

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申
(答申第550号)

平成20年6月26日

横 情 審 答 申 第 550 号

平 成 20 年 6 月 26 日

横 浜 市 長 中 田 宏 様

横 浜 市 情 報 公 開 ・ 個 人 情 報 保 護 審 査 会

会 長 三 辺 夏 雄

横 浜 市 の 保 有 す る 情 報 の 公 開 に 関 す る 条 例 第 19 条 第 1 項 の 規 定 に 基 づ
く 諮 問 に つ い て (答 申)

平 成 20 年 1 月 10 日 環 創 施 整 第 422 号 に よ る 次 の 諮 問 に つ い て 、 別 紙 の と お り 答 申 し
ま す 。

「 水 再 生 セ ン タ ー 等 安 全 対 策 検 討 委 員 会 第 1 回 ~ 第 4 回 に お け る 議 事 録 」 の 開
示 決 定 に 対 す る 異 議 申 立 て に つ い て の 諮 問

答 申

1 審査会の結論

横浜市長が、「水再生センター等安全対策検討委員会第1回～第4回における議事録」を特定して開示した決定は、妥当である。

2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、「水再生センター等安全対策検討委員会第1回～第4回における議事録 その場で作成されたものすべて。質疑応答のメモ。」の開示請求（以下「本件請求」という。）に対し、横浜市長（以下「実施機関」という。）が平成19年12月11日付で、水再生センター等安全対策検討委員会報告書（平成19年8月）のうち、資料編 1 水再生センター等安全対策検討委員会の(1)1.1 検討委員会概要 6) 委員会要旨（資料編 2頁）、(2)第1回 水再生センター等安全対策検討委員会議事録（資料編 11頁）、(3)第2回 水再生センター等安全対策検討委員会議事録（資料編 16頁）及び(4)第3回 水再生センター等安全対策検討委員会議事録（資料編 19頁）（以下(1)から(4)までの文書を総称して「本件申立文書」という。）を特定して開示した決定（以下「本件処分」という。）について、本件申立文書に加え、さらに行政文書を特定し、開示することを求めるというものである。

3 実施機関の処分理由説明要旨

実施機関が本件請求に対し本件申立文書を特定した理由は、次のように要約される。

- (1) 水再生センター等安全対策検討委員会（以下「本件委員会」という。）の議事録は、本件委員会において検討する資料等を作成する本件委員会事務局補助業務委託を受託した業者（以下「受託業者」という。）が、審議内容の録音データやメモを参考に、議事録の素案となる下書きを作成し、この議事録の素案について後日全委員に照査を受け、受託業者が修正等を行い、次回委員会において承認を得たうえで確定した文書となっている。なお、最終委員会（第4回）は後日全委員の確認を受け、承認を得たものが議事録となっている。この議事録を収録した本件委員会報告書を取得している。
- (2) 上記の議事録作成経過のとおり、受託業者が議事録の作成作業をしており、本市は確定された本件委員会議事録（文書及びその電子データ）のみを取得している。したがって、異議申立ての理由に記載されているものは取得していない。

4 異議申立人の本件処分に対する意見

異議申立人（以下「申立人」という。）が、異議申立書、意見書及び意見陳述において主張している本件処分に対する意見は、次のように要約される。

- (1) 開示請求に係る行政文書の追加特定を求める。
- (2) 開示されたものは要旨でしかなく、本来の議事録、受託業者が作成した議事録、電子媒体があるはずである。
- (3) 本件委員会については、07年2月28日に処分庁から横浜市に協議書が提出され、「個別の事故調査等を取り扱うもので、市行政に反映する目的ではないため」との理由で、附属機関及び附属機関に準じる委員会の扱いをしないという決定がなされているが、この処理には問題がある。本件委員会が作成した報告書は、様々な技術的手法を駆使したうえで精緻を極めた報告書となっており、国土交通省の担当官は、画期的な報告書として全国の自治体に配布し、同様施設の点検を指示している。また、本件委員会を立ち上げた環境創造局長は、本件委員会を「わが国を代表する各分野の学識経験者等からなるもの」と豪語しており、影響力の甚大さに鑑みれば、附属機関としてなんら遜色はないはずである。さらに、本件報告書の作成にあたった業者には、「水再生センター等安全対策検討委員会事務局補助業務委託」として総額約1,600万円という巨費が投じられており、その点からも、本件委員会の位置づけは、極めてバランスを欠いたものといわねばならない。
- (4) 本件委員会の録音データ及びそこから作成された基礎的議事録（一般的にはテープ起こしをしたもの）は、わが国を代表する有識者の討論を生に記録し作成したものであり、実に画期的な内容であることは(3)の事実からしても明白で、全てが市民の前に公開されるべきものであり、一処分庁の判断で処分されてよいものではけっしてない。また、本件が損害賠償訴訟に発展していることからすれば、事故原因の解明のために必要となる基礎的データであることは明白であり、当然、保存義務があると考えるのが妥当である。

