

令和2年度答申第1号

令和2年11月6日

印西市議会議長 板橋 睦 様

印西市情報公開・個人情報保護審査会
会長 伊藤 義文

印西市情報公開条例第16条第1項の規定に基づく諮問に
ついて（答申）

令和2年4月9日付け印西議第939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

印西市議会議長が令和元年11月29日付け印西議第611号で行
った不開示決定に対する審査請求についての諮問

別紙

答 申

第 1 審査会の結論

印西市議会議長が、「令和元年の建設経済常任委員会、文教福祉常任委員会、総務企画常任委員会、議会運営委員会の行政視察で飛行機を利用した際のフライトの半券及び旅行代理店へ支払った業務手数料の写し」について、不存在を理由に不開示とした決定は、妥当である。

第 2 諮問事案の概要

1 公文書の開示請求

審査請求人は、印西市情報公開条例（平成12年条例第24号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、令和元年11月25日付けで印西市議会（以下「実施機関」という。）に対し、「令和元年の建設経済常任委員会、文教福祉常任委員会、総務企画常任委員会、議会運営委員会（以下「委員会」という。）の行政視察で飛行機を利用した際のフライトの半券（以下「搭乗券半券」という。）及び旅行代理店へ支払った業務手数料（以下「旅行取扱手数料」という。）の写し（以下「旅行取扱手数料の領収書の写し」という。）（以下これらを「本件対象文書」という。）」の開示請求を行った。

2 実施機関の決定

実施機関は、本件対象文書について、行政視察に関する資料の作成及び会計事務処理上、保有の必要性がないため、存在しないとの理由で、条例第11条第2項の規定に基づき、令和元年11月29日付けで不開示決定（以下「本件処分」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、本件処分を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号。以下「法」という。）第2条の規定に基づき、令和2年1月10日付けで実施機関に対し審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

4 諮問

実施機関は、条例第16条第1項の規定に基づき、令和2年4月9日付けで本件審査請求について、印西市情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）に諮問した。

第3 審査請求人及び補佐人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、本件処分に係る不開示決定通知書（以下「本件通知書」という。）には本件対象文書を開示しないこととする根拠規定及び当該規定を適用する理由が示されていないので、本件処分を取り消し、本件対象文書の開示を求めるものである。

2 審査請求の理由

審査請求人が審査請求書、反論書、意見書及び口頭意見陳述で、補佐人が口頭意見陳述で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) 条例第11条第3項では、不開示決定通知書に記載する理由は、「開示しないこととする根拠規定及び当該規定を適用する根拠が当該書面の記載自体から理解され得るものでなければならぬ。」としているが、本件通知書には、「文書不存在」とし、その理由として「請求のあった当該文書は、行政視察に関する資料の作成及び会計事務処理上、保有の必要性がないと判断している。」と記載されており、本件対象文書を開示しない理由が示されていない。
- (2) 実施機関の説明によれば、行政視察は個人の旅行ではない業務での出張であるにもかかわらず、旅行取扱手数料は、視察者（行政視察に参加した議会議員をいう。）の個人払い（以下「視察者の私費」という。）により支払われているとのことであり、それを理由に旅行取扱手数料の領収書の写しを不存在としているのであれば、本件通知書には、旅行取扱手数料を視察者の私費で支払う根拠規定を理由として記載すべきところ、それが示されていない。
- (3) 旅行代理店からは、旅行取扱手数料の領収書を個人宛てではなく、委員会委員長宛てに発行し、議会事務局に送付している旨の回答を得ている。このことから、旅行取扱手数料は公費で支払われていると推測され、議会事務局はその領収書を受け

