

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22年 2 月 5 日付け大情第245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 21 年 12 月 21 日付け大情第 207 号により行った公開請求却下決定（以下「本件決定」という。）を一部取り消し、対象文書の存否を含め、改めて公開決定等を行うべきである。

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 21 年 11 月 26 日、大阪市情報公開条例（平成 13 年大阪市条例第 3 号。以下「公開条例」という。）第 5 条に基づき、実施機関に対し、「市民の声 No. 0901-10481-001-01 の根拠と成る法律、法令、条例を求む。（全部）特に外国籍住民と文言有る分と、一般論の定義の判る分と個人的見解（22 行目 - 上記 No）の基と成る分の所を全部。」との公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件請求に対する決定

本件請求に対し実施機関は、公開条例第 6 条第 2 項に基づき、別表 2 の（う）欄に記載のとおり理由を付して、平成 21 年 12 月 9 日付け大情第 198 号により、公開請求補正通知（以下「本件補正通知」という。）を行った。平成 21 年 12 月 18 日、異議申立人から本件補正通知に対して、補正に応じない旨の意思表示がなされたため、実施機関は、「『法律、法令、条例』については、大阪市情報公開条例第 2 条第 2 項に規定する『公文書』に該当しないことから、公開請求の対象とすることはできないため。」との理由（以下「本件決定理由前段」という。）及び、「『特に外国籍住民と文言有る分と、一般論の定義の判る分と個人的見解（22 行目 - 上記 No）の基と成る分の所を全部』については、請求の趣旨が明らかではないことから、該当する公文書の特定を行うことができないため、請求者に対して補正通知を行い、文書を特定するよう求めたが、平成 21 年 12 月 18 日に請求者から補正に応じない旨の意思表示があったため。」との理由（以下「本件決定理由後段」という。）を付して本件決定を行っている。

なお、本件請求に記載される「市民の声」とは、本市に寄せられた意見等について、本市の担当部署において回答又は供覧を行う制度のことであり、「市民の声 No. 0901-10481-001-01」（以下「本件市民の声」という。）とは、情報公開室公正職務担当（以下「公正職務担当」という。）が、市民の声として処理した回答文書である。

3 異議申立て

異議申立人は、平成 22 年 1 月 6 日、本件決定を不服として、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を行った。

第 3 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 市民の声の回答文書は公文書であり、その根拠を何も示せないというのは納得がいかない。

本件請求は、そもそも外国籍者に対する行政処分に係る不服申立ての教示の要否を健康福祉局と争う中で、公正職務担当に連絡したが、同担当の職員から受けた説明に納得がいかず、本件市民の声で説明を求めたところ、その回答が不十分であったため、さらにその根拠の明示を求めたものである。

2 本件請求受付時、公正職務担当の担当者が市民相談室窓口まで来なかった。さらに、その当日、異議申立人が公正職務担当に出向いた時及び同日後刻に市民相談室において担当課長代理と面会しているにもかかわらず、本件請求に係る補正を促されていない。このように当日 2 度も本件請求内容を調整できる機会があったにもかかわらず、実施機関はそれを行わなかった。その後、何の説明もなく日本国憲法の全文を情報提供として送付するとともに、本件補正通知を送付してきたのは、適切な対応とは言い難い。

公務員が市民に対して発言する際に、法令等、何の根拠も無く発言することは、あってはならないことである。

第 4 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 本件請求の対象となる公文書が特定できない理由

(1) 本件請求の内容について

実施機関は、本件請求を、「法令、条例に代表される法規範に関する部分」である「市民の声 No. 0901-10481-001-01 の根拠と成る法律、法令、条例を求む。（全部）」（以下「本件請求前段」という。）と「憲法解釈に関する個人的見解の根拠となる文献等に関する部分」である「特に外国籍住民と文言有る分と、一般論の定義の判る分と個人的見解（22 行目 - 上記 No）の基と成る分の所を全部。」（以下「本件請求後段」という。）の 2 つから構成されていると判断し、その両者について、以下のとおり検討を行った。

(2) 検討内容について

ア 異議申立人による本件請求のうち、まず、本件請求前段については、公開条例第2条第2項に規定する「公文書」からは、同項ただし書により「官報、公報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数のものに販売することを目的として発行されるもの」が除外されているが、法令は官報により、本市の条例や規則などは大阪市公報により公布されており、また、六法全書や逐条解説書などは、書籍その他の出版物に該当することから、「公文書」に該当せず、公開請求の対象とならないことは明らかである。

