

吹情個審答申第70号
令和7年8月12日
(2025年)

吹田市長 後藤 圭二 様

吹田市情報公開・個人情報保護審査会
会長 高橋 明男

吹田市情報公開条例第17条に基づく諮問について（答申）

- (1) 令和6年7月31日付け6吹都計計第1153号で諮問を受けました「1970年万博あと地南西周辺のアリーナ・ホテル事務所棟・マンション棟・他の再開発の解る文・図書類一式（以下「本件文書1」という。）」の公文書公開請求に対する令和5年12月25日付け5吹都計計第780号による公文書非公開決定（以下「本件決定」という。）に対する審査請求（以下「本件審査請求1」という。）
- (2) 令和6年7月31日付け6吹都計計第150号で諮問を受けました「5吹都計計135号 令和5年5月16日 公開決定等期間延長通知書 万博南西周辺の再開の解る文・図書類一式（府との接しによる議事録含む）アリーナ及び高そうマンション5棟等他。同上より、吹田市情報公開条例第12条第2項に該当 // 13条第1項に// （理由）第3者に関する情報が記録されている公文書であって当該第3者の意見を聴取するなど公開・非公開の慎重な判断に日数を要するための係る文・図書類一式（以下「本件文書2」という。）」の公文書公開請求に対する令和6年1月29日付け5吹都計計第906号による公文書不存在通知に係る処分（以下「本件処分」という。）に対する審査請求（以下「本件審査請求2」という。）

上記2件の審査請求について、併合して調査審議を行い、以下のとおり答申します。

記

第1 審査会の結論

審査請求人（以下「請求人」という。）に対する市長（以下「実施機関」という。）の本件決定及び本件処分については、妥当である。

第2 審査請求の経過及び審査過程

- 1 本件審査請求1及び本件審査請求2は、吹田市情報公開条例（以下「条例」という。）第5条に基づき、請求人が行った本件文書1及び本件文書2の公文書公開請求に対して本件決定及び本件処分がなされたところ、これらの決定等に対して請求人が実施機関に対して審査請求を行ったものである。

- 2 本件審査請求1及び本件審査請求2について、審査会事務局（以下「事務局」という。）から請求人に対して令和6年8月1日付けにて「弁明書に対する反論書等の提出について」の通知（6吹市総第5112号及び6吹市総第5115号）を送付し、反論書と口頭意見陳述を希望する場合は口頭意見陳述申立書を期限までに提出するよう求めたところ、請求人から提出期限の延期を求める連絡があった後、令和6年10月31日付けで口頭意見陳述申立書と反論書1の提出があった。
- 3 本件審査請求1及び本件審査請求2について、令和6年10月31日付けの請求人からの反論書1に対して、実施機関から同年11月18日付けにて反論書1に対する意見書1の提出があった。
- 4 令和6年11月18日付けの実施機関からの意見書1に対して、請求人から令和7年1月6日付けにて反論書2の提出があった。
- 5 令和7年1月6日付けの請求人からの反論書2に対して、実施機関から同年1月22日付けにて反論書2に対する意見書2の提出があった。
- 6 令和7年1月22日付けの実施機関からの意見書2に対して、期限までに請求人から反論書の提出はなかった。
- 7 事務局から請求人に対して令和7年2月5日付けにて本件審査請求1及び本件審査請求2について、請求人が同一であること及び審査請求の趣旨が同様であることから、これらの審査請求に係る調査審議手続を併合することとした旨を通知した。
- 8 実施機関は、令和7年2月12日に開かれた当審査会において、本件決定及び本件処分の理由と背景を説明した。
- 9 請求人は、令和7年5月23日に口頭意見陳述を行い、実施機関及び当審査会委員との間で質疑応答がなされた。

第3 請求人の主張要旨

- 1 請求人は、本件審査請求1及び本件審査請求2に係る審査請求書において、おおむね以下の理由により本件決定及び本件処分に対して審査請求すると主張した。
- (1) 審査請求の趣旨
処分、全部取消す裁決を求める。
- (2) 審査請求の理由
実施機関から受けた処分は、本人（市民）と関係者等の間に整合性を欠く。

