

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

全 国 市 議 会 議 長 会
都 市 行 政 問 題 研 究 会

報告にあたって

全国市議会議長会の人口25万人以上の85市議会議長で組織する「都市行政問題研究会」は、平成10・11年度の調査研究テーマを「情報公開と市議会」に決定した。

およそ2年にわたって、加盟市85市の議員を対象にした「情報の公開と市議会の在り方に関する議員アンケート調査」（平成11年2月）をはじめ、全加盟市議会を対象とした「議会情報の公開に関する加盟市調査」（平成11年8月）、関係市議会に対する資料照会、現地実態調査、さらに専門家による研修会などを実施してきた。

これらの資料・情報をもとに、役員会を中心に精力的に審議を行ってきたほか、調査幹事会（役員市の事務局長）において実務的な検討を重ねてきた。

基本的な考え方として、「情報公開」の推進も重要なことであるが「議会の公開」、「情報の提供」も肝要であり、これらも積極的に推進すべきであろう。また、立法機関、政策決定機関としての議会の情報と政策形成、実施機関としての執行部の情報とは自ずから異なるものもあるが、議会も情報公開を積極的に推進し、説明責任を果たすべきであるとの立場をとっている。

このほど、この調査研究結果を取りまとめたので、ここに報告する。この報告書は、主に市議会の公開、市議会情報の提供、市議会の情報公開の現状と課題の三部から構成されている。

この報告書が、加盟市の議会関係者のみならず、多くの市議会の関係者にいささかなりともお役に立てば、望外の幸いである。

平成12年2月

全国市議会議長会
都市行政問題研究会

会長 塚本秀雄
(八王子市議会議長)

目 次

はじめに	1
情報の公開の重要性	1
1．情報公開をめぐる動き	3
(1) 情報の種類	3
情報の形態的分類	
情報の内容的分類	
(2) 自治体の取り組み	4
市の取り組み状況	
町村の取り組み状況	
都道府県の取り組み状況	
(3) 国の取り組み	5
情報公開法の提出と成立	
情報公開法の特徴	
2．市議会の公開	7
(1) 会期日程の公表	7
(2) 本会議の公開	8
傍聴者へのサービス	
傍聴手続きの簡素化	
施設の改善	
(3) 委員会の公開	9
傍聴者へのサービス	
委員会の開催方法	
出前委員会	
(4) 会議の放送	11
本会議の放送	
委員会の放送	
3．市議会情報の提供	13

(1) 議会報の発行	.....	13
議会報の重要性		
議会報の問題点		
(2) 議会資料の提供	.....	14
会議録(委員会)		
統計資料、議会の解説資料		
議会史、議会報(統合版)		
例規類集のデータベース化		
(3) 議会図書室における情報管理	.....	17
(4) インターネット等の活用	.....	18
インターネットの活用例		
問題点		
4 . 市議会の情報公開の現状と課題	.....	21
(1) 情報公開条例の制定状況	.....	21
成立過程と制定状況		
(2) 実施機関と市議会	.....	22
実施機関となっている市議会		
実施機関となっていない市議会		
議会独自の条例制定		
議会独自の条例制定の課題		
(3) 文書管理	.....	24
公開を踏まえた文書作成		
文書管理と保存基準		
ファイリングシステムの導入		
パソコン決裁とその文書管理		
(4) 議会情報の公開の考え方	.....	26
委員会記録		
全員協議会等の記録		
委員会行政視察関係		
海外行政視察関係		
議長交際費関係		

議会食糧費関係	
会派に対する市政調査研究費関係	
議員の個人情報	
(5) 個人情報保護条例の制定状況	32
背景(必要性)	
現状	
公人たる議員の情報の保護	
おわりに	34

凡 例

本書で引用した主な調査資料

1. 「10年度実態調査」は、「平成10年度市議会の活動に関する実態調査(平成9年中)」(平成10年12月、全国市議会議長会)
2. 「11年度実態調査」は、「平成11年度市議会の活動に関する実態調査(平成10年中)」(平成11年12月、全国市議会議長会)
3. 「加盟市議員アンケート調査」は、「情報の公開と市議会の在り方に関する議員アンケート調査結果」(平成10年12月、全国市議会議長会・都市行政問題研究会)
4. 「加盟市調査」は、「議会情報の公開」に関する加盟市調査結果(平成11年8月、全国市議会議長会・都市行政問題研究会)
5. 「市議会図書室調査」は、「市議会図書室に関する調査結果」(平成8年8月、全国市議会議長会)
6. 「市議会報調査」は、「市議会報に関する調査結果」(平成8年4月、全国市議会議長会)
7. 「自治省・情報公開条例調査」は、「情報公開条例(要綱等)の制定状況調査の結果について」(平成11年7月、自治省)
8. 「自治省・個人情報条例状況」は、「個人情報に関する条例の制定状況について」(平成11年8月、自治省)

はじめに

情報の公開の重要性

最近、「情報化時代」、「情報産業」、「情報技術革命」などという言葉に代表されるように、あらゆる分野において「情報」そのものが大きな価値を持つようになってきている。

特に、政治の場においても例外ではない。情報は、政治家の活動や政治生命をも左右するものである。そればかりでなく、その主権者たる国民に対して十分な情報が提供されることは、民主政治にとって基本的な要件である。

政治の要諦は、古来より「由らしむべし、知らしむべからず」（人民というものは、為政者の定めた政治の方針に従わせることはできるが、その一つひとつを人民に説明し、理解させることは難しいものである）といわれているように、市民に対し、十分な情報を提供し、市民の理解を得て、自主的に参加を促すことは簡単ではなく、難しいものであるといえよう。

ところで、民主政治をより進めるために、国民に対する情報の公開の推進は、世界的な潮流であり、特に、欧米先進諸国では大いに進んでいる。我が国においても、政治や行政の公正性・透明性を図るため「情報公開」が大きな政治課題となって久しい。ここで「情報公開」とは、政府機関(国と地方自治体)に対して情報の公開請求があったときは、その保有する情報を外部の者に公開する行為を指すものとする。

この情報公開については、地方が国に先駆けて昭和58年に、情報公開条例を制定して以来、地方の方が進んでいる。国においては、密室的な行政から国民に開かれた公正・透明な行政を実現するために、平成11年5月に「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」(いわゆる情報公開法)を制定している。

また、平成11年7月に「地方分権一括法」(地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律)が制定され、これにより地方自治体は「自己決定」、「自己責任」の原則のもとで運営されるようになった。

いいかえれば、地方自治体の権限が大きくなる中で、とりわけ意思決

定・立法機関としての政策決定機能をはじめ、行政のチェック機能など議会の果たすべき役割がますます大きくなる。

その「自己決定」を行う住民や議会にとって、地方政治や行政に関する情報は必要不可欠である。一般に「情報なくして参加なし」といわれるように、国民の主体的な政治参加、行政参加を促すために情報の提供、情報の公開は極めて重要である。

政府は、平成5年11月、行政の公正の確保と透明性の向上を目的とし、「行政手続法」を制定している。そして地方自治体に対し、「この法律の規定の趣旨にのっとり、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図るために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。」(第38条)と定めている。自治体の多くがこの規定に基づいて「行政手続条例」を制定している。

いずれにしても、公正・透明な行政が強く求められているといえる。

加えて、具体化する地方分権の推進は、地方自治の本旨の実現、真の地方自治、住民自治の実現を目指すものであり、このためには当然に政治や行政の情報公開の実施が前提である。それは、国民主権の原理に基づく、政治や行政の国民に対する説明責任を果たすものである。

