

大阪府情報公開審査会答申（大公審答申第330号）

〔 近畿大学医学部及び附属病院の移転等に関する行政文書非公開決定審査請求事案 〕

（答申日：令和2年12月9日）

第一 審査会の結論

実施機関（大阪府知事）は、本件審査請求の対象となった行政文書のうち、別表4の「審査会の判断」欄で「公開すべき」とした部分については公開すべきである。実施機関のその余の判断は妥当である。

第二 審査請求に至る経過

- 1 平成30年4月20日、審査請求人は、大阪府知事（以下「実施機関」という。）に対し、大阪府情報公開条例（平成11年大阪府条例第39号。以下「条例」という。）第6条の規定により、別表1の「請求文書」欄に記載の（1）アからエ及び（2）についての行政文書公開請求を行った。
- 2 平成30年5月7日、実施機関は、条例第14条第2項の規定により、上記1の請求があった日から起算して15日以内に国民の祝日が含まれるなど、上記1の請求に係る行政文書が存在しているか否かを含め、公開決定等を行うための執務日数が著しく少なかったためとして、公開決定等を行う期限を延長し、延長後の期限を同月21日とする決定を行い、審査請求人に通知した。
- 3 平成30年5月21日、実施機関は、下記の（1）及び（2）のとおり決定を行い、審査請求人に通知した。
 - （1）実施機関は、上記1の請求のうち、別表1の請求文書（1）エ及び請求文書（2）（以下、別表1の請求文書（1）エ及び請求文書（2）に関する請求を「本件請求」という。本件請求のうち、別表1の請求文書（1）エに関する請求を「本件請求1」、請求文書（2）に関する請求を「本件請求2」という。）について、条例第13条第2項の規定により、非公開決定（以下「本件決定」という。本件決定のうち、本件請求1に対する部分を「本件決定1」といい、本件請求2に対する部分を「本件決定2」という。）を行い、審査請求人に通知した。

審査請求人に本件決定の通知を行うに当たっては、別表2のとおり「公開しないことと決定した行政文書の名称」欄に記載し、別表2の「公開しない理由」欄に記載のとおり理由を付して行った。
 - （2）実施機関は、本件請求のうち、別表1の請求文書（1）ア、イ及びウに対応する行政文書として、別表3の「公開請求の対象となる行政文書の名称」欄に記載の文書を特定し、条例第13条第1項の規定により、別表3の「公開しないことと決定した部分」欄に掲げる部分を除いた部分を公開することとする部分公開決定を行い、別表3の「公開しない理由」欄に記載のとおり理由を付して、審査請求人に通知した。

- 4 平成30年5月30日付け、審査請求人は本件決定のうち、本件決定1の部分不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定により、実施機関に対して、審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

第三 審査請求の趣旨

今日までの厚生労働省・堺市・大阪狭山市及び近畿大学との協議について、協議時期（年月日）及び精細な内容についての審査請求に係る処分を取り消す、との決定を求める。

第四 審査請求人の主張要旨

- 1 審査請求書における審査請求人の主張は、概ね次のとおりである。
審査請求に係る処分は、次の点が違法不当である。
 - (1) 今回の公開請求に係る政策は、一部厚生労働省との協議が継続されているものの、政策としては決定済のものであり、実施機関・堺市及び学校法人近畿大学（以下「近畿大学」という。）の三者で協定が締結され報道発表済の事案である。
 - (2) 全国初の都市公園の有償譲渡という政策による都市公園跡地への病院・病棟の建設により、府民である都市公園周辺住民の住環境が著しく低下する事が明らかとなっている。
 - (3) 医療法・第7次大阪府医療計画（以下「医療計画」という。）の要件を満たしているのか府民に明示されていないまま計画が進められている。医療行政の公平性が守られているのかという観点からも意思形成の経過を明らかにすべきである。
 - (4) 平成30年5月21日に三者協議等の内容が一部公開されているが、府民に重大な影響を及ぼす政策決定過程については、一部公開済文書と同様に取り扱い公開されるのが当然です。
- 2 反論書及び口頭意見陳述における審査請求人の主張は、概ね次のとおりである。
 - (1) 田園公園及び三原公園を含む都市公園部分の近畿大学への有償譲渡については、平成26年7月16日付けで実施機関及び堺市・近畿大学との三者による泉ヶ丘駅前地域における近畿大学医学部等の設置に関する基本協定（三者協定）（以下「基本協定」という。）による確定事項です。
その事は、地域住民が近隣の移転可能地（府有地）に学校法人近畿大学近畿大学医学部附属病院（同31年4月1日より「学校法人近畿大学近畿大学病院」に名称変更しており、以下「近大病院」という。）を建設し、都市公園を近畿大学に譲渡しないという代替案が無視され、計画が基本協定の内容にそって進められているという事実からも都市公園の売却が基本協定締結時において決定事項となっていた証左です。
実施機関は、「基本協定は三者間の協力体制等に係る合意事項を確認しただけのものである。」としていますが、「確認」とは「意思決定」がなされたという事であり、同30年5月21日時点で、近大病院移転に向け、決定された各事業が既に実施されています。
 - (2) 基本協定締結に先立つ平成26年1月15日には、近畿大学医学部及び近大病院を大阪狭山市から堺市泉北ニュータウン地区への移転報道がなされています。（〇〇新聞）
 - (3) 実施機関は、基本協定を受けて、平成26年8月26日に『大阪府営住宅ストック活用事業計

