

## 大阪府情報公開審査会答申（大公審答申第 392 号）

〔 大阪府営業時間短縮協力金支給事務関係文書非公開決定審査請求事案 〕

（答申日：令和 6 年 3 月 25 日）

### 第一 審査会の結論

実施機関（大阪府知事）は、本件審査請求に係る非公開決定について、理由の提示に不備があるとして、取り消すべきである。

### 第二 審査請求に至る経過

- 1 令和 3 年 9 月 6 日付けで、審査請求人は、大阪府知事に対して、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）

整理番号「〇〇」で受け付けられたものを除く以下の文書

- ① 大阪府営業時間短縮協力金申請事務局における組織図
  - ② 大阪府商工労働部における職員名簿
  - ③ いわゆる新規開店店舗に係る大阪府営業時間短縮協力金審査において求めることのある追加の証拠資料を列挙した文書一式
  - ④ いわゆる新規開店店舗に係る大阪府営業時間短縮協力金審査において不支給と判定した個別事案の文書一式
  - ⑤ いわゆる新規開店店舗に係る大阪府営業時間短縮協力金審査において営業実態等の具体的判断基準とする文書一式（例として、支給事務マニュアル・問答集・フローチャート、議事録及び事務局宛送信した電子メール等判定の拠りどころとしている文書が挙げられる。）
  - ⑥ 大阪府営業時間短縮協力金及び大阪府飲食店等感染症対策備品設置支援金審査において店舗に対し行った電話確認及び現地調査に関する文書一式
  - ⑦ 大阪府営業時間短縮協力金及び大阪府飲食店等感染症対策備品設置支援金事務において弁護士に照会を行った事案に関する文書一式
  - ⑧ 大阪府営業時間短縮協力金事務において商工労働部協力金推進室と大阪府営業時間短縮協力金申請事務局の間の事務分担に関する文書一式
- （※番号は、原文には記載はなし。整理のために記載。）

- 2 同月 21 日付けで、条例第 13 条の規定により、本件請求内容のうち①、②、③及び⑧について公開決定（本件外処分）、④及び⑥について不存在による非公開決定（本件外処分）を通知するとともに、⑤及び⑦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。）を行い、以下のとおり理由を付して審査請求人に通知した。

（公開しない理由）

条例第 8 条第 1 項第 4 号に該当し、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ため。

- 3 同年10月3日付けで、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

「本件処分を取り消す。」との裁決を求める。

### 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。

#### 1 審査請求書における主張

審査請求人は、令和3年9月21日付けで、大阪府知事から本件処分を受けた。

しかし、本件処分は、大阪府情報公開条例第8条第1項及び第13条第3項の規定に違反しており、違法である。

その詳細は以下のとおりである。

- (1) 大阪府においては、公文書非公開決定処分の際し、大阪府情報公開条例（以下、「条例」という。）、行政手続法その他の法令に基づくべきであるのは多言を要しないのであって、また、「大阪府情報公開条例解釈運用基準」（令和3年6月、大阪府ガイドライン）、その他の所掌官庁通知、事務連絡等に拠ることが望ましいと考えられる。

そして、審査請求人の令和3年9月6日付け行政文書公開請求に対し処分庁が発行した同年同月21日付け非公開決定通知書に依れば、本件請求に係る行政文書のうち「⑤いわゆる新規開店店舗に係る大阪府営業時間短縮協力金審査において営業実態等の具体的判断基準とする文書一式（例として、支給事務マニュアル・問答集・フローチャート、議事録及び事務局宛送信した電子メール等判定の拠りどころとしている文書が挙げられる。）⑦大阪府営業時間短縮協力金及び大阪府飲食店等感染症対策備品設置支援金事務において弁護士に照会を行った事案に関する文書一式」を非公開とした理由として、「大阪府情報公開条例第8条第1号第4号に該当し、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ため。」と述べている。

