

大阪府情報公開審査会答申（大公審答申第278号）

〔 放置駐車違反処理システム操作マニュアル不存在非公開決定審査請求事案 〕

（答申日：平成29年5月25日）

第一 審査会の結論

諮問実施機関（大阪府公安委員会）の判断は妥当である。

第二 審査請求の経緯

- 1 審査請求人は、平成28年3月31日、大阪府警察本部長（以下「実施機関」という。）に対し、大阪府情報公開条例（平成11年大阪府条例第39号。以下「条例」という。）第6条の規定により、次の内容について行政文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

（行政文書公開請求の内容）

放置駐車違反処理システム操作マニュアル内において「以前は複数台の車両撮影が可能でしたが、今回より複数台の車両撮影はできなくなりました」と明記されている件に関する、当該仕様変更が行われるより前の全ての放置駐車違反処理システム操作マニュアル

- 2 実施機関は、平成28年4月13日、「本件請求に係る行政文書は、現に保管していないため管理していない」との理由を付して、条例第13条第2項の規定により、不存在による非公開決定（以下「本件決定」という。）を行い審査請求人に通知した。

- 3 審査請求人は、平成28年5月14日、本件決定を不服として、行政不服審査法第2条の規定により、上級行政庁である大阪府公安委員会（以下「諮問実施機関」という。）に対して、審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

第三 審査請求の趣旨

本件決定の取消し及び本件請求に係る行政文書の全面公開を求める。

第四 審査請求人の主張要旨

審査請求人の主張は、概ね次のとおりである。

- 1 審査請求書における主張

放置駐車違反処理システムの操作マニュアル内に、「以前は複数台の車両撮影が可能でしたが、今回より複数台の車両撮影はできなくなりました。1台の車両撮影→取締→1台の車両撮影→取締→・・・という手順で取締を行ってください」と明記されている。これは、放置駐車違反処理システムが、かつて複数台の車両撮影が可能な仕様であったことを明確に示すものである。

本件請求は、この記述を根拠として、当該仕様変更が行われる前の全ての放置駐車違反処理シス

テム操作マニュアルの公開を求めるものである。

仕様の変更が行われている以上、仕様変更前の操作マニュアルも当然存在すべきである。

存在すべき文書を不存在として非公開処分とすることは当該文書の存在を隠蔽することに他ならず、極めて不当である。非公開決定処分の取消し、並びに当該文書の全面公開を強く要求する。

2 反論書における主張

当方が2014年1月15日に行った行政文書公開請求に対し、実施機関は、該当する文書が存在しているにも関わらず、それを不存在であるとする虚偽有印公文書（不存在による非公開決定通知書 大阪府警本部指令（駐）第5号 平成26年2月6日。以後、文書（A）と表記）を作成・行使した。よって、本件決定に係る通知書も同様に虚偽である可能性が濃厚である。

文書（A）によって非公開処分とされた文書は、駐車違反取締の民間委託で使用されている端末機のソフトウェアの説明書である。

端末機の仕様書の記述から、前述の文書（A）が虚偽である可能性があることが判明し、同年2月17日に再請求を行った。

この再請求に対し、実施機関は特例通知書（府民第169号。平成26年3月3日。以後、文書（B）と表記）を作成・行使し、公開期限を同年5月30日に延長した。これは即ち、当方が2014年1月15日に公開請求した文書が存在することを示すものである。換言すれば、文書（A）が虚偽有印公文書であったことがこの時点で明らかとなっている。

虚偽有印公文書の作成・行使は、刑法第156条に違反するものである。

前述の文書（B）による延長決定に際し、当時の情報公開担当者であった●●氏が電話で「説明書には公開できない部分がちりばめられているので時間がかかる」という主旨の発言をした。しかし、後に作成された公開決定通知書（大阪府警本部指令（駐）第11号 平成26年5月30日。以後、文書（C）と表記）には、当該説明書に非公開とされた部分が存在する記述はない。よって、●●氏による「公開できない部分がちりばめられている」旨の発言までもが虚偽であったことが判明している。

説明書に非公開の対象となる部分が何一つ存在しない以上、約3か月にも及ぶ公開期限延長に正当な理由は存在していないことは明白である。延長決定は何らかの偽装工作を行うための時間稼ぎであった可能性が極めて濃厚である。

文書（B）の延長による公開決定期限は平成26年5月30日である。にも関わらず、文書（B）は5月30日中に発送されなかった。発送されたのは3日後の6月2日である。5月30日に発送を行わなかったことに関し、同日までに一切の通知や説明はなかった。5月30日に発送を行わなかったことに何ら正当な理由が存在しないことは明白である。

