

諮問番号 : 平成 24 年諮問第 1 号及び平成 24 年諮問第 2 号

答申番号 : 平成 24 年度答申第 1 号

答申書

第 1 審査会の結論

みどり市議会(以下「実施機関」という。)が平成 24 年みどり市議会第 1 回定例会で 2 月 28 日から 3 月 1 日まで開かれた本会議を録音したデータ(以下「本件対象文書」という。)につき、平成 24 年 3 月 15 日付けで行った全部を非公開とした決定(以下「本件決定」という。)及び平成 24 年第 2 回定例会、6 月 8 日、6 月 11 日、6 月 12 日に行われた本会議を録音したデータ(以下「本件対象文書」という。)につき、平成 24 年 6 月 26 日付けで行った全部を非公開とした決定(以下「本件決定」という。)については取り消し、本件対象文書 及び本件対象文書 の中にみどり市情報公開条例(平成 18 年みどり市条例第 8 号。以下「条例」という。)第 11 条各号のいずれかに該当する情報が含まれているのでなければ、全部を公開すべきである。

第 2 不服申立人(審査請求人又は異議申立人)の主張の要旨

1 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、条例に基づく、本件対象文書 及び本件対象文書 の公開請求に対し、実施機関が行った本件決定 及び本件決定 について、これらを取り消し、全部の公開を求めるもの。

2 異議申立ての理由

異議申立人の主張する異議申立ての主たる理由は、異議申立書及び意見書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

(1) 総論

実施機関が説明する議会の会議録を作成するために作成した録音データ(以下

「録音データ」という。)の取扱いを見るに、条例第 2 条第 2 号の公文書であることは明白である。よって条例第 11 条の「公開してはならない情報」に該当しない限り、公開すべきである。

(2) 非公開の決定処分について

本件決定に係る公文書非公開決定通知書において公文書の公開ができない理由は、「会議録作成のための資料であるため」と記載されているが、条例第 11 条に該当せず条例第 10 条の公開の原則に反するもので、条例の解釈及び運用を誤ったものである。

(3) 本件対象文書の公文書性について

実施機関の理由説明によると、議会の会議録は地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号。以下「自治法」という。)の規定により議長が事務局長又は書記に作成させなければならず、実施機関の職員が会議録作成のために議事内容を録音しており、録音されたデータは CD に保存されているとされる。このことから、条例第 2 条第 2 号に規定する公文書であると認められる。

会議録完成の時点において削除されるというが、条例で定義する「当該実施機関が保有しているもの」とは組織として保有しているか否かを指すものであり、消去が予定されていることをもって、「保有」の定義から外れるものではない。

3 旧笠懸町条例について

笠懸町情報公開条例(平成 13 年笠懸町条例第 1 号)第 2 条第 2 号で「決裁、供覧その他これに準ずる手続きが終了し」と規定されていたものが、条例第 2 条第 2 号では「当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、」と変わっている。これは、決裁、供覧等の手続きが終了した文書だけでなく、組織共有文書まで公文書の対象範囲を広げるものであり、実施機関はこの変更点を十分理解し、執行しなければ、公文書対象範囲が異なり、誤った解釈、運用となってしまう。

4 他の実施機関等の公開について

異議申立人は、次のとおり情報公開請求し、いずれも公開されている。

- (1) 群馬県議会に対する本会議の録音データ(平成 24 年 2 月 24 日開催分)の開示請求
- (2) みどり市教育委員会に対する平成 24 年 5 月開催教育委員会会議の音声録音データの公開請求

これらの機関において上記録音データは、議事録を作成するために取得されている。

また、群馬県議会においては、発言の訂正、取消し等は群馬県議会規則で定められている。

実施機関がそれぞれ独立し、それぞれが判断を下していることは承知しているが、参考として情報提供するものである。

第 3 実施機関の説明の要旨

1 本件対象文書の公文書性について

本件対象文書 は、平成 24 年みどり市議会第 1 回定例会で 2 月 28 日から 3 月 1 日まで開かれた本会議に係る録音データであり、本件対象文書 は、平成 24 年みどり市議会第 2 回定例会で 6 月 8 日、11 日及び 12 日に行われた本会議に係る録音データである。

