

大情審答申第 358 号
平成 26 年 2 月 21 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 25 年 1 月 9 日付け大福祉第 3607 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 24 年 9 月 19 日付け大福祉第 2153 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、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 24 年 9 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、『生活保護制度の抜本的改革にかかる提案』（7 月 20 日付）が作成された過程がわかる資料（根拠となる Data、資料、会議録など）の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件決定

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、本件決定を行った。

記

『生活保護制度の抜本的改革にかかる提案』（以下「提案」という。）は、市長からの口頭指示に基づき作成したものであり、「提案」以外の公文書は作成しておらず実際に存在しないため。」

3 異議申立て

異議申立人は、平成 24 年 11 月 9 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（以下「本件異議申立て」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。

なお、「実施機関理由説明書（補足）」の提出があった（下記第4の2参照）ため、異議申立人意見陳述を2回実施（平成25年6月26日、11月29日）した。

- 1 提案が、市長からの口頭指示に基づき作成されたとしても、その指示をメモした文書等が存在しないことは考えられない。
- 2 提案はA4用紙4頁にわたり、生活保護制度のいくつもの領域に及ぶものである。作成者は市長の指示を正確に記憶し再現するために、また、作成したものが市長の指示を正確に表現しているかをチェックするために、メモ（記録）をとらなかったとは考えられない。
- 3 「実施機関理由説明書（当初）」には、メモ（記録）に関する言及が一切存在せず、まったく形式的なものであり、本件文書が存在しない理由を真摯に説明しようとするものではない。
- 4 市長の指示についてのメモ（記録）の有無、メモ（記録）が取られたのに存在しないとすれば、その理由を明らかにすべきである。
- 5 本件文書が存在せず、提案が大阪市内で共有されていないとすれば、提案自体の文書としての性格についても明らかにすべきである。
- 6 「実施機関理由説明書（補足）」では、平成24年7月6日に市長に対し、事前レクチャーを行った（下記第5の3(3)イ参照）とあるが、少なくとも、その際説明に使用した資料は、本件文書に該当する。
「説明責任を果たすための公文書作成指針（平成20年5月 総務局）」（以下「指針」という。）には、「作成、保存管理が特に必要な公文書の具体例」のひとつとして「市長等への説明資料等」を挙げており、市長等への説明資料や説明時における指示等の内容について「確実に文書を作成し」、「公文書として適正に保存管理しなければならない」旨が記載されている。
実施機関が主張するように、本件文書が何ら存在しないというのであれば、この指針に反するだけでなく、大阪市公文書管理条例（平成18年大阪市条例第15号）にも抵触するおそれがある。

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 「実施機関理由説明書（当初）」による主張
提案については、市長からの口頭指示により作成し、提案そのものをもって直接市長へ説明し承認を得たものである。したがって、提案以外の公文書を作成しておらず、実際に存在しないため、本件決定を行ったものである。

2 「実施機関理由説明書（補足）」による主張

(1) 市長個人の認識

本市の生活保護の状況、適正化の取組み等を踏まえた生活保護制度の抜本的改革の必要性等について、従前より実施機関から説明を行い十分な認識があった。

(2) 実施機関の認識

市長の生活保護制度に対する課題認識等を十分に把握しており、今回の指示内容をメモに残す必要がなかった。

(3) 以上から、異議申立人が公開請求した時点では、提案以外の公文書を作成しておらず、本件決定を行ったものである。

(4) 本件決定に係る実施機関の判断は、条例の趣旨を踏まえた公正かつ適正なものであり、本件異議申立ては理由がないものと思料する。

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、本件請求について、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、本件請求に係る公文書が存在しないことは考えられないとして争っている。

したがって、本件異議申立てにおける争点は、本件請求に係る公文書について不存在であるとし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) 異議申立人は、本件決定について、提案が、市長からの口頭指示に基づき作成されたとしても、その指示をメモした文書等が存在しないことは考えられないと主張している。そこで、提案の作成に係る経過、具体的指示及び特定すべき公文書の存否について、実施機関に確認したところ、次のとおりであった。

(2) 平成25年6月12日に実施機関理由説明を実施した際の実施機関の説明及びその後の当審査会による質疑応答の概要については次のとおりである。

ア 実施機関の理由説明

上記「第4 1」に記載のとおり

イ 質疑応答

主に、以下の項目に関して質疑応答を行った。

(ア) 市長からの口頭指示について

- (イ) 作成した提案そのものを以って市長に説明し承認を得たことについて
 (ウ) 提案以外の公文書を作成しておらず、実際に存在しないことについて
 (3) その後、平成 25 年 7 月 22 日に実施機関から「実施機関理由説明書（補足）」の提出があり、その概要については次のとおりである。

