

答 申 第 6 2 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9月26日付け青議第225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

政務活動費に係る事務所賃貸借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、「平成30年度政務活動費支出のうち、〇〇議員（当時）、△△議員、××議員の事務所賃借料支出に係る賃貸借契約書」（以下「本件対象文書」という。）について、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7月31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、「賃貸借契約書は、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8月8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8月30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用途は制限され、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。」と議長による調査権及び使途の透明性の確保に係る努力義務が定められている。

エ マニュアル16ページの「事務所費関係」の例においては、事務所の「賃借料が市価と比較して相応であること、賃貸借契約書を作成」することを求めている。さらに、マニュアル23ページでは「証拠書類の整理保管」について詳細が定められ、その中で「支出内容を保管する証拠書類」として事務所賃貸借契約書も明記されている。

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いうべきである。

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が、議会の議員が保有しており、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なくもない。

しかも、本件開示請求の対象とした議員らが設置した事務所は、各議員が役員を務めるなどする関連会社に設置されたものであり、本件対象文書は、その賃貸借の実態を客観的に、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 本件対象文書に係る3名の議員及び元議員は、いずれも、平成30年度当時、本人又はその親族が代表を務める会社その他の法人（以下「関連会社」という。）から政務活動用の事務所を賃借し、その賃借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、

- ・ 議員が関連会社の一室を事務所として借り上げる場合、「県民の誤解を招かないよう、（中略）賃貸借契約書を作成すること（中略）に留意すべきと考えられます。」（16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、事務所賃貸借契約、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、各議員による事務所賃貸借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、議員の作成した事務所賃貸借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) 本件対象文書に係る議員及び元議員は、いずれも、平成30年度当時、関連会社から政務活動用の事務所を賃借し、その賃借料に対して政務活動費を充当している。

(イ) 政務活動費を充当した場合、議員は、政務活動費条例第8条の規定により、収支報告書に領収書の写しその他の議長が定める証拠書類を添付して議長に提出しなければならないが、政務活動費規程第2条が定める「議長が定める証拠書類」には、事務所賃貸借契約書は含まれていない。

(ウ) また、議会が作成したマニュアルにおいても、議員が関連会社の一室を事務所として借り上げる場合において、「賃貸借契約書を作成すること（中略）に留意すべき」とされるにとどまり、議長に提出することまでは求められていない。

(エ) よって、議会において、事務所賃貸借契約書は、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6回政務活動費透明性向上作業部会の会議概要の記述から、同部会において、事務所賃貸借契約書を「事務所状況報告書の内容が適切かどうか事務局が確認するため添付させる（事務局限りとし、公開対象に含めない）」ことが確認されている。

b 本件対象文書は、「事務局限り」の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事務所状況報告書の

内容が適切かどうか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) これに対して、実施機関からは意見書の提出があり、おおむね次のとおり反論している。

a 政務活動費透明性向上作業部会（以下「作業部会」という。）は、青森県議会会議規則（昭和31年11月青森県議会告示第2号）第122条第2項に基づき、平成27年5月第93回臨時会における議決を経て設置された議会改革検討委員会において効率的な検討を行うため設けられたものである。

b 審査請求人が指摘する会議概要の記述は、作業部会の出席者から出た主な発言・意見を書き記したものに過ぎず、同部会での検討結果を踏まえて議会改革検討委員会が取りまとめ、議長に提出した議会改革検討委員会報告書においても、事務所賃貸借契約書を議長や議会事務局に提出すべき旨の記載はない。

c そして、議会改革検討委員会報告書を踏まえて議会が平成28年3月に作成したマニュアル（第3次改訂）では、第4の2で述べたとおり、議員の作成した事務所賃貸借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求めている。

(ウ) そこで、当審査会が実施機関に対し、平成28年度以降、事務所賃貸借契約書が本件対象文書に係る議員及び元議員から議会事務局に提出された事実がある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 政務活動費に係る事務所賃貸借契約書は、政務活動費条例に基づく提出書類ではなく、議員個人が保有することにとどまるが、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。

(エ) 審査請求人が主張するとおり、第6回政務活動費透明性向上作業部会の会議概要には「（事務所賃貸借契約書を）事務所状況報告書の内容が適切かどうか確認するため添付させる」との記述があるが、実施機関の上記説明及び回答によれば、作業部会で検討が行われた後の実務において、本件のように議員が関連会社から政務活動用の事務所を賃借した場合に、事務所賃貸借契約書の提出を議員に義務付ける運用とはなっておらず、また、調査のため事務所賃貸借契約書が議長に提出されることがあり得るとしても、本件対象文書が実際に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、当該記述をもって、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) 本件対象文書の条例第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、文書管理簿等に登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。

そのため、事務所賃貸借契約書の保存・廃棄の取扱いを判断する権限については、なお議員が有しているものと解するのが相当であるから、本件対象文書は、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。

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

以上のとおり、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のとおり判断する。

5 付言

本件処分の妥当性について、当審査会は、以上のとおり判断するが、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、別記のとおりである。

別記

審査会の処理経過の概要

年 月 日	処 理 内 容
令和元年9月27日	・実施機関からの諮問書を受理した。
令和元年10月30日	・実施機関からの弁明書を受理した。
令和元年11月11日	・審査請求人からの反論書を受理した。
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2月17日	・審査請求人からの補充書を受理した。
令和2年3月11日	・実施機関からの意見書及び資料を受理した。
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24日	・審査請求人からの反論書を受理した。
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26日	・審査請求人からの補充書を受理した。
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)