

大阪府情報公開審査会答申（大公審答申第296号）

〔 知事との打ち合わせ内容の記録等不存在非公開決定審査請求事案その2 〕

（答申日：平成30年8月24日）

第一 審査会の結論

大阪府教育長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29年4月7日、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、大阪府知事（以下「知事」という。）に対し、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）

以下の日の「知事と私学課との打ち合わせ内容の記録、並びにそのときに利用した資料」

2014/7/28、2014/8/27、2014/9/22、2014/10/7、
2014/10/8、2014/10/20（2回）、2014/10/21、2014/10
/22、2014/10/24、2014/12/16、2015/1/7、2015/2/
2、2015/2/6、2015/2/18、2015/3/16、2015/5/19、
2015/8/24、2015/9/8、2015/9/15

- 2 平成29年4月21日、知事から地方自治法（昭和22年法律第67号）第180条の2の規定により権限を委任された大阪府教育長は、条例第14条第2項の規定により、本件請求があった時期に多数の公開請求が集中したため、これらの公開決定等を行うために、日数を要するためとして、公開決定等を行う期限を延長し、延長後の期限を同年5月8日とする決定を行い、審査請求人に通知した。

- 3 平成29年4月27日、大阪府教育長は、条例第13条第1項の規定により、（1）の行政文書を本件請求の対象文書（以下「29.4.27 決定対象文書」という。）と特定して、これについて（2）のとおり、公開しない部分を特定して部分公開決定（以下「29.4.27 決定」という。）を行い、公開しない理由を付して、審査請求人に通知した。なお、29.4.27 決定においては、決定には29.4.27 決定対象文書として（1）のとおり記載されていたが、請求者に開示された文書は2014年10月22日分については、請求内容である知事と教育庁私学課との打ち合わせ内容の記録ではなく、同日程に行われた知事と大阪府私立幼稚園連盟（以下「幼稚園連盟」という。）との意見交換会の議事録であった。

なお、私学課は平成26年度当時、府民文化部私学・大学課（以下「旧私学課」という。）と称していたが、平成28年度に教育庁私学課（以下「私学課」という。）に組織改編されている。

(1) 29.4.27 決定対象文書

以下の日の「知事と私学課との打ち合わせの記録、並びにそのときに利用した資料」

2014年10月22日、24日

(2) 公開しないことと決定した部分、公開しない理由

ア 法人の取引先情報及び学校の運営に関する事項

条例第8条第1項第1号に該当する。

本件行政文書（非公開部分）には、学校法人の財務状況等の詳細な情報、学校運営に関する事項等が記載されており、これらの情報を公にすると当該法人等の競争上の地位その他正当な利益を害すると認められる。

イ 個人が特定されうる部分

条例第9条第1号に該当する。

本件行政文書（非公開部分）には、個人の氏名、印影等が記載されており、これらは個人のプライバシーに関する情報であって、特定の個人が識別され得るもののうち、一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められるものである。

4 平成29年6月8日、審査請求人は29.4.27 決定を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき、大阪府教育長に対して、審査請求（以下「旧審査請求」という。）を行った。

5 平成29年6月12日、大阪府教育長は、条例第13条第1項の規定により、本件請求のうち、以下の日程にかかる「知事と私学課との打ち合わせの記録、並びにそのときに利用した資料」を本件請求の対象行政文書と追加して特定し、これについて公開決定を行い、審査請求人に通知した。

2014年8月27日、同年10月7日、2015年2月2日、同年3月16日、同年5月19日、同年8月24日

6 平成29年6月12日、大阪府教育長は、条例第13条第2項の規定により、本件請求のうち、(1)の日程にかかる「知事と私学課との打ち合わせの記録、並びにそのときに利用した資料」を本件請求の対象行政文書として追加して特定して、これについて、(2)のとおり理由を付して、不存在による非公開決定（以下「29.6.12 不存在非公開決定」という。）を行い、審査請求人に通知した。

