徳島県情報公開審査会答申第６３号

第１　審査会の結論

徳島県知事の決定は、妥当である。

第２　諮問事案の概要

１　公文書公開請求

平成２０年５月２２日、異議申立人は、徳島県情報公開条例（平成１３年徳島県条例第１号。以下「条例」という。）第６条第１項の規定に基づき、徳島県知事（以下「実施機関」という。）に対し、「Ｈ２０年度人事異動に関するマスコミに資料提供した幹部職員顔写真デジタルデータ一式（電磁的記録）」の公文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

２　実施機関の決定

平成２０年６月５日、実施機関は、本件請求に係る公文書が不存在であることを理由に、公文書公開請求拒否決定処分（以下「本件処分」という。）を行い、異議申立人に通知した。

３　異議申立て

平成２０年６月９日、異議申立人は、本件処分を不服として、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、実施機関に対して異議申立てを行った。

４　諮問

平成２０年７月３日、実施機関は、徳島県情報公開審査会（以下「当審査会」という。）に対して当該異議申立てにつき諮問（以下「本件事案」という。）を行った。

第３　異議申立人の主張要旨

１　異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、本件処分を取り消す、との決定を求めるというものである。

２　異議申立ての理由

異議申立人から提出された異議申立書及び意見書並びに当審査会での口頭意見陳述における異議申立人の主張を要約すると、異議申立ての理由は，概ね次のとおりである。

(1)　本件処分は不当である。

(2)　実施機関は、平成１９年１２月１９日付け文書により、各部局の人事担当者を通

じて幹部職員の顔写真データを収集し、何らかの文書作成用ソフトを用いて、各顔写真のサイズ等を加工した上で配置し、さらに名前や役職を配置し、印刷すると日本工業規格Ａ４サイズ３ページ分となるアルバム形態のデータを作成し、これを、例えば「平成２０年度幹部職員顔写真一覧表」といった名称で担当職員のパソコンの中かデータサーバの中に保存したものと思われる。

実施機関は、報道機関への広報用資料として、アルバム形態のデータを紙に印刷したものを配布し、希望する報道機関には、ＣＤ－RWに複写したものを配布したものと思われる。

異議申立人が公開を請求しているのは、これら配布資料の原本となっているアルバム形態のデータである。

(3)　アルバム形態のデータは、先に述べた収集、加工、使用の形態と目的から、明らかに「知事の事務部局の職員が職務上作成し、または取得した文書、図画及び写真並びに電磁的記録」であり、徳島県公文書管理規則（以下「規則」という。）に定める「公文書」である。

そして、規則によると、「人事に関する公文書で特に重要なもの」は３０年間、「人事に関する公文書」は５年間、「人事に関する公文書で軽易なもの」は１年間の保存期間が定められているのであるから、少なくとも１年間の保存期間が定められているはずであり、公文書として存在しているはずである。

また、報道機関に資料として配布した以上、どういう資料を配布したのかを明らかにするためにも、その原本を保管しておくべきである。

(4)　実施機関は、公文書ではなく単なる補助文書であるため、平成２０年４月１日付けの人事異動終了後速やかに消去したと説明しているが、実施機関は、対象公文書を、アルバム形態のデータではなく個々の顔写真データと特定しているものと思われる。異議申立人が請求しているのは、アルバム形態のデータである。個々の顔写真データは当然に補助文書と思うが、アルバム形態のデータは報道機関に配布している以上、公文書というべきであり、それを補助文書という理由で廃棄するのは理不尽なことである。

(5)　実施機関の理由説明書には、「希望する報道機関に対しては、印字した顔写真のデジタルデータをＣＤ－RWに複写して配布することとした」とあるが、異議申立人が独自に調査したところ、紙に印刷された配布資料には３３名の顔写真が掲載され、氏名及び役職も掲載されていたが、ＣＤ－RWには３２名の顔写真しか掲載されておらず、また、氏名や役職は掲載されていなかった。実施機関は、一体何をＣＤ－RWに複写したのか分からない。

