

大情審答申第 424 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27年8月17日付け大総務第e-137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 27 年 6 月 19 日付け大総務第 e-82 号により行った非公開決定（以下「本件決定」という。）は、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 27 年 6 月 5 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、「大阪市情報公開条例第 17 条に基づく不服申立てについて、平成 25 年 5 月 31 日付け大環境総第 52 号により諮問があった件に関して、平成 26 年 6 月 26 日大情審答申第 376 号の答申で審査会の結論がだされるまでに係る全ての書類」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「大阪市情報公開審査会に平成 25 年 5 月 31 日付け大環境総第 52 号で諮問された案件の調査審議に用いた資料である ・論点整理表（平成 26 年 3 月 19 日付け、同年 5 月 7 日付け及び同月 27 日付け ・答申案（平成 26 年 6 月 10 日付け）」（以下「本件文書」という。）及び「意見書（平成 25 年 10 月 18 日付け）、実施機関理由説明書（平成 25 年 10 月 7 日付け大環境総第 224 号）、大阪市情報公開条例第 17 条に基づく不服申立てについて（諮問）（平成 25 年 5 月 31 日付け大環境総第 52 号）、公開請求書（平成 25 年 3 月 16 日付け）、部分公開決定通知書（平成 25 年 4 月 1 日付け大環境総第 1 号）、不服申立書（平成 25 年 4 月 29 日付け）」（以下「本件関連文書」という。）と特定した上で、本件文書について条例第 10 条第 2 項

に基づき、公開しない理由を次のとおり付して、本件決定を行い、本件関連文書について平成 27 年 6 月 19 日付け大総務第 e-81 号により部分公開決定を行った。

記

「条例第 7 条第 5 号に該当
(説明)

上記公文書は、大阪市情報公開審査会における調査審議のために作成及び使用した資料であって、答申に至るまでの当該審査会での審議検討内容そのものが記されており、公にすることにより、今後の当該審査会での諮問に係る調査審議に支障を及ぼすおそれがあるため」

3 異議申立て

異議申立人は、平成 27 年 7 月 14 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）による改正前の行政不服審査法第 6 条第 1 号に基づき異議申立て（以下「本件異議申立て」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部分は非公開情報に該当しないため。

2 平成 26 年 4 月 23 日に意見陳述を行い、委員から質問を受け説明等をしたはずなのに、その内容に関する公文書が作成されていない。

審査会は非公開とされており、その点は理解できるが、意見陳述の記録はなされ、公文書として作成されるべきである。

3 論点整理表について、「本件文書は、非公開とした部分を除いた場合、請求者にとって無意味な文字、数字、様式等のみ」と説明されているが、私にとっては、無意味なものではなく、非公開とされた部分のボリュームだけでも意味があるものと考え、少なくとも部分公開されるべきである。

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、審査会において、諮問案件を調査審議するに当たり用いられた資料である。実施機関は、本件請求の趣旨を各答申の結論に至った資料を求めるものと解し、本件文書を特定した。

2 本件決定を行った理由

本件文書は、審査会が実施機関から諮問のあった案件の調査審議に用いた資料であって、答申に至るまでの当該審査会での審議検討内容そのものが記されており、答申後であったとしてもその内容を公にすることは、今後の審査会での諮問に係る調査審議に支障を及ぼすおそれがあることから、条例第7条第5号（事務事業遂行情報）に該当するため非公開決定を行った。

本件文書は、今後の審査会での諮問に係る調査審議に支障を及ぼすおそれがあるとして非公開とした部分を除いた場合、請求者にとって無意味な文字、数字、様式等のみまたは断片的な情報や公表された情報のみとなり、有意な情報が記録されていないと認められるため、文書全体を非公開としたものである。

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 本件文書について

本件文書は、当審査会において、諮問案件を審議し、答申の結論に至るまでの資料として、審査会事務局が作成した論点整理表及び答申案である。

3 争点

実施機関は、本件文書について条例第7条第5号を理由に本件決定を行ったのに対して、異議申立人は、本件文書の公開を求めるとともに、異議申立人が平成26年4月23日に当審査会に対して行った意見陳述の記録（以下「陳述記録」という。）が本件文書に含まれていない旨主張している。

したがって、本件異議申立てにおける争点は、本件文書の条例第7条第5号該当性及び陳述記録の存否である。

4 本件文書の条例第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つて、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。

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) 当審査会の調査審議について

条例第17条は、公開決定等について行政不服審査法に基づく不服申立てがあつたときは、実施機関は、一部の例外を除き、当審査会へ諮問しなければならない旨を規定している。

