大情審答申第 417 号
平成 28 年 6 月 27 日

大阪市長 吉村 洋文 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26年7月10日付け大人事人第100号及び同日付け大人事給第22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 26 年 4 月 14 日付け大人事人第 21 号により行った公開決定（以下「本件決定 1」という。）及び同日付け大人事給第 4 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 とあわせて「本件各決定」という。）は、いずれも妥当である。

第 2 異議申立てに至る経過

1 公開請求

- (1) 異議申立人は、平成 26 年 3 月 31 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、「『職員基本条例』の制定議案の起案及び決裁に係る資料・文書すべて」を求める旨の公開請求（以下「本件請求 1」という。）を行った。
- (2) 異議申立人は、平成 26 年 3 月 31 日、公開条例第 5 条に基づき、実施機関に対し、「平成 24 年 1 月以降に制定、施行されている『職員給与条例』に係る『改正条例』を議案として起案、決議するにあたって、人事室、総務局、財政局内部及び各所属・関係部署間で協議・調整された内容に係る資料・文書すべて（平成 24 年 8 月 1 日施行及び平成 26 年 4 月 1 日施行に限る）」を求める旨の公開請求（以下「本件請求 2」といい、本件請求 1 とあわせて「本件各請求」という。）を行った。

2 本件各決定

(1) 本件決定 1

実施機関は、本件請求 1 に係る公文書を「・第 4 回大阪府市統合本部会議（平成 24 年 1 月 30 日開催）資料のうち、大阪市職員基本条例に関する資料 ・第 5 回大阪府市統合本部会議（平成 24 年 2 月 8 日開催）資料のうち、大阪市職員基本条例に関する資料 ・大阪市職員基本条例の制定について（依頼）（平成 24 年 3 月 12 日決裁）」と特定した上で、公開条例第 10 条第 1 項に基づき本件決定 1 を行った。

(2) 本件決定 2

実施機関は、本件請求 2 に係る公文書を「・給与制度改革について(平成 24 年 6 月 19 日起案分) ・職員の給与に関する条例の一部改正について(平成 24 年 6 月 19 日起案分) ・職員の給与に関する報告及び勧告について(平成 25 年 9 月 19 日供覧開始分) ・平成 25 年度給与改定等について(平成 25 年 11 月 12 日起案分) ・職員の給与に関する条例の一部改正及び公布について(平成 26 年 1 月 29 日起案分)」と特定した上で、公開条例第 10 条第 1 項に基づき本件決定 2 を行った。

3 異議申立て

- (1) 異議申立人は、平成 26 年 6 月 9 日、本件決定 1 を不服として、実施機関に対して、行政不服審査法(平成 26 年法律第 68 号)による改正前の行政不服審査法第 6 条第 1 号に基づき、異議申立て(以下「本件異議申立て 1」という。)を行った。
- (2) 異議申立人は、平成 26 年 6 月 9 日、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(平成 26 年法律第 68 号)による改正前の行政不服審査法第 6 条第 1 号に基づき、異議申立て(以下「本件異議申立て 2」といい、本件異議申立て 1 とあわせて「本件各異議申立て」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 本件決定 1 について

- (1) 公開した文書について、当方の公開請求の趣旨と比べて著しく不足しているものと推定されるので、本件決定 1 を取り消し、その不足分、すなわち、公開決定がなされず、また、非開示あるいは不存在的の意思表示も留保された状態と当方が推定する内容に係る文書を追加して公開することを求める。
- (2) 大阪市職員基本条例(平成 24 年大阪市条例第 71 号。以下「職員基本条例」という。)は、職員給与の減額及び処分という職員に対する不利益を定めるものであるにもかかわらず、公開された本決裁の体裁は、逐条解釈や法令審査経過が見当であるなど市民の代表者として意思決定を行う議会の審議を仰ぐための条例制定案を作成、決裁するうえで存在しないと主張することが社会通念上ありえないものとなっている。
- (3) 実施機関は説明資料として、大阪府市統合本部の議事録を公開しているが本決裁過程と府市統合本部における当該議事によってなされたであろう意思決定との関連性が推知できない。

2 本件決定 2 について

- (1) 公開した文書の一部について、当方の公開請求の趣旨と比べて著しく不足しているものと推定されるので、本件決定 2 を取り消し、その不足分、すなわち、公開決定がなされず、また、非開示あるいは不存在的の意思表示も留保された状態と当方が推定する内容に係る文書を追加して公開することを求める。
- (2) 公開された給与制度改革及び職員の給与に関する条例(昭和 31 年大阪市条例第

29号。以下「職員給与条例」という。)改正案(但し、平成24年8月施行分に限る)においては、給与制度改革について(平成24年6月19日起案分)とあわせて、その目的を「職務給の原則の徹底を図る」と記しているが、文中の「職務給の原則」の定義づけの内容、その定義づけの合理性、当該改正により実施する手段に係る適法性の検証、目的と手段との合理的関連性、民間企業や国家公務員、他の政令市等との比較検証資料といった、条例改正案を作成、決裁するうえで社会通念上必要不可欠と考えられる事項に係る文書の公開が留保されていると推定される。

