

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 27 年 4 月 15 日付け大市第 4 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 27 年 3 月 5 日付け大市第 31 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、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 27 年 2 月 25 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、「平成 26 年 8 月 20 日、平成 26 年 9 月 5 日、平成 26 年 10 月 15 日に『病院改革について』と題して、丸山特別参与、市政改革室 P D C A 担当部長らが参加した会議（打ち合わせ）において配布された資料及び議事録 ・同会議の開催に際し、市政改革室 P D C A 担当が作成した資料一式 ・同会議の開催を受けて、関係部署が作成した資料一式」を求める公開請求（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 27 年 3 月 11 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（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」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 市政改革室P D C A担当において担当した打ち合わせ3件（平成26年8月20日、平成26年9月5日、平成26年10月15日）に関して、一切文書を作成または取得していないとしているが、平成26年8月20日、9月5日において「市民病院改革の実施に向けた検討について」と題した打ち合わせないしは会議が開催され、丸山特別参与に対して報酬が支払われている。
- 2 9月5日には、8月20日の2時間30分に及ぶ打ち合わせを受けて副市長を含む打ち合わせが開催されているところ、なんらの成果物もなく、基礎となる資料もなく、主な意見「具体的な行動計画に落とし込んでいく必要」「進捗状況を適宜管理できる仕組み」や結論とされた「市民病院の改革の進め方について検討」が導き出されるとは、通常考えられない。
- 3 さらに、10月15日の同じく副市長が参加している打ち合わせでは、具体的な「運営交付金や人事給与制度等の見直しを進めていく必要」が主な意見とされているにもかかわらず、それらに関する資料や、9月5日の結論である「市民病院の改革の進め方について検討」した結果や「進捗状況を適宜管理できる仕組み」について意見があったことを一顧だにしないまま、この打ち合わせにおいて何一つ示されることなく「病院改革について」議論されているとするならば、むしろこの打ち合わせこそP D C Aの対象とされるべきである。
常識に照らせば、これら打ち合わせには資料が出されていたものとするほうが自然である。つまり、出されていた資料を実施機関が公文書として管理・保管していないか、あるいは提出した資料を「個人的メモ」の類として位置付けることにより、不存在決定がなされたと考えられるものであり、誤った決定である。
- 4 少なくとも、丸山特別参与は、病院改革をはじめ、「府市統合本部関係の検討課題に関する専門的事項について助言等をいただくため」委嘱されており、このように重要な特別参与の助言等であることから、常識的には行政として把握、記録する必要があるものであり、仮に個人のメモであったとしても、今後の大阪市の施策方針に関わるものであることからすると、公文書として扱うべきである。
- 5 「同会議の開催を受けて、関係部署が作成した資料一式」に関しては、「当該公文書をそもそも作成しておらず、実際に存在しない」のであれば、打ち合わせの成果が全くないということとなり、大阪市特別顧問及び特別参与の設置等に関する要綱にいう政策形成が実在しないことになってしまう。

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 26 年 8 月 20 日の打ち合わせ（以下「打合せ 1」という。）では、大阪市病院局（当時。現：地方独立行政法人大阪市民病院機構）が契約をしているコンサルティング会社が作成した資料が討議の際に提示されることはあったが、参加者には個別には配付されなかった。
- 2 平成 26 年 9 月 5 日及び平成 26 年 10 月 15 日の打ち合わせ（以下、それぞれ「打合せ 2」及び「打合せ 3」といい、打合せ 1 とあわせて「本件各打合せ」という。）は、今後の病院経営の進め方について副市長と丸山特別参与、曾根岡特別参与（10 月 15 日のみ出席）との間で意見交換を行うため開催されたものであり、市政改革室 P D C A 担当部長も同席して行われた。この 2 回の打合せは、口頭により行われたものであって、実施機関において、資料は作成・取得していない。
- 3 議事録については、上記 3 回の打合せが「市民生活に重大な影響を与える内容が検討された会議」等ではないと判断したため、作成していない。
したがって、実施機関は本件文書を作成・取得していないことから、本件決定を行ったものである。
- 4 なお、平成 27 年 2 月 20 日付けで異議申立人に対して、本件各打合せについての要旨（以下「本件各要旨」という。）を公開しているところである。

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

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、本件文書として、本件各打合せに係る資料（以下「本件文書 1」という。）及び本件各打合せに係る会議録（以下「本件文書 2」という。）が存在するはずである旨を主張している。

したがって、本件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 について

(1) 本件文書 1 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 打合せ 1 について

(ア) 丸山特別参与、市政改革室 P D C A 担当部長などに対して、大阪市病院局が契約していたコンサルティング会社から、市民病院の部門別収支管理などにつ

いての説明があった。

- (イ) 病院の経営改革に知見のある丸山特別参与が出席した。
- (ウ) 説明に際して、コンサルティング会社から資料の提示があったが、あくまでもその時点におけるたたき台に過ぎず、打合せ1での丸山特別参与の意見を踏まえ、さらに精査するとの理由により、当該資料は打合せ1の終了後にコンサルティング会社が回収し、持ち帰った。

