

大阪府情報公開審査会答申（大公審答申第 426 号）

〔 IR 区域来訪者等試算資料非公開決定審査請求事案ほか 1 件 〕

（答申日：令和 7 年 1 月 9 日）

第一 審査会の結論

大阪府知事が行った非公開決定は、妥当である。

第二 審査請求に至る経過

1 1 回目の情報公開請求について

- （1）令和 4 年 1 月 25 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 1」という。）を行った。

（本件請求 1 の内容）

IR 計画案説明会で説明された、IR 区域来訪者年間 2000 万人、カジノ施設入場者年間 1600 万人、カジノ収益年間 4200 億円算出のもとになった試算資料（どんな人が、年間どれくらいカジノに来て、どれくらいのお金のやりとりをすると想定しているのかがわかる資料）。

- （2）同年 2 月 8 日、実施機関は、本件請求 1 の対象となる行政文書を以下のものと特定し、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 1」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。

（公開しないことと決定した行政文書の名称）

設置運営事業予定者である〇〇（以下「事業予定者」といい、〇〇（以下「〇〇」という。）／〇〇株式会社で構成される。）から提出された大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置運営事業の事業提案に係る審査書類（以下「本件提案書類」という。）の IR 区域来訪者数、カジノ施設入場者数、カジノ事業収益に関する部分。

（公開しない理由）

ア 条例第 8 条第 1 項第 1 号に該当する。

本件提案書類は、収支計画やその根拠等を含む当該事業の実施に向けた事業者の具体的かつ詳細な提案を内容としており、これらは今後の事業運営に関わる事業者の技術上又は営業上の知見、ノウハウや取引上、経営上の秘密に関する情報であり、また、事業者から非公開を前提に提出されたものであって、本件提案書類を公にすることにより、当該法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。

イ 条例第 8 条第 1 項第 4 号に該当する。

本件提案書類は、収支計画やその根拠等を含む当該事業の実施に向けた事業者の具体的かつ詳細な提案を内容としている。

IR は、特定複合観光施設区域整備法に基づき、全国で 3 か所を上限として認定されるものであるため、本府及び大阪市は、IR の推進・実現を目指す他都市との間で競争関係にある。そのような中で、本件提案書類を公にすることは、当該若しくは同種の事務の目的を達成できなくなり、また、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と認められる。

- (3) 同年4月7日、審査請求人は、本件決定1を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号。以下略）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1」という。）を行った。

2 2回目の情報公開請求について

- (1) 令和5年4月29日、審査請求人は、実施機関に対し、条例第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2」という。）を行った。

（本件請求2の内容）

2022年4月25日作成「大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域の整備に関する計画」の要求基準17に記載された「入場料納入金の見込額：年間約320億円」から分かる夢洲カジノ日本人入場者延べ1066万人のうち、日帰り客の年間入場者延べ人数とその日帰り客1人あたりの年間平均入場回数の分かる文書。（その情報だけ分かればいいので、他の部分是非公開でも可）なお、「入場料納入金の見込額：年間約320億円」から夢洲カジノ日本人入場者のべ人数が1066万人であることは、IR説明会で大阪府の担当者が説明した情報なので、その内訳である本情報については非公開の理由がないことを申し添えておきます。

- (2) 同年5月15日、実施機関は、本件請求2の対象となる行政文書を以下のものと特定し、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2」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。

（公開しないことと決定した行政文書の名称）

認定申請書類（以下「本件認定申請書類」という。大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域の整備に関する計画（2022年4月25日）を除く。）のカジノ施設入場者数に関する部分。

（公開しない理由）

ア 条例第8条第1項第1号に該当する。

本件認定申請書類は、大阪IR事業の需要予測や収支計画の基礎となる開業後のカジノ施設入場者数の計算方法を記載した詳細資料であり、これらは今後の事業運営に関わる事業者の技術上又は営業上の知見、ノウハウや取引上、経営上の秘密に関する情報であり、また、事業者から非公開を前提に提出されたものであって、本件認定申請書類を公にすることにより、当該法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ため。

