

大阪市長 平松 邦夫 様

大阪市情報公開審査会
会長 小谷 寛子

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22年3月12日付け大住吉区民第215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 22 年 2 月 1 日付け大住吉区民第 179 号により行った部分公開決定で公開しないこととした部分のうち、別表 1 に掲げる部分を公開し、別表 2 に掲げる文書を特定した上で、公開の可否を含めて改めて公開決定等すべきである。

第2 異議申立てに至る経過

1 異議申立て

異議申立人は、平成 22 年 1 月 18 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、別表 3 の（え）欄に掲げる旨の公開請求（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、本件請求に係る公文書として、契約状況調査資料（住吉区区民企画担当 預けに関するもの 平成 14 年度～平成 19 年度）（以下「本件文書 1」という。）、納品リスト（住吉区区民企画担当 預けに関するもの）（以下「本件文書 2」という。）及び得意先元帳（住吉区区民企画担当 預けに関するもの）（以下「本件文書 3」といい、本件文書 1 から 3 までを総称して、「本件各文書」という。）を特定した上で、条例第 10 条第 1 項に基づき、別表 3 の（か）欄に掲げる情報を公開しない理由を別表 3 の（き）欄に記載のとおり付して、部分公開決定（以下「本件決定」という。）を行った。

3 異議申立て

異議申立人は、平成 22 年 2 月 16 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。

- 1 本件文書1における整理番号14の納品（以下「納品14」という。）及び整理番号15の納品（以下「納品15」といい、納品14と納品15を総称して「本件各納品」という。）の実態が分かる公文書を公開することを求める。

本件各納品を、当時の担当係長よりのヒアリングを信じ記載しているため、本件各納品の実態は証明されていない（平成20年5月15日付けの当時の区民企画担当課長の「業者預け金報告」でも、支出内容を平成19年1月までを一括りにしており、詳しい日時を明示していない。）。

なお、住吉区は、本件各文書は、関係業者からの協力を得て、当該関係業者から任意に提供された文書であるとしているが、本件文書1は住吉区が作成したものである。

- 2 「業者預け金報告」で、裏づけ的に使える資料があるとしているが、本件文書2及び3においては、本件各納品は一切照合、証明されていない。

- 3 住吉区の副参事は、平成20年6月5日付け不適正資金問題調査報告書（資料編）の不適正資金個表のうち、「預け」の37番（以下「本件個表」という。）については、総務局の担当部署が作成したので、備考欄の文言は総務局の責任において付されたもので、それを疎明する資料（公文書）も区役所にはないと言っている。

- 4 本件各納品の実態は、どの文書で確認できるのか、分からない。

本件個表の備考欄にある「預けからの納品実態は、当該業者の台帳で確認することができた。」との記載が嘘でないのなら、それを証明する資料を求める。

実施機関は、住吉区を担当とすることなく、総務局を担当とするなりして、市民に説明責任を果たすことを求める。

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。

- 1 住吉区は、不適正資金に係る「預け」について、当時の不適正資金問題の事務局であった総務局による関係職員への聴き取り調査を基に、当時住吉区の「預け」の対象となった業者（以下「本件業者」という。）を特定し、本件業者への契約額等について過去にさかのぼり調査を行うなど、取引状況の特定を行った。

その後、本件業者で保管されている納品書控えや関係帳簿等疎明資料の任意提供を本件業者に求め、その書類や実施機関に保管されている納品書等及び関係職員へのヒアリングにより、納品事実の確認を行った。

- 2 納品事実の確認を行った本件各文書については、住吉区から総務局不適正資金問題担当に提出しており、同担当のヒアリングにおいても、本件各文書を提示しながら実施されたものであり、総務局へ提出した本件各文書以外に納品実態に関わる資料は、他には存在しない。

- 3 また、ヒアリングにおいては、当時の事務局である総務局が指定する場所において、事務局担当者より行われていたため、住吉区では、ヒアリングに関わっての文書を作成しておらず、文書が存在していない。

本件決定時においても、ヒアリングを実施した総務局に対して、そのヒアリング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、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。

- 4 以上のことから、本件請求における対象文書については、本件各文書以外のものは存在しないものとの判断を行った。

なお、本件各文書の非公開部分については、条例第7条第2号、第3号及び第5号に該当するため、本件決定を行ったものである。

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。

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、当該各号の定める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 本件各文書について

本件各文書は、住吉区に存在した「預け（「物品の納品なしに代金名目で一定額を取引事業者に支払い、後の物品購入等の代金として、取引事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（「公金や公金外現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」をいう。以下同じ。）」及び「預け」の調査を担当していた総務局への説明資料として、住吉区が作成または取得した文書である。

