

答 申

第1 審査会の結論

狭山市議会は、異議申立ての対象となった文書について、「第5 審査会の判断」に示したとおり、開示すべきである。

第2 異議申立ての経緯

- 1 平成20年2月18日、異議申立人(以下「申立人」という。)は、同日午前9時開催の会派代表者会議の内容を電磁的に記録した録音テープ(以下「本件テープ」という。)について、狭山市情報公開条例(平成13年6月28日条例第17号。以下「条例」という。)第6条第1項の規定に基づき、狭山市議会(以下「実施機関」という。)に対し、公文書開示の請求をした。
- 2 平成20年3月3日、実施機関は、本件テープにつき、条例第7条第2号(個人に関する情報)及び第4号(審議、検討又は協議に関する情報)に該当するとして、その全部を不開示とした。
- 3 平成20年3月6日、申立人は、上記決定に不服があるとして、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、異議申立てをした。
- 4 狭山市情報公開及び個人情報保護審査会(以下「審査会」という。)は、実施機関の平成20年5月12日付け理由説明書を受理し、平成20年5月16日、狭山市議会事務局の担当者より意見を聴取した。
- 5 審査会は、申立人の平成20年6月13日付け意見書を受理した。

第3 申立人の主張

1 異議申立ての趣旨

申立人が行った本件テープの開示請求に対して、実施機関が平成20年3月3日付けで行った不開示決定について、その取消し及び本件テープの開示を求

めるというものである。

2 異議申立ての理由

申立人は、異議申立書及び意見書において、次のように主張した。

- (1) 「市議会申し合わせ事項」には、会派代表者会議は、議席の指定、変更、議員提出議案（意見書・決議等）の案文、提出者、提出先、議案の撤回の調整のほか、各種委員会委員の選任や協議を行うものとされており、これによれば、会派代表者会議は議会活動の要となる諮問を行っていると同時に、明文上、議会で行う選挙の協議や各種委員会の委員の選出の協議などの協議機関として位置付けられており、協議で決定した事項については、議会は決定した内容に従わなければならないのであるから、これらから推察すると、会派代表者会議は議長の私的な諮問機関ではなく、議会運営に当たっての正式な会議と思量される。
- (2) 会派代表者会議には、会派に属しない議員はオブザーバーとしても出席できないという申し合わせを行っているが、会派に属する議員はオブザーバーとして出席できるとも解釈でき、傍聴を認めないという規則や非公開であるという申し合わせはない。また、会議内容は、会派に属する議員に対しては代表者より、無所属議員に対しては事務局より、報告されているが、仮に秘密会であるなら、議長は会議の中で秘密会であることを宣告する必要があり、議事の内容を公表することはできないことになり、会派に属する議員や無所属議員に対しても報告できないはずである。したがって、会派代表者会議が秘密会といえる根拠はない。
- (3) 議員は公人で、人に聞かれても恥ずかしくない、または支障のない公正で品位のある発言をするのが当然で、他人に聞かれてはまずい発言をするほうが問題である。
- (4) 狭山市情報公開条例第1条が、地方自治法に則り、市民の知る権利を尊重し、公文書の開示に関し必要な事項を定める等情報の公開を総合的に推進す

ることにより、市の諸活動を市民に説明する責務を全うされるようにするとともに、市政への市民の参画を促進し、市政に対する市民の理解と信頼を深め、もって開かれた市政の一層の促進に寄与することを目的としており、第7条では、公文書の開示義務を定めている。申立人は議員であり、議会内の人事、行事、会派間の取り決め等を知る権利がある。他方、未成熟で不正確な情報と、正式で正確な情報を判別することができ、市民の間に無用な混乱をもたらすような結果とはならない。

