

令和5年度答申第2号  
令和5年7月26日

高槻市長 濱田 剛史 様

高槻市行政不服等審査会  
会長 松本 和彦

公文書の公開に係る審査請求に関する諮問事案について（答申）

令和4年4月11日付け高街文第33号により諮問のあった事案について、次のとおり答申する。

第1 当審査会の結論

処分庁高槻市長（以下「実施機関」という。）の決定は、妥当である。

第2 事実

1 審査請求に至る経過

(1) 公開請求

審査請求人は、令和4年2月9日付けで、高槻市情報公開条例（以下「条例」という。）第10条第1項の規定に基づき、実施機関に対し、令和元年度から令和3年度までの高槻市スポーツ振興事業補助金実績報告書の添付書類とされている「補助対象経費の支出を確認できる書類（領収書の写し等）」（ただし、令和3年11月25日付けの請求で特定された文書を除く。（以下「本件対象文書」という。））の写しの交付の請求（以下「本件請求」という。）をした。

(2) 実施機関の決定

実施機関は、本件対象文書については、確認後、各補助事業者へ返却しており、市では保有していないためとして、公文書不存在による非公開決定（以下「本件決定」という。）を行い、令和4年2月18日付け高街文第1196号により審査請求人に通知した。

(3) 審査請求及び諮問

ア 審査請求

審査請求人は、令和4年4月4日付けで、審査庁高槻市長（以下「諮問実施機関」という。）に対し、本件決定を不服として、行政不服審査法第2条の規定により審査請求を行った。

イ 諮問

諮問実施機関は、令和4年4月11日付けで、条例第15条第2項の規定により高槻市情報公開審査会に対し、審査請求に対する裁決について諮問した。

なお、当該諮問は、高槻市個人情報の保護に関する法律施行条例附則第9条第2項の規定により、令和5年4月1日をもって当審査会への諮問とみなされている。

## 2 審査請求人の主張

審査請求書、反論書及び口頭意見陳述の内容を総合すると、審査請求人の主張は、おおむね次のとおりである。

### (1) 審査請求の趣旨

本件決定を取り消し、本件対象文書を、個人情報を除き全て公開する旨の裁決を求める。

### (2) 審査請求の理由

本件決定は、次のとおり不当である。

ア 審査請求人は令和4年2月9日付けで、本件請求を行った。

イ 実施機関は、令和4年2月18日付け高街文第1196号で、本件決定を行い、審査請求人はこれを同月22日に受け取った。実施機関は、これの不存在の理由を「当該請求に係る書類については、確認後、各団体へ返却しており、市では保有していないため」としている。

ウ 高槻市スポーツ振興事業補助金交付要綱（以下「要綱」という。）第17条では、「実施報告書に、次に掲げる書類を添付して、市長に提出しなければならない」とし、その書類の一つとして、「補助対象経費の支出を確認できる書類（領収書の写し等）（以下単に「領収書の写し等」という。）」を挙げている。しかし、この領収書の写し等の返却については、何らの定めもない。

エ 令和4年3月の高槻市議会本会議における実施機関の答弁によれば、実績報告書の提出時に添付される領収書の写し等については、担当職員が確認し、決裁後に返却し、各補助事業者において5年間の保存を義務付けているとのことである。なお、他の添付書類は返却されていない。領収書の写し等だけが返却されているのである。

オ この領収書の写し等については、市が收受の上、決裁もしており、かつ、要綱に返却の定めもないのであるから、公文書に該当する。この公文書たる領収書の写し等を、各補助事業者が、5年間の保存をしているのであるから、実施機関は、本件請求に対し、各補助事業者からこれを取り寄せ、公開すべきであった。

カ しかし、そもそも、要綱には返却の定めがないのであるから、実施機関が領収書の写し等を保管しなければならないはずである。領収書の写し等を返却された各補助事業者は、市の議会答弁のとおりだとすれば、領収書の原本だけではなく、その写しも5年間保存しなければならないというおかしなことになる。そんな馬鹿なことはないはずなので、公文書たる領収書の写し等の返却は不要であるばかりか不当であり、そのような返却するという対応をしてきた実施機関の公文書管理上の責任についても、高槻市情報公開審査会でしっかりと調査・審査していただきたい。

