

長野市長 鷺澤 正 一 様

長野市情報公開審査会
会長 柳澤 修嗣

長野市情報公開条例第18条の規定に基づく諮問について（答申）

平成23年12月21日付け23第一第27号で諮問のありました事案について、下記のとおり答申します。

記

1 審査会の結論

長野市長（以下「実施機関」という。）が、平成23年 5月16日付け23第一第15号で不存在を理由に行った行政情報不存在決定は、妥当である。

2 異議申立てに至る経過

(1) 公開請求

異議申立人は、長野市情報公開条例（平成13年長野市条例第30号。以下「条例」という。）第5条の規定に基づき、実施機関に対し、次の行政情報について公開請求を行った。

ア 平成23年 4月28日開催の部長会議に関して会議録を作成するためのメモ

イ 平成22年10月25日に開催された「長野市民会議に関する打合せ」（以下「本件打合せ」という。）について、会議の開催を関係者に伝える文書、会議録、会議録を作成するためのメモならびに録音、出席者のメモ、会議終了後に出席者が所属する部課に会議の内容を伝えた文書、市議会の会派（あるいは議員個人）に対して説明した文書ならびにその際の記録、外部関係者に説明した文書ならびにその際の記録、庁内外からの会議結果に対する意見など、すべての関係資料（以下「本件請求行政情報」という。）

ウ 本件打合せの資料は、平成22年11月 1日の部長会議に提出した資料とは一致しない（削除された部分がある）が、その変更された理由について説明された資料

エ 平成22年11月 1日の部長会議について、上記イと同様の関係資料

(2) 実施機関の決定

実施機関は、公開請求のあった行政情報について次のとおり決定し、申立人に通知した。

ア 上記の(1) アの行政情報については、条例第11条第1項に基づき、行政情報

公開決定（平成23年5月16日付け23秘第17号長野市行政情報公開決定通知）をした。

イ 上記の(1)イ及びウの行政情報については、存在しないため、条例第11条第2項に基づき、行政情報不存在決定（平成23年5月16日付け23第一第15号長野市行政情報不存在決定通知）をした。（以下「本件処分」という。）

ウ 上記の(1)エの行政情報のうち、部長会議の会議録については、条例第11条第1項に基づき、行政情報公開決定（平成23年5月16日付け23秘第17号長野市行政情報公開決定通知）を行い、会議録を除くその他の行政情報について、存在しないため、条例第11条第2項に基づき、行政情報不存在決定（平成23年5月16日付け23秘第18号長野市行政情報不存在決定通知）をした。

(3) 異議申立て

これに対して、申立人は、本件処分を不服として、平成23年7月14日付けで、実施機関に対して異議申立て（以下「本件申立て」という。）を行った。

(4) 諮問

実施機関は、平成23年12月21日付けで、条例第18条の規定に基づき、当審査会に対して諮問した。

3 申立人の主張の要旨

「異議申立書」、「実施機関の理由説明書に対する意見」及び意見陳述から、申立人の主張は、おおむね次のとおりである。

(1) 本件打合せについては、出席者が市長をはじめ、副市長、教育長、総務部長、財政部長、議会事務局長など市の幹部であり、行政の意思決定に関わる重要な会議と考えられる。それにもかかわらず、会議録や録音など会議の内容の記録がないことは、一般的には考えられない。もし記録がないとすれば、本件打合せそのものが実際に行われた証拠はないことになり、会議は架空であるとする判断もできる。

行政の意思決定に関わる重要な会議の記録が、不存在であることは考えられないので、記録の存在について、再確認を求めるとともに、本件打合せが実施されたことの証明を求めるものである。

(2) 市役所第一庁舎・長野市民会館の建替えについて、公開資料により確認できた庁内会議の名称と会議録の有無を整理すると、平成22年1月4日の臨時政策会議を最後に、部長会議を除く庁内会議の会議録は不存在になる。年度途中から会議録を作成しなくなることは考えられない。また、申立てした本件打合せに限らず、市長等が参加する打合せが何度も開催されており、そのような重要度の高い会議の会議録を作成しないことは、行政の業務として無理があり、会議録を隠しているだけではないのか。

