

答 申

第1 審査会の結論

実施機関の決定は妥当である。

第2 諮問事案の概要

1 行政文書の開示請求

審査請求人は、平成28年7月14日、奈良県情報公開条例（平成13年3月奈良県条例第38号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、奈良県議会議長（以下「実施機関」という。）に対し、「別紙 ○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○議員に係る広報印刷物（平成26年に作成したもの）の現物」の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

2 実施機関の決定

平成28年7月22日、実施機関は、本件開示請求に対し、実施機関で保存していないため不存在として、行政文書の不開示決定（以下「本件決定」という。）を行い、審査請求人に通知した。

3 審査請求

審査請求人は、平成28年8月29日、本件決定を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき、実施機関に対し、本件決定の取消しを求める審査請求を行った。

第3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

「平成28年7月22日付奈議第5-6号による平成26年度政務活動費開示請求に対する行政文書不開示決定処分を取消す」との裁決を求める。

2 審査請求の理由

審査請求人が、審査請求書等において主張している審査請求の理由は、おおむね次のとおりである。

（1）審査請求の理由

ア 不開示決定書は当該印刷物を議会事務局が保有しないことを理由に不存在と判断したものと思われるが、当該印刷物は行政文書であり組織的に保有しているから不存在の理由は当たらない。

イ 政務活動費については、奈良県政務活動費の交付に関する条例（平成13年3月奈良県条例第42号。以下「交付条例」という。）第13条において透明性確保の観点から議長の調査等が予定され、調査対象資料には議員が保管する関係資料が含まれ、議員は会計帳簿等その他の収支報告書の内容を証する書類を整理保管し、これらの書類は5年間の保存が義務付けられている。

そして、広報紙を発行の場合はサンプルとして1部を保存することになっている。（奈良県の手引書）

ウ 公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号）第2条第4項で行政文書について①職員が職務上作成し、②当該行政機関の職員が組織的に用い③当該機関が保有するものと定義付けられている（条例第2条第2項の行政文書定義も同じ。）が具体的に行政文書とはいかなるものであるかについては下記判断基準がある。

エ 総務省に確認したところによると、国は法務省等全省庁ごとに行政文書の判断基準を作成しているという。例えば、総務省は情報公開に関する審査基準の中で判断基準を示しているが、厚生労働省は「行政文書に関する判断基準」なるものを2頁にまとめ公表している。

総務省担当者の説明によれば基本的な考えは同じであると言うが蓋当然である。

厚生労働省の判断基準によると「組織的に用いるもの」とは文書の作成状況が当該行政機関の長等の管理監督の指示等の関与があるかどうか、利用状況が職務上利用しているかどうか、保存の状況が専ら職員の判断で処理出来る性質の文書であるかどうか、「保有する」とは倉庫業者等に保管させている場合も含むとし、当該文書を事実上支配し、当該文書の保存、閲覧等の取扱いを判断する権限を有していることを意味するとし、これらを総合的に考慮して実質的な判断を行うとしている。本件文書は議長の検査が予定されているところから、機関の長の管理者監督下にあり、当該文書を実質的に支配していると言え、奈良県議会として、議長、議員、事務局が透明性確保の要請から組織的に管理しており、当該文書は職員（議員）が保有するが個人の判断で処分することはできず、5年間の保存を義務付けられている。以上のとおり、判断基準を検証しても、当該文書が行政文書に該当することは明確であると言うべきである。

オ 本件文書不開示は憲法の知る権利を侵すものである。

憲法第21条は、集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障している。表現の自由は個々人が表現を通して政治的意思決定に関与するという自己統治の価値とも言われ、公的機関の保有する公文書（行政文書）などの情報の開示、公的情報を公的機関に妨げることなく入手できる権利である。

本件文書は正に公的文書であるから、国民としてその情報の開示を求める権利を保持しており、かかる情報の開示が妨げられることになれば、国民の知る権利が侵されることになり、憲法違反を問われるとも言うべきである。

（2）反論書

ア 議長は弁明書の中で「議長への提出を規定していない」「現に議長は提出を求

めていない」「議長に対する提出義務はない」と主張しているが、錯誤がある。

奈良県の手引で「議長が行う調査は必要に応じていつでも調査できる」と明記しており、このことは必要に応じて議員は当該文書を提出しなければならず、「提出を規定していない」ことはなく、したがって、「議長への提出義務はない」のではなく提出義務はあるのである。

