

大情審答申第 423 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11月14日付け大西成保生第1578号及び同日付け大西成保生第1579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 8 月 21 日付け大西成保生第 969 号により行った公開決定（以下「本件決定 1」という。）及び同日付け大西成保生第 970 号により行った非公開決定（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 8 月 7 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、「あいりん総合センターの耐震改修工事または建て替えについての大阪市・府・国の話し合いに関する資料（平成 24 年 6 月以降）」を求める旨の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件各決定

実施機関は、本件請求に係る公文書を「『あいりん総合センターのあり方検討会議』の開催に係る国・大阪府への参加依頼文及び大阪府からの回答文 ・『あいりん総合センターのあり方検討会議』の議事要旨 ・『あいりん総合センターのあり方検討会議』の名簿」（以下「本件文書 1」という。）及び「平成 26 年 4 月 30 日、同年 5 月 27 日、同年 7 月 15 日に開催した『あいりん総合センターのあり方検討会議』における参考資料」（以下「本件文書 2」といい、本件文書 1 とあわせて「本件各文書」という。）と特定した上で、本件文書 1 については本件決定 1 を、本件文書 2 については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。

記

「条例第7条第4号に該当

(説明)

上記公文書に記載されている情報は、行政等の内部又は相互間における検討・協議に関する情報であり、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利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあり、かつ、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と判断されるため。

条例第7条第5号に該当

(説明)

上記公文書は、本市の機関が行う会議の事務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と判断されるため。」

3 異議申立て

異議申立人は、平成26年10月16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 6回の会議について、会議の記録、合意事項や今後の検討事項のメモ等の資料は、一切存在しないのか、それとも、存在するが非公開なのかを明らかにしてください。
- 2 第3回会議では、会議の今後の開催スケジュールについて、国・大阪府の意見を反映させて次回に大阪市が再度提案する旨が記されており、大阪市は国・大阪府の意見について何らかの記録を持ち帰り、次回提案に備えたかと推測される。また、第3回・第4回の提案には、なんらかの文書により行われたと考えられ、それらの文書は存在する公算が大きい。
- 3 非公開決定通知書には、第3回、第4回、第6回の会議において、参考資料が存在

するが非公開としているが、その他の会議には、参考資料は存在しなかったのか、各施設の状況について資料も利用せず説明したり、その状況に基づいて意見交換したりできるのか、または存在するが非公開なのか、そしてその理由を明らかにしてください。

4 非公開決定通知書では、公開しない理由として、条例第7条4号・5号に該当するとしているが、各会議において、会議の開催スケジュールや各施設の状況について意見交換がされたことになっている。しかし、少なくとも、この2つのテーマに関する資料の公開によって、条例7条4号・5号に該当するような深刻な影響が出るとは考え難い。また、もし、そのような悪影響が予想されるにしても、資料全部を非公開にする必要はなく、該当部分を一部非公開にすれば足りるのではないかと検討していただきたい。

5 「説明責任を果たすための公文書作成指針」(平成20年5月、総務局)によるならば、「2 作成、保存管理が特に必要な公文書の具体例」(3ページ)として、「市外部者の者との会議、協議」の具体例として挙げられた「関係行政機関等との協議等」、「市民対象の説明会等市民生活に影響を与える内容が議題となった会議」のどちらにもあり方検討会議は該当する。こうした公文書作成の対象となる会議については、会議要旨または会議録を作成すべきとされ、「モデル文書に示す共通必要項目が記載されたものを作成すること」と定めているが、公開された「議事要旨」は、内容的に全く不十分であり、作成されるべき公文書とは程遠いと言わざるをえない。

6 あり方検討会議についても、すでに、非公開決定当時から1年以上経過し、情報公開によって引き起こされる支障は低減していると推測されることから、現段階における本件文書2の公開は、なんら支障のないものと考えます。