- (2) そこで、本件処分に違法又は不当な点がないかどうか、以下検討する。

ア 本件通知書においては前述の如くごく一般的かつ広汎な理由を述べるにとどまっており、具体性を欠くために条例第13条第3項に違反する。さらに言えば、根拠となる条文を挙げたうえで、その条項の一部分を転記したのみであって、実質的には条文を示したにすぎず本件決定に至った事情を全く計り知ることはできない。

イ 一般に、法規が行政処分に理由を付すべきものとしている場合において、その趣旨とするところは、行政庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服の申立てに便宜を与えることにあるものと解されるが（最高裁昭和36年（オ）第84号同38年5月31日第二小法廷判決・民集17巻4号617頁）、請求により求められた行政文書の公開を拒否する処分をする場合に、申請者に対し、当該処分の理由を示すべき旨を規定する条例第13条第3項第1号も、これと同一の趣旨に出たものと

解するのが相当である。そして、法令が行政処分に理由を付記すべきものとしている場合に、どの程度の記載をすべきかは、処分の性質と理由付記を命じた各法令の趣旨・目的に照らしてこれを決定すべきである。（前述判例参照）

ウ このような理由付記制度の趣旨にかんがみれば、行政文書の非開示決定通知書に付記すべき理由としては、開示請求者において、条例第8条第1項各号所定の非開示事由のどれに該当するのかをその根拠とともに了知し得るものでなければならず、単に非開示の根拠規定を示すだけでは、当該公文書の種類、性質等とあいまって開示請求者がそれらを当然知り得るような場合は別として、条例第13条第3項第1号の要求する理由付記としては十分ではないといわなければならない。

(3) 以上のとおり、非公開決定文書が条例第8条第1項第4号に該当するか否かを論ずるまでもなく、本件決定通知の理由付記に瑕疵があると言わざるを得ない。したがって、本件処分は、条例第13条第3項に違反し違法であるから取消を免れない。

## 2 反論書における主張

(1) 処分庁が弁明の理由として主張する内容の全部を争う。

### ア 理由付記について

まず、本件弁明書において、本件請求に係る文書について、その性質上、「事務の公正な執行に著しい支障が生じることは明らかであることから、今回は非公開決定の根拠となる条文を記載している。」と述べている。

本件処分につき「当該公文書の種類、性質等とあいまって開示請求者がその理由を当然知り得るような場合」に当たるから、単に非公開の根拠規定を示すに止まった旨主張するようである。

本件通知書には、条文をそのまま転記したために「又は」の表記も存在し理由としては型式を欠いているものであって、そのどちらを指しているのか本弁明書で初めて了知するところとなった次第である。

そして、本件審査請求書に附した理由書でも述べた通り、記載からは非公開としたその具体的理由を読み取ることが困難で本件審査請求に至っているのであるから、前述の主張を受け入れることはできない。

### イ 非公開とする理由

(ア) まず、条例第8条第1項第4号「府の機関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、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」、これに該当する行政文書を公開しないことができる」とされている。

(イ) 一つに、本件請求につき上記の行政文書を公開することにより、「当該若しくは同種の事務が達成できなく」なるかということである。ここでいう「当該若しくは同種の事務」とは、大阪府営業時間短縮協力金若しくは大阪府飲食店等感染症対策備品設置支援金事務又は大阪府が行う給付制度に係る事務と解することができる。また、当該文書を公開することによって、事業者支援・補償といった本来の制度の

