

大阪府情報公開審査会答申（大公審答申第322号）

〔 行政処分関係文書公開請求拒否決定審査請求事案 〕

（答申日：令和2年9月11日）

第一 審査会の結論

実施機関（大阪府知事）の判断は妥当である。

第二 審査請求に至る経過

- 1 令和元年7月31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、以下の内容で行政文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

（行政文書公開請求の内容）

有限会社Aと株式会社B他不動産仲介業者との不動産売買でのやり取りについて行政処分の内容を知りたい。

- 2 同年8月6日、実施機関は、本件請求について、条例第13条第2項の規定により公開請求拒否決定（以下「本件決定」という。）を行い、次のとおり行政文書の存否を明らかにしない理由を付して、審査請求人に通知した。

（行政文書の存否を明らかにしない理由）

本件の請求対象となる情報は、株式会社B他不動産仲介業者（以下「本件対象業者」という。）についての宅地建物取引業法（昭和27年法律第176号。以下「宅建業法」という。）違反の疑いに係る府への申立ての記録及びこれを端緒とした行政事務の進捗資料、行政指導又は処分等の有無及び内容を確認できる資料である。このような特定の法人に対する情報について、請求に対し文書の存在の有無を回答すれば、特定の法人が宅建業法違反の疑いで申立てをされた事実があるかないかを明らかにすることになるので、当該法人の競争上の地位その他正当な利益を害する恐れがある（条例第8条第1項第1号該当）とともに、本府の指導監督処分事務に係る情報が明らかになる恐れがある（同項第4号に該当）。

したがって、条例第12条の規定により、当該文書の存否を明らかにしないで、本件公開請求を拒否します。

- 3 同年8月28日付、審査請求人は、本件決定を不服として、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

本件決定の取消し、全部公開又は部分的に公開を求める。

第四 審査請求人の主張要旨

審査請求人の主張は、概ね次のとおりである。

本件の行政指導を非公開にする理由が見当たらず、透明性・公平性に欠ける。

個人情報や保護すべき内容は存在しない。

今回の取引に対して、どの点が指導に当たるか検討し、当社側に多数の不利益（設備の不具合、外壁タイルの剥離、雨漏りの補修を検討すらしない。）があるので原因を追及する為にも取引が正当かどうか、どの点に問題があるのか知らなければならない。

特約 2、3、6、7 行目の文面は有効か？（添付資料 2）（添付省略）

物件状況報告書の雨漏りの補修が不完全なので再び雨漏りした場合売主に責任はないのか？（添付資料 3）（添付省略）

公開請求拒否決定通知書に正当な利益を害する恐れがある。との文面があるが、そこは一部開示・一部非公開で対応できるものである。（法人名を伏せる等）

宅建業法違反をしたかどうかの内容であり利益・不利益より以前の話である。今回の取引が正当かを調査している。このままではどの点に問題があるのか全く解らない。問題提議した側が答えが解らないままである。

宅建業者が 4 社も関わって、この様な買主に不利な特約を入れ、泣き寝入りしている（個人・一般法人）のが現実であり、大多数横行していると思われる。

宅建業法違反にふれるのであれば、その様な契約を無くす為にも公開すべきであり、府がどれだけ指導して、指導が守られているかオープンにすべきである。違反した者が保護され、公的機関の決定が一部の人（府庁内部）にしかわからないのはおかしい。

このまま非公開ならば、あやふやな部分かつ証拠がないので指導したかどうかも疑問であり、相手方にも伝わっていないのではないかと？

結局、府庁と業者の馴れ合いになっているのではないかと。このような閉じられた組織では「バレなければいい」が加速する可能性がある。

現に今すでに記録もなく行政文書もないのかもしれない。

そのような状態で宅建指導グループとして指導できるのだろうか。

大阪府としてこのような問題を把握できているのだろうか疑問に思う。

第五 実施機関の主張要旨

実施機関の主張は、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

(1) 不動産取引に対する業務内容について

ア 宅建業法について

宅建業法は、宅地建物取引業を直接的に規制する法律であり、「宅地建物取引業を営む者について免許制度を実施し、その事業に対し必要な規制を行うことにより、その業務の適正な運営を確保するとともに、宅地建物取引業の健全な発達を促進し、もって購入者等の利益の保護と宅地及び建物の流通の円滑化とを図ること」（第 1 条）を目的としているものである。

