

諮問庁：総務大臣

諮問日：令和元年7月24日（令和元年（行情）諮問第184号）

答申日：令和2年7月27日（令和2年度（行情）答申第162号）

事件名：「地方自治法施行令第158条第1項を利用して収納している公金のすべて」の不開示決定（行政文書非該当）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「地方自治法施行令第158条第1項を利用して収納している公金のすべて」（以下「本件対象文書」という。）につき、行政文書に該当しないとして不開示とした決定は、妥当である。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し、平成31年3月22日付け総行行第92号により総務大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）を取り消すとの裁決を求める。

2 審査請求の理由

（1）審査請求書

別紙1のとおり。

（2）意見書

別紙2のとおり。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 審査請求の経緯

本件審査請求は、審査請求人である開示請求者が、法4条1項の規定に基づいて行った平成31年1月7日付けの行政文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）に対し、処分庁が、法9条2項の規定に基づいて行った原処分を不服として、同年4月22日付けをもって行われたものである。

2 本件審査請求の対象となる行政文書

（1）本件開示請求の内容について

地方自治法施行令第158条1項を利用して収納している公金の種類すべて

（2）原処分について

処分庁は、平成31年2月6日に審査請求人に対し開示対象文書の特定を求める補正依頼を行うと共に、当該文書は地方自治法施行令第158

条1項が該当する旨の情報提供を行ったところ、審査請求人から同年2月11日付（12日受領）「回答書」において、開示請求の目的は、国民健康保険税が地方自治法施行令の改正により、限定列举に追加されたことの確認であること、審査請求人は文書目録を見る立場にないため、具体的な文書名を特定できないなどの回答があった。

平成31年2月12日付の再補正依頼において、再び審査請求人に対し開示対象文書の特定を求める補正依頼を行うと共に、地方自治法施行令158条1項では、国民健康保険税を列举していないこと、国民健康保険料は国民健康保険法及び同施行令において規定されている旨の情報提供を行い、請求を維持する場合、不開示決定となる見込みであることを伝えた。

しかしながら、上記補正依頼に対する回答である平成31年2月17日付（18日受領）「（別紙）補正回答」においても、開示対象文書を特定することはできなかった。

以上の一連の経緯を踏まえ、処分庁は、開示対象文書は地方自治法施行令158条1項が該当し、法2条2項に規定する行政文書に該当しないため、法9条2項の規定に基づき不開示とする原処分を行い、平成31年3月22日付け総行第92号をもって審査請求人に通知した。

3 審査請求について

審査請求書によると、本件審査請求の趣旨及び理由は以下のとおりである。

(1) 審査請求の趣旨

総行第92号平成31年3月22日付けの開示決定処分を取り消すとの裁決を求める。

(2) 審査請求の理由及び申立て事項（要約）

- ・ 平成31年3月22日付けの不開示決定は不当であり、処分の取消しを求める。
- ・ 「国民健康保険税が、地方自治法施行令158条1項により、コンビニ店舗収納している公金であること」を否認することを求める。
- ・ 地方自治法施行令について、最終改正日を情報提供することを求める。
- ・ 収入印紙代金300円の返却を求める。
- ・ 開示請求書の控えの交付を求める。

4 原処分の妥当性について

審査請求人は原処分が不当であり、取消しを求めると主張する。

上記2(2)で述べたとおり、審査請求人は開示対象文書特定のための処分庁からの補正依頼に対し具体的な回答を提示せず、開示対象文書は地方自治法施行令158条1項が該当する旨を教示しても、請求を取り下げ

る意思を示さなかったため、法2条2項に規定する行政文書に該当しないことから、処分庁は本件開示請求を不開示決定とした。

法令は公布の手続が踏まれ、官報に掲載されることにより広く周知が図られており、また、法令の条文については、不特定多数の者に販売することを目的として発行されている法令集などにより容易に入手が可能であることから、法2条2項1号に規定する「官報、白書、新聞、雑誌、書籍、その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの」に該当し、法上の行政文書とはならないものであるため、原処分において不開示決定を行った判断は妥当である。

