

大阪市長 松井 一郎 様

大阪市情報公開審査会
会長 曾我部 真裕

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「公開条例」という。）第17条に基づき、大阪市長から平成30年1月18日付け大総務第e-142号及び大総務第e-146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

大阪市水道局長（以下「実施機関」という。）が、平成29年7月11日付け大水東第40060号により行った公開決定（以下「本件決定1」という。）及び同日付け大水東第40061号による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29年6月27日、公開条例第5条に基づき、実施機関に対し、給水装置工事事業者が作成した給水装置工事に係る図面に実施機関の職員が修正依頼を書き込んだものの写しを別紙 から別紙 として添付して、「大阪市水道局給水装置グループ 氏より、メールにて別紙 から別紙 が送られてきました。 1.別紙 を発するまでの起案書、会議録、決裁書の開示 2.別紙 を発するまでの起案書、会議録、決裁書の開示 3.別紙 を発するまでの起案書、会議録、決裁書の開示 4.別紙 を発するまでの起案書、会議録、決裁書の開示 5.別紙 から別紙 までの書面に書込みを要求する根拠になる条例、規程、規則の開示」の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件各決定

(1) 本件決定1

実施機関は、本件請求のうち、「5.別紙 から別紙 までの書面に書込みを要求する根拠になる条例、規程、規則の開示」（以下「本件請求1」という。）の部分に係る公文書を「大阪市水道事業給水条例、給水装置関係規定集、給水装置工事設計施行ガイドブック」（以下「本件文書1」という。）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、本件請求のうち、「大阪市水道局給水装置グループ 氏より、メールにて別紙 から別紙 が送られてきました。 1 別紙 を発するまでの起案書、会議録、決裁書の開示 2 . 別紙 を発するまでの起案書、会議録、決裁書の開示 3 . 別紙 を発するまでの起案書、会議録、決裁書の開示 4 . 別紙 を発するまでの起案書、会議録、決裁書の開示」(以下「本件請求2」という。)の部分に係る公文書(以下「本件文書2」という。)を保有していない理由を次のとおり付して、公開条例第10条第2項に基づき、本件決定2を行った。

記

大阪市では給水装置を適切に管理するため、大阪市水道事業給水条例(以下「給水条例」という。)及び給水装置関係規定集等に基づき、給水装置工事設計施行ガイドブック(以下「ガイドブック」という。)を設けて、給水装置工事設計図面及び給水装置工事竣工図面に添付される図面への記載方法を定めている。

今回、公開請求に関わる請求人から提出された別紙 、別紙 - 1、別紙 、別紙 - 1 (以下「本件図面1」という。)の元となる給水装置工事設計図面の図面部分については、その定められた記載方法に従った図面作成がされていなかった。そのため、給水装置工事申込書提出時に、受付窓口において本市担当者が請求人に一部修正のお願いを口頭で行うと共に、本市による設計審査において給水装置工事設計図面を確認した際、口頭でお願いした部分も含め、給水装置工事竣工図面提出時には定められた記載方法での図面となるよう本件図面1にてメールでお願いしたものである。

また、別紙 - 2、 - 2 (以下「本件図面2」という。)の元となる給水装置工事設計図面の表紙部分については、当該の給水装置工事設計図面の図面部分と齟齬をきたしていた。そのため本市による設計審査において給水装置工事設計図面を確認した際、給水装置工事竣工図面提出時には齟齬がないようなものとなるよう、本件図面2にてメールでお願いしたものである。

上記内容については、設計審査を実施するうえで、承認行為に影響を与えるものではなく、ガイドブック等で定められた記載方法と明らかに異なるものの修正を事務的に求めたものであり、事案が軽微なものであったため、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 審査請求

審査請求人は、平成29年10月6日、本件決定1及び本件決定2を不服として、大阪市長に対して、行政不服審査法(平成26年法律第68号)第4条第4号に基づき、審査請求(以下「本件審査請求1」及び「本件審査請求2」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

書込みを要求する根拠となる条例、規程、規則の公開を求めているにもかかわらず、

公開と称し、

イ．給水条例を公開しているが、条例のどこにも明記されていない。

ロ．公開請求は、条例、規程、規則を求めているにもかかわらず、行政指導の範囲である給水装置関係規定集及びガイドブックを公開している。100 歩譲っても、その中のどこにも明記されていない。

