

大情審答申第 431 号
平成 29 年 2 月 21 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（平成13年大阪市条例第3号。以下「条例」という。）第17条に基づき、大阪市長（以下「実施機関」という。）から平成28年8月3日付け大総務第43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28年5月31日付け大総務第21号により行った部分公開決定（以下「本件決定」という。）は、妥当である。

第2 審査請求に至る経過

1 公開請求

審査請求人は、平成28年5月17日、条例第5条に基づき、実施機関に対し、「大阪市役所労働組合及び大阪市労働組合総連合が平成28年2月23日付けでなした組合事務所として大阪市庁舎（本庁舎）を使用する旨の使用許可申請に対し、大阪市長が平成28年3月31日付けで不許可処分を行うに際して、検討した大阪市の会議の議事録や作成・配付した資料、不許可処分通知書の作成・交付に関する決裁文書、上記経過を記載した文書等、一切の文書 平成27年2月以降、現在に至るまで、大阪市庁舎（本庁舎）内における職員団体（労働組合）の組合事務所の使用その他に関して、職員団体（労働組合）が申し入れた団体交渉や事務折衝に対する大阪市の対応が記録された会議議事録、決裁文書及びその添付資料等一切の文書 平成24年4月以降、現在まで、大阪市庁舎（本庁舎）内の職員団体（労働組合）の組合事務所としての使用に関する事項（明け渡しや退去を求める方法や内容、使用許可や不許可の判断の方法や内容、[のような]求められた団体交渉を応諾するかどうか）を大阪市が検討する際に、大阪市が弁護士に対して相談した内容・回答結果等が記載された文書（事前連絡票や相談記録）一切」を求める公開請求（以下「本件請求」という。）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「行政財産使用許可申請等について（不許可）（平成28年3月31日付け決裁）、団体交渉申入書の提出について（平成27年5月20

日付け供覧閱了) 団体交渉申入書に対する回答について(平成 28 年 3 月 30 日付け決裁) 相談記録(平成 28 年 3 月 29 日付け) 事前連絡票(平成 28 年 5 月 23 日付け) 及び相談記録(平成 28 年 5 月 25 日付け)」と特定した上で、条例第 10 条第 1 項に基づき、個人の氏、法人等の印影及び相談記録に記載された相談結果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。(以下、相談記録(平成 28 年 3 月 29 日付け)、相談記録(平成 28 年 5 月 25 日付け)をあわせて「本件各文書」という。)

記

「条例第 7 条第 1 号に該当

(説明)

個人の氏については、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情報であると認められ、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 2 号に該当

(説明)

法人等の印影については、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。

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については、本市の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 審査請求

審査請求人は、平成 28 年 7 月 5 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(平成 26 年法律第 68 号)第 4 条第 1 号に基づき、審査請求(以下「本件審査請求」という。)を行った。

第 3 審査請求人の主張

審査請求人の主張は、おおむね次のとおりである。

- 1 本件決定を取り消し、公開決定を求める。本件決定において公開しないこととされた「相談記録に記載された相談結果」に関する部分は非公開情報に該当しないため。
- 2 そもそも実施機関がいう「労働組合からの団体交渉申し入れに関する訴訟」などというものは存在しない。実施機関は、「当該訴訟については現在、最高裁判所におい

て係争中」と述べており、これは大阪市役所労働組合外1名と大阪市が争う組合事務所の使用不許可処分をめぐる争訟を指していると思われるが、同争訟は平成24年度から平成26年度の不許可処分の違法性が争点となっているところ、本件各文書は平成28年度の組合事務所の使用を巡る団体交渉であって、関係がないのは明らかである。よって、そもそも実施機関の意見は理由がない。

仮に何らかの関係があったとしても、本件各文書は、訴訟の方針を弁護士に相談したものであるのではないので、争訟に係る事務にも該当しえない。

- 3 仮に、争訟に係る事務に該当するとしても、本件各文書に記載されているのは、単なる第三者たる弁護士の一回答にすぎず、第三者たる弁護士がいかなる認識において回答したかによって、その後に提訴された裁判（とりわけ現在は法律審たる最高裁に係っているということであるのでなおさらである）において、大阪市の争訟の当事者としての地位が不当に害されることなどありえない。

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 本件各文書において非公開とした情報について

本件各文書は、実施機関が行った行政財産使用許可に関する労働組合等からの団体交渉申入れへの対応について、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の利用に係る相談記録であり、実施機関が本件各文書において公開しないこととした情報は、相談記録に記載された相談結果（以下、相談記録（平成28年3月29日付け）における相談結果を「本件非公開部分1」、相談記録（平成28年5月25日付け）における相談結果を「本件非公開部分2」といい、あわせて「本件各非公開部分」という。）である。

