

大情審答申第 304 号
平成 23 年 10 月 25 日

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23年 4 月21日付け大情第14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 23 年 3 月 18 日付け大情第 345 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。）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 23 年 3 月 7 日、大阪市情報公開条例（平成 13 年大阪市条例第 3 号。以下「公開条例」という。）第 5 条に基づき、実施機関に対し、「平成 22 年 9 月 3 日付『公益通報（第 21-01-163 号）の対応について（勧告）』に対する報告書の公開を求める」旨の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件決定

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次のとおり付して、公開条例第 10 条第 2 項に基づき、本件決定を行った。

記

「平成 22 年 9 月 3 日付け『公益通報（第 21-01-163 号）の対応について（勧告）』に対する市民局からの措置状況報告について、情報公開室監察部公正職務担当においては、当該文書を取得しておらず、存在しないため。」

3 異議申立て

異議申立人は、平成 23 年 3 月 25 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 公開条例第 10 条第 3 項を守り、決定通知書に明確に不存在の理由を記すよう求める。具体的には、公開条例解釈・運用の手引における不存在による非公開決定通知書の作成要領に記されているとおり、「説明責任を果たす観点から、なぜ作成又は取得していないのかということについても、公開請求者に対して明確になるよう具体的に記入する」ことを遵守するよう求める。
- 2 そもそも、「公益通報（第 21-01-163 号）の対応について（勧告）」（以下「勧告 1」という。）に対する措置状況報告が、6 月以内になされるようにと勧告されているにもかかわらず、6 月以内に行われていないために、本件請求に至ったものである。
- 3 実施機関は、平成 23 年 7 月 5 日付け大情第 96 号による実施機関理由説明書（以下「当初理由説明書」という。）において、本件請求時点においては市民局（区政課）から（公正職務担当への）報告はなされていなかった旨を説明しているが、この事実をなぜ決定通知書に書かなかったのか。

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 当初理由説明書における主張

勧告 1 は、大阪市公正職務審査委員会（以下「委員会」という。）より職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例（平成 18 年大阪市条例第 16 号。以下「公正職務条例」という。）第 9 条第 1 項に基づいて大阪市長に対してなされた勧告である。

勧告 1 においては、区長が地域団体との旅行に公務出張で参加していた件について、各区長が参加した旅行に係る出張命令について違法な部分を確定し、当該部分に係る区長の給与等を算定の上、旅行に参加した区長から自主的に大阪市に返還するよう求めることを勧告するとともに、このことについて、この勧告の日から 6 月以内に必要な措置を完了し、委員会へ措置状況を報告することを求めている。

一般に、委員会の勧告後、大阪市の機関（大阪市長の場合は当該勧告に係る事務事業の所管局）は、是正措置を行い、委員会に当該是正措置の内容を報告する。この報告を受けた委員会は、当該報告の内容について審議し、勧告で指摘した違法又は不適正な事実が是正され、十分な改善措置がなされたと判断した場合に、当該公益通報に係る事件の処理を終了することとなる。

よって、勧告 1 に対する措置状況の報告については、市民局（区政課）においてその内容を取りまとめ、委員会の事務局としての公正職務担当に報告すべきものであったが、本件請求の時点においては、市民局（区政課）から公正職務担当への報告は、なされていなかった。

このようなことから、本件文書は不存在であり、本件決定において示した公文書の非公開理由は、内容的に十分なものである。

2 実施機関理由追加説明書（平成 23 年 8 月 12 日付け大情第 134 号）における主張

(1) 公益通報第 21-01-163 号の処理の終了について

平成 22 年 9 月 3 日に、委員会から大阪市長に対して勧告がなされた公益通報（第 21-01-163 号）の対応について、大阪市長（担当：市民局・各区役所）は、平成 23 年 7 月 13 日付けで、勧告に対する改善措置についての報告書を委員会に提出し、平成 23 年 7 月 15 日開催の第 210 回委員会において審議された結果、平成 23 年 7 月 19 日付けで、委員長から大阪市長（担当：市民局・各区役所）に対して、当該公益通報についての処理を終了する旨の通知がなされた。