当審査会は、この条例第17条の規定による諮問に応じ不服申立てを調査審議するため、条例第20条の規定により設置されており、当審査会は、条例第23条に規定された調査権限に基づき、公開決定等に対する不服申立てに係る諮問について調査審議を行い、諮問に対する答申を行っている。

本件請求にある答申を行うに当たっての当審査会の調査審議において、不服申立人等の主張、答申において想定される論点及び答申の結論の方向性などを整理した論点整理表を審査会事務局において作成している。

また、論点整理表に基づく調査審議の結果、答申の方向性が一定見出された後、答申案を審査会事務局において作成し、当審査会は、これをもとにさらなる調査審議を重ね、最終的な答申を行ったものである。

(3) 本件文書の条例第7条第5号該当性について

当審査会は、行政不服審査法に基づく不服申立てにおいて提起された法律上の論点について端的に法的判断を示すことが要請されており、当審査会の答申は、行政争訟手続において実施機関が行う裁決又は決定等最終の公権的判断としてあるべき判断を示すという性格を有するものであつて、当審査会の調査審議手続は争訟手続における対立構造を基礎としており、他の政策提言等を主目的とする審議会等とは自ずとその性質を異にするものである。

このような当審査会の判断は、公正なものでなければならず、当該判断を形成する過程における審議の内容は、事柄の性質上、答申前には公にされるべきものとは言えない。

また、答申が行われた後においては、当該不服申立て案件についての公正な答申の実現という目的は既に達せられていることから、その限りで、それまでの審議の内容を公にすべきでないという要請は後退するものの、当審査会においては条例第

23 条の規定に基づくいわゆるインカメラ審理手続が採用され、非公開情報を記載した文書を直接見分することがあること等から、その調査審議手続は条例第 28 条に基づき非公開とされており、なおこの関係で引き続き非公開とすべき制約があるものである。

合議制による調査審議を経て行う当審査会の答申が公正になされるためには、自由な意見を率直に述べ互いに反論し合うことにより適正な判断を形成し、正しい結論を導き、かつその結果を検証することが必要不可欠である。この調査審議の過程においては、一見正しいと思われる意見も反対論により覆される場合がある一方、誤りかと思われる意見も検討の結果正当性を見出されることがある。

したがって、答申が行われた後であっても審議の内容が公にされると、当審査会の審議の過程においてどのような論点についてどのような議論がされ、どのような方向付けがされたかが明らかになる。

本件文書は、審査会事務局が作成した論点整理表及び答申案であって、審査会の調査審議における答申の方向性などが記載されていることから、これを公にすることは、審議の内容を公にすることと同様の結果を生ずることがある。

以上を踏まえると、本件文書を公開することにより委員の間の率直な意見の交換に影響を及ぼし、当審査会の事務の適正な遂行に支障を及ぼす相当の蓋然性があると認められることから、本件文書は条例第 7 条第 5 号に該当する。

(4) 本件文書の部分公開の可否について

異議申立人は前記第 3 の 3 のとおり、本件文書について部分公開が可能である旨主張するが、前記(3)のとおり、本件文書については、その内容のすべてを非公開とせざるを得ないところ、その内容のすべてを非公開とした場合、その部分を除いた部分には有意の情報が記録されていないと認められる。

したがって、本件文書のうち非公開とすべき部分を除外した部分について、実施機関に公開すべき義務があるとは認められない。

5 陳述記録の存否について

当審査会における審議において、不服申立人が当審査会に対して行う意見陳述では、不服申立人の口頭による意見を当審査会委員が直接聴取しており、その直接聴取した意見に係る各委員の判断をもとに答申を行うものであって、一般的にその記録を作成せずとも答申を行い得るものである。

実際に、異議申立人が平成 26 年 4 月 23 日に当審査会に対して行った意見陳述に係る不服申立て案件についても、当審査会としては、陳述記録を作成せずとも答申を行い得たものである。

したがって、陳述記録が存在しないとする実施機関の主張について、特段、不自然不合理な点は認められない。

6 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 27 年度諮問受理第 56 号

年 月 日	経 過
平成 27 年 8 月 17 日	諮問
平成 27 年 10 月 16 日	実施機関から実施機関理由説明書の提出
平成 28 年 2 月 9 日	審議 (論点整理)
平成 28 年 5 月 11 日	異議申立人から意見書の提出
平成 28 年 7 月 13 日	異議申立人意見陳述
平成 28 年 8 月 3 日	審議 (論点整理)
平成 28 年 10 月 4 日	審議 (答申案)
平成 28 年 11 月 1 日	審議 (答申案)
平成 28 年 12 月 6 日	審議 (答申案)
平成 28 年 12 月 22 日	答申