(1) 本件請求のうち、不存在による非公開決定に該当する日程

ア 2014年7月28日、同年9月22日、2015年1月7日、同年2月6日、同月18日、同年9月8日、同月15日

イ 2014年10月8日、同月21日、同年12月16日

ウ 同年10月20日（2回）

(2) (1) の行政文書を管理していない理由

ア (1) アについて

旧私学課のもので、現在は府民文化部府民文化総務課（以下「府民文化総務課」という。）に属し、私学課に存在しないため。

イ (1) イについて

知事と旧私学課で打ち合わせはしているが、利用した説明資料が存在しないため。

ウ (1) ウについて

打ち合わせした記録が確認できないため。

7 平成29年6月26日、審査請求人は、旧審査請求を取り下げ、**29.6.12** 不存在非公開決定のうち、2014年10月8日、同年10月20日（2回）、同月21日、同年12月16日にかかる部分を不服として、行政不服審査法第2条の規定に基づき、大阪府教育長に対して、審査請求（以下「前審査請求」という。）を行った。

8 平成29年7月13日、大阪府教育長は、審査請求人からの同年7月11日付け電子メールによる、知事と幼稚園連盟との意見交換後に行われた知事との打ち合わせに関する文書の存否についての問合せに対し、2014年10月22日の知事との打ち合わせ資料は不存在である旨、審査請求人に対して電子メールで回答した。

9 平成29年9月14日、前審査請求の手続きの中で、当審査会は大阪府教育長に対し、本件請求のうち、2014年10月22日の「知事と私学課との打ち合わせの記録、並びにそのときに利用した資料」について公開、非公開の決定を行っていない点を指摘した。

10 大阪府教育長は、平成29年10月3日付け大公審第30号「資料の提出について(通知)」により、当審査会の要請を受けて再度前審査請求の対象となっている文書を探索したところ同26年12月16日に知事との打ち合わせに使用した資料の存在が確認できたことから、同29年10月13日、条例第13条第1項の規定により、本件請求のうち、2014年12月16日の「知事と私学課との打ち合わせの記録、並びにそのときに利用した資料」について公開決定を行い、審査請求人に通知した。

11 平成29年10月13日、当審査会からの9の指摘を受け、大阪府教育長は、条例第13条第2項の規定により、本件請求のうち2014年10月22日の日程にかかる「知事と私学課との打ち合わせの記録、並びにそのときに利用した資料」について、知事と旧私学課で打ち合わせはしているが、利用した説明資料が存在しないためという理由を付して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。

12 平成29年12月28日、審査請求人は、本件決定を不服として、行政不服審査法第2条

の規定に基づき、大阪府教育長に対して、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

本件決定を取り消し、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

(1) 本件審査請求の趣旨

以下の日の「知事と私学課との打ち合わせ内容の記録、並びにそのときに利用した資料」の情報公開請求をした（平成29年4月7日受付）。

2014/7/28、2014/8/27、2014/9/22、2014/10/7、
2014/10/8、2014/10/20（2回）、2014/10/21、2014/10
/22、2014/10/24、2014/12/16、

2015/1/7、2015/2/2、2015/2/6、2015/2/18、2015
/3/16、2015/5/19、2015/8/24、2015/9/8、2015/9/
15

しかし、2014年10月22日分のみ、請求したものと異なるものに対し「部分公開決定」がされ、請求したものは無視され続けた。そのため平成29年6月24日に提出した教私第1356-2号「不存在による非公開決定」に対する審査請求では、2014年10月22日分を請求対象にできなかった。その後、平成29年10月13日になってようやく、この2014年10月22日分に対する「不存在による非公開決定通知書」が出され翌日に届いた。今回はこれに対する審査請求である。2014年10月22日分も開示するよう求める。

(2) 本件審査請求の理由

現状は次のとおりである。

打ち合わせ年月日	打/意	私/総	公開決定状況	
2014/7/28	打	総	公開決定	
2014/8/27	打	私	公開決定	
2014/9/22	打	総	公開決定	
2014/10/7	打	私	公開決定	
2014/10/8	打	私	不存在による非公開決定	審査請求中
2014/10/20#1	打	私	不存在による非公開決定	審査請求中
2014/10/20#2	打	私	不存在による非公開決定	審査請求中
2014/10/21	打	私	不存在による非公開決定	審査請求中

2014/10/22	意	私	部分公開決定	
2014/10/22	打	私	不存在による非公開決定	今回審査請求
2014/10/24	打	私	決定はないが公開された	
2014/10/24	意	私	部分公開決定	
2014/12/16	打	私	公開決定	
2015/1/7	打	総	公開決定	
2015/2/2	打	私	公開決定	
2015/2/6	打	総	公開決定	
2015/2/18	打	総	部分公開決定	
2015/3/16	打	私	公開決定	
2015/5/19	打	私	公開決定	
2015/8/24	打	私	公開決定	
2015/9/8	打	総	公開決定	
2015/9/15	打	総	公開決定	