第４　実施機関の説明要旨

実施機関から提出された理由説明書及び当審査会での口頭による処分理由説明を要約すると、本件処分の理由については次のとおりである。

1　従来より、定期人事異動に係る幹部職員顔写真の提供については、県政記者クラブ及び民放記者クラブ加盟の報道機関に対し、印刷された写真での提供を行っていた。

しかし、顔写真を収集する際の経費を節減する観点から、平成２０年度定期人事異動より、顔写真をデジタルデータで収集することとし、平成１９年１２月１９日付け文書により、各部局人事担当者を通じて幹部職員の顔写真のデジタルデータを収集し、このうち、局長級以上の職に異動対象となった職員のものについて加工を行い、これをコピー用紙に印刷して上記報道機関に配布した。

また、希望する報道機関に対しては、印字した顔写真のデジタルデータをＣＤ－ＲＷに複写して配布した。

2　顔写真デジタルデータについては、定期人事異動時に報道機関へ提供する為に、本人の同意を得たうえで収集した個人情報であり、異動対象外の職員のものも含まれていたため、平成２０年４月１日付けの人事異動終了後、コピー用紙に印刷したものを正として残し、全てのデジタルデータについて、速やかに消去した。

3　顔写真のデジタルデータの公文書性についてであるが、配布資料を作成するための一時的な記録であると考えられるため、公文書ではない。

また、あくまで報道機関に対して定期人事異動内示の際に提供するものであるため、最新の情報を提供することが望ましいという観点から、定期人事異動の度に、毎年新たに収集することとしている。したがって、既に資料提供した顔写真のデジタルデータを、資料提供終了後も長期間にわたって保存しておく必要はないと考える。

このことから、仮に公文書にあたるとしても、規則に照らせば、保存期間１年未満の文書として、資料提供後速やかに廃棄するものと考える。

以上により、定期人事異動後、顔写真の電磁的記録を速やかに消去したことについては、問題ないものと考える。

第５　審査会の判断

当審査会は、本件事案について審査した結果、次のとおり判断する。

1　認定事実

当審査会に提出された異議申立書、理由説明書及び意見書、当審査会において陳述された異議申立人の主張及び実施機関の説明並びに当審査会において調査を行い確認した内容を総合すると、本件事案に係る事実は次のとおりである。

(1)　実施機関は、平成２０年度定期人事異動内示の際に報道各社に異動内容と異動の

あった幹部職員の顔写真の情報を提供するための資料を作成するにあたり、経費節減の観点から、従来の写真での提供から電磁的記録での提供に変更し、管理職手当区分３種以上の全職員（病休等の職員及び退職予定者（年末表彰者に限る）を除く。）の上半身をデジタルカメラで撮影した電磁的記録（以下「各顔写真データ」という。）を収集することとした。

そして、平成１９年１２月１９日付け人事課人事担当発各部局担当者宛事務連絡文書にて、上記内容を周知したうえで各顔写真データの収集を依頼し、各顔写真データを収集した。

(2)　実施機関は、平成２０年度定期人事異動内示の際に報道各社に提供する資料を作成するため、各顔写真データの中から平成２０年度定期人事異動において局長級以上の役職に異動となった者（局長級以上の役職の中で異動した者を含む。）３３名を抽出し、そのサイズ等を加工したもの（以下「加工済み顔写真データ」という。）を作成し、担当職員の管理する職務用パーソナル・コンピュータ（以下「パソコン」という。）に保存し、さらに文書作成用のアプリケーション・ソフトウェアを用いて、加工済み顔写真データ、氏名及び役職を組み合わせ、印刷すると日本工業規格Ａ４サイズ３ページ分となるアルバム形態の電磁的記録（以下「顔写真アルバムデータ」という。）を作成し、パソコンに別途保存した。

