

答 申

第1 審査会の結論

実施機関の決定は妥当である。

第2 諮問事案の概要

1 行政文書の開示請求

審査請求人は、令和3年9月12日、奈良県情報公開条例（平成13年3月奈良県条例第38号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、奈良県会議長（以下「実施機関」という。）に対し、「貴議会は、令和2年3月9日奈良県知事荒井正吾から提出された議第116号（損害賠償の決定について）について、地方自治法第96条第1項第13号の規定に基づき、損害賠償の額を決定する議決をされています。同法同条同号には「法律上その義務に属する損害賠償」と規定されていることから、貴議会が当該法律名を確認した行政文書（議決の根拠となる具体的な法律）」の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

2 実施機関の決定

令和3年9月24日、実施機関は、本件開示請求に係る行政文書を作成又は取得していないため不存在として、行政文書の不開示決定（以下「本件決定」という。）を行い、審査請求人に通知した。

3 審査請求

審査請求人は、令和3年9月30日、本件決定を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき、実施機関に対し、本件決定の取消しを求める旨の審査請求を行った。

4 諮 問

令和3年10月29日、実施機関は、条例第19条の規定に基づき、奈良県情報公開審査会（以下「当審査会」という。）に対して、当該審査請求に係る諮問を行った。

第3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

原処分を取り消し、当該行政文書を開示するとの裁決を求める。

2 審査請求の理由

審査請求人が、審査請求書等において主張している審査請求の理由は、おおむね次のとおりである。

（1）審査請求の理由

ア 地方自治法第96条第1項第13号には、議会の議決すべき事件として、「法律上その義務に属する賠償の額を定めること」が規定されています。この規定を受けて、奈良県議会は、奈良県議会提要50頁の議会の権限一議決権において、「権限事項13法律上その義務に属する損害賠償の額を定めること」、「根拠法令 法九十六1（十三）」と定めておられます。

そして「法律上その義務に属する」とは、地方公共団体が国家賠償法の規定により賠償義務を負うような場合、あるいは民法上の損害賠償責任を負うような場合を含む。」と一般的に、解釈されています。

したがって、貴議会が、令和2年3月9日奈良県知事荒井正吾から提出された議第116号（案）（損害賠償額の決定について）についてを令和2年3月25日の第340回議会において、議決されています。

貴議会が、適法かつ適正に、本件議案を議決するためには、「奈良警察署における要保護者の保管金不適正取扱い事故についての損害賠償」が、地方公共団体である奈良県が国家賠償法の規定により賠償責任を負う場合であったのか、あるいは、奈良県が、民法上の損害賠償責任を負う場合であったのか、あるいは、奈良警察署が、なんらかの法律により当該損害賠償責任を負う場合であったのか。適用される具体的な法律が特定されなければなりません。

私は、貴議会は、本件議案を適法かつ適正に議決するため、本件担当部局又は議会自身或いは議案提出者である奈良県知事から当該法律名を確認した行政文書（議決の根拠となる具体的な法律）を入手している考えるため

イ 当該開示請求に係る行政文書が、当時の会議録及び私が関係機関から入手した行政文書からは、発見されなかったため

（2）反論書

ア 弁明書では、本件開示請求の趣旨を、「審査請求人は、議会の議決すべき事件を定めている地方自治法第96条第1項第13号「法律上その義務に属する賠償の額を定めること」の規定に基づき、議会が本件議案を議決するためには、当該事件がどの法律に基づいて賠償されるのか議会として特定し審査する必要があり、そのために根拠法を特定できる何らかの行政文書を作成又は入手しているものと主張している。」と特定している。

しかし、「本件議案」だけでは、本件議案とは、何かが特定されていないため、本件開示請求の趣旨をより明確にするため、「本件議案とは、令和2年3月9日奈良県荒井知事から提出された議第116号（損害賠償額の決定について）」であることを追加すべきであると考えます。