市議会の会議録は、会議の次第をそのまま記録した公文書で、議事の運営を公認するものである。会議録は、自治法第 123 条の規定により議長が事務局長に作成させ、会議の次第、出席議員の氏名を記載させたものに、議長及び会議録署名議員 2 人以上の署名を要するものとされる。

この会議録の作成は、おおむね以下の手順による。

- (1) 議会事務局の職員が会議の議事内容を録音する。
- (2) 録音されたデータは C D に保存され、議会事務局から反訳及び印刷製本のた

めに業務委託をしている業者に渡される。

(3) 業者は、受け取った録音データをもとに反訳し、会議録の原稿を作成し、当該録音データとともに原稿を議会事務局に返送する。

(4) 議会事務局は、その原稿と録音データとの照合を行い、語句等の校正、確認作業を繰り返し行いながら、会議録としての体裁を整え、印刷製本する。

このような作業工程の済んだ録音データは、会議録完成の時点において削除することが前提とされているものである。

つまり、録音データは、会議録を作成するための手段として、会議録が完成するまでの間に内容の確認をするための記録媒体であり、会議録を作成した後に消去されることを前提とした時限的な情報であり、職員が組織的に用いるものとして保有することを前提に取得した情報ではないため、条例第2条第2号の公文書には当たらないと判断できる。

異議申立人は、録音データを反訳することで会議録の原稿を作成し、当該原稿の内容確認、校正等のために用いることをもって「組織的に用いる」としているが、会議録は、署名等の法的な要件を備えて初めて公文書となり、組織的に用いることが可能となるものである。担当職員が会議録作成の過程で録音データを校正、確認に用いたことを捉えて「組織的に用いる」ことには当たらないと解する。

また、異議申立人は、みどり市議会広報特別委員会が編集する議会広報誌「みどり市議会だより」作成に関し、当該広報誌編集作業の際に当該特別委員会の担当委員が質問の趣旨を確認するための作業として録音データを聴取することをもって、実施機関が保有する録音データを議員が聴取することもあるから、録音データは実施機関の業務に必要な文書として組織的に用いられ保有している点から公文書として認識すべきだと主張する。しかし、録音データがそのまま組織的に用いられるものでなく、何らかの形で編集され、決裁等の手続きを経て、組織的に用いられるようになった時点で、公文書となると判断している。つまり、録音データは、決裁文書である会議録の起案準備のためのメモ代わりの性格のものといえる。

2 公開した場合の影響について

議会の会議録は、みどり市議会会議規則(平成 18 年みどり市議会規則第 1 号。以下「会議規則」という。)により記載事項その他詳細が定められており、議長が会議において指名する会議録署名議員 2 人の署名をもって、はじめて議会としての公の正式な記録とされる。この会議録作成にあつては、会議規則第 80 条の規定により、取消しを行った発言は掲載しないこととされている。本会議の会期中、議員の発言の取消し又は訂正がされた場合は、会議録の作成において当該取消し又は訂正に係る校正処理が行われるため、録音データは会議録とは必ずしも同一なものではなく、取消しや訂正の可能性のある不確定な情報である。

本件の場合、請求時点において上記のとおり変更の可能性のある情報であり、正確性を担保できるものではなく、このような情報が公開されることによって、無用の誤解や市政に対する信頼を失墜させる可能性も否定できないものである。

3 他の実施機関等の公開について

他の実施機関等が録音データを公開した事実があったとしても、その経緯や状況は明らかでなく、異議申立人の主張のとおり、それぞれ独立し、それぞれが判断を下していることから、本件と単純に比較できるものではない。

