の理

由は、以下のとおり要約される。

1 本件対象公文書について

実施機関は、本件対象公文書として、第2の2の文書を特定した。

なお、特定の産業廃棄物処理施設に関する知事協議は、令和元年7月4日に実施された1回のみである。

2 本件公開請求に係る決定について

実施機関は、本件対象公文書の一部に条例第6条第2号に規定する非公開情報が記載されているとして、本件処分を行った。

3 本件処分の妥当性について

審査請求人は、審査請求書において第3の2(1)のような主張をしており、部分公開された公文書以外に、議事録的記録と音声ファイルの公開を求めているものと解されるが、これらの保有の状況は次のとおりである。

(1) 議事録的記録について

職員が本件協議記録を作成する途上において、議事録的記録を作成したが、それは本件協議記録を作成するために当該職員個人の便宜のために作成したものであり、組織的に用いるものではないため、条例第2条第2項に規定する公文書には該当しない。このため、公文書として保有していない。

仮に、議事録的記録が公文書であったとしても、本件協議記録の作成途上で廃棄されていることから、本件公開請求時点においては保有していない。

(2) 音声ファイルについて

ICレコーダー等を用いて録音を行った事実はないことから、音声ファイルを保有していない。

(3) 事務所内のファイル等の探索について

改めて事務所内のファイル等を探索したが、本件対象公文書以外の公文書の存在を確認することはできなかった。

(4) したがって、部分公開した公文書以外の公文書は存在しない。

4 結論

以上のとおり、本件公開請求に対して、実施機関は保有するすべての公文書を部分公開したものであり、実施機関が行った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、審査請求人の主張、実施機関の説明、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 本件公開請求について

本件公開請求は、本件請求公文書の公開を求めるものであるところ、実施機関は、本件対象公文書を特定してその一部を公開する決定を行った。

これについて審査請求人は、本件対象公文書の外に、議事録的記録及び音声ファイルがあると主張しているものと解されるところ、実施機関は、本件処分を妥当としていることから、以下、本件対象公文書の特定の妥当性について検討する。

## 2 本件対象公文書の特定の妥当性について

### (1) 実施機関の説明

審査請求人が主張する議事録的記録及び音声ファイルの保有の状況について、実施機関が当審議会に説明した内容は、上記第4の3のとおりであった。

### (2) 当審議会が確認した議事録的記録の状況

(1)の説明を踏まえ、議事録的記録の存否等について、当審議会が実施機関に確認したところ、次のような説明があった。

ア 令和元年7月4日に行われた協議に出席した実施機関の特定の職員（以下「職員A」という。）が、個人の便宜のため議事録的記録を作成した。その後、議事録的記録の内容確認のため、職員Aから、複数の職員（以下「関係職員」という。）へ配布（一部の職員へは電子メールにより送信）した。その後、議事録的記録は何度か修正された。

イ 職員Aは、議事録的記録を基に本件協議記録を同年7月12日頃に完成させた後、議事録的記録は公文書でないと判断し、廃棄した。なお、議事録的記録は紙媒体と電子媒体があり、いずれも廃棄した。

ウ また、関係職員へ配布した議事録的記録については、職員Aが本件協議記録を配布した際、関係職員へ廃棄を依頼しており、本件公開請求時には、保有していないことを確認した。

### (3) 議事録的記録について

実施機関は、議事録的記録について、職員Aが個人の便宜のため作成した文書である旨説明しているが、職員Aから関係職員へ配布され、その内容確認を依頼しているといった状況から、配布された段階においては、一定の組織共用性があったと認められる。

そうすると、議事録的記録は公文書に該当していた可能性があり、この場合、保存期間の妥当性が問題となる。本件の場合、本件協議記録の完成により事務的には必要がなくなったとして議事録的記録を廃棄していることに鑑みると、



保存期間1年未満の文書とすることが、当時の文書管理規則の規定に反しているとは認められない。

このことから、仮に議事録的記録が公文書であったとしても議事録的記録を保存期間1年未満の文書として廃棄することは違法とは認められず、本件協議記録の作成後に議事録的記録を廃棄し、本件公開請求時点では保有していないという実施機関の説明は不合理とはいえず、これを覆すに足りる事情も認められない。

また、電子メールで送信した議事録的記録のバックアップデータについては、当該電子メールも事務的には必要がなくなったとして廃棄されていることから、復元して公開請求の対象とすべきものとは認められない。

なお、議事録的記録が公文書として保存されていたとしても、それは実施機関内部の協議に関する情報であるため、公正な意思形成が損なわれるなど条例第6条第5号の非公開情報に該当する場合には、非公開となる。

#### (4) 音声ファイルについて

今回の知事協議において、ICレコーダー等を用いて録音を行った事実は確認できなかったため、音声ファイルを保有していないという実施機関の説明は、認めざるを得ない。

(5) したがって、本件請求公文書に該当する議事録的記録及び音声ファイルを保有しているとは認められないので、本件対象公文書を特定したことは、妥当である。

### 3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人のその他の主張は、いずれも当審議会の判断を左右するものではない。

### 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。

## 審 議 の 経 過

| 年 月 日                    | 経 過  |
|--------------------------|--|
| 令和2年3月30日                | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 諮問書の受領</li> <li>・ 実施機関から弁明書を受領</li> </ul>     |
| 令和2年4月30日                | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 審査請求人の意見書を受領</li> </ul>                       |
| 令和2年6月11日<br>第2部会（第80回）  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 実施機関の職員から非公開理由の説明を聴取</li> <li>・ 審議</li> </ul> |
| 令和2年8月5日<br>第2部会（第81回）   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 審査請求人の意見陳述</li> <li>・ 審議</li> </ul>           |
| 令和2年9月10日<br>第2部会（第82回）  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 審議</li> </ul>                                 |
| 令和2年10月20日<br>第2部会（第83回） | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 審議</li> </ul>                                 |
| 令和2年10月27日               | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 答申</li> </ul>                                 |

### 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 河 端 亨

委 員 桜 間 裕 章

委 員 善 部 修

委 員 前 田 雅 子