イ 条例第8条第1項第4号に該当する。

本件認定申請書類は、大阪IR事業の需要予測や収支計画の基礎となる開業後のカジノ施設入場者数の計算方法を記載した詳細資料であり、大阪府・市が行う大阪IRに係る事務に関する情報である。IRは、その推進・実現を目指す他都市との間で競争関係にあり、そのような中で、本件認定申請書類を公にすることは、当該事務の目的を達成できなくなり、また、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5月26日、審査請求人は、本件決定を不服として、行政不服審査法第2条の規定により、実施機関に対して、本件審査請求（以下「本件審査請求2」という。）を行った。

第三 審査請求の趣旨

- 1 本件審査請求1について
本件決定1を取り消すとの決定を求める。
- 2 本件審査請求2について
本件決定2を取り消し、部分公開に変更するよう求める。

第四 審査請求人の主張要旨

審査請求人の審査請求書における主張は、概ね次のとおりである。

1 審査請求書における主張（本件審査請求1）

大阪府、大阪市、大阪IR株式会社との間で締結された「大阪、夢洲地区特定複合観光施設区域整備等基本協定書」によれば、地中障害物撤去等の土地課題対策の費用は、大阪市が負担することとされている。最近の報道によれば、費用は少なくとも1578億円かかることが報じられており、さらに膨れ上がることも予想されている。これらの費用負担は、最終的には大阪府民、市民にかかってくるものであり、大阪府民、市民としては、当然、カジノを含むIR事業の収支計画がどのようなものであるかを知ることが、民主主義の活性化のために不可欠なものと言わざるを得ない。IR計画案説明会で、IR区域来訪者年間2000万人、カジノ施設入場者年間1600万人、カジノ収益年間4200億円と説明のあった数字の算出のもととなった試算資料を府民に明らかにしなければならないことは当然のことである。

また、カジノ事業は、ギャンブル依存症による家庭や社会の崩壊、35年とも65年とも予想される契約期間、そして、巨額の公的資金の投入などさまざまな問題に府民は大きな関心を寄せている事業である。条例第8条第1項第1号には、「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を除く」として、仮に「個人の競争上の地位その他正当な利益を害するもの」であっても、カジノにかかわる情報は公開されるべき情報にあたり、条例第8条第1項第1号を理由として非公開とすることは許されない。

次に、条例第8条第1項第4号の適用について、実施機関は「IRの推進、実現を目指す他都市との間で競争関係にあり、事務の公正かつ適切な執行に支障を及ぼす」という理由での非公開としているが、現在、カジノ事業の誘致を進めている長崎県や和歌山県と、大阪府の夢洲とはまったく立地条件や周辺の環境なども異なり、競争関係にあるとは考えられない。

主張の全文は、別紙1のとおり（掲載省略）。

2 審査請求書における主張（本件審査請求2）

私は、再度、入場料納入金の見込額年間約320億円から分かる夢洲カジノ日本人入場者延べ1066万人のうち、日帰り客の年間入場者延べ人数（以下第四及び第五において「年間入場者延べ人数」という。）とその日帰り客1人あたりの年間平均入場回数（以下第四及び第五において「年間平均入場回数」という。）の分かる文書として、2つの数字（以下第四及び第五において「年間入場者延べ人数」及び「年間平均入場回数」を併せて「2つの数字」という。）に絞って情報公開請求を行った。この請求内容であれば公開されると思ったが、再び非公開であった。

この2つの数字を公開することが、「当該法人の競争上の地位その他正当な利益を害」した

り、「当該事務の目的を達成できなくなり、また、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」したりするとは到底思えず、まったく理解できない。非公開の理由として理解できるのは「事業者から非公開を前提に提出されたもの」という部分だけだが、それを理由にこの2つの数字を非公開にすることはまったく不当であり、大阪府民の知る権利を侵害する。主張の全文は、別紙2のとおり（掲載省略）。