5 申立て事項について

- (1) 審査請求人は「国民健康保険税が、地方自治法施行令158条1項により、コンビニ店舗収納している公金であること」を否認することを求める旨主張するが、当該主張は本件開示請求の一連の経緯において特段言及されておらず、本件開示請求及び本件審理手続と関連性が無い主張と考える。
- (2) 審査請求人は地方自治法施行令の最終改正日の情報提供を求める旨主張するが、平成31年2月6日及び12日に処分庁が審査請求人に対して情報提供を行った条文に関する主張であり、本件審理手続と関連性が無い主張と考える。
- (3) 審査請求人は収入印紙代金300円の返却を求める旨主張するが、処分庁は平成31年2月6日及び12日の2度に渡る補正依頼において、本件開示請求を取下げるか否かを審査請求人に対し確認を行っており、取下げの意思を確認できなかったため、本件開示請求を受付け不開示決定を行っている。正当な手続により既に納付された手数料は返却することはできない。
- (4) 審査請求人は、開示請求書（控え）の交付を行うことを求める旨主張するが、開示請求書（控え）の交付を行わないことについて、法律等での規定はなく、何ら違法ではない。

6 結論

以上により、原処分は妥当であり、諮問庁としては、原処分を維持することが適当であると考えます。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- ① 令和元年7月24日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同年8月13日 審査請求人から意見書を收受
- ④ 令和2年6月26日 審議
- ⑤ 同年7月21日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件開示請求について

本件開示請求は、本件対象文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書については、地方自治法施行令（昭和22年政令第16号（158条1項））が該当するが、法令は法2条2項に規定する行政文書に該当しないとして、不開示とする原処分を行った。

審査請求人は、原処分の取消しを求めているところ、諮問庁は、原処分は妥当であるとしていることから、以下、本件対象文書の行政文書該当性について検討する。

2 本件対象文書の行政文書該当性について

(1) 諮問書に添付された書類（補正書、補正回答書等の写し）によれば、本件開示請求から原処分に至るまでの間に、処分庁が審査請求人に対して行った求補正及びこれに対する審査請求人の回答の経緯等は、おおむね上記第3の2(2)のとおりであると認められ、これを覆すに足りる事情は認められない。

(2) 検討

諮問庁は、本件対象文書は、地方自治法施行令158条1項の規定が該当するとしているが、本件行政文書開示請求書の記載及び上記(1)に認定の求補正の経緯等に照らせば、相当であると認められる。

そして、法令は、公布の手續が踏まれ、官報に掲載されることにより広く周知が図られており、法令の条文については、不特定多数の者に販売することを目的として発行されている法令集などにより容易に入手が可能であることから、法2条2項の行政文書に該当せず、法の開示請求権制度の対象とする必要はないものと解すべきであり、上記規定が行政文書に該当しないとする諮問庁の説明は妥当である。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、その他種々主張するが、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、法2条2項に規定する行政文書に該当しないとして不開示とした決定については、本件対象文書は行政文書に該当しないと認められるので、妥当であると判断した。

(第1部会)