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 本件各文書について

(1) 前提となる事実

ア あいりん総合センターのあり方検討会議について

「あいりん総合センターのあり方検討会議」(以下「あり方検討会議」という。)は、労働・医療・住宅の合築施設である「あいりん総合センター」のあり方について、西成特区構想を踏まえ、今後のまちづくりの観点も視野に入れた方向性を示していくために、関係機関(国・大阪府・大阪市)により、大阪市が開催している会議である。

イ あいりん地域のまちづくり検討会議について

「あいりん地域のまちづくり検討会議」(以下「まちづくり会議」という。)は、「地域の意見を最優先してまちづくりを行う」との西成特区構想における方針の

もと、あいりん総合センターを含めた、あいりん地域のまちづくりを検討していくために、地域の意見を聞く場として、平成 26 年 9 月から開催している会議である。

ウ 2つの会議の関係について

あり方検討会議は、何かの意思決定を行う会議ではなく、まちづくり会議において出された意見について、行政的視点から、速やかにその内容について検討を行うことができるように、各施設の状況についての意見交換等をするために開催しているものである。

よって、あり方検討会議は、まちづくり会議を補完するために開催される会議であり、地域の方々による議論に必要な情報は、まちづくり会議を通じて、広く公開されることを予定しているものである。

(2) 本件各文書について

実施機関は、本件請求に係る公開請求書に「大阪市・府・国の話し合いに関する資料」と記載があることから、本件請求はあり方検討会議に係る公文書を求めるものと解し、本件請求に係る公文書として本件各文書を特定した。

なお、本件請求に係る公開請求書に記載がある平成 24 年 6 月から、本件請求がなされた平成 26 年 8 月 7 日までの間に、あり方検討会議は第 1 回から第 6 回まで開催されている。

本件各文書は、この第 1 回から第 6 回までのあり方検討会議に係る一切の公文書である。

2 本件文書 2 が条例第 7 条第 4 号に該当する理由

本件文書 2 に記載されている情報は、国・大阪府・大阪市における内部・相互の検討・協議に関する情報である。

当該情報は、各施設の状況についての意見交換等に関する様々な情報であるが、これを公開した場合、各施設の状況についての意見交換等の段階に過ぎないにも関わらず、各種団体等からの要望等を受けるなどして、まちづくり会議における議論に影響を与え、又は、行政の中立的な意思決定が阻害されるおそれがある。また、技術的な用意の段階の情報が公開されると、それが断片的な情報として地域に流布するおそれがあり、これによって地域住民等に「あいりん総合センターのあり方が既に決定した」などの誤解や憶測に基づく混乱などを生じさせ、又は、同様に、あいりん地域への投機を助長するなどして特定の者に利益を与え若しくは不利益を及ぼす可能性がある。

よって、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損なわれるおそれがある。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利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあると判断したものである。

事実、平成 26 年 9 月 22 日付けの毎日新聞夕刊にて、「大阪市が、あいりん総合センターの移転先について、市立萩之茶屋小の敷地とする案を固めた。」との誤った報道が

なされたことにより、その後のまちづくり会議において、「結論は既に出ているのだろう。」「出来レースである。」として、委員及び傍聴者から猛反発を受け、会議運営に重大な支障を来したものである。

なお、今後、大阪市等において、各施設やテーマに応じて、地域の意見を聞くための検討会議等を開催していくこととなるが、この検討会議においても、この理は共通するものであり、本件文書2に記載されている情報は、未だ、国・大阪府・大阪市における内部・相互の検討・協議に関する情報である。

以上より、本件文書2は、条例第7条第4号に該当する情報である。

3 本件文書2が条例第7条第5号に該当する理由

本件文書2に記載されている情報は、本市が行う会議の事務に関する情報であり、仮に公開した場合、各種団体等からのさまざまな要望等を受けるなどして、各施設の状況についての意見交換等を行うための事務が阻害されるおそれがあり、また、将来において同種の会議等を運営するにあたって、同様に、各種団体等からのさまざまな要望等を受けるなどして、会議等の運営に支障を来すおそれがある。