宅建業法は、上記目的を実現するため、宅地建物取引における各種の規制を定めるとと

もに、宅地建物取引業者及び宅地建物取引士（以下「宅建業者等」という。）がこれらの規制に違反した場合に都道府県が行うべき監督処分として、宅地建物取引業者に対する「指示及び業務の停止（第65条）」、「免許の取消し（第66条）」等並びに宅地建物取引士に対する「指示及び事務の禁止（第68条）」、「登録の消除（第68条の2）」等を定めている。

また、宅建業法は、都道府県知事が「宅地建物取引業者に対して、宅地建物取引業法の適正な運営を確保し、又は宅地建物取引業の健全な発達を図るため必要な指導、助言及び勧告をすることができる（第71条）」旨を定めている。

イ 不動産取引に関する業務について

実施機関は、不動産取引相談コーナーを設け、随時、宅地建物取引に関する意識啓発や紛争相談業務を行うとともに、宅建業法による規制が宅建業者等によって遵守されるよう、適宜、宅建業者等に対する指導、助言及び勧告並びに監督処分を行っている。具体的には、宅地建物取引に関する相談事例において、宅建業者等に宅建業法に違反する行為があったと疑われる場合、実施機関は、取引の概要、紛争の原因、宅建業法に違反する事実の有無等を把握するために、当該取引に関与した宅建業者等から宅建業法第72条に基づき報告を求めている。その結果、宅建業者等に宅建業法に違反する行為があったと確認した場合、実施機関は、当該違反行為の内容等を考慮し、宅建業者等に対する指導、助言及び勧告又は監督処分を行っている。

なお、宅地建物取引に関する相談事例においては、相談者が、相談者自身の利益の回復（売買契約の解除等）などの民事上の解決を求めている事例が多く、実施機関としては、当事者間で民事上の解決が図られるよう配慮しつつ、宅建業者等に対する指導、助言及び勧告又は監督処分を行っているところである。

(2) 条例第8条第1項第1号について

条例第8条第1項第1号は、（ア）法人その他の団体に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、（イ）公にすることにより、当該法人等又は当該個人の競争上の地位その他正当な利益を害すると認められるものに該当する情報が記録されている行政文書を公開しないことができると規定している。

(3) 条例第8条第1項第4号について

条例第8条第1項第4号は、（ア）府の機関（省略）が行う取締り、監督、立入検査、許可、認可（省略）等の事務に関する情報であって、（イ）公にすることにより、当該若しくは同種の事務の目的が達成できなくなり、又はこれらの事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすおそれのあるものに該当する情報が記録されている行政文書を公開しないことができると規定している。

(4) 条例第12条について

条例第12条では、「公開請求に対し、当該公開請求に係る行政文書が存在するか否かを答えるだけで、第10条第1項各号又は第2項各号に掲げる情報を公開することとなるときは、実施機関は、当該行政文書の存否を明らかにしないで、当該公開請求を拒否することができる。」と規定されている。

本条は、公開請求に係る行政文書の存否を明らかにするだけで条例第8条及び第9条に規定する適用除外事項によって保護される利益が害されることとなる場合には、例外的に公開

請求に係る行政文書の存否自体を明らかにしないで公開請求を拒否することができる旨を定めている。

公開請求がなされた場合には、実施機関は請求に係る行政文書の存否を明らかにすることが原則である。しかしながら、請求が特定の法人名や行政指導の事実を示して行うものであったり、探索的な請求がなされた場合には、当該請求に係る行政文書が存在しているか否かを答えるだけで適用除外事項に該当する情報を公開することとなる場合があり得る。こうした場合には、例外的に行政文書の存否を明らかにしないで公開請求を拒否することができるとするのが本条の趣旨である。

(5) 本件決定の妥当性について

本件請求は、本件対象業者について、宅建業法違反の疑いに係る府への申立ての記録及びこれを端緒とした行政事務の進捗資料、行政指導の内容が記載された文書の公開を求めるものである。

当該文書は上記(2)(ア)及び(イ)に該当し、条例第8条第1項第1号に該当する情報であるから、本件行政文書の存否を明らかにするだけで、本件対象業者が宅建業法違反の疑いで申立てをされたことや、行政指導の有無を公開することと同じ状況になる。

また、当該文書には、宅建業法違反について、その経緯、違反の内容、理由が具体的かつ詳細に記載されていることから、宅地建物取引業者に対する指導、助言及び勧告又は監督処分基礎をなす情報であり、上記(3)(ア)及び(イ)に該当し、条例第8条第1項第4号に該当する情報である。したがって、当該文書に記載された情報が公開されると、今後実施機関が、紛争解決及び宅建業法に基づき宅建業者等に対して行う指導・調査等の事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすおそれがある。