取り、入手しているので、旅行取扱手数料の領収書は公文書として存在するはずである。

- (4) 搭乗券半券は、印西市議会議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例（昭和31年条例第22号。以下「費用弁償条例」という。）に基づいて議員の旅費の支給方法を定めている印西市職員の旅費に関する条例（昭和29年条例第12号。以下「旅費条例」という。）で規定する「最も経済的な通常の経路」によって実施された行政視察であることを示すための領収書と解釈しており、旅費の精算においても必要となるものであるから、存在している。
- (5) 審査庁から送付された弁明書は、次の違法な審査手続のもとに作成されたものであるから、関係法令に基づく適正な手続による審査手続のやり直しを要請する。
- ア 法第4条第4号に反して、処分庁は審査庁が行うべき職務を兼務している。
- イ 審理員の選任は、行政不服審査法施行条例施行規則（平成28年規則第11号）第3条に定められているにもかかわらず、印西市議会議長（以下「議長」という。）自らが審理員の職務を行っている。また、法第9条第2項により指名する者は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第138条の4第1項に反し、議長は審査請求に係る処分の決定に関与した者である。
- ウ 法第9条第1項に規定する審査請求人への通知がなされていない。また、同条第2項に反して議会事務局職員が処分と審査を行っている。
- (6) 会計事務処理手続には、次の違法行為があるので、審査会の職権で調査されたい。
- ア 旅費条例第8条に反して、搭乗券半券の提示がなくても旅費の精算がされ、支給されている。
- イ 印西市会計事務規則（平成18年規則第18号。以下「会計事務規則」という。）第49条に反して、旅費の精算がされ、支給されている。
- ウ 2018年8月20日の会派合同による行政視察（以下「会派合同行政視察」という。）で5名の議員が羽田空港から福岡空港へ飛行機を利用した際、予め利用する航空会社か

ら旅程表を受け取り、空港の航空会社窓口で当該旅程表を提示し、搭乗席と個人名が記載された搭乗券を受け取っている。本件処分に係る行政視察での搭乗手続も会派合同行政視察と同様である。

- (7) 実施機関は、旅行取扱手数料及び雑費について、「①視察者へ支払った仮払金（公金）より一定額を徴収して預り金（公金）として議会事務局が受け取っている。②預り金から支払いをまとめて行う際、領収書又はレシートを受け取る。③預り金の精算事務を行う際、領収書又はレシートを確認して行い、精算後は廃棄をしている。」としているが、これらについて次の疑問な点があるので、審査会において審査をお願いする。

ア 旅行代理店への旅行取扱手数料の支払いは、預り金（公金）から支出したのではないのか。

イ 精算事務を行った際の領収書又はレシートを破棄していることは、印西市行政文書管理規程（平成27年訓令第2号。以下「行政文書管理規程」という。）上の取り決めはどのように記載されているか。また、何方の判断で破棄を決めたのか。

ウ 議会事務局の精算事務において、会計課へ精算書類を提出する際に領収書又はレシートを添付しないことは、旅費条例第8条及び会計事務規則第49条に反した事務手続ではないのか。現在の規定では、支出を証する書類を提出しないときは、その金額を支出しないと定められている。この点に関して、搭乗券半券が領収書に該当するもので、会計課へ提出する支払命令書には添付されていない。

エ 行政文書管理規程第2条、第35条、第42条に定められた事務処理がされたのか。

- (8) 補佐人は、審査請求人の陳述を次のように補佐している。

本件対象文書は、税金がかかっているものであるので、開示できない法的根拠を示さずに不開示とすることは納得しかねる。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が弁明書、諮問説明書及び意見書において主張している内容は、おおむね次のとおりである。

1 条例第11条第3項は、「開示請求に係る公文書の全部又は一部を開示しないときは、その理由を記載しなければならないが、当該理由は、開示しないこととする根拠規定及び当該規定を適用する根拠が当該書面の記載自体から理解され得るものでなければならない。」と規定しているが、ここでいう「開示請求に係る公文書の全部又は一部を開示しないとき」とは、公文書に条例第7条各号に掲げる情報のいずれかが記録されていることにより、公文書の全部又は一部を開示しない場合をいい、また、「開示しないこととする根拠規定」とは、その場合において当該条例第7条各号のいずれの規定に該当するのかわを示すものであり、公文書の全部又は一部を開示しない決定の理由を明確にすることを求めたものと解される。