以上の点において、本件請求の議事録が存在しないということは、あってはならないことである。

- (5) なお処分庁は、本件議事録作成と処分の全てを業務委託したとの説明をしており、その問題性は明らかである。処分庁は受託業者に対して、各委員会ごとに、その討論内容を録音データに納め、メモをとらせ、これを文書化（以上を一次データとする）したうえで、そこから要点を抽出し議事録の下書き（二次データ）を作成させ、

これを委員会に提出し確認を求めた上で、修正させ、最終的に議事録（三次データ）を取得したと報告している。また、一次・二次データの処分については、受託業者に処分を指示したが、それを確認したわけではないと申立人に説明している。

また、以上のことについて処分庁に対して質問したところ、1月25日処分庁からファックスで回答があり、「本市では会議録の作成について、委託や外注化等の作成の方法までは取扱いを定めていません」ということであった。

しかし、横浜市においては、行政運営調整局に独自の体制を用意し、テープ起こしによる一次データの作成を専門的に無料で処理しており、外部委託する必要はまったくないのであり、二次データである議事録作成が行政側の政策判断を必要とするものであることを考えれば、庁内において自己完結的に作成可能なものである。そもそも議事録作成という一連の作業を外注化する必要は、まったくないはずである。

また、本件事故を起こした土木構造物の建設には、複数の建設会社が関与しており、それら業者らの施工等の問題の有無について検討されていることが明らかである以上、問題の一次二次データには、極めて慎重な取扱いを必要とする企業情報が存在すると思われ、処分そのものを確認していないとする処分庁の姿勢は、秘匿すべき企業情報の保護という観点からしても問題があるといわねばならない。

(6) 審査会は処分庁に対して議事録の復元と公開を速やかに求めるべきである。

通常、本市における審議会等の会議の議事録の作成は、テープ起こし等の一次的作業を行政運営調整局の専門部署に依頼し、そこで作成されたものをベースに議事録の作成作業に入り、その議事録の完成後、録音データやメモ、一次・二次データは「簡易な庶務関連書類」として随時破棄されている。またその廃棄においても特段の定めはなく、担当部署の判断で行われているとのことである。

しかし、本件における一連の基礎的データは、「わが国を代表する有識者」の討論をまとめた貴重なものであり、一処分庁の判断で処分してはならないものである。また総額で約1,600万円の巨費を投じ外部委託してまで作成した成果物の一部であることを考えれば、「簡易な庶務関連書類」として扱うべきものではない。

さらに、本件委員会の報告書が損害賠償訴訟における重要証拠として提出されている以上、完成した報告書のみではなく、報告書作成過程での一次資料としての価値を有するものであるとして裁判所に提出を求められる性格のものであり、その処分を指示することなど本来あり得ないことである。

幸いにも、本件議事録等の処分は、処分庁において廃棄の処分が指示されただけで、その廃棄を確認するにいたっていないということである。その意味では受託業者においてはまだ保有されている可能性があり、横浜市が要請すれば容易に復元する可能性があるのであるから、受託業者に対して復元を命じ速やかに公開されるよう検討されてしかるべきである。

5 審査会の判断

(1) 本件委員会について

本件委員会は、平成19年1月15日に発生した横浜市の西部水再生センターにおける転落事故に伴い、当該事故の原因や全水再生センター等におけるコンクリート構造物（開口部を中心とする）の安全性について、学識経験者等により客観的かつ論理的な検証を行い、安全対策を立案することを目的として実施機関が設置したものである。