画 団地別事業実施計画(案)における「府営三原台第1住宅」の事業手法の変更について』において、

○急速な人口減少及び高齢化が進む泉北ニュータウンの再生などに資するという観点から、同年7月16日に、実施機関、堺市、近畿大学の三者で、基本協定を締結しました。

○この取組みにあわせて、府営三原台第1住宅については、事業手法を一部用途廃止から建替えに変更し、用地創出を目指します。

とすると共に、同文書で全体事業費を175.8億円とする事を明らかにしています。

(4) 堺市は『今回の泉ヶ丘プール移転の検討に至ったのは、平成26年7月16日に基本協定を締結したことによるもの』（同27年3月24日堺市庁議、建設局長）との理由で、泉ヶ丘プールの移転を決定しています。

同29年8月17日には、「原山公園再整備運営事業に係る客観的な評価の結果について」において、既に株式会社〇〇（代表企業）が47億円で落札し、泉ヶ丘プールに代わる新たなプールの設置に向け計画が進められています。

(5) 堺市は、平成27年1月に「泉ヶ丘駅前地域活性化ビジョン」を近大病院移転に合わせて改訂しています。同35年の近畿大学医学部・近大病院の開院に向け、立地候補地を三原台と明記し、「教育・健幸コア」と位置付け市民に周知しています。

(6) 近畿大学は、平成29年には「近畿大学が大阪狭山市の医学部と近大病院を堺市南区三原台1に移転する計画で、設計者を〇〇設計に決め基本設計を進めている事が明らかになった。」（同年9月13日付〇〇新聞）と既に設計業者を選定しています。

(7) 厚生労働省は、平成30年5月11日に「今日までの厚生労働省と実施機関間の全ての協議内容、日時と協議及び打ち合わせ内容」等についての行政文書開示請求に対し、同年6月12日付けで行政文書開示決定（厚生労働省発医政0612第7号）がなされ、「近大病院の移転に係る対応録」（同29年8月～同年12月分）を公開しています。

同じ「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（情報公開法）に基づく同一内容の公文書公開請求に対し、国は開示決定、実施機関は非公開というのは理解出来ません。実施機関は、独善的に法の解釈を歪めています。

(8) 実施機関は、「意思決定の過程の中で不採用となった大阪狭山市に近大病院の分院（以下「狭山分院」という。）を設置する案が公になり、提供元が実施機関であることから当該文書が正式かつ確定した情報であるかのように府民に誤認されるおそれがあった。」としていますが、大阪狭山市に狭山分院を残すということは、基本協定に明記されていないものの、近畿大学が移転の条件として平成26年7月16日時点で、大阪狭山市に約束していたものであり、実施機関及び堺市・厚生労働省にも近畿大学が狭山分院設置を説明していました。

併せて、同30年5月21日時点において、近大病院移転にまつわる諸事業の民間施行業者等の選定も決定している段階において、公園周辺住民に真実が公開されないという事は、府民に対する背信行為と言わざるを得ません。

まして、近畿大学が大阪狭山市との信義を破って、一方的に狭山分院閉院を表明した事により混乱を生じさせたものであり、責任は近畿大学に起因するものです。

近畿大学の信義を欠いた行為を必要以上に擁護し、真実を非公開とするような実施機関の弁明は、府民軽視の何物でもなく許されるものではありません。

(9) 実施機関のいう「近大病院が現在地に残らないということを知らない府民が誤認による安堵感から関心が薄れ・・・」「・・・不利益を及ぼしたおそれがある。」との弁明は理解できません。

厚生労働省の「統計不正問題」でも、国民はそれが事実であるかを問題にしたものであり、「〇〇・〇〇問題」においても国民の誤認や不利益よりも、真実の公表が最優先事項となった事は明らかであり、それが無くなれば民主主義の根幹が揺らぐと言っても過言ではありません。

近畿大学は、平成29年11月20日に狭山分院閉鎖を表明していると共に、同年12月には狭山分院の閉鎖が報道記事として新聞紙上に事実掲載がなされています。

府民に対しては、全てが確定してから公表するという実施機関の弁明は、主権在民の精神に反するものであり、実施機関は、個人のプライバシーや民間企業活動の公平性が損なわれない限り、事実（真実）の公表に努力するべきです。

(10) 以上の事実関係から、本件決定が下された平成30年5月21日時点では、近大病院移転にまつわる建設業者等民間企業等も既に決定されており、政策の意思形成過程という弁明は理解出来ません。

「まちづくり」を始めとした実施機関の政策は、府民と共に形成していくものです。行政と住民が知恵を出し合い意思形成過程においてさえ、行政が独善に陥らず住民の声を政策に反映させるのが本来の姿です。

実施機関の本件決定は、主権を有する国民の真実を知る権利を不当に制限するものであり、情報公開法第一条の主旨に反しています。併せて、実施機関は保有する情報は府民のものであるという条例の理念を実現すべく、実施機関が自ら進んで情報を開示すべきです。

第五 諮問実施機関及び実施機関の主張要旨

1 実施機関の弁明書における主張は概ね次のとおりである。

(1) 弁明の趣旨

本件審査請求を棄却する裁決を求める。

(2) 弁明の理由

ア 近大病院の再編計画について

近大病院の再編については、現在の近大病院を大阪狭山市（南河内二次医療圏）に残し、新たに近大病院を堺市（堺市二次医療圏）に設置することが計画されていることから、これを許可するに当たっては厚生労働省と実施機関が協議を行う必要がある。

(ア) 医療圏について

実施機関では、医療法第30条の4第1項の規定により、実施機関における医療提供体制、医療連携体制等の医療体制に関する施策の方向を明らかにする行政計画として医療計画を策定している。

