

大情審答申第 251 号
平成 21 年 10 月 15 日

大阪市長 平松 邦夫 様

大阪市情報公開審査会
会長 宇多 民夫

大阪市情報公開条例第 17 条に基づく不服申立てについて（答申）

平成20年 4 月11日付け大健福第117号により諮問のありました件について、次のとおり答申いたします。

第 1 審査会の結論

大阪市長（以下「実施機関」という。）が平成19年12月17日付け大健福第4047号により行った部分公開決定（以下「本件決定 1」という。）及び第4046号により行った部分公開決定（以下「本件決定 2」という。）は、妥当である。

第 2 異議申立てに至る経過

1 公開請求

異議申立人は、平成 18 年 2 月 20 日、大阪市情報公開条例（平成 13 年大阪市条例第 3 号。以下「条例」という。）第 5 条に基づき、実施機関に対し、別表 1 の（う）欄に記載のとおり公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 公開請求に対する決定

実施機関は、本件請求に係る文書を保有していない理由を別表 1 の（お）欄に記載のとおり付して、条例第 10 条第 2 項に基づき、別表 1 の（え）欄に記載の決定（以下「本件当初決定」という。）を行った。

3 異議申立て

異議申立人は、平成 18 年 4 月 10 日、本件当初決定を不服として、実施機関に対して、行政不服審査法（昭和 37 年法律第 160 号）第 6 条第 1 号に基づき異議申立て（以下「当初の異議申立て」という。）を行った。その後、実施機関は、本件当初決定を取り消し、新たに公文書を特定したうえ別表 1 の（か）及び（く）欄に記載の本件決定 1 及び 2 を行ったところ、異議申立人は、平成 20 年 2 月 14 日、当該各決定を不服として、実施機関に対して、行政不服審査法第 6 条第 1 号に基づき異議申立てを行った。

なお、実施機関は、平成 20 年 2 月 6 日付け大健福第 4862 号により当初の異議申立てを却下する決定を行っている。

第 3 実施機関の主張

実施機関の主張は、おおむね次のとおりである。

1 「仮称阿倍野学園に関して運営主体がみおつくし福祉会からヘレンケラー財団に変

更された経緯に関する書類一式」について

(1) 請求内容について

(仮称)阿倍野学園の整備に関して、整備計画当初は社会福祉法人みおつくし福祉会（以下「みおつくし福祉会」という。）が当該施設の設置運営を行う予定であったが、平成16年度に、実施機関で「社会福祉施設の整備等に係る法人選考実施要綱」（平成元年9月26日施行 大阪市民生局要綱第44号。以下「法人選考実施要綱」という。）に基づき設置している法人選考委員会（平成16年12月16日開催）を経て、社会福祉法人日本ヘレンケラー財団（以下「ヘレンケラー財団」という。）に設置運営法人が変更されるに至った経過を記録した書類である。

(2) 経過について

本件請求の対象文書を、(仮称)阿倍野学園の整備に係る設置・運営法人が、みおつくし福祉会からヘレンケラー財団に変更された際に、みおつくし福祉会から提出された「取り下げ書」や「辞退届」のようなもの、又は、みおつくし福祉会との「協議の議事録」のようなものと想定したが、当該資料については所持又は保管しておらず、本件当初決定を行った。

本件当初決定に対し、「対象文書が作成または取得されず保有もされていないという事実は到底承服できない。」旨の異議申立てがあり、審査会に諮問したが、変更にかかる経過を広く解すると、ヘレンケラー財団の選考に係る書類も対象文書になると判断した。

通常、法人選考委員会における運営法人の選考会議は、法人の資産や経営状況を検証したうえで、円滑な施設運営に資することが可能であるかどうかを検討し、本市として選考決定するものであるため、設置運営法人の変更にかかる経過などの説明資料は添付されない。(仮称)阿倍野学園の運営法人についても、ヘレンケラー財団が(仮称)阿倍野学園の各事業の運営を円滑に行うことができるかどうかについて法人選考委員会に諮ったものであるが、当該会議資料には、施設整備を希望する理由や地域の関係など、ヘレンケラー財団が選定された経過が記載されていることから、変更経過の一部として、別表1の(き)に掲げる文書（以下「本件文書1」という。）を特定し、本件決定1を行った。

なお、法人選考委員会の審査以前に設置法人を変更しようとする調整については、担当の課長・部長等による口頭の協議により行われたものであるため、この経過についても文書として作成及び保管していないため存在しない。

