

大阪市長 平松 邦夫 様

大阪市情報公開審査会
会長 小谷 寛子

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29日付け大住吉総第172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 日付け大住吉総第 141 号により行った部分公開決定（以下「本件決定 1」という。）及び平成 22 年 1 月 8 日付け大住吉総第 146 号により行った部分公開決定（以下「本件決定 2」という。）に対する異議申立ては、異議申立てをすることができない事項について申立てがなされていると認められるので、実施機関は、却下すべきである。

また、実施機関が、平成 22 年 1 月 8 日付け大住吉総第 147 号により行った非公開決定（以下「本件決定 3」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 21 年 11 月 5 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、別表の（え）欄記載のとおり公開請求（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、「誓約書（平成 20 年 2 月 29 日住吉区職員作成分）」（以下「本件文書 1」という。）、「住吉区における不適正資金（選挙関係）の調査報告（追加修正分）（住吉区選挙担当 不適正資金問題におけるもの）」（以下「本件文書 2」という。）及び「不適正資金（選挙関係）に関する預金口座等の取引履歴の調査報告について」（以下「本件文書 3」という。）を含む 100 余の不適正資金関連文書を対象文書として特定し、条例第 10 条第 1 項及び第 2 項に基づき、以下の趣旨で、本件決定 1、本件決定 2 及び本件決定 3 を行った。

(1) 本件決定 1（部分公開決定）

個人情報、法人等情報、事務事業遂行情報及び公共の安全・秩序維持情報を含むため、条例第 7 条第 1 号、第 2 号、第 5 号及び第 6 号に該当すると判断

(2) 本件決定 2（部分公開決定）

個人情報、法人等情報、任意提供情報及び事務事業遂行情報を含むため、条例第

7条第1号、第2号、第3号及び第5号に該当すると判断

(3) 本件決定3（非公開決定）

個人情報及び事務事業遂行情報を含むため、条例第7条第1号及び第5号に該当すると判断

3 異議申立て

異議申立人は、平成22年1月22日、本件決定1、本件決定2及び本件決定3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）（以下「不服審査法」という。）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 本件文書1において、文書中の「存在時期」が誤って作成されて公開されており、正しい公文書に作成し直して公開すること。
- 2 本件文書2において、文書中の「金額数字」が誤った記述のまま作成されて公開されており、正しい公文書に作成し直して公開すること。
- 3 本件文書3は、そもそも4ページ以降も存在し、あわせて一連の公文書として成立している。その内の4ページ以降は既に部分公開されているが、本件文書3である1～3ページについて、実施機関は、ページはあくまで便宜上付けているもので、1～3ページの文書と4ページ以降の文書はそれぞれ別個の公文書であり、既に行った非公開決定は変更しないとしている。それならば、全てのページについて文書の提出先や提出時期について請求者に対する説明義務があるはずなのに果たしていない。黒塗りでもいいので、部分公開決定として一連の公文書の公開を求める。
- 4 本件決定1及び本件決定2に関して実施機関の主張にある「説明するも取り下げする意思は示されなかった。」という部分については、そのような説明を受けていない。

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 本件文書1の取扱いについて

本件文書1は、不適正資金問題における調査の完了等報告及びさらなる不適正資金が存在しないことを誓約するために作成され、平成20年2月29日に住吉区から当時の総務局不適正資金問題担当（以下「不適正資金担当」という。）へ送付した文書である。

異議申立人の申立て内容のとおり、当初不適正資金担当へ送付した誓約書の別紙資料においては、「存在時期」は誤った内容で作成されている。

しかしながら、不適正資金担当へ送付後、念のために記述内容を確認したところ、「存在時期」が誤っていることが判明したため、正しく作成しなおした別紙資料を同

日中に不適正資金担当あてに再度送付を行っている。

したがって、正しい内容の公文書を作成せずに、誤った内容の公文書を放置しているという訳ではない。一度送付した経過があることから、誤った内容のものについても、事案の性質上、保管が必要と判断しているものであり、保管していることから本件請求の対象文書に該当するため、部分公開決定を行っているものである。