2 また、請求人は、本件審査請求1及び本件審査請求2に係る実施機関の弁明書に対する反論書においておおむね以下の主張を行った。

大阪府・業者との折衝は文・図書・議事録類・日報・メモ・録音等が必要。再請求時はすでに請求本来の事が失している。従って黒塗りの公開と同様。情報公開の考え方として整合性が無い。

3 口頭意見陳述において請求人は、おおむね以下のような内容の主張をした。

万博記念公園駅前周辺地区活性化事業（以下「当該事業」という。）に関して、情報公開請求を行うと公文書不存在通知が出されることがある。

時期をずらして、公文書不存在通知書に書かれた「不存在の理由」について公文書公開請求を行うと新たな公文書が公開される。公文書が公開されることは、不存在通知をした時点でも公文書が存在していたのではないか。このようなことが繰り返し起こっている。

第4 実施機関の主張要旨

実施機関は、本件審査請求1及び本件審査請求2に係る弁明書において、おおむね以下の理由により本件決定及び本件処分は妥当であると主張した。

1 本件審査請求1について

公表された事業予定者の提案内容には、千里万博公園スポーツ・レクリエーション地区内における建築物の制限等に関する条例の規定により、「市長が、公益上必要な建築物で用途上やむを得ないと認めて許可したもの及び千里万博公園スポーツ・レクリエーション地区の機能増進のため必要と認めて許可したもの」以外は建築してはならない建築物の用途（共同住宅）が含まれていた。

当該事業に対しては、連合自治会等からの要望書が複数提出され、また吹田市議会では「北部大阪都市計画特別用途地区（万博記念公園地区）内で住宅建設は認めないことを求める決議」が可決された。

このような中、実施機関は、大阪府及び事業予定者から当該事業のまちづくりに関するコンセプトの説明を受けてきたが、共同住宅については、千里万博公園スポーツ・レクリエーション地区の機能増進のために必要である理由は明確に示されず、条例への適合性が不明な状況であったことから、引き続き詳細な説明を求めていた。

共同住宅を含む事業予定者の提案内容は、構想段階のものであり、当該事業に関する情報については、十分な検討や協議がなされていないものや精度の点検がなされていないものなどが含まれており、特に審議、検討又は協議に関するものの取り扱いについては、慎重な対応が必要となる。

本件請求に対して特定した公文書は、当該事業に関する審議、検討又は協議に関するものであり、そのまま公開すれば、不確定の段階の情報が確定されたものと誤解され、市民に無用の誤解や不信感を与えて混乱を生じさせる恐れがあることから、条例第7条第3号に該当すると判断し、公文書非公開決定をしたものである。

本件は公文書非公開決定としたが、請求人が行った令和5年4月30日付けの公文書

公開請求に対しては、公文書公開決定をし、令和6年1月15日付け公文書公開請求に対しては、公文書不存在通知をしている。このように公文書を特定し、当該公文書の性質により判断を行っているため、請求人が主張する整合性を欠いているという指摘には当たらない。

2 本件審査請求2について

請求人から令和5年4月30日付けで公文書公開請求があり、実施機関が特定した公文書は、大阪府により公募・選定された事業予定者が本市に対して提出したものであり、当該事業のコンセプトや具体的なメニュー等が示された第三者に関する情報が記録されているものであった。そのため、当該第三者の意見を聴取するなど、判断に日数を要するため条例第12条第2項に該当するものとし、令和5年5月16日付けで公開決定等期間延長通知を行った上で、当該第三者の意見を聴取した。その結果、公開して差し支えない旨の返答を得たことを踏まえ、令和5年5月24日付けで公文書公開決定通知を行った。

その後、令和6年1月15日付けで請求人から公文書公開請求があった。当該請求に係る公文書の概要は、先の公開決定等期間延長を行った上で公文書公開決定を行った公文書に対して、当該第三者の意見を聴取した結果、作成し又は得られた文書であった。これに対しては、口頭により当該第三者の意見を聴取し、その結果を記録していないため、不存在との結論に至った。そのため、令和6年1月29日付けで公文書不存在通知を行った。

本件は公文書不存在であったが、請求人が行った令和5年4月30日付け公文書公開請求に対しては、公文書公開決定をし、令和5年11月24日付け公文書公開請求には公文書非公開決定及び部分公開決定をしている。このように、公文書公開請求ごとに、公文書を特定し、当該公文書の性質により判断を行っているため、請求人が主張する整合性を欠いているという指摘には当たらない。

