

注釈地方自治法

〈全訂〉

編	集				
横浜国立大学名誉教授	成	田	明	夫	宏
元最高裁判所判事	園	部	逸		
東京大学法学教授	金	子		宏	宏
東京大学名誉教授	塩	野		力	
國學院大学教授	磯	部			
成蹊大学教授	小	早	川	光	郎

第一法規

〔昭和二十七年〕

〔議事の公開原則及び秘密会〕

第百十五条 普通地方公共団体の議会の会議は、これを公開する。但し、議長又は議員二人以上の発議により、出席議員の三分の二以上の多数で議決したときは、秘密会を開くことができる。

④ 前項但書の議長又は議員の発議は、討論を行わないでその可否を決しなければならない。

一 会議公開の原則

議会の会議は公開を原則とするが、例外として、本条一項ただし書の定める嚴重な事件のもとで秘密会とすることが出来る（国会の両議院の会議についても、憲法五十七条は公開の原則とともに、その例外たる秘密会について定めている。なお、国会六二条、六三条参照。ただし、日本国憲法下の国会において、両議院の会議が秘密会とされた例はない）。

会議公開の原則は、議会の会議の内容および議員の活動を住民の前に公開し、これによって議会を住民の監視のもとに置くとするものであることはいふまでもない。「公開」といっても、文字どおりの公開を意味するものではなく、傍聴および報道の自由の確保を内容とする（報道の自由には会議録の公表・頒布を含む。国会両議院の会議録の公表・頒布については、憲法五十七条二項が規定しているが、議会の会議録については、法二二三条にはそのような規定が欠けている）。

ここにいう「議会の会議」は、いわゆる本会議を指し、常任委員会や特別委員会の会議は含まれない（この点は、国会についての憲法五十七条の最もも同様であり、委員会および両院協議会の会議は公開とされていない。国会五二条一項、九七条、衆議六三条参照）。「標準」議会委員会条例（都道府県議会のもの）は、「委員会は、議員のほか、委員長の許可を

得た者が傍聴することができる。委員長は、必要があると認めるときは、傍聴人の退場を命ずることができる（同条例一六条）と定め、かつ「委員会は、その議決で秘密会とすることができる」（同条例一七条）とし、この場合の議決は特別多数決を要しないものとしている。

右の委員会傍聴の許可制が違法でないことについて詳細に判示した判例として、大法院昭和五十七年（二民）三三〇日判決一〇八一号七三頁が注目される（文藝春秋が市議会の委員会などの傍聴許可を申請したところ、不許可となったため、この不許可処分は違法であるとし、損害賠償を求めた事件である。市議会委員会条例は、前掲の（概ね）議会委員会条例一六条一項と同文の規定を設けており、また、同議会の「議事運営に関する申し合わせ」は、委員会の傍聴は記者クラブの加盟社の報道関係者には原則として許可する旨を定めており、又社は右記者クラブに所属してはなかったために不許可とされたものであった）。

同判決は、本条一項本文は議会については会議公開の原則を採用しているが、委員会についてはこれを公開する旨の規定を設けることなく、法一一一条（当時、現行法では一〇九条九項）において「委員会に関し必要な事項は、条例でこれを定める」と規定することと定めていること、国会法においても、委員会については非公開を原則とし、委員長が許可する場合に限り公開を認めるにと定めていること（国会法五二条一項は「委員会は、議員の傍聴を許さない。但し、報道の任務にあたる者その他の者で委員長の許可を得たものについては、この限りでない」と定めている）などをあわせて考えると、「法は、普通地方公共団体の議会における委員会について、会議公開の原則はこれを採用せず、その公開の許否、いかなる場合に公開するか等については、これを専ら、これに関する条例の制定も含めて普通地方公共団体の自由裁量ともいふべき広範な裁量に委ねたものと解するのが相当である」とした。そして、本件の

