

別 紙

答申第 5 号

答 申

第 1 審査会の結論

山形県知事の決定は妥当である。

第 2 異議申立てに至る経緯

- 1 異議申立人は、平成 13 年 4 月 24 日、山形県情報公開条例（平成 9 年 12 月県条例第 58 号。以下「条例」という。）第 4 条第 1 項の規定に基づき、山形県知事（以下「県知事」という。）に対し、「2000 年 8 月から同年 10 月に実施した県警総務課職員の出張に関する旅行命令簿、旅費請求書並びに復命書及び添付書類」の開示の請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。
- 2 県知事は、請求内容を記録した「公文書」が不存在であることを理由として、本件開示請求を却下する旨の決定（以下「本件処分」という。）を行い、平成 13 年 5 月 23 日付け総第 115 号公文書開示請求却下通知書により、同日、異議申立人に通知した。
- 3 異議申立人は、平成 13 年 7 月 17 日、本件処分を不服として、行政不服審査法（昭和 36 年法律第 160 号）第 6 条の規定により、県知事に対し、本件処分の取消しを求める異議申立てを行った。
- 4 県知事は、平成 13 年 8 月 3 日、条例第 11 条の規定に基づき、山形県情報公開審査会（以下「審査会」という。）に対して、当該異議申立てに係る諮問を行った。

第 3 異議申立人の主張要旨

1 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、本件処分の取消しを求めるというものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人が、異議申立書、意見書及び口頭意見陳述において主張している異議申立ての理由は、概ね次のとおりである。

(1) 予算執行に関する文書について

ア 県知事は、条例第 2 条第 3 号の「公文書」の定義にいう「実施機関が保有

しているもの」とは「公文書の作成又は取得の権限が実施機関にあるか否かによるものではなく、当該公文書を実施機関がそれぞれ定めている文書管理規程等の定めにより公的に管理している状態にあるものをいう。」と解釈されることを前提として、本件開示請求に係る公文書は、警察本部が管理しており、県知事が保有しているものではないとしている。

しかし、条例には、このような規定はない。総務部長通知にこのような解釈規定があるとのことだが、仮に総務部長通知がそのとおりだとしても、本件開示請求に係る公文書は、予算執行権の行使に関する文書であり、知事部局が管理し、知事部局が実施機関として保有している公文書である。

イ この問題については、宮城県の同種事案についての全国的にも注目された仙台高裁平成12年3月17日判決がある。これによると、

(ア) 警察本部の職員が、知事に属する予算執行権に関し、その執行として文書の作成、取得に当たる場合には、その職務内容は、法律上、知事部局の職員として職務を担当・遂行するのと同様である、と判断している。つまり、当該文書を警察本部の職員が作成しても、法的には、知事部局の職員が作成したものと区別する理由はない、としている。

(イ) さらに判決は、対象文書を現実にどこで管理するか、ということは問題にならないと明確に指摘している。つまり、文書の決裁、供覧及び管理の事務についても、警察本部の職員がその作成、取得と一連の事務としてこれらの事務を行っている以上、これらの事務に関しても、当該職員は、知事部局の職員としての職務を担当・遂行していると解釈すべきであるとしている。

(ウ) 県知事は「公文書を現実に保管、管理している機関でなければ、その検索、特定及び開示・不開示の判断を迅速かつ的確にすることができない」としているが、宮城県の同様の主張に対して判決は明確に判断を下している。つまり、実施機関と当該文書の実際の作成場所や保管場所が異なっただとしても、関係機関相互の文書の取り寄せや意見聴取等の調整によって、開示・不開示の迅速・的確な判断に著しい支障が生ずるとは解し難いとしている。

ウ どのような理由があろうと、県が本当に情報公開をするという立場であれば、警察本部から公文書を取り寄せ開示できる。宮城県は、この判決後、警察本部の公文書を開示している。

エ 遅れたといわれる山形県の情報公開制度を運用面でより充足させるために、公開する結論を出すべきである。

(2) 財務会計システムのデータについて

ア 予算決算に関する会計文書は、警察本部に関わるものであっても、県知事が管理すべき文書であり、県知事は財務会計システムのハードディスク上のデータを管理することで公文書として所持管理しているものである。