よって、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判断されるものと判断したものである。

以上より、本件文書2は、条例第7条第5号に該当する情報である。

4 本件文書2について部分公開ができない理由

本件文書2は、全体が一体性を持って作成されている資料であり、「容易に区分して除くことができる」ときは該当しないと判断した。

また、仮に、区分した場合、公開できる部分は、無意味な文字、数字、様式等のみとなり、「有意の情報が記録されていないと認められるとき」に該当すると判断した。

以上より、本件文書2は、部分公開ができない情報である。

5 本件請求について、本件各文書以外に特定すべき公文書の存否について

本件請求に関して特定した公文書は、平成26年8月21日付け大西成保生第969号及び同第970号に記載のとおりであり、それ以外に公文書は存在しない。

異議申立人からは、「第3回会議では、会議の今後のスケジュールについて、国・大阪府の意見を反映させて次回に大阪市が再度提案する旨が記されており、大阪市は国・大阪府の意見について、何らかの記録を持ち帰り、次回提案に備えた」と推測される。また、第3回・第4回の提案には、なんらかの文書により行われたと考えられ、それらの文書は存在する公算が大きい」との主張を受けているが、第3回・第4回会議においては、会議の今後のスケジュールについて、その大枠を口頭にて提案・意見交換したものであり、異議申立人が主張するような文書は存在しない。

また、「各施設の状況について資料も利用せずに説明したり、その状況に基づいて意見交換したりできるのか。」との主張もを受けているが、第3回、第4回、第6回以外の会議においては、第3回、第4回、第6回会議において配付した資料を各自が持参し、

意見交換を行ったものであり、第3回、第4回、第6回以外の会議における参考資料は存在しない。

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 争点

異議申立人は、本件請求について、本件決定1において対象文書として特定された本件文書1に含まれる議事要旨以外にも、あり方検討会議で議論された内容を記録した公文書が存在するはずである旨を、また、本件決定2において対象文書として特定された本件文書2以外にもあり方検討会議における配付資料が存在するはずである旨をそれぞれ主張している。

これに対し、実施機関は、本件各文書以外に本件請求について特定すべき公文書は存在しない旨を主張している。

さらに、実施機関は、本件文書2について条例第7条第4号及び同条第5号を理由に本件決定2を行ったのに対して、異議申立人は本件文書2の公開を求めている。

したがって、本件各異議申立てにおける争点は、本件請求について本件各文書以外に特定すべき公文書の存否並びに本件文書2の条例第7条第4号及び同条第5号該当性である。

3 本件請求について本件各文書以外に特定すべき公文書の存否について

(1) 本件文書1に含まれる議事要旨以外にあり方検討会議で議論された内容を記録した公文書の存否について

異議申立人は、前記第3の1及び2のとおり、会議録やその他あり方検討会議で議論された内容を記録した公文書が存在するはずである旨を主張しているが、実施機関は、会議要旨として、議事要旨は作成しているが、議事要旨以外に会議録やその他あり方検討会議で議論された内容を記録した公文書は作成していないとのこと

であった。

そこで、会議録の存否及びその他あり方検討会議で議論された内容を記録した公文書の存否について、以下検討する。

ア 会議録の存否について

(ア) 実施機関によると、あり方検討会議とは、労働・医療・住宅の合築施設であるあいりん総合センターのあり方について、西成区に存在する多様な課題を解決するために特に有効な施策を検討し実施を目指す「西成特区構想」の理念の下、今後のまちづくりの観点も視野に入れ、有識者、国、大阪府の参画を得て、大阪市が開催していた会議であるものの、その設置に際して要綱や規約等は制定しておらず、その内実は、有識者、国、大阪府及び大阪市による施設の現況の確認その他情報共有の場に過ぎないものであり、また、あり方検討会議においては何ら市としての意思決定を行っていないとのことであった。また、実施機関によると、あり方検討会議が開催された当時における「説明責任を果たすための公文書作成指針」(以下「作成指針」という。)において会議録を作成すべきであるとされる会議には該当しないと判断し、会議録は作成していないとのことであった。