（昭和一四三）

（昭和一六〇）

場合、前記「申し合わせ」は委員会室の規模・構造上から傍聴席は十名以内に限らざるをえないこと、および記者クラブ加盟社以外の報道機関にも傍聴を許す場合、その許可基準の設定がきわめて困難であることなどから、原則として記者クラブ加盟社の報道関係者に限り傍聴を許すこととしたものであり、その基準設定の理由および基準の内容はともに一応の合理性・必要性があるものといえることができるとし、この「申し合わせ」に従って傍聴の許否を決定したことは、「裁量権の範囲内におけるものとして許されるものといふべきである」とした。

同判決の判旨は正当である。すなわち、委員会についても、会議公開の原則を尊重し、報道関係者のみならず、一般住民にもできる限り広く傍聴を認めるべきであるとする見解は、運用論としてはもとより成り立つし、かかる運用が望ましいとしても、判旨のいうように、本条が委員会については公開の原則を規定せず、その採否は条例の定めに乗っている以上、本件の不許可処分を違法であるとすることはできないと解すべきである。

なお、第二八次地方制度調査会「地方の自主性・自立性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申について」（平成一七年（二五）九日）は、議会の現状について、「透明性が低いなどの指摘」があるとしたうえで（第三・一）、「ケーブルテレビ、インターネット等の手段を用いた議会の審議状況の中継、審議記録の公表など審議の公開や議会に関する情報の積極的な広報を、さらに充実すべきである」とする（第三・二④⑤）。第二九次地方制度調査会「今後の基礎自治体及び地方議会制度のあり方に関する答申について」（平成二二年（二六）一六日）は、「本会議のみならず、委員会等の活動も含め、住民にわかりやすいような形で情報公開に努めるべきである」として、「議案に対する議員の賛否等の議論の経過や議案の情報について、インターネット等も活用して公開していくことが求められる」とする（第三・一・③④）。

二 秘密会

(一) 国会の両議院の会議の場合、秘密会は、「政策、外交または議員の身上その他重要事項等に関し秘密を要する場合に開く」(衆議院委員会規則第・二二〇)とされているが、本条の議会の会議の場合は、特に防衛・外交などの政策にかかわる事件は通常は予想されず、したがって、ここで念頭に置かれているのは、主として、議員の一身上の事件であつて秘密を要するとされる場合であろう。ただし、事柄の性質上、秘密会とすべき事件を限定することはできないといふべく、結局は出席議員の三分の二以上の多数が秘密を要する事件と認定した場合に秘密会が開かれるといふかはしない。

秘密会は、議長または議員二人以上の発議により、出席議員の三分の二以上の多数で議決したときに開くことができる(本条一項ただし書)。右の発議は、討論を行わないでその可否を決しなければならない(本条二項)とされているのは、もしも討論を行ふならば、その事件の秘密性を維持しえないこととなるからである。なお、右は秘密会を開く場合の発議および議決についての特別の要件を定めた規定であつて、秘密会を解く場合は、原則に戻り、通常の過半数議決で足りる(昭和五年六月八日法律第九二号)。

(二) 秘密会を開くことの効果は、傍聴および報道の自由の制限である。(標準)都道府県議会会議規則は、「秘密会を開く議決があつたときは、議長は、傍聴人及び議長の指定する者以外の者を議場の外に退去せなければならぬ」(百一条)、「秘密会の議事の記録は、公表しない。秘密会の議事は、何人も秘密性の継続する限り、他に漏らしてはならない」(百二条)と定めている。なお、委員会の秘密会において審議された案件のうち秘密にわたる事項を本会議が審議しようとする場合には、その本会議は秘密会とすることが適当である(昭和三年三月一八日号)

(百九三)

(百九三)

百九十四号。

(三) 秘密会とすることは会議公開の原則に対する重要な例外であるから、議長又は議員二人以上の発議、および出席議員三分の二以上の多数による議決という手続は、この規定とより厳格に適用されるべきである。