(2) 「公益通報関連情報の違法な取扱いについて」の勧告について

平成 23 年 7 月 26 日、大阪市長は、委員会から公益通報関連情報の違法な取扱いについて勧告され（以下「勧告 2」という。）、同日、委員会からの申出により、大阪市長はその内容を公表した。

勧告 2 において、委員会は、公正職務条例第 17 条第 1 項について、「勧告後の措置状況、審議の進捗に関する情報は、公正職務条例第 17 条第 2 項で公表することができる」と認められた範囲にあてはまらず、審議の公平性・公正性の確保の観点から、依然として非公開となるのは当然であり、大阪市の機関が勧告で求められた対応を終了し、委員会が勧告の元となる公益通報の処理の終了を大阪市の機関に通知するまでの間は、当該公益通報に関し、その勧告によって公表された情報以外の情報については、一切公表することはできないと解するのが相当である。」旨判断した。

また、本件決定について、「不存在による非公開決定通知書の処分理由において、措置状況報告書を取得していたか否かについて表明したことは、委員会での審議の状況に関する情報を示していることにほかならず、公正職務条例第 17 条第 1 項に違反していると言わざるを得ず、当該公益通報の処理が終了するまでの間に、このような情報の公開請求があった場合は、公開条例第 9 条の規定に基づく公開請求拒否決定を行うほかないと考える。」旨判断した。

(3) 勧告 2 を受けた実施機関の判断

勧告 2 を受け、実施機関において再検討したところ、勧告 2 で判断されており、本件決定において、本件文書を保有しているか否かを答えたことは、公正職務条例第 17 条第 1 項の規定により、公開条例第 7 条第 7 号に規定される法令秘情報を公開したことになることから、本来は、公開条例第 9 条の規定に基づく公開請求拒否決定を行うべきであったと考える。

しかし、現時点では当該公益通報の処理は終了していることから、公開請求日時点で報告書を取得していなかったことについて説明できる状況であるため、本件決定を維持する。

また、当初理由説明書において、その提出時点（平成 23 年 7 月 5 日）では、当該公益通報の処理が終了しておらず、「本件請求の時点においては、市民局（区政課）から公正職務担当への報告は、なされていなかった。」と記載したことは、適切ではなかったと言わざるを得ない。しかし、現時点では、当該公益通報の処理が終了していることから、現状を維持する。

(4) 理由付記について

前記第3の3に記載の異議申立人の主張について、大阪市の機関から委員会に対する措置状況の報告は、通常、文書で行われており、本件決定の「公開請求に係る公文書を保有していない理由」として、「市民局からの措置状況報告について、情報公開室監察部公正職務担当においては、当該文書を取得しておらず」と説明していることは、すなわち、市民局から措置状況報告がなされていないことを意味している。よって、本件決定の理由の記載の内容で十分なものである。

第5 審査会の判断

1 基本的な考え方

公開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、公開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、本件文書が存在しないことを理由に本件決定を行ったのに対して、異議申立人は、そもそも勧告1において6月以内の報告が求められていたにもかかわらず、本件請求時点で本件文書が存在しないこと自体が問題であるとした上で、本件決定に記すべき理由が不十分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、本件決定における理由付記のあり方の問題である。

3 本件決定の妥当性について

(1) 異議申立人は、本件決定を前提として、公開条例第10条第3項に係る公開条例解釈・運用の手引の記述に則り、本件文書が不存在である理由をより具体的に記載することを求めているのに対し、実施機関は、本件決定において付した理由の記載で十分であると主張している。

