

## 答申第32号

警察本部総務課の旅費及び食糧費の支出に関する文書の非開示決定に係る異議申立てに対する決定

### 栃木県情報公開審査会

#### 第1 審査会の結論

実施機関が、「平成11年10月1日から平成12年3月31日までに支出した栃木県警察本部総務課職員の出張旅費と食糧費に関する一切の資料（復命書を含む）」（以下「本件文書」という。）の開示請求（以下「本件請求」という。）に対して、当該公文書を保有していないという理由で非開示決定したことは、妥当であると認められる。

#### 第2 異議申立人の主張要旨

##### 1 異議申立ての趣旨

異議申立人が平成12年6月16日に行った本件請求に対し、栃木県知事が同26日付けで栃木県情報公開条例（平成11年栃木県条例第32号。以下「条例」という。）第11条第2項の規定に基づき行った非開示決定について、その取消しを求めるものである。

##### 2 異議申立ての理由

異議申立人の異議申立書、開示決定等理由説明書に対する意見書及び意見陳述における主張を要約すると、概ね次のとおりである。

###### (1) 条例第2条第2項の「公文書」該当性について

###### ア 作成、取得について

警察本部の予算といえども、知事が調製権、執行権を有している。

警察本部会計課長（以下「会計課長」といい、同課を「会計課」という。）は、知事の補助執行として本件文書を作成あるいは取得しており、本件文書は、知事の職員が作成し、又は取得した文書に当たる。

###### イ 保有について

本件文書は、財務関係文書として知事の補助執行者たる会計課長によって作成・取得され、知事の吏員に併任された出納員によって占有・管理され、しかるべき後に同課長に返却されたのであるから、どの時期をとらえても知事が保有している。

条例改正により、公文書の定義について「管理」から「保有」に用語が改正されたことにより、対象文書の範囲が拡大した。「保有」は、「管理」「所有」「占有」「所持」はもちろんのこと、何らかの法的権限が及んでいることにより法律上又は事実上文書に対する支配が可能な状態をいうと解すべきである。

## (2) 電磁的記録について

仮に本件文書自体を知事が保有していないとしても、旅費、食糧費に関する情報は、出納長の管理下にあるコンピュータに入力されるのであるから、電磁的記録として保存されているはずであり、コンピュータを稼働させれば瞬時に取り出せるはずである。

## 第3 実施機関の主張要旨

実施機関の開示決定等理由説明書及び意見聴取における主張を要約すると、概ね次のとおりである。

### 1 本件文書

本件文書は、平成11年10月1日から平成12年3月31日までに支出した警察本部総務課（以下「総務課」といい、同課長を「総務課長」という。）職員の、出張旅費に関する、旅行命令書、復命書、旅費請求書、支出負担行為兼支出決議書（旅費）、旅費受取委任状及び旅費口座振替通知書並びに食糧費に関する、予算執行伺、請求書及び支出負担行為兼支出決議書である。

なお、本件文書のうちないしの文書は、平成11年10月1日から平成12年3月31日までの間総務課は食糧費を支出していないため、実際には存在しない。

### 2 非開示理由

#### (1) 条例第2条第2項の「公文書」該当性について

##### ア 作成、取得について

補助執行職員（会計課長、会計課長補佐（会計課には課長補佐が複数いて、1人は支出命令の専決を行っており、出納員には支出命令の専決を行っていない課長補佐が充てられている。以下支出命令の専決を行う課長補佐を「会計課補佐」、出納員である課長補佐を「会計課出納員」という。))は、あくまでも警察本部の職員として予算執行するものであり、予算執行事務を処理する場合でも実施機関たる知事の職員には該当しない。したがって、補助執行職員が職務上作成し、又は取得した文書は、「知事の職員が職務上作成し、又は取得した文書」に当たらない。

一方、会計課出納員は、吏員に併任されたものとみなされており、知事の職員である。したがって、会計課出納員又は出納局会計課長が職務上作成し、又は取得した文書は、「知事の職員が職務上作成し、又は取得した文書」に当たる。

##### イ 保有について

「知事が保有しているもの」とは、知事が自ら当該文書を公的かつ適法に所持するか、又はその行政組織内部における公的な上命下服関係に基づき、当該文書を適法かつ有効に支配しており、知事若しくはその所属職員が他の機関等の援助等を受けることなしに当該文書の開示を行うことができる状態にあることをいう。

