

答 申 書
(答申第 7 2 号)
平成 1 6 年 9 月 3 0 日

1 審査会の結論

知事の職にある者等が接続したURL、接続年月日及び接続時間の分かる総合企画部IT推進室情報基盤課で保管されている文書（電磁媒体で記録された情報を含む。）を不存在としたことは、妥当である。

2 異議申立ての経過等並びに異議申立人の主張及び実施機関の説明の要旨
別紙のとおり

3 審査会の判断

(1) 本件諮問事案に係る開示請求の対象文書について

ア 本件諮問事案に係る開示請求の対象文書（以下「本件文書」という。）は、「知事、副知事、出納長、知事室長、総務部長、総合防災対策室長、北方領土対策本部長、総合企画部長、政策室長、危機総括監、交通企画室長、新幹線対策室長、環境生活部長、保健福祉部長、経済部長、農政部長、農政部技監、水産林務部長、水産林務部技監、建設部長、建設部次長、土木局長、建設部技監、支庁長、北海道公営企業管理者、教育長の職にある者が接続したURL、接続年月日、接続時間が分かる総合企画部IT推進室情報基盤課で保管されている文書（電磁媒体で記録された情報を含む。）のうち最古のものから直近のものまで」である。

なお、総合企画部IT推進室情報基盤課は、平成16年4月の機構改正により企画振興部IT推進室情報基盤課に改組されている。

イ 本件文書がどのようなものであるかについて、北海道知事（以下「実施機関」という。）の説明をもとに要約するとおおむね次のようなものである。

URLとは、インターネット上の情報源の場所を示す記述であり、「<http://www.pref.hokkaido.jp>」というように記述される。

道において、職員が職務上使用しているパソコンを用いてインターネットでWebサイト（ホームページ）を閲覧する場合には、行政情報化基盤ネットワークシステムにより個々の職員のパソコンから、道の本庁舎又は各支庁の庁舎（石狩支庁を除く。）に設置されているプロキシサーバ(proxy server：道庁内のネットワークとインターネットとの接続地点で、庁内個々のパソコンからのリクエストを代行して、両者の通信を中継する。）にURLの信号が送られ、その信号を送られたプロキシサーバが個々のパソコンに代わってWebサイトにアクセスし、必要な情報を入手して、リクエストしたパソコンにそのデータが送信される仕組みとなっている。

行政情報化基盤ネットワークシステムでの接続先のURL、接続年月日及び接続時間の分かる情報（以下「URL情報」という。）は、システム運用上の参考にすることやトラブル解析の際における原因究明の手がかりとするためにプロキシサーバの未使用エリアに電磁的記録として日付ごとに圧縮されて150日間保存されているものであり、150日を超えたデータは自動的に削除される。

なお、道は、行政情報化基盤ネットワークシステムの保守管理を委託契約により受託業者に行わせている。

ウ 仮に本件文書が、公文書であるとされ開示するとした場合には、実施機関の説明によると次のような作業を行う必要がある。

(ア) URL情報解析作業用コンピュータ(解析用PC)を、新たに設置し、プロキシサーバの未使用エリアデータの抽出を行う。

(イ) 解析用PCで、1日ごとに圧縮されたURL情報をハードディスク上に復元された状態(いわゆる解凍)にする。

(ウ) 解凍したURL情報データから、開示請求の対象となっている職員のURL情報の検索を行う。

(エ) 検索後のURL情報を、各職員及び日付ごとに保存する。

これらの作業をするためには、運用技術者1名で行うとした場合、約70日間の作業日数及び運用技術者の報酬、解析用PCのレンタル料等で合計約200万円の費用を要する見込みである。

(2) 本件諮問事案における審議について

実施機関は、本件文書は、職員が組織的に職務の遂行に利用しておらず開示請求の対象となる公文書に該当しないため北海道情報公開条例(平成10年北海道条例第28号。(以下「条例」という。))第17条により公文書不存通知(以下「本件処分」という。)をしており、異議申立人がその取消しを求めていることから、本件処分の妥当性について判断することとする。

(3) 本件文書の公文書性について

ア 条例第2条第2項は、公文書について「実施機関が作成し、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(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。)であって、当該実施機関が組織的に用いるものとして、当該実施機関が管理しているものをいう。ただし、官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるものを除く。」と定義している。

