

尼崎市情報公開・個人情報保護

審査委員会答申

(答申第 3 号)

平成 1 8 年 2 月 3 日

答 申 第 3 号
平成18年 2月 3日

尼崎市議会議長
谷 川 正 秀 様

尼崎市情報公開・個人情報保護審査委員会
会 長 村 上 武 則

公文書の不開示決定処分に対する異議申立てに係る
諮問について（答申）

平成15年11月6日付け尼議総第317号の2による下記の諮問について、別紙のとおり答申いたします。

記

平成15年10月8日付け尼議総第299号の2による公文書非公開決定処分に対する異議申立てに係る諮問

答 申

第1 本審査委員会の結論

尼崎市議会議長が平成15年10月8日付け尼議総第299号の2で行った不開示決定処分(当該決定時点の尼崎市公文書の公開及び個人情報の保護に関する条例(以下「改正前の条例という。」)においては「非公開決定処分」であった。以下「本件不開示決定処分」という。)については妥当である。

第2 異議申立ての趣旨及び理由

1 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、異議申立人が平成15年9月25日付けで改正前の条例第4条の規定により行った「2002年度に支出した政務調査費に関する資料で市議会各会派に保管されている政務調査費支出書及び領収書等の支払証明書」の公文書公開請求に対し、尼崎市議会議長(以下「実施機関」という。)が、「2002年度に支出した政務調査費に関する資料で市議会各会派に保管されている政務調査費支出書及び領収書等の支払証明書」(以下「本件文書」という。)を特定したうえ、平成15年10月8日に行った本件不開示決定処分の取消しを求めるものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人が意見書において主張している異議申立ての理由は、次のとおりである。

市議会各会派に保管されている政務調査費支出書は、議員が作成した公文書であり、領収書等の支払い証明書はそれを証明するための保管資料であることから当然、公開されるべきものである。

改正前の条例では、公文書の定義を「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真及び磁気テープその他これに類するものから出力され、若しくは採録されたものであって、決裁その他これに準ずる手続が終了し、実施機関が管理しているものをいう。」となっている。

実施機関には、議会が含まれている。

実施機関の職員とは、市職員を指すだけでなく議員も含まれるものと考えられる。議員は、市長から報酬を支給される非常勤の職員なのである。

実施機関が管理しているものとは、議長の下で市職員が管理している文書だけではなく、議会を構成している会派が保管しているものも含まれると考えられる。

会派は、議会における議員の集まりで、政務調査費の支給対象団体であることから、議会の一部とみなすことができる。

決裁その他これに準ずる手続が終了したものとして、政務調査費支出書は、各会派代表者や経理責任者の確認印が押してあることから、決裁に準ずる手続が終了したものと考えられる。

現に、政務調査費に関する執行内容報告書、出張調査届出書、報告書等の書類は全て議員もしくは会派の責任において作成された資料であるが、公文書として公開対象になっている。

また、政務調査費(以前は調査研究費という名称)の支出について、以前に不正利用が指摘さ

れていたにもかかわらず、その用途について監査委員の監査もされず、問題のある支出が続いている可能性がある。

政務調査費も公費である限り、その内容は公開し、市民のチェックを受けることが必要である。全国的にも、政務調査費の領収書や支出内容の公開は広がりつつある。

よって、政務調査費支出書及び領収書は、公文書であり公開されるべきものである。

3 異議申立人の実施機関の不開示理由に対する意見

また、異議申立人は下記実施機関の主張に対して、次のような意見も述べている。

従来からの主張に変わりはないが、補足資料として以下のものを提出する。

参考資料 1 . 他都市の政務調査費領収書等公開状況が分かる資料として、全国市議会議長会の政務調査費に関する調査結果を提出する。(資料略)

表 7 の収支報告書への領収書添付がある場合は、領収書が公開対象になるので、支出内容が事実上公表されていることになる。

表から見ると、約 55% の自治体で、政務調査費の支出内容が公表されているようである。

参考資料 2 . 那覇市情報公開審査会答申について(資料略)

この答申は、市政調査研究費(現政務調査費)の支出内容の公開を求めた住民の異議申立てに対して、「非公開が妥当」と判断したものである。

しかし、「将来的には原則的に会派の保管する領収書についても、公開が可能となるような手続き的な整備をすることが望まれる」とするとともに「実施機関は各会派に対し、本件公開請求に係る文書の提出を求め、提出の得られた文書について公開するよう努められたい」と意見を付している。

