

《判例研究》

市議会の会派代表者会議に関して作成された「会派代表者会議記録メモ」と題する文書が、弘前市情報公開条例の適用対象である「公文書」に該当するとされた事例

小林直樹[※]

青森地判平成19年11月16日¹
平成19年（行ウ）第6号
認容

【事件の概要】

弘前市の住民である原告が、合併前の弘前市情報公開条例（本件旧条例）に基づき、政務調査費などに関する「2004年8月31日に開催の会派代表者会議での質疑応答内容などが分かる所謂会議録」の開示を実施機関である旧弘前市議会に請求したところ、同市議会は、会派代表者会議について「任意会議のため、会議録は作成していないものである」として公文書不存在を通知した。原告は、行政不服審査法に基づき公文書不存在通知の取消しおよび公文書開示請求を求める異議申立を行ったが、弘前市より諮問を受けた弘前市情報公開・個人情報保護審査会は、「会派代表者会議記録メモ」と題する文書（「本件会議記録メモ」）を開示すべきとの答申を出した。原告は、弘前市情報公開条例（本件条例）に基づき改めて開示請求を行ったが、弘前市議会が再び文書不存在を理由に不開示決定（以下、「本件不開示決定」）を下した。その取消しを求めたのが本件事案である。

【答 申】

弘前市情報公開・個人情報保護審査会は、2006年6月23日に、本件会議記録メモにかかる本件不開示決定について次のように論じた。

- ・ 本件会議記録メモは、内容的には作成者と議事録署名がないだけの完成した文書であり、実質的には会議録そのものである。
- ・ 本件会議記録メモは、旧弘前市市議会事務局次長が慣行に従ってその職務上作成したものである。
- ・ 作成された本件会議記録メモが会議後も破棄されることなく弘前市議会事務局室において保管されており、本件会議記録メモは同市議会事務局においてその時々会議の内容を確認するために供されるものと解される。

以上の点から、本件会議記録メモは本件旧条例2条所定の「公文書」に該当するとして、開示すべきとの答申がだされた。

【参考条文】

- ・ 弘前市情報公開条例（本件旧条例）[平成17年弘前市条例第52号]

第2条

(2)公文書 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、フィルム及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であって、当該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をいう。ただし、官報、公報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるものを除く。

・弘前市情報公開条例（本件条例）〔平成18年弘前市条例第19号〕

第2条

(2)公文書 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、フィルム及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であって、当該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をいう。ただし、次に掲げるものを除く。

- ア 官報、広報、白書、新聞、雑誌、書籍、その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの
- イ 図書館その他の市の機関において、歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として、特別の管理がされているもの

【判 旨】

・条例所定の「公文書」について

「本件旧条例2条2号本文は、『公文書』について、『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、フィルム及び電磁的記録…であって、当該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をいう』と規定しているところ、ここにいる『職務上作成し、又は取得した』とは、『実施機関の職員が、法律、命令、条例、規則、規程、通達等により与えられた任務又は権限の範囲内において作成し、又は取得した場合』をいい、また、ここにいる『当該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』とは、『作成又は取得に関与した職員個人の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、当該実施機関において業務上必要なものとして利用・保存されている状態のもの』を意味するものと解される。」

・実施機関の職員が職務上作成した文書に該当するか

「旧弘前市議会においては、地方自治法138条及び同市議会事務局設置条例により定められた同市議会事務局処務規程に基づき、議長の指示により、同会議に同席するとともに、同市議会事務局職員が、会派代表者会議の開催に係る準備（…）を行った上で、同会議に同席するとともに、同市議会事務局次長職にある者がその内容をまとめた『会派代表者会議記録メモ』と題する文書を作成することが慣行となっており、本件会議記録メモも、同様の手順により執り行われた平成16年8月31日開催の会派代表者会議に関し、当時の同市議会事務局次長によって作成されたものであると認められるから、本件会議記録メモは、実施機関の職員が地方自治法138条、同市議会事務局設置条例及び同市事務局処務規程によって与えられた任務又は権限の範囲内において作成した文書であり、本件旧条例2条2号の規定する『実施機関の職員が職務上作成し…た文書』であると認めるのが相当である。」