(6) 結論

以上のとおり、本件決定は、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。

3 意見書による主張

(1) 条例第8条第1項第1号について

行政処分である業務の停止及び免許の取消しは、宅建業法第70条により公告が義務付けられており、指示についても宅建業法第8条第2項第8号及び宅建業法施行規則（昭和32年建設省令第12号）（以下「規則」という。）第5条により、宅建業者名簿に記載され、宅建業法第10条により一般の閲覧に供されている。また、これらの行政処分を行う場合には、行政手続法（平成5年法律第88号）及び宅建業法第69条に基づく公開の聴聞を行うことが義務付けられており、また、処分公表後においても、被処分宅建業者は行政不服審査法に基づく審査請求や行政事件訴訟法（昭和37年法律第138号）に基づく処分の取消しの訴えを提起することができる。

一方で、指導、助言及び勧告は、本件対象業者の自主的な業務改善を促すことを目的とした行政指導であり、宅建業法による公告・閲覧は定められていない。また、聴聞の機会もなく、宅建業法第72条第1項に基づく調査以外に意見を述べる機会はない。さらに、行政指導であることから、審査請求や処分の取消しの訴えを提起する機会もない。

よって、本件対象業者の業務に対する指導等が具体的に記載されている対象公文書の内容

が公にされると、本件対象業者は行政処分に相当する社会的制裁を受けることとなり、同時に信用上の不利益を被り、営業上多大な影響を受けることとなる。

以上のことから、対象公文書を公にすることは、本件対象業者の競争上又は事業運営上の地位、その他社会的な地位が損なわれると認められ、対象公文書を開示する利益よりも当該業者に与える不利益の方が大きいことから、条例第8条第1項第1号に該当する。

(2) 条例第8条第1項第4号について

宅建業法第72条第1項に基づく調査は、宅建業者から個別具体的かつ詳細な報告を受け、事実認定に必要な情報を収集するものである。勧告等の行政指導は、当該調査によって得られた情報から、職権により違反事実を認定し、違反の様態や個々の事情を斟酌した上で実施されるものである。

したがって、対象公文書を開示することは、宅建業法第72条第1項に基づく調査の結果や行政処分に至らない行政指導の内容を開示することとなる。

この場合、宅建業法違反の疑いがある宅建業者が宅建業法第72条第1項に基づく調査に応じたとしても、ありのままの詳細な報告を行わず、必要最小限の内容のみを回答する等の事態が生じると想定され、事実を的確かつ効率的に把握し、宅建業者に対して必要な指導や監督処分等を行う事務事業の円滑かつ適正な遂行に支障を来すおそれが認められる。

なお、国土交通省や他都道府県からも宅建業法第72条第1項に基づく調査の内容や結果を公にすれば、個別具体の事情によっては、都道府県知事等は正確な事実の把握が困難になることも考えられ、宅地建物取引業の適正な運営を確保するための指導監督権限に支障を及ぼす場合があると思料する旨の参考意見を得ている。

また、今回の勧告の対象となっている違反事項は、その違反の程度や是正の有無等によって、事案ごとに、行政指導とするか行政処分とするかの判断に当たって裁量の余地があるものである。しかし、対象公文書には、今回の事案に係る違反事項を行政指導の対象とした理由が記載されていないため、事情を知らない宅建業者に、この違反事項は行政処分にならないとの誤解を与えかねない。

仮にも、事情を知らない宅建業者に誤解を与え、今回の事案に係る違反事項について法令遵守意識を低下させるようなことになれば、法の目的である宅建業務の適正な運営と不動産取引の公正とを確保し、宅地建物取引業の健全な発達を促進し、もって購入者等の利益の保護を図ることの妨げにつながる。

したがって、対象公文書を開示することは、大阪府が宅建業者に対し行う指導に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれがあり、また宅地建物取引業務の適正な運営と不動産取引の公正とを確保する事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められることから、条例第8条第1項第4号に該当する。

第六 審査会の判断理由

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下にあっても、一方では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 審査請求人の請求趣旨について

審査請求人は、本件請求内容として、第二1記載のとおり、本件対象業者に対する行政処分の内容を知りたいと記載している。実施機関は、本件請求の請求趣旨を、本件対象業者に対する宅建業法違反の疑いに係る府への申立ての記録及びこれを端緒とした行政事務の進捗資料、行政指導又は処分等の有無及び内容を確認できる資料であると考えた。その上で、行政処分を行った場合は宅地建物取引業者名や処分内容等を公表しており、審査請求人に対して既に本件対象業者に対する行政処分は行っていないことを説明していたことから、本件請求は上記資料のうち、本件対象業者に対する宅建業法違反の疑いに係る府への申立ての記録及びこれを端緒とした行政事務の進捗資料、つまり、行政指導に関する行政文書を求める趣旨であると解したとのことである。