委員 小泉博嗣, 委員 池田陽子, 委員 木村琢磨

別紙 1 審査請求書（補正後）（引用されたURLは省略する。）

1 審査請求の理由

審査請求人は、平成31年3月22日付け、総務省から総行第92号による行政文書不開示決定の処分を受けた。しかし、本件処分は、不当であること。

2 本件開示請求の目的は、再審資料の収集である。

具体的には、以下の論理展開を完成させることを目的としている。

（1）背景（関係法規定について）

特定市は、指定金融機関制度を選択している。

特定市は、特定金融機関（特定社長）を指定金融機関にしている。

地方税は、指定金融機関制度を利用して、公金の収納を行っている。

地方税の収納を行えるものは、金融機関のみである。

平成18年4月1日施行の銀行法等の一部を改正する法律により、新たに銀行代理業制度が創設された。

銀行代理業制度が創設に伴い、一般事業者の銀行代理業への参入が可能となった。

（2）上記の法規定の適用

国民健康保険税は、地方税である。

主張根拠は、「（国民健康保険税）地方税法703条の4」及び「（市町村が課すことのできる税目）地方税法5条6項」である。

国民健康保険税の収納を行っている特定市内のコンビニ店舗は、金融機関である。

特定市内の特定コンビニエンスストア店舗は、金融機関である。

特定市内の特定コンビニエンスストア店舗は、特定金融機関（特定社長）を所属銀行とした銀行代理業者である。

（3）OCR読み取り（銀行店舗納付）とバーコード読み取り（コンビニ店舗納付）の2つがあること。

「特定金融機関特定市役所内派出所」とは、バーコード読み取りをおこなった収納について取りまとめる所である。

「特定番号」とは、バーコード読み取りを行ったことを意味する管理情報であり、「特定金融機関特定市役所内派出所」で納付したことを意味する情報ではないこと。

(4) 特定市内の特定コンビニエンスストア店舗で納付したことが明らかな済通が唯一証拠であること。

上記(1)(2)の主張を行わなくとも、上記の済通が開示交付されれば、再審のための証拠は揃うこと。

○ 済通の閲覧交付が行われれば、再審資料が揃う理由について。

特定市長Aの主張＝「特定年度特定期A特定月A分の納付場所は、特定金融機関特定市役所内派出所である。納付時刻は特定時刻Aである。」

特定市長Aの主張根拠＝「裏面印字の管理コード「特定番号」と印字してある。」

「特定番号」は、「特定金融機関特定市役所内派出所である。」証拠である。

請求人の主張は＝「特定年度特定期A特定月A分の納付場所は、特定市内の特定コンビニエンスストア特定店舗である。納付時刻は特定時刻B頃である。」

請求人の主張根拠は＝「納付日の特定月日は、特定区の勤務先に全日勤務していた。出勤簿、休暇簿で証明。生徒の連絡帳にも様子を自筆で記載してある。昼は、生徒の摂食指導で、職場を抜け出すことは出来ない。」

特定年度特定期B特定月B分の納付場所は、特定市内の特定コンビニエンスストア特定店舗であることは明らかである。

○ 済通の閲覧交付をするために、以下の訴訟提起を行ったこと。

裁判官が違法な目的を持ち、訴訟指揮権を行使して、済通の証拠調べを拒否した。

① 特定事件番号A 特定事件 特定裁判官A, 特定書記官 の場合

証拠保全申立てを行ったが、特定裁判官Aは却下。

特定市長Aの主張根拠である済通の書証提出を求めた。

特定市長Aは、第2準備書面の提出を拒否した。

特定裁判官Aは、済通の提出について、判断を下さず終局を行った。

判決書は、請求人が否認した訴訟資料を、裁判の基礎に用いていた。

＝> 特定コンビニエンスストア店舗で納付したことが明らかな済通の証拠調べは行われていない。

② 特定事件番号A 特定事件 特定裁判官Bの場合。

特定裁判官Bに対し、○丁の表を提出して、コンビニ店舗で納付したことが明らかな済通の証拠調べを求めた。

特定裁判官Aの裁判打ち切りは、手続きに違法であると訴えた。

しかし、2つとも判断を示さずに、第1回控訴審で終局した。

判決書は、請求人が否認した訴訟資料を、裁判の基礎に用いていた。

⇒ 特定コンビニエンスストア店舗で納付したことが明らかな済通の証拠調べは行われていない。

③ 特定最高裁判事の場合

上告提起 特定事件番号C

上告受理申立て 特定事件番号D

特定最高裁判事に対して、訴訟手続きの違法を申立てた。

しかしながら、調書（決定）で門前払いをされた。

⇒ 特定コンビニエンスストア店舗で納付したことが明らかな済通の証拠調べは行われていない。

3 石田真敏総務大臣の不開示決定通知書の違法性について

(1) 開示請求書（控え）の交付が行われていないことから、開示請求文言が特定できない。

(2) 310322 不開示決定通知書の文言＝「地方自治法施行令158条1項を利用して収納している公金のすべて」

(3) 当該文書は、地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）が該当しますが、法令は法2条2項に規定する行政文書に該当しないため不開示としました（地方自治法施行令158条1項にあるとおりです。）

