

大阪市教育委員会
教育長 山本 晋次 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、大阪市教育委員会（以下「実施機関」という。）から平成 31 年 1 月 28 日付け大市教委第 4577 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 8 月 22 日付け大市教委第 2422 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 審査請求に至る経過

1 公開請求

審査請求人は、平成 30 年 7 月 2 日、条例第 5 条に基づき、実施機関に対し、「2018 年 6 月 18 日における教育委員会と市長との間のやりとり、教育委員会と学校園との間のやり取り、教育委員会内部での情報のやり取りに関する全ての文書・電話のメモ等（＝紙媒体の全ての資料・記録）、メール等の電子データ（＝デジタル形式の全ての資料・記録）、つまり、2018 年 6 月 18 日、教育委員会の誰がいつ誰に何を連絡したのかを示す記録・記憶全て。（地震に関すること）」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、本件請求のうち「2018 年 6 月 18 日における教育委員会と市長との間のやりとりに関する全ての文書・電話のメモ等（＝紙媒体の全ての資料・記録）、メール等の電子データ（＝デジタル形式の全ての資料・記録）、つまり、2018 年 6 月 18 日、教育委員会の誰がいつ誰に何を連絡したのかを示す記録・記憶全て。（地震に関すること）」に係る公文書（以下「本件請求文書」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

2018 年 6 月 18 日における教育委員会と市長との間のやりとりは、口頭で行われたため、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。

なお、上記1の公開請求のうち、「2018年6月18日における...教育委員会と学校園との間のやり取り、教育委員会内部での情報のやり取りに関する全ての文書・電話のメモ等(=紙媒体の全ての資料・記録) メール等の電子データ(=デジタル形式の全ての資料・記録) つまり、2018年6月18日、教育委員会の誰がいつ誰に何を連絡したのかを示す記録・記憶全て。(地震に関すること)」については、別途部分公開決定(以下「本件関連決定」という。)を行っている。

3 審査請求

審査請求人は、平成30年11月17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

「(1)教育委員会と市長との間のやり取り」の記録は非常に重要なものであり、メモの公開、あるいは記憶に基づく情報の公開を求める。また、本件関連決定において公開された文書の中に、「(2)教育長が関与したやり取り」の記録が一切なく不自然である。教育長が行ったやり取りに関する情報も公開するよう求める。

2 審査請求の理由

(1)は口頭によるもので文書を作成又は取得していないとのことだが、この重要なやり取りを口頭だからという理由で何の記録もメモも取らないとは考えられない。万一紙の記録がないのであれば、記憶に基づく情報の公開を求める。

また、教育長が2018年6月18日に誰とも話をせずメールも送受信しなかったとは考えられない。(2)の公開も求める。

(1)も(2)もないため、9:20に市長が「休校」とツイートしたのに、何故10:00に指導部が学校園に「休業していない学校園は教育活動継続を」というメールを一斉送信したのか、また何故11:04に指導部が学校園にとは逆の「臨時休業措置」というメールを一斉送信したのかが全く分からない。公開された情報だけではの流れを説明できない。つまり、公開されていない情報があるはずである。

このように、公開された情報はあまりに限定的でこの決定は違法不当である。

なお、大阪市総務局行政部行政課情報公開グループが作成された「情報公開推進のための指針」には、「公開請求となる文書が存在しない場合は、不存在による非公開決定を行うだけでなく、公開請求の趣旨に照らして、その時点で保有している資料、メモ、記憶等を基に、新たに文書を作成(場合によっては取得)する方法により、必要と認められる情報の提供に努めなければならない。」と書かれている。(1)も(2)もこの「情報公開推進のための指針」に基づく良心的な情報公開を期待する。

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。当日はなくとも少し落ち着いてから何も作成していないのか。

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。(1)及び(2)を含む「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。市行政の改善に必要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 本件請求に係る公文書について

本件請求に係る公文書は、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おける教育委員会(教育長)と市長との間のやりとりに関する全ての文書及び電話のメモ等並びにメール等の電子データ資料である。

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教育部について

- ・大阪市災害対策本部教育部(以下「教育部」という。)は、大阪市災害対策本部(以下「市本部」という。)又は、大阪市災害対策緊急本部(以下「市緊急本部」という。)が設置されたとき、もしくは教育長が必要と認めたときに設置する。
- ・平成30年6月18日に大阪市内で震度6弱以上を観測したことによる市本部の設置に伴い、教育部を8時30分に設置した。
- ・当時、市本部又は市緊急本部との連絡調整、教育委員会内部での各課、各担当の連絡調整並びに情報の収集、伝達及び広報については、教育委員会事務局総務部総務課が分担し、学校の状況把握、連絡調整等については、教育委員会事務局指導部各担当が分担していた。

(2) 当日の状況について

地震発生後、公共交通機関の全面運休、電気・水道・ガスなどライフラインに大きな影響が出ており、人的及び物的被害状況の確認や、臨時休業等の学校教育に関する事項の検討等、学校における二次被害防止のために迅速な対応が求められていた。

しかし、公共交通機関の全面運休の影響に伴い、当日に参集してきたのは限られた人数であり、かつ参集してきた職員が順次、関係部署との連絡調整、児童・生徒の安全確保の指示、安否確認結果の集約等の業務に参加し、それぞれが対応に追われていたため、業務が錯綜している状況にあった。

3 本件決定を行った理由

審査請求人は本件審査請求において、本件関連決定において公開した文書の中に教育長が関与したやり取りがないことが不自然であるとして、本件決定に対する不服としてこれについても公開するよう求めている。