これは、地方自治体の執行部のみならず、市民の負託を受けた、選ばれた議員で構成される議会においても情報の公開が強く求められているといえる。

1. 情報公開をめぐる動き

我が国の情報公開の制度化については、国よりも地方が先行していた。国においては、平成11年5月、情報公開法が制定され、そして、「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する情報の公開に関し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。」(第41条)と定めている。この規定により、情報公開条例を制定していない自治体は情報公開条例の制定を、情報公開条例を制定している自治体は法律の趣旨にのっとり「条例」の改正が必要である。この情報公開法の制定を契機に地方自治体の条例制定は一段と進みつつある。

(1) 情報の種類

一般に、情報を形態的に分類すると「有形情報」、「無形情報」となり、また、内容別には「社会情報」と、「個人情報」に分けられる。

情報の形態的分類

ア. 有形情報

有形情報とは、情報が何らかの媒体に記録されたもので、普通は紙に記録された文書を指す場合が多い。このほか、有形情報として記録されたものとしては写真、フィルムなどがある。

さらに、電磁的記録に含まれる録音・録画テープ、磁気テープのほか、フロッピーディスク、光ディスク、CD-ROMなどがある。

イ. 無形情報

無形情報とは、会議などで交わされる言葉の情報で媒体に記録されていない情報をいう。すなわち、会議をはじめとしてラジオやテレビ等で交わされる言葉の情報であって、議会における本会議や委員会で交わされる質疑・回答や討論なども同様である。

情報の内容的分類

ア. 社会情報

社会情報とは、社会的・公共的な性質を有する情報、日常的な情報で

あり、一般に社会情報と呼ばれるものである。

イ．個人情報

個人情報とは、一般に個人が識別される情報で、それをみれば個人が特定されてしまう情報である。言い換えれば、その多くは、プライバシー情報といわれるものである。

この個人情報の公開の程度については、公務に携わる市民とそうでない一般市民とは異なる扱いがなされる場合もある。

(2) 自治体の取り組み

市の取り組み状況

都市においては、春日市（福岡県）が全国の都市に先駆けて昭和 5 8 年 1 月に「春日市情報公開条例」を制定した。特にここ数年、条例制定が急速に進み、平成 1 1 年 4 月現在では、全国 6 7 1 市のうち、4 5 7 市が情報公開条例を制定しており、条例制定率は 6 8 % である（自治省・情報公開条例調査）。

町村の取り組み状況

全国の自治体に先駆けて、昭和 5 7 年 3 月に山形県金山町が「金山町公文書公開条例」を制定した。この金山町の条例の制定を契機にして、自治体の情報公開条例制定は促進されることとなった。そして、国に先駆けて制定されたこともあり、当時はマスコミを大いに賑わした。

その後、町村の条例制定化は徐々に進み、平成 1 1 年 4 月現在、全国 2 , 5 5 8 町村のうち、3 8 1 町村が情報公開条例を制定しており、条例制定率は 1 5 % である（自治省・情報公開条例調査）。

都道府県の取り組み状況

都道府県においては、昭和 5 7 年 1 0 月に神奈川県が全国の都道府県に先駆けて「神奈川県の機関の公文書の公開に関する条例」を制定した。

都道府県においては条例制定化が進み、平成 1 1 年 4 月現在、情報公開条例の制定率は、全都道府県、1 0 0 % である（自治省・情報公開条例調査）。

(3) 国の取り組み

情報公開法の提出と成立

昭和50年代に入ると、情報公開については、欧米先進諸国の動向もあり、徐々に政策課題となっていた。昭和56年に設置された臨時行政調査会は、昭和58年3月の「第5次答申」において「国民一般に対する情報開示制度(いわゆる情報公開制度)については、積極的かつ前向きに検討すべき課題」と述べている。

特に、政府は、平成6年2月に「今後における行政改革の推進方策について」を閣議決定し、その中で「行政情報の公開にかかる制度について本格的検討を進める」としている。と同時に、「行政改革委員会」を設けて、情報の公開に関し本格的な検討を進めてきた。

この行政改革委員会は、平成8年12月に政府に対し、行政文書の管理と公開の範囲などを内容とする「情報公開法の成立に関する意見」を具申した。政府は、これに基づき平成10年3月、国会に「行政機関の保有する情報の公開に関する法律案」(情報公開法案)を提出し、その後三度の継続審議を経て、平成11年5月に、この情報公開法は成立し、公布された。

この法律は、公布の日から2年を超えない範囲において、政令で定める日から施行される。

なお、この法律の施行期日については、各省庁の統合・再編成される(平成13年1月)関係やまた、情報公開法の制度導入に備えて進めている各省庁の保有する膨大な文書の整理・保管作業に時間を要することなどから、平成13年4月とみられている。

情報公開法の特徴

平成11年5月に成立した情報公開法の大きな特徴は、政府(行政機関)の保有する情報の公開であり、国会(立法機関)、裁判所(司法機関)の保有する情報は公開の対象としていないことである。

また、内容の主なものは、国民主権の理念に基づき政府の「説明責任」が謳われていること、公開対象を決裁・供覧等の手続きを公開の要件とせず、「職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有している」ものとしたこと、公開対象文書を「電磁的記録」を含む組織

的共用文書に広げ、光ディスク、磁気ディスクなど情報がどのような媒体に記録されているかは問わないこととした、さらに 情報公開請求に当たっては公開の請求理由は問わない（請求理由の記載不用）としていることである。

そして、地方自治体にもこの法律の趣旨にのっとった条例の制定や既制定の条例の見直しを求めていることなどがあげられよう(第41条)。

なお、国会の情報公開の法制化については、現在、国会において独自に検討が行われているようである。

2 . 市議会の公開

真の住民自治の実現のためには、主権者たる住民に行政や議会の情報が十分に公開されていることが重要である。このことは、民主主義の基本原則であり、特に、議会の立場からすれば、情報の公開をする前に住民に対する「議会の公開」、「議会情報の提供」が行われていることが、極めて肝要なことである。

議会の公開については、市民に親しまれ、分かりやすい議会とするため、そして議会に対する市民の的確な理解と判断を仰ぐためにも積極的に推進すべきであろう。

(1) 会期日程の公表

市議会に対する住民の関心を高め、理解を深めるためには、まず、議会を直接みてもらうのが最も適切である。

そのためには、住民が議会の活動予定を知ることが不可欠であり、その活動予定たる「会期日程」を公表し、住民に提供することが大切である。

しかし、基本的に議会の会議は昼間開かれており、それだけでなくも普段から馴染みにくいと思われることから、議会に足を運んでもらうためにはそれなりの工夫や努力が必要である。

また、議会は行政と住民との架け橋としての役割と責務を十分に果たしていくために、住民の意向がどのように議会審議に反映されているか、広く周知するよう努めなければならない。

そして、議会に対する関心を高めるため、具体的な方策として、市の広報紙に、会期日程及び議案一覧などの掲載を行う、市の広報紙で議会への傍聴を呼びかける、これらを庁舎ロビー、市民会館、支所、出張所等公共施設での掲示などが考えられる。

さらに、最近では、市においてホームページを開設しているが、そこに議会コーナーを設け議会情報を掲載する、議会独自のホームページを開設し、そこで会期日程や議案一覧等を積極的に掲載することなども考えられる。

