

大阪府情報公開審査会答申（大公審答申第301号）

〔 I R推進局事業者対応等に係る文書非公開決定審査請求事案 〕

（答申日：平成30年11月14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、別紙に掲げる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29年11月2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、以下の内容の行政文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

（行政文書公開請求の内容）

I R推進局における事業者対応に基づく事業者提案

平成28年から現在までの

- ・事業者対応等報告書
- ・事業者対応等一覧

- 2 同月16日、実施機関は、本件請求に対する行政文書として（1）及び（2）を特定し、条例第13条第2項の規定により、行政文書の非公開決定（以下「本件決定」という。）を行い、次のとおり公開しない理由を付して、審査請求人に通知した。

（1）事業者対応等報告書

（公開しない理由）

ア 全部

条例第8条第1項第3号及び第4号に該当する。

本件行政文書には、I R事業者の選定にかかる事務に関する情報が記録されており、これを公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が損なわれるおそれがあり、かつ、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。

イ 来庁者

条例第9条第1号に該当する。

本件非開示部分には、来庁者の氏名が記録されており、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いと望むことが正当であると認められるため。

ウ 来庁者連絡先、対応内容及び備考

条例第8条第1項第1号に該当する。

本件非開示部分には、法人等に関する情報が記録されており、これらを公にすることにより、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ため。

（2）事業者対応等一覧

（公開しない理由）

条例第8条第1項第3号に該当する。

本件行政文書は事業者対応の対応日、事業者名等、案件が記録されており、現時点でこ

れを公にすると、IR事業者の選定にかかる率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が損なわれるおそれがある。なお、本件行政文書については、「IR推進局における事業者対応等指針」において事業遂行に支障をきたさなくなった時期に局ホームページにおいて公表すると定めているため。

- 3 平成30年2月6日、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

請求に係る処分（全部非公開）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

審査請求書において審査請求人が主張する審査請求の理由は、次のとおりである。

審査請求にかかる処分は、次の点が違法不当である。

事業者対応等一覧について、対応事業者名や対応件数を公開することで、率直な意見の交換もしくは意思決定の中立性を直ちに損なうおそれがあるとはいえない。

第五 実施機関の主張要旨

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

(1) 「事業者対応等一覧」の意義及び性格について

IR推進局における事業者との対応等については、局業務の特殊性に鑑み、IR事業者の選定に関わる業務に関し、公平性・公正性を確保し、適正な業務執行を行うことを目的として、大阪府綱紀保持基本指針等職員に適用される既存のルールに加えて、「IR推進局における事業者対応等指針」（以下「本指針」という。）を策定し、厳格なルールの下で業務を遂行している。

本件審査請求において、審査請求人から公開を求められている「事業者対応等一覧」は、本指針に基づき、事業遂行に支障をきたさなくなった時期にその実績の公表を行うため、事業者対応等の対応日、事業者名等及び案件を記載し、事業者対応等の一覧として記録しているものである。

また、事業者からの提案や情報収集、事業者との意見交換（以下「事業者提案」という。）については、その公平性を確保するため、本指針に基づき、あらかじめ目的・期間を局ホームページ等で周知するとともに、事業者対応が本指針に基づき実施するものであること、事業遂行に支障をきたさなくなった時期に「事業者対応等一覧」によりその実績の公表を行うことを当該ホームページに明記した上で、実施しているところである。

(2) 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、現在、IR関連法は整っておらず、当然ながらIR区域も認定されていない状況にあるところ、IR誘致を進める各地域は潜在的な競争関係にあり、かつ、各事業者も、将来予定しているIR事業者の公募・選定において競争関係に立つ可能性があることから、IR事業者がどの地域のIRに関心を有しているか、どのようなテーマについて関心を有しているかという点も含め、自らのIR事業に関する活動状況がその意思とは無関係に公となることは、当該事業者にとって、競争戦略上の手の内など経営上の秘密を競合相手に知られることにも繋がり、競争上不利な立場に置かれるなど、競争上の地位その他正当な利益を著しく害するおそれがある。

