

大情審答申第 510 号
令和 4 年 6 月 30 日

大阪市長 松井 一郎 様

大阪市情報公開審査会
会長 曾我部 真裕

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。）から令和3年6月4日付け大市民第221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

実施機関が令和3年5月11日付け大市民第148号により行った不存在による非公開決定（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、令和3年4月28日、条例第5条の規定に基づき、実施機関に対し、請求する公文書の件名又は内容として、下記のとおり表示して、公文書の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

記

大阪市（大阪市の機関及び職員を含む。以下同じ。）が管理している行政文書のうち、大阪市が実施する法律相談（弁護士のうち、大阪市の職員でないものが法律相談に対応するものに限る。以下同じ。）における、特定の相談者（一人若しくは複数人。以下同じ。）に係る相談の有無、相談日、相談内容又は弁護士による回答内容について、大阪市が、2010年4月1日から2020年3月31日までの間（以下「被照会期間」という。）に、警察庁、都道府県警察、検察庁（最高検察庁、高等検察庁、地方検察庁及び区検察庁をいう。）又はその機関若しくは職員から、刑事訴訟法197条2項に基づいて受けた照会（捜査関係事項照会書によるものを含む。以下「本件照会」という。）について、以下の事項が分かるものすべて（複数の行政文書を照合することによって分かる場合には、当該複数の行政文書すべて）。

ア 本件照会の件数（被照会期間の全体又は一定期間ごと）。

イ 本件照会のうち、照会事項に、法律相談の相談内容が含まれる件数（被照会期間の全体又は一定期間ごと）。

ウ 本件照会のうち、照会事項に、弁護士による回答内容が含まれる件数（被照会期間の全体又は一定期間ごと）。

エ 上記ア・イ・ウそれぞれのうち、本件照会に対して、大阪市が回答（回答をしない旨の回答を除く。以下同じ。）を行った（上記ア・イ・ウそれぞれの）件数。

オ 上記エのうち、回答前に、回答の可否について、相談者の意思確認を行った件数。

カ 上記エのうち、回答前に、回答の可否について、法律相談に対応した弁護士の意思確認を行った件数。

2 本件決定

実施機関は、本件請求に係る公文書（以下「本件請求文書」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

2010 年 4 月 1 日から 2020 年 3 月 31 日までの間に刑事訴訟法 197 条 2 項に基づく照会を受けていないことから、当該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 審査請求

審査請求人は、令和 3 年 5 月 15 日に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 審査請求の趣旨

本件決定を取り消し、公開決定を求める。

2 審査請求の理由

捜査関係事項照会書

刑事訴訟法 197 条 2 項に基づく照会は、主として、「捜査関係事項照会書」によってなされる（警察庁刑事局刑事企画課長らによる平成 31 年 3 月 27 日付警察庁丁刑企発第 49 号・丁生企発第 197 号・丁組企発第 93 号・丁交企発第 99 号・丁備企発第 106 号・丁外事発第 101 号〔添付資料 1〕及び、一般財団法人情報法制研究所による令和 2 年 4 月 11 日付「捜査関係事項照会対応ガイドライン」3. 1〔添付資料 2〕）。

裁判例

判例検索サービスである Westlaw Japan にて、「捜査関係事項照会」と「市長」という検索語にて検索すると、平成 28 年以降に判決の言渡しがあったものだけでも、少なくとも下記 4 件の判決は、判決の基礎となった証拠の標目に、それぞれ下記の

捜査関係事項照会回答書（ないしその謄本）を挙示している。

ア 札幌高判平成 29 年 7 月 27 日（札幌高等裁判所 平成 28 年（う）第 206 号 業務上過失致死被告事件。添付資料 3）は、「札幌市長作成の捜査関係事項照会回答書（原審甲第 3 号）」を、

イ 福島地判平成 29 年 6 月 19 日（福島地方裁判所 平成 29 年（わ）第 53 号 死体遺棄被告事件。添付資料 4）は、「草加市長作成の捜査関係事項照会回答書謄本（甲 10）」を、