3 反論書における主張（本件審査請求1）

私は、カジノ入場日本人が1066万人（府・市入場料収入320億円から算出）という計画であることを知って、大阪IRのカジノ計画が、数十万人のギャンブル依存症客をつくる想定ではないかと疑い、日帰り客の数、1人当たりの年間平均入場回数を知りたかったため、大阪府・市が大阪IR株式会社と共同して策定した大阪IR計画案の内容についての質問をした。

しかし大阪府は、それを知りながら、審査請求人が〇〇の文書の公開を求めたかのように故意に歪曲した上で、全部非公開の決定を行ったが、これは認められない。

日帰り客の数、1人当たりの年間平均入場回数は、入場料からわかる日本人年間カジノ入場者1066万人の内容にかかわる情報で、〇〇が蓄積した知見を使って算出した結果としての数字である。技術上又は営業上の知見、ノウハウや取引上、経営上の秘密に関する情報そのものを聞いているのではなく、それらを活用して出した結果の数字を求めているのであり、非公開にする理由はない。日帰り客の数、1人当たりの年間平均入場回数だけを部分公開すれば済むことである。

主張の全文は、別紙3のとおり（掲載省略）。

4 反論書における主張（本件審査請求2）

実施機関は、令和5年9月25日付け弁明書において、私が公開を求めた2つの数字を、勝手にその数字が書かれている文書全体にすり替えて非公開理由を述べたもので、弁明のほとんどは、私の請求と関係ない情報に関するものである。

私が公開請求した2つの数字を公開できない理由に関わっている部分は、弁明書のうち3ページの「非公開を前提として大阪府・市に提出されたものである」と4ページの「これらの数字も、当然、本件事業者等の営業上のノウハウや取引上、営業上の秘密情報である」の部分だけである。ここで疑問なのは、実施機関は2つの数字を、本件事業者等の営業上のノウハウや取引上、経営上の営業秘密であると判断しているのは、事業者なのか、それとも実施機関であるのか、ということである。

2つの数字の公開を府民から求められて、実施機関は、改めてこの2つの数字を公開してもいいかどうか、事業者の意向を確認したのか疑問である。仮に事業者の意思確認もせず、実施機関が事業者になり代わって判断したならば、情報公開条例を逸脱した行為といえる。

主張の全文は、別紙4のとおり（掲載省略）。

5 令和5年10月30日に行われた口頭意見陳述における主張（本件審査請求1及び本件審査請求2）

私は、令和4年1月25日に情報公開請求を行い、すべて非公開となったため令和4年4月7日に審査請求を行い、令和5年4月29日に情報公開請求を行い、これもすべて非公開とな

ったため令和5年5月26日に審査請求を行った。

この二つは内容的には同じものであって、最初に審査請求したものについて、実施機関は、公開を求める情報を非常に広く捉えて、この情報を明らかにしたら〇〇等の会社が倒産するというようなことを非公開の理由としていた。私は、実施機関の主張は、私の知りたいことを的確にとらえたものではないと反論していたが、審査請求の手続が進まない一方で、IR事業の問題を知る必要があると思い、というのも、IR事業がどんどん進むため、もう一度2つの数字だけを明らかにしてもらいたいと考え、再度、情報公開請求を行った。

しかし、再び全面非公開だったために、再度、審査請求を提起した。

二つの審査請求の内容は同じであるが、1回目の審査請求では、審査請求に至った経過及びなぜ2つの数字の公開が必要なのかということを詳細に述べている。

2回目の方は、2つの数字に絞って公開請求を行ったにも関わらず非公開であったため審査請求を提起したところ、それに対して弁明がなされ、それに対して反論書で具体的な反論を行っている。