ウ さらに、上記のとおり、IRは、現在、国で法整備等が進められている最中であり、しかも、IRに含まれるカジノには賛否両論があり、社会的な負の印象等も否定し難いことから、事業者は、現時点ではIR事業への関与について、必ずしも法人としての最終的・確定的意思決定に基づき活動や対外的公表を行っているものではないと考えられる。また、事業者提案では、交通インフラ・スマートシティなどのハード分野の提案から、本府へのアドバイザー業務の提供に関する提案まで、幅広い項目を取り扱っており、全ての提案事業者が、必ずしもIR事業そのものへの将来的な参画を意図して提案を行っているとは限らない。このような状況にあるにも関わらず、「事業者対応等一覧」を公開することで事業者提案に参加している事実やテーマが公になった場合、そこに記載された情報から短絡的に、提案事業者のIR事業への関心の有無・内容等が不確かに推測され、その社会的評価や信用、事業活動に重大な影響を及ぼすおそれがあり、また、このような不十分な情報による誤解や憶測により、府民をはじめ国民に混乱を生じさせ、ひいては、事業の性質上、株式取引などによる投機を過度に助長するなどの可能性もあり、特定の者に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがある。

エ こうした事情の下、仮に、本府が「事業者対応等一覧」を公開した場合には、今後、事業者が提案を行うことを躊躇させ、幅広い事業者からの提案や本府・事業者間における率直な意見交換が損なわれることは明らかであり、結果、本府として、IR事業の検討にあたって必要かつ有益な市場性のある意見・情報等の収集を幅広く且つ適切に行うことに支障が生じ、限られた事業者からの不十分かつ偏った提案・意見を参考にIR事業の枠組や事業条件等を検討・構築していかざるを得なくなる可能性があるが、かかる状況にあつては、特定の事業者が利益を得る若しくは不利益を受けるおそれがあり、また、本府の意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある。

オ よって、「事業者対応等一覧」は、条例第8条第1項第3号に該当する。なお、本件審査請求において新たに公開を求められた「対応件数」については、定期的に公表することとしており、府ホームページにおいて、平成29年12月末現在の対応事業者数を公表している。

(3) また、上記条例第8条第1項第3号該当性の理由から明らかなどおり、「事業者対応等一覧」は、条例第8条第1項第1号及び第4号にも該当する。

ア 条例第8条第1項第1号

(ア) 同号では、「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、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（人の生命、身体若しくは健康に対し危害を及ぼすおそれのある事業活動又は人の生活若しくは財産に対し重大な影響を及ぼす違法な若しくは著しく不当な事業活動に関する情報（以下「例外公開情報」という。）を除く。）」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、「事業者対応等一覧」を公開することで、(2)イ及びウで述べたとおり、提案事業者の経営上の秘密等が公になったり、事業者に対する社会的評価に不当に影響を及ぼすことが想定され、当該事業者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。

イ 条例第8条第1項第4号

(ア) 同号では、「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、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、IR事業は、本府が行う入札、契約、交渉や、調査研究、今後の事業認可等府の幅広い事務と関連するところ、「事業者対応等一覧」を公開することで、(2)エで述べたとおり、幅広い事業者からの提案や率直な意見交換が損なわれ、IR事業の検討にあたって必要かつ有益な市場性のある意見・情報等の収集が幅広く且つ適切に行なえず、不十分かつ偏った情報によりIR事業を遂行せざるを得ないこととなる。また、(2)エで述べたとおり、「事業者対応等一覧」を公開することで、これに記載された情報のみから短絡的に提案事業者のIR事業への関心有無等が評価されるなど、不十分な情報による誤解や憶測に基づき府民の間に混乱を生じさせる。このように、不十分かつ偏った情報によりIR事業の施策遂行を余儀なくされ、また、当該施策を巡って府民に混乱が生じる事態に至れば、前記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ことは明らかである。

