

大阪市長 橋下 徹 様

大阪市情報公開審査会
会長 松本 和彦

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 11 月 8 日付け大建第 1472 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 25 年 8 月 16 日付け大建第 879 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 25 年 8 月 6 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、「建設局管理部北工営所に要望します。H15.11.末頃『東淀川駅前通り商店街』の舗装補修道路工事に関する件で、以前公開請求した際に（H21 - 6 月）要望された商店街の役員の名前を書いた書類が無いと云われていますが、この名前の書類だけが無いのか他の一式の書類も無いのか知りたい。他の書類一式があれば公開してほしい。」との公開請求（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

「当該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。」

3 異議申立て

異議申立人は、平成 25 年 10 月 8 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。

- 1 実施機関は、平成 15 年 11 月の東淀川駅前通り商店街(以下「本件商店街」という。)の舗装補修道路工事は、本件商店街からの要望により実施したとしているが、当時、本件商店街の役員であった異議申立人は、そのような事実は把握していない。
- 2 建設局十三工営所(当時「建設局北工営所」。以下「十三工営所」という。)の担当係長が、路上で本件商店街の役員から口頭による要望を受けただけで決裁文書もなく、数百万円単位の舗装補修道路工事を独断で実施できるはずがない。実施機関が主張するように上記 1 の要望があったとするならば、必ず、当該工事の実施を要望した本件商店街の役員の氏名が記載された要望書などの書類が存在してしかるべきである。
- 3 今までの経過から、本件文書が存在しないとは信じられないため、本件決定の取消しを求める。

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 異議申立てに至る経過

異議申立人は、本件請求の前段として、平成 20 年 10 月 24 日付けで、「平成 15 年 11 月末頃淀川区宮原 2 丁目において行われた舗装工事について地元商店街からの要望により、現地調査のうえ検討の結果、工事を実施したとのことであるが、(1)その要望から現地調査・検討及び工事決定に至るまでの一切の文書(2)要望したものがわかる文書(当時の担当、〇〇氏は名前を把握していると聞いております)」の公開請求(以下「当初請求」という。)を行った。

実施機関としては、このうち、(1)については、平成 20 年 11 月 7 日付け大建第 e - 437 号により部分公開決定を行い、「現場立会・施工指示書(指示年月日 平成 15 年 10 月 15 日付 淀川区宮原 2 丁目 3 ~ 7 東淀川駅前商店街 No . 44)」を異議申立人に交付した。(2)については、同日付け大建第 e - 438 号により不存在による非公開決定を行った。

2 事実関係の概要

本件商店街から道路舗装補修要望があり、十三工営所は、平成 15 年 11 月、「北工営所管内道路維持修繕その他工事」(以下「本件工事」という。)を行った。本件工事が完了した後、異議申立人から十三工営所に対し、「雨水が自宅前(店)に多く流れてきて困っている。」との問い合わせがあった。これに対して、十三工営所は、本件工事場所の道路の縦横断測量を行い、また、路面に放水して流れ方を調べたが、道路勾配に問題は発見できず、異議申立人にもその旨回答した。

3 異議申立人が求める文書について

平成 25 年 8 月 6 日、異議申立人は、本件請求を行い、本件工事に関する要望書のうち、氏名の記載されたもの以外のものを求めている。

なお、平成 20 年 10 月 24 日、異議申立人から当初請求がなされた際には、当初請求のうち(2)について、異議申立人にその趣旨の確認をしたところ、本件工事の要望者の氏名が記載された文書を求めているとのことであった。

4 道路舗装補修等の要望について

十三工営所では、日々市民からの道路管理についての要望が届けられ、それに対応している。平成 15 年当時、市民から道路舗装補修等の要望があった際の対応としては、まず口頭（電話を含む。）又は文書で、要望を受け付け、その後、現地調査等を行い検討の結果、現場の状況に応じて判断し、工事を実施するというものであった。

5 要望の管理について

平成 15 年当時、文書で要望を受け付けた場合には、それを公文書として保管し、その際の保存期間は 5 年であった。

6 本件文書について

本件工事は、本件商店街からの要望を受け、平成 15 年 11 月に実施したものであるが、当時文書による受付をしていたとしても、請求日時点において保存期間は過ぎており、本件文書を含む簿冊は既に廃棄されている。

なお、念のため本件工事の関係文書や、現在保有している要望書を探索したが、本件工事の要望書は見当たらなかった。

したがって、本件文書は、請求日時点において保有していない。

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、本件決定の取消しを求めている。

したがって、本件異議申立ての争点は、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) 当審査会が、本件異議申立てを調査審議するにあたって、前記第 4 の実施機関の