以上により、不存在であるのに公開決定されているので、公開した中の明記してある箇所を示すか、不存在で通知されるように審査請求を要求する。

ガイドブックの「はじめに」にあるとおり、行政指導の範ちゅうであり、審査請求人の提出した図面等には実施機関の言う齟齬などはなく、審査基準に適合している。以上のことから、書類が存在しないのは明白である。ならば、公開決定通知ではなく、不存在による非公開決定通知をすべきである。

2 本件決定 2 について

ガイドブックの「はじめに」には、趣向として作成したものであり、記載内容は今後変更されることが予想される、との記載があるので、その茫洋とした書面の意味を平成 28 年 9 月 8 日当時、実施機関に質問したところ、ガイドブックは法、規程、規則ではなく、行政指導の範ちゅうであるとの回答をもらっていたが、実施機関はガイドブックを法のごとく持ち出し、意味不明の行政指導を継続するので、平成 28 年 8 月 10 日付けで「大阪市内一円において給水工事申込をするにあたり、今後、法的根拠及び技術的根拠のない行政指導は、一切従う意思がない」との旨の通告書を実施機関に提出し、受付印をもらっている。なのに、それを無視し、実施機関職員は再三、再四、残業までし公費を使い、メールで送り続けていた。

審査請求人が再三、再四、意味のない行政指導であることを申し入れ、指導に従う意志のないことを明確に告げているにもかかわらず、残業までしてメールを送り続けているからには、行政としてそれなりの書類があるはずである。一担当者が勝手にメールを送り続けるわけがない。公開すれば不都合が生じるためと思えてなりません。このことは、大阪市行政手続条例第 30 条及び第 31 条を無視して行っているので、審査請求人は当然、法に基づき決裁し、メールを発信していると認識しているので、審査請求を行っている。

ガイドブックはあくまで行政指導の範ちゅうであり、審査請求人の図面はガイドブックよりも誰が見てもわかりやすく書いてあり、又、審査請求人が撤去工事を行っていない部分も図面に書き込むよう指示している。行っていない工事までも審査請求人に書き込めとは、不当な指示である。ガイドブックは審査請求人のような国家資格を有する主任技術者ではない、実施機関の担当者のためのガイドブックである。

このことは何回も実施機関に書面にて申し入れているが、何ら是正もなく繰り返しているので、審査請求人は不存在では納得しがたい。

審査会はこのことを踏まえ、実施機関に法的根拠のある書面を提出させていただきたい。

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 設計審査及びしゅん工検査についての説明

指定給水装置工事事業者が給水装置工事を行おうとするときは、実施機関の設計審査を受け、給水装置工事のしゅん工後にしゅん工検査を受けることとなっている。これは、給水条例第12条第1項「工事は、市又は指定給水装置工事事業者が施行する。」及び同条第2項「前項の規定により、指定給水装置工事事業者が工事(第17条第3項の申込みにより行う修繕その他必要な処置を除く。)を施行する場合には、あらかじめ市の設計審査を受け、かつ、しゅん工後直ちに市の検査を受けなければならない。」が根拠となっている。

実施機関は設計審査において、施工前に工事の内容について確認し給水装置の構造及び材質が水道法施行令第5条に定める基準(以下「審査基準」という。)に適合する場合、承認を行う。また、しゅん工検査においては、工事完成後に工事の内容について確認し、審査基準に適合する場合、合格とする。

ここで、給水装置とは、水道の本管である配水管から個別の需要者に水を供給するために分岐して設けられた給水管及びこれに直結する給水用具(蛇口など)をいい(給水条例第3条)給水装置は需要者の所有物である。

また、上記の手續とは別に実施機関においては、給水装置工事竣工図面をしゅん工検査後も保管・管理している。これは実施機関が配水管のメンテナンス等、業務上必要のあるときに個別の給水装置の現状を確認するほか、将来給水装置の所有者が新たに給水装置工事を行おうとするときに実施機関に申請すれば現状の給水装置の図面を閲覧し、活用できるようにするためである。そのため、明確かつ容易に理解できるよう実施機関では設計審査・しゅん工検査時に提出される図面の記載内容や記載方法等について給水条例や給水装置関係規定集に掲載されている要綱等により統一のルールを定め、図面作成等の際に参考にしてもらいたい共通の書式・様式を整理し、その内容を主に指定給水装置工事事業者が利用しやすい形で伝えるため、ガイドブックを作成している。