文書（C）により公開された説明書2点のデータ版の更新日は2014年2月27日である。これは、虚偽有印公文書（文書（A））が作成された同年2月6日より後、かつ当方が行政文書公開請求の再請求を行った同年2月17日より後である。

当該説明書は端末機の付属品であり、契約に基づき端末機と同時に納品されているべきものである。即ち、当該説明書のデータ版の更新日は納品日以前であるはずである。にも関わらず、公開さ

れた説明書のデータ版の更新日が2014年2月27日である。このことは、当該文書は端末機の納品時に付属していたものではなく、2014年2月27日に何らかの変更が行われたことを示すものである。

●●氏の「説明書には公開できない部分がちりばめられている」の発言があったにも関わらず、公開された文書には非公開処分とされた部分が存在しない。このことは、文書（B）による延長決定が、当該説明書内から非公開にすべき箇所を探すためではなく、説明書内に存在する実施機関にとって不都合である記述を変更・改竄するためであったことを示唆するものである。

その変更内容を示唆するものが、文書（C）による公開文書の「PDA型携帯端末操作マニュアル」、「タブレット型携帯端末操作マニュアル」それぞれのページ番号9に存在する、「以前は複数台の車両撮影が可能でしたが、今回より複数台の車両撮影はできなくなりました。1台の車両撮影→取締→1台の車両撮影→取締→・・・という手順で取締を行ってください」の記述である。

当該記述が赤枠で囲まれ赤字で強調して書かれていることは、複数台の車両撮影を禁止したことに関する仕様変更が急に行われたものであり、赤字赤枠で強調することで駐車監視員に対し、より確実に周知させる必要があったためであることを示唆している。

2014年2月27日に行われたマニュアルの変更は、複数台の車両撮影を禁止したことに何らかの関係があるものであると推察される。

説明書に「以前は複数台の車両撮影が可能」であったことが明記されている以上、可能であった頃の説明書は存在すべきである。

現に虚偽有印公文書の作成・行使が行われている以上、更なる虚偽有印公文書が作成・行使されている可能性が十二分に存在することは考慮されるべきである。非公開処分は当該文書の隠蔽に他ならず不当である。非公開処分の取消し、並びに当該文書の公開を強く要求する。

第五 諮問実施機関の主張要旨

諮問実施機関の主張は、概ね次のとおりである。

1 理由説明書における主張

本件審査請求に係る実施機関の以下の弁明について不合理な点はなく、本件決定は条例に基づき行われており、妥当であると考える。

2 弁明書における主張

実施機関の弁明については、次のとおりである。

(1) 実施機関の弁明の趣旨

「実施機関は妥当である。」との裁決を求める。

(2) 本件決定に対する弁明

ア 「放置駐車違反処理システム操作マニュアル」について

「放置駐車違反処理システム操作マニュアル」とは、操作による表示画面の遷移とその操作結果を「画面イメージ」と「説明文」により分かり易く解説するもので、操作者が円滑に業務を行う目的で作成された手順書である。

現在、使用中の大阪府警殿向け放置駐車違反処理システム（タブレット・PDA型携帯端末）操作マニュアル（以下「新マニュアル」という。）9頁には、審査請求人の申立てのとおり、「以前は複数台の車両撮影が可能でしたが、今回より複数台の車両撮影はできなくなりました。」と明記されている。

イ 本件決定の妥当性について

（ア）本件請求における文書特定について

審査請求人は、本件請求において、請求内容を「放置駐車違反処理システム操作マニュアル内において『以前は複数台の車両撮影が可能でしたが、今回より複数台の車両撮影はできなくなりました』と明記されている件に関する、当該仕様変更が行われるより前の全ての放置駐車違反処理システム操作マニュアル」としていることから、仕様変更前の「放置駐車違反処理システム操作マニュアル」（以下「旧マニュアル」という。）を本件請求に対応する文書として特定した。

（イ）旧マニュアルの存在について

旧マニュアルは、審査請求人が申し立てるとおり、過去には存在していたが、平成23年9月の機器賃貸借契約により、仕様変更後の現行型式の放置駐車違反処理システム機器が導入されたことに伴い、旧型式の放置駐車違反処理システム機器全台が、賃貸借契約会社に返納されたことにより、旧マニュアルは使用の用途が無く不要となったことから、廃棄処分とした。