公開請求の内容としては2回目の方が、より私の知りたい情報という観点からは正確で、あるいは論点が明確であるため、後に詳しく説明を行う。

1回目の審査請求について説明をするに、私は令和4年1月に開催された大阪IR計画案説明会に参加して質問したが、大阪府、市が答えようとしらないものについて、同月25日付けで大阪府知事に対して情報公開請求を行った。

公開を求めた文書は、同説明会で説明されたIR区域来訪者2000万人、カジノ入場者年間1600万人、カジノ収益年間4200億円算出の元になった試算資料、どんな人が年間どれぐらいカジノに来て、どれくらいのお金のやりとりをすると想定しているのかがわかる資料というものであった。この請求に対して、公開しない理由として条例第8条第1項第1号及び第4号に該当するというものであったが、第4号は事務の問題というのはどう考えても納得できるようなものではなく、第1号については、公にすることにより、当該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ものに該当するため非公開ということであった。

しかし、条例の目的には、府民の府政の参加をより一層推進し、府政の公正な運用を確保することが掲げられており、また前文では、知る権利の保障と個人の尊厳の確保に資するとともに、地方自治の健全な発展に寄与するためと定め、府の保有する情報は公開を原則とする、と謳っており、あくまで非公開は例外であり、今回の場合、カジノ含むIR事業の収益計画はどのようなものかを知ることが、府政の信頼を確保し、生活の向上を目指す基礎的な条件であり、民主主義の活性化に不可欠というほかなく、公開すべきものだと考えている。

弁明書は、10ページにわたって主張が書かれているが要領を得ないもので、要するに、公開を求める文書は〇〇が作成したものであって、それを公開すると、〇〇の競争上の地位が危うくなる、会社が潰れるのではないかというふうなことが記載されていた。

これに対する令和4年5月23日付け反論書に記載した主張のポイントを説明する。

弁明書は、私が求めた情報について故意に歪曲している。公開請求を行うに至った経過であるが、令和3年12月に大阪IR計画が公表されて府民に対する説明会が開かれた。説明会は全部で11回予定されたが、うち4回はコロナのために中止となり、7回実施をされた。

私は2つの数字を知りたいと思って、第2回、第4回及び第7回の説明会に参加した。公表されている議事録を提出しているが、審査請求人が行った質問が中に含まれている。

要するに何を聞きたかったかという点、説明会でIR区域に来る人は年間2000万人と書いているが、カジノに何人行くかは全く書かれていない。記載されているのは、IR全体の収益5200億円のうち、ゲーミングというカジノによる収益が4200億円であるということだけである。IR区域を訪れたうち、何人がカジノに行き、どのようにIRやカジノが運営されるのかということを知りたいと思ったが、それが全く記載されていない。

しかし、第4回の説明会に行ったとき、それがわかるかのような説明があった。すなわち、入場料による府と市の収益が年間320億円というもので、日本人が入場したら1人6000円の入場料を払うことになっているので、そのうちの3000円が国に、3000円が府市であると決まっているので、1人が入場したら3000円というのはわかる。年間320億円ということであれば、年間1066万人の日本人がカジノに入場するということがわかった。

そのことを実施機関の担当者に話すと、収入額を公開している以上、日本人の年間カジノ来訪者数は認めるが、カジノに関する情報は出さないという説明だった。しかし、1066万人といった莫大な人数が、カジノを訪れるのか非常に疑問である。

実施機関は、1066万人は〇〇の知見に基づいて積み上げた数字であると説明するが、日本人の日帰り客にギャンブル依存症者がいると考えざるを得ない。仮に1人の日本人が週に2回カジノに通えば、年間1人が100人に数えられ、こういう人が十数万人の単位にいるということ想定する以外に、この数字が成り立つはずがない。

そのため、1066万人のうち日帰り客が何人であるか、その日帰り客は1年で平均何回行くことになるのか、ということを実施機関に尋ねたが回答がなく、そのため情報公開請求を行ったが非公開であったため、それを審査請求で争っており、現在に至っている。

