

大情審答申第 442 号
平成 29 年 9 月 1 日

大阪市長 吉村 洋文 様

大阪市情報公開審査会
会長 上田 健介

答申書

大阪市情報公開条例の一部を改正する条例（平成28年大阪市条例第14号）による改正前の大阪市情報公開条例第17条に基づき、大阪市長から平成28年2月29日付け大総務第e-291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

大阪市交通局長（以下「実施機関」という。）が、平成27年12月21日付け大交運第100号により行った公開請求却下決定（以下「本件決定」という。）は、妥当である。

第2 審査請求に至る経過

1 公開請求

審査請求人は、平成27年11月21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27年8月20日以降、交通局駅務課内（課、係、各個人）で作成、送信あるいは受信された電子メール（添付ファイルを含む）の全て。」を求める公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 補正依頼

実施機関は、本件請求について、公開請求書に記載された内容では、本件請求に係る公文書の特定が不十分であることを理由に、平成27年12月2日付け大交運第97号により、審査請求人に対して、「平成27年11月21日付け公開請求書中、『請求する公文書の件名又は内容』欄に記載された、『平成27年8月20日以降、交通局駅務課内（課、係、各個人）で作成、送信あるいは受信された電子メール（添付ファイルを含む）の全て。』のうち、いかなる内容に係る『電子メール』を御入用なのか、あなたが知りたい内容を明確かつ具体的に記載してください。」との旨の補正依頼を行った。

3 本件決定

実施機関は、審査請求人から補正依頼に対する回答書の提出がなく、本件請求に係る公文書の特定することができなかったことから、本件請求を却下する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

公開請求書に記載された内容が不明確であったことから、平成27年12月2日付けで条例第6条第2項に基づき補正を求めたが、補正に対する回答書の提出がなく、当該請求書の記載内容では公開請求に係る公文書が特定できないことから、同条第1項に規定された請求要件を満たしていないと認められるため。

4 審査請求

審査請求人は、平成27年12月24日、本件決定を不服として、大阪市長に対して、行政不服審査法(昭和37年法律第160号)第5条第1項第1号に基づき、審査請求(以下「本件審査請求」という。)を行った。

第3 審査請求人の主張

審査請求人の主張は、おおむね次のとおりである。

1 全部公開を求める。

2 「公開請求書に記載された内容が不明確であった」とあるが、私の請求した内容は「平成27年8月20日以降、交通局駅務課内(課、係、各個人)で作成、送信あるいは受信された電子メール(添付ファイルを含む)の全て。」であり、大変明確である。何が不明確なのか全く理解に苦しむ。当該請求書の記載内容では「公文書が特定できない」とのことであるが、請求内容が「全て」なので特定は著しく容易である。問題は何を公開とすべきで、何を非公開とするべきかである。

なお、12月2日付け大交運第97号で行われた補正依頼について、補正の例として「平成27年8月20日の難波駅定期券発売所における苦情事案について」と、対象文書を限定する旨の補正文案が提案されているが、これは単に駅務課が仕事をしたくない(公開したくない)だけの話であって、「文書が特定できない」というのは完全に詭弁である。

3 本来、行政文書は公開請求などしなくとも全て公開されるべきものである。一部、非公開とすべき情報が含まれる可能性があるため、それを部分的に非公開とするために手続きを踏んでいるだけであって、「非公開は特例。公開が原則」である。それを公開請求却下するとは、駅務課は完全に勘違いをしているので、制度の趣旨をもう一度しっかりと勉強し直して欲しい。

ちなみに、総務局行政課が、公文書となるメールの範囲について、「電子メールは、『公文書』に該当する場合、公文書公開請求の対象になります。」と規定しており、公文書の定義についても「組織的に利用するもの」とされているので、駅務課はしっかりと勉強して、何が公文書に該当して何が該当しないのか考えて欲しい。また、総務局は原局・原課に任せきりにせず、しっかりと指導して欲しい。

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 本件請求は、「平成27年8月20日以降、交通局駅務課内（課、係、各個人）で作成、送信あるいは受信された電子メール（添付ファイルを含む）の全て。」である。

