

令和5年3月31日

大阪市長 松井 一郎 様

大阪市情報公開審査会

会長 玉田 裕子

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「公開条例」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10月1日付け大総務監第21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8月19日付け大総務監第18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、令和3年8月5日、公開条例第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「令和3年1月から同年7月末までの『公正職務審査委員会』（各部会）にて新規通報案件として、内部・外部の公益通報がリスト化された通報概要記載の一覧表の全部」と表示して、公文書の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件決定

実施機関は、本件請求に係る公文書を別紙記載の文書（以下「本件各文書」という。）と特定したうえで、公益通報に係る事件の処理が終了していない案件に係る部分を公開しない理由を次のとおり付して、公開条例第10条第1項に基づき、本件決定を行った。

記

公開条例第7条第7号に該当

（説明）

事件の処理が終了していない案件に係る部分は、職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例第17条第1項の規定により、事件の処理が終了するまでは公開してはならないとされているため。

3 審査請求

審査請求人は、令和3年9月2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

「本件決定を取り消す」との裁決を求める。

2 審査請求の理由

事件の概要はもとより、その事件の第一報からの事実、その後の経過報告、事務局の対応、個人情報の適正利用等は公開されるべき内容である。又、個人情報保護法は民間を対象にした法令であり、拡大解釈をもってこれらのことを公開しない事実は日本国憲法に抵触し知る権利を侵している。

3 実施機関の主張（第4）に対する反論

(1) 審査請求人は令和3年1月から令和3年7月末までに開催された、大阪市公正職務審査委員会（以下「委員会」という。）の第1部会及び第2部会において、新規通報案件として審議が行われた公益通報について、その通報概要が記載された一覧表の公文書の公開を請求した。

これに対し、実施機関は公開条例第7条第7号により「事件の処理が終了していない案件に係る部分は、職員等の公正な職務の執行に関する条例第17条第1項の規定により、事件の処理が終了するまでは公開してはならないと規定されているため。」との理由で、その大部分の公益通報案件内の「整理番号」、「受付日」、「通報概要」、「方法」、「顕名・匿名」、「回答要否」（以下、これらの情報を「調査実施前情報」という。）の各欄の情報に加え、委員会開催部会での審議結果（状況）である「調査実施」、「調査不実施」、「通報者確認」、「継続審議」（以下、これらの情報を「調査実施後情報」という。）が非公開と決定（以下、この決定を「原処分」という。）された。

この原処分に対し、審査請求人は本件審査請求の理由として「事件の概要はもとより、その事件の第一報からの事実、その後の経過報告、事務局の対応、個人情報の適正利用等は公開されるべき内容である。又、個人情報保護法は民間を対象とした法令であり、拡大解釈をもってこれらのことを公開しない事実は日本国憲法に抵触し知る権利を侵している。」と申し立て、「この処分を取り消す」との裁決を求めている。

(2) 調査実施前情報について

審査請求人が公開された情報の実施公文書書面内には多くの非公開情報を含んだ内容であった。そして、その非公開を示す部分はすべて黒塗りにより隠された状態

のもととなっていた。

審査請求人が求めた情報は、委員会にて調査の実施、不実施が初めて判断される際にこの一覧表に記載されることになるとはおもわれるが、（ここでは委員会に知らされる、又は知らされないの判断が事前にあることはとりあえず別としても、）これらの非公開部分がこの要領で公開される限り、その案件となった全体の件数（重複通報又は続報的重複通報を含む。）からまず確認できない状態である。又、委員会にてその審議が複数回の審議日に渡って継続審議される場合も多くあるとは考えられるが、その場合、同案件が繰り返し黒塗りの状態で公開されている可能性もあり新規の案件との確認、区別ができない。たとえ、年度分を統計としてその全体の件数を公表しているとしても審査請求の理由で述べているように、その事件の第一報からの事実、その後の経過報告、そして、審議の状況とその推移までは当然公開されるべき内容で、これが公開されたからといえども、その調査実施前情報により職員等の公正な職務の執行が確保できないとはいえず、むしろ公益に反した事実が存在した場合には、これが以後の抑止力ともなりうる利点の方が大きくなることも、一般社会の新聞等報道の実例からも明らかである。又、通報初期段階において、その「通報概要」に個人の権利利益に対して重大な損益を与える可能性がある情報をやむをえなく掲載しなければ成立しがたい場合も予想されるが、そのような場合、その公開・非公開の判断による個人情報の適正利用の部分こそが、市民等の大阪市政に対する信用が信頼へとつながる結果のひとつとしての情報であるとおもわれる。