2回目の情報公開請求では、2つの数字以外は全部非公開でよいので、2つの数字のみの公開を求めた。しかし、実施機関は全部非公開とした。

弁明書において、「対象文書」を公開したら支障が生じると記載されているが、「対象文書」を、「2つの数字」に置き換えると、非公開の理由が全く成り立たない。要するに、実施機関は2つの数字の公開と関係ないことをずっと弁明していて、関係する部分は2か所だけである。ひとつは、2つの数字は、〇〇との関係で公表しないという約束であったことから信義に反する、もう一つは、数字だけであっても〇〇の知見等、様々なものに基づいて出しているものであって営業上の秘密に該当するという説明である。

しかし、この弁明書は実施機関が作成したものであって、実施機関が事業者の営業上の秘密だと主張しているにすぎない。審査の過程で審議いただきたいが、実施機関は事業者にどのように確かめたのかを確認していただきたい。実施機関が確認した際、事業者は2つの数字を公開しないように、との意見を述べたと思われる。そうだとすると、実施機関としては、こういうものは基本的には公開することになっているという説明を行うべきであって、事業者がその実施機関の説明に対して、こういった問題をはらむというような主張がなされたような場合には、非公開と判断するならまだわかる。しかし、実施機関が事業者に確認を行ったうえで、公開されると困るという反応のみをもって全部非公開としているという運用であれば、そもそも公開請求の制度の趣旨に全く反していることとなる。

説明会で出てきている日本人1066万人は、明確に公開されていないが、計画の中で出てきていて、そのうち日帰り客は公開できないというふうな根拠等どこにもない。

事業者が公開できないと言っていることをもって非公開としているということであれば、

そもそもの大阪府の姿勢が根本的に問われて、条例を遵守する気がないと言っているに等しいということになる。

そういう意味でも、公開審査会の方で審査していただいて、公開を推していただくようお願いしたい。

6 令和6年5月9日付け意見書について

令和6年5月1日付けで提出された意見書は、令和5年9月25日付け弁明書の繰り返しでしかなく、弁明のほとんどは、私が求めた情報（2つの数字のみ）以外の情報について公開できないものとするもので、2つの数字を公開しないことの弁明にはなっていない。

主張の全文は、別紙5のとおり（掲載省略）。

第五 実施機関の主張要旨

1 弁明書における主張（本件審査請求1）

（1）条例第8条第1項第1号の該当性について

対象文書は、事業予定者が、大阪府・市に提出した本件提案書類の一部であり、大阪IR事業の需要予測や収支計画の基礎となる開業後のIR区域来訪者数、カジノ施設入場者数、カジノ事業収益について記載されている。

これらの情報は、海外を含む既存施設における事業予定者の実績や事業予定者独自の知見・ノウハウに基づくもので、事業予定者等が企図する規模・内容の大阪IR事業の実現可能性を見極めるうえでの根幹に関わるもので、事業予定者等の事業戦略上、極めて重要かつ秘匿性が高く、事業予定者等の営業上のノウハウや取引上・経営上の秘密情報であることは明らかである。

IR市場において、競合他社との競争関係にあるところ、需要予測が公になった場合、事業予定者等の経営戦略・方針や各施設の運営戦略・方針等が推察され、競争関係にある他の事業者に対して手の内を明かすこととなるとともに、対抗的な事業活動が行われるなど、事業予定者等の競争上の地位その他の正当な利益を害するおそれがある。