- 2 本件各文書に対して本件決定を行った理由

本件各文書には、相談結果として労働組合等からの団体交渉申入れに関する本市の対応方針やこれに対する弁護士の見解という係争中の訴訟事件についての本市の戦略に関わる事項が記載されており、本件各非公開部分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。

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、当該各号の定める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 本件各文書について

本件各文書について、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) 実施機関はリーガルサポーターズ制度を利用し、平成28年3月29日及び同年5月25日に平成28年度分の市役所本庁舎（以下「庁舎」という。）の使用許可に関する労働組合等からの団体交渉申入れへの対応に関し、弁護士1名に法律相談（以下それぞれ「本件法律相談1」、「本件法律相談2」といい、あわせて「本件各法律相談」という。）を行った。本件各文書は、本件各法律相談の後、それぞれ実施機関の職員が作成したものである。
- (3) 本件各文書には、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、平成28年度分の庁舎の使用許可に関する労働組合等からの団体交渉申入れへ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) 実施機関が労働組合等に対して行った平成24年度から平成27年度分の庁舎の使用に係る不許可処分についても、労働組合等は当該各処分の取消等を求めて既に同様の訴訟を提起し、実施機関が本件法律相談1を行った平成28年3月29日時点で、平成24年度から平成26年度分の庁舎の使用に係る不許可処分については最高裁判所に、平成27年度分の庁舎の使用に係る不許可処分については大阪地方裁判所にそれぞれ訴訟係属中であった。
- (5) 本件法律相談1を行った平成28年3月29日時点において、過年度分の庁舎の使用に係る不許可処分についての同種の訴訟は上記(4)の状況であったことから、平成28年度分の庁舎の使用に係る許可申請に際しても、同様の訴訟が提起されることが想定された。
- (6) なお、実施機関は本件法律相談1の結果を踏まえ、平成28年2月23日付けで労働組合等が実施機関に対して行った平成28年度分の庁舎の使用に係る許可申請に対して、同年3月31日付けで不許可処分を行ったが、同年4月8日付けで労働組合等は当該処分の取消等を求めて大阪地方裁判所に訴訟を提起し、同年5月25日に本件法律相談2が行われた。

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号を理由に本件決定を行ったのに対して、審査請求人は、本件決定を取り消し、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、本件審査請求における争点は、本件各非公開部分の条例第7条第5号該当性である。

4 本件各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。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) 本件各非公開部分の条例第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。

実施機関によると、前記2(4)及び(5)のとおり、本件法律相談1を行った時点では平成28年度分の庁舎の使用に係る許可申請に際して訴訟は提起されていなかったが、過年度分の庁舎の使用に係る不許可処分に対し、既に同種の訴訟が係属していたことから、平成28年度分についても、同様の訴訟が提起されることが想定されており、このような状況下で本件法律相談1が実施されたとのことである。

当審査会において本件非公開部分1を見分したところ、本件非公開部分1は平成28年度分の庁舎の使用許可に関する労働組合等からの団体交渉申入れへの対応についての弁護士の回答であり、当該回答は、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と密接に関連するものであると認められた。

また、当審査会において本件非公開部分2を見分したところ、本件非公開部分2は平成28年度分の庁舎の使用許可に関する労働組合等からの再度の団体交渉申入れへの対応及び今後の訴訟等を踏まえ考慮すべき事項についての弁護士の回答であり、当該回答は、実施機関の訴訟対応に関する方針と密接に関連するものであると認められた。

確かに、実施機関は、リーガルサポートズ制度を利用して行った法律相談における弁護士の回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や立証の在り方は、当該弁護士の回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回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(6)のとおり、平成28年2月23日付けで労働組合等が実施機関に対して行った平成28年度分の庁舎の使用に係る許可申請に対して、同年3月31日付けで不許可処分を行ったが、同年4月8日付けで労働組合等は当該処分の取消等を求めて大阪地方裁判所に訴訟を提起したとのことである。

イ 以上を踏まえると、本件各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、本件各非公開部分は条例第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28年度諮問受理第15号

年 月 日	経 過
平成28年8月3日	諮問、実施機関から弁明書の提出
平成28年8月15日	審査請求人から反論書の提出
平成28年11月29日	審議(論点整理)
平成28年12月6日	審議(論点整理)
平成28年12月19日	審議(答申案)
平成29年1月23日	審議(答申案)

平成 29 年 2 月 1 日	審議（答申案）
平成 29 年 2 月 21 日	答申