

答申第49号

(諮問第65号)

答 申

第1 審査会の結論

大分県知事（以下「実施機関」という。）が平成22年6月9日付けで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、平成22年5月25日付けで、実施機関に対して、次の内容の公文書公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

『地方職員共済組合が保有する(株)おおいた観光サービス及びつるみ荘に関する全ての文書（平成18年2月～平成22年5月分）』

2 実施機関の決定

実施機関は、本件公開請求について、次の理由により非公開決定を行い、平成22年6月9日付けで異議申立人に通知した。

『地方職員共済組合大分県支部については、県とは別個の法人格を有する団体であり、大分県情報公開条例上の実施機関ではない。請求のあった文書は、地方職員共済組合の職員が職務上作成又は取得し、管理しているものであり、実施機関としては保有していない。』

3 異議申立て

異議申立人は、上記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、平成22年8月12日付けで、実施機関に対して異議申立て（以下「本件異議申立て」という。）を行った。

第3 異議申立人の主張の要旨

1 異議申立ての趣旨

非公開決定処分を取り消すとの決定を求める。

2 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。

次の内容により、地方職員共済組合（以下「地共済」という。）大分県支部は、名目上は別団体としているが、所在地、人事権、経費負担、職務全般の管理監督すべてを県が実行しており、実質大分県の一組織である。

- ① 地共済の事務所は県庁内（人事課と同じフロアー）にある。
- ② 地共済業務は、県の辞令により県職員11名とプロパー職員2名で従事し、プロパー職員の勤務条件は県に準じ、給与表も県と同一となっている。また、地共済大分県支部長は、知事である。
- ③ 地共済業務従事の県職員人件費はもちろんの事、事務に要する費用、プロパー職員1名分の人件費や地共済本部への回送金（上納金）を含む地共済運営費用を県が負担している。
- ④ 地共済が所有している「つるみ荘」の改修借入金の返済金（利息を含む。）の半額を県が負担している。
- ⑤ 地共済に費用の不足（赤字）が生じた場合、最終的には県が負担する。

上記のように県庁内で県費により県職員が職務上作成、取得、保管、管理している書類は当然県の公文書である。

また、平成17年9月13日最高裁判例に照らすと、

- ① 業務内容は本来県が行うべき内容で、県の組織としてなくてはならない業務のため、当然県の関与は深い。また、支部長という要職に知事が就任している。
- ② 地共済大分県支部の事務室は所管する人事課の横に置かれ、その事務のほとんどを人事課職員と県の経費負担により雇用している職員が担当している。また一部職員（地共済大分県支部事務長）は人事課内に常駐し地共済業務も行っている。地共済大分県支部において職務上作成すべき文書については、県の担当職員によって作成されている。
- ③ 地共済大分県支部に県から支出される負担金の割合は、同支部予算総額のおおよそ65%を占めている。
- ④ 地共済大分県支部の文書は、一部は人事課事務室に県の公文書と混在するなど、事実上所管課で管理している。

以上のように、実施機関の職員が職務上作成、取得した文書であり、条例上の「公文書」に該当するとした最高裁判例にほぼ合致するものである。

第4 実施機関の主張の要旨

本件異議申立てに対する実施機関の説明は、概ね次のとおりである。

1 地共済大分県支部について

- (1) 設置目的

地共済は、地方公務員法（昭和25年法律第261号）第43条及び地方公務員等共済組合法（昭和37年法律第152条。以下「地共済法」という。）に基づき設置されたものであり、相互救済の精神に基づき、組合員である道府県職員等の掛金と使用者である地方公共団体等の負担金を財源として、健康保険及び年金業務を行い、また、宿泊施設の運営・職員の健康管理の増進・職員に対する資金の貸付等の福祉事業をあわせて行うことにより、地方公務員及び遺族の生活の安定と福祉の向上に寄与するとともに公務の能率的運営に資することを目的としている。（地共済法第1条）

(2) 法人格及び組織

地共済は、道府県職員及びその家族等のための総合的社会保険事業等を行うために設立されたものであり、地共済法第4条により、法人とされている。

その組織は、地共済法第5条に基づいて定められた「地方職員共済組合定款」（以下「定款」という。）に規定され、理事長・理事・幹事からなる「本部」、その事務を執行する「地方共済事務局」、本部の下部組織として各道府県に置かれる「支部」等からなる。

