

答申第1号
令和4年1月11日

四万十町議会議長 味元 和義 様

四万十町情報公開審査会
会長 岡田 健一郎

情報公開決定等に関する答申

令和3年5月25日付け三四議第28号で諮問のありました下記の件について、別紙のとおり答申します。

記

審査請求に係る文書の名称	令和3年3月11日及び同年4月14日開催の総務常任委員会における陳情3-1審議部分の録音データ
審査請求に係る公開決定等	(1) 公開決定等の日付 令和3年4月27日 (2) 公開決定等をした者 四万十町議会議長 (3) 公開決定等の概要 非公開（条例第6条第6号に該当）
審査請求	(1) 審査請求日 令和3年5月11日 (2) 審査請求人 ○○○○○○○○ ○○○○ (3) 審査請求の趣旨 上記決定を取り消し、公開決定を求める。

答 申 書

第1 審査会の結論

四万十町議会が行った令和3年4月27日付け公文書非公開決定（3四議第15号。以下「本件決定」という。）は、これを取り消し、「第5 審査会の判断の理由」で示す不開示情報の部分を除いて開示すべきである。

第2 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、審査請求人が令和3年4月19日付けで四万十町情報公開条例（平成18年四万十町条例第10号。以下「条例」という。）に基づき行った「令和3年3月11日及び同年4月14日に開催された総務常任委員会での陳情3-1に関する審議部分の録音内容」（以下「本件対象文書」という。）の公文書公開請求に対し、四万十町議会（以下「実施機関」という。）が行った本件決定の取消しを求めるというものである。

第3 審査請求人の主張の要旨

審査請求人が実施機関に提出した審査請求書及び反論書における主張を整理すると、審査請求の理由は、おおむね次のとおりである。

- 1 実施機関は、本件対象文書の非公開理由を条例第6条第6号に該当するとしているが、同号に規定されている「町の機関内部」に議会は含まれていないため、非公開とする根拠がない。また、弁明書には、「町の機関内部」を「議会の機関内部すなわち各常任委員会」と読み替えている解釈が示されているが、これは誤りである。議会が条例上の実施機関であることは認めるが、監査委員、選挙管理委員会、教育委員会、農業委員会、固定資産評価審査委員会は行政委員会であり、議会は行政委員会ではない。議会独自の情報公開条例を制定している議会も存在しており、このような特質を持つ議会を町が設置した機関とみなすことは無理がある。
- 2 行政機関の決裁過程と議会の意思決定過程は異なるものであり、行政組織における意思決定の階層構造と権限分掌は議会には存在しない。陳情・請願は、議決事件であり、議決を経て常任委員会に付託された陳情の審議内容の権限は、委員会に帰属せず議会全体に及ぶものである。委員会付託とは、本会議審議過程の効率化のため便宜的に本会議審議に前置することを議決された本会議審議の構成要素とみなされるべきであって、委員会審議を機関内部の意思形成過程情報とみなすこと自体が誤りであるため、本件対象文書は、条例第6条第6号に該当しない。
- 3 実施機関は、弁明書において、議会傍聴者の録音を禁止する理由を「率直な意見交換や意思決定の中立性を不当に損なうおそれがある」としているが、政治家とは、議場内外での発言に言質を取られ、それを批判されることを甘受すべき職

業である。「率直な意見交換、意思決定の中立性の確保」は、政治家自らの研鑽による政治的見識の構築によって達成されるべきであり、録音禁止等の制度的な庇護によって確保されるべきものではない。

