

# 大阪府情報公開審査会答申（大公審第112号）

## 〔府立高校跡地交換関係文書公開決定（文書特定）異議申立事案〕

（答申日 平成17年11月8日）

### 第一 審査会の結論

実施機関は、本件異議申立ての対象となった公開決定について、別記「対象とすべき文書」に掲げる文書を対象行政文書に加え、改めて公開・非公開等の決定を行うべきである。

### 第二 異議申立ての経過

- 1 異議申立人は、平成17年4月14日、大阪府情報公開条例（以下「条例」という。）第6条の規定により、大阪府知事（以下「実施機関」という。）に対し、「府立門真南高校と門真市立南小学校の跡地の交換について大阪府と門真市で協議された内容のわかるもの一切（議事録、起案書等を含む）」の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。
- 2 実施機関は、平成17年4月27日、本件請求に対応する行政文書として、「確認書」、「元府立門真南高等学校跡地の交換にかかる確認書の締結について（伺い）」、「協議書」及び「元門真南小学校の撤去等にかかる協議書の締結について（伺い）」（以下「本件公開文書」という。）を特定の上、公開決定（以下「本件決定」という。）を行った。
- 3 異議申立人は、平成17年6月16日、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、実施機関に異議申立てを行った。

### 第三 異議申立ての趣旨

本件決定を取り消し、請求に該当するすべての文書の公開を求める。

### 第四 異議申立人の主張要旨

異議申立人の主張は概ね以下のとおりである。

- 1 一切の交渉の経過については、個人のメモ程度のものしかないので、議事録は存在しないとのことであった。  
ということであれば、まず請求された公文書について一部不存在のため公開できない旨の通知が必要である。まずこの部分開示の決定通知書を発行していただきたい。

- 2 次に、個人のメモ以外に、門真市との交渉の記録が存在しない、という主張はにわかには信じがたいといわざるを得ない。

大阪府と門真市という公の行政機関がそれぞれの公有財産の有償交換という案件を進めていく中で、一切の交渉が個人のメモに基づいて行われるということがあるのか。

大阪府においては電子決裁という方法を採用されているようだが、そのような先進的な取り組みをされているにもかかわらず、内部においてこの案件を検討される時、その説明が個人のメモという私的なものによってなされ、担当者が替わって事務の引継ぎをする時も個人のメモでなされ、個人のメモによる説明のみで何の資料も添付せず、決裁に供されるということが大阪府では日常茶飯事といわれるのか。大事な府民の財産に関わる門真市との交渉がすべて個人のメモに基づいて進められたというのか。

あまりにも荒唐無稽な話である。速やかに請求した公文書を開示していただきたい。

- 3 情報公開制度を運用する上で、優先されるべきは請求者の意向ではないかという事である。当該機関の判断で、請求者の意向が制限されるというのはいかがなものかと考える。請求された公文書が存在すれば、これを公開し、存在しなければ「不存在」ということで部分公開なり、非公開なりの決定を下すということはおく当たり前のことだと理解している。

この観点から、速やかに平成17年4月27日付けの公開決定通知書を取り消し、請求に該当するすべての公文書の公開を求めるものである。

また、大阪府と門真市で締結された、旧門真南高校の施設管理協定については平成17年の1月に突然、門真市の理事者により議会に説明があり、その必要性についての説明が不十分なまま、3月議会に補正予算として上程された。当初予算も定まらないうちに補正予算が組まれるというのは異例のことである。

旧南高校の施設の利用が可能になるといっても、利用者や地元自治会の要望も希薄であることが、3月議会の文教常任委員会における質疑で明らかになっている。

それではいったい何のための施設管理協定なのか、何故、補正予算を組んでまで、平成17年4月1日に締結する必要があるのか等々、不審に思うのは当然のなりゆきである。

そういう経過も踏まえての、今回の情報公開請求であることをご賢察いただき、いつ、どこで、誰が、どのような協議をされたのか、詳細のわかる議事録も含めての公文書の公開をお願いする。

## 第五 実施機関の主張要旨

実施機関の主張は概ね以下のとおりである。

- 1 本件行政文書について

(1) 事務の説明

大阪府が現に所有する公有財産のうち、低未利用財産及び用途廃止予定財産の総合的かつ効率的な運用を図るため、大阪府公有財産活用検討委員会（以下「検討委員会」という）を設置している。そのうち、大規模施設（1区画の面積がおおむね2万平方メートル以上の土地及びこれに定着する建物をいう）の跡地等について、府の諸施策及び地域のまちづくりとの整合性を勘案し、有効的、総合的な活用にあたっての庁内調整を行うため、検討委員会に

