

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21年7月2日付け大住吉総第76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21年5月14日付け大住吉総第43号により行った不存在による非公開決定（以下「本件決定」という。）を取り消し、別表2に掲げる文書を対象文書として特定した上で、公開の可否を含めて改めて公開決定等を行うべきである。

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21年4月30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、住吉区役所の不適正資金問題において、平成18年3月当時の選挙係長が他課に異動するにあたり同年4月11日に自己名義の裏金口座を解約した残金で、後任の係長が裏金口座を開設した8月17日までの4ヶ月強の間、誰が何の目的で保管していたのかが分かる文書という旨の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件請求に対する決定

実施機関は、本件請求に係る公文書（以下「本件文書」という。）を保有していない理由を別表1の（お）欄に記載のとおり付して、条例第10条第2項に基づき、本件決定を行った。

3 異議申立て

異議申立人は、平成21年5月18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 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。

一連の不適正資金問題における調査内容は、全て記録しておくべきであり、「口頭による確認」も文書化し、公文書として、二度と裏金作りをしないために保管し、情報公開請求に応えるべきである。

大阪市不適正資金問題調査検討委員会（以下「検討委員会」という。）に出された各部署の調査報告には、一切の信憑性もなく、その後の、平成 20 年 6 月 5 日の「不適正資金問題調査報告書」（以下「報告書」という。）は全てを語っているのか。今では検討委員会は解散し、集まった調査報告も各所属に返還したと聞く。これで良いのか。この事件の文書の保存期間は 10 年と通常の 5 年に対し倍に定められているが、検証が全くなされていない。市民よりの警鐘に応える体制が大阪市にあるのか疑問である。

今からでも遅くないので、口頭で聞いた一連の裏金情報も全て文書化すべきであり、平成 18 年 4 月 11 日に裏金口座を解約した残金で 8 月 17 日に新たに裏金口座を開設するまでの 4 ヶ月強の間、誰が何の目的で保管していたのか説明してもらいたい。

なお、審査会には早期の答申を望む。

第 4 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。

不適正資金問題に関する調査及び報告等については、当時の不適正資金問題の事務局であった総務局より指示があり、その指示に基づき、該当職員の事情聴取の実施及びそれらに基づいた報告資料の作成を行ったものである。また、それらの報告資料等を総務局がそれぞれの所属毎にとりまとめを行っていた。

住吉区において総務局への報告に必要な事情聴取は行われたものの、当時の状況裏付け等確認のためや、早急に確認が必要なために行われた事情聴取もあり、それらについては、口頭によるやりとりが行われていたものもあったところである。

本件請求時点において、総務局がとりまとめていた書類のうち、住吉区に関するものについては住吉区総務担当に移管されていたため、本件請求の担当は住吉区となり、請求内容に該当する文書について確認したところ、本件請求に係る事情聴取は行われていたが、当時の事務局である総務局が指定する場所において、事務局担当者による聴取が行われていたため、住吉区では当該聴取の文書を作成しておらず、文書が存在していない。

また、総務局に対し、住吉区総務担当へ移管された書類以外で、その聴取の記録が残っていないか確認を行ったが、総務局においても、本件請求の内容に該当する文書の作成はしておらず、存在していないとの回答であった。

したがって、本件請求に対し、条例第 10 条第 2 項に規定する不存在による非公開と決定したものである。

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。

2 争点

実施機関は、本件文書について、不存在を理由に本件決定を行ったのに対して、異議申立人は、不適正な手続による資金及び預け(以下「不適正資金等」という。)問題に係り、事情聴取を行ったのであれば、その際の記録を保存しておくべきであるから、本件文書を特定して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、本件文書の不存在を理由として行った本件決定の妥当性である。

3 本件文書の存否について

(1) 本件請求の背景として、平成20年3月10日に出された「不適正資金問題等についての全庁調査」結果報告書(以下「調査結果報告書」という。)及び報告書によれば、不適正資金等問題に係る経過は次のとおりである。

ア 大阪市では、平成19年度内部監察として、「公金外現金の取扱いについて」を共通課題として選定し、平成19年7月5日に内部統制連絡会議幹事会議を開催し、同年9月28日を締切日として調査の実施を通知した。各所属における調査を実施した際、締切日直後の同年10月3日に東住吉区において平成3年度より18年度まで継続管理していた不適正資金等の存在が総務局法務監察室へ報告された。また、東住吉区以外の他の所属においても、同種の不適正資金等が存在する可能性がある判断され、各所属における監察結果報告の書類審査等が行われた。

