

【諮問第 21 号】

市議会議員人事記録台帳非公開の件

3 川公審第 16 号

平成 4 年 3 月 7 日

川崎市議会議長 様

川崎市公文書公開審査会

会長 山 田 二 郎

公文書の閲覧等請求拒否に関する不服申立てについて（答申）

平成 3 年 1 月 9 日付け 2 川議席第 452 号の 3 をもって諮問のありました「市議会議員人事記録台帳」の非公開の件（諮問第 21 号）について、次のとおり答申します。

## 1 審査会の結論

市議会議員人事記録台帳(以下「履歴台帳」という。)のうち、出生地、本籍、賞罰、家族構成、共済給付金、海外渡航、記事の各欄を非公開としたことは妥当であるが、その他の部分は公開すべきものとする。

## 2 請求対象文書について

### (1) 請求のあった公文書の内容

第16期履歴台帳の記載項目

### (2) 非公開とした部分

第16期履歴台帳記載項目の全部

## 3 不服申立ての趣旨

履歴台帳の全部を非公開とした処分を取り消す。

## 4 不服申立人の主張要旨

(1) 履歴台帳の公開請求(以下「本請求」という。)につき市議会議長より(以下「当局」という。)'非公開とした説明書'(以下「説明書」という。)を受け取ったが、文面上及び文面にはないことにつき、納得のゆかない部分が多い。

### (2) 文面に現れる当局の見解に対する意見

ア 説明書における非公開の理由は、説明書にそっていうと、以下のとおりである。

第一点、履歴台帳の定義から、履歴台帳は内部資料であり、本来外部に公表するため作成されたものではない。

第二点、履歴台帳の情報は、真に個人のものであるので、全部非公開とし、ただ市民の代表という特別な地位に基づいて、一定のものはプライバシーに配慮して公開することで市民その他の便宜をはかっている。

第三点、第二点をうけて、「川崎市議会月報」(以下「月報」という。)

「川崎市議会議員名簿」(以下「議員名簿」という。)を作成し、不特定多数の人間に交付している以上、市民等の便宜は十分はかられている。

イ これら三点に対し反対意見を述べる。

(ア) 第一点について、履歴台帳は内部資料ということであるが、内部資料ならば、

ただちに非公開にできるというのは疑問である。確かに、内部事務の円滑な運営のため作成された資料かもしれないが、地方自治は住民による自治であって、市役所による自治ではないから、その資料は主人公たる住民に原則として公開すべきである。従って、当局が公開しないと判断するときは、合理的理由に基づき非公開とするようにし、仮に非公開とすることであっても、非公開とすることで失われる利益を何らかの形で補うことがなければならない。

- (イ) 第二点として、プライバシーは議員にも十分保障されるべきである。ただ、議会事務局が職権で非公開と判断した事項を、通常個人に認められるプライバシーを配慮して公表するとする。しかし、一見妥当な見解のように思えるが、かなり問題がある。

議員も個人としての一面を有しているのであり、私生活のある身であるから、プライバシーによる私的生活の保護はもちろん議員にも及ぶ。

この点に関しては、問題なのは、当局のプライバシーの定義づけと、その限界のとらえ方である。

当局のプライバシーのとらえ方は極めて曖昧模糊としたものであって、「名前以外は全てプライバシー」と説明をうけたが、このような見解に対しては反対である。一般にプライバシーとは「そっとしておいてもらう権利」または、「自己の情報を自らがコントロールできる権利」と解されており、社会通念上プライバシーとは認めがたいもの、例えば、住所・氏名などはもちろん、その人の社会的地位または公開される手段方法により、そのプライバシーの範囲は異なる。私立大学のように、社会的存在、公的存在が極めて鮮明にされている団体の学長のプロフィールや、全くの私人であってもその公開された手段が、映画、ドラマの通行人として、2、3秒映っている程度であり、一般人が見ても意にかいさない程度では、プライバシーとはいえない。この意味で「名前以外は全てプライバシー」とする見解は広きに失する。

また、より重要なことには、プライバシーか否かの判断を議会事務局が独断で行っていることである。本来、プライバシーは当人が主観的に侵害されたか否かを判断するものであり、本人に照会もせず独断で一身に専属する権利たるプライバシーの権利を、公開するという考え方には納得がゆかない。

しかし、このように、当局の考えるプライバシーの権利を妥当なものとはいいがたいとしても、最初に述べたように議員のプライバシーは守られるべきであるので、何故議員の履歴台帳を公開請求したかという積極的な理由を示すことが肝要かと思われる。