旅行命令書、復命書及び旅費口座振替通知書は総務課長が、旅費請求書、支出負担行為兼支出決議書（旅費）及び旅費受取委任状は会計課長が警察本部長など上司の指揮監督のもとで保管しており、知事が保有しているとはいえない。

## (2) 電磁的記録について

当該年度分の支出に関する情報については、磁気テープが出納局に保管されているが、汎用コンピュータの記憶装置からは消去されている。本件磁気テープについては、出納局の汎用コンピュータによって当該年度における総務課の旅費及び食糧費に関する有意な情報を、事務に著しい支障を来すことなく、かつ、多大な費用をかけることなしに請求者が認識できるようにすることは困難である。また、本件磁気テープから当該部分の複製物を作ることにも困難である。このようにその復元が社会通念上困難な磁気テープは、「公文書」としての電磁的記録に該当しない。

#### 第4 審査会の判断理由

##### 1 判断にあたっての基本的な考え方

条例は、地方自治の本旨にのっとり、県民に公文書の開示を請求する権利を保障することにより、県が県政に関し県民に説明する責務を全うするとともに、県民の県政への参加を促進し、もって一層公正で開かれた県政の実現に寄与することを目的に制定されたものであり、原則公開の基本理念のもとに解釈し、運用されなければならない。

当審査会は、この基本的な考え方に基づいて本件非開示処分を調査検討し、県民の公文書の開示を求める権利が不当に侵害されることのないよう条例を解釈し、以下判断するものである。

##### 2 本件文書について

本件文書は、平成11年10月1日から平成12年3月31日までに支出した警察本部総務課職員の出張旅費に関する、旅行命令書、復命書、旅費請求書、支出負担行為兼支出決議書(旅費)、旅費受取委任状及び旅費口座振替通知書並びに食糧費に関する、予算執行伺、請求書及び支出負担行為兼支出決議書である。

なお、実施機関は、本件文書のうちないしの文書は、当該期間食糧費を支出していないため存在しないと主張しており、異議申立人も、この点について積極的に争っていない。当審査会も実施機関の主張を疑うに足る理由もないことから、ないしの文書は存在しないものと認める。

以下、文書ないしについて、開示すべき公文書に当たるか否かを検討する。

##### (1) 条例第2条第2項の「公文書」該当性について

条例は、開示請求の対象となる公文書を、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書及び図画(これらを撮影したマイクロフィルムを含む。)並びに電磁的記録(電子的方式、磁気的方式その他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。以下同じ。)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。したがって、本件文書が、知事の職員が職務上作成し、又は取得した文書に当たるか、また、知事が保有しているものに当たるかについて検討する。

##### ア 作成、取得について

異議申立人は、知事は予算の調製権及び執行権を有していることから、警察本部の予算といえども、知事が調製権、執行権を有しており、本件文書は会計課長が知事の

補助執行として作成あるいは取得しており、知事の職員が作成し、又は取得した文書に当たると主張している。

地方自治法第149条第2号は、普通地方公共団体の長の事務として、予算を調製し、及びこれを執行することを定めている。そして、同法第180条の6は、普通地方公共団体の委員会又は委員は、法律に特段の定めがある場合を除いて予算の調製及び執行の権限を有しないことを定めている。ただし、同法第180条の2は、普通地方公共団体の長は、委員会又は委員と協議して、長の権限に属する事務の一部を補助執行させることができることを定めている。

また、同法第170条第2項第6号は、出納長が行う会計事務として支出負担行為に関する確認を行うことを定め、同法第171条第4項では、出納長の手続の一部を出納員等に委任させることができることを定めている。

栃木県における事務処理についてみると、知事と公安委員会とで協議を行い「知事の権限に属する事務の一部委任又は補助執行させることについて(昭和39年11月13日財第116号知事通達)」により、栃木県警察の所掌に係る予算の調製及び執行に関することを、栃木県警察本部長等に補助執行させるとしている。

