

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申  
(答申第367号)

平成17年3月24日

横情審答申第367号

平成17年3月24日

横浜市長 中田 宏 様

横浜市情報公開・個人情報保護審査会

会 長 三 辺 夏 雄

横浜市の保有する情報の公開に関する条例第19条第1項の規定に  
基づく諮問について（答申）

平成15年6月27日市地振第89号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

(1)「平成11年度市連会の規約第10条に基づく会計帳簿」、(2)  
「平成12年度市連会の規約第10条に基づく会計帳簿」、(3)「平成  
13年度市連会の規約第10条に基づく会計帳簿」及び(4)「平成14  
年度市連会の規約第10条に基づく会計帳簿」の非開示決定に対する  
異議申立てについての諮問

## 答 申

## 1 審査会の結論

横浜市長が、(1)「平成11年度市連会の規約第10条に基づく会計帳簿」、(2)「平成12年度市連会の規約第10条に基づく会計帳簿」、(3)「平成13年度市連会の規約第10条に基づく会計帳簿」及び(4)「平成14年度市連会の規約第10条に基づく会計帳簿」を非開示とした決定は妥当でなく、対象行政文書として特定の上、開示、非開示の決定をすべきである。

## 2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、(1)「平成11年度市連会の規約第10条に基づく会計帳簿」、(2)「平成12年度市連会の規約第10条に基づく会計帳簿」、(3)「平成13年度市連会の規約第10条に基づく会計帳簿」及び(4)「平成14年度市連会の規約第10条に基づく会計帳簿」(以下「本件申立文書」という。)の開示請求(以下「本件請求」という。)に対し、横浜市長(以下「実施機関」という。)が、平成15年5月16日付で行った非開示決定(以下「本件処分」という。)の取消しを求めるというものである。

## 3 実施機関の非開示理由説明要旨

本件申立文書は、横浜市の保有する情報の公開に関する条例(平成12年2月横浜市条例第1号。以下「条例」という。)第2条第2項に規定する行政文書が存在しないため非開示としたものであり、その理由は、次のように要約される。

## (1) 横浜市町内会連合会について

横浜市町内会連合会(以下「市連会」という。)は、各区連合町内会相互の連携を密にし、地域社会の振興、発展を図ることを目的に、昭和36年に設置された任意団体である。各区連合町内会の長により構成され、事務局は、市民局地域振興部地域振興課(平成16年4月以降は市民協働推進事業本部地域活動推進課。以下「地域振興課」という。)内に置かれている。

会の目的を達成するため、市との情報並びに意見調整、各区連合町内会との連絡調整、生活環境に関連する諸問題の実現化促進、地域振興に関連する諸問題の調査検討に係る事業を実施している。

横浜市町内会連合会規約(昭和36年6月20日制定。以下「市連会規約」という。)第10条により、「会の経費は、横浜市及び神奈川県補助金その他の収入をもって充

てる。」としている。

(2) 市連会に対する横浜市のかかわりについて

ア 横浜市事務分掌規則（昭和27年10月横浜市規則第68号。平成16年4月規則第46号による改正前のもの。以下「事務分掌規則」という。）第4条により、地域振興課は、「市民自治組織との連絡及びその振興に関すること」を所掌しており、この一環として市連会の事務局事務を行っている。

イ 自治会町内会が行う、防犯灯の維持管理をはじめとした防犯活動、防災、環境美化活動、保健衛生活動など様々な公益性の高い活動による幅広い市政協力に対する謝礼として、地域振興協力費を支出している。

(3) 条例第2条第2項の該当性について

本件請求に係る文書については、市連会の保有する文書であり、行政文書として保有していないため、非開示とした。

4 異議申立人の本件処分に対する意見

異議申立人（以下「申立人」という。）が、異議申立書、意見書及び意見陳述において主張している本件処分に対する意見は、次のように要約される。

(1) 本件処分を取り消すとの決定を求める。

(2) 市連会は、市役所内に事務局があり、市職員が事務局を担当し、口座振替名義人でもあった（現在は変更したとのこと）。そこにおいては規約もある。そのような中で、会計帳簿が作られているのは当然であり、開示請求に対して公開されるべきである。