さらにその解釈として「北海道情報公開条例の施行について(平成10年4月1日北海道総務部長通達。以下「通達」という。)」では、次のように記載されている。

「実施機関が管理している」とは、知事の所掌事務に係る公文書等の管理に関する規則(平成10年北海道規則第46号。以下「文書管理規則」という。)等に基づいて、実施機関が保管又は保存していることをいう。

なお、「実施機関が管理しているもの」であれば、決裁、報告等の手続が外形的に省略されているものでも対象公文書となるものである。

また、「当該実施機関が組織的に用いるもの」とは、当該公文書がその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業務上必要なものとして利用、保存されている状態のものを意味する。したがって、職員が単独で作成し、又は取得した文書であって、専ら自己の職務の遂行の便宜のためのみに利用し、組織と

しての利用を予定していないもの（自己研鑽のための研究資料、備忘録等）、職員が自己の職務の遂行の便宜のために利用する正式文書と重複する当該文書の写し、職員の個人的な検討段階にとどまるもの（決裁文書の起案前の職員の検討段階の文書等。なお、担当職員が原案の検討過程で作成する文書であっても、組織において業務上必要なものとして保存されているものは除く。）などは、組織的に用いるものに該当しない。

作成又は取得された文書が、どのような状態にあれば組織的に用いるものと言えるかについては、文書の作成又は取得の状況（職員個人の便宜のためにのみ作成又は取得するものであるかどうか、直接的又は間接的に当該行政機関の長等の管理監督者の指示等の関与があったものであるかどうか）、当該文書の利用の状況（業務上必要なものとして他の職員又は部外に配付されたものであるかどうか、他の職員がその職務上利用しているものであるかどうか）、保存又は廃棄の状況（専ら当該職員の判断で処理できる性質の文書であるかどうか、組織として管理している職員共用の保存場所で保存されているものであるかどうか）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。

イ 以上述べたことから、本文書が条例上の公文書に該当するかどうかを判断するには、URL情報について「当該実施機関が組織的に用いるものとして、当該実施機関が管理しているもの」に該当するかを判断するのが適当であり、そのためには、通達に掲げる作成又は取得の状況、利用の状況、保存又は廃棄の状況の3点について検討することが必要である。

(ア) 作成又は取得の状況

実施機関の説明によると、URL情報は、道のコンピュータ・ネットワークシステムの保守管理業務を行う受託業者が、システム運用上のトラブルが発生した場合、その原因解析と速やかな対応策を講じるために利用しなければならないことがあり得ることや、システム回復後においても、クライアントパソコンからの信号がプロキシサーバを正常に通過することを確認するといったシステムの管理上の必要性の視点から、URL情報を作成、取得しているものであり、これらのことはシステムのプログラムにより自動的になされているとする。

また、URL情報は、受託業者がシステムの保守管理上からプロキシサーバに付与されている管理編集機能の有効利用をするものであり、職員の業務遂行の目的でURL情報を組織的に共用するために作成・取得し、保管しているものではないとも説明する。

以上の説明をもとに検討すると、道のコンピュータ・ネットワークシステムの保守管理業務を業者に委託していたとしても、コンピュータ・ネットワークシステム自体は、道が所有するものであり、プロキシサーバにおいて自動的に作成・取得されるURL情報について、実施機関が作成・取得したものと解する余地が全くないとは言えないと考える。

(イ) 利用の状況

実施機関の説明によると、仮に職員がURL情報を利用しようとする場合、高度な専門知識と、新たな専用の機器が必要となり、さらに、圧縮されているURL情報を解凍するためには、多くの時間と、新たな費用が必要となることから、

職員自らが、利用することは不可能であり、また、現に利用した実績もないとする。

なお、URL情報は、システムを運営する上でトラブルが生じた場合にのみ、その原因を追及し、対策を講じるためだけに、一時保存されている性質のものであることから、受託業者といえども、その利用はトラブル時に限定されるものであるとする。

以上の説明に基づき検討すると、プロキシサーバ内に存在するURL情報は、通常の状態では実施機関の職員が利用することはできないものであり、また、委託先の職員も通常は利用することができないものである。したがって、URL情報は、職員がその職務上利用しているものであるとは、言えないと考える。

