

令和3年(行ウ)第1号 処分取消等請求事件

原告 神 貢一 外1名

被告 寿 都 町



準備書面 1

副本直送済

函館地方裁判所民事部合議係 御中

令和3年8月3日

被告訴訟代理人弁護士	田	村	智	幸
同	弁護士	橋	場	弘
同	弁護士	及	川	啓



記

(本件開示請求を非開示としたこと)

- 1 被告が本件開示請求を非開示としたのは、対象文書が寿都町議会「全員協議会」の「議件」にかかる「協議」の要点を記録したものであるところ、全員協議会には地方自治法の会議公開の原則が適用されず、出席者間の信頼関係の下で自由に発言することができ、また詳細な説明を受けることができる会議体として、古くから運営されてきていることに関係する。

(全員協議会の性格と内容等)

- 2 全員協議会は、『情報公開と市議会に関する調査研究報告書』(平成12年2月)

(甲15、28頁)にも記載があるように、その性格は、全議員で組織するが、法的根拠を持たない事実上の組織であるとされ、その内容等として、全員協議会の決定は議会内部、議員に拘束力はあるものの、議会の外に対して法的拘束力は持たないとされてきた。

地方自治法は、平成20年改正で、第100条第12項を新設し、「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場を設けることができる。」との規定を設けたが、全員協議会の内容等については、従前と変わらず、審議能力や決定能力などの議会としての能力を認められることはなく、全員協議会での決定は議会の意思決定として法的効力を持つものではない。そこで決定した事項について本会議で議員が反対したとしても、当該議員に法律上の責任を問われることはない(乙1『逐条地方自治法』第9次改訂版393頁以下、乙3『地方議会運営事典』第2次改訂版389頁以下)。

また、全員協議会の議事(寿都町議会全員協議会では「議件」と称する。)の公開については、地方自治法の会議公開の原則は適用されず、各議会でその協議等について公開するか否かを判断すれば良いとされている(乙4『地方議会事務提要』、第2編第18章、第4節(全員協議会、協議・調整の場の設置)、1759・6、乙5『議会運営実務提要』1071)。

(寿都町議会全員協議会について)

- 3 寿都町議会は議員協議会等の名称で全員協議会を開催してきたところ、寿都町議会は、前記地方自治法改正を受けて、寿都町議会会議規則第126条で「法第100条第12項の規定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として、全員協議会を設ける。」と定めたことで(甲4)、全員協議会は正式な議会活動として認められることとなった。全員協議会の出席等に交通費の費用弁償等を行えるようになり、公務災害の対象となった(乙6「事務引継書」)。

その一方、寿都町議会本会議と全員協議会を、議事の傍聴や撮影・録音、開催場所、招集権者、議案の選定などの諸点で比較すると、悉く異なっている。

寿都町議会における各会議体の運営等に関する異同については、本書面末尾の別紙「寿都町議会における会議体の比較」に整理しているとおりである。

なお、本件に係る全員協議会の会議記録の作成等について、会議の内容はICレコーダーで録音し、全員協議会要点記録を作成して議会事務局で保管しているが、要点（概要）はほぼ全文記録となっている（乙6）。

（全員協議会における協議内容の特徴や特殊性）

4 全員協議会は全国各地の多くの地方公共団体で開かれている。

これは、議会の運営を円滑にすることのほか、全員協議会が議員相互または長と議員との話し合いの場として格好のものであり、複雑な利害の絡む問題等の事前の調整や了解が付けやすいからであるとされている（乙3）。

そこで、全員協議会が前記の目的や実態の下で行われていることに照らすと、仮に会議の内容が後日全員協議会の外に開示されることがあり得るとしたならば、議員等出席者の発言内容が大きく変わってくる可能性があり、また発言自体相当程度抑制することが起こり得る。