ア 提案の作成に係る経過について

21. 9	「生活保護行政特別調査プロジェクトチーム」を設置
	・市長（平松市長）をトップとする市全体で生活保護行政について検討・検証する組織 ・制度の課題、問題点等について、具体的事例を示しながら国に対して制度の抜本的改革を要望
22. 10	「社会保障制度全般のあり方を含めた生活保護制度の抜本的改革の提案」を取りまとめ、国に対して提案（法改正案も併せて提示）
23. 5	「生活保護制度に関する国と地方の協議」が開催される（国）
	・制度改正の必要性等を国に直接訴える
23. 12	橋下市長就任
	・生活保護が、本市の最重要課題のひとつであることを説明
24. 4	平成 24 年秋に「生活支援戦略」の策定を決定（国）
	・生活保護制度の見直しについても検討
24. 4 以降	橋下市長に対し、生活保護の現状や課題について説明する機会多数あり
	・生活保護制度の抜本的改革の必要性の認識あり →「生活保護制度の抜本的改革にかかる提案」の作成指示

イ 提案の作成に係る具体的指示について

24. 7. 6	テレビ出演（8 日）のための事前レクチャー
	・直近の大阪市の生活保護の状況 ・『生活支援戦略』中間まとめ」（24. 7. 5 に国が公表）の内容説明 [市長の認識] 効果が期待できない。抜本改革にはほど遠い内容である。 [市長の口頭指示] ①「制度の抜本的改革」を国に対して「橋下市長名」で提案すること ②内容については、生活保護制度の課題・問題点（年金や最低賃金との不整合、稼働可能者の雇用労働施策での対応など）について提案書として作成すること
24. 7. 10	「生活保護制度の抜本的改革にかかる提案」の作成・説明
	・これまでの提案・要望をベースに作成 ・内容についての修正指示なし ・厚生労働省への提出の日程調整の指示

24. 7. 20 厚生労働省へ提出

ウ 提案の作成に係る特定すべき公文書の存否について

提案の作成に当たって、市長の口頭指示を受けた際に提出時期及び提出先を記した生活保護制度担当部長のメモについては、平成 24 年 7 月 9 日に担当係長から生活保護制度担当部長に対し、提案の提出があった際に、破棄されている。

24. 7. 6 市長→生活保護制度担当部長〔口頭で指示〕	
	・上記①②の内容で作成指示 ・メモ（「提案」の提出時期、提出先）あり
同日 生活保護制度担当部長→保護課職員〔口頭で説明・指示〕	
	・市長の指示内容を説明 ・担当係長に提案全体の作成作業を指示
同日 担当係長が「提案（案）」を作成	
	・各担当者のチェック（誤字等の修正のみ、内容の修正なし）
24. 7. 9 担当係長→生活保護制度担当部長〔提案の提出、メモの破棄〕	
	・提案の提出を受け、メモを破棄 〔理由〕 市長の指示内容と相違ないものが作成されたため、また、提出先の確認ができたため。
24. 7. 10 福祉局としての正式な決裁行為がないまま、市長に提出	

(4) 2 回目の異議申立人意見陳述後、当審査会が、事務局の職員をして、福祉局生活福祉部保護課における実地調査を実施させたところ、調査の範囲では、本件文書の存在は確認できなかった。

その際、市長就任時から提案作成までの間に実施した生活保護に係る市長レクチャー等について確認したところ、次のとおりであった。

23. 12. 23 新市長に対する所属の方針等の説明（戦略会議） 「生活保護の適正化と制度改革要望について」	
	・大阪市の生活保護の状況とこれまでの取組み、それらを通じて明らかにしてきた制度上の課題や問題点について ・制度改革要望についての経過、国の動きや他都市との連携について
24. 1. 5 重要課題市長説明	
	・大阪市の生活保護受給者数と生活保護費の動向や今後の見込みについて ・不正受給対策、就労自立支援、医療扶助の適正化の取組みについて
24. 1 生活保護に関する大阪市からの要望等への国の対応について資料を提出	
	・指定都市市長会提案等と「生活保護制度に関する国と地方の協議の中間まと

