

## 大阪府情報公開審査会答申（大公審答申第373号）

〔大阪府庁周辺における喫煙所整備に係る文書不存在非公開決定審査請求事案〕

（答申日：令和5年1月19日）

### 第一 審査会の結論

実施機関（大阪府知事）の判断は妥当である。

### 第二 審査請求に至る経過

- 1 令和3年4月1日付けで、審査請求人は、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（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、「担当室・課（所）等」欄に「秘書課」と記載した上で、「平成27年度の府庁周辺における喫煙所整備に関して知事とのやりとり、他課との検討・調整過程が分かる文書」の行政文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

なお、審査請求人は、本件請求とは別に、同日付けで実施機関に対し、本件請求と同趣旨の行政文書公開請求を3件行っており、それらの請求の「担当室・課（所）等」欄には、それぞれ「庁舎管理課」、「企画厚生課」、「健康医療総務課、健康づくり課」と記載されていた。

- 2 令和3年4月7日付けで、実施機関（決定担当課：政策企画部秘書課（以下「秘書課」という。））は本件請求に対し、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、「公開請求のあった上記に関する文書を作成・管理していないため。」との理由を付して、審査請求人に通知した。
- 3 令和3年4月14日付けで、審査請求人は、本件決定を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定により、実施機関に対して、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、公開するとの決定を求める。

### 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

実施機関は本件請求に係る行政文書を管理していない理由を「公開請求のあった上記に関する文書を作成・管理していないため。」としたが、作成した事実があるため、失当である。

実施機関（決定担当課：総務部庁舎室庁舎管理課（以下「庁舎管理課」という。））が令和3年3月12日付け庁第3054号で行った部分公開決定（以下「庁第3054号決定」という。）では、〇〇大阪府秘書長（以下「平成27年度秘書長」という。）が平成27年6月25日に庁舎管理課の

職員らへとあてた「【知事の反応】外での喫煙禁止について」と題するメール（以下「秘書長メール」という。）が公開された（甲第1号証）。秘書長メールには、平成27年度の府庁周辺における喫煙所整備に関して知事とのやりとり（「あそこの駐車場は、庁舎敷地内って扱いでなく、単なる府の所有地ってことで、たばこ吸うてもええって考えて。」等）、他課との検討・調整過程（「駐車場の喫煙スペースとしての活用について検討してほしい、との指示ですので、お手数おかけしますが、よろしくをお願いします。」等）が記録されている。このことからすると、作成した事実があるものといえる。したがって、少なくともこの文書は公開の対象とされるべき文書であり、実施機関は文書の特定作業を十分に行っていないものといえる。

添付資料 甲第1号証 2015年6月25日付け電子メール「【知事の反応】外での喫煙禁止について」（添付省略）

## 2 反論書における主張

電子メールの公開の考え方によると、「電子メールは、府の職員が組織的に利用するものとして管理している場合は、大阪府情報公開条例に基づく公開請求の対象となります。」とされ、公開請求の対象となるメールの範囲には「1対多数のメール（同報メール、CC、BCC）」が含まれるとされている。

秘書長メールは宛先が2つあり、CCが3つある1対多数のメールであることからすると、平成27年度秘書長が送信した時点で、平成27年度秘書長により条例に基づく公開請求の対象文書が作成されたといえる。

大阪府情報公開条例解釈運用基準には、不存在による非公開決定通知書の作成要領について、「公開請求に係る行政文書を管理していない理由」には「既に保存期間を経過して廃棄手続済であるなど請求に係る行政文書を管理していない理由を具体的に記入する。」とされている。

他方、実施機関は、本件決定において、本件請求に係る行政文書を管理していない理由を「公開請求のあった上記に関する文書を作成・管理していないため。」としている。

実施機関の弁明書はこの矛盾を解消するものではない。

以上のことからすると、実施機関の弁明を信用することはできない。

## 第五 実施機関の主張要旨

実施機関の弁明書における主張は、概ね次のとおりである。

### 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

本件審査請求において審査請求人は、審査請求の理由として、秘書長メールについて作成した事実があり、実施機関は文書の特定作業を十分に行っていないものといえるとしている。

