

主文

- 1 被告が原告に対して平成12年8月11日付けでした別紙公文書目録記載の文書を開示しないとの処分を取り消す。
- 2 訴訟費用は被告の負担とする。
事実及び理由

第1 当事者の求めた裁判

- 1 原告
主文と同旨
- 2 被告
 - (1) 本案前の答弁
ア 本件訴えを却下する。
イ 訴訟費用は原告の負担とする。
 - (2) 本案に対する答弁
ア 原告の請求を棄却する。
イ 訴訟費用は原告の負担とする。

第2 事案の概要

本件は、原告が、被告に対し、和歌山県公文書の開示に関する条例(以下「本件条例」という。)に基づいて、別紙公文書目録記載の文書(以下「本件公文書」という。)の開示請求をしたところ、被告が、本件公文書は議会において管理する文書であり、知事部局においては存在しないとの理由により開示しない取扱いを行ったことが違法であるとして、原告が被告に対して同処分の取消しを求めた事案である。

これに対して、被告は、本案前の答弁として、被告がした非開示の取扱いにつき処分性がないとして原告の訴えを却下することを求め、本案について、被告が本件条例2条2項所定の実施機関として本件公文書を保管していないから非開示の処分は適法であると主張して争っている。

1 前提事実

以下の事実は、当事者間に争いがなく、証拠(甲1ないし3, 5, 6, 乙1, 2)及び弁論の全趣旨により容易に認められる事実である。

- (1) 当事者
原告は、肩書住居地に居住する和歌山県民である。
被告(和歌山知事)は、本件条例2条1項にいう実施機関に該当する。
- (2) 本件に至る経緯
原告は、平成12年7月28日付け書面をもって、被告に対して、本件公文書の開示請求をした。
被告(より正確には、和歌山県知事職務代理者。以下には職務代理者も区別せず、単に「被告」という。)は、平成12年8月11日、上記請求に対し、「知事部局においては、請求に係る公文書が存在しない」との理由により、上記開示請求を受理しないこととし、その旨を原告に通知した(以下「本件不受理」という。)。その後、被告は、原告からの質問により、平成12年10月20日、原告に対し、上記取扱いの理由として、「本件公文書は、議会において管理する文書であり、知事部局においては、存在しません。」と回答した。
- (3) 関係する規則等
ア 本件条例
本件条例2条2項には、「この条例において、『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、図画及び写真(これらを撮影したマイクロフィルムを含む。)であって、決裁又は供覧等の手続が終了し、実施機関が管理しているものをいう。」と規定されているところ、本件公文書は、実施機関(被告)の職員が職務上作成し、又は取得した文書であり、また、決裁又は供覧等の手続は終了している(これに対して、「実施機関が管理しているもの」といえるか否かは、後記のとおり当事者間に争いがあ
る。))。
イ 和歌山県補助金等交付規則(昭和62年4月1日和歌山県規則第28号)
本件公文書の作成・取得経過に関連して、和歌山県補助金等交付規則には、以下のような規定がある。
補助金等の交付を申請しようとする者は、補助金等交付申請書(別記第1号様式)に補助事業等に関する事業計画書、収支予算書その他知事が必要と認める書類を添え、知事に対し提出しなければならない(4条)。

知事は、補助金等の交付の申請があつたときは、当該申請に係る書類等の審査及び必要に応じて行う現地調査等により、当該申請に係る補助金等の交付が法令及び予算で定めるところに違反しないかどうか、補助事業等の目的及び内容が適正であるかどうか、金額の算定に誤りがないかどうか(一部省略)を調査し、補助金等を交付すべきものと認めたときは、速やかに補助金等の交付の決定をするものとする(5条1項)。

知事は、補助金等の交付の決定をしたときは、速やかにその決定の内容及びこれに条件を付した場合にはその条件を補助金等の交付の申請をした者に通知するものとする(7条)。

補助事業者等は、別に知事が定めるところにより、補助事業等の遂行の状況に関し、知事に報告しなければならない(11条)。

補助事業者等は、補助事業等が完了したとき(補助事業等の廃止の承認を受けたときを含む。)は、補助事業等の成果を記載した補助事業等実績報告書(別記第2号様式)に知事が別に定める書類を添えて知事に報告しなければならない(13条)。

知事は、前条の規定による報告を受けた場合においては、当該報告書等の書類の審査及び必要に応じて行う現地調査等により、その報告に係る補助事業等の成果が補助金等の交付の決定の内容及びこれに付した条件に適合するかどうかを調査し、適合すると認めたときは、交付すべき補助金等の額を確定し、補助事業者等に通知するものとする(14条)。