(3) 「公文書等の管理に関する法律」では、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、会議の決定又は了解及びその経緯について、文書を作成しなければならないとされている。

また、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」の制定に伴い、各行政機関における行政文書の管理方策に関するガイドラインが示されている。この中では行政機関としての意思決定について、文書を作成することを原則としており、

当該意思決定と同時に文書を作成することが困難である場合であっても、事後に文書を作成することを要するとしている。例外として文書の作成を要しないとしているものは、事後の確認が必要ではなく、文書を作成しなくとも職務上支障が生じないような処理に係る事案が軽微なものとしている。

市の現状は、国のこうした動きとは逆行している。情報公開は、文書の管理が公正に行われてこそ意味を持ち、実施機関の理由説明は、会議録不存在的の言い訳だけであり、情報公開を積極的に進めていく意思はまったく見られない。実施機関の説明を言い換えるなら、会議の名称を「打合せ」にすれば、会議録をはじめ一切の記録を残す必要がなくなるということにほかならない。こうした不透明な経緯の中で、市にとって最も重要な案件の一つである市役所第一庁舎・市民会館建替え計画が進められてきた。重要な案件であればあるほど、市民への情報提供が大事になるはずだが、市の姿勢はまったく逆であり、条例そのものが揺らいでいる。

(4) 本件打合せが重要な会議と考える理由は、次のとおりである。市長は平成22年11月4日に臨時記者会見を開き、長野市民会館の建設地を権堂東街区から現在地へ変更することを発表した。これは市にとって重大な政策の転換であり、この建設地変更の意思決定は、平成22年11月1日の部長会議で行われたことになるが、その部長会議の会議録では、市民会館の建設地の変更は既決の上で協議したようにしか読めない。一方、平成22年10月22日に長野市議会特別委員会が権堂東街区案に反対する意見書を市長に提出しており、その3日後に行われたのが、本件打合せであり、建設地の変更を決定する重要な会議と考えるのが妥当である。市は、本件打合せは、平成22年11月1日の部長会議の資料の確認等を行ったものと説明しているが、とすれば、意思決定するための本格的な協議を市はしなかったことになる。

(5) 本件打合せは、長野市民会館の建設地の変更に関わる重要な会議であると考えられ、本件打合せの出席者は、これまで市が開催してきた長野市民会館の建設に関わる政策会議とほぼ同一であり、政策会議については会議録を作成していることから、本件打合せについても政策会議と同等の扱いがなされて当然と考えられる。

また、行政機関の意思決定とは、権限を有する者によって行われるものであり、本件打合せの参加者は、その権限を有する者と考えられることから、本件打合せは行政機関の意思決定に関わる会議と考えられる。

(6) 長野市庁議規程（以下「庁議規程」という。）第3条第2項に、「政策会議は、市長、副市長、教育長及び上下水道事業管理者（以下「市長等」という。）のほか、総務部長、企画政策部長、地域振興部長、財政部長及び都市整備部長で組織する」とあり、本件打合せの出席者と一致している。しかも、本件打合せが行われた当日、同じ会議室で政策会議が開催されており、なぜあえて「打合せ」として開催したのか。

また、平成22年3月市議会定例会において、市長は情報公開に関して「基本的には政策会議については、これをオープンにするということはいかなるものかというふうに、今私は感じております。」と答弁しており、これ以降は、第一庁舎・市民会館建て替えについては、政策会議ではなく、これまでなかった形式の「打合せ」として行われるようになった。こうした事実から、公開しなければなら

い会議録を残さないために、政策会議の名称を「打合せ」に変えたものであると考えられる。

- (7) 市は、市の施策の協議、決定の場は、庁議規程により政策会議、部長会議と位置付けており、本件打合せについては意思決定の場ではないと説明しているが、本件打合せの記録がないので、その判断はできない。