本件公募においては、「提案書類を公開された場合に応募者自身の権利、競争上の地位、その他正当な利益を害するおそれのある内容（特殊な技術やノウハウ等）が含まれる場合は、提案書類の提出時にその旨を明らかにすること」としていたところ、事業予定者からは、本件提案書類については特殊な技術やノウハウ等が含まれる旨が明らかにされている。大阪府・市からも事業予定者等に対し念のため本件提案書類の公開に係る見解を確認したところ、事業予定者等からは、本件請求の対象となる本件提案書類に含まれる情報は、〇〇が運営する既存IR施設における実績数値や秘匿性の高い独自の顧客情報等、事業予定者のみが有する知見・情報を含む独自のノウハウや営業秘密に基づく分析・検証によるものであり、いずれも事業予定者等の事業戦略上・経営上極めて秘匿性の高い秘密情報であるとともに、本件提案書類が公になった場合、事業予定者等による大阪IR事業の経営戦略や各施設の運営戦略・方針等が国内外の競合他社等の知り得るところとなり、事業予定者等の競争上の地位その他正当な利益が大きく害され得ることから、非公開とされたい旨の応答がなされている。

また審査請求人は、「カジノにかかわる情報」は条例第8条第1項第1号括弧書きの「例外公開情報」に該当するため、本件提案書類は公開すべきと主張する。

しかし例外公開情報のうち、前者の「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」について、大阪 IR 事業が原因となって、現在、生命等への危害（公害、薬害、食品等による危害）が発生している状況にはなく、大阪 IR の実施プロセス並びに有害な影響の排除に向けた各種取組や規制状況を踏まえると、事業者の事業活動が原因となって、生命等の危害を及ぼす蓋然性が高いということとはできない。

後者の「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」について、大阪 IR 事業の実施は、国やカジノ管理委員会による認定等を前提とする適法なものであり、国等の厳正な監督等に服しつつ実施されるものであって、「著しく社会的妥当性を欠く事業活動」ということもできない。

以上のことから、本件提案書類に記載された情報は、条例第 8 条第 1 項第 1 号括弧書きの例外公開情報には該当しないことから、同号に該当する。

（2）条例第 8 条第 1 項第 4 号の該当性について

IR 事業は、国内の 3 か所のみを条件とする事業であり、今後、IR 事業の誘致、実現をめざす他都市との間で競争関係に置かれることとなる。

本件提案書類が公にされると、本件区域整備計画の独自性・新規性や認定審査における競争力が失われることにより、国内外の他都市との競争に打ち勝ち、大阪ないし関西圏の成長の起爆剤となろうという大阪 IR 関係事務の目的が不成就・毀損され、IR 整備法に基づく納付金・入場料収入、税収増加はもとより、大阪ないし関西圏に期待される有形無形の事業効果が減少・毀損されるなど、大阪ないし関西圏にとって著しい不利益を生じさせるおそれがある。

またこのような状況に至るようなことがあれば、大阪府・市と事業予定者等の信頼関係を損なうこととなり、今後、事業予定者等から大阪 IR 関係事務の実施のために必要な情報を得たり、連携及び協力を図ることが著しく困難になる。

以上のことから、本件提案書類に記載された情報は、条例第 8 条第 1 項第 4 号に該当する。主張の全文は、別紙 6 のとおり（掲載省略）。

2 弁明書における主張（本件審査請求 2）

審査請求人は、本件認定申請書類に記載されている情報のうち「求めている情報の内容は『夢洲カジノ日本人入場者延べ 1066 万人のうち、日帰り客の年間入場者延べ人数とその日帰り客 1 人あたりの年間平均入場回数』の 2 つの数字だけ」であり、「この数字のみ部分公開すれば足りる」と主張するが、年間入場者延べ人数も年間平均入場回数も、本件事業者等のノウハウや営業秘密、内部管理情報を背景とした独自の着眼点と知見に基づき、相当の労力と費用を投じ、様々な条件等での分析を行ったうえで導き出した数字である。よって、これらの数字も、当然、本件事業者等の事業戦略上、極めて重要かつ秘匿性の高い情報であって、本件事業者等の営業上のノウハウや取引上・経営上の秘密情報である。