打＝大阪府知事と旧私学課との打ち合わせ、情報公開請求したもの

意＝幼稚園連盟との意見交換、情報公開請求したわけではないのに公開された

私＝旧私学課が所管

総＝府民文化総務課が所管

この表から分かるように、不存在による非公開決定になっているのは、全て旧私学課が所管している文書である。府民文化総務課が所管している文書は全て公開あるいは部分公開された。しかも、不存在による非公開決定になっている文書は2014年10月に集中しており、この特定の期間だけ不存在であるのは不自然である。そして、知事と旧私学課が打ち合わせをする際に資料も議事録もないとは考えられず、この決定は違法不当である。

2 反論書における主張

これまでに送付された「公開決定通知書」「部分公開決定通知書」「不存在による非公開決定通知書」と、メールのやり取りから、現在分かっている（＝大阪府の主張）のは次のとおりである。

注1：「2014年10月22日意見交換」と「2014年10月24日意見交換」は情報公開請求対象外だが公開された。請求したのは「打ち合わせ」で、今回の請求対象の2014年10月22日分（網掛け）は、2017年10月13日によりややく非公開決定になった。

注2：公開決定／部分公開決定のうち☆が付いているのは、府民文化総務課が所管していることを意味する。

注3：資料は不存在だがテーマは分かった根拠の「担当者の記憶」は、メモでもメールでもなく記憶であるという意味である。

年月日	決定内容	(資料は不存在だがテーマだけは分かったものの) テーマ	資料は不存在だがテーマが分かった根拠
①2014/7/28	☆公開決定		
②2014/8/27	公開決定		
③2014/9/22	☆公開決定		
④2014/10/7	公開決定		
⑤2014/10/8	不存在による非公開決定	認定こども園条例改正案について	担当者の記憶
⑥1 2014/10/20	不存在による非公開決定	認定こども園条例改正案に係る教員配置基準等についての説明	担当者の記憶
2 2014/10/20	不存在による非公開決定		担当者の記憶無し
⑦2014/10/21	不存在による非公開決定	幼稚園連盟との意見交換について	担当者の記憶
⑧2014/10/22 意見交換	部分公開決定		
2014/10/22 打ち合わせ	不存在による非公開決定	条例改正案作成を指示された	担当者の記憶
⑨2014/10/24 打ち合わせ	決定はないが公開された		
2014/10/24 意見交換	部分公開決定		
⑩2014/12/16	公開決定	私立学校無償化制度について	担当者の記憶
⑪2015/1/7	☆公開決定		
⑫2015/2/2	公開決定		
⑬2015/2/6	☆公開決定		
⑭2015/2/18	☆部分公開決定		
⑮2015/3/16	公開決定		
⑯2015/5/19	公開決定		
⑰2015/8/24	公開決定		
⑱2015/9/8	☆公開決定		
⑲2015/9/15	☆公開決定		

今回の審査請求対象は、表の「⑧2014年10月22日打ち合わせ」(網掛け)である。本来なら別途(以後審査請求Aと呼ぶ)請求中の「⑤2014年10月8日」「⑥1 2014年

10月20日」「⑥2014年10月20日」「⑦2014年10月21日」と同時に審査請求すべきものであったが、今回の「⑧2014年10月22日打ち合わせ」分は、審査請求Aを行う時点では「不存在による非公開決定」を頂けていなかったため審査請求できなかった。

「⑧2014年10月22日打ち合わせ」分は、2017年10月13日によようやく非公開決定になったので、今回、審査請求Aとは別に請求を行ったものである。

弁明書には、「担当者の記憶により、知事から指示されたことが判明している。指示のみで意思決定はされていないので、資料を作成していない、あるいは使用後に廃棄されたことも考えられる。」とある。しかし、これが常態化しているのであれば、大阪府では職員が知事と打ち合わせをする際に、手ぶらで知事に会い、打ち合わせ後に意思決定がされていないときはメモも議事録も何も作成せず、打ち合わせは資料・記録ゼロで終わることになる。これでまともな仕事が出来るとは思えないが、大阪府はそのような組織なのか。また、審査請求Aにも書いたが、約3年前の打ち合わせの内容を、何の記録も無いのにも関わらず覚えていて覚えている場合と覚えていない場合が混じっており不自然である。

知事との打ち合わせで資料も記録も無いというのは考えられない上に、資料が残っている日があるということは廃棄したとも考えにくい。もう一度資料を捜し、府民のために情報を隠すことなく公開することを強く望む。

