

大阪府情報公開審査会答申（大公審答申第256号）

〔 大阪都構想に関する行政文書及び電子メール等一式に関する非公開決定異議申立事案 〕

（答申日：平成28年4月6日）

第一 審査会の結論

実施機関（大阪府知事）の決定は妥当である。

第二 異議申立ての経過

- 1 平成27年5月25日、異議申立人は、大阪府知事（以下「実施機関」という。）に対し、大阪府情報公開条例（以下「条例」という。）第6条第1項の規定により、「いわゆる『大阪都構想』について、大阪府（全ての担当部・課・室等）において作成した一切の行政文書及び職員等の電子メール等一式」についての情報公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。
- 2 平成27年6月4日、実施機関は、本件請求について、条例第7条第6項の規定により、「公開請求に係る行政文書を特定するために必要であるため、公開を希望する行政文書を具体的に記載」するよう補正を求め、異議申立人に通知した。これに対し、異議申立人は、同月8日、「いわゆる『大阪都構想』について、大阪府の全ての部課室等において作成された行政文書及び職員等の電子メール等の全てを公開請求するものであり、特段、補正を要するものと認められない。なお、『公開請求に係る行政文書を特定するために必要であるため、公開を希望する行政文書を具体的に記載してください』との補正を求められたが、どのような行政文書が存在するのか知ることができないので、応じることができない」との回答を、実施機関に対して行った。
- 3 平成27年6月15日、実施機関は、本件請求に対して、条例第13条第2項の規定により、非公開決定（以下「本件決定」という。）を行い、「公開請求の対象となる行政文書が特定できないことから、本件請求について却下するため」との理由を付して異議申立人に通知した。
- 4 平成27年8月5日、異議申立人は、本件決定を不服として、行政不服審査法第6条の規定により、実施機関に対して、異議申立て（以下「本件異議申立て」という。）を行った。

第三 異議申立ての趣旨

原処分を取消し、行政文書を開示するとの決定を求める。

第四 異議申立人の主張要旨

異議申立人の主張は、概ね次のとおりである。

- 1 異議申立書における主張

異議申立人は、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。）に基づき、平成27年5月25日付け「行政文書公開請求書」（以下「本件請求書」という。）において、「いわゆる「大阪都構想」について、大阪府（全ての担当部・課・室等）において作成した一切の行政文書及び職員等の電子メール等一式」の公開請求を行ったところ、条例第7条第6項の規定による同年6月4日付け情公第1155号「補正通知書」（同年6月6日到達）により、本件請求書に不備があるとの通知に接したため、直ちに同年6月8日付け「補正の求めに係る補正書（回答）」により、異議申立人においては、どのような行政文書が存在するのか知ることができないので応じることができず、本件請求書に記載した通り、いわゆる「大阪都構想」について、大阪府の全ての部課室等において作成された行政文書及び職員等の電子メール等の全てを特定されたい旨、回答した。

その後、処分庁から同年6月15日付け情公第1208号「非公開決定通知書」（同年6月17日到達）により、条例第13条第2項の規定により、非公開決定の通知に接した。その公開しない理由の欄には、「公開請求の対象となる行政文書が特定できないことから、本件請求について却下するため。」との記載があった。

条例第6条において何人にも公開請求権が認められており、また、本件非公開決定は行政処分であるから条例その他の法令に基づいた根拠が必要である。しかしながら、本件処分には、法令に基づく根拠規定が示されておらず、また条例第7条並びに大阪府情報公開条例施行規則（平成12年規則第226号）に定められた様式の書面で適法に情報公開請求を行っており、本件請求を却下する理由はない。そればかりか、条例その他には、請求を「却下」との規定は存在せず、本件処分が条例その他の解釈適用を誤った違法な処分であることは明らかである。

なお、処分庁は、条例第7条第6項の規定に基づき、異議申立人に対し補正を求めてきたが、条例第7条第6項には、「実施機関は、請求書に形式上の不備があると認めるときは、請求者に対し、相当の期間を定めて、その補正を求めることができる。この場合において、実施機関は、請求者に対し、当該補正に必要な情報を提供するよう努めなければならない。」と定めており、異議申立人は適法に情報公開請求を書面にて行い、かつ提出した本件請求書には何らの不備はなく、処分庁は補正に必要な情報も提供しないまま、一方的に請求を却下した本件処分は違法であると思料される。

以上の理由により、本件非公開決定処分は、条例その他に基づかない違法な処分であって、かつ、適切な情報提供を行わないという不作為により違法に行われたものであり、原処分を取消し、行政文書を開示するとの決定を求めるものである。