キ 以上のとおり、本件決定が不当であることは明白であり、情報公開制度の趣旨を踏みにじるものであるので、直ちに本件決定を取り消し、本件対象文書を公開するよう求める。

(3) 実施機関の弁明に対する反論

ア 実施機関は、「・・・本件対象文書は要綱第17条第3号に掲げられており、補助事業者からは主に領収書の写しではなく原本が提出されている。」と主張する。しかし、要綱第17条第3号は、「補助対象経費の支出を確認できる書類(領収書の写し等)」と定めているのであるから、領収書の原本等ではなく、領収書の写し等を補助事業者は提出しなければならないし、実施機関も、写し等を提出させる責務があるというべきである。

なお、「写し等」に原本が含まれるか否かについての解釈であるが、補助事業者が保存・保管している原本を提出するということは、刑事事件等でもない限り、あり得ない。また、原本が含まれるのであれば、要綱には「原本又は写し等」と規定されるはずである。「領収書の写し等」とされているのは、例えば、銀行振込の場合、振込明細書が領収書の代わりとして使用されることが一般的だからである。政治団体の収支報告書においても、銀行振込の場合は「領収書等を徴し難かった支出」として扱われている。他にも、Suica、PASMO等の利用、クレジットカードの利用、銀行引落とし、金銭以外のものによる支出が例示されている。

よって、「主に領収書の写しではなく原本が提出されている」ということが事実であれば、そうした提出をさせている、又は、そうした提出の状況を放置している実施機関は、要綱違反の行為をしているといわざるを得ない。なお、審査請求人は、別途、「(実績報告の添付書類を)返却した場合には、その年月日と返却したものと返却の理由が分かる文書」を情報公開請求したが、不存在とのことであった。実施機関は、領収書の原本等を返却したというのであるが、その証拠はないのであり、実際に、領収書の原本等が提出されたのかさえ怪しいといわざるを得ない。

イ 実施機関は、「・・・実績報告書補助金の額を確定し、その目的が果たされた際には、領収書等が原本であるか写しであるかにかかわらず、原則、当該書類を補助事業者に戻却しており、返却後は各補助事業者において管理、保存が行われている。」と主張する。しかし、要綱第17条第3号では、「領収書の写し等」を定められているのだから、「領収書等の原本であるか写しであるかにかかわらず」とする実施機関の主張は、そもそもから失当である。

また、要綱には、「領収書の写し等」の返却についての定めはない。「領収書の写し等」は原本ではないのであるから、返却の必要性はなく、むしろ、実施機関が、公文書として保存保管すべきものであることはいうまでもない。

要綱第21条第5号では、「・・・第17条による実績報告を怠り、又は虚偽の報告をしたとき。」には補助金の交付の決定の全部又は一部を取り消すことができる」とされているが、偽造された「領収書の写し等」の提出等がされていた場合には、実施機関が「領収書の写し等」を保存していなければ、虚偽の

報告がされたか否かを確認することができない。したがって、やはり、実施機関による「領収書の写し等」の返却は許されないというべきである。

実施機関は、「返却後は各補助事業者において管理、保存が行われている。」というのであるが、そもそも、実施機関において管理・保存しなければならない公文書たる「領収書の写し等」を、各補助事業者に保存等をさせるとするのは、無責任であるし、公文書の管理上、大いに問題がある。

実施機関には、各補助事業者が保存している「領収書の写し等」を改めて実施機関に対し提出させて、保存する責務がある。あるいは、各補助事業者が領収書の原本等を提出していた場合には、「領収書の写し等」を実施機関に対し提出させて、保存する責務がある。

ウ 実施機関は、公文書とは、「実施機関の職員が・・・取得した文書・・・であって、実施機関において組織的に用いるものとして管理しているもの」（条例第2条第2号）であり、「管理」とは、実施機関が当該文書を現実に支配、管理していることを意味するものと解され（最三小判平成15年6月10日、最二小判平成13年12月14日参照）、文書を現実に支配、管理しているというためには、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現実に有している必要がある（東京地判平成22年3月30日参照）と主張する。