2 「(仮称)阿倍野学園に関する住民説明会（平成17年10月13日開催）の議事録概要にある『これまで回答してきた質問内容』のそれぞれの回答詳細」について

(1) 請求内容について

平成17年10月13日に開催した(仮称)阿倍野学園の整備に関しての住民説明会における議事録概要に記載されている「これまで回答してきた質問など」の内容を具体的に記載した書類である。

(2) 経過について

本件請求は、(仮称)阿倍野学園に関する住民説明会（平成17年10月13日開催）において質問された内容に対し、当日回答した内容を記した文書であるが、当該住民説明会は、当該施設の必要性や国との協議内容、設置運営法人の施設運営方針などを説明する場として開催したものであり、質疑応答の時間も十分に取っていたに

もかわらず、本市からの説明の途中で一部住民からの一方的な質問を受ける形となり、本市の発言者の発言内容も高圧的な態度で押さえ込まれてしまうような状況に陥った。このような混乱した状況下で、当日のやりとりを文書として記録することが非常に困難であったため、辛うじて住民側の質問内容を記録することはできたが、本市の回答内容については公文書として作成または取得しなかったため、担当として所持または保管しておらず、本件当初決定を行ったところである。

この決定に対し、「対象文書が作成または取得されず保有もされていないという事実は到底承服できない。」旨の異議申立てがあり、審査会に諮問したが、「これまで回答してきた質問内容」を広く解釈し、平成 17 年 10 月 13 日の住民説明会当日の記録のみを特定するのではなく、それ以前に開催した住民説明会で当該質問に対する回答で議事録として作成され、かつ現存する別表 1 の（け）に掲げる文書（以下「本件文書 2」という。）を特定し、本件決定 2 を行ったものである。

なお、平成 16 年度以前は、議事録の作成の取り扱いについて定まっておらず、また、会議録は庶務関係書類として保存期間が 3 年であることから、平成 19 年 12 月時点で保有しているものは平成 16 年度以降のものであり、本件文書 2 以外に議事録は存在しないものである。

第 4 異議申立人の主張

異議申立人の主張は、おおむね次のとおりである。

- 1 改めて特定された本件文書 1 からは、当初運営主体に選定されたみおつくし福祉会が計画から降り、ヘレンケラー財団がその後に選ばれた理由がいまだに不明である。
また、設置法人の変更にあたって、口頭の協議のみで記録文書が残されていないとなれば、それは密談としか表現しようがなく、記録に残すと具合の悪いことがあったのではないか。
- 2 大阪市にとって非常に重要な障害者施設建設計画であるならば、住民の生の声が記録された説明会の議事録も含め、その間の記録はすべて残されているのが当然である。本件文書 2 だけでは不十分であり、平成 16 年度以前の住民説明会の記録も公開すべきである。これまで人事異動に伴う事務引継ぎを担当者の都合のよいように重ねてきたことも、文書保管の不適切さの一因である。

第 5 審査会の判断

1 基本的な考え方

条例の基本的な理念は、第 1 条が定めるように、市民に公文書の公開を求める具体的な権利を保障することによって、本市等の説明責務を全うし、もって市民の市政参加を推進し、市政に対する市民の理解と信頼の確保を図ることにある。したがって、条例の解釈及び運用は、第 3 条が明記するように、公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から行われなければならない。

2 争点

本件請求に対して、実施機関は、本件決定 1 及び 2 により改めて文書を特定したうえ部分公開し、これら以外の文書は不存在とした。

当該各決定に対して、異議申立人は、本件決定 1 及び 2 により特定した文書以外は

存在しないとした決定は取り消し、改めて本件請求の趣旨を踏まえた対象文書を特定し、公開決定等を行うべきであるとして争っている。

したがって、本件異議申立てにおける争点は、本件請求に対して、特定した本件文書1及び2以外は不存在とした本件決定1及び2の妥当性である。

3 特定した文書以外の存否について

- (1) 本件請求は、大阪市阿倍野区美章園3丁目の障害者支援施設の建設に関して行われたものであり、当該施設は、平成19年10月1日から「アテナ平和」の名称で運営が開始されているところ、本件請求が行われた当時、当該施設は「（仮称）阿倍野学園」と呼称されており、このため、異議申立人は本件請求において、当該施設について「仮称阿倍野学園」との呼称を使用している。

こうした経過を踏まえて、以下では、当該施設を「（仮称）阿倍野学園」と呼称するものとする。

- (2) 本件文書1以外の特定すべき文書の存否について

ア 本件文書1は、法人選考委員会の議事概要及び会議資料であり、議事概要には、計画の説明が行われ、委員から整備計画の経過や障害者入所施設の整備に係る国の方針との整合性について質疑を経て決定された内容が記載され、会議資料である選考対象法人調書には、監査状況、整備概要及び構想、法人運営の理念、法人の役員の構成、経営実績、施設整備希望理由、資金計画、職員配置計画、施設長予定者の資格等、地域との関係等の項目が記載されている。