2 反論書における主張

(1) 補正について

実施機関は、平成27年6月4日付け情公第1155号で異議申立人に対し、補正を求めた。その際、実施機関は、補正を要する事項として、「公開請求に係る行政文書を特定するために必要であるため、公開を希望する行政文書を具体的に記載してください。」との記載があった。

しかしながら、異議申立人は当該補正については、どのような行政文書が存在するのか知ることができないので応じることができず、本件請求書の「行政文書の名称等公開請求に係る行政文書を特定するに足りる事項」欄に記載した通り、いわゆる「大阪都構想」について、大阪府の全ての部課室等において作成された行政文書及び職員等の電子メール等の全てを特定されたい旨、回答した。

なお、その際、行政文書ファイルの目録等により、ある程度行政文書を特定した上で補正に応じることが可能であったと思料されるが、そのような目録の教示もないまま、公開を希望する行政文書を具体的に記載せよとの求めには応じる術がなく、また、異議申立人が大阪府の庁舎内・

執務室の書架をくまなく探索して、公開を希望する行政文書を特定することもできないので、実施機関の主張は失当である。

条例第7条第6項には、「実施機関は、請求書に形式上の不備があると認めるときは、請求者に対し、相当の期間を定めて、その補正を求めることができる。この場合において、実施機関は、請求者に対し、当該補正に必要な情報を提供するよう努めなければならない。」と定めており、当該補正に必要な情報を提供することないまま、一方的に補正を求められても、これに応じることは困難であり、本件請求書に記載した通り、行政文書を実施機関において特定すべきである。

よって、実施機関が主張する本件請求書の「行政文書の名称等公開請求に係る行政文書を特定するに足りる事項」に実質的な記載がなく、請求に不備があるとの主張は失当である。

(2) 本件決定について

補正について回答したのち、実施機関は、同年6月15日付け情公第1208号で非公開決定を行った。当該書面の公開しない理由の欄には、「公開請求の対象となる行政文書が特定できないことから、本件請求について却下するため。」との記載があった。

実施機関は、弁明書において条例第7条第1項第2号の「行政文書の名称等公開請求に係る行政文書を特定するに足りる事項」の記載に不備があるとして、本件請求は不適法であるため却下した旨、主張するが、当該非公開決定通知書には、そのような根拠が示されていない。

条例第6条において何人にも公開請求権が認められており、また、本件非公開決定は行政処分であるから行政手続法(平成5年法律第88号)第8条に定める通り、理由の提示が必要であり、条例その他の法令に基づいた根拠が必要である。しかしながら、本件処分には、法令に基づく根拠規定が示されておらず、また異議申立人は、条例第7条並びに大阪府情報公開条例施行規則(平成12年規則第226号)に定められた様式の書面で適法に情報公開請求を行っており、本件請求を却下する理由はない。そればかりか、条例その他には、請求を「却下」との規定は存在せず、本件処分が条例その他の解釈適用を誤った違法な処分であることは明らかであり、実施機関の主張は失当である。

(3) 結語

以上の通り、異議申立人は適法に情報公開請求を書面にて行い、かつ提出した本件請求書には何らの不備はなく、かつ、実施機関は条例に定める補正に必要な情報も提供しないまま、一方的に請求を却下した。よって、本件処分は違法であると思料されるところ、実施機関の弁明には理由がなく、条例その他に基づかない違法な処分であって、かつ、適切な情報提供を行わないという不作為により違法に行われたものであり、原処分を取消し、行政文書を開示するとの決定を求めるものである。

第五 実施機関の主張要旨

実施機関の主張は概ね次のとおりである。

1 弁明書における主張

(1) 「行政文書の名称その他の公開請求に係る行政文書を特定するに足りる事項」が実質的に記載されていなかったこと

本件請求書には、「いわゆる『大阪都構想』について、大阪府(全ての担当部・課・室等)において作成した一切の行政文書及び職員等の電子メール等一式」と記載はされていたものの、その内容は、特定の文言に関連する行政文書を包括請求するものであって、請求に係る情報が記録された行政文書やファイル名のほか、事務事業の具体的な名称、年度、期間など実施機関において合理的に行政文書が特定できるものではなかった。

また、「いわゆる大阪都構想」という文言の記載のある行政文書及びその文言と関連性のある行政文書が実施機関の多くの部署において管理されていることが想定されることから、実施機関の各部署において管理している行政文書について、個々に本件請求に係る対象文書に該当するものであるか否かを探索的に調査し、判断する必要が生じることとなり、これにより担当職員が膨大な時間と労力を費やすことが想定されるものであり、こうした対応は困難である。