実施機関は水再生センター等安全対策検討委員会の設置及び運営に関する要綱（平成19年2月27日制定）を制定し、本件委員会はこれに基づいて設置及び運営された。同要綱によれば、本件委員会は、下水道、鉄筋コンクリート構造物、防食等を専門とする学識経験者等の中から環境創造局長が委嘱した3名の委員で組織され、本件委員会の事務局は環境創造局環境施設部（水再生施設整備課、水再生施設管理課）が行うこととされていた。

本件委員会は、平成19年3月から同年7月までに4回開催され、平成19年8月22日に最終報告書を公表している。

実施機関は、本件委員会における検討資料等の準備・作成、本件委員会会議での資料説明、議事録の作成、報告書の作成その他の業務を本件委員会事務局補助業務として民間業者に委託することにより本件委員会を開催した。

なお、横浜市では、地方自治法（昭和22年法律第67号）第138条の4第3項の規定に基づき設置する審議会等の附属機関及び要綱等により市長等が設置する附属機関に準ずるもの（以下「審議会等」という。）については、横浜市の保有する情報の公開に関する条例（平成12年2月横浜市条例第1号。以下「情報公開条例」という。）第31条で会議を原則として公開すべきことを定めているほか、横浜市審議会等の設置及び運営に関する要綱（平成9年11月25日市長決裁）等を定めて、審議会等の設置・運営等に関する留意事項、会議の公開に関する事項並びに会議録の作成、閲覧及び公表に関する事項などについて規定しており、これら諸規定の対象となる

審議会等の範囲については、横浜市審議会等の設置及び運営に関する要綱運用指針が、「「附属機関に準ずるもの」とは、市民等の意見を聴取し、市政に反映させることを主な目的として設置するものをいう。」と規定している。そこで、本件委員会を設置するに当たり、実施機関は、本件委員会に係る所管課である環境創造局水再生施設整備課と審議会等の設置等について所管する行政運営調整局行政運営課（当時。現在の行政システム改革課）とが事前協議を行い、本件委員会は個別の事故調査等を取り扱うもので市政に反映する目的ではないため審議会等には該当しないと判断したとしている。

(2) 本件申立文書について

本件請求に対して実施機関が開示した本件申立文書は、本件委員会の全会議（第1回から第4回まで）の会議録であり、第1回会議から第4回会議までの議事内容の要旨が記載されているもののほか、第1回会議から第3回会議については、各会議について、会議の日時、開催場所、出席者、開催形態（公開で行った旨及び傍聴者の人数）、決定事項、議事の項目及び内容の要旨、配付資料の題名並びに特記事項（次回開催予定）が記載されている。

実施機関の説明によれば、本件申立文書は、本件委員会事務局補助業務の受託業者が、素案の作成や委員の指摘に基づく修正などの作業を行い、本件委員会の承認により議事録として確定したものである。

(3) 本件請求に係る行政文書の特定について

ア 本件請求の開示請求書の「1 開示請求に係る行政文書の名称又は内容」欄には、「水再生センター等安全対策検討委員会 第1回～第4回における議事録 その場で作成したものすべて。質疑応答のメモ。」と記載されていることから、本件請求の対象行政文書は、本件委員会の第1回から第4回までの会議の議事内容を記録した一切の文書と解される。

イ 申立人は、本件請求に対して実施機関が本件申立文書を特定し開示したことについて、開示されたものは要旨でしかなく、本来の議事録、電子媒体があるはずであるとして、それらを本件請求の対象行政文書として特定して開示するよう求めている。また、意見書においては、本件委員会の録音データ及びそこから作成された基礎的議事録（一般的にはテープ起こしをしたもの）（以下「録音データ等」という。）を受託業者がいまだに保有している可能性があるとして、それらを受託業者から取得して開示すべきである旨主張している。

ウ これに対して、実施機関は、本件委員会の承認を得て確定された議事録である本件申立文書のみを受託業者から取得したのであって、録音データ等は取得していないと主張している。