よって、非公開とはならない公開情報のみの部分だけで、最低でも前述のような確認が公然と行えるようにしておくことは、一部のやむをえない情報を一時的にでも非公開とする上で負う責任と考える。

現状の公開の実施の要領は、公人によって受け付けた公益通報を公人の手によってパッケージ化されたものだけが時期に合わせて、公開又は非公開されており、これは「原則は公開」という原点の定義に実施前より抗うかたちとして回答されている。

(3) 調査実施後情報について

審査請求人は委員会の審議の経過についても、その審議日の都度、第三者（機関等）が確認のもてる程度にはその継続の理由を明らかにした説明が必要と考える。それは、この公益通報制度が前述のとおり通報より後の部分ですべて秘密裏に処理される印象が強く、それを払拭する必要性が原処分より感じられるからである。審査請求人が原処分から受けた公開の実状では、先に説明したとおり委員会の審議の経過についてすら非公開部分によってつかめず、又、こうした経過確認の必要となる事件こそが重大な事件であることが多いことからこの原処分の要領ではそれらの重大な事件を隠蔽することも可能で、そして、隠蔽しているように読みとれるからである。又、第三者（機関等）がこの審議に参観することができず、以上のことから委員会は積極的にその審議の現状を進捗状況までを踏まえた上でできるだけ細詳に文書にして報告する責任がある。

よって、根本的な部分からこの問題を指摘すると、調査実施前情報から、その公

益通報案件を「整理番号」によって整理（重複通報又は続報的重複通報の可視的整理を含む。）し、その整理がされている事件の「整理番号」すらも非公開になっている現状は民主主義国家の市政運営上の市民等に対する最終的な説明をする公文書のかたちとはおもえない。確かにその調査実施前、実施後の段階の情報のすべてを一律非公開情報とすることで委員会は大きく手間が省けることになるが、そのひとつひとつのその時点における公開の実施要領を示すことは、この公開条例の第1条の「(目的)」とするところである。煩雑な手間や時間が必要となり、処理件数やその内容に十分な審議ができなくなる可能性を主張する部分も予想はできるが、それはあくまでも二次的な問題であり、本来、原処分においてそのすべてを非公開情報としてあつかう事件の存在こそが招いた結果のしわ寄せがここに来ているだけであり、この審査請求の内容はそれらを見直す大きな機会であると審査請求人は考える。

公開条例（主旨として）

地方分権の本格的な実施段階をむかえ、市民と行政が協働して魅力ある総合的なまちづくりを推進し、地方自治の本旨に基づく市民本位の開かれた市政を実現していくためには、行政運営の透明性を確保するとともに、市民が必要とする市政情報が的確に市民に公開され、市民の市政参加を促進することが必要である。

情報公開制度は、このような開かれた市政の推進に不可欠の基盤的な制度であり、市政に対する市民の理解と信頼を確保するため、公文書の公開制度に加えて、情報提供施策の積極的な推進など、情報公開制度全般にわたるより一層の整備、充実が求められている。

このような状況を踏まえ、大阪市は、市民の「知る権利」が情報公開の制度化及びその発展に大きな役割を果たしてきたことを十分に認識するとともに、大阪市の保有する情報は公開を原則とすること及び個人に関する情報は最大限に保護することを基本として、21世紀の大阪市にふさわしい情報公開制度を確立するため、ここに、この条例を制定する。

よって審査請求人は原処分にて公開の実施となった部分公開の公文書の複写を改められた公文書の複写に差し替えられることを希望し、審査請求人は令和3年8月5日付け公開請求について、大阪市長が行った「部分公開決定」（大総務監第18号・令和3年8月19日付け）の「原処分を取り消す」との裁決を求めます。

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 本件決定の理由

(1) 本件請求に係る公文書について

ア 本市における公益通報制度について

本市では、職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例（平成18年大阪市条例第16号。以下「公正職務条例」という。）を定め、職員等が行った違法または不