よって、本件請求書に記載された請求内容は、条例第7条第1項第2号の「行政文書の名称その他の公開請求に係る行政文書を特定するに足りる事項」の実質的な記載に当たらない。

(2) 補正

異議申立人は、「処分庁は補正に必要な情報も提供しないまま、一方的に請求を却下した本件処分は違法である」旨主張するが、本件請求書の「いわゆる『大阪都構想』について」の記載だけでは、関係するファイル目録等を特定して情報を提供することは困難であった。

そこで、実施機関は、条例第7条第6項の規定により、本件補正を求め、異議申立人に通知したところであるが、これに対して、異議申立人からは補正の意思がない旨の回答があった。

(3) 本件決定

以上のことから、実施機関は、本件請求について不適法であるとして却下するため、条例第13条第2項の規定により、非公開決定を行ったものである。

(4) 結語

以上のとおり、本件決定は、条例の規定に基づき適正に行われたものであり、何ら違法又は不当な点はなく、適法かつ妥当なものである。

2 実施機関説明における主張

(1) 本件決定の理由

条例第7条第1項第2号において、行政文書の公開の請求にあつては、行政文書の名称その他の公開請求に係る行政文書を特定するに足りる事項を請求書に記載する必要があるとされている。また、その「行政文書の名称その他の公開請求に係る行政文書を特定するに足りる事項」とは、請求に係る情報が記録された行政文書やファイルの名称だけでなく、事務事業の具体的な名称、年度、期間など実施機関において合理的に行政文書が特定できる事項を含むと解されている。

本件請求にあつては、「いわゆる『大阪都構想』」という特定の文言に関連する行政文書を包括的に請求するものであり、実施機関における事務事業の具体的な名称、年度、期間など合理的に行政文書が特定できる事項が記載されておらず、条例で必要とされる事項が記載されているとはいえない。

また、仮に公開決定等を行うこととなれば、弁明書でも述べたように、実施機関が保有する行政文書を探索的に調査する必要があり、膨大な時間と労力が必要となることから、実施機関における他の業務を停滞させる原因ともなり、対応が困難である。

よって、本件請求が、条例第7条第1項第2号の要件を満たさない却下を免れないものであったことから、「公開請求の対象となる行政文書が特定できないことから、本件請求について却下するため」との理由を付して、条例第13条第2項の規定により非公開決定を行ったものである。

(2) ファイル目録

異議申立人は、実施機関の補正の求めに応じなかったことに関して、反論書において「行政文書ファイルの目録等により、ある程度行政文書を特定した上で補正に応じることは可能であったと思料されるが、そのような目録の教示もない」と主張する。

しかしながら、「いわゆる『大阪都構想』」という記載だけでは、ファイル目録を作成するにも、実施機関の各部署において個々に「いわゆる『大阪都構想』」という文言が含まれる行政文書を膨大な時間と労力を費やし探索的に調査する必要があり、ファイル目録等を特定して情報を提供することは困難であった。

(3) その他

ア 異議申立人は、「実施機関は、弁明書において条例第7条第1項第2号の『行政文書の名称等行政文書を特定するに足りる事項』の記載に不備があるとして、本件請求は不適法であるため却下した旨、主張するが、当該非公開決定通知書には、そのような根拠が示されていない」、また、「行政手続法(平成5年法律第88号)第8条に定める通り、理由の提示が必要であり、条例その他の法令に基づいた根拠が必要である。しかしながら、本件処分には、法令に基づく根拠規定が示されておらず」と主張する。

実施機関は、請求書の「行政文書の名称等公開請求に係る行政文書を特定するに足りる事項」欄に記載された本件請求に係る対象行政文書が特定できないことから、異議申立人に対して、「公開請求に係る行政文書を特定するために必要であるため、公開を希望する行政文書を具体的に記載」するよう補正を求めたところである。異議申立人はこれに応じなかったため、非公開決定通知書に「公開請求の対象となる行政文書が特定できないことから、本件請求について却下するため」とする具体的な非公開理由及び条例第13条第2項の規定により非公開決定を行ったとする根拠条文を記載し、通知したところであり、異議申立人の主張は当たらない。

イ 異議申立人は、「条例その他には、請求を『却下』との規定は存在せず、本件処分が条例その他の解釈適用を誤った違法な処分」であると主張するが、前述のとおり、請求書には「行政文書の名称その他の公開請求に係る行政文書を特定するに足りる事項」が記載されておらず、また、異議申立人は補正にも応じなかったことから、請求に係る条例上の要件に不備があるとして却下したものであり、適法な処分である。

第六 審査会の判断理由

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もとにあっても、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 本件決定に係る具体的な判断及びその理由について

