

大情審答申第 258 号
平成 22 年 1 月 22 日

大阪市長 平松 邦夫 様

大阪市情報公開審査会
会長 宇多 民夫

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10月3日付け大環境企第453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6月27日付け大環境企第230号により行った非公開決定は、結果として妥当である。

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6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、「あて先 大阪市環境局 檜垣洋次局長様 親展 消印日 平成20年4月30日 收受日 平成20年5月1日（局が受け取った日） 上記にかかる文書一切 封筒含む」の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 非公開決定

実施機関は、本件請求に係る文書（以下「本件文書」という。）について、非公開とする理由を次のとおり付して、条例第10条第2項に基づき、非公開決定（以下「本件決定」という。）を行った。

記

「条例第7条第7号に該当
（説明）

当該文書は、職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例第2条の定める公益通報に相応する性格をもつ文書であり、同条例第17条第1項及び同条第3項の趣旨に鑑み、公にすることができないと認められる情報であり、大阪市情報公開条例第7条第7号に該当するため。」

3 異議申立て

異議申立人は、平成20年8月26日、本件決定を不服として、実施機関に対して、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。

本件請求に係る公文書とは、「平成20年5月1日に環境局長あてに届いた封書」であり、その内容は、職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例(平成18年条例第16号。以下「本件条例」という。)第2条の定める公益通報に相応する性格をもつ文書である。

また、公益通報に係る情報の取扱いとして、本件条例第17条第1項は、公益通報の有無及び内容に関する情報の処理終了までの公開禁止を定め、同条第3項は、通報者を識別することのできる情報の公開禁止を定めている。

当該条項の趣旨に鑑みれば、本件文書(作成者の筆跡やワープロのフォント、文体等、差出人の手がかりとなりうる全ての情報を含む)は、通報者を識別することのできる可能性のある情報であることから、公にすることはできないと認められる情報であり、かつ本件文書を公開すべき公益上の必要が特に認められない。

よって、本件文書そのものが「法令等の規定の定めるところにより開示しない」法令秘情報にあたるため、条例第7条第7号に照らし、本件決定を行ったものである。

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。

差出人、内容共、事実無根であり、差出人は会社名、社員一同をかたり虚偽の手紙を差し出したものであって、差出人の会社も知らないことである。

このことは、実施機関の職員が会社の責任者と面談され、内容、差出人すべて虚偽であるとわかっているはずであるのに、虚偽の封書を出した者が擁護され、公開されないということが納得できない。

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、市民に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、これらの規定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、当該各号の定め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 本件文書について

本件文書は、平成20年5月に環境局長宛てに届いた封書であり、実施機関によると「その内容は、本件条例第2条の定める公益通報に相応する性格をもつ文書」である。

3 争点

実施機関は、本件文書について、条例第7条第7号を理由に本件決定を行ったのに対して、異議申立人は、本件決定を取り消し、本件文書の全部公開を求めて争っている。

したがって、本件異議申立てにおける争点は、本件文書の条例第7条第7号該当性の問題である。

4 条例第7条第7号該当性について

(1) 条例第7条第7号の基本的な考え方

条例第7条第7号は、条例制定権の範囲及び情報公開に関する一般法としてのこの条例の性格に鑑み、「法令等の規定の定めるところにより公開しないこととされ、若しくは公にすることができないと認められる情報又は法律若しくはこれに基づく政令の規定による明示の指示等により公にすることができないと認められる情報」を非公開とすることを定めている。

「法令等の規定の定めるところにより公開しないこととされ…る情報」とは、法令又は条例の明文の規定により、公開が禁止され、他の目的への使用が禁止され、又は具体的な守秘義務が課されている情報であり、「法令等の規定の定めるところにより…公にすることができないと認められる情報」とは、法令又は条例の公開を禁止する明文の規定はないが、当該法令又は条例の趣旨、目的に照らしてその規定するところを解釈した場合に、公にすることができないと認められる情報であると解される。

(2) 本件条例について

本件条例は、公益通報に関して本市のとるべき措置、本市職員等による法令の遵守の確保及び不正な行為の防止を図るため必要な事項等を定めることにより、公正な市政の運営を図り、もって市政に対する市民の信頼を確保することを目的として定められている。

本件条例第17条第1項は、「公益通報の有無及び内容…は、当該公益通報…に係る事件の処理が終了するまでは、公開してはならない。」としている。

本項は大阪市公正職務審査委員会において、審議中の案件に関連する情報を非公開とすることで、審議に関する外部からの有形・無形の圧力や、情報の漏洩による証拠隠滅、調査妨害などを実質的に防止する趣旨で制定されており、公益通報制度の性質上、上記の懸念に相当の蓋然性があることから、特に明文で規定されている。

また、本件条例第17条第3項は、「公益通報者等の氏名その他の当該公益通報者等を識別することができる情報（他の情報と照合することにより、当該公益通報者

等を識別することができることとなる情報を含み…)は、前2項の規定にかかわらず、当該公益通報者等の同意がなければ、公開してはならない。」としている。

本項は公益通報者保護法(平成16年法律第122号)第5条の「不利益取扱いの禁止」規定の趣旨を本件条例において実現するための手段として規定されており、公益通報者の不利益を回避する最も有効な手段として公益通報者に関する情報を非公開とすることを、条文上で明確に求めている。