医療計画において、主として入院医療サービス、広域的な保健医療サービスが行われる地域単位として「二次医療圏」を設定している。大阪狭山市は他の5市3町と併せて南河内医療圏として、堺市は単独で堺市医療圏として設定されている。

(イ) 基準病床数及び既存病床数

医療計画において、病院及び診療所の病床の適正配置及び過剰な病床数を抑制することを目的として、医療圏ごとに基準病床数を定めている。基準病床数は、国の定める算定方法により、一般病床及び療養病床は二次医療圏ごとに定められている。

これに対し、実施機関が使用許可した病床数から特定の者が利用する病床を除いた病床数を既存病床数といい、府内の二次医療圏では、いずれも既存病床数が基準病床数を超える状況である。この場合、原則として病院の新規開設や病床の増加を行うことはできない。

(ウ) 異なる医療圏への病院の移転等について

近大病院の再編については、現在の近大病院を大阪狭山市（南河内二次医療圏）に残し、新たに近大病院を堺市（堺市二次医療圏）に設置することが計画されている。これに伴い堺市二次医療圏で病床数が増加することから原則として認められないが、以下の場合には厚生労働省との協議により認められる場合がある。

a 「二次医療圏越えの移転」を要件にする場合（以下「二次医療圏越え特例」という。）

- ・当該病院が、現在開設地から移転することの不可避性が認められること。
- ・病床が非過剰な医療圏へ移転することが困難であり、移転先以外に開設することができない必然性が認められ、かつ、当該病院の移転が患者の受療動向に影響を与えないものであること。
- ・移転の範囲が同一都道府県であること。
- ・移転前後で両二次医療圏の病床数の合計が増加しないこと。
- ・移転に伴い、当該病院の現在開設地が属する医療圏において、病床が非過剰な状態を生じないこと。

b 「医学部併設特例」を要件にする場合（以下「医学部併設特例」という。）

医育機関に附属する病院、学校教育法に基づく大学の医学部と連携して学生の臨床教育に当たる関連教育病院、医師法に基づいて医師の臨床研修に当たる病院、看護婦学校養成所又は准看護婦養成所の学生又は養成施設の学生又は生徒の実習施設である病院の病床であって、当該二次医療圏以外の区域において当該機能を補完することが著しく困難な場合。

イ 条例第8条第1項第3号該当性について

(ア) 条例第8条第1項第3号では、「府の機関又は国等の機関が行う調査研究、企画、調整等に関する情報であって、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、府民の正確な理解を妨げることなどにより不当に府民の生活に支障を及ぼすおそれ又は特定のもの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」については、公開しないことができると定められている。

(イ) この点、堺市内の泉ヶ丘駅前地域における近大病院の設置については、平成26年7月16日付けで近畿大学、堺市及び実施機関との三者による基本協定を締結したが、審査請求人は、この基本協定締結は報道発表済であり、近大病院の設置に係る政策は決定済と主張する。しかしながら、本基本協定は三者間の協力体制等に係る合意事項を確認しただけのものである。

(ウ) 実施機関から厚生労働省への協議文書は、同30年11月7日に決裁、同月9日付けで施行したことから、本件決定時点においては、意思形成過程であったことは明らかである。

(エ) こうした事情の下、仮に、実施機関が本件決定1の時点において本件請求1に係る行政文書（以下「本件行政文書」という。）を公開していた場合には、意思形成過程の中で不採用となった大阪狭山市に狭山分院を設置する案が公になり、提供元が実施機関であることから当該文書が正式かつ確定した情報であるかのように府民に誤認されるおそれがあった。

その後の状況変化により、近大病院が現在地に残らないということを知らない府民が誤認による安堵感から関心が薄れ、本件決定以降に開催された南河内及び堺市の両二次医療圏の各保健医療協議会等の傍聴、住民に対する説明会への参加並びに近大病院の再編に対する意見表明、要望活動及び署名活動への参加の機会を逸するなどの不利益を及ぼしたおそれがある。

(オ) よって、本件請求1に係る本件行政文書は、条例第8条第1項第3号に該当する。

(3) 結論

以上のとおり、本件決定1は、条例に基づき適正に行われたものであり、何ら違法又は不当な点はなく、適法かつ妥当なものである。

よって、本件審査請求は棄却されるべきである。

2 諮問実施機関の意見書における主張は概ね次のとおりである。

(1) 反論書に対する見解

ア 第四の2(1)において審査請求人は、平成30年5月21日時点で近大病院移転に向け、決定された各事業が既に実施されており、基本協定の内容は確定事項である旨主張している。しかし、病院開設については、医療法に基づく手続きを、手順を踏んで実施する必要があり、厚生労働省へ申請する再編計画を策定する上で、活用する特例、狭山分院の動向などが未確定であり、同日時点では意思形成過程であったことは明らかである。

イ 第四の2(2)において審査請求人は、基本協定締結に先立つ同26年1月15日には、近畿大学医学部及び近大病院を大阪狭山市から堺市泉北ニュータウン地区への移転報道がなされている旨主張している。反論書のとおり移転報道があったことは事実だが、現実に再編内容はその後複数回変更がなされており、本件決定1の時点では意思形成過程であったことは明らかである。

ウ 第四の2(3)において審査請求人は、基本協定を受けて、府営三原台第1住宅については、事業手法を一部用途廃止から建替えに変更し、用地創出をめざすとともに、同文書で全体事業費を175.8億円とする事を実施機関が明らかにしている旨主張している。しかし、病院開設に関しては、前述のとおり意思形成過程であったことは明らかである。