第 3 実施機関の主張要旨

実施機関が非公開理由説明書に記載した非公開理由は、次のとおりである。

1 政務調査費の概要

政務調査費交付制度は、地方自治法第 100 条第 13 項及び第 14 項の規定に基づき、議員の調査研究に資するための必要な経費の一部として各会派に交付されるもので、交付に関し必要な事項は、尼崎市議会政務調査費の交付に関する条例(以下「政務調査費交付条例」という。)及び同条例施行規則(以下「政務調査費交付規則」という。)により定められている。なお、本市議会においては従前、尼崎市議会各会派調査研究費交付要綱に基づき、各会派に調査研究費が交付されていたが、平成 12 年の法改正に伴い、政務調査費交付条例を制定し、平成 13 年 6 月から施行している。

各会派の代表者は毎年度当初に議長を経て市長へ政務調査費の交付申請を行い、市長はその申請に基づいて交付決定を行っている。また政務調査費は、毎月会派の代表者からの請求に基づき、会派へ交付し、交付金額は各会派の所属議員の数に応じて議員 1 人当たり月額 150,000 円以内(14 年度からの今任期中は月額 75,000 円とすることを議会運営委員会で申し合わせ

(審査委員会注：答申時点では当該任期を終了しているが、平成19年度まで同様の申し合わせがされたことの確認を行っている。))としている。

使途基準や執行内容の確認については、平成6年に調査研究費の事務手続きに関する監査委員からの改善要望も踏まえた中で、議会改革検討委員会において協議検討がなされ、見直されたものが基本となっており、政務調査費交付規則で詳細に定められている。まず使途基準については同規則別表で支出できるものを11項目、支出できないものを7項目、それぞれ経費の性質に応じて具体例を挙げ、明確に記載しており、支出基準については 委託費、出張調査費、会議食糧費、備品費、会派職員雇用経費のそれぞれについて、個別に具体的な取扱いや制限を定めている。

支出に当たっては、会派の経理を明確に行うために設置されている経理責任者が経理帳簿を整理し、領収書等の証拠書類を整理しなければならないと定め(政務調査費交付規則第7条) 経理責任者は政務調査費支出書により、支出決定者(会派の代表者)の決定を経て経費を支出すること(政務調査費交付規則第8条)としている。執行内容に対する検査方法として、委託費、出張調査費、備品費、会派職員雇用経費については、議長へ事前に関係書類の提出を行うこととし(政務調査費交付規則別表第1) 4～9月分、10～3月分の半年ごとに各会派から執行状況の報告及び委託費、会議食糧費、その他の支出一覧の報告を受け、議長はこれらの内容を検査し不適正なものがあると認めるときは修正させることができる(政務調査費交付規則第11条)としている。

執行に伴って作成される書類のうち、(議長を経て)市長に提出を要する書類には、

- 交付申請書(政務調査費交付条例第3条第1項、第1号様式)
- 交付請求書(政務調査費交付条例第4条第1項、第2号様式)
- 異動届(政務調査費交付条例第10条、第3号様式)

があり、また、議長に提出を要する書類には、

- 調査委託届出書(政務調査費交付規則別表第1、第4号様式)
- 出張調査届出書(政務調査費交付規則別表第1、第5号様式)
- 出張調査報告書(政務調査費交付規則別表第1、第6号様式)
- 備品購入届出書(政務調査費交付規則別表第1、第7号様式)
- 会派職員雇用届出書(政務調査費交付規則別表第1、第8号様式)
- 執行内容報告書(政務調査費交付規則第11条第1項、第9号様式)
- 委託費支出一覧(政務調査費交付規則第11条第2項、第10号様式)
- 会議食糧費支出一覧(政務調査費交付規則第11条第2項、第11号様式)
- その他の支出一覧(政務調査費交付規則第11条第2項、第12号様式)
- 収支報告書(政務調査費交付条例第8条、第13号様式)

があるが、支出書、経理帳簿、委託調査の成果物、出張資料等については、政務調査費交付規則別表第2に基づき、各会派において保管することとしている。

議員はこうした政務調査費を活用した調査研究活動を通して、各市の先進事例の調査研究や市

政課題にかかる各種情報の収集、議会活動の広報や市民ニーズの把握などを行い、その成果を議会の審議へ反映させるとともに、政策形成能力等の向上や議会の地位及び住民の福祉の向上などに寄与しているところである。