当審査会が、審査請求人に対して本件請求の趣旨を確認したところ、本件対象業者に対して、実施機関がどのような行政指導をしたのかが知りたいと述べた。

よって、実施機関が、本件請求の請求趣旨を、本件対象業者に対する宅建業法違反の疑いに係る府への申立ての記録及びこれを端緒とした行政事務の進捗資料、行政指導の内容を確認できる資料に関する行政文書（以下「本件係争文書」という。）であると解したことは妥当であると判断し、以下検討する。

3 本件決定に係る具体的な判断及びその理由について

本件決定について、実施機関は、本件係争文書の存否を明らかにするだけで、条例第8条第1項第1号に該当する情報を公開することとなるとともに、条例第8条第1項第4号に該当する情報を明らかにする恐れがあるため、条例第12条の規定に基づき、存否を明らかにしないで本件請求を拒否したことは正当であると主張しているので、以下検討する。

(1) 条例第8条第1項第1号について

事業者の適正な活動は、社会の維持存続と発展のために尊重、保護されなければならないという見地から、社会通念に照らし、競争上の地位を害すると認められる情報その他事業者の正当な利益を害すると認められる情報は、営業の自由の保障、公正な競争秩序の維持等のため公開しないことができる。

同号は、

ア 法人（国、地方公共団体、独立行政法人等（独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（平成13年法律第140号）第2条第1項に規定する独立行政法人等をいう。以下同じ。）、地方独立行政法人、地方住宅供給公社、土地開発公社及び地方道路公社その他

の公共団体（以下「国等」という。）を除く。）その他の団体（以下「法人等」という。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、
イ 公にすることにより、当該法人等又は当該個人の競争上の地位その他正当な利益を害すると認められるもの
に該当する情報については、公開しないことができる旨定めている。

「その他正当な利益を害すると認められるもの」とは、事業者に対する名誉侵害、社会的評価の低下となる情報及び公開により団体の自治に対する不当な干渉となる情報等必ずしも競争の概念でとらえられないものをいうものである。

（2）条例第8条第1項第4号について

府の機関又は国等が行う事務事業に係る情報の中には、当該事務事業の性質、目的等からみて執行前あるいは執行過程で公開することにより、当該事務事業の実施の目的を失い、又はその公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼし、ひいては、府民全体の利益を損なうおそれのあるものがある。

本号は、

ア 府又は国等の機関が行う取締り、監督、立入検査、許可、認可、試験、入札、契約、交渉、渉外、争訟、調査研究、人事管理、企業経営等の事務に関する情報であって、
イ 公にすることにより、当該若しくは同種の事務の目的が達成できなくなり、又はこれらの事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすおそれがあるもの
に該当する情報については、公開しないことができる旨定めている。

本号の「取締り、監督、立入検査」とは、行政が権限に基づいて行うもので、府税犯則取締り、営業に対する監督、事業者への立入検査等をいい、類似の事務として指導、監査、税務調査、各種監視等がある。

また、本号の「許可、認可」とは、行政処分に係るもので、類似の事務として特許、免許、取消、停止等がある。

本号の「おそれのあるもの」に該当して公開しないことができるのは、当該情報を公開することによって、「事務の目的が達成できなくなり」、又は「事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼす」程度が名目的なものに止まらず具体的かつ客観的なものであり、また、それらの「おそれ」の程度も単なる確率的な可能性でなく法的保護に値する蓋然性がある場合に限られると解される。

（3）条例第12条について

本条は、公開請求に係る行政文書の存否を明らかにするだけで第8条及び第9条に規定する適用除外事項によって保護される利益が害されることとなる場合には、例外的に公開請求に係る行政文書の存否自体を明らかにしないで公開請求を拒否することができる旨を定めたものである。

本条は、公開請求に係る行政文書が存在するか否かを答えるだけで適用除外事項に該当する情報を公開することと同じ状況になる場合にのみ例外的に適用できるのであって、安易な運用は行政文書公開制度の趣旨を損なうことになりかねないため、公開請求に係る行政文書の存否が明らかになることによる権利利益の侵害や事務執行の支障等を各適用除外事項に照らして具体的かつ客観的に判断しなければならず、通常の適用除外事項を適用すれば足りる事例にまで拡大して適用されることのないよう、特に慎重な適用に努める必要がある。

