

大情審答申第 410 号
平成 28 年 3 月 11 日

大阪市長 吉村 洋文 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26年 4 月30日付け大環境総第24号、同年 6 月 4 日付け大環境総第52号及び同年12月18日付け大環境総第350号により諮問のありました件について、一括し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 26 年 3 月 20 日付け大環境総第 399 号により行った不存在による非公開決定（以下「本件決定 1」という。）、同年 3 月 28 日付け大環境総第 412 号により行った部分公開決定（以下「本件決定 2」という。）及び同年 11 月 12 日付け大環境総第 308 号により行った不存在による非公開決定（以下「本件決定 3」といい、本件決定 1 及び本件決定 2 とあわせて「本件各決定」という。）は、いずれも妥当である。

第 2 異議申立てに至る経過

1 公開請求

- (1) 異議申立人は、平成 26 年 3 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、「H25. 7. 24 環境局公用車の中で起きた事案（以下「本件事案」という。）について行われたH25. 8. 20 の事情聴取の係長が筆記したものの開示」を求める旨の公開請求（以下「本件請求 1」という。）を行った。
- (2) 異議申立人は、平成 26 年 2 月 12 日、条例第 5 条に基づき、実施機関に対し、「本件事案について行われたH25. 8. 20 の事情聴取の内容がわかるもの」の公開を求める旨の公開請求（以下「本件請求 2」という。）を行った。
- (3) 異議申立人は、平成 26 年 10 月 29 日、条例第 5 条に基づき、実施機関に対し、「本件事案について行われた、H25. 8. 22 の（16：30～17：00 に）関係者に対しての、聴取者の質問。聴取者の質問内容。」の公開を求める旨の公開請求（以下「本件請求 3」という。）を行った。

2 本件各決定

(1) 本件決定 1

実施機関は、本件請求 1 に係る公文書（以下「本件文書 1」という。）を保有していない理由を次のとおり付して、条例第 10 条第 2 項に基づき、本件決定 1 を行った。

記

「上記請求にある係長が筆記したものとは、当該職員が自己の執務の便宜のために作成したメモ書であり、条例第 2 条第 2 項で規定する公文書には該当しないため。」

(2) 本件決定 2

実施機関は、本件請求 2 に係る公文書を「聴取内容（平成 25 年 8 月 20 日分）」（以下「本件文書 2」という。）と特定した上で、条例第 10 条第 1 項に基づき、氏名、所属、所属が特定される情報、補職内容、業務内容、業務内容が特定される情報、聞取時間、所属に戻った時刻、区の名、町名、道路名、建造物名、店名、走行経路、勤怠、相対立する職員が行ったとする具体的な発言内容、相対立する職員が行ったとする具体的な発言内容が特定される情報（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 2 を行った。

記

「条例第 7 条第 1 号に該当
（説明）」

本件非公開部分は、個人に関する情報であって、当該情報そのものにより又は他の情報と照合することにより、特定の個人が識別されるもの、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であると認められ、かつ同号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しないため。

条例第 7 条第 5 号に該当
（説明）」

本件非公開部分は、本市が行う調査に関する情報であって、公にすることにより、聞取りを回避され、正確で詳細な供述を得る事が困難となるなど、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められるため。」

(3) 本件決定 3

実施機関は、本件請求 3 に係る公文書（以下「本件文書 3」という。）を保有していない理由を次のとおり付して、条例第 10 条第 2 項に基づき、本件決定を行った。

記

「公開請求に係る内容である『関係者に対しての聴取者の質問』及び『聴取者の質問内容』を記載した公文書をそもそも作成又は取得しておらず、実際に存在しないため。」

3 異議申立て

- (1) 異議申立人は、平成 26 年 3 月 31 日、本件決定 1 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 1」という。)を行った。
- (2) 異議申立人は、平成 26 年 5 月 12 日、本件決定 2 を不服として、実施機関に対して、行政不服審査法第 6 条第 1 号に基づき異議申立て(以下「本件異議申立て 2」という。)を行った。
- (3) 異議申立人は、平成 26 年 11 月 19 日、本件決定 3 を不服として、実施機関に対して、行政不服審査法第 6 条第 1 号に基づき異議申立て(以下「本件異議申立て 3」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 1 について

- (1) 係長は書記として同席していたため、メモは組織が保有する公文書だと考えられる。
- (2) 本件請求 1 にある係長が筆記したものとは、当該職員が、自己の執務の便宜の為に作成したメモ書きであり、条例第 2 条第 2 項で規定する公文書に該当すると考えられるため。