	め」との対比 ・大阪市からの制度改革要望等に対する国の見解 ・大阪市のこれまでの取組み
24. 4. 3 指定都市市長会議について説明	
	・今後の指定都市市長会議の概要について ・大阪市が参加する部会について ・部会が取り組む課題（主に制度改革要望）について
24. 6. 20 生活保護の実施体制について説明	
	・生活保護業務における実施体制（ケースワーカー確保）に関し、その経過と今後の予定について ・厚生労働省監査結果に対する大阪市の意見について
24. 7. 6 生活支援戦略について説明	
	・直近の大阪市の保護の状況や、平成 24 年 7 月 5 日に国が公表した『生活支援戦略』中間まとめ」の内容等について

(5) 提案以外の公文書の作成については、上記(3)の「実施機関理由説明書（補足）」に記載のとおり、生活保護制度担当部長のメモがあったことが認められるが、その内容は、提案の提出時期、提出先に留まり、提案の具体的な内容に関わるものではないため、異議申立人が公開を求める本件文書とは、その性質・内容が異なることは明らかである。

次に、上記(4)にもあるように、市長就任時から複数回にわたり生活保護に係るレクチャー等を実施してきた状況からすれば、本市の生活保護の状況、適正化の取組みを踏まえた生活保護制度の抜本的改革の必要性等について、市長に十分な認識があり、実施機関は、その認識を十分に把握していたため、提案の作成に当たって提案以外の公文書を作成する必要がなかったとする実施機関の主張に、首肯し得る余地がないわけではない。しかし、提案の内容を鑑みるに、その過程で何らの資料やデータ等を必要とせず、また、組織的検討も行われずに作成されたとすることには、当審査会としては、やはり違和感を禁じ得ない。

また、実施機関は、市長への説明に際して、指針で作成及び保存管理すべきとされている会議要旨等を作成していないとのことであった。これは、意思決定をするに当たっては、公文書を作成してしなければならない旨を定める大阪市公文書管理条例第4条の規定にももともとることとなる。

以上を踏まえると、当審査会としては、およそ得心が行くものではなく誠に遺憾ではあるが、提案以外の公文書は存在しないという実施機関の主張を覆すに足る事実を見出すことは困難であると判断したものであり、本件決定については結果として妥当とせざるを得ない。

4 結論

以上により、第1記載のとおり、判断する。

付記

- 1 本文第4の2にもあるように、実施機関は、本市の生活保護の状況、適正化の取り組み等を踏まえた生活保護制度の抜本的改革の必要性等について、市長と実施機関の間に共通認識があった旨を主張し、また、当審査会は、それを裏付ける事実として、市長就任時から提案作成までの間に複数回にわたり生活保護に関する市長レクチャーが行われていたことを確認した。これらのレクチャーに使用された資料等については、日常業務内で作成されたものであり、提案作成をその目的とするものではなかったにせよ、当初から、条例第1条において「実施機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって本市等の有するその諸活動を市民に説明する責務が全うされるようにする」と規定する条例の目的に適うよう、提案が作成された経過及びこれらの資料等の存在について、異議申立人に対し真摯に説明し、必要に応じて情報提供などの対応を行っていたとすれば、異議申立人にここまでの不信感を抱かせることがなかったかも知れないことを考えると誠に遺憾であると言わざるを得ない。
- 2 指針の冒頭には「作成すべき公文書が作成されておらず、作成されていたとしても適正な管理がなされていなければ、情報公開制度の円滑で適正な運用ができないばかりでなく、市政に対する信頼を損なうことにもなりかねない」旨が記載されていることを踏まえると、今後、実施機関においては、情報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、必要な公文書の作成及び保管を徹底することにより、適切な対応や制度運用に努めるよう望むものである。
- 3 なお、本件異議申立てに係る実施機関に対しては、平成23年10月25日付け大情審答申第303号において、上記と同趣旨の付記を行っており、今回は2回目であることを強く申し添えておく。

(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

(参考) 答申に至る経過

平成 24 年度諮問受理第 188 号

年 月 日	経 過
平成 25 年 1 月 9 日	諮問及び実施機関から「実施機関理由説明書（当初）」の提出
平成 25 年 2 月 18 日	異議申立人から「実施機関理由説明書（当初）」に対する意見書の提出
平成 25 年 6 月 12 日	審議（論点整理）、実施機関理由説明
平成 25 年 6 月 26 日	異議申立人意見陳述
平成 25 年 7 月 22 日	実施機関から「実施機関理由説明書（補足）」の提出
平成 25 年 7 月 24 日	審議（論点整理）
平成 25 年 11 月 12 日	審議（答申案）
平成 25 年 11 月 29 日	異議申立人意見陳述、異議申立人から「実施機関理由説明書（補足）」に対する意見書の提出
平成 25 年 12 月 17 日	審議（答申案）
平成 26 年 1 月 21 日	審議（答申案）
平成 26 年 2 月 21 日	答申