

和泉市議会  
議長 友田 博文 様

和泉市情報公開審査会  
会長 松田 聡子

情報の公開等の決定に対する不服申立てについて（答申）

平成18年7月7日付け諮問第1号で諮問のありました情報の公開等の決定に対する不服申立てについて、次のとおり答申します。

1 審査会の結論

実施機関は、本件異議申立ての対象となった公文書について、下記の区分にしたがって公開すべきである。

- (1) 開催通知文書 全部公開すべきである。
- (2) 会議録（役員選挙に係る会議録を除く。） 発言した議員氏名及び発言内容中の議員氏名（他の発言の発言者が特定できる部分）を非公開とし、その他の部分を公開すべきである。
- (3) 役員選挙に係る会議録 全部公開すべきである。
- (4) 会派代表者会議結果事項文書 全部公開すべきである。

2 異議申立ての内容

和泉市情報公開条例（以下「条例」という。）の規定に基づき、異議申立人が和泉市議会議長（以下「議長」という。）に求めた「平成17、18年の代表者会議議事録及び代表者あての開催通知」の情報公開請求について、議長が全部を非公開とする決定を行ったことに対し、非公開決定を取り消して公開することを求めるものである。

3 異議申立人の主張の概略

異議申立人の主張を総合すると、概ね次のとおりである。

- (1) 異議申立ての趣旨  
会派代表者会議会議録及び代表者あての開催通知は、非公開とすべき理由がないので公開すべきである。

- (2) 異議申立ての理由

ア 今回の情報公開請求の意義について

議会には法定制度化された会議（定例会・委員会）のほか、制度化されていない会議（和泉市では会派代表者会議、全員協議会、常任委員会協議会）があり、これらは傍聴できず、会議録も公開されていない。しかし、非公開の会議体で実質的な会議運営を行うことは民主的な議会運営に反するため、これらの会議は公開で行うべきであるが、それが直ちに困難であればせめて会議録は公開されるべきことから、情報公開請求を行ったものである。

イ 条例第6条第1項第4号（意思形成過程に関する情報）に該当しないことについて

- (ア) 条例第6条第1項の解釈として、実施機関に情報の公開・非公開の自由裁量を付与するものではない。条例第6条第1項第4号に該当するというためには、意思形成に著し

い支障が生ずることについて抽象的、主観的な可能性があるだけでは足りず、具体的かつ客観的蓋然性が必要であるところ、全部を非公開とした本件決定では実施機関が1件ずつ個々に意思形成への支障の有無を客観的に認定したとは考えられない。

- (イ) 公開請求した会議録文書には、意思決定が終了し、今後の議論とも関係がない部分も含まれていると思われるため、文書全体を意思形成に支障が生ずる情報としたことは誤りである。また、開催通知文書については、いかなる点で考えても、意思形成に支障を生じさせるおそれがない。
- (ロ) 意思形成に支障が生ずる理由として、自由かつ率直な意見交換が妨げられることを想定していると考えられるが、本来議員の発言は公表が前提であり、自らの主義主張を明らかにすることが要請されていると考えられる。公表により、議員の発言に影響があるとは考えられず、影響するとすれば議員の資質が問われかねない。
- (ハ) 会派代表者会議が法令根拠の無い会議であり、会議録作成義務もないことが非公開とする一つの背景と考えられるが、会議録文書が存在している以上は、作成義務の有無は公開しない理由とはならない。
- (ニ) 会派代表者会議を秘密会としていることが非公開の理由の一つとなっているが、会議そのものが非公開であっても、会議録は公開請求の対象となり、会議録の内容を個別具体的に検討して判断すべきである。
- (ホ) 和泉市議会会議規則第105条第1項の規定により、秘密会の記録は公表できないことが決定通知書の備考に記載されているが、当該規定は議会の委員会に適用されるものであり、会派代表者会議の会議録を非公開とする理由にはならない。

#### ウ 議会の透明性について

- (ア) 会派代表者会議は、条例等で定められた会議ではないが、町会連合会から提出された申入書に関連して、議員定数見直し、報酬削減など、議員の身分や議会運営に関して重要な調整を行っていることがうかがい知れる。議事録公開は情報公開条例の目的に積極的に寄与するため、進んで公開すべきである。
- (イ) 正規の議会でない議員協議会などによる実質的な会議運営は、通常非公開で行われるため、民主的な議会運営の根本原則に反するという批判があり、また、そのような会議体を作ること自体が違法であるとの高裁判決もある。会派代表者会議の運営に関しては、会議録の公開は最低限の条件である。
- (ロ) 本件情報公開請求及び異議申立ての動きによって、議会として今後会議録の作成を取りやめることがないか危惧している。開かれた議会、市民への説明責任の流れに逆行することであり、そのような事はあってはならない。