- 4 四万十町議会では、本会議がケーブルテレビで中継されており、加入者であれば、自宅で録画、再生、保管することが可能である。NHKによる国会中継はSNS上で拡散、論評されるがゆえに国民的関心と議論の的となり、今や世論形成に欠かせないものとなっている。国会であろうと地方議会であろうと、政治家の議会発言は、今やインターネットにさらされ、さらされることによって国民の審判を日々受けているのであり、その意味ではインターネットは「議会の見える化」に貢献しており、発言を国民相互間で論評し合うことが政治家に緊張感をもたらしていることは間違いないことである。このような現実認識に立てば、録音を禁止した傍聴規則は既に実効性がない。
- 5 「中立的な意思形成」とは元来不偏不党を志向すべきとされている行政職員に適用すべき概念であり、一般的には政治的な党派性の排除と解釈されている。それを政治家に適用することは間違いである。
- 6 実施機関は、弁明書において、「会議録作成のための録音であり公開を予定していない」としているが、議員の議会発言を、使用目的をあらかじめ伝えて行政機関が取得した個人情報のように取り扱うことは、情報公開の視点からも個人情報保護の視点からも運用の逸脱である。
- 7 条例の「公文書」の定義には、決裁の有無に関する規定はない。未決裁であることを理由に非公開とすることは、条例上の根拠がなく妥当性を欠いている。
- 8 本会議の会議録は、議会ホームページで公開されている。しかし、委員会会議録については作成に10か月を要し、ホームページでの公開はされず、製本後、情報公開請求によって請求者に開示される運用となっている。会議規則を読む限り、委員会会議録も本会議と同様に、ホームページで公表し、製本した会議録を議会図書室に置き、広く町民の閲覧に供することは可能であるが、現時点ではそのような運用は行われていない。会議録作成の遅れは、議会議員の「不作為」にも等しい不当行為である。

第4 実施機関の説明の要旨

実施機関が主張する本件決定の理由は、おおむね次のとおりである。

- 1 議会の会議録は、地方自治法第123条第2項に、「会議録が書面をもって作成されているときは、議長及び議会において定めた2人以上の議員がこれに署名しなければならない。」と規定されている。四万十町議会の会議録は書面をもって作成されており、作成後は議会図書室に保管して閲覧に供し、議会ホームページでも公開している。
- 2 委員会の会議録については、法令上の明確な規定はないが、四万十町議会では委員会の会議録も同様に書面をもって作成しており、議会事務局職員が録音した

音声データを基に会議録を作成し、議長等の決裁後、公式の会議記録として保管し、情報公開請求により公開を行っている。

- 3 議会では、議会傍聴規則により、傍聴者は議長等の許可がなければ会議の録音や写真の撮影を禁止しているため、録音が許可された場合を除き、会議の音声データが公になることを予定していないものである。
- 4 録音を禁止する理由としては、傍聴人による録音等が許可されると、録音した音声を様々な場面で再生することが可能となるほか、複製したり、インターネット上で公開したりすることも容易であることから、会議における議員の発言等に心理的制限がかかり、率直な意見交換、意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれを防ぐ趣旨と解している。
- 5 当該各音声データが公開されることになれば、傍聴人の録音が許可されたと同様の事態となることは明らかであるため、当該各音声データを公開することは、今後の会議での率直な意見交換や意思決定の中立性を不当に損なうおそれがあり、傍聴人の録音を禁じた趣旨が閑却されるものと考ええる。
- 6 本件対象文書については、議会事務局職員が委員会の会議要録を作成するための手段として録音した音声データであるが、委員会の会議においてもその取扱い等については同様であるべきものであり、条例第6条第6号に該当するため、非公開が妥当であると判断したものである。
- 7 条例第6条第6号の「町の機関内部」について、審査請求人は、「議会は町が設置した町の機関であるとは言い難い」としているが、条例は、本町の議会及び執行機関を包括した規定であり、条例第2条第1号に、「実施機関 町長、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会及び議会をいう。」と明記されている。
- 8 また、議会の常任委員会は、調査権を持つ議会の内部組織であり、常任委員会審議に関して権限があるのは、当該常任委員会所属議員のみである。請願・陳情に係る委員会審議は、委員会としての審査報告を本会議で行うための審議であり、本会議でその報告を受けて質疑・討論の後、採決を行うものである。これらのことから、議会は町等と同じく処分を決定する実施機関であり、常任委員会は議会内部の機関（組織）と考えている。

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書について

本件対象文書は、実施機関が保有する会議の録音データのうち、令和3年3月11日及び同年4月14日に開催された総務常任委員会での陳情3-1に関する審議部分の録音内容である。