審査請求人は、請求した内容は「平成27年8月20日以降、交通局駅務課内（課、係、各個人）で作成、送信あるいは受信された電子メール（添付ファイルを含む）の全て。」であり、大変明確である旨主張している。

- 2 条例第6条第1項では公開請求書に記載を要する事項を掲げており、同項第2号で「公文書の名称その他の公開請求に係る公文書を特定するに足りる事項」を公開請求書に記載を要する事項として規定している。「その他の公開請求に係る公文書を特定するに足りる事項」とは、請求時に公文書の名称が不明な場合には、知りたい内容等を具体的に記載するなど、公開請求を受けた実施機関が合理的な努力をすることにより公文書を特定することができる程度の事項を記載する必要があることを指しており、そのような内容を踏まえ、大阪市情報公開条例施行規則（平成13年規則第31号）第3条第1項で規定する公開請求書様式（第1号様式）では、条例第6条第1項第2号で規定する「公文書の名称その他の公開請求に係る公文書を特定するに足りる事項」を記載する欄として「請求する公文書の件名又は内容」を設けている。

- 3 ところで、本件請求において公開請求書の「請求する公文書の件名又は内容」欄には「平成27年8月20日以降、交通局駅務課内（課、係、各個人）で作成、送信あるいは受信された電子メール（添付ファイルを含む）の全て。」と記載され、その内容は、特定日以降に駅務課が保有する公文書の媒体を指定したにすぎず、審査請求人がどのような内容の公文書を求めているのかが不明確であると考ええる。

また、当該欄に記載された請求する公文書の範囲は、形式的、外形的には一見明確であるとも考えられるが、駅務課内の業務内容は、地下鉄及びニュートラムの駅業務をはじめ、駅業務施設に係る改修計画、駅業務機械化の企画運用、連絡運輸協定及び振替輸送協定に関する業務、サービスマネージャーに係る業務など多岐にわたり、審査請求人がその全てに係る公文書とされた電子メールを請求しているとは考え難く、職員59名が在籍する駅務課が公文書とした電子メール全てとなると、その量は大量であり、その量等に照らしても公文書の特定が不十分であると考ええる。

- 4 上記から、本件請求は、公開請求書に記載された内容では請求に係る公文書の特定が不明確・不十分であることから、平成27年12月2日付け大交運第97号により条例第6条第2項に基づき公開請求書の「請求する公文書の件名又は内容」欄に記載された内容の補正依頼を行ったところ、審査請求人から補正依頼に対する回答がなく、公開請求書に記載された内容では公文書の特定が不明確・不十分であり、条例が定める請求要件を満たしていないことから、条例第10条第2項に基づき本件決定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

実施機関は、本件請求に係る公文書を特定することができないことを理由に本件決定を行ったのに対して、審査請求人は、請求内容が「全て」なので特定は著しく容易であるとの理由で本件決定を取り消し、全部公開すべきであるとして争っている。

したがって、本件審査請求における争点は、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) 条例第6条について

ア 条例第6条第1項では、「前条の規定による公開の請求（以下「公開請求」という。）は、次に掲げる事項を記載した書面（以下「公開請求書」という。）を実施機関に提出する方法…により行わなければならない。」と定め、「次に掲げる事項」として同項第2号で「公文書の名称その他の公開請求に係る公文書を特定するに足りる事項」と規定しており、「その他の公開請求に係る公文書を特定するに足りる事項」とは、請求時に公文書の名称が不明な場合には、知りたい内容等を具体的に記載するなど、公開請求を受けた実施機関が合理的な努力をすることにより公文書を特定することができる程度の事項を記載する必要があると解される。

イ さらに、個別具体の公開請求事案における公文書の特定は、実施機関が個別に判断することとなるが、例えば、公開請求書の記載が「〇〇（実施機関又はその下部組織）の保有する公文書」となっているような場合には、公文書の範囲は形式的、外形的には一応明確であるものの、一般的には、行政組織の活動は多種多様であってその全てに係る公文書を請求しているとは考え難いことや保有する公文書の量等に照らして、公文書の公開請求権制度上は、特定が不十分であると解される。