・当該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か

「①本件会議記録メモが、平成16年8月31日に開催された会派代表者会議に関し、当時の旧弘前市議会事務局次長によって職務上作成されたものであること、②本件会議記録メモは、開催日時、開催場所、開催時刻、散会時刻、出席議員の氏名及び出席職員の氏名が列記されている上、発言者の氏名とその発言内容が要約もされずにそのまま記載されており、作成者及び議事録署名者がいないだけの文書であること、③本件会議記録メモが、現在も弘前市議会事務局長室において保管されていることが認められ、これらの事実を照らせば、本件会議記録メモは、『作成又は取得に関与した職員個人のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該実施機関において業務上必要なものとして

利用・保存されている状態のもの』であり、本件旧条例2条2号の規定する『当該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』であると認めるのが相当である。』

「本件会議録メモは、その保管状況等に照らせば、被告がこれを旧弘前市から継承したものと認めるのが相当である。」

・ 本件不開示決定の違法性

「本件会議記録メモは、本件条例の適用対象である被告が旧弘前市から継承した本件旧条例2条2号所定の「公文書」に該当されると認められるから、… [不存在を理由に] 弘前市議会が原告に対して行った本件不開示決定は違法である。」

「『当該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』に該当するかどうかを判断するに当たっては、当該文書が組織としての共用文書の実質を備えた状態にあるかどうかが重要であるところ、本件会議記録メモの記載内容や本件会議記録メモが現に弘前市議会事務局内において保管されていることなどに照らせば、本件会議記録メモは同市議会において組織的に用いることが可能な状態に置かれているということができるのであって、被告が指摘する諸事情があるからといって、本件会議記録メモが…共用文書としての実質を欠いているもの認めることはできない。」

【考 察】

1 問題の所在——「公文書」該当性と文書不存在

本件事案では、会派代表者会議に際して職員が記録した会議記録メモの開示請求を原告が行ったが、弘前市議会は、かかる記録が本件旧条例所定の「公文書」に該当しないことを理由に、公文書不存在により開示しない旨の通知している。本件事案は、いわゆる公文書不存在の事例で

あるが、かかる事例については異なる二つの場合が含まれると考えられる²。第一に、そもそも開示請求の対象となるような文書が物理的に存在しない場合（物理的不存在）であって、例えば文書が作成されていない場合や保存年限を経過して破棄された場合などである。第二に、開示請求対象とされている文書それ自体は存在するが、それが情報公開法ないし情報公開条例の開示請求対象の文書に該当しない場合（解釈上不存在）である。

本件事案では、会派代表者会議で作成された「本件会議記録メモ」は存在しているものの、同会議は「任意会議のため、会議録は作成していない」ということから、「本件会議記録メモ」は、本件旧条例2条2号所定の「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、フィルム及び電磁的記録・・・であって、当該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」に該当しないとして、開示請求にかかる「会議録」を不存在としている。

本件事案は第二の解釈上不存在の事例となるが、問題の所在は、会派代表者会議の位置づけと本件旧条例2条2号の解釈となる。すなわち、会派代表者会議が議事録をとる必要のなき私的で任意の会議に過ぎないのかという点、および「本件会議記録メモ」が「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書」であって「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」であるかという点が問われることになる。

2 本件の争点

(1) 会派代表者会議の位置づけ

「本件会議記録メモ」が「公文書」に該当するか否かの争点は、まずもって会派代表者会議の位置づけであろう。すなわち、議会事務局の職員が出席した会派代表者会議は、法令または例規で規定された議会運営

委員会とは異なり、運営方法を定める規程や規約がない会派間の連絡調整の会議であって必要な場合に適宜開催される私的または任意の会議に過ぎず、それゆえ議事録をとる必要のない会議であったのかという点である。

