

答申第49号（諮問第56号）

## 答 申

### 第1 審査会の結論

千葉市議会（以下「実施機関」という。）が審査請求人に対し平成30年1月10日付け千葉市指令議総第13号により通知した「① 市議会ホームページに掲載されている自由民主党千葉市議会議員団の会派及び議員分の政務活動費収支報告書の閲覧の際に個人情報収集することについて、千葉市個人情報保護条例第7条第1項に違反しないことが検討された決裁文書とその関連資料（既に開示請求者に開示又は情報提供されたものを除く。）② 市議会ホームページに掲載されている政務活動費収支報告書の人件費及び事務・事務所費を黒塗りとした根拠を示す決裁文書とその関連資料（既に開示請求者に開示又は情報提供されたものを除く。）」（以下「本件対象文書」という。）を不存在による不開示とした決定（以下「本件決定」という。）は、妥当である。

### 第2 審査請求に係る経緯

審査請求に係る経緯は、次のとおりである。

#### 1 公文書開示請求

審査請求人は、千葉市情報公開条例（平成12年千葉市条例第52号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、平成30年11月26日付けで、実施機関に対し、「1. 別添届出書の内容（個人情報の収集）が市個人情報保護条例第7条1項に違反しないことが検討された決裁文書とそれに関連する資料すべて」及び「2. 人件費、事務・事務所費を黒塗りにした根拠を示す決裁文書とそれに関連する資料すべて」の開示を求める公文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

#### 2 開示請求内容の補正

審査請求人は、平成30年12月6日に、本件開示請求に係る対象文書について改めて実施機関と調整の上、既に審査請求人に開示され、又は情報提供された文書（以下「開示等文書」という。）を対象文書から除く旨

の本件開示請求の内容の補正を行った。

### 3 不開示決定

実施機関は、本件開示請求に対し、本件対象文書を保有しておらず、本件開示請求に係る公文書は存在しないとして、条例第11条第2項の規定に基づき、本件決定を行い、その旨を平成30年12月10日付け千葉市指令議総第13号により、審査請求人に通知した。

### 4 審査請求

審査請求人は、本件決定を不服として、平成30年12月12日付けで実施機関に対し、行政不服審査法（平成26年法律第68号。以下「法」という。）第2条の規定に基づき審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

### 5 実施機関の弁明及び審査請求人の反論

(1) 実施機関は、本件審査請求に対し、法第9条第3項の規定による読替え後の法第29条第2項の規定に基づき、平成31年1月18日付けで本件審査請求は棄却することが妥当であるとする弁明書を作成し、同条第5項の規定に基づき、これを審査請求人に送付した。

なお、実施機関は、弁明書の記載の一部に誤りがあったとして、これを訂正する文書「弁明書の訂正について」（平成31年2月20日付け）を作成し、これを審査請求人に送付した。

(2) 審査請求人は、前記(1)の弁明書に対し、法第30条第1項の規定に基づき、平成31年2月1日付けで、実施機関に反論書を提出した。

### 6 諮問

実施機関は、条例第19条の規定に基づき、平成31年1月22日付け30千市議総第498号により本審査会に諮問した。

## 第3 審査請求人の主張の要旨

審査請求書、反論書及び口頭意見陳述による審査請求人の主張の要旨は、次のとおりである。

### 1 審査請求の趣旨

本件決定の取消しを求める。

## 2 審査請求の理由

- (1) 政務活動費を制度化した際の地方自治法の改正過程によると、住民の監視により政務活動費の不適切な支出を防ぐことが制度の趣旨にあり、議長にはその用途の透明性を図る義務がある。そのことを踏まえると、市民の閲覧の際にその行使を妨げる手続を設ける発想は生じないはずである。
- (2) 自由民主党千葉市議会議員団（以下「自民党」という。）の会派及び議員分の政務活動費収支報告書の閲覧の際に個人情報収集することは千葉市個人情報保護条例（平成17年千葉市条例第5号。以下「個人情報保護条例」という。）第7条第1項に違反するものであり、「議長の裁量」で実施するものであれば議長の決裁文書を作成する必要があるため決裁文書は存在しているはずである。存在しなければ、千葉市公文書管理規則（平成12年千葉市規則第93号。以下「公文書管理規則」という。）第5条及び千葉市議会事務局公文書管理規程（平成12年千葉市議会訓令（甲）第2号。以下「議会事務局公文書管理規程」という。）第4条に違反するものである。ルールが決められていれば、議会もそれを守るのは当然である。
- (3) 実施機関は、(2)の個人情報収集の目的として「情報の悪用のけん制と未然防止」としているが、これは、市民・国民を敵視し、かつ法の趣旨を無視するものであり、信じられないことである。また、本当の目的を提示すべきである。
- (4) 公文書未作成の本質は何かを意識してもらいたい。条例第28条違反は情報公開制度の根幹を崩壊させるゆゆしき問題である。実施機関は、公文書を作成すべきであったと認めるなら、その反省の意味も込めて決裁文書を作成し審査請求人に提供すべきであり、さらに再発防止策を現議長名で発信すべきである。

