

大情審答申第 303 号
平成 23 年 10 月 25 日

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 12 月 20 日付け大健福第 4539 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 5 月 13 日付け大健福第 590 号により行った公開決定（以下「本件決定 1」という。）及び平成 22 年 7 月 5 日付け大健福第 1615 号により行った公開決定（以下「本件決定 2」といい、本件決定 1 及び本件決定 2 を総称して「本件各決定」という。）は、結果として妥当である。

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 4 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、「①大阪市愛隣対策連絡会議 平成 22 年 3 月 24 日開催分 会議録 ②萩之茶屋地域環境改善特別チーム幹事会議 平成 22 年 1 月以降分 会議録および関係資料」の公開請求（以下「本件請求 1」という。）を、また、平成 22 年 5 月 20 日、同条に基づき、実施機関に対し、「大阪市愛隣対策連絡会議 平成 22 年 3 月 24 日開催分 会議録（参加者の記録、メモを含む）」の公開請求（以下「本件請求 2」といい、本件請求 1 及び本件請求 2 を総称して「本件各請求」という。）を行った。

2 本件各決定

実施機関は、本件請求 1 のうち、「②萩之茶屋地域環境改善特別チーム幹事会議 平成 22 年 1 月以降分 会議録および関係資料」に対し、同会議を開催していないことを理由として、平成 22 年 5 月 13 日、条例第 10 条第 2 項に基づき、不存在による非公開決定を行い、「①大阪市愛隣対策連絡会議 平成 22 年 3 月 24 日開催分 会議録」に対し、同日、「大阪市愛隣対策会議連絡会議 平成 22 年 3 月 24 日開催分 会議録」（以下「本件文書 1」という。）を特定した上で、条例第 10 条第 1 項に基づき、本件決定 1 を行った。

また、本件請求 2 に対し、平成 22 年 6 月 3 日、条例第 11 条第 2 項に基づき決定期間延長を行い、平成 22 年 7 月 5 日、「大阪市愛隣対策連絡会議（平成 22 年 3 月 24 日開催分）会議録」（以下「本件文書 2」といい、本件文書 1 及び 2 を総称

して「本件各文書」という。)を特定した上で、条例第 10 条第 1 項に基づき、本件決定 2 を行った。

3 異議申立て

異議申立人は、平成 22 年 7 月 16 日、本件各決定を不服として、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 号に基づく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 公開された文書は、対象公文書とは言えないため、本件各決定を取り消すとともに、新たに公文書を特定した上で公開決定を求める。
- 2 本件文書 1 には、本件請求 1 に対応する内容である「②萩之茶屋地域環境改善特別チーム幹事会議 平成 22 年 1 月以降分会議録及び関係資料」の記載（以下「本件記載部分」という。）があることから、本件文書 1 は本件請求 1 を受けて新たに作成されたものである。また、本件文書 1 の内容も、議題の羅列にとどまるものにすぎず、会議録とは認めがたい。
- 3 本件文書 2 は、会議参加者の記録・メモから、本件請求 2 を受けて新たに作成されたものであり、会議録とは認めがたい。
- 4 本件各文書はいずれも本件各請求以降に作成されたものである。公文書の公開請求に応じて新たに文書が作成されるならば、実施機関は請求者に応じて、実施機関にとって都合のよい部分だけを公開し、都合の悪い部分は隠しておくことができる。これは、情報公開制度の適正な運用ではありえない。請求時点で存在した公文書の公開を求める。
- 5 大阪市総務局は「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。）を平成 20 年 5 月に職員に向けて出している。愛隣対策連絡会議（以下「連絡会議」という。）は、指針の中で挙げられている「市又は局としての意思決定に係る会議」であるとともに、「複数の局にまたがって、連絡調整を行うことを目的とする会議」であり、会議要旨、会議録の作成、保存管理が特に必要な会議とされているものに他ならない。従って、なんらかの形で会議録が残されているものとする。

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 平成 22 年 3 月 30 日、異議申立人より「あいりん施策の中長期のあり方についての報告（写し）」と「あいりん地域の現状（労働者数、簡宿数、生活保護受給者数など）がわかる書類」及び「愛隣対策連絡会議（平成 21 年度開催分）に関わる資料一式」

について公開請求がなされたのに対し、実施機関は、異議申立人の了解の下、平成 22 年 4 月 5 日に、平成 22 年 3 月 24 日に開催された連絡会議（以下「本件会議」という。）の資料一式の情報提供を行った。