ウ 徳島地判平成 29 年 5 月 10 日（徳島地方裁判所 平成 29 年（わ）第 12 号・平成 29 年（わ）第 13 号・平成 29 年（わ）第 77 号 廃棄物の処理及び清掃に関する法律違反、贈賄各被告事件。添付資料 5）は、「a 町長作成の捜査関係事項照会回答書（甲 14）」・「吉野川市長作成の捜査関係事項照会回答書（甲 12）」を、

エ 鳥取地米子支判平成 28 年 7 月 1 日（鳥取地方裁判所米子支部 平成 28 年（わ）第 15 号・平成 28 年（わ）第 17 号 受託収賄、収賄、贈賄各被告事件。添付資料 6）は、「米子市長作成の捜査関係事項照会回答書（甲 9）」・「米子市長作成の捜査関係事項照会回答書（甲 11）」を、

それぞれ挙示した。

地方公共団体首長名義の捜査関係事項照会回答書

日本の裁判所の判決のうち、判例検索サービスに収録されるのは、ごく一部にすぎない。そのため、平成 28 年以降のものだけでも、日本の刑事事件判決で、地方公共団体首長名義の捜査関係事項照会回答書が証拠として援用されている件数は、上記 4 件以外に、相当数にのぼると考えられる。

さらに、刑事事件判決で証拠として援用されない、地方公共団体首長名義の捜査関係事項照会回答書（たとえば、不起訴事件に係る同回答書、検察官が証拠請求したが、判決の基礎とならなかった同回答書など）も含めると、地方公共団体首長名義の捜査関係事項照会回答書は、毎年、多数作成されていると考えられる。

大阪市長

大阪市は、日本の地方公共団体のなかで、人口・犯罪検挙件数ともに多いため、大阪市長名義の捜査関係事項照会回答書が作成される頻度も、他の地方公共団体に比べて相当多いと考えられる。

そのため、大阪市長が、2010 年 4 月 1 日から 2020 年 3 月 31 日までの 10 年間もの間に、捜査関係事項照会書によるものを含む、刑事訴訟法 197 条 2 項に基づく照会を、1 件も受けていないとは、きわめて考えがたい。

結語

そのため、大阪市長が、本件理由において、「2010 年 4 月 1 日から 2020 年 3 月 31 日までの間に刑事訴訟法 197 条 2 項に基づく照会を受けていない」と述べるのは、事実と反する可能性が非常に高いといわざるをえない。

そのため、審査請求人は、本審査請求に及んだものである。

付言

本請求は、大阪市が実施する法律相談における、弁護士に対する私人の法律相談

の内容が、刑事訴訟法 197 条 2 項に基づき、裁判所による令状なしに、捜査機関に開示されている件数等について、情報公開請求を行ったものである。このことから明らかなように、本請求は、法律相談者のプライバシー及び弁護士依頼権等の人権侵害の実態について、情報公開請求することを企図したものである。

それにもかかわらず、大阪市長が、本件決定において、10 年間、一度も刑事訴訟法 197 条 2 項に基づく照会を受けたことがないとの判断をたやすく行って情報公開を拒否し、その結果、本審査請求の必要を生じさせたことについては、大阪市長が、職務上の注意義務を怠ったものといわざるを得ず、改善を求める。

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 決定の理由

本件請求文書に対して本件決定を行った理由について

実施機関では、本件請求書に記載のある大阪市が実施する法律相談における、特定の相談者に係る相談の有無、相談日、相談内容又は弁護士による回答内容について、大阪市が、2010 年 4 月 1 日から 2020 年 3 月 31 日までの間に、警察庁、都道府県警察、検察庁又はその機関若しくは職員から、刑事訴訟法第 197 条第 2 項に基づいた照会を受けていないことから、当該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本件決定を行った。

審査請求人の主張について

上記 のとおり、実施機関は請求対象となる公文書が不存在のため本件決定を行ったものであるが、対して、本件審査請求では、審査請求人はおおむね下記の理由により、請求対象となる公文書が存在するはずであると主張している。

