

大阪市長 橋下 徹 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 7 月 12 日付け大財船税第 2275 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 4 月 14 日付け大財船税第 2010 号により行った部分公開決定（以下「本件決定」という。）で公開しないこととした部分をすべて公開すべきである。

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 23 年 3 月 1 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、「大阪市議員および会派が雇用している人件費の『給与支払い報告書』提出状況に関する調査の経過のわかる文書等一切（公正職務審査委員会の指摘等を含む）」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を「公益通報（市会・府議会議員等）について」（以下「本件文書 1」という。）及び「給与支払報告書未提出義務者に対する提出義務の実施について」（以下「本件文書 2」といい、本件文書 1 及び本件文書 2 を総称して「本件各文書」という。）と特定した上で、条例第 10 条第 1 項に基づき、本件文書 1 のうち「各会派別の給報提出の有無及び人件費支出の有無の欄」（以下「本件情報 1」という。）及び「各議員別（人件費支出はあるが、給報提出のない者）の人数欄」（以下「本件情報 2」という。）、本件文書 2 のうち「文書の送付対象者の欄」（以下「本件情報 3」という。）、「給与支払報告書提出の有無欄」（以下「本件情報 4」という。）及び「人件費領収書の有無の欄」（以下「本件情報 5」といい、本件情報 1 から本件情報 5 を総称して「本件各情報」という。）を公開しない理由を次のとおり付して、本件決定を行った。

記

「条例第7条第2号に該当

(説明)

上記情報は、公にすることにより、当該法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあり、かつ同号ただし書にも該当しないため。

条例第7条第7号に該当

(説明)

上記情報は、地方税法に基づく調査の結果が明らかになる事項を含む情報であって、地方税法第22条に定める『地方税に関する調査に関する事務に関して知り得た秘密』に該当するため。」

3 異議申立て

異議申立人は、平成23年6月14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 本件決定を取り消し、本件各情報の公開を求める。
- 2 本件各情報は、条例第7条第2号及び第7号に該当しない。条例を曲解して、単に議員に関する情報公開を遠慮したに過ぎず、市職員として市民に対する説明責務を果たさず誠実な職務専念義務を怠った判断である。
- 3 本件各文書は、給与を支払う事業者・雇用者の提出義務とされている給与支払報告書(以下「給報」という。)が、大阪市会議員及び各会派(以下「市会議員等」という。)、大阪市選出の府議会議員及び各会派(以下「府議会議員等」といい、市会議員等とあわせて「議員等」という。)に特定して、市に提出されているかどうかを平成20年度から平成22年度について実施機関が調査した経過のわかる文書である。給与支払者すべてに義務とされている給報は、議員等といえども例外や優遇が許されてはならない。

しかしながら、市会議員等に交付される政務調査費のうち、約44%が人件費に充てられているとして領収書が公開されているが、領収書自体がずさんなものが多く、人件費支払の手続きを行っているとは考えられないものがほとんどである。

そのような素朴な疑問から、議員等からの給報が適法に提出されているかどうかの本件請求を行ったものである。

4 実施機関は、条例第7条第2号該当の理由を前記第2の2に記載のとおり付しているが、政務調査費から支払われる人件費の公開が、議員等の正当な利益を害するおそれがあるのか、非公開にして守られる利益があってはならない地位にあるのが議員等である。そもそも政務調査費の使途はすべて市民に公開されることが原則である。

また、給報については提出義務及び提出期限があるのだから、給報の提出の有無は公開すべきである。

さらに、実施機関は、本件各情報は給報の提出状況を網羅しているものでなく、提出義務や必要のない場合もあり、必ずしも必要な給報が提出されていないことを表すものではないため、公開することにより議員等が不利益を被るおそれがあると主張するが、その旨の説明があれば足りるのであって、そのことをもって条例第7条第2号に該当するとは言えない。