この点についての判例として、最判昭和二十四年二月二日民集三卷二号四四頁^(一)がある。事案は、某町議会において町長の辞職勧告案が提出されたところ、一議員より秘密会で審議すべきであるとの意見が出され、これについては一人の異議もなかつたため、非公開のまま議会在が右勧告案を可決したというもの(町長は右勧告議決を信任決議と解して議会を解散し、これに基づき町運営管理委員会は町議会議員の選挙を公示し、施行した)であるが、上告審判は、本件の秘密会については一人の発議しかなく、「議員二人以上の発議」の要件を欠いており、手続上、違法であり、したがつて本件辞職勧告議決は無効であるとするにあつた。これに対し、同判決は、本条の趣旨につき、「ひたりに秘密会の発議をすることを防ぐために規定したものであり二人以上の発議のない場合はこれについて可否を決する必要はない、二人以上の発議のある場合にはじめて同条一項によつて、これについて可否を決することを要するものとしたに過ぎない」とし、したがつて本件の場合は、議員一人の発言によるもので、二人以上による発議はなかつたといへば、秘密会を開くにつき一人も異議がなく採決の結果秘密会を開くことにした以上、秘密会の成立およびその秘密会における議決を無効とすべき理由はないと判示した。

しかし、秘密会による非公開の審議手続は議会の会議公開の原則に対する重大な例外であるから、その手続は厳格に本条の規定とより適用されるべきものであり、本件では議員一人の発言しかなかつたのであるから、発議そのものが成立せず、したがつて秘密会を開く議決そのものがなされえないはずであるとも解しよう。

例 秘密会においては、審議を非公開で行うのであるが、議決（採決）も非公開のままで行うことができる
と解される。

この点も右の最高裁判決の事件で争われた。すなわち、上告論旨は、秘密会においては議決まで非公開のまま
なすことは許されず、議決は公開の会議でなされなければならないとし、したがって本件の辞職勧告議決は無効で
あると主張した。これに対し、本判決は、「地方自治法には秘密会では議決ができない趣旨の規定は存しない」と
し、また「一定の要件の下に秘密会を開くことを認めている以上、秘密会においても、議決をなすものとする
べきである」と判決した。

この点の判断は正當であるといふべきである（もちろん、加添のようは、この件の場合、秘密会を開く議決そのものが
違法・無効と見るべきであるならば、本件辞職勧告議決はなしとす、もしなされたとしても無効であるといふこととなるのであ
るが、この事案から離れて、一般的に、秘密会において議決をなすものかという問題についていへば、右の判断は正當である
といふべきである）。すなわち、本条は一定の要件のもとで秘密会を開くことを認めているのであるが、それは秘密会
とされた会議について非公開で会議を進めることを認めたものであり、会議としてなすことは公開の会議にお
ける場合と異なるものではないのであるから、特に法律上、秘密会においては議決はなしとしないとする明文の規定
が設けられている場合は格別、そのような明文の規定がない限り、公開の会議におけると同様、秘密会においても
議決はなすものとする（ただし、秘密会が会議公開の原則からいってあくまで例外である以上、秘密会を開くこと
および開いた場合においてもその会議の運営については、例外的措置は必要最小限度にとどめるべきであるから、議決までも非
公開のままで行うことは、秘密会制度の運用上、避けるべきであるとする見解も、運用論としては成り立ちうるであろう。しか

〔自治一七四〕

〔自治一〇三〕

し、それは運用上望ましくないといふこととなり、これを違法とはいえないであろう）。

田 最高裁判平成七年九月二六日判例地方自治一四八号四七頁は、市議会が非公開法定をした市議会委員会及び
特別委員会の会議録について、市の議会情報公開条例に基づき公開請求がされたという事案において、非公開の決
定を適法としている。

（一）判例解説Ⅱ田口権一・自治官選（初版）八〇頁、加藤肇・自治官選（二版）九二頁、山田幸男・官研二六卷二二
六六頁、柳瀬良幹・民商二五卷四号二五八頁、駒林良則・自治官選（三版）二二三頁、自治官選（四版）二二三頁

（元執筆担当）佐藤 功

（前執筆担当）國部 逸夫

（現執筆担当）下井 康史

〔会議規則〕

第二百二十条 普通地方公共団体の議会は、会議規則を設けなければならない。

一 議会の活動・運営に関しては本法に基本的規定が設けられているが、その細目（会議の運営の細目）については、会議規則と称する規則で議会が定める。本法とこの会議規則との関係は、国会の場合の国会法と両議院の規則、すなわち衆議院規則・参議院規則（第五八条二項）との関係と同様である。