(3) 非開示理由説明書で、市は、市連会について、その団体の性格や市との関わりを縷々説明している。

それによれば、市連会は昭和36年に設置された任意団体であり、各区連合町内会の長で構成されている。経費は、横浜市及び神奈川県補助金その他の収入をもって充てる、とある。さらに事務局を市役所内の地域振興課に置き、地域振興課が事務局事務を行っているとし、その根拠を事務分掌規則に求め、「市民自治組織との連絡及びその振興に関すること」を所掌しているから、その一環として事務局を担っていると説明する。つまり、職務上の行為であるという。

又、地域振興協力費を支出する理由を、「自治会町内会が行う、防犯灯の維持管理をはじめとした ~略~ 様々な公益性の高い活動による幅広い市政協力に対する謝礼」だ、と挙げる。

(4) 上記(3)の説明を受けて公開の妥当性について、以下のように述べる。

ア 市連会は事務所も市役所内に置き、事務局事務も市職員が担当していることは、市自身が認めている事実である。それもボランティアなどではなく、規則に則った公務である事を明言している。ということは、市職員は、職務上、事務方として金の出し入れにも関与しており、会計帳簿はおそらく市役所内にあり、行政が保有する文書に該当する。

イ 横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申第238号によって、平成11、12年度の市連会の口座振替払依頼書中、口座名義人所在地、同団体名、同氏名が公開された。

それによると、両年度とも、所在地は市役所、団体名は市連会であり、11年度は「代表者 金井英孝」、12年度は「代表者 堀 有孝」となっている。

この両名は、年度こそ違うが地域振興課長である。つまり、横浜市は市連会の代表者である現職の課長あてに地域振興協力費を振り込んでいる。市連会の会長は、民間人であり、代表者は市職員である。世間でいうところの一心同体である。この関係は常識的に考えると摩訶不思議である。表と裏の二つの組織が共存しているかのような印象を与え、会計帳簿も表と裏があるのかもしれない。

市の説明通りに解釈すれば、市職員は事務局長を担っているから、その事務局長に地域振興協力費を振り込んだのであろう。この160万円は、代表者である市職員によって、必ず会計帳簿に入金が記載されるはずである。

筆記用具を、直接、誰が持ったかどうかで、行政文書の作成の判断基準にするのかどうかは、審査会のインテリジェンスに委ねる。

この、一連の作業は、非開示理由説明書でも述べているように、職務上の行為としておこなっているのであり、会計帳簿の取扱いも例外ではない。そもそも、事務局長は、組織の実務に精通していなければならず、会計帳簿もその管理下にあり、予算に裏付けられた活動であるかどうかなど目配りもするだろう。真摯に考えても公開できない理由を探すことが困難であった。

(5) この160万円は、市民が納めた税金である。申立人が調査した結果、政令市の中で、このような多額の助成金を自治会に支出しているところはなかった。せいぜい、役員に対して2千円から3千円の交通費の実費額程度である。

横浜市は、地域振興協力費は補助金ではなく報償費であるから何に使ってもいい、用途は問わないと、常に言う。これに関して見直すように、申立人は既に実施機関に申し入れをした。

なお、横浜市の仕組みでは、防犯灯の管理は単位自治会が行っており、市連会はタ

ッチしていない。各区連長18人で構成される市連会のどんな活動に、160万円がどのように割り振られているのか。市には、使途を公開し、説明する責任がある。

(6) 区連会の地域振興協力費の使途

市連会の構成員である各区連会長の掌握する各区連会には、一律150万円の地域振興協力費が支出され、その事務局長は区の地域振興課長が担っている。いってみれば市連会の同心円の縮小版が区連会である。地域振興協力費150万の使途はどうなっているのか。

某区に説明を求めたところ、市連会の帳簿も非開示なところ、区連会の会計帳簿を何ゆえ公開しなければならないのかと拒絶された。この市連会の非開示に連動して非開示というわけである。

