

【諮問第84号】

12川公審第49号  
平成13年1月9日

川崎市議会  
議長 小泉昭男 様

川崎市公文書公開審査会  
会長 多賀谷 一照

公文書閲覧等請求に対する拒否処分に関する不服申立てについて（答申）

平成11年6月30日付け11川議席第210号をもって川崎市議会議長から諮問のありました公文書閲覧等請求に対する拒否処分に関する不服申立ての件について、次のとおり答申します。

## 1 審査会の結論

本件不服申立人から請求のあった文書について、文書の不存在を理由として、不服申立人の閲覧等請求を拒否したのは妥当である。

## 2 不服申立ての趣旨及び経緯

平成11年3月9日、本件不服申立人（以下「不服申立人」という。）は、川崎市情報公開条例（昭和59年川崎市条例第3号。以下「条例」という。）第9条の規定に基づき、「川崎市議会の委員会視察に係る経費についてのすべての文書（H10年度分）（概算払いに関する文書だけでなく、視察の実費がわかる文書を含む）」の公文書の閲覧及び写しの交付請求をし、本件実施機関川崎市議会議長（以下「実施機関」という。）は、同年3月17日に公文書閲覧等請求承諾通知書により、不服申立人に対し当該公文書の公開を通知し、同月25日に不服申立人はこれを閲覧した。ところが、公開された文書の閲覧をした不服申立人より、「概算払いに関する文書だけでなく、視察の実費がわかる文書」が含まれていないので、その部分については文書不存在の決定をすべきであるとの主張があり、実施機関は、同年4月1日付けにて、前記全部公開処分の決定を撤回し、「川崎市議会の委員会視察に係る経費についてのすべての文書（H10年度分）」については、全部公開処分を行い、「概算払いに関する文書だけでなく、視察の実費がわかる文書」については、文書不存在を理由として閲覧等の拒否処分を行った。そのため、同年6月7日、不服申立人が条例第14条第1項に基づき、拒否処分の取消しを求めて不服申立てを行ったのが、本件不服申立てである。（当審査会諮問第84号事件）

## 3 不服申立人の主張要旨

平成11年11月15日付けの不服申立人の意見書及び平成12年3月24日の不服申立人の意見陳述によれば、不服申立人の主張の概要は以下のとおりである。

(1) 実施機関は、旅費等については、定額方式を採用しているので、もともと請求された視察に係る経費についても、現実に支払われるべき実費については、報告を求めているので、実費が分かる文書はそもそも存在しないという。しかし、実施機関が処分理由説明書において認めているように、視察の随員が、各議員から金員で旅費等を預かり、一括して支払いをし、領収書等を受領して、これに基づいて、視察終了後に各議員に対して精算の報告をなしているというのであるから、実際には実費の精算報告がなされていることとなる。

現に、不服申立人は、その精算報告書を入手しており、そのようなものが存在する以上は、不存在ということにはならないはずである。

また、実施機関の処分理由説明書によれば、委員会の随員は、この視察において、各議員から預かった金員で支払いをし、その結果、領収書等を受領していることがあるというのであるから、これは、当該随員がその職務上取得した文書に該当するし、精算報告書を作成していれば、その職務上作成した文書となるはずである。

(2) ところが、実施機関は、文書不存在というだけで、これら随行職員が受領した領収書や作成した精算報告書が、そもそも公文書ではないから、文書不存在であるのか、それとも、これら領収書や精算報告書が一応は公文書に当たり、かつては存在していたが、既に廃棄されるなどして存在しなくなったのか、そのいずれであるかを明確にしていない。その意味で、実施機関の主張は説明が不充分であって、処分理由としては充分ではなく、これによって行われた処分は違法なものである。

(3) なお、仮に領収書や精算報告書が、公文書であり、これが廃棄されるなどして現在は存在しないという場合には、誰が、何時、どのような権限と根拠によって廃棄したのか、という点についても、不存在であるとする以上は、説明をしなければ違法となるというべきである。

