

諮問(情)第3号～諮問(情)第13号

答 申

第1 審査会の結論

審査請求人が存在を主張するところの「特別会計」と呼ばれる不正経理に係る文書は、本件審査請求に係る公文書公開請求(以下「本件請求」という。)において特定された市立小学校及び中学校(以下これらを「請求対象校」という。)のいずれにおいても不存在であるとして、その全部を非公開とした各決定(以下「原決定」という。)は、妥当である。

第2 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、審査請求人が、札幌市情報公開条例(平成11年条例第41号。以下「条例」という。)第6条第1項の規定に基づき行った公文書公開請求に対して、札幌市教育委員会教育長(以下「処分庁」という。)が行った原決定のうち以下の処分についてその取消しを求めるというものである。

(1) 平成17年2月24日付け公文書公開請求(以下「請求」という。)

ア 札幌市立新琴似中学校、同伏見中学校、同北辰中学校、同山鼻中学校における平成15年度特別会計に係る預貯金通帳及び関係資料(以下これらを「特別会計文書」という。)のすべて

イ 上記アに係る事務処理にあたって、処分庁が上記対象校に対して送付した特別会計文書の公開を指示する文書の写し(以下「公開指示文書」という。)

(2) 平成17年3月16日付け公文書公開請求

札幌市立真駒内曙中学校、同美香保中学校、同宮の丘中学校における平成15年度特別会計文書のすべて

(3) 平成17年3月16日付け公文書公開請求)

札幌市立北栄中学校、同北都中学校、同北陽中学校における平成15年度特別会計文書のすべて

(4) 平成17年4月15日付け公文書公開請求

札幌市立山鼻小学校、同山鼻南小学校、同米里小学校、同和光小学校における平成12年度特別会計文書のすべて

(5) 平成17年4月15日付け公文書公開請求

札幌市立もみじ台小学校、同もみじ台西小学校、同もみじ台南小学校、同山の手小学校、同山の手南小学校における平成12年度特別会計文書のすべて

(6) 平成17年4月25日付け公文書公開請求

札幌市立豊水小学校、同北光小学校、同北都小学校における平成12年度から平成14年度の特別会計文書のすべて

(7) 平成17年5月6日付け公文書公開請求

札幌市立新琴似中学校、同伏見中学校、同北辰中学校、同山鼻中学校における平成16年度特別会計文書のすべて

(8) 平成17年5月6日付け公文書公開請求

札幌市立もみじ台中学校、同もみじ台南中学校、同米里中学校、同陵陽中学校に

おける平成16年度特別会計文書のすべて

(9) 平成17年度5月26日付け公文書公開請求

札幌市立上篠路中学校、同上野幌中学校、同北白石中学校、同北野中学校、同北野台中学校における平成12年度から平成15年度までの特別会計文書のすべて

(10) 平成17年度5月26日付け公文書公開請求

札幌市立清田中学校、同幌東中学校、同琴似中学校、同札幌中学校、同札幌北中学校における平成12年度から平成15年度までの特別会計文書のすべて

(11) 平成17年度5月26日付け公文書公開請求

札幌市立札幌中学校、同信濃中学校、同篠路中学校、同篠路西中学校における平成12年度から平成15年度までの特別会計文書のすべて

2 審査請求の理由

審査請求人の主張する審査請求の主たる理由は、審査請求書、意見書及び意見陳述における主張によると、おおむね以下のとおりである。

(1) 定義

特別会計とは、いわゆる裏会計であり、市立小学校及び中学校（以下「市立学校」という。）のすべてに存在する。

その財源は、予算が現金で支給され、その支出に際して平成15年度まで領収書等支出証拠書類を必要としていなかった研究委託費、修学旅行業者等関係業者からのリベート、町内会からの寸志及びさまざまな方法による学校徴収金の不正流用等であり、これを所管する校長・教頭は、札幌市教育委員会（以下「諮問庁」という。）の幹部職員への金品の贈賄や生徒同士のもめごとに係る金銭による解決等のために使用している。

(2) 隠ぺい

諮問庁は、市立学校の教員や学校長であった者を多数採用しているため、各市立学校には特別会計が存在し、それがいかなる用途に充てられているかについて十分に知っている。しかし、自らの幹部職員への贈答品の資金源確保のため、このような裏金作りを黙認する一方、その不正を追及する審査請求人に対しては、虚偽の事実を作成して処分するなどして、特別会計の実態を積極的に隠ぺいしようとしている。