3 また、実施機関は口頭意見陳述及び反論書に対する意見書において、おおむね以下のようないいきをした。

公文書公開請求に対しては、その都度、請求内容を確認し、公文書の特定を行っている。請求人からは複数回の公文書公開請求があるが、毎回、請求内容が少しずつ異なっている。そのひとつひとつの請求に対して公文書の特定を行っており、毎回異なる公文書が特定されることになる。また、全く同じ内容の情報公開請求に対して、異なる判断はしていない。なお、一度、公文書不存在通知を行った請求について、それ以降に請求人とのやりとりはない。

第5 審査会の判断理由

1 本件文書について

- (1) 本件文書1については、当該事業について、その事業内容や大阪府や事業者との協議内容の開示を求めているものである。

実施機関は、万博記念公園駅前周辺地区及びその周辺エリアにおけるまちづくりに関する審議、検討又は協議に関する資料として、文書を特定した上で、条例第7条第3号に該当する公開により不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれのあるものとし、公文書非公開決定を行っている。

(2) 本件文書2については、請求人が行った令和5年4月30日付け公文書公開請求に対して特定した公文書に第三者に関する情報が記録されていたため、実施機関が当該第三者に意見を聴取した結果の記録等の文書を求めたものである。当該請求に対し、実施機関は、口頭により当該第三者の意見を聴取し、その結果を記録していないためとして公文書不存在通知を行った。

(3) 一方、請求人は、反論書において、大阪府や事業者と折衝した際には何らかの記録を作成するはずであり、何らかの文書が存在するはずとの旨、主張している。

これらの点について、実施機関は意見書において、本件文書1については前述のとおり、条例第7条第3号に該当する審議、検討又は協議に関する資料であり、公開により不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれのあるものである旨を主張、本件文書2については、実施機関が行った意見聴取は、条例第14条第2項の規定による第三者に対する意見の提出の機会の付与に該当せず、口頭により意見を聴取し、その結果を記録していないため公文書は不存在である旨を主張している。

(4) また、請求人は、口頭意見陳述において実施機関の本件文書1及び本件文書2に対する処分に対して、通知書に書かれた理由について、時期を変え再度、公文書公開請求を行うと新たな公文書が公開されるため整合性がない旨、主張している。

この点について実施機関は、公文書公開請求ごとに内容を精査し公文書の特定を行い、当該公文書の性質により公開等の決定を行っている旨、主張している。

以降で本件決定についての非公開事由該当性、本件処分についての不存在事由該当性をそれぞれ検討することとする。

2 本件決定に係る条例第7条第3号該当性について

(1) 条例第7条第3号は、「市の機関内部若しくは機関相互又は市の機関と国等（国、独立行政法人等、他の地方公共団体又は地方独立行政法人をいう。）の機関若しくはその他の公共団体の機関との間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公開することにより、率直な意見の交換若しくは公正かつ適切な意思決定に著しい支障を及ぼすおそれ、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定のものに不当に利益を与える若しくは不利益を及ぼすおそれがあると認められるもの」については、非公開とができる旨を規定している。

(2) 実施機関の説明によると、条例7条第3号に該当すると判断した理由は次のとおり。

ア 審議、検討又は協議に関する情報

対象公文書として「万博記念公園駅前周辺地区及びその周辺エリアにおけるまちづくりに関する審議、検討又は協議に関する資料」を特定した。

当該事業については、公文書公開請求時点では、大阪府及び事業予定者からの詳細な説明を求めている段階であり、特定した公文書については、その最中に作成、

取得したものである。

イ 不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあると認められるもの

公文書公開請求時点において、当該事業については、事業予定者の提案内容に通常は認められていない共同住宅が含まれていた。この提案内容は構想段階のものとはいえ、当該事業に関する市民の関心が高く、住宅建設反対の内容を含む要望書が提出されていた当時の状況の中、大阪府及び事業予定者から説明を受けている段階において作成した資料を公開することは、市の考えを示したものと思われかねず、市民の間に混乱を生じさせる恐れがあると判断した。