本件文書1は、住吉区と本件業者との平成14年10月から平成20年1月末までの契約状況を記載した契約状況調査資料であり、住吉区が、関係職員へのヒアリング、本件文書2及び3に加え、支出命令書、請求書、歳出予算執行明細一覧、支出決議書（契約同）、物品供給見積書、契約通知書、契約登録書、予算科目・事業内訳書、地域防災リーダー推薦書及び地域防災リーダー装備調書により作成した文書である。

本件文書1には、法人名称（本件業者名）、整理番号、契約日、納品日（履行確認日）、支払日、契約物品名、支払金額、納品金額、預け金額、預け残高及び納品リストとの照合の情報が記載されている。このうち法人名称（本件業者名）の部分が、本件決定において、条例第7条第2号に該当するとして非公開とされている。

本件文書2及び3は、「預け」の調査に当たり、住吉区が本件業者から取得した文書である。

本件文書2は、平成14年4月から平成19年2月末までの、本件業者から大阪市及び大阪市以外の一部の取引先への納品状況を記載した納品リストであり、年月日、本件業者における仕訳等管理のための情報、品名、数量、単価及び金額の情報が記載されているが、本件決定において項目名とページ番号を除くこれらすべての情報が条例第7条第3号及び第5号に該当するとして非公開とされている。

本件文書3は、平成19年2月から平成20年3月10日までの、本件業者の住吉区分の得意先元帳であり、法人名称（本件業者名）、年月日、伝票番号、コード、商品名、単価、数量、消費税、売上、入金及び残高の情報が記載されているが、本件決定においてこれらのうちファクシミリによる当該文書の受信年月日及び調査年月日、区役所名、当該帳票の様式とページ番号を除くすべての情報が条例第7条第2号、第3号及び第5号に該当するとして非公開とされている。

3 争点

実施機関は、本件請求に対し、本件各文書を特定し、本件決定を行っている。

これに対し、異議申立人は、本件各文書のみでは本件各納品の実態は証明されていないため、本件各納品の実態が証明できる他の文書の公開を求めるとしている。

したがって、本件異議申立てにおける争点は、本件決定により特定した本件各文書以外は存在しないものとしてなされた本件決定の妥当性である。

4 本件決定の妥当性について

(1) 本件各文書の特定の妥当性について

異議申立人は、本件各文書以外に、本件各納品の実態を証明する文書を求めているため、まず、本件各文書の特定の妥当性について、以下で検討する。

ア 住吉区に、本件各納品に関し、業者との通常の取引において大阪市が作成又は取得する会計文書の存否について確認したところ、本件各納品は預けからの納品であるため、支出決議書、支出命令書等の大阪市が作成する会計文書はそもそも作成しておらず、納品書、請求書等の業者が提出する文書も取得していなかったとのことである。

また、本件各納品に係る物品は備品登録がなされていないため備品台帳にも記載されておらず、本件各納品に係る物品は実際に使用されたものの、使用されたことを証明する文書についても存在しないとのことである。

イ そこで、本件個表において、「預けからの納品実態は、当該業者の台帳で確認することができた。」とされていることから、本件各納品の実態をどのように確認することができたのかについて、「預け」の調査を担当していた総務局に確認

した。

ウ まず、納品 15 の実態については、本件各文書からは確認することができず、他の文書で確認したとのことである。

具体的には、「預け」の調査時に、納品 15 の実態を確認できる資料として、「住吉区震災訓練について」（平成 18 年 8 月に住吉区で行われた震災訓練に係る資料。以下「震災訓練資料」という。）が住吉区から提示され、その準備物品の記載から、納品 15 と同じ物品が震災訓練に使用されていることが確認できたとのことである。さらに、この物品の調達方法について、平成 18 年度中の物品供給見積書、支出決議書、請求書等の会計文書を確認したが、調達を行っている事実は確認できなかったとのことである。

これらの状況等から、何らかの方法でこの物品を調達していることは確実であるが、会計文書からはその事実が確認できないことから、この物品と納品 15 の物品を同一のものとみなしたとのことである。

当審査会が震災訓練資料を確認したところ、納品 15 の物品名と合致する「固形燃料」の記載があり、当時震災訓練資料を納品 15 の実態の確認に使用したという事実に関する総務局の説明に、特段不自然、不合理な点は見受けられなかった。

以上から、実施機関は、震災訓練資料を特定した上で、公開の可否を含めて改めて公開決定等すべきである。

エ 次に、納品 14 の実態について、総務局は、「預け」の調査の際には、本件文書 2 で確認したとのことである。

総務局によれば、納品 14 の時期とされる平成 18 年 6 月頃に、納品 14 の物品名として本件文書 1 に記載されている「職員用防災服」そのものの記載はないが、「職員用防災服」と判断できる物品が複数記載されており、それらの記載から、住吉区に納品された「職員用防災服」が含まれていると判断したとのことである。