現に提出を求めているのは事実であるが、必要に応じて議長は5年間議員が保管する関係書類の提出を求めることができ、議員は5年間の保管義務がある。換言すると関係書類は議長の支配するところにあり、議員が自由に処分することはできないことを意味する。関係書類は地方自治法（昭和22年法律第67号）第100条第16項及び本件条例第13条の透明性確保の観点から議長、議員、事務局が組織的に適切に管理することが求められているのである。多くの判例においても、議長の調査権、5年間の保管義務から必要に応じて関係書類の提出が予定されているものと解されている。

イ 議長の弁明書には請求人が示した当該印刷物が行政文書であるとする主張に対する見解は示されていない。条例において行政文書とは「職員が、職務上作成し、組織的に用いる」とする一般的な定義しかされていないが、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」第2条第2項で示す「行政文書」の定義も同じである。しかしながら、実務の世界では雑多な問題が発生するため、行政文書であるか否かの判断基準は重要である。

国は国民からの要請に応じて「行政文書の判断基準」なるものを全省庁で作成しているという。今回コンパクトに作成している、厚生労働省作成の判断基準を参考にして、広報印刷物は「行政文書」であることを明らかにしたところである。法律も条例も同様の趣旨に基づいて運用されるのは蓋当然と考えるからである。詳細は審査請求書において述べているが、「行政文書」であることが認められる場合は、当該印刷物を開示しない理由はなくなる。条例第7条において「不開示情報」の場合を列挙しているが、いずれにも該当しない。

行政文書を開示しないのは憲法の知る権利を侵すことにもなることは審査請求書で述べているとおりである。

ウ 当該印刷物が行政文書であるか否かは別としても、領収書の提出だけで、地方自治法が求めている透明性が確保できると言えるだろうか。現に「実際には印刷物が作成されていなかった」「領収書が偽造されていた」等の不祥事が他府県で発生している。平成25年度の場合、私が2、3の議員に提出依頼の電話を入れたところ、議会からの指示があつたらしく、個人対応は出来兼ねるとのことであった。

しかし、裁判所からの審尋に応じ2名の議員が提出した。

我々は情報開示を求めているだけで、違法と言っている訳ではない。現物を見なければ違法か否かは分からないのである。奈良県手引は海外、県外出張における政務活動記録簿、ガソリンの自動車使用記録簿を領収書と共に提出することを定めているが、これは透明性確保の観点から領収書だけでは不十分とする考えによるもので、印刷物も正にこれに該当するものであるが、たまたま手引にないだけである。しかし、手引にはないが提出している議員も存在する。現行手引がお

かしいと言うべきである。

私は議員には領収書に「現物」を添えて提出することに異論を挟む人は少ないと推測する。この問題は議員の政治倫理に関わるものであり、我々は現行手引の改訂を改めて求める考えである。

(2) 口頭意見陳述

実施機関は、本件決定に係る通知において、本件開示請求に対応する文書を実施機関で保存していないことを決定の理由としているが、本件開示請求に対応する文書が行政文書に当たるかの判断をしていない。

弁明書にも誤りがある。実施機関は、弁明書において、議長への提出を規定していないとしているが、これは誤りである。県議会の「政務活動費の手引」において、議長の調査があった場合は、収支報告時の提出書類及び会派又は議員保管の関係書類を議長に提出しなければならないとされており、広報印刷物は、この関係書類に含まれている。

また、実施機関は、弁明書において、本件開示請求に対応する文書について、各議員は議長に提出する義務がないことから実施機関は保有していない旨主張しているが、今申し上げたとおり提出義務はある。実施機関が保有していないと主張しているのは、執務場所に保管されていないという意味である。実施機関は、本件開示請求に対応する文書は、議長による調査により各議員が提出しない限り、実施機関として組織的に用いる状態にないとしており、条例において、各議員が5年間保管しなければならないとされているからといって実施機関が本件開示請求に対応する文書を公的に支配しているとはいえない旨主張している。しかし、実施機関の支配が及んでいるからこそ議員は5年間の保存義務を課されており、議員自らの判断で文書を破棄することはできないのである。また、政務活動費で作成した広報印刷物については、政務活動費の対象外となる記事が掲載されている場合には、記事の割合によって按分するとされており、実施機関が広報印刷物を確認するのは当然である。実施機関が本件文書を公的に支配しているとはいえないとしているのは、実施機関が職責を放棄したといえる表現であると考えられる。