(3) 事業

地共済が行う事業及びそれを行うための経理区分は法令・定款によって規定されているが、大分県支部では経理ごとに、以下の事業を行っている。

(a) 短期経理

組合員や被扶養者の病気・負傷・出産、死亡等に関し、相互救済を図るための短期給付事業を行う経理（民間で働く労働者に適用される健康保険制度に相当するもの）

(b) 長期経理

組合員が退職し、障害の状態となり、又は死亡した場合に、組合員又はその遺族の生活の安定を図ることを目的として支給される各種年金等を支給する経理

(c) 業務経理

地共済大分県支部の事務を行うため必要な費用の支弁を行う経理

(d) 保健経理

組合員及び被扶養者の健康相談、健康教育、人間ドック、健康診査、各種スポーツ大会、宿泊施設等利用助成等の事業を行う経理

(e) 宿泊経理

組合員等の利用に供するため保養所の経営を行う経理。なお、本件公開請求にある「つるみ荘」とは、地共済が保有する保養所であり、「㈱おおいた観光サービス」は、地共済大分県支部が当該保養所の運営を委託している事業者である。

(f) 貸付経理

組合員の臨時の支出に対する普通貸付、住宅貸付、災害貸付等を行う経理
※ なお、組合員及びその家族の福祉の増進に資するために行う事業（d, e, f）は法令等では「福祉事業」として区分されている。

(4) 費用の負担

各事業の費用負担については、地共済法第113条等において、組合員が給与から支出する掛金と地方公共団体の負担金の割合を以下のとおり規定している。

- ・短期給付事業、長期給付事業、福祉事業…掛金50/100、負担金50/100
- ・組合の事務（福祉事業に係るものを除く。）に要する費用…地方公共団体が負担

(5) 地方公共団体の便宜供与

地共済法第18条第1項の規定により、地方職員共済組合の業務を行う職員は、地方職員共済組合の職員のほか、地方公共団体の職員に従事させることができることとなっている。また、同条第2項の規定により、執務場所等について地方公共団体から無償で提供を受けることができることとなっている。

2 地共済大分県支部の「実施機関」該当性について

条例の適用対象となる「実施機関」については、条例第2条第1項に「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」と規定されている。

ここで、県及び県の機関以外に、地方独立行政法人や地方公社も実施機関とされているのは、条例の目的に鑑み、県と一体となって行政事務の一部を担っている地方独立行政法人や地方公社についても県の責任において情報公開を推進すべきことから、平成18年に条例を改正し、実施機関として追加したものである。

一方、地共済については、県と別個の法人格を有する団体であるとともに、専ら組合員等の相互の扶助・救済を目的としている。また、その下部組織である大分県支部については、法令等に基づき、県から執務場所や職員、事務経費等の便宜供与を受けているものの、財源となる負担金・掛金の率や、実施する事業の内容、会計処理方法等は、法令や本部の定款・総務省通知などにより規定されているものであり、県の行政執行に当たるものではなく、県民一般に対して説明責任を負うものではないと考えられ、実施機関とはされていない。

なお、異議申立人は、所在地、人事権、経費負担、職務全般の管理監督すべてを県が実行しており、実質的に県の一組織であると指摘しているが、これについては以下のとおりである。

- ① 地共済大分県支部の事務所が県庁内にあることについては、地共済法第18

条第2項に基づく県の便宜供与である。

- ② 地共済大分県支部の事務の多くを県職員が実施していることについては、地共済法第18条第1項に基づく県の便宜供与であり、県が行政目的をもって関わっているものではない。なお、地共済業務への従事については、別途地共済大分県支部長からの発令がある。また、地共済大分県支部長が大分県知事となっているのは定款第12条に規定されているものであり、健康保険等各種共済事業の対象となる組合員の代表としてその職に就いているという性格のものである。
- ③ 業務経理の費用（プロパー1名分の人件費、事務費、地共済本部への回送金を含む。）はすべて県が負担しているという点については、地共済法第113条等により、組合の事務（福祉事業に係るものを除く。）に要する費用は地方自治体が負担するとされていることによるものである。
- ④ 地共済所有のつるみ荘の改修時借入の返済金の半額を県が補助しているのは、県が地方公務員法第42条に基づく職員の元気回復事業の一環として地共済大分県支部に補助しているものである。なお、当該補助の対象は平成4年度に行った大規模改修に係る借入金の償還に対してであり、つるみ荘の当初建設に係る用地取得及び建設工事費用について、県は補助を行っていない。
- ⑤ 地共済に費用の不足が発生したときは県が負担すると述べている点については、前記③の業務経理についてのみであり、業務経理の支出が当初の見込みを上回った際は、県が補正予算に基づき負担している。一方で地共済本来の短期・長期給付事業や福祉事業については、法令等で規定された率による掛金・負担金により運営されているものであり、県は、赤字となっても補填を行っていない。

3 請求対象文書の「公文書」該当性について

地共済は、県と別個の法人格を有する団体であり、その運営について県が指導・監督を行う立場になく、財務諸表等の県への提出義務もない。

また、会計処理等を含む各種文書は、地共済大分県支部長の辞令を受けた職員が、地共済の各種規程に基づき、地共済の業務のために作成又は取得し、管理しているものであり、県の公文書と明確に区分された状態で保管されている。