(3)　実施機関は、顔写真アルバムデータを紙に印刷したもの（以下「配布資料甲」という。）を作成するとともに、顔写真アルバムデータ及び加工済み顔写真データを光ディスクに複写したもの（以下「配布資料乙」という。）を作成した。

(4)　平成２０年３月２５日、実施機関は、平成２０年度定期人事異動の内示を行い、これに伴って、県政記者クラブ及び民放記者クラブに加盟する報道機関（以下「報道機関」という。）１３社に対し、定期人事異動の内容を記載した文書及び配布資料甲を配布し、加えて、配布資料甲に掲載されている人物の顔写真の電磁的記録の提供を希望する報道機関に対しては、配布資料乙を配布した。

なお、報道機関１３社はいずれも配布資料乙の配布を希望し、その提供を受けている。

(5)　平成２０年４月１０日頃、実施機関は、配布資料甲及び乙に関する問い合わせ等がなかったため、配布資料甲を一部のみ保存し、各顔写真データ、加工済み顔写真データ及び顔写真アルバムデータを消去した。

(6)　平成２０年５月２２日、異議申立人は本件請求を行い、その後の経過については上記「第２　諮問事案の概要」に示したとおりである。

なお、異議申立人及び実施機関は、いずれも請求対象文書を顔写真アルバムデー

タに特定している。

2　基本的な考え方について

異議申立人は、顔写真アルバムデータの公開を求めているものである。

実施機関は、顔写真アルバムデータは本件請求の時点で既に不存在であることを理由に、本件処分を行っている。

この点、異議申立人の主張を要約すると、顔写真アルバムデータは公文書であり、少なくとも１年以上の保存期間が定められているから存在しているはずであるとの理由から、本件処分を取り消すとの決定を求める、というものと解される。

これに対し、実施機関の処分理由説明を要約すると、顔写真アルバムデータは、そもそも規則に定める公文書には該当せず、仮に該当するとしても、条例第２条第２項ただし書第３号の定めにより条例上の公文書から除外される電磁的記録にあたるため、条例上の公文書に該当しないものであり、加えて、その保存期間は１年未満であると考えられるため、報道機関への配布後速やかに消去したとしても問題はない、というものと解される。

したがって、当審査会は、本件事案について、顔写真アルバムデータが規則及び条例に定める公文書に該当するか否かを検証した上で、不存在を理由とした本件処分が、条例に照らし妥当であるかどうか検討する。

3　本件処分の妥当性について

(1)　顔写真アルバムデータの対象公文書該当性について

ア　規則上の公文書該当性について

規則に定める公文書とは、「知事の事務部局の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び写真（これらを撮影したマイクロフィルムを含む。）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。以下同じ。）」である（規則第２条第１号）。

そして、顔写真アルバムデータは、実施機関の職員が、実施機関の広報業務に用いるために作成した電磁的記録であるから、知事の事務部局の職員が職務上作成した電磁的記録であることは明らかである。

したがって、顔写真アルバムデータは、規則上の公文書に該当する。

イ　条例上の公文書該当性について

(ｱ)　条例に定める公文書とは、「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（これらを撮影したマイクロフィルムを含む。以下同じ。）並びに電磁的記録」「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」である（条例第２条第２項本文）。

ここで、「当該実施機関の職員が組織的に用いるもの」（以下「組織共用文書」

という。）とは、作成又は取得に関与した職員個人の段階にとどまるものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態にあることを要件とするものであり、組織の管理者の関与又は認知の下、業務上必要なものとして組織的に利用、管理されているものを意味する。
　そして、組織共用文書の該当性については、文書の作成又は取得の状況、当該文書の利用状況、保存・廃棄の状況を総合的に考慮し、その実質に着目して判断すべきものと解する。