しかしながら、条例第11条第2項では、「開示請求に係る公文書の全部を開示しないとき」には「開示請求に係る公文書を保有していないとき」を含んで、開示しない旨の決定について、開示請求者に対し、その旨を書面で通知することを義務付けたものであることから、本件処分においては、条例第11条の趣旨に従い、公文書を保有していない旨及びその理由を簡潔に記載して通知したものである。

2 条例第11条第3項後段では、「この場合において、当該理由は、開示しないこととする根拠規定及び当該規定を適用する根拠が当該書面の記載自体から理解され得るものでなければならない。」としているところ、根拠条項が記載されていないが、「文書不存在」と記載があるので、理由付記の不備があるとは言えない。

3 旅行取扱手数料を視察者の私費で支払う根拠規定が示されていないことについて、当該旅行取扱手数料の支払いを公費によるのか又は私費によるのかの判断及びその根拠については、本件処分とは直接関係がない。

4 本件処分における開示しないこととする理由について、本件対象文書を事務処理上保有する必要性がなかったために公文書として取得しておらず、当初より保有していないのは、次のことからである。

(1) 旅行取扱手数料の領収書について

ア 旅費の概算払において、会計事務規則第49条の規定によ

り支出命令書に添付することになる書類は、支出事務の手引（平成13年4月1日印西市会計課編集・発行）別表5に詳細が示されている。また、同表（注3）では、概算払による場合の旅費の精算について定められており、精算書に添付する書類としては、旅行代理店が発行した見積書・請求書・領収書で条件を満たしている。

イ 旅行取扱手数料の領収書については、旅行取扱手数料が公費で支払われていないことから、公文書として取得しておらず、保有していない。

(2) 搭乗券半券について

搭乗券は、視察者個人に支給された旅費により購入されたものであることから、従来、搭乗券半券の旅費の支出命令書への添付や保管は行われておらず、行政視察に関する資料の作成及びその他の会計事務処理においても必要としないことから、視察者及び随行職員（行政視察に随行する議会事務局職員をいう。）に提出を求めているので、公文書として存在しない。

- 5 旅行取扱手数料の領収書は、随行職員が行政視察に関する一連の業務の中で職務上取得したものであるが、視察者の私費から預かった金員（以下「視察者の私費による預り金」という。）の精算事務に使用するため一時的に取得したものであって、組織として共用する必要性のないものであるので、条例第2条第2号の公文書には当たらない。
- 6 旅行取扱手数料及び行政視察期間中の昼食代等の雑費については、随行職員が視察者の私費による預り金からまとめて支払いを行っている。このことから、その支払いに係る領収書及びレシートは、視察者の私費による預り金の精算事務を行うために要するものであるため、当該預り金の精算後、廃棄している。
- 7 以上のとおり、本件処分に違法又は不当な点は認められず、本件審査請求には理由がないことから、棄却されるべきである。

第5 審査会の判断

1 判断に当たっての考え方について

審査請求人は、本件処分の理由付記に不備があること、本件対象文書は存在し実施機関が保有していること、弁明書は違法な手続のもとに作成されたものであること、及び旅費に係る会計事務

は違法な手続で処理されている旨主張している。

しかし、当審査会は、公文書開示請求に対する決定の当否について実施機関から意見を求められているものであって、弁明書の作成に係る手続あるいは旅費の会計事務に係る手続の違法性について意見を述べる立場にないことから、これらの点に関する審査請求人の主張の当否については判断せず、本件処分における理由付記の不備及び本件対象文書の有無についてのみ判断する。

なお、判断に際しては、本件処分は文書不存在を理由としており、その理由付記が審査請求の理由となっていることから、まず本件対象文書の有無について検討し、その上で、本件処分における理由付記の不備について検討することとする。