2 改正前の条例の実施機関としての議会

議会は法律上の議事機関として、本会議・委員会により構成され、法律の範囲内で権限を行使し活動するものであるが、議会が円滑に運営されるために、各会派から選出された議会運営委員会や会派代表者会などが設置されている。このように、会派は議会活動に参画するために便宜上結成された政策集団、交渉団体の性格をもつ議員の同志的集合体であり、議会の運営に寄与しているものであるが、法的には規定はなく、その活動において、議長の指揮命令が及ぶものではない。

議長は地方自治法第104条により、「議場の秩序を保持し、議事を整理し、議会の事務を統理し、議会を代表する」と規定されており、具体的には議会の権威と議場での円滑な運営を確保するための「秩序保持権」や、議事が議事日程に基づき円滑に進行し、議員が議題に沿って的確に発言し、ひいては議会の活性化につながるよう整理する「議事整理権」、議会事務局職員に命じ、議会の開会中、閉会中を問わず、議会の処務を処理する「事務統理権」、議会を代表し、対外的な行為を行う「議会代表権」を有している。

しかし、議会は多数の議員の集合体であり、また、議会の権限は議決によって行使することを原則としていることから、個々の議員について、議長は議会の会議への出席催告や欠席議員への招状権、閉会中の副議長・議員辞職許可権、会議への欠席届の受理権以外に指揮命令が及ぶものではない。

また、議員は非常勤の特別職公務員であるが、議員に議員たる資格に基づいて認められている権能は、議会の構成員として審議、表決に加わり、議会の意思形成に参画することであり、そのために必要な請求権や要求権などの権限が保障されているものの、公文書の管理などの議会の処務を処理する権限が認められているものではない。

以上のことから、議員の同志的集合体である会派や議員個人は組織上、議会に属するものではなく、改正前の条例第2条第6号に規定する実施機関に含めることは適当ではない。

3 公文書非公開決定とした理由

改正前の条例第2条第1号において、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、写真及び磁気テープその他これに類するものから出力され、若しくは採録されたものであって、決裁その他これに準ずる手続が終了し、実施機関が管理しているもの」であり、平成5年6月1日から議会も実施機関に加わり、同条第6号に規定されている。

したがって、政務調査費にかかる公文書とは、実施機関である議会、いわゆる議会の事務を統理する権限をもつ議長の指揮命令のもと、所定の手続きを経て決裁その他これに準ずる手続きが終了し、議会において管理されているものを指し、政務調査費交付条例及び政務調査費交付規則上においては、上記の市長への提出書類3種類及び議長への提出書類10種類がこれに該当する。

異議申立人の請求に係る本件文書については、前述のとおり各会派で保管する書類であるため、

当該文書は議会が作成又は取得し、決裁を完了し管理する文書ではなく、文書不存在による非公開決定処分を行ったものである。

各会派で保管する当該文書の公開等の取扱いについては、各会派で判断すべきことであり、また、これまでに議会運営委員会で検討、協議された結果、平成14年3月、政務調査費は適正な事務処理に基づいて執行されているものの、その用途については市民等の関心が深いことから、領収書を「会派の責任において自主公開できる。」ことを確認するとともに、本件異議申立人外から提出されていた政務調査費支出書等の公開についての陳情（平成13年9月4日受理）については、不採択（平成14年3月25日）となっている。

4 実施機関の意見陳述について

また、実施機関は本審査委員会の意見陳述の場において、上記主張に加え、監査委員から議長に対し必要に応じて領収書等の証拠書類なども監査をしたい旨の依頼があったこと、その依頼に基づき、実施機関において平成16年度の領収書等の証拠書類についてチェックを行ったことなどについても説明を行った。

第4 審査委員会の判断

1 判断に当たって審査委員会の基本的な考え方

本件については、第2の1で記載したとおり、異議申立人の請求、実施機関の決定及び異議申立書の提出もすべて平成15年度となっており、当時は改正前の条例に基づいたものであった。改正前の条例第2条第1号において、公文書については「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書・・・であって、決裁その他これに準ずる手続・・・が終了し、実施機関が管理しているものをいう。」と規定されており、また同条例第2条第6号において、実施機関については、「議会・・・」と規定されていた。しかし、本市においてはその後条例改正が行われ、平成17年4月1日から尼崎市情報公開条例（以下「現行条例」という。）が施行されることとなった。

