

答 申 第 6 4 号  
令和2年6月11日

青森県議会議長 殿

青森県情報公開・個人情報保護審査会  
会 長 竹 本 真 紀

青森県情報公開条例第17条第1項の規定による諮問について（答申）

令和元年10月17日付け青議第245号による下記の諮問について、別紙のとおり答申します。

記

政務活動費に係る委託料に関する契約書についての不開示決定処分に対する審査請求  
についての諮問

答 申

**第 1 審査会の結論**

青森県議会議長（以下「実施機関」という。）が、「〇〇会派議員総会長〇〇による平成30年度政務活動費収支報告書のうち、人件費支出に計上されている委託料支出に係る〇〇党〇〇会との契約書」（以下「本件対象文書」という。）を不開示としたことは、妥当である。

**第 2 諮問事案の概要**

1 行政文書開示請求

審査請求人は、令和元年9月2日、実施機関に対し、青森県情報公開条例（平成11年12月青森県条例第55号。以下「条例」という。）第5条の規定により、本件対象文書について、行政文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

2 実施機関の決定

実施機関は、本件開示請求に対して、「開示請求をされたものは、議長に提出するものではないことから、保有していません。」という理由から、不開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、令和元年9月13日、審査請求人に通知した。

3 審査請求

審査請求人は、令和元年9月18日、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定により、本件処分を不服として、実施機関に対し審査請求を行った。

**第 3 審査請求人の主張要旨**

1 審査請求の趣旨

審査請求の趣旨は、本件処分を取り消し、本件対象文書について「開示する」との

決定を求めるといふものである。

## 2 審査請求の理由

審査請求人が主張している審査請求の理由は、審査請求書及び反論書によると、おおむね次のとおりである。

### (1) 審査請求書の審査請求の理由

ア 条例は、第2条第2号において、行政文書について「実施機関の職員（中略）が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム及び電磁的記録（中略）であつて、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」と定義している。

条例の解釈運用基準によれば、「実施機関の職員」とは、議会の議員を含み、「職務上作成し、又は取得した」とは、「実施機関の職員が、法律、命令、条例、規則、規程、通達等により与えられた任務又は権限の範囲内において作成し、又は取得した場合」をいい、「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」とは、「作成又は取得に関与した職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、当該実施機関において業務上必要なものとして利用・保存されている状態のものを意味する。」と説示している。

以上からすれば、議会における行政文書とは、議会の議員が組織的に用いるものとして当該実施機関において業務上必要なものとして利用・保存されている状態のものを意味するのであるから、必ずしも議長に提出されたものと限定されていないものと解される。

イ 地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）の定めに基づき、青森県議会の場合、青森県政務活動費の交付に関する条例（平成13年3月青森県条例第45号。以下「政務活動費条例」という。）及び青森県政務活動費の交付に関する規程（以下「政務活動費規程」という。）が定められている。

さらに、政務活動費条例第13条に基づき「政務活動費事務マニュアル」（以下「マニュアル」という。）を定め、同マニュアルについては平成28年3月に第3次改訂を行い、現在も運用している。

ウ 政務活動費条例第7条第1項及び同条第2項別表により政務活動費の使途は制限され、第8条各号の規定に基づき、政務活動費の交付を受けた議員は毎年度議長に対し、それら支出を裏付ける領収書の写しを添付して収支を提出することが義務付けられ、「政務活動費による支出について、会計帳簿を調製し、

その内訳を明らかにするとともに、証拠書類を整理保管し、これらの書類を収支報告書及び領収書の写し等を提出すべき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」することが義務付けられている（第9条）。また、第12条においては、「議長は、収支報告書等について必要に応じて調査を行う等、政務活動費の適正な運用を期するとともに、使途の透明性の確保に努めるものとする。」と定められている。