ところで、地方自治体の意思決定方式は、議会の本会議の場において、議員の議案に対する質疑や討論を通じて議案の可否を決めることになっている。しかしながら、近年問題視されているのが、全会一致で可決する議案以外は、地方自治法109条に基づき条例により設置する常任委員会、同法109条の2に基づき条例で設置する議会運営委員会、および同法110条に基づき条例で設置する特別委員会に議案審査を付託し、委員会の場で実質的な審議が行われることが少なく、地方議会においては本会議よりも委員会の役割が高まっているとされる³。それゆえ、法定の各委員会の透明性を求める、例えば直接的な傍聴を求める訴訟も提起されている⁴。

地方自治体では、以上のような実質的な会議が行われる法定の委員会のほかにも、法定外の会議として各会派の連絡調整の会議、例えば議会会派代表者会議が開催されることが少なくない。

本件事案における会派代表者会議について、被告弘前市は「旧弘前市の会派代表者会議は、法令で定められた議会運営委員会とは違い、会派間において連絡調整をすることが必要であると認められる事項について適宜開催される任意の会議であって、その運営方法等を定める規約はない」と説明する。

これに対して原告は「弘前市議会に関する例規類には見あたらないが、…会派は、任意の団体であっても議会内における公的存在として認知されている組織であり、…会派代表者会議の開催について旧弘前市議会事務局が作成した起案文書が作成、保管されているのは、同市議会事務局設置条例により同市議会議長が定めた旧同市議外事務局処務規定に

基づく事務として位置づけられていることに根拠がある。これらの事実からすれば…会派代表者会議は、地方自治法には定めがないものの実質的には同市議会に設置された正規の会議であって、議長の主催する私的な任意の会議ではない」と主張する。

本件事案では、原告および被告の主張から、会派代表者会議の運営実態がある程度は明らかにされているが、しかしながら、本件判決は会派代表者会議の位置づけについて明確には論じていない。そのため、原告の主張する立場に本件判決がたつかは不明である⁵。

会派代表者会議の位置づけに関連する事例として、和泉市の住民が和泉市議会議長に対して会派代表者会議議事録などの情報公開請求をしたところ同議会議長が全部非公開とする決定を下したため、その取消しを求める異議申立を扱った和泉市情報公開審査会答申が興味深い。すなわち、「設置、運営に関する規程は見当たらないものの、『和泉市議会事務局処務規則』…第5条には、議会事務局の事務分掌として『議事係(4)会派代表者会議に関すること』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、会派代表者会議について、議長が主催する私的な会議と認めることはできず、実質上、市議会に設置された正規の公的機関というべき」との判断を示している⁶。

和泉市情報公開審査会答申や、本件判決が認めた「旧弘前市議会においては、地方自治法138条及び同市議会事務局設置条例により定められた同市議会事務局処務規程に基づき、議長の指示により、同会議に同席するとともに、同市議会事務局職員が、会派代表者会議の開催に係る準備(…)を行った上で、同会議に同席する」との事実から言えることは、地方議会における議会同派代表者会議——本件事案の会派代表者会議も含め——は、私的または任意の会議というよりも、法定外の会議ではあるものの、その実態は公的会議、つまり準公的な会議に位置づけられ得

と考えることができよう。

(2) 本件会議記録メモは職員が職務上作成した公文書に該当するか

本件判決における第一の争点は、「本件会議記録メモ」が、本件旧条例2条2号の「実施機関の職員が職務上作成」した「公文書」であるか否か、という点である。

この点について、被告の主張は、「旧弘前市議会では、その事務局次長職にある者が、会派代表者会議の記録テープを起こして会議の概要を記載した『会派代表者会議記録メモ』を作成していたが…、会派代表者会議が…〔適宜開催される任意〕の会議であるため、同メモは市議会事務局内において決裁・回議されることなく、署名者もない文書であり、また、保存義務についても何ら定めがないため、いつでも処分することが可能な文書」として、本件会議記録メモが本件旧条例2条2号の「公文書」に該当しないとしていた。

これに対して、原告は、「会派代表者会議については、議長の発信・決裁により、同市議会事務局職員が同会議の開催に係る一切の準備を行った上で同会議に列席し、弘前市一般職員の課長に相当する市議会事務局次長職にある者が記録等の事務を行[い]、…単に慣行上の事務ではなく、旧弘前市議会事務局処務規程に基づき、議長の命を受け、事務局長の指示により行われてきた」ことから、本件会議記録メモは、「公文書」であると主張する。