(イ) ここで、当審査会において、あり方検討会議が開催された当時における作成指針を確認したところ、「市外部の者との会議、協議(実務担当者レベルの打ち合わせを除く)」のうち、「市民生活に重大な影響を与える内容が検討された会議」が会議録を作成すべき会議の例として記載されていた。

なお、あり方検討会議が開催された当時の作成指針及び平成 27 年 4 月に改正された現行の作成指針の記載内容を比較したところ、現行の作成指針には、会議録作成の「対象とならない会議等」として、「専ら連絡事項の伝達や情報の収集・共有を行うことを目的とする会合」が追記されていた。

この追記の経過について、事務局の職員をして、作成指針を所管する総務局行政部行政課(文書グループ)に確認させたところ、この追記は、会議録作成の「対象とならない会議等」を明確にするために、平成 27 年 4 月の改正の際に記載したものであるとのことであった。

(ウ) 上記(ア)において実施機関が主張するあり方検討会議の内容並びに上記(イ)における作成指針の内容及び改正の経過を踏まえると、あり方検討会議は有識者、国、大阪府及び大阪市による施設の現況の確認その他情報共有の場に過ぎないものであり、会議録を作成すべき会議には該当しないと判断したため、会議録を作成しておらず、実際に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認められない。

イ その他あり方検討会議で議論された内容を記録した公文書の存否について

実施機関によると、あり方検討会議で議論された内容を記録した公文書は会議要旨として作成した議事要旨以外に作成していないとのことであった。

あり方検討会議は「会議」としての名称を付して、全 6 回行われており、あり方検討会議で議論された内容を記録した公文書を会議要旨以外には一切作成して

いないとする実施機関の主張には、当審査会としても疑問が残るものの、当該実施機関の主張を覆すに足る特段の事情は認められない。

ウ 実施機関が作成した会議要旨の記載について

なお、実施機関は会議要旨を作成しているが、当審査会において、当該会議要旨を見分したところ、日時、場所、出席者及び議事要旨の項目の記載はあったが、議事要旨の記載は「意見交換がなされた」等簡易な内容に過ぎず、しかも資料を用いて会議を行った第3回、第4回及び第6回の会議要旨には会議資料の項目の記載がないものであった。

ここで、あり方検討会議が開催された当時における作成指針によると、会議要旨の作成については、モデル文書に示す共通必要項目が記載されたものを作成すると記載されており、当該モデル文書には、日時、場所、出席者、議題、議事要旨及び会議資料の各項目を記載することとされている。

したがって、当審査会としては、会議要旨を作成する以上、市民に対する説明責任を果たす観点から、作成指針のモデル文書に則り、会議要旨中、議事要旨の項目については「意見交換がなされた」等簡易な記載だけでなく意見の概要等までを記載すべきであり、あり方検討会議の会議要旨はその記載が不十分であったと言わざるを得ない。

(2) 本件文書2以外の配付資料の存否について

ア 実施機関によると、本件文書2は第3回、第4回及び第6回のあり方検討会議での配付資料であり、当該配付資料を他の回においても引き続き使用しており、第3回、第4回及び第6回以外のあり方検討会議では資料配付を行っておらず、本件文書2以外に配付資料は一切存在しないとのことであった。

なお、全6回のあり方検討会議の具体的な議事内容は、第1回については、あり方検討会議の位置付け及び今後の進め方についての確認、第2回については、各所管施設の利用状況等についての情報共有、第3回から第6回までについては、今後の会議開催日程の確認、各所管施設の利用状況等についての情報共有、情報共有した内容についての課題の検討であった。

イ 上記アにおける実施機関の主張並びにあり方検討会議が有識者、国、大阪府及び大阪市による施設の現況の確認その他情報共有の場として開催してきたものであり、また、何ら市としての意思決定を行っていないとする内実を踏まえると、本件文書2以外の配付資料は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認められない。