大規模施設跡地活用調整委員会（以下「調整委員会」という）を置いている。

大阪府立門真南高等学校（以下「門真南高校」という）跡地については、面積が3万平米を超えるため、平成17年2月15日に調整委員会で、同年2月21日には検討委員会で協議・調整が行われた。

その結果、門真南高校跡地は、門真市との間で門真市立南小学校（以下「南小学校」という）跡地ほかと交換することとし、交換により取得する南小学校跡地については、府営住宅建替え事業のための用地として活用することが確認された。

## （2）当該文書の説明

ア 「確認書」は、平成17年2月15日付け門企企第396号により門真市から活用要望のあった門真南高校跡地について、同要望書の趣旨を踏まえ、南小学校跡地ほかとの交換を前提とし、府と門真市との間で、対象となる土地及び建物、交換の時期並びに財産評価及び精算等について書面で確認を取り交わしたものである。

また、「元府立門真南高等学校跡地の交換にかかる確認書の締結について（伺い）」は、この意思決定を行うための決裁文書である。

イ 「協議書」は、門真市が門真南高校跡地との交換物件とするため南小学校跡地を更地化（校舎施設の撤去）するに当たり門真市が行う撤去工事の内容等について、府と門真市との間で書面で確認したものである。

また、「元門真南小学校の撤去等にかかる協議書の締結について（伺い）」は、この意思決定を行うための決裁文書である。

## 2 本件決定の適法性について

（1）異議申立人は、「議事録が存在しないならば一部不存在のため公開できない旨の通知が必要」と主張するが、本件公開決定は異議申立人の請求に対応する行政文書を全部公開したものであるから、この主張には理由がない。

（2）また、異議申立人は、「個人のメモ以外に、門真市との交渉の記録が存在しないという主張はにわかに信じがたい」と主張している。

そもそも、府と門真市との協議は、門真南高校跡地と南小学校跡地ほかとの交換や南小学校校舎の撤去について、時期や内容等について一定の結論を出すために進められたものであり、その結論は「確認書」及び「協議書」という形で残すこととしたものである。

協議に際しては、一定の内容を盛り込んだ「確認書」及び「協議書」の案文を府が作成し、これを門真市に示し、府市相互で案文に修正を加える形で協議が進められたものである。

そして、両者が合意に達し、その結論が示されたものが前記1の（2）に記載した「確認書」及び「協議書」であり、協議途上の記録は必要がないため作成していない。

（3）条例第2条において定義されている行政文書とは、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書等であって、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。ここで「組織的に用いるもの」とは、作成又は取得した文書等が職員個人の段階にとどまらず、業務上必要なものとして当該職員個人において自由に廃棄等の処分ができないものをいう。

したがって、ファイルされている正式文書とは別に職員が自己の執務の便宜のために保有する複写物や個人的な検討段階のメモで未だ組織的な検討に付されていないものなど、個人

で自由に廃棄しても組織上・職務上支障がない個人メモ、個人用の控えなどは、行政文書に該当しないものである。

### 3 結論

以上のとおり、本件公開決定は、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、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、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 門真南高校跡地と南小学校跡地との交換並びに土地及び建物の管理について

実施機関の弁明書及び口頭説明等により、以下のとおり認められる。

門真南高校は、府立高校再編整備計画の一環として、平成15年3月31日をもって廃校となったが、その後も、大阪府教育委員会（以下「府教委」という。）がその土地及び建物の管理を行ってきた。

一方、実施機関では、低未利用財産及び用途廃止予定財産等の公有財産の総合的かつ効率的な運用を図るため、大阪府公有財産活用検討委員会（以下「検討委員会」という）を設置しており、そのうち、1区画の面積がおおむね2万平方メートル以上の土地及び建物等の大規模施設跡地等の活用についての庁内調整を行うため、大規模施設跡地活用調整委員会（以下「調整委員会」という）を置いている。門真南高校跡地については、面積が3万平方メートルを超えることから、調整委員会による検討の対象となっており、庁内からも複数の利用意向が示されていたが、同跡地については、かねてから、門真市が利用意向を示しており、門真市長から実施機関あて提出された平成17年2月15日付けの要望書では、門真南高校跡地を市有地との交換方式により取得したい旨及び交換に当たっては南小学校跡地と市有地の一部を提供したい旨の要望が正式に行われたところである。