#### 4 実施機関の主張の概略

実施機関の主張を総合すると、概ね次のとおりである。

##### (1) 会派代表者会議の位置付けについて

会派代表者会議は、法令、条例、要綱等による設置根拠がない機関であって、扱う内容は、市政運営に係る事項ではなく議会内部の取決め事項等である。議会運営を円滑に行うため、各会派の意見調整を図ることを目的として任意に設置しているものである。会議録の作成義務は定められていない。

##### (2) 条例第6条第1項第4号（意思形成過程に関する情報）該当性について

会派代表者会議は従前から議員相互間の取決めとして秘密会とし、また、会議録も非公開としている。これは議会自身による自律的な判断といえるため、尊重されるべきである。

この取決め反して会議録を公開することにより、出席議員から忌憚のない意見を得られず、自由かつ率直な意見交換が妨げられ、会派代表者会議における意思形成に著しい支障が

生じるおそれがある。また、これにより会議の存在意義がなくなることになれば、円滑な議会運営に著しい支障が生ずるおそれがある。

(3) その他非公開決定の正当性について

ア 会派代表者会議を秘密会とするかどうかは、地方自治法に定めるところではなく、議会が自主的に判断できる事項である。

イ 議員は如何なる場合でも自らの主義主張を明確に意思表示することが求められているという主張は、法的根拠がなく採用できない。

ウ 議員自らの処遇など、議会内部の取決め事項についての調整機関であり、市政運営に関する重要事項を決定する機関ではないので、議事内容を公開する公益性が大きいとはいえない。

エ 本会議、常任委員会等は一般傍聴、市議会だより等で公開されており、各議員も自らの責任で広報活動を行っている。議会の動きはこれらにより一定の周知がなされており、会派代表者会議の記録を非公開としても、議員の行動・発言に対する責任を放棄したのではない。

オ 会派代表者会議は、全会派が集まって公正に協議する場であり、一部議員のみによる協議で事案が決定される弊害を防ぐ意味合いもある。公開により会派代表者会議での率直な意見交換が妨げられれば、この役割が形骸化するおそれがある。

カ 正副議長が議会の円滑な運営を図るため、各会派の率直な意見を集約し、議員相互の意思形成を図ろうとするには、会議及び会議録を非公開とする必要が認められる。

5 審査会の判断

当審査会は、本件情報公開請求において実施機関が特定した文書の提出を受け、当該文書の見分を行い審議した結果、以下のように判断する。

(1) 情報公開条例の趣旨について

情報公開制度は、市政に関する市民の知る権利を保障するとともに、市の市民に対する説明責任を果たすことにより、市民の市政に対する理解と信頼を深め、市政への参加の促進を図り、もって公正でより一層開かれた市政を推進することを目的にしている(条例第1条)。

したがって、市政を付託された議会を含む市の諸機関は、市民の知る権利に対応して情報を提供し、その活動状況を市民に説明する義務を負っているというべきである。一方、いわゆるプライバシー情報など公開しないことができる情報(非公開情報)は、条例第6条第1項に列記されているとおりであり、当該条規によって情報公開制度との調整が図られている。

(2) 会派代表者会議の位置付けについて

実施機関は、会派代表者会議について、設置、運営の根拠となる法令、条例、要綱等がなく、任意に設置された私的な会議であると主張している。そしてその結果、過去からの議員間の取決めに従い、議事内容は公開せず、本件対象文書を非公開とした決定は正当である旨主張する。

しかし、当審査会が調査したところ、確かに設置、運営に関する規程は見当たらないものの、「和泉市議会事務局処務規則」(平成9年議会規則第1号)第5条には、議会事務局の事務分掌として「議事係(4)会派代表者会議に関すること」との明文の規定があり、これに基づいて議会事務局職員が会議に同席して記録等の事務を行っており、また、会議は市の庁舎を利用して開催されている。したがって、会派代表者会議について、議長が主催する私的な会議と認めることはできず、実質上、市議会に設置された正規の公的機関というべきであり、また、会派代表者会議の開催通知及び議事録は、実施機関が作成し管理している組織的共用文書すなわち「公文書」(条例第2条)に該当する。