効用を失わせるといった理由は見当たらない。よって、これらの事務事業の目的が達成できなくなるとは言えない。

(ウ) 二つに、「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」があるかというところである。これらの事務とは既に述べた通りの意味合いに違いない。⑤においては、全く公開されておらず所謂ブラックボックスとなっている大阪府営業時間短縮協力金審査において、特に支給が遅れているとみられる新規に開店した店舗に的を絞りその具体的審査基準の公開を求めるのが請求の趣旨である。それを公開することで事業者は新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づく大阪府の要請に応じるかどうか、或いは、運営している店舗は本協力金の対象で且つ現実に支給があるのかといった判断の拠りどころとすることができ、かえって事業者同士の公平性が担保されると見ることができる。また、事務の適正な執行には何らの影響はないと考えられる。⑦においては、上記協力金及び支援金事務に関してどのような法的検討が加えられたかの公開を求めるのが請求の趣旨である。それを公開することで各種法令に基づき当該事務が適正に執行されているところが明らかになると想定されるのであるから非公開とすべき理由は見当たらない。

(エ) 仮に、これらの文書を公開することにより「申請店舗の営業実態に即した適正な審査が困難になる」のであれば、それを克服する基準・手続を定めることも行政の役割であると考えられる。また、大阪府においては行政手続法第5条及び大阪府行政手続条例第5条の規定により、審査基準を定め、また、これらを公表しているが、その中には補助金等の支給申請といった協力金と同種の性質をもつものも少なくない。このことは、他の自治体でも同じ事情といえるし、審査基準を公表すること自体が一様に事務の公正な執行に支障を及ぼしているかというところを言えない。

(オ) さらに言えば、「適正な審査が困難になる可能性は否定できない」（第五-2-（1）-イ）としているところ、その可能性の限度においては大阪府情報公開条例第8条第1項第4号に該当するかは疑念が残るし、「事務の公正な執行に著しい支障が生じることは明らか」（第五-2-（1）-ア）とする記載とは大きく矛盾する。

(2) 以上のとおり、本件処分が大阪府情報公開条例第8条第1項及び第13条第3項の規定に違反し違法である旨、先に提出した理由書の主張を補完し、その主張を継続するものである。

## 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 弁明書における主張

#### (1) 弁明の理由

ア 理由付記について

本件請求にかかる行政文書公開請求に対する理由付記については、審査請求人の申出のとおり条例第13条第3項にあるとおり、実施機関は、第1項の規定による行政文書の一部を公開する旨の決定又は前項の決定をした旨の通知をするときは、当該行政文書の種類、性質等とあいまって請求者がそれらを当然に知り得るような場合は別として、当該通知に係る決定の理由を付記しなければならないとある。本件請求に係る行政文書については、大阪府営業時間短縮協力金の審査において営業実態等の具体的判断基準等の文書一式であり、当該文書の性質から事務の公正な執行に著しい支障を生じることが明らかであることから、今回は非公開決定の根拠となる条例の条文を記載している。

#### イ 非公開とする理由

本件請求のうち⑤にかかる行政文書としては、審査の処理方針に関する文書が該当する。

この文書には、審査事務を適切に実施するための審査手順、検討内容が記載されている。当該文書を公にすることにより、そこに記載された情報から、審査で課題となる要因を把握するとともに、申請時に審査で課題となる要因を意図的に回避し、審査を容易に通過させる方法を推測できるようになるなど、申請店舗の営業実態に即した適正な審査が困難になる可能性は否定できない。

次に、本件請求のうち、⑦に係る行政文書としては、営業時間短縮協力金 相談シートが該当する。

この文書には、大阪府営業時間短縮協力金及び大阪府飲食店等感染症対策備品設置支援金に係る審査を適切に実施するための弁護士の相談内容及び結果が記されており、公にすることにより、そこに記載された情報から、審査で課題となる要因を把握するとともに、申請時に審査で課題となる要因を意図的に回避し、審査を容易に通過させる方法が推測できるようになるなど、申請店舗の営業実態に即した適正な審査が困難になる可能性を否定できない。

このことから、今後の協力金支給事務の公正かつ適正な執行に著しい支障を及ぼすため本件対象文書は条例第8条第1項第4号により非公開として取り扱うものとした。

#### (2) 結論

以上のとおり、本件処分は条例に基づき適正に行われたものであり、その決定に何ら違法、不当な点はなく、適法かつ妥当なものである。

## 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したり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 本件決定における理由の提示の妥当性について

