

大阪府情報公開審査会答申（大公審答申第255号）

〔 大阪府情報公開条例に基づく行政文書公開請求に係る決裁文書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、「「大阪府情報公開条例」（平成11年大阪府条例第39号）に基づき行政文書公開請求のあった請求書、開示・不開示等決定に係る行政決裁文書一式（開示期限延長、第三者照会等を含む。）（上記条例施行日から本件行政文書公開請求日までに提出及び決定されたもの全て）」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、「公開請求の対象となる行政文書の量が膨大であり、情報公開に係る事務の円滑な執行に必要なため、公開を希望する行政文書を絞り込」むよう補正（以下「本件補正1」という。）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、「過去にどのような行政文書の公開請求がなされたのかを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 さらに、平成27年6月15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、「公開請求の対象となる文書の量が著しく大量（約25万枚）となると推計されますので、情報公開に係る事務の円滑な執行に必要なため、公開を希望する行政文書を絞り込」むよう、再度、補正（以下「本件補正2」という。）を求め、併せて、文書情報検索・閲覧システム「ネットみる」を補正の参考となる情報として提供し、異議申立人に通知した。これに対し、異議申立人は、同月17日、「対象文書が著しく大量とのことであるが、対象文書全体の公開を希望するので、行政文書を絞り込むことができず、補正依頼に応じることができない。なお、本件行政文書公開請求に不備があるとのことで補正を求められているが、補正を求められた『行政文書公開請求書に記載された行政文書の名称等』記載事項で対象文書を特定することは可能であると思料されるので、本件行政公開請求日（平成27年5月25日）までに行われたものについて全てを対象文書として特定されたい」との回答を、実施機関に対して行った。
- 4 平成27年6月18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、「請求対象文書が著しく大量で、公開・非公開の判断や公開準備に多大な時間と労力を要し、情報公開事務や通常の事務の執行に著しい支障

が生じることから、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。

- 5 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」において、「「大阪府情報公開条例」（平成11年大阪府条例第39号）に基づき行政文書公開請求のあった請求書、開示・不開示等決定に係る行政決裁文書一式（開示期限延長、第三者照会等を含む。）（上記条例施行日から本件行政文書公開請求日までに提出及び決定されたもの全て）」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、行政文書公開請求書（以下「本件請求書」という。）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、本件請求書に記載した行政文書の全てを特定されたい旨、回答した。

さらに、同年6月15日付け情公第1207号「補正通知書」（同年6月17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、同年6月17日付け「補正の求めに係る補正書（回答）」により、改めて本件請求書に記載した行政文書の全てを特定されたい旨、回答した。なお、当該「補正通知書」によると、公開請求の対象となる文書の量が著しく大量となると推計され、情報公開に係る事務の円滑な執行に必要なため、公開を希望する行政文書を絞り込んで欲しい旨の記載があり、また、補正の参考情報として、文書情報検索・閲覧システム「ネットみる」の教示があったが、異議申立人においては、対象文書全体の公開を希望するので、行政文書を絞り込むことができず、補正依頼に応じることができない旨、改めて回答した。

その後、処分庁から同年6月18日付け情公第1220号「非公開決定通知書」（同年6月20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、「請求対象文書が著しく大量で、公開・非公開の判断や公開準備に多大な時間と労力を要し、情報公開事務や通常の事務の執行に著しく支障が生じることから、本件請求について却下するため。」との記載があった。

さて、本件処分は、6月18日付けで行われており、2回目の補正通知書を受けての回答の翌日には非公開決定を行っている。対象文書が大量で期間内に公開できないのであれば、決定期限の延長（条例第14条）若しくは決定期限の特例延長（条例第15条）の適用を検討し、条例の定める方法に従い公開をすべきである。

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、2度にわたって条例第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。」と定めており、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もないことから、処分庁の対応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、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（第1回）を求めた。その際、実施機関は、補正を要する事項として、「公開請求の対象となる行政文書の量が膨大であり、情報公開に係る事務の円滑な執行に必要なため、公開を希望する行政文書を絞り込んでください。」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、過去にどのような情報公開請求がなされたのか知ることができないので応じることができない旨、回答した。

次いで、実施機関は、平成27年6月15日付け情公第1207号で異議申立人に対し、補正（第2回）を求めた。その際、実施機関は、公開請求の対象となる文書の量が著しく大量となると推計され、情報公開に係る事務の円滑な執行に必要なため、公開を希望する行政文書を絞り込んで欲しい旨の記載があり、また、補正の参考となる情報として、文書情報検索・閲覧システム「ネットみる」によって、大阪府が管理している文書のファイル（簿冊）目録や文書目録を情報公開課ホームページにおいて検索・閲覧できる旨の教示があったが、異議申立人は、大阪府における情報公開請求の全体を把握するために本件請求に及んだものであり、対象文書全体の公開を希望していたところ、対象文書が著しく大量との理由をもって補正依頼に応じることができない旨、改めて回答した。

また、異議申立人は、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」欄に明確に公開を希望する行政文書の名称を記載し、実施機関もそれを把握した上で、対象文書が膨大であると補正を求めてきていることから、当該欄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

第2回の補正について平成27年6月17日付けで回答を行ったところ、実施機関は、翌日、平成27年6月18日付け情公第1220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。

