

大情審答申第 422 号
平成 28 年 12 月 22 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26年9月10日付け大人事第7号及び同日付け大人事第165号により諮問のありました件について、次のとおり一括して答申いたします。

第1 審査会の結論

実施機関が、平成26年7月24日付け大人事第5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第116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。）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

異議申立人は、平成26年7月10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、「平成24年の大阪市労使関係条例の制定過程において、大阪市から（当時の担当部署は人事室と思料される。）同条例案を構想するなどに際しての法的な問題点などについて、法律事務所、弁護士、法律学研究者又はリーガルサポーターその他に対して、照会や質問あるいはリーガルチェックの依頼などを行っているが、それら大阪市が発した文書（写しないし控え）及びそれらに対する回答、返答などの文書」を求める公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件各決定

(1) 本件決定1

実施機関は、本件請求に係る公文書を「・事前連絡票（平成24年2月1日付け） ・相談記録（平成24年2月8日付け）」と特定した上で、公開条例第10条第1項に基づき、法人等の印影及び相談記録に記載された相談結果の一部を公開しない理由を次のとおり付して、本件決定1を行った。

記

「公開条例第7条第2号に該当

(説明)

法人等の印影は、公にすることにより当該法人等の事業者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると認められ、かつ同号ただし書にも該当しないため。

公開条例第7条第5号に該当

(説明)

相談記録に記載された相談結果の一部は、争訟に係る事務に関し、本市の当事者としての地位を不当に害するおそれがあるため。」

(2) 本件決定2

実施機関は、本件請求に係る公文書を「・事前連絡票(平成24年2月1日付け)・相談記録(平成24年2月8日付け)・意見書(平成24年5月9日付け)」と特定した上で、公開条例第10条第1項に基づき、個人の署名、法人等の印影及び相談記録に記載された相談結果の一部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。

なお、実施機関によると、本件決定1において特定した事前連絡票(平成24年2月1日付け)及び相談記録(平成24年2月8日付け)は、本件決定2において特定した事前連絡票(平成24年2月1日付け)及び相談記録(平成24年2月8日付け)と同一の文書であるとのことであった。(以下、相談記録(平成24年2月8日付け)について「本件文書」という。)

記

「公開条例第7条第1号に該当

(説明)

個人の署名は、個人に関する情報であって、これを公にすることにより偽造あるいは転用が可能となることから、当該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。

公開条例第7条第2号に該当

(説明)

法人等の印影は、法人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って、公にすることにより偽造等のおそれがあり、当該法人等の事業運営が損なわれるおそれがあると認められ、かつ同号ただし書にも該当しないた

め。

公開条例第7条第5号に該当

(説明)

相談記録に記載された相談結果の一部は、争訟に係る事務に関し、本市の当事者としての地位を不当に害するおそれがあるため。」

3 異議申立て

異議申立人は、平成26年8月12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 本件各決定のうち、本件文書に記載された相談結果の一部(以下「本件非公開部分」という。)に関する決定を取り消し、本件非公開部分の公開を求める。
- 2 本件非公開部分を含む相談に関する事実経過については、当時の大阪市人事課長は、公開法廷においてその内容や概要を証言している。そして、大阪市の法律事務所や弁護士に対する相談や照会あるいはそれらに対する回答結果については複数のものがあるが、本件非公開部分を除き、それらの情報公開はされている。
事前相談の相談内容や回答のすべてが非公開であるというのであればその当否は別として論理的に一貫する態度が、同性質である情報の一部だけを別異に取り扱っているのは、首尾一貫性を欠いた、不合理な措置である。したがって、本件非公開部分を非公開としたことには合理的な理由がなく、本件各決定は違法不当である。
- 3 もっとも、本件非公開部分の情報については、大阪市の裁判等争訟における主張や前記の大阪市人事課長の証言内容など大阪市の依拠する証拠と相反ないしは実質的に異なる内容の情報が包含されており、それが故に、この情報に関してだけは非公開としたということも考えられる。

しかし、そのような理由で情報公開を拒否することができるというのは、公開条例第7条第5号の解釈を誤ったものである。

同号は、「契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、本市又は国等の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ」と規定している。

仮に、本件非公開部分の情報が公開され、大阪市の裁判等の争訟において証拠等として提出されたこととなった場合、大阪市の従来の主張や証拠と相矛盾する内容を持つが故に、大阪市の主張等の信用性が喪失されることになり得るところである。そして、裁判等争訟の当事者の主張やその依拠する証拠の信用性が失われるということは裁判等争訟での敗訴する危険が生じることにはなる。しかし、そのような危険は、争

訟における大阪市の当事者としての地位を「不当に害するおそれ」には該当しない。なぜなら、裁判等争訟での当事者は証拠を積極的に隠蔽したり、関係者において真実とは異なる供述をさせたりする自由があるわけではないからである。真実に存在する情報に基づいて判断がなされるべきことは裁判等争訟の当事者は等しく甘受しなければならない事理である。真実の前には大阪市のような公共団体は謙虚でなければならない。

それ故に、本件非公開部分の情報が争訟において大阪市の不利に使われるおそれがあるという理由で情報公開をしない理由と解することは誤った解釈であり、排斥されなければならない考え方である。

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 本件文書について

本件文書は、総務局人事部人事課（人事グループ）（当時。現在の人事室人事課（人事グループ））が行った大阪市労使関係に関する条例（平成24年大阪市条例第79号。以下「労使関係条例」という。）についてのリーガルサポーターズ制度の利用に係る相談記録である。

2 本件文書に対して本件各決定を行った理由

本件文書には、労使関係条例の制定にあたって、組合無給職免の廃止、庁舎使用にかかる便宜供与、管理運営事項、条例議決までに組合側と合意に至らない場合の対応及び条例違反をした職員の対応についての弁護士の回答が記載されており、このうち、庁舎使用にかかる便宜供与についての弁護士の回答を非公開とした。

