

2014年（平成26年）3月4日

藤沢市議会議長 高橋 八一 様

藤沢市情報公開審査会
会長 安富 潔

情報公開請求の公開一部承諾決定に関する異議申立てについて（答申）

2013年（平成25年）5月28日付けで諮問された「平成25年3月14日各派代表者会議の会議内容が判る文書（会議録を含む資料一式）」の行政文書公開請求に対する公開一部承諾決定の件について、次のとおり答申します。

1 審査会の結論

藤沢市議会（以下「実施機関」という。）が、「平成25年3月14日各派代表者会議の会議内容が判る文書（会議録を含む資料一式）」の行政文書公開請求に対し、2013年（平成25年）5月21日付けでした行政文書公開一部承諾決定処分については、異議申立ての対象部分のうち、別表に掲げる部分を公開すべきである。

2 事実

- (1) 異議申立人は2013年（平成25年）5月8日付けで、実施機関に対し、藤沢市情報公開条例（平成13年藤沢市条例第3号。以下「条例」という。）第10条の規定により、「平成25年3月14日各派代表者会議の会議内容が判る文書（会議録を含む資料一式）」の行政文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。
- (2) 実施機関は、本件請求にかかる行政文書を以下の文書と特定した。
 - ア 「各派代表者会議次第」
 - イ 「第8回全国市議会議長会研究フォーラム in 旭川への参加申込について(通知)」
 - ウ 「各派代表者会議の記録」
 - エ 「平成25年3月14日各派代表者会議資料」横浜地裁平成24年(行ウ)第59号公文書公開決定処分取消し請求事件の判決への対応について」

- (3) 実施機関は、本件請求のうち「平成25年3月14日各派代表者会議資料」横浜地裁平成24年(行ウ)第59号公文書公開決定処分取消し請求事件の判決への対応について」の部分について、同年5月16日付で当該文書を作成した実施機関である市長に移送するとともに、異議申立人に対し、行政文書公開請求事案移送の通知を行った。
- (4) 実施機関は同月21日付けで、異議申立人に対し、本件請求のうち「各派代表者会議次第」、「第8回全国市議会議長会研究フォーラム in 旭川への参加申込について(通知)」の部分については公開し、「各派代表者会議の記録」(以下「本件対象文書」という。)のうち一部が条例第6条第1号及び第3号に該当するとして、行政文書一部承諾決定処分(以下「本件処分」という。)を行った。
- (5) 異議申立人は同月24日付けで、実施機関に対し、本件処分のうち、個人名記載箇所を除く部分の公開を求める異議申立て(以下「本件異議申立て」という。)を行った。
- (6) 実施機関は同月28日付けで、藤沢市情報公開審査会(以下「審査会」という。)に対し、条例第18条の規定により、本件異議申立てについて諮問した。

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、本件対象文書のうち個人名を除き、本件処分の取消しを求める、というものである。

(2) 異議申立ての理由

異議申立人は、異議申立書、意見書、再意見書、意見陳述及び反論書に対する意見書で、本件異議申立ての理由について、次のとおりの主張をしている。

ア 実施機関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(藤沢市では各派代表者会議、全員協議会、常任委員会協議会)があるが、各派代表者会議は傍聴できず、会議の記録も一部しか公開されていない。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の記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が、実施機関が条例第6条第3号該当で行政文書一部承諾決定処分することは不当である。

イ 地方自治法改正について、平成20年6月18日地方自治法の一部を改正する法律が公布され、9月1日付けで施行されたが、議会活動の範囲の明確

化については、法第100条第12項として、新たに「議会は、会議規則の定めるところにより、議案の審査又は議会の運営に関し協議又は調整を行うための場を設けることができる。」とする1項が追加された。この趣旨は、普通地方公共団体の議会の議員の活動のうち、議案の審査や議会運営の充実を図る目的で開催されている各派代表者会議、議会全員協議会等について、会議規則に定めることにより、議会活動の範囲に含まれることを明確化するものであるが、藤沢市議会では各派代表者会議の会議規則について協議された様子が伺えない。

各派代表者会議について設置、運営に関する規程は見当たらないものの、「藤沢市議会事務局規程」第4条には、議会事務局の分掌事務として「議事課（2）常任委員会、議会運営委員会、特別委員会の運営及びその他諸会議」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、各派代表者会議について、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、当該議事録は、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「行政文書」に該当する。