（自律的組織における自律的決定権は最大限尊重されるべきこと）

5 寿都町議会全員協議会の協議の内容を記した文書についてこれを非公開とする直接の明文規定は存在しない。

他方、寿都町議会全員協議会は、沿革並びに本会議との比較及び運用実態等に鑑みると自律的会議体と言える。

自律的組織体においては自律的決定権が最大限に尊重され優先されるというのが条理である。

前記のとおり協議の内容を記した文書を非公開とするものの明文規定は存在

しないが、寿都町議会全員協議会には条理に基づく申合せが存在する。

寿都町議会全員協議会が自律的に協議の内容を公開しないと申し合わせたのにもかかわらず、申し合せに反してその内容が外部に公開されることとなれば、前記のとおり、議員等出席者の発言内容が大きく変わる可能性があり、発言自体が抑制的になり得る。そうなると、議員の議件に対する理解が深まらなくなり、町側の説明の内容や程度に影響を及ぼし、協議の活性化がはかられなくなるが、それでは全員協議会の目的と性格は変化し、これまで果たしてきた機能が形骸化することとなり、地方自治法第100条第12項、寿都町議会会議規則第126条が全員協議会を正式な議会活動と認めた趣旨がかえって没却される。

(全国各地の全員協議会の協議内容は様々であること)

6 全員協議会の協議の内容は様々であり、多岐にわたりうるが、全国各地で多数開催されている全員協議会がどの程度の内容を議題としているかについても同様に様々である。

①議会自体の行事や運営・活動の打合せや意見調整のためにのみ行っている場合、②首長が議会に提出する予定の議案について事前説明が必要と認めたものに限定して行っている場合もあり得る一方で、③地方公共団体の重要な計画の策定及び施策の実施に及ぶ場合や、④議会の議決事項に含まれない行政運営上の重要な事項にわたる場合もあり得る。

寿都町全員協議会では、従来 of 慣行より、①乃至④すべてにわたる協議内容を議件として取り上げている（乙7寿都町議会全員協議会規程）。

一口に全員協議会の協議の内容も一律のものではない。

そこで、全国の地方公共団体の全員協議会では各自が行う協議の内容に合わせて協議の内容の公開の可否を定めるということが相応しく、後記のとおり公開の対象としている例も少なくないが、実際に前記のとおり地方議会事務提要が「各議会においてその協議等について公開するか否かを判断すれば良い」と指導して

いるのも協議の内容が様々で自律的判断に委ねられている趣旨のあらわれであると解される。

(本件非開示について)

- 7 以上にに基づき、寿都町議会は、本件開示請求に対して、自律的会議体である寿都町全員協議会が協議の内容の非公開を申し合わせていることに基づき、寿都町情報公開条例第8条第2号の「法令等の規定により開示することができないと明文で規定され、又は当該法令等の解釈上その旨が明らかである情報」にあたるかと判断して、非開示決定としたものである。

(全員協議会の申し合せの経過)

- 8 寿都町議会全員協議会では、前記7に記載したとおり、全員協議会の協議内容を非公開とすることについて、以下のとおり申し合わせた経過が存在する。

① 令和元年12月10日開催の全員協議会

協議の冒頭に、議長は傍聴希望者の取扱いを協議会に諮った。

A議員は、「赤裸々な形で皆さんに審議してもらう場合もあります(略)ほかに出しては困るといった案件もあると思う(略)一人でも反対であれば傍聴させる訳にはいかないのではないかと思います。」と述べ、B議員から「案件を問わずだめだということですね。」との発言があり、A議員は「そうです(略)その時の協議会の内容だと思うんです。全体的には傍聴させるべきではないという中で、今回の内容についてはどうですかと諮って、了承となれば、それはそれでいいと思います。一人でも反対の方がいたら傍聴させるべきではないと思います。」と述べた。

議長は、「傍聴者がいることによってそれぞれの皆さんの発言が制限されたり、議論ができないようなこともいろんなことも想定しながら、基本的には全員協議会には、特別皆さんが結構だよと言わない限りは、私はこの中で議論し

たいと思いますけど、いかがでしょうか。今回はまだ決まっていないということで、認めないという形でよろしいですか。」と言い、(はいの声)を確認し、「今後また、こういったことについても議論を深めていかなきゃならないのかなどこのように私は思っています。」と言い、(はいの声)を確認し、傍聴を認めない旨採決した。その後、議長は「傍聴希望者に伝えてきてください。」と言い、事務局長は退席して、傍聴希望者のもとに説明に向かった。