また、本件打合せと同様な市長をはじめとする市の幹部が出席する「打合せ」が何度も行われており、意思決定の場でないとする重要度の低い会議に、市の幹部が繰り返し出席することは、行政として不適切な運営を続けてきたこととなる。本件打合せは政策会議と同じ意思決定の場と考えるのが、妥当である。

しかし、政策会議及び部長会議以外の場で、意思決定が行われているとすれば、庁議規程に違反するものである。

- (8) 行政機関の意思決定及び諸活動の記録については、正確性の確保、責任の明確化等の観点から文書を作成することが原則と考えられる。市は、本件打合せは、平成22年11月1日の部長会議の資料の確認等を行ったもので、会議録は作成していないが、出席者から指摘のあった修正事項は、部長会議での資料に反映したと説明している。資料が修正されたのであれば、なぜ修正したのか、その変更の経緯を記録として残すことこそが、行政としての正確性の確保や責任の明確化等の観点からも必要ははずである。

- (9) 仮に「打合せ」が市の施策の協議、決定の場でないとしても、行政機関として事務・事業の実績について、文書を作成することは原則であり、「打合せ」の会議録を作成することは当然の業務である。

そもそも、平成22年1月4日以前は、市が規定する庁議以外の会議でも詳細な会議録を作成してきた事実があり、政策会議及び部長会議以外の会議録を作成する必要がないとする理由は妥当ではない。

- (10) 市は、本件打合せの出席者に対して、メモ、録音記録の有無を確認した結果、該当する行政情報は存在しなかったと説明しているが、本件打合せの出席者のうち誰一人としてメモをとっていないことは考えられない。また、事務局として参加している職員が、メモを取っていないことはありえない。

- (11) 公開請求した資料がないことが再確認されれば、会議が実際に開催された事実を確認することはできない。また、市は、本件打合せの実施については、公開済みの当日の座席表、資料の存在及び出席者の予定表の確認などで足りると説明しているが、座席表や資料、予定表などは、会議がなくても作成でき、当日の会議録やメモ、録音などの記録がない限り、会議を開催した証明にはならない。

4 実施機関の主張の要旨

実施機関が、「理由説明書」及び意見陳述で行った主張は、おおむね次のとおりである。

- (1) 本件打合せは、平成22年10月22日に市議会特別委員会から、全会派が権堂東街区での建設に反対する意見書を提出するなど、議会の同意なしに事業を進めることが困難な状況であったことから、市長と相談の上、事務局で作成した資料案を説明し、出席者から受けた資料の作り方や構成に対する指摘に沿って、資料を修正・更新したものである。また、修正した資料を以って、庁議である部長会議で協議の上、市としての意思決定を行っている。

なお、市民会館の建設地については、平成22年2月に決定した長野市民会館基本構想において、権堂地区で建設できない場合は、現在地とするの旨が記載されており、建設地の変更は基本構想の範囲内で行ったものである。

- (2) 本件打合せは、平成22年11月1日の部長会議を前に資料の確認及び情報の共有を図るために開催したものであるため、会議録の作成及び録音等の記録は行っていない。出席者から指摘のあった修正事項は、部長会議用資料に反映しており、修正前と修正後の資料の比較確認により、修正内容は明らかである。事務局担当者のメモ等の記録については、出席者から指摘された部分の修正が完了した時点で、完結したものとして廃棄している。

また、出席者に対しては、情報請求があった時点で、メモ等の記録の存在の確認を求め、存在しないことを確認している。

- (3) 市の重要政策等の協議や意思決定は、庁議規程に定める「政策会議」、「部長会議」により実施している。平成22年1月までは、庁舎・市民会館の建て替えを判断する必要があったため、主に未確定の政策を議論する場である「政策会議」を中心に協議を行ってきたが、平成22年2月の「部長会議」で建て替えを決定したため、それ以降は、庁内の情報共有や資料の確認などを目的とする「打合せ」を、担当課が所管して適宜開催している。