迂回した方法、区長らの市外出張命令書で調べたところ、某区連会は、地域振興協力費のおおよそ半分を使って年1回の一泊研修費にあてていた。参加者は地区連長らと区長以下事務局長など区職員である。他の区との話し合いの席上では、事務局長である区職員が、研修会を「旅行は」「旅行は」と何度も繰り返していた。おそらくそれが実態であろう。

この区連会の一泊研修に関して、平成16年7月24日、27日に新聞報道された。

(7) 報償費問題

最近、岩手県監査委員が、報償費に対して明快な監査結果を出した。岩手県民は、まず県警の報償費を情報公開させ、監査請求した。監査委員は使途の不透明性を自ら調査し、支出の不当性を指摘し、全額297,000円の返還を勧告した。監査委員は、公費による飲食は時代のすう勢からして県民の理解は得られない、と明言した。

(8) 市連会の会計帳簿を非開示にし、使途を市民の目から遠ざけることは横浜市の状態としてふさわしいのか。岩手に習い、情けないことではあるが、まず会計帳簿を情報公開させていくことが、私たち、横浜市民のなすべき第一歩だと思う。

(9) 市連会と市の関係

市連会は、事務処理、会合に市の施設を利用している。また、市職員が、職務上、市連会の事務を処理し、会計も処理している。また、市連会の運営資金は地域振興協力費のみであるが、自治会・町内会と異なり、対価性がなく報償費では説明不可能である。独立した財政基盤はない。

市連会は、自治会・町内会の連合会ではなく、区連会の長個人で構成されており、自治会・町内会の上部団体ではなく、市の下請け組織となっているのが実態である。

実質的には区民会議と同様、市の組織の一部である、若しくは同視すべきである。

(10) 本件申立文書のような市連会の文書は、市連会の文書であると同時に、市職員が職務上、市役所内で作成した文書であり、公文書というべき。その理由としては、次の2点ある。

ア 市連会の実質が行政機関の一部であることから市連会の文書であることは同時に公文書であるか、若しくはこれと同視すべきものといえる。

イ 武蔵野市の土地開発公社に関する平成12年4月27日東京地方裁判所判決から考えると、市連会の文書であるとともに、市の文書でもある共同管理しているといえる。

(11) 仮に、市の文書といえないとしても、市連会の性格、市民への説明責任から、市は、本件申立文書を市連会から入手して開示すべきである。本件のような場合、取得は極めて容易である。情報公開制度を実行あらしめるためには、逗子市の例にあるように、対象文書を取得して開示することを求める答申をすることが必要であり、かつ、許されるというべきである。

## 5 審査会の判断

### (1) 市連会について

市連会は、前記3(1)のとおり、市内各区連合町内会相互の連携を密にし、地域社会の振興、発展を図ることを目的として、昭和36年に設置された任意団体である。

市連会規約に基づき、18区の各区連合町内会長で構成され、事務局を地域振興課内に置いている。市連会の経費は、現在、横浜市から支払われる年間160万円の地域振興協力費のみでまかなわれている。そして、市連会は、会の目的を達成するため、前記3(1)の内容の各種事業を実施している。

### (2) 市連会に対する横浜市のかかわりについて

前記3(1)のとおり、事務分掌規則第4条により、地域振興課は、市民自治組織との連絡及びその振興に関することを所掌しており、また、市連会規約第12条で市連会事務局を地域振興課に置くことが規定されている。このため、地域振興課は、所掌事務の1つとして市連会の事務局事務を行っていることが認められる。

市連会の事務局は、事務局長以下全員の職員が地域振興課の市職員で構成されており、市職員が、市連会に係る経理及び文書事務を、市連会規約、横浜市町内会事務局規程（昭和38年3月12日制定。以下「市連会事務局規程」という。）、横浜町内会連合会会計処理規程（平成10年5月1日制定。以下「市連会会計規程」という。）等に基づき行っている。