本請求に関し、最も重要な点は、議員という代表民主制度に不可欠の公的地

位と、プライバシーに関する点である。周知のとおり、我が国は、地方自治においても、代表民主制を採用し(憲法 93 条 2 項)、住民は適当と思われる候補者に選挙において投票することで、住民による自治を全うするという制度になっている。そのための最も基本的な前提として、住民は、議員特にその履歴について十分知る機会を有することで、住民の選挙による政治的選択の幅を確保する必要がある。従って、自治体の議員の履歴とは、本来、単に市民等に便宜のため知らしめるといったような単純な性質のものではなく、地方自治における住民自治において、住民の政治的選択にとり不可欠のものである。代表民主制度という地方自治の根幹に関わる制度にとり、履歴台帳の公開は重要であり、このような極めて公的な目的の前には議員のプライバシーも、ある程度後退することが要請される。もし、議員名簿や月報程度の情報しか公開されないとしたなら、住民は誰によって(実質的な意味で)自ら所属する地域が運営されているかほとんど知ることができず、名前とイメージにのみ委ねられた政治が横行する危険性はかなり大きいといえることができる。

要するに、議員のプライバシーも(履歴台帳の書式自体公開されていない状態なので、どのようなプライバシーが存在するのか不明だが)住民の政治的選択、ひいては、民主政体の貫徹という目的の前に後退せざるを得ず、また後退すべきであると考えられる。また、議員という公の職に就職した以上、ある程度のプライバシーの公開も納得して就職したと考える方が自然であり、実際的である。

おそらく、上述の意見に対しては「議員のプライバシーは全く無いのか」という反論があると思う。確かに、個人のプライバシーは十分守られるよう配慮すべきである。しかし、書式の全部非公開により何がプライバシーに関わる事項なのかを知ることもできない取扱いのもとでは、プライバシーを守るため履歴台帳を全部非公開とすることは、プライバシー保護という目的に対して必要以上の手段である。

履歴台帳を公開している自治体では、特定の場所のみでの閲覧を許し、コピー、照会等を禁止することで、民主性の要請とプライバシー保護という二つの相反する要請に対処している。住民に議員のはっきりした履歴を知る機会を必要以上に奪わずに、議員のプライバシーも考慮する必要がある。例えば、市役所ならば、どこでも閲覧できるが、閲覧時には住所、氏名を書かせるなどの方法も考えられよう。このように考えてみると、プライバシー保護にとって、全部非公開は唯一絶対のものとはいえない。実質的な議員の履歴を全部非公開とすること(もちろん履歴台帳の書式を全部非公開とすることも含めて)は、全く

妥当な処置ではない。

ウ 第三点として、当局は、月報に氏名、年齢、所属会派、職業、住所、顔写真、議員名簿に氏名、所属会派、議席番号、生年月日、住所、電話番号、所属委員会を載せているという。

(ア) まず、月報について、住所、電話番号については、自宅、事務所の区別がなされておらず、顔写真についても、いかなる時期に撮られたものか全く不明であり、前述した住民の政治的選択という観点からすれば、議員という地位の特殊性からしても、ほとんど議員がいかなる人物であるかを知る手掛かりはなく、全く不十分なものと言わざるをえない。

(イ) 議員名簿についても、上述の批判がそのままあてはまるが、特に職業については、幾つかの例外を除けば全く漠然としていて、記載されていないも同然である。当局の話として、履歴台帳の記載を調査もせず全くそのまま信用しているそうであるから、本当に当該職業か否かは本人以外誰にも判らないという不都合な結果となっている。これは、履歴台帳を公開し、一般の監視に置くことで、ある程度是正されると考えるが、ただ、商法上の会社、またはそれに準じて登記又は官報等で法律等により一般に公知の職を兼ねている者については、直ちに公開していただきたい。なぜなら、もし、プライバシーとして保護されているものならば、「一般の人々に未だ知られていないこと」を要し、登記等により一般に公開されている以上、プライバシーとすることは「そっとしてもらう権利・自己の情報を自らがコントロールできる権利」としてのプライバシーの本質に反する。また、登記等されていない場合であっても、議員という代表の性質に鑑み、できるだけ公開すべきものである。

(3) 説明書の文面に現れていないが、説明書に密接に関係することについて

ア 第一に、本件請求における手続的瑕疵について述べたい。請求のための手続で使用目的を尋ねられたが、このことは、本来、自由な意思で行う請求に対して適切な対応といえない。

イ 第二に、履歴台帳の書式については、全く非公開であり、何故に非公開なのか実質的な説明が示されていない。書式を知ることは、新たな疑問を生み出すのに必要なものであり、また、プライバシーとも全く関係しておらず、「川崎市情報公開条例」前文の原則第4にいう「市に関する情報については公開することを原則とする」という条文に反し、公開されることが必要であり、それを妨げる事由は何ら存在しない。

ウ 第三に、履歴台帳の真実性について、当局側の説明では、それに基づいて外部に対する資料を作成しているとのことである。そして、履歴台帳の記載は、そのとお

りのものとして信用しているとのことである。しかし、住民は通常それを真実と考えているのが普通であって、確認のための追跡、調査を行わない以上、一般に履歴台帳を公開し、公の批判にさらすことが必要である。