また、新聞の全国紙の県内版や地元紙に会期日程及び議案一覧、傍

聴手続き等を掲載するほか、これら議案一覧等を新聞折込広告することや、CATVによる放映なども考えられる。

なお、市議会において独自にホームページを開設している市は10市(金沢市、横須賀市、静岡市など)である。市のホームページに議会コーナーを設けている市は106市、16%である(11年度実態調査)。さらに、全国紙・地元紙等に会期日程、議案一覧等を掲載している市は、数市である(姫路市、長崎市など)。

このほか、バスや電車などの車内広告の掲載も考えられる。

(2)本会議の公開

地方議会の公開について、地方自治法は「議会の会議は、これを公開する。」(第115条)と規定しており、これにより議会の「会議」は公開が原則である。しかし、ここに定められた「会議」は、一般的に、本会議のみを指し、委員会を指すものではないと解されている。

そして、平成10年中における全国670市議会の本会議(定例会)の平均傍聴者数は、1市当たり年間265人である(11年度実態調査)。この人数は、本会議(定例会)が公開され、自由に傍聴可能であるものの、昼間に開催されること、会議日程や議会の仕組みに対する住民の理解が十分でないことなどを背景にしていると考えられる。

傍聴者へのサービス

市議会の傍聴者を増やすためには、傍聴者に対するサービスが必要である。まず、審議内容の理解を助けるために議案書、請願・陳情書など議員に配布する資料の貸し出しの検討を行う。また、聴覚に障害のある住民に対し、ワイヤレス補聴器の貸し出しのほか、手話通訳については、できるだけ便宜を図る。スクリーンに文字を映すオーバーヘッドプロジェクター(OHP)の設置などが考えられる。

なお、手話通訳については、ボランティア団体や県、広域行政圏あるいは近隣市町村との連携による通訳者の確保などが考えられよう。

傍聴手続きの簡素化

市議会の会議傍聴の手続きについては、現行の「標準市議会傍聴規則」

(第6条)は「傍聴券に住所、氏名及び年齢を記入しなければならない。」と規定している。このうち「年齢」については、傍聴についての統計調査のために記入を求めることがあってもよいが、傍聴者のプライバシーなどを考えて、傍聴者の年齢や生年月日の記入の義務づけを廃止することが望ましい。

また、団体傍聴券についても、代表者又は責任者の年齢の記入を求めているが、個人の傍聴手続きと同様に廃止することが望ましい。

施設の改善

議会施設については、より多くの傍聴者を増やすため、高齢者や障害者のために議会全体のバリアフリー化の推進を図るなど、傍聴者に配慮した構造にすることが望ましい。

具体的には、階段のスロープ化、車いす用傍聴席の設置、車いす対応のエレベーターの設置やトイレ等の改造、点字ブロックの整備などが考えられる。

(3) 委員会の公開

委員会の公開については、主権者たる市民に開かれた議会、市民に親しまれる議会とすることを理由に、委員会条例によるものとされており、「標準市議会委員会条例」では、「委員長の許可を得たものが傍聴することができる。」(第19条)と規定している。このため市議会における委員会条例上の規定では、「委員長の許可により公開」が8割で、「完全公開」が1割弱である。しかし、実際の運用では「原則自由公開」(完全公開)が約2割であり、そして「委員長により許可した」が約3割である(11年度実態調査)。

さらに、近年における、より住民に開かれた議会を目指すべきとの風潮もあり、また「地方分権推進計画」(平成10年5月閣議決定)でも「委員会審議の公開等議会審議の公開性を高める」との指摘もあり、全国的に市議会の委員会は公開を進める方向にある。

しかしながら、議会の内部審査機関である委員会は、利害関係にとられない自由で公正な発言の場が確保されなければならないとし、その公開に消極的な考えもある。

なお、委員会は、非公開であっても、その記録については積極的に公開すべきである。そしてその場合、委員長報告において審議経過、結果についてできるだけ詳細に行うべきであろう。

また、秘密会であっても、その記録については、ある期間経過したあと、公開(時限公開)すべきであろう。

傍聴者へのサービス

市議会の委員会における傍聴者へのサービスは、本会議における傍聴者へのサービスとほぼ同じである。委員会特有の問題として、委員会室が少ない、狭いという物理的な問題がある。これについては、別室でのモニターテレビによる間接公開も考えられるので、前向きに検討することが望まれる。

また、本会議と同様に傍聴者に議案書、請願書・陳情書等議員に配布する資料の貸し出しなども考えられる。

市庁舎の新築や議会施設の改築の際には、必要な委員会室の確保、傍聴席の確保に努める必要がある。

委員会の開催方法

市議会における委員会(特に常任委員会)の開催の方法は、さまざまである。全委員会を同日・同時開催している市議会については、議員及び傍聴者の便宜を図るため、できるだけこれを避けることが望ましい。しかし、理想と考えられる1日1委員会の開催は、会期の長期化にもつながることになりかねない。

なお、平成10年中における市議会の常任委員会の開催状況をみると全委員会を同日・同時開催が約3割で最も多く、次いで1日1委員会開催の2割強であり多種多様である(11年度実態調査)。

出前委員会

住民に開かれた、身近な議会とするために、また柔軟なかたちで住民から直接意見を聞くため、委員会は委員派遣(いわゆる出前委員会)を開催することも考えられる。積極的に住民とのコミュニケーションを図り、委員会審議の活性化を図ることも一つの方法である。

なお、平成9年中に出前委員会を開催した事例は、7市12件で、農業組合、漁業組合、商店会など地元の活性化の問題に関する意見交換な

どである（１０年度実態調査）。

（４）会議の放送

議会に関心があっても、議会に来られない住民のために、また多くの住民に議会を身近に知ってもらうために会議の放送は、音声のみならず、映像による放送が望ましい手段である。

本会議の放送

議会の本会議の放送については、映像による放送が親しみやすく、分かりやすく望ましいが、設備費、運営費もかさみ、また議員にも消極的な意見も見られることなどが、課題になっている。

市議会において、平成１０年中に本会議の放送を行った市は５３７市、約８割である。そのうち最も多いのはモニターテレビによる放映で２８９市、５割強であり、次いで、音声による放送が１８２市、３割強である。さらに、ＣＡＴＶ（ケーブルテレビ）による放映が１３２市、２．５割などの順である（１１年度実態調査）。

最近少しずつ増加の傾向にあるＣＡＴＶは、地域に密着し、きめ細かな放送を行うことを可能にするものであるが、その問題点として、サービスエリアが限定されていること、議場の改造や設備・運営費などの負担がかかり、さらに、議会の問題として質問順序をめぐり事前に合意が必要なことなどが指摘できよう。

一方、ＣＡＴＶによる放映のメリットとしては、視聴者に議会を身近に感じてもらうことや、議員と執行部の間に良い意味での緊張が生まれ、一般質問の内容がさらに向上するなどがあげられる。

委員会の放送

市議会の本会議の放送だけでなく、実質的な審議を行う委員会の放送も、住民の議会に対する関心を深め、理解を得るためには、これからは必要なことであろう。

市議会における、平成１０年中の常任委員会の放送状況は、全６７０市のうち、５６市、１割弱で、そのうち最も多いのはＣＡＴＶによる放映で５０市であり、次いでモニターテレビによる放送が数市である（１

1年度実態調査)。

市議会の内部審査機関である委員会を放送することについては、「委員会の公開」のところで指摘したように、住民に放送することに消極的な考えもある。

3 . 市議会情報の提供

主権者たる市民に対する政治や行政の情報提供は、民主主義の基本的要素であり、情報の授受・提供が自由に行われていない社会は民主主義の社会ではない。そして「情報なくして参加なし」といわれるように市民が的確な理解と判断を行い、市民の政治参加、行政参加を促進するために市民に幅広い情報の提供は重要である。

