

大情審答申第 327 号  
平成 24 年 12 月 3 日

大阪市長 橋下 徹 様

大阪市情報公開審査会  
会長 小野 一郎

## 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 23 年 9 月 28 日付け大住吉市民第 111 号及び平成 24 年 1 月 10 日付け大住吉市民第 153 号により諮問のありました件について、一括し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 23 年 8 月 8 日付け大住吉市民第 85 号により行った不存不在による非公開決定（以下「本件決定 1」という。）は、妥当である。

また、実施機関が、平成 23 年 11 月 2 日付け大住吉市民第 127 号により行った不存不在による非公開決定（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、却下すべきである。

### 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 23 年 7 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「条例」という。）第 5 条に基づき、実施機関に対し、別表 1 の（い）欄に記載の公開請求を行った。

また、異議申立人は、平成 23 年 10 月 19 日、同条に基づき、実施機関に対し、別表 2 の（い）欄に記載の公開請求を行った。

#### 2 公開請求に対する決定

実施機関は、別表 1 の（い）欄に記載の公開請求のうち「④及び、各連合の地域情報が蓄積された全『地域カルテ』」（以下「本件請求 1」という。）については、本件請求 1 に係る公文書（以下「本件文書 1」という。）を保有していない理由を別表 1 の（う）欄のとおり付して、条例第 10 条第 2 項に基づき、本件決定 1 を行った。

なお、実施機関は、本件決定 1 のほかに、別表 1 の（い）欄に記載の公開請求のうち「①平成 19 年度～平成 22 年度の各連合の地域担当者名」については、平成 23 年 8 月 8 日付け大住吉市民第 82 号による公開決定を、「②平成 22 年 5 月時点の地域担当

者 31 名の役割が分かる文書」及び「③又、荻田北連合の盆踊り大会（平成 23 年 7 月 16 日・17 日）に参加した区長以外の職員の分かる文書（市内出張命令簿・市内出張交通費請求明細書等）」については、同日付け大住吉市民第 83 号及び大住吉市民第 84 号により不存在による非公開決定を行っている。

また、別表 2 の（い）欄に記載の公開請求（以下「本件請求 2」という。）については、本件請求 2 に係る公文書（以下「本件文書 2」という。）を保有していない理由を別表 2 の（う）欄のとおり付して、条例第 10 条第 2 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 23 年 8 月 29 日及び同年 12 月 14 日の各年月日に、本件決定 1 及び本件決定 2 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、それぞれ異議申立て（以下本件決定 1 に対する異議申立てを「本件異議申立て 1」と、本件決定 2 に対する異議申立てを「本件異議申立て 2」という。）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 本件決定 1 について

- (1) 地域担当制では、地域データベースへの情報反映が区役所の責務であるとしている。実施機関は、本件文書 1 を保有していない理由に「地域カルテ」として集計することにはなっていないが、集計など求めている。集計とは住吉区役所がした調査の数値情報である。
- (2) 制度の発足時より、各区役所には、地域担当者が各地域の現状を把握し、情報を収集し、地域データベースへ文字で反映させることが求められていた。
- (3) 公開請求をした「地域カルテ」を、「地域データベースへ反映された情報」と読み替え、再度の決定を求める。
- (4) 本件決定 1 の理由には、真実の事を書くべきである。反映させる情報を収集してこなかったと認めるべきである。

### 2 本件決定 2 について

- (1) 大阪市は、平成 23 年 4 月に「地域担当職員ハンドブック（Ver. 1.0）」を作成し、その中で、地域担当者の役割として、地域情報を収集し、「地域カルテ」に蓄積することが期待されている、としている。
- (2) しかし、住吉区役所は、10 月 19 日の本件請求 2 の請求日時時点で地域担当者に職務として求められている「地域カルテ」を全く作成せず、どのような内容にするか現在議論しているという。
- (3) 今まで集めた情報を文書化し、今すぐ「地域カルテ」を作成することを求める。

## 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 本件決定1について

異議申立人は、市職員である地域担当者は各地域の現状を把握し、情報を収集し、それを区役所の地域データベースへ文字で反映させることが、地域データベースへの情報反映の内容であり、これはこの制度の発足時より各区役所に求められていたが、住吉区役所では誰も地域の意見を収集したり、区民との様々な双方向の交流関係を保たなかったと主張し、異議申立人が公開請求した「地域カルテ」を「地域データベースへ反映された情報」と読み替え、再度の決定を求めている。

実施機関としては、本件請求1において異議申立人より請求文書を「地域カルテ」として請求されたことから、特定すべき「地域カルテ」を探索した。

しかし、平成14年度より始まった地域担当制においては、各連合の地域情報を「地域カルテ」として集計することにはなっていなかった。また、平成23年5月18日付けで改正した「住吉区役所地域担当者要綱」（以下「区担当者要綱」という。）に地域担当制の活動のなかで、地域情報を収集し、「地域カルテ」に蓄積することとしているが、本件請求1の請求日時点においてはまだ「地域カルテ」は作成されておらず、本件決定1を行った。

