

大情審答申第 444 号
平成 30 年 3 月 5 日

大阪市教育局
教育長 山本 晋次 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（平成13年大阪市条例第3号。以下「条例」という。）第17条に基づき、大阪市教育局（以下「実施機関」という。）から平成28年11月24日付け大市教委第3061号及び同日付け大市教委第3063号により諮問のありました件について、次のとおり一括して答申いたします。

第1 審査会の結論

実施機関が、平成 28 年 10 月 11 日付け大市教委第 2415 号により行った不存在による非公開決定（以下「本件決定 1」という。）及び同日付け大市教委第 2416 号により行った不存在による非公開決定（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 審査請求に至る経過

1 公開請求

審査請求人は、平成 28 年 9 月 26 日、条例第 5 条に基づき、実施機関に対し、「2015 年度第 2 回教職員分限懲戒部会（4 月 17 日）の『会議要旨』文書について、その内容を確定した決裁記録の文書（ホームページ運用管理システムに登録し、ホームページに公開する決裁は、5 月 8 日付で課長決裁で行なわれているが、それ以前の、同文書自体の確定の決裁文書のこと。）」を求める公開請求（以下「本件請求 1」という。）及び「2015 年度第 2 回教職員分限懲戒部会（4 月 17 日）に出席した事務局職員（〇〇課長、〇〇係長）が、会議の内容を会議中、及び会議終了後に記録した、メモを含む文書（なお、個人情報保護の必要があれば、一部分公開になるのは想定します。）」を求める公開請求（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 1 を行った。

記

会議要旨の内容は意思決定が必要なものではないことから、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。

(2) 本件決定 2

実施機関は、本件請求 2 に係る公文書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 2 を行った。

記

人事監察委員会（教職員分限懲戒部会）は「説明責任を果たすための公文書作成指針」にある「会議録の作成が特に必要とされている会議等」に該当しないことから、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 審査請求

審査請求人は、平成 28 年 10 月 25 日、本件各決定を不服として、実施機関に対して、行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号）第 4 条第 1 号に基づき、それぞれ審査請求（以下「本件各審査請求」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 本件決定 1 について

大阪市の人事監察委員会（教職員分限懲戒部会）の要綱は、会議終了後に議事録を作成し、市民に公開することを規定しています。その作成は委員（部会員）から、事務局職員に委任されて運用されています。

本件では、要綱の規定に反して議事録が作成されていず、またその理由は現時点では不明です。しかし、本件の会議の唯一の議題名だけを記載した、一行だけの「会議要旨」名の文書が作成され、市民に公開されています。議事録が作成されていないことが不適切な事務執行であると考えられる問題とは別に、「会議要旨」名の文書でも市民に公開する前提で作成された以上は、その文書の作成時点での決裁文書は存在すると思います。公開請求文書の存在を確認して、全部公開することを求めます。

2 本件決定 2 について

大阪市の人事監察委員会（教職員分限懲戒部会）の要綱は、会議終了後に議事録を作成し、市民に公開することを規定しています。その作成は、委員（部会員）から、事務局職員に委任されて運用されています。出席した事務局職員が、メモ等を全く取らずに、自分の記憶だけで公式の議事録を作成することはできません。「不存在による非公開」決定とされている何らかの文書が作成されていたのに、誤って「作成してい

ない」と扱われているか、作成後に誤って破棄されたかだと考えられ、どちらの場合も不適切な事務執行です。公開請求文書の存在を確認して、全部公開（または、一部分公開）することを求めます。

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

実施機関は本件請求1の趣旨を、平成27年4月17日に開催された平成27年度第2回大阪市人事監察委員会教職員分限懲戒部会（以下「対象部会」という。）の会議要旨（以下「本件会議要旨」という。）の内容を確定させるという意思決定を実施機関が行うに当たって作成した決裁文書（以下「本件文書1」という。）を求めるものであると解した。

しかし、部会の会議要旨はあくまで審議の記録であり、本件会議要旨の作成は実施機関が意思決定すべき性質のものではないことから、実施機関は本件会議要旨の内容を確定させるための意思決定をそもそも行っていない。

したがって、実施機関は、本件文書1をそもそも作成又は取得していないことから、本件決定1を行ったものである。

2 本件決定2について

実施機関は、本件請求2の趣旨を対象部会の会議の内容を記録した公文書（本件会議要旨を除く。）であると解した。

実施機関は、対象部会開催後作成した本件会議要旨を大阪市ホームページで公開しているが、この会議要旨以外に対象部会の審議内容を記録した公文書（以下「本件文書2」という。）を作成又は取得していないことから、本件決定2を行った。

審査請求人は、本件請求2において「メモも含む文書」を求め、また、審査請求書において「出席した事務局職員が、メモ等を全く取らずに、自分の記憶だけで公式の議事録を作成することはできません」と主張している。

ここで、条例第2条第2項は、公開請求等の対象となる公文書を、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」と規定している。

