

平成 18 年 9 月 5 日

和泉市情報公開審査会
会長 松田 聡子 様

意義陳述人 和泉市緑ヶ丘 2 - 13 - 10
小林 洋一

代表者会議会議録等の非公開処分に関する意見陳述(要旨)

1. 情報公開の意義について

議会には定例会、常任委員会、特別委員会、議会運営委員会等条例等で制度化された会議体以外に、今回公開請求しました会派代表者会議、議員全員協議会等制度化されていないものの、議会運営にあたって重要な位置を占める会議体があります。

これらの会議は任意に作った会議であること等から非公開で且つ会議録が公開されていません。しかしながらこのような非公開の会議体で実質的な会議運営をおこなうことは、民主的な議会運営の根本原則に反するとの批判があります。

私はこれらの会議も原則公開すべきと考えていますが、それが直ちに困難であれば少なくともその会議録は公開されるべきと考え、今回の情報公開請求に至ったものです。

2. 情報公開の基本原則について

情報公開条例(目的)第1条には

情報公開条例(目的)第1条

この条例は、市の保有する情報について必要な事項を定め、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はかり、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とする。

と定められており、公開を原則に積極的に情報を公開することによって、この目的を達成すべき事を謳ったものです。公開が原則で公開しないのは例外であると考えべきです。

3. 非公開理由について

非公開とした理由の根拠となっているのは、和泉市情報公開条例第6条第1項4号であります。

ここには、

意志決定過程に関する情報であって、公開することにより公正かつ適切な意思形成に著しい障害が生ずると認められるもの。とあり、代表者会議会議録等の公開がこれにあたるとの判断です。

ところで、情報公開事務及び個人情報保護事務の手引き(平成 11 年 10 月和泉市作成)の情報公開条例第 6 条第 1 項の【解釈】2では次のように言っています。

「公開をしないことができる」とは、公開請求のあった情報に、各号のいずれかに該当す

る情報が記録されている場合は、原則公開の例外として、実施機関の公開義務が免除されるという趣旨であり、公開・非公開の判断に当たって、実施機関に自由な裁量権を付するものではない。

これによると、本件公開請求の情報について「公開することにより、公正かつ適切な意思形成に著しい支障が生ずると認められるもの」に該当するか否かは厳密かつ客観的に判断することが必要で、抽象的・主観的な可能性があるだけでは不十分で、具体的且つ客観的蓋然性が必要とされます。今回の非開示の理由は単に代表者会議の会議録である事を唯一の論拠としており、これでは著しい支障が生ずると認められる論拠となり得ません。

これについては次の判例があります。平成13年(行ウ)第7号 公文書非公開決定処分取消等請求事件(奈良地方裁判所)の判決です。

本件条例10条7号は、行政内部の審議、協議、検討、調査研究等に関する情報の中には、行政としての最終的意思決定がなされていないものもあり、これを開示することにより、県民に誤解や混乱を招いたり、行政機関内部の自由率直な意見交換が妨げられたりするおそれがあったりし、また、最終的な意思決定後も、その過程における情報を開示することにより、将来の同種の事務事業に係る意思形成に著しい支障が生ずるおそれがあるので、そのような県又は国等の事務事業に係る意思形成に著しい支障が生ずるおそれのある情報について、公開しないことができるとしたもの(甲4の3)と解するのが相当である。しかし、本件条例1条に規定する本件条例の目的とする「県政に対する県民の理解と信頼を深め、県民の県政への参加を促進し、もって公正で開かれた県民本位の県政を一層推進する」ことを実現させるためには、行政の意思形成過程についても情報が開示されることが必要である。それは、情報を開示することにより、行政が最終的意思決定のみならずその意思の形成過程においても適正であるか否かが検証しうるものといえるからである。

したがって、「当該事務事業又は将来の同種の事務事業に係る意思形成に著しい支障が生ずるおそれ」(以下「意思形成に著しい支障が生ずるおそれ」という。)に該当するかどうかについては、行政にとって単に抽象的・主観的な可能性があるだけでは足りず、そのような支障が生ずる具体的・客観的な蓋然性があることを要するものと解すべきところ、非開示部分3については、いずれも意思形成に著しい支障が生ずることについての具体的・客観的な蓋然性があると認めるに足りる証拠はないから、これに該当しないといふべきである。

即ち、意志決定過程においても情報が開示されることが必要であり、意思形成に著しい障害が発生すると認められるには、単に抽象的・主観的な可能性があるだけでは足りず、そのような支障が生ずる具体的・客観的な蓋然性があることが必要ということになります。

今回の非開示の主張は会派代表者会議である事を唯一の理由としており、これでは具体的・客観的蓋然性は認められないから、非開示は本条違反となります。

更に弁明書等によりますと、和泉市情報公開条例第6条第1項4号の公開することにより公正かつ適切な意思形成に著しい障害が生ずると認められるものとは、同条解釈5の(2)