イ 弁明書では、「同項の「保有」とは、当該文書の作成、保存、閲覧・提供、移管・廃棄等の取扱いを判断する権限を有していることであると解される。」と弁明しているが、当該「保有」の意義については、奈良県情報公開条例の解釈運用基準（平成13年3月30日制定）の第1章の総則第2条第2項〔行政文書の定義〕の【解釈・運用】の5の規定に基づき解釈すべきである。この規定においては「実施機関が保有しているもの」とは、実施機関が、所持している文書をいう。この「所持」とは、物を事実上支配している状態をいい、当該文書を書庫等で保管し、又は倉庫業者等をして保管させている場合にも、当該文書を事実上支配（当該文書の作成、保存、閲覧・提供、移管・廃棄等の取扱

いを判断する権限を有していること。なお、例えば、法律に基づく調査権限により関係人に対して帳簿を提出させこれを留め置く場合に、当該行政文書については返還することとなり、廃棄はできないなど、法令等の定めにより取扱いを判断する権限について制限されることはあり得る。) していれば、「所持」に該当し、保有しているということができる。

また、一時的に文書を借用している場合や預かっている場合など、当該文書を支配していると認められない場合には、保有しているとはいえない、と規定している。

したがって、奈良県議会は、この規定に従い、議会が保有する行政文書を特定すべきであり、私は、奈良県議会は、次の行政文書を保有していると考えている。

(ア) 奈良県議会は、議会を所管する国の機関（総務省や自治省等）からの地方自治法第96条第1項第13号についての立法趣旨や運用解釈等に関する通達文書や通知文書等

(イ) 地方自治法の逐条解説書である「新版逐条地方自治法第Ⅱ次改訂版 松本英昭著」や「第3次改訂版地方自治問題解決事例集 地方自治問題研究会〔編著〕」等の文献

ウ 弁明書では、「通常、議会に議案が提出されると本会議での質疑、所管委員会への付託及び審議を経て議決に至ることとなるが、この過程において議案の調査が行われることになる。議案の調査方法には、本会議での質疑や委員会での質疑を通じて調査されることが一般的とされているが、各々議員が必要に応じて自ら資料に当たることもある。そこには、審査及び賛否の判断に必要な情報の取得など審査請求人が言う「根拠法の確認」等も含まれる場合もある」と弁明している。しかし「根拠法の確認」は、全ての議員が行うべきことであるのはもちろんのことであるが、奈良県議会が、議会の権限として、自ら、「地方自治法第96条第1項第13号」を行使するに際して、当該権限を適法に行使するためには、個々の議案ごとに、適用される具体的な法律を特定した上で、審議すべき議案に関する質疑、審査及び議決をしなければならない。議決は、個々の議員の意思決定によって行われるのではなく、奈良県議会としての意思決定として奈良県議会自身が行うものである。

すなわち、根拠法は、奈良県議会が、地方自治法第96条第1項第13号の権限を行使するための絶対的必要要件である。

したがって、奈良県議会は、本件議案について、審議し、議決するに際しては、地方自治法第96条第1項第13号の権限を行使するための絶対的必要要件である根拠法を特定し、当該根拠法に基づき、本件議案に対する事実関係等を明らかにするための質疑及び審議を行った上で、議決すべきであった。

奈良県議会においては、本件議案に対する上記質疑や審議は行われず、議決が行われているため、奈良県議会は、質疑や審議を必要としない内容の関係書類を本件議案を所管する奈良県警察本部長から提出を受けていたと考えている。

エ 奈良県議会は、弁明書において、「審査及び賛否の判断に必要な情報の取得など議員個人が行っていることであって、議会が行政文書として入手しているわけではない。本件において、その提出を求めたことはなく、また提出を受け

た事実もない。」と弁明しているが、開示請求している行政文書は、実施機関の職員でない議員が個人的に所有している文書ではなく、実施機関として奈良県議会が保有している文書である。

オ 本件議案は、奈良県議会において、令和2年3月25日に議決されている。奈良県議会が、地方自治法第96条第1項第13号の規定に基づき、同規定の立法趣旨と根拠法の構成要件を充足した上で、適法にこの議決をされていると考えているため、奈良県議会自身が、実施機関として、本件開示請求に係る行政文書を保有していると考えている。

