

17町総市査第5号の3
2018年3月13日

審査請求人
町田市政を考える会・草の根
小林 美知 様

町田市行政不服審査会
会長 野村 武



答申書の写しについて（送付）

あなたが2017年2月20日付け審査請求書で町田市議会あてに提起した公文書不
在決定処分に対する審査請求について、当審査会に町田市議会から諮問（2017年度第
5号事件）があり、審査した結果、別紙のとおり答申いたしましたので、参考としてその
写しを送付いたします。

なお、審査請求に対する裁決は、町田市議会がこの答申をもとに検討し、別途行うこと
になりますので申し添えます。

問い合わせ先（審査会事務局）
総務部市政情報課
電話042-724-8407
担当 河手、大久保、椎野

町田市行政不服審査会

2017年度第5号事件

(審査請求人 町田市政を考える会・草の根 小林 美知)

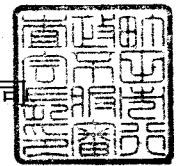
2018年3月13日

答 申

町田市議会議長 若林 章喜 様

町田市行政不服審査会

会 長 野 村 武 司



2017年5月2日付け17町市議第57号(2017年度第5号事件)でなされた諮問について、以下のとおり答申いたします。

第1 審査会の結論

審査請求人町田市政を考える会・草の根 小林 美知が、2017年1月25日付けで処分庁町田市議会に対して行った公文書公開請求に対して、処分庁が2017年2月1日付け16町市議第578号の2をもって行った公文書不存在決定処分は、取り消されるべきである。

第2 審査請求の趣旨

審査請求人は、処分庁が2017年2月1日付け16町市議第578号の2をもって行った公文書不存在決定処分(以下「本件処分」という。)を取り消すとの裁決を求めた。

第3 本件事案の経緯

- 1 審査請求人は、町田市情報公開条例(以下「本件条例」という。)第6条の規定により、2017年1月25日付け「公文書公開請求書」で、処分庁に対し、「2012年、2013年、2014年、2015年度の町田市議会政務活動費の各会派の会計帳簿(書類一式)」を対象とする公文書公開請求を行った。

- 2 処分庁は、審査請求人に対して、2017年2月1日付け16町市議第578号の2「公文書不存在決定通知書」により本件処分を行った。処分の内容としては、「2012年、2013年、2014年、2015年度の町田市議会政務活動費の各会派の会計帳簿（書類一式）」を存在しないとして、不存在の理由とともに決定した。
- 3 審査請求人は、審査庁町田市議会に対して、本件処分を不服として2017年2月20日付け「審査請求書」により本件審査請求を行った。
- 4 処分庁は、2017年3月22日付け16町市議第677号「弁明書」により弁明した。
- 5 これに対し、審査請求人は、審査庁に対して、2017年4月17日付け「反論書」を提出した。
- 6 審査庁は、本件条例第10条第2項の規定に基づき、2017年5月2日付け17町市議第57号「審査請求について（諮問）」により、本件審査請求について当審査会に諮問した。
- 7 審査会は、次のとおり調査審議を行った。
 - 2017年6月26日 審議
 - 2017年7月31日 審議
 - 2017年8月8日 処分庁に対する事情聴取
 - 2017年8月28日 審査請求人による口頭意見陳述
 - 2017年9月12日 審議
 - 2017年10月31日 審議
 - 2017年12月1日 審議
 - 2017年12月15日 審議
 - 2018年1月26日 審議
 - 2018年2月22日 審議

第4 審査請求人と処分庁の主張

1 処分庁による不存在決定の理由

処分庁は、本件に係る公文書不存在決定通知書において、

- ・ 町田市議会政務活動費の交付に関する条例施行規則（以下「政務活動費交付規則」という。）第11条（平成28年（2016年）規則改正により、第10条に繰り上げ）では、会派の代表者は会計帳簿を備える

こと、とは規定されているが、議長への提出義務については、規定されていない。

- ・ よって、実施機関である町田市議会では、請求された公文書を保有していない。

として、不存在と決定している。

2 審査請求人の主張

審査請求書によると、審査請求の趣旨及び理由としては、概ね次のとおりであった。

- ・ 公文書不存在決定通知書では、政務活動費交付規則第11条を不存在の理由としているが、同条にいう「備える」には、いつでもそれを開示することに対応すること、を当然含んでいる。したがって、議長への提出義務を規定していないことが開示しない理由にはならない。
- ・ 情報公開請求が議長に対して出されたならば、当然、議長は各会派に提出を命じなければならない。したがって、不存在決定は不当である。