判例検索サービスである Westlaw Japan にて、「捜査関係事項照会」と「市長」という検索語にて検索すると、平成 28 年以降に判決の言渡しがあったものだけでも、少なくとも 4 件の判決は、判決の基礎となった証拠の標目に、それぞれの捜査関係事項照会回答書（ないしその謄本）を挙示している。日本の裁判所の判決のうち、判例検索サービスに収録されるのは、ごく一部にすぎない。そのため、平成 28 年以降のものだけでも、日本の刑事事件判決で、地方公共団体首長名義の捜査関係事項照会回答書が証拠として援用されている件数は、4 件以外に、相当数にのぼると考えられる。さらに、刑事事件判決で証拠として援用されない、地方公共団体首長名義の捜査関係事項照会回答書（たとえば、不起訴事件に係る同回答書、検察官が証拠請求したが判決の基礎とならなかった同回答書など）も含めると、地方公共団体首長名義の捜査関係事項照会回答書は、毎年、多数作成されていると考えられる。また、大阪市は、日本の地方公共団体のなかで、人口・犯罪検挙件数ともに多いため、大阪市長名義の捜査関係事項照会回答書が作成される頻度も、他の地方公共団体に比べて相当多いと考えられる。

そのため、大阪市長が、2010 年 4 月 1 日から 2020 年 3 月 31 日まで 10 年間もの間に、捜査関係事項照会書によるものを含む、刑事訴訟法第 197 条第 2 項に基づく

照会を、1件も受けていないとは、きわめて考えがたい。

審査請求人の主張に対する反論

上記 について、審査請求人は、大阪市長が2010年4月1日から2020年3月31日までの間に、捜査関係事項照会書によるものを含む、刑事訴訟法第197条第2項に基づく照会を1件も受けていないとは、きわめて考えがたいと述べているが、そもそも本件は、「大阪市（大阪市の機関及び職員を含む。以下同じ。）が管理している行政文書のうち、大阪市が実施する法律相談（弁護士のうち、大阪市の職員でないものが法律相談に対応するものに限る。以下同じ。）における照会」に限定した請求であった。

また、審査請求人が判例検索サービス「Westlaw Japan」にて「捜査関係事項照会」と「市長」という検索語で検索した結果、平成28年以降に判決の言渡しがあったものだけでも、少なくとも4件の判決は、判決の基礎となった証拠の標目に、それぞれの捜査関係事項照会回答書（ないしその謄本）を挙示しているとのことであるが、この4件の捜査関係事項照会回答書（ないしその謄本）については、各地方公共団体が実施している法律相談に関するものであるか定かではない。

大阪市が実施する法律相談は、大阪市内にお住まいの方を対象に、区役所等において、1組1案件、30分以内という相談時間で、弁護士がどのようなお困り事が事情を伺い、お聞きした情報の範囲の中で、法律に照らして判断し、一般的なアドバイスを行うものである。ただし、あくまでも短い相談時間の中でお聞きする限られた情報の範囲内で判断するため、その情報の範囲内でおおまかな指針をご案内できる程度となり、相談の範囲を超えて、問題解決のために実際に弁護士に事件の処理を依頼するものではない。また、相談時には、相談者が自身の居住区や氏名を「法律相談票」に記載するが、住所や生年月日を記載するものではなく、運転免許証等の本人確認書類の提示を求めているものでもない。

よって、大阪市が実施する法律相談については、「法律相談票」の情報から相談者個人を特定することは到底できないことから、特定の相談者に係る相談の有無、相談日、相談内容又は弁護士による回答内容についての刑事訴訟法第197条第2項に基づく照会（捜査関係事項照会書によるものを含む）に回答することができる性質のものではないため、当該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。

小結

以上のとおり、実施機関は本件請求文書を実際に保有していないことから、本件決定を行ったものである。

2 結論

以上の次第であり、本件決定は条例に則った適正なものである。

第5 実施機関の主張に対する審査請求人の反論

1 理由提示

情報公開請求に対する非開示決定は、申請に対する拒否処分であって、理由提示

(理由付記)が必要である(大阪市行政手続条例8条1項本文)。

行政処分における理由提示の意義について、最高裁判所判例(最三小判昭和47年12月5日民集26巻10号1795頁)は、次のように判示した。

「処分庁の判断の慎重、合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服申立の便宜を与えることを目的として更正附記理由の記載を命じた前記法人税法の規定の趣旨にかんがみ、本件更正の附記理由には不備の違法があるものというべきである。

