

大阪府情報公開審査会答申（大公審答申第395号）

〔 屋外分煙所モデル整備計画書及び決定通知書等部分公開決定審査請求事案 〕

（答申日：令和6年4月30日）

第一 審査会の結論

諮問実施機関（大阪府知事）は、本件審査請求に係る部分公開決定において公開請求の対象となる行政文書としていない門真市における屋外分煙所モデル整備に係る資料を公開請求の対象として特定の上、公開、非公開の決定を行うべきである。

第二 審査請求に至る経過

- 1 令和2年10月12日付けで、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、以下の内容についての行政文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

（本件請求の内容）

令和2年度以降の屋外分煙所のモデル整備（ただし高石市を除く）に係る文書の一切（計画書や決定通知書に限らず、検討段階における記録やメール等の電子データも含めた一切）について、令和2年9月18日付け健第2265号で公開しないことと決定された文書のうち、公開が可能となったもの

- 2 令和2年10月26日付けで、実施機関は、本件請求に対し、対象行政文書に記載された情報が膨大であること、且つ同時期に多数の公開請求が集中したことから、その内容を確認し公開決定等の判断を行うための日数を要することを理由に、同年11月10日まで決定期間延長の決定を行い、審査請求人に通知した。

- 3 令和2年11月10日付けで、実施機関は、本件請求に対し、以下のとおり決定を行い、審査請求人に通知した。

（1）公開請求の対象となる行政文書の名称

令和2年度「屋外分煙所」モデル整備計画書（和泉市）

令和2年度「屋外分煙所」モデル整備決定通知書（和泉市）

和泉市とのメールのやりとり

（2）公開しないことと決定した部分

ア 個人の氏名、電話番号

イ 見積書における法人名称、住所、電話番号、FAX番号、法人代表者の印影、見積りの単価及びそれを特定し得る部分

（3）公開しない理由

ア 条例第9条第1号に該当する。

非公開部分には、個人の氏名、電話番号が記録されており、これを公にすることにより、特定の個人が識別され得ると認められる。

イ 条例第8条第1項第1号に該当する。

非公開部分には、法人支社の取引先の名称、住所、電話番号、見積りの単価等が記載されており、公にすることにより、取引の安全を害するなど、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と認められる。

- 4 令和3年2月12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、審査請求を行った。

第三 審査請求の趣旨

高石市及び和泉市以外におけるモデル整備に係る文書の公開を求める。

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。

1 審査請求書における主張

門真市長が令和2年10月27日付け門環環第735号で行った公文書部分開示決定で部分開示されるなど公開が可能な文書である。

2 反論書における主張

大阪府情報公開条例解釈運用基準（令和3年6月）の30ページには、「行政文書公開制度は、本来、府政への府民参加を推進すること等を目的として設けられた制度であることから、本号の安易な運用は、行政文書公開制度の趣旨自体を損なう結果になりかねない。本条例制定の趣旨・目的に照らしても、府又は国等における意思決定に関する情報は、意思形成の各段階ごとに可能な限り公開していくことが求められていることに十分留意すべきである。」とされている。

門真市議会議事録の令和2年10月15日決算特別委員会—10月15日—02号には、〇〇環境政策課長補佐の発言として、「路上喫煙禁止区域につきましては、本年8月に古川橋駅前周辺を指定し、広報紙及びホームページにより詳細の区域の周知を図るとともに、周辺店舗、自治会への説明等を行ったところであります。当該区域における喫煙所に関しましては現在、暫定的に末広町北公園及びサン・ジョゼ広場に設置しております。この間、路上喫煙禁止区域の指定にあわせて御利用いただく予定で、古川橋駅南側ロータリーへの設置について調整等を図ってまいりましたが、利用者の交通事故防止等の観点から仕様の変更などについて警察との調整を終えたところであり、今後、日本たばこ産業等の御協力をいただきながら早急に設置してまいりたいと考えております。」と記録されており、本件公開請求の時点で設置者である門真市とこれに協力する意思のある〇〇との間で、既に意思決定が完了していたことが分かる。そのため、門真市長は甲第1号証で示したように、本件公開請求の請求日である令和2年10月12日と同日付けで審査請求人が行った屋外分煙所モデル整備に係る文書の開示申出に対して、部分開示決定を行ったのである。

以上のことから、実施機関が主張する「行政文書の公開については、事業終了後（供用開始後）に行うこととしている。」との判断は、不当である。

第五 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 本件行政文書の性格について

本件行政文書は、屋外分煙所のモデル整備にかかる資料であり、受動喫煙防止対策を進める健康医療部健康推進室健康づくり課で保管しているものである。

イ 高石市及び和泉市以外のモデル整備に係る文書の公開について

(ア) 門真市における公文書部分開示決定については、本府の不知の事実である。

(イ) 屋外分煙所モデル整備事業（以下「モデル整備事業」という。）は、府の受動喫煙防止対策の一環として検討を進めている事業であり、府内自治体をはじめとする設置者とこれに協力する意思のある民間事業者が、各々連携しながら丁寧な事業展開を図っていくこととしている。そのため、モデル整備事業に係る行政文書を意思形成過程で公開すると、設置者や協力事業者等の率直な意見交換や意思決定の中立性が不当に損なわれること、また、今後の事業実施のために必要な関係者の理解や協力を得ることが著しく困難になると判断し、行政文書の公開については、事業終了後（供用開始後）に行うこととしている。本件請求の時点で、供用を開始していた屋外分煙所は和泉市の案件のみであったため、それに係る文書を公開した。