エ マニュアルでは、調査委託に要する経費としての委託料は調査研究費に計上することとされており、調査研究費として支出されたガソリン代を含む旅費を伴う支出については、政務活動実績報告書の提出が義務付けられているが、委託費については、どのような業務を委託し、どのような成果が期待され、実際にどのような成果を得たのかについては公開されている収支報告書などによっては皆目知ることができない。マニュアルでは、政務活動費を政党活動や選挙活動に充当することは禁じられているものの、政党である〇〇党〇〇会に支出された委託料がどのように費消されたのかについては全く不明で、外形的には政務活動費条例が予定した使途に反し、〇〇党〇〇会にプールされた政務活動費の一部が、政党活動等に充当されているのではないかと疑われるばかりでなく、上記のとおり、「具体的な使途、負担額と徴収方法等について」明確な取り決めが必要としているのもかかわらず、実際にそれらを検証できる仕組みは欠如しているのである。

オ 本件対象文書を実施機関が不開示とした理由は、「議長に提出するものではないことから、保有していません。」というものであった。しかし、職員の個人的な検討段階のものでもなく、自己の執務の便宜に限定して保有している文書以外の組織共用文書は、条例が定義する行政文書と解される。

カ 以上のことから、本件対象文書は議長に提出はされていないとしても、その保有の目的は、法、政務活動費条例、政務活動費規程及びマニュアルにより、政務活動費の使途を裏付け、使途の透明性を確保するために組織的にその保有を義務付けているものに含まれると解される。

しかも、委託料として支出したのは、最終的には政党であるところ、本件対象文書はその実態を客観的に、明確に示すことができる極めて高い蓋然性のある情報である。

したがって、単に議長に提出されていないということのみをもって不開示とするのは、実施機関による職権の濫用というほかない。

## (2) 弁明書に対する反論

本件対象文書は、確かに議長に提出することは義務付けられていないが、マニュアルにも明示されているとおり支出内容を補完する証拠書類として政務活動費条例第9条において保存を義務付けられていると解すべきである。

既に述べたとおり、議会の議員は、条例の解釈運用上、「実施機関の職員」に含まれる。また、条例の行政文書の定義中、「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」について、条例の解釈運用は「すなわち、当該実施機関において業務上必要なものとして利用・保存されている状態を意味する。」と説示しているのであるから、本件対象文書は実施機関の職員である議会の議員が政務活動費の支出の妥当性を裏付ける文書の一つであるところ、条例が定義する行政文書というべきであり、開示請求時点で議長が保有していなかったとしても、開示請求があった場合には実施機関の職員である当該議員らに提出を求め、開示しなければならなかったものというべきである。

#### 第4 実施機関の説明要旨

実施機関が主張している本件処分の理由は、弁明書によると、おおむね次のとおりである。

- 1 ○○会派は、平成30年度当時、○○党○○会に委託料を支出し、当該委託料に政務活動費を充当した。
- 2 議会が平成28年3月に作成したマニュアルでは、
  - ・ 「政務活動費に係る会派の会計は、他の会計と明確に区分するとともに、会計帳簿の調整や証拠書類の整理保管については、各議員が行う事務と同様の方法で行うことにします。具体的な方法等については、(中略)『3 証拠書類の整理保管(23頁)』(中略)のとおりとなっています。」(43ページ)
  - ・ 領収書等の宛名や品名等が一部欠ける等により証拠として劣る場合、「議長に提出するものではありませんが、支出内容を補完する証拠書類を整備しておくことが必要です。支出内容を補完する証拠書類としては、契約書(調査研究委託、事務所賃貸契約、職員雇用契約等)(中略)が考えられます。」(23ページ)としている。

しかし、これらの記載は、会派の代表者(経理責任者)による事務委託契約書の作成について定めているに過ぎない。

そして、当該マニュアルでは、会派の代表者(経理責任者)の作成した事務委託契約書を議長に提出することや議会において利用・保存することまでは定めていない。

- 3 以上の理由により、本件対象文書は議長に提出されておらず、議会における利用・

保存もされていないことから、本件処分を行ったところである。

## 第5 審査会の判断理由

### 1 条例の基本的な考え方について

条例は、県民の県政についての知る権利を尊重し、行政文書の開示を請求する権利につき定めたものであり（第1条）、条例では、「実施機関は、行政文書の開示を請求する権利が十分に尊重されるように、この条例を解釈し、及び運用しなければならない」と定められている（第3条）。

