

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。）から令和 3 年 1 月12日付け大健第1016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

実施機関が行った令和 2 年 10 月 26 日付け大健第 741 号による公開決定（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、令和 2 年 9 月 10 日に、条例第 5 条に基づき、実施機関に対し、請求する公文書の件名又は内容を「大阪市の松井一郎市長が令和 2 年 1 月 1 日から 9 月 10 日までの間に、新型コロナウイルス対応にあたったことが分かる主たる会議等の議事録（ホームページで公開分を除く）と個別に行った市長レクの記録」と表示して公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件決定

実施機関は対象文書が大量であるため延長決定をしたのち、請求期間における市長への説明資料（以下「レク資料」という。）を別紙（あ）欄のとおり特定し（以下「本件各文書」という。）条例第 10 条第 1 項に基づき本件決定を行った。

3 審査請求

審査請求人は、令和 2 年 12 月 14 日に、本件決定を不服として、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、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

本件決定を取り消し、他に特定すべき公文書の公開を求める。

今回の公開請求では、新型コロナウイルスへの対応で市長と担当部局とのやりとりなどを求めているが、公開された文書は、担当部局の作成した資料のみであることがほとんどであり、市長がどのように応答したかが分からないので、この市長の応答についての記録を求める。なお、職員がどのように市長とやりとりしたか分かる文書があればそれを求めたい。

2 審査請求の理由

大阪市の「説明責任を果たすための公文書作成指針」によると意思形成過程文書は公文書にあたり、市長への説明資料についても、「特記すべき指示等がないときは余白にその旨を記録すること」や「内容の変更などの指示や注意事項などがあった場合は必要に応じてまとめて資料とともに保存する」とある。新型コロナウイルスの対応で半年以上にわたる健康局による市長レクなどで市長が殆んど何も指示をしなかったとは考えにくい。

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。

審査請求人は、本件各文書について担当部局の作成した資料のみであることがほとんどであり、市長がどのように応答したのか不明であることから、本件請求に係る公文書の全部が特定されていないとの主張から、本件決定の取り消し及び全文書の公開を求めているため、本件決定の理由を説明する。

実施機関において、既に公開されている会議資料は除くという請求文言を踏まえ、特別職への説明日程調整を行い、資料準備等を行っていた健康局総務部総務課において、市長への説明を行った日を特定し、レク資料を本件各文書として特定した。

新型コロナウイルス感染症対策の取り組みについては、令和2年1月24日に「大阪府新型コロナウイルス対策本部」が設置され、大阪府が対策の司令塔として広域機能を発揮し、府下統一の対策をまとめて行うことで、より効果的な対策を実施している。

また、情報の発信についても、知事と市長が緊密に情報共有を図りながら、大阪府が一元的に対応している。

なお、大阪市新型コロナウイルス感染症対策本部会議において、状況を踏まえた市長の指示がなされているが、これらの議事録はホームページに公表されているため、本件請求の対象から除いたものである。

本件各文書に係る説明の内容については、別紙(い)欄のとおり、感染状況の報告(A分類)・大阪府が開催した会議内容の説明又は開催前の事前説明(B分類)・市長コメント案の説明(C分類)・個別事業の方針についての説明(D分類)に大きく分けられる。以下、説明内容の性質を踏まえ、市長の指示等の議事録が存在しない理由を説明する。

A分類については、大阪市内等の感染状況を報告するものであり、最新の情報を市長へ伝える目的であることから、市長の判断や指示が必要なものでなく、実際に指示等はなかったため、議事録を作成していない。

B分類については、大阪府が開催した対策会議内容の報告・説明、または、出席予定の会議資料・内容についての事前概要説明であり、判断や指示が必要なものでなく、実際に指示等はなかったため、議事録を作成していない。

C分類については、会見・取材時用想定質疑の市長発言案についての説明であり、提案した回答案の方向性が大きく変更されることはなく、市長の新たな判断や指示がなかったため、議事録を作成していない。

D分類については、既に大阪府から示された具体的な対策事業の方針の確認のための説明であり、新たな判断や指示が必要なものでなく、実際に指示等はなかったため、議事録を作成していない。

なお、上記の場合においては、これまで議事録を作成していなかったが、市民への説明責任を果たす取り組みとして、令和3年1月より特別職への説明において指示等がなく原案どおり了承される場合においても議事録を作成する運用としている。

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

審査請求人は、実施機関が特定した本件各文書の他に、市長の応答についての記録及び職員がどのように市長とやりとりしたか分かる文書（以下「本件請求文書」という。）が存在するはずであると主張するのに対し、実施機関は、本件請求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、本件請求文書の存否である。