具体的な事務の執行については、栃木県財務規則(平成7年栃木県規則第12号。以下「財務規則」という。)に定められている。

上記のことから、個々の文書について検討する。

#### 旅行命令書

旅行は、所属長の発する旅行命令書によって行わなければならないことから、総務課職員の旅行命令書は、所属長である総務課長により作成される。作成後は、会計課長に送付され、財務会計システムにより旅費請求用紙と支出負担行為兼支出決議書(旅費)の出力を行うために利用され、その後、総務課長に送付され、総務課に保管される。

#### 復命書

職員は旅行命令に従い出張し、その結果を所属長に報告する。この報告を書面により行う場合に作成されるのが復命書であり、作成者は、当該出張を行った職員であり、所属長である総務課長が取得し、総務課に保管される。

#### 旅費請求書

会計課長が旅行命令書に基づき、財務会計システムに旅行命令情報を登録することにより出力された旅費請求用紙が、総務課長を通して旅行者に送付され、これに旅行者が押印することで旅費請求書として作成されるから、作成者は旅行者である。その後、総務課長を通して会計課補佐に提出され、支出負担行為兼支出決議書(旅費)の関係書類として、会計課出納員に送付され、審査を受ける。審査後は会計課補佐に返却され、会計課に保管される。

#### 支出負担行為兼支出決議書(旅費)

会計課補佐は、旅費請求書による請求を正当と認めるときは、支出負担行為兼支出決議書(旅費)に押印して、支出負担行為の整理及び支出命令についての決裁を行うから、作成者は会計課補佐である。その後、旅費請求書とともに会計課出納員に送付され、審査を受ける。審査後は会計課補佐に返却され、会計課に保管

される。

#### 旅費受取委任状

本件文書作成当時は、警察本部における旅費の支払について、各所属ごとに職員1名を受取代人とし、全員の旅費を受取代人名義の預金口座に振り込むという方法が取られており、その受取代人の資格証明書として、所属職員連名の委任状を作成し、年度当初に会計課補佐に提出されていた。

したがって、旅費受取委任状の作成者は総務課職員であり、上記のとおり会計課補佐に提出され、会計課出納員の確認を得た後、会計課に保管されていた。

#### 旅費口座振替通知書

会計課の財務会計システム端末機から出納長名義の旅費口座振替通知書が出力され、これが受取代人に送付されていた。したがって、旅費口座振替通知書の作成者は出納局会計課長である。

受取代人は、振り込まれた金額の払戻しを受け、これを各旅行者に交付して、旅費口座振替通知書に領収印を得ていた。旅費口座振替通知書は、事務完結後、総務課長に引き継がれ、同課で保管されていた。

以上のことから、知事の補助執行職員である会計課長又は会計課補佐が作成し、又は取得したといえるものは、旅行命令書、旅費請求書、支出負担行為兼支出決議書(旅費)及び旅費受取委任状であり、出納員たる会計課出納員又は出納局会計課長が作成し、又は取得したといえるものは、旅費請求書、支出負担行為兼支出決議書(旅費)、旅費受取委任状及び旅費口座振替通知書である。

出納局会計課長は、知事の職員であり、出納員たる会計課出納員も、財務規則第5条第8項により、知事の吏員(補助機関たる職員)に併任されたものとみなされるから知事の職員といえる。

一方、知事の補助執行を行う会計課長又は会計課補佐の身分については、地方自治法等に明確な定めがない。補助執行職員は、予算の執行を行うことから知事の権限が及んでいることは明らかであるが、これを知事の職員とまではいえないと考える。

これらのことから、旅費請求書、支出負担行為兼支出決議書(旅費)、旅費受取委任状及び旅費口座振替通知書は、知事の職員が作成し、又は取得したものと見えるが、旅行命令書及び復命書は知事の職員が作成し、又は取得したものとはいえない。

#### イ 保有について

異議申立人は、本件文書は、財務関係文書として知事の補助執行者たる会計課長によって作成・取得され、知事の吏員に併任された出納員によって占有・管理され、しかるべき後に会計課長に返却されたのであるから、どの時期をとらえても知事が保有していると主張している。

また、条例改正により、公文書の定義について「管理」から「保有」に用語が改正されたことにより、対象文書の範囲が拡大した。「保有」は、「管理」「所有」「占有」「所持」はもちろんのこと、何らかの法的権限が及んでいることにより法律上又は事実上文書に対する支配が可能な状態をいうと解すべきとも主張している。これに対し

