

大情審答申第 403 号
平成 27 年 10 月 22 日

大阪市長 橋下 徹 様

大阪市情報公開審査会
会長 松本 和彦

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25年9月25日付け大経国第 e - 1155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 25 年 6 月 25 日付け大経国第 e - 540 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 25 年 6 月 11 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、「6 / 11 付で新聞報道された、大阪市長の訪問を拒絶されたサンフランシスコ市の文書（英文）」を求める旨の公開請求を行った。

2 本件決定

実施機関は、本件請求に係る公文書を「英文メール（平成 25 年 5 月 22 日にサンフランシスコ市幹部から本市職員に送付されたもの）」（以下「本件文書」という。）と特定した上で、条例第 10 条第 1 項に基づき、個人の氏名、役職及びメールアドレス、標題、メール本文、所属する部署の所在地、電話番号・FAX 番号（以下「本件非公開部分」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

「 1 条例第 7 条第 5 号に該当

（説明）

上記各情報は、本市姉妹都市交流事業に関する情報であって、公にすることにより、本市とサンフランシスコ市との信頼関係が崩壊する可能性が極めて高く、今後

の本市の姉妹都市交流事業の遂行に支障を及ぼすおそれがあるため。

2 条例第7条第3号に該当

(説明)

上記各情報は、本市職員の要請を受けて、公にしないとの条件で任意に提供された情報であって、公にしないとの条件を付することが当該情報の性質等に照らして合理的と認められるものであり、かつ同号ただし書に該当しないため。

3 条例第7条第1号に該当

(説明)

個人の氏名、役職、メールアドレス及びメール本文並びに所属する部署の所在地、電話番号及びFAX番号は、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるもの、または、特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるものであり、同号ただし書ア・イ・ウのいずれにも該当しないため。」

3 異議申立て

異議申立人は、平成25年8月26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 本件文書は報道等状況から判断して、サンフランシスコ市国際部長から本市訪米担当課長にあてたメールであり両市の事業にかかる公的な交信文書である。本件請求時、実施機関は、市長の個人メールであるから非公開と説明していたが、当然それは通用せず、条例第7条の公開義務の例外規定を理由として非公開処分を行ったものである。

A4版2頁1/3、74行中5行を除くすべてが墨塗りの内容は、実施機関の説明や報道で公表されている情報等からも、両市の姉妹都市交流事業の遂行に支障を及ぼすおそれがあり、外交問題にまで発展しかねない重大な内容であるとされている。

そのような両市や両市の市民あるいは国の問題にも発展しかねない情報であれば、当然市民の生命・生活に関わる問題であり、市民の知る権利の保障が優先されねばならない。

- 2 条例第7条第5号の非公開理由は条例の趣旨に該当しない。

そもそも、本件文書は、6月10日から16日までの間、府・市両首長がそろってサンフランシスコ市とニューヨーク市を行政視察で訪問する予定が、突然、市長のみに訪問が拒否されることになった重要な内容が記載されていると考えられる。

その発端は、市長の5月13日の大阪市役所内での報道記者向け会見時に「戦時に従

軍慰安婦が必要なのは誰だって分かる」の時代錯誤・人権無視発言が波紋を呼んだことである。その後、5月22日に本件メールが発信され、その後も日本政府が国連から是正勧告を受けるなど、日本の要職の歴史認識までが問われることとなった。

確かに、条文後段の「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」に該当するとしても、その原因は市長の非常識な発言であることと、それにより生じる市民側の抗議行動やサンフランシスコ市側がこの事態に対応する警備面などのリスクが大きいことなどが記載されていると報じられている。

さらに、今後の課題について要求されているとも考えられるが、それらの市民にとって重要な情報が閉ざされていることは、条例第7条の公開義務に反し、公開したとしても事務事業遂行を妨げる直接の原因には当たらない。

ゆえに、条例第7条第5号による非公開は条例の適用を誤っている。

3 条例第7条第3号任意提供情報の解釈・運用の誤り

条例第7条第3号の規定は、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ると規定されている。

実施機関が訪問先のサンフランシスコ市に「公にしない」との条件で訪問拒否のメールを要請したことになるのか。

総勢20人にも及ぶ市の視察団(団長・橋下市長)がかつて例のないマスコミ対応職員まで同行してサンフランシスコ市、ニューヨーク市を視察する計画を、大阪市側から拒否のメールを要請する理由の説明がない。

