

大情審答申第 275 号
平成 22 年 6 月 29 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22年 3 月31日付け大ゆ第20334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 22 年 1 月 18 日付け大ゆ第 20268 号に
より行った不存在による非公開決定は、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 22 年 1 月 4 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、「大阪市が作成また
は取得した次の文書。1. 平成 20 年 4 月以降の住吉スポーツセンター・住吉屋内プー
ル管理業務に係る指定管理者連絡調整会議の議事録・記録メモ・配布資料等（設備関
係・運営関係の両方共） 2. ゆとりとみどり振興局スポーツ部生涯スポーツ担当の業
務日誌又はこれに類する文書（平成 21 年 1 月から 4 月まで） 3. ゆとりとみどり振興
局スポーツ部生涯スポーツ担当の勤務表・出勤簿等、職員の勤怠がわかる文書（平成
21 年 1 月から 4 月まで） 4. 平成 20 年 12 月 11 日付け『不存在による非公開決定通
知書』（大ゆ第 20274 号）の決裁に関する文書 5. 平成 21 年 2 月 25 日付け『不存
在による非公開決定の取消及び新たな部分公開決定通知書』（大ゆ第 20298 号）の決
裁に関する文書」の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 不存在による非公開決定

実施機関は、本件請求に係る文書のうち、「2. ゆとりとみどり振興局スポーツ部
生涯スポーツ担当の業務日誌又はこれに類する文書（平成 21 年 1 月から 4 月まで）」
（以下「本件文書」という。）を保有していない理由を次のとおり付して、条例第 10
条第 2 項に基づき、不存在による非公開決定（以下「本件決定」という。）を行った。

記

「当該公文書をそもそも作成又は取得しておらず、実際に存在しないため。」

なお、実施機関は、あわせて公開決定及び部分公開決定を行っている。

3 異議申立て

異議申立人は、平成 22 年 2 月 12 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 ゆとりとみどり振興局スポーツ部生涯スポーツ担当（以下「本件担当」という。）の業務や組織の状況から本件文書が存在する可能性は高い。
 - (1) 本件担当は、課相当の部署であり人員は 24 名程度である。内部には、企画担当、スポーツ施設担当、振興担当の係相当の部署がある。
 - (2) 本件担当の職員は、大阪市内に点在する多数のスポーツ施設を管理するため、庁舎に不在の場合も少なくないものと思われる。
 - (3) スポーツ施設は民間企業等の指定管理者によって管理運営されており、窓口となる外郭団体を介して、本件担当の部署は多数の民間企業等との関わりがある。
 - (4) 定期的な人事異動や外郭団体等への派遣が行われている。
 - (5) 組織構成から考えて、業務日誌等の日常業務の記録を作成せずに、行政事務を管理監督し組織的に行動することは困難と考えられる。
 - (6) 以上のとおり、部署の規模、組織の形態、業務の性質、人事管理の状況等から考えて、業務を円滑に遂行するためには、情報共有の手段である本件文書が必要であるといえる。言い換えれば、一定水準以上で業務が行われているのであれば、業務の遂行上必要な本件文書が存在していると考えることが自然である。
- 2 業務の進捗管理のあり方から本件文書は存在すると考える。
 - (1) 通常、業務の進捗管理は、担当職員とその上長が進捗状況を共有して行われるものであり、情報の共有、報告や指示を確実にを行うためにも日々の業務記録は存在するはずである。
 - (2) 日常の業務の実施（進捗）状況について、日常的で組織的な記録が無いということは、公権力を行使する行政機関の事務のあり方としては、おおよそあり得ず、日常業務に関する日々の記録は存在すると考えられる。
- 3 本件文書の作成に関する大阪市の内部規則の点から、本件文書は存在すると考える。
 - (1) 河内長野市には業務日誌取扱規程があり、課・室等には定められた様式の業務日誌を備えなければならないことになっている（同規程第 2 条）。

