

大情審答申第 420 号
平成 28 年 9 月 2 日

大阪市長 吉村 洋文 様

大阪市情報公開審査会
会長 上田 健介

答申書

大阪市情報公開条例の一部を改正する条例（平成28年大阪市条例第14号）による改正前の大阪市情報公開条例第17条に基づき、大阪市長（以下「実施機関」という。）から平成27年7月27日付け大人事人第129号及び同日付け大人事人第130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

実施機関が、平成 27 年 4 月 30 日付け大人事人第 44 号により行った部分公開決定（以下「本件決定 1」という。）及び同日付け大人事人第 45 号により行った部分公開決定（以下「本件決定 2」といい、本件決定 1 とあわせて「本件各決定」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

- (1) 異議申立人は、平成 27 年 4 月 16 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、「人事室が 2015 年 2 月 9 日に実施した『住民投票に際しての公務員の基本認識について』という案件名のリーガルサポーターズ制度に係る事前連絡票及び相談記録（人事課（人事グループ）が保有するもの）」を求める公開請求（以下「本件請求 1」という。）を行った。
- (2) 異議申立人は、平成 27 年 4 月 16 日、条例第 5 条に基づき、実施機関に対し、「人事室が 2015 年 2 月 10 日に実施した『住民投票に際しての公務員の基本認識について』という案件名のリーガルサポーターズ制度に係る事前連絡票及び相談記録（人事課（人事グループ）が保有するもの）」を求める公開請求（以下「本件請求 2」という。）を行った。

2 本件各決定

実施機関は、本件請求 1 に係る公文書を「・事前連絡票(平成 27 年 2 月 4 日付け) ・相談記録(平成 27 年 2 月 9 日付け)」と、本件請求 2 に係る公文書を「・事前連絡票

(平成 27 年 2 月 4 日付け) ・相談記録(平成 27 年 2 月 10 日付け)」と、それぞれ特定した上で、条例第 10 条第 1 項に基づき、事前連絡票(平成 27 年 2 月 4 日付け)(以下「事前連絡票」という。)に記載された相談事項(以下「本件非公開部分 1」という。)並びに相談記録(平成 27 年 2 月 9 日付け)及び相談記録(平成 27 年 2 月 10 日付け)(以下「各相談記録」という。)に記載された相談内容及び結果(以下「本件非公開部分 2」といい、本件非公開部分 1 とあわせて「本件各非公開部分」という。)を公開しない理由を次のとおり付して、本件各決定を行った。

記

「条例第 7 条第 4 号に該当

(説明)

本件非公開部分 2 は、本市の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるため。

条例第 7 条第 5 号に該当

(説明)

本件各非公開部分は、本市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、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ため。」

3 異議申立て

異議申立人は、平成 27 年 6 月 29 日、本件各決定を不服として、実施機関に対して、行政不服審査法(平成 26 年法律第 68 号)による改正前の行政不服審査法第 6 条第 1 号に基づきそれぞれ異議申立て(以下「本件各異議申立て」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 実施機関において、部分公開とした理由を「公にすることにより、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」としているが、標題において「住民投票に際しての公務員の基本認識」及び事案の概要において「住民投票に際しての本市職員の意見表明のあり方について議論されている」としていることから、事前連絡票及び各相談記録においては、倫理的な意味合いにおける「意見表明のあり方」ではなく、において、大阪市職員がどのような状況で、どのような内容の発言であれば関係法令(地方公務員法、職員の政治的行為の制限に関する条例(平成 24 年大阪市条例第 78 号))に抵触するか否かを相談したものと考えられる。

- 2 不服申立て時点において、平成 27 年 5 月 17 日に行われた特別区設置に関する住民投票（以下「本件住民投票」という。）は既に終わっており、実施機関のいうように「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」と仮定しても、当該事務又は事業が終了していることから、今後遂行すべき事務又は事業がない以上支障があることもなく、公開できるものと考えられる。
- 3 また、将来的に住民投票が実施される可能性が全くないとは言えないとして、当該事務又は事業が継続すると位置づけたとしても、そもそも「職員の意見表明」や事前連絡票の標題にいう「基本認識」は、私人の立場における意見表明は当然に自由であることを前提としていることから、公務員が公務中、あるいは公務中ではないとしても公務員の立場における意見表明に関する関係法令への抵触の有無を意味すると考えられる。すると、大阪市が人事ほか行政の内部外部にわたるさまざまな行政施策を進めるうえで、大阪市職員の「あるべき姿」として法的な裏付けとするための文書であれば、むしろ市民ほか「なぜ大阪市の職員はこのような対応なのか」を理解するために、公表すべき性質のものである。

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 条例第 7 条第 4 号該当性について

各相談記録には、本件住民投票に際しての本市職員の意見表明の制限、制限の周知方法及び違反をした職員への対応についての弁護士の意見が記載されている。

また、慎重かつ多角的に検討を行うため、複数のリーガルサポーターズ制度を活用しており、それぞれの弁護士からの意見を勘案したうえで、本市として判断を行っていることを踏まえると、行政内部での検討に関する情報に該当し、未成熟な情報が公開されることで、今後の適正な意思決定に支障が生じるおそれがあるため、非公開とした。