2 本件対象文書の有無について

(1) 搭乗券半券の写しの有無について

ア 議会議員の旅行に係る費用弁償条例の定めについて

費用弁償条例第5条第1項では、「議会の議員が公務のため旅行したときは、その旅行について費用弁償として旅費を支給する。」と規定しており、同条第2項では、「支給する旅費の額は、別表第2のとおりとする。」と規定し、さらに、同条第3項では、「議会の議員の旅費の支給方法については、一般職の職員に支給する旅費の例による。」と規定している。

イ 概算払による場合の旅費の精算手続について

(ア) 会計事務規則第74条第2項では、「市長は、概算払を受けた者をして、その用件が終了後直ちに当該概算払を精算させるものとする。この場合において、計算の基礎を明らかにした精算書を提出させなければならない。」と規定しており、同条第5項では、「課長等は、第2項の規定により、精算書の提出があった場合は、精算書を作成し、証拠書類を添え、会計管理者に送付しなければならない。」と規定している。

しかし、現在のところ、会計事務規則第74条第5項で規定する「証拠書類」については、支出事務の手引別表5(注3)において「旅費で宿泊料がある場合、宿泊料の金額を証する書類(概算払の場合は精算書に)を添付すること。」と定めている以外に、具体的な定めがないことから、精算書に記載された金額が確認できる書類を

もって証拠書類とするという運用を行っている。

(イ) この運用を踏まえて、実施機関では、精算書に添える証拠書類として、精算日及び精算額を記載した旅行命令簿、その精算額を明らかにするための精算資料並びに宿泊料の金額が記された旅行代理店からの請求書及びその領収書を添付することとしている。

ウ 実施機関は、概算払による場合の旅費の精算手続において、前記(イ)で精算書の証拠書類としたもののほかに、必要とされる書類はないことから、視察者から搭乗券半券を回収するということはしていない。

エ このようなことからすれば、実施機関が、視察者の搭乗券半券については、概算払における旅費の精算手続に関して、事務処理上必要となることがないとの理由で視察者から回収していないことは、何ら不自然ということとはできず、また、実施機関が視察者の搭乗券半券を所掌事務において利用することをうかがわせる特段の事情も認められない。そうすると、実施機関は、視察者の搭乗券半券を取得しておらず、したがってその写しも存在しないということとならざるを得ない。

(2) 旅行取扱手数料の領収書の写しの有無について

ア 旅行取扱手数料の領収書の性格について

議会議員が行政視察をする場合の旅費は、随行職員が旅行代理店に対して予定している視察行程を提示し、旅行代理店はこれに基づいて行政視察に要する経費（航空券代金、発券手数料、宿泊代金及び鉄道代金をいう。）の見積書を作成、提出をして、これを受けて委員会での決定を経たうえで、随行職員が支出負担行為兼支出命令書を起票することで概算払によって旅行者に旅費が支給され、旅行者は随行職員を介して、この旅費から鉄道賃、船賃、航空賃、車賃、宿泊料及び食卓料を支払うことになる。

また、この旅費による支払いのほかに、随行職員が、行政視察の手配にかかる手数料の旅行代理店への支払いや現地での飲食店等への支払いを一人一人が行う煩雑さを避けるため、視察者の私費による預り金から、これらの支払いを一括して行っている。

そして、旅行の後に、旅行代理店から行政視察に要した経

費と行政視察の手配にかかった手数料が別々に請求され、行政視察に要した経費については随行職員が視察者から預かっている旅費から、旅行取扱手数料については随行職員が視察者の私費による預り金からそれぞれ支払いをし、その支払いに対して旅行代理店からはそれぞれ別の領収書が発行され、議会事務局に郵送されている。

さらに、随行職員は、旅行終了後に、行政視察に要した経費については前記(1)イの方法によって、また視察者の私費による預り金については旅行取扱手数料や飲食店等への支払いに係る領収書及びレシートを基に、それぞれ精算を行っている。なお、旅行取扱手数料や飲食店等への支払いに係る領収書及びレシートは、精算終了後、廃棄するという運用を行っている。