(ウ) なお、門真市の屋外分煙所モデル整備に係る資料（以下「本件係争情報」という。）については、令和2年12月11日付（第1423号）の行政文書公開請求において、「公開しないことと決定した部分」を除いた文書を公開することとする部分公開決定を審査請求人に通知（健第3014号）した。

- ・令和2年度「屋外分煙所」モデル整備計画書
- ・令和2年度「屋外分煙所」モデル整備決定通知書
- ・メールのやりとり

(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。

2 実施機関説明における主張は、次のとおりである。

本件請求については、過去に行われた同趣旨の情報公開請求と同様に、本件請求の時点で新たに供用開始された和泉市に係る文書のみを公開対象とした。本件係争情報を公開対象文書としていない理由は、本件請求に「公開が可能となったもの」との記載があり、これまで既に供用開始されている屋外分煙所のみを公開対象の文書としており、供用開始前の候補地の文書は、対象外であると整理しているためである。

また、モデル整備事業の実施主体は、屋外分煙所の設置を検討している自治体又は民間事業者であり、屋外分煙所の供用開始までは、実施主体が整備に向けた近隣住民への説明、関係機関との検討や協議等、内部の調整を行っており、府はその意思形成に関与していない。

したがって、仮に本件係争情報が対象文書となるとしても、事業の実施主体ではない府が、実施主体の意思形成過程の途中である段階で、事業に係る情報を公開することは、条例第8条第1項第3号における国等の機関が行う調整等であって、公にすることにより意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれに該当し、全部非公開とすると考える。

併せて、事業主体でない府が本件係争情報を供用開始前に公開することで、今後の事業実施のために必要な関係者の理解や協力を得ることが著しく困難になり、屋外分煙所のモデル整備が延期又は中止等となる可能性がある。その場合、モデル整備の検証内容を踏まえ、ガイドラインを策定し、屋外分煙所の整備促進につなげるという府の事務の目的が達成できず、条例第8条第1項第4号にも該当することから、全部非公開とすると考える。

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下にあっても、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 モデル整備事業について

(1) 実施機関は、屋外分煙所モデル整備の検証内容を踏まえ、自治体と事業者との連携パターン等を取りまとめたガイドラインを策定し、屋外分煙所の設置者や協力事業者となり得る者へ広く周知し、屋外分煙所の整備促進につなげることを目的として、モデル整備事業を実施している。

実施機関は、モデル整備箇所を選定するにあたり、設置者がモデル整備事業の条件を満たせるよう、協力事業者を紹介する等の連携調整を行っている。

(2) 本件係争情報に係る状況について

本件係争情報に係る状況については、以下のとおりである。

- ・ 門真市から実施機関へのモデル整備計画書の提出日：令和2年6月23日
- ・ 実施機関のモデル整備計画決定書 通知日：令和2年6月26日
- ・ 屋外分煙所 供用開始日：令和2年11月18日

3 本件係争情報の本件請求に係る対象文書の該当性について

審査請求人は、門真市長が本件決定により前に本件係争情報を部分公開決定していることを理由として、実施機関の本件係争情報の公開は供用開始後に行うとの判断は不当であると主張する。

(1) 門真市長が部分公開決定していることについては、情報公開請求に対し、実施機関がどのように対応するかは、各自治体における条例に基づき検討すべきであり、門真市が公開していることが直ちに本件処分に影響するものではないと考えられる。よって、門真市長が部分公開決定をしていることをもって、直ちに実施機関の判断が不当と言えるものではない。

(2) 実施機関は、本件請求の時点で、供用を開始していた屋外分煙所は和泉市の案件のみであったため、門真市に係る文書は対象文書でないとして主張する。

この点において、当審査会が実施機関に確認したところ、実施機関は、令和2年9月4日以降、モデル整備事業に関し、複数回にわたり情報公開請求を受けており、実施機関はその都度、モデル整備事業のうち供用開始された箇所に係る文書のみを対象として、部分公開決定している。

しかし、審査請求人は、全てのモデル整備事業に係る文書について公開請求しているのであるから、モデル整備事業における屋外分煙所が供用開始されたかどうかという状況のみをもって、本件請求に係る対象文書の該当性を判断することに合理性はない。

したがって、本件請求の時点において、本件係争情報は対象文書とされるべきであった。

なお、上記で合理性がないとするのは、供用開始の状況のみをもって、対象文書の該当性を判断することであって、実際に公開が可能となるかどうかは、条例第8条及び第9条に定める適用除外条項の規定等を踏まえて判断することとなる。