なお、本件請求における公開の実施時に、当該訂正した内容の公文書についても対象文書として本件決定1において特定しており、同様に公開を行っている。さらに、異議申立て受理後に、以上の内容について、異議申立人に説明を行っている。

2 本件文書2の取扱いについて

本件請求に係る公文書が大量であったため、公開の実施時における内容確認を容易にするために、簿冊に綴じられている順に文書に項番を付し、またその項番どおりに文書を特定し、決定通知書の作成を行っている。

本件異議申立てを受け、決定通知書及び対象文書を確認したところ、実施機関が決定通知書を作成する際に、本件文書2と本件文書2を修正する以前の文書であるとしていた「住吉区における不適正資金（選挙関係）の調査報告（住吉区選挙担当 不適正資金問題におけるもの）」（以下「本件文書4」という。）を取り違えて整理していたことが判明した。

本件請求に対し、いずれの文書も対象文書として特定自体は行っているという意味においては、対象文書が誤っている訳ではないが、公文書の件名に項番を付して決定通知書を作成していることから、項番を付された各公文書の件名とそれに対応する公文書が一部異なっていたことになり、結果として、公文書の件名が誤っていることとなるため、平成22年3月29日付けで、異議申立人あて本件決定2の取り消しを行い、新たな部分公開決定を行っている。

なお、平成22年3月29日付けの部分公開決定の取消し及び新たな部分公開決定前に、以上の内容について、異議申立人に説明を行っている。

3 本件文書3における公文書単位の考え方及び取扱いについて

本件文書3及び異議申立人の申立て内容にある引き続きのページが付番されている他の文書については、次のようにページを付している。

ページ	公文書の件名
1～3	不適正資金（選挙関係）に関する預金口座等の取引履歴の調査報告について（本件文書3）
4～5	「預金履歴について」の調査報告について（住吉区選挙担当 不適正資金問題におけるもの）（以下「本件文書5」という。）
6～11	アルバイト雇用についての調査報告について（住吉区選挙担当 不適正資金問題におけるもの）（以下「本件文書6」という。）

12	住吉区における不適正資金（選挙関係）の調査報告（住吉区選挙担当 不適正資金問題におけるもの）（本件文書4）
----	---

上記文書は、不適正資金問題の調査において、住吉区が作成した調査の報告文書である。報告文書の提出先は、当時の不適正資金担当で、平成20年5月16日に実施された住吉区と不適正資金担当とのヒアリング時等に提出している。

提出先及び提出日が同じであり、ページを付しているため、一連の文書として捉えることができるものではある。しかしながら、本件文書3、4、5及び6については、不適正資金担当とのヒアリングの際に、本件文書ごとに確認資料をそれぞれ添付したものを不適正資金担当に提出しており、その文書ごとにヒアリングが行われているものなどである。

ページについても、提出用に報告文書を印刷する際に、順序等が入れ違わないよう確認するために便宜的にページを付しているものである。

したがって、実施機関としては、ページを付しているから一連の文書として取り扱うことはしておらず、報告内容もそれぞれで異なっており、また不適正資金担当とのヒアリングもそれぞれの報告文書ごとで行われていることから、本件文書3、4、5及び6については、個々の文書として取り扱っているものである。

そのため、本件請求以前の公開請求においても、一連の文書としてではないものの、それぞれの請求に応じて個々に文書を特定した上で、本件文書4、5及び6についても、異議申立人に部分公開している。

なお、本件文書3においては非公開決定を、本件文書4、5及び6においては部分公開決定をそれぞれにおいて厳正に判断し、決定を行っている。

また、条例、大阪市公文書管理条例（平成18年大阪市条例第15号。以下「公文書管理条例」という。）、大阪市公文書管理条例施行規則（平成18年大阪市規則第65号）及び大阪市公文書管理規程（以下「公文書管理規程」という。）において、どのようなものを公文書として取り扱うものかという公文書の範囲の定めはあるものの、公文書の単位については、特段定められているものではなく、その公文書の内容や性質によるものであると認識している。