2 条例第 7 条第 5 号該当性について

事前連絡票及び各相談記録には、本件住民投票に際しての本市の相談内容及びそれに対する弁護士の意見が記載されており、公開することで、人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれがあるとともに、懲戒処分に関して行った相談の具体的な内容が明らかになると、職員に萎縮効果を生じさせるおそれがあるため、非公開とした。

3 その他の異議申立人の主張について

異議申立人は、本件住民投票は既に終わっているため公開ができる旨の主張をしているが、同種の事務又は事業が将来にわたって行われる場合もあり、公にすることにより、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ため、本件各非公開部分は条例第 7 条第 5 号に該当するものである。

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 事前連絡票及び各相談記録について

事前連絡票及び各相談記録について、実施機関へ確認したところ、次のとおりであった。

- (1) 本市では、職務を担当する職員が、自身による法令調査や法務担当職員へ相談を行う以外に、事案に応じて弁護士によるアドバイスを得られる体制を整えることを目的とした、リーガルサポーターズ制度を設けている。
- (2) 本件住民投票に際しての本市職員の意見表明の制限、制限の周知方法及び違反した職員への対応について、リーガルサポーターズ制度を利用し、平成27年2月9日及び同月10日にそれぞれ弁護士1名に相談を行った。その後、2回の弁護士相談の結果も踏まえ、平成27年3月18日付け人事第351号「住民投票にかかる職員の政治的行為の制限について」(以下「本件通知」という。)により各所属長あて通知を行った。
- (3) リーガルサポーターズ制度を利用して相談を行った際に弁護士へ提示したものが事前連絡票であり、その相談に係る弁護士からの意見を記載したものが各相談記録である。なお、事前連絡票については、平成27年2月9日及び同月10日とも同じものを利用した。

3 争点

実施機関は、本件各非公開部分について条例第7条第5号を、本件非公開部分2について同条第4号を、それぞれ理由に非公開とする本件各決定を行ったのに対し、異議申立人は、本件各決定を取り消し、本件各非公開部分の公開を求めるとして争っている。

したがって、本件各異議申立てにおける争点は、本件各非公開部分の条例第7条第

5号該当性及び本件非公開部分2の同条第4号該当性である。

4 本件各非公開部分の条例第7条第5号該当性

(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) 本件各非公開部分の条例第7条第5号該当性について

前記2(2)を踏まえると、本件住民投票に際しての本市職員の意見表明の制限、制限の周知方法及び違反をした職員への対応についての実施機関としての見解は本件通知にあらわれているものと解すべきである。

とすると、本件各非公開部分は本件通知の検討段階における情報ではあるものの、本件各決定時点において、既に本件通知により実施機関としての見解が示されていた以上、本件各非公開部分を公開したとしても、実施機関が主張する公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれや本件住民投票に関する意見表明に際して職員に萎縮効果を生じさせるおそれに相当の蓋然性があるとまでは認められない。

なお、本件各決定時点において本件各非公開部分が条例第7条第5号に該当しないとする当審査会の判断は以上述べたとおりであり、仮に同種の事務又は事業が将来に行われる場合があるとしても、本件各非公開部分を非公開とすべき特段の事情も認められない。

5 本件非公開部分2の条例第7条第4号該当性について

(1) 条例第7条第4号の基本的な考え方について

条例第7条第4号は、行政等の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報が公開されると、外部からの圧力や干渉等の影響を受けることなどにより、率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあり、また、未成熟な情報が公開されたり、特定の情報が尚早な時期に公開されたりすると、誤解や憶測に基づき不当に市民等の間に混乱を生じさせ、又は投機を助長するなどして特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるとの考えのもとに、「本市の機関及び国等...の内部又は相互間における適正な意思決定が損なわれないようにするため、審議、検討又は協議に関する情報」は、原則として公開しな

いことができると規定している。

この「審議、検討又は協議に関する情報」とは、行政等の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報をいい、これらの審議、検討又は協議を行うために必要な調査研究、企画、調整等を含むものと解される。

また、「不当に」とは、審議、検討又は協議に関する情報の内容、性質に照らし、検討段階にあ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、行政等の適正な意思決定に対する支障が看過し得ない程度のものであることをいうものと解される。

(2) 本件非公開部分2の条例第7条第4号該当性について

本件各決定時点において、既に本件通知により実施機関としての見解が示されていた以上、本件各決定時点において本件非公開部分2における議論を踏まえた意思決定は既に終了していたものと認められる。

この点と、前記4(2)で述べた点を踏まえると、本件非公開部分2を公開したとしても、行政等の適正な意思決定に対する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 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 坂本団、委員 玉田裕子、委員 村田尚紀、委員 小林邦子、委員 松本和彦

(参考) 答申に至る経過

平成27年度諮問受理第54号及び第55号

年 月 日	経 過
平成27年7月27日	諮問
平成27年8月19日	実施機関から実施機関理由説明書の提出
平成28年3月8日	審議(論点整理)
平成28年5月10日	実施機関理由説明
平成28年6月14日	審議(論点整理)
平成28年7月14日	審議(論点整理)
平成28年8月4日	審議(答申案)
平成28年9月2日	答申