実施機関は、本件請求「（仮称）阿倍野学園の運営主体がみおつくし福祉会からヘレンケラー財団に変更された経緯に関する書類一式」から、（仮称）阿倍野学園の運営法人としてヘレンケラー財団を審査した法人選考委員会の「議事概要（平成16年12月16日）」及び「法人選考委員会会議資料（平成16年12月16日）」を特定し、これら本件文書1以外に請求に係る文書は存在しないと説明する。

一方、異議申立人は、本件文書1では、一度選定されたみおつくし福祉会が辞退した理由や既存の社会福祉法人の中からヘレンケラー財団が選ばれた理由が不明であり、他に文書が存在すると主張している。

そこで、以下、本件文書1以外の運営主体が変更された経緯に関する文書の存否について検討する。

- イ 実施機関に詳細を確認したところ、次のとおり説明があった。

- ・ 実施機関は、すべての人々が地域でともに生きる「ノーマライゼーション」の理念のもと、「障害者支援に関する大阪市新長期計画」（平成5年4月策定）に基づき障害者の方々を支援するための施策を推進するため、具体的数値目標を掲げ施設整備を行ってきており、阿倍野区美章園に保有していた社会福祉施設用地を（仮称）阿倍野学園の予定地として、平成8年3月、みおつくし福祉会が設置運営主体に決定された。当時は、知的精神障害者施設を運営する法人が少なかったなかで、大阪市の出資等法人であるみおつくし福祉会が選定されたが、住民の理解が得られず建設に長らく着工できない状況が続いた後、みおつくし福祉会から辞退があり、新たに（仮称）阿倍野学園の運営法人として、ヘレンケラー財団を選定する決定が、平成16年12月に法人選考委員会により行われた。

- ・ 法人選考委員会は、地方自治法第 138 条の 4 第 3 項に規定する執行機関の附属機関として外部委員等で構成され、平成元年 9 月に設置されており、社会福祉施設の整備等に係る法人選考、社会福祉施設の整備及び譲渡、社会福祉法人の設立、合併、解散その他これらに準じる権利関係の変更に係る適格性及び妥当性の審査を行っている。また、施設整備に係る国庫補助金申請の際には、法人選考委員会での承認が必要とされている。
- ・ 法人選考手続きは、運営希望法人から実施機関あてに「社会福祉施設の整備（運営）計画案」が事前に提出され、審査が行われる。運営主体候補として複数の法人から申出がある場合もあるが、（仮称）阿倍野学園の場合はヘレンケラー財団のみから申出があり、平成 16 年 11 月 17 日付けで計画案の提出があった。なお、審査以前に、実施機関が関係法人とスケジュール等を調整するため打ち合わせを行うことがあるが、特段文書は作成していない。
- ・ 法人選考委員会は、法人が施設整備を行う際にその施設運営能力を審査するもので、選定時の内容から変更される部分が生じた場合は、同委員会に報告され、承認を得る手続きが取られるが、一度選定された法人自体が変更される場合は、新規案件として改めて審査されるため、取下げ行為や変更の経緯は委員会の審議事項として取り扱われず、審議の対象とならない。よって、辞退届けは提出書類として定められてもおらず、みおつくし福祉会の辞退に係る書類は存在しない。

なお、一度決定した法人が変更された事例は、職員が記憶する限り（仮称）阿倍野学園以外にない。

- ・ 法人選考委員会での選定前に、運営法人を変更しようとする調整等に係わる文書については、一般的に社会福祉法人に施設の整備計画を説明し、運営の意向の有無を書面で確認するなどの行為が想定されるが、本件については、部長や課長と社会福祉法人関係者との口頭の協議により行われており存在しない。このような取り扱いになったのは、当時、意思形成過程に係る文書、決裁や供覧の手続きを経していない組織共用文書について、公文書として整備する規定（現在の「説明責任を果たすための公文書作成指針」（以下「指針」という。））等が存在せず、適切な保存管理ができていなかったためである。

ウ 当審査会で、法人選考実施要綱を見分したところ、変更経過を法人選考委員会の審議対象とする旨や、辞退届けの提出を義務付けた規定等は確認できなかった。

さらに、実施機関が保有している法人選考委員会の議事概要を見分したところ、施設長予定者の変更や計画内容の変更については、報告案件として取り扱われているが、施設運営法人を変更する事例は見受けられなかった。