主張の全文は、別紙 7 のとおり（掲載省略）。

3 実施機関説明における主張

（1）令和 5 年 11 月 27 日に行われた実施機関説明における主張について

ア IR 事業の流れについて

2018 年 7 月、IR 整備法が成立した。日本でこれまで認められていなかったカジノを認めていく法律で、カジノだけではなく、国際会議場や展示場（MICE）、ホテル、魅力増進施設といった日本の魅力を発信するような施設、また日本各地へ観光客を送り届ける送客施設、こういったものを一体で設置運営するものとして、IR 事業が位置づけられている。IR 事業は、IR 整備法上、民間事業者が設置、運営するとなっており、民間事業者自らの資金で整備設置をした上で、その後長期にわたり事業を運営していくという制度になっている。

国では IR 整備法等が成立した後、基本方針を定めることとなっており、その後カジノの免許等を担当するカジノ管理委員会の設置等が進められることとなる。一方、大阪府、市としては、IR 推進法の成立を受け、2019 年 4 月、IR 事業の速やかな実現に向けて、課題の把握等も含めてコンセプト募集（RFC）を実施したところである。

その後、大阪府・市は、基本方針を受けて実施方針を作成することとなるが、実施方針では施設の種別及び規模を定めることとなる。また事業者については公募することになっているため、実施方針に募集選定に関する事項等を定めて公表している。

実施方針を踏まえて、2019 年 12 月、事業者の公募を開始したが、2019 年 12 月以降にコロナ禍が生じ、当初の予定が遅れ、2021 年 3 月に修正を行った上で、事業者から具体的にどういった事業をするのかというような提案を受けて、2021 年 9 月に事業者の選定をしたという流れになっている。

その後、大阪府・市及び事業者は、共同で区域整備計画を作成した上で、地域の合意形成のための公聴会や説明会を実施した上で、大阪府議会、大阪市議会の議決を得て、2022 年 4 月に区域認定申請を行ったところである。

区域認定申請は、約 1 年間、国の審査委員会による審査を経て、2023 年 4 月に認定されたという状況である。

そしてその後、IR 事業の実施に必要となる具体的な事項を定めた契約として、大阪府・市と事業者は実施協定を締結し、IR 事業を行うのは大阪市の土地であるため、大阪市と事業者で、2023 年 9 月、事業用定期借地権設定契約を締結したところである。

今後、具体的に IR 施設の詳細な設計を進めて建設を実施し、2030 年秋の開業を目指していくこととなる。

イ 2つの数字について

今回、事業者において2つの数字がノウハウあるいは営業上の秘密に該当する旨の申出をしているところである。もっとも、実施機関はこの事業者の申出のみならず、公開を求められている文書を確認し、2つの数字が法人情報（条例第8条第1項第1号）及び事務執行支障情報（条例第8条第1項第4号）に該当すると判断したものであり、以下詳述する。

2つの数字のうち、年間入場者延べ人数については本件提案書類の様式F及び本件認定申請書類の解説資料・評価 21-4、21-7に記載されている。一方、年間平均入場回数はこれらに記載されていないが、これに関連する情報が記載されている。

法人情報の該当性について、2つの数字は、民間事業者がこれまで培ってきた知見、あるいはマカオやラスベガスでのカジノ事業を運営している事業者が持っている数字を用いて算出されており、当然非公表のもので、かつ法人の営業上の秘密に当たるため、数字

そのもののほか、事業者のこれまでの知見等から大阪 IR に合わせて調整を行っており、公表できるような情報ではなく、法人情報に当たると考えている。

仮にこういった営業上の秘密、内部管理情報としての過去のカジノ施設の実績等を用いて大阪 IR のために算出された2つの数字が公開されると、IR 事業は国内外で非常に激しい競争におかれていることから、競合する事業者にそのような情報を渡すことと同義となる。計算等が模倣されると、今後の事業への影響、競争上の支障が生じるため非公開とした。