#### 4 実施機関の主張要旨

平成11年8月16日付けの処分理由説明書及び平成12年2月24日の実施機関からの事情聴取によれば、実施機関の主張の概要は以下のとおりである。

(1) 旅費の支給について、川崎市においては、川崎市報酬及び費用弁償額並びにその支給条例（以下「費用弁償条例」という。）及び川崎市旅費支給条例（以下「旅費支給条例」という。）により、交通費については経路による実費により、宿泊料・日当については定額により算定した額を支給する定額方式で運用されており、消費した費用の領収書等支出証拠書類の添付は求めておらず、したがって、従来から当該文書の添付や保管はなされていない。

(2) 議員が委員会視察を行う際には、交通機関・宿泊施設・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、随行職員が議員に依頼されて一時的に費用の概算額を預かり、これらの支払いを一括して代行することが通例となっているが、随行職員は視察終了後に議員から預かった金員を、メモや受領した領収書に基づいて、精算を行い、残金があればこれを各議員に返還している。そして、この精算が終われば、これら領収書等は廃棄され保管することはない。

#### 5 審査会の判断

##### (1) 議会議員の出張旅費の根拠規定

川崎市においては、「費用弁償条例」において、議会議員がその職務のため出張するときは、「旅費支給条例」別表の特等級に相当する旅費を費用弁償として支給するとし（費用弁償条例第6条第1項）、その支給方法については「旅費支給条例を準用する」とされている（費用弁償条例同条第3項）。

##### (2) 議会議員の旅費についての現実の運用

ア 旅費の支給について、川崎市においては、「費用弁償条例」及び「旅費支給条例」の実務の取扱い上、交通費については経路による実費により、宿泊料・日当については定額により算定した額を支給する定額方式で運用されており、したがって、通常は予め定められた行程どおりに実施されることから、過不足

は発生せず、出張命令書と兼用の復命書をもって精算はされたものとみなすという運用を行っている。

したがって、復命書が提出されている場合には、精算すべきものはないと解され、これについては、特に消費した費用の精算書や領収書等支出証拠書類の添付は求めているという運用を行っている。

仮に、支給された旅費に過不足が生じた場合には、その過不足について、変更後の旅費算出内訳書、概算払精算書等を作成するなどして、最終的に収入役室の審査を経て、過不足金の精算を行って手続は完了するものという取扱いとなっている。

この場合にも、消費した費用の精算書や領収書等支出証拠書類の添付は求めているという運用を行っている。

このような運用からすれば、復命書がある場合はもちろん、精算を必要とする場合でも旅費算出内訳書、概算払精算書は要求されても、その計算の前提となるべき領収書等の添付は要求されていないから、その添付や保管はされておらず、当然、そのような文書そのものが存在していないということとならざるを得ない。

そこで、実施機関の取扱状況等からして、既に実施機関が開示した以外の文書の不存在の主張を疑うべき理由はないと史料する。

イ しかし、不服申立人は、意見陳述において他に精算書類があるはずであると主張し、後日、不服申立人が指摘する「精算報告書」の写し（ただし、委員の氏名が塗りつぶしてあるもの）を提出している。これは、その体裁からすると議会事務局職員（実施機関の説明する随員職員）が作成して、議会議員に交付した文書であると思料される。

そこで、この文書の性格について、更に検討することとする。

### (3) 随員職員の受領した領収書等の性格

ア 議会議員が委員会視察（出張）をする場合は、まず、委員会で決定された視察行程に基づき、委員長が議会議長に書面により委員会視察の承認を受け、議長が決裁する。この出張命令書に議会事務局庶務課職員が予算執行書を作成、添付し、議会事務局庶務課長が決裁した後、総務局労務課と合議をして、概算払額を認定し、これに基づいて議会事務局庶務課職員が支出命令書を作成し、出張命令書を添付して、これを議会事務局庶務課長が決裁した後、収入役室に送付し、収入役室はこれに基づいて旅費を出張者に支給する。議会議員の委員会視察について旅費の受領者は、議会議員本人である。