両者の主張からすると、本件会議記録メモが規程に基づいて作成を義務づけられる文書であるか否かが問題となる。この点について本件判決は、「地方自治法138条及び同市議会事務局設置条例により定められた〔弘前市〕市議会事務局処務規程に基づき、議長の指示により、同会議に同席するとともに、同市議会事務局職員が、会派代表者会議の開催に係る準備（…）を行った上で、同会議に同席するとともに、同市議会事務局

次長職にある者がその内容をまとめた『会派代表者会議記録メモ』と題する文書を作成することが慣行」となっていることを指摘する。本件判決はこの様な実態を重視する。また、地方自治法138条、弘前市市議会事務局設置条例及び同市事務局処務規程に基づく保管といった形式的側面についても留意している。

先に指摘したが、会派代表者会議が法定の委員会の性格を持ち合わせた準公的な実態を有すると考えられることや、本件判決が指摘するように、本件会議記録メモは慣行ではあるものの議長の指示により同席した職員によって職務上作成されたという実態、および条例や規程に基づき作成されて管理されているという形式面に鑑みると、本件会議記録メモは条例所定の「公文書」と異なるところはなく、実質的に作成を義務づけられているとみることができる。それゆえ、本件会議記録メモが本件旧条例2条2号所定の「実施機関の職員が職務上作成し…た文書」に相当することを認めた本件判決の判断は妥当であろう⁷。

(3) 本件会議記録メモは実施機関が組織共用文書として保有しているものか。

第二の争点として、本件会議記録メモが本件旧条例2条2号「実施機関の職員が組織的に用いるもの」に該当するか、すなわち組織共用文書に該当するかという点である。

まず、被告弘前市の主張は、先の第一の争点でも触れたが、会派代表者会議の性格から「[本件会議記録メモ]は、[弘前市]議会事務局内において『決裁・回議』されることもなく、署名者や保存義務について何ら定めがないため、いつでも処分することが可能」な文書であるとして、「公文書」に該当しないと主張する⁸。

しかし、それに対する原告の主張は、「①本件会議記録メモが弘前市一般職員の課長に相当する市議会事務局次長職にある者によって職務上

作成され、弘前市議会事務局長室において旧弘前市文書等管理規定に定める文書事務および文書管理の責任者とされる同市議会事務局次長職にある者により職務として保管され…、②〔情報公開・個人情報保護審査会〕において本件会議記録メモが実質的に会議録そのものであることを認め…、③〔同審査会〕において本件会議記録メモは旧弘前市議会事務局においてその時々会議の内容の確認に供されるものであるとの認定を行っていることを考慮すれば、本件会議記録メモ…本件旧条例2条2号の『当該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するもの』に該当する」というものであった。

組織共用文書の問題は、例えば職員個人のメモについては、その取り扱い次第で結論が左右されるような判然としないものであるが、この点については、本件事案では、本件条例の「情報公開事務の手引き」の解釈・運用指針が参考になる⁹。同手引きは『「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」とは、作成又は取得に関与した職員個人のものではなく、組織共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該実施機関において業務上必要なものとして利用・保存されている状態のものを意味する。したがって、①職員が自己の執務の便宜のために保有する正式文書と重複する当該文書の写しや②職員の個人的な検討段階にとどまる資料、下書き原稿、メモ等は、これに当たらない」と説明する。

本件事案では、本件会議記録メモが、先の手引きにおける「②職員の個人的な検討段階にとどまる資料、下書き原稿、メモ等」に該当するかどうかを検討することになるが、本件判決は、本件会議記録メモについて、第一に、平成16年8月31日に開催された会派代表者会議に関しては当時の旧弘前市議会事務局次長によって職務上作成され、第二に、開催日時、開催場所、開催時刻、散会時刻、出席議員の氏名及び出席職員の名が列記され、発言者の氏名とその発言内容が要約もされずにそのまま記載

