

## 第1 審査会の結論

徳島県知事の請求拒否決定は、妥当である。

## 第2 諮問事案の概要

### 1 公文書公開請求

平成13年10月1日、異議申立人は、徳島県情報公開条例（平成13年徳島県条例第1号。以下「条例」という。）第5条の規定に基づき、徳島県知事（以下「知事」という。）に対し、「（知事・出納長）平成13年9月1日～平成13年9月30日まで徳島県議会各会派県政調査研究費交付要綱に基づき知事が交付した①交付申請書又はこれに類する文書②支出に関する支出金調書又は支出額のわかる支出命令書などの文書③実施報告書又はこれに類する文書④費用の使途に関する領収書又はこれに類する文書」についての公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

### 2 本件請求の拒否

平成13年10月15日、知事は、請求に係る公文書を保有しておらず、条例第7条第2項の規定に該当することを理由として、条例第12条第3項の規定により本件請求に係る公文書公開請求を拒否する旨を決定（以下「本件請求拒否」という。）し、異議申立人に通知した。

### 3 異議申立て

平成13年10月17日、異議申立人は、本件請求拒否を不服として行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定に基づき、知事に対し異議申立てを行った。

### 4 諮問

平成13年10月24日、知事は、条例第21条の規定に基づき、徳島県情報公開審査会（以下「当審査会」という。）に対して当該異議申立てにつき諮問（以下「本件事案」という。）を行った。

## 第3 異議申立人の主張要旨

### 1 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、本件請求拒否を取消すとの決定を求めるといものである。



## 2 異議申立ての理由

異議申立人から提出された異議申立書、意見書における主張を要約すると、異議申立ての理由は、次のとおりである。

(1) 条例は、情報公開を原則とし、非公開を例外とし、条例第3条で「実施機関は、この条例の解釈及び運用に当たっては、県民の公文書の公開を求める権利を十分に尊重するものとする。」と規定しており、条例の非公開事由は厳格に解釈すべきである。

「実施機関」「文書」などその概念を狭く解釈することにより、非公開が広がる要件についてももとより適用され、実質公開の原則が働くように解釈、運用されなければならない。

(2) 一般に議会の議長が統理する事務には予算の調製及び執行に関する事務及び現金出納保管等の会計事務は含まれておらず、議会の議長は予算の調製権及び執行権は一切有しない。

(3) 県議会の予算執行事務については、議会事務局の職員を知事部局の職員に併任し、知事の補助機関の資格を併せ持つものとして補助執行させているが、それはまさに予算の執行事務処理に関する限り議会事務局は県議会の附属機関ではなく、知事の補助機関であることを意味している。

(4) 徳島県議会各会派県政調査研究費は、知事が県議会の各会派に地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第232条の2の補助金として交付されたもので、本来知事部局の予算に計上すべきものである。慣例上たとえ議会費として支出されたものであっても、自治法上、県議会の予算執行事務処理のために知事部局の職員に併任された職員が職務上作成し、管理するもので、条例上の公開対象となる公文書として存在する。

(5) 本件と同様の案件である「公文書非公開処分（県議会議員・職員の食糧費、議長交際費、旅行命令簿兼旅費請求書、復命書など）取消請求事件」の高松高等裁判所判決のとおり、知事がなした不受理処分は不適法であるから、速やかに公開せよとの判決がでており、他の自治体における訴訟においても「議会に係る支出命令等会計処理に関する文書は知事の文書である」との司法判断は、定着しているものである。

## 第4 知事の説明要旨

知事から提出された理由説明書を要約すると、本件請求拒否をした理由は、次のとおりである。

## 1 本件請求に対応する文書について

本件請求に対応する文書は、平成13年9月1日から平成13年9月30日までの間の政務調査費に係る「支出命令書」、「支出負担行為決議書」、「収支報告書」である。

なお、「費用の使途に関する領収書」については、会派の政務調査費経理責任者及び議員に整理保管させることになっており、議会事務局においては保有しておらず、該当する文書は不存在である。

## 2 本件請求拒否をした理由について

(1) 政務調査費は、県議会における議会活動が会派中心に行われているという実態を勘案し、会派が行う県政の調査研究活動を推進することが議会審議の充実につながり、ひいては県民福祉の向上に寄与するとの趣旨で、徳島県政務調査費の交付に関する条例（平成13年徳島県条例第26号）の定めるところに従い、県議会の各会派及び議員に対し、政務調査費を交付しているものである。

(2) 自治法第104条で議長の事務統理権が規定されているが、これは、県議会の事務処理については県議会の代表である議長が広範にその権限を有し、その処理の結果に責任を有するということである。ただ、議会予算の執行については自治法に明確な規定がないため、現在本県においては、手続上、県議会の職員を知事の併任事務吏員に任命した上で執行している。

(3) 本件請求に対応する文書のうち、「支出命令書」及び「支出負担行為決議書」は、併任事務吏員がその資格において作成したものである。また、「収支報告書」については、政務調査費の交付手続の過程で提出された文書であり、併任事務吏員が職務上取得した文書といえる。しかし、支出手続終了後は、いずれの文書も県議会が保有している。