3 処分庁の弁明

弁明書の内容としては、次のように要約できる。

- ① 本件条例第2条第2号では、公文書を「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得したもので、情報が記録された文書、図画、写真、フィルム、磁気テープ、磁気又は光ディスクその他これに類するものであって、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。」と定義している。
- ② 町田市議会政務活動費の交付に関する条例（以下「政務活動費交付条例」という。）第7条では、「政務活動費の交付を受けた会派の経理責任者は、政務活動費の収入及び支出の報告書を作成し、当該政務活動費に係る領収書等を添えて議長に提出しなければならない。」と、収支報告書の提出について規定しているのみで、それ以外の書類の提出については規定していない。また、公文書不存在決定通知書で示したが、政務活動費交付規則第11条（現在では第10条）にあるとおり、各会派の代表者が会計帳簿を保管しており、実施機関である町田市議会には存在していない。
- ③ 会派の性格としては、
 - ・ 法的制度では組織上議会そのものに属しておらず、

・ 議会内で議会活動に参画するため便宜上議員によって結成された、議会内における政策集団、交渉団体的な性格を持つものであり、実施機関としての議会に会派は含まれない。また、会派の活動に議長の指揮命令は及ばない。

④ よって、実施機関に会派が含まれないことから、請求人の「会計帳簿を備える、には、開示することに対応することも含まれている」との主張は失当である。

⑤ さらに、実施機関に会派が含まれず、議長の指揮命令が会派に及ばないことから、請求人の「議長は各会派に提出を命じなければならない」との主張も失当である。

4 審査請求人の反論

審査請求人の反論としては、概ね次のとおりであった。

① 処分庁は、(3②において) 政務活動費交付規則第11条を根拠に不存在である、としている。しかし、市議会自らが制定した当該規則を根拠としてその行為を正当化することは、客観的、合理的説明として成立しないことが明らかである。

② 議長は、議会活動全体に代表者として責任を負っており、政務活動費を含む予算の執行についても同様である。また、(処分庁は、(3③において) 実施機関としての議会に会派は含まれないとしているが、) 政務活動費が取り上げられた最高裁判所(平成20年(行ヒ)第386号)判決では、会派を「議会ないしこれを構成する議員又は会派(以下、併せて「議員等」という。)」と定義づけ、会派と議会は同一の構成員である、としている。

③ 「会計帳簿を備える」の意義について、処分庁は弁明していない。しかし、仮に、議長への提出を想定せず、さらに会計帳簿を開示しなれば、会計帳簿の内容を誰も確認できず、会計帳簿を5年間保存するとの政務活動費交付規則第11条の規定は、無意味であると言わざるを得ない。

④ 政務活動費の会計帳簿に関して、最高裁判所(平成26年(行フ)第3号)判決では、「・・・会計帳簿は、領収書その他の証拠書類を原始的な資料とし、これらの資料から、明らかとなる情報が一覧し得る状態で整理されたものであるといえる・・・会計帳簿・・・は、外

部の者に開示することが予定されていない文書であるとは認められないというべきである。」と明確に述べている。

- ⑤ 会計帳簿と呼ぶかは別として、世田谷区議会、立川市議会、三鷹市議会、品川区議会では、すべて日付ごとに明細を記録したものとなっている。これらでは、会計帳簿（あるいは支出明細書）の番号と領収書の番号を一致させ、証拠能力を持たせている。
- ⑥ 市民は、領収書と会計帳簿（あるいは支出明細書）がリンクして「情報が一覧し得る状態で整理されたもの」となって、初めて政務活動費の使途の公正性が監視できる。

第5 審査会の判断

1 本件請求対象文書について

(1) 本件請求対象文書の存否について

本件請求対象文書は、2012～2015年度の町田市議会政務活動費の各会派の会計帳簿である。本件請求対象文書は、政務活動費交付規則第10条（旧第11条）により、各会派の代表者が5年間保存することを義務付けられているものである。町田市議会各会派において存在するものの、実施機関である議会として保有しておらず、公文書に該当せず不存在とされたものである。

(2) 本件条例第2条第2号について

本件条例第2条第2号は、請求対象となる公文書を「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得したもので、情報が記録された文書（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」と定めている。実施機関の職員には、「市長、各行政委員会の委員、監査委員及び議員のほか、実施機関の職務上の指揮監督権限に服するすべての職員」（2011年3月町田市総務部編「情報公開ハンドブック」）が含まれ、「『職務上作成し、取得したもの』とは、職員が職務の遂行者として公的立場において作成、又は取得したという趣旨」（同）とされている。この文書のうち、「当該実施機関の組織において業務上必要なものとして、利用可能な状態で、保管又は保存されているもの」（同）を、「実施機関が組織的に用いるものとして、実施機関が保有しているもの」としている。