エ 第四の2(4)及び(5)において審査請求人は、堺市が基本協定締結を理由に泉ヶ丘プールの移転を決定した旨、同27年1月に「泉ヶ丘駅前地域活性化ビジョン」を近大病院移転に合わせ改訂し周知している旨主張している。しかし、泉北ニュータウンの再生及び南大阪地域の医療機能の向上のため、近大病院の設置に関する合意事項を確認した基本協定を締結した旨、実施機関、堺市、近畿大学の連名で報道発表を行ったところであり、病院開設に関しては、前述のとおり意思形成過程であったことは明らかである。

オ 第四の2(6)において審査請求人は、近畿大学が同29年には大阪狭山市の医学部と近大病院を移転する計画で、既に設計業者を選定している旨主張しているが、病院開設

に関しては、前述のとおり意思形成過程であったことは明らかである。

カ 第四の2(7)において審査請求人は、厚生労働省が同30年5月11日の行政文書開示請求に対し「近大病院の移転に係る対応録」を同年6月12日付けで開示決定しており、同一内容の公文書公開請求に対し、国は開示決定、実施機関は非公開というのは理解できない旨主張している。厚生労働省が公開に至った経緯は不明であるが、実施機関は、本件決定1の時点では再編計画の策定中であり、意思形成過程であったことから条例に基づき本件決定1を行っている。

なお、厚生労働省開示資料内にある同29年12月13日の対応録については、本件行政文書には含まれておらず、実施機関は同日の厚生労働省との協議記録を保有していない。

キ 第四の2(8)、(9)及び(10)において審査請求人は、同26年7月16日時点で近畿大学が狭山分院を残すことを大阪狭山市に約束し、実施機関・堺市・厚生労働省にも説明しているとともに、同29年11月20日に大阪狭山市の近大病院閉鎖を表明し、同年12月にはこの閉鎖が新聞報道されていること等から本件決定1の時点で政策の意思形成過程にあったという弁明は理解できない旨主張している。

審査請求人の主張のとおり、基本協定締結の際に、近畿大学が策定した再編構想も併せて公表した。同構想において「大阪狭山市にある機能は、地域医療を考慮しつつ新病院と一体となった機能分担、連携を図り、300床規模として再編。」と発表している。また、狭山分院を断念する計画変更については、同年11月に実施機関に報告書の提出があり、同年12月の南河内、堺市保健医療協議会において説明を行ったところである。その後、近畿大学は同30年5月に経営移譲を軸として医療機能を確保する旨を大阪狭山市に回答した。当該内容を合意事項として三者(実施機関、大阪狭山市、近畿大学)で確認すべく、協定の締結に向けて調整するとともに、再編計画に盛り込むべく検討しており、決定時点では意思形成過程であったことは明らかである。

なお、本件行政文書については、同年7月23日の南河内医療・病床懇話会の開催後に公表可能であったと判断しており、その後の医療・病床懇話会や保健医療協議会を経て医療審議会から答申の交付を受ける時期までは再編計画の変更は可能であった。

ク 以上のことから、本件決定1の時点では再編計画を策定する上で意思形成過程であったことは明らかであり、本件決定1は条例に基づき適正に行われたもので、何ら違法又は不当な点はなく、適法かつ妥当なものである。

また、同日に開催された南河内医療・病床懇話会の資料である「近畿大学医学部移転に伴う医学部附属病院再編計画(素案)2018年7月23日」(以下「30.7.23計画素案」という。)公表(意思形成)後は、努めて本件行政文書の公開を行っており、審査請求人からの法令の主旨に反しているという指摘には当たらない。

(2) 本件行政文書を全部非公開とした実施機関の見解

ア 本件行政文書のうち、平成25年10月3日付け「近畿大学附属病院の統合整備について」と記載された協議概要(以下「25.10.3協議概要」という。)及びその資料(以下、25.10.3協議概要とその資料を併せて「本件行政文書1」という。)

30.7.23計画素案を公開した同30年7月23日の南河内医療・病床懇話会の前までは意思形成過程であったことは明らかであり、現本院及び新病院予定地、堺病院の位置図については、申請時において報道などで公開されていた内容であったが、再編計画にかか

る関連資料や25.10.3協議概要を公開すれば、府民に誤認されるおそれや医療審議会等の委員の心証形成に影響を与えるおそれがあると判断し非公開決定を行ったところである。

イ 本件行政文書のうち、同29年8月4日に開催された厚生労働省、近畿大学医学部・病院事務局との協議概要（以下「29.8.4協議概要」という。）及びその資料（以下、29.8.4協議概要とその資料を併せて「本件行政文書2」という。）

「近畿大学医学部移転に伴う医学部附属病院・医学部堺病院統合再編計画（案）2017年8月（H29.8.3版）」（以下「29.8計画案」という。）については、厚生労働省との事前協議を行うために作成したものであり、再編計画の意思形成過程において、取り下げた特例を活用した案であったため、本件決定時点で公開することは府民に混乱を招くおそれや医療審議会等の委員の心証形成に影響を与えるおそれがあると判断し非公開決定を行った。

なお、29.8.4協議概要の個々の内容を公開することによる支障は以下のとおり。

(ア) 題名、報告者、開催日時、開催場所、出席者

近畿大学の出席者については、条例第9条第1号により、非公開にする必要がある。

(イ) 統合再編計画（案）の変更点について説明に関する部分

再編後の病床数に関しては、調整中の事項であったことから、府民に誤認されるおそれがあった。

(ウ) 統合再編計画素案について説明に関する部分

基本協定締結時における報道提供資料に記載されている内容が一部含まれているが、再編計画策定については、意思形成過程であったことから、府民に誤認されるおそれがあった。

