

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7月21日付け大市民第617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 6 月 11 日付け大市民第 348 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 5 月 28 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、「平成 22 年 1 月 22 日付で、市民局人権室施策・統括担当（当時）が当方に送ってきた回答文にある『住吉人権文化センターの副館長をプロパー職員にするという指定管理者との協議』の内容が分かる文書」の公開請求（以下「本件請求」という。）及び「建設局市民の声回答『No.1043-20012-001-01』にある、平成 20・21 年度の『天王寺大和川線みち・みどり会議』の会議運営・調査検討の業務委託に関する全文書」の公開請求を行った。

2 不存在による非公開決定

実施機関は、本件請求に係る公文書（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

「当該公文書を作成又は取得しておらず、存在していないため。」

3 異議申立て

異議申立人は、平成 22 年 6 月 14 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 市民局は、人権文化センターの指定管理者である社団法人大阪市人権協会（以下「市人協」という。）と協議のうえ、当時の住吉人権文化センターの副館長について、平成 19 年度から市職員を引きあげ、固有職員を配置していると回答している。

当方がその協議内容を記した文書を公開請求したら、作成していない、又は取得していないと、本件決定がなされた。

市民局は、上記 ・ のうち、どちらかを説明していただきたい。 なら、作成しないことは当時の担当者の怠慢であり、 なら、交渉・協議の相手方は必ず交渉・協議録を持っているはずなので、市民局はそれを取り寄せてでも「原則公開」という市長の公約を果たすべきである。市人協に議事録等があるのか確認したのか。行政の説明責任をないがしろにしてもらっては困る。

故に、この協議を記録した文書を捜し出して公開することを求める。

- 2 また、平成 20 年 5 月に総務局より出された「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。）においては、意思形成過程文書（本件の協議文書もこれに当たる）は公文書であり、適正に作成又は取得しなければならないとしており、指針 7 ページでは、記憶等により可能な限り文書を作成・復元し、情報提供に努め、決定通知書の理由欄には、単に「作成（取得）していない」と書くのではなく、なぜ作成（取得）していないのかを記述しなければならないとしており、本件は正に指針違反である。協議録を復元し、情報提供することを求める。

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 実施機関としては、住吉人権文化センターの副館長を固有職員にするという旨の指定管理者との協議内容を記録した文書を作成又は取得しておらず、存在していないことから本件決定を行ったものである。

- 2 平成 22 年 1 月 4 日に、異議申立人から文書にて、「『平成 19 年度から、住吉人権文化センターの副館長を派遣職員から固有職員に変更しております』とあるが、なぜそのようになったか、経緯について回答を頂きたい。」との質問があり、それに対して市民局施策・統括担当（以下「本件担当」という。）は、同月 22 日に、「平成 19 年度に、係長級職員 24 名とともに、住吉人権文化センターへ派遣しておりました本市職員の副館長 1 名について、指定管理者と協議のうえ引きあげを行ってまいりました。同センターの副館長は固有職員を配置しております。」と文書回答したところである。それを受けて本件請求が提出されたが、本件に係る文書は存在しないため、本件決定