適正な事案について、広く通報を受け付け、本市の機関等による事実調査を行い、是正を図るための公益通報制度を整備している。

公益通報がなされると、公正職務条例に基づき設置された本市の機関である大阪市公正職務審査委員会（以下「委員会」という。）において調査の可否を審議し、調査が必要な場合には、調査実施後、調査結果、改善策及び再発防止策等を委員会で審議することとなっている。（公正職務条例第6条、第7条及び第8条）

イ 本件請求に係る公文書の特定

本件請求は、令和3年1月から令和3年7月末までに開催された、委員会の第1部会及び第2部会において、新規通報案件として審議が行われた公益通報について、通報概要が記載された一覧表の公文書の公開を求めるものである。

本件請求に係る公文書は、同期間に開催された各部会において、新規通報案件として調査の可否を審議した通報概要の一覧表であるところ、委員会の事務局である総務局監察部監察課では、各部会における調査可否を含む審議結果を記載した通報概要の一覧表を部会開催ごとに作成し、電磁的記録として組織的に用いるものとして保有していることから、当該一覧である本件各文書を本件請求に係る公文書として特定した。

(2) 本件決定の理由

ア 本件決定により非公開とした部分について

実施機関が本件各文書において公開しないこととした部分は、公益通報の通報概要を記載した一覧表に記載された、本件決定日時点において当該公益通報に係る事件の処理が終了していない案件に関する情報である、「整理番号」、「受付日」、「通報概要」、「方法」、「顕名・匿名」、「回答可否」及び「関係局区」の各欄の情報並びに開催された部会での審議結果を記した「調査実施」、「調査不実施」、「通報者確認」、「継続審議」及び「未審議」の各欄の情報（以下「本件各非公開部分」という。）である。

イ 本件各非公開部分を非公開とした理由について

公正職務条例第17条第1項では、公益通報の有無及び内容に関する情報は、当該公益通報に係る事件の処理が終了するまでは公開してはならない旨が規定されており、当該規定の趣旨は、本市の公益通報制度において、外部からのあらゆる圧力等が排除された環境下で、外部委員により構成され、独立性が確保された委員会が、何人からの介入も受けることなく公正公平な審議を行うことにより、審議結果の客観性を担保することにある。

前述のとおり、本件各非公開部分は、本件決定日時点において当該公益通報に係る事件の処理が終了していない案件に関する情報が記載された部分であり、公正職務条例第17条第1項により公開することが禁じられていることから、公開条例第7条第7号に該当するものと判断したものである。

(3) 小括

実施機関は、以上の考え方に基づき、本件決定を行ったものである。

2 審査請求人の主張について

本件審査請求書によれば、本件審査請求の趣旨は、本件決定の取り消しを求めるものであるところ、本件審査請求の理由である本件決定の違法性又は不当性についての主張は必ずしも明らかではないが、審査請求人は、本件決定において、事件の概要のほか、その事件の第一報からの事実や、その後の経過報告、事務局の対応、個人情報の適正利用等が記載された公文書が特定され公開されるべきであり、また、本件決定は、個人情報保護法を拡大解釈したものである旨を主張しているものと解される。

しかしながら、本件決定には何ら違法又は不当というべき点はないことは、1に記載のとおりである。

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。

2 争点

審査請求人は、本件各文書を全て公開すべきであると主張するのに対し、実施機関は、公正職務条例第17条第1項の規定により、事件の処理が終了するまでは当該事件に係る情報は公開してはならないことから、本件各文書のうち、決定時点で事件の処理が終了していない案件に係る情報は公開条例第7条第7号に該当し、非公開となると主張している。

したがって、本件審査請求における争点は、処理が終了していない事件に係る情報の公開条例第7条第7号該当性である。

3 公開条例第7条第7号該当性について

(1) 実施機関は、本件各非公開部分は、処理が終了していない公益通報に係る事件についての情報が記載された部分である旨を主張している。

そこで、審査会において、本件各文書を見分したところ、これらの文書はいずれも、請求の対象となった令和3年1月から同年7月末までの期間に開催された委員会の各部会において、新規通報案件として調査の可否を審議した通報概要の一覧表であるが、事務局を通じて実施機関に本件各非公開部分に記載されている案件の審査終了日を問い合わせたところ、いずれも本件決定時点において処理が終了していない事件に関する情報が記載された部分であることが確認でき、このことを疑わせる特段の事情も認められなかった。

