

大阪府情報公開審査会答申（大公審答申第380号）

〔 寄贈灰皿の設置場所等に関する文書不存在非公開決定審査請求事案 〕

（答申日：令和5年3月29日）

第一 審査会の結論

諮問実施機関（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3月31日、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、以下の内容についての行政文書公開請求を行った。
（行政文書公開請求の内容）
 - （1）2015年8月4日にA社担当者らと接触した際の記録またその際に取得した文書
 - （2）A社寄贈灰皿の設置場所について、2015年10月15日及び26日付けのA社とのメールには候補地が7か所とされていたところ、これにさらに2か所（㊸西大路広場付近及び㊹北口ゲート付近）を加えた際のA社とのやりとりが分かる文書
- 2 令和3年4月14日、大阪府日本万国博覧会記念公園事務所長の職にある職員に権限を委任する規則（平成26年大阪府規則第66号）第2条第2号により諮問実施機関から権限を委任された大阪府日本万国博覧会記念公園事務所長（以下「実施機関」という。）は、上記行政文書公開請求に対し、「記載された行政文書については、取得又は作成していないため、管理していない。」という理由を付して、条例第13条第2項の規定により、1（1）及び（2）に対する不存在による非公開決定を行い、審査請求人に通知した。
- 3 令和3年7月16日付け、審査請求人は、1（1）及び（2）に対する不存在による非公開決定を不服として、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、審査請求を行った。
- 4 令和5年1月24日付け、審査請求人は、1（1）に係る審査請求を取り下げた。（以下、1（2）に係る行政文書公開請求、不存在による非公開決定及び審査請求について、それぞれ、「本件請求」、「本件決定」及び「本件審査請求」という。）

第三 審査請求の趣旨

公開を求める。

第四 審査請求人の主張要旨

審査請求人の審査請求書における主張は、概ね次のとおりである。

- 1 審査請求書における主張
A社寄贈灰皿の設置場所が増えるにつれ、A社側の承諾を得る必要があった。この経緯を記録した文書が存在する。

2 反論書における主張

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。）第13条は、「事務及び事業を行うに当たっては、経緯も含めた意思決定に至る過程並びに事務及び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、文書（電磁的記録にあっては、電子文書に限る。）を作成するものとする。」とされている。

実際、実施機関は、資料1（添付省略）に含まれる「喫煙対策について（案）」と題する文書に記載される「※（ ）は内数で、A社の寄贈による特大灰皿に更新。（A社と覚書締結）」を意思決定するに当たり、その経緯としてA社担当者とのメールのやりとりを作成している（資料3）（添付省略）。

審査請求人が公開を求める事項に対応する行政文書とは、この一度意思決定がなされた事務に対する変更を跡付けすることができるよう作成されたものである。

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）弁明の趣旨

「実施機関の判断は妥当である」との答申を求める。

（2）弁明の理由

ア 実施機関における喫煙対策について

（ア）公園内の灰皿の撤去等

実施機関においては、たばこの煙による不快感や健康被害の不安等による公園利用者への配慮から、「大阪府受動喫煙防止に関するガイドライン」に準拠した禁煙エリアの拡充を図るための検討を行い、「喫煙対策について」（以下「資料1文書」という。）のとおり、公園内の灰皿の撤去等を平成27年12月より行うこととした（資料1参照）（添付省略）。

（イ）A社に対する確認等

- a 他方、公園内の灰皿設置個所が81か所から15か所へと削減されることとなるため、既存のスタンド灰皿のままこれを行えば一つの灰皿設置個所に多くの喫煙者が滞留することなどが想定されたことから、灰皿の撤去等と併せて、既存のスタンド灰皿を特大スタンド灰皿へ更新することについての検討も行った。検討に当たり、経費削減の観点から、分煙の取組みとしてスタンド灰皿の提供等を行っているA社に対して、特大スタンド灰皿の無償提供の可否等について確認等を行ったところ、特大スタンド灰皿等が提供可能である旨の回答を受けるとともに、これら物品を設置した場合の事例等について情報提供を受けた（資料3中平成27年8月5日付け電子メール等参照。）（添付省略）。

当該回答等を受けて、実施機関において特大スタンド灰皿の設置個所等について検討を重ねるとともに、A社の担当者に対して当該物品の提供可能数についての確

認等を行っていた（資料3 中平成27年10月15日付け電子メール等参照。）（添付省略）。A社の担当者からは、当該電子メールにより問い合わせた特大スタンド灰皿7基が提供可能であるとして、これらを設置した場合のイメージ図等に係る情報提供等があった（資料3 中平成27年10月26日付け電子メール等参照。以下、平成27年8月5日付け電子メール等、平成27年10月15日付け電子メール等及び平成27年10月26日付け電子メール等を「資料3 電子メール等」という。）（添付省略）。これら一連の回答等を踏まえ、特大スタンド灰皿の提供数を7基として更に検討を進めていたところ、上記電子メールに添付された図面等から公園内の灰皿設置候補地が、15か所とされていることを確認したA社の担当者から2基を追加した合計9基の特大スタンド灰皿の提供が可能である旨の連絡があった。