エ そこで、当審査会において平成20年3月27日に実施機関から事情聴取を行ったところ、次のとおり説明があった。

(ア) 本件委員会事務局の業務については、専門的な各種物理化学試験や試算（シミュレーション）等の作業が必要であるため、専門用語が頻出する本件委員会会議の議事録作成も含め、事務局補助業務を外部委託した。

(イ) 本件委員会会議の議事録については、「本市審議会等の会議録の取扱いについて」（平成12年6月26日総法第37号総務局法制課長及び総行第13号総務局行政システム改革課長通知）が定める審議会等の会議録の取扱いに準じ、議事内容の要旨を記載する形式で作成したものである。この議事録は、受託業者が審議内容の録音データやメモを参考に議事録の素案となる下書きを作成し、実施機関の職員が全委員を回ってその素案を提示して照査を受け、受託業者が修正等を行い、次回委員会において承認を得て確定した。ただし、最終委員会（第4回）については、全委員に個別に確認を受けて承認を得たものが議事録となっている。実施機関は、この議事録を収録した本件委員会報告書を委託の成果物として受託業者から取得しており、各回の本件委員会議事録の素案と本件委員会報告書以外に本件委員会会議の議事録に関して受託業者から取得した文書や録音テープなどは一切ない。

(ウ) 申立人は録音データ等は受託業者にはあるはずだから取得すべきであると主張するが、成果物以外は受託業者のものと考えられ、契約上、本市として取得する必要はない。また、業務の最終打合せの際に、受託業者に対し、作業途中で作成した基礎資料等は紛らわしいので、不正確な情報が流れるなどの混乱を防ぐために業務完了後に確実に処分するよう口頭で指示を行った。その後指示どおりに処分したかどうかの確認は行っていなかったが、平成20年1月25日に受託業者の管理技術者等を水再生施設整備課に呼び確認したところ、受託業者は、指示に従い、作業途中で発生した資料、データ及び電子メール等を廃棄しており、その際に録音データ等も消去したとのことであった。なお、廃棄の指示については、録音データ等のみに限定して行ったものではなく、契約を履行する上での一般的な注意として指示したものである。

- (I) また、事務局職員が作成したメモ等や受託業者から受領した議事録の素案等事務局が保有していた資料についても、軽易な文書であり、事務処理が完結、すなわち会議録が確定したので、事務処理上保存の必要がなくなったため廃棄済みである。

オ 当審査会は、以上を踏まえ、次のように判断する。

- (ア) 実施機関は、録音データ等を保有していない理由として、(1)録音データ等は受託業者が作成したが、成果物ではないので受託業者のものと考えられ、契約上本市として取得する必要はないため、それを受託業者から取得しなかったこと、(2)受託業者に対して委託業務の過程で作成等した資料をすべて廃棄するように指示し、その指示が実行されたことにより録音データ等も廃棄されたことの2つの理由をあげている。

しかし、当審査会としては、このような説明は容易に承服しがたい。その理由は以下のとおりである。

- (1) 本件委員会は、3名の死傷者を出した重大事故の原因究明と安全対策立案のために、施設管理者として事故に対する責任を有する実施機関が外部の専門家を委員として開催した重要な会議であって、社会的な関心も大きかった。そうであるとすれば、実施機関は本件委員会の審議内容については、死傷事故の当事者として、また本件委員会の主催者として切実な関心を持つのが当然であり、議事録をまとめる過程にも主体的・積極的に関与し、審議内容をきちんと把握しようと努めることが、市民に対する説明責任を果たすために求められていたものと考えられる。

一般的に考えても、実施機関が自ら開催する会議について議事録の案の作成を民間の業者等に委託するとすれば、受託した業者がまとめた議事録の案が適切かどうかを確認できるように録音データ等についても提出させることが適切であると考えられる。

さらに、本件委託契約において議事録の作成等に係る業務は「委員会運営補助業務」とされていたことなども考え合わせると、録音データ等は、議事録素案とともにそれと一体の付属物として実施機関に提出することが、むしろ契約上当然に予定されていたと解されるのであり、受託業者は、実施機関に録音データ等を提出する契約上の義務を負っていたと解すべきである。