冒頭から、議長が採決に至るまでの間、異議を述べた議員は存在しない。

なお、直接の議題は傍聴の可否であるが、議事の公開全般の是非について、自律的判断に基づき現時点で行わないと申し合わせたものである。

② 令和2年9月30日

協議の冒頭に、議長は、「昨年12月10日の全員協議会で内容の如何に関わらず公開しないということを全会一致で取り決めされておりました。(略)残念なことに全国放送で流出したということで(略)議員の皆さんかどうか分かりませんが、(略)今後、全会一致で決めた取り決めでありますので、議員の皆さんにはルールを守るという取り決めに従っていただきたいと強く思います。」と述べた。

数名の議員が発言した後、C議員は「(略)傍聴に関していろいろ話しているが公開については決まっていないような判断を私はしている。(略)」と発言した。

議長は、「皆さんは会議の内容を公開しないという認識の中で12月以降来たと私は思っています。(略)やはりまだ公開できない部分もあるし、あるいはまた議員同士が自由闊達な意見交換をし、そして個人的な危害を加えられないような身の保全ということもあるので、それで公開しないようにしましょうという認識のもとにやってきたと私は思っているんで。」と述べた。

その後、複数の議員が発言し、当日の全員協議会の後半再度、議事録の件が協議が行われた。

なお、令和2年10月8日未明（午前1時半頃）、片岡春雄寿都町長の自宅が放火未遂の被害を受ける事件が発生している。

③ 令和2年10月5日

協議の冒頭に、全員協議会の記録の開示が協議された。

議長は、事務局に対して、「各議会の判断に任せられていることになっていきますね」と確認し、これに対し、事務局は肯定する回答をした。

数名の議員が発言した。

その後、事務局は、過去に開示請求されて応じた例の有無について質問を受け、「過去に開示請求されたことはあります。この話が話題として出る前のことです。議長の案件が出る前の話です。案件があってから皆さんで公開する、しないも含めて協議しましたよね。そこで公にできない話もあるよねっていう認識で、そこからは開示していないです。」と説明した。

数名の議員が発言した。

C議員は、「私たちが12月と3月の全員協議会で議事録を出さないと決められていることになっているんです。私はそうっていないと思いますって言っている。」と述べた。

数名の議員が発言をした。

D議員は、全員協議会は情報公開しないと理解していて好きなことも言えたとの趣旨の発言を行った。

E議員は、受け止め方が違うのでこの件は開示すべきでないとの趣旨の発言を行った。

その後も発言が続いた後、議長は、「いろんな意見のすり合わせだとか、説明だとかそういう位置づけですので、本会議ではないので」と述べて、「そういうことで皆さんご了解願います」と確認して、終了となった。

なお、全員協議会の申合せの存在の立証については、前記のとおり要点記録と

して作成と保管が行われているところ、本会議の時期に開催するのを慣行として
いることから、証拠の提出について、9月定例議会に合わせて協議の場を設け、
各議員の意見聴取も経たうえ、議長よりその可否を得る予定である。

(情報公開条例と知る権利について)

- 9 情報公開は、主権者たる国民が、民主主義国家において的確な自己統治をする
ために必要な情報を得るためのものであり、国民の知る権利ないし行政の説明責
任を前提とするものであるが、憲法の規定から直接に導かれるものではなく、情
報公開のためにいかなる請求権を認め、その要件や手続をどのようにするかは、
法律や条令等に委ねられている(判例)。

このように寿都町情報公開条例においても創設的権利を定めているものである
から、同条例第7条では原則として開示しなければならないとしつつも、同条例
第8条以下の非開示事由を解釈する際には本条例の目的・趣旨とともに、同条例
第2条の公文書の管理・開示の実施機関の性格や位置付けについてもこれを考慮
することが許される。

すなわち、全員協議会は、地方自治法第100条第12項が新設される以前は
事実上の組織であり、新設された後は議会活動として承認されたことから実施機
関に含まれることとなったと言えるとしても(同条例第2条)、その一方で議決機
関ではないことに変わりはなく、議会それ自体でないということを考慮する必要
がある。

同条例第8条の「法令等の規定により」及び「当該法令等の解釈上」の文言の
解釈において、議決機関ではない自律的な組織である全員協議会が開示をしない
と申し合わせたことを前提にすれば、自律的組織体の判断が最も尊重される旨の
条理に基づき、条理を含む法令等の規定により、寿都町情報公開条例の解釈上、
その協議の内容を記載した文書を開示することができないことは明らかである。