当該連絡を受けて、実施機関においては、特大スタンド灰皿9基に係る寄附採納における受入事務を行うこととした。

(ウ) 寄附採納における受入事務

- a 寄附とは、民法（明治29年法律第89号）第549条において、「贈与は、当事者の一方がある財産を無償で相手方に与える意思表示し、相手方が受諾をすることによって、その効力を生ずる。」と規定されているとおり、寄附者が自己の財産を無償で大阪府に与える意思表示し、大阪府がこれを受諾することによって成立する契約である。その事務については、大阪府の「会計事務の手引」において以下のとおり定められている。

・「会計事務の手引」抜粋

4 寄附採納による受入事務

(1) 寄附申出書の受理

寄附者より寄附申出書を受けます。ただし、軽易な物品（例えば、図書のようなもの）については、寄附申出書の省略ができます。

(2) 寄附採納伺書の作成及び決裁

寄附物品の採納受諾伺書を作成し、物品管理者の決裁を受け、出納員に合議します。

なお、負担付きの寄附又は贈与に該当するときは、議会の議決事項（地方自治法第96条第1項第9号）となります。

(3) 寄附受諾書の交付及び受入通知

物品管理者は、採納を決定したときは、寄附申込者に寄附受諾書を交付するとともに出納員へ受入通知します。

(4) 物品の受領

出納員は、寄附申込者から物品を受領し、受領書を寄附者に交付します。

(5) 出納簿への受入記簿

物品の受入通知に基づき、出納簿に受入記簿（受入日付は、物品受領書の受入日付）します。

実施機関においては、これら規定に基づき、A社からの特大スタンド灰皿9基を

実施機関に寄附する意思表示（資料4中「寄附申出書」）（添付省略）を受けて、実施機関としてこれを受諾する旨の意思決定（資料2中「寄附受領書」）（添付省略）等を行うことで、本件寄附採納における受入事務（以下「本件受入事務」という。）を行ったものである（資料3）（添付省略）。

- b 上述したとおり、寄附採納における受入事務は、寄附者からの寄附申出を起点として行われるものであって、上記（イ）記載の実施機関の職員による確認は、当該事務に先立って寄附可能な物品数等を確認するという事務的な作業に過ぎない。これら確認内容について実施機関の職員がメモをとったり、参考資料等を受領することもあるが、これらメモ等は、本件受入事務を行うまでの間の当該職員個人の段階における事務的な備忘録であり、決裁のための資料として回議されることもなく、本件受入事務が決裁された後は不要となることから速やかに廃棄されており、組織共用文書には該当しない。

（エ）小括

以上のとおり、本件請求に係る行政文書について取得又は作成した事実はない。

イ 審査請求人の主張について

本件審査請求において、審査請求人は、「A社寄贈灰皿の設置場所が増えるにつれ、A社側の承諾を得る必要があった、この経緯を記録した文書が存在する」とも主張するが、これら行政文書が存在しないことについては、上記アにおいて述べたとおりである。

ウ 本件処分について

以上のとおり、本件請求に係る行政文書は存在せず、実施機関はこれを保有していないため、条例第13条第2項の規定に基づき、本件処分を行ったものであり適法なものである。

（3）結語

以上のとおり、本件処分は、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

寄附採納における受入事務は、寄附申出を起点として手続が始まるもので、特大スタンド灰皿が実際に何基寄附されるかは、寄附者から寄附申出書を受領した時点で初めて確定し、申出のあった寄附を受領するかどうかや実際の設置場所等についても、寄附申出書を受領後に検討を行うものである。寄贈灰皿に係る実施機関とA社とのやりとりにおいては、資料3電子メール等の一連のやりとりのように、実施機関担当者とA社担当者間で、寄附採納における受入事務に先立つ事務的な作業として、寄附手続を円滑に進めるため、寄附申出書の提出に係る事務手続の案内や提供予定数の確認等を行っている。これは、職員が備忘録として自己の執務の便宜のために保有し、組織で共用していない文書であり、条例第2条第1項の行政文書には当たらず、寄附申出書を受領後には廃棄している。また、資料1文書で前提としていた特大スタンド灰皿の提供予定数を下回るような変更であれば、例えば実施機関で減少分を補うため購入を検討するなど、組織としての対応が必要な可能性があったが、

本件は前提としていた特大スタンド灰皿の提供予定数を上回る変更であり、組織としての対応は必要ないものであった。

また、審査請求人は、当初設置場所が7か所とされていたものから2か所加えられたことについて、資料1文書で一度意思決定がなされた事務に対する変更と主張している。しかし、資料1文書の伺い文にも、当該決裁の後、設置場所等を具体的に定める実施機関とA社との「覚書」を別途伺う旨記載しているとおり、寄附申出書の提出を受けた後に、特大スタンド灰皿9基の具体的な設置場所等を定める「覚書」を締結している。これは、資料1文書の意思決定を変更するものではなく、特大スタンド灰皿9基の寄附及び具体的な設置場所等について、新たに意思決定したものである。