以上のことから、本件文書3、4、5及び6については、上記のとおり、個々の文書として取り扱っているものであるから、本件文書3については、その実態に応じて、これを個別に特定した当初の非公開決定が妥当であると考えられるものである。

4 本件異議申立てにおける諮問に至る経過について

本件異議申立てにおける本件決定1及び本件決定2に関する申立てについては、上記のとおり、異議申立人に申立ての趣旨に沿って、実情等を説明し、決定通知書の誤りにおいては変更決定を行うなど、理解を求めたものである。

本件決定1及び本件決定2に関する申立ての趣旨は、公開請求に対する決定に対する異議ではなく、その公文書の内容そのものに対する異議であり、異議申立てができる事項に当たらないと解され、その旨説明するも本件決定1及び本件決定2に関する申立て内容を取り下げする意思は示されなかった。

本件決定3については、非公開部分について争うものではないが、公開決定等の処
分に関わる異議であるため、本件決定1及び本件決定2を含めて諮問するに至ったも
のである。

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、市民の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 対象文書について

対象文書として実施機関が特定したのは、「誓約書（平成20年2月29日住吉区職
員作成分）」（本件文書1）、「住吉区における不適正資金（選挙関係）の調査報告（追
加修正分）（住吉区選挙担当 不適正資金問題におけるもの）」（本件文書2）及び「不
適正資金（選挙関係）に関する預金口座等の取引履歴の調査報告について」（本件文
書3）を含む100余の不適正資金関連文書である。

なお、本件決定2の対象文書中に、本件文書4、5及び6が含まれている。

3 争点

(1) 本件決定1及び本件決定2について

本件決定1及び本件決定2について、異議申立人は、実施機関が対象文書として
特定した公文書の中に誤った内容で記載された情報が含まれていたことから、その
訂正と、本件決定1及び本件決定2の取消しを求めているが、実施機関は本件異議
申立ての趣旨について、公開決定に係る異議申立てではなく、その公文書の内容そ
のものに対する異議申立てであり、異議申立てができる事項に当たらないとして争
っている。

したがって、本件異議申立てのうち、本件決定1及び本件決定2に係る異議申立
てにおける争点は、公文書の公開の可否ではなく、不服審査法の趣旨に鑑みた、異
議申立ての適法性である。

(2) 本件決定3について

本件決定3について、異議申立人は、実施機関が対象文書として特定した本件文
書3が、本件決定2の対象文書に含まれる本件文書4、5及び6と一連の公文書に
該当することから、一連の公文書として部分公開決定すべきであるとして争ってい
る。

したがって、本件異議申立てのうち、本件決定3に係る異議申立てにおける争点
は、公文書の公開の可否ではなく、本件文書3、4、5及び6が一連の公文書と認
められるか否かと、それに伴う本件決定3の妥当性である。

4 本件決定1及び本件決定2に係る異議申立ての適法性について

当審査会で確認したところ、本件異議申立てのうち、本件決定1及び本件決定2に係る部分については、そもそも異議申立ての趣旨が、公文書の公開を争うものではなく、公開された公文書の訂正を求め、実施機関の公文書管理に係る事務処理上の問題について指摘するものである。

もとより、情報公開制度は、前記第5の1で述べたように、「公文書の公開を請求する市民の権利」を何人にも保障するための制度であり、審査会は、条例第20条に規定されているように、公文書の公開請求に係る公開決定等に対する不服申立てについて、実施機関が行う諮問に応じ、条例に基づき調査審議することを主たる役割としているところ、公文書を作成し直し、改めて公開を求める旨の本件異議申立ての一部が、条例第17条又は不服審査法の趣旨に照らして適法か否かが問題となる。