そして、処分庁が行った原決定は、請求対象校に対して本件請求があったことを一切連絡することなく行われたものである。このように処分庁が請求対象校にかかる連絡をしない理由は、公開請求があったことを知れば、請求対象校の中には、当該学校における特別会計文書を公開しようとするところも出てくるかもしれない、そうなった場合には特別会計の存在が公になってしまうことをおそれるからである。請求に係る公開指示文書が存在しないとしていることが、その証左である。

特別会計の存在とその用途は学校現場において周知の事実であり、教職員の中には、その手法を真似て不正経理を行う者までおり、このような教育関係者や学校責任者の姿勢が教育現場全体の士気を下げ、現在の憂慮すべき教育問題の主要な原因となっている。

審査請求人は、このような実態を深く憂い、特別会計の撤廃とこのことに係る不正経理の是正を強く求めるものである。

第3 諮問庁の説明要旨

1 原決定の判断理由

(1) 特別会計

特別会計文書は審査請求人がその存在を主張し、これを特定したものであることから、本件請求受理後、処分庁は、請求対象校の学校長又は教頭に対し、特別会計文書について、保有している公文書の中に請求内容に合致する文書が存在するかについて調査を要請したところ、そのいずれの学校からも該当する文書が存在しないとの報告を受けた。

このため、審査請求人が主張する特別会計は存在せず、これに関する公文書は存在せず、したがって、特別会計文書に係る公文書はこれを保有していないと判断し、原決定を行ったものである。

なお、審査請求人が特別会計の財源であると主張する市立学校における金銭の取扱いの主なものについては、次のとおりである。

ア 学校研究委託事業予算

処分庁は、学校研究委託事業の委託予算の執行に関し、委託事業終了後に委託先である当該事業対象校から研究委託実績報告書の提出を受け、これによりすべて残金はないこと及び支出内容に特に問題はないことを確認している。

イ 学校徴収金

学校徴収金の決算は、それぞれの市立学校において、規定に基づき、PTAによる監査を受け、保護者に対して報告が行われている。また、残金が生じた場合には、次年度への繰越等その取扱いについて、保護者の了承を得て取り決めている。

ウ 謝礼等

処分庁では、市立学校現場において謝礼等を財源とする不適切な経理が行われているという事実を確認していない。

(2) 公開指示文書

公開指示文書は、当該請求時点において処分庁が保有している文書ではないことから、条例第2条第2号に規定する公文書には該当せず、よって、公文書公開請求の対象公文書ではないことから、これを非公開としたものである。

なお、処分庁や公文書公開請求書の受付を担当する総務局行政情報課では、審査請求人がこのような請求時点では当然に発生していない文書に係る公開請求書を提出する都度、当該文書が条例で定める対象公文書には該当しないことを説明しているが、審査請求人は、まったく理解を示さない。

また、審査請求人は、処分庁が原決定を行うにあたり、請求対象校に対してかかる公開請求があったことを連絡していないと主張しているが、処分庁では、原決定を行うまでの間に、該当する公文書公開請求書の写しを請求対象校のそれぞれに送付していることを申し添える。

2 諮問庁による見分

特別会計文書の存否に関し、本件審査請求を受けた諮問庁は以下の調査を行った。

学校研究委託事業に関しては、請求対象校のうち、本件請求の請求対象とされた年度の期間中に学校研究委託事業を委託した実績がある学校については、同校から提出された当該研究委託実績報告書を再度検証し、残金がないことを確認した。

また、学校徴収金については、請求対象校の中から無作為に11校を抽出し、これらの学校における学校徴収金に係る経理関係文書を取り寄せて見分した。その結果、計11校のいずれについても、その記載から、収支決算報告書、預金通帳及び金銭出納簿の記載に不一致な点はないこと、金銭出納簿の記載に対応する領収書がほぼ存在すること、年度末の残金は翌年度へ繰り越されて精算されていること等を確認した。このことから、恒常的かつ意図的な経理操作が行われているという事実を把握することはできなかった。

なお、取り寄せた学校の文書の中には、見積書や領収書等一部の支出証拠書類が保管されていない等の不備がみられたが、これら不備のある文書を提出してきた学校に対して、事情聴取やその他の書類における確認を行ったところ、保護者による決算監査が、札幌市立学校徴収金取扱要領(平成8年教育長決裁。以下「徴収金要領」という。)に基づき、預金通帳、支出証拠書類等の関係帳票等を提出の上、適正に実施されていたということであり、したがってこの時点では領収書等は存在していたと考えられることから、「特別会計」という違法な裏金が存在すると認める余地はないと判断した。