(全員協議会の議事録の開示にかかる状況)

10 全員協議会の協議内容というのは、前記6に記載したとおり、①議会の行事や運営・活動の打合せや調整のために行われている場合、②首長が議会に提出する予定の議案について事前説明が必要と認めたものに限定して行われている場合から、③地方公共団体の重要な計画の策定及び施策の実施に及ぶ場合や、④議会の議決事項に含まれない行政運営上の重要な事項にも及ぶ場合があるなど、協議の内容も一律ではない。

全員協議会を①や②の目的で行っている地方公共団体では開示をしても特段支障は生ずることはないが、③や④の目的で行っている場合には、前記4に記載しているように開示の是非について全員協議会出席者の自律的判断との関係性を考慮する必要が生ずる。

全国地方公共団体の全員協議会の議案事項がどのレベルにあるのかについては個別に様々であると思われることから、全国や全道でどれくらいの全員協議会が議事録を開示しているのかについてその割合や傾向を見てもあまり意味がないように思われる。

ただし、原告は北海道新聞のアンケート記事を引用しているので、被告も「議会改革度調査2020<調査結果報告書>」(早稲田大学マニフェスト研究所議会改革調査部会)(乙第8号証)の結果を引用すると以下のとおりである。

調査項目18「会議の議事録等を住民も見ることができますか?」の「法100条12項の協議等」について、非公開としていると回答した先が2020年でも依然として、370団体で29.0%存在している。

依然としてと述べたのは、2010年も33.1%、2011年も24.9%、2012年も23.2%の非公開が存在していたからである。要するに、開示をするかしないかについて、それぞれの全員協議会が自らの議案事項等を考慮して決定していることを示唆しているように思われる。

以上

【寿都町議会における会議体の比較】

会議体		本会議 (定例会・臨時会)	総務・産業 常任委員会	予算・決算 特別委員会	その他 委員会	全員協議会	議員懇談会 (R3.4.1～)
地方自治法での位置 付		◎ (地自法102条)	◎ (地自法109条)	◎ (地自法109条)	◎ (地自法109条)	◎ (地自法100条12項)	×
議案審議能力		◎	○	○	○	×	×
採否		◎	○ (本会議で採決)	○ (本会議で採決)	○ (本会議で採決)	×	×
会議開催の告示		◎	×	×	×	×	×
秘密会の規定		◎ (地自法115条)	◎ (委員会条例18条)	◎ (委員会条例18条)	◎ (委員会条例18条)	×	×
議事録署名		◎ (議長・指名議員2名)	○ (委員長)	○ (委員長)	○ (委員長)	×	×
傍聴	一般	◎ (20名まで)	原則 × (委員長許可)	◎ (20名まで)	取り決め無し	原則 ×	×
	報道	◎ (制限無)	原則 × (委員長許可)	◎ (制限無)		原則 ×	×
撮影・録音		原則 × (議長許可)	×	原則 × (議長許可)		×	×
議案・資料		日程表配布 議案貸出5部	×	議案貸出5部		×	×
議事録・要点記録等		◎ 議事録	○(R3～要点記録) (委員会条例27条)	○(R3～要点記録) (委員会条例27条)		○(H26頃～) 要点記録	×
開示請求		◎	○	○		×	×
費用弁償の支給		◎	◎	◎		◎	◎
公務災害の扱い		◎	◎	◎	◎	◎	×
議場での開催		◎	×	◎	×	×	×
議長が別に定めた規 則等の有無		有 (傍聴規則)	無	無	無	無	無
会議規則準用の有無			委員会条例の定めのほか会議規則の定めによる (委員会条例28条)			無	無
慣行的事項の有無		寿都町議会会議 規則等運用例	無	無	無	無	無
会議招集者		町長	委員長	委員長	委員長	議長	議長
議案(議件)の選定		議会運営委員会	議会の議決により付託された議件について審査 議会議決により所管事務の調査(案件は議決不要)			議長	議長
出席範囲		全議員	各委員・ 議長(出席可)	全議員	全議員	全議員	全議員
議会事務局関与の有 無		有	有	有	有	有	有

【略】 地自法⇒地方自治法

委員会条例⇒寿都町議会委員会条例