(4) 請求者は、再審資料収集のために開示請求を行っている。
具体的にいうと、「国民健康保険税が、地方自治法施行令158条1項により、コンビニ店舗収納している公金であること」の認否である。
石田真敏総務大臣は、これまでも、正対した回答を行っていない。

(5) 情報提供で「地方自治法施行令158条1項にあるとおりです。」と答えていることの違法について。

ふるさと納税は、改正により、令158条1項に追加されている。

国民健康保険税が，追加された可能性がある。

地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）は，改正されていないのか不明である。

「あるとおりです。」としているが，最終改正の日時が明らかでないこと。このことは，行政手続法8条の理由付記の制度に違反している。

（6）情報提供で対応すべき事案を，不開示決定通知書で扱ったこと。扱いを間違えている。収入印紙300円の返却を求める。

4 石田真敏総務大臣に対しての申立て事項

（1）「国民健康保険税が，地方自治法施行令158条1項により，コンビニ店舗収納している公金であること」を否認すること

（2）地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）について，最終改正日を情報提供すること。

（3）収入印紙代金300円の返却を求めること。

（4）開示請求書（控え）の交付を行うことを求める。

別紙 2 意見書

1 本件開示請求の背景

ア 開示請求の目的は、「特定事件番号 A 特定事件 特定裁判官 A」に対して、再審請求を行うための証拠集めである。

イ 証拠は 2 つ存在すること。

1 つ目は、「コンビニ店舗で納付したことが明らかな済通を取得して、裏面印字の管理情報に「特定番号」が印字されていること」

2 つ目は、コンビニ店舗が地方自治体の収納代理金融機関であること。

ウ 済通に対しては、訴訟において、書証提出を求めたが、特定コンビニエンスストア会長等は提出を拒否。

特定裁判官 A，特定裁判官 B，特定最高裁判事等は、提出させることを拒否した上で、開示請求人を負かしていること。

エ 済通の情報公開請求を行ったところ、特定市長 A は、コンビニ本部が保有しており、特定市では不存在との理由で、不開示。

特定市長 B は、裏面の開示は拒否。

特定都道府県知事 A は、特定市同様の理由で不開示。

根本匠厚生労働大臣は、偽造と思われる済通を開示し、現在、特定裁判官 C に対し、「特定年月日付け 文書送付嘱託申立書 厚労省に対して」を提出し、真贋鑑定を申立てている。

オ 「コンビニ店舗が収納代理金融機関であること」についての争点は、以下の通り。

① 特定市長 A ・ 特定市長 B ・ 特定都道府県知事 B 等の主張

地方税である国民健康保険税・固定資産税の収納業務委託は、地方自治法施行令 158 条の 2 を適用して、私人である（金融機関を除くもの）コンビニ収納代理業者（特定通信事業者）・各コンビニ本部との間で締結された契約書で行っている。

② 開示請求人の主張

地方税である国民健康保険税・固定資産税の収納業務委託は、指定金融機関制度の適用により収納業務委託を行っている。

指定金融機関制度の下では、地方税である国民健康保険税・固定資産税の収納業務を行えるものは金融機関のみである。

具体的には、指定金融機関・指定代理金融機関・収納業務委託を代理金融機関の 3 種類の金融機関のみである。

地方税である国民健康保険税・固定資産税の収納業務において、地方自治法施行令158条の2を適用して、私人（金融機関を除くもの）に収納業務委託を行うことは違法であること。

仮に、地方税である国民健康保険税・固定資産税の収納業務において、地方自治法施行令158条の2を適用して、私人（金融機関を除くもの）に収納業務委託を行った場合、指定金融機関制度との併用が可能であることの証明ができていない。

指定金融機関には総括責任があること。

地方自治法施行令158条の2を適用して、私人（金融機関を除くもの）に収納業務委託した場合、コンビニ店舗・コンビニ収納代理業者も支配しなければ、総括責任は果たせない。

