

大 情 審 答 申 第 247 号
平 成 21 年 3 月 30 日

大阪市長 平松 邦夫 様

大阪市情報公開審査会
会長 川崎 裕子

大阪市情報公開条例第 17 条に基づく不服申立てについて（答申）

平成20年 5 月 27 日付け大住吉区民第105号により諮問のありました件について、次のとおり答申いたします。

第 1 審査会の結論

大阪市長（以下「実施機関」という。）が平成 20 年 3 月 27 日付け大住吉区民第 244 号により行った部分公開決定（以下「本件決定」という。）は、妥当である。

第 2 異議申立てに至る経過

1 公開請求

異議申立人は、平成 20 年 3 月 13 日、大阪市情報公開条例（平成 13 年大阪市条例第 3 号。以下「条例」という。）第 5 条に基づき、実施機関に対し、「大阪市が平成 20 年 3 月 10 日に発表した「不適正資金問題等についての全庁調査」結果報告書の 55 ページの住吉区（区民企画担当）において、（カ）項目の納品額 79,995 円に対する関係書類一切の公文書の公開を請求する。」の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 部分公開決定

実施機関は、本件請求に係る文書として、「資料提出について（不適正資金に係る調査関係）」、すなわち「住吉区[区民企画担当]【概要】」及び「預入金(防災関係)」を特定した上で、一部を公開しない理由を次のとおり付して、条例第 10 条第 1 項に基づき、本件決定を行った。

記

「大阪市情報公開条例第 7 条第 5 号に該当
（説明）

「預入金(防災関係)」(以下「本件文書」という。)に記載された法人等の名称及び所在地は、行政内部における「不適正資金問題等についての全庁調査」が現在調査中であることから、第 2 号（法人情報）の

該当性については判断できないが、調査にかかる事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため。」

3 異議申立て

異議申立人は、平成 20 年 4 月 25 日、本件決定を不服として、実施機関に対し、行政不服審査法（昭和 37 年法律第 160 号）第 6 条第 1 号に基づき異議申立てを行った。

第 3 実施機関の主張

実施機関の主張は、おおむね次のとおりである。

本件文書中の、預入先の「法人名称」及び「所在地」については、公開請求日時点では、市が当該業者を告訴したり、損害賠償を請求したりする可能性があること、他方、いわゆる裏金調査に関する必要な処分を行うためには、当該業者から詳細な事情聴取に協力してもらうことが必要不可欠であるにもかかわらず、当該文書に記載された「法人名称」及び「所在地」を公開すると、将来、本市外の法人に関わる問題が発生した場合に、当該法人の協力を得られなくなり、問題の真相が把握できなくなる等将来の調査に著しい支障が生ずるおそれがあると認められる。

したがって、預入先の「法人名称」及び「所在地」の情報は、条例第 7 条第 5 号アないしイに該当するものとして非公開としたものである。

なお、異議申立人は「住吉区ではすでに確定しており、大阪市の事務又は事業の遂行に支障を及ぼすおそれは全くない」と主張するが、平成 20 年 2 月 29 日で一旦調査は終了したものの、新たな不適正資金問題調査検討委員会を設置し、前回調査を行った「預け」についても引き続き全市調査期間中であったことから、その主張は認められない。

第 4 異議申立人の主張

異議申立人の主張は、おおむね次のとおりである。

1 現状

条例の運営において、第 3 条の「実施機関の責務」は、その解釈及び運用を、本来統括すべき情報公開室情報公開担当にあるが、当該担当局又は担当区等の担当に公開請求書を転送するのみであり、まず公開決定等の責任を転嫁している。

転送を受けた部署は、係長級の職員を責任者として、その決定通知書を作成する。

決定通知書に大阪市長印が押印されているが、この文責は担当局又は担当区等にあるのが現状である。

その係長級の職員の能力及び条例の理解不足により、本制度が十分に運営されているとは言えない。

2 本件

本件においても、部分公開にした理由を条例第 7 条第 5 号に該当する

ので部分公開としたとしているが、（ア）～（オ）の項目に対し、公開しないことにした部分である「法人等の名称及び所在地」は、大阪市の事務又は事業の遂行に支障を及ぼすおそれは全くないと思われる（3月10日の不適正資金報告書発表以降、新たな「預け」は住吉区（区民企画担当）より申告されておらず、すでに確定している）。

大阪市総務局が作成した「情報公開推進のための指針―事例から学ぶ公開のためのチェックポイント―」を見ても、本件を部分公開として不適正資金の預入先を黒塗りにした根拠にはなりえない。

第5 審査会の判断

1 基本的な考え方

条例の基本的な理念は、第1条が定めるように、市民の公文書の公開を求める具体的な権利を保障することによって、本市等の説明責務を全うし、もって市民の市政参加を推進し、市政に対する市民の理解と信頼の確保を図ることにある。したがって、条例の解釈及び運用は、第3条が明記するように、公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から行われなければならない。