このような経過を経て、平成17年2月21日に開催された検討委員会において、門真南高

校跡地の活用方策の検討がなされた結果、門真南高校跡地は南小学校跡地ほかと交換すること、交換により取得する南小学校跡地は府営住宅建替事業のための用地として活用すること、が府の方針として決定されている。

これを受けて、実施機関（総務部長）と門真市長との間では、平成17年4月1日付けでの「確認書」が作成され、門真南高校跡地と南小学校跡地との交換を前提に、交換の時期や財産評価及び精算等について基本的な事項を確認するとともに、双方の関係課長間で、南小学校の校舎施設の撤去工事に関する協議内容が同日付の「協議書」にまとめられている。

一方、門真南高校跡地の管理に関しては、同日付で、府教委（教育長）と門真市長との間で、「管理協定書」が締結され、門真南高校跡地の土地及び建物は、門真市長が、平成17年4月1日から交換の日まで管理することとされている。

### 3 本件決定に係る具体的な判断及びその理由について

異議申立人は、「個人のメモ以外に、門真市との交渉の記録が存在しない、という実施機関の主張にはわかには信じがたい。」として、本件公開文書以外にも、「議事録」など本件請求に対応する行政文書がある旨主張するものと解されるので、以下検討する。

#### (1) 条例第2条第1項について

行政文書公開請求の対象となる「行政文書」の意義については、条例第2条第1項に「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図面、写真又はスライド並びに電磁的記録であって、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」をいう旨規定されている。

「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」とは、作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該実施機関の組織において業務上必要なものとして利用・保存されている状態のものなどを意味する。

したがって、正式文書とは別に職員が自己の執務の便宜のために保有する複写物や個人的な検討段階のメモで未だ組織的な検討に付されていないものなど、個人で自由に廃棄しても組織上・職務上支障がない個人メモ等は、これに該当しないが、このような個人メモ等として作成又は取得されたものであっても、原則として、課長補佐に相当する職以上の職にある者を含めた複数の職員による検討に付され、その結果、これらのものが共用するに至るなど、実施機関の組織において業務上必要なものとして利用・保存されるに至った場合は、職員個人の段階のものとはいえ、組織的に用いるものに該当することになる。

#### (2) 本件公開文書以外に本件請求に対応する行政文書の存否について

##### ア 「議事録」に対応する行政文書の存否について

本件請求のうち「議事録」に係る部分に対応する行政文書が存在しないことについての実施機関の説明は、概ね、「門真南高校跡地の交換に関し、門真市との打合せや会議に出席した実施機関の職員は、自らの執務の便宜のため、個人のノートなどに適宜メモはとっていたが、議事録としてまとめることはなく、門真市からも議事録に相当するものを取得することはなかった。」というものである。

これらの説明については、実施機関において、当時、跡地利用に係る事務を担当していた職員が少数であり、門真市との打合せ等には、通常、全員が出席していたこと、また、実際

に個人のノートなどに記載された内容を見分した結果などからすると、特段、不自然、不合理な点は認められなかった。また、この個人のノートなどについては、現に、担当職員個人が管理しているものであって、(1)で述べたところに照らし、条例第2条第1項に規定する行政文書には該当せず、他に、「議事録」に相当するような行政文書を確認することもできなかった。

以上のことから、本件請求のうち「議事録」に係る部分については、対応する行政文書は存しないと認められる。

#### イ 「議事録」以外に対応する行政文書の存否について

次に、本件請求のうち「議事録」以外の部分に対応する行政文書の存否について確認するため、審査会において、実施機関と門真市との間における門真南高校跡地に関する協議や打合せの経過を調査したところ、上記「確認書」等の作成に至るまでに、さまざまなレベルで相当の回数にわたって打合せや協議が行われており、これら打合せ等の場において別記「対象とすべき文書」に掲げる16件の文書が資料として用いられていることが認められた。これらの文書は、いずれも、実施機関若しくは府教委の職員が作成し又は門真市から取得して、実施機関と門真市との間の打合せ等で用いられたものであって、実施機関の職員が組織的に用いるものとして、現に実施機関が管理しているものと認められるから、(1)で述べたところに照らし、条例第2条第1項に規定する行政文書に該当することは明らかである。また、その内容について審査会で確認したところ、いずれも、門真南高校跡地と南小学校跡地の交換に関し検討段階におけるスケジュールや交換の条件が記載されるなど、本件請求の対象である「府立門真南高校と門真市立南小学校の跡地の交換について大阪府と門真市で協議された内容のわかるもの一切」に対応する文書であると認められた。

