

周防情審答申第10号
令和8年1月14日

代表監査委員 池田友彰様

周防大島町情報公開審査会
会長 星出明

周防大島町情報公開条例第15条の規定に基づく諮問について（答申）

令和7年10月17日付け周防監査第38号により諮問のありました件について次のとおり答申いたします。

第1 審査会の結論

監査委員（以下「実施機関」という。）が、令和7年9月12日付け周防監査第29号で行った本件処分は、不存在により非公開との判断は妥当であるが、非公開理由が不明確かつ不十分であるため、本件処分を取り消し、理由付記の記載を見直すべきである。

第2 審査請求に至る経緯

1 公開請求

審査請求人は、令和7年9月1日付けで実施機関に対し、周防大島町情報公開条例（平成16年周防大島町条例第11号。以下「条例」という。）第10条の規定により、令和7年7月17日付け周防監査第16号にて結果を通知した周防大島町職員措置請求に関する、令和7年6月26日実施の請求人陳述の録音データについて公文書公開請求を行った。

2 実施機関の処分

実施機関は、令和7年9月12日付け周防監査第29号により、本件文書の不存在を理由として、審査請求人に対して非公開の決定処分を行い、その旨を審査請求人に通知した。

3 審査請求

審査請求人は、本件非公開決定処分を不服として、令和7年9月22日付けで審査請求を行った。

第3 審査請求人の主張要旨

審査請求人が、審査請求書及び反論書において述べている理由は、概ね次のよう

に要約される。

1 審査請求の趣旨

審査請求人の趣旨は本件処分を取り消し、適正な処分の決定を求めるというものである。

2 審査請求の理由

- (1) 実施機関によると、本件処分の開示請求文書である「住民監査請求人陳述の際の録音データ（以下「本件録音データ」という。）は不存在であるというが、議事録を作成するための録音データは存在する筈であり、不存在ということはあり得ない。
- (2) 議事録を作成するための録音データは条例第2条第4号で定める公文書の定義である「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、電磁的記録（電磁的方式（電子的方式、磁気的方式その他の人の知覚によっては識別することができない方式をいう。）で作られた記録をいう）その他これらに類するものであって、当該実施機関が管理しているものをいう。」における「電磁的記録」にあたるものである。
- (3) 公文書である録音データを周防大島町文書管理規程第25条及び第26条で定める保管期間及び保存期間が満了する前に破棄することは文書管理規程違反であることはもとより、刑法第258条で「公務所の用に供する文書又は電磁的記録を毀棄した者は、三月以上七年以下の拘禁刑に処する。」との規定にも反することであり、法令遵守を当然の義務とする地方公務員たる周防大島町職員が、法令に抵触し懲戒自由に該当するような行為をする筈はなく、本件録音データは存在するものと推測せざるを得ない。
- (4) 議事録作成のための録音データが公文書に該当することは、判例（平成14年（行ヒ）108号、平成16年11月18日最高裁第一法廷）により確定されており、議論の余地はないと考えるが、仮に実施機関において判例変更をするだけの合理的理由を有しているのであれば、非開示理由において録音データが公文書ではないことをもって不存在であると記載されるべきである。単に文書が不存在であることのみでは理由として不十分であり、誤って廃棄したのか、もともと作成する必要がなかったのか、作成はしたが何らかの理由で破棄したのか、そもそも公文書に該当しないのかなど、文書が存在である根拠を示してこそ理由として意味を持つものである。
- (5) 情報公開法の制度運営に関する検討会報告（平成17年3月21日、総務省）において、「文書の不存在を理由とする不開示決定については、例えば、請求対象文書をそもそも作成・取得していない、作成したが保存期間が経過したので廃棄した、あるいは請求対象文書が個人メモであって組織供用文書ではないから対象文書としてはないなど、不存在の要因についても付記することを徹底する必要がある。」と、既に20年前に指摘されている事であり、情報公開条例に「理由の付記」として「開示しないこととする根拠規定を明らかにするととも

