

## 答申第43号

(諮問第55号)

# 答 申

## 第1 審査会の結論

大分県議会議長（以下「議長」という。）が平成20年3月21日付けで異議申立人に対して行った公文書非公開決定処分は、妥当である。

## 第2 異議申立てに至る経緯

### 1 公文書の公開請求

異議申立人は、大分県情報公開条例（平成12年大分県条例第47号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定により、議長に対し、平成20年3月7日付けで、「平成18年度の政務調査費収支報告書ならびに同年度の政務調査費の支出にかかる会計帳簿および証拠書類（大分県政務調査費の交付に関する規程第5条に規定するもの）」を公開請求した。

### 2 議長の決定

議長は、本件公開請求について、平成20年3月21日付けで、公開決定、一部公開決定及び非公開決定を行った。このうち、非公開決定は、平成18年度の政務調査費の支出に係る証拠書類等（大分県政務調査費の交付に関する規程（平成13年大分県議会規則第2号。大分県政務調査費の交付に関する規程の一部を改正する規程（平成20年大分県議会規則第1号）による改正前のもの。以下「旧交付規程」という。）第5条に規定する会計帳簿及び証拠書類等をいう。以下「本件文書」という。）について、旧交付規程第5条の規定に基づき、会派の政務調査費経理責任者（以下「経理責任者」という。）において保存されているため、公文書が存在していないことを理由とするものであった。

### 3 異議申立て

異議申立人は、平成20年5月15日付けで、本件文書の非公開決定について、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定により、議長に対し異議申立て（以下「本件異議申立て」という。）をした。

## 第3 異議申立人の主張の要旨

### 1 本件異議申立ての趣旨

平成20年3月21日付けの議長の非公開決定処分（以下「本件非公開決定処分」という。）を取り消し、本件文書を公開するとの決定を求める。

### 2 本件異議申立ての理由

異議申立人の主張は、概ね次のとおりである。

(1) 条例の解釈運用の誤りについて

本件非公開決定処分は、条例の解釈運用を誤ったものであり、違法であるから取り消されなければならない。条例第1条及び第3条の規定の趣旨に反して、非公開理由を緩やかに解釈して結果的に非公開の範囲が広がるような運用を行っていることは、条例が原則公開の法構造を採用し、条例第7条が例外的に非公開とされる情報を規定していることに反するものであり、条例の解釈運用を誤っている。

(2) 本件文書の調整、整理保管及び提出について

政務調査費は、大分県政務調査費の交付に関する条例（平成13年大分県条例第24号。大分県政務調査費の交付に関する条例の一部を改正する条例（平成19年大分県条例第52号）による改正前のもの。以下「旧交付条例」という。）第1条に「大分県議会議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、大分県議会における会派に対し、政務調査費を交付する」と規定され、第8条で「会派は、政務調査費を別に定める使途基準に従い使用しなければならない」と規定され、旧交付規程第4条により別表1で使途基準が定められている。また、旧交付条例第9条には、会派の代表者は、政務調査費に係る収入及び支出の報告書（以下「収支報告書」という。）を議長に提出しなければならないこと、第10条には、議長は提出を受けた収支報告書の写しを知事に送付するとともに、必要に応じ政務調査費の適正な使用を期すための調査を行うこと、旧交付規程第5条には、会派の経理責任者は、政務調査費の支出について、本件文書を調整、整理保管し、5年間保存することが定められている。

本制度の趣旨は、議員の政務調査活動の独立性、自主性を保障するとともに、公金の支出が適正に行われるよう、証憑の確認ができることにより透明性が確保されることにある。

上記各規定を検討すると、収支報告書を議長に提出することが義務付けられ、必要に応じ政務調査費の適正な使用を期すための調査を行うこととされている。したがって、議長は各会派の経理責任者に対して本件文書の提出を求めることができることは当然である。

(3) 会派と議会の関係について

会派は、議会内において利害が一致する議員によって構成される議会内の交渉団体としての性格を持つものである。

会派の活動のすべてに議会の指揮命令が及ぶものではないとしても、議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として会派に交付され、使途基準に従い使用しなければならない政務調査費による調査研究活動については、適正な支出であることが支出証拠文書等によって担保されなければならないことは明らかである。このことは、会派が任意団体であるか否かにかかわらず、少なくとも当該政務調査活動の範囲においては議会の指揮命令が及ぶものと解すべきである。

(4) 本件文書の公文書該当性について

旧交付条例が会派の代表者に収支報告書の提出を定め、旧交付規程が会派の経理責任者に本件文書の作成保管を定めているのは、その限りにおいて実施機関の職員として公文書の作成を義務付けたものといえる。したがって、実施機関が不存在とした本