イ 平成20年2月4日、大阪市公正職務審査委員会(以下「審査委員会」という。)からの「不適正な手続きによる資金の徹底調査について(勧告)」を受けて、大阪市において不適正資金等問題についての全庁調査が行われた。その結果、57件の不適正資金等の存在が判明し、同年3月10日、調査結果報告書が公表された。なお、当該全庁調査のとりまとめを行ったのは総務局法務監察室であった。

ウ ところが、平成20年2月の調査における不適正資金等の定義に該当しないものの会計手続上不適正と考えられる事例が複数報告されていたことや、調査の信憑性を疑わせる事例が後に確認されたことなどから、調査の精度をより高め、市民からの信頼に足る調査結果とするため、同年4月1日に外部委員も含めた検討委員会が設置され、職員管理の委託料等も調査範囲に含め再調査が実施された。その際、検討委員会の事務局として、総務局不適正資金問題担当が設置されている。

エ 検討委員会は、平成20年4月の再調査において判明した事例について可能な限り調査を進める一方、同年2月の全庁調査で判明した事例についてもさらに調査を深め、その結果をとりまとめるとともに、再発防止策、関係職員の責任範囲、損害の補填についての方針を示したものとして、同年6月5日、報告書を公表した。

(2) 本件請求に対する対象文書の探索経過について、住吉区に詳細を確認したところ、

次のとおりの説明であった。

- ア 一連の本市不適正資金等問題に関して、本件請求に係る住吉区における4か月間の金銭保管の状況を含めた事情聴取については、平成20年2月12日に当時の総務局法務監察室が行い、このヒアリングについては口頭でなされている。また、その際のやりとりについては、事務局である総務局で記録すべき事項であるため、住吉区では記録していない。
- イ 総務局法務監察室が実施した上記の事情聴取（平成20年2月12日）の後、住吉区が区の内部で実施した事情聴取は、総務局の指示によるものであり、平成20年2月21日の報告期限までに同区の総務担当課長によって行われ、総務局への報告のために作成した聴き取り票等の関係資料は全て同局あて提出している。
- なお、事案ごとに事情聴取内容を記載した文書や不適正資金等を管理していた帳簿・通帳等をまとめた調査関係資料は、報告書公表後に住吉区に移管されているが、当該移管資料は全て本件文書には該当しないことを確認しており、総務局に提出されず住吉区独自で保有している公文書等は他には存在しない。
- ウ 住吉区は、総務局が本件文書を保有しているかどうかについて「ヒアリング時の内容が公文書として保存されていないのか」と、改めて電話で確認したところ、保有していないとの回答を得た。

以上の説明を受けて、不適正資金等の調査に関わって本件請求に係る事情聴取を行ったのは総務局であることから、当審査会で事務局職員をして不適正資金等に係る他所属の案件との取り扱いの差異の有無を同局に確認させたところ、いずれも同様の取り扱いがなされていた。また、事務局職員をして現在住吉区が保管する移管資料を見分させたところ、その中に本件文書は含まれていなかったことから、住吉区において本件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、不合理な点は認められない。

- (3) 以上のとおり、本件請求に係る担当は住吉区であるが、本件請求に係る事情聴取及び報告のとりまとめについては、総務局が行っており、その際の記録が存在しているとすれば本件文書に該当する可能性もあることから、当審査会が改めて本件文書の存在について総務局に確認したところ、次のとおりの説明であった。

ア 本件に係る事情聴取は、平成20年2月12日、大阪市役所本庁舎において、総務局法務監察室の担当課長代理3名及び担当係長の計4名から、住吉区の総務担当課長及び選挙担当係長ほか4名に対して行っている。その際、住吉区に係る4か月間の金銭保管の状況についても聴き取りを行っており、誰がどのように保管していたかについては確認している。

イ 総務局法務監察室の担当係長は、平成20年2月12日の事情聴取の内容についてメモを取り、作成したファイルを電磁的記録として残している。電磁的記録については残存しているが、担当係長が取ったメモについては残存していない。

ウ メモ等については、調査結果をとりまとめるため暫定的に各自作成していたもので、組織共用の実態はなく、また、調査結果をとりまとめた後は各自廃棄していた。

なお、このメモや職員の記憶に基づくほか、各職員が帳簿・通帳等様々な資料をもちよって共同で検討を行い、調査結果報告書に必要な情報を記入し、審査委員会に報告を行った。なお、通帳等から金額の変動が確認できなかった事案については、保管状況について、それ以上の調査を行っていない。