公にしないことが当該情報の性質等に照らして合理的と認められる、との具体的な説明もされていない。一方的に非公開が合理的だと言っているに過ぎない。

むしろ、内容の推測からして、ただし書に該当する情報であり、公にすることが必要であると認められる情報に該当する。

4 条例第7条第1号個人の氏名、役職、所属部署の所在地、電話番号及びFAX番号が個人情報のため非公開とされているが、単なる個人情報に当たらない。

発信者の墨塗りは、発信者がサンフランシスコ市の国際部長であることが報じられていることから、非公開に該当しない。

標題は、本件のタイトルであり、個人情報ではない。

本件の全面墨塗りは、上記に述べたように、サンフランシスコ市と大阪市の事務事業に関わる重要な内容が記載されていると考えられ、両市市民にとって深く関係する情報が記載されていると考えられること、当然全面公開され、市民の知る権利を保障し市の説明責任を果たすべきである。

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 本件文書は、平成25年6月に本市が予定していたサンフランシスコ市を含む米国数都市を訪問する出張に関わって、本市担当課長あてサンフランシスコ市の職員(以

下「当該サンフランシスコ市幹部」という。)から送付されたメールである。

- 2 当該メールで非公開とした情報は、本市担当課長が当該サンフランシスコ市幹部に対して情報提供を依頼したことを受け、本市担当課長あてに送付されてきたものであるが、その内容については、大阪市とサンフランシスコ市の姉妹都市交流事業に関するものであり、本市担当課長と情報提供者である当該サンフランシスコ市幹部との信頼関係に基づき、機密の取扱い（公にしないとの条件）を前提とした上で、個人的な見解として提供を要請し、また、情報提供者も当該条件のもと提供したものである。したがって、当該情報は、条例第7条第3号に該当する。
なお、当該情報が同号ただし書に該当しないことは言うまでもない。

- 3 さらに、今回、本件請求がなされた際、当該サンフランシスコ市幹部に対し、公開の可否について確認を行ったところ、当該職員から改めて機密の取扱いを前提とした上で、個人的な見解として提供したものであるとして、明確に非公開の取り扱いを求める旨の意見を得ているところである。当該メールで非公開とした情報は、本市姉妹都市交流事業に関する情報であり、公にすることにより、本市とサンフランシスコ市との信頼関係が崩壊する可能性が極めて高く、今後の本市の姉妹都市交流事業の遂行に支障を及ぼすおそれがある。
したがって、当該情報は、条例第7条第5号にも該当する。

- 4 また、当該メールは、本市担当課長及び当該サンフランシスコ市幹部が職務遂行上作成したものであるところ、個人に関する情報であって、公にすることにより、特定の個人を識別することができることから、条例第7条第1号本文に該当する。さらに、非公開とした情報は、本市担当課長及び当該サンフランシスコ市幹部が職務上作成したものであるところ、双方の職員が主観的な意見を記載したものであることから、職務の遂行に係る情報であっても当該職務遂行の内容そのものに該当しないことから、条例第7条第1号ただし書ウには該当せず、また、情報の性質上、同号ただし書ア及びイにも該当しない。
したがって、当該情報は、条例第7条第1号にも該当する。

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 本件文書について

本件文書は、平成25年6月に実施機関が予定していたサンフランシスコ市を含む米国数都市を訪問する出張に関して、実施機関の職員あてに当該サンフランシスコ市幹部から送付された電子メールである。

3 争点

実施機関は、本件非公開部分のうち標題を除く部分について条例第7条第1号を、本件非公開部分について条例第7条第3号及び第5号を、それぞれ理由に本件決定を行ったのに対して、異議申立人は、本件非公開部分の公開を求めている。

したがって、本件異議申立てにおける争点は、本件非公開部分のうち標題を除く部分の条例第7条第1号該当性及びに本件非公開部分の同条第3号及び第5号該当性である。

4 本件非公開部分のうち標題を除く部分の条例第7条第1号該当性について

(1) 条例第7条第1号の基本的な考え方について

条例第7条第1号本文は、「個人に関する情報...であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの。」は原則的に公開しないことができると規定するが、同号ただし書において、「ア 法令若しくは条例（以下「法令等」という。）の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報、イ 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、ウ 当該個人が公務員等（行政機関の保有する情報公開に関する法律（平成11年法律第42号）第5条第1号八に規定する公務員等並びに住宅供給公社等の役員及び職員をいう。）である場合において、当該情報とその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」は、条例第7条第1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) 本件非公開部分のうち標題を除く部分の条例第7条第1号該当性について