(エ) スケジュールの説明に関する部分

同35年に近大病院を開設予定であることは基本協定締結時における報道提供資料に記載されているが、承認までのスケジュールについてはその後変更を重ねており、府民に誤認されるおそれがあった。

ウ 本件行政文書のうち、同29年10月4日に開催された厚生労働省との協議概要（以下「29.10.4協議概要」という。）及びその資料（以下、29.10.4協議概要とその資料を併せて「本件行政文書3」という。）

本件行政文書3の中に資料として添付されている「近畿大学医学部附属病院の統合再編のイメージ」については、今回の近大病院の再編で考えられる2つの特例について、厚生労働省から提示された資料（以下「厚生労働省提示資料」という。）である。厚生労働省提示資料に記載された、いずれの特例を活用するかによって再編計画の内容に大きく影響を及ぼすものであり、意思形成過程において本件行政文書3を公表することにより、医療審議会等の委員の心証形成に影響を与えるおそれや府民に誤認されるおそれがあると判断し非公開決定を行った。

(3) 結論

以上のとおり、本件決定1を行った時点は、近大病院の再編計画策定の意思形成過程の段階であり、30.7.23計画素案を公表した平成30年7月23日の南河内医療・病床懇話会を開催する前に本件行政文書1、本件行政文書2及び本件行政文書3を公開すると、府民に誤

認められるおそれや医療審議会等の委員の心証形成に影響を与えるおそれがあることから、本件決定1の時点においては、公開されていた情報や協議を行った事実などの情報を含めて、条例第8条第1項第3号により、非公開決定を行ったものである。

なお、30.7.23計画素案は、活用する特例や大阪狭山市における医療機能などに係る最新の考え方を示したものであり、府民に誤認されるおそれがなくなったことから、公表（意思形成）後は、本件行政文書を公開している。

第六 審査会の判断

1 条例の基本的な考え方について

行政文書公開についての条例の基本的な理念は、その前文及び第1条にあるように、府民の行政文書の公開を求める権利を明らかにすることにより「知る権利」を保障し、そのことによって府民の府政参加を推進するとともに府政の公正な運営を確保し、府民の生活の保護及び利便の増進を図るとともに、個人の尊厳を確保し、もって府民の府政への信頼を深め、府民福祉の増進に寄与しようとするものである。

このように「知る権利」を保障するという理念のもとにあっても、公開することにより、個人や法人等の正当な権利・利益を害したり、府民全体の福祉の増進を目的とする行政の公正かつ適切な執行を妨げ、府民全体の利益を著しく害することのないよう配慮する必要がある。

このため、条例においては、府の保有する情報は公開を原則としつつ、条例第8条及び第9条に定める適用除外事項の規定を設けたものであり、実施機関は、請求された情報が条例第2条第1項に規定する行政文書に記録されている場合には、条例第8条及び第9条に定める適用除外事項に該当する場合を除いて、その情報が記録された行政文書を公開しなければならない。

2 本件請求における審査請求の利益について

第二の1及び3のとおり、実施機関は、本件請求1に係る部分について、平成30年5月21日に本件決定1を行った。その後、同年9月5日に別の請求者が実施機関に対し、条例第6条の規定により、本件行政文書の公開を求める行政文書公開請求を行い、実施機関は、条例第13条第2項の規定により、部分公開決定（以下「別件決定」という。）を行った。実施機関は、同年7月23日に開催された南河内医療・病床懇話会で30.7.23計画素案を公表した後であったため、この別件決定において、本件行政文書1、本件行政文書2及び本件行政文書3を対象行政文書として、近畿大学医学部・病院事務局の担当者氏名等以外は全て公開とする決定を行った。その後、本件行政文書について別件決定を行ったため、実施機関は審査請求人に対し、条例第32条第1項の規定に基づき行政文書の複写申出をすれば提供できる旨伝えた。

審査請求人は同年12月11日に、条例第32条第1項の規定に基づき、「近畿大学医学部及び附属病院移転について、今日までの府と厚生労働省協議について、協議時期（年月日）及び精細な内容」を求めて行政文書等複写申出を行い、実施機関は、近畿大学医学部・病院事務局の担当者氏名等を非公開とした上で、本件行政文書の写しを交付した。

当審査会が審査請求人に対し、既に本件行政文書の写しの交付を受け、本件行政文書の内容はほぼ全て公開されているが、本件審査請求を維持するのかが確認したところ、本件決定1が行われた時点において本件決定1が違法であったことについて確認するため、本件審査請求を維持する旨述べた。

実施機関が行った公開決定等の処分の違法性を判断する時点は決定時点であるから、実施機関が既に、別の行政文書等複写申出に基づき、審査請求人が公開請求した文書を交付していたとしても、審査請求人の審査請求の利益は消滅するものではない。よって、当審査会は本件審査請求について、判断を行う。

3 本件行政文書について

(1) 実施機関の本件行政文書の特定について

本件請求1の請求趣旨について、当審査会は実施機関に、堺市及び大阪狭山市との協議に関するものも含めなくてよいのかを確認した。その結果、実施機関は審査請求人に、「厚生労働省」が協議相手として含まれている近大病院の再編計画についての協議内容のみでよいと回答を得ていると述べた。