件文書は公文書に当たり、議長が保持していないとの一事をもって不存在とすることはできない。

本件文書は、条例の対象となる公文書の三要件である、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であること」、「当該実施機関の職員が組織的に用いるもの」及び「当該実施機関が管理しているもの」をすべて満たしている。

ア 実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であること

大分県が平成19年1月に発行した「情報公開事務の手引改訂版」によれば、議会の議員は「実施機関の職員」である。

会派構成員はすべて議員であり、会派に対して交付される政務調査費はすべて県費である。会派は議会活動という公務を遂行する目的で結成され、政務調査費は会派の政務調査活動のために費消される。会派の活動は議会活動以外の活動を含むものもありうるが、政務調査活動は議会活動の一環として会派議員が行うものであるから、明らかに会派議員の公務である。政務調査費が交付される会派は、議会の会派であって議会なしには存在しえないし、その政務調査費の支出にかかる本件文書の調製や整理保管を行っている会派の経理責任者は議員であるから、その限りにおいて「実施機関の職員」とみなされる。

イ 当該実施機関の職員が組織的に用いるもの

収支報告書を議長に提出することが義務付けられ、議長は必要に応じ政務調査費の適正な使用を期すための調査を行うものとされ、議員である会派の経理責任者には本件文書を調整、整理保管し、5年間保存することが義務付けられている。本件文書は、議長が必要とする場合には会派の経理責任者から徴求できる定めもあるから、議員個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該実施機関の組織において業務上必要なものとして利用又は保存されている状態にある。

ウ 当該実施機関が管理しているもの

議会は実施機関である。本件文書は、「実施機関の職員」である会派の経理責任者に5年間の保存を義務付けていることからすると、作成した議員のみが利用し、管理する段階のものではない。厳格に議会の文書管理規程に基づくものではないとしても、本件文書は公的に支配され、組織的に利用可能な状態に置かれている。

(5) 平成15年12月25日名古屋高裁判決について

当該判決では、岐阜県の負担金の割合が総収入の約61.4%以上あることによって、実行委員会が「県の事業執行の一方法たる存在であるということができ、本件各委員会の運営等の事務は県の処理すべき事務に含まれるというべきである。したがって、本件各委員会の職員が職務上作成し、又は取得した本件各文書は、本件条例2条2項にいう実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書であって、実施機関が管理している文書であると解するのが相当である。(中略) 上記のとおり解するのでなければ、(中略)

本件各文書のような県の職員が職務上作成し、又は取得した文書が公開の対象から除かれる結果となり、本件条例自体が定める目的や解釈と運用に反することにもなりかねず、相当でない」と判断している。

この判断は、「県の職員」を「議会の議員」と言い換えても成り立つので、会派は任意団体であるから実施機関ではないという考え方は、明らかに間違っている。

#### (6) 平成16年11月11日最高裁第一小法廷判決について

旅費及び食糧費の不適正支出について調査した結果を整理してまとめ、各課等において管理されていた「取りまとめ文書」について、大分県旅費等調査検討委員会が決裁の経路を経て作成した旅費等調査検討結果報告書の基礎資料となったものであるから、それ自体について決裁等の経路が予定されているかどうかはともかくとして、決裁等の経路を経たものと同視するのが相当であり、本件条例にいう公文書に当たるとの判例がある。

したがって、収支報告書の基礎資料である本件文書は、収支報告書が公開対象文書であるから、同様に公開対象文書である。

## 第4 議長の説明の要旨

本件異議申立てに対する議長の説明は、概ね次のとおりである。

### 1 本件文書の意義、性格等について

政務調査費の交付根拠である地方自治法(昭和22年法律第67号)第100条第15項は、議長への収支報告書の提出を義務付けているが、収支報告書の内容については、具体的な規定がなく、もっぱら地方自治体の判断に委ねられている。

旧交付規程第5条は、「会派の経理責任者は、政務調査費の支出について、会計帳簿を調整しその内訳を明確にするとともに、証拠書類等を整理保管し、これらの書類を当該政務調査費の収支報告書の提出期間の末日の翌日から起算して5年を経過する日まで保存しなければならない」と規定しており、本件文書については、これに該当する。そして、旧交付条例第9条は、会派の代表者は収支報告書を議長に提出しなければならないとしているが、本件文書の提出については義務付けていない。