14条の規定による通知を受けた補助事業者等は、補助金等の交付を受けようとするときは、補助金等交付請求書(別記第3号様式)を知事に提出しなければならない(16条1項)。

ウ 和歌山県財務規則(昭和63年3月31日和歌山県規則第28号)

和歌山県財務規則には、以下のような規定がある。

本庁の各課長及び各種委員会等の事務局長並びに各かい長は、次に掲げる帳簿を備え付けなければならない。ただし、その必要がないものについては、この限りでない。

- 一 歳入整理表
- 二 歳出整理表
- 三 歳入徴収表
- 四 収入未済繰越一覧表
- 五 戻入徴収表
- 六 債権管理簿
- 七 物品管理簿
- 八 基金管理簿
- 九 公有財産台帳(136条1項)

この規則又はこの規則に基づく定めによる帳簿及び証書類等は、当該会計年度経過後、和歌山県文書規程(昭和61年和歌山訓令第2号)の定めるところにより、保存しなければならない(143条)。

エ 和歌山県文書規程(昭和61年3月25日和歌山県訓令第2号)及び和歌山県議会事務局文書編さん保存規程(昭和41年6月10日制定)

和歌山県文書規程は、知事部局を対象とする反面、議会を適用対象外とし、議会を対象とするものとしては、和歌山県議会事務局文書編さん保存規程があるところ、同規程は、「この規程に定めるもののほか、文書の編さん保存に関し、必要な事項については、知事の事務局の例による。」(9条)とするなど、和歌山県文書規程によるのと同様の方法によって保存すべきことを定めた内容になっている。

2 争点及びこれに関する当事者の主張

(1) 本件不受理が取消訴訟の対象となる「処分」に当たるか。

(原告の主張)

原告は、本件条例5条及び6条に従って、本件公文書の開示請求を行ったものであり、本件条例7条1項は、「実施機関が請求書を受理したときは、受理したときから起算して15日以内に、当該請求に係る公文書の開示をするかどうかの決定をしなければならない。」と規定している。この規定に照らせば、実施機関としては、開示請求にかかる公文書を「開示する」か「開示しない」かの処分しかあり得ないと解される。

被告が行った本件不受理行為は、原告の開示請求にかかる本件公文書を開

示しないという意図を明らかにしているのであるから、「開示しない」、すなわち不開示処分というべきであって、取消訴訟の対象たる「処分」に該当する。このことは、次のような実質的考慮からも首肯しうるものである。すなわち、本件不受理行為を単なる事実行為と解し、取消訴訟の対象たる「処分」に該当しないとすれば、本件条例の実施機関としては、請求にかかる公文書が存在しないとして開示請求を受理しなければ、自由に開示請求を拒否することができることになってしまいが、このような事態が県民の情報公開請求権を保障した本件条例の趣旨に反することは明らかである。

(被告の主張)

被告は、本件開示請求に対し、請求書を受理しなかったにすぎず、不開示処分をしたものではない。そして、不受理行為は、単なる事実行為にすぎず、行政処分ではないから、取消訴訟の対象とはならない。

- (2) 本件公文書が本件条例2条2項にいう「実施機関が管理しているもの」に該当するか。

(原告の主張)

ア そもそも本件条例2条2項が公文書の要件として「実施機関において管理しているもの」であることを要求しているのは、実施機関において開示することが不可能な文書が開示対象文書となって、実施機関に不可能を強いる結果となることを回避するためと解されるところ、実施機関が法的な権限に基づいて管理している文書であれば(たとえ現実に保存、保管していなくとも)、これを開示対象文書としても、実施機関に不可能を強いる結果にはならない。とすれば、本件条例2条2項にいう「管理」とは、実施機関が当該文書を法的な権限に基づいて管理していることをもって足りると解すべきである。

イ 本件公文書にかかる県議会退職議員親ぼく団体への補助金交付の根拠規定は、和歌山県補助金交付規則であり、同補助金の支出は和歌山県財務規則に基づいて行われているところ、同規則によれば、支出命令権者は知事又は知事から事務委任を受けた職員とされているから、補助金支出が、議会事務局の職員によってなされたものであったとしても、それは、同規則による支出命令権者としての知事から事務の委任を受けた職員たる地位に基づいてなされたものといわざるを得ない。そして、同規則に基づいて支出された証拠書類は、「この規則又はこの規則に基づく定めによる帳簿及び証書類等は、当該会計年度経過後、和歌山県文書規程の定めにより、保存しなければならない。」(143条)と規定されている。この規定は、要するに、予算執行権が知事に専属することに基づき、知事部局において保管すべきことを規則化したものである。このような規定に照らせば、本件公文書は、知事部局において保管されるべきものであり、知事の管理下にあるものと解される。