2 争点

審査請求人及び実施機関、双方の主張を踏まえると、本件においては、第一に、

四万十町議会の総務常任委員会が条例第6条第6号にいう「町の機関内部」に該当するか否か、第二に、本件対象文書の公開によって条例第6条第6号にいう「意思形成に支障が生じると認められる」か否か、が主たる争点と考えられる。以下、それぞれにつき検討する。

(1) 四万十町議会の総務常任委員会は「町の機関内部」か(条例第6条第6号)

条例第6条第6号では、「町の機関内部又は町と国等の機関が行う事務事業について、その意思形成過程における審議、検討、調査、研究等に関する情報で、公開することにより、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支障が生じると認められるもの」は、公文書を公開しないことができるとされている。

条例において「町の機関」に関する直接の定義は示されていない。一般的には、日本における普通地方公共団体(地方自治法第1条の3)としての町は、議決機関(町議会)と執行機関(町長、行政委員会等)から構成されると理解されている。また、条例において議会やその常任委員会を「町の機関」には含めないという明示的な規定は存在しない(なお、条例第2条第1号の「実施機関」には議会が明示的に列挙されている)。

以上のことを踏まえると、四万十町議会の総務常任委員会は「町の機関内部」に含まれると解されるとするのが当審査会の多数の委員の見解である。

他方、一部の委員からは以下の見解が示された。「条例第6条第6号では「町の機関内部又は町と国等の機関が行う事務事業」とあるが、議会とは議決機関であって、事務や事業を行うということはないように思われる。そうすると、同号で指す「町の機関内部」には議会は含まれないと解される。しかし、実施機関である議会で、町の機関内部が行う事務事業について審議する場合や、同号で定める情報を得て審議する場合などには、議会での審議が同号に該当し、又は同号に該当する情報を含む場合もあると考えられる。」

したがって、いずれの委員の見解に立つとしても、本件対象文書の公開によって「意思形成に支障が生じる」と認められるかについて検討することが必要となる。

(2) 本件対象文書の公開によって「意思形成に支障が生じる」と認められるか(条例第6条第6号)

ア) 「意思形成に支障が生じる」と認められる場合について

実施機関が主張する、本件対象文書の公開により「意思形成に支障が生じる」具体的内容は以下のとおりである。すなわち、本件対象文書が公開されれば、当該対象文書のデータを様々な場面で再生、複製、インターネット上で公開することが可能となり、会議における議員の発言等に心理的制限がかかり、率直な

意見交換、意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある、というのである。なお、四万十町総務課『情報公開事務の手引き』（平成 20 年 3 月）によると、「本号は、各機関における協議等に関する情報であって開示することにより不正確な理解や誤解を与えたり意思決定の中立性が損なわれる恐れの情報について、目的達成又は公正かつ適正な執行を確保する観点から定めたもの」（13 頁）と解説されている。

条例第 3 条が「実施機関は、町民の知る権利が十分に尊重されるようにこの条例を解釈し、運用する・・・ように努めなければならない」と定めていることを踏まえると、「意思形成に支障が生じると認められる」場合とは、その「支障」の程度が名目的なものでは足りず実質的なものであること、また、その「おそれ」の程度も単なる可能性があるだけでは足りず法的保護に値する蓋然性があることが必要となると解される。

イ) 本件対象文書の公開により「意思形成に支障が生じる」と認められるか

以下では、本件対象文書の公開により「意思形成に支障が生じる」と認められるかについて検討する。

まず、四万十町議会の委員会については、「委員会は、その議決で秘密会とすることができる」とされており（四万十町議会委員会条例（以下「委員会条例」という）第 19 条第 1 項）、秘密会とする議決がない限りは公開される。そして、委員会は「委員長の許可を得た者が傍聴できる」とされている（委員会条例第 18 条第 1 項）。本件で問題となっている令和 3 年 3 月 11 日及び同年 4 月 14 日に開催された総務常任委員会（以下「本件委員会」という。）も公開され、複数の者が傍聴している。また、本件委員会委員である議員の氏名は、四万十町のホームページで公開されている。すなわち、本件委員会はもともと公開されており、したがって本件委員会における各委員による「意思形成」は公開の場で行われている。