ここで、本件異議申立てのうち、本件決定1及び本件決定2に係る部分については、公文書の公開可否を争うものではなく、公文書の再作成を求めるという異議申立てをすることができない事項について申立てがなされていることは明らかであり、不服審査法第47条第1項に基づき不適法となることから、却下すべきである。

5 本件決定3の妥当性について

本件異議申立てのうち、本件決定3に係る部分について、異議申立人は、本件文書3、4、5及び6には、ページ番号が連番で付されており、一連の公文書であるため、本件決定3の取消しを求めている。一方、実施機関は、当時の総務担当課長が一人で本件文書3、4、5及び6を作成したためページ番号が連番で付されているが、総務局への提出の際に便宜的に付したもので、現実的に文書の保管状態としては別々に綴られており、一連の公文書ではないと主張している。

なお、本件異議申立てのうち、本件決定3は非公開決定であるところ、本件文書3に関して公文書の公開の可否を含めて論じるべきとの意見もあるものの、過去、異議申立人が本件文書3と同一の公文書に対して公開請求を行い、今回と同じく非公開としたその決定に対して異議申立てを行っていないとのことであり、これらを総合的に考慮し、ここでは、異議申立人の主張する本件異議申立ての趣旨を上記第5の3(2)のように捉え、審査会の判断を行うこととする。

当審査会で見分したところ、本件文書3、4、5及び6については、同一簿冊内にはあるものの、連続ではなく別々に綴られて保管されていた。また、当該文書の基となる電磁的記録については、既に消去されており存在しないとのことであるが、当該電磁的記録をメールで総務局に送付した履歴がわかる通信文から判断すると、結果として連続した番号が付番されているものの、個々単体のファイルとして作成され、総務局へもそれぞれ別々の資料として提出されていることが推認できた。

さらに、実施機関に文書作成者である当時の総務担当課長に、改めて聴取を行うよう要請したところ、当該電磁的記録は別々に作成したものであり、総務局への提出の際に、当時の別の職員に命じて、提出漏れ等が生じないように、あえて手入力によりページ番号を付したものであったことが確認できたとのことである。これら実施機関の説明には、特段、不自然な点は認められない。

また、実施機関が主張するとおり、公開請求に対して、公文書の単位、つまり、どこまでを一連の公文書と捉えるかについては、条例等に明記される根拠は存在しない。一方で、実施機関が公開決定等を行う際には、一連の公文書であるかについて、社会通念上問題がないかどうかの観点から判断すべきものであると考えられるところ、そうした観点からみても、本件について、不適切な対応があったとまではいえず、一連の公文書ではないと実施機関が判断した本件決定3は、妥当であると認められる。

6 公文書管理について

当審査会は、本件決定1及び本件決定2に係る異議申立ての適法性及び本件決定3の妥当性について、上記第5の4及び5のとおり判断するが、本件異議申立てに係る経過を踏まえ、今後の事務手続きについては、実施機関の担当である住吉区に対し、次のとおり認識の徹底が図られることを求めるものである。

(1) 公文書の適正管理について

住吉区が行った公文書管理に係る事務処理について、総務局行政管理担当に確認したところ、以下のとおりであった。

差替え前の文書の取扱いに係る明文化されたルールとしては、公文書管理規程第21条に「決裁文書を廃案にし、又はその内容に重要な変更を加える必要があるときは、事務担当者は承認等をした決定関与者に通知しなければならない。」と規定され、廃案や重要な変更を行う場合には、その意思決定（決裁）の中で、変更前の文書が公文書として保存される。逆に、これ以外で変更する場合には、変更前の文書は公文書として残す必要はないとのことである。

一方、公文書管理条例第4条第4項において、「意思決定の過程に関する事項であって意思決定に直接関係するものについては、事案が軽微なものである場合を除き、公文書を作成するよう努めるものとする。」と規定され、変更に至る経過を、意思形成過程文書として保存する必要がある場合には、必要に応じて、変更前の文書を残す必要がある場合もあるとのことである。