行政文書一部承諾決定通知書（以下「決定通知書」という。）では「各派代表者会議は、『藤沢市議会における情報公開事務取扱い要領』において、公開しないと定められていることで、市政に対する新しい問題の処理などについて、自由闊達な検討、協議等をする場として、必要に応じて開催している実質的な会議である。今後、当該箇所を公開するとなれば、率直な意見の交換が損なわれるおそれがあることから、条例第6条第3号に該当するため。」とするが、実施機関は、対象文書をすべて公開すれば、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の交換が損なわれるおそれがあると主張している。これは、将来開催する各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。

しかしながら、そもそも市民の代表である議員は、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、もって市民の負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不可能になるおそれがあ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。

非公開理由説明書で、「各派代表者会議は、市政に対する新しい問題の処理などについて、自由闊達な検討、協議等をする場として、必要に応じて開催されている会議である。このような会議であることから、『藤沢市議会における情報公開事務取扱い要領』においても、公開しないと定められている。」とするが、要領の「(3) 次のものは公開の対象とならない。ア各派代表者会議、イ各派交渉会」の会議が公開されないことを理由に、会議録は非公開であるとか、議員間の取り決めであるから非公開であるということとはできない。

さらに、非公開理由説明書の内容は、決定通知書と同様で、条例第6条第3号とあげてあるものの、詳しい説明もないし、条文を写したような理由しか述べられておらず、しかも非公開としたどの部分がそれに該当するのかも全くわからない。

また、「異議申立人の『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、公開すべき』との主張は、情報公開請求の対象外であり、『せめて会議の記録は公開されるべき』との主張は、公開の可否決定の理由にならない。」とするが、公開することの公益性について、条例第8条「公益上の理由による裁量的公開」の観点から、議員間で非公開とする取り決めがある各派代表者会議については、その審議経過が充分公開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かんがみれば、対象文書を公開する公益性が低いとは認められない。実施機関は、各派代表者会議を議員間の過去からの取り決めで非公開としている。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、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、市政の負託者である市民の目の前で行われるべきである。

2013年3月13日付け「各派代表者会議の開催のお知らせ」によると同月14日開催の各派代表者会議において、実施機関は市議会議員に議題「(1) 横浜地裁平成24年(行ウ)第59号公文書公開決定処分取消し請求事件の判決への対応について」を報告し、意見を求めている。その会議記録を市民には情報提供せずに、敢えて行政文書公開請求させ、本件処分をしている。本来ならば、すべて公開の本会議で報告すべき事案であり、今回の処分は不当である。

ウ 実施機関は、条例第1条「この条例は、地方自治の本旨に即した市政を推進するうえにおいて、市民の知る権利を保障し、市政を市民に説明する責務

を全うされるようにすることが重要であることにかんがみ、実施機関の保有する情報の公開を請求する権利を明らかにするとともに、情報公開の総合的な推進に関し必要な事項を定め、もって市政に対する市民の理解を深め、公正で開かれた市政の推進に資することを目的とする。」を理解していない。

情報公開条例を制定し、その実施機関である以上は、本件請求文書を行政文書として認識しているのであるから、過去からの慣例どおりで良しとしてはならない。

エ 本来であれば議会側に情報公開条例があり、移送ができない旨の定めがあるべきである。これを前提として考えると、実施機関は条例第13条（事案の移送）の解釈運用を誤っている。議会が保有する資料は、議会の管理下にあると考える。文書を市長に移送し、諾否の決定を市長の判断に従うことで、議会としての情報公開がうまく行えていない。移送した文書についても、市長に移送せず、議会で諾否を判断するべきである。

オ 藤沢市議会基本条例（平成25年条例第34号）第10条には「議会は、議会の役割、責任を明らかにするため、条例との整合を図りつつ、保有する議会活動に関する情報公開を図るものとする。」とあり、本件請求事案は議会が保有する情報といえる。

地方議会は自治体の条例や予算を決定する機関、すなわち地方自治体の「意思決定機関」である。その性格上、行政のチェック機関としての役割を持ち、とかく個別最適に陥りがちな行政を正すべく、二元代表制の一翼を担っている。反論書の「『移送した文書についても、市長に移送せず、議会で諾否を判断すべきである』との主張は、条例の規定を逸脱したもので、理由がなく認められない。」との主張では、二元代表制を無視した市長と議会の談合を助長することになりかねない。