したがって、本件請求に係る行政文書は、現に保管していないため管理していないことから、不存在による非公開決定を行ったものである。

（3）結論

以上のとおり、本件決定は条例の趣旨を踏まえて行われたものであり、何ら違法、不当な点はなく、適法かつ妥当なものである。

第六 審査会の判断

1 条例の基本的な考え方について

行政文書公開についての条例の基本的な理念は、その前文及び第1条にあるように、府民の行政文書の公開を求める権利を明らかにすることにより、「知る権利」を保障し、そのことによって府民の府政参加を推進するとともに府政の公正な運営を確保し、府民の生活の保護及び利便の増進を図るとともに、個人の尊厳を確保し、もって府民の府政への信頼を深め、府民福祉の増進に寄与しようとするものである。

このように「知る権利」を保障するという理念の下にあっても、一方では公開することにより、個人や法人等の正当な権利・利益を害したり、府民全体の福祉の増進を目的とする行政の公正かつ適切な執行を妨げ、府民全体の利益を著しく害することのないよう配慮する必要がある。

このため、条例においては、府の保有する情報は公開を原則としつつ、条例第8条及び第9条に定める適用除外事項の規定を設けたものであり、実施機関は、請求された情報が条例第2条第1項

に規定する行政文書に記録されている場合には、条例第8条及び第9条に定める適用除外事項に該当する場合を除いて、その情報が記録された行政文書を公開しなければならない。

2 本件請求に係る対象行政文書の特定について

審査請求人の求める行政文書は、平成18年6月から平成23年9月の放置駐車違反処理システム機器賃貸借契約の更新まで使用していた放置駐車違反処理システム操作マニュアル（以下「本件対象行政文書」という。）である。なお、諮問実施機関の説明によると、本件対象行政文書は、操作による表示画面の遷移とその操作結果を「画面イメージ」と「説明文」により解説したもので、操作者が円滑に業務を行う目的で作成された手順書であったとのことであった。

3 本件決定の妥当性について

当審査会において、諮問実施機関に本件対象行政文書の廃棄時期及び保存期間について確認したところ、次のとおりであった。

廃棄時期については、旧型式の放置駐車違反処理システム機器を返納した平成23年9月であるとのことであった。ただし、保存期間については、実施機関は機器のマニュアルは機器の付属品であり、行政文書に該当するとは当時認識していなかったため、大阪府警察行政文書管理規則（平成13年大阪府公安委員会規則第9号。以下「規則」という。）に基づく保存期間を定めていなかったとのことであった。

しかし、規則第2条第1項においては、「この規則において、『行政文書』とは、大阪府情報公開条例（平成11年大阪府条例第39号）第2条第1項に規定する行政文書のうち、大阪府警察の職員が職務上作成し、又は取得した行政文書であって、大阪府警察の職員が組織的に用いるものとして、大阪府警察が管理しているものをいう。」と規定されており、また、条例第2条第1項第2号においては、不特定多数のものに販売することを目的として発行されているものは行政文書ではないと規定されている。本件対象行政文書は大阪府警察の職員が職務上取得し、組織的に用いるものとして管理しており、さらに、旧型式の放置駐車違反処理システム機器は賃貸借契約により使用する機器であり、本件対象行政文書は不特定多数のものに販売することを目的として発行されているとはいえないことから、行政文書に該当するものであり、実施機関の認識は誤りであったといえる。

また、規則第10条第3項において、「行政文書は、別表第2に定める基準に従い保存期間を定めて保存するものとする。」と規定されていることから、本件対象行政文書は保存期間を定めて保存されるべきものであったといえる。

現に、平成23年9月から平成24年3月に使用されていた同種の操作マニュアルについては、実施機関において平成26年5月30日に公開決定を行っており、行政文書として取り扱われていたといえる。

一方で、本件対象行政文書は操作者が円滑に業務を行うことを目的に備えつけられていたことを踏まえると、機器が返納された後もなお、長期間にわたって保存を要する行政文書に該当するものとは言い難く、機器返納後、本件対象行政文書を不要であるとして廃棄したとする実施機関の弁明に不自然な点があるとまではいえない。

4 付言

実施機関は、機器のマニュアルは行政文書には該当しないと認識していたものの、3で述べたように行政文書に該当するものであり、今後、実施機関においては、規則に基づき、適正に行政文書を管理すべきであることを申し添える。

5 結論

以上のとおりであるから、本件審査請求は、「第一 審査会の結論」のとおり答申するものである。

(主に調査審議を行った委員)

長谷川 佳彦、田積 司、池田 晴奈、近藤 亜矢子