……所論は、かりに本件更正の附記理由に不備があるとしても、その瑕疵は、本件審査裁決に理由が附記されたことによって治癒されたものと解すべきであり、これを認めなかった原判決は違法であるというのである。

しかし、更正に理由附記を命じた規定の趣旨が前示のとおりであることに徴して考えるならば、処分庁と異なる機関の行為により附記理由不備の瑕疵が治癒されることは、処分そのものの慎重、合理性を確保する目的にそわないばかりでなく、処分の相手方としても、審査裁決によってはじめて具体的な処分根拠を知らされたのでは、それ以前の審査手続において十分な不服理由を主張することができないという不利益を免れない。そして、更正が附記理由不備のゆえに訴訟で取り消されるときは、更正期間の制限によりあらたな更正をする余地のないことがあるなど処分の相手方の利害に影響を及ぼすのであるから、審査裁決に理由が附記されたからといって、更正を取り消すことが所論のように無意味かつ不必要なこととなるものではない。

それゆえ、更正における附記理由不備の瑕疵は、後日これに対する審査裁決において処分の具体的根拠が明らかにされたとしても、それにより治癒されるものではないと解すべきである。」

このように、最高裁判所判例は、理由提示が不十分な場合に、これを追完することについて、厳格な態度をとっている。

2 本件における理由提示

大阪市長は、令和3年5月11日付「不存在による非公開決定通知書」において、「公開請求に係る公文書を保有していない理由」として、「2010年4月1日から2020年3月31日までの間に刑事訴訟法197条2項に基づく照会を受けていないことから、当該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」と記載した。

通常判断能力を有する一般人の理解からは、上記処分理由は、「2010年4月1日から2020年3月31日までの間に、刑事訴訟法197条2項に基づく照会がまったくなかった」という意味であり、上記「照会」に、それ以上の限定はないと読み取るほかない。

しかるに、大阪市長は、弁明書・第2の3最終段落にて、「特定の相談者に係る相談の有無、相談日、相談内容又は弁護士による回答内容についての刑事訴訟法第197条第2項に基づく照会」を問題とするようである。

そうであれば、これは、非開示決定における提示理由が不十分であったため、こ

れを追完しようとするものであり、違法と言わなければならない。

3 主張内容自体の失当性

大阪市長は、弁明書・第2の3最終段落において、「大阪市が実施する法律相談において、法律相談票の情報から相談者個人を特定することは到底できない」ことを理由として、当職の情報公開請求に係る行政文書を作成・取得していないと主張している。

しかし、当職の令和3年4月28日付情報公開請求は、警察庁・都道府県警察・検察庁等「からの」照会に係る行政文書を対象にしているものであって、大阪市が、相談者等から自ら取得した情報に基づき作成した行政文書を対象にしているわけではない。大阪市が、相談者個人を特定できようができまいが、それとは別の問題として、警察庁・都道府県警察・検察庁等が、大阪市に対して、法律相談について照会してくる可能性はある。上記情報公開請求は、後者を意図したものである。

そのため、大阪市長の上記主張は、主張自体失当である。

第6 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。

2 争点

実施機関は、本件請求の対象となる公文書が存在しないことを理由に本件決定を行ったのに対し、審査請求人は、本件決定の理由が事実と反する可能性が非常に高いこと、本件決定の理由の提示に不備があることを主張して公開決定を行うことを求めている。

したがって、本件審査請求における争点は、本件請求文書の存否、及び本件決定における理由の提示のあり方である。

3 争点 について

本件請求が「大阪市（大阪市の機関及び職員を含む。以下同じ。）が管理している行政文書のうち、大阪市が実施する法律相談（弁護士のうち、大阪市の職員でないものが法律相談に対応するものに限る。以下「法律相談」という。）に関して、警察等の捜査機関から刑事訴訟法第197条第2項に基づいて受けた照会（以下「捜査関係事項照会」という。）」に限定するものであることは、審査請求人自身が表示する本件請求の内容から明らかである。