また、実施機関が作成した別案件の決裁文書を見ると、意思決定の理由が記載されていないものもあったため、その意味でも公文書の管理が適正になされていないものとする。
- (5) 幹事長会議は、権限及び運営に関する明文の定めはなく、慣例（先例）として運営されており、非公開で決定事項の決裁文書も作成されていない。したがって、幹事長会議での意思決定は地方自治法（昭和22年法律第67号）上問題がある。しかも、非公開会議であるということで平成25年度から議事録作成をやめて「議事要旨（概要録）」に変更し、今日に至っている。幹事長会議の概要録を見ても検討内容が分からず結論だけで検証のしようもない不透明な記録である。

一方、市当局は、平成26年度から非公開の政策会議等を要綱で公開

するという前向きな対応をしている。同じ条例下でこのように違うことは大きな疑問である。

#### 第4 実施機関の説明の要旨

本件審査請求に対する弁明書による実施機関の説明の要旨は、次のとおりである。

##### 1 幹事長会議について

千葉県議会先例（事例）集342によると、議長が必要であると認めるときは、交渉団体（所属議員4人以上の会派をいう。）の幹事長をもって構成する幹事長会議を開催することができるものとされている（なお、慣例として副議長も構成員に含まれている。）。

当該会議は、議会に関することで各会派の意見調整や協議をする必要がある場合に開かれるものであるが、権限及び運営に関する明文の定めはなく、慣例として、議長は、必要があると認めるときに幹事長会議を開催し、当該会議において意見調整や協議された結果のうち、意思決定が必要な事項については、自らこれを行うこととしている。また、慣例として、この決定事項の決裁文書は作成されていない。

##### 2 議会ホームページにおける政務活動費収支報告書の公開について

実施機関は、条例第23条並びに千葉県議会政務活動費の交付に関する条例（平成13年千葉県条例第24号。以下「政務活動費交付条例」という。）第12条及び第14条の趣旨を踏まえ、政務活動費の使途の透明性を図るための情報公開の一環として、平成30年7月31日から、議会ホームページにおいて議会会派及び議員の政務活動費収支報告書を公開すること（以下「ホームページ公開業務」という。）を実施することとした。具体的には、以下の手続（以下「本件手続」という。）を経て実施したものである。

- (1) 議長は、ホームページ公開業務について、平成29年5月15日、同年12月14日及び平成30年2月15日の3回にわたって幹事長会議を開催して協議し、議会ホームページに掲載する議会会派及び議員の政務活動費収支報告書について、自民党の会派及び議員の政務活動費収支報告書の閲覧に当たって閲覧を希望する者の氏名、住所等の個人情報を収集することが個人情報保護条例第7条第1項に違反しないこと、また、人件費及び事務・事務所費を非公開とすることが妥当であるとの結論（以下「本件検討結果」という。）に至った。

- (2) 議長は、平成30年2月15日に、本件検討結果を踏まえ、ホームページ公開業務に関し、以下の事項（以下「本件決定事項」という。）を決定した。
- ア 自民党の会派及び議員分の政務活動費収支報告書の閲覧の際に個人情報収集すること。
  - イ 議会会派及び議員の政務活動費収支報告書の人件費及び事務・事務所費は非公開とすること。
- (3) 議長は、同日、本件決定事項を踏まえたホームページ公開業務を実施するよう、議会事務局に口頭で指示を行った。
- (4) 議会事務局は、(3)の指示を受けて、ホームページ公開業務を実施するために必要な以下の事務を行った。
- ア 個人情報保護条例第6条第1項に基づき、個人情報取扱事務を市長に届け出るため、決裁（議会事務局総務課長決裁）終了後に個人情報取扱事務開始届出書を市政情報室に提出した。
  - イ 議会会派及び議員の政務活動費収支報告書の人件費及び事務・事務所費を非公開とする処理を行い、議長の承認を得た上で議会ホームページにおいて公開する電磁的記録に変換した。
- (5) 議会事務局は、(4)イの手続により作成した電磁的記録を平成30年7月31日に議会ホームページで公開した。