実施機関は、この請求趣旨に基づき、本件行政文書1、本件行政文書2及び本件行政文書3を本件請求1の対象行政文書に当たるものと特定した。

ア 本件行政文書1は、25.10.3協議概要及びその資料で構成されている。その資料として、「近畿大学医学部（本院・堺病院）将来構想（案）」と記載された堺市泉ヶ丘駅前地域が統合移転先の候補であることを示す地図（以下「将来構想地図」という。）が添付されている。

イ 本件行政文書2は、29.8.4協議概要及びその資料で構成されている。その資料として、29.8計画案が添付されている。

ウ 本件行政文書3は、29.10.4協議概要及びその資料である。その資料として、厚生労働省提示資料が添付されている。

(2) 実施機関の文書特定の妥当性について

(1)のとおり、本件請求1の請求趣旨について、審査請求人から厚生労働省を協議相手とするもののみでよい旨確認していると実施機関は主張するが、別表1の請求アからウにおいて他の関係者との協議内容を公開請求していることからすると、この実施機関の主張には合理性が認められる。

また、審査請求人より提出された、厚生労働省が平成30年6月12日付けで開示した対応録を当審査会が見分したところ、同29年12月13日に行われた協議の対応録も含まれているが、本件行政文書には含まれていない。同日の協議について、実施機関は、担当課長が別の案件で出張した際に厚生労働省に立ち寄って近大病院の再編計画について説明したものであり、協議概要は作成していない、また出張記録等にも協議内容を記録していないから本件行政文書以外に本件請求1に対応する文書は存在しない旨主張する。当審査会が、実施機関が保有する文書について確認したところ、同日に厚生労働省と協議を行ったことを記録した資料は存在しないとする実施機関の主張に不自然な点はない。よって、本件行政文書の特定に特段の問題はない。

4 本件決定1のうち本件行政文書を非公開としたことに係る具体的な判断及びその理由について

実施機関は、本件行政文書について、条例第8条第1項第3号に該当すると主張していることから、その該当性について以下検討する。

(1) 条例第8条第1項第3号について

府または国等における意思形成過程は、できる限り公開し、そこに府民の意見を反映するように配慮すべきである。また、府または国等における意思決定は、情報の収集、調査、企画、調整、内部的な打合せ、関係機関との研究、検討、協議等を繰り返しながら段階的に形成されていくものであるから、府政への府民参加の推進という観点からは、意思形成の段階ごとに公開していくことが望ましい。

しかしながら、意思形成過程情報の中には、行政内部で十分、検討・協議がなされていない情報や精度の点検がなされていない情報などが含まれている場合がある。これらの情報をそのまま公開すると、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、行政内部の自由率直な意見交換を妨げたり、審議会等における意思決定の中立性を損なう場合があり、また、府民に無用の誤解を与えて混乱を生じさせるなど府民生活に支障を及ぼしたり、特定のものに合理的な理由なく利益を与え、不利益を及ぼす場合もあり得る。

このような事態を防止するため、意思形成過程の情報を公開することの公益性を考慮してもなお、これらの府又は国等における意思形成等に及ぼす支障が看過し得ない程度のものである場合には、これを公開しないことができるとするのが本号の趣旨である。

本号は、

ア 府の機関又は国等の機関が行う調査研究、企画、調整等に関する情報であって、
イ 公にすることにより、次の(ア)から(ウ)までのいずれかの状況が生じる「おそれ」がある場合に限り、公開しないことができる旨定めている。

(ア) 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。

(イ) 府民の正確な理解を妨げることなどにより不当に府民の生活に支障を及ぼす。

(ウ) 特定のものに不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼす。

本号該当性については、公開することによって生じるそれぞれの支障の内容、程度等を具体的かつ客観的に検討して、その「おそれ」の有無を的確に判断しなければならない。

また、「不当」の判断については、当該情報の性質に照らし、公開することによる利益と非公開とすることによる利益とを比較衡量してなされるべきである。

なお、調査研究、企画、調整等に関する情報は、当該調査研究、企画、調整等が終了した後においては、非公開とすべき特段の事情がない限り、原則としてこれを公開するものとされている。

(2) 条例第8条第1項第3号該当性について

ア 平成31年4月に厚生労働省が承認した近大病院の再編計画策定に係る厚生労働省等との協議の性質について

近大病院の再編計画とは、施設の老朽化対応、耐震性確保が必要な近大病院について、大阪狭山市から堺市泉ヶ丘駅前地域へ、医学部キャンパス及び近大病院を移転させる計画である。南河内二次医療圏から堺市二次医療圏への移転という異なる二次医療圏への移転となるため、二次医療圏越え特例又は医学部併設特例のいずれかの特例の要件を満

たした上、実施機関が厚生労働省と協議し、その承認を受ければ、移転が可能となる。

実施機関は、同30年11月2日に開催された大阪府医療審議会において近大病院の再編計画について諮り、同月9日に厚生労働省に正式に協議し、同31年4月に厚生労働省から承認を受けた。近大病院の再編計画を策定するため、同25年度以降行っていた厚生労働省との協議は、南河内地域のみならず府域の医療の充実を図るために実施機関として近大病院の再編計画を関係者と協議して調整を行っていたものであるから、本件行政文書に記載された情報は、(1)アの要件に該当すると認めることができる。

イ 近大病院の再編計画の意思形成過程の情報について

同26年7月16日、実施機関は、泉ヶ丘駅前地域における近大病院の設置に関し、実施機関、堺市及び近畿大学が基本協定を締結したことについて報道発表を行った（以下「26.7.16報道発表」という。）。この報道発表には、統合再編後の近大病院の開設は同35年度の予定であり、病床数は1000床規模であること、狭山分院は300床規模で再編し、堺病院は閉院予定であること等が含まれていた。