(ウ) 保存又は廃棄の状況

実施機関の説明によると、URL情報の保存又は廃棄の状況については、URL情報は、プロキシサーバの機能により一定期間保存されているが、ハードディスク領域の有効利用のため作成日から150日を経過したURL情報は自動的に削除される。この保存期間設定は、あくまでも、システムの保守管理業務上での必要性から、プロキシサーバの未使用エリアの容量により設定されているものであり、将来的に、未使用エリアの容量が減少した場合は、当該期間は、おのずと短縮されることもあり得るものであり実施機関の判断で決めたものではないとする。

以上の説明に基づき検討すると、URL情報は、プロキシサーバ内に一時的に存在はするが、150日経過後には消滅するものであり、また、職員が共用する余地のない形態で存在するものである。そのような形態による電磁的記録の存在は、公文書としての保存とは言い難いと考える。

(I) 以上のことを総合的に判断すると、URL情報については、上で検討したように利用状況、保存・廃棄の状況からは、公文書の定義で要件とされる「当該実施機関が組織的に用いるものとして、当該実施機関が管理しているもの」であるということとはできないものであり、したがって、公文書ではないと判断する。

URL情報が公文書ではないことから、本件文書は、条例に基づく開示請求の対象ではないと考えられ、本件開示請求に対し本件処分を行ったことは、妥当であると判断する。

(4) 異議申立人の主張についての判断

異議申立人は、プロキシサーバの設置、プログラムの内蔵、その後の保守、点検などの維持に公費を支出しており、実施機関の関与があるのは明白であることからURL情報の公文書性を否定できない旨主張している。

しかしながら、プロキシサーバの設置等の公費を支出し実施機関が関与しているとしても、公文書であるかどうかの判断は条例の定義に即して判断すべきものであって、公費の支出を基準とすべきものではないので異議申立人の主張は採用できない。

異議申立人のその余の主張については、いずれも理由がなく採用できない。

以上のことから、結論のとおり判断した。

4 審査会の処理経過の概要

本件諮問事案についての処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 経 過
平成16年 1 月28日	諮問書の受理 実施機関から関係書類（ 諮問文、 異議申立書の写し、 公文書開示請求書の写し、 公文書開示決定期間延長通知書の写し、 公文書不存在通知書の写し 異議申立ての概要、 理由説明書 ）の提出、
平成16年 1 月30日	新規諮問事案の報告
平成16年 2 月27日 （ 第56回全体会 ）	実施機関から本件処分の理由等を聴取 本件諮問事案の審議を第一部会に付託
平成16年 3 月30日 （ 第57回全体会 ）	異議申立人の意見陳述
平成16年 5 月10日 （ 第一部会 ）	審議 実施機関から意見書の提出
平成16年 6 月 9 日 （ 第一部会 ）	審議
平成16年 7 月 5 日 （ 第一部会 ）	審議
平成16年 8 月 4 日 （ 第一部会 ）	審議
平成16年 9 月 1 日 （ 第一部会 ）	異議申立人から意見書（平成16年 8 月25日付け）の提出 審議
平成16年 9 月28日 （ 第60回全体審査会 ）	答申案審議
平成16年 9 月30日	答申

異議申立ての経過並びに異議申立人の主張及び実施機関の説明の要旨

1 異議申立ての経過

- (1) 平成15年10月15日 本件開示請求
- (2) 平成15年10月29日 本件開示請求に対する公文書開示決定期間延長通知
- (3) 平成15年11月7日 本件開示請求に対する公文書不存在通知
- (4) 平成15年12月1日 本件異議申立て

2 異議申立人の主張要旨

(1) 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、本件処分を取り消し、開示決定処分に変更するとの決定を求めるといものである。

(2) 異議申立ての理由

異議申立人が異議申立書により主張している異議申立ての主な理由は、おおむね次のとおりである。

ア 実施機関の主張する非開示理由は、「本件文書は、プロキシサーバに保存されているURL情報であるが、これらの情報は、職員が組織的に職務の遂行に利用しているとはいえないことから、開示請求の対象となる公文書に該当しないため」とした。しかし、この理由で実施機関が本件処分を行ったのは条例に違反している。