そして、出張の後には、議会議員は出張命令書と兼用の復命書を提出し、委員長が視察行程等の視察内容を復命し、議長が決裁するが、精算すべき過不足を生じた場合には、議会事務局庶務課職員が、議会議員の分と、随員職員の分をまとめて処理することとされている。

イ ところで、実施機関の説明によっても、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、随行職員が議会議員に依頼されて一時的に費用の概算額を預かり、これらの支払いを一括して代行することが通例となっているが、随行職員は視察終了後に議会議員から預かった金員を、メモや受領した領収書に基づいて、精算を行い、残金があればこれを各議会議員に返還していることがあるようである。

不服申立人は、この点を捉えて、これらの概算額の預かりと支払いは、随行職員の職務としての行為であると主張し、これを裏付けるものとして、前記「精算報告書」を提出しているため、この点について検討する。

ウ 人数が多い場合の旅行においては、個々人がそれぞれに宿泊費や、旅費の支払いをすることは、個々人の計算としては正確性を確保できるとしても、それに対応する宿泊施設の会計担当者や、交通機関の窓口担当者としては、それだけ多人数の相手をする必要がある。また、旅行をする側としても、人数が多ければ、その分支払時間がかかることとなり、旅程に支障を来すことも考えられる。このことは、人数が多い場合の飲食費の支払いも同様である。

そこで、多人数の旅行では、支払いをする側、される側双方の便宜を考慮して、往々にして旅行参加者の中から支払者を一人定め、その者が旅行参加者からそれぞれ概算の費用を預かって、全ての支払いを行い、旅行が終わった時点で、精算して、旅行参加者に残金があれば返還をし、不足があれば、これを請求するということが往々にして行われている。

この場合、支払者は、他の旅行参加者との間の準委任契約に基づいて、概算金を預かり、支払いをし、精算をしていることになる。

エ 議会議員の出張において、随行職員が、概算払旅費を預かるのは、たまたま随行職員が支払者となったに過ぎず、議会議員の一人が行った場合と何ら変わらず、前記の多人数の旅行一般の場合と何ら異同はなく、単なる議会議員と支払者との間の準委任契約に過ぎない。

仮に、そのように見ることができないとしても、そもそも、旅費の概算払を受けたのは個々の議会議員であるから、精算義務を負担するのもまた議会議員であり、随行職員がたまたま費用を預かって、その支払者となった場合に、その随行職員は、議会議員の職務の執行補助者に過ぎず、その支払いの効果は議会議員に帰属することとなる。

したがって、その支払いに際して受領した領収書等は、この準委任契約又は議会議員の執行補助者としての立場に基づいて受領した文書であり、委任者又は本来の執行の主体である議会議員に対して引渡し義務を有することとなる。

その意味で、随行職員がたまたま概算払旅費を預かり支出した際、受領した領収書等は、前記のような関係に基づいて受領したに過ぎないから、いずれにしても議会議員に交付すべきものであって、委任に基づいて受領した文書あるいは議会議員の作成すべき文書であって、行政に関する公文書ではなく、「職務に関して受領した文書」ではないと解される。

また、この精算のために作成したメモ等についても、前記の関係に基づいて

作成されたものであって、同様に「職務に関して作成した文書」ではないと解される。

したがって、仮にこのような精算があったとしても、これらは随行職員が提出すべき義務を負担する公文書たり得ないのであり、議会議員が受領のうえ、必要があれば、議会に提出すべきものであるに過ぎない。