(1) 条例第13条第1項及び第2項に基づき、公開請求に係る行政文書の一部又は全部を公開しない決定をした旨の通知をするときは、条例第13条第3項及び大阪府行政手続条例（平成7年大阪府条例第2号。以下「行政手続条例」という。）第8条に基づき、理由の提示を書面で行うことが必要である。

理由の提示の制度は、処分庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服申立てに便宜を与える趣旨から設けられたものである。かかる趣旨に照らせば、この通知に提示すべき理由としては、請求者において、非公開とされた情報が条例第8条及び第9条の非公開事由のいずれに該当するのかが、その根拠とともに了知し得るものでなければならない。

(2) 当審査会にて諮問書に添付された本件決定に係る非公開決定通知書を確認したところ、「公開しないことと決定した行政文書の名称」欄には、本件対象文書名、すなわち本件請求に記載された内容とほぼ同様の内容を記載するのみで、本件対象文書の具体的な行政文書名を明らかにしていないことが認められた。

さらに、「公開しない理由」欄には、本件対象文書について、「条例第8条第1項第4号に該当し、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ため。」と記載されている。

この記載は、条例第8条第1項第4号の規定をそのまま引用したに等しく、非公開事由に該当すると判断した根拠を具体的に示しているとはいえない。

(3) 本件決定は、審査請求人にとって、具体的な文書名や当該文書におけるどのような情報がどのような理由によって非公開となるのかを十分に了知できないものとなっており、審査請求を行うに当たって、具体的、効果的な主張をすることを困難にさせているものである。

したがって、条例第13条第3項及び行政手続条例第8条が求める理由の提示の要件を欠き、違法であるといわざるを得ず、取り消すべきと判断する。

## 3 本件決定に係る具体的な判断及びその理由について

本件決定については、上記2（3）のとおり判断するが、実施機関が再度処分を行うに当たり参考となるよう、実施機関が条例第8条第1項第4号に該当するとして非公開とした本件決定について、一定の判断を示すこととする。

(1) 本件決定に係る対象文書について

実施機関は、本件決定に係る対象文書を⑤の請求については「1～3期 営業協力金大阪府審査処理方針」（以下「審査処理方針」という。）、⑦の請求については、「弁護士相談項目（審査）」（以下「弁護士相談」という。）と判断した。

(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反復継続的な事務事業に関する情報の中には、当該事務事業実施後であっても、これを公開することにより同種の事務事業の目的が達成できなくなり、又は公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすものもある。

本号は、

- ・ 「府の機関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」（以下「要件1」という。）
- ・ 「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」（以下「要件2」という。）

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「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」の部分は、府の機関又は国等の機関が行う代表的な事務を例示したものである。

「契約」とは、相手方との意思表示の合致により、双方の権利義務を取り決めることを言い、売買、賃貸借、請負その他種類の如何を問わない。

さらに本号における「おそれのあるもの」に該当して公開しないものは、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。

(3) 条例第8条第1項第4号該当性について

ア 要件1の該当性について

- (ア) 要件1に係る該当性を判断するにあたり、営業時間短縮協力金支給事務（以下「協力金支給事務」という。）及び飲食店感染症対策備品設置支援金支給事務（以下「備品設置支援金支給事務」という。）の法的性質について、確認する。
- (イ) 協力金支給事務は、大阪府営業時間短縮協力金支給規則（令和3年大阪府規則第5号。以下「協力金支給規則」という。）等に基づき、大阪府新型コロナウイルス感染症のまん延に係る大阪府知事による新型インフルエンザ等対策特別措置法第24条第9項の要請に応じて営業時間の短縮等を行った事業者に対して、協力金を支給することとしており、協力金支給規則において支給の要件や申請手続等の基本的事項を定めている。
- (ウ) 備品設置支援金支給事務は、大阪府飲食店等感染症対策備品設置支援金支給規則（令和3年大阪府規則第73号。以下「備品設置支援金支給規則」という。）等に基づき、新型コロナウイルス感染症の感染の拡大の防止に資する大阪府が定める備品を設置