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

- (1) 本件請求1は、平成24年6月1日に施行された職員基本条例の制定議案の起案及び決裁に係る資料・文書を求めるものである。
- (2) 職員基本条例については、平成23年12月19日の橋下市長就任後、市長の指示を受け、職員に対する基本的事項を定めるため条例の制定に着手したものであり、大阪府でも同様の条例を制定することとなった。条例に定める事項等については、大阪府職員基本条例案と一体的に、大都市制度のあり方など大阪府、大阪市共通の課題に関し、行政として協議し、重要事項の方針を決めるために設置された大阪府市統合本部において議論され、記載すべき事項が話し合われたうえで、その内容を反映させた条例案を平成24年3月16日に議会に上程し、閉会中継続審査等を経たうえで、同年5月25日に一部議案を修正のうえ、可決されたものである。
- (3) 異議申立人は、本件異議申立て1における不服申立ての理由として、「公開された決裁文書の体裁に、逐条解説や法令審査経過が見当である」ことを挙げているが、本市の法令審査を行う総務局長への条例の制定依頼には、逐条解説や法令審査経過が記載もしくは添付されることはない。
- (4) 職員基本条例については、大阪府市統合本部における議論等によって内容の修正等が行われており、異議申立人が本件請求1を行う際に記載されていた「起案・決議するに当たって、…協議・調整された内容」に該当するため、大阪府市統合本部における資料を本件請求1に係る公文書の一部として特定したものであり、異議申立人が不服申立ての理由として、「大阪府市統合本部会議の議事録を公開しているが本決裁過程と…意思決定との関連性が推知できない」と述べていることは失当である。
- (5) 異議申立人は、本件異議申立て1における不服申立ての理由として、「大阪府市統合本部会議の議事録を公開しているが本決裁過程と…意思決定との関連性が推知できない」ことを挙げているが、大阪府市統合本部会議における資料、議事録等は、本件請求1に係る公文書の一部を構成するものである。
- (6) 異議申立人が主張する「不足分…と当方が推定する内容に係る文書」が何を示すものであるかは判然としないものの、実施機関は、本件決定1において職員基本条例の制定議案の起案及び決裁に係る文書のすべてを特定しており、他に特定すべき公文書は存在しない。

2 本件決定2について

- (1) 本件請求2は、平成24年1月以降に制定、施行されている職員給与条例を改正する条例案を議案として提出するに当たって、人事室、総務局、財政局内部及び各所属・関係部署間で協議・調整された内容に係る資料・文書のすべて（平成24年8月1日施行及び平成26年4月1日施行に限る）である。
- (2) 職員給与条例を改正する条例案を議案として提出するに当たっては、そもそもの制度実施の意思決定を行った決裁文書、条例改正にかかる依頼文書、人事委員会勧告にかかる文書のみを用いて、総務局等と協議・調整をしており、協議・調整を行った内容に関して他の公文書は作成しておらず、本件決定2において特定したこれらの文書以外に公文書は存在しない。
- (3) 異議申立人は請求した趣旨と比べて公開された文書が著しく不足していると推定されると主張しており、本件異議申立て2に係る不服申立書の「4 不服申し立ての理由」欄に記載のとおり「『職務給の原則』の定義づけの内容、その定義づけの合理性、当該改正により実施する手段に係る適法性の検証、目的と手段との合理的関連性、民間企業や国家公務員、他の政令市等との比較検証資料」といった文書を想定しているようであるが、いわゆる「職務給の原則」とは、地方公務員法（昭和25年法律第261号）第24条第1項に基づく考え方であり、一般的な原則として既に認識されているものであるため、改めて協議・調整するようなものではない。
- (4) 職員給与条例を改正する条例案を議案として提出するに当たっては、本件決定2において特定した文書に基づき、協議、調整を行っているため、異議申立人が「条例改正案を作成、決裁するうえで社会通念上必要不可欠と考えられる事項に係る文書の公開が留保されていると推定されるため。」と述べていることは失当である。

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

異議申立人は、前記第3の1(1)及び2(1)のとおり本件各異議申立てに係る不服申立書において、実施機関が本件各決定で特定した公文書について、「当方の公開請求の趣旨と比べて著しく不足しているものであると推定される」と主張していた。そこで、異議申立人意見陳述の際に、当審査会が改めて異議申立人に本件各請求の趣旨を確認したところ、異議申立人が本件各請求において公開を求めている公文書は、職員基本条例の制定及び職員給与条例の改正に当たって、地方公務員法や国家公務員制度との整合性などの法的リスクについて検討したことが分かる文書（以下「本件文書1」い

う。)及び職員基本条例案について人事室人事課(人事グループ)(以下「人事グループ」という。)が、職員給与条例を改正する条例案について人事室給与課(給与グループ)(以下「給与グループ」という。)が、それぞれ条例・規則等の審査を行う担当部署である総務局行政部行政課(法務グループ)(以下「法務グループ」という。)との間で行った打合せに係る文書(以下「本件文書2」という。)であるとのことであった。