2 本件決定 2 について

- (1) 本件非公開部分の公開を求める。
- (2) 本件非公開部分は非公開情報に該当しないと考えられるため。

3 本件決定 3 について

- (1) 本件決定 3 を取り消し、公開決定を求める。
- (2) 聴取された職員が「質問に答えただけ」と言っているため、質問は用意されていたもの。

聴取された職員が、話した全てを書記できる量、内容ではないため、レコーダーが存在するはず。そのため「不存在」は内容を隠ぺいする為の言い訳ではないのかと考えられる。

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 本件決定1について

(1) 本件文書1について

本件文書1は、本件事案につき、本件事案を引き起こしたとされる相手方職員（以下「本件職員1」という。）に対して、環境局の職員課服務担当者（服務担当課長代理と担当係長の2名）がセンター所長同席の下、平成25年8月20日に行った事情聴取（以下「本件事情聴取1」という。）において、本件職員1の発言内容を服務担当者（担当係長）がその場で記載したメモである。

(2) 本件決定1を行った理由

本件文書1は、本件事情聴取1を行った際に、服務担当者（担当係長）が、自己の執務の便宜のため、備忘録として用紙にメモ書きしたものであるが、これは、組織としての利用を予定していないものであり、かつ、現に組織において業務上必要なものとして利用・保有されていないものである。このことは、本件事情聴取1を行った際に、別途音声録音機を使用して事情聴取内容の録音を行っていたという状況からも明らかである。

したがって、本件文書1は、そもそも条例第2条第2項に規定する、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有している「公文書」には該当しないものであるため、本件決定1を行った。

以上のことから、本件文書1は組織が保有する「公文書」に該当するとの異議申立人の主張は失当である。

なお、本件事情聴取1を行った際には、別途音声録音機を使用して聴取内容の録音を行っており、後日、録音内容については、テープ起しを行い、本件文書2として文書を作成しており、本件事情聴取1の内容については、異議申立人より本件請求2を受けて、本件決定2を行い、異議申立人の必要としている情報に関しては全て提供している。

2 本件決定2について

(1) 本件非公開部分について

本件文書2は、本件事情聴取1に関して、その内容を記載したものである。そして、実施機関として、本件文書2のうち、本件非公開部分を下記の理由から公開しないこととした。

(2) 本件決定2を行った理由

ア 条例第7条第1号の該当性について

氏名のうち、本件職員1及び本件事案を引き起こされたとする本市職員（以下「本件職員2」といい、本件職員1とあわせて「本件各職員」という。）の氏名については、本件事案を引き起こした・引き起こされたとされる人物（なお、本件各職員は、事実関係についてお互いに相手方が引き起こしたと主張しており、実施機関としても被害者・加害者の特定が出来ていない状況にある）の氏名であり、これらの情報は、それ自体が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、かつ、同号ただし書ア、イにも該当しない。また、職務遂行上の情報でないので、同号ただし書ウにも該当しないため、非公開とした。

また、相対立する職員が行ったとする具体的な発言内容、相対立する職員が行ったとする具体的な発言内容が特定される情報については、当該情報そのものにより特定の個人が識別されるものではないが、個人の人格と密接に関わる情報であって、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り、かつ、同号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しないため、非公開とした。

なお、氏名のうち、当事者以外の氏名、所属、所属が特定される情報、補職内容、業務内容、業務内容が特定される情報、聞取時間、所属に戻った時刻、区の名称、町名、道路名、建造物名、店名、走行経路、勤怠については、職員の勤務・在籍状況を確認、もしくは推測できるものであるが、これらの情報は、他の情報と照合することにより、本件各職員を特定し、識別し得ることとなるので、非公開とした。

イ 条例第7条第5号該当性について

本件非公開部分は、本市が行う調査に関する情報であって、このような本市調査は、職員の任意の申立内容を前提としているところ、公にすることにより、今後同種の調査において聴き取りを回避され、正確で詳細な供述を得る事が困難となるなど、不祥事を起こした職員に対する聴き取り等調査事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められるため、非公開とした。

3 本件決定3について

(1) 本件文書3について

本件文書3は、本件事案につき、本件各職員の元同僚（以下「元同僚職員」という。）に対して、環境局の職員課服務担当者（服務担当課長代理と担当係長の2名）が、平成25年8月22日に行った事情聴取（以下「本件事情聴取2」という。）において、元同僚職員の発言内容を服務担当者（担当係長）が音声録音機で記録し、その後文字に起こして保存した文書のうち、元同僚職員に対しての「聴取者の質問」及び「聴取者の質問内容」について記載された部分である。