に、当該規定を適用する根拠が当該書面の記載から理解され得るものでなければならぬ。」といった規定を置く自治体さえもある中で、いまだに「不存在」のみを不開示決定の理由としている周防大島町の情報公開制度の運用がいかに立ち遅れているのかを、強く認識すべきである。

- (6) 本件録音データによって作成された議事録は、当該住民監査請求人陳述に出席し発言した請求人代理人によれば、発言内容の一部が削除されて議事録として公開されているとのことであり、発言のすべてが議事録に記載されていない可能性がある。このように議事録に関する疑義が発生した場合などにおいて議事録の内容を検証するためにも、録音データは議事録と共に公文書として保存しておくべきものである。当然のことながら、周防大島町において上記判例に抵触することになる録音データの破棄に関する規定が存在する筈もない。
- (7) 過去の決定処分では録音データが開示されていたことから、本件に限って文書不存在により非公開とする処分を決定したことは、行政処分の平等原則にも抵触し無効である。
- (8) 仮に、本件不服申立てにおいて、不可抗力による誤廃棄ではなく、故意に録音データが破棄されていることが確定した場合は、平等原則違反による情報公開処分の無効確認訴訟及び周防大島町文書管理規程違反による違法確認訴訟並びに刑法に該当することによる刑事告発などにより深刻な事態を生ずる可能性もあることから、実施機関の管理エリアのみならず府内システムでのバックアップ等を含め、公文書たる録音データの所在の有無を改めて十分に調査確認し、文書不存在による非公開決定処分を取り消し、適正な情報開示処分がされるよう求める。

3 反論書の要旨

- (1) 周防大島町においては、住民監査請求の陳述について議事録を作成する規定はないということだが、規定はなくとも公務上必要があるから作成している筈であるので、議事録を作成する規定がないことをもって録音データが公文書に当たらないという理由にはならない。
- (2) 実施機関は本件録音データが公文書に該当しないと主張するが、周防大島町には録音データが条例第2条第4号の公文書に該当しないものとする定めも存在せず、録音データを破棄したことを正当化するための後付けの主張に過ぎない。
- (3) 職務において取得した録音データは担当職員固有の所有物ではなく組織内で共有されるべき公文書であり、実施機関の弁明によれば、本来は政策企画課が管理する共有サーバーで管理されるべきものである。実施機関が主張するような事務処理を正当化しようとするのであれば、電磁的記録についての明文化された事務処理基準等が示されない限り、単なる職員の保身のための主觀による弁明である。
- (4) 実施機関の弁明は判例を覆せるような論拠を構成していない。また、供用文

書の実質を備えた状態ではないから公文書に当たらないという主張はあまりにも独善的な解釈である。文書の実質を備えた状態であるかどうかは実施機関が判断することではなく、客観的かつ合理的に判断されるものであると共に、二度と復元できない貴重な資料として積極的に保存されるべきものである。

公務員が公費で給料を得て職務において取得したものが職員個人の所有物である筈もなく、全ては公益のために存在するもので、おおよそ職務上作成・取得した文書は組織が共有するものとして管理されるべきである。

さらに、公文書が実施機関の所有物であるというのも誤った認識であり、仮に組織内部において使用する文書であったとしても、広義の意味において全ては公益に資するために用いられるものであり、それを実施機関の都合に応じて公文書か否かを判断できるものであるとすれば、もはや情報公開条例の規定は有形無実なものとなるため、実施機関の主張は失当と言える。