本件対象文書については、実施機関の職員が取得し、組織的に用いるものであり、その管理保存については、実施機関が、各補助事業者に対して命じて行わせており、要綱第15条に基づいて検査することができるのであるから、いったん本件対象文書を実施機関が収受した以上は、返却したとしても、「実施機関において組織的に用いるものとして管理しているもの」に該当する。したがって、これに該当しないと主張する実施機関の主張は失当である。

仮に、これに該当しないということになれば、公文書たる「領収書の写し等」を、返却という名目で、実質的には廃棄してきたということになる。そうなれば、刑法第258条の公用文書等毀棄罪（3か月以上7年以下の懲役）に該当するのであるから、審査請求人の反論書を読み、かつ各補助事業者に返却された本件対象文書は公文書に該当すると考える高槻市職員及び高槻市情報公開審査会委員各位は、刑事訴訟法第239条第2項により、返却を実施した職員を同罪で刑事告発すべきである。

### 3 実施機関の弁明

弁明書及び当審査会による意見聴取の結果を総合すると、実施機関の主張は、おおむね次のとおりである。

#### (1) 弁明の趣旨

本件決定は妥当である。

#### (2) 審査請求に対する弁明

ア 高槻市スポーツ振興事業補助金に係る事務について

高槻市スポーツ振興事業補助金の交付までの流れについては、要綱第6条に

基づき補助金の交付を受けようとする団体（以下「申請団体」という。）が交付申請書を提出し、実施機関が要綱第7条に基づき交付決定を行い、補助事業者からの高槻市スポーツ振興事業補助金交付申請書の提出により、実施機関は補助金を交付する（要綱第11条）。

補助事業者は、補助事業が完了したときから30日以内、かつ、補助金の交付の決定に係る市の会計年度の末日までに、高槻市スポーツ振興事業補助金実績報告書に要綱第17条各号に掲げる書類を添付して、実施機関に実績報告をしなければならない。

実施機関は、補助事業者から実績報告を受けたときは、報告書等の書類の審査及び必要に応じて行う現地調査等により、その報告に係る補助事業の成果が補助金の交付の決定の内容及びこれに付した条件に適合するものであるかどうかを調査し、適合すると認めたときは、交付すべき補助金の額を確定し、高槻市スポーツ振興事業補助金額確定通知書により補助事業者に通知する（要綱第18条）。

本件対象文書は要綱第17条第3号に掲げられており、補助事業者からは主に領収書の写しではなく原本が提出されている。

#### イ 本件対象文書の取扱いについて

本件対象文書は、要綱第18条にある補助事業の成果が補助金の交付の決定の内容及びこれに付した条件に適合するものであるかどうかを調査する目的で、補助事業者に対し提出を求めているものであり、実績報告書補助金の額を確定し、その目的が果たされた際には、領収書等が原本であるか写しであるかにかかわらず、原則、当該書類を補助事業者に返却しており、返却後は各補助事業者において管理、保存が行われている。

#### ウ 本件対象文書が不存在であることについて

審査請求人は、本件対象文書について、「この領収書の写し等については、市が収受の上、決裁もしており、かつ、要綱に返却の定めもないのであるから、公文書に該当する。」と主張する。

条例第2条第2号が規定するところでは、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、図画、写真、フィルム、スライド及び電磁的記録であって、実施機関において組織的に用いるものとして管理しているもの」をいう。

「管理」とは、実施機関が当該文書を現実に支配、管理していることを意味するものと解され（最三小判平成15年6月10日、最二小判平成13年12月14日参照）、文書を現実に支配、管理しているというためには、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現実に有している必要がある（東京地判平成22年3月30日参照）。

本件対象文書について検討するところ、本件対象文書は、上記イで述べたとおり、実施機関が補助事業の成果が補助金の交付の決定内容及びこれに付した条件に適合するものであるかどうかを調査するために使用し、補助金額確定後には補助事業者に返却している。返却後は、補助事業者が要綱第27条に基づき、補助事業者が自身で保存、管理しなければならないものであって、実施機

関は作成、保存、閲覧・提供、移管、廃棄等の取扱いを判断する権限を現実には有していない。そのため、本件対象文書は「実施機関において組織的に用いるものとして管理しているもの」には該当しない。仮に、実施機関が補助事業者から借用している期間中に本件請求と同様の情報公開請求があったとしても、同様である。

