

情審第5号

平成28年8月12日

小田原市長 様

小田原市情報公開審査会
会長 一寸木吉久

公文書不存在決定処分に対する異議申立てについて（答申）

平成28年1月7日付け福政第84号で諮問（諮問第24号）のあった公文書不存在決定処分に対する異議申立て事案について、次のとおり答申します。

第1 審査会の結論

異議申立人の公文書公開請求（以下「本件請求」という。）に対し、小田原市長（以下「実施機関」という。）が行った公文書不存決定処分（以下「本件処分」という。）は妥当である。

第2 本件請求の内容

異議申立人は、次の文書（以下「本件文書」という。）の公文書公開請求を、実施機関に対し行った。

- 1 小田原市民生委員児童委員協議会（以下「市民児協」という。）が小田原市（以下「市」という。）に対して行った小田原市民生委員児童委員協議会補助金（以下「本件補助金」という。）交付申請について、市の審査対象となった書類等資料のすべて
- 2 1以外の文書で、本件補助金交付に関し、市の審査若しくは調査の対象となった書類等資料のすべて

なお、いずれも、異議申立人が別途行った公文書公開請求により、既に公開をされた文書は除くとされていた。既に公開を受けた文書に該当するものは「小田原市福祉健康部福祉政策課所管に係る補助金交付要綱」（以下「要綱」という。）別表1「小田原市民生委員児童委員協議会補助金」に規定する次に掲げる文書である。

- 1 本件補助金の交付申請時の提出文書
補助金交付申請書、事業計画書、収支予算書、規約、役員名簿その他市長が必要と認める書類としての地域ふれあい活動費補助金明細
 - 2 本件補助金の実績報告時の提出文書
実績報告書、事業結果報告書、収支決算書その他市長が必要と認める書類としての地域ふれあい活動費補助金明細
- また、対象年度は、可能であれば平成19年度以降の分を求めるとされていた。

第3 異議申立ての経緯

- 1 異議申立人は、平成27年11月30日付けで、小田原市情報公開条例（以下「情報公開条例」という。）第7条第1項の規定に基づき、本件請求を行った。
- 2 実施機関は、本件請求に対し、平成27年12月9日付けで本件処分を行った。
- 3 異議申立人は、本件処分に不服があるとして、平成27年12月24日付けで、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）に基づき、実施機関に対し、異議申立書を提出した。

第4 異議申立人の主張の要旨

- 1 異議申立ての趣旨
異議申立人の異議申立ての趣旨は、本件処分の取り消しを求めるものである。
- 2 異議申立ての理由

平成27年12月24日付け異議申立書、平成28年2月2日付け公文書不存在決定処分理由説明書に対する意見書及び平成28年3月9日実施の口頭意見陳述によると、異議申立人の主張の要旨はおおむね次のとおりである。

(1) 市民児協は、市から本件補助金の交付を受けているが、その大半を間接補助事業者である各地区民生委員児童委員協議会(以下「各地区民児協」という。)に交付している。平成26年度の実績によると、補助金1767万7900円のうち1315万7000円、補助金の約74.4%を各地区民児協に交付している。

市は、市民児協への本件補助金交付に際し、「経費の配分、使用方法は事業遂行の上で適当な額か」という審査基準を設けている以上、市民児協による各地区民児協への間接補助金交付について、市が各地区民児協の収支計算書等を審査もしくは調査しなければ、市民児協に対する補助金交付について審査することはできないから、実施機関は、各地区民児協の収支計算書等を本件文書として取得しているはずである。

異議申立人は、以前、民生委員として、ある地区民児協で会計監査をしていたが、平成26年度決算時の同地区の預金残高は、同地区が受ける本件補助金の間接補助金額を優に超えており、こうした状況は、遅くとも平成19年度から続いていた。一般的な補助金交付であれば、補助金額を超える余剰金があるにもかかわらず、毎年一定の補助金が交付されることは考えられず、こうした状況に、不安と違和感を持っていたものである。

なお、各地区民児協は間接補助事業者として扱われているが、実態を見ると、各地区民児協と市民児協は完全に独立した関係であるというより、市民児協の内部組織として各地区民児協が存在すると考えるのが自然である。

(2) (1)にかかわらず、市民児協事務局は市福祉政策課に所在しており、同じ職員が兼務で文書を管理しているのだから、外形上、市民児協と市を別組織とみることは困難である。一般市民からすると、市民児協は市の機関にほかならない。したがって、市民児協が保有する文書は、市の保有文書と言え、市民児協が各地区民児協の収支計算書等を保有している以上、実施機関が公文書として当該文書を保有することになるはずである。

また、民生委員は、小田原市長から委嘱された民生嘱託員の地位にも立っていることから、実施機関の職員に該当するとも考えられ、その場合、民生委員が作成した各地区民児協の収支計算書等は、実施機関の保有文書となるはずである。