当審査会で確認したところ、本件文書1及び本件文書2のうち、誤りがあった公文書については、住吉区では決裁による変更の意思決定は行われていなかったが、金額や期間の修正であることから、決裁を伴っていないことが違法とまではいえない一方で、住吉区が変更前の文書を公文書として保存していた点については、その必要性はそれほど高くなかったと認められる。

また、記載に誤りがあった部分について、住吉区は、本件のように誤った記載の公文書についても、全て保存するという取扱いに特段問題はないと主張するとともに、訂正済みの文書も対象文書に含まれており、その作成経緯等についても、これまでに異議申立人に伝えていることから、対応にも問題はなかったと主張するが、当審査会で見分したところ、訂正済みの文書を誤記載のあった文書に続けて保存していないなど、対象文書の整理の仕方も含め、公開請求に対する対象文書として、区内部の引継ぎはもとより市民に説明する責務を的確に果たす観点からみても、分かりにくい形で管理されていた点は否めない。

(2) 実施機関の説明責務について

事実、異議申立ての手続きの際に、平成 22 年 3 月 29 日付けで決定の取消し等の対応を行っているとおり、一部事務処理上に誤りがあったことから、結果として異議申立人に対して不信感を抱かせたことは、実施機関の市民に説明する責務が十分に果たされていなかったと判断せざるを得ない。

さらに、本件決定 3 については非公開決定であり、特に、異議申立人がその内容を知りえない立場におかれていることを考慮すると、実施機関は、本件決定 3 を行うに際して、異議申立人に対して異議申立人が主張するように文書の提出先や提出時期を含めて十分に説明を尽くす必要があったといえる。

ところが、本件異議申立てのうち、本件決定 3 に係る部分について、メールで総務局に送付した履歴がわかる通信文の存在が後になって新たに判明するなど、当審査会に対して住吉区が当初説明していた内容に確認不十分な点があったことなどを踏まえると、住吉区の判断経過等が、異議申立人に対して、適切かつ十分に説明できていたとは認められない。

以上を踏まえ、住吉区に対しては、市民に説明する責務や市政運営の透明性の確保など、条例の趣旨を踏まえた上で、市民が正確な情報を得られるように、情報公開制度の趣旨にしたがい、公文書管理の適正化と併せて公開請求者に対する適切な対応等、適切に事務手続きを進めていくことを厳に求める。

7 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 小野一郎、委員 赤津加奈美、委員 須藤陽子、委員 上田健介

別表

(あ)	諮問書	平成 22 年 3 月 29 日付け大住吉総第 172 号
(い)	本件決定 1	平成 21 年 12 月 21 日付け大住吉総第 141 号 部分公開決定
	本件決定 2	平成 22 年 1 月 8 日付け大住吉総第 146 号 部分公開決定
	本件決定 3	平成 22 年 1 月 8 日付け大住吉総第 147 号 非公開決定
(う)	請求日	平成 21 年 11 月 5 日
(え)	請求する公文書の件名 又は内容	総務局行政部不適正資金問題担当課長が、平成 20 年 7 月 24 日に出した事務連絡「各個別案件に係る不適正資金問題調査関係書類について（依頼）」において、住吉区役所が保管している全書類。
(お)	異議申立て年月日	平成 22 年 1 月 22 日
(か)	担当	住吉区総務担当

(参考) 答申に至る経過

平成 21 年度諮問受理第 27 号

年 月 日	経 過
平成 22 年 3 月 29 日	諮問
平成 22 年 7 月 23 日	実施機関理由説明
平成 22 年 8 月 5 日	審議（論点整理）
平成 22 年 9 月 24 日	審議（論点整理）
平成 22 年 10 月 4 日	審議（論点整理）
平成 22 年 10 月 25 日	審議（答申案）
平成 22 年 11 月 9 日	審議（答申案）
平成 22 年 12 月 24 日	審議（答申案）
平成 23 年 1 月 28 日	答申