過去にも本件開示請求と同旨の請求を行ったところ、コンピュータのハー

ドディスク上のデータは公開対象外であるとして却下された。今般、ハードディスク上のデータも公開する運用となったことから、再度開示請求を行ったものである。

イ すべてのデータにアクセス可能な管理者がいなければ、どのようなコンピュータシステムも適切な運用がなされないことは、コンピュータシステムの初歩的常識である。出納局総務課長は、この管理者として財務会計システム上のすべてのデータにアクセス可能となっていることは容易に推測できる。そうでなければシステム全体の統括的管理は不可能である。

ウ もっとも、これはシステム管理上アクセスが可能であることであり、県の情報管理の問題ではないとの反論があるかもしれない。しかし、これについては、「財務会計システム事務処理要綱」（平成8年4月1日施行。以下「システム要綱」という。）からして、出納局総務課長は、システムの管理者であるだけでなく、実質的にもデータの管理者であることは明らかである。

システム要綱において、データとは「電子計算組織による事務処理に係る入出力帳票又は入出力媒体に記録されている情報をいう」（第2条）と定義され、このデータの管理については「財務会計システムに係るデータの保全、管理、記録媒体の管理は、出納局総務課長が行う」（第7条第1項）とされている。

つまり、出納局総務課長は、入出力帳票又は入出力媒体に記録されているデータ全体について保全管理を行う権限と義務がある。データの定義からして、出納局総務課長が行う保全管理は、警察本部を含め財務会計システムを利用するすべての機関のデータに及ぶものであることは明白である。

エ なお、システム要綱第7条第2項が「課長又は公所長及び出納員は、自己の所掌するデータの漏洩、滅失及び棄損を防止するため、自己の責任においてデータを管理しなければならない」としているのは、出納局総務課長の全体的なデータの保全管理に加えて、担当部署での自己のデータの保全管理義務を明示したものにすぎない。

第4 県知事の主張要旨

県知事が、理由説明書及び口頭意見陳述において主張している本件処分の理由は、概ね次のとおりである。

1 本件開示請求に対応する公文書について

本件開示請求に対応する公文書は、平成12年8月から同年10月までの間に警察本部総務課職員が行った出張に関する「旅行命令簿・旅費請求書」、「復命書及びその添付書類（以下「復命書」という。）」の各文書及び財務会計システムの磁気ディスク装置に記録された「情報（データ）」（以下「財務データ」という。）である。

財務データは、財務会計システムの端末機を使用し旅行命令簿・旅費請求書

を作成する際に入力され、財務会計システムの磁気ディスク装置に記録されるものである。

2 本件開示請求に対応する公文書の条例第2条第3号該当性について

(1) 条例第2条第3号の「公文書」の定義について

開示請求の対象となる公文書は、条例第2条第3号で「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真その他情報が記録された規則で定める記録媒体であって、実施機関の職員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」と規定されており、ここでいう「実施機関が保有している」とは、「山形県情報公開条例の趣旨及び解釈」（平成10年3月24日付け総第600号総務部長通知）により「公文書の作成又は取得の権限が実施機関にあるか否かによるものではなく、当該公文書を実施機関がそれぞれ定めている文書管理規程等の定めにより公的に管理している状態にあるものをいう。」とされている。

条例第2条第3号が、対象公文書を「実施機関が保有しているもの」に限定している趣旨は、実施機関は開示請求を受けたときは速やかにこれに対応すべき義務を負っており、その公文書を現実に保管、管理している機関でなければその検索、特定及び開示・不開示の判断、不服申立て等に対する対応を的確かつ迅速に行うことができないからである。また、条例で実施機関を規定している趣旨は、実施機関が開示請求に係る文書の開示・不開示について独立の判断権者となることを予定したものである。