実施機関は、行政文書を特定するに足りる事項が実質的に記載されていないとして条例第7条第6項に基づき、期間を定めて補正を求めたが、異議申立人がこれに応じなかったため、「公開請求の対象となる行政文書が特定できないことから、本件請求について却下するため」を公開しな

い理由として本件決定を行ったと主張しているので、以下検討する。

(1) 条例第7条第1項第2号及び同条第6項について

行政文書の公開請求は、請求権の行使であり、請求内容を明確にして手続を進める必要がある。このため、条例は、第7条第1項において、公開請求は、氏名等の請求者の特定に係る事項（第1号）及び行政文書を特定するに足りる事項（第2号）等を記載した請求書を実施機関に提出して行わなければならない旨定めている。

行政文書を特定するに足りる事項が記載事項とされているのは、行政文書公開制度において、実施機関が、公開決定等の対象とすべき行政文書を具体的に特定できるようにするためであり、請求に係る情報が記録された行政文書やファイルの名称のほか、事務事業の具体的な名称、年度、期間など実施機関において合理的に行政文書が特定できる事項がこれに該当すると解される。

また、条例は、第7条第6項において、請求書に形式上の不備があると認めるときは、請求者に対し、相当の期間を定めて、その補正を求めることができることとともに、この場合において、実施機関は、請求者に対し、当該補正に必要な情報を提供するよう努めなければならないこととしている。

(2) 判断

本件請求は、「いわゆる『大阪都構想』」という文言の記載のある全ての行政文書及び職員が送受信した電子メール並びに当該文言と関連性のある全ての行政文書及び職員が送受信した電子メールの公開を求めたものであり、実施機関が主張するように、「いわゆる『大阪都構想』」という特定の文言に関連する行政文書を包括的に請求したものと見える。

条例において、行政文書を特定するに足りる事項を請求書の記載すべき必要事項として定めた趣旨は、実施機関において対象となる行政文書を特定した上で、当該文書について公開しないこととする部分の有無を調査し、判断することを可能とするためのものである。

本件請求にあって、この対象文書の特定や公開しないこととする部分の有無の調査等について、実施機関は、「保有する行政文書を探索的に調査する必要がある、膨大な時間と労力が必要となることから、実施機関における他の業務を停滞させる原因」となると主張しており、いわゆる大阪都構想に関連する実施機関の事務事業が広範にわたることからすれば理解できるものであり、そうであるならば、本件請求は、行政文書を特定するに足りる事項を記載すべきとした条例の趣旨から乖離したものとわざるを得ない。

また、実施機関は異議申立人に公開を希望する行政文書を絞り込むように補正の通知を行って、請求文書の特定を促したものの、異議申立人はこれに応じない旨の回答を行ったことが認められる。

よって、こうした事情の下にあっては、「いわゆる『大阪都構想』」という特定の文言に関連する行政文書の包括的な請求については、行政文書を特定するに足りる事項の記載としては不十分であると解され、本件請求は不適法であるといわざるを得ない。

(3) その他の主張

ア 異議申立人は、実施機関が上記の補正を求める際に、行政文書ファイルの目録等の補正に必要な情報を提供しなかった点について指摘しているが、本件請求書に記載された請求内容は包括的なものであり、行政文書ファイルの目録等の作成が困難であったとの実施機関の主張は理解できるものであり、不適法とはいえない。

イ 異議申立人は、反論書において、実施機関の弁明書に本件請求書の行政文書を特定するに足りる事項の記載に不備がある旨の主張があるにもかかわらず、本件決定に係る非公開決定通知書にはその旨の記載がなかったと主張している。しかしながら、実施機関は、請求書の「行政文書の名称等公開請求に係る行政文書を特定するに足りる事項」欄に記載のあった対

象行政文書が特定できないことから補正を求めた上で、非公開決定通知書に「公開請求の対象となる行政文書が特定できないことから、本件請求について却下するため」と具体的な非公開理由を記載していることから、不適法とはいえない。

ウ 異議申立人は、本件決定について、法令に基づく根拠規定が示されておらず、条例その他には公開請求を却下できるとする規定が存在しないことから、違法な処分であると主張しているが、実施機関が主張するように、本件請求は、請求書の記載要件の不備により却下することを理由として条例第13条第2項の規定により本件決定がなされたものであり、異議申立人の主張には理由がない。

以上のことから、本件請求に対し、非公開の決定を行った実施機関の判断は妥当であると認められる。

3 結 論

以上のとおりであるから、本件異議申立てには理由がなく、「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の氏名)

北村 和生、小原 正敏、有澤 知子、三成 美保