て、実施機関は、「管理」から「保有」に改正したのは、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号。以下「情報公開法」という。）に使われている「保有」に用語を合わせただけで、考え方に変更は行っていないと主張している。条例改正過程において文言訂正に伴う意味の違いが議論されておらず、また、新旧の「情報公開事務の手引」において「管理」と「保有」の意味が同じように説明されていることから、実施機関がこのように解釈することは理解できる。しかし、このことから直ちに「管理」と「保有」の意味が同じだと言うことはできない。この点を明らかにするために、条例における「保有」の意味を「管理」との関係で検討する。

「管理」について最高裁は、平成13年12月14日の徳島県情報公開条例に関する判決において、「地方自治法149条8号は、証書及び公文書類の「保管」を普通地方公共団体の長の担当事務としているが、同号は当該地方公共団体のすべての証書及び公文書類の保管の総括的な責任と権限を有する者が長であることを明らかにしたものにすぎない。これに対し、本件条例2条1項にいう「管理」は、同条3項に掲げられた各実施機関がその主体であると構成されていることからみても、上記の「保管」と異なり、当該公文書を現実に支配、管理していることを意味するものと解すべきである」と判示している。

次に、「保有」について、情報公開法では、法案審議において「開示請求を受けた時点で、当該行政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」（平成10年5月15日内閣委員会議録第9号）と説明されている。また、情報公開法第2条第2項の「行政機関が保有しているもの」とは、「所持している文書をいい、この「所持」は、物を事実上支配している状態をいう」と解釈されている（総務省行政管理局編「詳解情報公開法」）。

条例を前記徳島県情報公開条例と比較すると、「管理」が「保有」と言い換えられているだけで、条例第2条に列記された各実施機関が保有の主体であるという構成は同じであること、および情報公開法における「保有」が最高裁判決における「管理」と同じ意味で使われていることを考慮すれば、「保有」と「管理」を異なる意味に解釈することは困難であり、ともに最高裁判決における「管理」の意味に解釈すべきだと判断される。

以上のことから、当審査会においても、条例にいう「保有」は、公文書を現実に支配、管理している状態を意味すると解釈することが妥当であると考える。

これを、本件文書についてみると、旅行命令書及び復命書は、前記のとおり知事の職員は作成も取得もしていないし、保有は総務課で行っているから、知事は保有していない。旅費請求書、支出負担行為兼支出決議書（旅費）及び旅費受取委任状は、財務規則第181条により、支出負担行為の確認若しくは審査又は支払の終了後、会計課長に返却され、同規則第182条により、一般文書の例により、年度ごとに整理されて保管されており、旅費口座振替通知書は受取代人に交付され、総務課に保管されているので、これらの公文書を現実に支配、管理しているのは会計課長及び総務課長であり、知事が保有しているとはいえない。

## (2) 電磁的記録について

異議申立人は、知事が本件文書自体を保有していないとしても、旅費、食糧費に関

する情報は、出納長の管理下にあるコンピュータに入力されるのであるから、電磁的記録として保存されているはずであり、コンピュータを稼働させれば瞬時に取り出せるはずであると主張していることから、電磁的記録について検討する。

実施機関の説明によれば、旅費及び食糧費の支出については、汎用コンピュータによる財務会計システムによって行われている。汎用コンピュータは、県庁全体の各種電算システムに利用されており、処理を行うデータ量が膨大であることから、財務会計システムではデータを記録する容量は2年度分しかない。そのため、決算処理の終了後、前年度のデータはコンピュータの記憶装置から消去される。なお、当該データは過年度データベース削除処理におけるバックアップのために作成される磁気テープに移される。

本文書に係るデータは、平成11年度のものであり、すでに本件磁気テープに移されている。そして、本件磁気テープに保存されているデータは、出納局が取得したものであり、保有も出納局が行っているため、条例第2条の公文書としての電磁的記録といえる。

条例第16条第1項は、「電磁的記録の開示についてはその種別、情報化の進展状況等を勘案して実施機関が定める方法により行う」と定め、栃木県情報公開条例施行規則(平成12年栃木県規則第8号。以下「施行規則」という。)第8条第4号は、開示の方法として、専用機器により再生したものの閲覧又は視聴、複製物の供与、用紙に出力したものの閲覧又は交付の方法であって、知事はその保有するプログラム(電子計算機に対する指令であって、一の結果を得ることができるように組み合わせられたものをいう。)により行うことができるものと定めている。