4 適用除外条項の該当性について

実施機関は、仮に本件係争情報が対象文書となるとしても、当該文書はモデル整備事業における供用開始前の情報であることから、条例第8条第1項第3号及び第4号に該当する情報として非公開情報となると主張する。

3のとおり、本件係争情報は本件請求に係る対象文書であることから、以下、本件係争情報を条例第8条第1項第3号及び第4号を理由として、全部非公開とすることが妥当であるかについて、検討する。

5 本件決定に係る具体的な判断及びその理由について

(1) 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が、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。

同号は、

- ・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（以下「要件1」という。）、
- ・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防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（以下「要件2」という。）

に該当する情報については、公開しないことができる旨を定めている。

本号の「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」のうち、「調査研究、企画、調整等」とは、府又は国等における施策の立案等のために行う調査研究、企画、調整、検討、審議、協議、打ち合わせ、相談等をいい、「関する情報」とは、これらに直接使用する目的で作成し、又は取得した情報及びこれらに関連して作成し、又は取得した情報をいう。

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ことができるのは、要件2のいずれかの状況が生じる「おそれ」がある場合に限られ、その該当性について、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。

(2) 条例第8条第1項第3号該当性について

実施機関は、仮に本件係争情報が本件請求の対象となるとしても、モデル整備事業は、計画決定後であっても、供用開始までに予期せぬ計画変更等の可能性があるため、供用開始前に本件係争情報を公にすることは、設置者や近隣住民及び協力事業者（以下「協力事業者等」という。）の率直な意見交換や意思決定の中立性が不当に損なわれるおそ

れがあると主張する。

モデル整備事業においては、設置者がモデル整備条件を満たせるよう、実施機関が設置者に協力事業者を紹介する等、連携調整を行っており、本件係争情報は、設置者及び府における施策の立案等のために行う企画、調整等に関するものであるため、要件1に該当する。

また、門真市における整備箇所は、2（2）のとおり、令和2年6月26日に計画決定、同年11月18日に供用開始されていることから、本件請求日である同年10月12日は計画決定後かつ供用開始前の状況である。

モデル整備事業の実施主体は、2（1）のとおり屋外分煙所の設置を検討している設置者であり、設置者は、整備用地の確保、協力事業者等との調整等、事業実施に必要な整備条件が整ったことを前提に府に実施計画を申請し、府は決定を行うものであるから、事実上、計画決定時には府及び設置者における関係機関との意見交換や設置に関する内部の意思決定はほぼ確定していると言える。

さらに、当審査会にて実施機関に確認したところ、モデル整備事業においては、計画決定後から供用開始までの間に、設置者と協力事業者等の協議により、事業計画の変更又は中止になることは極めて少なく、また、設置者に計画決定を通知した後の実施機関の関与は、実施主体に対する進捗状況や供用開始日の確認をする程度に留まるとのことであった。

このような実情を踏まえれば、確かに実施機関の主張するように、計画決定から供用開始までの間に、計画内容の変更がないとまでは言えない。しかし、意思決定に関する情報は、その段階ごとに可能な限り公開していくことが求められているところ、府と設置者との間で、モデル整備事業の実施に関する基本的な意思決定は行われていることや計画申請時には、設置者と協力事業者等との間の協議も整っていることから、本件係争情報を公開することで、直ちに設置者と協力事業者等との間に支障が生じ、率直な意見の交換や意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるとまでは言えず、要件2に該当しない。

したがって、本件係争情報は、条例第8条第1項第3号に該当するという実施機関の主張は認められない。

（3）条例第8条第1項第4号について

府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。

また、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。このような支障を防止するため、これらの情報については、公開しないことができる。

同号は、

- ・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3」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（以下「要件4」という。）

に該当する情報については、公開しないことができる旨を定めている。

本号の「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」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。

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。

（4）条例第8条第1項第4号該当性について

実施機関は、供用開始前の情報を公開することで、設置者において、今後の事業実施のために必要な協力事業者等の理解や協力を得ることが著しく困難になり、屋外分煙所のモデル整備が延期又は中止等となる可能性がある。その場合、モデル整備の検証内容を踏まえ、ガイドラインを策定し、屋外分煙所の整備促進につなげるという府の事務の目的が達成できないと主張する。

モデル整備事業においては、府が屋外分煙所設置に向けて、設置者との交渉や設置者がモデル整備条件を満たせるよう協力事業者の紹介等を行っていることから、本件係争情報は、要件3における府の事務に該当する。

また、（2）のとおり、計画決定から供用開始までの間に事業内容が変更される可能性は低く、本件係争情報を公開することにより、今後の事業実施のために必要な協力事業者等の理解や協力を得ることが著しく困難になるとの実施機関の主張は認められない。

（5）小括

（2）及び（4）により、本件係争情報を、モデル整備事業における屋外分煙所が供用開始前であることのみをもって、条例第8条第1項第3号及び第4号に該当するとして全部非公開とすることは妥当でない。

5 結論

以上のとおり、本件係争情報を本件請求の対象文書としていない実施機関の判断は妥当ではないことから、「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)

荒木 修、島尾 恵理、小谷 真理、福島 力洋