第5 実施機関の主張の要旨

平成28年1月20日付け公文書不存在決定処分理由説明書、平成28年3月9日実施の口頭意見陳述によると、実施機関の主張の要旨はおおむね次のとおりである。

1 本件補助金については、要綱に基づき、市民児協から文書を提出させ審査を行っているが、既に異議申立人に対し別途公開した文書以外のものは取得していない。

- 2 市民児協と市は別組織であり、各々の組織で別々に文書の管理を行っているものである。単に市民児協事務局の職員を市職員が兼ねているという理由で、市民児協が保有している文書を実施機関の文書として取り扱うことはできない。

第6 審査会の判断

当審査会では、異議申立人の異議申立書、公文書不存在決定処分理由説明書に対する意見書及び口頭意見陳述、実施機関の公文書不存在決定処分理由説明書及び口頭意見陳述並びに各関係資料に基づき本件処分の妥当性について調査し、審議した結果、以下のように判断する。

なお、異議申立人の主張は、第4 異議申立人の主張の要旨において記したように、2つに大別されることから、これらに対する判断を、それぞれ行うものとする。また、異議申立人の主張から、本件文書とは、各地区民児協の収支計算書等であると解するものとする。

- 1 本件補助金交付に関し、審査の対象として、市が本件文書を取得しているはずである、という主張について

(1) 異議申立人は、市が、市民児協への本件補助金交付に際し、「経費の配分、使用方法は事業遂行の上で適当な額か」という審査基準を設けている以上、市民児協による各地区民児協への間接補助金交付について、市が本件文書を取得し、審査し、又は調査しているはずである、などと主張している。一方、実施機関は、本件補助金の交付審査に当たって、本件文書を取得する必要がないため、同文書を保有していないとしている。

(2) さて、市の補助金の交付に関する一般規定としては、「小田原市補助金の交付等に関する規則」（以下「規則」という。）があるが、本件補助金の交付は、規則の規定のほか、実施機関の主張のとおり、要綱の規定によっている。

要綱別表を見ると、本件補助金交付の目的、対象事業、補助金額、交付申請時及び実績報告時の添付書類、審査基準等が定められている。第2 本件請求の内容で見たように、交付申請時の提出書類としては「補助金交付申請書」並びに添付書類として「事業計画書」「収支予算書」「規約」「役員名簿」及び「その他市長が必要と認める書類」がある。また、実績報告時の提出書類としては「実績報告書」並びに添付書類として「事業結果報告書」「収支決算書」及び「その他市長が必要と認める書類」がある。これらは本件補助金交付に関する審査のために市民児協から取得しなければならない文書に該当する。審査は、審査基準に基づき行われるので、審査基準ごとに、こういった書類を用いなければならないかを検討することで、本件文書の取得の有無を判断することとする。

なお、実施機関は、具体名が示された各文書及びその他市長が必要と認める書類として交付申請時及び実績報告時に「地域ふれあい活動費補助金明細」を取得していることは認めており、第2 本件請求の内容で述べたとおり、別途公文書公開請求に基づき、既に異議申立人に公開しているものである。

(3) まず、交付申請時の各審査基準について、以下のとおり検討する。

なお、各項目名は、それぞれ審査基準を示している。

ア 「事業目的・内容は補助金の交付の目的に合っているか。」

補助金の交付の目的は「民生委員児童委員協議会活動を推進し、もって地域社会の福祉の増進に資する」となっているが、「補助金交付申請書」及び「事業計画書」に事業目的、方針や事業内容が記されており、これらの文書をもって審査が可能であると認められる。

イ 「事業計画は、補助の要件（補助対象者・補助対象事業で定めている項目）を満たしているか。」

補助対象者は市民児協であり、補助対象事業は、地域ふれあい運動推進事業を含め4項目が挙げられているが、補助対象者の審査は「規約」及び「役員名簿」により可能であると言える。また、補助対象事業の審査は、「事業計画書」の事業内容により可能であると認められる。

ウ 「成果目標は、市民への説明責任を果たせるものになっているか。」

「補助金交付申請書」に成果目標が示されており、これをもって、審査が可能であると認められる。

エ 「経費配分、使用方法は事業遂行のうえで適当な額か。」

「補助申請額は、正しく算出されているか。」

この2つの基準は、相互に関連していることから一括して検討する。補助金額については要綱別表に規定されており「予算の範囲内において、地域ふれあい運動推進事業（これは、地区民児協ごとに高齢者や障害者を対象に実施するものである。）と協議会活動にかかる経費を加えた額とする。ただし、地域ふれあい活動事業経費については、民生委員実数に基づく高齢者訪問事業割と地区高齢者・障害者数に基づいた割合の額を加えたものとし、協議会活動経費については、4月1日現在の民生委員実数に基づいた額とする。」と記されている。