(2) 本件決定3を行った理由

ア 異議申立人が求めているのは、本件事情聴取2に係る質問内容を文書化したものとするのが相当であること

はじめに、本件請求3に関し、対象となり得る公文書としては、当該事情聴取に係る質問内容を文書化したもの及びその質問内容を文書化する基となった音声録音機による録音内容の2つが考えられる。

仮に、本件請求3において、音声録音機による録音内容を対象文書とした場合、本件事情聴取2に係る録音データそのものについては、個人情報随所に含まれており、当該箇所を個別に消去することが物理的に不可能なため、非公開決定を行うこととなる。

一方、異議申立人は、本件請求2の公開請求書に、当初、「H25. 8. 20 の事

情聴取のボイスレコーダー」と記載して、録音テープに複写したものの交付を求めて公開請求を行っている。その際、異議申立人に対し、音声録音機による録音内容の公開請求であれば、上記理由により非公開決定にならざるを得ない、ただし、事情聴取内容がわかるもの、すなわち、録音内容を文書化したものであれば、一部非公開となる部分はあるものの、聴取内容について部分公開が可能である旨を説明したところ、その内容について了承し、請求内容の補正に応じている。

このような経過もあることから、異議申立人は、非公開決定とならざるを得ない音声録音機による録音内容そのものを請求しているのではなく、公開対応が可能な本件事情聴取２に係る質問内容を文書化したものを請求していると解することが相当である。

こうした事実を踏まえ、実施機関としては、異議申立人が本件請求３で求めているのは、本件事情聴取２に係る質問内容を文書化したものであると判断した。

イ 本件決定３を行った理由

本件事情聴取２は、実施機関が、本件事案の事実関係調査の参考とする目的で、平成２５年７月２４日から同年８月２２日の間に、元同僚職員が、本件各職員からどのような話を聞いたかを聴き取ったものである。

元同僚職員に対する事情聴取は、冒頭、「本件職員２から、いつぐらいに話を聞かれたか教えてほしい」とだけ言い、その後は元同僚職員に自由に話をしてもらい、元同僚職員の発言内容に対して、補足的に質問するという方法をとっていた。

本件事情聴取２の聴取内容の記録は、後に、元同僚職員が、どのように話を聞いたかその内容を確認できるものであれば十分であることから、元同僚職員が発言した内容だけで作成したものである。そのため、聴取者側の質問内容は、当該聴取内容に記載していないことから、公文書をそもそも作成又は取得しておらず、実際に存在しないとして本件決定３を行った。

以上のことから、「聴取された職員が『質問に答えただけ』と言っているため、質問は用意されていたもの。」との異議申立人の主張は事実に基づかず失当である。

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

めの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 争点

(1) 本件異議申立て1について

実施機関は、本件請求1について本件文書1が公文書に該当しないことを理由に本件決定1を行ったのに対して、異議申立人は、本件文書1の公開を求めて争っている。

したがって、本件異議申立て1における争点は、本件文書1の公文書該当性である。

(2) 本件異議申立て2について

実施機関は、本件非公開部分の条例第7条第1号及び第5号を理由に本件決定2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2における争点は、本件非公開部分の条例第7条第1号及び第5号該当性である。

(3) 本件異議申立て3について

実施機関は、本件請求3について本件文書3が存在しないことを理由に本件決定3を行ったのに対して、異議申立人は、本件文書3の公開を求めて争っている。

したがって、本件異議申立て3における争点は、本件文書3の存否である。

3 本件文書1の公文書該当性について

(1) 条例第2条第2項は、公開請求等の対象となる公文書を、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」と規定している。

ここで、「実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」とは、作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該実施機関の組織において業務上必要なものとして利用・保存されている状態のものを意味する。

したがって、職員が自己の執務の便宜のために保有する覚え書や資料、職員の個人的な検討段階にとどまる起案のための草稿、課題等の整理資料、参考となる事項のメモ書等は、これに該当しないものと解される。

(2) 実施機関は、前記第4の1(2)のとおり、本件文書1は、服務担当者が自己の執務の便宜のため、備忘録として用紙にメモ書きしたものであり、現に組織において業務上必要なものとして利用・保有されていないものである旨、主張している。

また、当審査会において、本件事情聴取1の録音内容を記載した本件文書2を見分したところ、本件事情聴取1の内容が詳細に記載されていた。

したがって、本件文書2とは別に備忘録としてのメモを公文書として組織において業務上必要なものとして利用・保存する必要性も特に認められないことから、本

件文書 1 を公文書として保有していないとする実施機関の主張も首肯できる。

以上を踏まえると、本件文書 1 が、条例第 2 条第 2 項で規定する公文書には該当しないため、公文書として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 本件非公開部分の条例第 7 条第 1 号及び第 5 号該当性について