よって、随行職員には議会議員に対して提出する義務はあっても、これを別途保管すべき義務もまた存在しない。

オ 不服申立人が提出した「精算報告書」は、委員の氏名を塗りつぶした2通の計算書であるが、これを見ると、当該委員が支給を受けた金員と、その中から支出した交通費、宿泊費、土産代、夕食代、雑費という各科目ごとの支出された金員が明記されていて、支給額から実際に支出した金額の残りが幾らであるかも当該委員の分として算出されている。そのそれぞれの金額を見れば、交通費のように一人分が計算できるものもあれば、単純に頭割りで負担させているとしか考えられない金額が記載されているものもあり、正に、当該委員が何をどのように負担したのかの計算書であり、その計算結果報告のあて先は、当該議員であると考えられる。

ことに、京都、福岡と手書きされている計算書は、還付額という表現で、その議員あての形式とも相まって、明らかに議員に対する収支報告であり、議会議員に対し差額を返還するという意図のもとに作成された文書であることは明らかである。

しかも、この「精算報告書」を検討すると、科目も恣意的であるうえ、計算間違いも見られるなど、作成者の備忘のためのメモであるとした判断できないものである。つまり、これら不服申立人の指摘する「精算報告書」は、前記のような関係に基づいて作成されたものであって、その体裁上も「職務に関して作成した文書」とは認めがたい。

したがって、このような「精算報告書」があったことをもって、不服申立人が公開を求めた「視察の実費がわかる文書」が実施機関に存在していたということとはならない。

#### (4) 不存在の説明の程度について

不服申立人は、領収書やメモ等の文書を廃棄した場合には、その廃棄した者、理由、時期まで説明しなければ、不存在を挙証したこととならないと主張する。

しかし、文書の保管義務がある場合に、それに反して、廃棄した結果、文書が不存在となった場合、不服申立人の主張のように、その理由の説明を要すると解する余地があるとしても、そもそも文書保管義務が認められない場合には、その廃棄した者、理由、時期まで説明しなければならないと解すべき理由は全く存在しない。

そして、前記のように領収書等の文書、前記「精算報告書」及びこれに類する書類については、実施機関の随行職員が報告のため提出すべき文書ではないから、これに対応する形で、実施機関として保管すべき文書とはなり得ない。

よって、この点の不服申立人の主張も採用することができない。

#### (5) 精算義務について

上記のようなところから考えるならば、結局、不服申立人が請求した文書については、文書の不存在を理由として、実施機関が不服申立人の閲覧等請求を拒否したのは妥当であるというのが当審査会としての判断である。

しかしながら、本審査の手続きの過程において、残された問題点があると思料されるので、この点について付言することとする。

#### ア 川崎市職員の旅費の支給について

地方自治法第204条（普通地方公共団体は、普通地方公共団体の長及びその補助機関たる常勤の職員、委員会の常勤の委員、常勤の監査委員、議会の事務局長又は書記長、書記その他の常勤の職員、委員会の事務局長若しくは書記長、委員の事務局長又は委員会若しくは委員の事務を補助する書記その他の常勤の職員その他普通地方公共団体の常勤の職員並びに再任用短時間勤務職員に対し、給料及び旅費を支給しなければならない）を受けて、「旅費支給条例」が定められている。

地方自治法第232条の5は、地方公共団体の出納長、収入役が、地方公共団体の長の命令によって支出をする場合、当該支出負担行為にかかる債務が確定していることを確認しなければ支出してはならないという原則に対する例外として、政令の定めるところによって、資金前渡、概算払、前金払等ができることを認めており、同法施行令第162条第1項において、旅費については概算払とすることができる旨定めている。

以上の結果、地方公共団体の職員の旅費については、概算払をすることができることとなっており、これを受けて「旅費支給条例」が定められている。したがって、基本的には、「旅費支給条例」に基づいて支給された旅費は、概算払であり、旅費支給条例第14条に基づき、「帰庁後5日以内に精算しなければならない」のである。

更に、川崎市金銭会計規則第99条は、概算払をした場合の精算については、同規則第95条第1項乃至第3項、第5項を準用しているので、用件終了後5日以内に精算書を作成し、領収書その他の証拠書類とともに支出命令者に提出し、収入役の審査を受けるものとし、残金があったときには、指定金融機関等に払い込み、当該領収書を精算書に添付しなければならないとされている。