の「公開することにより、自由かつ率直な意見交換が出来なくなると認められる情報」と考えられます。

ところで、自由かつ率直な意見交換が出来なくなるというのは、会議録を公開することによって、どの議員がどのような発言をしていたかが明らかになり、これが議員の発言に影響を及ぼすとの理由と解せられますが、議員の発言は本来公表が前提とされ、且つ常に自らの主義主張を明らかにすることが要請されているのであって、会議録が公表されるからと言って自らの発言が影響を受けるとは到底考えられません。そもそも公表されると自らの意見が言えないようでは議員の資質そのものが問われかねないわけで、和泉市にはそのような議員がいるとは思えませんので、会議録を公開しても自由かつ率直な意見交換に何ら支障を及ぼすものではないと考えます。

次に非公開の背景的な事柄として、弁明書には「会派代表者会議は、法令・条例等の及ぶ範囲ではなく、また要綱・規定等の制定もしていないのが現状であり会議録の作成義務が定められていない」と主張しています。暗にこれが公開しない理由の背景にあるとしていますが、会議録は現に存在する公文書であり、公開しないことが出来る事を定めた情報公開条例第6条にはこのような事項が定められていないことから、会議録の作成義務が定められていない事等は公開しないことが出来る理由とはなりません。

併せて、代表者会議が非公開であることを一つの理由としていますが、同手引き情報公開条例第6条第1項の第4号の【運用】2で

各種会議の会議録は、その会議の公開・非公開に拘わらず、公開の対象となる。会議が非公開であっても、その会議録が直ちに非公開となるわけではなく、その会議の内容を個別、具体的に検討して判断することとする。

とされており、これも非公開の理由とはなりません。

4. 代表者会議関連文書の全文非公開について

情報公開条例では、文書の公開か非公開かはそれぞれの文書毎に判断することが必要であるとされているにも拘わらず、代表者会議の関連文書であることだけで全ての関連文書を非開示にすることは、当該情報公開条例に違反します。

情報公開事務及び個人情報保護事務の手引き(平成11年10月和泉市作成)の情報公開条例第6条第1項の【解釈】2では

なお、非公開の決定にあたっては、非公開事項に該当するかどうかを1件ごと具体的に且つ慎重に検討し、判断しなければならない。

とされており、

私が請求した代表者会議の会議録には既に意思決定が終わっている情報も当然含まれていることが予想され、それらの情報は意思決定過程に関する情報には当たらないから、非公開の対象とはなりません。即ち会議録を個々に判断しないで会議録を非開示にすることは条例に違反します。

又、同時に公開を請求した代表者会議の開催通知は、単なる会議目的と日時の情報であり、如何なる点で考えても非公開にする理由は無いと考えます。

5. 秘密会について

今回の非開示の通知に、代表者会議が秘密会であることが一つの理由とされています。

地方自治法における秘密会については、本会議をさし任意の会議である会派代表者会議(以下代表者会議)には適用されないとの弁明書での主張は認めます。私が異議申し立てにおいてこれを主張したのは、代表者会議はこれに準じて秘密会としたと理解したためです。

ところで、和泉市議会委員会条例及び和泉市市議会会議規則では、以下のようになっています。

和泉市議会委員会条例 条例第 16 号

(委員長及び副委員長)

第 8 条 常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会(以下「委員会」という。)に委員長及び副委員長 1 人を置く。

(秘密会)

第 19 条 委員会は、その議決で秘密会とすることができる。

2 委員会を秘密会とする委員長又は委員の発議については、討論を用いないで委員会にはかって決める。

和泉市議会会議規則 議会規則第 1 号

第 2 章委員会

(秘密の保持)

第 105 条 秘密会の議事の記録は、公表しない。

2 秘密会の議事は、何人も秘密性の継続する限り、他に漏らしてはならない。

これによると、会議規則第 105 条は、委員会について適用されるものであり、和泉市議会委員会条例第 8 条第 1 項では委員会を常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会とされ、代表者会議は委員会ではありません。従って代表者会議は第 105 条第 1 項の適用外となります。

以上から非開示決定書の備考欄の「和泉市議会会議規則第 105 条第 1 項の規定により、秘密会の議事の記録は公表できません」の主張は失当であります。

6. 議会の透明性について

代表者会議は議会運営を円滑に行うための各会派の意見調整の会議を図るために任意に設けられた会議と主張されています。

確かに、本会議や委員会などのように条例で定められた会議ではありませんが、その内容は議員の身分に関する事等について重要な調整を行っていることが想定されます。今回町会連合会から提出された、議員定数の見直し、報酬削減等についての質問に対し代表者会議で数次にわたって調整を重ねたことが、議長の町会連合会への回答で伺い知れます。