(4) 条例上の文書の保有とは、具体的な担当部署における現実の保管・保存状況に基づき判断されるべきであって、本来的な作成権限とは別の次元の問題としてとらえる必要がある。

自治法第149条第8号が知事の担当事務として証書及び公文書類の保管をあげているが、これはあくまでも一般的な権限規定であり、県議会に関する事務の処理権限は本来県議会自身にあることから、議長の事務統理権は、県議会に関するすべての事務に広範に及ぶものである。県議会における文書管理の根拠となる徳島県議会事務局規程（昭和39年徳島県議会規程第1号。以下「議会事務局規程」という。）及び徳

島県議会事務局文書編さん保存規程（昭和35年徳島県議会規程第2号。以下「議会文書規程」という。）も、この議長の事務統理権に基づき制定されたものである。

(5) 政務調査費は、「知事が交付する」と規定されているけれども、そのことによって直ちに、本件請求に対応する文書が知事の保有する文書となるものではない。知事が公的責任を持って現に保有している文書だけが、条例上、実施機関が保有する公文書となる。

しかしながら、本件請求に対応する文書は、議会事務局規程及び議会文書規程に基づいて、県議会が現に保有しているものである。

(6) 本件請求に対応する文書は、この意味で条例第2条第2項に規定する「公文書」に該当せず、公開請求の対象とならないので、本件請求拒否をしたものである。

## 第5 審査会の判断

当審査会は、本件事案について審査した結果、次のとおり判断する。

### 1 基本的な考え方について

審査に当たっては、条例の趣旨にのっとり、本件請求に対応する文書が条例第2条第2項に規定する「公文書」に該当するか否かについて、厳正かつ客観的に判断することとする。

なお、条例第2条第1項において県議会も実施機関となっているが、条例附則第2項第2号の規定により、県議会の保有する文書であっても条例の施行日より前に県議会の職員が作成又は取得したものは対象とされていないので、本件請求に対応する文書は、仮に県議会に請求があったとしても条例の対象とならないものである。

また、異議申立人は、徳島県議会各会派県政調査研究費交付要綱に基づき各会派に交付される県政調査研究費の支出について公開請求を行ったものであるが、徳島県政務調査費の交付に関する条例が制定・施行されたことに伴い、徳島県議会各会派県政調査研究費は廃止され、平成13年4月1日から同条例に基づく政務調査費として県議会の各会派及び議員に対し交付されているものである。しかしながら、政務調査費も、交付の根拠は異なるものの、県政の調査研究を推進するため各会派に交付される点においては県政調査研究費と同様の経費と認められるため、本件請求の対象について、県政調査研究費を政務調査費と読み替えることとする。

## 2 条例第2条第2項について

条例第2条第2項は、条例上、公開の請求の対象となる「公文書」の範囲について、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び写真（これらを撮影したマイクロフィルムを含む。）並びに電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人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ている記録をいう。）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、当該実施機関が保有しているものをいう。」と規定している。

## 3 条例第7条第2号について

条例第7条第2号は、実施機関が公開請求を拒否することができるものとして、「公開請求に係る公文書を保有していないとき。」と規定している。

## 4 本件請求に対応する文書について

本件請求に対応する文書としては、平成13年9月1日から平成13年9月30日までの間における、徳島県政務調査費の交付に関する条例に基づき交付された政務調査費の支出に関する文書であり、具体的には、この期間に執行された政務調査費に係る「政務調査費請求書」、「支出負担行為決議書」、「支出命令書」及び「収支報告書」（以下「本件文書」という。）である。

ただ、「費用の使途に関する領収書」については、徳島県政務調査費の交付に関する規程（平成13年徳島県議会規程第1号。）第8条で会派の政務調査費経理責任者及び議員に整理保管させることになっており、議会事務局においても保有していないと認められるため、審査の対象から除くこととする。

## 5 本件請求拒否の妥当性について

県議会に係る文書については、改正前の徳島県情報公開条例（平成元年徳島県条例第5号。以下「旧条例」という。）に基づく公開請求の不受理に関し不服申立てがあり、既に平成10年2月20日付け答申第17号（議会の旅費、食糧費及び交際費支出関係事案）、平成12年6月19日付け答申第20号（議員の県政調査研究費関係事案）、平成13年3月8日付け答申第22号（議会の経費支出関係事案）及び同日付け答申第23号（議員の県政調査研究費関係事案）において、旧条例上の「管理」の意義につき、「文書規程等に基づき公的責任を持って文書を現に管理している機関が、当該文書に係る公文書公開の実施主体となるべき旨を規定している」として当審査会の判断を示しているところであるが、その後、県議会の支出関係文書の情報公開請求に関する平成11

年（行ヒ）第221号公文書非公開処分取消請求上告事件について、平成13年12月14日に最高裁判所において判決（以下「最高裁判決」という。）がなされたので、その判断も踏まえた上で、改めて検討することとする。

(1) 予算執行権が知事に専属していることについて

異議申立人は、予算の執行権が知事に専属していることを理由として、県議会の予算執行に関する文書が条例上の公文書に該当する旨主張する。

確かに、自治法第149条においては、普通地方公共団体の長の担当事務として、「予算を調製し、及びこれを執行すること」が規定されており、予算の執行権限が知事にあることが認められる。