したがって、本件請求に対応する文書は、議員だけでなく、実施機関が組織的に保管すべき性質を有する文書である。

平成29年度から、交付条例及び政務活動費の手引等が改訂されているが、法律が変わったのではなく、政務活動費を巡る諸問題に鑑みて、現行の運用が法律の趣旨に合致しないと議員が判断し、改訂を行ったものである。政務活動費という公費で作成された文書は行政文書として公開されるべきである。本件開示請求の対象となる文書は、一般に配布されているものであり、たまたま審査請求人が所持していないだけである。今までの政務活動費の運用に不備があったのであり、平成28年度以前の運用も、改訂後の政務活動費の手引に基づき行うべきである。

本件開示請求に対応する文書は、職員が職務上作成したものであることについて疑う余地はなく、また、実施機関が保有していることができる。保有しているとは、所持していること、つまり文書を事実上支配していることをいい、当該文書を書庫などで保管し、または倉庫業者などをして保管させている場合も事実上支配している状態と解されている。過去の判例によると、職員のメモであっても、掲

示板等に掲載された段階で行政文書と判断されているのであるから、議員が保有している広報印刷物について、議会事務局の執務場所に保管されていないというだけで不開示としている本件決定は妥当ではない。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が、弁明書（諮問書において引用された実施機関の弁明書をいう。以下同じ。）及び口頭理由説明において説明している本件決定の理由は、おおむね次のとおりである。

1 弁明書

(1) 本件申立文書について

本件申立文書は、平成26年度政務活動費で作成された12議員の広報紙、チラシ等の印刷物（以下「本件広報紙等」という。）である。

政務活動費の運用指針である実施機関の「政務活動費の手引」では、広報印刷物を証拠書類として各議員が当該政務活動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することとしている。

(2) 不開示の理由

奈良県政務活動費の交付に関する規程（平成13年3月奈良県議会規程第1号。以下「交付規程」という。）第6条は、議員は会計帳簿を第14号様式により調製し、その内容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いる。

交付条例第10条は、議員は当該政務活動費に係る収入及び支出の報告書（以下「収支報告書」という。）を別に定める様式により、領収書の写し（社会慣習その他の事情によりこれを徴しがたいときは、別に定める様式による支払証明書）及び議長が別に定める書類を添えて議長に提出しなければならないと規定しているが、会計帳簿及び証拠書類等の広報紙等については、議長への提出を規定していない。

交付条例第13条で、議長は、収支報告書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とともに、使途の透明性の確保に努めると規定しているが、現に議長は提出を求めておらず、平成26年度の会計帳簿及び関係書類等の調査は行っていない。

本件広報紙等については、議員が証拠書類として整理保管しているが、議長に対する提出義務がなく、また、実際に提出されていない。実施機関として、本件広報紙等を保有していないため、本件開示請求について、不開示の決定をしたものである。

また、審査請求人は本件広報紙等は、当該行政機関の職員が組織的に用い、当該機関が保有するものと主張しているが、以下の要件を満たしていない。

ア 各議員が保管している本件広報紙等は、議長の調査等により提出されない限り、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。議会が保有していない以上、本件広報紙等が「組織的に用いる」状態にないことは明らかである。

イ 本件広報紙等の作成、保管は各議員が行っており、議会ではない。交付規程第6条の規定により5年間の保存を義務付けているからといって、議会が本件広報紙等を公的に支配しているわけではなく、議会の管理は及んでいない。

2 口頭理由説明

議会がその権能を十分に発揮するためには、議員及び会派が本会議や委員会における質問、質疑及び政策論争をはじめとする様々な議会活動を積極的に行う必要がある。そのため、住民や学識経験者からの意見聴取、資料収集、あるいは現場視察など、会派や議員が行う調査研究活動に必要な経費の一部が政務活動費の対象とされている。