(1) 教育委員会と市長との間のやりとりについて

災害発生当日は、上記2(2)のとおり、迅速な対応が求められる状況であり、教育委員会と市長との間のやりとりは、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、メモ等も実際に存在しない。

(2) 教育長が関与したやりとりについて

災害発生当日は、迅速な対応が求められる状況であったため、教育長による教育部内での指示についても、逐次、各部長に口頭で行われ、各部長から部内で指示も口頭で共有されたため、当該指示に関する文書及びメールを作成しておらず、メモ等も実際に存在しない。

したがって、(1)の教育委員会(教育長)と市長とのやり取り及び(2)の教育長が関与したやり取り共に文書及びメールを作成しておらず、メモ等も実際に存在しないため、本件決定を行ったものであり、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

(1) 審査請求人は、教育委員会と市長との間のやり取りを口頭だからという理由で何の記録もメモも取らないとは考えられず、万一紙の記録がないのであれば、記憶に基づく情報の公開を求めている。

「情報公開推進のための指針」によれば、公開請求となる文書が存在しない場合は、条例第32条第2項の規定に基づき、不存在による非公開決定を行うだけでなく公開請求の趣旨に照らして、その時点で保有している資料、メモ、記憶等を基に、新たに文書を作成(場合によっては取得)する方法により、必要と認められる情報の提供に努めなければならないとされている。

このことから、本事案においても、不存在による非公開決定を行うだけでなく平成30年6月18日の地震に関する休業判断に至る経緯について詳細に記載した文書を平成30年12月6日に審査請求人あて情報提供したところである。

(2) また、審査請求人は、教育委員会と市長とのやり取りや教育長が関与したやり取りがないため、大阪市長が大阪市立小学校について、9:20に市長が「休校」とツイートしたのに、何故10:00に指導部が学校園に「休業していない学校園は教育活動継続を」というメールを一齐送信したのか、また何故11:04に指導部が学校園にとは逆の「臨時休業措置」というメールを一齐送信したのか、の流れが説明できないと指摘する。

この指摘を受けてその事情を説明すると、次のとおりである。

ア 通常、非常変災時等にはその状況を踏まえ各校園が臨時休業措置等の判断をすることから、午前9時7分に教育委員会から全校園に対して、安否確認と臨時休業措置をとった場合は報告する旨メールを行った。

イ その後、午前9時15分頃に、市長から危機管理監を通して、教育長に対して全校園の臨時休業の指示があり、午前9時20分に市長が全校園の臨時休業をツイッターで発表した。

ウ 当日、教育委員会事務局では、公共交通機関の全面運休の影響に伴い、参集してきたのは限られた人数であり、かつ参集してきた職員が順次、関係部署との連絡調整、児童・生徒の安全確保の指示、安否確認結果の集約等の業務に参加し、それぞれが対応に追われ、業務が錯綜している状況にあった。このため、上記3(2)の教育長による指示が十分に共有されておらず、職員間で連携が不十分であったことは否めず、一部の職員が各校に対して、臨時休業措置や児童・生徒の安全確保の徹底等を指示するため、電話でその旨を連絡しようとしている一方で、別の職員が児童・生徒の安全確保を徹底する意図から、午前10時に「休業していない学校園は教育活動継続を」という旨のメールを送信するという、後から見れば整合性が取れていない連絡が行われたところである。

エ 電話による連絡については、学校現場・教育委員会双方において業務が錯綜している状況であり、加えて電話の不通も相次いだことなどにより、連絡がはかどらなかったため、メールを送信することとし、午前11時4分に全校園に対し、再度臨時休業措置や児童・生徒の安全確保の徹底などを指示するメールを送信したものである。

(3) 審査請求人の指摘に対しては上記のとおり説明するものであり、地震発生当日の事務が輻輳する中、整合性の取れていない連絡が実施機関の内部で行われたことは事実であるから、当日の連絡の流れを説明できていないことをもって、本件請求に係る公文書を保有していないという本件決定が、違法不当であるとの主張は牽強付会と言わざるを得ない。

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、本件請求文書は存在するはずであると主張するのに対し、実施機関は本件請求文書は実際に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、本件請求文書の存否である。

3 本件請求文書の存否について

(1) 本件請求文書は、地震当日に市本部長が教育部に臨時休業措置を指示したことに係る記録であるところ、教育委員会事務局によると、地震当日は、迅速な災害対応

が求められており、市本部長から教育部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、市本部長と教育部との打合せ（やり取り）に関する公文書は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、本件請求文書として、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) 教育委員会事務局に確認したところ、大阪府北部地震での対応を踏まえ、震災対策業務に係る課題整理を行い、学校園への情報連絡体制の整備等の検討を行っており、この過程において教育委員会事務局から学校園への連絡手段等の様々な課題を検討したが、審査請求人の求める詳細な時系列情報はこれらの課題検討にあたって必要な情報ではないため、詳細な時系列情報に該当する公文書は作成していないとのことであり、また「大阪北部地震を教訓とした防災力強化の検討について（報告書）平成30年12月」を確認したところ、とりまとめられている課題、今後の対応方針においても、詳細な時系列情報に基づく検証はされていないことから、本件請求文書は存在しないとする実施機関の主張に不自然不合理な点はない。
- (4) 本件請求文書の存否については上記(3)のとおり判断するものであるが、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) 上記条例及び作成指針の規定に照らせば、教育委員会事務局は、市本部長からの臨時休業措置の指示について後日に記録を作成する必要があったものであるから、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 32 号

年 月 日	経 過
平成 31 年 1 月 28 日	諮問書の受理
令和 2 年 4 月 7 日	実施機関からの意見書の收受
令和 2 年 5 月 20 日	審査請求人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 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