そして、地方議会の情報提供は、議会の公開にも増して、真の民主主義の実現のためには欠かせないものである。

(1) 議会報の発行

市の議会報は、市議会の考えや活動状況を広く住民に情報提供するための重要なメディアであり、住民に理解と協力ひいては参加を促し、住民と議会を結ぶ重要なチャンネルである。

現在、住民を対象にした議会報を単独発行している市は 8 割弱であり、市の広報紙に議会活動を掲載している市もある。全く議会報を発行していない市は約 1 . 5 割である（市議会報調査）。

このほか、議会の中には、点字議会報、声の議会だよりを発行している議会もみられる。また、一般質問を記録したビデオを自治会・町内会等に貸し出しするなどの情報提供も考えられる。

議会報の重要性

印刷された活字の議会報は、情報の速報性では一般新聞、TVなどに譲るものの、情報の正確性を持っている。また、家庭でゆっくりみられるという長所もあり、市議会が主体的に発行しているため、議会の活動や意見を提供できるなど、議会報の持っている特性は、多様なメディアがある中で、その果たす役割は比較にならないほど大きいものがある。

住民が市の政治や行政に関心を持ち、的確な判断ができるよう、しかも、議案の審議結果や一般質問を親しみやすく、分かりやすい内容で掲載するほか、市政の現状や問題点、政策課題、市の対応策など情報発信的な広報紙とするよう心がけるべきである。

議会報の問題点

まず、議会報を発行していない市議会においては、早期にその発行体制を整備し、主権者たる住民に、議会の活動、議会の意見や考え方を提供し、説明責任を果たすべきであろう。

一般に、市の広報(行政広報)は、生活情報を満載しており、読まなければ日常生活に支障を来すことが多い。しかし、議会報は特段読まなくても日常生活には直接大きな支障を来すことはないため、良く読まれているとは言い難い。それ故、議会は、住民に議会報を読んでもらう工夫、読ませる努力が必要である。

議会報が、住民に親しまれ、手にとって開いてみてもらうため簡潔で、やさしい、分かりやすい文章、目を引く見出し、カラー刷りなどを検討する必要がある。また、活字満載ではなく、写真やカットを多くし、漫画世代への対応などにも配慮した、ビジュアルな紙面構成などに工夫する必要がある。

特に、市議会は市政全般にわたって市長の方針や見解をチェックするという大きな役割を持っている。その主な手段である「一般質問」(代表質問)の掲載については、質問者も回答者も分からない「問」・「答」方式の掲載が多い。

主権者たる住民に親しまれ読まれるための工夫の一つとして、議員名、会派名などの掲載が望まれ、さらに、ビジュアル的な観点からは写真などの掲載も考えられる。このほか、議会報の編集や作成の中で、外部の専門家の意見を聞くことなども検討に値しよう。加えて障害者に対し、点字議会報、声の議会だよりの発行なども望まれる。

なお、議会報の編集体制については、任意の編集委員会で取材や行政視察、研修などを行っている市も多いが、問題が生じることもあるので、議会報編集に当たっては、法律に基づいた委員会で所管することが望ましい。

(2) 議会資料の提供

市議会は本会議、委員会の会議録のほか、議会のしおり、議会概要や議会要覧、調査資料などをはじめとしてさまざまな資料を作成している。

これらの資料は、住民が議会の活動や仕組みを理解するうえで大いに役立つものであり、積極的に提供すべきである。

会議録（委員会）

地方議会の本会議の会議録について、地方自治法は、「会議録を調製し、会議の次第及び出席議員の氏名を記載させなければならない。」(第123条)と定めている。そして、「標準市議会会議規則」(第78条第2項)により「速記法によって速記する。」と定められ、速記法による全文記録とされている。

委員会の記録については、特段に法律の定めがないが、「標準市議会委員会条例」(第30条)は、「会議の概要、出席委員の氏名等必要な事項を記載した記録を作成させ」と定めている。しかしながら現実には、市議会の委員会記録に対する対応が十分でないといえる。

その記録については、一般的に「全文記録」と「要点記録」(概要記録)とがある。全文記録については、理想とはいえ、経費がかさむことがあげられる。要点記録については、経費は少なくすむが、記録のとり方に職員の個人差が生じたり、統一性を欠き、大雑把な記録などが指摘される。

すでに述べたように、委員会の公開が進んでいる方向にあることに考慮し、全文記録が望まれよう。しかし、内部審査機関である委員会の全文記録の場合は、プライバシー情報をはじめ、企業情報や法令秘情報など、行政運営に支障を来たすことのないよう十分に配慮することが望まれる。

要点記録は、担当職員による個人差をなくし、できるだけ詳しく記録するなど、公開に応えられるようにすることが求められる。

市議会の常任委員会の記録について、全文記録としている市が2割強、要点記録としている市は約7割であり、さらに、テープによる録音のみの市も数市みられる(11年度実態調査)。

そして委員会(常任)会議録の公開の取り扱い状況は、原則閲覧可としている市が約4.5割で最も多く、次いで閲覧不可としている市が4割弱である。

この結果からして、委員会が要点記録の議会であっても、公開をして

いる議会は少なくないといえる。この場合、内容に正確性を欠き、問題となることもあると考えられる。

このほか、視覚に障害のある住民には、録音テープの貸し出しも行われているが、録音テープに収められたプライバシー情報等については配慮する必要がある。

このように、要点記録を行っている市において、委員会の録音テープによる貸し出しを実施する場合、委員会の記録が要点であるにもかかわらず、録音テープを公開することは、両者の間に、整合性を欠くことにもなる。この録音テープと要点記録の差異に対する配慮も必要である。

統計資料、議会の解説資料

市の議会は、議会の活動状況、議案審議等の参考資料として、議会をはじめ、保健・衛生、教育、福祉などに関するさまざまな統計資料の議会要覧・議会概要、また議会の制度や運営を解説した「議会のしくみ」などを作成している。

これらの資料は、積極的に住民に提供し、議会に対する関心と、理解を深めるようにすべきであろう。

議会史、議会報（統合版）

議会史は、まさに議会活動の歴史そのものであり、議会の制度や議会運営の歴史である。これを編集し、住民に提供することは有益であろう。これにより、住民の議会の活動や歴史認識を深め、議会関係の資料の散逸を防ぐことができる。また、議会報の統合版についても同様である。

例規類集のデータベース化

政府は、平成9年12月「行政情報化推進基本計画」を閣議決定し、21世紀初頭に高度に情報化された行政、すなわち「電子政府」の実現を目指すことを、国の基本方針としている。多くの分野でコンピューター化が進み、最近では、さまざまな分野でデータベース化が進みつつある。議会関係資料についても例規類集（条例、規則、要綱）や会議録などがデータベース化され、庁内LANによる利用が行われているところも出てきている。さらに、それらをインターネットによって公開している市もみられ、このような傾向は、今後も増加する方向にある。

また、例規類集などをCD-ROM化し、大量の情報を庁内各課に配布し、庁内LANに代わる方法で文書情報の利用を目指している市も出

はじめている。

そして、これらのCD-ROMを市の公共施設（図書館・公民館）などに配置し、また住民に配布するなど、住民が利用しやすいように情報提供することなども考えられよう。

（３）議会図書室における情報管理

地方自治体の議会図書室について、地方議会は地方自治法により「議員の調査研究に資するため」に設置を義務づけられている（第100条第14項）。しかし、全国666市議会において実際に、専用の議会図書室を設けている市は6.5割にすぎない（市議会図書室調査）。また、議会図書室の蔵書数は平均約千冊である。そして、新聞の全国紙を購入していない議会が1割弱、地方紙を購入していない議会が1割弱、月刊誌・専門誌を購入していない議会が3割である。情報化の時代といわれているが、この現状では「議員の調査研究に資する」ことはむずかしいと考えられる。