本県では、当初からこのような考え方で、条例を立案・制定し、運用してきている。

予算執行文書について、地方自治法（昭和22年法律第67号）上予算執行権が知事であることを理由に、知事以外の実施機関の文書も法律上は知事が保有していることになるとの見解が他県における一部の判例等にみられるが、本県条例の解釈としては、このような考え方は立法者の意思に反するものである。

(2) 条例第2条第3号該当性について

ア 旅行命令簿・旅費請求書及び復命書について

旅行命令簿・旅費請求書及び復命書の各文書は、警察本部において作成されたもの及び旅行者から警察本部に提出されたもので、山形県警察文書の管理に関する訓令（平成11年3月本部訓令第4号。以下「警察文書訓令」という。）に基づき、警察本部が現に保管、管理している。

したがって、これら各文書は、条例第2条第3号に規定する「実施機関が保有しているもの」という要件を満たしていないことから、開示請求の対象となる「公文書」には該当しない。

イ 財務データについて

財務データについても、警察本部が管理しており、アの各文書と同様に、開示請求の対象となる「公文書」には該当しない。

すなわち、財務会計システムに関しては、システム要綱により、システム全体の総括的管理は知事部局の出納局が行っているが、各所属（各課及び各公所。知事部局以外の他機関の各課及び各公所を含む。）が所掌するデータ（各所属において登録される個々のデータ）については各所属が自己の責任において管理しており、システム上も各所属は自己以外の他所属が所掌管理するデータにアクセスできない仕組みとなっている。財務データは、まさに各所属が所掌するデータであり、警察本部が管理しており、条例第2条第3号に規定する「実施機関が保有しているもの」という要件を満たしていない。

なお、システム要綱第7条第1項において出納局総務課長が保全、管理を行うとされている「データ」とは、システムを稼働させるためのプログラムのことである。また、同条第2項において各所属が自己の責任において管理するとされている「データ」とは、各所属が入力した個々のデータであり、本件開示請求の対象となっている財務データがこれに該当する。

3 本件処分について

以上のとおり、請求対象公文書は、条例上の実施機関ではない警察本部が現に保管、管理しており、知事部局においてこれを保有しておらず、条例の対象となる公文書としては存在しないため、不存在を理由として却下したものである。

第5 審査会の判断

1 本件開示請求に対応する公文書について

(1) 本件開示請求に対応する公文書は、「旅行命令簿・旅費請求書」、「復命書」の各文書及び「財務データ」（以下「本件公文書」という。）である。

(2) 旅行に係る事務の流れについて

警察本部総務課職員の旅行に係る事務の流れは、概ね次のとおりである。

ア 旅行事由が発生した場合、警察本部総務課の担当職員が旅行命令簿・旅費請求書を作成し、旅行命令権者がこれを決裁し、旅行命令を行う。

イ 旅行者は、旅行命令簿・旅費請求書に請求印を押印し旅費の請求を行う。

ウ 旅費の請求を受け、警察本部会計課の担当職員が支出票を起案し、警察本部会計課長がこれを決裁し、支出の決定を行い、山形県財務規則（昭和39年3月県規則第9号。以下「財務規則」という。）第80条の規定に基づき、支出票その他審査に必要な書類を出納員へ送付し、支出命令を行う。

エ 送付された書類は、出納員の審査を受け、支出の手続を経た後、財務規則第80条の2の規定に基づき警察本部会計課に返付される。返付された書類のうち、警察本部会計課は支出票を、警察本部総務課は旅行命令簿・旅費請求書を、それぞれ警察文書訓令に基づき管理、編てつし、保存する。

オ 旅行者は、旅行後、復命書を作成し旅行命令権者に提出する。復命書は警

察本部総務課において、警察文書訓令に基づき保存される。

なお、旅行命令簿・旅費請求書は、財務会計システムの端末機に必要事項（年度、執行機関、旅行者、用務内容等）を入力し、帳票として出力され作成される。入力したデータは、財務会計システムの磁気ディスク装置に警察本部総務課のデータとして記録され、年度終了後2年間保存される。これらデータは、警察本部総務課において同様の帳票を作成する際等に利用される。