大阪市会での答弁内容によると、平成 17 年 3 月、ヘレンケラー財団が設置運営することになった経緯について、当時の健康福祉局精神保健福祉担当課長が「阿倍野区での視覚障害者等の入所施設の運営や、知的・精神障害者に対する経験、ノウハウを蓄積し、……自立生活を営むことができるよう支援していきたいとの熱意あるお申し出を頂いた……」と答弁。また、平成 18 年 6 月、なぜ、みおつくし福祉会から変更されたのかと説明を求める質問に対し、当時の健康福祉局障害者施策部長が「平成 8 年から長い期間にわたり住民の皆様方の御理解が得られず、……みおつくし福祉会が手を下ろされた。その細かい詳細な理由は理解しておらないが、地域に根ざした取り組みを実施してきたヘレンケラー財団から

の申し出があった…」と答弁しているが、本件文書 1 に記載されている以上に詳しい内容説明はなかったことが認められる。

また、公文書の適正な保存管理を求める指針は、平成 18 年 1 月に策定されており、整備予定施設の運営法人の変更経緯に係る文書の取り扱いについて定めた規定の存在も認められなかった。

なお、実施機関にみおつくし福祉会で本件請求に係る文書を保有していないか確認を求めたところ、保有していないとの回答を同会から得たとのことであった。

エ 法人選考委員会関係文書以外の対象文書の存否について確認するため、当審査会が事務局職員をして、実施機関が保有する、平成 16 年度及び平成 17 年度のみおつくし福祉会関係書類、みおつくし福祉会及びヘレンケラー財団に係る社会福祉法人・社会福祉施設調書、知的障害者施設整備関係書類（（仮称）阿倍野学園）等の簿冊を調査させたが、運営法人の変更経緯に係る文書の存在を確認するには至らなかった。

オ 以上の点を踏まえると、法人選考委員会において運営法人の変更経緯等は直接の審議対象ではないため辞退に係る文書は保有することはないこと、また、当時、みおつくし福祉会との辞退に係る調整やヘレンケラー財団を法人選考委員会での選定以前に候補法人とする調整も口頭で行われたことから、本件文書 1 以外にヘレンケラー財団が運営法人に選定された経緯に係る文書は存在しないとする実施機関の説明に不自然、不合理な点は認められない。また、他に異議申立人が求める変更経過に係る文書が存在することをうかがわせるような特段の事情も見当たらない。

当審査会は、当該文書は存在しないという実施機関の説明を是認するものであるが、運営法人が一度選定された後変更が行われるなど、本件経緯に係る情報は、市民等からの情報公開の要請の高いものと認められるところ、実施機関においては、今後指針に基づき、意思形成過程の文書、特に外部との協議に関する文書については、公文書を作成し、説明責任を遺憾なく果たせるよう文書管理を徹底されたい。

(3) 本件文書 2 以外の特定すべき文書の存否について

ア 本件文書 2 は、住民説明会の議事録であり、開催日時、場所、出席者、発言者氏名、発言内容が記載されている。

実施機関によると、本件請求の「これまで回答してきた質問内容」とは、別表 2 に掲げる項目（以下「本件質問」という。）であり、これら住民の質問に対し、別の住民説明会でも回答を行っており、その議事録を保有していることから、本件文書 2 を特定したと説明する。

また、議事録の保存期間は 3 年と定めていることから、変更決定を行った平成 19 年 12 月時点で保有している議事録は、平成 16 年度以降に作成したものであり、本件文書 2 以外に議事録は存在しないとの説明である。

一方、異議申立人は、特定した文書以外に、平成 16 年以前の説明会議事録も公開すべきと主張している。

そこで、以下、本件文書 2 以外の住民説明会等における議事録の存否について検討する。

イ 実施機関に詳細を確認したところ、次のとおり説明があった。

- ・ （仮称）阿倍野学園に係る住民説明会は、施設整備への理解を求めるため、

平成 16 年度から実施しており、区の広報紙により開催を周知し、区役所会議室において参加希望者を対象に実施した。平成 16 年度は、平成 16 年 8 月 5 日及び 12 月 20 日に、平成 17 年度は、平成 17 年 10 月 13 日及び 11 月 16 日に開催した。

- ・ 平成 15 年度以前は、町会別説明会や連合振興会別説明会等を行っているが、参加者が意見を述べる機会を設け、施設整備の必要性について理解を促進することを目的として行われたため、議事録や記録を必ずしも必要とせず、作成していない場合もあった。なお、議事録を作成した場合は、庶務関係書類として取り扱っている。
- ・ 議事録は上記アのとおり庶務関係書類と分類し 3 年を保存期間としているが、別途、知的障害者施設整備関係書類等に住民説明会の概要、ビラ、チラシなどの資料を保存しており、これらにより（仮称）阿倍野学園にかかる経過を把握することは可能である。