されている、第三に、現在も弘前市議会事務局長室において保管されていることが認められ、単なる個人的メモには当たらないと判示している。なお、本件判決の考察にあたっては、本件旧条例と同じ規定をもつ情報公開法の運用が参考になろう。情報公開法2条2項の「行政機関の職員が組織的に用いるもの」については、「作成または取得に関与した職員個人の段階に止まるものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該行政機関の組織において業務上の必要性から利用・保存している状態にあるものを意味する」との考えがある¹⁰。また、組織的に用いる状態については、「①文書の作成又は取得の状況（職員個人の便宜のためにのみ作成又は取得するものであるかどうか、直接的又は間接的に…行政機関の長等の管理監督者の指示等の関与があったものであるかどうか）、②当該文書の利用の状況（業務上必要として他の職員又は部外に配布されたものであるかどうか、他の職員がその職務上利用しているものであるかどうか）、③保存又は廃棄の状況（専ら…職員の判断で処理できる性質の文書であるかどうか、組織として管理している職員共用の保存場所で保存されているものであるかどうか）などを総合的に考慮して実質的な判断をおこなう」との考えもある¹¹。本件事案において、これら情報公開法の解釈を参考に本件旧条例2条2号を解するならば、「本件会議記録メモ」は「公文書」に該当するとみることができよう¹²。

さて、本件判決は、前述の第一の争点と同様に、「本件会議記録メモ」が慣行として議会事務局長室に保管され、組織共用文書と同じ扱いを受けている実態を重視すると考えられる。したがって、被告弘前市の主張する「議会事務局内において『決裁・回議』されることもなく、署名者や保存義務について何ら定めがない」といった形式的要件を欠くとしても、「本件会議記録メモ」は、その作成と管理、利用の実態から本件旧条例2条2号の「公文書」に該当すると解することになる。この点に関

する本件判決の判断も、第一の争点と併せて妥当であろう。

3 おわりに

本件判決は、開示の対象となる「公文書」の範囲を広げ、議会情報の流通を拡大した点に特徴がある。すなわち、第一に、適宜開催される任意の会議であっても、慣行として事務局規程に基づき議長の命を受けて事務局長の指示により取られ、また管理規程によって保管されてきた本件会議記録メモを職務上作成されたものと解し、第二に、被告弘前市が主張する「決裁・回議」手続きの終了がなくとも、「本件会議記録メモ」が「弘前市議会事務局長室において保管されている」状態にある場合は本件旧条例の規定から組織共用文書と認め、法定外の会議の記録にまで公開を認めた点である。

地方議会の本会議は「議会事務局の用意したシナリオ通りにすすめられ、形式的に議案を議決するセレモニーの場」との批判があるが¹³、実質的な審議が法定外の会派代表者会議において行われてしまうのであれば、住民が了知することなく事案がきめられてしまうことも考えられる。しかしながら、先に挙げた特徴をもつ本件判決は、住民により直接選ばれた地方議会の議員の活動の透明性を高め公開性を確実なものとすると考えられる。それゆえ、意義深い判決といえよう¹⁴。

※ ビジネス学部ビジネス学科 准教授

- 1 最高裁ホームページ（判例集未登載）
- 2 松井茂記『情報公開法 第2版』（有斐閣、2003）119-120頁。
- 3 山下真「住民の委員会傍聴は、自由かつ率直な審議を阻害するのか」『市民が広げる議会公開』（現代人文者、2008）15-16頁。
- 4 市議会委員会の会議の原則非公開と傍聴の許否について憲法21条1項および14条1項が争われた事例として、大阪地判2007 [平19]・2・16（判時1986・91、判タ1250・87）がある。同判決では、「今日においては、地方自治法及びその委任を受けた条例により規定された委員会制度の下において、各委員会における議案等の予備