なお、旧交付条例は平成19年に改正され、平成20年度分の政務調査費から領収書等の写しの添付が義務付けられたが、本件文書には適用されない。

### 2 会派と議会の関係について

議会の会派は、議会活動に参画するために政治上の理念や政策を共有する議員により結成された同志的集合体であり、議会の運営に寄与しているものではあるが、その活動において議会の指揮命令が及ぶものではなく、議会から独立して自らの判断により活動を行う任意の団体である。

平成17年11月16日さいたま地裁判決では、会派は議長の事務の統理下にあり、会派の県政調査費経理責任者が保管する会計帳簿及び関係書類等一切の情報に係る公文書は、議長の保管する「公文書」とあるとの原告の主張に対し、「一般に会派は県議会の議員によって構成される

任意の団体であり、県議会の議事運営等のために活動するものであることは公知の事実であり、会派は県議会の機関ではなく、県議会の機関に準ずる組織として扱われるものともいえない。会派と県議会の関係は、県議会の議事運営を適切かつ効率的に行うためのものであって、これをもって県議会と会派が一体であるとか、会派が県議会の一部若しくは下部組織又は機関であると認めることもできない」と判断している。

### 3 本件文書の公文書該当性について

(1) 本件文書が公文書であるためには、条例第2条第2項の規定により、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が管理しているものでなければならないが、本件文書はいずれの要件も満たしていない。

ア 実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であること

「実施機関の職員」には議会の議員も含むが、この場合の「実施機関の職員」とは、議会の職務上の指揮監督権限が及ぶ場合を指し、議員の活動のすべてが「実施機関の職員」の活動であるとまではいえない。議会の議員の活動について議長の職務権限が及ぶのは、議会が法令に基づいて行っている正規の議会活動に限られている。すなわち、本会議や委員会の招集等法令に基づく所定の手続きを踏んだ議会活動が「実施機関の職員」としての公務といえる。

会派が行う政務調査活動は、公務でないからこそ、大分県知事から会派に間接的に政務調査費交付金として支出されている。政務調査費は交付金の一種であるが、交付の対象となる活動のすべてが、交付金を受けていることのみをもって公務であるとはいえない。

政務調査費の支出にかかる会計帳簿は各会派が作成した文書で、証拠書類は各会派が取得した文書であり、各会派の経理責任者が調整し、整理保管している。会派の経理責任者である議員は、会派の職務上、本件文書の調製や整理・保管事務を行っているのであって、議会の職務上行っているわけではない。よって、会派の経理責任者である議員は、「実施機関の職員」ではない。

イ 当該実施機関の職員が組織的に用いるもの

領収書等の証拠書類については、議長の調査権等により、議長に提出されない限り、会派内で組織的に利用可能な状態にあるのであって、実施機関である議会内部で利用可能な状態にあるわけではない。

実際に、各会派の経理責任者の保管している本件文書は、議長あてに提出されておらず、議会は保有していない。議長に提出されていない以上、本件文書が「組織的に用いる」状態にないことは明らかである。

ウ 当該実施機関が管理しているもの

本件文書の作成、保管、閲覧・提供、移管、廃棄等の取扱いを判断するのは、会派であり、議会ではない。保管・廃棄等の取扱いについては、議会の文書管理規程

に基づくものではなく、各会派において独自に管理されており、議会の管理は及んでいない。議会が実施機関なのであって、それとは別の任意団体である会派の経理責任者に対して、旧交付規程第5条の規定により5年間本件文書の保存を義務付けているからといって、議会が本件文書を公的に支配し、組織的に利用可能な状態に置いているとはいえない。

(2) 平成15年12月25日名古屋高裁判決について

当該判決では、各実行委員会の作成した文書に関し、「実施機関が作成し、取得した文書であるとするには、まず本件各委員会と県との関係、すなわち、同委員会は県の事業執行の一方法たる存在であるのかどうかを検討されなければならない」と事業執行の実態に着目して、「公文書」かどうかの判断を行っている。つまり、各実行委員会の事務のほとんどは、県の職員が担当し、実行委員会において職務上作成すべき文書については、県の担当職員が作成しており、経費の執行においても岐阜県会計規則に準じて処理し、文書の整理保管も岐阜県公文書規程に基づいて処理することとされ、実行委員会の事務局を設置している県の所管課で文書を事実上管理していること等の事実を認定して、「各委員会は県の事業執行の一方法たる存在であるということができ、本件委員会の運営等の事務は県の処理すべき事務に含まれるというべきである」と判断したものである。