この趣旨から、当審査会は、「原則開示」の理念に立って条例を解釈し、本件処分において実施機関が開示としないことが妥当か否かについて、諮問事案の内容に即し、個別、具体的に判断するものである。

### 2 本件対象文書の存否について

#### (1) 本件対象文書の提出の有無について

##### ア 収支報告書の添付書類について

(ア) ○○会派は、平成30年度当時、会派として政務活動を行うため、○○党○○会に委託料を支出しているが、当該委託料については、会派に所属する各議員が支出する政務活動費が充てられている。

(イ) 議員により構成される会派が政務活動を行う場合の収支報告書の取扱いについては、政務活動費条例等には規定はなく、マニュアルにおいて定められている。

(ウ) マニュアルでは、会派の代表者（経理責任者）は、政務活動費の支出について、収支報告書に領収書の写し、領収証書等の写し集計表及び支出証明書に加えて、所属する各議員の負担額を一覧で明記した書類を添えて議長に提出しなければならないと定められているが、会派が支出した委託料に係る契約書については、収支報告書への添付は義務付けられていない。

また、マニュアルでは、証拠書類の整理保管について、議員が行う事務と同様の方法で行う旨定められており、会派は、支出内容を補完する証拠書類として、政務活動費の支出に係る契約書等を整備しなければならないことになるが、議長に提出することまでは求められていない。

(エ) 以上から、議会において、会派の委託料支出に係る契約書は、収支報告書の添付書類とは定められていないことが確認できる。

イ 議会事務局への提出の有無について

(ア) 審査請求人は、提出した補充書において次のとおり述べ、本件対象文書は議会事務局に提出されている蓋然性が極めて高いと主張している。

a マニュアル（第3次改訂）をまとめあげる過程で開催された第7回政務活動費透明性向上作業部会（以下「作業部会」という。）の会議概要の記述から、同部会において、「調査委託に政務活動費が充当された場合は、委託の事実を確認するため、事務局限りの参考資料として委託契約書や成果物等の提出を求めることで対応する」ことが確認されている。

b 本件対象文書は、「事務局限りの参考資料」であるとしても、議員が作成・入手し、議会事務局に提出され、議会事務局において「委託の事実を確認する」ことを目的に組織的に活用するものとして保有している文書であることに疑いの余地はない。

(イ) そこで、当審査会が実施機関に対し、平成28年度以降、会派の委託料支出に係る契約書が〇〇会派から議会事務局に提出された事実があったかどうか説明を求めたところ、実施機関からは、おおむね次のとおり回答があった。

a 当該文書については、議長又は議会事務局に提出された事実はなく、議会は保有していない。

b 会派の委託料支出に係る契約書は、政務活動費条例に基づく提出書類ではないが、政務活動費の適正な運用の確保のため、議長の提出要求に応じて提出され、議会が保有した場合は、行政文書に当たることになると考えられる。

(ウ) 作業部会の会議概要の記述についてみると、これは、県の事務、地方行財政等に関する調査について議員が調査委託をした場合の提出資料について言及した記述であって、本件のように会派が政務活動を行うため政党等に委託する場合とは事案を異にするものであるから、本件対象文書にも同様に当てはまると解することは適当ではない。

また、実務において、本件のような場合に会派の代表者（経理責任者）に対して委託料支出に係る契約書の提出を求める運用とはなっておらず、さらに、実施機関の回答によれば、本件対象文書が議長又は議会事務局に提出された事実はないとのことであるから、作業部会の会議概要の記述をもって、本件対象文書が議会事務局に提出されたと認めることはできない。