審査等が、本会議における審議と同程度に、あるいは、それ以上に、地方議会における審議の中心となっていることが認められるのであるから、このことをも斟酌すれば、住民が地方議会の委員会の会議を傍聴する自由も、本会議を傍聴する自由と同様の趣旨で、様々な意見、知識、情報に接し、これを摂取する自由の派生原理として尊重されるべき」とし、委員会が実質的な審議が行われていると指摘をした。もっとも、同判決は、「憲法もその会議の公開はもとよりその設置自体についてもこれを制度として保障していないことにかんがみると、住民が地方議会の委員会の会議を傍聴する自由については、他者の人権と衝突する場合にはそれとの調整を図る上において、又はこれに優越する公共の利益が存在する場合にはそれを確保する必要から、一定の合理的制限を受けることがあることはやむを得ないものとして、憲法自体がそのことを予定していると解されるのであり、このような観点から委員会傍聴の許否の要件、手続等をどのように定めるかについては、条例の定めによだねられているものと解するのが相当である」とし、委員会の傍聴を憲法上の権利とみることには消極的であった。判例評釈として、上脇博之・速報判例解説〔1〕〔法七増刊〕29～32頁（2007・10）、榎透・法七53巻5号118頁（2008・5）、赤坂幸一・判例セレクト2007〔法教330別冊付録〕8頁（2008・3）、小倉一志・平成19年度重要判例解説〔ジュリスト臨時増刊1354〕18～19頁（2008・4）、同・「会議公開に関する憲法上の諸問題——地方議会における「委員会」傍聴不許可事件を素材として（昭和57.12.23大阪高判、昭和57.3.24大阪地判、平成19.2.16大阪地判）〈研究資料〉」札幌法学19巻2号55～77頁（2008・9）。

5 本件事案との直接の関連はないが、地方自治法の法定外会議に出席した兵庫県議会議員に対して、県が費用弁償を行ったことが条例に基づくとしても違法であるとして、地方自治法242条の2第1項4号に基づく住民訴訟の事案がある。同事案において神戸地判2008〔平20〕・5・15（最高裁ホームページ）は、「近年の議会においては、政治上の主義や政策を同じくする議員が集まり、議会活動を共に行うことを目的とした会派が結成され、これを中心に議事が運営されており、効率的な議事の進行が図られるようになるとともに、議会における適正、円滑、効率的な協議・運営を図るためには、会派との連絡調整が不可欠な状況にまでなっている。そうすると、議会を適正かつ効率的に管理・運営していく上で、会派の有する意見集約機能を活用しながら、議会の適正かつ効率的な管理・運営のために必要な会派間での手続面での打ち合わせ等をも含めた庶務的事項について協議、調整、決定するための場として法定外会議が必要とされるのであれば、その限りにおいて法定外会議を活用することも議会の自律権の行使として地方自治法は許容しているものと解すべきである。法定外会議が議会制度を形骸化させる危険性を孕むことは運用上十

分留意されるべきであるが、その危険性故に法が法定外会議の設置を一切許さない趣旨であるとまで解されない。そして、上記のような有用な会議である限り、それへの出席も、『議会の運営に必要な会議』（「議会の議員の報酬及び費用弁償等に関する」条例3条6項、9項）に該当する可能性があり、前記法令等の定め…のとおり、同条6項及び9項が、同条1項の『公務』内容を適法に具現化している規定であることにかんがみれば、『議会の運営に必要な会議』に該当するのであれば、当然に、同項の『公務』にも該当することになる上、上記のとおり、地方自治法203条3の『職務』法定外会議への出席をおよそ一律に除外しているものとは解されないことからすれば、本件各会議が法定外会議であることの一事をもって本件費用弁償が直ちに違法となるものではない」と判示している。同判決では、議会運営の必要性や議会の自律権を根拠として法定外の会議への参加であっても、「公務」あるいは「職務」と認めている。それゆえ、同判決に依るならば、法定外の会議である会派代表者会議も、任意あるいは私的な会議ではなく、実質的には法定の委員会に該当すると解することができると考えられる。このような裁判例にも留意すべきであろう。しかしながら、議員が自主的に組織した検討会等の場合、情報開示が困難になると考えられる。例えば、宮城県に住む住民が、宮城県議会情報公開条例に基づき、宮城県議会議長の呼びかけに応じて各会派間で調整し、議員が自主的に組織した「宮城県議会応招旅費等検討会議」にかかる一切の書類の開示請求を行ったところ、議長は、同会議は議員の自主的活動であって議会が設置したものではないため会議に関連する公文書は存在しないと、公文書不存決定を行った事例がある。この決定を不服として異議申立がなされたが、宮城県議会情報公開審査会答申（答申第3号）は、「検討会議は、要綱、規程等に基づいて設置された議会における正規の組織とは異なる。…あくまでもその性格は、日常的に行われている各会派間の調整のための会議などと同等のものに止まる」。議会事務局職が検討会議に提出した資料は、「法定外の任意組織である検討会議の座長の求めにより作成し、提供した文書であり…『事務局の職員が組織的に用いるものとして、議長が管理しているもの』という、条例第2条の規定に該当しない」として、不存決定を妥当であると判断している。http://www.pref.miyagi.jp/kengikai/tetsuduki/toushin3.htm [2011・9・15現在] を参照。