(1) 本件非公開部分の条例第 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。

イ 本件非公開部分の条例第 7 条第 5 号該当性について

実施機関は、前記第 4 の 2 (2) イのとおり、本件非公開部分は、本市が行う調査に関する情報であって、このような本市調査は、職員の任意の申立内容を前提としているところ、公にすることにより、今後同種の調査において聴き取りを回避され、正確で詳細な供述を得る事が困難となるなど、不祥事を起こした職員に対する聴き取り調査事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある旨、主張している。

また、実施機関に確認したところ、本件事情聴取 1 のような職員に対する聴き取り調査については、実施機関が法令等に基づく調査権を有するものではなく、あくまでも職員の任意の協力により行われているものであるとのことであつた。

以上を踏まえると、事情聴取を受けた職員の氏名を識別することができる情報及び当該職員が聴き取り調査に対して回答した内容が公開されることとなれば、今後同種の調査に際して、調査対象となった職員が真実を述べることを躊躇し、職員に対する聴き取り調査事務の適正な遂行に支障を及ぼす相当の蓋然性があると認められる。

そこで、本件非公開部分が事情聴取を受けた本件職員 1 の氏名を識別することができる情報及び本件職員 1 が聴き取り調査に対して回答した内容に該当するかどうかについて以下検討する。

ウ 本件非公開部分のうち、氏名、所属、所属が特定される情報、補職内容、業務内容、業務内容が特定される情報、聞取時間、所属に戻った時刻、区の名称、町

名、道路名、建造物名、店名、走行経路、勤怠について

これらの情報は、職員の勤務・在籍状況を確認、もしくは推測できるものであるところ、環境局における各部署の業務日誌等の他の情報と照合することにより、本件職員1の氏名を識別することができるものと認められる。

したがって、これらの情報については、公開することにより今後同種の調査に際して、調査対象となった職員が真実を述べることを躊躇し、職員に対する聴き取り調査事務の適正な遂行に支障を及ぼす相当の蓋然性があると認められる。

エ 本件非公開部分のうち、相対立する職員が行ったとする具体的な発言内容及び相対立する職員が行ったとする具体的な発言内容が特定される情報について

これらの情報については、公開されないとの前提に基づいて、本件職員1が任意で回答した情報であると解されるところ、これらの情報については、公開することにより今後同種の調査に際して、調査対象となった職員が真実を述べることを躊躇し、職員に対する聴き取り調査事務の適正な遂行に支障を及ぼす相当の蓋然性があると認められる。

(2) 本件非公開部分の条例第7条第1号該当性について

実施機関は、本件非公開部分の条例第7条第1号該当性を主張しているが、本件非公開部分の公開の可否に係る当審査会の判断は上記(1)のとおりであるから、本件非公開部分の条例第7条第1号該当性については、判断しない。

5 本件文書3の存否について

実施機関は、前記第4の3(2)イのとおり、本件事情聴取2の聴取内容の記録は、後に、元同僚職員が、どのように話を聞いたかその内容を確認できれば十分であることから、元同僚職員が発言した内容だけで作成したものであり、聴取者側の質問内容は、当該記録に記載していない旨、主張している。

そこで、当審査会において当該記録を実際に見分したところ、その内容からも、実施機関の主張は首肯できるものであった。

したがって、本件事情聴取2の聴取内容の記録は、後に、元同僚職員が、どのように話を聞いたかその内容を確認できれば十分であることから、元同僚職員が発言した内容だけで作成したものであり、聴取者側の質問内容は、当該記録に記載していないため、本件文書3をそもそも作成又は取得しておらず、実際に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。

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 松本和彦、委員 小林邦子、委員 坂本団

(参考) 答申に至る経過

平成 26 年度諮問受理第 58 号、第 79 号及び第 184 号

年 月 日	経 過
平成 26 年 4 月 30 日	諮問及び実施機関から実施機関理由説明書の提出（平成 26 年度諮問受理第 58 号）
平成 26 年 6 月 4 日	諮問（平成 26 年度諮問受理第 79 号）
平成 26 年 8 月 25 日	実施機関から実施機関理由説明書の提出（平成 26 年度諮問受理第 79 号）
平成 26 年 12 月 8 日	諮問（平成 26 年度諮問受理第 184 号）
平成 27 年 3 月 31 日	実施機関から実施機関理由説明書の提出（平成 26 年度諮問受理第 184 号）
平成 27 年 6 月 26 日	審議（論点整理）
平成 27 年 9 月 11 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 11 月 13 日	審議（論点整理）
平成 28 年 2 月 8 日	審議（答申案）
平成 28 年 2 月 22 日	審議（答申案）
平成 28 年 3 月 11 日	答申