本件磁気テープに保存されているデータの開示を行うには次の方法が考えられるがいずれも条例及び施行規則に定める開示の要件を満たしていない。

まず、本件磁気テープに保存されているデータを汎用コンピュータにおいて再度処理する方法であるが、そのためには、コンピュータ内のプログラム及びデータベースを一時的に待避させた後、当該データを読み込んで作業を行う必要がある。しかし、これを行うにはコンピュータの環境変化に対応するためのプログラム修正が必要となり、保有するプログラムにより行うことができるという要件を満たさない。

次に、現在のコンピュータの環境を変化させずに、本件磁気テープに保存されているデータを加工して必要情報を出力する方法であるが、この方法では、新たにデータを加工するためのプログラムを作成する必要があり、保有するプログラムにより行うことができるという要件を満たさない。

また、本件磁気テープに保存されているデータをそのままの形で出力する方法であるが、出力されるものは当該年度の財務に関する全データが16進数で表されたものでしかない。これの解析及び解読をするには、委託事業者が所有するファイル設計内容を手し、参照して膨大な手作業を行うことが不可欠であるが、条例及び施行規則はそこまで求めているとはいえない。

以上のことから、本件磁気テープに保存されているデータを条例及び施行規則の定める方法によって開示することはできないので、実施機関の主張は結論において妥当である。

### 3 結論

以上のとおり、本件文書には、知事の職員が作成し、又は取得したものもあるが、知事は保有していないことから、条例第2条第2項の「公文書」に該当せず、また、本件磁気テープに保存されているデータは、開示すべき電磁的記録に当たらない。よって、当審査会は、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

### 4 補足意見

上記結論のとおり、本件処分は妥当なものであるが、情報公開制度の目的は県民参加による一層公正で開かれた県政の推進にある。そのため、条例は、公文書の原則開示を定めるとともに、積極的な情報の提供についても求めている。また、平成13年3月の条例改正により、公安委員会及び警察本部長が実施機関に加わり、同年10月1日から改正条例が施行され、平成13年1月1日以降に公安委員会及び警察本部長の職員が作成し、又は取得した公文書は、開示請求の対象となったところでもある。

このようなことから、本件文書は、公安委員会及び警察本部長が情報公開制度の実施機関となっていなかった時点における文書ではあるが、本件文書には知事の職員が作成し、又は取得したものも含まれていることや、積極的な情報提供により県民の県政への一層の理解を求めるためにも、可能な限り情報提供に努められることを要望するものである。

また、今後、情報化社会の進展に伴い、電子県庁の構築が進められ、電磁的記録がますます増加していくことが予測されるので、電磁的記録についても適切な管理を行い、開示請求があったときには、速やかに開示を行い得るよう、あわせて要望するものである。



5 審査会の処理経過

審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
平成12年 9月 4日	・ 諮問
平成13年 1月 4日	・ 実施機関から開示決定等理由説明書を受理
平成13年 7月16日	・ 異議申立人から開示決定等理由説明書に対する意見書を受理
平成13年 7月19日 (第138回審査会)	・ 審議 (経過等説明)
平成13年 8月24日 (第139回審査会)	・ 異議申立人による口頭意見陳述 ・ 審議
平成13年 9月21日 (第140回審査会)	・ 実施機関の職員からの意見聴取 ・ 審議
平成13年10月18日 (第141回審査会)	・ 審議
平成13年11月27日 (第142回審査会)	・ 審議
平成13年12月19日 (第143回審査会)	・ 審議
平成14年 1月17日 (第144回審査会)	・ 審議
平成14年 2月21日 (第145回審査会)	・ 審議
平成14年 3月20日 (第146回審査会)	・ 審議
平成14年 3月27日	・ 答申

栃木県情報公開審査会委員名簿

(五十音順)

氏 名	職 業	備 考
早乙女 哲	下野新聞社取締役	
佐 藤 千鶴子	公認会計士	
菅 俣 博	(社)栃木県商工会議所連合会専務理事	会長職務代理者
田 島 二三夫	弁護士	
中 村 清	宇都宮大学教授	会長