しかしながら、異議申立人は、情報提供された資料に本件会議の会議録（以下「本件会議録」という。）が含まれていないとの理由で、本件請求 1 を行った。

- 2 本件決定 1 以後に、実施機関の担当者が公開実施日の調整を行う際に、異議申立人とのやりとりの中で、異議申立人から連絡会議の開催頻度や構成メンバー、報告事項の内容等の問合せを受けた。そこで、実施機関としては、本件会議における報告事項の内容について参加した各局が正確な情報を共有しておく必要があると考え、平成 22 年 5 月 14 日以降、各局の本件会議参加者の会議記録メモを集めて、より詳細な議事録として「大阪市愛隣対策連絡会議の結果について」（本件文書 2）の作成に着手した。

その後、平成 22 年 5 月 20 日、市役所本庁舎 1 階市民相談室で、本件文書 1 の公開を実施したが、異議申立人はその場で、本件文書 1 の内容が会議録の名に値しないとの理由で、再度公開請求を行うと述べ、本件請求 2 を行った。

- 3 連絡会議は、各局における愛隣対策事業の報告の場として位置づけられたものであり、本市の具体的な意思決定を行う場でないことから、会議録としては、参加した各局からの報告事項のみを記録していた。

本件請求 2 を受けて、実施機関は、本件文書 1 以外に対象となる公文書は存在しないものの、異議申立人が本件会議における各局の報告事項のより詳細な情報を求めていると判断した。そのため、参加した各局を含め組織共用された会議録として明確に応じる必要があると考え、本件請求 1 以降、作成中であった本件文書 2 が、本件会議の内容を参加者のメモを含め正確に反映しているかどうか等を確認する必要がある、同文書の内容の正確性を確認するために、本件会議に参加した各局（建設局、ゆとりとみどり振興局、政策企画室、計画調整局、環境局、教育委員会事務局）の担当者に同文書を送付し、内容照会を行った。また、内容照会に相当の期間と検討を要するため、平成 22 年 6 月 3 日付け大健福第 1007 号により、決定期間延長を行った。

その後、同文書が本件会議の内容を正確に反映していることが確認できたため、同文書を本件請求 2 の対象文書と特定し、本件決定 2 を行った。

- 4 連絡会議は、関係各局が実施する愛隣対策に係る施策について審議する会議であり、関係各局が取り組んでいる愛隣対策施策を共有して、各局の方向性が間違っていないかの確認を行う場である。健康福祉局が連絡会議を主催し、関係局と調整して議事等のとりまとめを行い、議事録を作成している。

異議申立人によれば、連絡会議は市又は局としての意思決定に関係する会議であるとともに、複数の局にまたがって連絡調整を行うことを目的とする会議であるため、指針に規定されているように、会議要旨、会議録の作成、保存管理が特に必要な会議に該当するとし、何らかの形で会議録が存在していると主張する。しかし、実際には

本件各文書以外には、本件会議録に相当する文書が存在しない。

また、異議申立人は、本件文書2は、本件請求2がなされた後に、実施機関によって意図的に作成された文書であると主張するが、実際には、本件会議の報告内容の詳細確認及び、本件会議に参加した各局が情報を共有することを目的として、本件請求2以前に、各局の本件会議参加者から会議記録メモを集めて作成に着手したものである。

それゆえに、異議申立人の主張には根拠がなく、また、「大阪市は請求者に応じて、大阪市にとって都合の良い部分だけを公開し、都合の悪い部分を隠しておくことができる。これは、情報公開制度の適正な運用ではありえない。」との異議申立人の主張についても根拠がないと言わざるを得ない。

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、本件各文書について、本件各決定を行ったのに対して、異議申立人は、本件各決定を取り消し、本件各文書以外の文書の公開を求めるとして争っている。

したがって、本件異議申立ての争点は、本件各文書を対象文書として特定した本件各決定の妥当性である。

3 本件各文書以外の文書の存否について

異議申立人は、本件各決定を取り消し、本件各文書以外の対象文書を特定すべきであると主張している。そこで、本件各文書以外に特定すべき文書の存否について、実施機関に確認を行った。

(1) 本件各文書以外の会議録の存否について

まず、本件各請求では、本件会議録が求められていることから、本件会議を主催している健康福祉局に確認したところ、本件会議録は本件各文書以外には作成していないとのことであった。