した事業者に対し、支援金を支給することとしており、備品設置支援金支給規則において支給の要件や申請手続等の基本的事項を定めている。

- (エ) 大阪地判令和3年11月22日決定は、「協力金支給規則は、知事の要請に応じた事業者に対し協力金を支給することとして、その支給を受けるための要件や申請のための手続き等を定めるものであるが、・・・新型インフルエンザ等対策特別措置法には、事業者を支援するために必要な財政上の措置の具体的な内容の定めはなく、また、当該措置による協力金の支給につき知事へ委任することを定める法律や条例の定めもない。そうすると、本件支給規則における協力金の支給の定めは、事業者が所定の要件を充足したときに支給を受けることが公法上の権利として法律上認められていることに基づき、その委任を受けて支給要件等を具体化したものであるとは解されない。また、本件規則には、支給の申請に対して支給がされなかった場合の不服申立てに関する定めもない。そうすると、本件規則において、本件支給規則に基づく協力金が申請により審査の上で決定により支給されると規定されているのは（規則5条、6条1項）、支給の可否の判断を行政処分という形式で行うことを定めたものではなく、資金の給付を求める私人の申込みに対する承諾という性質を有する非権力的な給付行政の範囲内で、予算の執行の適正化を図るために、その事務執行上の基本的事項である支給のための手続等を規定するにすぎないものと解される。」と判示している。

本決定を踏まえれば、協力金支給事務に関する情報は、支給対象となった事業者等からの資金の給付を求める申込みに対する大阪府の承諾により成立する契約事務に関する情報といえる。また、備品設置支援金支給規則に基づく備品設置支援金の支給事務に関する情報についても同様のことがいえる。

- (オ) 当審査会で確認したところ、審査処理方針は、(イ)及び(ウ)の事務に係る審査の処理方針に関する文書として、審査事務を適切に実施するための審査手順や検討に必要な情報が記載されていた。

さらに、弁護士相談には、大阪府営業時間短縮協力金及び大阪府飲食店等感染症対策備品設置支援金に係る審査を適切に実施するために実施機関が実施した弁護士への相談内容及び弁護士の見解が記されていた。

審査処理方針及び弁護士相談（以下これらを「本件文書」という。）は、協力金支給事務または備品設置支援金の支給事務に関する情報であり、契約の事務に関する情報として、要件1に該当する。

#### イ 要件2の該当性について

本件文書は、ア(オ)のとおり支給金事務における審査手順や審査に係る弁護士の見解が記載されており、申請者や申請をしようとする者が審査で課題となる要因を把握することができるものである。これらの情報が開示されれば、申請時に審査で課題となる要因を意図的に回避し、審査を容易に通過させる方法を推測できるようになるなど、申請店舗の営業実態に即した適正な審査が困難になることを相当の蓋然性をもって想定できるといえる。

したがって、本件文書は、公にすることにより、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といえることから要件2に該当する。

ウ 条例第8条第1項第4号に該当することから、非公開とした実施機関の判断は妥当であると判断する。

しかし、本件文書のうち、文書題名や表の項目の名称については、本件文書がどのような内容であるかを示すのみの情報であり、その情報を公開することによって、適正な審査が困難となるような事情を想定することは困難である。

そのため、ある情報が条例第8条第1項第4号に該当するか否かは、慎重に検討すべきであって、実施機関においては、再度その点を検討した上で、改めて公開、非公開の決定を行うべきである。

#### 4 結論

以上のとおりであるから、「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)

魚住 泰宏、的場 かおり、海道 俊明、近藤 亜矢子