ここで、本件文書 2 中、納品 14 の物品が含まれていると総務局が説明する部分については、条例第 7 条第 3 号及び第 5 号に該当するとして、黒塗りされた状態で異議申立人の閲覧に供されている。

異議申立人は、本件各文書以外で本件各納品を確認できる文書を特定するよう主張しているが、異議申立人の求める趣旨を広く解せば、本件各文書であるか否かにかかわらず、本件各納品実態が分かる文書の公開を求めているといえる。

以上から、納品 14 の実態を証明する資料であると総務局が説明する本件文書 2 については、非公開部分の条例第 7 条第 3 号及び第 5 号該当性が争点となる。

以下、(2)及び(3)において、本件文書 2 の非公開部分（以下「本件非公開情報」という。）の条例第 7 条第 3 号及び第 5 号該当性について検討する。

(2) 本件非公開情報の条例第 7 条第 3 号該当性について

ア 条例第 7 条第 3 号の基本的な考え方

条例第 7 条第 3 号は、合理的な条件の下で実施機関に提供した個人又は法人等の非公開取扱いに対する正当な期待と信頼を保護するため、「実施機関の要請を受けて、公にしないとの条件で個人又は法人等から任意に提供された情報であって、当該個人又は当該法人等における通例として公にしないこととされているも

のその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの」は、原則として、公開しないことができると規定している。

イ 条例第7条第3号該当性について

住吉区に確認したところ、本件文書2は、住吉区が本件業者に対し、口頭による任意の要請を行い、提供されたものであるが、提供を受ける際、本件文書2に記載の情報について、事案の性質上、市側と業者側双方に公開しないことについて暗黙の了解があったものとして条例第7条第3号を付したものの、条例第7条第3号に記載されている「公にしないとの条件」は明示的かつ直截的には付していなかったとのことである。

この点、当時、事案の全容解明が焦眉の急であったとはいえ、本件文書2の提出の際に条例第7条第3号の定める要件が充足されていたとは認めがたく、本件非公開情報は、条例第7条第3号に規定する任意提供情報には当たらないと判断する。

(3) 条例第7条第5号該当性について

ア 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、大阪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。

ここで「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をいい、また、こうした支障を及ぼす「おそれがある」というためには、抽象的な可能性では足りず、相当の蓋然性が認められなければならないと解される。

イ 条例第7条第5号該当性について

実施機関は、本件非公開情報について、公にすることにより、今後、業者が関わる問題が発生し同種の調査を行う場合、業者からの協力が得られなくなり、問題の真相が把握できなくなるなど、将来の調査に支障を生じるおそれがあるため、条例第7条第5号に該当するとして、非公開としている。

確かに、今後、業者が関与した問題が大阪市内で発生したとの想定の下では、一般的には、大阪市内から業者に対して強制的に調査を行う権限等はないと認められ、当該問題解明のためには業者からの任意の協力が必要不可欠であるといえる。

しかしながら、いまだ発生していない問題について、将来の発生を見越し、現時点で既に調査が終了した問題と結びつけ、将来の調査に支障が生じるかもしれないとのおそれは、具体性を欠いた抽象的なおそれであるといわざるを得ない。

そもそも、本件文書2は、本件業者と大阪市内及び大阪市内以外の一部の取引先との取引内容が記載された文書とのことであるが、本件非公開情報のうち大阪市内と

本件業者との取引内容の部分については、大阪市の公金の使途の説明責務を果たすという観点からも、本来公開の要請が高い情報である。

当然、そのような情報であっても、問題の調査中であり、問題の全容解明のために非公開としなければ具体的な事務支障を生じるおそれがある場合も考えられるが、現在「預け」に関する調査は終了し、その調査結果が公表されていることから、本件文書2については、その記載内容や態様を踏まえると、その調査のために使用された内容として広く公開し、市民からの検証を受けるという公益に資する必要もあるといえる。

ところで、本件文書2に含まれる本件業者と大阪市以外の取引先の取引内容の部分に係る本件非公開情報について、実施機関は条例第7条第2号を理由として付してはいないものの、一般的には法人等同士の取引内容であり本件業者等の内部管理情報として保護されるべき情報に当たると解される。

しかしながら、本件文書2に限っていえば、本件業者名とその取引先名の具体的な記載はなく、本件決定時点においても取引から既に数年を経過した本件業者とその取引先間の個別取引内容のみの記載であり、これを公開しても本件業者とその取引先の事業実態のすべてが公開されるものでもないことから、本件業者とその取引先の正当な利益を害するおそれがあるとはいえない。