4 本件文書2の条例第7条第4号及び同条第5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) 本件文書2の条例第7条第4号該当性について

ア 本件文書2について実施機関に確認したところ次のとおり説明があった。

(ア) あり方検討会議の性質は、前記3(1)ア(ア)のとおりであり、あり方検討会議を全6回にわたり開催した後、あいりん総合センターを含めた、あいりん地域のまちづくりを検討していくために、地域の意見を聞く場として、平成26年9月から12月にかけて、全6回にわたり、まちづくり会議を開催した。

(イ) 本件文書2には、あいりん総合センター各施設の状況についての意見交換等の段階の内容に過ぎない未確定で未成熟な情報が記載されており、本件文書2を公開した場合、地域住民その他利害関係人から本件文書2に記載された情報が未確定で未成熟であるにもかかわらず、確定した情報であるとの誤解を受ける可能性があり、まちづくり会議における議論に影響を与えるおそれがある。

(ウ) 実際に、平成26年9月22日付けの毎日新聞夕刊に、「大阪市が、あいりん総合センターの移転先についての案を固めた。」との旨の記事が掲載され、あいりん総合センターの移転先があり方検討会議において決定されたかのような事実と異なる報道がなされたことにより、その後開催されたまちづくり会議において、まちづくり会議の委員及び傍聴者から反発を受け、会議運営に重大な支障が生じた。

なお、この報道については、誤報である旨、平成26年9月25日付け毎日新聞朝刊において訂正記事が掲載されている。

(エ) このように、地域住民や各種団体など様々な利害関係人が存在する地域のまちづくりについては、多種多様な意見の調整に配慮し、慎重に進める必要がある。

(オ) 本件決定時点において、建替案が確定していたのはあいりん総合センターの一部の施設のみであり、その他の施設については未だ方針が決定しておらず、建替案全体の確定には少なくとも数年を要する状況であった。したがって、本件文書2については、条例第7条第4号に該当する。なお、平成28年11月時点においてもその状況は変わらない。

イ 上記アで実施機関が主張する、あり方検討会議及びまちづくり会議の設置の経緯、本件文書2に記載された情報の性質、平成26年9月22日付け新聞報道がまちづくり会議に与えた影響、あいりん地域のまちづくりの状況及びあいりん総合センターの全体の建替案の策定状況を踏まえると、あいりん総合センターの対象地域に様々な利害関係人が存在し、かつ多種多様な意見の調整が大きな課題となっている中で、本件文書2を公開した場合、あいりん総合センター各施設に関して未だ行政内部での検討段階にすぎない未確定で未成熟な情報が流布され、憶測に基づく誤解を招くなど不当に市民等の間に混乱を生じさせるおそれがあると認められ、本件文書2は、条例第7条第4号に該当する。

(3) 本件文書2の条例第7条第5号該当性について

実施機関は、本件文書2の条例第7条第5号該当性を主張しているが、本件文書2の公開の可否に係る当審査会の判断は上記(2)のとおりであるから、本件文書2の条例第7条第5号該当性については、判断しない。

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、委員 金井美智子
委員 西村枝美

(参考) 答申に至る経過

平成26年度諮問受理第164号及び第165号

年 月 日	経 過
平成26年11月14日	諮問
平成27年3月5日	実施機関から実施機関理由説明書の提出
平成27年10月13日	審議(論点整理)
平成27年11月17日	実施機関理由説明
平成27年12月8日	意見陳述
平成27年12月22日	審議(論点整理)
平成28年2月9日	審議(論点整理)
平成28年2月23日	審議(論点整理)
平成28年3月4日	審議(論点整理)
平成28年5月11日	審議(論点整理)
平成28年6月15日	審議(答申案)
平成28年8月3日	審議(答申案)
平成28年10月24日	審議(答申案)
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