第4 実施機関の主張

実施機関は、理由説明書において、次のように主張した。なお、当該主張に関し、実施機関の職員に出席を求め意見を聴取した。

- 1 会派代表者会議は、議長が口頭又は文書で招集し、正副議長、各会派代表者が出席するほか、会議の経過等を確認するため、市議会事務局長と同次長（以下「事務局次長」という。）が同席することになっているが、その設置については、法令、条例及び狭山市議会事務局処務規程等に根拠がなく、議長の主催する議会内の任意の私的な会議である。そして、協議の内容も各会派間の調整を目的とした専ら議会内部の取決め事項であって、会派に属していない議員に対しては、事務局次長から会議の経過等を口頭で報告することになっているものの、記録は作成しておらず、会議録の作成も義務付けられていない。
- 2 会派代表者会議は、長年、議員間の慣例として運営されており、会議の内容は非公開で傍聴も認められておらず、そもそも会議を秘密会にするか否かは、法の定めるところではなく、議会の自立的判断にゆだねられている事項である。他方、本件テープが公開されれば、出席者は発言を控えるようになり、自由かつ率直な意見交換が妨げられるため、当該会議の存在意義が失われるだけでなく、ひいては円滑な議会運営に支障を生ずることになる。
- 3 また、議会内部の意思を決定する途上の、いわゆる未成熟な情報が含まれて

いるので、本件テープが公開されれば、市民に無用の混乱や不正確な情報・誤解を与えるおそれ大きい。

- 4 会派代表者会議は、議会内の人事、行事、会派間の取決め等、議会内部に関する事柄を協議し、市政運営に関する重要事項を決定するものではないので、本件テープを公開することの公益性は薄く、むしろ出席者の自由かつ率直な発言を確保することに公益性がある。
- 5 本件テープには、議員の個人名や個人の議員が特定できる発言が記録されており、個人に関する情報が含まれる。

第5 審査会の判断

当審査会は、申立人と実施機関の各主張について審査した結果、以下のとおり判断する。

- 1 本件テープが「公文書」に該当するか。
 - (1) 本件テープが条例第2条第2号の公文書に該当することについては、実施機関も特にこれを否定するものではないが、他方、本件テープの内容である会派代表者会議については、実施機関は法令、条例等に根拠を有さない議長の主催する議会内の私的な会議であると主張しているため、念のため、この点につき、当審査会の見解を示すことにする。
 - (2) 本件テープが「公文書」に該当するためには、本件テープが実施機関の職員により「職務上作成」又は「取得」されたことが必要であるところ、ここにいう「職務上作成し、又は取得した」とは、実施機関の職員が自己の職務の範囲内において事実上作成し、又は取得した場合をいい、文書等に関して自ら法律上の作成権限又は取得権限を有するか否かを問わないものとされる。

この点、確かに会派代表者会議の設置、開催については、法令、条例上に直接の根拠を有するものではないが、当該会議は、実施機関の職員の執務時間中に市の施設を利用して開催され、しかも会議の経過等を確認するため、

実施機関の職員が議長の指示を受けて同席し、会議終了後には、会派に属しない議員に対して、事務局次長より会議の内容、経過等を報告することになっていた。会派代表者会議では、特に会議録の作成が義務付けられている訳ではなく、会派に属しない議員に対する報告も口頭で行われていたが、当該報告にあたり、実施機関の職員が会議の経過及び結果を確認し、議員に対して正確な情報を提供するため、口頭による報告を補助する目的で会議の議事内容を録音テープにより電磁的に記録していたことが認められる。

そして、本件テープも同様に、上記目的のため、事務局次長により記録、作成されたものであるから、「実施機関の職員が職務上作成したもの」と認めるのが相当である。

- (3) 次に本件テープが組織共用文書に該当するか。ここに「当該実施機関の職員が組織的に用いるのものとして、当該実施機関が保有しているもの」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、本件テープが組織共用文書に該当するためには、組織的に用いる文書としての実質を備え、かつ、組織において利用可能な状態で保存されていることが必要である。

本件テープは、上記のとおり、会派に属しない議員に対する報告の補助として、実施機関の職員が会派代表者会議の経過及び結果を確認する目的で、当該会議の議事内容を電磁的に記録したものであるから、それ自体で完成した独立の情報であって、正確性も機械的に担保されており、そもそも内部検討に付すことが予定されていない。したがって、当該会議に同席した実施機関の職員が会議場内で録音を終了した時点で、職員の個人的検討の段階を離れ、組織的に用いる文書としての実質を備えるに至ったと評価するのが相当である。