さらに、「公開の諾否決定に係る事務処理については、作成した実施機関（市長）に委ねた方が迅速かつ適切な処理ができると判断し、条例第13条第1項の規定に基づき、本件請求事案を移送したものである。」とするが、議会に公開されている当該情報事案について、「作成した実施機関（市長）に委ねた方が迅速かつ適切な処理ができると判断」自体が不当であり、公開の諾否を議会が判断しないことは、議会の責任を放棄したものである。

以上のとおり、「異議申立てに係る処分を取消す」との答申を求める。

4 実施機関の主張要旨

実施機関は、非公開理由説明書、再非公開理由説明書及び反論書で以下のとお

りの主張をしている。

ア 各派代表者会議は、市政に対する新しい問題の処理などについて、自由闊達な検討、協議等をする場として、必要に応じて開催している会議である。このような会議であることから、「藤沢市議会における情報公開事務取扱い要領」においても、公開しないと定められている。

当該箇所を公開するとなれば、今後、率直な意見の交換が損なわれるおそれがある。以上のことから、平成25年3月14日各派代表者会議の会議内容がわかる文書の一部は、条例第6条第3号の非公開情報に該当する。

イ 各派代表者会議は、法令等に規定された市議会としての正式な会議ではなく、議会内の懸案事項や市政の諸課題などについて、自由闊達な意見交換、協議を行う場として非公開に行っている。

したがって、会議の記録を公開するとなれば、率直な意見の交換が損なわれるおそれがあることは当然に推定されることから、会議の記録が条例第6条第3号を規定した趣旨である「行政における内部的な審議、検討又は協議が円滑に行われることを確保する観点から非公開情報を定めたもの」に該当することは明白である。

異議申立人の「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、公開するべき」との主張は、情報公開請求の対象外であり、「せめて会議の記録は公開されるべき」との主張は、公開の諾否決定の理由にならない。

ウ 「藤沢市議会では各派代表者会議の会議規則について協議された様子が伺えない。」とのことであるが、地方自治法第100条第12項の規定の趣旨は、逐条地方自治法第5次改訂版によれば、「『地方議会の実態等を踏まえ、議会活動の範囲を明確にするため』とされているが、どのような法的効果を持つことになるのかについては、明らかでない。すなわち、これまでも地方議会には法に定めはないが事実上行っている会議などが存在しており、そうした実態を否定されていたわけではない。また、議会の会議をすべて規定しなくてはならないとか、規定していない会議を否定するというものではない。」と述べられている。代表者会議は、条例に規定していないという観点から、「正式」な会議ではないと述べているのであって、会議が正式であるか否かを問わず、会議の発言録として作成している文書が「行政文書」に該当することは、認識している。

請求の対象となっている「行政文書」は、会議が非公開で行われ、かつ、その記録は公開されないことを出席者が認識したうえで発言したことを記録

したものである。

「公開を前提にすると自由かつ率直な意見交換が不可能になるおそれがあるとの主張は議会制の本質上受け入れられない」、との主張は、異議申立人の思いとしては受け止めることはできるが、市民の代表である議員であるから、法令に規定していない率直な意見交換の場も公開で行わなければならないとまでは法に規定していない。

異議申立人は、条例第8条の「公益上の理由による裁量的公開」の規定に着目し、対象文書の公開を主張しているが、条例の解釈運用基準による条例第8条の解釈は、『「公益上特に必要があると認めるとき』とは、第6条第1号エ及び第2号のただし書の規定による人の生命、身体などの保護のため必要な場合の公開義務に比べ、より広い社会的、公共的な利益を保護する特別の必要がある場合をいう。』との記述からすれば、今回の異議申立人の主張は、社会的、公益的な利益を保護する特別な必要がある場合には該当せず、この条文の規定の趣旨からも適用する妥当性は極めて低い。また、当該行政文書の案件に関して、「本来ならば、すべて公開の本会議で報告すべき事案であり」に至っては、条例上根拠がなく、異議申立人の個人的見解であり、そのことをもって今回の処分が不当であるという結論づけは、到底理解できない。

エ 市民の知る権利を保障し、市政を市民に説明する責務を公正・公平・適正に全うするためには、その手続き等を市長と他の行政機関等が個々に定めるのではなく、統一的に条例化することの方が一般的に市民にとってわかりやすく、利用しやすい制度であることは明白である。こうしたことから、条例を執行機関だけでなく、広く市全体として制度に取り組む必要があることから、条例第4条第2項には、その適用する範囲には議会も「実施機関」として規定しているのである。