なお、異議申立人は、本件業者名を認知した上で本件請求を行っているところ、異議申立人は本件文書2が公開されれば、具体的な本件業者の取引内容として知り得ることになるが、本件業者名は慣行として公にされているものではなく、また一般的には本件文書2から直ちに把握できるものでもなく、何人にも等しく公文書を公開する情報公開制度の趣旨に照らせば、この事情をもって、本件判断を左右するのは適当ではない。

以上の状況を総合的に勘案し、本件非公開情報は、条例第7条第5号には該当しないと判断する。

5 結論

以上により、第1記載のとおり、判断する。

付記

住吉区によれば、異議申立人から平成21年11月5日付けで公開請求がなされ、平成21年11月19日付け大住吉区民第139号により部分公開決定を行ったところ、特定した対象文書の内容の誤りを異議申立人から指摘されたため、内容を修正した文書を再度送付したとのことである。その際、当該部分公開決定において条例第7条第2号及び第5号に基づき公開しないこととした本件業者名を誤って黒塗り処理せずに異議申立人に送付してしまったため、異議申立人は本件業者名を認知するに至ったとのことである。

住吉区のかかる事務処理誤りは誠に遺憾であり、今後情報の取扱いに一層留意するよう、強く要請する。

(答申に関与した委員の氏名)

委員 小野一郎、委員 赤津加奈美、委員 須藤陽子、委員 上田健介

別表1 公開すべき部分

納品リスト（住吉区区民企画担当 預けに関するもの）中、年月日、本件業者における仕訳等管理のための情報、品名、数量、単価及び金額

別表2 改めて公開決定等すべき文書

住吉区震災訓練について

別表3

(あ)	諮問書	平成 22 年 3 月 12 日付け大住吉区民第 215 号
(い)	決定	平成 22 年 2 月 1 日付け大住吉区民第 179 号 部分公開決定【本件決定】
(う)	請求日	平成 22 年 1 月 18 日
(え)	請求する公文書の件名又は内容（要約）	平成20年6月5日付け「不適正資金問題調査報告書」にある「預け - 37 - 住吉区役所 - 区民企画担当」のページ下部の備考に、「預けからの納品実態は、当該業者の台帳で確認することができた」とある。住吉区は、職員用防災服（31,695円）及び固形燃料（28,980円）の納品を当時の担当係長からのヒアリングを信じ調査報告を出しているが、納品リストとの照合はできておらず、得意先元帳からも納品は証明されていない。ではなぜ調査報告書の備考に納品実態は確認できたと記載されているのか。それが分かる全書類の公開を求める。【本件請求】
(お)	本件決定通知書に記載された公文書の件名	1 契約状況調査資料（住吉区区民企画担当 預けに関するもの 平成14年度～平成19年度）【本件文書1】 2 納品リスト（住吉区区民企画担当 預けに関するもの）【本件文書2】 3 得意先元帳（住吉区区民企画担当 預けに関するもの）【本件文書3】
(か)	公開しないこととした部分	1 法人名称 2 年月日、品名、数量、単価、金額 3 法人名称、年月日（受信年月日、調査年月日を除く）、伝票番号、コード、商品名、単価数量、消費税、売上、入金、残高
(き)	上記の部分を開示しない理由	条例第7条第2号に該当 （説明） 上記の公開しないこととした部分のうち、1、3の情報は法人に関する情報であり、公にすることにより、当該法人の権利、その他正当な利益を害するおそれがあると認められ、かつ同号ただし書にも該当しないため。 条例第7条第3号に該当 （説明） 上記の公開しないこととした、2、3の情報は、実施機関の要請を受けて任意に提供される情報であって、当該法人等において通例として公にしないこととされているものと認められ、かつ同号ただし書にも該当しないため。 条例第7条第5号に該当 （説明） 上記の公開しないこととした、2、3の情報は、公にすることにより、今後、業者が関わる問題が発生し同種の調査を行う場合、業者からの協力が得られなくなり、問題の真相が把握できなくなるなど、将来の調査に支障を生じるおそれがあるため。
(く)	異議申立て年月日	平成 22 年 2 月 16 日
(け)	担当	住吉区区民企画担当

(参考) 答申に至る経過

平成21年度諮問受理第23号

年 月 日	経 過
平成 22 年 3 月 12 日	諮問
平成 22 年 5 月 25 日	異議申立人から意見書の提出
平成 22 年 9 月 10 日	実施機関理由説明
平成 22 年 10 月 25 日	審議 (論点整理)
平成 22 年 11 月 9 日	審議 (論点整理)
平成 22 年 12 月 10 日	審議 (論点整理)
平成 22 年 12 月 24 日	審議 (論点整理)
平成 23 年 1 月 21 日	審議 (答申案)
平成 23 年 2 月 4 日	審議 (答申案)
平成 23 年 2 月 18 日	審議 (答申案)
平成 23 年 3 月 8 日	審議 (答申案)
平成 23 年 3 月 18 日	答申