そこで、当審査会が事務局職員に、健康福祉局の本件会議関係簿冊である「環境改善事業関係書類（愛隣対策連絡会議関係書類）」及び組織共用フォルダ（以下総称して「健康福祉局簿冊等」という。）を確認させたところ、本件各文書以外に本件会議録に相当する文書は存在しなかった。

さらに健康福祉局以外の本件会議関係局等（政策企画室、市民局、計画調整局、こども青少年局、ゆとりとみどり振興局、環境局、都市整備局、建設局、教育委員会事務局、消防局及び西成区）に対しても、本件会議録の存否について確認したと

ころ、いずれの局等においても本件会議録は作成していないとのことであった。

以上のことから、本件各文書以外に本件会議録は存在しないという実施機関の主張を覆すに足る事実は見出せなかった。

(2) 本件会議に係る参加者の記録・メモ等の存否について

ア 本件請求2では、本件会議録のほか、本件会議に係る参加者の記録・メモ等についても公開が求められている。

ここで、本件会議参加者の記録・メモ等が対象文書たり得るためには公文書該当性が認められねばならないところ、条例第2条第2項において、公開請求等の対象となる公文書は「実施機関の職員…が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録…であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」と規定されていることから、個人的な検討段階に留まるものであれば公文書に該当せず、組織共用された段階のものであれば公文書に該当する。

そこで、組織共用された本件会議参加者の記録・メモ等の存否について、実施機関に確認を行った。

イ 当初、実施機関の担当である健康福祉局は、前記第4の2から4に記載のとおり、本件請求2以前に各局の本件会議参加者から会議記録メモを集めた（すなわち組織共用された）と主張していた。これに対し、当審査会が関係各局に個別に照会したところ、健康福祉局からの依頼に基づき、本件会議参加者の記録・メモ及びその内容が記載されたメール（以下「本件共有メモ」という。）を送信した事実が確認できたのは計画調整局及び建設局のみであり、あとは口頭による回答のみ、あるいは依頼された記憶もないとのことであった。

また、何らかの応答を行った関係局によれば、会議記録メモの提出依頼があった時期は、本件請求2以前ではなく、本件請求2から決定期間延長までの間であったとのことである。そこで、本件共有メモの共有時期について改めて健康福祉局に確認したところ、関係各局の主張と同様、本件請求2から決定期間延長までの間であったと主張が訂正された。

ウ 上記のとおり、当審査会が改めて確認した事実によれば、本件請求2の時点では本件共有メモの公文書該当性は認められず、しかも本件共有メモは受発信側双方とも既に削除されており、実際に組織共用された時期について確認できるものは残されていないとのことであった。

エ ここで、当審査会が事務局職員に、上記(1)と同様に健康福祉局簿冊等を確認させたところ、本件共有メモも含め、組織共用された記録・メモ等は存在しなかった。

オ 上記のとおり、本件共有メモの共有時期に係る主張の変転を含め、実施機関の説明には疑念が残り、公文書公開制度の趣旨にもとる対応であったと断ぜざるを得ないものの、本件請求2に対して特定すべき本件会議に係る参加者の記録・メモ等は存在しないという実施機関の主張を覆すに足る事実は見出せなかった。

4 本件決定1の妥当性について

- (1) 異議申立人は、本件文書1には本件記載部分があるため、本件文書1は本件請求1以降に作成されたものであり、本件請求1に対し特定すべき公文書には該当しない旨主張している。

そこで、本件文書1の作成経過等について、健康福祉局に確認したところ、次のとおりであった。

ア 本件文書1については、異議申立人とのやりとりをきっかけに作成したが、本件請求1以前に作成済みであった。

なお、本件文書1の作成に当たって決裁は行っていない。

イ 本件記載部分については、当初本件文書1には記載していなかった。しかしながら、本件決定1に係る説明を異議申立人に対して行うための担当者の手持ちの覚書とするため、本件請求1以降、本件記載部分を追記した。

ウ 本件決定1に係る決裁の際、本件記載部分を削除したうえで決裁を行った。

エ 本件決定1に係る公開の実施の際、誤って本件記載部分のある本件文書1を交付してしまった。

以上の説明を受けて、当審査会が事務局職員に健康福祉局簿冊等を確認させたところ、本件文書1の作成に係る決裁文書等、本件文書1の作成時期を示す文書は存在しなかった。

- (2) 本件文書1の作成時期が判然としないことに加えて、異議申立人との先行するやりとりをきっかけに本件文書1の作成に着手したという経過や本件文書1の記載の態様、及び上記(1)エに記載の実施機関の対応の拙さから異議申立人に本件文書1の作成時期に係る不信感を抱かせたことは、誠に遺憾である。