このような性格を有する旅行取扱手数料の領収書について、審査請求人は、実施機関は旅行代理店から当該旅行取扱手数料の領収書を受け取り、入手しているので、公文書として存在していると主張するのに対し、実施機関は、公文書に該当する旅行取扱手数料の領収書は取得していないと主張していることから、旅行取扱手数料の領収書が公文書として存在していたのか否かについて検討する。

イ 公文書の定義について

条例第2条第2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。）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。

ここでいう「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した」とは、実施機関の職員が職務の遂行者としての公的立場において作成し、又は取得したことをいうものである。

これを本件についてみると、随行職員は、公費から支出されている旅費と視察者の私費による預り金から支出されている旅行取扱手数料のそれぞれの領収書を、その金員の出所によって取扱いを区別することはせず、当該随行職員に割り当てられた行政視察に係る一連の業務として受領していること

を踏まえると、旅行取扱手数料の領収書は、随行職員が職務上取得したものであるということが出来る。

一方、「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、当該実施機関の組織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いうものである。

これを本件についてみると、確かに、実施機関は旅行代理店から郵送された旅行取扱手数料の領収書を受領してはいるが、この旅行取扱手数料の領収書は、視察者の私費による預り金から支払われた金員に対する領収書であり、費用弁償条例第5条第1項の規定により支給された旅費でないものについての領収書であることから、もともと旅費条例第8条第2項に規定する旅費の精算に必要とされるものではなく、単に視察者と随行職員の間限りでの当該預り金の精算を行うためのもので、何ら組織としての利用を目的にしていなかったから、前記の組織共用性を欠くものと言える。

したがって、旅行取扱手数料の領収書は、実施機関の職員が職務上取得したものであるが、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は認められないのであるから、公文書には該当しないこととなる。

そうすると、旅行代理店から郵送され実施機関が取得した旅行取扱手数料の領収書が公文書でないのであれば、そもそも公文書である旅行取扱手数料の領収書は存在しないことになるので、その写しもまた存在しないこととなる。

また、仮にそのように見ないとしても、前述したとおり、旅行取扱手数料の領収書は、視察者の私費による預り金から支払われた金員に対する領収書であるため、旅費条例第8条第2項に規定する旅費の精算に必要となるものではないから、実施機関には、視察者と随行職員との間における精算手続以上にこれを別途保管すべき義務はないものと解されるので、随行職員が視察者への精算終了後に旅行取扱手数料の領収書を廃棄しているという実施機関の説明は、不自然ということ

はできない。

このことからすると、本件開示請求の時点において、旅行取扱手数料の領収書は、既に存在していなかったと考えられ、また上記説明によれば、その写しを保管する理由も見当たらないことから、同時点において当該領収書の写しは存在していないと考えられる。

- (3) 本件処分の理由となっている行政視察に関する資料の作成について

実施機関が本件処分の理由において述べている行政視察に関する資料の作成について、審査請求人は、特に触れていないので、当審査会は、これに対する検討をする必要はないと考えられるが、念のため検討するに、実施機関の説明によれば、行政視察に関する資料は、旅行終了後、視察者の中から委員会が指名した者が、行政視察に関する報告書に行政視察で使用した資料と写真を添付することで作成される運用がなされている。

このような運用からすれば、行政視察に関する資料の作成においては、搭乗券半券及び旅行取扱手数料の領収書は必要とされていないから、その添付や保管はされていないものと考えられ、このような点からしても、実施機関はそれらを保有していないとの実施機関の説明は不自然ということとはできない。

- (4) 以上のことから、本件対象文書を公文書として取得しておらず、当初から保有していないとする実施機関の説明に不自然・不合理な点は認められないのであって、本件処分において本件対象文書の不保有を理由とした点について違法あるいは不当があるということとはできない。