これらのことから、少なくとも本件委員会の運営に当たっては、実施機関は

議事録素案とともに録音データ等を提出させ、取得しておくべきであったというべきである。

- (ウ) 次に、実施機関は録音データ等を取得していないと主張しているが、もし受託業者が録音データ等を所持しているのであれば、本件においては、実施機関は、受託業者からそれを取得した上で、申立人に開示しなければならないと当審査会は考える。

一般に、情報開示請求の対象となる行政文書は、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書等であって、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から、実施機関から業務を受託した民間業者等が作成等し、保有している文書は、情報開示請求の対象にはならない。しかし、実施機関が主催する会議の議事録の作成を民間業者等に委託したなどの場合に、当該会議に係る基礎資料がおよそ開示請求の対象にならないとしたのでは、情報公開条例の趣旨を没却することにもなりかねない。したがって、民間の受託業者等が作成等し、保有している文書であっても、具体的事実関係に照らし、実質的に見て、実施機関の職員が作成し、又は取得して、当該実施機関が保有しているとみなしうる特段の事情があると認められるときは、実施機関が保有する行政文書として開示請求の対象になる場合があると解すべきである。

本件の事案についてみると、前述のとおり受託業者は録音データ等を実施機関に提出する契約上の義務を負っていたと解されることに加え、録音データ等は受託業者が本件委員会の会議に実施機関の職員と同席し、本件委員会の事務局業務を補助する立場において作成したものであることなどを考慮すると、録音データ等については、実質的に見て、実施機関の職員が作成し、又は取得して、当該実施機関が保有する行政文書であるとみなしうる特段の事情が認められると当審査会は判断する。

- (I) 最後に、実施機関は、録音データ等を含む、作業途中で作成した基礎資料等の業務完了後の処分について、契約を履行する上での一般的な注意として口頭で指示したと説明している。このことに関し、当審査会が実施機関に対する事情聴取において、廃棄を指示した具体的な日時、場所や廃棄方法等の指示内容等について質問したところ、本件委員会に関するメモ等を含む一切の資料を廃棄したため分からないとの回答であった。

報告書が完成し業務が完了した後、作業途中で作成し、又は取得した基礎資料等を処分すること自体は、当該資料等が報告書を作成するための基礎資料であったと考えれば必ずしも不合理であるとはいえない。しかし、廃棄の指示及び廃棄された基礎資料等について具体的な事実が全く分からないということでは、廃棄の事実があったかどうか確認のしようがないのであって、このような説明はいたずらに疑念を抱かせるものでしかない。結局、このような文書管理には問題があると言わざるを得ない。

仮に、録音データ等について実施機関が保有しているとは認められないと解したとしても、本件事案における録音データ等のような基礎的資料について廃棄の指示を行うに当たっては、廃棄の時期、方法、廃棄すべき文書等の基本的事項について、記録を残し明確にしておくことが必要である。

(オ) 以上のことから、実施機関の説明する録音データ等の取扱いは妥当といえるものではなく、その不存在を十分に納得させ得るものではない。しかしながら、事情聴取等を通じて録音データ等が残存するとうかがわせる事情は見当たらず、結局、申立人が開示を求める録音データ等は存在しないとの結論については是認せざるを得ない。

(4) 結論

以上のとおり、実施機関が本件請求に対し、本件申立文書を特定して開示した決定は、結論において妥当である。

(第一部会)

委員 三辺夏雄、委員 橋本宏子、委員 勝山勝弘

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成20年1月10日	・実施機関から諮問書及び処分理由説明書を受理
平成20年1月17日 (第120回第一部会)	・諮問の報告
平成20年1月18日 (第52回第三部会)	
平成20年1月22日 (第119回第二部会)	
平成20年1月30日	・異議申立人から意見書を受理
平成20年1月31日 (第121回第一部会)	・審議
平成20年2月14日 (第122回第一部会)	・審議
平成20年2月28日 (第123回第一部会)	・異議申立人の意見陳述 ・審議
平成20年3月27日 (第124回第一部会)	・実施機関の事情聴取 ・審議
平成20年4月10日 (第125回第一部会)	・審議
平成20年4月24日 (第126回第一部会)	・審議
平成20年5月22日 (第127回第一部会)	・審議
平成20年6月12日 (第128回第一部会)	・審議