26.7.16報道発表後、同30年11月9日に実施機関が厚生労働省に近大病院の再編計画を提出するまで、実施機関は複数回にわたって、南河内医療・病床懇話会、堺市医療部会、南河内保健医療協議会及び堺市保健医療協議会（以下、南河内医療・病床懇話会、堺市医療部会、南河内保健医療協議会及び堺市保健医療協議会を併せて「協議会等」という。）において、再編計画により地域の医療体制に影響を及ぼす事項について報告を行ってきた。

同年7月23日に開催された南河内医療・病床懇話会で初めて30.7.23計画素案を公表した。その後4回の協議会等で30.7.23計画素案について意見聴取や審議を行った上、同年11月2日に開催された大阪府医療審議会において近大病院の再編計画について承認する旨の答申を受け、同月9日に厚生労働省に協議し、同31年4月に厚生労働省から近大病院の再編計画について承認を受けた。

実施機関が近大病院の再編計画の全容を公表したのは、30.7.23計画素案が初めてである。よって、本件行政文書に記載された近大病院の再編計画の内容のうち26.7.16報道発表や協議会等で公表していない情報や、公表済の事実を含んでいても再編計画の構成に関わる情報については、まだ検討段階の未成熟なもので、公開することで、府民に誤解を与え、府民の正確な理解を妨げることなどにより不当に府民の生活に支障を及ぼすおそれがあると認められるため、(1)イ(イ)の状況が生じるおそれがあるといえる。

さらに、同29年12月6日に開催された南河内保健医療協議会において、26.7.16報道発表では300床規模で再編予定であった狭山分院の存続を断念する旨公表したところ、南河内二次医療圏を構成する市町村や市民団体から狭山分院の継続を求める要望書が提出されている。このことからすると、近大病院の再編計画は南河内二次医療圏を構成する市町村や近隣住民の関心事であるといえ、本件行政文書に記載された近大病院の再編計画の内容のうち26.7.16報道発表や協議会等で公表していない情報や、公表済の事実を含んでいても再編計画の構成に関わる情報を公にすると、まだ未確定の再編計画の実施を期待し又は懸念した団体等が、協議会の構成員等に対して、その段階の再編計画どおり実施するように又はしないように圧力をかけることも想定され、近大病院の再編計画を決定するにあたっての中立的な意思形成に支障が生じるおそれがあると認められ

るから、(1)イ(ア)の状況が生じるおそれもあるといえる。

ウ 本件行政文書について

本件行政文書は上記3記載のとおり、(ア)25.10.3協議概要、(イ)29.8.4協議概要及び29.10.4協議概要、(ウ)将来構想地図、(エ)29.8計画案、(オ)厚生労働省提示資料で構成されている。これらが(1)アの要件に該当することは、上記アで述べたとおりである。(1)イの要件に該当するか、上記イに述べた内容をもとに、それぞれについて以下検討する。

(ア) 25.10.3協議概要

25.10.3協議概要には、「近大病院の概要」、「協議概要」及び「今後の予定」が記載されている。これらの内容は、単なる事実及び26.7.16報道発表等で概ね公表されているものであり、(1)イのような状況が生じるおそれがあるとはいえず、条例第8条第1項第3号に該当しないから公開すべきである。

(イ) 29.8.4協議概要及び29.10.4協議概要

審査請求人は、同30年5月11日に厚生労働省に対し、「今日までの厚生労働省と間の全ての協議内容、日時と協議及び打合せ内容」等について行政文書開示請求を行ったところ、同年6月12日付け行政文書開示決定により、厚生労働省と実施機関との協議の対応録が公開されており、同一内容の記録文書に係る請求に対し、国は開示決定、実施機関は非公開決定というの理解できない旨主張している。国が開示決定を行ったことは、実施機関を拘束するものではなく、実施機関は条例に基づき公開・非公開を判断するものであるから、個別に検討する。

29.8.4協議概要及び29.10.4協議概要には、主に「報告日」、「題名」、「報告者の所属名・氏名」、「開催日時」、「開催場所」、「出席者の所属、役職、氏名」、「内容」が記載されている。

- a 「題名」及び「内容」のうち、26.7.16報道発表や協議会等で既に公表されている事実については、(1)イの状況が生じるおそれがあるとはいえず、条例第8条第1項第3号に該当しないから公開すべきである。「題名」及び「内容」のうち、未公表の内容については、上記イのとおり、公表すると(1)イ(ア)及び(イ)の状況が生じるおそれがあるといえるので、非公開とすべきである。
- b 「報告者の所属名・氏名」は、府職員の所属名・氏名が記載されており、条例第8条第1項第3号及び条例第9条第1号に該当しないから、公開すべきである。
- c 「報告日」、「開催日時」及び「開催場所」については、条例第8条第1項第3号に該当しないことから公開すべきである。
- d 「出席者の所属、役職、氏名」の出席者のうち、近畿大学医学部・病院事務局の職員氏名及び役職を公にするとどの組織に所属しているか明らかになり、これは一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められるものに該当するから、条例第9条第1号により非公開とすべきである。その他の出席者については公務員であり、条例第8条第1項第3号及び条例第9条第1号に該当しないことから公開すべきである。