異議申立人の「本来であれば議会側に情報公開条例があり、移送できない旨の定めがあるべきである。」との主張は、前述の情報公開制度のあり方に反するもので、異議申立人の個人的な見解であり、受け入れられない。また、「移送した文書についても、市長に移送せず、議会で諾否を判断するべきである」との主張は、条例の規定を逸脱したもので、理由がなく認められない。

当該文書は、平成25年3月14日に開催された市議会各派代表者会議において説明するため、他の実施機関（市長）において作成されたものである。このため、本件請求に対する事務処理について担当課と協議した結果、公開の諾否決定に係る事務処理については、作成した実施機関（市長）に委ねた方が迅速かつ適切な処理ができると判断し、条例第13条第1項の規定に基

づき、本件請求事案を移送したものである。

以上のとおり、本件異議申立ては棄却されるべきであり、「実施機関の決定は妥当である。」との答申を求めるものである。

5 審査会の判断

当審査会は、異議申立人及び実施機関から各々の主張を聴取した結果、次のように判断した。

(1) 本件対象文書について

本件対象文書は平成25年3月14日に開催された藤沢市議会各派代表者会議の記録であり、当初から予定された議題である「横浜地裁平成24年（行ウ）第59号公文書公開決定処分取消し請求事件の判決への対応について（以下「議題1」という。）」及び「第8回全国市議会議長会研究フォーラムについて（以下「議題2」という。）」並びに当初の予定にはなく会議の当日に出席議員の一人から他の出席議員に対してなされた提議事項（以下「提議」という。）に関する市議会議員及び市職員並びに議会事務局職員の発言が記載されたものである。

実施機関は本件対象文書のうち、議題1に関する市職員及び議員の発言の一部、及び議題2に関する議員の発言の一部、並びに提議に関する議員相互の発言の一部について、個人名については特定の個人が識別され、公開することにより個人の権利利益を害するおそれがあることから条例第6条第1号に該当するとし、個人名を除く部分については、公開した場合、議会の各派代表者会議における率直な意見の交換が損なわれるおそれがあることから条例第6条第3号に該当するとして非公開としたが、異議申立人は、個人名を除く非公開部分（以下「本件対象部分」という。）については条例第6条第3号の該当性はなく公開すべきと主張している。

(2) 条例第6条第3号の該当性について

ア 条例第6条本文は、「実施機関は、公開請求があつたときは、公開請求に係る行政文書に次の各号に掲げる情報（中略）のいずれかが記録されている場合を除き、公開請求をしたもの（中略）に対し、当該公開請求に係る行政文書を公開しなければならない。」と規定しつつ、同条第3号において、「実施機関内部若しくは実施機関相互（中略）における審議、検討又は協議に関する情報であつて、公開することにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え、若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」については、公開しなければならないとはしていない。

イ 実施機関は、そもそも各派代表者会議は、「藤沢市議会における情報公開事務取扱い要領」において、公開しないと定められている会議で、市政に対する新しい問題の処理などについて、自由闊達な検討、協議等を行う場として、必要に応じて開催している実質的な会議であり、会議の記録を公開すると、率直な意見の交換が損なわれるおそれがあり、条例第6条第3号に該当すると主張していることから、本件対象部分について条例第6条第3号の該当性について以下検討する。なお、当審査会では実施機関が非公開とした部分についてインカメラ審理を行った。

ウ まず、議題1に関する市職員の発言については、訴訟の概要、経緯及び訴訟に関する市の考え方についての説明であることが認められたが、訴訟の概要、経緯に関する説明部分については訴訟における客観的事実にすぎず、また、訴訟に関する市の考え方の説明部分については、市長部局の機関内部における検討、協議を経た後のいわば結論にすぎないものであって、公開したとしても率直な意見の交換が損なわれるおそれがあるとは考えられず、条例第6条第3号の該当性は認められない。

エ 次に、議題1に関する議員の発言については、市職員に対して行った訴訟に関する事実確認といえる内容にすぎず、公開することによって率直な意見の交換が損なわれるおそれがあるとはいえず、条例第6条第3号の該当性は認められない。

オ 議題2に関する議員の発言の一部については、特定の個人に関する記述だが、公にされている情報であって、異議申立ての対象部分が公開されたとしても、率直な意見の交換が損なわれるおそれはなく、条例第6条第3号の該当性は認められない。

カ 一方、提議に関する議員相互の発言について検討すると、当該発言は議員の自由闊達な意見といえる内容であって、公開した場合、率直な意見の交換が損なわれるおそれがあり、条例第6条第3号の該当性が認められる。