URL情報が条例で定義する「公文書」であることは、URL情報が実施機関が作成し、管理し、組織的に用いる情報であることから明らかである。

イ 情報基盤課によると、実施機関は外部委託している部分があるとはいえ、URL情報をプロキシサーバに自動的に記録させ、150日間これを保存、管理している。この自動記録、150日間管理のシステムを実施機関は公費で組み上げ、平成10年に稼働させた。自動記録、150日間管理のプログラムは、実施機関がプロキシサーバのソフトに内蔵させた。プロキシサーバの設置費用は、本庁が一台278万6,500円、支庁が一台83万円。プロキシサーバの保守、点検などにかかる年間の費用は、4億円。実施機関はこれらを公費で支出している。

公費によりURL情報を管理するのは、「故障やトラブルが起きた時に原因を追跡調査できるように」からであり、公務である情報管理業務のため、プロキシサーバにURL情報を記録、管理している。こうした情報管理は、当然必要であり、どの自治体でも同様と考えられる。

このような保管実態からすると本件処分は矛盾に満ちたものである。

ウ 仮に、実施機関が将来にもわたって、URL情報を利用しないのであれば、この主張は合理的である。実施機関の保管が、将来の利用を想定していないことになるからである。しかし、実施機関は、将来の職務遂行に備えて保管していることを認めている。

こうした将来の職務遂行に備えて保管している文書が公文書であることは例えば実施機関が過去の条例をすべて保管し、これが条例の対象であることと趣旨は同じ

当該職員の判断で処理できる性質の文書であるかどうか、組織として管理している職員共用の保存場所で保存されているものであるかどうか)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。

この解説は、情報公開法の逐条解説(「詳解情報公開法」総務省行政管理局編)の24ページの文章と全文一致しており、これに倣ったものと容易に想像できる。

この定義に従って、URL情報がこれらの情報をすべて満たすと考える根拠を示す。

に関しては、実施機関はURL情報を作成しない、という選択もできたのに、平成10年のプロキシサーバの稼動と同時に、作成することを選択し、公費でプロキシサーバに記録、保管するプログラムを作成し、URL情報を150日間保管することを開始した。これは、「故障やトラブルが起きた時に原因を追跡調査できるように」としている以上、職員個人の便宜のための作成ではなく、実施機関が予算執行したということ、その後も毎年、保守、点検などプロキシサーバの維持に公費を費やしていることから、実施機関の関与があるのは明白である。

に関しては、URL情報はこれまで運良くトラブルや故障がなかったので利用されていなかったかもしれないが、いざというときの「職員の利用」を前提に業務上必要との判断から実施機関がプロキシサーバで保管している。利用を前提に作成、保管し、しかもその目的で公費を毎年投じていることを考えれば、URL情報は「公文書」と考えるのが自然である。加えて、実施機関はURL情報を自動的に作成するというプログラムを作成しないという判断もできたのにこれをせず、実施機関の判断でプログラムを作り、その結果、実施機関がURL情報が150日間記録されるという仕組みを作り上げた。これはプログラムを作り、その結果、実施機関がURL情報を収集、集積しているのだから、実施機関が「利用」しているのも明白である。なお、外部委託を理由に、「職員が職務上組織利用していない」と主張したのであれば、それは誤りである。

外部委託行為は、委託先の行為も公務に含まれるからである。URL情報は、いってみれば実施機関がいつでも見られるように、公費を投じてそのような状態を維持している文書であり、実施機関が利用勝手を考えてこのような状態の文書を生産しているのであるから、これを公文書と認定しないのは明らかに条例違反である。

に関しては、URL情報保管の理由について「故障やトラブルが起きた時に原因を追跡調査できるように」と説明していることを考えれば、故障やトラブル発生時に、専ら職員の判断で処理できるのは明白である。また、URL情報が蓄積されているプロキシサーバは本庁や支庁など職員共用の保存場所で保存されていることも「組織的」の条件を満たしている。加えて150日保管、151日目に廃棄というのは、実施機関の判断で組まれたプログラムによるものであり、実施機関が保存、廃棄の時期に何らかの判断を下した結果、保存期間として150日という日数が決まったのは明白である。