(3) 当審査会では、条例第7条第3号該当性について、次のように検討した。

ア 審議、検討又は協議に関する情報か

吹田市情報公開条例 趣旨と解釈（以下、「趣旨と解釈」という。）によると、「審議、検討又は協議に関する情報」は、「行政内部における意見調整、打合せ、相談など、審議、検討又は協議という名称が用いられていないものも含まれる。また、行政内部における審議、検討又は協議に直接使用する目的で作成し、又は取得した情報のほか、これらの審議等に関連して作成し、又は取得した情報も含むものである。」となっている。

当審査会において、当該公文書を見分し、実施機関から説明を受けたところ、当該公文書は大阪府や事業予定者とのやり取りの中で作成、取得したものであり、「審議、検討又は協議に関する情報」であると認められた。

イ 不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあると認められるものか

「趣旨と解釈」によると「率直な意見の交換…、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ…」のある情報を次のとおり整理している。

(ア) 公開することにより、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、自由かつ率直な意見の交換が妨げられ、又は中立的な意思決定ができなくなる情報

(イ) 未成熟な情報であって、公開することにより市民に不正確な理解や誤解を与える、無用の混乱、不信感を与える情報

(ウ) 公開することにより、資料提供者との間の信頼関係を損うなど、今後の資料収集を著しく困難にする情報

(エ) 公開することにより、特定のものに不当に利益を与え又は不利益を及ぼすおそれがある情報

(オ) その他公開することにより、審議等の公正かつ適切な意思決定に支障のある情報

当該公文書は、上記アのとおり「審議、検討又は協議に関する情報」であり、公文書公開請求時点において、大阪府及び事業予定者から説明を受けている段階のものであり、上記(イ)のとおり未成熟な情報であって、公開することにより、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあるという上記(2)イの実施機関の主張は首肯できる。

よって、当該公文書が条例第7条第3号に該当し、非公開とした実施機関の判断

は妥当である。

3 本件処分に係る不存在事由該当性について

- (1) 実施機関の説明によると、当該第三者に対する意見聴取は、口頭で行い、回答についても電話による口頭であったとのことであった。また、当該意見聴取については記録等を作成していないため、公文書は存在しないとのことであった。
- (2) 当審査会では、実施機関に対して、次のように確認を行った。

ア 口頭で意見聴取を行った理由について

条例第14条において、第三者に対する意見の提出の機会の付与等について規定されている。同条第1項では、公開決定等する公文書に第三者に関する情報が記録されているときは、あらかじめ当該第三者に対し、意見を書面により提出する機会を与えることができる旨が規定されている。また、同条第2項では、第1項に加えて人の生命、健康生活又は財産を保護するために公開しようとするとき及び公益上の理由で公開しようとするときには、当該各号の第三者に対し、書面により通知して、その意見を書面により提出する機会を与えなければならない旨が規定されている。

実施機関によると、条例第14条第2項の規定に該当する場合は、書面により通知して意見を聴取しなければならないと認識した上で、令和5年4月30日付け公文書公開請求に対して、実施機関が特定した公文書においては、該当しないと判断した。また、条例第14条第1項に該当する第三者に関する情報ではあると判断したうえで、口頭で意見聴取を行ったとのことであった。

実施機関は、「趣旨と解釈」にあるように条例第14条第1項の規定は、実施機関に対して義務付けられたものではなく、任意的な機会付与を定めたものである点を鑑みて、口頭での意見聴取を行ったと主張する。

当審査会で、令和5年5月24日付け公文書公開決定で実施機関が請求人に対して公開した公文書を見分したところ、当該公文書は第三者に関する情報が記録されているものであるが、条例第14条第2項の規定に該当する情報が記録されているものではなかった。

条例施行規則第6条第2項は、「条例第14条第1項又は第2項の通知は、公開に対する第三者意見照会書により行うものとする。ただし、同条第1項の通知は、市長がその必要がないと認めるときは、書面によることを要しない。」と規定している。したがって、実施機関が口頭による意見聴取を行ったために文書は存在であると主張していることについては、不自然、不合理ではない。

イ 意見聴取の内容について記録等を作成していない理由について

実施機関によると、当該事業については、当該第三者から何度も相談を受ける機会があったため、その時に当該第三者から提出されている文書について、公文書公開請求が出ている旨伝え、対面で意見聴取の機会を設けたとのことであった。その際、当該第三者は、一旦持ち帰り内部での確認後、電話で返答をしてきたとのことであった。

