

大阪府情報公開審査会答申（大公審答申第493号）

〔打合せ資料等部分公開決定審査請求事案〕

（答申日：令和8年3月30日）

第一 審査会の結論

大阪府知事が行った部分公開決定は、妥当である。

第二 審査請求に至る経過

- 1 令和5年12月4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）

大阪関西万博の木造リングにおける木材の総量（立米orトン）、原木の産地がわかる文書、集成材の製造場所（国、都道府県）がわかる文書

- 2 令和6年1月4日、実施機関は、本件請求の対象となる行政文書（以下「本件行政文書」という。）として（1）のとおり特定し、条例第13条第1項の規定により、（2）に掲げる部分を除いた部分を公開することとする決定（以下「本件決定」という。）を行い、（3）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）本件行政文書

- ・令和4年9月7日 打合せ資料
- ・令和5年11月9日 メール

（2）公開しないことと決定した部分

- ・2025年日本国際博覧会（大阪・関西万博）の準備及び開催運営等に関する情報
- ・国における検討段階の情報等

（3）公開しない理由

- ・条例第8条第1項第1号に該当する。

本件行政文書の非公開部分には2025年日本国際博覧会（大阪・関西万博）の準備及び開催運営等に関する情報が記録されており、法人等の事業者の経営上又は技術上の情報であって、これを公にすることにより、当該法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるため。

- ・条例第8条第1項第3号に該当する。

本件行政文書の非公開部分には、国における検討段階の情報等が記録されており、公にすることにより、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があるため。

- 3 令和6年1月17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、大阪府知事に対して、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

部分公開を取り消し、全部公開を求める。

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

府知事は、非公開とした部分について「2025日本国際博覧会（大阪・関西万博）の準備及び開催運営等に関する情報」として「令和4年9月7日打合せ資料」と「令和5年11月9日メール」を特定し、「〇〇の準備及び開催運営等に関する情報が記録され、法人等の事業者の経営上又は技術上の情報であってこれを公にすることにより当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれ」や「国における検討段階の情報」を理由に挙げているが、いずれも失当である。

府万博推進局は今回決定処分にあたり〇〇に意見を求め、それに基づき決定した旨の説明をしている。ただ、本件の不開示理由の文言は、別件IR推進局と〇〇との実施協定第118条（秘密保持）の条文と酷似し、〇〇との間においても同様な「秘密保持協定」（請求人は不知）を締結し、同協定の文言を形式的に引き写したと推測される。それは、原則公開を旨とする条例に即し具体性のある理由付記を義務付けた最高裁判例（平成4年12月10日）に違反しており、決定自体が違法、無効である。

さらに木造リングの工事はすでに開始しており「準備」「検討」の段階ではない。すでに工事費の総額も明示されており、段階的な意思形成は終えており、「全部決まったら公開する」と言わんばかりの理由は、公開原則に著しく反し、最高裁判例（平成7年4月27日）に照らしても、行政運営に支障をもたらすものとはいえない。

2 反論書における主張

- (1) 大阪府知事より送付された万推第1199号の弁明書は無効である。理由は、条例に定められた、「審査請求があれば、ただちに情報公開の審査会に諮問する」という規定を守っていないからである。
- (2) 弁明書の内容もでたらめを極めている。審査請求人が公開請求をした内容は、大阪関西万博の木造リングにおける木材の総量や原木の産地、集成材の製造現場などであるが、すでに工事が始まっているのに、その発注、施工に関する情報が皆無であり、福島県の地方紙の紙面を情報提供されただけである。紙面には、製造業者名も扱い数量も原木の産地も載っており、福島県及び他都道府県におけるこれらの情報が非開示とされる理由はない。
- (3) 文書の特定が意図的かどうか分からないが、少なくとも工事に関する発注や施工における材料やその単価といった情報は、多額の負担金を提供している大阪府が把握していないとは到底考えられない。
- (4) もし、それらの情報を取得していないとするならば、「不開示」ではなく、「不存在」

という決定をすべきである。大阪関西万博のずさんな財務管理が表ざたにならないようにと意図的に隠ぺいしたと疑われてもやむを得ない対応である。

(5) ただちに、この反論書に基づいて、情報公開審査会に諮問すべきである。

3 口頭意見陳述における主張

情報公開は審査会から弁明書や反論書の提出依頼をするとされているはずで、いつ変わったのかといったことが気になっている。手続が無効ではないかと考えている。

弁明書で気になったところがある。事業者から聴き取りした情報があるはずで、それが第一義的な情報ではないか。

〇〇の情報はほとんど入っていない。秘密保持協定があるのではないかと疑うのが普通である。

意思形成過程の情報であり、公開することに支障があるという主張については、請求時点で既にリングの工事が始まっており、該当しないのではないか。

大阪府知事宛てに請求をしているため、府の林業を所管する所属等に他に文書があるのではないか。これだけの木材を使うのであるから、林業政策上の資料がないのはおかしいのではないか。