最高裁判決の原審となった平成11年（行コ）第9号公文書非公開処分取消請求事件に係る高松高等裁判所平成11年9月28日判決（以下「高裁判決」という。）は、この点について、「県議会議員及び同事務局職員に関する予算執行事務は、長である被控訴人に専属し、県議会の議長は右事務を行う権限を全く有しない。そして、被控訴人は、徳島県事務決裁規程に基づき、本件併任事務吏員（県議会事務局の職員であるが、同時に徳島県知事部局の職員も併任する。）に対し、その専決ないし代決権限を付与して補助執行させているものと認められる。」と判示した上で、「本件請求に係る文書は、実施機関である被控訴人が、その法的な権限に基づいて管理している文書であるといえる。」と結論づけた。

しかしながら、最高裁判決は、「仮に上記各文書が予算執行職員の作成し、又は取得した文書であるとしても、そのことから、その保存の根拠規定、保存に至る手続、保存の方法等の実態について検討しないまま、直ちに予算執行職員の管理する文書であるということとはできない。」と判示し、予算執行権限の問題と旧条例上の公文書該当性の問題は一応切り離して考えるべきという考え方を示している。

当審査会も、予算執行権限が知事に専属していることの一事をもって、本件文書が知事部局の職員の作成又は取得に係る文書であって知事の保有する文書であると即断することはできないと考える。

(2) 知事の証書及び公文書保管事務について

異議申立人は、自治法第149条第8号で証書及び公文書の保管を知事の事務と定めていることを理由として、知事は予算執行後においてもその事務処理過程で作成ないし取得した文書を管理する責任を有している旨主張する。

この点について、高裁判決は、「地方自治法149条8号が、長の事務として、証書及び公文書類を保管する事務を定め、徳島県会計規則48条1項が、収入及び支出

の証拠書類は、年度経過後5年間保管しなければならない旨を定めていることからすると、長は、予算執行事務終了後においても、予算執行事務処理の過程で作成ないし取得した文書を、証拠書類として管理する権限と責任を有するものといえる。」と判断した。

しかしながら、最高裁判決は、「地方自治法149条8号は、証書及び公文書類の「保管」を普通地方公共団体の長の担当事務としているが、同号は当該地方公共団体のすべての証書及び公文書類の保管の総括的な責任と権限を有する者が長であることを明らかにしたものにはすぎない。これに対し、本件条例2条1項にいう「管理」は、同条3項に掲げられた各実施機関がその主体であると構成されていることからみても、上記の「保管」と異なり、当該公文書を現実に支配、管理していることを意味するものと解すべきである。したがって、地方自治法149条8号を根拠に、県における保存の実態等を考慮しないまま、上記各文書を上告人が管理するものと断定することは、できないものというほかはない。」と判示している。

当審査会も、自治法第149条第8号の規定は長の総括的な権限規定にとどまるものであって、長以外の機関の文書についてまで、長の具体的な文書管理権を定めたものと解することはできないと考える。

### (3) 条例上の「保有」の意義について

以上、最高裁判決を踏まえ主な論点について検討を加えてきたところであるが、結局、旧条例上「管理」の意味するところは、当審査会が従来から判断してきたとおり、「文書規程等に基づき公的責任を持って文書を現に管理している」状態を指すものといわなければならない。

ところで、公文書の定義において、旧条例では「管理」の語が用いられ、条例では「保有」の語が用いられているが、どちらも当該文書を現実に支配している状態を指すものであり、実質的差異はないと考えられる。

したがって、本件文書が条例上の公文書に該当するかどうかは、保存の根拠規定や手続を含めた文書保有の実態に照らし判断すべきものとする。

そこで、本件文書の保有実態をみると、徳島県会計規則（昭和39年徳島県規則第23号）第48条第1項の規定により、支出の証拠書類は年度経過後5年間保存しなければならないものとされているが、同規則は保存の主体については定めていない。

一方、本件文書は、会計手続終了後は、すべて議会事務局規程及び議会文書規程に基づき、県議会の文書保管庫で他の県議会の文書と一緒に県議会の責任で保有されていることが認められた。

もちろん、現実の保有実態に着目するとはいえ、そこで保有すること自体が違法である場合やその保有形態が明らかに不自然な場合にまで当然にこの保有に関する解釈が適用されるわけではないが、本件事案においてはそのような事情も認められなかった。

したがって、知事が本件文書を現に保有していないので、本件請求について知事が条例第7条第2号に該当するとし、条例第12条第3項の規定により本件請求拒否をしたこともやむを得ない。

## 5 結 論

当審査会は、前記のとおり、本件文書の「公文書」該当性を厳正かつ客観的に検討した結果、冒頭の「第1 審査会の結論」のように判断する。

## 第6 審査会の処理経過

本件事案に係る当審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	内 容
平成13年10月24日	諮 問
11月20日	実施機関から理由説明書を受理
11月26日	異議申立人から意見書を受理
平成14年 2月28日 (第5回審査会)	審 議
3月18日 (第6回審査会)	審 議