- (5) 政策企画課が開催した研修会における事例は、部内で共有する議事録作成の録音データが非開示であると教示を受けたものと推察されるが、本件録音データは住民監査請求における陳述という役場組織外の住民等が参加する公式な場におけるものであり、部内共有のための録音データとは公文書該当性における意味が全く異なるものである。組織内共有のための議事録は業務における記録に過ぎないもので、組織外部の国民に対する説明責任があるとは言え、当該業務や議事録の存在すら知られることのないものであるが、一方で、監査における議事録は公益及び監査請求人の権利に直結するものであり、情報のもつ意味が全く異なるものである。また、研修会資料は録音データが公文書に当たることを前提としていると推察され、実施機関が主張する録音データが公文書に当たらないとした上で破棄をし、不存在により非開示とした本件処分とは根本的に異なる事例と言える。
- (6) 実施機関の主張は、録音データが公文書に該当しないことを前提にした主張であり失当であると言わざるを得ないが、「議事録作成後は録音データが不要となる」という主張は、まさしく公務の意味をはき違えた実施機関独自の判断である。主権者たる国民の所有物である公務上の文書が不要か否かは主権者たる国民が判断すべきことであり、そのために情報公開についての「条例」で公文書が規定されているものである。議事録作成によって録音データが破棄されるということは、周防大島町文書管理規程に抵触して1年未満で廃棄されているということであり、さらに刑法に抵触することも含めて責任を追及される事件に該当する可能性がある。
- (7) 実施機関は過去の録音データの部分開示について、議事録作成までの録音データは公文書であり開示決定がされたものであるとする主張であるが、議事録作成までの期間が定められておらず、公文書たる録音データの保存期間が定められていないということである。それは即ち公文書の開示請求期限が定まっていないということで、行政内部の事務処理状況など知る由もない国民が、同

一の公文書について開示請求をした時期によって決定が異なるということであり、行政処分の平等原則に違反することである。

- (8) 審査請求書では非開示理由の不備について述べているが、これについて実施機関が反論していないということは、当然ながら実施機関において非開示理由を訂正する取消処分がされるものと受け止めるものである。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が、弁明書等において述べている理由は、次のように要約される。

1 弁明書の要旨

- (1) 住民監査請求に係る請求人陳述について、議事録を作成するとした規定は周防大島町ではなく、陳述の概要を纏め実施機関へ報告するためのものであり、本件録音データは会議概要として記録した陳述議事録（以下「陳述議事録」という。）を作成するために担当職員の手控えとして取り扱っていた。
- (2) 実施機関にて組織内共有する電磁的記録は、共有サーバー内にある課別のフォルダにより管理されているが、当該録音データは、陳述議事録を作成しその報告決裁が済むまでは、実施機関担当職員のパスワード設定された職場個人用パソコンにのみ保管されており、実施機関では共有されておらず、担当職員のみが接続可能なデータ保管方法であった。
- (3) 条例第2条第4号の規定に該当するためには、実施機関が管理していることが必要であり、管理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、すなわち、当該実施機関の組織において事務上必要なものとして利用・保管・保存されている状態のものであるので、当該録音データは公文書には該当しない。
- (4) 上記の理由により、陳述議事録を作成しその報告決裁が済んだ後は、録音データは不要となり、担当者手控え資料として破棄したものであり、情報公開請求時には録音データは存在していなかったものである。公文書管理及び情報公開に係る指導に即した事務処理であり、実施機関独自の判断によるものではなく、実施機関の担当職員個人が責任を追及される事件には該当しないと思慮する。
- (5) 当該実施機関が令和6年2月9日付け周防監査第40-1号にて決定した住民監査請求の請求人陳述録音データの開示は、本来、その事務の性質から担当者手控えデータである録音データが、実施機関内にて共有しているサーバー内に保存されており、組織内共有といえる保管・保存の状態であったことから部分公開となったものであり、行政処分平等原則に抵触していないと思慮する。

2 口頭陳述の要旨

- (1) 令和7年5月20日に実施機関宛に住民監査請求が提出され、令和7年6月26日に請求人陳述を実施したが、監査請求代理人より、その音声データの公文書公開請求があり、令和7年8月4日付けで不存在による非公開の決定をした。監査請求代理人から令和7年8月4日付けで非公開と決定された音声データ