6 和泉市情報公開審査会答申（答申第2号・2006 [平18]・10・23） http://www.city.izumi.osaka.jp/sisei/jotousin2.pdf [2011・9・15現在] を参照。

7 もっとも、本件事案のように慣行上記録メモを作成し、かつ条例及び規程に基づき記録メモの保存の慣行がある場合とは異なり、各会派代表者会議のような任意に設置される会議において、議会事務局職員が必要に応じてメモを個人的に作成する、あるいは個人用ノートにメモされた内容、利用、保存及び廃棄等については担

当者個人に任されていることから、議事録のような形態で会議内容を記録にして残していない事例もあり、このような場合には会議録等のメモの開示請求は困難になると考えられる。例えば、青森県情報公開審査会答申（答申49号2007 [平19]・5・1）http://www.pref.aomori.lg.jp/soshiki/soumu/gakuji/files/jotousin_049.pdf [2011・9・15現在] を参照。このほか、同種の事案であるが、パソコンに記録されたメモに関する次の事例がある。すなわち、愛川町議会会派代表者会議の記録の非公開（不存在）決定に対する異議申立てにつき、愛川町情報公開審査会答申（答申第5号2010 [平22]・4・9）は、「①メモの公的利用価値」、「②メモの支配権」、「③メモの文書形態・保管場所」および「④会議の性格・発言者」の4つの原則を提示した上で記録メモの「行政文書」該当性を検討し、「本件メモは、会議の公共的性格の強さからみて、その該当性を否定できないが（基準④）、本件メモが仮に存在するとしても保存の形態がパソコンの中であり（基準③）、その支配権は組織が有するとはいえず、個人の支配権が排除されていない（基準②）。また、その公的利用が必要かつ可能か否かは明確とはいえない（基準①）。これらの事情を考慮すると、本件メモの行政文書性を承認することはできず、仮にこれを承認して公開請求を認容しても、実施期間は本件メモをパソコンから削除し、メモ自体の存在を否定することになろう。仮にそういう状況となっても実施機関には何ら責任を生ずるものではなく、パソコンのからのメモの削除は実質的には本件メモの存在しない状況ないしは本件メモの公的性格を否定することになるにすぎない。」と指摘し、パソコンに記録されたメモが「行政文書」には該当しないとす。http://www.town.aikawa.kanagawa.jp/news_php/img/shingikaitousin.pdf [2011・9・15現在] を参照。以上の消極的な答申がある一方で、積極的な答申も見受けられる。会議内容を記録したテープに関する次の事例である。すなわち、狭山市市議会の会派代表者会議の内容を電磁的に記録した録音テープの不開示決定に対する狭山市情報公開及び個人情報保護審査会答申（答申第9号2008 [平20]・7・30）であるが、同答申は、「[会派代表者] 会議は、実施機関の職員の執務時間中に市の施設を利用して開催され、しかも会議の経過等を確認するため、実施機関の職員が議長の指示を受けて同席し、会議終了時には、会派に属しない議員に対して、事務局長より会議の内容、経過等を報告することになっていた。会派代表者会議では、特に会議録の作成が義務づけられている訳ではなく、会派に属しない議員に対する報告も口頭で行われていたが、当該報告にあたり、実施機関の職員が会議の経過及び結果を確認し、議員に対して正確な情報を提供するため、口頭による報告を補助する目的で会議の議事録内容を録音テープにより電磁的に記録したことが認められ…『実施機関の職員が職務上作成したもの』と認めるのが相当」であるとす。更に、「[テープは]、会派に属しない議員に対する報告の補助として、