(2) ところで、実施機関は、委員会からの勧告2を受け、本件決定そのものの妥当性について委員会から公正職務条例違反であるとの判断が示されたことから実施機関理由追加説明書を提出し、当該公益通報の処理が終了している現時点においては本件決定を維持するものの、本来は公開条例第9条に規定する公開請求拒否決定を行うべきであった旨主張している。

そこで、本件請求の特徴を踏まえ、当該請求に対して公開条例に基づく当初の決定を行う際に妥当と認められる判断について、以下検討する。

(3) まず、公開条例第9条は、公開請求に係る公文書の存否を明らかにするだけで、公開条例第7条各号（非公開情報）の規定により保護される利益が害されることとなる場合には、例外的に当該公文書の存否を明らかにしないで公開請求を拒否することができる旨規定している。

本条が適用されるためには、①特定の個人を名指しして、または特定の事項（場

所や分野)を限定して公開請求がなされているため、非公開決定等を行い、あるいは当該公文書が不存在であることを理由に非公開決定を行い、請求者に通知することにより、何らかの情報が明らかになること(以下「要件1」という。)及び②当該情報が公開条例第7条各号のいずれかに該当すること(以下「要件2」という。)の2つの要件を備えていることが必要であると解される。

(4) 実施機関は、勧告2の趣旨も踏まえて、実施機関理由追加説明書において、本件決定で本件文書を保有しているか否かを答えたことは、委員会での審議の状況に関する情報を示しており、公開条例第7条第7号に規定される法令秘情報を公開したことになることから、本来は、公開条例第9条の規定に基づく公開請求拒否決定を行うべきであったと考えると主張している。

(5) 上記(4)の主張について検討すると、公正職務条例第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。」と規定しており、事件の処理が終了する前において、本件文書の存否を応答することは、当該公益通報の処理の進捗状況を示すことになり、ひいては委員会での審議の状況を示すことに繋がるとの解釈は成り立つと考えられる。

また、当該公益通報の有無自体は、勧告の公表によって既に明らかにされているものの、委員会での審議の進捗状況が広い意味で公益通報の内容に関する情報に当たると解することもできる。

(6) そして、本件請求は、前記第2の1に記載のとおり、特定の公益通報に限定してなされた請求であることが明らかであって、不存在であることを理由に非公開決定を行うことは、当該勧告に係る措置状況報告が未了であるという情報が明らかになると認められるところ、前記第4の2(1)に記載のとおり、当該公益通報の処理が終了したのは平成23年7月19日であり、本件請求のあった平成23年3月7日時点においては、当該公益通報に係る事件の処理は終了していなかったと認められる。

(7) 以上の内容を踏まえると、本件請求に応答することにより当該公益通報の処理の進捗状況が明らかになることから要件1を満たし、また、当該情報が公正職務条例第17条第1項に規定されている公開を禁じている情報に当たり、公開条例第7条第7号で「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」と規定されている法令秘情報に該当することから、要件2も満たしているものと認められる。

(8) したがって、上記(5)から(7)で述べたように、公正職務条例の現行規定を根拠とするならば、本件請求に対しては、勧告2における委員会の判断と同じく、公開請求拒否決定以外の処分は行い得ないと認められる。

4 本件決定における理由付記のあり方について

異議申立人は本件決定に付された理由以上の詳細な理由付記を求めているが、前記第5の3で検討したとおり、そもそも当該公益通報の処理の進捗状況を明らかにすることとなる本件決定自体に問題があったと認められる。

公開請求拒否決定を前提とした場合、本件文書の存否自体を応答することができな

いことから、既に実施機関が本件決定で付した理由さえも、本件請求時点では付すべき情報ではなかったということになるから、異議申立人の求めは、本来応じることができない性質のものであると言わざるを得ない。

また、本件諮問は実施機関が行った本件決定を前提にその妥当性が問われているところ、先に述べたとおり、本件請求時点においては公開請求拒否決定とすることが妥当であったと判断したものの、既に本件決定により本件文書の存否を応答してしまっているため、本件決定は是認せざるを得ない。