本請求は、おそらく今までの、そして、他のいかなる情報公開請求のなかでも、地方自治、そして代表民主制度にとって最も基礎的かつ根本的なものであって、あらゆる政治問題解決のための前提条件となると考える。従って、川崎市政への市民からの信頼と真の地方自治にとって本請求の容認は強力な助力となる。

## 5 実施機関の主張要旨

実施機関の主張要旨は、以下のとおりである。

履歴台帳は、市議会における各種事務を円滑に処理するために必要な資料として、市議会議員が初当選後、市議会議長あて提出する書類である。その管理は、議会事務局において行っている。

履歴台帳に記載された情報は、市職員の履歴台帳と同様、基本的には個人に係るものであるため、非公開の扱いとすべきものとする。しかし、市議会議員が市民の代表者であるという特別な地位にあることからいって、これらの個人情報のうち一定のものは、市議会議員のプライバシーを侵さないよう配慮しつつ、次のような形で公開することとし、市民その他の方々の便宜をはかっている。

- (1) 統一地方選挙直後、議会事務局において作成する「月報」に市議会議員の氏名、年齢、所属会派、職業、住所及び顔写真を掲載し、市民その他の方々の閲覧に供するとともに、請求があれば、可能な限りに請求者にこれを交付することとしている。
- (2) 毎年6月ごろ、「議員名簿」を議会事務局において作成し、氏名、議席番号、生年月日、住所、電話番号、所属委員会等市議会議員に係る最新情報を掲載し、市民その他の方々からの閲覧に供するとともに、請求があれば、可能な限り請求者にこれを交付することとしている。

川崎市議会における市議会議員の履歴台帳の公開・非公開に関する基本的な考え方と対応の実際は以上のとおりであるが、このたびの閲覧請求にたいしては、(1)及び(2)により対応することで請求者の理解を求めたが、納得を得ることができなかった。

## 6 審査会の判断

請求対象文書は、議会事務局が管理している平成3年5月改選前の第16期市議会議員の履歴台帳である。

履歴台帳は、氏名、生年月日、選挙区、政党会派、推薦団体、出生地、本籍、住所、最終学校、写真、職業、住所略図、議会議員歴、議長歴、副議長歴、常任（特別）委員会委員及び役職歴、各種委員会委員及び役職歴、政党会派役職歴、公職歴、民間歴、賞罰のほか家族構成（続柄、生年月日、職業（勤務先）、同別居、備考）、共済給付金（証書番号、在職期間、給付開始年月、年金額、退職・遺族一時金額、受給権者住所・氏名）、趣味著書作品、海外渡航、記事（国民年金、共済年金の記載）の各欄が設けられており、議員個人に関する個人生活事項、公職歴などが記入されているものである。

履歴台帳は、このように議員個人に関する個人生活事項について特定の個人が識別される情報（以下「個人情報」という。）が記載されているものであるが、議員が市民によって選出され市民の代表として活動する特別の地位にある以上、現在も引続いて市議会議員の職にあると否とを問わず、議員のこのような個人情報は、公職歴は勿論のこと原則として市民などの前に公開する公益上の必要があり、履歴台帳を個人情報という理由で非公開扱いをすることは許されないものとする（川崎市情報公開条例7条1項1号ただし書ウ、同条例を以下「条例」という。）。

もっとも、履歴台帳のうち、出生地、本籍、賞罰、家族構成、共済給付金、海外渡航、記事の各項目は、公職と直接関係のない個人的色彩の強い記載であり、上記の強い要請を考慮しても、個人情報として非公開扱いをすることが妥当であるとする（条例7条1項1号本文）。海外渡航の記載は、公的渡航を主たる内容としているが、私的旅行も相当数含まれていて著しく不統一であるので、全体を公開扱いすることは妥当とはいえない。

本請求は、条例6条に基づいて公開請求がされたのであり、本請求の内容が個人情報に関するものであるので、条例7条1項ただし書ウにより公開することの公益性の要否を検討した。この検討にあたっては、個人情報に関するものであるということで、川崎市個人情報保護条例（以下「保護条例」という。）の適用・保護をうけるので（保護条例33条にいう「他の閲覧等の手続」とは、住民基本台帳の閲覧など個別の取扱いが定められているものをいうのであって、条例6条に基づく公開請求は上記「他の閲覧等の手続」には該当せず、公開請求ができる場合も保護条例の適用をうけることになる。）個人情報を外部提供することの可否（保護条例10条2項）及び個人情報を閲覧等に供することの可否（同条例13条2項4号）について、これらの保護条例の規定に照しても公開することの公益性の要否を併せて検討したことを付記する。

なお、実施機関は、履歴台帳に記載されている情報は、議会事務局で作成する「月報」、  
「議員名簿」に掲載し、情報を公開し市民などに便宜をはかっているので必要な情報の  
公開は果たしていると主張しているが、このような情報提供の方法によって履歴台帳の  
一部が公開されているとしても、条例に基づく本請求の理由がなくなったり、また利益  
を欠く請求となるものではない。

よって、審査会の結論に記載のとおり、答申をする。