(3) 条例第6条第1項第4号(意思形成過程に関する情報)該当性について

#### ア 会議を秘密会にしていることについて

実施機関は、過去からの議員間の取決め事項として、会議を秘密会とし、かつ、会議録も公開しない扱いであると主張している。

なるほど会派代表者会議の運営については法令等に規定がなく、また、傍聴を義務付ける根拠もないので、議員間の取り決めで秘密会とする扱いが違法とまで認めることはできない。しかし、自由かつ率直な意見交換を行うために、会議の議題に関わらず一律に秘密会にしなければならないという実施機関の認識は、自由かつ率直な意見交換を開かれた場で行うことが制度の中核である議会制の趣旨そのものに合致しないものといわざるをえない。

また、会議録及び開催通知文書が情報公開の対象文書であり、また、非公開事由が条例上特定されていることも既に述べた通りであるから、秘密会を理由に直ちに会議録は非公開であるとか、議員間の取決めであるから非公開であるということとはできない。

そこで実施機関は、本件対象文書が条例第6条第1項第4号の「意思形成過程に関する情報」に該当する旨主張するので、その点について項を改めて判断する。

#### イ 条例第6条第1項第4号の趣旨

本号は、実施機関が行う調査、研究、協議等の意思形成過程の情報について、公正な意思決定を行うという目的を損なうことを防止し、当該調査、研究、協議等の適切な実施を確保する観点から定められたものである。そして、情報公開制度の趣旨に照らせば、本号で非公開とされる情報は、公開することにより公正かつ適正な意思形成に「著しい支障」が生ずると認められるものに限り、いたずらに非公開範囲を広げる趣旨に解してならないのはいうまでもない。

#### ウ 現に意思形成過程にある情報の有無について

意思形成過程に著しい支障が生ずる情報に該当するかどうかについて、まず、対象文書のなかに、現に意思形成過程にある未成熟な情報が含まれているかどうかを検討する。

対象文書のうち、会議録は、開催日時及び出席者のほか、発言者名とその発言内容が逐語的に記録されているが、それぞれの会議の議題に関する一定の結果も記載されており、これらを公開することにより当該議題の意思形成が妨げられるような未成熟な情報が記載されているとは認められない。また、対象文書のうち、開催通知文書は、開催日時、場所、議題等が記載されているものであり、意思形成過程の情報とは認められない。

#### エ 将来の意思形成過程への支障について

前記のとおり、本件対象文書には、現に意思形成過程にある情報が含まれているとは認められないところであるが、実施機関が、対象文書を公開することによる将来の意思形成への影響について主張するので、その点について判断する。

実施機関は、対象文書を公開すれば、今後、出席議員から忌憚のない意見を得られなくなり、自由かつ率直な意見交換が妨げられると主張している。これは、将来開催する会派代表者会議の記録が公開されるようになると、出席議員が率直な発言を控えるようになり、その結果、会議が形骸化して意思形成過程に支障が生ずることを想定しているものと思われる。

この点について対象文書のうち会議録を見分すると、確かに出席議員は自由かつ率直に、自らの意見を発言しているものと認められ、発言内容には、非公開を前提としての発言や、公開を望まない発言と推測されるものも存在している。

しかしながら、そもそも市民の代表者である議員は、代表者であるがゆえに本来公開の場で意見を述べて議会の意思形成にたずさわり、もって市民の付託に応えることが求められているのであり、実際本会議等では公開の場での意見交換が行われている。したがって、公開を前提にしたとき今後自由かつ率直な意見交換が全く不可能になるとの実施機関の

主張は、議会制の本質上到底受け入れることはできない。

#### オ 公開することの公益性について

実施機関は、会派代表者会議は単に議会内部の取決め事項について調整し、市政運営に関する重要事項を決定する場ではないことと、議会や個々の議員の活動については他の方法により広報活動が行われており、対象文書を非公開としても、議員の行動・発言に対する責任は果たされていると主張する。このことは、対象文書を公開することの公益性がそれほど高くはなく、議員の自由かつ率直な発言を確保することの公益性を重視すべきとの趣旨であると認められる。

この点について対象文書を見分すると、会議録文書には議員の処遇に関する事項など、住民の関心事と思われる議論も含まれており、議会内部の取決め事項だけを議論しているものとは認められず、また、他の方法により議会に関する広報活動が行われていたとしても、議員間で非公開とする取決めがある会派代表者会議については、その審議経過が十分に広報されているとは考えられない。したがって、意思形成過程情報を積極的に公開していくことが議会制度の核心的意義であることに鑑みれば、対象文書を公開する公益性が低いとは認められない。