また、このように、事業者提案は、現段階でその実績を公表した場合、事務の公正かつ適切な遂行に著しい支障を生じるおそれがあることから、上記(1)のとおり、本府では、本指針において「事業者提案の実績については、事業遂行に支障をきたさなくなった時期に、別紙様式2（事業者対応等一覧）により、局ホームページにおいて公表する」ものとし、これを明示した上で実施しているため、事業者は、少なくとも現段階においては、その事実が公にされないものと認識し、これを前提に提案を行っていると考えられる。このような状況の中、現段階において本府が「事業者対応等一覧」を公開した場合には、提案事業者との信頼関係を著しく損なうだけでなく、提案事業者と本府の

間で紛争が生じることも十分に想定されるが、かような観点からも、前記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といえる。

3 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ことから、本件審査請求は理由がなく、棄却されるべきである。

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、そのことにより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 本件審査請求の対象について

実施機関は、本件決定において、第二の2のとおり、(1)事業者対応等報告書及び(2)事業者対応等一覧を本件請求の対象となる行政文書と特定し、非公開決定を行った。これに対し、審査請求人は、第三「審査請求の趣旨」のとおり、本件決定の取消しを求めているものの、第四「審査請求人の主張要旨」にあるように、審査請求の理由として「事業者対応等一覧」についてのみ主張している。

これについて、当審査会で審査請求人に書面で確認したところ、「事業者対応等一覧」の非公開決定についてのみ本件審査請求の対象とするとの回答を得たので、「事業者対応等一覧」に係る非公開決定のみを本件審査請求の対象として以下判断する。

3 「事業者対応等一覧」について

「事業者対応等一覧」は、実施機関が、特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律(平成28年法律第115号。以下「推進法」という。)に基づく「特定複合観光施設」(以下「IR」という。)に関する事業を推進するに当たり、事業者等への対応について公平性・公正性を確保するため作成した「IR推進局における事業者対応等指針」(平成29年5

月15日施行。以下「指針」という。)に、記録する際の様式が定められている。指針では、実施機関の職員がIR事業について事業者提案を行った場合や事業者と短時間の挨拶等の面会を行った場合に記録を作成すること、事業者提案の実績については、事業遂行に支障をきたさなくなった時期に、「事業者対応等一覧」により実施機関のホームページにおいて公表することとしている。

また、事業者提案は、あらかじめ目的、期間を定めて行うこととし、実施機関のホームページ等において周知することも規定されている。

4 本件決定に係る具体的な判断及びその理由について

実施機関は、「事業者対応等一覧」について、条例第8条第1項第1号、同項第3号及び同項第4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。本号の「競争上の地位を害すると認められるもの」とは、生産技術上又は営業上のノウハウや取引上、金融上、経営上の秘密等公開されることにより、公正な競争の原理を侵害すると認められるものをいい、「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1号該当性について

「事業者対応等一覧」の様式は、「対応日」、「事業者名等」及び「案件」の欄で構成されている。各欄に記録された情報の条例第8条第1項第1号該当性について以下のとおり検討する。

ア 「事業者名等」について

「事業者名等」には、IR事業について実施機関に提案を行った事業者の名称が記録されており、公開すると当該事業者がIR事業に関与していること、また、これについて実施機関に提案を行ったことが明らかとなる。

実施機関によると、IR事業については、今後、推進法に基づき、地方公共団体が申

請した区域整備計画について、国土交通大臣が3箇所を上限として認定することが予定されており、IR事業を推進する地方公共団体間には潜在的な競争関係があり、また、これらの地方公共団体が予定しているIR事業者の公募・選定において、各IR事業者は競争関係に立つ可能性があるとのことである。そのため、IR事業者がどの区域の、どのテーマに関心を有しているかという情報は、当該事業者の競争戦略、経営上の秘密に関わるものであるという実施機関の主張には合理性があるといえ、「事業者名等」に記録されている情報は、公になると事業者の競争上の地位を害すると認められることから、(1)ア及びイに該当し、非公開とすることが妥当である。

