

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「条例」という。）第 17 条に基づき、大阪市長（以下「実施機関」という。）から平成 31 年 1 月 28 日付け大市危第 167 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

実施機関が、平成 30 年 7 月 9 日付け大危第 67 号により行った部分公開決定（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 30 年 6 月 26 日、条例第 5 条に基づき、実施機関に対し、「2018 年 6 月 18 日における、吉村市長との全打合せの記録並びに使用した資料一式。つまり、2018 年 6 月 18 日に、吉村市長が何時何分に誰と何の打合せをして何を決めた、伝えたか等を示す全記録。紙の文書、メール、電話のメモ等、全て。」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を「大阪府北部を震源とする地震による被害及び対応状況 仮（第 1 報）」及び「大阪市災害対策本部会議資料」（以下あわせて「本件文書」という。）と特定した上で、個人の住所を公開しないこととした理由を次のとおり付して、条例第 10 条第 1 項に基づき、本件決定を行った。

### 記

条例第 7 条第 1 号に該当

（説明）

個人に関する情報であって、当該情報そのものにより又は他の情報と照合することにより、特定の個人が識別されるもの、又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるものであると認められ、かつ同号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しないため。

### 3 審査請求

審査請求人は、平成 30 年 10 月 8 日、本件決定を不服として実施機関に対し、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 審査請求の趣旨

市長と教育委員会との打合せの記録について公開するように求める。

#### 2 審査請求の理由

市長と教育委員会との打合せが全く出てこないが、市長は 6 月 18 日に「全て休校にする指示を出しました( )」「( の)ツイート前に教育委員会に指示済み」とツイートしている。もし市長と教育委員会が 6 月 18 日に打合せをしなかったのなら、このツイートは嘘になる。逆にツイートが真実なら打合せはあったことになる。市長と教育委員会との打合せに関する全記録の公開を求める。

2018 年 6 月 18 日当日は混乱した状態であったことは推察できるので、その当日は紙の文書を作成しなかった可能性はあると思うが、この日の大阪市側の情報の出し方には問題があり、学校園に通う子どもたち・保護者に大きな混乱をもたらした。よってこのような混乱を二度と生じさせないようにするために、この当日何があったのかを時系列で詳細に確認・検証し、今後の市行政に活かさなければならない。そしてこの確認・検証作業には「当日の情報伝達において誰がいつ何を伝えたのかの詳細な時系列情報」（以下「詳細な時系列情報」）が必要である。

2018 年 6 月 18 日の大混乱を引き起こしておいて、検証をしていないとは思えないが、検証をしたのであれば、この「詳細な時系列情報」があるはずである。現在も大阪市は市長が部局との調整を行わずに独断で報道発表を行い、現場で大混乱を引き起こす事例が発生しており、大混乱を引き起こした事例の検証が今の大阪市には絶対に必要である。

「詳細な時系列情報」は当日作成の文書はなかったとしても、後日作らなければならないものである。市行政の改善に不可欠なこの文書の作成・公開を求める。

### 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 本件文書について

本件文書は、平成 30 年 6 月 18 日に発生した大阪府北部を震源とする地震による被害及び対応状況 仮（第 1 報）【速報版として作成された文書】並びに同日開催された大阪市災害対策本部の会議資料である。

#### 2 地震発生日における実施機関の事務について

##### (1) 大阪市災害対策本部について

- ・大阪市災害対策本部（以下「市本部」という。）とは、本市域において災害が発生し、又は発生するおそれのある場合において、災害応急対策を行うため、大阪市地域防災計画に基づき設置される。
- ・市本部の事務局は危機管理室危機管理課が担任している。
- ・平成 30 年 6 月 18 日 7 時 58 分に大阪市域内で震度 5 弱以上を観測したため、市本部が設置された。  
また、北区においては最大震度 6 弱を観測したため、本市全職員が自動参集となる 1 号動員を発令した。
- ・市本部の体制は、市長が市本部長、副市長が市副本部長、危機管理監が市危機管理監、危機管理監及び各区長を除く所属長等は市本部員となる。市本部長は市本部の事務を総括し、市本部の職員の指揮監督を行う。
- ・同様に各区役所においては区災害対策本部が設置された。
- ・区本部長は市本部長の命を受け、区本部の事務を総括し区本部職員の指揮監督を行う。
- ・地震発生当日、12 時及び 17 時に大阪市災害対策本部会議（以下「本件会議」という。）が開催され、本件会議の内容は各所属で共有されるとともに市本部長の指示が市本部員を通じて伝達された。

## (2) 当日の状況について

本市においては、市域で気象庁観測史上初の震度 6 弱（北区）を観測し、自然災害では初めて市本部が設置され、全職員が自動参集となる 1 号動員が発令され、まずは被害状況の把握について、各職員が活動するとともに市民の生命・安全に関わることなどの応急対策を最優先事項として、全市一丸で迅速な対応に努めていた。

## 3 本件決定を行った理由

本件文書には、本件会議が開催された日時、出席者、会議内容のほか、上記 2 (2) に記載の災害応急対策として何を行うかについて市本部長である市長が指示した事項が記載されているため、本件請求に対し本件文書を特定し一部非公開として公開した。

なお、地震発生当日は上記 2 (2) のとおり迅速な対応が求められる状況であったため、市本部長の個別の指示については本件会議の場に限らず随時に、口頭で行われており、かつ都度の記録はされていなかった。