を行ったものである。

- 3 本件事案の背景にある、人権文化センターに派遣している本市職員の引きあげについては、平成 14 年度から人権文化センターの管理運営を市人協に委託し、以降、本市職員の引きあげを段階的に行ってきた。また、平成 18 年 11 月 14 日に開催された執行会議（特別職及び関係局長で構成される市の重要施策に係る方針を協議する場）においては、市人協の雇用問題について、「市人協が指定管理者として指定されている事業で、市職員が派遣されているときには、市職員に替えて市人協職員を必要な範囲で従事させる。」との提言（大阪市地对財特法期限後の事業等の調査・監理委員会）について議論がされ、「人権文化センター派遣職員の一部引きあげにより、本市職員に替わってその職に従事（人権文化センターの現行指定管理期間は平成 21 年度まで）する。」という方向性が確認されている。
- 4 実施機関は、この方向性に沿って、人権文化センターの指定管理者である市人協と平成 19 年度に向けて施設の管理運営業務について実務的な調整を行い、その結果、係長級職員 24 名と住吉人権文化センターの副館長 1 名の引きあげを実施して「平成 19 年度大阪市立人権文化センター管理業務に関する年度協定書」を締結したものであり、その実務的な調整過程の文書については特段、作成しておらず、また、指定管理者においても同様の文書を作成していないことを確認している。
- 5 また、異議申立人から請求のあった、「住吉人権文化センターの副館長をプロパー職員にするという指定管理者との協議」の内容については、上記で述べたとおり「人権文化センター派遣職員の一部引きあげにより、本市職員に替わってその職に従事する。」という執行会議で確認された方向性に基づき住吉人権文化センターへ派遣していた本市職員の副館長を引きあげることにより、市人協が固有職員を配置したものであるので、そのことについて改めて、本市と市人協とで協議を行った事実はなく、本件に係る文書は存在しない。また、市人協にも、本市と協議を行った事実はなく、文書を作成していないことを確認している。
- 6 以上のことから、異議申立人が求める本件文書については存在しないことから、本件決定を行ったものである。

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 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、本件文書が存在しないとしてなされ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) 人権文化センターに派遣している本市職員の引きあげ全般に係る経過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 市政改革マニフェストにおいて、「監理団体等派遣職員の大幅な引きあげ」の方針が打ち出されており、これに基づき、市民局長マニフェストにおいても、市人協へ派遣している本市職員について、可能な限り引きあげることとし、平成18年度から5年間で約110名の引きあげを目標としていた。

イ 人権文化センターに派遣している本市職員の引きあげについては、上記ア及び前記第4の3に記載の方針に基づき行ったものである。

なお、前記第4の2に記載のとおり、本件担当から異議申立人へ送付した文書において、「指定管理者と協議のうえ引きあげを行ってまいりました。」と記載したものの、その内容は本市と市人協のそれぞれの担当者間における施設の管理運営業務についての実務的な調整であった。

ウ 前記第4の4に記載のとおり、本市と市人協の間で実務的な調整は行っていたものの、この調整については、本市と市人協のそれぞれの担当者間で、電話あるいは事務室での面談等により行ったものであったため、その内容を記録した文書は作成していない。

(2) 前述のとおり、住吉人権文化センターのみ副館長を引きあげているとのことであるが、他の人権文化センターと異なる取扱いとした経過について、当審査会で確認及び実施機関に聴取したところ、次のとおりであった。

ア 人権文化センターは、昭和45年施行の大阪市同和地区解放会館条例に基づいて設置された同和地区解放会館をその前身としている。また、平成9年1月の本市同和対策推進協議会意見具申の趣旨を踏まえ、大阪市同和地区解放会館条例を改正し、平成12年4月から名称を人権文化センターに改めたものである。

イ 同和地区解放会館は、原則として大阪市直営により管理運営を行っていたが、住吉同和地区解放会館だけは、その設置当初から財団法人住吉隣保館による管理運営が行われていた。さらに、昭和52年度から平成13年度の間は、市人協の前身である社団法人大阪市同和事業促進協議会（以下「市同促」という。）に、平成14年度以降は市同促から改組された市人協に管理運営を委託していた。

なお、平成14年度以後は、すべての人権文化センターについて、市人協に管理運営を委託し、平成18年度から平成21年度の間は市人協を指定管理者として管理運営を代行させている。

ウ 住吉人権文化センターは、その前身の住吉同和地区解放会館の時期を含めて、館長については平成2年度から、副館長については平成5年度から、それぞれ本市職員を派遣してきているものの、館長及び副館長以外の館の運営に係る職員はすべて、平成13年度までは市同促、平成14年度からは市人協の職員であった。