そこで、公開請求の対象とはならないものの、市民に対する説明責務を全うし、市政に対する市民の理解と信頼の確保を図るという観点から、本件請求に関連すると思われる法規範である「日本国憲法の全文」について、別途情報提供を行った。

イ 次に、本件請求後段については、まず、職員個人が所有する法律書籍は、そもそも「公文書」ではなく、また、本市所有の法律書籍は、上記のとおり「公文書」から除外されている。

よって、公開請求の対象となる公文書を特定するには、異議申立人に対応した公正職務担当の職員の個人的な憲法解釈をめぐり、法律書籍以外のどのような公文書の公開を求めているかという点について、実施機関が合理的な努力をすることにより公文書を特定し得る程度に具体的な記載が必要であるが、本件請求ではそのような記載がなかったため、異議申立人の請求の趣旨が明らかではなく、記載された請求内容の意思を合理的に解釈しても、該当する公文書の特定を行うことができなかった。

(3) 補正手続について

そこで、実施機関は、公開条例第6条第2項に基づいて異議申立人に対して本件補正通知を行い、文書を特定できる請求内容とするように補正を求めたが、異議申立人から補正に応じない旨の意思表示があった。

なお、本件補正通知については、異議申立人との意思の齟齬を生じないよう慎重を期すために、文書によって実施した。

(4) まとめ

以上により、異議申立人による本件請求によっては、その対象となる公文書を特定することができないと判断した。

2 本件決定について

公開条例第10条第2項に規定する「公開をしない旨の決定」には、公開請求が対象文書を特定しておらず不適法な場合も含まれる。（大阪市「情報公開条例解釈・運用の手引」参照。）

そして、本件決定においては、実施機関が、相当の期間を定めて、補正を求めたにもかかわらず、異議申立人がこれに応じないため、本件請求を却下したものである。

第5 審査会の判断

1 基本的な考え方

公開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、公開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

実施機関は、本件請求前段に対しては、本件決定理由前段を付し、本件請求後段に対しては、本件決定理由後段を付して本件決定を行っている。

これに対して、異議申立人は、市民の声は法的根拠を基に回答されるべきであるから、対象文書を特定して公開す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、本件決定理由前段に掲げられる法令等の公文書該当性並びに本件決定理由後段に掲げられる公文書が特定できないこと及び補正に応じなかったことを理由に行った本件決定の妥当性である。

3 本件決定の妥当性について

(1) 実施機関は、本件請求を本件請求前段及び本件請求後段の2つから構成されていると考え、上記第2の2に記載のとおり、本件決定理由前段及び本件決定理由後段を付して本件決定を行っている。

本件決定理由前段に係り、公開条例第2条第2項ただし書は、「官報、公報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数のものに販売することを目的として発行されているものについては、一般に容易に入手、閲覧が可能なものであることから、公開請求の対象となる公文書の定義から除くこと」としている。

本件決定理由前段に示された「法律、法令」については、本市が制定しているものではなく、官報により公布され、書籍その他の出版物としても発行されていることから、そもそも対象文書は「公文書」に該当せず、公開請求の対象とはならないと認められる。

一方で、「条例」についても、「法律、法令」と同様に大阪市公報により公布されており、大阪市のホームページにも掲載されているが、当審査会で確認したところ、実際の運用においては、市民に対する説明責務を果たしていくという公開条例の趣旨を踏まえ、これまで市民から「条例」について公開請求がなされた際には、本市の条例や施行規則、規程等を取りまとめた「大阪市例規集」の該当箇所を対象文書として特定した上で、公開決定を行っている事例も存在する。

公開条例に定める請求者の権利を十分尊重する見地から考えると、本件請求前段に係る「条例」にあたる部分については、「大阪市例規集」を検索し、請求の趣旨に対応する対象文書を保有しているかどうかを含めて異議申立人に明示すべきであったと解される。