したがって、補助申請額が、民生委員数や地域ふれあい運動推進事業対象者数に基づき、実施機関の予算の範囲内において適正に算出されているかどうか、また、当該申請額が、補助対象者の収支予算書において適正に計上されているかどうかを審査すれば、審査基準に基づいた審査となると言える。

ここで「補助金交付申請書」を見ると、申請額の算出方法欄に、小田原市民生委員児童委員協議会の運営費及び地域ふれあい運動事業の経費が記されている。補助金額の規定により、前者の算出には、民生委員実数が使われ、後者については、民生委員実数及び地区高齢者・障害者数が使われているが、これらについては、その他市長が必要と認める書類としての「地域ふれあい活動費補助金明細」により確認ができる。

また、「収支予算書」により、補助対象者が当該補助申請額をどのように配分し、使用するのかを審査できると認められる。

以上の各検討から、交付申請時における審査は、本件文書を取得しなくとも可能なものであると認められる。

(4) 次に、交付申請時の各審査基準について、以下のとおり検討する。なお、各項目名は、それぞれ審査基準を示している。

ア 「活動内容、経費の使用実績は、交付申請時の内容と相違がないか。」

この審査基準は、交付申請時に補助事業者が示した活動内容や補助金の経費配分、使用方法が、実際どのようであったかを審査するものであると言える。したがって、交付申請時の事業計画書に呼応するものとして「事業結果報告書」を、また収支予算書に呼応するものとして「収支決算書」を各々審査し、さらに、補助金額の基礎となる民生委員や地域ふれあい運動推進事業対象者の実数を、その他市長が必要と認める書類としての「地域ふれあい活動費補助金明細」により確認すれば、審査は行い得るものと認められる。

イ 「成果目標が達成されているか。」

「実績報告書」に、成果目標に対する成果実績が記されており、これをもって審査が可能であると認められる。

ウ 「成果目標を達成していない場合、その原因は、補助事業者の責によらないものであるか。」

この審査基準は、イにおいて成果目標を達成していないと認められる場合のものであるが、そのような事実を認めていないため、審査自体が行われていない。

以上の各検討から、実績報告時における審査についても、交付申請時と同様に、本件文書を取得しなくとも可能なものであると認められる。

(5) (3)及び(4)の検討結果に加え、実施機関が本件文書を取得していないと主張することについて、他に合理的な疑いが生じるような事情も認められないことから、実施機関は本件文書を取得していないものと判断される。

なお、当審査会は、情報公開条例の規定に基づき、実施機関による本件文書の取得の有無について審査し、答申する権限は有するが、本件文書を実施機関が取得すべきかどうかについては当審査会の審査の権限の範囲を超えるものであるから、この点についての判断は行わない。

2 市の職員が市民児協の事務局を兼務して文書を管理しているのだから、市民児協が保有する本件文書は、市が公文書として保有する文書である、という主張について

(1) 異議申立人は、仮に実施機関が市民児協から本件文書を取得していないとしても、市民児協事務局は市福祉政策課に所在し、同じ職員が兼務で文書を管理しているのだから、市

民児協が保有する文書は、市が保有していることになり、市民児協が各地区民児協の収支計算書等を保有している以上、実施機関が公文書として本件文書を保有することになる、などと主張している。また、民生委員は、小田原市長から委嘱された民生嘱託員の地位にも立っていることから、実施機関の職員に該当するとも主張している。一方、実施機関は、市と市民児協は別組織であり、各々において文書管理をしているから、職員が兼務をしているとしても、本件文書を実施機関が保有することにはならない、と主張している。

- (2) 市と市民児協は、同じ福祉行政に携わることから、確かに異議申立人の主張どおり、外形上、一体であるように捉えられ、各々の保有文書は区別がないようにも見える。ただし、実施機関が保有する文書への該当性、すなわち公文書への該当性は、情報公開条例が規定する公文書の定義に基づき判断すべきものである。なお、異議申立人も、この定義規定は認識しており、この規定からも、実施機関は本件文書を保有していると主張している。
- (3) この規定に基づけば、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」ということができる。この定義に従い、市民児協の保有文書が公文書に該当するかどうかを、各要件を追いながら検討する。なお、情報公開条例には、その解釈及び運用の基準（以下「基準」という。）が定められているため、これを参照することとする。
- (4) まず「実施機関の職員」への該当性であるが、基準には「実施機関が職務上指揮監督権を有するすべての職員を指す。」との解釈がある。これに市福祉政策課職員が該当することは明白である。しかし、民生委員は、民生委員法に基づき、都道府県知事の推薦により厚生労働大臣から委嘱され、都道府県知事の指揮監督を受けるものであり、その身分は、都道府県の非常勤特別職職員とされている(併せて、児童福祉法の規定に基づき、児童委員に充てられる。)ことから、該当しないものと認められる。異議申立人は、民生嘱託員の立場としては、実施機関の職員であると主張しているが、本件文書は、基本的に民生委員活動に係わるものであるから、この主張は認めることができない。
- (5) 次に「職務上作成し、又は取得した文書」への該当性を検討する。市福祉政策課職員が、その職務として本件文書を作成し、又は取得したのであれば、該当性があると言える。