2 実施機関における工事申込み受付時の一般的な対応についての説明

工事の申込み受け付け時の一般的な対応として、実施機関の職員が窓口で設計審査の申請内容の確認を行い、事案が軽微なものについては、その場で口頭により記載漏れの指摘や修正等を求めている。加えて、設計審査においてガイドブックで定められた記載方法と明らかに異なるものの修正を、口頭で求めた修正と併せてメールでお願いしている。

設計審査の承認・非承認及びしゅん工検査の合格・不合格に係る決定に関しては当然に文書による決裁を行うが、このような窓口対応等における修正の依頼は、事案が軽微なものであるため文書による決裁等は行っていない。

3 本件決定1を行った理由

実施機関においては、審査請求人から設計審査の申込みのあった給水装置工事については、提出された給水装置工事設計図面を確認し、審査基準に適合していることが

ら承認しており、次のしゅん工検査までに提出される給水装置工事竣工図面では、できればガイドブックに定められた方法で記載してもらいたいとの趣旨で、これらの書込みを行ったものである。

すなわち、本件請求で指摘されている別紙 から別紙 の書込みは、給水条例第 12 条の設計審査の承認・非承認及びしゅん工検査の合格・不合格の判定には関係がなく、別途実施機関が定めたガイドブックの趣旨と内容に基づく事務的な協力要請である。

以上のことから、実施機関は、本件請求のうち「書込みを要求する根拠になる条例、規程、規則」について、指定給水装置工事業業者向けに編集したガイドブックのほか、ガイドブックのもととなる実施機関の内規である給水装置関係規定集、及び設計審査及びしゅん工検査を定めた第 12 条を含む給水条例を特定し、本件決定 1 を行った。

なお、上記書込みに対応するのは、ガイドブックの 2-91 ページから 2-97 ページの給水装置図面作成基準並びに給水装置関係規定集の 70 から 78 ページの「給水装置図面基準」における図面の大きさ、文字の書き方、尺度、寸法の単位、給水管及び属具類の表示記号並びに寸法・記号の表示方法等の箇所である。

4 本件決定 2 を行った理由

実施機関においては、審査請求人から設計審査の申込みのあった給水装置工事については、提出された給水装置工事設計図面を確認し、審査基準に適合していることから承認しており、次のしゅん工検査までに提出される給水装置工事竣工図面では、できればガイドブックに定められた方法で記載してもらいたいとの趣旨で、これらの書込みを行ったものである。

すなわち、本件の公開請求で指摘されている別紙 から別紙 の書込みは、給水条例第 12 条の設計審査の承認・非承認及びしゅん工検査の合格・不合格の判定には関係がなく、別途実施機関が定めたガイドブックの趣旨と内容に基づく事務的な協力要請であるため、個々の書込みを行うにあたっては、決裁や会議などは行う必要がなく、実際にも行っていない。

以上のことから、実施機関は、本件請求のうち「書き込みを発するまでの起案書、会議録、決裁書」について、不存在による非公開との本件決定 2 を行った。

なお、実施機関では、今回、審査請求人から設計審査の申込みのあった給水装置工事については、給水装置工事設計図面を確認し、審査基準に適合していることから、承認している。

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

(1) 本件審査請求1について

審査請求人は、修正を求める根拠として給水条例、給水装置関係規定集及びガイドブックを特定したことは誤りであると主張している。

これに対し、実施機関は、請求書に添付の別紙 から別紙 の修正依頼は、実施機関が定めたガイドブックの趣旨と内容に基づくものであるから、本件請求1について、指定給水装置工事事業者向けに編集したガイドブックのほか、ガイドブックのもととなる実施機関の内規である給水装置関係規定集、及び設計審査及びしゅん工検査を定めた第12条を含む給水条例を特定し、本件決定1を行ったと主張する。

したがって、本件審査請求1における争点は、本件決定1において、本件文書1を特定したことの妥当性である。

(2) 本件審査請求2について

審査請求人は、修正依頼に従う意志がないことを実施機関に告げているにも関わらず、超過勤務を行ってまでメールを送ってくるからには、行政としてそれなりの公文書があるはずであると主張している。

これに対し、実施機関は、修正依頼は、設計審査の承認・不承認に影響を与えるものではなく、ガイドブック等で定められた記載方法と明らかに異なるものの修正を事務的に求めたものであり、事案が軽微なものであったため、決裁や会議を行ってらず、本件文書2は存在しないと主張する。