実施機関は、平成24年2月20日付けで、労働組合等に対し、これまで使用を許可していた庁舎内の組合事務所部分の平成24年度分に係る使用不許可処分を行ったところ、労働組合等が当該処分の取消等を求めて訴訟を提起した。非公開とした弁護士の回答には、当該訴訟に対する本市の戦略に関わる事項が記載されており、当該事項を公開することにより、係争中の訴訟事件において、相手方にとって有利な情報を公開することとなり、本市の当事者としての地位を不当に害するおそれがあるため、非公開とした。

なお、当該訴訟については平成28年11月現在、最高裁判所において係争中である。

3 異議申立人の主張について

異議申立人は、前記第3の2のとおり主張するが、実施機関は、前記2で述べたとおり本件非公開部分が条例第7条第5号に該当することを理由に非公開としたものであって、条例第7条各号に該当しない弁護士に対する相談や照会あるいはそれらに対する回答結果については当然公開しているものであって、事実、本件各決定においても本件非公開部分を除き、弁護士に対する相談及びその回答はすべて公開しているものである。

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。

しかしながら、公開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、公開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) 実施機関では、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) 総務局人事部人事課（人事グループ）はリーガルサポーターズ制度を利用し、平成24年2月8日に、労使関係条例の制定に関して弁護士1名に法律相談（以下「本件法律相談」という。）を行った。なお、本件法律相談には、総務局行政部総務課（庁舎管理グループ）の職員も同席した。本件文書は、本件法律相談の後、総務局人事部人事課（人事グループ）の職員が作成し、総務局行政部総務課（総務グループ）（当時。現在の人事室総務課。）に提出したものである。
- (3) 本件文書には、相談日時及び時間等のほか実施機関が弁護士に相談した内容及びその結果が記載されており、相談内容及び結果欄には、組合無休職免の廃止、庁舎使用に係る便宜供与、管理運営事項、条例議決までに組合側と合意に至らない場合の対応及び条例違反をした職員の対応についての相談内容及び弁護士の回答がそれぞれ記載されている。
- (4) なお、実施機関は本件法律相談の結果を踏まえ、平成24年2月17日付けで労働組合等が実施機関に対して行った平成24年度分の市役所本庁舎の使用に係る許可申請に対して、同年2月20日付けで不許可処分を行ったが、同年3月14日付けで労働組合等は当該処分の取消等を求めて訴訟を提起し、平成28年11月現在、訴訟係属中である。

3 争点

実施機関は、本件非公開部分について公開条例第7条第5号を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、本件非公開部分の公開条例第7条第5号該当性である。

4 本件非公開部分の公開条例第7条第5号該当性について

(1) 公開条例第7条第5号の基本的な考え方について

公開条例第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。特に、契約、交渉又は争訟に係る事務に関しては、「契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、本市又は国等の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ」を掲げ、このようなおそれがある場合には、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) 本件非公開部分の公開条例第7条第5号該当性について

ア 紛争の一方当事者である実施機関が行う法律相談については、その内容や背景事情は様々であり、当該法律相談に対する弁護士の回答に係る公開の可否については、類型的に一律に判断できるものではなく、個別の事情を考慮して判断する必要がある。

当審査会において本件非公開部分を見分したところ、本件非公開部分は庁舎使用に係る便宜供与についての弁護士の回答であって、本件法律相談の実施時に訴訟は提起されていなかったものの、後に、訴訟が提起された場合における実施機関の訴訟対応に関する方針が記載されていた。

確かに、実施機関は、リーガルサポーターズ制度を利用して行った法律相談における弁護士の手答に拘束されるわけではなく、その後において実際に訴訟が提起された段階の実施機関の主張・立証の在り方は、当該弁護士の手答と必ずしも一致するとは限らない。

しかしながら、仮に訴訟が提起された場合、法律相談における弁護士の手答は実施機関が訴訟対応に関する方針を決定する際の重要な情報であり、その検討過程の情報を公開することとなれば、ひいては実施機関の訴訟対応に関する方針そのものが明らかとなるに等しい。

また、前記2(4)のとおり、実施機関は本件法律相談の結果を踏まえ、平成24

年 2 月 17 日付けで労働組合等が実施機関に対して行った平成 24 年度分の市役所本庁舎の使用に係る許可申請に対して、同年 2 月 20 日付けで不許可処分を行ったが、同年 3 月 14 日付けで労働組合等は当該処分の取消等を求めて訴訟を提起し、平成 28 年 11 月現在、訴訟係属中である。

イ 以上を踏まえると、本件非公開部分を公開することにより、争訟に係る事務に関し、実施機関の当事者としての地位を不当に害するおそれがあり、公開することの公益性を考慮しても、なお、当該事務の適正な遂行に看過し得ない程度の支障を及ぼす相当の蓋然性が認められる。

したがって、本件非公開部分は公開条例第 7 条第 5 号に該当する。

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 上田健介、委員 岡田さなゑ、委員 久末弥生

(参考) 答申に至る経過

平成 26 年度諮問受理第 126 号及び第 127 号

年 月 日	経 過
平成 26 年 9 月 10 日	諮問
平成 28 年 5 月 13 日	実施機関から実施機関理由説明書の提出
平成 28 年 8 月 3 日	審議 (論点整理)
平成 28 年 10 月 4 日	実施機関理由説明
平成 28 年 10 月 24 日	審議 (論点整理)
平成 28 年 11 月 1 日	審議 (答申案)
平成 28 年 11 月 29 日	審議 (答申案)
平成 28 年 12 月 22 日	答申