また、録音に使用された磁気テープは、通常は、順次使い回しされ、以前の録音内容は当該会議の議事内容を新たに録音することで消去されることになっていたが、消去されるまでの間は、議会事務局の共用キャビネットに保管されていたのであるから、本件テープは当該組織において利用可能な状態で保存されているものと評価することができる。

- (4) 以上によれば、本件テープは条例第2条第2号の「公文書」に該当するものと認められる。

2 本件テープに「個人に関する情報」が含まれるか。

- (1) 条例第7条第2号は、「個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）」であって、特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）を公文書開示の除外事由として規定しているところ、本件テープの中には、会派代表者会議の出席者の発言中に議員の氏名や出席者の発言等を照合することにより、特定の議員個人を識別できる情報が含まれていると認めすることができる。

- (2) この点、条例第7条第2号ただし書は、議員の氏名を不開示の除外事由として規定していない。しかし、当該個人は市議会議員であって、地方公務員法（昭和25年法律第261号）第2条及び第3条3項1号に規定する地方公務員に該当するところ、議員の氏名は、会派代表者会議において、当該議員を特定するためになされたものであり、氏名は議員の身分及び職務遂行と密接不可分の関係にあると認められる。したがって、氏名を開示したとしても、殊更、当該議員の正当な権利利益が害されるとは認められない。

そもそも、条例が、市民の知る権利を尊重し、市民に対して市の諸活動を説明する責務を全うさせるとともに、市民の市政参加を促進し、市政に対する市民の理解と信頼を確保することを目的（第1条）とし、かかる目的のため

め、市民に公文書の開示を求める権利を保障（第5条）し、個人に関する情報の保護について最大限の配慮をしつつも、公文書の開示を請求する市民の権利を充分尊重して条例を解釈適用する責務を負わせていること（第3条）からすると、市政に関する情報は広く公開するというのが条例の趣旨といえる。

そして、市民の代表者である議員については、その活動の大部分が市政に関する情報と認めることができるから、市民に対して市の諸活動を説明する責任を全うさせるためにも、議員の身分及び職務遂行と密接不可分の関係にある議員の氏名を公開する意義は大きいといえる。

また、条例第7条第2号が「個人に関する情報」を不開示事由としたのも、特定の個人が識別され得る情報が開示されると、一般にプライバシーを中心とする個人の正当な権利利益が害されるおそれがあることを考慮したものと考えられる。

とすれば、氏名が議員の身分及び活動と密接不可分の関係にあるため、氏名を公開しても、殊更、議員の個人としての正当な権利利益を害するおそれがない場合には、同条第2号の「個人に関する情報」に該当しないと評価すべきである。なお、議員については、一般にその氏名が公開されており、同号ただし書アにより「法令若しくは条例の規定により公にされている情報」と解することもできる。

(3) 次に、特定の議員個人を識別できる情報とは、特定の議員についての狭山市議会調査事務処理要領（平成10年3月19日議長決裁）に基づく資料請求のあり方に関してなされた発言であるところ、同処理要領に基づく資料請求は、議員が市議会の機関ないしはその補助機関として、その担当する職務を遂行するものであるから、当該特定の議員にとって、「職務遂行に係る情報」と認めることができる。したがって、かかる情報は、条例第7条第2号ただし書の不開示の除外事由に該当すると認めることができる。

(4) 以上によれば、本件テープに議員の氏名や特定の議員個人を識別できる情報が含まれていると認めることができるとしても、それらは「個人に関する情報」と認めることはできない。

3 本件テープの公開により「率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれ」ないしは「不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ」があるか。

(1) 本件テープは、会派代表者会議の議事内容を記録したものであり、条例第7条第4号の「市の内部における審議、検討又は協議に関する情報」に該当することから、本件テープを公開することにより「率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれ」ないしは「不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ」があるかを検討する。