(ｲ)　また、条例第２条第２項ただし書第３号では、「文書又は図画の作成の補助に用いるため一時的に作成した電磁的記録であって、規則で定めるもの」（以下「補助的一時作成電磁的記録」という。）を条例上の公文書から除外しており、徳島県情報公開条例施行規則第３条第１号は、補助的一時作成電磁的記録を「記録されている情報が文書又は図画として作成されている電磁的記録」と規定している。
　その趣旨は、文書又は図画を作成するための補助として一時的に電子計算機や電磁的記録媒体に保存した電磁的記録は、正規の文書が作成されるまでの一時的なものであり、通常それ自体での保存は予定されておらず、また、正規の文書が保存対象となるので、その元となった電磁的記録まで重複して保存対象とすることはあまり意味がなく、一方これらを新たに保存対象と位置付けることになれば実務上非常に煩雑となるので、制度の対象となる「公文書」から除外しているものである。
　このことから、実施機関の職員が職務上作成した電磁的記録が補助的一時作成電磁的記録に該当するのは、当該電磁的記録が、正規の文書を作成するために一時的に作成し保存したにすぎず、当該電磁的記録それ自体を正規の文書として取り扱っておらず、また、取り扱う予定もない場合と解すべきである。

(ｳ)　これを本件事案で見た場合、仮に、実施機関が、顔写真アルバムデータを、配布資料甲を作成するためにのみ利用し、顔写真アルバムデータ自体を正規の文書として取り扱っておらず、また、その予定もなかったのであれば、補助的一時作成電磁的記録に該当し､条例上の公文書から除外されるものと解される。
　しかし、上記１　認定事実に示したとおり、実施機関は、顔写真アルバムデータそれ自体を電磁的記録媒体である光ディスクに複写して報道機関１３社に配布したのであるから、もはや正規の文書を作成するために一時的に作成し保存したにすぎないものということはできない。
　さらに、上記１　認定事実に示したとおり、実施機関は、経費節減の観点から、報道機関への定期人事異動内示関係資料を配布するにあたり、従来の写真での提供から電磁的記録での提供に変更することとし、その趣旨を各部局に周知した上で、各顔写真データを収集したのであるから、顔写真アルバムデータ

を作成する事務を開始する当初から、顔写真アルバムデータを正規の配布資料として取り扱う予定であったものと認められるし、その廃棄においても、配布資料甲及び配布資料乙に関する報道各社からの問い合わせがないことを確認した上で消去したというのであるから、その廃棄も組織的判断に基づきなされているものである。

かかる顔写真アルバムデータの作成から利用、廃棄にいたるまでの状況の実質に着目すれば、顔写真アルバムデータは、作成又は取得に関与した職員個人の段階にとどまるものではなく、組織の管理者の関与又は認知の下、業務上必要なものとして組織的に利用、管理されているものであったというほかなく、組織共用文書に該当するというべきである。

(ｴ)　以上により、顔写真アルバムデータは、条例上の公文書に該当する。

(2)　本件処分の妥当性について

顔写真アルバムデータは、当審査会が確認したところ、実施機関が、平成２０年４月１０日頃に消去しているため、本件請求がなされた平成２０年５月２２日時点では存在していない。

したがって、公開請求に係る公文書を保有していないことを理由に実施機関が行った本件処分は、妥当と認めざるを得ない。

3　結論

当審査会は、本件事案を厳正かつ客観的に検討した結果、冒頭の「第１　審査会の結論」のとおり判断する。

第６　付言

上記第５　審査会の判断で示したとおり、本件事案に係る実施機関の公文書該当性の解釈には誤りがある。

今後は、規則及び条例の趣旨に即し、公文書の取扱いについて慎重に対応されるよう求める。

第７　審査会の処理経過

本件事案に係る当審査会の処理経過は、次のとおりである。

年　月　日	内　　　容
平成２０年　７月　３日	諮問
７月１７日	諮問庁からの理由説明書を受理

８月１８日	異議申立人からの意見書を受理
平成２１年　１月１４日	審議（第６２回審査会）
２月１０日	異議申立人からの口頭意見陳述、審議 実施機関からの口頭理由説明、審議 （第６３回審査会）
３月１２日	審議（第６４回審査会）