イ 「案件」について

「案件」には、IR事業者が実施機関に対して行った事業者提案のテーマが記録されている。

実施機関によると、事業者提案は、指針に基づき、あらかじめ目的、期間を定めて行うこととしており、事前に「検討項目」、「提案受付期間」及び「対話実施期間」を実施機関のホームページにおいて周知しているとのことである。また、対話実施期間の終了後には、上記の項目に加えて、それぞれの検討項目についての事業者からの提案の実績回数も公表しているとのことである。当審査会において、「案件」欄に記録された内容を見分したところ、上記の「検討項目」と同じ内容であることを確認した。

よって、「案件」に記録された内容は既に公表された内容であり、事業者名を非公開とすれば、提案事業者の経営上の秘密が公開され、法人の利益を害することとなるおそれもないため、(1)ア、イのいずれにも該当せず、公開すべきである。

ウ 「対応日」

「対応日」には、事業者が実施機関に対し提案を行った日が記録されている。実施機関は、IR事業は社会的関心が高く、仮に「事業者名等」を非公開としても、「対応日」を公開すると、特定のIR事業者が特定の時期に来阪した情報を「対応日」と照合することにより、当該事業者が実施機関に提案を行ったことを推察できるおそれがあり、また、「案件」の内容と合わせれば、より強く推察することができることと主張する。IR事業は巨額の投資が見込まれることなどから社会的関心も高く、実施機関の主張には合理性があるといえる。よって、「対応日」を公開することにより事業者が特定されてしまうおそれがあると認めることができ、(2)アと同様に、非公開とすることが妥当である。

(3) 条例第8条第1項第3号について

府又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、府又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。

（４）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、次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）当該若しくは同種の事務の目的が達成できなくなる。

（イ）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。

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、・・・企業経営の事務」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。

また、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。

（５）条例第８条第１項第３号及び同項第４号該当性について

「事業者対応等一覧」の「対応日」、「事業者名等」及び「案件」のうち、「対応日」及び「事業者名等」については、(2)ア及びウにおいて条例第8条第1項第1号に該当し、非公開とすることが妥当と判断したため、同項第3号及び第4号の該当性については判断しない。

以下「案件」についてのみ、同項第3号及び第4号の該当性を判断する。

ア (3)ア及び(4)アについて

条例第8条第1項第3号に係る(3)アの要件については、「事業者対応等一覧」が実施機関の行う企画、調整等に関する情報であることから、該当すると認めることができる。

また、同項第4号に係る(4)アの要件について、IR事業に関する情報は、本府が行う入札、契約、交渉や、調査研究、今後の事業認可等、府の幅広い事務と関連するものであることから、該当すると認めることができる。

イ (3)イ及び(4)イについて

(2)イで述べたとおり、「案件」の内容は実施機関がホームページで公表しているものであり、「事業者名等」及び「対応日」を非公開とすれば、(3)イ及び(4)イのような状況が生じるおそれがあるとはいえ、同項第3号及び第4号のいずれにも該当しないことから公開すべきである。

5 既に公開されている様式について

3で述べたように、「事業者対応等一覧」は、記録する際の様式が指針に規定されており、実施機関のホームページ等で公表されているものである。当審査会が実施機関に対し、様式に記録された情報だけではなく、様式として既に公表されている部分も含め、「事業者対応等一覧」の全部を非公開としたことについて確認したところ、様式の表題や項目名等、既に公表されている部分のみを公開しても、本件請求の趣旨の充足には全く寄与しないと考え、審査請求人の理解も得たうえで全部を非公開としたとのことであった。

しかしながら、既に公になっている情報は、条例における情報の公開原則の適用除外事項には該当せず、様式として公表されている部分については公開すべきである。

6 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)

尾形 健、高橋 明男、近藤 亜矢子、中井 洋恵

別紙(公開すべき部分)

- 1 「事業者対応等一覧」のうち、ホームページ等により既に公表されている以下の部分
 - (1) 様式番号
 - (2) 表題
 - (3) 表の項目行の項目名（「対応日」、「事業者名等」及び「案件」）
- 2 「事業者対応等一覧」の「案件」欄に記録された内容