5 公益通報に係る公開請求の対応について

(1) 本件決定については、前記第5の3及び4のとおり判断したが、委員会からの勧告2では、公益通報一般について、その処理が終了するまでの間、公開請求拒否決定を行うほかないと意見が述べられているので、この点について当審査会の意見を以下に述べる。

(2) 当審査会が過去に答申した事案で、平成22年12月17日付け大情審答申第284号のように公益通報関連で存否を応答している事案が存在するほか、本件請求の対応で、委員会事務局である公正職務担当が行った判断にもかかわらず、公正職務条例第17条第1項の適用解釈を誤っているという委員会の指摘からうかがえるように、実態として、公正職務条例の解釈運用にはかなり難しい面があったという点は否定できない。

たしかに、本件請求のように、公益通報との関連が請求内容において明示である場合は、公開請求拒否決定を行うのが妥当であると考えるが、一方で、公益通報との関連が一切明示されずに公開請求がなされた場合、公開請求拒否決定を行うと、却って問題が生じると考えられる。

(3) 公益通報との関連が一切明示されない公開請求において、その対象となる公文書が実際は公益通報に関連する文書であることを理由に公開請求拒否決定を行うとすれば、その処分理由において、公開条例第7条第7号に該当すること、すなわち、公正職務条例第17条第1項に該当することを示す必要が生じる。その結果、一見公益通報と何の関係もない公開請求の対象となる公文書が公益通報に関連する文書であることが逆に明らかになってしまうという弊害が生じると認められる。

(4) 加えて、公開請求の対象文書が公益通報関連であるか否かを漏れなく識別することは事実上不可能であるという問題もある。

(5) したがって、実態として公益通報の処理において調査対象となっている文書や報告書であったとしても、公益通報との関連が請求内容において明示でない場合にあっては、一般的な公開請求と同様に、原則として当該文書の存否を応答した上で、公開条例第7条各号の判断を行うのが相当であると考ええる。

6 勧告に対する措置の進捗状況に係る説明責任について

(1) 本件請求は、前記第3の2及び3に記載のとおり、勧告1において求める6月以内の報告がなされていないことを異議申立人が見越し、遅延の理由の説明を求める趣旨でなされたものと解される。

本件請求に対して妥当と認められる判断については、前記第5の3及び4で述べたとおりであるが、一方で、公正職務条例第9条の規定に基づき勧告の公表に至った公益通報案件についての勧告後の措置状況の進捗については、市民の関心も高いと認められ、大阪市としてその進捗状況に係る一定の説明責任を果たしていくことは当然の要請であり、この点、異議申立人が公開請求に至った趣旨は理解できる。

- (2) 現行の公正職務条例に基づく判断としては公開請求拒否決定を是とせざるを得ない面はあるにせよ、勧告2においても、その付記で、「勧告をした案件のその後の経過等については、審議結果の客観性を担保できることを最優先としつつ、一定の配慮のもとに、説明責任を果たす効果が見込める範囲の必要な情報については公表することができるように、条例改正をすることも今後の課題として検討されたい。」と委員会が意見を述べているとおり、当審査会としても、勧告に対する措置の進捗状況について説明責任を果たしていけるよう、所要の対応を実施機関に強く望むものである。

7 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 小谷寛子、委員 井上英昭、委員 松戸浩

(参考) 答申に至る経過

平成 23 年度諮問受理第 5 号

年 月 日	経 過
平成 23 年 4 月 21 日	諮問
平成 23 年 7 月 20 日	異議申立人から意見書の提出
平成 23 年 8 月 22 日	審議（論点整理）及び実施機関理由説明
平成 23 年 9 月 12 日	審議（論点整理）
平成 23 年 9 月 28 日	審議（答申案）
平成 23 年 10 月 12 日	審議（答申案）
平成 23 年 10 月 25 日	答申