一方、実施機関は、門真南高校跡地を含む大規模施設跡地の活用方策の検討のため、庁内で上述の調整委員会や検討委員会などさまざまな会議や打合せを実施しており、これらの打合せ等でも相当数の文書が資料として使用されていることが認められたが、審査会において、これらの文書を見分したところ、本件請求の対象である「府立門真南高校と門真市立南小学校の跡地の交換について大阪府と門真市で協議された内容のわかるもの一切」に該当する内容のものはなかった。

以上のことから、実施機関においては、本件公開文書のほか、別記「対象とすべき文書」に掲げる文書についても、本件請求に対応する行政文書として特定し、公開・非公開等の決定を行うべきであったと認められる。

なお、本件請求の際の実施機関職員との面談において、異議申立人が「議事録」に相当する行政文書の公開を重視していた様子が実施機関の説明や異議申立人の主張の内容から窺えるが、本件請求の対象が、単に「議事録」とどまらないものであることは公開請求書の記載から明らかであり、実施機関において、面談時の印象を重視する余り、多数の行政文書が公開・非公開等の決定の対象からもれる結果となったことは遺憾である。

今後、実施機関においては、条例が、「行政文書の公開を求める権利が十分に保障されるように、この条例を解釈し、運用する」ことを求めている(第3条)ことに十分留意し、齟齬のない文書特定に努められたい。

#### (3) 異議申立人のその他の主張について

異議申立人は、「一切の交渉の経過について、議事録は存在しないとのことであれば、まず

請求された公文書について一部不存在のため公開できない旨の通知が必要であり、この部分開示の決定通知書を発行していただきたい」旨主張している。

しかしながら、本件請求の内容は、「府立門真南高校と門真市立南小学校の跡地の交換について大阪府と門真市で協議された内容のわかるもの一切（議事録、起案書等を含む）」であり、「〇〇の一切」という文言による網羅的な公開請求が行われている。このような請求では、実施機関として、該当する行政文書を特定して公開・非公開等の決定を行うことはできても、該当する行政文書がなかった事項を逐一特定して不存在による非公開の決定を行うことは困難である。

一方、請求者は、特定された行政文書以外に対象行政文書があるはずだと考える場合には、本件のように文書の特定の不備を主張して不服申立てを行うことができるのであるから、実施機関においては、本件決定とあわせて不存在決定を行う必要はないものである。

#### 4 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あり、実施機関は、本件異議申立ての対象となった公開決定について、別記「対象とすべき文書」に掲げる文書を対象行政文書に加え、改めて公開・非公開等の決定を行うべきであるので、「第一 審査会の結論」のとおり答申するものである。

#### 別記 対象とすべき文書

番号	行政文書の名称
1	門真南高校跡地利用スケジュール
2	門真南高校跡地利用スケジュール（H15.11.17）
3	三事業に関する事業スケジュール（2004/3/5）
4	府立門真南高校と市立門真南小学校との交換について（H16.6.29）
5	府立門真南高校と市立門真南小学校との交換について
6	門真南高校跡地ほか活用等調整会議（2005.1.5）
7	三事業に関する事業スケジュール
8	門真南小学校の撤去工事関係の確認事項（H17.1.5）
9	確認書の案
10	門真南高校交換取得等に係る事業フロー（H17.1.18）
11	門真南高校跡校舎を国の機関へ貸与することに伴う国庫補助金の返還等（H17.1.28）
12	門真南高校交換取得等に係る事業フロー（H17.1.18）
13	要望書（平成17年2月15日付け門真市長から大阪府知事あて）
14	確認書（案）
15	協議書（案）
16	管理協定書の案

（注）9は本件公開文書中の「確認書」とは異なる。

10と12は名称は同じであるが、内容が異なる。