タが開示されないことに対して疑義があるので、情報公開制度担当課とともに当該事案について説明を受けたいとの申し出があった。

- (2) 実施機関では、その申し出を受けて令和7年8月28日に1時間程度、監査請求代理人とこの度の審査請求人、実施機関から事務局長と担当職員の2名、政策企画課から情報公開担当職員1名が出席し、当該音声データの非開示の理由について口頭で説明をしている。
- (3) 口頭での説明の主な内容は、音声データは手控えとして録音されたものであり、組織内共有されておらず、公文書には該当していないということ、請求人陳述の概要について実施機関担当職員が決裁文書を作成し、決裁が完了した後に音声データを破棄していることなど、当該録音データの実施機関での考え方及び取り扱いについて説明をしている。
- (4) 上記説明を行ったうえで、なお同様の公文書公開請求があったため、不存在であるという理由を記載した。審査請求人の審査請求書においても、「破棄した理由というのはあり得ない」というような記載があるように、音声データの不存在の理由について審査請求人は承知していると言える。
- (5) 審査請求人の反論書には、音声データが決裁の状態によって公文書に当たるか当たらないかという使い分けをしていることがおかしいという記載があるが、実施機関では決裁状況によらず、当該録音データは録音当初より公文書には該当しないという判断である。
- (6) 実施機関は、議事録の内容によって住民監査請求の結論を判断しているのではなく、令和7年6月26日の陳述の内容をもって結論を判断しており、仮に審査請求人が主張するように、一部発言が陳述をまとめた概要に記載されていないとしても、住民監査請求の判断を左右するような重要な陳述が欠落しているものではなく、当然ながら恣意的にその発言内容を削除したものではない。
- (7) 本件録音データが公文書に当たらないという判断は、独自の判断基準に基づいて判断したものではなく、町の考え方や取り扱いに準じて同一基準で判断したものである。

第5 審査会の判断

当審査会は、本件について審査請求人の主張並びに実施機関の主張及び口頭による意見陳述に基づき、本件処分の妥当性について調査、審議した結果、次のように判断する。

1 本件請求文書について

本件対象文書は、実施機関が令和7年5月20日付け住民監査請求に関して実施された請求人陳述に係る「令和7年6月26日実施の請求人陳述の録音データ」である。

2 当該録音データの公文書該当性について

- (1) 開示請求の対象となる「公文書」については、条例第2条第4号の規定によ

り「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、電磁的記録（電磁的方式（電子的方式、磁気的方式その他の人の知覚によつては識別することができない方式をいう。）で作られた記録をいう。）その他これらに類するものであつて、当該実施機関が管理しているもの」と定義されている。

ここでいう、「実施機関が管理」とは、作成又は取得に關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又は保存されている状態のものを言い、組織としての共用文書に該当するか否かについては、文書の作成又は取得の状況、当該文書の利用の状況、保存又は廃棄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ため、議事録を作成する規定がないことをもつて本件録音データが公文書に当たらないという判断にはならない。

- (2) 本件録音データは、実施機関の担当者が議事概要を作成するために IC レコーダーを使用して録音し、組織内での報告用の議事概要を作成するために担当者のパスワードが設定されたパソコン内部に保存された。その後、担当職員により議事概要が作成され、組織内での決裁が完了した時点で当該録音データが不要となつたため、担当職員の判断により担当者のパソコンから削除されたものであり、本件録音データに関して、議事概要を作成する担当職員以外の職員が利用又は共有されている実態等は確認できなかつた。
- (3) 当該録音データの所在については、当審査会事務局職員により実施機関事務所内のパソコン内、実施機関の共有フォルダ内、録音に使用された IC レコーダー内を調査し、当該録音データが存在しないことを確認した。
- (4) 審査請求人は判例をあげて、本件録音データが公文書に当たると主張しているが、判例では実施機関において録音データを実質的に支配、管理していることについては当事者間の争いではなく、決裁を受ける予定のない録音データについて決裁が終了したものに当たるのかが争点となつてゐる。一方、本件録音データについては「実施機関が管理している」ということの解釈が争点となつており、判例とは争点が異なるので、判例をそのまま適用することはできない。
- (5) 同様の公文書公開請求に対して令和 6 年 2 月 9 日付け周防監査第 40 - 1 号にて決定した住民監査請求の請求人陳述録音データの開示についての実施機関の説明は、本来、本件録音データと同様に担当者の議事概要作成の為に取得し、担当職員だけが利用したものではあるが、公文書公開請求書が提出された時点において、廃棄されず、実施機関の共有フォルダ内に保存されていたため、実質的には情報公開条例の規定による「実施機関で管理するもの」に該当すると判断し、部分公開の決定が行われたものであり、本来の取り扱いをしていれば公文書には該当しないものと言える。
- (6) 以上のことから、本件録音データについては、文書の作成又は取得の状況、