このため、実施機関である大分県は、本件請求に係る文書は保有していない。

第5 審査会の判断

審査会は、異議申立人及び実施機関双方から提出された書類を踏まえて審議した結果、次のとおり判断した。

1 地共済大分県支部の「実施機関」該当性について

地共済は、地共済法に基づき、組合員である道府県職員等の掛金と使用者であ

る地方公共団体等の負担金を財源として、健康保険業務及び年金業務並びに宿泊施設の運営、組合員の健康管理の増進、組合員に対する資金の貸付等の福祉事業を行うために設立されたものであり、地共済法第4条第1項の規定により法人とされている。すなわち、地共済は、地方公務員に係る社会保険事業の運営主体として、法律により地方公共団体とは独立した法人格と権能が与えられた団体であり、地共済大分県支部は、その組織の一部である。

条例第2条第1項は、この条例の適用対象となる「実施機関」の範囲を「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」と定めており、「地方職員共済組合大分県支部」は含まれていない。これは、地共済大分県支部は、県とは別個の法人格を有する団体であるとともに、専ら組合員等の相互の扶助・救済を目的としており、県民一般に対して説明責任を負うものではないことからである。

したがって、地共済大分県支部は、県とは別個の法人であり、条例第2条第1項に規定されていないことから、実施機関でないことは明らかである。

2 請求対象文書の「公文書」該当性について

条例の適用対象となる「公文書」とは、「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」と規定されている（条例第2条第2項）。

地共済大分県支部においては、その職員の多くを人事課の職員が兼ねているため、地共済大分県支部が保有する文書の多くが当該職員が作成・取得したものであり、当該文書の一部が人事課執務室内で保管されている。

しかし、人事課の職員が地共済大分県支部の職員を兼ねているのは、「地方公共団体の機関は、組合の運営に必要な範囲内において、その所属の職員その他地方公共団体に使用される者をして組合の業務に従事させることができる」とする地共済法第18条第1項の規定によるものであり、職員は、地共済大分県支部職員として、地共済大分県支部長の指揮監督権のもとで、地共済大分県支部の事務に関して文書の作成・取得を行っているのであって、県の事務事業に関して作成・取得しているとは認められない。なお、異議申立人は、地共済の「業務内容は本来県が行うべき内容で、県の組織としてなくてはならない業務」である旨主張するが、地共済は、地共済法の規定により、道府県職員が相互救済を目的として組織する健康保険や年金給付等の共済制度（社会保険）の運営主体として設立されたものであって、その業務が一使用者である県の業務であるとはいえない。

また、文書の管理については、地共済大分県支部独自の文書規程が定められて

おり、文書を保存するファイルには地共済大分県支部の文書である旨の表示をして、保管場所も区分するなど、地共済大分県支部の文書と人事課の文書とを明確に区別して管理しているものと認められる。

したがって、地共済大分県支部の文書を人事課職員が職務上作成又は取得し、組織的に用いるものとして管理しているものとはいえない。

3 その他異議申立人の主張について

異議申立人は、平成15年12月25日名古屋高裁判決（平成17年9月13日最高裁第三小法廷決定で支持）に照らして、実施機関の職員が職務上作成、取得した文書であり、条例上の「公文書」に該当すると主張する。

当該判決は、県が設立した実行委員会（任意団体）について、それが実質的に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、実行委員会の運営等の事務が県の処理すべき事務に含まれる場合には、県の職員が職務上作成・取得した文書であり、条例上の「公文書」に該当するとしたものである。

しかし、地共済大分県支部は、上記のとおり、地共済法の規定により、地方公共団体とは独立した法人格と権能が与えられたものであり、この点で前提を異にするものである上、運営実態の面からみても県とは別個の事業実施主体であり、上記判決が判断した事案とは異なる部分が多く、両者を同視して判断することは適当でない。

4 結論

以上のことから、地共済大分県支部は、県とは別個の独立した団体であり、条例上の「実施機関」ではなく、また、地共済大分県支部で管理する文書は、実施機関の職員が作成・取得しているものではないので、条例上の「公文書」には該当しない。したがって、実施機関が本件公開請求に対して公文書非公開決定を行ったことは妥当である。

よって、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

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22年 8月31日	諮 問
平成22年 9月29日	事案審議 (平成22年度第5回審査会)
平成22年10月27日	事案審議 (平成22年度第6回審査会)
平成22年11月24日	事案審議 (平成22年度第7回審査会)
平成22年12月22日	答申決定 (平成22年度第8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
原口祥彦	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	元大分合同新聞社特別顧問	
矢野目真弓	元大分県地域婦人団体連合会会長	