エ 以上により、本件対象文書は公文書には当たらず、審査請求人の主張は失当であり、本件決定については審査請求人が主張するような違法又は不当な点はない。

よって、本件審査請求には理由がないため、棄却されるべきである。

### 第3 当審査会の判断理由

#### 1 本件の争点

審査請求人は、要綱には領収書の写し等の返却について何ら定められていないにもかかわらず、領収書の原本等の提出を受け、調査後は各補助事業者に返却したとする実施機関の説明は不可解であるとし、また、実施機関は各補助事業者に対し返却された本件対象文書の管理保存を義務付け、要綱第15条に基づいてそれらを検査することもできるのであるから、「実施機関において組織的に用いるものとして管理しているもの」に該当するとみなして、各補助事業者からこれを取り寄せ、公開すべきであると主張している。

これに対し、実施機関は、条例第2条第2号において公文書とは、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム、スライド及び電磁的記録であって、実施機関において組織的に用いるものとして管理しているもの」と規定されており、「管理」とは、実施機関が当該文書を「現実に支配、管理していること」を意味するものと解され、「現実に支配、管理している」というためには、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現実には有している必要があるところ、本件対象文書については、目的が果たされた際に、原則、補助事業者に返却しており、返却後は、補助事業者が自身で保存、管理しなければならないものであって、実施機関は作成、保存、閲覧・提供、移管、廃棄等の取扱いを判断する権限を現実には有していないので、本件対象文書は「実施機関において組織的に用いるものとして管理しているもの」には該当しないから、公開すべき公文書はないと主張している。

したがって、本件の争点は、本件対象文書の所在及び本件請求に対して本件対象文書を取り寄せて公開すべきか否かである。

#### 2 高槻市スポーツ振興事業補助金について

高槻市スポーツ振興事業補助金は、要綱において以下のように定められている。

- (1) 申請団体は、高槻市スポーツ振興事業補助金交付申請書を実施機関に提出しなければならないが、実施機関は、当該申請があったときは書類等の審査及び必要に応じて現地調査等を行い、補助金を交付すべきであると認めるときは、補助金の交付の決定を行うとともに高槻市スポーツ振興事業補助金交付決定通知書により申請団体に通知する（第6条、第7条及び第9条）。そして、申請団体は、当該

決定通知書を受けた後、補助金の交付を受けようとするときは、高槻市スポーツ振興事業補助金交付請求書を実施機関に提出しなければならないが、実施機関は、当該請求書を受けた後、補助金の全部又は一部を補助事業の完了前に概算払いにより交付する（第11条）。

- (2) その後、補助事業者は、補助事業が完了したときから30日以内、かつ、補助金の交付の決定に係る市の会計年度の末日までに、高槻市スポーツ振興事業補助金実績報告書に、①補助事業の収支決算書又はこれに相当する書類、②補助事業の成果を記載した書類（補助事業の効果を検証できるもの）、③補助対象経費の支出を確認できる書類（領収書の写し等）、④その他市長が必要と認める書類を添付して実施機関に提出しなければならない（第17条）。
- (3) 実施機関は、補助事業者から実績報告を受けたときは、報告書等の書類の審査及び必要に応じて行う現地調査等により、その報告に係る補助事業の成果が補助金の交付の決定の内容及びこれに付した条件に適合するものであるかどうかを調査し、適合すると認めるときは、交付すべき補助金の額を確定し、高槻市スポーツ振興事業補助金額確定通知書により補助事業者に通知する（第18条）。

### 3 本件対象文書の所在について

審査請求人の主張のとおり、要綱第17条には、高槻市スポーツ振興事業補助金実績報告書に補助対象経費の支出を確認できる書類（領収書の写し等）を添付して実施機関に提出しなければならないと記載されているところ、実施機関は、上記2(2)の③に該当する文書として、各補助事業者から主に「領収書の原本」が提出されていると弁明している。