(ウ) 将来構想地図

将来構想地図に記載されている内容は、26.7.16報道発表等で概ね公表されている

ものであり、(1)イのような状況が生じるおそれがあるとはいえ、条例第8条第1項第3号に該当しないことから公開すべきである。

(エ) 29.8計画案

29.8計画案には、「再編計画の経緯等」、「病院の概要」、「地域の医療の現状」、「再編計画及びその効果等」について記載されている。

このうち、再編計画の内容そのものに関わる部分については、26.7.16報道発表や協議会等で公表済の事実を含んでいたとしても、構成自体が十分に検討されたものではなく、上記イのとおり、公表すると(1)イ(ア)及び(イ)の状況が生じるおそれがあるといえ、非公開とすべきである。

上記の内容を除いた、周知の事実及び26.7.16報道発表等で公表された内容について記載している部分は、(1)イの状況が生じるおそれがあるとはいえ、条例第8条第1項第3号に該当しないことから公開すべきである。

(オ) 厚生労働省提示資料

厚生労働省提示資料には、近大病院の再編計画のイメージとして、二次医療圏越え特例及び医学部併設特例の考え方や、現在の病床数、それぞれの特例を用いた場合の再編後の病床数、厚生労働省が独自に試算した病床数が記載されている。

それぞれの特例の考え方や現在の病床数については、既に公表済であるので、公開すべきである。しかしながら、厚生労働省提示資料に記載された再編後の病床数、厚生労働省が独自に試算した病床数については、上記イのとおり、公表すると(1)イ(ア)及び(イ)の状況が生じるおそれがあるといえ、非公開とすべきである。

5 結論

以上のとおりであるから、本件審査請求は、「第一 審査会の結論」のとおり答申するものである。

(主に調査審議を行った委員の氏名)

高橋 明男、中井 洋恵、池田 晴奈、井上 理砂子、久末 弥生

別表 1

請求文書	<p>(1) 近畿大学医学部及び附属病院の移転について</p> <p>ア 平成24年4月に近畿大学から大阪府に建替えに係る相談がありましたが、正確な時期(年月日)と精細な内容</p> <p>イ 平成25年7月に近畿大学及び大阪府から近畿大学医学部及び附属病院の泉ヶ丘駅前地域(堺市)への移転について打診されているが、正確な時期(年月日)と精細な内容</p> <p>ウ 平成25年8月より、大阪府・堺市・近畿大学による三者協議及び大阪狭山市が入った四者協議が開催されているが、三者協議・四者協議の回数とそれぞれの会議の開催日時及び精細な内容</p> <p>エ 今日までの厚生労働省・堺市・大阪狭山市及び近畿大学との協議について、協議時期(年月日)及び精細な内容</p> <p>(2) 近畿大学医学部堺病院について</p> <p>平成11年2月、国立泉北病院から近畿大学医学部堺病院に経営譲渡された時の売買契約書・確認書・覚書・基本協定書等(近畿大学が地域に約束した内容が分かる文書)</p>
------	--

別表 2 平成30年5月21日付保企第1407号 非公開決定

請求文書	公開しないことと決定した行政文書の名称	公開しない理由
(1) エ	<p>近畿大学医学部及び附属病院の移転について</p> <p>4 今日までの厚生労働省・堺市・大阪狭山市及び近畿大学との協議について、協議時期(年月日)及び精細な内容</p>	<p>条例第8条第1項第3号に該当する。</p> <p>本件行政文書には、近畿大学医学部附属病院の移転についての意思形成過程情報が記録されており、これを公にすることにより、率直な意見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、府民の正確な理解を妨げるなどにより不当に府民の生活に支障を及ぼすなどのおそれがあると認められる。</p>
(2)	<p>近畿大学医学部堺病院について</p> <p>平成11年2月、国立泉北病院から近畿大学医学部堺病院に経営譲渡された時の売買契約書・確認書・覚書・基本協定書等(近畿大学が地域に約束した内容が分かる文書)</p>	<p>公開請求に係る行政文書を管理していない。</p>

別表3 平成30年5月21日付保企第1407号 部分公開決定

請求文書	公開請求の対象となる行政文書の名称	公開しないことと決定した部分	公開しない理由
(1) ア	近畿大学・病院機構打合せ概要	個人名、 発言者名	条例第9条第1号に該当する。 本件行政文書（非公開部分）には、個人の氏名等が記録されており、これらは特定の個人が識別される個人のプライバシーに関する情報であって、一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められる。
(1) イ	打合せ記録メモ	個人名	
(1) ウ	近大移転に関する打合せ（記録メモ）、打合せ記録	個人名	

別表4

本件行政文書		非公開部分	審査会の判断
本件行政文書1	25.10.3協議概要	全部	公開すべき
	将来構想地図	全部	公開すべき
本件行政文書2	29.8.4協議概要	「出席者」欄記載の近畿大学医学部・病院事務局職員氏名	条例第9条第1号により非公開にすべき
		「内容」欄の3行目	原処分妥当
		「内容」欄の9行目読点以降から12行目まで	原処分妥当
		その余の記載	公開すべき
	29.8計画案	目次4(2)から(3)④まで	原処分妥当
		1頁12行目から14行目の2番目の読点まで、及び18行目から21行目まで	原処分妥当
		21頁14行目から20行目まで	原処分妥当
		22頁1行目及び10行目から34行目まで	原処分妥当
		23頁から27頁まで	原処分妥当
28頁3行目及び5行目から21行目まで	原処分妥当		
	その余の記載	公開すべき	

本件行政文 書 3	29. 10. 4協議概要	全部	公開すべき
	厚生労働省提示資料	案 1 及び案 2 の再編後の 病床数並びにH28及びH37 の病床数	原処分妥当
		その余の記載	公開すべき