イ 打合せ2について

- (ア) 大阪市病院局が市民病院の経営形態を地方独立行政法人に変更し「地方独立行政法人大阪市民病院機構」(以下「大阪市民病院機構」という。)となった後、地方独立行政法人法(平成15年法律第118号)の趣旨に沿って、大阪市からの適切な運営費負担金の投入のもと、公的医療機関として果たすべき医療機能を継続して提供していくためには経営基盤の確立が不可欠であることから、大阪市民病院機構に係る中期計画(平成26年10月1日から平成31年3月31日まで)における平成26年度から平成30年度までの5年間の収支計画について、副市長が市長から改善するよう求められていた。
- (イ) そのため、副市長から市民病院改革について丸山特別参与と意見交換をしたい旨の要望があり、打合せ2を行った。
- (ウ) 打合せ2では、打合せ1の内容を丸山特別参与から副市長へ報告するとともに、上記(ア)の大阪市民病院機構に係る中期計画における収支計画の改善について実現可能な方策を模索するために、現状及び相互の認識について意見交換を行った。
- (エ) 打合せ2は、あくまでも副市長と丸山特別参与との間で口頭による意見交換を行ったものであるため、打合せ2に係る本件文書1は作成していない。

ウ 打合せ3について

- (ア) 大阪府市統合本部での検討項目のひとつである「府市病院の一体的運営」に関連して、曽根岡特別参与が大阪府市大都市局広域事業再編担当に対し、府市病院の経営改革について助言等を行っていた。
- (イ) その進捗状況を、曽根岡特別参与が副市長に報告するため、打合せ3を行った。
- (ウ) 情報を共有するため、丸山特別参与も同席した。
- (エ) 打合せ3は、あくまでも副市長、丸山特別参与及び曽根岡特別参与の間で口頭による情報の共有を行ったものであるため、打合せ3に係る本件文書1は作成していない。

エ 以上から、実施機関は、本件文書1を作成又は取得しておらず、保有していない。

- (2) 上記(1)を踏まえると、本件各打合せが、市民病院改革について、課題別にその都度、中長期の期間を見据えた俯瞰的な見地から特別参与の助言等を受ける基礎的な議論の場であったと認められることから、本件文書1を作成又は取得しておらず、保有してい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について

(1) 本件文書2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 本件各打合せは、あくまで出席者が意見を交換し、情報を共有する機会であり、本件各打合せが行われた当時の「説明責任を果たすための公文書作成指針」(以下「作成指針」という。)における会議録、会議要旨(以下「会議録等」という。)の作成が必要な会議等には該当しないと判断したため、会議録等は作成していない。

イ なお、特別顧問及び特別参与が従事した職務については、平成26年6月26日付け政策企画室長通知「大阪市特別顧問及び特別参与が従事した職務の公表等について(通知)」により、職務の概要(議題、出席者、論点、主な意見、結論など)を記載することとした所定の様式を作成し、大阪市ホームページに掲載することにより公表しており、前記第4の4の本件各要旨は、この通知に基づき作成したものであって作成指針の規定に基づいた会議録等として作成したものではない。

ウ 以上から、実施機関は、本件文書2を作成しておらず、保有していない。

(2) また、当審査会において、本件各打合せが行われた当時の作成指針及び平成27年4月に改正された現行の作成指針を比較するに、現行の作成指針には、会議録等作成の「対象とならない会議等」として、「専ら連絡事項の伝達や情報の収集・共有を行うことを目的とする会合」、「…市としての意思決定に向け、所属内における意思統一のため調整を行うことを目的とした会議等」が追記されていた。

この追記の経過について、事務局の職員をして、作成指針を所管する総務局行政部行政課(文書グループ)に確認させたところ、この追記は、会議録等作成の「対象とならない会議等」を明確にするために、平成27年4月の改正の際に記載したものであるとのことであった。

(3) 前記3(1)並びに上記(1)及び(2)を踏まえると、本件各打合せは、あくまで出席者が意見を交換し、情報を共有する機会であり、本件各打合せが行われた当時の作成指針における会議録等の作成が必要な会議等には該当しないので本件文書2を作成していないとする実施機関の主張には、作成指針の改正の趣旨に照らしても、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 27 年度諮問受理第 2 号

年 月 日	経 過
平成 27 年 4 月 15 日	諮問及び実施機関から実施機関理由説明書の提出
平成 27 年 12 月 22 日	審議 (論点整理)
平成 28 年 1 月 20 日	実施機関理由説明
平成 28 年 2 月 9 日	審議 (論点整理)
平成 28 年 3 月 4 日	審議 (答申案)
平成 28 年 5 月 11 日	審議 (答申案)
平成 28 年 6 月 15 日	審議 (答申案)
平成 28 年 6 月 27 日	答申