したがって、本件審査請求2における争点は、本件文書2の存否である。

3 審査会の判断

(1) 本件決定1について

ア 審査請求人は、実施機関からの修正依頼を拒否しているにもかかわらずさらに修正を求めるといふ実施機関の行為(以下「本件要請」という。)は行政指導にすぎないはずであり、本件文書1は、本件要請に対する法令上の具体的根拠となれないと主張していることから、結果として、審査請求人は本件請求1において、実施機関が本件要請を行うことができる旨を直接的に定めた法令上の根拠となる条例、規程及び規則に限定して公開を求めていたと解することができる。

一方、実施機関によれば、本件要請は、事務的な協力要請であると認識しているとのことである。

確かに、このことを踏まえると、審査請求人が求めるような本件要請について直接的な法令上の根拠となる条例、規程及び規則は存在しない。しかしながら、実施機関は、本件請求1を、本件要請を行うことができる旨を直接的に定めた法令上の根拠となる条例、規程及び規則だけではなく、本件要請の契機となった設計審査及びしゅん工検査の法令上の根拠並びに本件要請の内容に係る記載方法を定めた文書をも求めるものと広く捉えたものと解することができ、本件請求1の「別紙 から までの書面に書込みを要求する根拠になる条例、規程、規則の開示」との記載には、実施機関が上記のように捉える余地があると認められる。

したがって、本件請求1を、本件要請を行うことができる旨を直接的に定めた

法令上の根拠となる条例、規程及び規則だけではなく、本件要請に関する設計審査やしゅん工検査の法令上の根拠や記載方法を定めた文書も求めるものと解したとする実施機関の説明は首肯しうるものである。

イ 本件請求に係る請求書には、別紙 から別紙 までの文書が添付されており、作図記号等の修正並びに道路部及び内部配管の撤去図の追記を求める旨が記載されているため、これらの記載方法を定めた文書が特定されているかを以下検討する。

まず、当審査会において本件文書 1 を見分したところ、実施機関が修正を求めた作図記号等が記載されていることが認められる。

また、道路部及び内部配管の撤去図の追記について、実施機関によれば、別紙 の工事は改造工事（既設給水管の口径、管種の変更、給水管を取り出した分岐箇所の変更、給水管路の一部または全部を変える工事）であり、既設給水管の分岐箇所の変更となることから、工事業者が道路部及び内部配管の撤去図を記載するよう取り扱っているとのことである。

別紙 の道路部及び内部配管の撤去図の追記は、給水条例及びガイドブックに基づく給水装置工事の申込み手続きの一環で行われたとのことであり、別紙 の道路部及び内部配管の撤去図の追記の契機となった設計審査及びしゅん工検査の法令上の根拠として本件文書 1 を特定したとの実施機関の説明に、特段、不自然不合理な点は認められない。

ウ したがって、本件請求 1 にかかる公文書として、本件文書 1 を特定した実施機関の判断は妥当である。

(2) 本件決定 2 について

実施機関によれば、本件要請は、設計審査を実施するうえで、承認行為に影響を与えるものではなく、ガイドブック等で定められた記載方法と明らかに異なるものの修正を事務的に求めたものであり、事案が軽微なものであったため、決裁や会議を行っていないことから当該公文書をそもそも作成しておらず、実際に存在しないと主張する。

別紙 から別紙 による本件要請が設計審査の承認行為に影響を与えるものではないことを踏まえると、別紙 から別紙 を送付して、本件要請を行うにあたり、会議を開催したり決裁を起案したりする必要がないため本件文書 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説明に、特段、不自然不合理な点は認められない。

(3) 審査請求人のその他の主張について

審査請求人のその他の主張は、当審査会の上記判断を左右するものではない。

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 曾我部 真裕、委員 川島 裕理、委員 重本 達哉

(参考) 答申に至る経過

平成 29 年度諮問受理第 17 号及び 18 号

年 月 日	経 過
平成 30 年 1 月 18 日	諮問書及び実施機関からの意見書の受理
平成 30 年 2 月 19 日	審査請求人からの意見書の收受
平成 30 年 7 月 24 日	調査審議
平成 30 年 10 月 3 日	調査審議 (審査請求人の口頭意見陳述)
平成 30 年 11 月 21 日	調査審議 (実施機関の陳述)
平成 31 年 1 月 16 日	調査審議
平成 31 年 2 月 12 日	調査審議
平成 31 年 3 月 26 日	調査審議
令和元年 5 月 30 日	調査審議
令和元年 8 月 30 日	答申