なお、資料3電子メール等については、実施機関担当者が人事異動に係る後任者への事務引き継ぎにおいて、当時の状況を伝えるため、廃棄せず個人で保有していた電子メールを組織共有フォルダに保存したことから、職員が組織的に用いるものとして行政文書である電子メールとして取り扱ったものである。

第六 諮問実施機関の主張要旨

諮問実施機関の理由説明書における主張は概ね次のとおりである。

審査請求人が提起した本件審査請求に係る実施機関の弁明について、諮問実施時において当該弁明に不合理な点はない。

また、本件審査請求に係る本件決定は、条例第13条第2項の規定に基づき適正に行われていることから、当諮問実施機関は本件決定に違法、不当はないものとする。

第七 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。

2 本件決定に係る具体的な判断及びその理由について

審査請求人は、寄贈灰皿に係る実施機関とA社とのやりとりのうち、当初設置場所が7か所とされていたものから2か所加えられたことに係るやりとりが分かる文書（以下「本件対象文書」という。）の公開を求めている。これに対し実施機関は、本件対象文書は、寄附採納における受入事務に先立って寄附による提供予定数の確認等について担当者間で行われた事務的な調整に係るやりとりで、組織で共用していない文書であることから、条例第2条第1項の行政文書には当たらず、寄附申出書の受領後に廃棄しているため保有していないと主張している。

(1) 条例の定め

条例第2条第1項において、「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（ただし、実施機関が、府民の利用に供することを目的として管理しているもの及び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を除く。）をいう旨規定している。ここでいう「組織的に用いるもの」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を意味する。

(2) 本件決定の妥当性について

本件対象文書について、当審査会から実施機関に、A社から実際にどのように連絡がなされたのか確認したところ、資料3電子メール等と同様、実施機関担当者とA社担当者間の電子メールによるやりとりにより行われたとのことであった。また、本件対象文書を行政文書に該当しないとした理由についても確認したところ、寄附採納における受入事務は、寄附申出を起点として手続が始まるもので、本件対象文書は、寄附採納における受入事務に先立ち、担当者間で寄附による提供予定数の確認等について行われた事務的な調整に係るやりとりであり、職員が備忘録として自己の執務の便宜のために保有していたもので、業務上の必要がなく組織で共用していなかったとのことであった。また、本件対象文書は、資料3電子メール等を通じて実施機関が前提としていた寄附による提供予定数が7基を上回る9基に変更される旨のやりとりであり、この変更に対して、実施機関において組織としての対応が必要となるものではなかったとのことであった。

確かに、寄附採納における受入事務においては、受諾するかどうかや寄附物の設置場所等について、正式な検討は、寄附者の申出を受けてから開始されるものであるといえる。よって、本件対象文書は寄附採納における受入事務に先立つ担当者間の事務的な調整に係るものであることや、本件における寄附による提供予定数の変更が、実施機関において組織としての対応を要しなかったものであることから、本件対象文書を組織で共用する業務上の必要がなく、行政文書には該当しないため廃棄しているという実施機関の説明に、特段不自然な点はない。

他方、本件対象文書は行政文書に該当しないとする一方、本件対象文書と同様の寄附申出に先立つ実施機関担当者とA社担当者間のやりとりである資料3電子メール等を行政文書としている理由について、当審査会が実施機関に確認したところ、資料3電子メール等も、本件対象文書と同様、寄附採納における受入事務の実施当時は組織で共用しておらず、行政文書には該当しないものであったが、その後、実施機関担当者が人事異動に係る後任者への事務引き継ぎにおいて、当時の状況を伝えるため、廃棄せず個人で保有していた電子メールを共有フォルダに保存したことから、その時点から組織共用文書として行政文書として取り扱ったとのことであった。この実施機関の説明は、不合理とまでは言えない。

これらのことからすると、本件請求に係る行政文書を保有していないとする実施機関の説明に特段不自然な点はなく、本件決定は妥当である。

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。

4 付言

本件において、実施機関は、寄附採納における受入事務に先立つ担当者間の事務的な調整等のやりとりについて、組織共用文書ではなく行政文書に該当しないとしている。

しかし、寄附採納における受入事務に先立つ担当者間のやりとりにおいても、相手方の意思表示に影響を与えるような交渉が存在するような場合も否定できない。このような場合は、その後の意思形成の端緒となることも考えられることから、今後、具体的な寄附内容に係る重要な交渉内容等がある場合については、寄附採納における受入事務に先立つ担当者間の事務的な調整等のやりとりであっても、行政文書として適切に管理するよう留意されたい。

(主に調査審議を行った委員の氏名)

魚住 泰宏、的場 かおり、海道 俊明、近藤 亜矢子