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以下のとおりである。

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) 行政文書公開請求の対象とした行政文書は、以下の2点である。

①令和4年9月7日に事業者が、閉会後の大屋根（リング）の活用方法等を検討するにあたり意見を伺うため、検討過程の大屋根（リング）の概要を実施機関及び国出先機関に提示したもので、これにより、実施機関が職務上取得した文書

②令和5年11月9日に実施機関が大屋根（リング）の物価影響や木材調達について、国及び事業者から聞き取りした情報をもとに内部報告したメールであり、実施機関が職務上取得した情報が記載された文書

(2) ①及び②の行政文書のうち、非公開理由を法人等情報（条例第8条第1項第1号）とした部分については、事業者から提供のあった情報であることから、事業者に意見照会を実施し、その回答を踏まえ、今後の関係者との調整に影響を及ぼし、国際博覧会の円滑な運営に支障を来すおそれがある表現が含まれているため、公にすることにより、当該法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることから、事業者が公表していない大阪・関西万博における準備及び開催運営に関する情報が記録されている部分については非公開とした。

また、②の行政文書のうち、非公開理由を意思形成過程情報(条例第8条第1項第3号)とした部分については、公開請求内容である大屋根(リング)の建設に向けた木材の総量や産地、製造場所に該当する内容ではない。また別のやりとりが記録されており、意思形成過程の情報であるため、公にすることにより府民に無用の誤解を与えて混乱を生じさせるなど府民の生活に支障を及ぼすおそれがあることから非公開とした。

なお、審査請求理由の「形式的に引き写したと推測される理由は不当」と例示されているIR推進局と〇〇との秘密保持協定に該当するような協定等は、実施機関と事業者との間で締結しているものはなく、非公開理由の作成にあたって、条例の条文や非公開とした部分の内容を踏まえ、部分公開決定通知書に理由附記している。

よって、令和6年1月4日付け万推第1162号により部分公開決定を通知したところである。

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。

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 手続等に不備があるとの主張について

(1) 不服審査の手続について

審査請求人は、審査請求があれば、ただちに情報公開の審査会に諮問するという規定を守っていないことから、本件決定は無効であると主張する。

この点、行政不服審査法(平成26年法律第68号。以下「行審法」という。)が平成28

年に施行されたことにより、審査請求の手続は、行審法に基づいて行うこととなった。行審法は、第9条第1項において、例外的な場合を除いて、審理員を置くこととしているが、条例第19条の4によると、本府情報公開制度においては行審法第9条第1項ただし書きを適用し、審理員制度が適用除外とされていることから、審理員が行う手続については、審査庁を実施主体として読み替え、審査庁が実施することとなる（行審法第9条第1項ただし書き及び同条第3項）。そのため、弁明書の提出（行審法第29条）、反論書の提出（行審法第30条）に係る事務も審査庁が行い、必要な審理を終えたときは審理の終結を判断することとしている（行審法第41条）。その後、審査庁は行政不服審査会といった第三者機関（本件の場合は当審査会）に対して諮問を行うこととなっている（条例第20条）。また、条例第20条第2項において、諮問については、「行審法第9条第3項において読み替えて適用する行審法第29条第2項に規定する弁明書の提出若しくは作成がなされたとき、又は行審法第9条第3項において読み替えて適用する行審法第30条第1項に規定する反論書若しくは行審法第9条第3項において読み替えて適用する行審法第30条第2項に規定する意見書の提出があったときは、これらの写しを添えてしなければならない。」としており、諮問に先立ち、弁明書及び反論書のやり取りを行うことを前提としている。ゆえに、本件の手続において諮問に先立ち、弁明書や反論書のやり取りをすることが手続違反となるわけではない。

よって審査請求人の主張は認められない。

(2) 理由付記の不備について

審査請求人は、〇〇と実施機関の間に秘密保持協定が結ばれたと推測し、そのことによって非公開の理由記載が包括的な記載となっていることから、違法であると主張する。

この点、理由の提示制度は、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、請求者において、非公開とされた情報が非公開事由のいずれに該当するのかが、その根拠とともに可能な限り記載自体から了知し得るものでなければならない。

本件において実施機関は、非公開箇所を特定した上で、各箇所について、非公開の根拠条文及び非公開理由を記載しており、「2025年日本国際博覧会（大阪・関西万博）（以下「万博」という。）の準備及び開催運営等に関する情報」及び「国における検討段階の情報等」といった個別に情報の性質にも言及していることから、本件の理由記載は違法とまではいえない。