議会図書室を設置している議会においても蔵書数を増やし、新聞、月刊誌・専門誌なども十分に購入し、資料や情報収集に努めるなど、充実整備することが必要である。

さらに、議会図書室では、議員の調査研究のためにも、パソコンによる情報の検索システムの整備や新聞検索システムを導入し、情報収集能力を高めるなど図書室の使い勝手をよくすることが重要である。

議会図書室は議会の情報センターとして充実させ、住民にも積極的に開放する必要がある。そのことによって、さらに図書室の充実も図られよう。

全市の約3分の1を占める専用の議会図書室を設けていない市においては、議員控え室や議会事務局の議会図書コーナーで代用している議会が大部分である。このような市議会においては、地方自治法の設置義務規定もあり、専用の図書室を早期に設置するなど改善・努力が求められる。特に、庁舎の新築、増改築などの機会には議会図書室の確保に努めることが必要である。

(4) インターネット等の活用

最近、パソコンなど情報機器の発達は目覚ましいものがあり、その導入もあらゆる分野で進められている。

政府の基本方針は、自治体の電子政府実現であるが、すでに、それを先取りする方向で市の執行部だけでなく、市議会のパソコンなど情報機器の導入も進んでいる。

市議会においてもパソコンの設置は、すでに市議会の7割に及んでおり、1市議会の平均設置台数は2.7台設置されている(11年度実態調査)。

また、市議会が市の執行部のホームページに議会情報を掲載している市は106市であり、全市の16%を占めており、今後開設を予定している市も少なからずみられる。

市の執行部のホームページにおける議会情報の掲載内容は、定例会の会期日程、本会議・委員会等の会議日程、議案一覧、議会だよりなどが主なものである。このほか本会議や委員会会議録をはじめ傍聴手続き案内、請願・陳情の手続き案内などの掲載等が考えられる。

現在、議会独自にホームページを開設している市は10市である。その議会情報の内容は、市における執行部情報の内容のほか、議会の権限、一般質問通告書、本会議録や委員会会議録(横須賀市など)、委員長報告、傍聴手続き、請願・陳情の手続き、請願・陳情の結果、議員紹介などである。

また、議会のパソコンが新聞社等のデータベースに接続している市は10数市を数える。過去の新聞記事についての議員要求に即時に対応している。

さらに、インターネットによる本会議の放送を試験的にはじめた議会もみられる(魚津市など)。

インターネットによる議会の情報公開は、24時間アクセスが可能であり、今後インターネットによる情報公開はさまざまな利用・応用が考えられる。これにより、議会と住民との距離を縮め、住民に身近な議会となることが期待される。

議員や事務局職員もパソコンによる情報収集や、情報提供の道具とし

て今後ますます利用する機会が増えることが予想される。すでに、情報の収集・提供の重要性を考えて、議員を対象としたパソコン研修を行っている市議会もある。

インターネットの活用例

すでに述べた事例を含め、インターネット・電子メールによる活用例として、次のようなものが考えられる。

議会案内

会期日程

会議日程

議会の組織一覧

議会の権限

請願・陳情の受け付け及び掲載

情報公開請求の受け付け

一般質問通告書

議会中継

議会に対する意見を求めるコーナーの設置

本会議録・委員会記録の掲載

議会報の掲載

正副議長、議員の紹介

会派の活動方針、活動結果

さらに、法律の改正を必要とするが、市議会議員の選挙活動の一環として候補者のホームページの活用などが考えられる。

問題点

今後、インターネットによるさまざまな利用・応用が研究され普及するものと予想されるが、同時に問題点も少なくない。

当面、市議会の議会情報を公開するに当たっては、市の情報公開条例、個人情報保護条例、資産公開条例（政治倫理条例）、電子計算組織、情報システムの管理・運用基準等との整合性を確保することが必要である。

また、議員の個人情報等市議会の保有している情報の中には、プライバシー情報や企業の秘密に属する情報などについては、セキュリティー対策等も講じておくことが必要である。

さらに、ホームページの開設は経費負担も大きく、人事異動に伴うホームページのメンテナンスなどの検討も必要であろう。

4 . 市議会の情報公開の現状と課題

これまで、情報公開の前提としての「議会の公開」、「議会情報の提供」について述べてきた。

さらに、行政の公正性・透明性を確保し、市民の主体的な参加を促すために情報公開は極めて重要である。また、政府は情報公開制度と同様に行政の公正性の確保と透明性の向上を目的とした行政手続法を制定している。この行政手続法では都道府県、市町村に行政手続条例の制定を求めている。加えて、真の地方自治、住民自治の推進を目標とする地方分権は、地方自治体が自己決定、自己責任の原則で運営されることになる。このためには、行政の情報の公開が必要なことであり、特に、住民の負託を受けている市議会の情報の公開も必要なことである。

ところで、市長は独任制であり、市議会は合議制である。また、基本的に市長は政策形成、条例立案、政策執行の機関であるが、議会は政策決定、条例決定の機関であり、執行機関を批判、監視する機関である。このようなことから、市の執行機関の保有する情報と、議会の保有する情報とは、自ずから異なる情報があるといえよう。

また、「加盟市議員アンケート調査」では、程度の差はあるものの、議会の情報を公開すべきであると考えている市議会議員がほぼ100%になっている。したがって、市議会議員の認識は議会情報の公開における流れの方向にあるといえよう。

(1) 情報公開条例の制定状況

国に先んじた地方自治体における情報公開条例の制定状況は、平成11年4月現在、都道府県及び市区町村を合わせた地方自治体3、229団体のうち908団体、28%である(自治省・情報公開条例調査)。

情報公開条例の制定団体は、情報公開法(第41条)の措置要求もあり、ここ数年急速に増加している。また、すでに条例制定団体では、法の趣旨に沿って、その条例の改正も行われている。

成立過程と制定状況

我が国で最初に情報公開条例を制定したのは、昭和57年3月の山形県金山町であり、情報公開法の成立に先立つことおよそ20年前である。なお、この金山町は、さらに平成10年12月に議会独自の公開条例を制定している。

全国の都市に先駆けて、春日市（福岡県）が昭和58年1月に情報公開条例を制定した。その後、大幅に条例制定化が進み、平成11年4月現在では、情報公開条例の制定市は、全国671市のうち、457市、が制定している。

このうち、議会が実施機関となっているのは、405市、約89%である。また、議会が独自に情報公開条例を制定しているのは6市である。

都道府県においては、昭和57年10月に神奈川県が全国の都道府県に先駆けて県の機関の公文書の公開に関する条例を制定したのがはじまりである。現在、全ての都道府県で条例を制定している。このうち、議会を情報公開条例の実施機関に含めているのは7県であり、対象率は15%であり、市の89%、町村の86%と比べて低い水準にとどまっている。

また、議会が独自に情報公開条例を制定しているのは6都道府県である。

(2) 実施機関と市議会

実施機関となっている市議会

議会が情報公開条例の実施機関となるということは、基本的に議会事務局の管理する公文書のうち、当然非公開であるプライバシー情報や法令秘情報などを除く、全ての公文書が公開の対象になることである。

実施機関となっている市議会の公文書等の管理に当たっては、文書管理体制の整備やファイリングシステムなどの整備が必要である。さらには、文書の公開基準や保存・廃棄基準などの作成が必要であるといえよう。