5 条例第7条第7号についても、まったく見当はずれの解釈を専門的知識のない市民に押し付ける判断で看過できない。地方税法（昭和25年法律第226号）第22条の「調査事務で知り得た秘密」に当たるのは、本件で言うならば、議員等に雇用された民間人の所得税額や住民税額などの個人的な税情報である。本件請求ではそのような情報を求めておらず、あくまで公人たる議員等がコンプライアンスを徹底して人件費の税処理を意識して行っているかどうかの情報である。一般領収書（それも受取人非公開の）の添付だけでは他の証明資料が公開されない状況では人件費が正当に支払われているかどうかさえも疑問である。

本件各情報は、民間人の個人情報でもなく、議員等の個人に関する情報でもなく、調査で知り得た秘密などは一切なく、すべて有無の記号あるいは党派合計の数字である。

6 よって、実施機関の判断は明確に誤りであり、手続がどれだけきちんとされていたか検証できるように公開してほしい。

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 給報の提出督促について

給報の未提出者の捕捉については、従来から計画的に調査事務を実施しており、平成20年度から平成22年度の3か年についても、調査計画を立て実施してきた。

調査の結果、未提出であると見込まれる給与支払者に対しては、督促文書等により給報の提出を慫慂するとともに、必要に応じて実地調査等による指導も行い、限られた人員の中で効率的な調査事務を行っている。

給報が未提出であった給与支払者等を捕捉し、提出督促や実地調査を行った内容については税務調査そのものに該当するものである。

本件についても、(本件請求以前になされた) 議員等の給報に関する情報公開請求を契機として、異議申立人から聴取した内容から、給報の提出状況について調査を実施

し、調査の結果、未提出と見込まれた場合は文書等により提出の督促を行ったものであり、税務事務の一環として実施したものである。

その調査の内容については、議員等であっても、一般の給与支払者等に対する調査であっても公表しておらず、また公表すべきものではない。

2 条例第7条第2号に該当することについて

給報については、給与所得者（被雇用者）が賦課期日（1月1日現在）に本市に居住していれば、給与支払者（雇用者）は本市に給報を提出する必要がある。ただし、給与所得者が賦課期日に本市に居住している場合でも、退職済みで前年中の給与支払金額が30万円以下の場合には提出する義務はないものである。

本件各文書に係る調査では、給報と政務調査費の人件費に係る領収書の照合を行い、照合の結果、給報が未提出と見込まれる議員等に対して文書等により提出の督促を行ったものであるが、領収書がある場合でも、賦課期日現在において本市に非居住の場合や、退職済みで支払金額が30万円以下である場合は給報の提出は必要ないものである。

本件情報2を除く本件各情報については、給報が未提出と見込まれる議員等に対して提出督促を行った情報であり、必ずしも、必要な給報が提出されていないことを表すものではない。

また、本件情報3については、提出督促にあたり、一部の市会議員からの「人件費の領収書がない場合でも給報の提出がない者すべてに対して懲滯文書を送付し、注意喚起をしてもらいたい」旨の要望に応じたものもあり、提出督促対象者ではない議員等も含まれている。

さらに、本件情報3及び本件情報4については、調査途中において、あくまでも未提出の可能性がある議員等について作成したものであり、実際に提出督促を実施した結果、市会議員からの指摘により、そもそも適正に処理されており、督促が不要であったことが判明した議員等も含まれている。

調査途中であった当該情報を公開することにより、場合によっては、給報を提出する必要がない、あるいは既に適正に給報を提出済みであったにもかかわらず、あたかも給報が提出されていないかのような印象を与えることになり、議員等が不利益（法令違反や税金逃れというネガティブキャンペーン等）を受けることも予想され、議員等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることから、条例第7条第2号に該当するものと判断した。

3 条例第7条第7号に該当することについて

本件各文書は職員が政務調査費の領収書と議員等から提出された給報の提出状況を調査し、未提出と見込まれる議員等を捕捉し提出督促を行ったものであり、税務調査資料に該当するものである。