これについて、実施機関によると、高槻市スポーツ振興事業補助金は、30を超える団体を対象としており、各種競技大会、記録会、講習会、体育大会の開催、市民の体力向上等のためのスポーツ振興事業等に要する、報償費、需用費、役務費、委託料、使用料及び賃借料、旅費等の様々な経費が補助対象となっているところ、これらに係る領収書の形態は多種多様であり、各補助事業者における保存方法も統一されていないとのことである。そのため、実施機関は、領収書をコピーして提出させることが各補助事業者にとって負担であること、補助金の交付の決定内容及びこれに付した条件に適合するものであるかどうかを調査するに際しては原本でも問題なく、むしろ原本の方が証拠能力は高いと考えられることを踏まえ、慣例として主に領収書の原本の提出を受けているとしている。

すなわち、補助事業者によっては、レシートを数枚重ねて貼り付けたノートで管理していたり、単に袋に入れて保管していたりする状況の中、レシートを1枚ずつめくってコピーしたり、レシートを並べてコピーしたりすることは、補助事業者にとって経済的にも物理的にも負担を伴うものであるところ、補助金の支給決定時における実施機関の調査に限って言えば、領収書の原本を確認すればその目的を達成できるとのことである。

このような事務の実態に加え、現に、令和3年5月28日付けで「補助金関係文

書の送付及び会計書類の返却について」と題する事務連絡の文書を高槻市スポーツ団体協議会の各団体宛てに送付していることも考慮すれば、原本を保有していると認めるに足る特別の事情が見当たらない以上、あくまで運用として事実上原本を受け取り、審査後にこれを返却していると解するのが相当である。

以上から、補助金事務としての是非は別として、本件対象文書は、実施機関において確認後、補助事業者に返却したため、本件請求時点では保有していなかったとする実施機関の説明に特段不自然・不合理な点は認められない。

#### 4 本件対象文書を取り寄せて公開すべきか否かについて

次に、補助事業者に返却した本件対象文書について、これを補助事業者から取り寄せて公開すべきか否かについて検討する。

条例第5条第1項各号に該当するものは、公文書の公開を請求することができることされており、条例第2条第2号において、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、図画、写真、フィルム、スライド及び電磁的記録であって、実施機関において組織的に用いるものとして管理しているもの」と規定されている。

この点につき、本件対象文書は、前記3記載のとおり、既に補助事業者に返却されており、また補助事業者は、実施機関から独立した団体であることから、少なくとも本件請求時点では、補助事業者がこれを管理していたのであり、およそ「実施機関において組織的に用いるものとして管理しているもの」ではなかったといえる。

そうである以上、情報公開制度は実施機関以外の団体が管理する文書を取り寄せた上で公開することまでを実施機関に対し義務付けるものではないから、これに関連する審査請求人の主張は採用できない。

#### 5 その他

目的達成後に本件対象文書を各補助事業者に返却するという運用は、要綱どおりの手続になっているとは言い難く、本件対象文書をコピーせずに各補助事業者に返却すると、実施機関だけでは補助金が適正に支出されたか否かを事後的に検証することが不可能となる。

実施機関は、補助金交付業務の適正性確保のための手段として、要綱において各補助事業者に対象文書の保管を義務付け、必要に応じて再提示を求めているが、そのような義務付けを認める法令・他の条例上の根拠は見当たらない。

条例が「市の諸活動を市民に説明する責務を全うするとともに、市民の市政への参加を促進し、市政の公正で効率的な執行を確保し、もって地方自治の本旨に即した市政の発展と市民の知る権利の保障に資することを目的とする。」としているように、行政事務の適正な執行についての説明と市民の知る権利の保障に資するためにも、実施機関においては現在の運用の見直しを検討されたい。

## 第4 結論

以上により、当審査会は、「第1 当審査会の結論」で述べたように答申する。



第5 高槻市情報公開審査会及び当審査会の処理経過は、次のとおりである。

高槻市情報公開審査会及び当審査会の処理経過

令和4年 4月14日	・ 諮問書の受理
令和4年 5月25日	・ 実施機関の弁明書の受理
令和4年 5月30日	・ 審査請求人の反論書の受理
令和4年 5月31日	・ 審査請求人の上申書の受理
令和4年 7月 1日	・ 実施機関からの意見聴取
令和4年 8月30日	・ 審査請求人の意見陳述
令和4年10月19日	・ 審査
令和4年12月 7日	・ 審査
令和5年 3月 9日	・ 審査
令和5年 5月26日	・ 審査
令和5年 7月26日	・ 答申