エ 当時、不適正資金等問題の対応にあたっては、資金の捻出方法や、金銭の私的流用の有無等について事情聴取をはじめとした調査を行い、調査結果報告書を作成の上、審査委員会に報告している。本件請求に係る事情聴取の内容である住吉区の4か月間の金銭保管の状況については、当該資金を他に流用したなどの状況も確認できなかったため、その内容は公表している調査結果報告書にも記載されていないことに加え、担当係長が備忘録としてメモを作成し、電磁的記録として保存していたものの、組織的には用いられなかった。

オ なお、本件請求がなされた時点で、不適正資金等問題の調査結果に係る公文書については、平成20年7月24日付け事務連絡「各個別案件に係る不適正資金問題調査関係書類について（依頼）」により、全て関係所属に移管している。

以上の説明から、本件請求時点において、総務局は不適正資金等の調査に係る公文書を関係所属に移管していたものの、職員により作成された事情聴取に係る電磁的記録は、依然総務局に存在していたことが判明した。

(4) 条例第2条第2項は、公開請求等の対象となる公文書を、「実施機関の職員…が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録…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、当該実施機関が保有しているもの」と規定し、公文書の範囲を、本市等の説明責務が全うされるようにするという条例の目的に照らして必要十分なものとするため、決裁、供覧等の手続的な要件でなく、業務上の必要性に基づき保有している文書であるかどうかなど実質的な要件に基づき判断することとしている。

以上の内容を踏まえて、当審査会が事務局職員をして確認を行わせたところ、当該電磁的記録は実施機関の職員が職場のパソコンを用いて作成したものであり、担当内の職員であれば利用することが可能なサーバの共用フォルダ内に保存されていたことが確認された。さらに、当審査会で見分したところ、当該電磁的記録は平成20年2月12日の事情聴取時に聴き取った内容を箇条書きで簡潔に記録したもので、本件請求に係る住吉区の4か月間の金銭保管の状況についても聴取内容として記載されていた。

総務局は、当該電磁的記録を組織的に用いていないと主張しているが、当該電磁的記録が不適正資金等の調査に係る意思形成過程において実施機関の職員が職務上作成した本件請求に係る文書に該当することは、その内容や整理された記述の様態からも明らかであり、職員個人の便宜のためにのみ作成したものと認めがたく、また、共用の保管場所に存在していたことから当該電磁的記録は組織的に用いるものとして保有されていたと認めざるを得ない。加えて、公文書の適正な作成、管

理に向け定めた指針である「説明責任を果たすための公文書作成指針」にも、「意思形成過程の文書についても、確実に作成されるようにすること」とあるとおり、大阪市の説明責任の観点からも、公文書としての適正な管理が求められるものであることは論をまたず、当該電磁的記録は組織的に用いていないとして公文書に該当しないとする考えは認めることはできない。よって、本件文書は不存在であるとした実施機関の本件決定は妥当でない認められ、実施機関は本件決定を取り消し、別表2の文書を対象文書として特定した上で、公開の可否を含めて改めて公開決定等を行うべきである。

なお、当審査会は、実施機関に対し、今後とも当該指針に従い意思形成過程における文書については、市政運営の透明性の確保及び市民に対する説明責任など条例の趣旨を踏まえた上で、組織的に用いるべき内容のものを適切に公文書として取り扱い、管理するよう望むものである。

4 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

(別表1)

(あ)	諮問書	平成21年7月2日付け大住吉総第76号
(い)	決定	平成21年5月14日付け大住吉総第43号 不存在による非公開決定
(う)	請求日	平成21年4月30日
(え)	公開請求書に記載された公文書の件名又は内容	住吉区役所の不適正資金問題において、平成18年3月当時の選挙係長が4月に他課に異動するにあたり、4月11日に自己名義の裏金口座を解約した(残金1,135,800円)。そして後任の係長がその残金で裏金口座を開設したのが、8月17日である。その4ヶ月強の間、誰が何の目的で保管していたのか。調査した当時の総務課長は全て事情聴取したと言っているため、その分かる文書。
(お)	公開請求にかかる公文書を保有していない理由	上記内容については、口頭による確認が行われており、文書を作成しておらず、該当の公文書を保有していないため。
(か)	異議申立て年月日	平成21年5月18日
(き)	担当	住吉区役所総務担当

(別表2)

本件請求に対して、実施機関が特定すべき文書

- ・平成20年2月12日不適正資金等問題に係り総務局が住吉区関係者に対して行った事情聴取の内容を記載した書類

	公文書の件名
1	住吉区関係者ヒアリング