▶ 指定金融機関の総括責任

○ 特定市公金取扱金融機関に関する規則

3条1項 指定銀行は、公金の収納及び支払いの事務並びに預金事務を取り扱うとともに、収納代理金融機関の取り扱う公金の収納の事務を統括し、その事務を代表する。

カ 本件開示請求は、請求人の主張を裏付けるための資料収集で行った。

本来、コンビニ店舗が地方自治体の収納代理金融機関であることについては、訴訟を起こせば、裁判所が適切な法規定を適用して、判断を行うべきものである。

しかしながら、特定裁判官A・特定裁判官B・特定最高裁判事等の行為からは、公平公正な裁判は期待できず、自ら証拠集めが必要と判断。

開示請求人の主張についての立証資料は、石田真敏総務大臣の回答を充てるために開示請求を行った。

2 石田真敏総務大臣が行った（行情）諮問184号の理由説明書の記載事項に対する認否等

▼ 190806理由説明書<1p>12行目から

平成31年1月7日付け開示請求文言は、不明であることから、190806理由説明書の文言を記載する。

「地方自治法施行令158条1項を利用して収納している公金の種類すべて」（の開示請求 又は 情報提供）」

⇒ 情報提供が欠落していると思料する。

⇒ 開示請求当時は、分からなかった事項で、現在は分かった事項があること。

「地方自治法施行令 158 条 1 項の限定列挙は、地方税を除く公金を対象としていること。」

「地方税を除く公金の限定列挙」であるとの情報提供があれば、開示請求の目的は達成できた。

▼ 190806 理由説明書<1 p>14 行目から

「処分庁は、平成 31 年 2 月 6 日・・・補正依頼を行い・・・「回答書」において、開示請求の目的は、国民健康保険税が地方自治法施行令の改正により、（令 158 条 1 項の）限定列挙に追加されたことの確認であること・・・の回答があった。

平成 31 年 2 月 12 日付けの再補正依頼において・・・地方自治法施行令 158 条 1 項では国民健康保険税を列挙していないこと・・・の情報提供を行い・・・」

⇒ 「地方自治法施行令 158 条 1 項では国民健康保険税を列挙していないことの情報提供を行い」について。

開示請求者は、地方自治法施行令の改正により、令 158 条 1 項の限定列挙に国民健康保険税が掲示されていることの確認を目的としている事項を伝えている。

「令 158 条 1 項では列挙していないことを情報提供した」と石田真敏総務大臣は主張。

しかしながら、なぜ列挙されていないかについて、情報提供がない。

核心を外した内容を伝えて、情報提供したと開き直っている。

「令 158 条 1 項の限定列挙は、地方税を除く公金の限定列挙」であるとの情報提供があれば、開示請求の目的は達成できた。

核心外しの情報提供は、（理由の提示）行政手続法 8 条所定の理由付記の制度に違反していること。

▼ 190806 理由説明書<1 p>25 行目から

「しかしながら、・・・平成 31 年 2 月 17 日付け補正回答においても、開示請求文書を特定できなかった・・・」

⇒ 本件は、情報提供で対応すべき事案である。

不開示決定に誘導するために、開示請求者に対し、文書名を特定できないことを認識した上で、文書名の特定を要求していること。

▼ 190806理由説明書<2p>15行目から

「審査請求人は開示請求対象文書特定のための処分庁からの補正依頼に対し具体的な回答を提示せず・・・」について。

⇒否認する。

石田真敏総務大臣が言う「具体的な回答を提示」とは、いかなる意味であるか求釈明する。

具体的な文書名が分かっているならば、文書名を記載した上で、開示請求を行っている。

開示請求人は、補正回答で可能な限り、説明を行っている。

「令158条1項の限定列举は、地方税を除く公金の限定列举」であるとの情報提供があれば、即刻終わった事案である。

▼ 190806理由説明書<2p>20行目から

「法令は交付の手続きが踏まれ・・・法上の行政文書とはならないものであるため・・・」

⇒「法令の条文」は、開示請求対象外であるがことは、認識している。

「法令の条文」については、情報提供該当であることの認否を求める。

▼ 190806理由説明書<2p>27行目から

「(1) 審査請求人は、・・・関連性がない主張と考える」

⇒否認する。

しかしながら、令158条1項は、「地方税を除く公金」であることが分かったこと。このことから、地方税である国民健康保険税の収納業務委託の根拠とはなり得ないことが分かったので、判断は不要である。