以上のとおり、三項目をすべて満たしていながら、実施機関が不存在と決定したことは極めて不当である。

しかも、その理由に組織的利用だけを挙げ、組織的利用をしていないという判断をした具体的な内容を明示していない。これだけを根拠に不存在決定処分を行うこ

とは条例に精神にも反し、都合のいい条例文を盾にした不当な処分である。

こうしている間にも対象文書は、日一日と消滅していく。実施機関が速やかにURL情報を「公文書」と判断し、開示することを望む。

(3) 異議申立人の意見陳述における主張

異議申立人の意見陳述における主張はおおむね次のとおりである。

ア URL情報を開示請求した目的は、道職員の幹部職員は密室で業務をしているが、この業務中業務とは関係のないWebを閲覧しているのではないかという素朴な疑問である。

イ 横浜市はこのような行為を懲戒処分の対象としており、これは行政が職員のWeb閲覧をチェックできることを意味している。そのことから、私は、道民も道職員のWeb閲覧状況を開示請求で知ることができるのではないかと考えた。

ウ 実施機関が公文書でないとの結論を導く論拠として示しているのは、「職員が利用した実績がないこと、職員自ら利用することもできず、受託業者がシステムの保守管理業務を行うために利用できるに過ぎないこと」である。これを反対解釈すると「道職員が利用した実績」があれば「職務遂行に利用している」といえることになるが。しかし、現時点では「道職員が利用した実績」がないから、「職務の遂行に利用しているとはいえない」ので条例に該当する公文書が存在しない、と主張しているものと解される。この論理では、何らかのトラブルが起きなければ未来永劫開示しないということであり、この理屈はおかしい。

エ 実施機関は、トラブルが起きたときのためにURL情報を公費により保存している。開示非開示の判断が、トラブルの前後で変化するという説明は合理的とは解しがたい。道が公費で契約している業者は、保守管理業務の際にURL情報を利用しているという、これは道職員の利用に準じているといえるのではないか。実施機関と契約を交わした業者がURL情報を利用するという状況は、実施機関の意思を受けた業者が利用しているともいえる。この利用には公費が費やされている。実施機関の職員の公務にWeb利用のような電子空間の業務が増大していることは明らかである。秘匿性が高いこうした空間を、その当初からある秘匿性を利用してことさらに情報公開の対象から切り捨てるのは、条例の精神にもそぐわない。

(4) 異議申立人の意見書（平成16年8月25日付け）

ア 横浜市は、業務中の業務とは何ら関係のないWebサイトを閲覧した職員を懲戒処分にするという内容の規定を懲戒処分規程に盛り込んでいる。

実施機関は「職員の業務遂行の目的でURL情報を組織的に共有するために作成保管しているものではない」「URL情報を職員が自ら利用することは不可能である」と主張している。

では、横浜市の場合はどうか。サーバ管理を行っている横浜市総務局IT活用推進課に、職員の不正なWeb閲覧についてどのような監視をしているか聞くと、「定期的な監視とまではお答えできるレベルではないが、内部告発があったケースでは実際にサーバに蓄積している情報を調査した」という。ただ、「アドレスだけを見て、そのアドレスの先のHPを閲覧して、それが全く業務に関係ないと判断するのは難しかった。処分の判断は人事局がやるが」という。続けて、市町村、都道府県でそうしたサーバ管理に違いがあるかと聞くと「はっきり言ってどこも同じ。

みんなサーバの管理は業者委託です。そこに蓄積させているWeb情報を調べようと思えばできます。懲戒処分規程変更の際に、特にうちがシステムを変更したという経緯はなく、横浜市では従前のままのシステムでこれを行っている。ホームページは個人の電子メールと違い、内容が公開されている。アドレス（Web情報）も公開されている。だから私たち行政職員がチェックできる」と話した。

横浜市の対応と比較して、実施機関の主張は筋が通るだろうか。

まず、「職員の業務遂行の目的でURL情報を組織的に共有するために作成保管しているものではない」との主張だが、横浜市では内部告発に基づき実際に「調査」を行い、アドレスを確認の上、そのアドレスに従いHPを実際に閲覧してみたことを明らかにした。