したがって、市本部長である市長がいつ誰に何を伝え、いつ誰と何を決めたかについて確認できる記録は、本件文書のほかには存在しないため、本件文書のみを特定して本件決定を行った実施機関の判断に誤りはない。

## 4 審査請求人の主張について

審査請求人は、市長が大阪市立小学校について「全て休校にする指示を出しました」とツイートし、「ツイート前に教育委員会に指示済み」とあるとのツイートがあるから、本件文書のほか、市長が教育委員会に当該指示を行った公文書が存在するはずであると主張する。

しかしながら、本件についての教育委員会と市長とのやりとりは、7 時 58 分に設置

された市本部の本部長である市長が登庁後に、いずれも既に本庁舎内にいた危機管理監を通じて、教育長へ電話による口頭のみで行われたため、当該指示に関する文書及びメールをそもそも作成しておらず、メモ等も存在しない。

したがって、本件文書のみを特定し本件決定を行った実施機関の判断に誤りはない。

## 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、本件文書のほかに特定すべき公文書が存在するはずであると主張するのに対し、実施機関は本件文書のほかに特定すべき公文書は存在しないとして争っている。

したがって、本件審査請求の争点は、本件文書のほかに特定すべき公文書の存否である。

### 3 本件文書のほかに特定すべき公文書の存否について

(1) 本件請求は、地震当日の市長打合せの記録であるところ、市本部の事務局を担当する危機管理室によると、地震当日は、迅速な災害対応が求められており、市長の個別の指示については口頭で行われその都度の記録はされておらず、また市長から教育委員会への臨時休業措置に係る指示は危機管理監を通じて教育長にいずれも口頭で行われたため、市長と教育委員会との打合せ（やり取り）に関する公文書も作成していないとのことである。

地震発災直後であることを踏まえると、当該指示が口頭で行われ、やり取りに関する公文書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ず、これを覆すに足る事実も認められない。

(2) 審査請求人は、地震当日の臨時休業措置に起因した混乱に対し、実施機関は後日に検証を行うべきであり、この確認・検証作業には「詳細な時系列情報」が必要であるため、存在するはずであると主張していることから、本件請求に係る公文書として、本件文書以外に後日作成された詳細な時系列情報が存在するか否かについて、以下検討する。

(3) 危機管理室に確認したところ、地震発生に伴い設置される市本部の会議のために作成した災害対応の時系列情報は存在するが、審査請求人の求める臨時休業措置の指示に関する記載はないとのことであり、審査会において当該時系列情報を確認したところ、当該指示に関する記載はないことが確認された。

(4) ここで、大阪市公文書管理条例（平成18年大阪市条例第15号）第4条第2項で

は、「本市の機関は、意思決定と同時に公文書を作成することが困難である場合において、前項ただし書の規定により公文書を作成することなく意思決定をしたときは、当該意思決定をした後速やかに公文書を作成しなければならない。」と定め、同条第5項の規定に基づき策定された「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。)では「施策決定が当該決定権限を有する者のトップダウンによる方式で行われた場合においても、事務事業の実績を合理的に跡付け、検証をし、市民への説明責任を果たすために、決裁文書等の公文書の作成が必要なことは当然である。」と記載している。

(5) また、臨時休業措置を市長が指示した経過について危機管理室に確認したところ、危機管理室は以下のとおり説明する。

ア 「大阪市地域防災計画」では、災害対策本部が設置されたときは、市長が市本部長となり、教育部(教育委員会)等の各部の事務を総括し、市本部の職員を指揮監督する。また、災害対策基本法(昭和36年法律第223号)では、市町村災害対策本部長は、当該市町村の教育委員会に対し、当該市町村の地域に係る災害予防又は災害応急対策を実施するため必要な限度において、必要な指示をすることができる」とされている。

イ よって、今回の臨時休業措置にかかる市長の教育長への指示は、市本部長として教育委員会に対し災害予防又は災害応急対策を実施するため必要な指示をしたものである。

ウ 伝達を行った危機管理監は、当該指示の伝達は教育長への伝達に過ぎず、危機管理室で記録すべき事項ではないと認識していた。

(6) 上記(5)ア及びイによれば、当該指示は市本部長として教育委員会に対し災害予防又は災害応急対策を実施するため必要な指示をしたものであり、上記条例及び作成指針の規定に照らせば、危機管理室は、臨時休業措置の指示について後日に市本部としての記録を作成する必要があったものと考えられる。

しかしながら、危機管理室が、当時市長の指示を中継して教育長に伝達する役割に過ぎず、公文書の作成は不要であると認識していた以上、本件文書のほかに審査請求人の求める公文書を作成または取得してい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。

(7) 本件文書のほかに特定すべき公文書の存否については上記(6)のとおり判断するものであるが、実施機関は臨時休業措置の指示について後日に市本部としての記録を作成する必要があったものと考えられる。

危機管理室によると、現在は、ビジネス向けチャットサービスのひとつである「LINE WORKS」を導入するなど市本部の指示の内容を正確に記録するように改めたとのことであるが、今後は作成する必要がある記録は適正に作成されたい。

#### 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 野田 崇

平成 30 年度諮問受理第 31 号

年 月 日	経 過
平成 31 年 1 月 28 日	諮問書の受理
令和 2 年 5 月 15 日	実施機関からの意見書の收受
令和 2 年 5 月 22 日	調査審議
令和 2 年 6 月 2 日	審査請求人からの意見書の收受
令和 2 年 7 月 27 日	調査審議
令和 2 年 8 月 27 日	調査審議
令和 2 年 10 月 2 日	調査審議
令和 2 年 12 月 21 日	答申