(2) 通常、議会における意思決定は、審議、検討又は協議を積み重ねた上でなされており、最終的な意思決定がなされる前に未成熟な情報等が公開されれば、市民に誤解や混乱を招いたり、外部からの干渉、圧力等により、自由且つ率直な意思決定が損なわれたりする等のおそれがあるため、それを防止し、適正な意思決定が損なわれることがないよう配慮する必要があることは否定し得ない。しかし他方、代議制民主主義のもとでは、市民の知る権利を尊重し、市の諸活動を市民に説明する責務を全うするためには、最終的な意思決定に至る前の審議、検討又は協議段階での情報をできるだけ開示することが望ましく、これらの情報を開示することが市政に対する市民の理解と信頼を深め、市政への市民の参加を促進する所以であり、市政に関する情報を広く公開するという条例の趣旨にも合致する。

それゆえ、「審議、検討又は協議に関する情報」に関しては、その情報の性質に照らし、検討段階の情報を公にする利益と支障とを比較考慮し、公にすることの公益性を考慮しても、なお、その支障が看過し得ない程度のものであるか否かにより、開示・不開示を判断するのが相当であり、条例第7条

第4号の「不当」もかかる意味を有するものである。

- (3) この点、実施機関は、会派代表者会議が議会内の人事、行事、会派間の取決め等、議会内部に関する事柄を協議し、市政運営に関する重要事項を決定するものではないので、本件テープを公開することの公益性は薄いと主張する。しかし、当該会議においては、資料請求に関する議員の職務行使のあり方や行政視察における費用・予算のあり方に関する事項など、住民の関心事と思われる事項も協議の対象に含まれており、議会内部に関する事柄のみを協議しているものとは認められない。特に議員の行政視察や視察研修については、近時、そのあり方や予算の使い方を巡って、市民の関心が高まっており、これらを単に議会内の行事に関する事柄と割り切ることもできない。したがって、本件テープを公開することの公益性が低いとは認められない。
- (4) 他方、本件テープには、上記行政視察における費用・予算のあり方や視察研修に関する事項の協議において、意思形成過程での未成熟な情報が含まれ、これを公開すれば、市民に誤った情報や誤解を与えるおそれがないとはいえない。同様に、本件テープには、非公開であることを前提とした発言や公開を望まないと推測される発言も存在し、本件テープを公開すれば、出席者が発言を控え、自由かつ率直な意見の交換が損なわれるおそれがないとはいえない。
- (5) しかしながら、本件テープを公開することで生じることが予想される上記(4)の支障については、議員が公の場で市民に説明を尽くすこと等により除去することが可能であり、かつ、それにより議員に市の活動に対する説明責任を果たさせることが妥当である。また、本来、代議制民主主義のもとでは、市民の代表である議員は、公の場で議論を戦わせることにより、議会の意思形成に携わることが予定されており、実際に本会議等では、公の場で意見交換が行われているのであるから、本件テープを公開することにより生じる上記(4)の支障とは、せいぜい出席議員が公開されれば誤解を招く

ような発言を控えること程度であり、それにより自由かつ率直な意見の交換が損なわれるとまでは認められない。したがって、本件テープを開示することの公益性を考慮してもなお、それによる支障が看過し得ないものとは認められない。

- (6) 以上からすれば、本件テープの公開により「率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれ」ないしは「不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ」があるとは認められない。

4 結論

よって、当審査会は、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

狭山市情報公開及び個人情報保護審査会

会 長	町 田	富 士 雄
委 員	清 水	七 都 子
委 員	磯 部	静 夫
委 員	大 坂	恵 里
委 員	岡 本	聡 治

[参考] 審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
平成20年 3月 6日	公文書開示請求者より異議申立書提出
平成20年 3月31日	実施機関より諮問書の提出
平成20年 5月 2日	第1回審査会
平成20年 5月16日	第2回審査会
平成20年 6月26日	第3回審査会
平成20年 7月30日	答申