ア まず、本件文書は、当該サンフランシスコ市幹部が実施機関の職員あてに送信した電子メールであることから、本件非公開部分のうち標題を除く部分は、条例第7条第1号本文に該当する。

イ 次に、条例第7条第1号ただし書ウが、「公務員等（行政機関の保有する情報公開に関する法律…第5条第1号八に規定する公務員等…をいう。）」と規定していることを踏まえると、海外の自治体であるサンフランシスコ市の職員は現在の条例の規定上、公務員等には該当しないことから、本件非公開部分のうち標題を除く部分は条例第7条第1号ただし書ウに該当しないと判断せざるを得ない。

ウ しかしながら、当審査会において本件文書を見分したところ、実施機関が主張するように、本件文書が実施機関の職員と当該サンフランシスコ市幹部の間の信頼関係に基づき、当該サンフランシスコ市幹部の個人的な見解を述べるものである旨の記載はあるものの、その内容そのものは、単に当該サンフランシスコ市幹部の私人としての立場による個人的な見解を述べるに留まるものではなく、大阪市長の訪問を受ける海外の自治体の職員としての公的な立場により、その職務に関するものとして、実施機関の職員へ送信したものであると認められるものであった。

本件文書のこのような態様を踏まえると、仮に本件文書が条例第7条第1号ただし書ウに規定する公務員等が作成及び送信したものであれば、実施機関における通例として、本件非公開部分のうち標題を除く部分は公開されるものとして扱われるべきであることは言うまでもない。

本件においては、当該サンフランシスコ市幹部が一定の役職を有する者であることや、海外の自治体の職員が作成した公文書が当該自治体の情報公開の規定により公開され得ることもあわせ踏まえると、作成及び送信した者が海外の自治体の職員であって条例第7条第1号ただし書ウに規定する公務員等に該当しないことのみをもって本件非公開部分のうち標題を除く部分を非公開とすべきであると判断することは相当ではなく、本件非公開部分のうち標題を除く部分は条例第7条第1号ただし書アにいう「慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」に該当し、本邦の公務員等の場合と同様に公開すべきである。

5 本件非公開部分の条例第7条第5号該当性について

(1) 条例第7条第5号の基本的な考え方について

条例第7条第5号は、本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。

(2) 本件非公開部分の条例第7条第5号該当性について

前記4(2)ウを踏まえると、本件文書は、当該サンフランシスコ市幹部が実施機関とサンフランシスコ市間の姉妹都市交流事業において、大阪市長の訪問を受ける海外の自治体の職員としての公的な立場により、その職務に関するものとして、実施機関の職員へ送信したものに過ぎず、また、事後的にとはいえ、実施機関のサンフランシスコ市訪問の中止に関する住民訴訟の裁判において、実施機関が大阪地方裁判所に対して、本件非公開部分のうち当該サンフランシスコ市幹部の氏名及びこれを識別することができる情報を除く部分を公開した上で本件文書を証拠として提出していることもあわせ踏まえると、これを公開したとしても、実施機関の姉妹都市交流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であるとまでは認められない。

6 本件非公開部分の条例第7条第3号該当性について

(1) 条例第7条第3号の基本的な考え方について

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。

(2) 本件非公開部分の条例第7条第3号該当性について

条例第7条第3号の規定によると、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であることが求められるところ、前記5(2)を踏まえると、本件非公開部分が条例第7条第3号に該当する合理性があるとまでは認められない。

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 松本和彦、委員 小林邦子、委員 坂本団、委員 井上英昭、委員 西村枝美

(参考) 答申に至る経過

平成25年度諮問受理第114号

年 月 日	経 過
平成25年9月25日	諮問
平成26年1月30日	実施機関から実施機関理由説明書の提出
平成26年3月4日	審議(論点整理)
平成26年3月14日	実施機関理由説明

平成 27 年 6 月 12 日	審議（論点整理）
平成 27 年 7 月 10 日	審議（論点整理）
平成 27 年 8 月 28 日	審議（論点整理）
平成 27 年 9 月 11 日	審議（答申案）
平成 27 年 10 月 22 日	答申