さて、本件決定は、2回目の補正通知書を受けての回答の翌日には非公開決定を行っている。対象文書が大量で期間内に公開ができないのであれば、決定期限の延長（条例第14条）若しくは決定期限の特例延長（条例第15条）の適用を検討し、条例の定める方法に従い公開をすべきである。

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、実施機関からの2回にわたる補正通知書にも迅速かつ誠実に回答してきたところであるが、決定期限の延長措置等を取ることなく、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こと、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、適切な情報提供は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おらず、公開請求に係る行政文書が著しく大量であること

本件請求書には、「『大阪府情報公開条例』（平成11年大阪府条例第39号）に基づき行政文書公開請求のあった請求書、開示・不開示等決定に係る行政決裁文書一式（開示期限延長、第三者照会等を含む。）（上記条例施行日から本件行政文書公開請求日までに提出及び決定されたもの全て）」と記載はされていたものの、その内容は、特定の手続に関連する行政文書を包括請求するものであった。

そこで、本件請求の対象となる行政文書の量を調査したところ、当該行政文書の量が著しく大量（約25万枚）となると推計された。実施機関において管理している本件請求の対象となる行政文書の全てについて、個々に公開・非公開の有無を調査・判断し、非公開事由のある部分の全てにマスキング等の措置を講じることとなると、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) 異議申立人が補正の意思がない旨の意思表示をしたこと

上記(1)記載の状況を踏まえ、実施機関は、条例第7条第6項の規定により、本件補正1及び本件補正2を求め、異議申立人に通知したところである。さらに、実施機関は、公開請求の対象となる文書の量が著しく大量となると推計されたことから、本件補正2を求める際には、当該補正の参考となる「文書情報検索・閲覧システム」（インターネットで府の行政文書の検索等ができるシステム）の案内も行った。しかしながら、これらに対して、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。

本件請求は、形式的・外形的には一応対象となる行政文書をとらえてはいるが、行政の活動が多種多様であり、対象となる行政文書も多岐にわたるところ、公開請求の手續に係る約25万枚と推計される行政文書の全ての公開を希望することは通常は考え難いものであり、包括的な請求における対象となる行政文書の量が著しく大量となることに照らすと、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、対象となる全ての行政文書について、個々に公開・非公開の有無を調査・判断し、非公開事由のある部分の全てにマスキング等の措置を講じる必要があり、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、「請求対象文書が著しく大量で、公開・非公開の判断や公開準備に多大な時間と労力を要し、情報公開事務や通常の事務の執行に著しい支障が生じることから、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) 公開決定等の期限の延長及び特例延長

異議申立人は、「対象文書が大量で期間内に公開ができないのであれば、決定期間の延長（条例第14条）若しくは決定期限の特例延長（条例第15条）の適用を検討し、条例の定める方法に従い、公開をすべきである」と主張する。しかしながら、前述のとおり、本件請求については、「行政文書を特定するに足りる事項」の記載が不十分であり、不適法であることから、公開決定等の期限の延長や期限の特例の適用の余地はないものである。

(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」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著しく大量になるため、異議申立人に対して、公開を希望する行政文書を絞り込むよう二度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「請求対象文書が著しく大量で、公開・非公開の判断や公開準備に多大な時間と労力を要し、情報公開事務や通常の事務の執行に著しい支障が生じることから、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」である旨主張するが、前述のとおり、請求書には「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、本件請求書に条例第7条第1項第2号に規定されている「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ことから、「請求対象文書が著しく大量で、公開・非公開の判断や公開準備に多大な時間と労力を要し、情報公開事務や通常の事務の執行に著しい支障が生じることから、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もので、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のとするとともに、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、『大阪府情報公開条例』（平成11年大阪府条例第39号）に基づき行政文書公開請求のあった請求書、開示・不開示等決定に係る行政決裁文書一式（開示期限延長、第三者照会等を含む。）（上記条例施行日から本件行政文書公開請求日までに提出及び決定されたもの全て）」との行政文書を求めたものであるが、実施機関が主張するように、公開請求という特定の手続に係る行政文書を包括的に請求する趣旨のものである。

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、対象となる行政文書が著しく大量となり、その全ての行政文書について個々に公開・非公開の有無を調査・判断し、非公開事由のある部分の全てにマスキング等の措置を講じる必要があり、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なると主張しており、実施機関における行政文書の公開請求が多岐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 いわざるを得ない。

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二度にわたって補正の通知を行って、対象行政文書の特定を促したものの、異議申立人は対象行政文書の特定に応じない対応に終始し、異議申立人が公開請求の手続に係る行政文書の全ての公開を必要とする特段の事情等は認められない。

よって、こうした事情の下にあっては、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、文書が大量で期間内に公開ができないのであれば、決定期間の延長又は公開決定等の期限の特例の適用を検討し、条例の定める方法に従い、公開をすべきであると主張するが、本件請求については、(2)のとおり不適法であることから、異議申立人の主張は当たらない。

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著しく大量であり、対象行政文書を絞り込むよう二度の補正を求めた上で、非公開決定通知書に「請求対象文書が著しく大量で、公開・非公開の判断や公開準備に多大な時間と労力を要し、情報公開事務や通常の事務の執行に著しい支障が生じることから、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