

奈情審58号
令和2年3月17日

奈良市長 仲川元庸様

奈良市情報公開審査会
会長 佐野 隆

行政文書開示請求部分開示決定処分に対する審査請求について（答申）

令和元年11月15日付け奈総総第505号で諮問のあった下記の件について、
別紙のとおり答申します。

記

【諮問：行文第01-3号】

奈良市長（処分庁担当課 総務部資産経営課）が行った令和元年10月3日付け
奈総経第58号行政文書部分開示決定通知書による部分開示決定処分に対する審査
請求について

(別紙)

答申：行文第 4 5 号

諮問：行文第 0 1 - 3 号

答 申

第 1 審査会の結論

奈良市長が、令和元年 1 0 月 3 日付けで行った奈総経第 5 8 号行政文書部分開示決定通知書による部分開示決定処分は、妥当である。

第 2 審査請求の経緯

1 行政文書の開示請求

審査請求人は、令和元年 8 月 8 日付けで、奈良市情報公開条例（平成 1 9 年奈良市条例第 4 5 号。以下「条例」という。）第 5 条第 1 項の規定に基づいて、奈良市長（以下「処分庁」という。）に対して、「耐震化に関する全ての書類（平成 3 0 年度分）（資産経営課分）」の行政文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

2 本件開示請求に対する行政文書

処分庁は、本件開示請求に対し、次の行政文書を対象行政文書として特定した。

- (1) 会議名市長ヒアリング、市長調整（以下「文書 1」という。）
- (2) 受信メール、送信メール（以下「文書 2」という。）
- (3) 耐震係起案一式（以下「文書 3」という。）
- (4) その他委託業務（以下「文書 4」という。）
- (5) 奈良市本庁舎耐震改修その他工事に伴う実施設計業務（以下「文書 5」という。）
- (6) 平成 3 0 年度 奈良市本庁舎窓口環境整備計画作成業務委託に係るプロポーザル審査委員会について（以下「文書 6」という。）

3 処分庁の決定

処分庁は、文書 1 から文書 6 までの行政文書について、令和元年 1 0 月 3 日付けで、次の理由で部分開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、その旨を審査請求人に通知した。

- (1) 文書 1 のうち、会議概要の部分は、本庁舎耐震化事業において、市として意思形成を行っていく過程で行った様々な場合を想定しての自由な意見交換の内容など行政内部の検討段階における未成熟な内容のものであり、公にす

ることによって、その内容が既定の事実であるかのように一人歩きすることになり、関係者及び市民等に無用な混乱を招き、中立性が損なわれるおそれがあるため、条例第7条第5号に該当する。

- (2) 文書2のうち、職員のメールアドレスについては、当該職員一人ひとりに対し職務遂行のために付与されたものであることから、当該メールアドレスを公にすると、当該職員個人に対する嫌がらせ、不当な干渉等がなされる、あるいは不特定多数の者から本来の業務目的以外のメールが大量又は無差別に送付されるなどの事態が想定され、当該奈良市職員の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、また、URLについては、奈良市行政情報ネットワークのURLであって、サーバー名、ドメイン名等から、庁内ネットワークの構造を類推されることにより、端末の不正接続や侵入、マルウェアの混入が発生した場合の脅威が増大するおそれがあること。また当該URLは奈良市職員のみが知りえる情報であり、成りすましなどに利用できる情報を提供することになる。このため、当該URLを公にすると、奈良市の事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、条例第7条第6号に該当する。
- (3) 文書2のうち、個人の電話番号等の個人に関する情報については、公にすることにより、私生活等に支障を及ぼすおそれがあるなど、条例第7条第2号に該当し、代表者の印影等の法人に関する情報については、公にすることにより、当該法人の財産等の管理に支障を及ぼすおそれがあるなど、条例第7条第3号に該当し、メールに添付した一部の資料等については、(1)と同様の理由により条例第7条第5号に該当する。
- (4) 文書3のうち、職員のメールアドレス及びURLについては、(2)と同様の理由により条例第7条第6号に該当する。
- (5) 文書4のうち、受託事業者の従業員の担当者印の印影等の個人に関する情報については、(3)と同様の理由により条例第7条第2号に該当し、代表者の印影等の法人に関する情報については、(3)と同様の理由により条例第7条第3号に該当する。
- (6) 文書5のうち、受託事業者の従業員の担当者印の印影等の個人に関する情報については、(3)と同様の理由により条例第7条第2号に該当し、代表者の印影等の法人に関する情報については、(3)と同様の理由により条例第7条第3号に該当する。
- (7) 文書6のうち、入札参加事業者の従業員の担当者氏名等の個人に関する情報については、(3)と同様の理由により条例第7条第2号に該当し、代表者の印影等の法人に関する情報については、(3)と同様の理由により条例第7条第