### 3 幹事長会議での協議及び議長の決定に関して実施機関が保有する公文書について

- (1) 幹事長会議での協議において実施機関が作成した公文書は「平成29年5月15日幹事長会議概要録」、「平成29年12月14日幹事長会議概要録」及び「平成30年2月15日幹事長会議概要録」（いずれも協議結果報告文書（議会事務局長決裁文書）を含む。以下これらを総称して「幹事長会議概要録」という。）である。
- (2) 2(2)の議長の決定の際、公文書管理規則第5条第1項及び議会事務局公文書管理規程第4条の規定に基づき、本来は決裁文書を作成すべきであったが、これを作成していなかった。
- また、2(1)及び(2)の手続は、実施機関内部のものであって、実施機関以外からは公文書を取得していない。
- (3) よって、本件手続のうち、2(1)の幹事長会議での協議及び2(2)の議長の決定に関して実施機関が保有する公文書は、幹事長会議概要録のみが該当する。

### 4 本件手続に関して実施機関が保有するその他の公文書（幹事長会議での

協議及び議長の決定に関するものを除く。) について

本件対象文書の主たるものは、2 (1) の本件検討結果を踏まえてなされた2 (2) の本件決定事項に係る決裁文書であるが、本件開示請求の内容には、「それに関連する資料すべて」が含まれるため、本件手続のうち、2の(3) から(5) までの手続において作成した公文書についても以下検討する。

なお、2の(3) から(5) までの手続は、実施機関内部のものであって、実施機関以外からは公文書を取得していない。

- (1) 2 (3) の手続は口頭の指示によってなされたものであるため、公文書を作成していない。
- (2) 2 (4) アの手続において実施機関が作成した公文書は、個人情報取扱事務開始の届出に係る決裁文書（平成30年7月27日付け議会事務局総務課長決裁文書。以下「総務課長決裁文書」という。）である。
- (3) 2 (4) イの手続では、議長の口頭での承認によって公開する内容が確定されたものであるため、公文書を作成していない。
- (4) 2 (5) の手続では、2 (4) イの手続で確定した電磁的記録をそのまま議会ホームページのサーバに掲載する操作を行ったものであるため、公文書を作成していない。

よって、本件手続のうち、2 (3) から2 (5) までの手続に関して実施機関が保有する公文書は、総務課長決裁文書のみが該当する。

- 5 以上のことから、本件手続全体に関して実施機関が保有する公文書は幹事長会議概要録及び総務課長決裁文書のみとなるが、これらの文書はいずれも既に実施機関が審査請求人に開示し、又は情報提供した公文書（開示等文書）であり、本件対象文書に該当しない。

よって、実施機関は、本件対象文書を保有していないことから、審査請求人に対し公文書不存在を理由とする不開示決定を行ったものである。

## 第5 審査会の判断

本審査会は、審査請求人の主張及び実施機関の説明並びに実施機関から提出された開示等文書をもとに検討した結果、以下のように判断する。

### 1 本件対象文書について

審査請求人は、開示請求書において、「1. 別添届出書の内容（個人情報の収集）が個人情報保護条例第7条1項に違反しないことが検討された決裁

文書とそれに関連する資料すべて」及び「2. 人件費、事務・事務所費を黒塗りにした根拠を示す決裁文書とそれに関連する資料すべて」（いずれも既に開示請求者に開示又は情報提供されたものを除く。）の開示を求めている。

そして、本件開示請求において審査請求人が開示を求める文書の主たるものは、本件決定事項に係る決裁文書であるが、請求内容には「それに関連する資料すべて」と記載されているため、審査請求人は、本件手続全体に関する文書の開示を求めているものと解される。

また、実施機関の説明によると、実施機関が、本件手続に関して作成した文書について、本件開示請求以前に審査請求人の公文書開示請求又は情報提供依頼に対して開示し、又は情報提供した開示等文書は、次のとおりである。

- (1) 幹事長会議概要録（「平成29年5月15日幹事長会議概要録」、「平成29年12月14日幹事長会議概要録」（審査請求人への情報提供のために別途実施機関が作成したメモを含む。以下同じ。）及び「平成30年2月15日幹事長会議概要録」）
- (2) 総務課長決裁文書（市議会ホームページに掲載された政務活動費収支報告書の閲覧事務に関する個人情報取扱事務開始の届出に係る決裁文書（平成30年7月27日付け議会事務局総務課長決裁文書））