なお、異議申立人は「地域カルテ」を「地域データベースへ反映されたデータ」と読み替えて再度の決定を求めているが、仮に本件請求1の趣旨をそのように解したとしても、地域データベースについては、平成18年度まで稼働していたが、現在はすでにパソコン本体は撤収され、入力されていたデータについても、メモリースティック等で保管されているものの、ソフトを起動できるパソコンがなく、またソフト開発会社もなくなっているため、データの閲覧・出力が不可能となっている。

よって、異議申立人が求める「地域データベースへ反映された情報」については、公文書として公開することは不可能である。

### 2 本件決定2について

異議申立人は、地域担当者に職務として求められている「地域カルテ」を作成することを求めている。

「地域カルテ」とは、地域担当者が担当地域に入っていくなかで、地域に関わる情報や地域とのコミュニケーションの履歴など、地域の様々な情報を集約・整理・蓄積し、日々の業務において活用でき、職員間で情報を共有するための資料として整備することとし、区担当者要綱の第4条職務の(3)において「地域情報を収集し、『地域カルテ』に蓄積すること」と定めている。平成23年4月協働まちづくり室（現市政改革室）作成の「地域担当職員ハンドブック（Ver. 1.0）」において、「地域カルテ」を作成することを推奨し、そのイメージを掲載している。

住吉区役所においては、まずは地域の役員等と面識を作り、顔と顔の信頼関係を築くことが必要であり、そのうえで地域情報の収集・把握に努めることが重要であると考えた。また、「地域カルテ」作成のための情報収集にならないように考慮が

必要であり、「地域カルテ」に蓄積すべき地域情報についても十分な検討が必要と考えており、本件請求2の請求日時時点で住吉区役所として「地域カルテ」を作成しておらず、本件文書2が存在しなかったことから、本件決定2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

#### (1) 本件決定1について

実施機関は本件文書1が存在しないことを理由に本件決定1を行ったのに対して、異議申立人は、本件決定1を取り消し、改めて文書を特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1の争点は、本件文書1が存在しないとして行われた本件決定1の妥当性である。

#### (2) 本件決定2について

実施機関は本件文書2が存在しないことを理由に本件決定2を行ったのに対して、異議申立人は、文書を作成することを求めている。

したがって、本件異議申立て2の争点は、公開請求に係る公文書の特定の妥当性ではなく、行政不服審査法の趣旨に鑑みた、異議申立ての適法性である。

### 3 地域カルテについて

(1) 実施機関に確認したところ、平成14年度から、「区における地域担当制度」として、地域と区役所との双方向の関係を密にし、地域ニーズ等を把握するために、各区役所で「地域担当職員要綱」を整備、導入しており、平成23年4月には、地域担当職員の業務を支援するための「地域担当職員ハンドブック (Ver. 1.0)」が作成されているとのことである。

そこで、当審査会において同ハンドブックを見分したところ、「はじめに」として、同ハンドブックを参考にして、区役所職員が地域担当制についての理念や役割などについての認識を深め、地域の活動や取り組みのサポートをしやすくすることを目的として作成された旨が記載されていた。また、第2章には、地域担当職員に求められる業務や動き方として、15項目のうちの1つに「地域情報を収集し、『地域カルテ』に蓄積する」と記載されているが、これは例示であり、担当地域の情報を収集、把握するためのツールの1つとして「地域カルテ」のイメージが掲載されていた。

(2) 住吉区役所で制定した区担当者要綱は平成 23 年 5 月 18 日に改正され、地域情報を収集し、「地域カルテ」に蓄積することとしているが、実際には平成 23 年 7 月から、各地域に出向いて情報を収集していたところであり、本件請求 1 の請求日時点においては「地域カルテ」に記載すべき情報は収集できておらず、また、住吉区内の各連合の世帯数、人口等の国勢調査結果情報や連合振興町会の構成員名簿など、「地域カルテ」を構成する情報は個別情報として保有しているものの、「地域カルテ」の具体的な記載情報については検討段階であり、実施機関としてどのような「地域カルテ」を作成するかは決定していなかったとのことである。

#### 4 本件決定 1 の妥当性について

上記 3 に記載のとおり、区担当者要綱は平成 23 年 5 月 18 日に改正されており、その中で「地域カルテ」を作成することとしているが、各地域に出向いて情報を収集し始めたのが平成 23 年 7 月であることからすると、本件請求 1 の請求日時点ではまだ成果物としての「地域カルテ」は完成しておらず、存在しないという実施機関の主張に特段、不自然不合理な点はない。

また、異議申立人は、本件異議申立て 1 の中で、「地域カルテ」を「地域データベースへ反映された情報」と読み替え、再度の決定を求めている。

実施機関に確認したところ、地域データベースとは、地域担当制が発足した平成 14 年度に、各区役所に導入された地域担当業務用の専用システムのことであり、担当地域から得た情報を地域担当者相互に報告を行うことで情報の共有を図ることを目的としていたとのことである。

