

大情審答申第 369 号
平成 26 年 6 月 26 日

大阪市長 橋下 徹 様

大阪市情報公開審査会
会長 小野 一郎

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 24 年 5 月 29 日付け大人事人第 92 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 24 年 3 月 21 日付け大総務人第 522 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、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 24 年 3 月 8 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、「①大阪市特別顧問の野村修也弁護士が、市のサーバーから幹部職員 150 名のメール情報を取得した際提出した開示請求書。②野村弁護士が、自身の身分として主張する『第三者調査チーム』を大阪市が設置する際に作成した要綱。身分や権利、義務規定などを決めた書面、日誌、メモなど。」を求める旨の公開請求（以下このうち①に係る部分を「本件請求 1」、②に係る部分を「本件請求 2」という。）を行った。

2 本件決定

実施機関は、本件請求 1 及び本件請求 2 に係る公文書（以下それぞれ「本件文書 1」及び「本件文書 2」といい、本件文書 1 と本件文書 2 を総称して「本件各文書」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

- 「① メールに関する情報提供については、総務局人事課より同局 I T 統括課へ依頼したものであり、野村特別顧問からの開示請求書は存在しないため。
- ② 『第三者調査チーム』はあくまで任意の名称であり、要綱等は存在しないため。」

3 異議申立て

異議申立人は、平成 24 年 5 月 21 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（以下「本件異議申立て」という。）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 本件決定を受けた後の平成 24 年 4 月初めに、大阪市特別顧問野村修也氏らの「第三者調査チーム」が作成した調査報告書が公開された。

大阪市のホームページから拝見させていただいたところ、その説明書きに「第三者調査チームは、調査に必要な権限を全面的に委任されており」とあり、「第三者調査チーム」には非常に重要な権限が付与されていたことが確認された。

また、今回の調査事業においては、メール調査だけでも約 389 万円を出費したという大規模なものであった。

そうした権限が付与され、予算措置がなされている以上、当然にも大阪市長が野村氏に「第三者調査事業を委託した事実」についての公文書、要綱などを定めた書面などが存在しない訳がない。

- 2 異議申立人は、人事室人事課（本件決定当時は総務局人事課。以下同じ。）及び総務局 I T 統括課に対し、次の事実を確認した。

- (1) 「第三者調査チーム」なるものは、特別顧問及び特別参与（以下「特別顧問等」という。）を委嘱されている複数の人々が任意で立ち上げた「任意団体」でしかなく、正式名称すら存在しない。
- (2) 市長が、今回のメール調査を含めた調査事業を「第三者調査チーム」に委託した手続きは存在しない。
- (3) 情報の抽出と提供については、委託事業者が実施し、総務局 I T 統括課を訪れた特別参与の一人が自身のハードディスクに取り込み持ち出した。このため、人事室人事課は、情報がどのような形で提供されたかすら認識がない。また、メールに含まれる市民の個人情報の処理は当然なされていない。

- 3 今回、大阪市役所内部のサーバから幹部職員 150 名分のメール半年分について、内部に含まれる個人情報について何ら精査されることなく、特別参与の持参した機器に提供されたということである。

しかし、いわば公式の名称もない任意団体に、市役所内の情報が無条件に公開されるということは本来あり得ない。

その規模、態様から、強制捜査権に基づく、サーバの差押えのような感があるが、そのような強力な権限を特別顧問が持っていることはあり得ない。

- 4 実施機関は、市長が第三者調査チームに対して、服務環境の健全化について調査報告を口頭で求めたことを認めている。大阪市公文書管理条例（平成 18 年大阪市条例

第 15 号) には、市長の意思決定、意思決定過程に関わる事項については口頭の場合であっても、速やかに公文書にするとある。市長の意思決定及びその意思決定過程が、きちんと公文書化されることが謳われている。口頭であったから書面は存在しないとする実施機関の説明は、理解に苦しむ。

5 実施機関は、「第三者調査チームは、あくまで任意の名称であることから、要綱等も存在しない」と主張しているが、任意の団体でしかなく、調査にあたる委員について権限も義務も文書的に明確になっていないような団体に「調査権限が全面的に委任」されることはあり得ない。

6 「第三者調査チーム」については、その設置過程での市長の意思決定及び市長と特別顧問との間で結ばれた業務委託契約を証明する公文書、さらに個々の調査委員の持つ権限や義務について定めた要綱などの公文書を、現在のところ何も確認できない。このようなことがあり得るのか。

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 本市においては、平成 23 年以来、労働組合等が勤務時間中に認められない組合活動を行うなどの違法ないし不適正な行為を行っていたことが次々と明らかになり、コンプライアンス関係の調査に精通する野村弁護士に特別顧問の就任を依頼し、包括的に、職員の服務環境の健全化のために必要な調査及び報告を求めている。