(3) 口頭意見陳述

奈良県議会が令和2年3月9日奈良県知事荒井正吾から提出された議案第116号の損害賠償の決定について、地方自治法第96条第1項第13号の規定に基づき、損害賠償の額を決定する議決をされている。同法同条同項には、「法律上その義務に属する損害賠償」と規定されていることから、議会が当該法律名を確認した行政文書、議会の根拠となる具体的な法律について開示請求を行った。ところが、議会は、そのような行政文書は保有してないと、不存在決定を行った。それに対して、損害賠償額の決定については、地方公共団体にとって異例または異質の支出義務を負うものであり、その責任の所在を明らかにして、損害額の適正を図るため、というのが、議会の議決にかからしめている立法趣旨である。損害賠償額の決定について、執行機関の事務を監視して、その適正な事務処理を担保することにあるものと解されている。また法律上の義務ということは、国家賠償法または民事訴訟法、民法による不法行為責任等が考えられる。ところが、この議案に対しては、奈良県議会は、議会の審議の中で、国家賠償法によるのか、民法の不法行為によるのか、法律上の根拠が全く明らかにされていなかった。そして、要保護者の保管金の不適正な保護の事故は、いわゆる不法行為ではないため、国家賠償法の対象外になる。議会は、審議や調査の段階で、議会として確認し、県民に明らかにすべき、すなわち、行政文書の中に審議した内容を盛り込んで、県民に明らかにする責任があるため、請求を行ったが、議会としては、そのような行政文書は作成していない、また受領もしていない、という回答であった。しかし、本議案は、警察に係るものであるから、警察が持っているのではないかと担当者に聞いたところ、それは所管課の問題であって、我々は、議案があがってきて、議案書を決裁しただけだと。少なくとも、奈良県議会が、96条第1項第13号規定に基づいて、本件を議決するためには、事案の真相、なぜ93,904円なのかを確定した上で、それが国家賠償法に基づく違法行為があったのかどうかを調査した行政文書を議会が持っていなければ、適正に議決されたとは考えられない。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が、弁明書において説明している本件決定の理由は、おおむね次のとおりである。

1 本件決定の理由

(1) 本件開示請求の趣旨について

審査請求人は、議会の議決すべき事件を定めている地方自治法第96条第1項第13号「法律上その義務に属する賠償の額を定めること」の規定に基づき、議会が本件議案を議決するためには、当該事件がどの法律に基づいて賠償されるのか議会として特定し審査する必要がある、そのために根拠法を特定できる何らかの行政文書を作成又は入手しているものと主張している。

(2) 行政文書の不存在について

行政文書開示請求ができる行政文書については、条例第5条において、実施機関が保有する行政文書である旨規定されている。

そして、「行政文書」については、条例第2条第2項において、「この条例において「行政文書」とは、実施機関の職員（県が設立した地方独立行政法人にあっては、役員を含む。以下同じ。）が職務上作成し、又は取得した文書、図書及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によって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。」と規定されている。

同項の「保有」とは、当該文書の作成、保存、閲覧・提供、移管・廃棄等の取扱いを判断する権限を有していることであると解される。

そこで本件開示請求に対応する当該権限について検討する。

通常、議会に議案が提出されると本会議での質疑、所管委員会への付託及び審査を経て議決に至ることとなるが、この過程において議案の調査が行われることとなる。

議案の調査方法には、本会議での質疑や委員会での質疑を通じて調査するのが一般的とされているが、各々の議員が必要に応じて自ら資料に当たることもある。そこには、審査及び賛否の判断に必要な情報の取得など審査請求人の言う「根拠法の確認」等も含まれる場合もある。

しかしながら、審査及び賛否の判断に必要な情報の取得などは議員個人が行っていることであって、議会が行政文書として入手しているわけではない。本件において、その提出を求めたことはなく、また提出を受けた事実もない。

以上のことから、審査請求人が求める本件開示請求に該当する文書については、当議会としては作成、取得をしておらず、当該文書を保有していないことから、本件開示対象に該当する文書の不存在を理由に本件決定を行ったものである。

2 結語

以上のとおり、実施機関が行った本件決定は、妥当なものであり、原処分維持が適当と考える。

第5 審査会の判断理由

当審査会は、本件事案について審査した結果、次のとおり判断する。

1 基本的な考え方

条例は、その第1条にあるように、県政に対する県民等の理解と信頼を深め、県民等の県政への参加を促進し、もって県民等の知る権利への理解を深めつつ、県の有するその諸活動を県民等に説明する責務が全うされるようにするとともに、公正で開か