会派の行う政務調査活動にはこのような事実はなく、任意団体である各会派は、実施機関である議会から独立した全く別の団体であり、全く事案を異にしている。

(3) 平成16年11月11日最高裁第一小法廷判決について

当該判決は、実施機関である知事の組織、すなわち県庁内に設置された組織である大分県旅費等調査検討委員会が取得し、保管していた文書について、公開対象になる「公文書」に当たるかどうか争われたものである。

本件文書は、実施機関である議会とは別の団体である各会派の経理責任者が作成し、又は取得し、管理しているものであるから、全く事案を異にしている。

## 第5 審査会の判断

審査会は、異議申立人及び議長双方から提出された書類並びに双方の意見陳述を踏まえ、本件異議申立てに係る内容について審議した結果、以下のとおり判断した。

### 1 本件文書について

本件文書は、旧交付条例に基づき、大分県議会における会派に対して平成18年度に交付した政務調査費に関し、旧交付規程第5条の規定により議員である各会派の経理責任者が、当該政務調査費の支出について調整した会計帳簿及び整理保管している証拠書類等である。

旧交付条例第9条は、会派の代表者に議長への収支報告書の提出を義務付けており、旧交付条例第10条は、議長は、収支報告書が提出されたときは、必要に応じ政務調査費の適正な使用を期するため調査を行うものとする規定している。

このように、旧交付条例では、本件文書の提出は義務付けられておらず、旧交付条例第10条の規定により議長が調査権限を行使することにより議会が取得することもあるが、そのような事

実はなく、議会の文書管理規程に基づかず、各会派において独自に経理責任者が保存している。

## 2 本件文書の公文書該当性について

上記1のとおり本件文書は、議会が会派の経理責任者から取得したものと認められず、会派の経理責任者が作成し又は取得し、保存しているものであるため、以下その公文書該当性について検討する。

### (1) 公文書の範囲について

条例第2条第2項は、条例の適用対象となる「公文書」の範囲について、同項本文で「実施機関の職員（実施法人にあっては役員を含む。以下同じ。）が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が管理しているもの」と規定している。

また、同項本文に規定する「実施機関」については、条例第2条第1項において、「知事、議会、教育委員会、公安委員会、警察本部長、選挙管理委員会、監査委員、人事委員会、労働委員会、収用委員会、海区漁業調整委員会、内水面漁場管理委員会並びに公営企業及び病院事業の管理者並びに県が設立した地方独立行政法人、地方住宅供給公社、土地開発公社及び地方道路公社（以下「実施法人」という。）をいう」と規定している。

### (2) 「実施機関の職員」について

「実施機関の職員」とは、実施機関の職務上の指揮監督権限に服するすべての職員をいい、議会の議員を含むものである。もっとも、議会の議員の活動には、議会活動、議員活動及び政治活動があり、このうち議会の議員が「実施機関の職員」に当たるのは、実施機関の職務上の指揮監督権限が及ぶ場合、すなわち法令に基づき行う正規の議会活動に限られ、会派が行う政務調査活動はこれに当たらない。

### (3) 会派の実施機関該当性について

本件文書は、議員である会派の経理責任者が保存しているものであるが、「実施機関が管理しているもの」という要件を満たさなければ、「公文書」に該当すると認めることはできない。つまり、会派の経理責任者が「実施機関の職員」に当たるか否かはさておき、条例の適用対象となる「公文書」に該当するかどうかは、結局のところ、会派が条例第2条第1項に規定する実施機関としての議会に含まれるかどうかを判断すれば足りるといえる。そこで、会派と実施機関としての議会との関係について検討する。

会派は、政治上の理念や政策を共有する議員によって議会活動を共に行うことを目的として結成され、議会の議事運営等のために活動するものであることは公知の事実であるが、組織上議会そのものに属するものではなく、議会において独立性を有する任意の団体であることが認められる。したがって、会派の活動全般に議長の指揮監督権限が及ぶものではないといえる。このことは、異議申立人が主張するような、会派に対して交付される政務調査費がすべて県費であり、政務調査活動のために費消される場合であっても変わらない。

よって、会派は条例第2条第1項に規定する実施機関としての議会に含まれることはできない。

また、こうしたことからすれば、会派の経理責任者は、「実施機関の職員」に当たらないと

認められる。

### 3 異議申立人のその他の主張について

異議申立人は、旧交付条例第9条が会派の代表者に収支報告書の提出を定め、旧交付規程第5条が会派の経理責任者に本件文書の作成保管を定めているのは、その限りにおいて実施機関の職員として公文書の作成を義務付けたものといえるとしている。