以上のことから、本件対象文書は、本件決定事項に係る文書を含む本件手続全体に関して実施機関が保有する公文書のうち、(1)及び(2)の文書を除くものであると認められる。

## 2 公文書の作成について

- (1) 公文書管理規則第5条第1項は、実施機関は、意思決定と同時に公文書を作成することが困難である場合又は処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、その意思決定に当たっては、公文書を作成すべき旨を定めている。

また、議会事務局公文書管理規程第4条は、「職員は、事務処理に当たっては、内容が軽微なものである場合を除き、必ず公文書を作成するものとする。」と定めている。

- (2) これらの規定は、公文書が本市の諸活動や歴史的事実の記録であることを踏まえ、本市の有するその諸活動を現在及び将来の市民に説明する責務が全うされることを目的として、原則として意思決定や事務処理に当たっては公文書を作成すべき旨を定めたものであると解される。

### 3 本件対象文書の不存在について

#### (1) 幹事長会議での協議に関する文書について

幹事長会議での協議に関する文書は、幹事長会議概要録が該当するが、前記1で述べたとおり、これは本件対象文書に該当しない。

#### (2) 議長の意思決定に関する文書について

ア 実施機関の説明によると、本件決定事項に係る議長の意思決定に関する文書は存在しないとのことであるが、この意思決定は、「自民党の会派及び議員分の政務活動費収支報告書の閲覧の際に個人情報収集すること」及び「議会会派及び議員の政務活動費収支報告書の人件費及び事務・事務所費は非公開とすること」を決定したものであるため、前記2(2)で述べた公文書管理規則第5条第1項及び議会事務局公文書管理規程第4条の趣旨に照らすと、事案等が「軽微なものである場合」に該当しないことは明らかであり、実施機関は、本件決定事項に係る決裁文書を作成すべきであったものと認められる。

イ しかしながら、実施機関自らも本件決定事項に係る決裁文書を作成すべきであったと認めており、その上で、慣例上決裁文書を作成していなかったとの理由で本件決定事項に関しても同文書を作成しなかったという説明自体には、不自然、不合理な点は認められない。

#### (3) 本件手続に関する文書（幹事長会議での協議及び議長の決定に関するものを除く。）について

本件手続に関する文書であって、(1)及び(2)以外の文書は、総務課長決裁文書が該当するが、前記1で述べたとおり、これは本件対象文書に該当しない。

#### (4) 実施機関以外からの公文書の取得について

実施機関の説明によると、本件手続は全て実施機関内部のものであって、実施機関以外からは公文書を取得していないとのことであり、この説明には、不自然、不合理な点は認められない。

#### (5) まとめ

以上から、実施機関が本件対象文書は存在しないことを理由として本件決定を行ったことは、妥当であるといわざるを得ない。

### 4 その他

以上に述べたほか、審査請求人は種々の主張をするが、本件決定の妥当性における本審査会の判断を左右するものではないため、言及しない。

以上により、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

## 第6 附帯意見

本件審査請求に係る本審査会の判断は以上のとおりであるが、実施機関が自ら認めているとおり、本件決定事項の意思決定については、公文書を作成すべきであったものと認められる。

公文書管理規則第5条第1項及び議会事務局公文書管理規程第4条の規定の趣旨に照らすと、議長が招集して各交渉会派の幹事長が構成員となる幹事長会議の検討事項を踏まえた上で、議長が意思決定を行うに際し公文書が作成されなかったことについては、実施機関における公文書管理の認識が十分ではなかったものといわざるを得ない。

実施機関においては、今後、公文書管理規程等の規定を踏まえた適正な事務の執行がなされるよう強く求める。

### <参考>

#### 答申に至る経過

年 月 日	内 容
平成31年 1月22日	実施機関から諮問書並びに審査請求書及び弁明書の写しを受理
平成31年 2月 1日	実施機関から反論書の写しを受理
平成31年 2月22日	審議（第153回情報公開審査会）
平成31年 3月11日	審査請求人から意見を聴取、審議（第154回情報公開審査会）

#### 千葉市情報公開審査会委員名簿

（2018年10月1日～2020年9月30日）

氏 名	役 職	備 考
大久保 佳 織	弁護士	
田部井 彩	中央学院大学法学部准教授	
鶴 見 泰	弁護士	会 長
皆 川 宏 之	千葉大学大学院社会科学研究院教授	職務代理者