3 結 論

以上のことから、請求対象校において審査請求人が主張したような違法・不当な経理操作が行われていると認められる事実は見出せないことから、諮問庁は、原決定を維持することが適当であると考えます。

第4 審査会の判断

1 はじめに

当審査会は、本件諮問事案について、諮問(情)第3号から同第13号までを併合し、調査審議を行った。

本件諮問事案に係る対象文書である特別会計文書及び公開指示文書は、存在に争いが無い文書に関して、その非公開部分の公開を求めるというものではなく、諮問庁が保有しないと主張する文書について、請求人がその存在を主張し、公開を求めらるものである。

当審査会は、原決定の当不当の判断を行うにあたり、対象文書の不存在を検証することは困難なことから、諮問庁による主張内容について、不自然・不合理な点がないかを判断することとする。

2 特別会計文書

(1) 特別会計の定義

審査請求人の主張する「特別会計」なるものは、審査請求人の説明を要約すれば、研究委託金や学校徴収金の本来の用途に基づく支出の残金等を不正に確保することにより設けられた会計であって、校長や教頭が、用途や金額について法令、条例、規則、予算、契約による制約を受けず、自由な裁量によって使用しているものということが出来る。

そして、特別会計文書は、特別会計の執行において発生する文書であると考えられる。

(2) 財源の検証

特別会計文書について、審査請求人が、特別会計の財源を市立学校現場における経費の流用であるとしているので、市立学校における経理関係文書について、特別会計の存在を確認させるような事実があるかを検証する。

ア 経理処理の定め等

当審査会における調査及び諮問庁の説明等を総合したところ、市立学校における経理処理のしくみは、諮問庁事務局（以下「事務局」という。）と市立学校との間及び市立学校が単独で行うものについて、おおむね次のように整理することができ、経理関係文書はこの過程において作成又は取得するものと考えられる。

(7) 事務局と各学校との間

a 予算

各学校に配分される予算（以下「予算」という。）は、事務局から示されるものであるが、それは、各学校に対し、予算執行の限度額の範囲内で支出負担行為を許容するというものである。また、予算の執行に係る手続は、札幌市会計規則及び札幌市契約規則等により定められている。さらに、出納機関に対する支出命令は、事務局において行われる。

これらのことから、予算の執行にあたり、原則として、各市立学校が予算額を現金にて入手することも、直接現金をもって債権者に支払うこともない。また、予算執行の内容及び手続は、見積書、請求書等の必要書類を添付することにより明らかにしなければならない。

b 委託契約に基づく委託料の受領

aの予算とは別に、市立学校が、学校研究委託業務の事業対象校（以下「受託校」という。）となった場合は、事務局から当該事業に係る委託料（以下「研究委託料」という。）を受領する。

この際、受託校は、研究委託料受領にあたり、校長を代表者とする学校名の専用口座を用意することとされている。

また、研究委託料の執行については、予算の場合と異なり、債権者への支払までを受託校が行うものであるが、当該年度の学校研究委託実施要領に基づき、支出の用途は、あらかじめ事務局に提出していた研究委託計画書に則って行い、また、業務終了後には、研究委託実績報告書により決算を事務局に提出することとされている。

そして、事務局は、当該報告書により業務の履行内容とともに研究委託料の執行について費目、執行済金額、支出内容等の検査を行っている。

なお、平成15年度より、研究委託料の執行に係る領収書についても、その写しを当該報告書と併せて事務局に提出することとしている。

(1) 学校自体

a 学校徴収金

学校徴収金とは、市立学校が、学校教育活動を通じて児童生徒に直接還元する目的で保護者から徴収する経費等である。

その取扱いについては、徴収金要領において、公金の取扱いに準じ、会計年度は毎年4月1日に始まり翌年3月31日をもって終わること、収入・支出の金額は預金通帳、金銭出納簿及び関係帳票と符合しなければならないこと等が定められている。

また、学校徴収金事務の手引き（平成8年教育長決裁。以下「事務の手引き」

という。)において、学校徴収金の取扱いに関する標準的な事務処理が定められており、それによると、支出に際しては見積書、納品書、領収書等の支出証拠書類が必要とされている。

これら学校徴収金の決算は、徴収金要領の定めに従い、責任者である校長が、会計年度末に、PTA役員等による監査に付した後、当該監査結果の報告とともに、保護者に報告をし、了承を得ることとされている。