地方自治法では議会が附属機関を設けることができないと解されている。このため、市議会が条例の実施機関となっている場合、住民からの

情報公開の不服申し立てについては、加盟市の約 8 割の市議会が市の執行部の設けている不服審査会に依存している状態である（加盟市調査）。

しかしながら、財政的に難しいものの地方議会は付属機関としての不服審査機関を設置することに問題はないとする意見もある。

また、市の執行部における審査会の委員の構成については、議会も審査の対象となることから、議会制度に通暁している学識経験者などが審査員に加わっていることが望ましい。

議会が独自に情報公開条例を制定している市議会にあっては、議会運営委員会が審査会の役割を果たしているところもある。しかし、この議会運営委員会を審査会とすることについては、議会の内部機関による審査としての批判も懸念されるところである。

なお、市議会が対象機関となる場合には、議会の保有する情報の特性もあり、議会独自の条文や章を設けることが必要であろう。

実施機関となっていない市議会

現在、情報公開条例を制定している 457 市のうち 52 市、1 割強が市議会を情報公開条例の実施機関としていない（自治省・情報公開条例調査）。

情報公開の実施により市民に開かれた議会の構築という観点から、これらの市議会については、単独で議会情報公開条例を制定するか、市の情報公開条例の実施機関となることを検討すべきであろう。

議会独自の条例制定

市議会において、最初に独自で情報公開条例を制定したのは、佐世保市であり、昭和 62 年 9 月制定の「佐世保市議会情報公開条例」である。

平成 11 年 4 月現在、議会独自に情報公開条例等を制定している市は 6 市（仙台市、大町市、東大阪市、橿原市、佐世保市、奈良市は要綱）である。なお、議会独自の情報公開条例の制定団体は、この 6 市のほか 6 県、1 区 5 町の 18 団体である。

議会独自の条例制定の課題

近年、市の情報公開条例と別建てで、議会独自の情報公開条例を制定する市議会が増えてきているが、地方自治法上議会が付属機関を持つことができないと解釈されていることから、情報公開条例に必須な、不服審査機関を設けることができないなど、問題も少なくない。

すなわち、議会が付属機関を設ける法的根拠が明確でないため、第三者による付属機関として審査会設置は問題があるとされているが、一方、議会が付属機関を設置することは禁じられていないとする考え方もある。

さらに、住民の不服申し立ての審査機関を議会運営委員会等で行うこととしている市議会もあるが、この場合、議会の内部機関による審査であり、第三者機関として住民に納得されるか否かが問題として指摘できる。

ところで、執行部の政策形成の情報と異なり、議会の情報は、政策決定にかかわる情報であり、また議員に関する情報もあるため、議会独自の情報公開条例制定が望ましい。しかし、現実にはすでに述べたように議会独自の条例制定は、全体を見回しても多いとはいえない。

いずれにしても、議会が地方分権時代にふさわしく、情報公開に前向きに取り組み、開かれた議会を目指すことに努力すべきであろう。

(3) 文書管理

情報公開と文書管理は車の両輪の関係であるといえる。公文書の確固たる文書管理がなければ、情報公開は円滑に機能しない。情報公開の円滑な運用を確保するためにも文書管理を確実に実行し、その公文書を多くの職員で共有化することが必要である。

公文書管理を十分に実施することにより行政の透明性、効率性が促進され、特に議会においては、議会の公正・透明性も確立されよう。それによって、住民の信頼も得ることができるといえる。

公開を踏まえた文書作成

住民から議会が請求された文書の公開に当たり、公開した文書の一部に墨で塗り消した部分があると、請求者に不必要な誤解や疑いを抱かせかねないことになる。

したがって、文書の公開を前提とした文書・資料の作成が望ましい。議会の委員会の会議記録や資料等では、発言者を含め個人名やプライバシー情報、企業情報などに十分配慮した内容であることが要求されよう。

文書管理と保存基準

住民が議会の情報の公開を請求するに際して、その情報そのものが議会に存在することが前提である。

そこで、公開請求者が議会の情報公開を容易に、かつ的確に公開請求できるように議会文書の管理体制を確立し、誰でも分かる文書表を作成しておく必要がある。また、公文書の保存基準を定め、必要に応じてこれを公開することも考えられる。

市議会の文書の管理については、市の文書管理規定等による文書の分類、作成、保存及び廃棄に関する基準により実施していると思われるが、執行部の文書と議会の文書とは異なる性格の部分も持ち合わせており、議会独自に検討し、これを職員に徹底する必要がある。また、文書管理の徹底は、情報公開のためだけではなく、情報を多くの職員で共有することができ、事務の能率化・合理化のためにも必要である。

議会は、意思の決定を基本とするところであり、そこでは本会議や委員会を秘密会とする場合や、政治裁量を行使する場合もあり、行政文書と同一の基準でくくれないものがある。これらに属する文書については、その取り扱いに特段の注意が必要である。

ファイリングシステムの導入

文書管理のファイリングシステムは、必要とする文書をいつでも誰にでも速やかに取り出せるよう、文書を組織的かつ体系的に整理・保存・保管することを目的としたシステムである。情報公開条例に基づいて公文書の公開請求があった場合、迅速かつ的確な対応をするためにもファイリングシステムが必要となる。しかし、このファイリングシステムは、一過性のものではなく、継続的な努力、訓練がなければ十分に機能しなくなる。

特に、議会事務局でファイリングシステムを導入し、ファイルされた資料の中には委員会などで提出された市の執行部作成の資料も含まれている。このため、これらの資料の公開について、執行部と事前に調整、取り決めをしておくことが必要であろう。

市議会の会議録や市の執行部提出の資料、あるいは議会の資料などの中には、簿冊方式が適しているものも含まれていることもあり、ファイリングシステムだけでなく、簿冊方式の併用も考えられよう。

パソコン決裁とその文書管理

情報処理能力に威力を発揮するパソコンは、今後さらに普及するものと予想され、それに伴って利用技術の向上と、効率化が進むものと考えられる。すでに、一部の都市においてはそうした試みが始まっている。すなわち、庁内各部の事務の効率化と情報の共有化を目指した、公文書の管理とデータベース化である。

公文書管理、データベースシステムは、単なるパソコンの操作技術だけではなく、各課でパソコンにより入力・決裁された文書がサーバーと呼ばれるコンピューターに蓄積され、これを自由に検索、参照、引用などが可能な仕組みである。

従来、公文書の作成、利用は担当部・課・係だけで記録、保存、管理、利用されていた。このデータベースシステムの構築により庁内全ての部・課で作成した膨大な文書をそれぞれの自席にいながらにして検索、参照、引用が可能であり、多くの職員による情報の共有化を意味するものである。これにより行政の透明性、効率性が促進されよう。

これがさらに発展し、知識や知恵、ノウハウといったものが共有され、より創造性の高い仕事に結びつく可能性もある。

また、パソコン決裁によるペーパーレス化が進み、紙の削減も期待できるほか、保存年限を過ぎた公文書等も自動的に廃棄が可能である。

一方、多くの職員による情報の共有化は、情報の流出、漏洩も懸念されるため、この点に対する情報管理、セキュリティ体制の確立が必要となると思われる。

なお、政府は、近々にインターネットで交わす文書の「電子署名」について、押印並みの法的効力を認める方針で「電子署名・認証法案」(仮称)を国会に提出する予定とのことである。