出席者の日程調整については、「政策会議」は、庁議の一つとして秘書課が所管し、原則月1回の開催で年間予定が組まれている。「打合せ」は担当課が必要に応じて適宜開催するものであり、出席者の日程を適宜調整する必要がある。そのため、日程調整の中で、「政策会議」の出席者は事前に日程が組まれていることから、「政策会議」の前後の時間帯に調整される場合もある。

- (4) 国の法律及びガイドラインは、国の機関を対象としたものであり、市には会議録作成について、「長野市行政情報取扱規程」（以下「取扱規程」という。）や「庁議規程」などの関係規程に具体的に定めた規定は存在しない。会議の記録作成の要否は、会議内容に応じて担当課が判断しており、庁議である「政策会議」、「部長会議」については、会議の記録を作成し、「部長会議」については、ホームページ上でも公開している。

本件打合せは、庁内の情報共有や資料確認を目的に行ったものであり、政策判断や意思決定を伴うものではないことから、出席者からの指摘事項を資料上で修正・更新することで反映し、会議録は特に作成していない。また、平成22年1月4日以前の庁議以外の会議についても、内容により記録の作成を要しない会議は、会議録を作成していない。

- (5) 会議を開催した事実の確認については、当日の座席表や資料で足りるものと考えており、参加者の予定表によっても確認可能である。市民会館の建設地の変更について、議会や記者会見でも決定の経過や理由を含めて説明しており、何ら隠す必要はない。なお、市民への情報提供については、市民会議や説明会の開催、広報紙、ホームページへの掲載など、様々な広報手段を用いて行っている。

また、情報公開請求に対しては、市民への説明責任を果たす機会ととらえ、個人情報保護に配慮しつつ、情報提供に努めている。

5 審査会の判断理由

(1) 基本的な考え方

条例第1条には、「この条例は、地方自治の本旨にのっとり、市民の知る権利を尊重し、行政情報の公開を請求する権利を明らかにすることなど情報公開の総合的な推進に関し定めることにより、市民の市政参加を一層促進するとともに、市の諸活動を市民に説明する責務を果たし、市政運営における透明性の向上を図り、市政に対する市民の理解と信頼を深め、もって公正で開かれた市政の発展に寄与することを目的とする。」とされている。この条例において、実施機関が保有する情報は原則公開とされており、条例の目的を実現するため、その運用に当たってはこの理念が十分に尊重されなければならない。当審査会は、この基本的な考え方に沿って、本件申立てについて判断するものである。

(2) 本件申立てに対する審議事項について

本件申立ては、実施機関が行った本件打合せにおける会議録などの不存決定に対するものであることから、その存否について調査審議する。

(3) 本件請求行政情報の存否について

ア 会議録、メモ等の記録

実施機関からの提示資料及び事情聴取等を総合的に判断すると、市の意思決定は平成23年11月1日実施の部長会議で行われており、情報公開請求のあった本件打合せの位置付けとして、同部長会議の準備のために実施したものとする説明については、妥当なものとして判断した。

その上で、本件打合せの位置付けが同部長会議の準備であるならば、実施機関が会議録を作成せず、また会議録を作成するために録音等の記録を行っていないとする説明は、合理性を欠くものではないと判断する。

また、同様に、本件打合せの結果を反映した資料を作成した後に、メモ等の記録を廃棄し、さらに出席者のメモ等の記録が存在しないという実施機関の説明についても、修正前及び修正後の同部長会議の資料が存在し、修正内容が確認できることから、メモ等の記録は必ずしもなくてはならないとはいえず、「実施機関がメモ等の記録を恣意的に操作し、不存としている。」と判断することはできない。

イ 法律と市の規程の関係について

申立人が主張する「公文書等の管理に関する法律」は、国の行政機関等を対象としたものであり、地方公共団体に対しては、同法第34条により「この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。」と規定しているが、地方公共団体に対して同法第4条に定める義務を直接適用するものではない。