議会の議員は実施機関の職員に当たるが、議員が作成した広報紙等は、議員活動の一環として自らの責任において発行するものである。また、交付規程第6条において、広報紙等の証拠書類等について議員に5年間の保管を義務付けているのは、政務活動費の用途については、議員が自らの責任において書類を保管し、有権者に説明する必要があるためである。したがって、本件文書の作成、保管、閲覧、提供、廃棄等を判断するのは議員であり、実施機関ではない。

また、議長は政務活動費の用途に疑義があるときは必要に応じて調査を行うこととなるが、これまで議長による調査が実施されたことはなく、実施機関は、本件開示請求に係る広報紙等は取得していない。

第5 審査会の判断理由

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

条例は、その第1条にあるように、県政に対する県民の理解と信頼を深め、県民の県政への参加を促進し、もって県民の知る権利への理解を深めつつ、県の有するその諸活動を県民に説明する責務が全うされるようにするとともに、公正で開かれた県民本位の県政を一層推進することを目的として制定されたものであり、その解釈・運用に当たっては、県民の行政文書開示請求権を十分尊重する見地から行わなければならない。

したがって、当審査会は県民の行政文書開示請求権を十分尊重するという条例の趣旨に従い、実施機関の意見聴取のみにとどまらず、審査に必要な関係資料の提出を求め、当審査会により調査を行い、条例の適用について判断することとした。

2 行政文書の不存在について

審査請求人は、「〇〇、〇〇、〇〇、〇〇、〇〇、〇〇、〇〇、〇〇、〇〇、〇〇、〇〇、〇〇議員に係る広報印刷物（平成26年に作成したもの）の現物」の開示を求めているのに対し、実施機関は、当該文書を保有していないと主張しているので、以下検討する。

(1) 本件開示請求に係る文書について

本件開示請求に係る文書は、特定の奈良県議会議員が発行した広報紙等であり、

その経費に対して平成26年度政務活動費が交付されている。

交付条例第10条第1項において、議員は、政務活動費の支出について、収支報告書に領収書等を添付して議長に提出しなければならない旨規定されているが、広報紙等については提出が義務付けられていない。

なお、実施機関は、政務活動費の運用指針を定めた「政務活動費の手引」を制定しており、平成29年4月改訂により広報紙等についても議長に提出すべきものとされたが、本件広報紙等は平成26年度の政務活動費に係るものであるため、改訂後の「政務活動費の手引」は本件広報紙等には適用されない。

また、交付条例第13条第1項において、議長は、政務活動費の適正な運用を期するため、必要に応じてその内容の調査を行うものとする旨規定されており、調査により本件広報紙等が議長に提出されることがあり得るが、実施機関によると、調査がなされた事実はなく本件広報紙等は議長に提出されていないとのことである。

したがって、本件広報紙等は、議長又はその指揮監督下にある議会事務局においては保存されていない。

そして、交付規程第6条において、議員は、政務活動費の支出について証拠書類等を整理保管し5年間保存しなければならない旨規定されており、広報紙等の場合はサンプルとして1部を保存することとされている。したがって、本件広報紙等は、開示請求時点において各議員の事務所等において少なくとも1部が保存されているものと考えられる。

以上の事実関係から、本件事案の争点は、各議員の事務所等において保存されている広報紙等が、実施機関が保有する行政文書に該当するか否かである。

(2) 条例第2条第2項該当性について

条例に基づく開示請求の対象となる「行政文書」については、条例第2条第2項本文において、「実施機関の職員（県が設立した地方独立行政法人にあっては、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、当該実施機関が保有しているもの」と規定されている。

同項の「保有」とは、当該文書の作成、保存、閲覧・提供、移管・廃棄等の取扱いを判断する権限を有していることであると解される。

そこで、本件広報紙等の当該権限について検討する。

まず、作成の状況については、本件広報紙等は各議員により作成され、その作成等に要する経費に対して、本件広報紙等を発行した各議員に政務活動費が交付されている。

政務活動費を交付することができる広報紙等は、交付条例第2条及び別表第2によると、議員が行う県政に関する政策等の広聴広報活動として発行されるものとされている。当該広聴広報活動は、県議会の指揮監督によるものではなく各議員の自発的な意思に基づくものであり、したがって、本件広報紙等は各議員の判断により作成されたものであると考えられる。