エ 以上の経過から、住吉人権文化センターは、他の人権文化センターと比べ、その運営にあたって市人協職員の関与が大きく、副館長の業務については、本市職員の派遣によらずとも、長年、住吉人権文化センターの管理運営に携わってきた市人協の職員によって十分行うことができると考えられ、また、経費の節減にもつながるものであったため、平成19年度から引きあげることとしたものである。

オ また、住吉人権文化センターの副館長の引きあげについても、上記(1)イ及びウのとおり実務的な調整は行ったものの、別途の協議は行っていない。

(3) 上記(1)及び(2)のとおり、実施機関は、「本市と市人協の間で、施設の管理運営業務について実務的な調整は行っていたものの、当該調整については、その内容を記録した文書は作成していない」旨主張している。

そこで、人権文化センターの管理運営に関する簿冊の中に本件文書に該当する文書が存在していないかについて確認するため、当審査会が事務局職員に「人権文化センター管理運営関係書類」の平成18年度分及び19年度分の簿冊を確認させたところ、本件文書に該当する文書は存在しなかった。

また、他に担当者が経過等をまとめた資料も確認できなかった。

(4) ところで、異議申立人は、前記第3の2に記載のとおり、「本件文書は指針の記載に照らせば、意思形成過程文書として作成することが求められている文書である」旨主張している。

そこで、当審査会において指針の内容を確認したところ、「作成、保存管理が特に必要な公文書の具体例」として、「市外部の者との会議、協議（実務担当者レベルの打合せを除く。）」と記載されていた。

したがって、この指針の記載と上記(1)ウの「実務的な調整については、本市と市人協のそれぞれの担当者間で、電話あるいは事務室での面談等により行ったものであったため、その内容を記録した文書は作成していない。」とする実施機関の主張に照らせば、本件文書については必ず作成しなければならない文書とまではいえないと解される。

(5) とはいうものの、前記第3の1及び第4の2に記載のとおり、本件担当の「指定管理者と協議のうえ引きあげを行ってまいりました。」との文書回答を受けて本件請求及び本件異議申立てが行われたことは明らかであり、協議がなされた以上、本件文書が存在して然るべきであると異議申立人が主張するに至った経緯は理解できる。

(6) 上記(1)イのとおり、実際は本件担当と市人協との間の実務的な調整に過ぎなかったにもかかわらず、異議申立人に誤解を与える表現を用いた以上、本件請求に対して公文書が存在しない理由について公開請求者に疑念や疑問を抱かせることがないよう、実施機関は説明責任をできる限りの確に果たす努力をすべきであったと考え

る。

(7) しかしながら、上記(1)から(3)の内容を踏まえると、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を覆すに足る特段の事情は確認できず、本件決定は是認せざるを得ない。

4 異議申立人のその他の主張について

異議申立人は前記第3の2に記載のとおり、「本件文書が存在しないならば、メモ、記憶等により、改めて作成し、情報提供すべきである」旨主張している。

当審査会としては、一般的に、実施機関は可能な限りの説明に努めることが望ましいと考える。

しかしながら、当審査会は、公文書公開請求に対する公開決定等の妥当性を調査審議する機関であり、現に存在しない文書について、実施機関が新たに作成の上、情報提供すべきか否かの判断をする立場にない。

5 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

(参考) 答申に至る経過

平成 22 年度諮問受理第 10 号

年 月 日	経 過
平成 22 年 7 月 21 日	諮問
平成 22 年 9 月 3 日	異議申立人から意見書の提出
平成 22 年 9 月 10 日	実施機関理由説明
平成 22 年 11 月 9 日	審議 (論点整理)
平成 22 年 11 月 22 日	審議 (論点整理)
平成 22 年 12 月 10 日	審議 (論点整理)
平成 23 年 1 月 21 日	審議 (答申案)
平成 23 年 2 月 18 日	審議 (答申案)
平成 23 年 3 月 8 日	審議 (答申案)
平成 23 年 3 月 18 日	答申