3号に該当し、URLについては、(2)と同様の理由により条例第7条第6号に該当する。

4 審査請求

審査請求人は、本件処分を不服として、令和元年10月23日付けで、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき、奈良市長（以下「審査庁」という。）に対し、審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

第3 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

条例第7条第5号をもとに開示内容がほとんど開示されていないが、本庁舎耐震化事業に対する会議決定経過が分かるよう開示を求める。

2 審査請求の理由

審査請求書及び当審査会における口頭意見陳述での主張を要約すると、審査請求の理由はおおむね次のとおりである。

- (1) 第2の3の(1)の本件処分理由について、10月の時点では奈良市議会においても議決され一般的に本庁舎耐震化事業は公になっており、その理由には該当しない。何故、本庁舎耐震化に決定したのかその過程を知る上で今回の文書1の開示は必要不可欠であり、個人情報を除く会議内容の開示を求める。
- (2) 奈良市議会において「耐震化事業の決定に関する議事録がないのか。」と質問をしたところ、市は「正式な議事録はない。」と答弁したが、この大事業に対して、議事録や会議録がないのは、あまりにもおかしいので本件開示請求した。
- (3) 令和元年10月23日付けで本件開示請求をしたが、耐震化事業は、同年6月定例会で一度否決され、翌月の臨時会で可決されて公になった内容であるにも関わらず、処分庁は、第2の3の(1)の本件処分理由で文書1を不開示とした。現在工事が施行されている耐震化事業の意思決定の過程を知ることができないのは、あまりにも市民への情報公開ができていないのではないかと、本来の情報公開制度への信憑性が問われるのではないかと考える。
- (4) 条例の解釈運用基準では、「審議・検討又は協議に関する情報については、実施機関として意思決定が行われた後は、一般的に当該意思決定そのものに影響が及ぶことはなくなることから、不開示情報に該当する場合は少なくなると考えられる」と解釈していることを考えれば、議決もされ予算も確保され、すでに工事が施行されている事項を不開示にすることは誤っているのではないかと考える。

- (5) 市民が耐震化事業に非常に関心がある中で、その事業の意思決定の過程において、なぜ会議録を作成しなかったのか。「メモ」が存在し、実際に「メモ」の中で出てきた問題と、文書1の内容を見ていると、その双方にかなりの乖離がある。その中で、作為的なことが見受けられるので、すべての開示を求める。組織共用ファイルとして「メモ」が残っていたということが、我々に不信を与えた大きな原因である。

第4 処分庁の説明の要旨

弁明書及び当審査会での口頭による説明を要約すると、不開示理由はおおむね次のとおりである。

- 1 条例第7条第5号を適用し不開示とした部分については、市として意思形成を行っていく過程で行った様々な場合を想定しての自由な意見交換の内容など行政内部の検討段階における未成熟な内容のものであり、公にすることによって、その内容が既定の事実であるかのように一人歩きすることになり、関係者及び市民等に無用な混乱を招き、中立性が損なわれるおそれがある。
- 2 審査請求人が、令和元年10月時点でこの本庁舎耐震化事業が公になっているので、この事業に係る意思決定の過程について開示を求めるという主張をしているが、この事業は市庁舎中央棟の正面（南側）にある南側広場整備等の意思決定が成されていないもの等の一部未決定の部分が有り、審議、検討にかかる情報が公になることにより、現時点において、その意思決定に不当な影響を与えるおそれがあると考えている。また、会議における未成熟な情報を公にすることにより、将来的に今後予定されている審議、検討等における意思決定においても、率直な意見交換等が不当に損なわれるおそれがあると判断した。

第5 審査会の判断

審査請求人は、本件審査請求において、本件処分のうち、なぜ本庁舎耐震化に決定したのか、その過程を知る上で文書1の開示は必要不可欠であると主張している。したがって、当審査会は、審査請求人が開示を求めた文書1に限定して審査することとした。

1 条例第7条第5号の該当性について

条例第7条第5号は、「市の機関内部若しくは機関相互間又は市の機関と国（中略）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つて、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に市民等の間に混乱を生じさせるおそれ又は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もの」は開示しないこと

ができるとしている。

これは、市の機関又は国等の機関の事務又は事業に係る意思決定に著しい支障が生ずるおそれがある情報を不開示とすることを定めたものであり、例えば、行政内部で審議中の案件等で、公にすることにより、市民に無用の誤解を与え、又は無用の混乱を招くおそれがある情報や、行政における意思決定は、審議、検討又は協議を積み重ねた上でなされるものであり、その間の内部情報のうち、その途中で公にすることにより、外部からの干渉、圧力等により行政内部の自由かつ率直な意見の交換が妨げられ、意思決定の中立性が損なわれるおそれがある情報、未成熟な情報が確定した情報と誤解され、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがある情報等が該当する。