業務日誌には、処理した業務の概要を課長等が指定した「業務日誌取扱者」が記載し、上司が供覧することが定められている（同規程第 3 条、第 4 条）。
 - (2) 大阪市においては、河内長野市のような規程は制定されていない様であるが、平

成 20 年 5 月に総務局が「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。）を作成している。

- (3) 指針によると、「作成、保存管理を特に徹底すべき文書」として「本市の事務及び事業の実績についての記録」を挙げ、業務日誌をその具体例としている。
- (4) 指針に基づいて文書管理が行われているのであれば、本件文書は作成されていると考えられる。

4 組織階層別の業務日誌が存在する可能性も考えられる。

- (1) 本件担当は課相当の部署であり、その人員は 24 名程度なので業務日誌を作成する単位としては、これよりも大きくなることは考えにくく、スポーツ部において一つの業務日誌を作成することはほとんどないと思われる。もしも、スポーツ部全体で一つの業務日誌を作成しているのであれば、その業務日誌を公開すべきである。
- (2) 本件担当は内部に 3 つの係相当の担当を設置しており、担当ごとに業務日誌が作成されていることは十分にありうる。この場合には 3 つの担当ごとに作成された業務日誌をすべて公開すべきである。
- (3) 作成単位を問わず、本件担当を包含あるいは構成する単位ごとに作成する業務日誌があれば、それが本件文書に当たるといえるので、不存在とする理由はない。

5 個人的記録類の公文書該当性も含めて検索・特定すべきである。

- (1) 個人単位で業務日誌・メモ等を作成している可能性もある。通常は個人的なメモ類は公文書には当たらないとされている。しかし、組織として作成される業務日誌と同様の役割を果たしている個人的記録類や係長などの役職者が作成しているものは公文書に該当し得るといえる。
- (2) 本来組織的に用いられている（用いられるべき）記録類を個人メモ化することにより、公文書扱いされることを回避している可能性がある。
- (3) 実施機関が本来的には公文書に該当する記録文書を、組織的に用いられない個人的な文書と判断しているおそれがある。
- (4) 大阪市情報公開審査会が総務局行政部行政管理担当と協力して、実施機関が「個人のメモ等」と判断する文書を含めて、本件文書の検索・特定を行うべきである。

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。

本件担当では、業務を①スポーツ部の庶務に関する業務、②スポーツ施設の管理運営に関する業務、③地域でのスポーツ振興に関する業務、④各種スポーツ行事の開催という 4 つのラインに分け、各種生涯スポーツの振興に関する業務を行っている。

これらの業務について、23 名（平成 22 年 3 月 31 日現在）の職員が、複数のラインを受け持つ課長級を除いて、概ね 4～7 名がそれぞれのライン業務に配置されている。

このうち、スポーツ施設の管理運営に携わる職員の業務分担状況を例に挙げる。

施設管理に携わる職員は課長級を除き 7 名であり、大まかな業務項目は、「計理・予算関係」「文書、許可関係」「施設補修関係」「指定管理者との連絡調整」「スポーツ

施設予約システム」であり、各職員がそれぞれ1～2項目を割り当てられている。

1つの項目に携わる職員は概ね1～2名であり、日々の業務の進捗管理は、個人的に担当する業務については各々がメモ等で、複数職員で担当する業務については口頭のやりとりで行っている。

他の3ラインにおいても同様の状況であるため、本件文書をそもそも作成又は取得しておらず、実際に存在しない。

よって、本件決定を行ったものである。

また、異議申立人が主張する、指針において「作成、保存管理が特に必要な公文書の具体例」として挙げられている「作業に係る業務日誌」については、事務及び事業の実績についての記録であり、「事務及び事業の執行状況を各職員が把握するためだけでなく、市民への説明責任を全うする観点からも作成が必要である」とされている。本件担当における事務及び事業の執行状況については、先に述べた状況により各職員が把握しており、また、事務及び事業の実績等については、局経営方針など適宜本市ホームページで公開しており市民への説明責任を果たしているところである。