3 本件請求文書の存否について

審査請求人は、市長の応答についての記載のある公文書を求めており、「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。）に基づき本件請求文書は存在すると主張しているため、以下、作成指針で求められている市長への説明資料に対する取扱いを踏まえ、検討する。

作成指針には、文書の作成及び保存方法として、次のとおり示されている。

ア 説明資料の余白を利用して、実施日、出席者、主たる説明者等を記録すること

イ 原案どおり了承された場合など、特記すべき指示等がないときは、同じく余白にその旨を記録すること

ウ 内容の変更などの指示や注意事項などがあつた場合は、必要に応じて別に説明時の指示内容等をまとめ、資料とともに保存すること

実施機関の説明によると、新型コロナウイルス対策は、主に都道府県（大阪府）が

担っており政令指定都市（大阪市）は主導する立場になく、本件各文書に関わる市長説明は、感染状況の報告、大阪府が開催した会議内容の説明又は開催前の事前説明、記者会見時の市長コメント案や既に大阪府から示された具体的な対策事業の方針の説明であり、市長の指示等を仰ぐ性質のものではなく、実際に市長からの指示もなかったため本件請求文書は存在しないとのことであった。

作成指針のイのとおり、特筆すべき市長からの指示等がなかった場合には、資料の余白にその旨を記録しておくべきものであるが、当時、新型コロナウイルス感染症対応の混乱の中で、事業の実施に影響を及ぼすような市長の指示等がない場合にもその旨を記録しておく必要があるとの認識がなかったとのことであった。

なお、本件請求対象期間中は作成指針に示されている取扱いはしていなかったが、令和３年１月より特別職への説明における議事録を作成するように改め、指示等がなく原案どおり了承される場合においてもその旨記録する運用としているとのことである。

医療法（昭和２３年法律第２０５号）や新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成２４年法律第３１号）では、国が対策の実施に関する政府行動計画を示して都道府県が地域の実情に応じて各種措置を実施することとされ、政令指定都市の権限は定められておらず、また、本件請求対象期間には、ワクチン接種や病床確保協力金などの市独自事業は行われていなかったことが確認できる。

そこで、当審査会において、実施機関が令和３年１月より作成している、市長への説明における議事録を確認したところ、作成開始から令和４年１月３１日までの間に新型コロナウイルス感染症に係る対応に関するものは１３１件あり、そのうち２４件には市長の発言の記載があった。

市長から何らかの発言があった２４件の記載内容を確認したところ、２０件は原案どおり了承した内容への補足や念押しに当たる発言であったが、残る４件については、市独自事業であるワクチン接種の対象者の範囲の拡大や病床確保協力金の支援期間の延長など事業にかかわる発言が記載されていた。上記のことから、大阪市の独自事業についてはその事業に影響を与える指示等が行われていたものの、大阪市の独自事業以外の感染状況の報告等については補足や念押しに当たる発言しかなく、その事業内容に影響を与える指示等はなかったことが確認できる。

以上を踏まえると、本件請求対象期間中、各市長説明において職員と市長の間で何らかのやりとりが存在したことは推測できるが、新型コロナウイルス対策の権限が大阪府にあり、当該期間における市長説明内容が感染状況の報告、大阪府が開催した会議内容の説明又は開催前の事前説明、記者会見時の市長コメント案や既に大阪府から示された具体的な対策事業の方針の説明といった性質であったことにかんがみると、市長の指示等が実際なかったことから本件請求文書は作成しておらず存在しないという実施機関の説明について、不自然、不合理であるとは認められない。

また、審査請求人から市長説明の際に何らかの指示等があったとする具体的な指摘はなく、他に存在するはずだとする客観的事実も確認できないため、本件決定を取り消す理由は認められない。

なお、作成指針に従えば、市長の指示等がない場合でも資料の余白にその旨を記録

すべきであったが、このような取扱いがされていなかった点は、新型コロナウイルス感染症に関する市長の対応についての市民への説明責任を果たすという観点から適切でなかったと付言しておく。

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

(参考) 答申に至る経過

令和2年度諮問受理第17号

年 月 日	経 過
令和3年1月12日	諮問書の受理
令和3年7月20日	実施機関からの意見書の収受
令和4年1月25日	調査審議
令和4年2月24日	調査審議
令和4年3月25日	調査審議
令和4年4月28日	調査審議
令和4年6月30日	答申