この様に議会で重要な位置を占める代表者会議の議事録を公開することは、

情報公開条例(目的)第1条

この条例は、市の保有する情報について必要な事項を定め、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はかり、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とする。

の情報公開の目的に積極的に寄与することになり、その様な観点からも進んで公開すべきと考えます。

又市議会運営委員会が平成3年度に地方自治法によって設置が制度化されたように、今後代表者会議についても制度化される事も考えられ、その点からしてもそれに先立ち代表者会議の会議録を公開する意味は大きいと言えます。

弁明書で援用している松本英昭著「逐条地方自治法」での第115条第1項【議事の公開の原則及び秘密会】の解釈で、以下のように述べています。

常任委員会、議会運営委員会、特別委員会については、それが議会における内部審査的機関に留まるが故に、公開の原則が適用されていないものと思われるが、原則としてはなるべく公開することが適当であろう。又正規の議会ではない議員協議会のものによる実質的な会議運営は、それが通常非公開で行われるものであることから、民主的な議会運営の根本原則に背馳するとの批判に留意すべきである。

又このような正規の議会でない会議による実質的な会議運営については、その様な会議体を作ること自体が違法との判決もあります。(大阪高等裁判所 平成16年(行コ)第6号 損害賠償請求事件)

しかしながら、現実に会派代表者会議は存在しているのであるから、少なくとも会議録の公開は最低限の条件と考えます。

更に基本法コンメンタール地方自治法の同じく第115条第1項【議事の公開の原則及び秘密会】の解釈でも、以下のように述べられている。

なお近時、情報公開条例において議会も実施機関とされている例がある。こうした場合はインフォーマルな全員協議会や常任委員会の議事録なども公開の対象となる。情報公開条例の実施機関である場合には、より一層公開の原則が強められ、秘密会についても厳格な運用がなされなければならない。[鈴木庸夫]

何れも、インフォーマルな代表者会議の公開の方向を示唆したものであり、これを公開することは議会の透明性に大きく寄与するものと考えます。

以上、公開が原則で、特別な要件をみたした場合に例外的に非公開に出来るとされる情報公開条例の本旨を考えると、代表者会議の会議録を非公開にすることは情報公開条例違反で、この処分を取消し直ちに関連文書の公開を求めます。

最後に僭越ではありますが審査会に以下の要望を致します。

今回の情報公開請求及び非公開決定に伴う異議申し立ての動きを受けて、会議録の作成が義務づけられていない事から、今まで策定していた会議録の作成を取りやめるような事にでもなれば、開かれた議会や市民への説明責任の流れにも逆行することになり、今回請求の本旨にも反することになります。取り越し苦労かとも思いますが、その様な事とならないよう審査会より議会に要望いただきますようお願いいたします。

以上

参考

大阪高等裁判所 平成 16 年(行コ)第 6 号 損害賠償請求事件 判決関連箇所抜粋

憲法及び法の趣旨

上記のとおり、憲法自体、地方公共団体の組織及び運営に関しては、法定主義を宣言し、議事機関としては、住民の直接選挙により選ばれた議員による議会の設置を義務づけており、それを受けて、法は、議会の運営について、公開の原則をはじめその他各種の厳格な法的手続を規定し、委員会についても必置ではなく任意の機関とし、しかもその種類、数、権限等についても詳細に規定しているのであるから、憲法ないし法の趣旨としては、地方公共団体の意思決定方法につき、可能な限り議事機関である議会が法定の方法による議決をもって行うものとし、その運営のために必要であると議会が判断した場合に限り、条例により、常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会のみを設置することができるものと規定しているものと解され、このような憲法ないし法の趣旨からすれば、地方公共団体の議会は、法の規定している3種の委員会以外の委員会や会議を設置することはできないものというべきである。

すなわち、地方公共団体の議会が法定の委員会以外の会議を設置することができるものとする、当該会議には法の規制が及ばず、法定外の会議において上記の法の厳格な手続によらないで実質的に審理・議決がされ、それが議会や委員会の審理・議決と同視されたり、また、それに代替的役割が与えられる危険性が生じかねず、ひいては法の規定する議会制度の趣旨が潜脱されるおそれがある。また、法定外の会議を許すとする、その範囲が際限なく広がる危険性があるし、合理的な範囲に限定するとしても、その判断は不明確なものとならざるを得ず、上記の弊害を防止できないことは明らかであるから、この面からみても法定外の会議を許容するのは相当ではない。

したがって、地方公共団体の議会が議会ないし上記委員会の運営を円滑かつ効率的に行うためとはいえ、上記の委員会以外の会議を正規の会議として設置運営することは、上記の法の趣旨に反し、議会の決議につき厳格な法的手続を定める法を潜脱するものとして許されないものと解される。