本件請求対象文書についてみると、市議会各会派の会計帳簿は、実施機関の職員である議員が、議員という公的な立場において作成したものである。しかしながら、会計帳簿は市議会議長に提出することが義務付けられておらず、会派において保存を義務付けられていること、会派は実施機関に含まれないことから、実施機関は、「実施機関が組織的に用いるものとして、実施機関が保有しているもの」ではないとして、本件不存決定を行っている。そこで、本件請求対象文書が「実施機関が組織的に用いるものとして、実施機関が保有しているもの」であるかを、以下、検討する。

2 政務活動費について

(1) 政務調査費から政務活動費への変更の背景について

2012年の地方自治法改正により政務調査費からの名称変更とともに、その用途に関する規定を改正して政務活動費となった。旧地方自治法は、政務調査費の交付目的について、調査研究活動とのみ明示していたが、これに対して議会機能の充実強化等のため、幅広い議員活動・会派活動にも使えるものとするよう、地方自治法改正を要請していたのが、議会三団体である。

全国都道府県議長会は、2010年1月21日の「議会機能の充実強化を求める緊急要請」において、「議員の責務を果たすにふさわしい活動基盤を透明性を確保した上で強化することが喫緊の課題」として、「議会機能の充実強化及び地方議会議員の責務の明確化に伴い、議員又は会派が住民意思を踏まえた活動を展開する上で必要な制度として、現在法文上調査研究活動に特化されている政務調査費制度を見直し、政策立案、議員活動の説明等を加え、幅広い議員活動又は会派活動に充てることのできることを明確にするよう法律改正を行うこと」を求めた。

その上でさらに2012年4月5日には、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会及び全国町村議会議長会の議会三団体連名で行った「地方自治法改正案の審議促進・早期成立について（要請）」で、「これまで議会三団体が要請してきた地方議会議員の位置付けの明確化及び政務調査費等活動基盤の充実を始め、更なる議会機能の強化についても併せて実現」することを求めた。こうした要請を踏まえて行われたのが、政務活動費に関する地方自治法の改正である。

このような経緯を踏まえるならば、議会機能の充実強化のための議員活動基盤の強化は透明性の確保が前提とされていたと認められ、地方自治法の改正に先立ち、議会三団体においても十分に認識されていたと解することができる。政務活動費が調査研究活動のみならず、議員活動又は会派活動に使えるようにすることは、議員ないし会派の裁量的判断による支出を可能にする趣旨であることから、その透明性の確保は議会、議員及び会派の信頼性を確保する上で不可欠であることもまた、認識されていたというべきであろう。

(2) 地方自治法の改正について

2012年の地方自治法の改正により、政務活動費は調査研究に加えてその他の活動にも使用できるものとされ、議会における会派又は議員に対して交付することができ、具体的な交付対象や額、交付方法、使用できる経費の範囲は条例で定めることが義務付けられた(第100条第14項)。また、その収支については、交付を受けた会派又は議員が条例の定めるところにより、報告書を議長に提出する(同上第15項)ものとされた。

さらに議長に対し、「政務活動費については、その使途の透明性の確保に努めるものとする」(第100条第16項)ことを求め、改正法施行に際して留意事項として、特に「本改正の趣旨を踏まえ、政務活動費を充てることができる経費の範囲を条例で定める際には住民の理解が十分得られるよう配慮するとともに、政務活動費の使途の適正性を確保するためにその透明性を高めることなどにより、適切に運用されたいこと」(総務大臣「地方自治法の一部を改正する法律の公布及び施行について(通知)」2012年9月5日 総行行第118号、総行市第134号)とされた。

前項で述べた地方自治法の改正経緯並びに地方自治法第100条第16項を踏まえると、政務活動費の経費として使える範囲を各議会における条例制定に委ねることで、議会が自律的に住民理解を獲得し、適正支出確保のための透明性を担保した条例を制定することを期待していたと解すべきものである。

(3) 政務活動費交付条例について

地方自治法の改正を受けて、政務活動費交付条例が2012年12月

に改正された。そこでは、交付対象は町田市議会における会派（所属議員が1人の場合を含む）と定め（第2条）、経費に充てられる範囲を「会派が行う調査研究、研修、広報、広聴、各種会議への参加等市政の課題及び市民の意思を把握し、市政に反映させる活動その他住民福祉の増進を図るために必要な活動」とした（第5条）ことが認められる。また、会派は経理責任者を置くこと（第6条）、支出報告書は領収書等を添えて議長に提出すること（第7条1項）とし、政務活動費交付規則第10条で、会派の代表に収支の帳簿を備え、5年間の保存を義務付けている。