第五 大阪府教育長の主張要旨

大阪府教育長の主張は、概ね次のとおりである。

1 弁明書における主張

大阪府教育長の弁明については、次のとおりである。

(1) 弁明の趣旨

本件審査請求を棄却する裁決を求める。

(2) 弁明の理由

ア 本件審査請求に係る対象行政文書の特定について

大阪府教育長は、本件審査請求に係る対象行政文書（以下「本件対象行政文書」という。）を、2014年10月22日における知事と旧私学課との打ち合わせの議事録（以下「議事録」という。）及び打ち合わせの資料（以下「資料」という。）であると解した。

イ 議事録及び資料が不存在であることについて

(ア) 議事録及び資料の存否について

本件決定時、パソコン上の私学課各グループの共有フォルダ・打ち合わせテーマに関する紙ファイル及び当時の担当者の個人フォルダの確認依頼を、私学課総務グループが、私学課各グループ及び当時の担当者に行い、資料等の存否について確認を行ったが、議事録及び資料は見当たらなかった。

(イ) 資料を管理していないことについて

2014年10月22日における打ち合わせの内容は、当時の担当者の記憶により、

同日程の意見交換会を受けて『大阪府認定こども園の認定の要件並びに設備及び運営に関する基準を定める条例（平成18年大阪府条例第88号。以下「認定こども園条例」という。）』の改正案を作成するよう指示されたものであることが判明している。このことから、知事による意思決定は行われておらず、「指示」のみにとどまるものと考えられる。知事による意思決定が行われない打ち合わせの資料が存在しない理由については、大阪府行政文書管理規則（平成14年大阪府規則第122号。以下「規則」という。）の第17条別表に定める行政文書の区分に該当せず、同条第1項に規定する「一時的かつ補助的な用途に用いるもの」については、保存期間を定めないことができることから、使用後に廃棄されたことも考えられる。あるいは、知事の意思決定がなされない場合の資料については、規則第13条に該当しないものと解していたことから、行政文書として資料を作成していないことも考えられる。

ウ 非公開の理由

条例第2条第1項の規定によれば、行政文書とは「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真及びスライド（これらを撮影したマイクロフィルムを含む。以下同じ。）並びに電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識できない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が管理しているもの」である。

本件請求は、「知事と私学課との打ち合わせの記録、並びにそのときに利用した資料」であるが、イ（ア）に記載のとおり、文書が不存在であるため、非公開とせざるを得ないものである。

エ 議事録を作成していない理由

打ち合わせにおいて、知事の意思決定がなされる場合は、規則第13条に基づき意思決定の記録票を作成するが、イ（イ）に記載のとおり、知事の意思決定が行われていないと考えられ、知事の意思決定がなされない場合の議事録については、規則第13条に該当しないものと解していたことから、行政文書として議事録を作成していない。

2 大阪府教育長による説明

審査請求人は、約3年前の打ち合わせのテーマを、何の記録も無いのにも関わらず覚えている場合と覚えていない場合があるのは不自然であると主張しているため、当審査会において説明を求めたところ、2014年10月22日の打ち合わせのテーマについては、幼稚園連盟との意見交換会を受けて、知事から認定こども園条例の改正案を作成する旨の指示があったという担当者の記憶により判明したとのことであった。

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、大阪府教育長は、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 本件対象行政文書の特定について

大阪府教育長は、本件対象行政文書は、平成26年10月22日における知事と旧私学課との打ち合わせの議事録及び打ち合わせに利用した資料であると解した。

3 本件決定の妥当性について

(1) 本件対象行政文書の確認方法について

当審査会において、本件決定を行う際の本件対象行政文書の確認方法について、大阪府教育長に確認したところ、次のとおりであった。

本件対象行政文書の紙媒体については、大阪府教育長で保有する本件対象行政文書に係るテーマに関するファイル及び知事との打ち合わせに関するファイルを探索したとのことであった。また、本件対象行政文書の電磁的記録については私学課各グループの全ての共有フォルダ及び当時の担当職員の個人フォルダを探索したとのことであった。

当審査会において、大阪府教育長に本件対象行政文書の存否について、再度確認したところ、上記の方法で再度、本件対象行政文書を探索したが、あらためて不存在であったとのことであった。