れた県民本位の県政を一層推進することを目的として制定されたものであり、その解釈・運用に当たっては、県民等の行政文書開示請求権を十分尊重する見地から行わなければならない。

したがって、当審査会は県民の行政文書開示請求権を十分尊重するという条例の趣旨に従い、実施機関の意見聴取のみにとどまらず、審査に必要な関係資料の提出を求め、当審査会により調査を行い、条例の適用について判断することとした。

2 行政文書の不存在について

審査請求人は、「貴議会は、令和2年3月9日奈良県知事荒井正吾から提出された議第116号（損害賠償の決定について）について、地方自治法第96条第1項第13号の規定に基づき、損害賠償の額を決定する議決をされており、同法同条同号には「法律上その義務に属する損害賠償」と規定されていることから、実施機関が当該法律名を確認した行政文書（議決の根拠となる具体的な法律）」の開示を求めているのに対し、実施機関は、当該文書を保有していないと主張しているもので、以下検討する。

審査請求人が開示を求めているものは、本件議決にあたり、損害賠償責任の根拠となる具体的な法律名を実施機関が確認した行政文書であると解される。

実施機関によると、通常、議会に議案が提出されると所管委員会への付託及び審査を経て本会議での議決に至ることとなるが、この過程において、本議会や委員会での質疑により調査するのが一般的とされているとのことである。また、各々の議員が必要に応じて自ら資料を調査することもあるとのことである。

そこで、当審査会が令和2年2月（第340回）定例会及び総務警察委員会の議事録（以下「本件議事録」という。）を見分したところ、本件議案は、簡易表決により他の案件と一括して議決されており、本件議案について個別の説明及び資料配付がされた事実は確認することはできなかった。このことから、議員及び議会事務局が本件議案に関する資料を取得していないとする実施機関の説明に特段不自然な点はないものと考えられる。

また、実施機関は、仮に議案の審査及び賛否の判断に必要な情報の取得など議員個人が行っていたとしても、議会が行政文書として入手したことにはならないと主張している。

議員個人が議案の調査のために取得した文書は、それが組織的に用いられるに至った段階で、行政文書となると解される。本件議事録によると、本会議及び委員会で、議員が本件議案について資料を用いて説明した形跡はなく、実施機関が組織的に用いた資料である行政文書を作成または取得していないとする実施機関の説明に特段不自然な点はないものと考えられる。

また、実施機関において該当する文書を探索したが発見できなかったとのことである。

これらのことから、本件開示請求に係る行政文書を作成又は取得していないとする実施機関の説明に、特段不自然、不合理な点はなく、当該行政文書が存在すると推測させる特段の事情もない。

以上のことから、本件開示請求に対応する行政文書は存在しないとする実施機関の説明は是認できると判断する。

3 結 論

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

第6 審査会の審査経過

当審査会の審査経過は、別紙のとおりである。

(別 紙)

審 査 会 の 審 査 経 過

年 月 日	審 査 経 過
令和 3年10月29日	・ 実施機関から諮問及び弁明書の写しの提出を受けた。
令和 4年 5月27日 (第259回審査会)	・ 事案の審議を行った。
令和 4年 7月 6日 (第260回審査会)	・ 事案の審議を行った。 ・ 審査請求人から意見等を聴取した。
令和 4年 8月25日 (第261回審査会)	・ 事案の審議を行った。
令和 4年 9月22日 (第262回審査会)	・ 答申案の取りまとめを行った。
令和 4年11月22日	・ 実施機関に対して答申を行った。

(参 考)

本 件 答 申 に 関 与 し た 委 員

(五十音順・敬称略)

氏 名	役 職 名	備 考
いろめよしお 以呂免義雄	弁護士	会長代理
くぼ ひろこ 久保 博子	奈良女子大学研究院工学系教授 (住生活・住環境学)	
こたに まり 小谷 真理	同志社大学政策学部准教授 (行政法)	
のだ たかし 野田 崇	関西学院大学法学部法律学科教授 (行政法)	会 長
ほそみ みえこ 細見三英子	元産経新聞社記者	