ウ また、条例第6条第2項では、「実施機関は、公開請求書…に形式上の不備があると認めるときは、公開請求をしたもの（以下「公開請求者」という。）に対し、相当の期間を定めて、その補正を求めることができる。」と定めており、公開請求書に記載された内容が前項第2号が規定する「公文書の名称その他の公開請求に係る公文書を特定するに足りる事項」であるとは到底認められない場合には、実施機関は公開請求者に対して、実施機関が合理的な努力をすることにより公文書が特定できる程度の事項を記載するよう、補正を求めることができると解される。

(2) 条例第10条第2項について

条例第10条第2項では、「実施機関は、公開請求に係る公文書の全部を公開しないとき…は、公開をしない旨の決定をし、公開請求者に対し、その旨を書面により

通知しなければならない。」と定めている。この「公開をしない旨の決定」には、公開請求が条例に規定する要件を満たさず、公開請求者が補正にも応じない場合や、公開請求が明らかに権利の濫用と認められる場合等に行われる公開請求却下決定も含まれると解される。

(3) 本件決定の妥当性について

本件請求に係る公開請求書の「請求する公文書の件名又は内容」欄に「平成 27 年 8 月 20 日以降、交通局駅務課内（課、係、各個人）で作成、送信あるいは受信された電子メール（添付ファイルを含む）の全て。」と記載されているため、当審査会において交通局の事務分掌を確認したところ、大阪市交通局事務分掌規程（昭和 38 年大阪市交通事業管理規程第 48 号）第 8 条には、駅務課の欄に複数の事務分掌が規定されており、前記第 4 の 3 で実施機関が主張するとおり、駅務課の業務は多岐にわたることが認められる。

また、審査請求人が実施機関に提出した公開請求書の「請求する公文書の件名又は内容」欄からは、本件請求による公文書の範囲は、形式的、外形的には一応明確であるものの、上記(1)ア及びイからすると、業務が多岐にわたる駅務課が保有する特定日以降の電子メールの全てとの公開請求は、公文書の公開請求権制度上は、特定が不十分であると認められる。

また、前記第 4 の 4 に記載のとおり、実施機関は、本件請求に係る公文書を特定するべく、平成 27 年 12 月 2 日付け大交運第 97 号による補正依頼には「いかなる内容に係る『電子メール』を御入用なのか、あなたが知りたい内容を明確かつ具体的に記載してください。」と記載するとともに、具体例を示した上で、補正依頼を行ったが、審査請求人から補正依頼に対する回答がなかったとのことである。

そして、実施機関から審査請求人に行われた補正依頼に対する回答の有無については、前記第 3 の 2 に記載する審査請求人の主張からすると、審査請求人から補正依頼に対する回答がなかったとする実施機関の主張に不自然な点は見当たらない。

以上を踏まえると、本件請求は、条例が公開請求に際して請求要件として規定した条例第 6 条第 1 項第 2 号の「公文書の名称その他の公開請求に係る公文書を特定するに足りる事項」が記載されたものとは認められず、さらに審査請求人が補正にも応じていないことから、条例が規定する請求要件を満たしていない公開請求であると認められる。

したがって、実施機関が、本件請求について条例第 6 条第 1 項に規定する請求要件を満たしていないことを理由に行った本件決定は、妥当である。

4 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 上田健介、委員 岡田さなゑ、委員 久末弥生

(参考) 答申に至る経過

平成 27 年度諮問受理第 126 号

年 月 日	経 過
平成 28 年 2 月 29 日	諮問及び弁明書の提出
平成 28 年 4 月 25 日	審査請求人から反論書の提出
平成 28 年 7 月 13 日	審議 (論点整理)
平成 28 年 9 月 28 日	審議 (論点整理)
平成 28 年 10 月 4 日	審議 (論点整理)
平成 28 年 10 月 24 日	審議 (論点整理)
平成 28 年 11 月 29 日	実施機関理由説明
平成 28 年 12 月 6 日	審議 (論点整理)
平成 28 年 12 月 19 日	審議 (論点整理)
平成 29 年 2 月 1 日	審議 (答申案)
平成 29 年 2 月 22 日	審議 (答申案)
平成 29 年 9 月 1 日	答申