ウ 実施機関における公文書の作成、保存等の基本的な事項を定めた大阪市公文書管理条例及び公文書管理規程を確認したところ、「本市の機関は、公文書を事務及び事業の性質、内容等に応じて体系的に分類しなければならない。」との規定（公文書管理条例第 5 条第 1 項）、及び「局等の総務担当課長は、当該局等において所管する公文書を、当該公文書の性質及び内容等に応じ、簿冊等により編集し、その名称及び保存期間を、行政管理担当課長と協議の上、定めなければならない。」との規定（公文書管理規程第 29 条第 1 項）が定められているところから、実施機関においては、当該文書を扱う事務事業、並びに当該文書の性質及び内容等に応じて公文書を分類し、保存期間を設定しているものと認められる。

当審査会で、文書分類表を確認したところ、庶務関係書類は保存期間を 3 年としていることが確認でき、実施機関から廃棄簿冊目録等廃棄に係る一連の手続きを示す資料の提示を受け、保存期限到来後、廃棄簿冊として廃棄したことを確認した。

エ 以上を踏まえると、（仮称）阿倍野学園の整備が未完了の時期において保存期間の満了をもって議事録等が廃棄されてしまっていたことの適否は別にして、平成 16 年度以前に実施していた説明会等の議事録は、保存期限到来後廃棄しているため存在せず、特定した文書以外は無いという実施機関の説明に、不自然、不合理な点は認められない。

4 結論

以上により、第 1 記載のとおり、判断する。

（答申に関与した委員の氏名）

委員 野呂充、委員 大野潤、委員 赤津加奈美、委員 木下智史

別表 1

(あ)	諮 問 書	平成20年 4 月 11 日 大健福第117号
(い)	請 求 日	平成18年 2 月 20 日
(う)	請求内容	1 仮称阿倍野学園に関して運営主体がみおつくし福祉会からヘレンケラー財団に変更された経緯に関する書類一式 2 仮称阿倍野学園に関する住民説明会（平成17年10月13日開催）の議事録概要にある「これまで回答してきた質問内容」のそれぞれの回答詳細
(え)	当初の決定 (本件当初決定)	平成18年 3 月 6 日 大健福第6205号 不存在による非公開決定
(お)	当初の決定 の理由	請求にかかる公文書については、作成または取得しておらず、保有していないため。
(か)	変 更 後 の決定 (本件決定 1)	平成19年12月17日 大健福第4047号 不存在による非公開決定の取消し及び部分公開決定について
(き)	公 文 書 の件名 (本件文書 1)	仮称阿倍野学園に関して運営主体がみおつくし福祉会からヘレンケラー財団に変更された経緯に関する書類一式 ・平成16年度第 2 回法人選考委員会議事概要（平成16年12月16日） ・法人選考委員会会議資料（平成16年12月16日）
	公開しないこととした部分、 公開しない理由	法人及び理事長の印影、法人役職者の年齢、住所及び実施機関内部の審議検討情報、法人理事長の生年月日、電話番号、FAX番号、履歴、略歴、資格・免許、賞罰、施設長予定者の年齢、住所、職歴、資格 (条例第 7 条第 1 号、第 2 号及び第 4 号に該当) 上記情報は、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものであり、公にすることにより、個人の権利利益を害するおそれがあり、かつ同号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しないため。 法人に関する情報については、公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあり、同号ただし書に該当しないため。 実施機関内部の審議検討情報については、本市機関の内部に関する情報であって、内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるため。
(く)	変更後の 決定 (本件決定 2)	平成19年12月17日 大健福第4046号 不存在による非公開決定の取消し及び部分公開決定について
(け)	公 文 書 の件名 (本件文書 2)	・「美章園三丁目障害者施設にかかる整備計画」住民説明会議事録（平成16年 8 月 5 日） ・「美章園 3 丁目の障害者施設にかかる整備計画」住民説明会【発言要旨】（平成16年12月20日）
	公開しないこととした部分、公開しない理由	発言者の氏名、個人を識別しうる役職名及び町名等の情報（市職員の氏名を除く） (条例第 7 条第 1 号に該当) 上記情報は、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものであり、かつ同号ただし書ア、イ及びウのいずれにも該当しないため。

別表 2

これまで回答してきた質問内容
・ なぜ、美章園 3 丁目に建設を計画したのか ・ 運動場がないこの施設は法律に違反している ・ 設置法人が変わったのはなぜか ・ 近隣に学校があるのになぜここに決めたのか