#### (4) その他の非公開事由該当性について

以上、当審査会は、対象文書に記載された情報が条例第6条第1項第4号に該当しないと判断するものであるが、当該情報がその他の非公開事由に該当するかどうかの判断を行う。

本件対象文書のうち会議録について、会派代表者会議に出席し発言した議員のなかには会議録の公開を望まない議員がいるであろうと推測されるため、出席議員の氏名、発言議員の氏名、及び議員の発言内容が、条例第6条第1項第2号（個人が識別される情報であって、一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められる情報）に該当するかどうかについて判断する。

このうち、出席議員の氏名と議員の発言内容については、これを非公開とすることは市民の議会活動を知る手段を閉ざすことであり、かりに本人が他人に知られたくないと望んだとしても、その正当性を認めることができないものである。一方、本件会議録は、録音テープをもとに発言内容が一言一句そのまま記載され、その内容も発言者が一般に公開されることがないと信じて発言したと推測される内容であるという事情を考慮すれば、発言議員の氏名及び発言内容中の議員氏名（他の発言の発言者が特定できる部分）については、条例第6条第1項第2号に該当し、非公開とすることが適切である。

なお、当審査会の審議において、住民の代表者であり特別公務員である議員の氏名それ自体は、本来個人情報として保護すべき対象ではないという認識があり、条例第6条第1項第2号の適用を議論することに強い抵抗があったところであるが、実際に対象文書を見分した上で、前述の本件会議録の特殊性に鑑みて、上記の結論が是認されたところである。

## 6 その他審査会の意見

会派代表者会議のありかた等に関しては、情報の公開に関する重要事項と認められるので、条例第14条第2項に基づき、以下のとおり、本審査会として意見を具申する。

### (1) 会議記録の作成方法について

実施機関が当審査会に提出した弁明書には、平成18年度以後の会派代表者会議に係る会議録については、事務の簡素化等を考慮して作成方法を検討しており、公開対象文書が存在していないことが記載されている。また、その後の実施機関からの聞き取りによれば、これまで作成していた逐語形式の会議録に代えて、会議の結果事項だけをまとめた記録を作成すると決定したとのことであった。

当審査会は、この決定に基づいて作成された「会派代表者会議結果事項」文書の提出を受

け、その内容を見分したところ、会議の審議過程については一切記載されていないものであった。実施機関としては、そもそも会派代表者会議については会議録作成義務がないという認識があると認められるが、当審査会としては、議会の議論は本来公開すべきであり、意思形成過程を住民と共有することに意味があるといえるのであるから、当該記録方法では不適切であり、審議過程が明らかになるような記録を作成する必要があると認めるものである。

(2) 会議の運営方法等について

実施機関は、会派代表者会議を議員間の過去からの取決めで秘密会としている。会議の傍聴を認めるかどうかについては、条例により定められたものではないが、あえて意見を付言すれば、情報公開条例を制定しその実施機関となった以上は、過去からの慣例どおりで良しとしてはならないのであって、議会における議論は、市政の付託者である市民の目の前で行われるべきということを基本として、開かれた会議の形を検討することが求められているのではないかと考える。

もちろん、会議における意思形成の公正さは確保されるべきであって、会議自身の判断による秘密会も認められるべきであるが、その理由としては過去からの取決めということではなく、会議の議題に応じた実質的な判断が必要ではないかと思われる。

また、実施機関が本件非公開決定を行った背景には、会派代表者会議について設置運営の根拠規程がなく、あいまいな機関となっていることが一因となっているとみられるところ、このことは情報公開の精神からみても、また、法治主義の観点からみても、問題があるので、公的な機関であることを前提としてその位置付けを明文化することが望ましい。

会派代表者会議について、全会派の代表が集まった場で議論することにより会派間での公平性が確保され、その記録も残すという状態は、当審査会としても望ましい形と考えるところであり、この状態が後退することのないように、さらに発展させて住民とも情報を共有できるよう検討を進めることを期待するものである。

(参考) 情報公開請求・異議申立ての経過

日 付	処理内容
平成18年 6月 2 日	情報公開請求
6月15日	非公開決定
6月21日	異議申立て
7月 7 日	諮問書の受理
7月20日	審査会招集(第1回) ・ 審議
7月21日	実施機関の弁明書の受理
7月31日	異議申立人の反論書の受理
9月 5 日	審査会招集(第2回) ・ 実施機関の意見陳述、質疑応答 ・ 異議申立人の意見陳述、質疑応答
9月21日	審査会招集(第3回) ・ 審議
10月23日	実施機関への答申