したがって、本件各異議申立ての争点は、本件文書1及び本件文書2の存否である。

3 本件文書1の存否について

(1) 当審査会において、職員基本条例の制定に関する本件文書1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。

ア 職員基本条例については、平成23年12月19日の橋下市長就任後、市長の指示を受け、職員に対する基本的事項を定めるため、条例の制定に着手したものであり、大阪府においても同様の条例を制定することとなった。

イ 職員基本条例の制定に当たっては、条例に定める事項等について、大阪府の条例案と一体的に、大阪府市統合本部において議論され、その内容を反映させた条例案を策定し、協議・調整したものである。

ウ したがって、実施機関として、地方公務員法や国家公務員制度との整合性などの法的リスクについて別途検討しておらず、本件文書1は存在しない。

(2) 当審査会において、職員給与条例の改正に関する本件文書1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。

ア 給与制度改革に係る職員給与条例の改正については、既に制度改革がされていた大阪府との整合性を考慮した内容であり、住居手当の見直し、役職間の給料月額「重なり」幅の縮減、幹部職員への定額制の導入等を内容とするもので、制度改革の意思決定を経たうえで、その内容を条例案として協議・調整したものである。

イ また、人事委員会勧告に基づく職員給与条例の改正については、職員給与水準を市内民間給与水準に均衡させることを基本に、地方公務員法の規定に基づき行われる本市人事委員会勧告に基づき、制度改革の意思決定を経たうえで、その内容を条例案として協議・調整したものである。

ウ したがって、実施機関として、地方公務員法や国家公務員制度との整合性などの法的リスクについて別途検討しておらず、本件文書1は存在しない。

(3) 上記(1)及び(2)において実施機関が主張する職員基本条例の制定及び職員給与条例の改正における背景を踏まえると、本件文書1を作成しておらず、実際に存在しないとする実施機関の主張に、特段、不自然不合理な点は認められない。

4 本件文書2の存否について

(1) 当審査会において、職員基本条例の制定及び職員給与条例の改正における事務の流れ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。

ア 人事グループは大阪府市統合本部における議論の内容を反映させた職員基本条例案を作成した。また、給与グループは給与制度改革等の実施に係る決裁を行うとともに職員給与条例を改正する条例案を作成した。

イ 人事グループ及び給与グループは条例案の内容について、法務グループと打合せを行ったうえで、条例の制定及び改正に係る手続を総務局長宛てに依頼した。

ウ 人事グループ及び給与グループが法務グループとの間で行った上記の打合せの内容は、条例案が制度内容を正確に反映したものとなっているかの確認や、文言や体裁についての法制執務上の検討など、技術的なやりとりのみであり、大阪市公文書管理条例(平成18年大阪市条例第15号。以下「公文書管理条例」という。)第4条第3項で規定する「事案が軽微なものである場合」に該当することから、本件文書2を作成する必要はなかったと考えている。

エ 法務グループは条例の制定及び改正に係る決裁を起案し、総務局長決裁を経て、市会への議案提出を行う担当部署である財政局へ引き継いだ。

オ 財政局は法務グループから引き継がれた決裁文書を取りまとめた上、市長決裁を経て、議案として市会に提出した。

(2) そこで、当審査会において公文書管理条例について確認したところ、同条例第4条第3項において、「本市の機関は、審議又は検討の内容その他の意思決定の過程に関する事項であって意思決定に直接関係するものについては、事案が軽微なものである場合を除き、公文書を作成しなければならない」と規定しており、大阪市公文書管理条例解釈・運用の手引によると、「事案が軽微なものである場合」とは、例えば、「本市の機関の内部又は相互における日常的業務の連絡・打ち合わせ」など公文書を作成しなくとも職務上支障が生じないような場合が挙げられている。

(3) 前記3(1)及び(2)において実施機関が主張する職員基本条例の制定及び職員給与条例の改正における背景、上記(1)の人事グループ及び給与グループが法務グループとの間で行った打合せの内容及び上記(2)の公文書管理条例の内容を踏まえると、本件文書2を作成しておらず、実際に存在しないとする実施機関の主張に、特段、不自然不合理な点は認められない。

5 結論

以上により、第1記載のとおり、判断する。

(答申に關与した委員の氏名)

委員 松本和彦、委員 小林邦子、委員 坂本団

(参考) 答申に至る経過

平成26年度諮問受理第102号及び第103号

年 月 日	経 過
平成26年7月10日	諮問

平成 27 年 7 月 14 日	実施機関から実施機関理由説明書の提出
平成 27 年 8 月 28 日	審議（論点整理）
平成 27 年 10 月 30 日	実施機関理由説明
平成 27 年 12 月 18 日	異議申立人意見陳述
平成 28 年 2 月 22 日	審議（論点整理）
平成 28 年 3 月 8 日	審議（論点整理）
平成 28 年 5 月 10 日	審議（答申案）
平成 28 年 6 月 14 日	審議（答申案）
平成 28 年 6 月 27 日	答申