現行条例では第2条第2号において、公文書については「実施機関の職員・・・が職務上作成し、又は取得した文書・・・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。」と規定されており、また同条例第2条第1号において、実施機関については「議会・・・」と規定されている。この改正により、公文書の規定についてはより広く捉える規定になったことが認められ、また、議会が実施機関であることについては変更がない。

このように異議申立時と現時点において条例が変更されており、それぞれの主張も改正前の条例に基づいているが、本審査委員会においては、現行条例に基づき判断を行うこととする。

なお、本答申において「(不)開示」及び「(非)公開」を併せて使用しているが、それは改正前の条例における「公文書公開請求」に係る分が「(非)公開」と、現行条例における「公文書開示請求」に係る分が「(不)開示」と規定されていた、あるいは規定されていることに基づくものである。したがって、本審査委員会においては、引用の部分を除き「(不)開示」に統一して記載している。

また、異議申立ての対象となっている本件文書に関する保管の規定についてであるが、本件文書のうち政務調査費支出書については、政務調査費交付規則第13条の規定により、各会派において保管しなければならないとされている同規則別表第2に掲げる文書であり、さらに、領収書等の支払証明書についても、政務調査費交付規則第8条から政務調査費支出書の一環をなす書類であることは明白であり、各会派において保管しなければならない書類に含まれるものであることを確認した上で本審査委員会として判断を行った。

2 会派が実施機関に該当するかどうかについての判断

まず、本件文書が公文書に当たるかどうかの判断のひとつとして、当該文書を実施機関が保有しているかどうかについてであるが、そのことに関して当該文書を保管（文書を事実上支配している状態ということで現行条例の「保有」に当たる。）している会派が、現行条例第2条第1項に規定する実施機関に当たるかどうかの判断を行うこととする。

さて、会派とは議会活動に参画するために便宜上結成された政策集団、交渉団体の性格をもつ議員の同志的集合体であり、会派はひとつの独立した団体としての性格を持つものであると考えられる。一方、議会とは議員を人的要素とする合議体であり、すなわち複数人員で組織し、その構成員の多数決によりその意思を決定する組織体であることを考えれば、活動を共にしようと複数の議員で組まれたひとつの独立した団体である会派はその組織体そのもの、すなわち議会の一部であるとは言えない。また、地方自治法第104条（議長は・・・議会の事務を統理）から、実施機関の指揮命令権は議長の権限にあたる考えられるが、同法において会派に関する規定は第100条第13項及び第14項のみであり、そしてそれらでは、「地方公共団体は、条例の定めるところにより・・・会派・・・に対し、政務調査費を交付することができる。」「会派は・・・条例の定めるところにより、当該政務調査費に係る収入及び支出の報告書を議長に提出するものとする。」（この規定に基づき、政務調査費交付条例において、収支報告書については議長に提出することを義務づけているが、同条例及び政務調査費交付規則において、政務調査費支出書及び領収書等の支払証明書については議長に提出することまでは義務づけてはいない。）と規定しているのみであり、同法の規定からは議長の会派に対する指揮命令権は伺えない。

ところで政務調査費交付条例においては、政務調査費の交付を受けようとするとき、会派の代表者は議長を経て市長に交付の申請をしなければならないこと（第3条）会派は所属議員のなかから経理責任者を定めなければならないこと（第7条）等を、また政務調査費交付規則においては、会派に支出決定者を置くこと（第6条）議長は会派の代表者に対して証拠書類等の提示を求めることができること（第11条第3項）及び同規則別表第2に掲げる書類は同表に定めるところにより会派において保管しなければならないこと（第13条）等を規定している。これらの規定において、政務調査費の交付を受けるに当たっての会派の義務が定められていることから、本審査委員会として、政務調査費交付事務に関しては、会派に対する議長の指揮命令権が認められるのではないかと、すなわち当該規定により、会派が実施機関に当たるのではないかとこの視点での検討を行った。しかしながら、当該規定は結局、政務調査費交付事務の適正な事務処理の一環として規定されているものにすぎず（本件文書については、政務調査費交付規則において、議長