しかし、秘書課は、事業実施担当課ではないため、そもそも本件請求文書の保管はしていない。

審査請求人が審査請求書に添付している秘書長メール（甲第1号証）は、大阪府の所有地である駐車場を喫煙スペースとして活用することについて検討してほしいという知事からの指

示内容を、平成27年度秘書長が庁舎の管理に関する事業の実施担当課である庁舎管理課の職員に伝達したものである。

このため、秘書長メールは、事業実施担当課である庁舎管理課において、適切に保存、管理されており、審査請求書に記載のとおり、同課が行った庁第3054号決定によって公開されているところである。

なお、本件請求を受けて、秘書課において本件請求文書の探索を行ったが、秘書長メールを含め関連する文書の発見には至らなかったため、本件決定を通知したところである。

### 3 結論

以上のとおり、本件決定は、条例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。

## 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、そのことにより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したり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 本件決定の妥当性について

#### (1) 秘書課のみが本件決定を行ったことの妥当性について

まず、本件請求に対し、秘書課のみが、秘書課において管理している行政文書から対象行政文書の有無について探索した上で本件決定を行ったことの妥当性について検討する。

第二の1記載のとおり、審査請求人は、本件請求と同日付けで実施機関に対し、本件請求とは別途、「担当室・課（所）等」欄にそれぞれ「庁舎管理課」、「企画厚生課」、「健康医療総務課、健康づくり課」と記載した上で、本件請求と同趣旨の行政文書公開請求を3件行っている。また、第四の1記載のとおり、審査請求人が本件請求を行う前に、庁舎管理課が審査請求人に対し、秘書長メールを公開する庁第3054号決定を行っている。

これらの事実に加え、本件請求に対して秘書課のみが本件決定を行ったことについて、審査請求人が本件審査請求において争っていないことを踏まえると、本件請求に対して、秘書

課のみが秘書課が管理している行政文書を探索した上で、本件決定を行ったとしても、これは妥当であると解される。

(2) 対象行政文書が不存在であることの妥当性について

秘書課が、秘書課において管理している行政文書を探索した上で、対象行政文書を管理していないとして本件決定を行ったことの妥当性について、以下検討する。

当審査会が本件請求の対象行政文書の管理の有無や対象行政文書の探索方法について確認したところ、秘書課は以下のとおり説明した。

審査請求人が、少なくとも本件請求の対象とされるべき行政文書であると主張する秘書長メールは、喫煙所整備について検討を求める知事からの指示事項を、平成27年度秘書長が庁舎管理課長等に伝達したものである。秘書長メールのように知事からの指示事項を伝達した文書（以下「知事指示事項伝達文書」という。）については、事後に意思決定の経緯、過程並びに事務及び事業の実績を検証できるよう、事業実施担当課で保管又は保存することとなっている。秘書課においては、知事指示事項伝達文書については、大阪府行政文書管理規則（平成14年大阪府規則第122号）に基づき、保存期間を定めないことができる、一時的かつ補助的な用途に用いるものとして取り扱っている。秘書課においては、知事の指示事項を伝達した時点で秘書課としての業務は終了したと考え、知事指示事項伝達文書を廃棄することとしている。

本件請求を受け、秘書課の職員間で業務に必要な電子データを共有しているフォルダ（以下「共有フォルダ」という。）、行政文書管理システム、秘書課執務室に設置している書庫を探索したが、秘書長メールを含む対象行政文書を管理していなかったため、本件決定を行った。

なお、本件請求時、秘書長メールを作成した平成27年度秘書長はすでに秘書課に在籍していなかったことから、当該秘書長に対しては対象行政文書の有無について確認していない。また、本件請求時に秘書課に在籍している秘書課職員（以下「令和3年度秘書課在籍職員」という。）に対しても、対象行政文書の有無について確認していない。

以上の秘書課の説明を踏まえ、本件決定の妥当性について以下検討する。

当審査会が秘書長メールを見分したところ、これは本件請求内容に合致したものであり、もし本件請求当時、秘書課において秘書長メールが管理されていたのであれば、本件請求の対象行政文書の1つであることが認められる。