また、当審査会において事務局を通じて実施機関に確認をしたところ、実施機関は、平成22年度から令和2年度までの期間で、法律相談を所管する部署である市民

局が保有する法律相談に関する文書及び諸照会に関する文書を編綴する簿冊において、本件請求文書が存在しないことを確認するとともに、法律相談の実施会場となっている各区役所においても、法律相談に係る捜査関係事項照会が無かったことを確認したとのことである。

この点、実施機関が行ったとする上記確認には、本件請求文書の探索として何ら不自然、不合理な点は認められず、そもそも実施機関が上記確認を行っていないことを疑わせる特段の事情も認められない。

したがって、本件請求文書が存在しないとする実施機関の主張に特段不自然、不合理な点はない。

この点、審査請求人は、書証として地方公共団体の首長名義の捜査関係事項照会回答書が提出されている複数の刑事事件に係る裁判例を示し、大阪市において、10年の間に1件も捜査関係事項照会を受けないことはあり得ないかのように主張する。

しかしながら、実施機関の主張のとおり、審査請求人が示す裁判例において書証とされている捜査関係事項照会回答書は、法律相談に関わるものであるか否かが定かではなく、大阪市の法律相談に係る捜査関係事項照会の有無を推認する理由とはならない。

よって、審査請求人の主張には理由がない。

4 争点 について

公開請求に係る公文書の全部又は一部を公開しないときの理由の提示について、条例第10条第3項は、「公開しないこととする根拠規定及び当該規定を適用する根拠が、当該書面の記載自体から理解され得るものでなければならない。」と規定している。

上記条文は、実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保し、その恣意を抑制するとともに、公開しない理由を公開請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨であると認められる。

このような理由の提示の趣旨に鑑みれば、不存在による非公開決定通知書に付すべき理由は、公開請求者において、不存在である具体的な理由が、そもそも対象公文書を作成又は取得していないのか、存在はしたが保存年限が経過したため廃棄したのかなど、何故公文書が存在しないのかを了知し得るものでなければならないと認められる。

そこで、本件決定について検討するに、本件決定の理由としては、「2010年4月1日から2020年3月31日までの間に刑事訴訟法197条2項に基づく照会を受けていないことから、当該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。」とされているところ、審査請求人は、これを、「2010年4月1日から2020年3月31日までの間に、刑事訴訟法197条2項に基づく照会がまったくなかった」という意義にしか読み取れず、実施機関が当審査会における審議に至ってこれを法律相談に関わるものであると主張することは、本件決定の理由の提示の不備を前提にその理由を追完することに他ならない旨を主張する。

この点、本件決定の理由は、その文言上は、何らの前提も置かず、大阪市長に対する照会がなかったことを述べているものであるが、既述のとおり、本件請求は「大阪市(大阪市の機関及び職員を含む。以下同じ。)が管理している行政文書のうち、大阪市が実施する法律相談に関して、警察等の捜査機関から刑事訴訟法第 197 条第 2 項に基づいて受けた照会」に限定するものであることは明らかであることから、本件決定が本件請求に対する応答であることに鑑みれば、本件決定の理由が、法律相談に関わる捜査関係事項照会がなかったことを述べているものであることは、当然に解釈し得るものと認められる。

したがって、本件決定の理由は、実施機関が本件請求文書を作成又は取得していないことを公開請求者において明確に了知し得るものであるから、理由の提示について特段の不備はないと認められる。

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 島田 佳代子、委員 玉田 裕子、委員 長谷川 佳彦

(参考) 答申に至る経過

令和 3 年度諮問受理第 7 号

年 月 日	経 過
令和 3 年 6 月 4 日	諮問書の受理
令和 3 年 7 月 14 日	実施機関からの意見書の収受
令和 3 年 8 月 19 日	審査請求人からの意見書の収受
令和 4 年 5 月 12 日	調査審議
令和 4 年 6 月 6 日	調査審議
令和 4 年 6 月 30 日	答申