北海道にはない懲戒処分規程も横浜市にはあるから、業務遂行目的であることは明らかで、その結果を市の人事局との連携で処分に結びつけているから組織的に共有するための作成保管であるのは明白である。では、懲戒処分規程がない北海道の場合、業務遂行目的ではない、といい切れるだろうか。

結論から言えばそうはいえまい。第一、実施機関側はこれまで、自らの条例や懲戒処分規程のような内規に「不正Web閲覧者に対する行政処分」規程がないことをあげ、Web情報の管理を業務遂行目的ではない、と主張したことがない。「システム管理上の必要性の視点からURL情報を作成した」と繰り返しているに過ぎない。

当たり前のことだが、横浜市もまた、Web情報は「システム管理上の必要性の視点」でも管理している。しかし、これを市の人事局で作成した懲戒処分規程に連動する形で、不正監視という視点にも生かした点がユニークだ。改められた懲戒処分規程の中に、何も職員が監視のためのサーバを閲覧できる、といった特別な一文を盛り込んだわけではない。

仮に、実施機関の職員が業務中、業務とは何ら関係のない例えばわいせつ画像のようなものをWeb上で閲覧した場合、当然処分対象となるはずである。このような事態が生じたとき、「実施機関としてはシステム運用上のトラブルが発生した場合だけを想定してWeb情報を管理している、委託業者に調べさせれば調査可能だが、横浜市はできても、うち、詳細な事実関係を調べない」との説明で、道民が納得するだろうか。当然、「できることをなぜやらないのか」と追及される。電子情報の管理という、私たちが踏み出した領域の情報公開は、こうした想像力をめぐらせて考えなければならない。私がこのような主張を展開するのは、電子空間という秘匿性の高い空間が行政職員の業務と隣接し、またその誘惑に負ける職員が、横浜市が懲戒処分規程を改変したのに象徴されるように、増加の一途をたどっているからだ。実施機関がこれまで一度もこのような視点で調査していない以上、職員の中にこのような不屈き者が「絶対にいない」とはだれも言い切れない。だから、私たち道民が、この情報を手がかりに監視したいのだ。

こうした監視は、民間企業では徐々に始めている。しかし、官公庁は、まだ全国的にどこも手を着けていない。是非、北海道情報公開審査会で、住民が行政をチェックする手法として、認めてほしい。

ところで、実施機関はWeb情報を「業務遂行目的の作成保管でない」「組織的

共有のための作成保管でない」と主張するが、保守、管理に公費を費やしている点について何ら反論せず、「システム管理上の必要性の視点」とただし書きはつきながらも、こうした理由で「URL情報を作成していること」を自ら認めており、主張が破綻している。

システム管理上の必要性の視点からURL情報を作成している」と実施機関が認めたことは、「業務遂行目的の作成保管でない」と主張したことと正反対ではないか。システム管理が、業務遂行と密接な関係があるのは論をまたない。また、組織的共用か否かという点についても、私は「職員個人の便宜のための作成ではない」と、だれが管理したかと言えば「実施機関」だとの主張を展開したが、それには一切触れず、ただ単に「組織的に共用するための作成保管でない」主張した点も、とうてい納得のいく説明ではない。

イ 実施機関はURL情報について、「職員が利用することを前提として作成、保管しているものではない」と主張し、もっぱら受託業者が「トラブル時の原因究明に利用する」と説明する。よって、職員が利用しない、業者の利用範囲は限定される、以上のことから職員の組織的管理、職務遂行上の利用を否定する。

しかし、ではだれが管理し、だれが利用するのかと、声を大にして問いたい。管理は、受託業者がしていても、それは実施機関が管理を委託した業者である。実施機関に高度な管理能力がないから、それを補うために業者に任せただけに過ぎず、管理責任を問われれば受託業者のみに帰結できる問題ではない。

一方、受託業者の利用目的が何であれ、業者の利用はそれを発注した実施機関の利用にほかならない。だから、実際にWeb情報が今この時も、実施機関が意図した「空き領域の効率的利用」のため、蓄積、書き換えられている事実はみじんも揺るがない。実施機関は理由説明書で、開示対象公文書に該当していない理由を「職員は組織的に職務の遂行に利用していない」と書いた。では、だれの意図で、だれが管理する、どこのサーバで、このWeb情報が蓄積されているか、蓄積されるWeb情報はだれがアクセスしたのか、実施機関という言葉の一つも使わず合理的な説明を行えるだろうか。そんなことは、まずできない。