以上のことから、他の情報と照合することにより、特定の公益通報者等を識別できる情報も含め、公益通報者特定の手がかりとなりうる情報は、「法令等の規定の定めるところにより…公にすることができないと認められる情報」であると解される。

(3) 本件文書の公益通報該当性について

ア 本件文書に係る処理経過について

実施機関によると、本件文書を受理後、本件条例第6条に定められた手続きを経ず、内部統制体制の中で、事実確認などの調査を実施しており、当該調査に際して、特定民間企業の職員に対して、本件文書そのものを見分させているとのことである。

なお、当該調査の結果、本件文書に記載された事実は確認できなかったとのことである。

イ 公益通報該当性について

実施機関は、前述のとおり、本件文書を受理した際に、本件条例第6条に定められた大阪市公正職務審査委員会への報告を行っていないが、本件文書は、本件条例における「公益通報」と認められるか否かについて、以下で検討する。

本件条例第2条第1項は、「公益通報」を、本市職員等について、通報対象事実が生じ、又は生ずるおそれがある旨を、本市の機関等に通報することと定義している。

また本件条例第2条第3項第1号は、「通報対象事実」を、本市職員の職務の執行に関する事実…であって、法令等…に違反するもの、人の生命、身体又は財産に危険が生ずるおそれがあるもの、環境を害するおそれがあるものその他不適正なものと定義している。

以上を踏まえて、当審査会において、本件文書を見分したところ、実施機関の特定職員が職務専念義務に反し、結果として特定民間企業の業務に支障を来すおそれがあるという主旨の告発が記載されていることから、本件文書は、本件条例における公益通報に相当する文書であると認められる。

(4) 本件文書の条例第7条第7号該当性について

ア 上記(2)のとおり、本件条例第17条第3項では、公益通報者等を識別することができる情報は、当該公益通報者等の同意がなければ公開してはならないとしているが、異議申立人は、本件文書について内容、差出人すべて虚偽であるから公開すべきであると主張している。

この点について、公益通報制度を所管する情報公開室公正職務担当に確認したところ、本市においては、公益通報であれば、通報内容が虚偽か否かに関わらず、

公益通報制度の安定的な運用のために、本件条例第 17 条第 3 項が適用されることのであった。

前述のとおり、本件条例の制度趣旨に鑑みると、公益通報者等の情報の保護は、公益通報制度の安定的な運用のために不可欠であり、本件条例第 17 条第 3 項が適用されるかどうかは、通報内容が虚偽か否かに左右されないと解される。

イ 実施機関は、本件文書そのものが公益通報者等を識別することができる情報であるとして非公開決定をしている。

当審査会で本件文書を見分したところ、事案の性質上、内容の詳細は言及できないが、封筒には投函された日時及び郵便局名が押印されており、またその筆跡、文章表現、文章構成及び配字等が特徴的であるなど、そのいずれもが特定の個人を識別するための端緒となり得る情報であることから、全体として「公益通報者等を識別することができる情報」であると認められる。

以上により、本件文書を公開することはできない。

5 実施機関の対応について

(1) 本件文書は公益通報に相当する文書であり、上記第 5 の 4 (2) のとおり、本件条例第 17 条第 1 項では、当該公益通報に係る事件の処理が終了するまでは、公益通報の有無及び内容を公開してはならないと定められているため、本来であれば、実施機関は同項の趣旨に沿った決定をしなければならなかった。

しかしながら、実施機関は、本件文書を受理しているにもかかわらず、公益通報を受理した場合に本来なすべき大阪市公正職務審査委員会への報告を行っておらず、さらには、本件文書に係る通報対象事実の調査を行う際には、本件条例に係る事務取扱要領に反して、本件文書そのものを関係者に見分せてしまっている。

以上の経緯及び公開請求の内容が極めて具体的であることから、実施機関としては、本件文書が存在することを前提として処理せざるを得なくなり、本件決定を行うしかない事態に陥ったものと認められる。

当審査会としては、実施機関から諮問のあった本件決定そのものの妥当性について審議を求められているところ、本件文書について下した判断は上記第 5 の 4 (4) のとおりであり、本件決定は結果として是認せざるを得ない。

しかしながら、かかる事態を招来した実施機関の本件文書の取扱いを含めた対応は誠に遺憾であり、本件条例第 17 条の趣旨を没却するおそれがあったと言わざるを得ない。

今後、実施機関においては、個人情報保護の観点からも、情報の取扱いに十分留意されたい。

(2) 異議申立人は、公開請求に係る手続きに関して実施機関に確認した際の対応が不親切であったとも主張している。

実施機関に対し、今後、請求趣旨を十分に理解するとともに、公開請求方法の案内に際して、請求者にとっての利便性に配慮することを強く要望する。

6 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 野呂充、委員 大野潤、委員 赤津加奈美、委員 木下智史