第 4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

平成 24 年 4 月 2 日	平成 24 年諮問第 1 号に係る諮問書の受理
同年 7 月 10 日	調査審議に係る所要の手續を確認
同日	平成 24 年諮問第 2 号に係る諮問書の受理
同年 8 月 1 日	実施機関から平成 24 年諮問第 1 号に係る理由説明書を收受
同月 14 日	異議申立人から平成 24 年諮問第 1 号に係る意見書を收受

同月 20 日	実施機関から平成 24 年諮問第 2 号に係る理由説明書の收受
同年 9 月 6 日	実施機関から平成 24 年諮問第 1 号に係る補充の理由説明書を收受
同月 18 日	異議申立人から平成 24 年諮問第 2 号に係る意見書を收受
同年 11 月 16 日	審議

第 5 審査会の判断の理由

1 地方自治体の議会の会議録について

自治法第 115 条の規定により普通地方公共団体の議会の会議は、同条ただし書に規定する秘密会である場合を除いて公開しなければならないものである。ここでいう「公開」とは傍聴を認めることであることと同時に会議録の閲覧をも認めることとされている。

この会議録は、自治法第 123 条第 1 項の規定により議長が事務局長等に書面又は電磁的記録により作成させたもので、日時の経過により会議の次第が不明なるのを防止し、資料として後日まで保存することを命じたものに止まらず、これを住民の求めに応じ閲覧させ、会議当日に傍聴できなかった者が後日会議の次第を知ろうとする場合の要請にこたえ議事公開の原則をまっとうするという趣旨にいたるものとされる。

手続上は、自治法第 123 条第 2 項及び第 3 項の規定により議長及び 2 人以上の議員がこれに署名等をしなければならない。

2 本件対象文書について

本件対象文書 は、平成 24 年 2 月 28 日から同年 3 月 1 日までに行われた平成 24 年みどり市議会第 1 回定例会の様態を磁気媒体に記録した録音データであり、本件対象文書 は、平成 24 年みどり市議会第 2 回定例会で 6 月 8 日、11 日及び 12

日に行われた本会議に係る録音データである。

当該定例会については、開会から閉会までの間、一般に傍聴を認めており、別途会議録が作成され、公表されている。

3 本件対象文書の公文書該当性について

実施機関は、本件対象文書 及び本件対象文書 について条例第2条第2号の公文書に該当しないと主張するので、以下本件対象文書 及び本件対象文書 の公文書該当性について検討する。

(1) 公文書の定義について

条例により情報公開制度の対象となる公文書とは、第2条第2号の規定によると、

実施機関の職員が職務上作成し、又は取得したものであること。

文書、図画、写真、フィルム、磁気テープ、磁気又は光ディスクその他これに類するものであること。

実施機関の職員が組織的に用いるものであること。

実施機関が保有しているものであること。

の4点を満たすものである。

上記の「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した」とは、職員が、自己の職務の範囲内において作成し、取得したことといえよう。ここでいう「職員」は、実施機関が指揮監督権を有するすべての職員を指し、「作成し、又は取得した」かどうかについては、收受印を押印するなどの手続的な要件を必ずしも満たす必要はないと考える。

上記の「文書、図画、写真、フィルム、磁気テープ、磁気又は光ディスクその他これに類するもの」とは、実施機関において用いられる記録の形式を網羅するものであり、おおよそ全ての記録物はこれに含まれよう。

上記の「実施機関の職員が組織的に用いるもの」とは、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、

すなわち実施機関の組織において業務上必要なものとして利用又は保存する状態を意味するものと解される。

上記の「実施機関が保有しているもの」とは、作成又は取得に関与した職員個人が所持している段階のものではなく、実施機関が業務上の必要から組織として所持している状態にあるものと考えられる。

- (2) 「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム、磁気テープ、磁気又は光ディスクその他これに類するもの」の該当性について

