

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 8 月24日付け大情第159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 7 月 13 日付け大情第 124 号により行った不存在による非公開決定（以下「本件決定」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 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。」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、別表 2 の（お）欄に記載のとおり、請求の対象が公文書に該当しないこと並びに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、公開条例第 10 条第 2 項及び大阪市行政手続条例（平成 7 年大阪市条例第 10 号）第 7 条に基づき、平成 21 年 12 月 21 日付け大情第 207 号により、公開請求却下決定（以下「前決定」という。）を行った。

異議申立人は、平成 22 年 1 月 6 日、前決定を不服として、実施機関に対して、行政不服審査法（昭和 37 年法律第 160 号。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（以下「前異議申立て」という。）を行った。

実施機関は、前異議申立てについて、平成 22 年 2 月 5 日付け大情第 245 号により、当審査会に諮問を行った。これに対して、当審査会は、同年 6 月 29 日付け大情審答申第 274 号により、「前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。」との旨の答申（以下「前答申」という。）を行った。

前答申を受けて、実施機関は、平成 22 年 7 月 13 日付け大情第 123 号により、前決

定を一部取り消す決定を行い、別表 1 の（お）欄に記載のとおり、同表（え）欄に記載の公文書（以下「本件文書」という。）を保有していない理由を付して本件決定を行った。

3 異議申立て

異議申立人は、平成 22 年 7 月 27 日、本件決定を不服として、実施機関に対して、不服審査法第 6 条第 1 号に基づき異議申立て（以下「本件異議申立て」という。）を行った。

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。

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。

本件決定の取消しを求める。自己の識見に基づいて説明したと書かれている点は、この間の説明（組織判断）と異なっている。

平成 22 年 9 月 7 日付け大情第 165 号の理由説明書における実施機関の説明は、市が市民の声で回答した内容と整合性を欠いている。

そもそも本件異議申立てのきっかけとなった公益通報に対して、担当職員が受理に努めず、通報者と何を討議するのか。義務違反をしているのに、上記の説明書では屁理屈を並べており、言語道断である。前答申を真摯に受け止め、直ちに、法解釈の誤りを認めることが相当と考える。

行政機関は、市民に対して断言する以上は、何らかの公文書を根拠として対応すべきであり、根拠となる本件文書は存在するはずである。

なお、当該対応の際に、実施機関から「職務として回答をさしあげる立場にない」という発言があった事実はなく、また、一般論として説明を行う旨の主張も聞いておらず、それらは捏造である。

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 本件文書が存在しないことについて

本件請求のうち、「本件市民の声の根拠と成る条例」は、存在しない。憲法第 94 条の規定により、条例は法律の範囲内でしか制定できない。国の最高法規（憲法第 98 条）である憲法の適用関係について条例でこれを定めることは違憲無効であるから、そのような条例は存在しない。なお、「外国籍住民と文言有る分」の請求部分に関し、「外国籍住民」の用語について大阪市例規検索システムで検索したが、該当したのは、大阪市事務分掌規則（昭和 24 年大阪市規則第 133 号）別表第 3 の「市民局人権室外国籍住民施策担当課長」の文言ひとつだけであり、条例には一切使用されていなかった。

次に、本件請求のうち、「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、異議申立人が補正に応じていないため趣旨が不明であるが、「本件市民の声の根拠と成る」という前提で考察すれば、公正職務担当の職員（以下「本件職員」という。）が異議申立人からの電話に対応する中で、異議申立人から日本国憲法の解釈について説明等を求められたことに対応した内容に関するものと解さざるを得ない。

上記の電話対応では、異議申立人から憲法解釈について強く説明等を求められたため、本件職員が、特定の資料や書籍等に基づいてではなく、これまで学んできた法学の知識や経験に基づき、その中で解釈等に争いのない内容を、職務として回答をさしあげる立場にないとお断りしたうえで、一般論として説明を行った。

憲法解釈は、公正職務担当の事務分掌ではなく、実施機関で公文書として作成又は取得しているものはないし、職務上作成すべき義務もないことは明らかである。また、電話対応の中での即座のやりとりで、特定の資料等を調査・参照できる状況になく、参考とした資料はそもそも存在しない。なおかつ、憲法に関する書籍（個人の所有物は除外される。）で大阪市が保有するものについては、公開条例第2条第2項により「公文書」から除外されており、対象文書には該当しない。

2 異議申立人の主張について

本件異議申立てにかかる異議申立人の主張は、「自己の識見に基づいて説明したと、書かれている点は、この間の説明（組織判断）と異なっている。」という内容である。この主張は、本件文書の存否という争点とは直接関連しない。

しかしながら、実施機関は、この間、異議申立人に対し、「市民の声」を幾度となく回答しているので、これまでの回答内容について、再確認を行った。

その結果、本件請求の主旨である異議申立人からの電話に対して本件職員が回答した内容は、「職務として回答をさしあげる立場にないとお断りしたうえで、一般論として説明を行ったものである」という趣旨で一貫している。

なお、「市民の声」で、「市民の声の回答につきましては、担当者が作成し、決裁等の手続を経た上で回答しているものであり、個人の主観ではなく、所属として対応しているものです。」と回答しているものがあるが、これは本件職員とは別の、課長代理級職員の対応についての回答であり、そもそも別の事案である。また、その文意も、「市民の声の回答」が決裁等の手続を経て所属として回答されたものと述べているものである。