ここで、実施機関の事務分掌規則における市福祉政策課の事務を見ると、その一つに「民生委員及び児童委員に関すること。」とある。これが、市民児協の事務局を兼務することまでを意味するかどうかは明確ではないが、少なくとも、この規定を踏まえて事務局を兼務しているものと認められる。ただし、公文書の定義における「職務」とは、あくまで実施機関の事務それ自体に属するものをいうと考えるべきである。そのように考えないと、実施機関以外の他団体等の事務にも、情報公開条例がそのまま適用され得ることにもなり、同条例の適用範囲として不適切であると認められる。基準においても「職員が、他の法人その他の団体の事務に従事している場合における当該事務は含まれない。」との解釈がある。

民生委員法の規定により、民生委員は、区域ごとに関係行政機関との連絡等を行う「民生委員協議会」を組織しなければならないが、地区民児協を含め市民児協は、この民生委員協議会に該当するものであり、法的に市とは別の団体として位置付け得るものである。

このことからすると、本件文書は、実施機関の事務において作成され又は取得されたものではないから、「職務上作成し、又は取得した文書」には該当しないものと認められる。

なお、異議申立人は、地方公務員は法令により兼業が禁止されているとも主張している。これは、地方公務員法に規定する営利企業の従事等の制限を指しているものと考えられる。同規定は、営利企業等を営むことを目的とする会社の事業に従事したり、又は報酬を得ていかなる事業又は事務に従事したりすることを原則として禁止するものであるが、市の職員が市民児協の事務局を兼務することは、当該規定に抵触するものではないと解される。

(6) ただし、本件文書が、実施機関の事務において作成され又は取得されたものでないとしても、市福祉政策課職員が、実施機関の事務のために本件文書を組織的に共用しているような状況が見受けられる場合は、結果的に「実施機関の職員が職務上取得した文書」となり、また「当該実施機関の職員が組織的に用いる」という要件にも該当することになる。

しかしながら、1で検討したように、本件補助金の交付事務に係る審査は、本件文書を取得しなくとも可能なものであると認められる。その他本件文書が実施機関の事務のために共用されているという合理的な疑いを抱かせるような状況は、特に見当たらない。さらに、本件文書を含め、市民児協の文書には、実施機関の文書管理に関する規定の適用がなされていない。すなわち、文書の管理権者は実施機関ではなく、市民児協の会長であり、文書の綴りや保管場所も区分されている。これらのことからすると、本件文書が組織的に共用されているような状況は見受けられない。

(7) 以上の検討から、市民児協が保有する文書は、市が保有する文書である、とは言えず、本件文書は公文書としては存在しないと判断される。

以上の理由から、当審査会は「第1 審査会の結論」のとおり答申する。

第7 審議等の経過

当審査会は、本件異議申立てについて、次のように審議等を行った。

| 年 月 日 | 経 過 内 容 |
|----------------------------|---|
| 平成28年 1月 7日 | 実施機関からの諮問書を受理 |
| 平成28年 1月 8日 | 実施機関に対して「公文書不存在決定処分理由説明書」の提出を依頼 |
| 平成28年 1月20日 | 実施機関から「公文書不存在決定処分理由説明書」を受理 |
| 平成28年 1月21日 | 異議申立人に対し「公文書不存在決定処分理由説明書」の写しを送付するとともに「公文書不存在決定処分理由説明書に対する意見書」の提出を依頼 |
| 平成28年 2月 3日 | 異議申立人から「公文書不存在決定処分理由説明書に対する意見書」を受理 |
| 平成28年 2月 3日 | 実施機関に対し「公文書不存在決定処分理由説明書に対する意見書」の写しを送付 |
| 平成28年 2月17日 第61回情報公開審査会 | 事案の審議 |
| 平成28年 3月 9日 第62回情報公開審査会 | 異議申立人及び実施機関の口頭意見陳述の聴取及び事案の審議 |
| 平成28年 4月18日 第63回情報公開審査会 | 事案の審議 |
| 平成28年 6月 2日 第64回情報公開審査会 | 答申案の検討 |
| 平成28年 7月25日 第65回情報公開審査会 | 答申案の検討 |