したがって、本件各非公開部分が、本件決定時点において処理が終了していない事件に関する情報であるとする実施機関の主張に特段不自然、不合理な点はない。

(2) 上記の処理が終了していない事件に関する情報については、公正職務条例第17条第1項本文により、公益通報の有無及び内容に関する情報は当該公益通報に係る事件の処理が終了するまでは公開してはならない旨が規定されていることから、公開条例第7条第7号の規定する「法令等の規定の定めるところにより公開しないこととされ」ている情報に該当し、非公開となるものである。

また、公正職務条例第17条第1項ただし書には、「人の生命、身体、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報については、この限りでない。」と規定されているところ、当該情報につき、同項ただし書に該当するような事情も認められない。

よって、審査請求人の主張には理由がない。

4 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 小谷 真理、委員 奥村 裕和、委員 村田 尚紀

(参考) 答申に至る経過

令和3年度諮問受理第19号

年 月 日	経 過
令和3年10月1日	諮問書の受理
令和4年1月11日	実施機関からの意見書の収受
令和4年9月8日	調査審議
令和4年10月11日	調査審議
令和4年12月27日	審査請求人からの意見書の収受
令和5年3月14日	調査審議
令和5年3月31日	答申

- ①第242回公正職務審査委員会（第1部会）《令和3年1月13日開催》資料1
- ②第242回公正職務審査委員会（第2部会）《令和3年1月18日開催》資料1
- ③第243回公正職務審査委員会（第2部会）《令和3年1月28日開催》資料1
- ④第243回公正職務審査委員会（第1部会）《令和3年2月2日開催》資料1
- ⑤第244回公正職務審査委員会（第2部会）《令和3年2月12日開催》資料1
- ⑥第244回公正職務審査委員会（第1部会）《令和3年2月17日開催》資料1
- ⑦第245回公正職務審査委員会（第2部会）《令和3年2月26日開催》資料1
- ⑧第245回公正職務審査委員会（第1部会）《令和3年3月2日開催》資料1
- ⑨第246回公正職務審査委員会（第2部会）《令和3年3月5日開催》資料1
- ⑩第246回公正職務審査委員会（第1部会）《令和3年3月12日開催》資料1
- ⑪第247回公正職務審査委員会（第2部会）《令和3年3月19日開催》資料1
- ⑫第247回公正職務審査委員会（第1部会）《令和3年3月23日開催》資料1
- ⑬第248回公正職務審査委員会（第2部会）《令和3年4月8日開催》資料1
- ⑭第248回公正職務審査委員会（第1部会）《令和3年4月13日開催》資料1
- ⑮第249回公正職務審査委員会（第2部会）《令和3年4月23日開催》資料1
- ⑯第249回公正職務審査委員会（第1部会）《令和3年4月27日開催》資料1
- ⑰第250回公正職務審査委員会（第1部会）《令和3年5月11日開催》資料1
- ⑱第250回公正職務審査委員会（第2部会）《令和3年5月20日開催》資料1
- ⑲第251回公正職務審査委員会（第1部会）《令和3年5月25日開催》資料1
- ⑳第251回公正職務審査委員会（第2部会）《令和3年6月1日開催》資料1
- ㉑第252回公正職務審査委員会（第2部会）《令和3年6月10日開催》資料1
- ㉒第252回公正職務審査委員会（第1部会）《令和3年6月15日開催》資料1
- ㉓第253回公正職務審査委員会（第2部会）《令和3年6月24日開催》資料1
- ㉔第253回公正職務審査委員会（第1部会）《令和3年6月29日開催》資料1
- ㉕第254回公正職務審査委員会（第2部会）《令和3年7月7日開催》資料1
- ㉖第254回公正職務審査委員会（第1部会）《令和3年7月14日開催》資料1
- ㉗第255回公正職務審査委員会（第2部会）《令和3年7月21日開催》資料1
- ㉘第255回公正職務審査委員会（第1部会）《令和3年7月28日開催》資料1