(2) 本件対象行政文書が不存在であることについて

審査請求人は第四の2のとおり、知事と旧私学課が打ち合わせをする際に資料も議事録もないとは考えられないと主張していることから、大阪府教育長に確認したところ、次のとおりであった。

資料については、知事との打ち合わせ内容が、第五の2のとおり、指示のみにとどまるものと考えられ、行政文書を作成していないことも考えられるとのことであった。また、作成していた場合であっても、第五の1(2)イ(イ)のとおり、知事による意思決定が行われない打ち合わせの資料については規則第17条別表に定める基準に該当せず、同条第1項に規定する「一時的かつ補助的な用途に用いるもの」については保存期間を定めないことがで

きることから、当該年度を超えた後は廃棄されたことも考えられ、不存在であるとのことであった。

また、議事録については、第五の1(2)エのとおり、知事の意味決定がなされる場合は規則第13条に基づき意思決定の記録票を作成するが、本件審査請求の対象となる日程（以下「当該日程」という。）の打ち合わせでは、指示のみにとどまることから、知事の意味決定ではないと解され、知事の意味決定がなされない場合の打ち合わせの議事録については、担当者が備忘録として個人的にメモを取ることはあっても、組織的に用いる行政文書としての議事録を必ず作成しなければならないものではないことから、不存在であるとのことであった。

しかしながら、平成24年度当時の規則第13条第1項では「意思決定に当たっては文書（電磁的記録にあつては、電子文書に限る。以下この条において同じ。）を作成して行うこと並びに事務及び事業の実績について文書を作成することを原則とする。」とされており、同年度当時の大阪府行政文書管理規則運用解釈（以下「運用解釈」という。）においても、「公文書管理法（平成21年法律第66号）第4条の趣旨を踏まえ、文書を作成するに当たっては、経緯も含めた意思決定に至る過程及び事務、事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるようにすること。」とされている。

また、大阪府教育長の説明によると、当時の担当者の記憶から、当該日程は幼稚園連盟との意見交換会の後、知事から認定こども園条例を改正するよう指示があり、それを受けて旧私学課で認定こども園条例を改正する作業に入ったとのことから、当該日程の打ち合わせは、条例改正作業の契機となる内容であったと言える。

以上のことから、規則及び運用解釈に鑑みると、本件決定に係る打ち合わせは知事と行っているものであり、かつ、知事が認定こども園条例の改正に係る指示をしたことからすれば、資料も議事録もないとは考えられないという審査請求人の主張は一定理解できる。しかしながら、当該日程の打ち合わせより前に、数回にわたり知事との打ち合わせを行っており、当該日程は同日夕刻の意見交換会を受けて直後に行われたもので、特段資料を作成していなかったとしても不自然ではないと考えられる。したがって、本件決定時に私学課各グループが共有するフォルダ等を全て探索した上で文書が存在であったこと、また、当審査会からの求めに応じて、再度探索したが不存在であったとする大阪府教育長の弁明及び説明に不自然な点があるとまでは言えず、本件決定は妥当である。

4 付言

(1) 文書の作成について

大阪府教育長の説明によると、当該日程の知事と旧私学課との打ち合わせは、知事から認定こども園条例の改正案を作成する旨の指示があったのみで、知事の意味決定がなされたものではないとのことであった。しかし、3(2)のとおり、平成24年当時の規則及び運用解釈に鑑みると、認定こども園条例改正作業の契機となるもので、意思決定に至る経緯として当該日程の打ち合わせ内容は文書に記録して保存すべきであったと言える。

また、平成29年8月に改正された規則及び運用解釈においても、知事等の指示について、後から確認できるよう、最終的な意思決定に至るまでの節目ごとに、意思決定の根拠となる資料等も合わせて、文書を作成することを求めていることからすれば、今後、知事から意思決定の契機となるような指示があった際は、文書を作成するものとなっていることに留意されたい。

(2) 行政文書公開請求に対する決定手続について

本件請求のうち平成26年10月22日の資料及び議事録については本件請求の対象行政文書として決定を行わなかったことについて、当審査会において大阪府教育長に確認したところ、条例に基づく公開、非公開等の決定を行わず、審査請求人に対し電子メールで不存在である旨を回答したとのことであった。その後、当審査会の指摘を受けて、不存在による非公開決定を行ったとのことであるが、条例に基づき適切に決定の手続きを行うこととされた。

5 結論

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

(主に調査審議を行った委員)

尾形 健、高橋 明男、有澤 知子、近藤 亜矢子、中井 洋恵