実施機関は意見書で、「URL情報はシステムを運営する上でトラブルが生じた場合に、その原因を追及し、対策を講じるためだけに保存されている」と主張した。だから、受託業者の利用もそれに限定されなければならないという。では、例えば旅行命令簿は出張申請の時のみ利用する書類だから開示しない、と主張し、認められてきたらどうか。秘書課が職員間の電子メールを開示したとき、電子メールは職員同士のやりとりに利用を限定しているから、と主張してきたか、と問い返したい。

つまり情報公開という制度の前に、行政が管理する情報の利用目的は、例えば人間の命に関わったり、著しいプライバシー侵害などが想定できる場合を除き、それが秘匿される理由にならない。しかも、実施機関は自ら昨年10月、条例を改正し、電子情報の積極的開示に乗り出したのではなかったか。昨年9月までならば実施機関の主張は傾聴に値するが、自ら条例を改正した10月以降は、思考を入れ替えなければならない。

ウ 参考への反論

条例は、職員の手間、作業時間、経費と、一方で住民に対する情報公開という

「価値」を天秤にかけたとき、住民への情報公開こそが今後の行政にとって重要であるとの視点がその根底に流れている。だから、そもそも経費がかかるから、作業に時間がかかるから、という理由は主張自体が失当で、当方としてもこのような数字を意見書に、実施機関が堂々と書いてくるとは思わなかった。もしも、こうした理由が不存決定処分の審査に影響するのであれば、条例の精神は崩れ、住民の熱意を奪う。実施機関側は従来、墨塗りした行政文書の閲覧を「無料」で許してきたが、この無料閲覧は、住民が情報公開を請求しやすいようにと、もともと行政側が用意したサービスであったはずだ。

参考までに述べれば、昨年であったか一昨年であったか、厚生労働省に700万枚の行政文書開示を求めた国民がいた。厚生労働省は「多すぎて対応できない」としたが、これを不服とした裁判で原告は勝訴した。途方もない量の行政文書だが、こうした資料を活用したいという国民に対し、司法判断が間口を開いたことは注目に値する。

実施機関側は作業時間を570時間、必要経費を200万円、と見積もってきた。何の経費をどう見積もったか分からないが、農業土木関連の行政文書は約2万枚を多数の職員で墨塗りし、50日あまり、1,000時間超。コピー代も20社（団体）合計で約500万円はかかったはずだ。これよりも少ないという主張はしたくないが、実施機関として未経験の経費、作業量ではないはずだ。

3 実施機関の説明の要旨

(1) 不存の理由

開示請求に係る接続したURL、接続した年月日及び接続時間が分かる文書（電磁媒体で記録された情報を含む。）は、プロキシサーバに保存されているURL情報であるが、これらの情報は、職員が組織的に職務の遂行に利用しておらず開示請求の対象となる公文書に該当しないため。

(2) 異議申立理由に対する反論

ア 異議申立人は、URL情報が道情報公開条例で定義する「公文書」であることは、URL情報が実施機関（道）が作成、管理し、組織的に用いる情報であることから明らかである旨主張する。

しかしながら、URL情報は、システムの管理上の必要性の観点に起因するものであり、業務遂行の目的でURL情報を組織的に共用するために作成保管しておらず条例の公文書には該当しないものと解する。

イ また、異議申立人は、作成又は取得された文書が、どのような状態にあれば組織的に用いるものと言えるかについては、通達の「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」の3項目を示しており、URL情報はこれら全てを満たしながら実施機関が不存と決定した処分は極めて不当である旨主張する。

しかしながら、当該文書の利用状況については、ネットワーク保守管理装置にはシステム運用上の参考及びトラブル解析の際における原因究明のため、URL情報を管理編集する機能が付与されているが、その利用には高度の専門知識を要することから、職員自ら利用することはできず、受託業者がシステムの保守管理業務を行

うために利用できるに過ぎない。また、URL情報は、委託契約に基づき受託者がシステムの保守管理業務を行うためにしか利用されておらず、職員が利用した実績もないものである。さらに、保存又は廃棄の状況についてであるが、URL情報は、プロキシサーバの機能により一定期間保存されているが、ハードディスク領域の有効利用のため作成日から150日を経過したURL情報は自動的に削除される。