は提出ではなく提示を求めることができると規定しているにすぎない。) 当該規定をもって議長の会派に対する指揮命令権であると結論づけることはできなかった。

以上のことから、会派は実施機関ということはいできない。

一方、議会の公文書とは、具体的に現行条例での規定前に、地方自治法第104条の規定から導かれるものであると考えられるため、同法同条及び同法第138条(本市の場合、事務局長は議長の命を受け議会の庶務を掌理)により、現行条例第2条第2号において規定する「実施機関の職員が職務上作成・・・取得した文書」とは、議長あるいは議長の指揮命令を受けるもの(本市の場合は事務局職員)が職務上作成、取得した文書ということができ、また、同様に現行条例第2条第2号において規定する「実施機関が保有」しているものとは、議長あるいは事務局の職員が保有している文書ということができる。

したがって、会派が実施機関ということはいできない以上、政務調査費交付規則に基づき、会派が政務調査費交付事務の一環として本件文書を保有していても、それらは実施機関の保有するものとはいえず、公文書ということはいできない。

3 議員が実施機関の職員に該当するかどうかについての判断

上記のとおり政務調査費交付規則に基づき、会派は政務調査費交付事務の一環として本件文書を保有しているが、ここで会派が単なる議員の集合体であれば、実態的に議員が当該文書を保有していることとなり、かつ議員が現行条例第2条第2号において規定する実施機関の職員に当たれば、すなわち議員が実施機関の職員として職務上作成し、実施機関である議会の指揮命令のもとに当該文書を保有(すなわち実施機関である議会が保有)していることとなり、本件文書が公文書であると導くことができる。

しかし、2で述べたとおり会派は単なる議員の集合体ではなく、会派は議会活動に参画するために便宜上結成された政策集団、交渉団体の性格をもつ議員の同志的集合体であり、ひとつの独立した団体としての性格を持つものである。

また、議員が実施機関の職員に当たるかどうかであるが、上記のとおり実施機関の指揮命令権は議長の権限にあたりと考えられ、地方自治法において議長の議員に対する指揮命令権も会派に対するのと同様伺えない。

さらに、本審査委員会においては会派における場合と同様、議員についても政務調査費交付条例及び政務調査費交付規則から議長の指揮命令権が認められるかどうか、すなわち当該規定により、議員が実施機関の職員に当たるのではないかという視点での検討も行った。政務調査費交付条例においては、会派は所属議員の中から経理責任者を定めなければならないこと(第7条)等を、また政務調査費交付規則においては、経理責任者は領収書等の証拠書類を整理しなければならないこと(第7条)、経理責任者は経費の支出に当たっては領収書を徴しなければならないこと(第8条第1、2項)等を規定している。しかしながら、これらの規定において、政務調査費の交付を受けるに当たっての(会派の経理責任者としての立場での)議員の義務が定められてはいるものの、会派における場合と同様、当該規定は結局、政務調査費交付事務の適正な事務処理の一環として規定されているものにすぎず、当該規定をもって議長の議員に対する指揮命令権であ

ると結論づけることはできなかった。

以上のことから、議員は実施機関の職員ということはない。

したがって、本件文書は実施機関の職員が作成、取得したものとはいえ、また実施機関の保有するものともいえず、公文書ということはない。

4 結論

上記の理由により、「第1 本審査委員会の結論」のとおり答申する。

なお、本件については、尼崎市情報公開・個人情報保護審査委員会条例第8条第1項の規定に基づき、本審査委員会の第1部会において審議を行ったものである。

以上

(参考)

審 議 の 経 過

年 月 日	審 査 経 過
平成15年11月6日	・ 諮問書を受理
平成16年4月23日 (不服審査部会)	・ 旧審査委員会不服審査部会にて諮問事項について報告
平成16年7月2日 (全体会議)	・ 旧審査委員会にて諮問事項について報告
平成17年5月30日	・ 審査委員会第1部会に新たに付託
平成17年6月27日	・ 実施機関の不開示理由説明 ・ 審議
平成17年8月29日	・ 審議
平成17年11月18日	・ 審議
平成18年1月23日	・ 審議
平成18年2月3日	・ 答申

審査委員会第1部会委員名簿

氏 名	現 職	備 考
村上 武則	大阪大学大学院教授 (高等司法研究科)	部会長
大久保 規子	大阪大学大学院教授 (法学研究科)	
坂井 希千与	弁護士 (みらい法律事務所)	
津久井 進	弁護士 (芦屋西宮市民法律事務所)	