本件申立文書についても市連会に係る経理及び文書事務の中で作成、管理、保存されている。

また、横浜市は、市連会に対して、市との情報交換及び意見調整、各区連合町内会との連絡調整並びに地域振興に関連する諸問題の調査検討などの諸活動による市政協力に対する謝礼として、地域振興協力費を支出している。

(3) 本件申立文書について

本件申立文書は、市連会事務局である地域振興課で作成し、管理、保管している会計帳簿であって、市連会の経費の出入金等に関して記録し、管理するのに用いられた平成11年度から平成14年度までの各年度の文書である。

(4) 条例第2条第2項の該当性について

ア 条例第2条第2項では、「この条例において「行政文書」とは、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム及び電磁的記録(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。」と規定している。

イ 実施機関は、本件申立文書は市連会の保有する文書であり、同項に規定する行政文書に該当しないとしている。

ウ 当審査会で、本件申立文書の本条項の該当性について検討するため、平成16年12月9日に実施機関から事情聴取を行ったところ、次のとおり説明があった。

(ア) 市連会は、各区連合町内会相互の連携を密にし、地域社会の振興、発展を図ることを目的に、昭和36年に設置された任意団体であり、各区連合町内会の長により構成され、事務局は、地域振興課内に置かれている。会の目的を達成するため、市との情報交換及び意見調整、各区連合町内会との連絡調整並びに地域振興に関連する諸問題の調査検討に係る諸事業を実施している。

(イ) 事務分掌規則第4条により、地域振興課は、「市民自治組織との連絡及びその振興に関すること」を所掌しており、この一環として、市連会事務局事務を行っている。

(ウ) 本件申立文書を含む市連会の文書は、地域振興課内のキャビネットには保管されているが、他の文書とは別に管理されている。

(エ) 市連会事務局の職員である地域振興課の市職員は、本件申立文書を含む市連会の文書を、市連会事務局の業務を行うに当たって必要な限りで、誰でも見ること

ができる。

エ 前記の実施機関の説明も踏まえて、当審査会としては次のとおり判断した。

前記(2)で述べたように、本件申立文書の作成、管理、保存に係る事務を含めて、市連会に係る経理及び文書事務等については、市連会事務局である地域振興課において、市連会規約、市連会事務局規程、市連会会計規程等に基づき行われているが市職員が、当該課の所掌事務の1つとして、当該事務を行っているものである。

また、本件申立文書を含む市連会事務局の文書は、他の文書とは別ファイルに綴られているが、地域振興課のキャビネットで管理、保存されており、市連会事務局の職員である地域振興課の市職員が職務上利用しているものである。

以上の状況を鑑みると、本件申立文書は、市職員が、地域振興課の所掌事務として一連の市連会事務局の事務を行う中で取得し、組織的に用いるものとして保有しているものと判断することが相当である。

オ したがって、当審査会としては、本件申立文書は、本条項に規定する行政文書に該当するものとする。

#### (5) 結 論

以上のとおり、実施機関が、本件申立文書を条例第2条第2項に規定する行政文書に該当しないとして非開示とした決定は妥当でなく、対象行政文書として特定の上、開示、非開示の決定をすべきである。

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成15年6月27日	・実施機関から諮問書及び非開示理由説明書を受理
平成15年7月18日 (第16回第一部会) 平成15年7月25日 (第16回第二部会)	・諮問の報告
平成16年3月19日 (第284回審査会)	・部会で審議する旨決定
平成16年9月22日	・異議申立人から意見書を受理
平成16年10月15日 (第47回第一部会)	・審議
平成16年10月28日	・異議申立人から意見書(追加分)を受理
平成16年11月5日	・異議申立人から意見書(追加分)を受理
平成16年11月5日 (第48回第一部会)	・異議申立人の意見陳述 ・審議
平成16年11月19日 (第49回第一部会)	・審議
平成16年12月3日 (第50回第一部会)	・審議
平成16年12月9日 (第51回第一部会)	・実施機関から事情聴取 ・審議
平成16年12月17日 (第52回第一部会)	・審議 ・全体会で審議する旨決定
平成17年2月25日 (第290回審査会)	・審議