当該文書の利用の状況、保存又は廃棄の状況から組織供用性は認められず、条例第2条第4号に規定する公文書には該当しないため、実施機関が行った不存在による非公開決定処分は妥当である。仮に本件録音データが存在したとしても同様である。

3 非公開理由の妥当性について

- (1) 行政処分に理由を付記するべきものとしているのは、処分庁の判断の慎重、合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服申立てに便宜を与えるという趣旨である。また、付記すべき理由をどの程度記載しなければならないかは、処分の性質と理由付記を命じた各法律の規定の趣旨、目的に照らしてこれを判断すべきとなっている。
- (2) 審査請求人は仮に実施機関が録音データを公文書ではないと判断するのであれば、非公開理由において開示請求した文書が公文書ではないことをもって不存在であると記載されるべきであり、単に文書が存在であることのみでは理由として不十分であると主張している。
- (3) 実施機関の口頭陳述によると、本件音声データの非公開決定の理由について、本件公文書公開請求書が提出される前に、審査請求人に対して口頭にて本件録音データが公文書には当たらず、議事録作成後にすでに消去していることを説明しているため、非公開決定通知には「該当する音声データが存在しないため」との最低限の理由で十分であるとの主張であった。
- (4) 公文書の不存在を理由とした場合の理由付記については、「存在しないため」との記載であっても直ちに違法とまでは言えないが、一般的には、公開請求に係る公文書を作成又は取得していないのか、作成又は取得した後に廃棄されたのか、条例第2条第4号に規定する公文書には該当しないため不存在なのか等、実施機関の判断課程を請求人が了知できる程度に具体的に記載することが求められている。
- (5) 実施機関が、口頭で説明したため非公開決定通知には最低限の理由を記載したとの主張は、本来は非公開決定通知に記載すべき理由について、審査請求人はすでに承知しているとの判断で記載しなかったと捉えられる。
- (6) 条例第11条第4項の規定では、非公開の決定をした旨の通知をするときは、その理由を記載した書面によらなければならないとの記載があるとおり、実施機関が口頭で説明した内容を公文書公開決定通知書の非公開理由に付記しなかったことは不当であったと言わざるを得ず、実施機関は非公開理由に「本件録音データは担当職員が議事概要を作成するために個人的に取得・利用したものであり、条例第2条第4号に規定する公文書には該当しないため」などの不存在である理由を付記すべきである。
- (7) 最高裁判所判決（平成4年12月10日第一小法廷）でも、開示請求者が「不開示事由のどれに該当するのかをその根拠とともに了知し得る」程度に具体的に理由を付記する必要があるとの方向性も示されており、当審査会としては、

本件非公開決定の理由付記は記載内容を見直すべきであると判断する。

4 本件処分におけるその他事項について

審査請求人は、その他に文書管理規程違反や刑法第258条による公文書毀棄罪への該当可能性、行政処分の平等性などについて主張しているが、これらの内容については、当審査会が審査権限を有する事項ではないため、言及しない。

第6 結論

以上のことから、当審査会は実施機関の本件処分において「第1 審査会の結論」とおり判断した。

第7 審査の経過

別紙のとおり

(別紙)

審査の経過

年月日	審査の経過
令和7年10月17日	実施機関から諮問書及び弁明書を受理
令和7年11月 7日	審査請求人から反論書を受理
令和7年12月 1日	実施機関による口頭意見陳述 審議（論点整理）
令和7年12月15日	審議（答申案）
令和8年 1月14日	答申