ここで、「実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」とは、作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該実施機関の組織において業務上必要なものとして利用・保存されている状態のものを意味する。

したがって、職員が自己の執務の便宜のために保有する覚え書や資料、職員の個人的な検討段階にとどまる起案のための草稿、課題等の整理資料、参考となる事項のメモ書等は、これに該当しないものである。

本件請求2を受け確認したところ、実施機関の職員が対象部会の議事の内容を記載したメモは存在しなかった。

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

審査請求人は、市民に公開する前提で作成された以上はその公文書の作成時点での決裁文書である本件文書1は存在するはずであると主張している。

これに対し、実施機関は本件文書1をそもそも作成しておらず、存在しないと主張している。

また、審査請求人は、メモ等をまったく取らずに、自分の記憶だけで公式の議事録を作成することはできず、メモが作成されていたのに、誤って「作成していない」と扱われていると考えられ、本件文書2が存在するはずであると主張しているのに対し、実施機関は、本件文書2はそもそも作成しておらず存在しない旨主張している。

したがって、本件各審査請求における争点は、本件各文書の存否である。

3 本件文書1の存否について

実施機関によれば、本件会議要旨はあくまで対象部会の記録であるとのことであり、意思決定すべき性質のものではないとのことである。

ここで、決裁を行うべき事案について大阪市公文書管理規程第15条は、「事案の意思決定を行うときは、事務担当者が意思決定の方針を起案し、意思決定に関与する者及び意思決定につき権限を有する者の決裁を受けなければならない。」と規定している。当審査会において本件会議要旨を見分したところ、本件会議要旨には日時、場所、出席者、議題及び議事要旨のみが記載されており、本件会議要旨はあくまで対象部会の記録であるものと認められ、本件会議要旨を作成することは、同条にいう「意思決定」には該当しないことを踏まえると、本件文書1を作成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の存否について

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。）によれば、各種審議会については、開催日時、開催場所、出席者、議題、主な発言内容及び議事結果を記載した会議要旨を作成すべきであるとされており、実施機関によると、対象部会は各種審議会に該当するとのことであった。

したがって、対象部会については作成指針に基づく会議要旨を作成すべきであるところ、前記3のとおり、本件会議要旨には日時、場所、出席者、議題及び議事要旨のみが記載されており、作成指針において会議要旨に記載することが求められている主

な発言内容が記載されておらず、記載に不足があると認められる。

この点について、実施機関は、本件会議要旨を作成した当時、対象部会が作成指針に基づく会議要旨を作成すべき会議等に該当しないと認識していたため、実施機関のホームページで公開するための簡易な記載による本件会議要旨のみを作成していたとのことである。

また、実施機関によれば、本件会議要旨以外には、対象部会の審議内容を記録した公文書を作成又は取得しておらず、また、本件会議要旨は簡易な記載に過ぎないため、本件会議要旨の作成に際して詳細なメモや記録を要するものではなく、実際に実施機関の職員は対象部会の内容を記載した個人的なメモすらも作成していないとのことであった。

対象部会が作成指針に基づく会議要旨を作成すべき審議会等に該当しないとする実施機関の当時の認識が誤りであることは言うまでもなく、当審査会としては誠に遺憾であるが、上記のとおり実施機関が当時誤った認識であった以上、本件文書2を作成又は取得しておらず実際に存在しないとする実施機関の主張は結果として妥当とせざるを得ない。

5 結論

以上により、第1記載のとおり、判断する。

付記

前記第5の4に記載のとおり、対象部会が作成指針に基づく会議要旨を作成すべき審議会等に該当しないとする実施機関の誤った認識に基づき、本来作成されるべきであった会議要旨が作成されず、市民の疑念を招き、結果として本件審査請求を惹起したことは、当審査会として誠に遺憾である。

この点について、実施機関は、対象部会が作成指針に基づく会議要旨を作成すべき審議会等に該当しないとする誤った認識を改め、平成29年2月以降に開催された対象部会について、ホームページに掲載するための会議要旨とは別に、主な発言内容等も記載した議事録を作成しているとのことであるが、今後とも実施機関においては市民への説明責任を果たす観点から、現在の取組みを継続し、作成指針に則った公文書の作成に努めるよう望むものである。

(答申に関与した委員の氏名)

委員 坂本団、委員 玉田裕子、委員 村田尚紀

(参考) 答申に至る経過

平成28年度諮問受理第28号及び29号

年 月 日	経 過
平成28年10月25日	諮問書の受理
平成29年4月5日	実施機関からの意見書の収受

平成 29 年 6 月 22 日	調査審議
平成 29 年 7 月 20 日	調査審議（実施機関の陳述）
平成 29 年 8 月 24 日	調査審議（審査請求人の口頭意見陳述）、審査請求人からの意見書の収受
平成 29 年 9 月 21 日	調査審議
平成 29 年 10 月 19 日	調査審議
平成 29 年 11 月 30 日	調査審議
平成 30 年 3 月 5 日	答申