(4) 本件決定の妥当性について

ア 条例第8条第1項第1号該当性について

実施機関は、本件係争文書は、条例第8条第1項第1号に該当すると主張することから、以下検討する。

(ア) まず、(1) ア該当性について検討する。

本件係争文書は、特定の法人に関する情報と認められ、(1) アに該当する。

(イ) 次に、(1) イ該当性について検討する。

実施機関の主張によると、宅建業法においては、行政処分である業務の停止及び免許の取消しが行われた場合には公告が義務付けられており、指示の場合についても宅建業者名簿に記載され、一般の閲覧に供されることとなっている。しかし、指導、助言及び勧告といった行政指導については、宅建業者等の自主的な業務改善を促すことを目的としており、宅建業法による公告や閲覧は定められていないとのことである。

また、行政指導を受けたという事実を公表すると、宅建業者等の法人は行政処分を受けた場合と同等の社会的制裁を受けることとなり、同時に信用上の不利益を被り、営業上多大な影響を受けることとなるとのことである。

法律上、宅建業法においては、行政指導の事実について公表が予定されていないことや、宅建業者が行政指導を受けた事実が公表されれば、その業務に支障が生じることは容易に考え得ることからすると、本件対象業者に対する宅建業法違反の疑いに係る府への申立て記録等や宅建業者等に対して行政指導を行ったという情報は公開されると、宅建業者等が自主的に業務改善を図り、適正に業務を行っていたとしても、行政処分を受けた場合と同等に社会的評価の低下を招く要因となり、法人等の競争上の地位その他正当な利益を害すると認められることから、(1) イに該当する

イ 条例第8条第1項第4号該当性について

実施機関は、本件係争文書が存在するとすれば、その文書には宅建業者等に対する指導、助言及び勧告又は監督処分の基礎をなす情報が記載されており、当該情報が公開されると、宅建業者等に対して行う指導・調査等の事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすことから、本件対象文書は条例第8条第1項第4号に該当すると主張するので、以下検討する。

(ア) まず、(2) ア該当性について検討する。

宅建業者等に対する指導、助言及び勧告又は監督処分の基礎をなす情報は、府の機関が行う取締、監督、立入検査、許可、認可等の事務に関する情報と認められ、(2) アに該当する。

(イ) 次に、(2) イ該当性について検討する。

実施機関は、宅建業者等に対する指導、助言及び勧告又は監督処分の基礎をなす情報を公開することとなれば、宅建業法違反の疑いがある宅建業者等が、宅建業法に基づく調査に応じたとしても、ありのままの詳細な報告を行わず、必要最小限の内容のみを回答する等の事態が生じると懸念され、以上のことからすると、宅建業者等に対して必要な指導や監督処分等を行う事務事業の円滑かつ適正な遂行に著しい支障をきたすおそれがあると主張する。

当審査会においてこの点について検討したところ、実施機関が宅建業者等に行政指導

を行ったという情報を公開することが前提となれば、宅建業者が任意の調査や指導に応じなくなるおそれがあると考えられるとともに実施機関の主張するとおり、詳細な事実を聴取することが不可能になるおそれもあると考えられる。以上のことからすると、宅建業者等に対して必要な指導や監督処分等を行う事務事業の円滑かつ適正な遂行に著しい支障をきたすおそれがあると認められ、（２）イに該当する。

ウ 条例第12条該当性について

本件請求内容は、本件係争文書の公開を求めるものであり、本件係争文書の有無を明らかにすることは、ア及びイに該当する情報を公開することと同じく保護すべき利益が損なわれることになると認められ、条例第12条に該当する。

エ 以上のことから、実施機関が、条例第12条の規定により、本件係争文書の存否を明らかにしないで本件請求を拒否したことは妥当である。

4 結論

以上により、「第一審査会の結論」のとおり答申するものである。

5 付言

宅建業法は、宅地建物取引業を規制する法律であり、当事者間の紛争を解決するためのものではないとはいえ、一般府民が宅建業者等のどのような行為が行政指導の対象となるのか知りたいと考えることも一定程度理解できるところである。よって、実施機関は、行政指導を受けた法人が特定されないなど、事務に支障の出ない範囲の中で、宅建業者への行政指導の対象と内容を類型化するなどして情報を公開するなど、宅建業法による行政指導がどのような場合に行われるのかについて府民が理解できるよう情報提供するように努められたい。

(主に調査審議を行った委員の氏名)

田積司、正木宏長、久末弥生、丸山敦裕