次に、保存の状況については、本件広報紙等はその作成等に要する経費に対して政務活動費が交付されたものであることから、交付条例第13条第1項に基づく調

査により議長に提出されることがあり得るものの、これらが提出された事実はなく、現に各議員の事務所等において保存されているものと考えられる。

ところで、交付条例第13条第1項において、議長は政務活動費の適正な運用を期するため必要に応じて調査を行うものとする旨規定されており、さらに、交付規程第6条において、議員は政務活動費の支出について証拠書類等を整理保管し5年間保存しなければならない旨規定されている。しかし、これらの規定は、証拠書類等を議員が保有していることを前提として、議員が議長から証拠書類等の提出を求められた際にこれに応じることができるよう、その取扱いについて一定の制限を設けたものであると解され、このことをもって、直ちに、本件広報紙等の保存又は廃棄について判断する権限を実施機関が有しているものとは認められない。

これらのことから、本件広報紙等の作成、保存、閲覧・提供、移管・廃棄等の取扱いを判断する権限は、各議員が有しているものと解するのが相当である。

したがって、本件広報紙等は、各議員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。

(3) まとめ

以上のことから、本件開示請求に係る行政文書を作成又は取得していないとする実施機関の説明に特段不自然、不合理な点はなく、当該行政文書が存在すると推測させる特段の事情もない。

したがって、本件開示請求に対応する行政文書は存在しないとする実施機関の説明は是認できると判断する。

3 審査請求人の主張について

審査請求人は、審査請求書等において、その他種々主張するが、いずれも当審査会の判断を左右するものではない。

4 結 論

以上の事実及び理由により、当審査会は「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

5 付 言

地方議会の議員による政務活動費の用途について不正が発覚する事案が全国的に後を絶たず、本県においても、昨年10月に県議会議員が辞職し、その後、詐欺等の罪で有罪判決を受けたところである。

政務活動費の用途の透明性を確保し不祥事の発生を防止するため、各自治体において厳格な制度が構築される必要があり、証拠書類等についても当該制度により住民に明らかにされるべきである。

奈良県政務活動費の交付に関する条例及び奈良県政務活動費の交付に関する規程が平成29年に改正され、また、事務手続についても見直されたところであるが、その実効性を確保するために、議長及び議会事務局においては、証拠書類等の確実な収集と厳正な書類確認及び調査を実施し、その役割を果たすよう望むものである。

第6 審査会の審査経過

当審査会の審査経過は、別紙のとおりである。

審 査 会 の 審 査 経 過

年 月 日	審 査 経 過
平成28年 9月29日	・ 実施機関から諮問及び弁明書の写しの提出を受けた。
平成28年10月 7日	・ 実施機関から審査請求人の反論書の写しの提出を受けた。
平成29年 5月19日 (第207回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成29年 6月23日 (第208回審査会)	・ 実施機関から不開示理由等を聴取した。 ・ 審査請求人から意見等を聴取した。 ・ 事案の審議を行った。
平成29年 7月20日 (第209回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成29年 8月24日 (第210回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成29年 9月22日 (第211回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成29年10月27日 (第212回審査会)	・ 答申案のとりまとめを行った。
平成29年11月15日	・ 実施機関に対して答申を行った。

(参 考)

本 件 答 申 に 関 与 し た 委 員

(五十音順・敬称略)

氏 名	役 職 名	備 考
い ろ め よ し お 以呂免義雄	弁 護 士	会 長 代 理
く ぼ ひ ろ こ 久保 博子	奈 良 女 子 大 学 研 究 院 生 活 環 境 科 学 系 教 授 (住 生 活 ・ 住 環 境 学)	
こ た に ま り 小谷 真理	同 志 社 大 学 政 策 学 部 准 教 授 (行 政 法)	
の だ た か し 野田 崇	関 西 学 院 大 学 法 学 部 法 律 学 科 教 授 (行 政 法)	会 長
ほ そ み み え こ 細見三英子	元 産 経 新 聞 社 記 者	