なお、徴収金要領及び事務の手引きは、平成16年度から全面改正後のものが施行されており、本件請求における対象年度が平成12年度から平成16年度の間のものであることから、その根拠とすべき規定は改正前のものと現行規定とで分かれるが、上記の事務取扱いに係る規定内容は、改正前と現行の規定とで変わるものではない。

b 謝礼等

各学校に寄付の申出があった場合は、札幌市表彰基準(昭和32年訓令第27号)にしたがって寄付受理の処理を行うこととなっており、また、徴収金要領においても、市立学校及び職員は、業者から割戻手数料、謝礼、その他いかなる名目の金品若しくはサービスの提供を受け、又は提供を教唆してはならないと定められている。

イ 文書の見分

当審査会は、諮問庁から提出された、請求対象校の学校徴収金に係る経理関係文書の一部(以下「提出資料」という。)を見分した。

提出資料は、請求対象校中、特定の学校11校に係る特定年度の学校徴収金のうち特定項目に係る収支決算報告書、金銭出納簿、預金通帳、そして、当該金銭出納簿及び預金通帳に記載がある支出のうち特定のものに対応する支出簿と領収書等支出証拠書類である。なお、支出簿とは、個々の支出手続に係る決裁文書をいう。

当該資料において、全般に、金銭出納簿及び預金通帳における収入支出の記録の合計額は一致しており、当該合計額は、収支決算報告書における予算決算の総額とも一致していた。また、支出簿と領収書は、金銭出納簿や預金通帳の支出の記載が適正であることの例として提出されたものであると解されるが、一部の学校のものは、金銭出納簿や預金通帳における支出の記載が複数の支出に係る合算金額であるため、直接に照合することができないものもあるなどしたが、おおむね金銭出納簿及び預金通帳の記載に対応する金額となっていた。

一方、特定の学校における支出のいくつかについては、支出簿に係る領収書がないなど、適正な文書の管理に係る不備も散見された。

このことについて、諮問庁は、基本的に、徴収金要領第23条(平成16年度学校徴収金の取扱いにあつては、同第26条)の規定に従い、保護者による決算監査が適正に行われていたので、領収書等今回その存在を確認できなかった支出証拠書類もその時点では存在していたと考えられ、また、当該事実と不正流用の存在との因果関係も明らかにはできなかつたと説明する。

当審査会においても、かかる証拠書類の一部不備により少なくとも特定の学校については経理事務が適切に処理されていたと確認できなかった部分はあるものの、そのことをもって直ちに経費の不正流用があったと推認することも困難なので、適正な文書管理のあり方の問題とは別に本件審査請求に係る調査審議についてのみ言えば、諮問庁の説明を是認するほかない。

ウ 検 討

関係規定、経理関係文書の見分のいずれからも、特別会計文書の存在に結びつくような経費の不正流用がなされていると判断するに足る事実は認められなかった。

(3) 結 論

以上のことから、諮問庁が特別会計の存在を把握しておらず、また、このことに係る公文書も保有していないとする主張について、不自然、不合理な点があるとまでは認められず、また、他に特別会計文書が存在すると確認するに足る事実は認められない。

したがって、特別会計文書を不存在につき非公開としたことは、妥当である。

3 公開指示文書

公文書公開請求の対象である公文書は、条例第2条第2号のとおり、請求時点において実施機関が保有する文書を指すものである。

そして、審査請求人は、諮問庁が、請求の処理を進める手続において公開指示文書を作成するはずであるという見込みに基づいて当該文書を特定し、その公開を求めるとして請求したものである。

この請求趣旨によれば、公開指示文書は、仮に作成されることがあるとしても、請求を受けた後のこととなるはずであるから、請求を受理したときには発生しておらず、処分庁が当該請求時点において現に保有している文書とは言えない。

したがって、公開指示文書は、請求との関係では、理論上、公文書に該当し得ないので、その存否を確認するまでもなく、非公開としたことは妥当である。

4 結 論

以上のことから、原決定は妥当であると判断し、第1のとおり結論する。

第5 審査経過

次表のとおり。

年 月 日	審 査 経 過
平成17年9月12日	諮問書及び諮問庁の非公開理由説明書を受理
平成17年10月11日	審査請求人に諮問庁の非公開理由説明書を送付するとともに意見書の提出を要請
平成17年12月13日 (第8回審査会)	事案の概要説明 審査請求人から意見聴取及び諮問庁から事情聴取
平成17年12月20日 (第9回審査会)	審 議
平成18年1月10日 (第10回審査会)	審 議
平成18年1月18日 (第11回審査会)	審 議
平成18年2月6日	答 申

八幡委員は、本件事案に係る調査審議を回避し、参加していない。