3 本件処分における理由付記の不備について

- (1) 理由付記の根拠規定及び趣旨について

条例第11条第3項では、「実施機関は、前2項の規定により開示請求に係る公文書の全部又は一部を開示しないときは、前2項に規定する書面にその理由を記載しなければならない。この場合において、当該理由は、開示しないこととする根拠規定及び当該規定を適用する根拠が当該書面の記載自体から理解され得るものでなければならない。」と規定している。

この規定の趣旨は、不開示理由の有無について実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制するとともに、

不開示の理由を開示請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与えるためであると考えられる。

(2) 理由付記の程度について

実施機関が、開示請求に対し、開示請求に係る文書は不存在であるとして不開示決定をする場合の理由付記の程度は、前記(1)の理由付記の趣旨に鑑みると、開示請求者において、いかなる根拠により当該開示請求に係る文書が存在しないか、作成されたがその後破棄されたのかなどの内容を付記しなけば、条例第11条第3項の定める理由付記の要件を満たさないものというべきである。

(3) 文書不存在による場合の開示しないこととする根拠規定について

ア 開示しないこととする根拠規定について

条例中、不開示事由は第7条各号に規定されているが、これらの規定の中に、実施機関が公文書を保有していない場合についての規定はない。一方で、条例第11条第2項は、「開示請求に係る公文書の全部を開示しないとき」に、「開示請求に係る公文書を保有していないときを含む。」と規定している。

これらを併せ考えると、文書不存在の場合における不開示決定の根拠規定は、条例第11条第2項に求めるほかないと考えられる。

イ 開示しないこととする根拠規定の記載の妥当性について

前記(1)、(2)及び(3)アを踏まえて本件についてみると、実施機関は、本来、「開示しないこととする根拠規定及び当該規定を適用する理由」の欄に、開示しないこととする根拠規定として、条例第11条第2項を記載すべきであるところ、確かに本件通知書には、根拠となる条文そのものは記載していないものの、開示請求に対して条例第11条第2項の規定により、公文書の全部を開示しないことを決定した旨が記載されており、本件通知書全体の記載からすれば、開示請求者である審査請求人にとって、本件処分の根拠規定が条例第1

1条第2項であることを知ることができる状態にあるというべきである。

(4) 文書不存在により開示しない場合の具体的な理由の記載について

前記(2)で述べたとおり、実施機関が文書不存在による不開示決定をする場合の理由は、文書が不存在である根拠として、最小限、典型的に、開示請求に係る文書は作成されていないのか、作成されたがその後破棄されたのかなどを具体的に付記することが求められる。

これを本件についてみるに、本件通知書には、不開示の理由について、「文書不存在。請求のあった当該文書は、行政視察に関する資料の作成及び会計事務処理上、保有の必要性がないと判断している。」との記載があり、その文脈からすれば、実施機関が開示請求に係る文書を保有していない理由について、一般に理解できる程度の記載は存在するものといえることができる。

(5) したがって、本件通知書に付記された理由は、本件処分を取り消さなければならない程度に不備があるとまでは言えないことから、審査請求人の主張は採用できない。

4 結論

以上のとおり、実施機関が本件対象文書は存在しないとの理由で行った本件処分は、妥当である。

よって、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 調査審議の経過

審査会は、本件諮問事案について、次のとおり調査審議を行った。

年 月 日	調査審議の経過
令和2年4月9日	実施機関から諮問書を受理
令和2年4月15日	審査請求人から意見書を受理
令和2年7月30日	第1回 ・ 審査請求人及び補佐人の意見陳述聴取 ・ 審議

令和2年8月27日	実施機関から意見書を受理
令和2年8月31日	審査請求人から意見書を受理
令和2年10月15日	第2回 ・審議

印西市情報公開・個人情報保護審査会委員

職 名	氏 名
会 長	伊 藤 義 文
会長職務代理者	土 肥 紳 一
委 員	武 田 好 子
委 員	大 杉 洋 平
委 員	柳 橋 幸 雄