次に、本件対象文書は、本件委員会の会議録を作成するために実施機関が録音したものである。本件委員会の会議録の作成に関する明文の規則は存在しない。実施機関に確認したところ、音声データから会議録を作成する手順は次のようなものである。まず、音声データの文字起こしを行う。続いて、読みやすさ等のため、発言の趣旨を損なわない範囲で、文字起こしデータの重複表現や言い回しなどの文言整理を行う。そして非公開とすべき内容（個人情報や不規則発言等の部分）を削除した上で、発言者氏名が含まれた、いわゆる逐語的な会議録が作成されている。

当審査会において、実際に本件対象文書を確認し、作成途中である本件委員会の会議録案と照らし合わせてみたところ、会議録案には、本件対象文書の録音内容がほぼ一言一句そのまま正確に記録されていることが認められた。

以上のように、本件委員会における意見交換や意思決定は、そもそも公開の会議において行われており、その後作成・公表される会議録も、録音された音

声データに基づき、実際の会議における発言等の内容を逐語的に記載したものであるから、本件委員会を録音した本件対象文書を開示したとしても、既に公開された会議や公表される会議録から得られる情報以上に何らかの新たな情報が明らかになるわけではない。

したがって、本件対象文書を開示することにより、本件会議の構成員に対し外部からの圧力、干渉等が加えられるなどして率直な意見交換や意思決定を阻害する蓋然性が生じるものと認めることはできない。

以上のことからすれば、本件対象文書を開示することによって、条例第6条第6号にいう「意思形成に支障が生じる」場合にあたるとは基本的に認められない。

ウ) 本件対象文書における不開示情報の検討

ただし、条例第6条の柱書では「実施機関は、公開請求に係る公文書に次の各号のいずれかに該当する情報が記録されている公文書については、当該公文書の公開をしないことができる」とされ、同条各号では不開示情報が列挙されている。また、条例第7条では「実施機関は、公開の請求に係る公文書に前条各号のいずれかに該当する情報が記録されている部分がある場合において、当該部分とそれ以外の部分とが容易に、かつ、公文書の公開を求める趣旨を損なわない程度に分離することができるときは、その部分を除いて公文書の公開をするものとする」とされている。

そこで、本件対象文書に含まれる以下の情報が条例第6条の各号で規定されている不開示情報に該当するかについて、さらに検討する。

(一) 個人名（条例第6条第2号）

本件対象文書には以下のとおり、本件委員会委員以外の個人名が含まれている。条例第6条第2号では「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、特定の個人が識別され、又は識別され得るもの」が不開示情報とされている。したがって、各個人名がこの「個人に関する情報」に該当するかについて検討する。

i) 開示請求者の個人名

本件対象文書には、開示請求者の個人名が含まれている。条例第8条の柱書では「実施機関は、第6条第2号の規定にかかわらず、同号本文に該当する情報が記録されている公文書について、本人から開示の請求があった場合は、当該公文書を公開しなければならない」とされており、開示請求者の個人名については、今回は開示すべきと考えられる。

ii) 開示請求者以外の者の個人名

本件対象文書のうち、令和3年3月11日分の音声データには、開示請求者

以外の者の個人名が含まれている。こちらについては条例第6条第2号の「個人に関する情報」に該当するため、不開示とすべきと考えられる。

(二) 他の地方議会（第6条第6号）

本件対象文書には、令和3年3月11日分及び令和3年4月14日分のそれぞれに、他の地方議会の情報公開の運用状況に関する発言が含まれている。この発言を開示することで条例第6条第6号にいう「意思形成に支障が生じる」かどうか問題となる。