よって、本件決定前段部分に係る判断のうち「条例」についての実施機関の判断は、妥当でないと認められる。

(2) 一方、実施機関は本件請求後段の趣旨が明らかでないと主張するが、異議申立人の主張にもある本件請求当日の状況に照らせば、本件請求受付に際して、十分な調整が行われていたとは言い難い点があったことは否めない。請求の趣旨の確認手続きとして、受付時に説明を行う、若しくは、後刻異議申立人に連絡した上で対応すべきであった点も踏まえると、上記1に示した公開条例の基本的な理念のとおり、異議申立人の請求の趣旨を可能な限り広く解して対応すべきであった。

また、本件請求後段については、「本件市民の声の根拠と成る」という前提での請求であったことに鑑みれば、対象文書が特定不可能な請求であるとまではいえず、「外国籍住民と文言有る分」や「一般論の定義の判る分」、「個人的見解の基と成る分」について、実施機関は対象文書を検索し、それを保有しているかどうか、又はそれが公文書に該当するかどうかを含めて、異議申立人に明示することができたと解される。したがって、異議申立人が補正に応じなかったということだけで、本件決定を行ったのは、異議申立人に対して手続き的な負担をかけるものであるという側面からも、適正な運用であったとは言い難い。

よって、実施機関の本件決定理由後段を基に行われた本件決定のうち、後段部分に係る判断についても、妥当でないと認められる。

(3) 以上のことから、本件決定については、前段部分のうち条例に係る部分及び後段部分に係る判断にそれぞれ誤りがあり、本件請求を却下するとした実施機関の本件決定は妥当でないと認められるので、実施機関は本件決定を一部取り消し、対象文書の存否を含め、改めて公開決定等を行うべきである。

なお、当審査会は、実施機関に対し、今後とも請求の趣旨の確認手続き等については十分に請求者と調整の上、情報公開制度の趣旨にしたがい、適切に事務手続きを進めていくことを望むものである。

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 宇多民夫、委員 小谷寛子、委員 松戸浩、委員 大久保規子

(別表 1) 諮問内容

(あ)	諮問書	平成 22 年 2 月 5 日付け大情第 245 号
(い)	決定	平成 21 年 12 月 21 日付け大情第 207 号 公開請求却下決定
(う)	請求日	平成 21 年 11 月 26 日
(え)	公開請求書 に記載され た公文書の 件名又は内 容	市民の声 No. 0901-10481-001-01 の根拠と成る法律、法令、条例を求む。 (全部) 特に外国籍住民と文言有る分と、一般論の定義の判る分と個人的 見解 (22 行目 - 上記 No) の基と成る分の所を全部。
(お)	却下する理 由	「法律、法令、条例」については、大阪市情報公開条例第 2 条第 2 項に 規定する「公文書」に該当しないことから、公開請求の対象とすることは できないため。 また、「特に外国籍住民と文言有る分と、一般論の定義の判る分と個人 的見解 (22 行目 - 上記 No) の基と成る分の所を全部」については、請求の 趣旨が明らかではないことから、該当する公文書の特定を行うことができ ないため、請求者に対して補正通知を行い、文書の特定するよう求めたが、 平成 21 年 12 月 18 日に請求者から補正に応じない旨の意思表示があったた め。
(か)	異議申立て年月日	平成 22 年 1 月 6 日
(き)	担当	情報公開室監察部公正職務担当

(別表 2) 公開請求補正通知内容

(あ)	通知	平成21年12月 9 日付け大情第198号
(い)	補正を要す る事項	公開請求書の「請求する公文書の件名又は内容」の欄に記載された事項
(う)	補正を要す る理由	「法律、法令、条例」については、大阪市情報公開条例第 2 条第 2 項 に規定する「公文書」に該当しないことから、公開請求の対象とすること はできないため。 また、「特に外国籍住民と文言有る分と、一般論の定義の判る分と個人 的見解 (22 行目 - 上記 No) の基と成る分の所を全部」については、請求の 趣旨が明らかではないことから、該当する公文書の特定を行うことができ ないため。
(え)	補正の参考 となる情報	法律等や逐条解説等の書籍は、大阪市情報公開条例第 2 条第 2 項に規定す る「公文書」に該当しないため、公開請求の対象とすることはできません。
(お)	備考	大阪市情報公開条例第 2 条第 2 項に規定する「公文書」には該当しませんが、公開請求に関連すると考えられる法律等については、別途情報提供し ます。

(か)	補正に応じ ない旨の意 思表示	平成 21 年 12 月 18 日
(き)	担当	情報公開室監察部公正職務担当