また、本件情報2を除く本件各情報を公開することは、個々の調査の状況や指導の内容を公開することになり、このことは、地方税法第22条に規定する「地方税に関す

る調査に関する事務」に関して知り得た秘密を公開することとなる。

すなわち、本件各文書は議員等が雇用する事務員等に関する法定の給報提出義務を履行していたか否かに係る調査であり、その情報は、本市に対して提出する政務調査費の領収書と、給報とを突合する作業によって判明するものであることから、地方税法第22条の定める「調査に関する事務によって知り得た秘密」に該当し、条例第7条第7号により非公開としたものである。

また、本件情報2については、調査の途中段階において、議員等の給報提出状況を統計的に取りまとめた内容であるが、現実には、当該会派に所属する議員全員の給報が未提出と見込まれることにより、議員個々の調査結果が明らかになってしまう事例を含むものであるため、上記と同様、条例第7条第7号による非公開としたものである。

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、本市等の説明義務を全うし、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

(1) 本件文書1について

本件文書1は、「議員等について、公開されている政務調査費の支出において、人件費の支払いがあるものの、税法上必要とされる給報の提出及び特別徴収がなされていないものがあるにもかかわらず、財政局の課税担当は、それら人件費に対する適正な課税や議員等に対して特別徴収の義務を怠っていることを正そうとしていない。」との旨でなされた公益通報に関して、財政局が市長に説明するために作成した文書である。また、本件文書1には、当該公益通報に係る経過や議員等の給報提出状況に係る調査結果が記載されている。

(2) 本件文書2について

本件文書2は、市会議員等に対して、住民税における給報の取扱いについて説明するとともに、政務調査費の人件費に係る領収書に関する給報の提出の有無につい

て、全件照合を行い、照合の結果、未提出と見込まれる市議員等に対し、文書により提出の督促を行った際の決裁文書であり、起案文及び給報の提出を督促する文書のほか、平成20年度から平成22年度の間における市議員等の給報及び人件費領収書の有無に係る調査結果から構成されている。

3 争点

実施機関は、本件各文書について、条例第7条第2号及び第7号を理由に本件各情報を非公開とする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、本件各情報の公開を求めるとして争っている。

したがって、本件異議申立ての争点は、本件各情報の条例第7条第2号及び第7号該当性である。

4 本件各情報の条例第7条第2号該当性について

(1) 条例第7条第2号の基本的考え方

条例第7条第2号は、法人その他の団体や事業を営む個人（以下「法人等」という。）の事業活動や正当な競争は、社会的に尊重されるべきであるとの理念のもとに、「法人等に関する情報であつて、公にすることにより、当該法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」は、原則として公開しないことができると規定している。

そして、この「権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」とは、①法人等が保有する生産技術上又は販売上の情報であつて、公開することにより、当該法人等の事業活動が損なわれるおそれがあるもの、②経営方針、経理、人事等の事業活動を行う上での内部管理に属する事項に関する情報であつて、公開することにより、法人等の事業運営が損なわれるおそれがあるもの、③その他公開することにより、法人等の名誉、社会的評価、社会的活動の自由等が損なわれるおそれがあるものがこれに当たると解される。

なお、同号ただし書において、「人の生命、身体、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」は、条例第7条第2号本文に該当する場合であっても、公開しなければならない旨規定している。

(2) 本件各情報の条例第7条第2号該当性について

議員等は給与支払者として給報を提出していることから、本件各文書における議員等は法人その他の団体もしくは事業を営む個人であると認められるため、本件各情報の条例第7条第2号該当性について以下検討する。

ア 本件情報4について

実施機関は、前記第4の2のとおり、本件情報4に記載されている給報提出の有無は、必ずしも必要な給報が提出されていないことを表すものではないことから、本件情報4を公開することにより、給報を提出する必要がない、あるいは既に適正に給報を提出済みであったにもかかわらず、あたかも必要な給報が提出されていないかのような印象を与えることになり、市議員等が不利益を受けるこ