会議録は、上記1のとおり自治法の規定により議長が事務局長に作成させるものである。

実施機関の会議録作成の手順の説明によると、録音データについては、会議録を作成する基となる資料として議会事務局の職員が会議の開会から閉会までの一連の音声を録音したものであることが認められる。

したがって、録音データは、議会事務局の職員が個人的に録音したものではなく、議長の職務命令を受けて、自治法所定の会議録を作成するため、議会の議事内容を録音したものであって、条例第2条第2号の「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した」ものにあたるといえ、それは実施機関、異議申立人双方争いのないところである。

また、本件対象文書は、CDに保存されているので、「文書、図画、フィルム、磁気テープ、磁気又は光ディスクその他これに類するもの」に当たることはない。

- (3) 「実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」の該当性について

実施機関の説明によると、録音データについては、その取得後において、会議録の反訳、印刷、製本を行うため、業者に引き渡されること。

当該業者から反訳した原稿とともに返送された後、議会事務局の職員により当該原稿と録音内容の照合をするなどする際に用いられること。

おおむね取得から会議録の作成終了までの間、議会事務局において管理、保管がなされていること。

の取扱いであることが認められる。

会議録の作成は、議長の職務命令のもとに行われるのであり、かつ、実施機関が説明するような手順により行うことを常としていることから、かかる一連の作業が個人的な段階のものとは言い難く、また、会議録が作成されるまでの間、実施機関の管理のもとに録音データが使用されているのであるから、組織としての共用文書の体をなしているともみることが相当である。

(4) 公文書該当性の判断について

実施機関は、会議録を「署名等の法的な要件を備えて初めて公文書」となるものとし、録音データについては「会議録を作成するための手段として、会議録が完成するまでの間に内容の確認をするための記録媒体」であって「会議録を作成した後に消去されることを前提とした時限的なもの」なので、「職員が組織的に用いるものとして保有すること」を前提に取得したものではないと主張する。たしかに、録音データは実施機関がいうように会議録作成の基礎となる資料という性格を持つものであり、会議録は所定の手続を経て確定されるものではあるが、上記(2)及び(3)の観点からすれば、条例上においては会議録とは別個の公文書として、公開請求の対象と考えるべきであろう。

なにより、そのような考え方は、第1条において「地方自治の本旨に基づき、市民が市の保有する情報の公開を求める権利を明らかにし、「情報提供の充実を図ることにより、市民の市政に対する理解と信頼を深め、もって市民参加による公正で開かれた市政を一層推進すること」を目的と定め、第3条において実施機関に対し「公文書の公開を原則としてこの条例を運用」すべき責務を課している条例の趣旨と合致するものといえる。

4 実施機関のその他の主張について

また、実施機関は、会期中に発言の訂正又は取消しが行われ得ることをもって、録音データを不確定な情報であるとし、かような情報が公開された場合に市民に無用の誤解を与え、市政に対する信頼を失墜させるおそれがあると主張する。

議会の会議は、上記1のとおり秘密会によるものでなければ公開を原則としている。つまり、後日訂正又は取消しの可能性がある発言をも含めて公開を認めているのであり、実施機関が主張するようなおそれは、そもそも認められない。

むしろ、会議録作成前においても、傍聴がかなわなかった議会本会議の議事内容を知ることができ、その情報をもって市政に参加することができるのであり、かつ、会議録の正確性を検証することもできるというべきである。

5 本件決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書 及び本件対象文書 につき、会議録作成のための資料であるためとの理由により全部を非公開とした本件決定 及び本件決定 について、条例第2条第2号の公文書に該当するものであるからこれを取り消し、本件対象文書 及び本件対象文書 の中に条例第11条各号のいずれかに該当する情報が含まれているのでなければ、全部を公開するのが妥当であると判断した。

第6 審査会の委員の氏名

飯酒盃 常正、白田 佳充、田川 英二、稲垣 榮男