

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、「平成13年7月1日～平成13年9月30日までの間における県議会（議長交際費、報酬、期末手当、費用弁償、食糧費、議会及び委員会活動費、旅費、日当、宿泊料、物品購入費、タクシー券使用など支出に係る一切の書類（政務調査費を除く。））の①支出伺い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命令書などの文書③実施報告書又は復命書、実績報告書又はこれに類する文書④費用の用途に関する領収証又はこれに類する文書⑤その他支出に関する一切の書類」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、本件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23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うものである。

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) 地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）上、地方自治体における予算の調製権及び執行権は知事に属するものとされており、議会はこれを有しない。したがって、議長が統理する「議会の事務」には「予算の執行事務」は含まれず、また議会の事務局長が議長の命を受けて掌理すべき「議会の庶務」にも「予算の執行事務」は含まれない。

(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に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議会の付属機関ではなく、知事の補助機関であることを意味している。よって、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ものが作成し、又は取得した文書であって議会事務局が保管している文書は、条例に基づく開示請求の対象となる公文書であることは言うまでもない。

(4) 個別の文書でいえば、「旅行命令簿兼旅費請求書」は旅費の支出と領収を兼ねる一体となった文書であるので、知事部局の職員に併任されたもののみが執行できる文書である。また、「経費支出伺」についても歳出予算の執行に係る文書であるから、知事部局の職員に併任されたものでなければ決裁権がない。

「支出負担行為決議書兼支出命令書」は、まさしく歳出予算を執行するための文書で財務会計上の書類であり、知事部局の職員に併任されたものでなければ作成かつ補助執行できない文書である。また、「支出命令書」は知事部局の職員に併任されたものが作成かつ補助執行したもので、県議会の文書ではなく知事に専属する文書であることは論ずるまでもない。

(5) 自治法第149条第8号で知事の事務として証書及び公文書を保管する事務を定め、徳島県会計規則（昭和39年徳島県規則第23号。以下「会計規則」という。）

第48条第1項で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おり、知事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している。

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7月1日から平成13年9月30日までの間における県議会の支出に係る関係書類（徳島県政務調査費に係るものを除く。）であり、具体的には報酬、給料、職員手当等、共済費、賃金、報償費、旅費、交際費、需用費、役務費、委託料、使用料及び賃借料、備品購入費、負担金、補助及び交付金の各節に係る経費の支出に関し、それぞれの支出に応じて作成された「支出負担行為決議書」、「支出命令書」、「支出負担行為決議書兼支出命令書」、「経費支出伺」等の文書（以下「本件文書」という。）である。

2 本件請求拒否をした理由について

(1) 条例第2条第2項は、「公文書」の定義について、「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。したがって、この要件を満たさない文書は、情報公開制度の対象外、すなわち条例に基づく公文書公開請求権の範囲外ということになり、条例による公開請求があったとしてもこれを拒否することとなるが、本件文書は、県議会の公文書を保有していない知事に対する請求であり、当該請求を拒否せざるを得ないものである。

(2) 執行機関としての知事と議決機関としての県議会は、それぞれ民意に基礎を置く住民の代表機関として独立対等の機関と位置づけられている。このような機関対立主義を制度的に保障するため、自治法においては、議会には議会活動の自律性、自主性が認められ、知事からの介入を排除し、独立した意思決定機関として行動することが要請されている。

- (3) 執行機関たる委員会等の予算執行については、自治法第180条の2の規定に基づき委員会等に委任もしくは当該委員会等の補助機関に補助執行させることができることとされているが、県議会についてはこのような規定がないことから、県議会の予算執行については、議会事務局の職員を知事の補助機関たる事務吏員に併任の上、その事務吏員としての資格において補助執行させるという手続上の便宜的な措置を採らざるを得ない。しかしながら、知事はこの予算執行権をもって、独立した機関である県議会の固有の権限内容にまで介入しうるものではない。
- (4) 本件請求は、県議会の支出全般に関する文書の公開を求めるという広範なものであるが、そのうちの「支出負担行為決議書」、「支出負担行為決議書兼支出命令書」等の、各経費の支出に必要な支出負担行為及び支出命令を行うための文書で会計規則に規定されているものについては、徳島県事務決裁規程（昭和42年徳島県訓令第160号。以下「決裁規程」という。）第12条に限定列挙されている知事の併任事務吏員の専決事項であるところの支出負担行為及び支出命令を行うため直接必要となる文書である。一方、「経費支出伺」、「旅行命令簿兼旅費請求書」等の経費の支出に際して作成されるが支出負担行為又は支出命令を直接意味しない文書については、議会事務局の職員がその資格において作成した文書であり、そもそも併任事務吏員の専決権限外の事項に係る文書である。
- (5) 県議会の文書は、議長の議会事務統理権に基づき、執行機関たる知事の文書規程とは別に制定した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。）に基づいて、県議会が独自に管理を行っているが、本件請求に係る文書はこれらの規程により県議会が現に保有しているものである。
- (6) 自治法第149条においては、知事の担当事務として予算の調製執行とともに証書及び公文書類の保管が規定されているが、これは、知事以外の機関についての文書にまで知事の具体的な文書管理の権限を規定したものと解すべきではなく、知事に属する事務の一般的な権限規定にとどまると解するのが妥当である。したがって、知事以外の機関が保有している予算執行に関する文書については、同条の観念的な解釈によって知事が保有しているということにはならない。
- (7) 条例の「実施機関が保有しているもの」とは、「実施機関において当該機関の文書管理規程等によって現実に保有しているもの」と解すべきであり、文理上も保有する

権限の有無に着目して定められているとは解されない。

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。

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は、平成13年7月1日から平成13年9月30日までの間における県議会の支出に係る関係書類（徳島県政務調査費に係るものを除く。）であり、具体的には報酬、給料、職員手当等、共済費、賃金、報償費、旅費、交際費、需用費、役務費、委託料、使用料及び賃借料、備品購入費、負担金、補助及び交付金の各節に係る経費の支出に関し、それぞれの支出に応じて作成された「支出負担行為決議書」、「支出命令書」、「支出負担行為決議書兼支出命令書」、「経費支出伺」等の文書である。

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23日	諮 問
11月14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

(参 考)

徳島県情報公開審査会委員名簿

(平成14年3月18日現在)

氏 名	職 業 等	備 考
岸 田 元 美	徳島大学名誉教授	
喜 田 芳 文	弁護士	
中 田 清 春	元徳島県教育委員会教育長	
松 尾 博	元徳島新聞社論説委員長	会 長
三 谷 淳 二	社会福祉法人博友会理事	会長職務代理者

(五十音順)