なお、実施機関は理由としていないが、「2頁4行目左から22文字目から行末まで」と「2頁5行目左から9文字目から20文字目まで」の部分（いずれも句読点を含む）は、特定の個人が識別され得ることから、条例第6条第1号の該当性が認められるため、公開すべきでない。

よって、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、別紙のとおりである。

以 上

別 表（本件対象文書の公開部分）

なお、行は、記載のある行を上から数えたものである。
 また、文字数は、当該行の左から数えたもので、半角文字、句読点、及び横棒線も一文字として数えたものである。

頁	行等
2 頁	4 行目 1 3 文字目から 1 8 文字目まで
	5 行目 1 文字目から 8 文字目まで
	5 行目 2 4 文字目から行末まで
	6 行目 1 2 文字目から 7 行目 3 5 文字目まで
	7 行目 3 9 文字目から 8 行目 3 8 文字目まで
	9 行目 1 文字目から 1 0 行目行末まで
	1 3 行目 1 文字目から 1 2 文字目まで
	1 3 行目 1 6 文字目から 1 4 行目 3 0 文字目まで
	1 4 行目 3 4 文字目から 1 5 行目 2 3 文字目まで
	1 5 行目 2 7 文字目から 1 8 行目 5 文字目まで
	1 8 行目 9 文字目から 2 2 行目 9 文字目まで
	2 2 行目 1 3 文字目から 2 6 行目 3 7 文字目まで
	2 6 行目 4 1 文字目から 3 0 行目 2 5 文字目まで
	3 0 行目 2 9 文字目から 3 2 行目 2 8 文字目まで
	3 2 行目 3 2 文字目から 3 3 行目 7 文字目まで
3 3 行目 1 1 文字目から 3 5 行目行末まで	
3 頁	1 行目 1 文字目から 2 行目 1 7 文字目まで
	2 行目 2 1 文字目から 5 行目行末まで
	6 行目 1 8 文字目から 7 行目 3 文字目まで
	7 行目 7 文字目から 8 行目 3 8 文字目まで
	8 行目 4 2 文字目から 1 3 行目 1 5 文字目まで
	1 3 行目 2 0 文字目から 3 5 行目行末まで
4 頁	実施機関が非公開とした部分すべて
5 頁	実施機関が非公開とした部分すべて
6 頁	実施機関が非公開とした部分すべて
7 頁	2 5 行目 1 6 文字目から 1 9 文字目まで

別紙

処理経過

年 月 日	処 理 内 容 等
2013. 5. 8	・行政文書公開請求書受付
5. 16	・行政文書公開請求事案の一部を市長（総務部法務課）へ移送）
5. 21	・行政文書公開一部承諾決定処分
5. 24	・行政文書公開異議申立書受理
5. 28	・議会から審査会へ諮問書の提出
5. 29	・審査会から議会へ非公開理由説明書の提出要請
6. 24	・議会から審査会へ非公開理由説明書の提出
6. 27	・審査会から異議申立人へ非公開理由説明書の写しの送付
7. 1	・異議申立人から審査会へ意見書の提出
7. 3	・審査会から議会へ異議申立人の意見書の写しの送付
8. 2	・議会から審査会へ再非公開理由説明書の提出
8. 7	・審査会から異議申立人へ再非公開理由説明書の写しの送付
8. 9	・異議申立人から審査会へ再意見書の提出
8. 12	・審査会から議会へ異議申立人の再意見書の写しの送付
9. 10	・審査会から議会へ対象文書の提出要請
9. 17	・議会から審査会へ対象文書の提出
9. 26	・異議申立人への意見聴取
10. 31	・実施機関への意見聴取
11. 5	・審査会から議会へ反論書の提出要請
11. 11	・議会から審査会へ反論書の提出
11. 15	・審査会から異議申立人へ反論書の写しの送付
11. 18	・異議申立人から審査会へ反論書に対する意見書の提出

11. 22	・ 審査会から議会へ反論書に対する異議申立人の意見書の写しの送付
11. 28	・ 審議
2014. 1. 23	・ 審議
3. 4	・ 答申

藤沢市情報公開審査会委員名簿

氏 名	役 職 名 等
◎ 安富 潔	慶應義塾大学大学院法務研究科教授・弁護士
○ 小澤 弘子	弁護士
青木 孝	弁護士
中津川 彰	弁護士
金井 恵里可	文教大学国際学部准教授

◎会長 ○職務代理者