大阪府処務規程（昭和28年大阪府訓令第1号）第4条第2項において、「秘書課においては、秘書に関する事務をつかさどる。」と規定されており、秘書課は、喫煙所整備の事業実施担当課ではないことが認められることから、秘書課が秘書長メールや本件請求の対象行政文書を、保存期間を定めない一時的かつ補助的な用途に用いる文書として取り扱ったとしても、ここに何ら不自然な点はない。

さらに、本件請求の対象行政文書は本件請求の約6年前に作成された文書であること、令和3年度秘書課在籍職員全員が本件請求の対象行政文書の作成当時は秘書課に在籍していないことを勘案すると、本件請求時に秘書課において本件請求の対象行政文書を管理していないという秘書課の主張には、特段不合理な点は認められず、本件決定は妥当と認められる。

秘書課の本件請求の対象行政文書の探索方法についても、以下検討する。

秘書長メールは、電子メールの管理の特例に関する規則（平成21年大阪府規則第56号）第

2条第2号における、「知事又は職員が自己の電子メールアドレスを用いて送信し、又は受信した電子メールであって、二以上の職員等に対し同時に送信されたもの」（以下「1対多数メール」という。）として行政文書に該当する。なお、この1対多数メールについては、共有フォルダに管理されておらず、職員毎に業務用として付与されたメールボックス（以下「個人メールボックス」という。）に保存されている場合についても、行政文書公開請求の対象である行政文書であると解されていることから、行政文書公開請求の対象行政文書に1対多数メールが該当することが想定される場合は、共有フォルダ等のみではなく、個人メールボックスを探索することも必要である。

しかし、本件請求に対して、秘書課は、本件請求当時である令和3年度秘書課在籍職員の個人メールボックスへの探索を行っていない。上記の趣旨からすれば、本件請求においても個人メールボックスを探索対象とすることが、探索方法としてはより丁寧だったといえる。ただ、上述のとおり、本件請求の対象行政文書は本件請求の約6年前の文書であることや、令和3年度秘書課在籍職員全員が対象行政文書の作成当時は秘書課に在籍していないことを勘案すると、令和3年度秘書課在籍職員の個人メールボックスに対象行政文書が存在することは考えにくい。したがって、秘書課がこれを探索しなかったことも一定理解でき、仮に探索を行ったとしても対象行政文書が発見された可能性は極めて低かったといえる。

よって、秘書課による本件請求の対象行政文書の探索方法に鑑みてもなお、本件請求時に秘書課において本件請求の対象行政文書を管理していないという秘書課の主張には、不自然ないし不合理な点は認められず、本件決定の妥当性を覆すだけの事情があるとはいえない。

### （3）本件決定の理由付記について

第四の1及び2記載のとおり、審査請求人は、本件請求の対象行政文書である秘書長メールは、平成27年度秘書長が複数の職員に向けて発信した時点で「作成」されたものであるにもかかわらず、秘書課は本件決定において対象行政文書を管理していない理由を「作成・管理していないため。」としており、矛盾している旨主張している。

審査請求人の主張のとおり、秘書長メールは、平成27年度秘書長が作成した行政文書であるので、秘書課が本件決定において対象行政文書を管理していない理由として、「作成していない」と記載したことは不適切である。

しかしながら、秘書長メールは本件請求の約6年前に作成されたものであり、本件請求時点で管理していない文書の作成の有無や、どの時点で廃棄されたかといった文書の管理状況を正確に把握することが困難であったことは一定理解できる。したがって、理由付記の記載内容に一部正確性を欠く箇所はあったものの、本件決定に際して理由付記自体は行われており、その主要な内容については適切なものであったと認められることを踏まえると、秘書課が行った本件決定の理由付記は、本件決定を取り消すに至るまでのものとは認められない。

## 3 結論

以上のとおりであるから、「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）

丸山 敦裕、島尾 恵理、荒木 修、小谷 真理