しかしながら、条例はすべての公文書の公開を義務づけているわけではなく、第7条本文において、公開請求に係る公文書に同条各号のいずれかに該当する情報が記載されている場合は、実施機関の公開義務を免除している。もちろん、この第7条各号が定める情報のいずれかに該当するか否かの具体的判断に当たっては、当該各号の趣旨を十分に考慮しつつ、条例の上記理念に照らし、かつ公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から、厳正になされなければならないことはいうまでもない。

2 対象文書について

本件文書は、住吉区役所に存在した「預け（架空の物品調達等により物品等の全部又は一部の納品なしに代金名目で一定額を納入業者に支払い、後の物品購入等の代金として納入業者に管理させるものをいう。以下同じ。）」に関し、当時、「不適正資金（「公金から不正に捻出し、いったんプールした後、通常の決裁手続を経ずに支出するために保管している資金」及び「公金外現金から不正に捻出し、いったんプールした後、支出するために保管している資金」をいう。以下同じ。）」及び「預け」の調査を担当していた総務局法務監察室（以下「法務監察室」という。）への説明資料として住吉区役所が作成したものであり、当該「預け」に係わった預入先の納入業者である法人（以下「本件法人」という。）の名称及び所在地、預入金並びに支出内容が記載されている。

実施機関は、本件文書中の本件法人の名称及び所在地（以下「本件各情報」という。）を非公開とし、その余の部分を公開していることが認められる。

3 争点

実施機関は、本件文書について、条例第7条第5号を理由に本件決定を行ったのに対して、異議申立人は、同号により非公開とした情報を公開すべきであるとして争っている。

したがって、本件異議申立てにおける争点は、本件文書のうち非公開とした情報の条例第7条第5号該当性の問題である。

4 条例第7条第5号該当性について

(1) 条例第7条第5号の基本的な考え方

条例第7条第5号は、本市の機関等が行う事務又は事業の目的を達成し、公正、円滑な執行を確保するため、「本市の機関又は国等が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」は公開しないことができると規定している。

他方、市民の権利利益や生活、環境等に大きな影響を与える行政の事務又は事業に関し、必要な情報を公にすることにより、当該事務又は事業についての市民の理解と協力を得ることは、極めて重要である。

このため、「当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」とは、事務又は事業に関する情報を公開することによる利益と支障を比較衡量した上で、公開することの公益性を考慮しても、なお、当該事務又は事業の適正な遂行に及ぼす支障が看過し得ない程度のものでなければならず、また、「支障を及ぼすおそれ」は、抽象的な可能性だけでは足りず、相当の蓋然性が認められなければならない。

(2) 条例第7条第5号該当性の検討

ア 実施機関及び異議申立人の主張について

実施機関は、本件請求の時点で、住吉区役所における「預け」に関する調査は終了していたが、平成20年4月に大阪市不適正資金問題調査検討委員会（以下「調査検討委員会」という。）が設置され、不適正資金問題等についての全庁調査が実施中であり、本件各情報を公開することによって、今後の調査において本件法人の協力を得ることができなくなり、調査に著しい支障が生ずるおそれがあるとして、本件決定を行っている。

さらに、本件各情報を公開することによる当該調査への支障について、実施機関に確認したところ、本件各情報を公開することにより、平成20年3月10日付け「不適正資金問題等についての全庁調査」結果報告書（以下「3月10日報告書」という。）以降の調査において、本件法人だけでなく、本件法人以外の預入先の納入業者である法人等（以下「預入先法人等」という。）についても、名称等を公開されることをおそれて当該調査の協力依頼に応じなくなるおそれがあり、当

該調査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとのことであった。

これに対して、異議申立人は、3月10日報告書発表以降、新たな「預け」は住吉区役所から申告されておらず、すでに調査結果は確定しており、本件各情報を公開しても大阪市の調査に支障を及ぼすおそれはない旨主張している。

イ 不適正資金等に関する調査について

本件請求の時点で不適正資金問題等の調査が継続中であったかどうかについては、本件決定の妥当性に影響するものであり、当審査会が確認したところ、大阪市では、3月10日報告書の公表以降、下記の調査が行われていることが認められる。

まず、3月10日報告書では、「9 結び」において、「本日をもって全容が解明されたとは言いきれない」、「全容を解明するとともに、今後、同委員会のご意見もいただきながら、本市として責任範囲の確定や再発防止策の策定などに引き続き取り組んでいく」とされており、当該報告書公表後も、引き続き、不適正資金問題等の調査を行うとされている。

その後、平成20年4月1日に、不適正資金問題等の全容解明を図るとともに、返還範囲の確定、責任範囲の確定、再発防止策の構築を図るため、調査検討委員会が設置され、また、同委員会を補佐するために、総務局内に新たに調査チームが設置された。

調査検討委員会の調査事項は、3月10日報告書において報告された事案の追跡調査、4月4日から4月18日までで受け付けた自主申告分に対する調査、3月10日以降に判明した経済局の事案に対する調査、3月10日報告書において対象外とした環境局等の調査とされた。

このうち、「預け」については、下記の項目について調査が行われ、調査の過程で、関係職員や関係部局への調査だけでなく、預入先法人等に対しても、関係部局が提出した資料の内容の確認や「預け」によって納品された物品の特定など、事実関係を確認するために、大阪市との取引状況の確認、納品確認書の提出を求めた他、当該法人等への実地調査等が行われた。