この会議規則は「規則」と称するが、議会が会議の運営に関する事項を定めるものであるから、法一五条一項により長が制定する規則と異なることはいうまでもない。

会議規則によって会議の運営に関係のない事項を規定することはできない（東京裁判昭和四二年二月一九日行政裁月報一三九六頁）。会議規則の提案権は、議員にのみ専属する。

なお、議会または議長は本条（および一三〇条三項）に定められているもののほか、その権限に属する議会運営上必要な規則または規程など（規定事項が議会内部の事項である場合のほか、たとえば議会図書室の運営上の事項として図書の外貸出に関する事項など議会外にも及ぶ場合もある）を定めることもできる。ただし、それらには「規則」という名称を用いるべきではない（昭和二六年七月一日地方官制一七二条）。

会議規則には、単に議会内部の運営・手続のみではなく、たとえば請願手続など公表を必要とする規定も含まれるので、法一六条五項という「公表を要するもの」に該当する。

第二八次地方制度調査会「地方の自主性・自立性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申について」(平成一七年二月九日)は、「議会の自主性・自律性の拡大の観点から、議会の権限、長との関係など議会制度の基本的事項については法律で定めることとし、その組織及び運営についてはできるだけ議会の自主性・自律性にゆだねる方向で見直すことが必要であると考えられる」とする(第三・二四)。

(一) 判例解説 田中二郎・自研二六巻二二号六二頁

一 都道府県、市および町村議会の会議規則については、昭和三二年の法改正を機会に、各議会議長会を中心として、自治省(当時)、議会関係者、学識経験者による検討の結果、それぞれ標準的な会議規則の案が作成された。そのうち、市議会のものについては、昭和四一年に全面的改正が加えられている。現在では、各議会が、おおむねこの会議規則の案に準拠して、それぞれ会議規則を制定している(本書で「標準」都道府県議会議会議規則として引用しているのが右の会議規則の案である)。

右の(標準)都道府県議会議会議規則は次の一八章から成る。第一章「総則」、第二章「議案及び動議」、第三章「議事日程」、第四章「選挙」、第五章「議事」、第六章「発言」、第七章「委員会」、第八章「表決」、第九章「請願」、第十章「公聴会及び参考人」、第十一章「秘密会」、第十二章「辞職及び資格の決定」、第十三章「規律」、第十四章「懲罰」、第十五章「会議録」、第十六章「協議又は調整を行うための場」、第十七章「議員の派遣」、第十八章「補則、附則」。

なお、国会の両議院の場合、国会法および両議院の規則のほか、会議の運営については、長年にわたって形成されてきた先例に従うべきであると考えられ、それらが重要な役割を果たしているが、この事情は地方議会の場合も同様で

(昭和一九二)

(明治一七四)

ある。また、特に地方自治法の解釈をめぐって問題が生じた場合に、各地方団体や各議会事務局などからの照会に対して、国における同法の主管官たる総務省(総務省の設置以前においては自治省など)の行う回答が、それらの問題の取扱いの共通の基準を示すものとして、重要である(本書で「行政事例」として引用しているのがそれである)。

(元執筆担当) 佐藤 功

(前執筆担当) 國部 逸夫

(現執筆担当) 下井 廣史

〔會議録〕

第百二十三条 議長は、事務局長又は書記長（書記長を置かない町村においては書記）に書面又は電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他の知覚によつては認識することができない方式で作られる記録であつて、電子計算機による情報処理の用に供されるものをいう。以下この条及び第百三十四条第五項において同じ。）により會議録を作成させ、並びに會議の次第及び出席議員の氏名を記載させ、又は記録させなければならない。

- ① 會議録が書面をもつて作成されているときは、議長及び議會において定めた二人以上の議員がこれに署名しなければならない。
- ② 會議録が電磁的記録をもつて作成されているときは、議長及び議會において定めた二人以上の議員が当該電磁的記録に総務省令で定める署名に代わる措置をとらなければならない。
- ③ 議長は、會議録が書面をもつて作成されているときはその写しを、會議録が電磁的記録をもつて作成されているときは当該電磁的記録に記録された事項を記載した書面又は当該事項を記録した磁気ディスク（これに準ずる方法により一定の事項を確実に記録することができる物を含む。）を添えて會議の結果を普通地方公共団体の長に報告しなければならない。