よって、異議申立人の主張は、本件市民の声で、本件職員が異議申立人からの電話に対応する中で、本件職員の自己の識見に基づいて説明したことを回答したことと、別件の「市民の声」で、「市民の声の回答」が所属として対応しているものであると回答したこととを、混同しているものと思われる。

以上により、異議申立人による本件請求については、その対象となる公文書は不存在であり、かつ本件文書を保有していない理由は適正である。

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、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、何らかの公文書があるはずであり、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、本件文書の存否である。

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、実施機関がこれまで説明してきた内容について、その根拠たるべき本件文書が存在していないのはおかしいと主張している。さらに、異議申立人は、実施機関のこれまでの説明に矛盾があるとも主張している。
- (2) そこで、これまでの経過等について、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 職員が、異議申立人から日本国憲法の解釈についての説明等を求められたことから、自己の識見に基づき、会話の中で職務として回答する立場にないと断ったうえで、一般論としての説明を行ったに過ぎず、そもそも根拠となる公文書は存在しない。また、前答申を受けて、改めて本件文書が存在しないか探索も行ったところ、結果的にその存在は確認できなかった。

イ また、前答申において、「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。」との判断が示されたところであるが、本件市民の声に関連して、この間、異議申立人からの「市民の声」に対し、三十数件の回答・供覧をもって対応してきている。

- (3) 前答申において、当審査会は、「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り、また、「個人的見解の基と成る分」等、異議申立人が本件請求において「特に」と言及している部分についても、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旨判断している。
- (4) 前答申を受けて本件決定を行った実施機関は、本件市民の声に係る異議申立人からの電話に対して本件職員が回答した内容について、上記(2)アに記載のとおり、あくまで本件職員が自己の識見に基づいて行った説明に過ぎず、本件市民の声の回答の根拠となる公文書を保有していないと説明している。

そこで、当審査会において、本件市民の声の回答の際に行われた決裁文書に、参

考とした資料が添付されていないか確認するため、当該決裁文書を見分したところ回答文案以外の文書は確認できなかった。

なお、「条例」については、大阪市公報により公布されており、公報は、公開条例第2条第2項ただし書により公文書の定義から除外されている。

ところで、前答申において、当審査会は、決裁文書に条例が参考資料として添付されている場合に特定しているような事例もあることから、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からも、上記(3)に記載のとおり、本件請求の「条例」に当たる部分は、公報が公文書に該当しないから直ちに却下とするのではなく、「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明示すべきであった旨の判断をした。

上記趣旨の前答申を踏まえ、実施機関は、大阪市例規検索システムによる「条例」の検索も行った上で本件決定を行っている認められるところ、念のため、当審査会においても事務局職員に同システムによって本件文書そのものたるべき「条例」の存否について確認させた結果、回答の根拠となるような条例は見出せなかった。

(5) したがって、公文書としてそもそも作成又は取得しておらず、保有していないという実施機関の説明に、特段、不自然不合理な点は認められず、本件決定は妥当である。

なお、市職員が市民に対して発言する内容は、何らかの合理的な根拠を基になされるべきとの見解は否定できない側面も有するが、異議申立人が主張するように、職務遂行上、法令等の解釈運用に係る発言の根拠のすべてが公文書として存在すべきものとまではいえないと解される。

4 異議申立人及び実施機関のその他の主張について

異議申立人は、実施機関のこれまでの説明には矛盾があることや、当該対応の際に、実施機関から一般論として説明を行ったことを聞いていないなどの主張を行っている。これに対し、実施機関は、異議申立人に対して、一連の市民の声等で一貫した趣旨で説明してきていると主張している。

このほか、異議申立人と実施機関の双方とも種々主張するが、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、いずれも当審査会の上記3の判断を左右するものではない。

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 小谷寛子、委員 井上英昭、委員 松戸浩

別表1 本件決定

(あ)	諮問書	平成 22 年 8 月 24 日付け大情第 159 号
(い)	決定	平成 22 年 7 月 13 日付け大情第 124 号 不存在による非公開決定【本件決定】
(う)	請求日	平成 21 年 11 月 26 日【本件請求】
(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)	公開請求に係る公文書を保有していない理由	市民の声 No. 0901-10481-001-01 で回答した内容については、情報公開室監察部公正職務担当の職員 (以下「本件職員」という。) が請求者からの電話に対応する中で、請求者から質問があり、説明等を求められたため、本件職員の自己の識見に基づいて説明したことを回答したものであり、その根拠となる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。
(か)	異議申立て年月日	平成 22 年 7 月 27 日【本件異議申立て】
(き)	担当	情報公開室監察部公正職務担当

別表2 前決定

(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【前決定】
(う)	請求日	平成 21 年 11 月 26 日【本件請求】
(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。
(か)	異議申立て年月日	平成 22 年 1 月 6 日【前異議申立て】
(き)	担当	情報公開室監察部公正職務担当

(参考) 答申に至る経過

平成 22 年度諮問受理第 15 号

年 月 日	経 過
平成 22 年 8 月 24 日	諮問
平成 22 年 11 月 11 日	実施機関理由説明
平成 22 年 12 月 27 日	異議申立人から意見書の提出
平成 23 年 2 月 16 日	審議（論点整理）
平成 23 年 3 月 1 日	異議申立人から追加意見書の提出
平成 23 年 3 月 2 日	異議申立人意見陳述
平成 23 年 3 月 3 日	異議申立人から追加意見書の提出
平成 23 年 4 月 11 日	審議（答申案）
平成 23 年 4 月 25 日	審議（答申案）
平成 23 年 5 月 23 日	審議（答申案）
平成 23 年 6 月 29 日	答申