よって、指針に具体例として挙げられている「作業に係る業務日誌」を本件担当で作成していないことが指針に基づく公文書管理を行っていないとは言えないと思料する。

以上の理由により本件決定を行ったものであり、本件決定は条例第10条第2項に基づく妥当なものであり本件申立ては理由がないものと思料する。

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

実施機関は、本件文書が存在しないことを理由に本件決定を行ったのに対して、異議申立人は、本件決定を取り消し、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、本件文書の不存在を理由とした非公開決定の妥当性である。

3 本件文書の存否について

(1) 異議申立人は、実施機関が本件文書を作成又は取得しておらず不存在であることを理由に本件決定を行ったのに対し、本件担当の業務や組織の状況、業務の進捗管理の視点に加え、指針の規定等の観点から、本件文書が作成されていないのは不自然であると主張している。

(2) そこで、本件担当の業務の内容とその進捗状況の管理の状況について、実施機関に改めて説明を求めたところ、次のとおりであった。

- ア 本件担当の業務内容は上記第4のとおりであり、スポーツ施設の管理運営に関する業務において、所管しているスポーツ施設の数64であり、全て指定管理者制度により運営されている。
- イ 指定管理者との連絡調整業務については、大阪市と大阪市スポーツ・みどり振興協会（以下「協会」という。）との間で「スポーツ施設の運営に係る調査・連絡調整業務委託契約」を締結している。
- ウ この契約に基づき、指定管理者からの日々の業務の報告等は原則として協会に対して行われ、随時報告を受けることとしているため、本件担当で直接扱う事例は限定的である。
- エ 本件担当が直接対応する事例としては、大別して、施設利用者等からの苦情や指定管理者からの許可申請等の手続が存在する。
- オ まず、本件担当へ寄せられた施設利用者等からの苦情等については、直接指定管理者に対して指示を行うことはあるが、原則としてその苦情等を受けた職員が処理することにより完結する一過性のものであり、必要に応じ、その案件に関する文書を作成しているため、日々の記録を行う必要はなく、本件文書に類する文書は作成していない。
- カ 次に、指定管理者からの許可申請等の具体例として、業務代行料の請求や行政財産目的外使用許可申請等があるが、請求書や申請書といった所定の様式を用いて業務を行っているため、本件文書に類する文書は作成していない。
- キ また、メモ等以外に組織内で共用されている文書等で本件文書に類する文書は、パソコン等により管理されるものも含め、存在しない。
- (3) 以上の状況から、本件担当内におけるスポーツ施設の管理運営にかかる連絡調整業務については、主に協会に委託することにより行っており、また、指定管理者や施設利用者等とのやり取りも、その内容に応じた書面で適宜対応していると認められるから、日々の業務の進捗管理は、個人的に担当する業務については各々がメモ等で、複数職員で担当する業務については口頭のやりとりで行うことで足りるとの趣旨の実施機関の主張に特段、不自然、不合理な点は認められない。
- (4) また、異議申立人は、上記第3の3のとおり、指針に基づいて文書管理が行われているのであれば、本件文書は作成されていると考えられると主張している。
- この点について、指針の所管部署である総務局行政管理担当へ確認したところ、「指針に記載している作成、保存管理が特に必要な具体例である『作業に係る業務日誌』は、例えば環境局におけるごみ収集作業等、現場での作業を直営で行う業務としての『作業』に係るものを想定している。」とのことであった。
- 以上の趣旨を踏まえ、指定管理者との連絡調整業務を協会に委託した上で実施している本件担当における業務の状況等に照らすと、本件担当において本件文書を作成していないことが、指針に基づく公文書管理を行っていないとまでは言えないと解される。
- (5) したがって、本件文書を作成又は取得しておらず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ず、本件決定は妥当である。

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 野呂充、委員 大野潤、委員 赤津加奈美