実施機関としては、当時は複数回のやり取りの中で当該第三者と問題を共有しながら議論を重ねている状況であったため、意見聴取の記録等の作成の必要性を感じていなかつたとのことであった。

当該事業を含め開発事業については、法に基づく手続きに入る前の段階における事業者とのやり取りは、あくまでも任意で相談を受けているという形で実施していること、また、開発事業はそのような相談の件数が多く、日常的に様々な事業者から相談を受ける中で、実務上の負担の大きさから、その相談を逐一記録に残すということを行っていないとのことであった。

当審査会としては、開発事業における事業者とのやり取りについて、任意の相談とは言え、議事録等の記録を残さない業務のやり方は、後に相談時の発言を否定するような対応を取られた場合等に対抗が困難になる等の懸念はあるものの、当該事業について意見聴取の記録や事業者からの相談記録等を作成していないという実施機関の説明に、不自然・不合理な点があるとまでは認められない。

4 請求人と実施機関との公文書特定に関する認識の相違について

当審査会では、口頭意見陳述における請求人の主張、実施機関の説明内容と請求人の公文書公開請求書の内容、実施機関の決定通知書の内容とを併せて見分しながら整理した。

(1) 請求人の主張

毎回の請求内容は同じ又はほぼ同じ内容としている。請求時期を変えるとそれまでにはなかった公文書が出てくる。

(2) 実施機関の主張

請求人の請求内容の文言は、毎回、同様ではない。請求ごとに内容を精査して、適した公文書の特定を行い決定している。

審査会としては、実施機関はそれぞれの請求に対して特定を行い決定しているものと認められる。

5 当審査会は以上の理由に基づいて、本答申の第1において示したとおりの結論に達した。

第6 付言

当審査会の判断は以上のとおりであるが、市は、条例の目的を達成するために、市政の内容を市民に説明する責務を負っていることに鑑み、本件における実施機関の対応についても議論をした。そこで、それを踏まえて次のとおり2点の意見を付する。

1 第三者に対する意見聴取結果の記録について

実施機関は、条例第14条の規定に則り、公文書公開決定に際し、当該第三者に対する意見聴取を口頭により行い、その結果に関する記録は残していなかった。

口頭による当該第三者への意見聴取は3(2)アで述べたとおり、条例施行規則に沿った対応である。しかし、意見聴取は条例に基づく手続きであるから、その結果については、記録を作成すべきであったものと思料する。

実施機関においては、当該事業を含む開発事業について、法令等の規定によらない任意の相談を多数かつ日常的に受けている状況にあり、それらの相談記録を逐一残していないことは、審査会としても一定、理解できる。しかし、本件意見聴取は、条例の規定により行ったものであり、開発事業に関する任意の相談とは主旨が異なる。

実施機関は、今後、条例の規定による第三者に対する意見聴取を行った際には、開発事業に関する任意の相談とは区別し、結果の記録を残すべきである。

2 容易かつ的確な公文書公開請求及び決定について

実施機関は、請求人から提出を受けた公文書公開請求書に記載の内容を精査して、公文書の特定を行っている。当該事業に関する請求人からの請求は、複数回あるが、どの請求に対しても同様の対応がなされている。

一方で、請求人の意図に沿わない公文書公開の結果となってしまっている。口頭意見陳述では、請求人が公文書不存在通知に係る処分となったものについて、時期をずらして、不存在理由について公文書公開請求を行うと新たな公文書が公開されると主張し、実施機関が通知をした時点でも公文書が存在していたのではないかと疑問を持っていた。

現状は、実施機関及び請求人の双方に負担が発生していると思料する。

条例第6条第2項においては、「実施機関は、公開請求をしようとするものが、容易かつ的確に公開請求をすることができるよう、当該公開請求に係る公文書の特定に必要な情報を提供等するものとする。」と規定されているように、実施機関は、請求人が容易かつ的確に公開請求できるよう、公文書を特定するに足る情報を提供するものとされている。

当審査会としては、実施機関には、公文書公開請求があった際には、請求人との間に、より的確な公文書の特定及び決定のために必要なコミュニケーションを図り、条例第3条第3項にある実施機関の責務を全うすることを要望するものである。