(4) 議会情報の公開の考え方

市議会は、地域の問題を住民の代表として議論し、ものごとを決定するところであり、また市の執行機関の政策、方針を住民の立場から批判し、監視するところである。

これらの議論、批判、監視の過程において、市政に関するさまざまな

情報が発生する。これらのうち、議会が保有する情報を公開し、議会の説明責任を果たすことにより、住民により一層信頼される公正で開かれた意思決定機関、立法機関を目指さなければならない。

一方、地域住民の利害を調整する議会という場では、個人情報をはじめとして公開できない情報もあるといえる。また、政治的に調整が行き詰まっている問題等についても公開されると、なお一層不都合な場合もある。

市議会が情報を公開すると不都合であり、問題となりそうな主なものを列記すると、次のようなことが考えられる。

公開することにより国又は他の地方自治体との協力関係を著しく損なう恐れのある情報であるもの

公開することにより公正又は適正な意思決定に著しい支障を生ずる恐れのあるもの

法令等の定めにより公開することができないいわゆる法令秘情報であるもの

個人・法人その他の団体で公開することにより社会的な地位や事業運営等が損なわれる恐れのあるもの

公開することにより市町村又は国等の機関が行う事務・事業に公正・適正な執行を妨げる恐れのあるもの

公開請求に対し、当該資料が存在しているかどうかを答えるだけで公開につながるもの（応答拒否情報）

議会事務局の職員の人事等に関する情報で公開することにより人事行政に著しい支障を生ずる恐れのあるもの

その他公開することにより議会の公正かつ円滑な運営に著しく支障を生ずることが明らかな情報であるもの

などがあげられるが、これらは時代により、またそれぞれの議会によっても異なるといえよう。

委員会記録（全文・要点）

市議会の委員会の全文記録におけるプライバシー情報などの公開については配慮が望まれる。

要点記録の場合は、記録する職員により個人差が生じ、その記録に統

一性を欠きがちである。また、プライバシー情報などにも配慮し、情報公開に的確に応えられる記録であることが望まれる。

市議会において委員会記録を非公開としている市議会の場合は、一定期間を経て公開（時限公開）することも考えられる。また、秘密会の記録についても非公開の委員会の記録と同様一定期間を経て公開（時限公開）することが望ましい。

現在、市議会における常任委員会の会議録の公開の実態は、原則公開の市が約4.5割、非公開の市が4割弱である。特別委員会についてもほぼ同様である（10年度実態調査）。

全員協議会等の記録

全員協議会（議員総会）とは、全議員で組織するが、法的な根拠を持たない事実上の組織である。全員協議会の決定は、議会内部、議員に拘束力があるものの、議会の外に対して法的拘束力を持たない。

全員協議会は、従来、事前審査を行っているとは批判されたが、現在では、議案に至らない特定事件の情報交換、検討、特定の事件について、市職員以外の関係者からの事情聴取、意見聴取、さらに勉強会、研修会、マスコミで話題になっていても事実関係が明確でない事件について情報交換などの目的で開かれている。

このため、事件によっては、非公開としている市議会が多い。

しかし、全員協議会を公開とすることが望ましい場合もある。そして、全員協議会については、議会の活動として、記録もとることが望ましい。次に、その記録については、可能な限り公開を行うことが望ましいが、非公開とする場合は一定期間を経て公開することも考えられる。

委員会行政視察関係

地方議会の委員会の行政視察、現地行政視察は、一般に付託案件（議案）等の審査又は事務調査のために派遣されるものである。したがって、会議室における審議だけでは審査等が不十分な場合、先進都市を訪ね、専門知識を深めることを目的としており、閉会中の継続審査については、本会議における決定又は議長の許可、出張命令が必要である。

市議会の委員会の委員派遣に関しては、派遣命令書、派遣議員名、日程、旅費、視察目的、視察報告書などは議会の公務活動として、公開すべきであろう。

市議会における常任委員会の管外行政視察日数をみると、1市平均3.5日、特別委員会の管外行政視察日数では、1市平均1.4日である(10年度実態調査)。

海外行政視察関係

市議会は、議会活動、調査活動の一環として海外の行政事情を視察する目的のために、議員を海外に派遣している議会がみられる。委員会の行政視察と異なり、この海外派遣は、法的な根拠は明確でない。しかし、地方議員海外行政視察に関して最高裁は、地方議会が、その機能を適切に果たすために必要な限度で広範な権能を有し、合理的な必要性があるときはその裁量により議員を海外に派遣することに違法性がない旨判示し(昭和63年3月)、地方議員の海外派遣を認め、それに対する公費支出を認めているところである。

議員が行政分野で研修の一環として、先進諸国を訪ね勉強し、議員の目と耳で実際に見聞したことを、議会活動に生かし、積極的に本会議の一般質問や、委員会の質疑の参考に資することが大事である。

そして、視察目的、視察内容、視察都市、視察行政機関などを明確にし、その結果については報告書としてまとめ、住民に情報提供すべきであろう。

海外行政視察については、派遣命令書、主催団体、視察議員名、視察目的、日程、旅費、視察報告書などは公開することが望まれよう。

議長交際費関係

最近のマスコミ等においては、知事、市長、町村長の交際費の中身を問題としている。しかし、議長の交際費は、これら政策形成に預かっている長の交際費とは性格をやや異にしている。

議長は、議員の集合体である議会を代表して、対外的な対応をするとともに、議会の長としてさまざまな意見や考え方を持った議員をまとめ、議会運営を円滑に進めるという重要な責務を有している。

市議会の議長交際費は、主として議長が市議会を代表して活動するために要する経費で、その主なものは、行政視察者、議長への表敬者・招待者などに対する湯茶等の接遇的経費、国等に対する陳情・実行運動等に要する経費、他の関係団体などへの折衝に要する経費等、市政や議会関係者への慶弔、見舞い等に要する儀礼的経費などである。

これらの議長交際費の支出伺、支出年月日、支出金額、領収書などは公開することとすべきであろう。しかし、例えば、特に見舞いなどについて関係者名を公開することは、種々の面で支障を来すことが考えられ問題であろう。

議会食糧費関係

一般に、食糧費は、行政事務等の執行上直接的に支出される経費である。そして、議会の食糧費は、主に時間外審議・審査に伴う場合の湯茶、その他社会通念上認められる範囲の接待用の茶菓、祝日・記念日等儀礼的接遇に要する経費・食事代等である。

議会の食糧費関係については、その支出伺、支出年月日、支出金額、支払先名、関係者名、領収書などは公開すべきであろう。

会派に対する市政調査研究費関係

市議会の会派は、特定の政策利害、思想などによって形成される議員の集団であり、議会での正副議長など役員選出をはじめ、交渉団体として議会運営委員会に携わるなどの役割を持っている。

ほとんどの市議会には、多数の会派が設けられており、役員の選出だけでなく、会派単位で議会の活動を行っており、各種調査・研究活動、研修、広報活動などを行っている。

都道府県議会議員については、国会における立法事務費と同様の趣旨により、県政調査費などの名称で会派に交付されている。多くの市議会においても、都道府県の県政調査費と同様に、市政調査研究費(会派調査費)などの名称で会派に交付されている。その根拠の大半は、地方自治法第232条の2「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄付又は補助をすることができる。」との規定によるものである。

議会活動の一環として会派に交付される市政調査研究費は、議員個人に交付されるものではなく、会派に交付されるものである。

この市政調査研究費の完全な公開は、その公開のやり方によっては、会派の日常活動の細部までが公開されてしまうことになり、会派の自由な議会活動の制約につながることも懸念される。