なお、「意思決定の過程」とは、特定の事務又は事業における個々の決定手続等が終了するまでの過程のほか、当該事務又は事業が複数の決定手続を要する場合には、当該事案に係る全体としての最終的な意思決定が終了するまでの過程をいう。

また、本号は、市の機関に限らず、国等の機関の事務又は事業も対象としているので、市としての意思決定は終了していても、当該事務又は事業に係る国等の最終的な意思決定が得られていない場合は、意思決定の過程に当たるとされている。

2 文書1について

当審査会が文書1を見分したところ、本庁舎耐震化事業、長寿命化事業及び窓口環境整備計画事業について、平成30年4月から同年12月までの間の12日間、市長と実施機関の職員らを中心に、関係課職員その他事業者らとの協議内容等が記録されている。

文書1は、各日ごとに作成されており、処分庁がそのほとんどを不開示部分とした「会議概要」については、その記載の状況から、市長と処分庁職員や関係課職員等の発言内容をテープ起こししたものと認められ、その内容は、本庁舎耐震化事業の施行を前提とした事業施行に係る環境や構想に関する発案・問題提起から、事業施行に係る課題に関する意見など多岐にわたり、未成熟な議論が多く含まれていることが認められた。

したがって、文書1は、本庁舎耐震化事業における実施機関内部での検討に関する情報であり、公にすることにより、今後、関係機関同士の信頼関係や実施機関内部での率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがあると認められる。そして、具体的な会議概要の内容の記述については、市長と処分庁職員や関係課職員等の発言した内容がほぼそのまま記載されており、市の機関内部における協議に関する情報であって、公にすることにより率直な意見交換又は意

思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあると認められ、条例第7条第5号に該当する。

また、文書1は、すでに述べたとおり、本庁舎耐震化事業の施行を前提とした長寿命化事業、窓口環境整備計画事業等関係する事業に関する協議内容であるが、当審査会が見分した限りにおいて、本庁舎耐震化事業の意思決定の過程を段階的に明確に記録しているものではないと判断した。文書1の内容は、いずれも実施機関内部で率直な意見交換が行われたのみであり、本庁舎耐震化事業の施行中において、これらの内容が公になると、関係者及び市民等に無用の誤解を招き、又は不当な混乱を招くおそれがあると認められ、その意味においては、結果的に処分庁の本件処分には妥当性はあるものと言わざるを得ないのであった。

3 まとめ

当審査会は、本件事案を厳正かつ客観的に判断した結果、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。なお、審査請求人のその余の主張は、いずれも当審査会の判断を左右するものではない。

第6 付言

当審査会の結論は以上のとおりであるが、当審査会は次の点について付言する。

- 1 市が実施する事務又は事業において、当該事務又は事業の施行に係る必要な意思決定に至る経緯・過程を明確に記録する文書を作成していないことは、行政事務の在り方として妥当性を欠くと言わざるを得ない。市の意思決定に至る経緯・過程に関する文書は、市の諸活動における正確性の確保、責任の明確化等の観点から重要であり、行政の適正かつ効率的な運営にとって必要であり、行政が適正かつ効率的に運営され、市民に対する説明責任が全うされるように、文書管理の適正化の観点から、必要な文書を作成・保管すべきである。
- 2 1の市の意思決定に係る必要な文書の作成・保管に併せて、市の事務又は事業を実施する場合において、現在及び将来の市民に説明する責務を全うされるよう、その経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該実施機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証するために、その意思決定に至る経緯・過程における実施機関内部や外部における打合せ、協議等の会議記録の作成・保管が必要である。
- 3 2の実施機関内部や外部における打合せ、協議等の会議記録の作成に当たっては、「奈良市審議会等の会議の公開に関する指針（平成20年3月5日策定）」に基づき適切に作成・保管すべきである。

第7 審査会の審査経過

当審査会における審査経過は、次のとおりである。

年 月 日	審 査 経 過
令和元年11月15日	審査庁から諮問を受けた。
令和元年12月13日	令和元年度第5回審査会 1 審査請求についての概要説明を受けた。 2 審査請求人の口頭意見陳述を行った。 3 処分庁から口頭による説明を受けた。 4 事案の審議を行った。
令和2年 1月 9日	令和元年度第6回審査会 事案の審議を行った。
令和2年 2月 7日	令和元年度第7回審査会 事案の審議を行った。
令和2年 3月16日	令和元年度第8回審査会 答申案の取りまとめを行った。
令和2年 3月17日	審査庁に対して答申を行った。

○ 奈良市情報公開審査会委員（敬称略）

氏 名	役 職 名	備 考
杵崎 のり子	奈良学園大学客員教授	
佐野 隆	帝塚山大学教授	会 長
藤次 芳枝	弁護士	会長職務代理者
戸城 杏奈	弁護士	
浜口 廣久	弁護士	