また、本件の理由記載については、条文を参考に記載していることが読み取れる一方で、審査請求人からは秘密保持協定が結ばれていたことを示す根拠の提出はない。

よって審査請求人の主張は認められない。

(3) 文書の特定について

審査請求人は、今回の決定について、万博推進局のみが決定をしているところ、万博の大屋根リングに関わる事業について府の林業担当等、他の部局にも文書が存在しているはずであると主張する。

この点、実施機関に確認したところ、行政文書公開請求の時点で、大屋根リング建設に関し、他の部局がかかわっていた事実はないことから、万博推進局が本件請求に対応することとなったとのことであり、万博の運営や企画立案については専ら〇〇が行っていたということであった。実際、審査請求人が存在しているはずであるとする文書について府の林業推進の所管課に対し、当審査会から確認したところ、該当する文書は保有していないとのことであった。以上のことからすると、大阪府の他部局が本件に係する文書を保有していなかったことについて不合理とはいえない。

3 本件決定に係る具体的な判断及びその理由について

本件について、実施機関は条例第8条第1項第1号該当性及び同項第3号該当性を主張するところ、審査請求人は、当該主張について争っていることから以下検討する。

(1) 「2025年日本国際博覧会（大阪・関西万博）の準備及び開催運営等に関する情報」について

実施機関は、本件行政文書の非公開部分には「2025年日本国際博覧会（大阪・関西万博）の準備及び開催運営等に関する情報」が記録されており、これが条例第8条第1項第1号に該当し、法人等の事業者の経営上又は技術上の情報であって、これを公にすることにより、当該法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるためとしていることから、以下検討する。

ア 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、

- ・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。）、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（以下「要件1」という。）、
- ・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（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。

イ 条例第8条第1項第1号該当性について

〇〇は「令和7年に開催される国際博覧会の準備及び運営のために必要な特別措置に関する法律」（平成31年法律第18号）に基づく指定を受けているが、公益社団法人であ

って、条例第8条第1項第1号で除外されている公共団体には該当しないため、要件1に該当する。

実施機関に確認したところ、本件請求がされた当時、2025年の万博開催に係る経費は、材料費の高騰などを受け、予定していたものよりも大幅に増額しており、開催自体について、否定的な意見が多かったとのことであった。また、大屋根リングについても、その費用増額の中で、不要論が強く主張されており、国会等でも取り上げられる状況であったということである。

また、当該情報は、当時、共有する関係者については必要最小限とすることを条件に〇〇から提供を受けたものとのことであった。

加えて大屋根リングの建設について材料や加工場所の選出については、建設を委託された業者の裁量に基づいて判断を行っていたということである。

以上のことからすると、当時、当該情報を公開することで、〇〇及び委託を受けた建設業者に対して、経営上の裁量について、外部から圧力がかけられ、制限されかねない状態になり得たと考えられることから、法人の正当な利益を害すると認められる。よって要件2に該当する。

以上から、「2025年日本国際博覧会（大阪・関西万博）の準備及び開催運営等に関する情報」については、条例第8条第1項第1号に該当し、非公開が妥当である。

(2) 「国における検討段階の情報等」について

ア 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。

しかしながら、意思形成過程の情報の中には、行政内部で十分には検討・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う場合があり、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す場合、また、特定のものに合理的な理由なく利益を与え若しくは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3」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（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。

同号の「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、相談等をいう。

同号における「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4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。

イ 条例第8条第1項第3号該当性について

当審査会が見分したところ、非公開部分の情報については、万博実施に向けた準備期間中の国との調整等に関する情報であると考えられるため、要件3に該当する。

また、当該情報は意思形成過程における調整業務に関する情報であって、万博の開催をめぐる状況は激しく変遷していたといえ、行政内部でその位置付けについて十分には検討・協議がなされていない情報であったといえる。そうした状況下で、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不当に妨げることが十分に想定され、そのおそれの程度も具体的かつ客観的に認められる状況であったといえる。よって、要件4に該当する。

以上から、「国における検討段階の情報等」は条例第8条第1項第3号に該当し、非公開が妥当である。

4 その他の主張について

審査請求人は、その他縷々主張するが、いずれも本件における当審査会の判断を左右するものではない。

5 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。

6 付言

本件決定には、特定の情報について非公開とする理由が記載されているが、当該情報のどのような側面が条例第8条第1項第1号又は同項第3号に該当するのか実質的な理由が十分に記載されているとは言い難い。

今後は、非公開とする理由について、情報それ自体の公開とならない限度において、可能な限り基礎となる具体的事実関係を示すなどして、実質的な理由を請求者が了知し得る程度に記載すべきである。

(主に調査審議を行った委員の氏名)

海道 俊明、近藤 亜矢子、榊原 和穂、高野 恵亮