当審査会で検討したところ、当該発言はその事実が確認されていない情報ではあるが、その真偽の確認は困難とまではいえないため、開示すべきと考えられる。

(三) 不規則発言（第6条第7号）

条例第6条第7号では「町又は国等が行う監査、検査、争訟、交渉、契約、試験、調査、研究、人事管理、現業の事業経営その他の事務事業に関する情報で、公開することにより、当該事務事業又は将来の同種の事務事業の公正又は円滑な執行に支障が生ずるおそれがあるもの」が不開示情報とされている。

本件対象文書のうち、令和3年4月14日分の音声データには、委員会採決時の傍聴人による不規則発言が含まれている。執行機関に確認したところ、秘密会の議事、議長が取消しを命じた発言、議員が議会の許可を得て取り消した発言等は、会議録の原本（非公開）には記録しているが、公開される会議録には掲載していない。公開すれば会議録作成という事務事業の執行に支障が生ずるおそれがあり、条例第6条第7号に該当するため不開示にすべきと考えられる。

よって、上記（一）～（三）の中で示した不開示情報の部分を除き、本件対象文書を開示すべきである。

3 付言

なお、四万十町議会常任委員会の情報公開のあり方について、当審査会から以下のとおり付言する。

(1) 現在の常任委員会に関する情報公開の状況について

現在、四万十町議会では委員会報告書（各委員会の議事概要をまとめたもの）を委員会終了から3か月程度で公開し、委員会会議録を委員会終了から10か月程度で公開している。なお、四万十町の近隣自治体等における議会の委員会会議録の公開までの期間について、当審査会の事務局を通じて調査したところ、梶原町が1か月半、津野町が約3か月、四万十市が半年、中土佐町が1年とのことであった（黒潮町は会議録を作成していない）。また、高知県は約3か月、高知市は半年とのことであった。四万十町で委員会会議録の公開に時間を要する

理由としては、平成 31 年 2 月より常任委員会が毎月開催となったことから開催頻度が高まり会議録の分量が増加していること、他方で、それに対応した議会事務局職員の増員等が実施されているとはいえないこと等が考えられる。

また、四万十町議会の会議録は議会図書室で閲覧に供されるとともに、町のホームページでも一般に公開されている（四万十町議会会議規則第 125 条第 2 項「会議録が電磁的記録をもって作成されている場合には、議会のホームページ等に掲載し一般に公開する」）。他方、議会の委員会会議録については情報公開請求を行った者だけに公開されており、ホームページでは公開されていない。

なお、四万十町議会の本会議は現在ケーブルテレビによる中継が行われているが、常任委員会の中継は行われていない。

(2) 常任委員会の情報公開に関して検討が望まれる事項について

町議会及び委員会の会議録は、町民等が町政の現状を把握し、多様な形で町政に参画するための基礎的かつ重要な資料といえる。条例第 30 条で「実施機関は、その管理する公文書の公開の総合的な推進を図るため、実施機関の管理する情報が適時に、かつ、適切な方法で町民に明らかにされるよう、町民に対する情報の提供に関する施策の充実に努めるものとする」と規定されていることを踏まえると、予算等の諸条件の範囲において、担当職員の増員や委員会議事録のホームページ公開等、委員会会議録の公開を早める方策が検討されることが望まれる。

また、常任委員会のケーブルテレビ中継についても、条例第 30 条の趣旨に鑑み、将来的な実現を目指して検討されていくことが望まれる。

以上の次第で、「第 1 審査会の結論」に記載のとおり答申する。

第 6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、次のとおりである。

期日	処理内容
令和 3 年 5 月 25 日	実施機関から諮問を受理した。
令和 3 年 7 月 16 日	事務局から諮問内容の説明を受けた。 諮問の審議を行った。(第 1 回審査会)
令和 3 年 8 月 17 日	諮問の審議を行った。(第 2 回審査会)
令和 3 年 9 月 21 日	諮問の審議を行った。(第 3 回審査会)
令和 3 年 10 月 19 日	諮問の審議を行った。(第 4 回審査会)
令和 3 年 12 月 3 日	諮問の審議を行った。(第 5 回審査会)
令和 4 年 1 月 11 日	答申を行った。