ウ この帰結は、地方自治法の規定からも導かれる。すなわち、被告である和歌山県知事は、地方自治法上の予算執行権者であり(220条1項)、議会の予算執行といえども知事の指揮監督下において行われる必要がある。実質上、議会事務局の職員が議会の予算執行を行っているとしても、それは、議会事務局の職員を知事部局の職員に併任の上、補助執行の形式をとって行われるものと解される。換言すれば、議会事務局の職員も、予算執行の関係では、知事部局の職員であるといえる。本件公文書は、いずれも予算執行に関する文書であり、実施機関である被告を補助執行する議会事務局の職員が、併任された知事部局の職員として職務上管理するものであるから、実施機関である被告が職務上管理するものといえる(なお、地方自治法149条8号参照)。

エ 被告は、原告主張のように解したのでは議会が実施機関とされていない(本件条例2条1項参照)ことの趣旨が損なわれると主張するが、予算執行関係文書以外の文書については、議会が実施機関ではない以上、依然としてその開示を求めることはできないのであって、本件条例2条1項が議会を実施機関とはしていないことを無意味にするものではない。

(被告の主張)

ア 本件公文書は、議会事務局において管理・保存すべきものであり、また現に管理・保存しているものであるから、被告が管理しているものとはいえない。

イ 原告は、和歌山県財務規則143条を根拠に、被告が本件公文書を保存すべきであるとして、この点を根拠の1つとする。

しかしながら、同条は、「この規則又はこの規則に基づく定めによる帳簿及

び証書類等は、当該会計年度経過後、和歌山県文書規程の定めるところにより、保存しなければならない。」と定めているところ、この規定は、保存の主体をすべからず被告としているものではなく、その趣旨は、同規則にかかる帳簿類の保存は恣意的なものであってはならず、画一的に整然となされるべきものであることから、和歌山県文書規程の内容どおりの厳格な方法によって保存すべきことを求めているものにほかならない。そして、和歌山県財務規則136条が「本庁の各課長及び各種委員会等の事務局長並びに各かい長は、次に掲げる帳簿を備え付けなければならない。ただし、その必要がないものについては、この限りでない。」(1ないし9号省略。なお、ここにいう「各種委員会等」に議会が含まれることは同規則2条4号により明らかである。)と定めていることに徴すれば、議会は議会として独自に帳簿等を管理・保存すべきことを当然の前提としているものと解されるし、現に、議会は、和歌山県文書規程とは別に、和歌山県議会事務局文書編さん保存規程を定めており、「この規程に定めるもののほか、文書の編さん保存に関し、必要な事項については、知事の事務部局の例による。」として、和歌山県財務規則143条の趣旨を具現している。

このように、議会文書は、和歌山県財務規則にかかる文書を含め、すべて「和歌山県議会事務局文書編さん保存規程」に従って、議会事務局が管理・保存すべきものであり、現実に議会事務局が管理・保存しているところであるから、被告が管理するものとはいえない。

ウ 本件条例2条が議会を実施機関としていないことからすると、議会に対して本件公文書の開示を請求することができないのは当然である。しかるに、本件公文書が明らかに議会文書であるにもかかわらず、被告に対して開示を命じることができるとすれば、議会をも実施機関としているのと異なることとなり、条例の規定を逸脱するものにほかならない。

第3 争点に対する判断

1 争点(1)(本件不受理の処分性)について

本件条例によれば、県民等(5条)は、「公文書」(2条2項)の公開を請求する権利を有し(なお、1条参照)、公文書について開示請求があった場合、実施機関は、当該公文書の開示の可否を決することとされている(7条)。他方、本件条例において、開示請求を受けた実施機関が開示請求書を受理しないことについての規定は存しない。さらに、被告による本件不受理によって、原告は、その請求にかかる公文書の開示を受ける法律上の地位を一方的に否定されるという点において、本件不受理は法的な効果を伴うものであるといえる。

以上によれば、被告による本件不受理は、本件条例にいう「公文書」の不存在を理由とする非開示処分であるといえることができる。よって、被告の本案前の答弁は失当である。

2 争点(2)(「管理」)について

進んで、本案について判断する。

(1) 乙3及び弁論の全趣旨によれば、本件公文書にかかる補助金に関する事務及び文書の作成・保管経過について、以下の事実が認められる。

和歌山県議会退職議員の親ぼく団体であるA会は、知事宛の補助金交付申請書1通に補助事業に関する事業計画書、収支予算書その他必要書類各1通(以下「一件書類」という。)を添えて、議会事務局職員に提出した。

議会事務局職員は、一件書類の審査をし、補助金を交付すべきものと認めて「補助金交付決定」の起案をし、一件書類を添えて、議会事務局長の決裁(専決)を受けた後、財政課等関係課室との合議を経た。この合議を経た時点で、一件書類は議会事務局職員のもとに戻った。