公文書の件名(あ)		内容・分類(い)	
1月30日	・(大阪府報道発表資料)新型コロナウイルスに関連した患者の発生について(修正版)	状況報告	A
	・(大阪府報道発表資料)新型コロナウイルスに関連した患者の発生について		
2月21日	・新型コロナウイルスにかかる相談件数	状況報告	A
2月29日	・新型コロナウイルス感染症患者の発生について(第1例)	状況報告	A
	・市長コメント案	レク(説明)	C
	・(大阪府報道発表資料)新型コロナウイルス感染症患者の発生について	状況報告	A
	・確認事項メモ	レク(説明)	D
3月3日	・市長コメント案	レク(説明)	C
	・(大阪府報道発表資料)新型コロナウイルス感染症患者の発生について(5例目, 6例目)	状況報告	A
3月5日	・市長コメント案	レク(説明) コメント有	C
	・R2.3.5 市長レク要旨(一部)		
3月6日	・新型コロナウイルス感染症 対応状況	状況報告	A
3月9日	・新型コロナウイルス感染症 対応状況	状況報告	A
	・市長コメント案	レク(説明)	C
3月11日	・専門家会議確認事項	レク(説明)	D
	・市長 囲み コメント案(2020.3.11)	レク(説明)	C
	・第3回 大阪市新型コロナウイルス感染症対策会議本部	レク(説明)	B
	・大阪府新型コロナウイルス対策本部専門家会議		
3月26日	・健康局レク資料	状況報告	A
	・新型コロナウイルス感染症における大阪市の現状(3月26日)		
4月14日	・新型コロナウイルス感染症にかかる予防ワクチン・治療薬等の研究開発に係る連携に関する協定の締結について	状況報告	A
	・意見交換会及び共同発表に向けて(御確認事項)	レク(説明)	B
	・新型コロナウイルス感染症にかかる予防ワクチン・治療薬等の研究開発に係る連携に関する協定書(案)	レク(説明)	D
	・新型コロナウイルス感染症にかかる予防ワクチン・治療薬等の研究開発に係る連携に関する協定締結の共同発表及び意見交換会の予定について(4月8日)	レク(事前説明)	B
	・新型コロナウイルス感染症にかかる予防ワクチン・治療薬等の研究開発に係る連携に関する協定 知事あいさつ文(案)		
	・NGワード		
	・府庁フロア図		
5月18日	・説明・報告シート(令和2年5月18日 健康局(大阪市立十三市民病院にかかるコロナ病床の暫定活用について))	—	—
6月3日	・説明・報告シート(令和2年6月3日 健康局(十三市民病院にかかる手当について))	—	—
	・新型コロナウイルス感染症にかかる特殊勤務手当の拡充について	レク(説明)	D
6月11日	・説明・報告シート(令和2年6月11日 健康局(専門家会議の事前レクについて))	—	—
	・大阪府新型コロナウイルス対策本部専門家会議	レク(事前説明)	B
	・第2回 大阪府新型コロナウイルス対策本部専門家会議 配席図		
	・大阪の第一波の感染状況と今後の方向性		
	・K値による大阪のCOVID-19感染状況の解析		
	・大阪モデルの検証について		
	・大阪府新型コロナウイルス対策本部専門家会議 設置要綱		
6月12日	・駐車場位置図	レク(事前説明)	B
	・市長動線		
	・第2回大阪府新型コロナウイルス対策本部専門家会議における取材要領について(6月11日)		
	・市長動線(詳細)		