第百二十三条 三項…一部改正（昭二五法一六九号） 一項…一部改正（昭三五法一四三号） 三項…一部改正（昭三十七法二二七号・昭三
五法一一三号・昭四四法一七号） 一、二項…一部改正（昭四四法一七号・昭四四法一七号） 一部改正（昭四四法一七号）（昭一八法五三号）

(イ) 会議録を作成するものとしているのは、いうまでもなく、会議の次第その他の記録を公的な文書として作成・保存しておくべきであるからである。会議録には議長および議会の定める二人以上の議員が署名すべきものとしているのは、その内容の真正を確保するためである。

会議録に記載すべき事項としては、「会議の次第」および「出席議員の氏名」と定められているが、「会議の次第」の内容をなす事項は広別であり、できる限りその全事項が詳細に記載されなければならない。その記載事項は会議規則で定められるべきであり、(標準)都道府県議会会議規則は、①開会及び閉会に関する事項並びにその年月日時、②開議、散会、延会、中止及び休題の日時、③出席及び欠席議員の氏名、④職務のため議場に出席した事務員職員の職氏名、⑤説明のため出席した者の職氏名、⑥議事日程、⑦議長の請報告、⑧議員の異動並びに議席の指定及び変更、⑨委員会報告書及び少数意見報告書、⑩会議に付した事件、⑪議案の提出、撤回及び訂正に関する事項、⑫選挙の経過、⑬議事の経過、⑭記名投票における賛否の氏名、⑮その他議長又は議会において必要と認めた事項などを掲げている(標準)都道府県議会会議規則二二四条、(標準)市議会会議規則八五条、(標準)町村議会会議規則二二四条)。

会議録における議事は速記法によつて速記するのを原則とすべきであると考えられているが(標準)議会会議規則も都道府県議会および市議会においてはその旨を定めているが、町村議会においてはその旨の規定はない、会議規則または議長の定めるところにより、要旨記録によることとしても差しつかえないと解される(昭和四十八年六月二十七日自治行七八号)。速記法によつた場合、議場騒然などのため速記しえなかつたときは、その旨を記するほかはない(たとえば、……(隠然)……、あるいは……〇〇〇〇……などとする。昭和四十八年六月二十七日自治行第一八二号)。

会議録は、書面によるほか、電磁的記録によつても作成することができる。

(自治一九三)

(自治二〇九)

会議録には、議長および議会の定める二人以上の議員の署名を要する。この二人以上の議員を定める方法は議長の指名で足りる。議長が副議長と議長席を一時的に交替した場合の会議録については議長・副議長ともに署名するのが適当である(昭和二十七年九月十九日自治行第三三三号)。電磁的記録によつて会議録が作成される場合の署名に代わる措置について、総務省令は、電子署名及び認証業務に関する法律(平成十二年法律一〇二号)二条一項又は電子署名等に係る地方公共団体情報システム機構の認証業務に関する法律(平成十四年法律一五三号)二条一項に規定する電子署名とすると定める(地方自治法施行規則二二条の二の二)。

会議録作成の期限は定められていないが、会議のつど(会議の當日)すみやかに作成すべきである。

議長および二人以上の議員の署名がない場合であっても、その議事録に効力がないということとはできず、また、事実上行われた会議の結果が左右されるわけではない(昭和二年七月十九日行政廳長回答。仙臺裁判昭和三年一〇月二五日行裁目報九号二二〇頁)。

(一) 福井地方裁判所判決令和元年六月一二日判例地方自治四五三(三)二八頁は、議長が取消しを命じた発言は会議録には掲載しない旨定める市議会規則の定めについて、これは、同規則の別の条文に基づき印刷される会議録(配付会議録)に関する規定であり、本条一項に基づき作成された会議録原本に関する規定ではないとする。