また、市においては、公文書を含む行政情報の原則的な取扱いに関し必要な事項を定める「行政情報取扱規程」及び、市政全般の基本方針、重要施策などを協議する会議である庁議について定める「庁議規程」のいずれにも、会議の記録の作成を義務付ける規定がなされていないことを確認した。

したがって、実施機関が本件打合せの記録を作成していないことが、事務手続き上不当であるとは言えず、当該公開請求のあった会議録を作成していないとする実施機関の主張に特別不合理な点は認められない。

(4) 結論

当審査会としては、前述のとおり、申立人の「行政の意思決定に関わる重要な会議であり、会議録や録音など会議の内容の記録がなければならない。」とする

主張はあたらず、当該公開請求のあった行政情報は存在しないものと判断した。

以上のことから、当審査会は、本件処分について、「1 審査会の結論」とおり判断した。

6 附帯意見

現在、実施機関が開催する会議の会議録作成については、所管課の判断に委ねられ、その取扱いは統一されていない。その理由として、実施機関は、会議の目的や内容が多種多様であるため、一律に会議録を作成するとの方針を設けることは、事務の効率性や合理性の観点から現実的ではないとの主張を行った。

しかしながら、市の重要な施策の意思決定などを伴う会議は、市民にとって重大な関心事であり、これについて市は市民に対して説明すべき責務を負っている。

公文書等の管理に関する法律第1条では、「公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るもの」であり、行政文書等の適切な管理等を図ることにより、「行政が適切かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務を全う」する必要があるとしている。このような観点から、同法第4条では、「行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、」一定の事項については、文書の作成を義務づけている。公文書等の管理に関する法律は、地方公共団体に適用されるものではないが、同法第34条では、「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。」としている。

また、前記のとおり条例第1条は、行政情報公開の目的を「市民の市政参加を一層促進するとともに、市の諸活動を市民に説明する責務を果たし、市政運営における透明性の向上を図り、市政に対する市民の理解と信頼を深め、もって公正で開かれた市政の発展に寄与すること」であると定めるが、行政の意思決定過程に関する記録を残すことが、このような目的に資するものであることは言うまでもない。

以上のような観点から検討した場合、行政機関が開催する会議の会議録の作成を所管課の個々の判断に委ねれば足りるとすることには問題があると言わざるを得ない。行政機関が開催する会議の目的や内容は多種多様であり、一律に会議録の作成を義務づけることは、事務の効率性や合理性の観点から現実的ではないという点は十分理解できるものの、会議録が意思決定過程の合理性を裏付け、あるいは事後の検証を可能にするという重要な機能を有することに照らすと、意思決定過程に支障をきたさないことを原則として、何らかの指針の策定が必要であると考えられる。したがって、当審査会としては、会議録の作成のあり方について全庁的に検討することを要望する。

また、本件申立ては、平成23年7月14日に提起されたものであるが、市は、本件申立てから概ね5月を経過した平成23年12月21日に至って当審査会に諮問している。

条例第18条において、不服申立てがあった場合は、諮問しない事由があるときを除き、遅滞なく審査会に諮問しなければならないとされているところであり、今後、市においては、諮問に係る事務手続きについて迅速かつ適切に対応するよう、十分

に留意すべきである。

審査会における調査・審議の経過

年 月 日	内 容
平成23年12月21日 (審査会)	○実施機関から「諮問書」及び「理由説明書」を受領 ○実施機関による口頭理由説明 ○審議
平成23年12月22日	○申立人に「実施機関理由説明書」及び「反論書提出通知」を送付
平成24年1月17日	○申立人から「反論書」を受領及び実施機関へ「同反論書」を送付
平成24年1月23日 (審査会)	○実施機関からの事情聴取 ○審議
平成24年1月25日	○申立人へ「意見陳述実施通知」送付
平成24年2月13日 (審査会)	○申立人による口頭意見陳述 ○実施機関から事情聴取 ○審議
平成24年3月14日 (審査会)	○審議
平成24年4月10日 (審査会)	○審議
平成24年5月21日 (審査会)	○審議 ○答申