個々の調査の手法や内容は、野村特別顧問に委任され、野村特別顧問をトップとし、市役所外部の複数の特別参与が調査を実施した。

なお、特別顧問等は市長又は市長の指示を受けた者に対し、政策的又は専門的事項に関し、指導又は助言を行う者で、平成 24 年 11 月に「大阪市特別顧問及び特別参与の設置等に関する要綱」(以下「本件要綱」という。)の改正に伴い、地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号)第 174 条に基づく専門委員として本市職員の身分を有することとなったが、当時は職員の身分を有しない者であった。

個々調査の実施主体は、野村特別顧問であり、かつ、本市から独立して調査を行ったものである。

2 本件メール調査も特別顧問等が、市長から包括的に依頼を受けた調査の一環として行ったものであり、職員の服務上の違法行為(職務専念義務違反等)を分析するために管理職 150 人分のメールを調査したものである。

特別顧問等が指定した管理職 150 人分のメールについては、特別顧問等から依頼を受けた人事室人事課より、平成 24 年 2 月 17 日付け「メールに関する情報提供について(依頼)」(以下「依頼文書」という。)により総務局 IT 統括課にデータ提供を依頼し、特別顧問等に直接データを提供したものである。よって、野村特別顧問からの開示請求書は存在しない。

なお、依頼文書については、異議申立人に情報提供を行っている。

- 3 また、野村特別顧問は市長から口頭で職員の服務環境の健全化についての調査報告を求められたものであることから、日誌、メモ等も存在しない。

なお、第三者調査チームはあくまで任意の名称であることから、要綱等も存在しない。

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、本件各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、異議申立人は本件決定の取消しを求めている。

したがって、本件異議申立ての争点は、本件各文書の存否である。

3 本件文書1の存否について

- (1) 実施機関は、前記第4の2のとおり、特別顧問等が市長から包括的に依頼を受けた調査の一環として行った管理職150人分のメールの調査に際して、当該メールの提供は人事室人事課から総務局IT統括課へ依頼したため、本件文書1は存在しない旨、主張している。

- (2) ここで、当審査会において依頼文書を見分したところ、当該メールの提供について、人事室人事課長から総務局IT統括課長あて依頼されており、依頼文書には、依頼の趣旨として「今般、職員の服務環境の健全化のために必要な調査及びその報告を委嘱している第三者調査チームより、第三者的な立場から特定の職員の送受信メールの内容について調査したい申し出があり、当課としてもこれに協力していく必要があるため、調査に必要な情報提供を依頼するものである。」と記載されていた。

なお、情報提供を依頼する情報として「別途、第三者調査チームから指定するIDの庁内メール及びインターネットメールにおける送信元、送信先、件名、本文、添付ファイル」と記載されていたが、実施機関によると、このIDの指定は、特別参与らから、実施機関を経由することなく、委託事業者に対して直接行われたとのことである。

- (3) このような依頼文書の記載を踏まえると、メールの提供の依頼そのものについては人事室人事課から行っており、野村特別顧問からの開示請求書は存在しないとする実施機関の主張に、特段、不自然不合理な点は認められない。

4 本件文書2の存否について

- (1) 当審査会において、本件に係る特別顧問等の就任依頼の手續に係る文書を見分したところ、実施機関から特別顧問等に対する就任依頼文、本件要綱、特別顧問等から提出された就任承諾書及び口座振替申出書、実施機関から特別顧問等に対する委嘱状から構成されており、特に「第三者調査チーム」の権限等に関する文書の存在は認められなかった。
- (2) また、本件に係る特別顧問等が委嘱された時点における改正前の本件要綱第5条第2項では「前項の助言を求める場合は、事前に助言を求める内容、日時等を記載した文書により依頼するものとする。ただし、事前に依頼できないことにつき、緊急の必要がある場合その他特別の事情が認められる場合は、この限りでない。」と規定されているが、実施機関によると、本件については、前記第4の1に記載の経過から同項ただし書に該当することから、「助言を求める内容、日時等を記載した文書」は存在しないとのことである。
- (3) 本件において、特別顧問等の調査権限を定めた文書が存在しないまま調査が実施されているという点について、当審査会としては、違和感を禁じ得ないものの、本件文書2が存在しないとする実施機関の主張を覆すに足る特段の事情も認められない。

5 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 小野一郎、委員 曾我部真裕、委員 金井美智子

(参考) 答申に至る経過

平成24年度諮問受理第22号

年 月 日	経 過
平成24年5月29日	諮問
平成24年6月22日	実施機関から実施機関理由説明書の提出
平成24年7月13日	異議申立人から意見書の提出
平成25年7月5日	審議（論点整理）及び実施機関理由説明
平成25年7月19日	審議（論点整理）
平成26年3月19日	審議（論点整理）
平成26年5月7日	審議（答申案）
平成26年6月10日	審議（答申案）
平成26年6月26日	答申