(三) 法一一五条は議会の会議の公開を定めている。公開は傍聴および報道の自由を意味するが、会議録の公表・頒布も公開原則の内容をなすことはいうまでもない(国会両議院の会議の公開について憲法五七条一項二項参照)。本条四項は、議長は会議録が書面によつて作成されているときはその写しを、会議録が電磁的記録をもつて作成されているときは、当該電磁的記録に記載された事項を記載した書面又は当該事項を記録した磁気ディスク(これに準ずる方法により一定の事項を確実に記録することができる物を含む)を添えて、会議の結果を知事又は市町村長に報告し

なければならないと定めるのみで、公表・頒布については定めていないが、右の趣旨から会議録の公表・頒布が望ましい。「標準」都道府県議会会議規則は、「会議録は、印刷して、議員及び関係者に配布する」（二二五条）としている。

住民から会議録閲覧請求がなされた場合にその要求に応じなければならないかについて、以前の行政実例においては、その要求に応ずべき法律上の義務はないとされていた（昭和三年五月二日自治局長回答、昭和九年一月二日行政課長回答）。しかし、最判昭和五〇年四月十五日地方自治三三七号一〇一頁が、「地方自治法は、地方議会の会議について公開の原則を採用し、議事の公開には当然に会議録の閲覧請求権の承認を含むものであるから、普通地方公共団体の住民は、法令上明文の規定の有無にかかわらず会議録の閲覧請求権を有するものであり、議会は特段の事由がない限り住民の閲覧請求を拒みえない」と明示した。このため、昭和五〇年一月六日行政課決定は、前記の行政実例が変更されたとしている。

なお、法一一五条は秘密会の制度を認めているので、秘密会の議事に関する会議録の閲覧請求に応ずべきかが問題となるが、秘密会の議事は、前掲最高裁判決という「特段の事由」に含まれると解すべきであろう。ただし、閲覧請求に応ずべきかの問題とは別に、秘密会の議事（および議長が一一九条一項により取消しを命じた発言）も、会議録の性格上、会議録の原本には記載しておくべきである（昭和三年三月一〇日早大裁四二五）。

例 最判平成一六年一月一八日判時一八八〇号^(三)六〇頁では、議会の議事内容を収録した録音テープの公開請求に対し、同テープが公開請求の対象たる「情報」に該当しないとして非公開とした処分が違法性が争われた。同事件に係る情報公開条例は、情報公開請求の対象を、「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、フィルム及び磁気テープであつて、決裁又は閲覧の手続が終了し、実施機関において管理しているもの」と

〔自治二〇九〕

〔自治二〇九〕

していた。最高裁は、「決裁又は閲覧の手続が終了し」という事件につき、「決裁等の手続を予定していない情報を公開の対象から排除する趣旨のもの」と解すべきかどうかはともかく」とした上で、当該テープは、議会「事務局の職員が会議録を作成するために議事内容を録音したものであつて、会議録作成のための基礎となる資料としての性格を有しており、会議録については決裁等の手続が予定されていることからすると、会議録と同様に決裁等の対象となるものとみるべきであり、決裁等の手続を予定していない情報ではないというべきである」とし、会議録が作成され決裁等の手続が終了した後であれば公開の対象となり得るとした。しかし、「本件の場合には、本件処分当時には会議録がまだ作成すらされていなかったものであるから、そのような段階で会議録作成のための基礎となる資料としての性格を有する本件テープだけが、公開請求の対象たる「情報に当たると解することはできず」、条例の目的を定めた規定等の趣旨から、「できる限り公開の対象を広く解釈するとしても、このような場合にまで情報公開請求を認めるべきものとは解されない」として、非公開処分を適法としている。

例 本条は委員会の会議録には適用がないが、「標準」都道府県議会委員会条例は、「一 委員長は、職員をして会議の概要、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、これに署名又は押印しなければならない。

二 前項の記録は、議長が保管する」（二七条）と定めている。

(一) 大林喜吾・季報情報公開・個人情報保護七六号三五頁

(二) 判例解説「下井康史・季報情報公開一七号一六頁、米丸恒治・判時一九〇〇（判例評議五六〇）号二二一頁、松戸浩・民商法雑誌一三二巻四・五号六三五頁

（元執筆担当）（佐藤 功）

（前執筆担当）（國部 逸夫）

（現執筆担当）（下井 康史）