しかしながら、旧交付条例第9条は、会派の代表者に収支報告書の提出を義務付けているものの、本件文書の提出までは義務付けていない。また、旧交付条例第10条の規定による議長の調査は、政務調査費の適正な使用を期すために与えられた権限であり、旧交付規程第5条の規定による本件文書の保存義務付けは、議長の調査権限の実効を確保するためのものと解される。

したがって、本件文書の作成保管について、会派の経理責任者を実施機関の職員として、公文書の作成保管を義務付けたものということとはできないし、議長の指揮命令が及ぶものとも考えられない。

次に、異議申立人は、平成15年12月25日名古屋高裁判決を引用して、「仮に議会の会派が任意団体であるとしても、異議申立人が請求した各文書は『公文書』に該当するのであるから、公開されなければならないことは明らかである」旨主張する。

しかしながら、当該判決は、岐阜県が負担金等を拠出する実行委員会が保有する文書について、その事務のほとんどを県の職員が担当し、実行委員会において職務上作成すべき文書を県の担当職員が作成し、経費の執行も岐阜県会計規則に準じて処理し、文書の整理保管も岐阜県公文書規程に基づいて処理し、実行委員会の事務局を設置している県の所管課で文書を事実上管理していること等の事実を併せて認定して、「各委員会は県の事業執行の一方法たる存在であるということができ、本件各委員会の運営等の事務は県の処理すべき事務に含まれるというべきである」と判断したものである。このように、名古屋高裁判決は、実施機関である議会とは別の任意団体である各会派が定めた経理責任者が作成し、又は取得し、整理保管している本件文書の場合とは事案を異にするものであって、当審査会の判断を左右するものとは言えない。

さらに、異議申立人は、平成16年1月11日最高裁第一小法廷判決を引用して収支報告書の基礎資料である本件文書は、収支報告書が公開対象文書であるから、同様に公開対象文書である旨主張する。

しかしながら、当該判決は、知事の組織であった大分県旅費等調査検討委員会が取得し、保管していた基礎資料について、大分県文書管理規程所定の決裁等の手続きを経ているなくても決裁等の手続きを経たものと同視するのが相当であり、公文書に当たると判断したものである。上記1のとおり、収支報告書は実施機関である議会を代表する議長が取得し、管理しているが、本件文書は、議会とは別の任意団体である各会派が定めた経理責任者が作成し、又は取得し、保存しているのであって、実施機関である議会は取得し、管理していない。同判決の考え方は、本件文書のようにそもそも実施機関が管理していないものにまで及ぶものではなく、当審査会の判断を左右するものとは言えない。

### 4 結論

以上のことから、会派の経理責任者が保存する本件文書は、実施機関である議会が管理しているものではないので、条例第2条第2項に規定する「公文書」には該当しない。

よって、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

## 5 付帯意見

政務調査費の原資は税金であることから、情報公開を促進し、その使途の透明性を高めることが重要であるとされている。政務調査費が適正に使用されたか否かを確認するには、本件文書の公開が有効であることは異論のないところであるが、会派の経理責任者が保存する本件文書は、旧交付条例及び旧交付規程の規定を前提とする限り、条例が適用される「公文書」に含めることはできないとの結論に至ったところである。

なお、旧交付条例の改正によって、平成20年度政務調査費から、その支出に係る会計帳簿及び領収書の写し等は、収支報告書に添付して議長に提出することとなり、条例が適用される「公文書」となった。

今後、この改正の趣旨に沿って、議会自らが、県民に対して説明責任を果たすことにより、政務調査費の使途の透明性が一層向上することを期待するものである。

## 第6 審査会の処理経過

審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
平成20年 5月21日	諮問
平成20年 6月25日	事案審議（平成20年度第1回審査会）
平成20年 7月30日	事案審議（平成20年度第2回審査会）
平成20年 8月27日	異議申立人、実施機関双方の意見陳述（平成20年度第3回審査会）
平成20年10月 1日	事案審議（平成20年度第4回審査会）
平成20年12月 2日	事案審議（平成20年度第6回審査会）
平成21年 1月28日	答申案検討（平成20年度第7回審査会）
平成21年 2月25日	答申案検討（平成20年度第8回審査会）
平成21年 3月25日	答申決定（平成20年度第9回審査会）

大分県情報公開・個人情報保護審査会会長及び指定委員

氏 名	職 業	備 考
麻 生 昭 一	弁護士	会長
宇 野 稔	大分大学経済学部教授	会長代行
武 田 寛	大分県商工会議所連合会専務理事	
森 哲 也	大分合同新聞社特別顧問	
矢野目 真 弓	大分県地域婦人団体連合会会長	