公文書の件名(あ)		内容・分類(い)	
6月18日	・説明・報告シート(R2.6.18 健康局(市内で発生しているクラスターの現状について、十三市民病院の外来再開について))	—	—
	・市長定例記者会見(6月18日)	レク(説明)	C
	・十三市民病院の外来の再開について(案)	レク(説明)	D
6月23日	・説明・報告シート(R2.6.23 健康局(大阪市内で発生しているクラスターの現状について))	—	—
6月26日	・雨合羽保管に関するQ A	レク(説明)	C
6月30日	・説明・報告シート(R2.6.30 健康局(第19回大阪府新型コロナウイルス対策本部会議等について))	—	—
	・大阪市内で発生しているクラスターの現状について(6月30日9時現在)	状況報告	A
	・新型コロナ受診相談センター実績(夜の街相談集計)		
	・徳島県における陽性患者の発生事例について(6月26日)		
	・第19回大阪府新型コロナウイルス対策本部会議	レク(説明)	B
7月7日	・説明・報告シート(R2.7.7 健康局(第20回大阪府新型コロナウイルス対策本部会議の報告について、夜の街関連従業員陽性者への対応について))	—	—
	・第20回大阪府新型コロナウイルス対策本部会議	レク(説明)	B
	・新型コロナ受診相談センター実績(夜の街相談集計)	状況報告	A
7月9日	・説明・報告シート(R2.7.9 健康局(コロナ患者の発生状況について(夜の街関係含む)))	—	—
	・新型コロナ受診相談センター実績(夜の街相談集計)	状況報告	A
7月13日	・第21回大阪府新型コロナウイルス対策本部会議	レク(説明)	B
	・黄色信号点灯に伴う対応について	レク(説明)	D
	・クラスター対策ピラ(府民用)		
	・クラスター対策ピラ(事業者用)		
	・街頭呼びかけ等への違法民泊指導実動部隊警察官OBの活用について		
7月16日	・説明・報告シート(R2.7.16 健康局(抗体検査の状況報告と市民病院機構の収支状況について))	—	—
	・抗体検査にかかる松井市長の発言について(7月14日)	レク(説明)	C
	・新型コロナ患者受入に伴う市民病院機構の経営への影響について	状況報告	A
7月20日	・説明・報告シート(R2.7.20 健康局・福島区(ミナミの検査場について・福島区職員の陽性者について))	—	—
	・7月19日報道発表(7月18日午後・19日午前)判明の陽性者の状況	状況報告	A
	・市長囲み用コメント案(7月20日)	レク(説明)	C
7月22日	・説明・報告シート(R2.7.22 健康局(抗体検査、検査体制について))	—	—
	・抗体検査キットにおける2社の概要について	状況報告	A
	・抗体検査に係る整理資料		
	・ミナミ臨時検体採取場の検査結果について		
7月29日	・説明・報告シート(R2.7.29 健康局(抗体検査と抗原検査の組み合わせによる陰性確認手法について等))	—	—
	・年齢群別報告数及び重症割合	状況報告	A
	・年齢群別重症者・死亡者の基礎疾患の有無		
	・6月1日以降の重症者の状況(7月27日時点)		
	・第22回大阪府新型コロナウイルス対策本部会議	レク(説明)	B
	・新型コロナウイルス感染症 発生状況(7月28日)	状況報告	A
7月30日	・説明・報告シート(R2.7.30 健康局(ミナミの休業要請にエリア分けについて・ハトのエサやりについて))	—	—
	・ミナミ臨時検体採取場の検査結果について	状況報告	A
	・食品衛生法に基づく飲食店営業許可件数(北区全体及びキタ地区)		
	・食品衛生法に基づく飲食店営業許可件数(中央区全体及び対象エリア)		

公文書の件名(あ)		内容・分類(い)	
8月4日	・市長会見の項目（8月4日13時45分～）	レク（説明）	C
	・陽性者の夜の街の関係者又は利用者人数（概算値）		
	・食品衛生法に基づく飲食店営業許可件数（中央区全体及び対象エリア）		
8月11日	・保健所体制のさらなる強化について	レク（説明）	D
	・PCR検査にかかる大阪府医師会との契約手続きについて		
8月18日	・説明・報告シート（R2.8.18 健康局（夜の街関係者の状況等について、病院の補正予算について））	—	—
	・陽性者（市内居住者）の夜の街の関係者又は利用者人数（聴き取り）	状況報告	A
	・市内在住陽性者からの聞き取りによる夜の街関係者・利用者の状況		
	・ミナミ臨時検体採取場の検査結果について		
8月20日	・説明・報告シート（R2.8.20 健康局（第24回大阪府新型コロナウイルス対策本部会議の報告について））	—	—
	・第24回大阪府新型コロナウイルス対策本部会議	レク（説明）	B
8月27日	・説明・報告シート（R2.8.27健康局（鷹匠について、土地の取り扱いについて、新型コロナの状況について））	—	—
	・ミナミ臨時検体採取所の検査結果について	状況報告	A
	・大阪市内症例の発症日別、判明週別流行曲線		
	・新型コロナウイルス感染症 在院患者数推移比較（年齢層別）（修正）		
	・十三市民病院の新型コロナ患者動態		
	・陽性者（市内居住者）の夜の街の関係者又は利用者人数（聴き取り）		
	・インフルエンザワクチン接種への助成について	レク（説明）	D
	・高齢者に対するインフルエンザ予防接種について		
	・大阪市におけるインフルエンザによる死亡者数の状況		
9月3日	・説明・報告シート（R2.9.3 健康局（大阪府医師会との契約内容について））	—	—
	・新型コロナ行政検査の公費負担にかかる府医師会との事務契約について	レク（説明）	D