政務活動費交付条例は、政務活動費を充てることのできる経費の範囲の考え方として、「市政の課題及び市民の意思を把握し、市政に反映させる活動その他住民福祉の増進を図るために必要な活動」であることを示し、その例示として調査研究等を掲げる規定となっている（第5条。なお、2015年の条例改正で用途基準が別表で示され、経費に充てられる範囲がより具体化されている。）。したがって、政務活動費は幅広い会派ないし会派に属する議員の政治活動の中でも、議会における活動に関連する範囲に限られていると解することができる。

また、議長に提出する収支報告書に領収書等の添付を義務付けていることから、年間の収支報告ではなくその根拠となる各支出の明細を示す証拠書類の提出により、収支報告書を根拠づけることもまた求めていると解される。したがって、いつ、何に、どの目的で、いくら使ったのかという政務活動費の用途の証明を各会派に義務付け、これをもって地方自治法が要請し、かつ議会機能強化の前提である透明性の確保を図ったというべきである。

3 本件請求対象文書の公文書該当性について

(1) 政務活動費に対する実施機関の関与について

以上のような地方自治法、政務活動費交付条例及び政務活動費の趣旨を踏まえて、本件請求対象文書の公文書該当性について検討する。

確かに、本件条例第2条第2項は、請求対象となる公文書の要件として「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」と定めている。議会における政務活動費の交付先である会派は、議会内で議員により構成されている自主的な政治・政策グループを指し、議会活動において重要な役割を担っているものの、

実施機関と同義ではない。一般的な議会活動においては、各会派の活動は議会という実施機関の指揮監督下にあるものではなく、自律的に活動するものであるが、一方で会派は政務活動費の交付を受けるものとして、政務活動費交付条例及びその背景にある地方自治法の立法趣旨の限りにおいて、実施機関の一定の管理下に置かれていると解すべきである。

それは2で述べたとおり、地方自治法は議会機能強化のため政務活動費の用途を条例で制定した範囲とする一方で、透明性の確保を特に求めているが、議員や会派に対してではなく議長に対してそれを要請していること、また、政務活動費交付条例が収支報告書には証拠書類である領収書の添付を求め、年間の収支報告だけでなく、具体的な用途を議長に提出することを義務付けていることから明らかである。この議長とは、すなわち実施機関としての議会の長であり、実施機関としてそのような対応が求められているのである。

したがって、政務活動費に関しては、経費としての用途は会派の自律的判断に委ねられているものの、収支の報告に関しては実施機関の管理下に置かれているということが出来る。

(2) 本件請求対象文書は公文書と一体のものであること

政務活動費交付条例は、確かに収支報告書と領収書の添付のみ議長に提出することを求めているものの、本件請求対象文書である会計帳簿の提出を義務付けていない。しかしその一方で、政務活動費交付規則が会派の代表者に帳簿を備えつけ5年間の保存を義務付けていることは、政務活動費の透明性と適正支出の確保という観点から相応の必要性と意味があるというべきである。

かかる観点からすれば、そもそも本件請求対象文書は、すでに議長に対して提出されている収支報告書の添付資料である領収書の内容をそのまま反映しているものにほかならない。収支報告書における収支が、添付されている領収書を積算した結果と合致しないなどの齟齬が生じた場合、通常は領収書を転記した本件請求対象文書を基に収支報告書は作成されているはずであるから、領収書と照合して収支報告書の内容を精査するため、本件請求対象文書は必要不可欠な公文書と一体をなす文書にほかならない。政務活動費交付条例及び地方自治法の趣旨を踏まえるならば、収支報告書及び領収書と一体となって、はじめて全体を通し

て政務活動費の透明性と適正性が確保され、実施機関としての説明責任が全うされるものと言える。

(3) 本件請求対象文書は公文書に該当すること

以上のことから、本件請求対象文書は、政務活動費交付規則で会派の代表者が備え、保存するとされており、会派が物理的には保存している実態にあると認められるが、自由に廃棄するなどの会派の所有物としての自律的な取扱いが認められているものではない。政務活動費交付条例等において、実施機関が業務上必要なものとして、また、必要な時に利用可能なものとして、本件請求対象文書の保存を会派の代表者に義務付けているものと解することができる。そのため、本件請求対象文書に対する情報公開請求があった場合は、会派より提出を受けるべきものである。

したがって、本件請求対象文書は以上のような意味において実施機関としての支配が法的に及んでいるものであり、「実施機関が組織的に用いるものとして、実施機関が保有しているもの」として本件条例第2条第2項の定める公文書に該当するというべきである。

4 結論

以上のとおりであるから、「第1 審査会の結論」のとおり答申する。