ウ 以上のことから、本件対象文書は、議長又はその指揮監督下にある議会事務局には提出されていないと判断される。

(2) 条例第2条第2号該当性について

ア 審査請求人は、本件対象文書について、議長に提出されていなくても、政務活

動費条例第9条に基づき議員において保存が義務付けられていることから、条例が定義する「行政文書」というべきであり、開示請求があった場合には「実施機関の職員」である当該議員らに提出を求め、開示しなければならないと主張している。

そこで、本件対象文書が条例第2条第2号に規定する「行政文書」に該当するといえるかどうか、以下検討する。

イ 条例第2条第2号本文は、行政文書の定義について、「実施機関の職員（中略）が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム及び電磁的記録（中略）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。

ウ 条例第2条第2号本文に規定する「当該実施機関が保有しているもの」とは、当該実施機関の定める文書管理規程等に基づいて、文書管理簿等に搭載されるなどの一定の事務処理手続を経て、保管又は保存されているものを意味することから、実施機関の権限のもとで支配されている状態にあることをいうものと解される。

エ 政務活動費条例第9条は、政務活動費の支出内容を補完する証拠書類を議員が5年間保存しなければならない旨規定しているが、これは、証拠書類等を議員が保有していることを前提として、調査権限を有する議長から提出を求められた際に対応できるように、その取扱いについて議員に一定の制限を設けたものであると解され、同条の規定をもって、証拠書類の保存・廃棄について判断する権限を実施機関が有しているとまでは認められない。

このことは、会派の場合にも同様に当てはまる（マニュアルにも、証拠書類の整理保管については議員と同様の方法で行う旨の記載あり）ものといえ、会派の委託料支出に係る契約書の保存・廃棄等の取扱いを判断する権限については、なお会派の代表者（経理責任者）が有しているものと解するのが相当である。

したがって、本件対象文書は、会派の代表者（経理責任者）が保有しているものであり、実施機関が保有している行政文書とは認められない。

オ よって、本件対象文書は、条例第2条第2号に規定する「行政文書」には該当しない。

(3) 以上のことを踏まえると、本件対象文書を保有していないとする実施機関の説明に特に不自然、不合理な点は認められず、また、ほかに本件対象文書の存在を推認させるような事情も認められないことから、実施機関は、本件対象文書を保有していないと判断される。



### 3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人はその他種々主張するが、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

### 4 結論

以上のおり、実施機関は、本件対象文書を保有していないと認められるので、第1のおり判断する。

### 5 付言

本件処分の妥当性について、当審査会は、以上のおり判断するが、なお次のとおり付言する。

政務活動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。当審査会としては、政務活動費条例の趣旨に沿って、議会自らが、県民に対して説明責任を果たすことにより、政務活動費の使途の透明性が確保されることを望むものである。

## 第6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過の概要は、別記のおりである。

別記

審査会の処理経過の概要

年 月 日	処 理 内 容
令和元年10月18日	・ 実施機関からの諮問書を受理した。
令和元年11月11日	・ 実施機関からの弁明書を受理した。
令和元年11月28日	・ 審査請求人からの反論書を受理した。
令和2年1月9日	・ 審査請求人からの補充書を受理した。
令和2年1月17日 (第107回審査会)	・ 審査を行った。
令和2年2月14日 (第108回審査会)	・ 審査を行った。
令和2年3月18日 (第109回審査会)	・ 審査を行った。
令和2年3月31日	・ 実施機関に対して書面の提出要求を行った。
令和2年5月13日	・ 実施機関からの書面を受理した。
令和2年5月29日 (第110回審査会)	・ 審査を行った。

(参考)

青森県情報公開・個人情報保護審査会委員名簿（五十音順）

氏名	役職名等	備考
加藤 徳子	消費生活アドバイザー	
香取 真理	公立大学法人青森公立大学経営経済学部教授	
河合 正雄	国立大学法人弘前大学人文社会科学部准教授	
竹本 真紀	弁護士	会長
森 雄亮	弁護士	会長職務代理者

(令和2年6月11日現在)