- ・ 預けの経緯や目的
- ・ 資金捻出の原資、その開始時期
- ・ 捻出した理由、方法
- ・ 最終捻出年月日、購入物品、金額
- ・ 資金の保管形態、関係業者名
- ・ 資金の用途とその支出した理由、最終支出年月日、内容、金額
- ・ 疎明資料の有無（納品書、預入先法人等の納品確認書）
- ・ 私的流用の有無
- ・ 関係職員名簿
- ・ ヒアリング結果内容

- ・ 預入先法人等に対する調査
- ・ 不適正な物品納入等の有無

なお、これらの調査の結果は、調査検討委員会により、平成 20 年 6 月 5 日付け「不適正資金問題調査報告書」として取りまとめられ、公表されている。

以上のことから、本件請求の時点において、住吉区役所における「預け」に関する調査は終了していたが、大阪市全体としては「預け」を含めた不適正資金問題等の調査中であつたことが認められる。

ウ 本件各情報の条例第 7 条第 5 号該当性について

まず、本件文書は、上記 2 で述べたとおり、住吉区役所が不適正資金問題等の調査に関して法務監察室に提出した文書であり、条例第 7 条第 5 号に規定する大阪市の機関等が行う事務又は事業に関する情報に該当することは明らかである。

次に、実施機関は、同号を理由に本件各情報を非公開としているが、以下では、これらを公開することによって上記(1)で述べたような「支障」が生ずる相当の蓋然性が認められるかどうかについて検討する。

(ア) 当審査会が、不適正資金問題等の調査における預入法人等への事情聴取及び当該法人等からの関係資料の提出の必要性について、実施機関に確認したところ、下記のとおりであつた。

大阪市が、「預け」を含めた不適正資金問題等の全容を解明し、さらに、再発防止策の構築、関係職員の処分、損害の補填を行うには、事実関係を確認することが必要であり、「預け」においては、「預け」で捻出された金額の特定及び「預け」を原資として納品された物品の確認を行う必要がある。

「預け」の状況を特定するに当たっては、関係職員への聞き取り調査を元に、大阪市内で保管されている納品書や備品台帳などの関係資料により事実確認を行うとともに、預入先法人等で保管されている納品書控えや関係帳簿などの資料に基づいて納品事実等の確認を行うことにより、大阪市からの調査と預入先法人等からの調査の整合性を確認していく必要がある。

また、大阪市内に關係資料が残っていない事案もあり、こうした事案において事実関係を確認するためには、預入先法人等への事情聴取及び当該法人等からの関係資料の提出に頼らざるを得ない。

以上の説明によれば、職員への調査結果の整合性の確認や大阪市の資料の欠落を補うために、預入先法人等への事情聴取及び当該法人等からの関係資料の提出が必要不可欠であることが認められる。

(イ) 不適正資金問題等の調査において、大阪市は、預入先法人等に対して、事情聴取や資料提出の依頼に応じるよう命じる法令等の権限を有しておらず、当該調査に必要な情報を入手するには、当該法人等の任意の協力が必要であることが認められる。

(ロ) 上記イで述べたとおり、本件請求の時点では、住吉区役所におけ

る調査は終了していたが、大阪市全体としては、不適正資金問題等の調査は継続中であり、3月10日報告書以降の調査において、預入先法人等の協力が必要となる可能性があったと認められる。

(エ) 本件各情報を公開すれば、本件法人だけでなく他の預入先法人等についても、不適正資金問題等の調査に協力した場合に、不適正資金問題等への関与の度合い等が確定していないにもかかわらず、本件法人と同様に自己の名称等が公開されることとなり、世間一般から不適正な行為に主体的に加担したとの非難を受けて世間的な信用の低下を来し、自己の正当な利益が害されることになると考えるものと認められる。さらに、当該法人等が、こうしたことをおそれ、3月10日報告書以降の調査において、自己にとって不利益となる情報を秘匿し、事情聴取や関係資料の提出などの依頼に応じないという事態が生ずるおそれがあったと認められる。

(オ) 以上の内容を踏まえると、本件請求の時点において、本件各情報を公開すると、本件法人をはじめとする預入先法人等の協力が得られなくなることによって、事実関係の確認に必要な情報が得られなくなるおそれがあり、不適正資金問題等の調査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあったと認められる。

そして、当該支障は、不適正資金問題等の全容解明、さらには再発防止策の構築や関係職員の責任確定、損害の補填を困難にするものであり、公開することによる市政運営の透明性確保などの公益性と比較しても、なお、看過し得ない程度のものであったと認められるとともに、預入先法人等に対する調査権限を持たず、任意の協力が必要不可欠であった当該調査の性質を考慮すると、当該「支障」が生ずる相当の蓋然性があったと認められる。

エ 条例第7条第5号該当性のまとめ

以上のことから、本件各情報は、条例第7条第5号に該当し、非公開が妥当であると認められる。

5 結論

以上により、第1記載のとおり、判断する。

(答申に関与した委員の氏名)

委員 川崎裕子、委員 大野潤、委員 野呂充、委員 木下智史