市政調査研究費については、どこまで公開するか、会派ごとに相違するのではなく、議会の会派でその基準を統一して、全ての会派が同一の

基準で公開することが現実的であろう。

この市政調査研究費の公開対象範囲は、交付の根拠規程、交付要綱、用途目的、交付金額、収支決算書、事業（活動）報告書、調査・研究報告書などが考えられる。特に、決算書では、会派ごとにまとめた一つの金額だけでなく、市政調査研究費の会計報告書・収支報告書の様式の統一が考えられる。例えば、調査研究費、資料作成費、資料購入費、会議費、事務費等の区分程度に分け、この費目ごとの合計までは公開することも一つの方法である。また、市政調査研究費については、市の会計基準に基づいて公開することも一つの方法であろう。

例えば、別表のような市政調査研究費の公開基準例が考えられよう。

なお、現在政府は、地方議会の会派に対する政務調査研究費の支出について法的な位置付けを明確にする方向で検討を行っている。

市政調査研究費の公開基準例

科目	内 訳	例 示	金 額
1. 調査研究費	会派で行う市政に関する調査研究のための現地調査活動、調査委託費等に要する経費	・ 現地調査等に必要な交通費、宿泊費等 ・ 調査委託費	
2. 研修・会議費	会派で行う研修会等に要する経費	・ 会場等使用料 ・ 講師謝礼等経費 ・ 反訳料 ・ 茶菓子・食事代	
3. 資料作成費	会派で行う調査研究等に必要資料作成に要する経費	・ 資料作成費 ・ 印刷 ・ コピー代等	
4. 資料購入費	会派で行う調査研究のための図書・資料の購入費等に要する経費	・ 図書費 ・ 新聞・雑誌等購入費 ・ 資料等購入費	
5. 事務費	会派において調査研究に必要な備品・文具・消耗品等の購入、通信等に要する経費	・ 備品 ・ 郵便費 ・ 通信費	
6. 広報費	会派で行う市民向け広報活動に要する経費	・ 印刷費 ・ 広報活動経費	
合 計 額			

議員の個人情報

議員は、特別職公務員であり、一般の市民に比べると、個人情報、プライバシーの範囲が狭いといえる。それでも公務員たる議員の個人情報にも保護されるべき部分はある、公開すべき情報と非公開にすべき情報とに一定の線引きが必要である。

議員個人に関する情報のうち、自身により選挙広報などに記載した事項については、当然、公開の対象であるといえる。一般には、最終学歴、職業、また、人柄等を現わす趣味等は公開しても差し支えないといえる。

一方、議員のプライバシー情報については、非公開とすべきものである。その主なものをあげると、婚姻歴（婚姻関係）、家族構成、私的海外渡航歴、病歴、職歴、共済制度の加入歴、議員共済の給付台帳などが考えられよう。

また議員の資産については、特に政令指定都市を中心に、資産公開条例又は政治倫理に関する条例（要綱）等により公開されるが、これらの条例による公開は、資産状況の報告書の開示だけであり、コピーはできない。一方、議会が保有する公文書として同じ議員の資産状況報告書（コピー）は、情報公開条例に基づき公開請求すると、有料としてもそのコピーを入手することができる。この点について、この二つの条例に整合性が欠け、条例の内容を知らない住民にとっては、不親切であるといえる。

なお、このような矛盾を解決するため、議員の資産状況報告書は、情報公開条例の非公開対象としている自治体もみられる。

（５）個人情報保護条例の制定状況

背景（必要性）

近年、情報化が進み、パソコンによるインターネット化が進んでいる。また、そのインターネット上に個人情報が流失するなどインターネットの普及に伴う情報の氾濫と同時に不安も広がっている。

多くの市議会は、ネットワーク社会における個人のプライバシー保護法の制定、インターネット接続業者及びその利用者の責務の明確化を求める意見書を関係省庁に提出している。情報化の時代にあって、市

民が安心して暮らせる市民社会形成のためにも、また健全な高度情報通信社会の構築のためにも法律や条例等の整備が求められる。

現状

我が国において、個人情報保護条例を最初に制定したのは国立市（東京都）であり、昭和50年3月「国立市電子計算組織の運営に関する条例」を制定した。

初期の個人情報保護条例はいずれも電子計算機の適正な利用を図る対策の一環としてデータ管理を適正に行う観点から抽象的なプライバシー保護規定を設けたものである。ことさら、個人の権利・利益の保護の規定としては必ずしも十分なものではなかった。

その後、自治体において電子計算機による個人情報の処理が進展するにつれ、個人情報の保護を条例により制度化する団体が年々増加している。平成11年4月現在、個人情報保護条例の制定状況は、都道府県及び市町村全体（3,299団体）で1,529団体、46%である（自治省・個人情報条例状況）。このうち、都市分については441市、66%であり、かなり条例化が進んでいるといえる。

国は、すでに行政機関を対象とした「個人情報保護法」（行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律、昭和63年12月）を制定している。さらに現在政府は、民間企業や行政機関を含めた個人情報保護システムの構築に取り組んでおり、平成13年の通常国会に個人情報保護に向けた基本法の提出を目指している。

公人たる議員の情報の保護

情報公開条例のもとにあっても個人のプライバシー情報は保護されるべきである。一般の市民と異なり、特別職の公務員である議員の個人情報がどこまで保護される範囲かは難しい問題であるが、市民と比べるとおのずと小さくなるものと解されよう。

すでに指摘したように、議員の婚姻歴（婚姻関係）、家族構成、私的海外渡航歴、病歴、職歴、共済制度の加入歴、共済給付台帳等は保護の対象とすべきである。

しかしながら、議員個人に関する情報のうち、自身による選挙広報に記載の事項については公開とするほか、最終学歴、職業、人柄を現わす趣味等は公開の対象になるといえよう。

お わ り に

すでに述べてきたように、市議会の公開、議会情報の提供に加えて議会を実施機関とする情報公開は、主権者たる住民に市議会の保有する情報の公開請求権を保障するものである。そして、これにより市議会は公正・透明な運営を行い、住民の負託に応え一層の信頼性を高めることができよう。

いいかえれば、議会としての説明責任を果たすことであり、これは真の民主主義、住民自治を実現することになるといえよう。

しかし、この反面、市議会の公開、議会情報の提供、議会情報の公開にはいろいろな財政負担を伴うことも看過し得ないところである。

加えて、地方分権の推進は地方自治体が「自己決定」、「自己責任」の原則のもとに、運営されることとなる。

このことは、住民を代表する市議会の役割が大きくなることであり、ますます重くなることである。市議会は、それにふさわしい応分の責任を負わなければならないことになるだろう。

本報告書の取りまとめに携わった役員市議長名

会 長	八王子市	皆川清和 塚本秀雄		
副会長	静岡市	剣持邦昭 伊東稔浩 杉山三四郎	大分市	阿部剛四郎 淵野文生
理 事	旭川市	岡崎信義 ・野 務	奈良市	浅川清一 横井健二
	盛岡市	藤川智美 山本武司	岡山市	花岡 薫 磯村 博
	金沢市	上田忠信 野本 昇	高知市	中澤はま子 杉村善夫
	柏 市	坂巻重男 野口英雄 山中一男		浜川総一郎
	姫路市	伊藤 孝 山田敏夫 竹中隆一		
監 事	横須賀市	川島幸雄 神保 浩 青木 茂	長崎市	奥村修計 池本敏典 野口源次郎
	枚方市	井上正男 三木静夫		

(注) は現職の議長

以上のほか、それぞれの市議会事務局長により構成される調査幹事会において、実務的検討を行った。