以上から、両者は作成年度が異なるものであり、また、別表 1 の (い) 欄に記載の公開請求については、地域担当者 31 名の役割が分かる文書という包括的な指定方法と、苅田北連合の盆踊り大会に参加した区長以外の職員の分かる文書（市内出張命令簿・市内出張交通費請求明細書等）という個別具体的な指定方法を使い分けている中で、本件請求 1 については、各連合の地域情報が蓄積された全「地域カルテ」と限定的な記載がされていることからすると、実施機関が、「地域データベースに反映された情報」を特定せず、本件請求 1 の請求日時点において「地域カルテ」は存在しないとして本件決定 1 を行ったことは妥当であったと認められる。

仮に「地域データベースに反映された情報」と読み替えたとしても、本件請求 1 の請求日時点において、実施機関では地域データベース専用のソフトを取り込んでいるパソコンを保有しておらず、さらに同ソフトの開発会社も既に廃業しており同ソフトを入手することが不可能であることから、当該情報を閲覧できる状況でないとのことであり、本件決定 1 の判断を左右するものではない。

したがって、本件文書 1 が存在しないとして行った本件決定 1 は妥当である。

#### 5 本件異議申立て 2 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 2 については、そもそも異議申立ての趣旨が、公開請求に係る公文書の特定の妥当性を争うものではなく、公文書の作成を

求めるというものである。

もとより、情報公開制度は、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、当審査会は、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、本件請求2の請求日時点において不存在である文書を作成することを求める旨の本件異議申立て2が、条例第17条又は行政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2は、公開請求に係る公文書の特定の妥当性を争うものではなく、公文書の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、不適法となることから、行政不服審査法第47条第1項に基づき却下すべきである。

## 6 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 井上英昭、委員 松本和彦、委員 小林邦子、委員 西村枝美  
委員 小谷寛子、委員 松戸浩

別表1（本件決定1）

(あ)	決定	平成23年8月8日付け大住吉市民第85号 不存在による非公開決定
(い)	請求する公文書の件名又は内容	平成22年4月の「地域担当制活動状況調べについて（照会）」の回答にある住吉区において、 ①平成19年度～平成22年度の各連合の地域担当者名 ②平成22年5月時点の地域担当者31名の役割が分かる文書 ③又、荻田北連合の盆踊り大会（平成23年7月16日・17日）に参加した区長以外の職員の分かる文書（市内出張命令簿・市内出張交通費請求明細書等） ④及び、各連合の地域情報が蓄積された全「地域カルテ」〔本件請求1〕
(う)	公開請求に係る公文書を保有していない理由	平成14年度より始まった地域担当制において、各連合の地域情報を「地域カルテ」として集計することにはなっていなかった。また、本年度より地域担当制の活動のなかで、地域情報を収集・把握し、「地域カルテ」として蓄積することとしているが、現時点においてはまだ「地域カルテ」は作成されておらず、当該文書が存在しないため。

別表2（本件決定2）

(あ)	決定	平成23年11月2日付け大住吉市民第127号 不存在による非公開決定
(い)	請求する公文書の件名又は内容	住吉区の地域担当者（管理職）が、本日までに職務として求められている12連合分の地域情報が蓄積された全「地域カルテ」〔本件請求2〕
(う)	公開請求に係る公文書を保有していない理由	地域担当制の活動のなかで、地域情報を収集・把握し、「地域カルテ」として蓄積することとしているが、現在「地域カルテ」の内容について議論を行っているところであり、現時点においてはまだ「地域カルテ」を作成しておらず、当該公文書が存在しないため。

(参考) 答申に至る経過

平成 23 年度諮問受理第 39 号

年 月 日	経 過
平成 23 年 9 月 28 日	諮問
平成 24 年 3 月 30 日	実施機関から実施機関理由説明書の提出
平成 24 年 4 月 11 日	異議申立人から意見書の提出
平成 24 年 6 月 22 日	審議 (論点整理) 及び実施機関理由説明
平成 24 年 7 月 27 日	審議 (論点整理)
平成 24 年 9 月 7 日	審議 (論点整理)
平成 24 年 10 月 9 日	審議 (答申案)
平成 24 年 11 月 9 日	審議 (答申案)
平成 24 年 12 月 3 日	答申

平成 23 年度諮問受理第 68 号

年 月 日	経 過
平成 24 年 1 月 10 日	諮問
平成 24 年 5 月 18 日	実施機関から実施機関理由説明書の提出
平成 24 年 6 月 27 日	異議申立人から意見書の提出
平成 24 年 8 月 20 日	審議 (論点整理) 及び実施機関理由説明
平成 24 年 10 月 9 日	審議 (答申案)
平成 24 年 11 月 9 日	審議 (答申案)
平成 24 年 12 月 3 日	答申