▼ 190806理由説明書<2p>31行目から

「(2) 審査請求人は・・・地方自治法施行令の最終改正日の情報提供を求める・・・」

⇒今後の、「令158条の2」の対象税目を特定するうえで、必要な情報である。

地方自治法施行令の最終改正日の情報提供については、別途、開示請求を行えという意味であるかについて、求釈明する。

▼ 190806理由説明書<3p>3行目から

「審査請求人は収入印紙代金300円の返却を求める旨主張するが・・・本件開示請求を受け不開示決定を行っている。正当な手続きにより既に納付された手数料は返却することはできない。」

⇒「正当な手続きにより」は否認する。

否認理由は、（控）の交付が行われていないことから、開示請求者は受付番号を知らされていない。

開示請求対象文書名の明示も行われていないことから、文書特定が行われていない。

その上で、不開示決定が行われている。

「正当な手続き」について記載された文書名・記載事項について、明らかにすることを求釈明。

石田真敏総務大臣は、開示請求者が入手困難な文書を根拠に主張を行うことが多々あること。

理由説明書は、処分庁の主張を集めた文書になっていること。

必ず、証拠及び証拠説明書を添付することを求める。

▼ 190806理由説明書<3p>8行目から

「審査請求人は、開示請求書（控え）の交付を行うことを・・・開示請求書（控え）の交付を行わないことについて、法律等での規定はなく、何ら違法ではない。」

⇒ 否認する。

開示請求人に対し、開示請求書（控え）を交付することは、（理由の提示）行政手続法8条所定の理由付記の制度に係る事項である。

開示請求人にとり、「開示請求書（控え）⇒補正依頼・補正回答⇒開示決定」と経緯を明示する証拠である。

（控え）の交付がなければ、不開示決定が行われた時に、

⇒（受取証書の交付請求）民法486条＝「弁済をした者は、弁済を受領した者に対して受取証書の交付を請求することができる。」と記載が存在する。

領収書とは、代金支払い時に発行される支払いの証明となる書類で、二重に請求されるのを防ぐ役割があります。

類推適用によると、開示請求書（控え）が交付されない場合、石田真敏総務大臣が開示請求を受けていないと白を切ったとき、対抗する手段が存在しない。収入印紙は金券である。開示請求書（控え）は領収書に該当する。

⇒「法律等での規定はなく」について。

社会常識から判断すれば、開示請求書（控え）の発行は当然である。法規定がないことは、書かなくても社会常識から判断できるからである。

石田真敏総務大臣の様に、法規定にないことを理由にして、（控え）の発行を拒否すること。

恣意的に（控え）の交付を拒否し、「補正依頼⇒補正回答」を繰り返すことで、当初の開示請求文言対象文書とは異なる文書を特定しても、露見しないようすることを目的とした（控え）の交付を拒否である。

（控え）の交付を拒否したことは違法である。

3 インカメラ審理の申立て

補正依頼・補正回答を提出させ、補正依頼の内容は、不当であることを確認すること。

4 求める事項

ア 「令158条1項の限定列挙は、地方税を除く公金の限定列挙」であるとの情報提供があれば、開示請求の目的は達成できた。

核心外しの情報提供は、（理由の提示）行政手続法8条所定の理由付記の制度に違反していることを認めること。

イ 石田真敏総務大臣が言う「具体的な回答を提示」とは、いかなる意味であるかについて回答を求める。

ウ 「法令の条文」については、情報提供該当事項であることの認否を求める。

エ 地方自治法施行令の最終改正日の情報提供については、別途、開示請求を行えという意味であるかについて、回答を求めること。

オ 「正当な手続き」について記載された文書名・記載事項について、明らかにすることを求めること。

カ （控え）の交付を拒否したことは違法であることを認めること。