- (3) 当審査会としても、本件文書1の作成時期については疑念を禁じ得ないものの、前記3(1)に記載したとおり、本件請求1に対し、本件文書1以外に特定すべき文書が存在しないという実施機関の主張を覆すに足る事実は見出せないため、本件決定1については結果として妥当とせざるを得ない。

5 本件決定2の妥当性について

- (1) 異議申立人は、本件文書2についても本件請求2以降に作成されたものであるため、本件請求2に対し特定すべき公文書には該当しないと主張している。

これに対し、実施機関は、前記第4の3に記載のとおり、本件文書2は本件請求2時点では作成中であったことから、後日完成した本件文書2を特定し、本件決定2を行ったと主張している。

- (2) 一般に、公文書公開請求に対しては、その性質上、日々内容が更新される公文書等を除き、原則として、請求日時点に存在する公文書を特定すべきである。その原則に照らせば、本件請求2に対し、本件請求2以後に完成した本件文書2を特定した実施機関の手続きは適正であったとはいえない。

とはいえ、前記3(1)及び3(2)オに記載のとおり、本件文書1の内容が会議録の名に値しないとの理由で行われた本件請求2の内容を満たす文書は、本件文書2以外に存在しないとの実施機関の主張を覆すに足る事実は見出せず、かつ、本件文書2が既に異議申立人に公開されていることに鑑みれば、仮に本件決定2を取り消し

ても、他に特定すべき文書は存在しないことから、異議申立人にとって、行政不服審査法第47条第3項ただし書に規定する不利益変更にあたると解されるため、本件決定2については結果として妥当とせざるを得ない。

6 本件各文書の内容に係る異議申立人の主張について

異議申立人は、本件文書1は内容的にも議題の羅列に過ぎず、会議録とは認めがたい旨主張している。

指針は、大阪市の職員が公文書の適切な管理を行うために参考とすべきものであるところ、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が挙げられており、対象となる会議等については、モデル文書に示す共通必要項目が記載された会議要旨を作成することとされている。本件会議は、その具体例の一つに挙げられている「複数の局にまたがって、連絡調整を行うことを目的とする会議」に該当すると認められる。

当審査会で本件各文書を見分したところ、本件文書1については、異議申立人が主張するように、モデル文書に示された共通必要項目が漏れなく記載されているとは認められないものの、本件文書2については、共通必要項目が概ね記載されている。

このように、健康福祉局は結果として共通必要項目が概ね記載されている本件文書2を作成しているものの、そもそも当初異議申立人に公開した本件文書1の内容が指針に照らして不十分であったことが、異議申立人が不信感を募らせる誘因となったといえる。

指針は、本件決定時点においては努力義務の指針であったが、今後、実施機関は、平成23年4月に改正され全面施行された大阪市公文書管理条例（平成18年大阪市条例第15号）の趣旨を踏まえて、公文書の適正な管理はもとより、市民への説明責任を果たしていくために、指針で会議要旨の作成が特に必要とされている会議については、遅滞なく会議要旨を作成すべきである。

7 結論

以上により、第1記載のとおり、判断する。

付記

本文でも述べたとおり、実施機関が本件各請求に係る対応等により異議申立人に不信感を抱かせたことや、当審査会としても実施機関の主張に対する疑念を払拭できなかったことは、誠に遺憾である。

今後、実施機関においては、公文書公開制度の趣旨に従って、市民等に不信感を抱かせることのないよう、より一層適切な対応や制度運用に努めるよう望むものである。

(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

(参考) 答申に至る経過

平成 22 年度諮問受理第 27 号

年 月 日	経 過
平成 22 年 12 月 20 日	諮問
平成 22 年 12 月 24 日	実施機関理由説明
平成 23 年 2 月 4 日	異議申立人から意見書の提出
平成 23 年 2 月 7 日	異議申立人意見陳述
平成 23 年 4 月 25 日	審議 (論点整理)
平成 23 年 6 月 6 日	審議 (論点整理)
平成 23 年 7 月 4 日	審議 (論点整理)
平成 23 年 8 月 1 日	審議 (論点整理)
平成 23 年 9 月 12 日	審議 (論点整理)
平成 23 年 9 月 28 日	審議 (答申案)
平成 23 年 10 月 12 日	審議 (答申案)
平成 23 年 10 月 25 日	答申