実施機関の職員が会派代表者会議の経過及び結果を確認する目的で、当該会議の議事内容を電磁的に記録したものであるから、それ自体で完成した独立した情報で…正確性も機械的に担保されて [いる]。…当該会議に同席した実施機関の職員が会議場内で録音を終了した時点で、職員の個人的検討の段階を離れ、組織的に用いる文書としての実質を備えるに至った」ことと、「[テープは]消去されるまでの間は、議会事務局の共用キャビネットで保管されていたのであるから…組織において利用可能な状態で保存されている」ことを指摘し、記録テープを「公文書」とであると答申は論じている。<http://www.city.sayama.saitama.jp/shisei/johokokai/johokokai/sinsakaitousin.files/tousin9.pdf> [2011・9・15現在] を参照。

8 本件旧条例の改正前 [平成10年弘前市条例第1号] の2条2号は「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、電磁的記録その他これらに類する物であつて、実施機関において定めている決裁、供覧等の手続が終了し、実施機関が管理しているものをいう。ただし、電磁的記録は、文書化されたものとする。」と規定しており、「決裁」「供覧」の要件が定められていた。なお、条例における「決裁」「供覧」要件の解釈について、要件を満たしたものを「公文書」と解する限定的な立場と、裁決等対象文書以外も公開対象から排除しないと解する非限定的な立場に関連する判例解説として、最高裁判所事務総局行政局監修『主要行政事件裁判例外観11—情報公開・個人情報保護関係編—』（法曹会、2008）18-21頁を参照。

9 http://www.city.hirosaki.aomori.jp/gyosei/johokokai/jouhou/kaisyaku_unyou.pdf [2011・9・15現在] を参照。

10 宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説[第4版]』（有斐閣、2008）34頁を参照。なお、地方自治体の情報公開条例のなかには、「決裁」ないし「供覧」の手続きを経て「公文書」として扱われることとするものがあるが、本件旧条例は「決裁」ないし「供覧」を「公文書」の要件として定めておらず、本件判決は、情報公開法の組織共用文書の解釈に近いと思われる。

11 『詳解 情報公開法』（総務省 行政管理局編、2001）23-24頁を参照。

12 組織共用文書に関する情報公開法の事例としては、内閣府・情報公開個人情報保護審査会平成15年度答申第46「食肉流通問題調査検討委員会の会議資料の一部の記述のもととなった農水省保管資料の不開示決定（不存在）に関する件（平成14年諮問第478号）」（2003 [平15]・4・24）があるが、答申は「たとえ個人の作成したメモ等であっても、上司等の指示により作成されたものであったり、他の職員への報告に利用されたような場合には、当該諮問庁の職員が組織的に用いるものに該当」と論じている。本件事案では、会議記録メモが事務局に保管されているという実態から組織共用性が認められるところ、当該審査会答申に依るならば、仮に個人

が保管する場合でも、他の職員等への報告で利用される実質を備えているのであれば、組織共用性が認められる余地があると考えられる。

13 前掲注3・15-16頁。

14 本件判決後、弘前市は控訴せず、政務調査費や町村合併問題などについて話し合われた2004年8月の会派代表者会議の記録メモを開示したが、2006年6月に会派代表者会議は、会議記録メモを残さないことを申し合わせたという（朝日新聞2007年11月28日付 青森全县）。法定外の会議とはいえ実質的な審議を行う準公的な会議—例えば本件事案の会派代表者会議—で記録（メモやテープにおいて）を保存しないという消極的姿勢は、政策等の実質的な議論における議員の見識や発言内容に対する市民の知る機会・知る権利を奪うことになり、地方議会の情報公開・透明性を後退させてしまうのではないだろうか。それゆえ、準公的な会議については、情報公開することを前提とした文書の作成や管理のあり方を検討すべきであろう。