とが予想される旨を主張している。

しかしながら、給報の提出の必要がない場合があることについては、地方税法第317条の6に規定されていることや、給報の提出義務者に対して周知されていることに照らせば、本件情報4は単に給報の提出の有無を示すに過ぎず、また、給報の提出が無いことが直ちに給報提出義務違反を意味するものではないことは明白である。

また、実施機関によれば、市会議員等の給報について、平成23年2月1日付けの公開請求に対して別途部分公開決定を行っているとのことである。

このような給報に対する公開請求に係る実施機関の対応を踏まえると、給報の提出の有無そのものは、これを公にしても市会議員等の正当な利益を害するおそれはないと認められる。

以上のことから、本件情報4は条例第7条第2号に該当しない。

イ 本件情報5について

本件情報5には、市会議員等の政務調査費の人件費に係る領収書の有無が記載されている。

ここで市会議員等の政務調査費の領収書の公開状況について市会事務局に確認したところ、個人の住所、氏名及び印影を除き閲覧に供されているとのことであり、当該領収書の提出の有無については既に公にされているものと認められる。

以上の状況に鑑みれば、本件情報5は既に公にされている情報であり、これを公にしても市会議員等の正当な利益を害するおそれはないと認められ、条例第7条第2号に該当しない。

なお、府議会議員等の政務調査費の領収書の状況について、大阪府議会事務局に確認したところ、市会議員等と同様に、個人の住所、氏名及び印影を除き閲覧に供されているとのことである。

ウ 本件情報1から本件情報3について

本件情報1から本件情報3のうち、市会議員等に係る部分については、本件情報4及び本件情報5をもとに記載されているに過ぎないと認められる。

また、実施機関によれば、府議会議員等に対しても本件文書2と同様の文書により給報の督促を行ったとのことであることから、本件情報1及び本件情報2のうち、府議会議員等に係る部分についても、本件情報4及び本件情報5と同様の調査の結果をもとに記載されていると認められる。

したがって、前記ア及びイに記載のとおり、本件情報4及び本件情報5が条例第7条第2号に該当しない以上、本件情報1から本件情報3が条例第7条第2号に該当しないことは言を俟たない。

5 本件各情報の条例第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、法令又は条例に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) 本件各情報の条例第7条第7号該当性について

実施機関は、前記第4の3に記載のとおり、本件各情報は議員等が雇用する事務員等に関する法定の給報提出義務を履行していたか否かに係る調査であり、その情報は、本市に対して提出する政務調査費の領収書と、給報とを突合する作業によって判明するものであることから、地方税法第22条の定める「調査に関する事務によって知り得た秘密」に該当し、条例第7条第7号により非公開となる旨を主張している。

しかしながら、地方税法第22条にいう「秘密」とは、一般に知られていない事実であって、他人に知られたくないことについて客観的に相当の利益を有すると認められるものであると解されるところ、本件については本件各文書において給報及び領収書の提出の有無を突合するという調査手法は既に公にされていると認められ、また、本件各情報には単に給報及び領収書提出の有無が記載されているに過ぎず、上記4(2)アに記載の給報に対する公開請求に係る実施機関の対応や、上記4(2)イに記載のとおり領収書提出の有無については既に公にされていると認められることを踏まえると、本件においては、本件各情報が地方税法第22条にいう「秘密」に該当するとまでは認められず、条例第7条第7号に該当しない。

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 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19号

年 月 日	経 過
平成23年7月12日	諮問
平成23年9月12日	審議 (論点整理)
平成23年10月12日	実施機関理由説明
平成23年11月14日	異議申立人意見陳述
平成23年11月21日	異議申立人から意見書の提出
平成23年11月28日	審議 (論点整理)
平成23年12月12日	審議 (答申案)
平成23年12月26日	審議 (答申案)
平成24年1月25日	審議 (答申案)
平成24年3月15日	答申