これらのことを総合的に考慮して実質的な判断を行った結果、職員が組織的に職務の遂行に利用しているとはいえないため条例の公文書には該当しないものと解する。

(3) 意見書（平成16年5月10日付け）

ア 文書の作成又は取得について

異議申立人は「URL情報を作成しない選択もできたのにこれを保管することを開始した。」及び、「トラブルが生じた時の原因追求のためURL情報を作成している以上、職員個人の便宜のための作成ではない。」並びに、「プロキシサーバの取得、毎年の保守等に公費を費やしており、実施機関の関与は明白である。」旨主張する。

しかしながら、URL情報は、システムの管理上の必要性の観点に起因するものであり、トラブルが発生した場合、その原因を追及し改善対策を講じるために、委託業者がプロキシサーバの未使用エリアを活用しようとするもので、職員個人の便宜のためにURL情報を保持しているものでない。

また、異議申立人はプロキシサーバの主目的がURL情報の作成、保管であるような陳述をされていると承知しているが、プロキシサーバとは、インターネットへの接続要求の受付を行いクライアントパソコンの代理として、インターネットへの接続を行うことを主な動作としているので、「中継サーバ」、「代理サーバ」と呼ばれているものである。一般的機能としては、送信元、送信先、サービス単位に対するアクセス制限、Webサーバの負荷を減らすためのキャッシュ制御等がある。

イ 文書の利用状況について

異議申立人は「いざというときの職員の利用を前提にURL情報を作成、保管し、その目的で公費を毎年投じていることを考えれば公文書と考えることが自然である。」、「URL情報を作成しないというプログラムを選択できたのにこれをせず、実施機関の判断でURL情報を保存する仕組みを作り、URL情報を収集、集積しているのだから実施機関が利用しているのは明白である。」、「外部委託行為は委託先の行為も公務に含まれることから、外部委託を理由に職員が職務上組織利用していないと主張するのは誤りである。」、「URL情報は実施機関がいつでも見られるように公費を投じて維持している文書であり、これを公文書と認めないのは明らかに条例違反である。」旨主張する。

しかしながら、URL情報の保存は、委託業者がプロキシサーバの未使用エリアを活用して、トラブル解析の際の原因究明を行うものであり、職員が利用した実績もない。

また、圧縮したURL情報を利用するためには、高度な専門知識と専用の機器が必要であり、さらに、多大な時間と費用が必要となるため、職員自らが利用することは不可能である。

なお、URL情報はシステムを運営する上でトラブルが生じた場合に、その原因を追及し、対策を講じるためだけに保存されているものであることから、委託業者と言えども、その利用は限定されるものである。

ウ 文書の保存、廃棄について

異議申立人は「故障やトラブル発生時に、専ら職員の判断で処理できるのは明白である。」及び、「URL情報が蓄積されているプロキシサーバは本庁や支庁など職員共用の保存場所で保存され、組織的の条件を満たしている。」並びに、「151日目に廃棄というのは実施機関の判断でプログラムされたもので、実施機関が何らかの判断を下した結果、150日間という日数が決まったのは明白である。」旨主張する。

しかしながら、トラブル発生時、委託業者は原因追及、原状回復のため、URL情報を利用若しくは、利用しない場合もあり、仮にURL情報を利用しなければならぬ場合にあっても、150日間のURL情報を必要とするものではない。

また、プロキシサーバのURL情報は、データの解凍、検索等を実施するために新たなコンピュータを用意する必要があること、高度な専門知識が必要なことから、職員が直接アクセスすることは不可能であり、職員共用の保存場所とは言えないものと解する。

150日間という期間設定は、あくまでもプロキシサーバの未使用エリアの活用であるため、将来的に未使用エリアが減少した場合は、当該期間がおのずと短縮されることもありえる。

これらのことから、異議申立人が主張する「公文書」には該当しないものと解する。

参考

今回、URL情報を開示するためには、圧縮されたデータを解凍、検索、集計、コピーという作業が必要となり、相当の時間と経費が必要となる。

- ・ 作業時間 おおむね570時間
- ・ 必要経費 おおむね200万円