主張に疑義が認められたため、本件異議申立てに関連して改めて実施機関に事実確認を行ったところ、実施機関は、前記第4の4から6について、誤りがあることが判明したとして、次のとおり訂正している。

なお、実施機関は、この原因について、正確に事実を把握すべきところ、先入観により判断し、十分な確認及び精査を経なかったためとしている。

ア 第4の4及び5について

第4の4として、別表1のとおり改める。

イ 第4の6について

第4の5として、別表2のとおり改める。

- (2) ただ、訂正後の実施機関の主張にあっても、「当該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。」とする本件決定の正当性を実証しているものとは認められない。

しかしながら、実施機関のいう報告書類が、当時、大阪市の公文書管理上、公文書を編集する簿冊として適正に登録されており、その保存期間が5年であったとしても、平成15年度分の報告書類の保存期間は、平成16年4月1日から起算して、平成21年3月31日までであること、本件請求は、その後3年以上経過してからなされていること、また、当審査会が、事務局の職員をして、十三工営所における実地調査を実施させたところ、調査の範囲では本文書の存在は確認できなかったことをあわせて踏まえると、本文書が存在しないとする実施機関の主張を覆すに足る特段の事情も認められないことから、本件決定については結果として妥当とせざるを得ない。

- (3) また、仮に本件請求の趣旨を、本件工事に関して、要望書に留まらず、要望した者の氏名が記載された一切の文書を求めたものであると解したとしても、上記(2)の当審査会の判断を左右するものではない。

4 その他

- (1) 実施機関は、前記第2の2のとおり、本件決定において、本文書を保有していない理由を「当該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。」としている。

- (2) また、実施機関は、当初、前記第4の5及び6にあるとおり、要望を文書で受け付けた場合、その保存期間は5年であり、当時、本文書を取得していたとしても、本文書を含む簿冊の保存期間が経過し、既に廃棄されている旨を主張していた。

- (3) しかしながら、別表1及び2のとおり、訂正後の実施機関の主張には、次の旨の記載がある。

ア 道路管理についての要望を受け、措置（補修工事等）を実施した場合には、要望が文書によるものか、口頭によるものかの別を問わず、報告書を作成することとしており、本件工事についても、報告書は作成され、存在していたものと考えられる。

イ 当時、報告書を編集する簿冊の登録を行っていなかった。

ウ 当時の報告書は現存していないが、これは公文書管理上の手続きに則って廃棄

されたものではない。

- (4) 上記(3)が事実であるとしても、上記(1)及び(2)の間には明らかな矛盾が認められ、実施機関が何らかの明確な根拠に基づいて、本件決定を行ったとは考えられず、さらには、本件決定の正当性を実証すべきであるはずの当初の実施機関の主張も、あまりにも整合性を欠いたものであった。

なお、上記(2)については、別表1の4(3)及び別表2の5(2)により、それぞれ十分な事実確認をすることなく、先入観により述べた旨の釈明がなされている。

- (5) これらに鑑みると、実施機関が、事実と異なるとの批判を受けても止むを得ない本件決定を、いわば安易に行い、なおかつ、その後の本件異議申立てに係る調査審議においても、上記(4)の釈明にあるとおり、十分な事実の確認を経ることなく、先入観に基づいて本件決定と相違する主張を行った実施機関の姿勢は、誠に遺憾である。

- (6) これまで述べたとおり、当審査会としては、本件決定は結果として妥当であるとの結論に至ったものの、上記3(1)の事実確認を行った際に、実施機関の主張が二転三転したことを踏まえ、実施機関に対し、次のとおり今後十分に留意することを要請する。

ア 条例第23条第4項の規定に基づく意見書の提出の求めに対し、実施機関は、正確に事実を把握したうえで提出しなければならないことは、本項の趣旨のみならず、不服申立て案件の調査審議を行うにあたって、当該意見書は重要な疎明資料となることから明らかである。

そのため、不服申立て案件の調査審議に対しては、正確な事実を記載した意見書を提出することはもとより、情報公開制度における実施機関の当然の責務として、慎重に対応されたい。

イ 情報公開制度は、公文書が適正に作成され、また保管・保存されていることを大前提としていることは、改めて述べるまでもない。

訂正後の実施機関の主張によれば、現在、報告書の管理について、既に改善されているとのことであるが、報告書のみならず、今後とも、全般的な公文書の適正な管理に努められたい。