その後、議会事務局職員は、A会に対し、交付決定の通知をした。

A会は、補助事業が完了したとき、補助事業の成果を記載した知事宛の実績報告書を議会事務局職員に提出した。

議会事務局職員は、上記実績報告にかかる補助事業の成果が適切であると認め、議会事務局長決裁の上交付すべき補助金の額を確定して補助事業者へ通知した(なお、この決裁は実績報告書のみに受けるもので一件書類は添付しない。)

交付決定の通知を受けたA会は、補助金の交付を受けるため、知事宛の補助金交付請求書を議会事務局職員に提出した。

議会事務局職員は、当該請求に基づき、「支出票」を起案し、関係課室(出納

室)との合議を経て、補助金を支出した。

- (2) 以上のとおり、本件公文書の作成・取得から管理・保存に至るまで(以下、一括して「管理等」という。)、議会事務局の職員が携わっていると認められるところ、本争点に対する判断の前提として当該職員の地位が問題となるので、まずこの点を検討する。

いわゆる本務としては議会事務局の職員に任ぜられている者であっても、その者が、地方自治法上被告に専属するとされる予算執行権の行使を補助する趣旨で(明示または黙示の併任により)、関係文書の管理等に当たる場合には、その職務内容は、法律上、被告部局の職員として職務を担当・遂行するのと同様の性質を帯びるものというべきである。また、これについて、被告が、本来の予算執行権者としての監督等の権限を有し、反面、その内容、結果等について地方自治法上の責任を負うべきことも当然である。そして、議会事務局職員が補助執行文書として管理等する文書については、特段の事情がない限り、少なくとも情報公開の関係において、被告ないしその部局の職員が直接管理等する文書と別異に扱うべき理由はないと解するのが相当である(この点に関連して、被告は、本件公文書が議会文書に該当することを前提に、同文書はすべて「和歌山県議会事務局文書編さん保存規程」に従って、議会事務局が管理・保存すべきものであり、現実に同事務局が管理・保存しているところであるから、被告が管理するものとはいえないと主張する。しかしながら、被告の上記主張が、本件公文書がその作成・取得時において既に被告の権限を離れた議会文書であるという趣旨であれば、被告の予算執行権に関して上記のとおり判示したところや、和歌山県補助金等交付規則の規定《前記前提事実記載のとおり、補助金等の交付を受けようとする者は知事に対して補助金等交付申請書を提出し、知事が補助金等の交付の決定をするものとされている。》に照らして採用することはできないし、作成・取得時においては被告の権限内に属する補助執行文書であるが、その後の管理・保存において被告の権限を離れ、議会事務局において管理・保存すべき文書になるという趣旨であれば、その権限の変更に関する根拠は不明といわざるを得ず、いずれにしても被告の上記主張を採用することはできない。)

そして、本件条例において、議会事務局に関する文書の開示を許さない旨の明確な規定があるとか、関係規定の解釈上議会事務局に関する文書の開示を許さないとするに足りるだけの積極的な合理性がある等の上記にいう特段の事情が存在することは、本件全証拠によるも認めることができない(なお、被告は、議会が実施機関に含まれていないところ、本件のような開示請求を認めたのでは、議会を実施機関とすることと異なる旨主張する。しかしながら、上記帰結は、議会事務局職員が管理する文書のうち、被告の予算執行権に関する限度において、補助執行文書として開示を許すというにすぎず、およそ議会事務局職員が管理する文書の一切につき開示を許すというわけではないから、議会自体を実施機関とすることとは依然として大きな差異があるといわざるをえない。したがって、被告の上記主張は採用することができない。)

以上によれば、本件においては、議会事務局職員が管理等している本件公文書は、少なくとも情報公開の関係において、被告ないしその部局の職員が直接管理等する文書と別異に扱うべき理由はないから、本件条例2条2項にいう「公文書」に該当するというべきである。

3 結論

以上の次第で、本件公文書が本件条例2条2項にいう「公文書」に該当するのであるから、これを否定し、「知事部局においては、請求に係る公文書が存在しない」との理由によりなされた本件不受理の処分は違法であり、取消しを免れない。

よって、原告の本件請求は理由があるから認容することとし、主文のとおり判決する。

和歌山地方裁判所第二民事部

裁判長裁判官 磯尾 正

裁判官 間 史恵

裁判官 田中幸大

公 文 書 目 録

和歌山県議会退職議員の親ぼく団体に対する補助金の支給申請書, 交付書, 事業報告書等補助金交付に関する一切の文書(平成7年度から平成11年度のもの)