(3) 公文書の管理について

公文書は、各機関がそれぞれに定める文書管理規程により管理される。そして、処理の完結した公文書は、規程が定めるところにより一定の期間これを保存することとなる。警察本部においては、警察文書訓令を定め、これに基づき警察本部の各課が、自己の所掌する文書及び文書以外の記録の管理を行っている。

2 条例第2条第3号に規定する「公文書」の定義について

(1) 条例第2条第3号は、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、図画、写真その他情報が記録された規則で定める記録媒体であって、実施機関の職員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をいう。」と定義している。

開示請求の対象となる公文書を「実施機関が保有しているもの」に限定している趣旨は、対象公文書の特定、不開示情報に該当するか否かの判断、あるいは不服申立てや訴訟等への対応を行うに当たっては、開示請求の対象となった公文書の内容のみならず、背景、経緯等についても把握している必要があり、その公文書の作成、取得に関与し、かつ、その公文書を現実に管理、保管している機関でなければ、これを的確かつ迅速になし得ないからであると考えられる。

そうすると、「実施機関が保有しているもの」とは、実施機関が当該公文書を現実に管理している状態にあるものをいうと解すべきである。

(2) なお、異議申立人は、地方自治法上予算執行権は知事に専属していることから、その執行に関して警察本部職員が作成、取得した公文書は、知事部局の職員が作成、取得した公文書と区別する理由はなく、その管理についても同様に知事部局の職員としてこれを行っている旨主張しているので、これについて検討する。

そもそも公文書の管理は、将来における利用等の必要性や適切な管理が可能であるかどうか等の観点からその主体が定められるものであって、作成、取得と管理とは別個の問題であると考えられる。徳島県の同種事案に関する最高裁判平成13年12月14日判決においても、「予算執行事務を行う職員が作成し、又は取得した文書であるとしても、そのことから、その保存の根拠規定、保存に至る手続、保存の方法等の実態について検討しないままに、直ちに当該職員

の管理する文書であるということとはできない」とされている。

また、名古屋高裁平成11年10月28日判決（最高裁平成14年1月18日 上告不受理決定）は、「知事が予算執行権を有することから、知事以外の執行機関に関する支出事務の完了した証拠書類等の保管権限も有すると直ちに結論づけられるものではないし、地方自治法においても、知事以外の執行機関に関する支出手続の完了した証拠書類等の管理主体についての明確な規定は存しないところである」としている。

条例第2条第3号は、「公文書」の定義として「実施機関が保有しているもの」と規定し、「実施機関が管理する権限を有するもの」とは規定していない。文理上も当該規定が権限の有無に着目して定められているとは解されない。予算執行権が知事に専属することから、その執行に関して作成、取得された公文書は、条例上も知事が保有する「公文書」に該当すると結論付けられるものではない。

(1)で既述したように、条例第2条第3号にいう「保有」は、当該公文書を現実に管理していることを意味すると解すべきであり、異議申立人の主張するようには解されない。

3 本件公文書の条例第2条第3号該当性について

(1) 旅行命令簿・旅費請求書及び復命書について

本件公文書のうち、「旅行命令簿・旅費請求書」及び「復命書」の各文書は、いずれも警察文書訓令に基づき、警察本部総務課において保存され、管理されていると認められる。

したがって、県知事がこれら各文書を現実に管理していないので、これら各文書は条例第2条第3号に規定する「公文書」の要件を満たしているとは認められず、県知事が公文書の不存在を理由として却下の決定を行ったことは妥当である。

(2) 財務データについて

ア 1の(2)で既述のように、財務データは、警察本部総務課において旅行命令簿・旅費請求書を財務会計システムの端末機を使用し作成する際に入力され、財務会計システムの磁気ディスク装置に記録されるものである。

財務会計システム上のデータは、これに関わる事務を所掌し、その事務に関する内容を把握している機関（所属）でなければ適切な管理ができないものであるうえ、さらに財務会計システムにおいては、「IDカード取扱要領」（平成8年4月1日施行）に基づきIDカードや暗証番号による利用制限がかけられ、警察本部総務課のデータは、警察本部総務課以外の者が利用できないこととされている。財務データは、当該データに関わる事務を所掌している警察本部総務課において管理しているというべきものである。