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 金井美智子、委員 西村枝美、委員 上田健介

(参考) 答申に至る経過

平成 25 年度諮問受理第 128 号

年 月 日	経 過
平成 25 年 11 月 8 日	諮問
平成 26 年 5 月 28 日	実施機関から実施機関理由説明書の提出
平成 26 年 7 月 8 日	異議申立人から意見書の提出
平成 26 年 8 月 1 日	実施機関理由説明
平成 26 年 9 月 11 日	異議申立人意見陳述
平成 26 年 9 月 30 日	審議 (論点整理)
平成 26 年 10 月 28 日	審議 (答申案)
平成 26 年 11 月 25 日	審議 (答申案)
平成 26 年 12 月 9 日	審議 (答申案)
平成 27 年 1 月 27 日	審議 (答申案)
平成 27 年 2 月 26 日	審議 (論点整理)
平成 27 年 3 月 12 日	審議 (論点整理)
平成 27 年 4 月 28 日	審議 (論点整理)
平成 27 年 9 月 1 日	審議 (論点整理)
平成 27 年 9 月 15 日	審議 (答申案)
平成 27 年 10 月 22 日	答申

別表 1

4 道路舗装補修等の要望について

(1) 要望の管理について

十三工営所では、日々市民からの道路管理についての要望が届けられ、それに対応している。市民から道路舗装補修等の要望があった際の対応としては、まず口頭（電話を含む。）又は文書で、要望を受け付け、その後、現地調査等を行い検討の結果、現場の状況に応じて判断し、措置（補修工事等）を実施している。

要望を受け、措置を実施した場合には、要望が文書によるものか口頭によるものの別を問わず、経過の記録として保全巡視報告書（以下「報告書」という。）を作成することとしている。

平成 15 年度（以下「当時」という。）においても、同様に報告書を作成することとしていたものの、当時の報告書は現存しておらず、また、公文書管理の手続きとして定められた廃棄手続きが行われた形跡はない。

平成 22 年度以降においては、作成した報告書は、あらかじめ簿冊登録している「業務記録関係書類」（保存期間 3 年。平成 19 年度に文書分類表に新設）に編集しているが、当時においては、文書分類表において、報告書が符合する簿冊がなかったこと等により、簿冊登録がなされていなかったため、廃棄簿冊目録も作成されていない。よって、報告書そのものが存在したかどうかを断言することができない。

しかしながら、当時においても報告書を作成する一般的なルールが存在し、また、当時の担当者に確認したところ、当時も報告書を通常、作成していたとの証言もあったことから、報告書そのものは、日々作成され、それらの集合体である報告書の束（以下「報告書類」という。）として編集された状態で存在していたものと考えられるものの、廃棄に至った経過を確認することはできないが、作成後、一定の時期に廃棄されていたものと考えられる。

(2) 本件工事に係る要望について

本件工事に係る要望の有無については、異議申立人から寄せられた平成 20 年 9 月 9 日付けの市民の声に対する平成 20 年 9 月 29 日付けの回答において、「平成 15 年の夏頃に商店街の役員の方から現場で要望を受けた」旨の記載のとおりであるが、当該要望が口頭によるものであったかどうか、文書によるものであったかどうかについては定かではない。

(3) 前記第 4 の 5 にある「平成 15 年当時、文書で要望を受け付けた場合には、それを公文書として保管し、その際の保存期間は 5 年であった」との記載は、本件工事に係る要望が文書でなされた場合、通常は、保存期間が 5 年である簿冊に編綴するはずであるとの先入観のもと、十分な事実確認をすることなく、誤解したまま述べたものであった。

別表 2

5 本文文書について

(1) 当時の状況が、別表 1 の 4 (1) のとおりであることからすれば、本件工事についても報告書が作成され、報告書類の一部として編集されていたものと考えられる。

しかしながら、相当期間が経過しており、報告書類は、既に廃棄されたものと考えられ、存在しないため、本件工事に関する報告書が作成されたか否か、また、報告書に本件工事に係る要望についての記載があったか否かについては、確認することはできない。

また、仮に、当時、本件工事に係る要望が文書によりなされ、それが異議申立人のいう「要望書」に該当し、本件工事に関する報告書の関連文書として、当時の報告書類に編集されていたとしても、現時点では、相当期間経過しており、報告書類一式は既に廃棄されているため、存在しない。

なお、現存している本件工事の関係文書を確認したが、本件工事に係る要望が記載された文書は見当たらなかった。

(2) なお、前記第 4 の 6 にある「本件工事は、本件商店街からの要望を受け、平成 15 年 11 月に実施したものであるが、当時文書による受付をしていたとしても、請求日時点において保存期間を経過しており、本文文書を含む簿冊は既に廃棄されている。」との記載については、当時、業務記録関係書類の簿冊登録がなされていなかったにもかかわらず、報告書を編綴すべき簿冊の名称、保存期間、その有無についての確認をすることなく、当時から 5 年以上が経過しているから廃棄されているはずであるとの先入観により述べたものであった。