#### イ 現実の運用

この規定は、議会議員に対しても当然適用される。なお、前記のとおり、現実には、議会事務局においても、旅費等については「定額支払」との解釈が確立していて（交通費については実費支給、宿泊料・日当は定められた額）、それに従って、運用がされている。そのため、当初定められた日程どおりの旅行を行った場合には出張命令書に精算払額（ゼロ）を記入して精算を行うものとされ、旅程に変更がなく行われている限りは、精算すべきものがないものとされて、精算義務は実質的には生じないこととなっている。

これは、国家公務員の旅費について、「旅費が旅行の事実に対する実費弁償であるということは、飽くまでもその性格論であって、現行法上の旅費は純粹の意味での実費弁償とはなっていない。このことは旅費の多くの種目が定額支払方式によっており、与えられた定額の範囲内において、いかに旅費を使用するかは、旅行命令等に違反しない限り、旅行者の自由意思に任されている」と解釈されており、ここから「旅行命令のとおり旅行を行えば、定額主義の原則により精算額はゼロとなる」という解釈が導き出され、「節約によって余剰金がでて、それは当該旅行者のものとなり、返納すべき性質のものではない」と解されているからである（地方財務実務提要参照）。

#### ウ 不服申立人の主張

不服申立人が「精算報告書」の存在を明示して、「概算払いに関する文書だけでなく、視察の実費がわかる文書」があるはずであると主張した所以は、不服申立人に一部開示された概算払の文書（旅費算出内訳書）と、「精算報告書」の数字に齟齬があったためである。特に、不服申立人が提示した「精算報告書」の交通費には「(キャンセル料 420 円含)」と記載されて、その金額が「52,700 円」となっている。これは当初の旅費算出内訳書の旅費の合計額「62,310 円」と明らかに異なる。

そのため、本来精算されるべきものがあつたはずであるのに、復命書を提出したことによって、精算すべき金員はないとされ、精算義務を免れたことがあるのではないかという疑念があつて、不服申立人が「概算払いに関する文書だけでなく、視察の実費がわかる文書」があるはずであると主張したのではないかと推測されるのである。

つまり、旅費については、定額支払いであるとしても、それは定められた旅程どおりをこなした場合に初めて精算額がゼロと解されるに過ぎないところ、「キャンセル」とあることと旅費の金額の齟齬から、旅程の変更があつたのに、これを報告せず、精算もしなかつたのではないかということ推測したのではないかと、解されるのである。

#### エ 「精算報告書」の性格

しかし、前記のように、不服申立人が提出した「精算報告書」は、科目も恣意的であるうえ、計算間違いがある等、作成者の備忘のメモ以外のものと解することができないものである。しかも、これが旅程の全てを記録したものであるということも確認できないものでもある。したがって、このようなメモの記載をもって、直ちに旅程の変更即ち、精算義務の発生と解釈することは、拙速に過ぎるが、そのような疑義が生ずる余地がないではない。

本審査会の取り扱う範囲は、飽くまでも公文書に関してであつて、議会議員の所管する文書等については、何ら権限を有していないが、公金の管理の適正という観点からは、あるいは、不服申立人が指摘する説明責任の観点からも、このような疑義を生ずるようなメモによる取扱いは改められるべきではないかと思料する次第である（なお、当審査会において確認したところ、前記キャ

ンセルは、旅程の変更ではなく、当初予定していた航空機を別の便に変更したことに伴うものであって、旅程の変更をしたものではないことは明確となっている。

以上の次第で、審査会の結論に記載のとおり答申する。

川崎市公文書公開審査会(五十音順)

委員 小 林 美智子

委員 高 岡 香

委員 多賀谷 一 照

委員 平 松 雄 造

委員 安 富 潔