したがって、当該財務データは、条例第2条第3号に規定する「実施機関が保有しているもの」との要件を満たしておらず、県知事が公文書の不存在

を理由として却下の決定を行ったことは妥当である。

イ これに関し、異議申立人は、出納局総務課長は、システム管理者としてすべてのデータにアクセス可能であること、さらに実質的にもデータの管理者であるとして、県知事が財務データを保有、管理している旨主張しているの
で、これについて検討する。

確かに、出納局総務課長は、システムの総括的な管理者として財務会計システム上のデータにアクセスすることは可能である。しかし、それはあくまでもシステムの維持管理において必要とされる範囲に限られており、また、上記のようにデータはそれを所掌する機関（所属）が一元的に管理するとされていることから、システム上データにアクセスが可能であることと、情報（公文書）としてのデータを管理することとは別個の問題であるというべきである。県の各機関の文書管理規程が文書以外の記録についても文書と同様にそれを所掌する課及び室毎に保管、保存することを規定していることから、このようにとらえるべきである。

また、異議申立人が、出納局総務課長がデータの管理者であるとの根拠とするシステム要綱第7条第1項についてであるが、同要綱の全体的な構成、及び同条が第2項を設け各所属の管理責務を規定していることからみて、第7条第1項は、システムを稼働させるためのプログラム等のシステムデータについての管理を規定しているものであって、各所属が入力する個々のデータについての管理を規定しているのではないと解される。

仮に、出納局総務課においても警察本部総務課のデータを管理するとした場合は、管理責任があいまいとなったり、データの滅失、漏洩、棄損等の管理上の問題も生じるおそれがある。

また、出納局総務課は、警察本部総務課のデータに関して、その特定、開示・不開示の判断、あるいは不服申立てや訴訟等への対応等を行うに必要な情報を把握しておらず、開示請求に対して的確、迅速な判断、対応をなし得ないことは十分に予想されることである。財務会計システムの管理者であることのみをもってすべてのデータに関する情報公開の実施主体にもなるということは、条例が実施機関を定めそれぞれが独立した判断権者となることを予定している趣旨にも反することになるといえる。

以上、財務データは、警察本部総務課が自己の情報としてこれを管理していると言うべきであって、異議申立人の主張するように解することは相当ではない。

(3) その他

異議申立人は、他県において知事が警察本部の公文書を開示していること、情報公開制度を運用面でより充足させる必要があることなどを理由に、本件開示請求に係る公文書を開示すべきであることを主張するが、条例の解釈からこのような結論を導き出すことはできない。

4 結論

以上の事実及び理由により、審査会は、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 審査会の処理経過

審査会の処理経過は別記のとおりである。

別 記

審 査 会 の 処 理 経 過

年 月 日	処 理 内 容
平成13年 8 月 3 日	実施機関から諮問を受けた。
平成13年 8 月24日	実施機関から公文書開示請求却下処分に係る理由説明書を受理した。
平成13年 9 月20日	異議申立人から意見書を受理した。
平成13年 9 月26日 (第13回審査会)	事案の審議を行った。
平成13年11月 1 日 (第14回審査会)	異議申立人側から意見を聴取した。 実施機関側から意見を聴取した。 事案の審議を行った。
平成13年11月29日 (第15回審査会)	事案の審議を行った。
平成14年 1 月31日 (第16回審査会)	事案の審議を行った。
平成14年 2 月14日 (第17回審査会)	事案の審議を行った。

山形県情報公開審査会委員名簿

氏 名	現 職	備 考
水 上 進	弁護士	会長
小 泉 良 幸	山形大学人文学部助教授	会長職務代理者
伊 藤 トキエ	社会福祉法人中山福社会理事長	
小 嶋 喜市郎	株式会社小嶋総本店代表取締役社長	
佐 山 雅 映	医療法人佐山クリニック理事長	

(平成14年3月18日現在)