次に事務執行支障情報について、IR 事業は民間の知見ノウハウを生かして民設民営として運営される事業であり、民間の営業上の秘密を公表しながら事業を運営していくということになると、事業そのものの競争力が落ち、大阪府・市が施策として目指している経済効果自体の毀損、減少につながる事となる。

IR 事業に限らず、他の民間の投資を呼び込んで行う事業においても、民間事業者の営業上の秘密が公開されるという前提では、民間事業者は参入を控えることとなり、行政施策を遂行させるにあたり、支障となるため非公開とした。

(2) 令和5年12月25日に行われた実施機関説明における主張について

実施機関は、審査会の求めに応じて、本件提案書類及び本件認定申請書類のうち、2つの数字が記載された解説資料・評価 21-4 及び 21-7 を提出した。そして実施機関は、2つの数字がどのように記載されているか説明を行った。

2つの数字のうち、年間入場者延べ人数は、本件提案書類及び本件認定申請書類に記載されているが、顧客の獲得において競争関係にある中で、これを公開すると、競合他社が IR 事業に参入することが容易となる等、当該事業者が得られる利益が損なわれることになる。また、年間入場者延べ人数を記載した本件認定申請書類について国の認定がなされているところ、認定を得られるような数字を算出することができると自体が当該事業者のノウハウにあたるといえ、非公開としている。

IR 事業は、民間事業者のノウハウを活用して、民間事業者が運営する事業であることから、通常、その戦略は営業上の秘密として取り扱われ、対外的に公開されるものではない。IR 事業の制度設計として、民間事業者の営業上の秘密にあたるような情報を公開しなければ事業を進められないという前提であれば、民間事業者は安心して投資することができず、また柔軟に事業を運営することができないこととなる。

IR 事業は、莫大な資金の投資を要する事業であり、長期に運営していくにあたっては正確に投資市場の相場観を把握する必要があるところ、民間事業者は、算出した来訪者等を海外のコンサルタントに検証を依頼する等、労力及び費用をかけて検証を行って確定させている。このような年間入場者延べ人数を算出すること自体、当該事業者の高いノウハウがなければできないものである。

よって、年間入場者延べ人数及びそれを算出するための計算式は、条例第8条第1項第1号に該当するため公開できない。

2つの数字のうち、年間平均入場回数は、本件提案書類及び本件認定申請書類に記載されていないものの、これに関連する情報としての来訪頻度、その他の要素及び計算式が記載されており、これらの情報と計算式により算出可能となる。

前記のとおり、これらの情報もまた民間事業者のノウハウにあたり、条例第8条第1項第

1号に該当するため、2つの数字が本件提案書類及び本件認定申請書類にどのように記載されているかに関する具体的な説明については、明らかにすることはできない。

(3) 令和6年5月27日に行われた実施機関説明における主張について

IR事業はカジノ収益が事業収益の核となるもので、非常に多額の投資が必要にもなるところ、事業への参画及び実際にいくら投資するのかということについて判断するに当たっては、年間入場者延べ人数から相場観を把握することが極めて重要となる。

相場観とは、市場規模や事業規模を意味しており、IR事業は日本にこれまで存在しなかったことから相場観の把握は困難であり、競合他社が相場観を掴むには的確な需要予測を行う必要があるところ、需要予測を行うに当たっては、相当の費用及び労力等を要することとなる。そうであるにもかかわらず、年間入場者延べ人数が公になると、競合他社において、費用及び労力等をかけることなく相場観の把握が可能となり、IR事業の参入判断ができることとなる。

年間平均入場回数は、本件申請書類及び本件認定申請書類に記載されていないものの、本件認定申請書類の解説資料・評価 21-4、21-7に記載された来訪頻度及びその他の要素を一定の計算式にあてはめて算出できるところ、来訪頻度及びその他の要素は、海外でのカジノ事業により実績がなければ算出することが困難であり、計算式は設置運営事業者のノウハウに当たるものである。また外部のコンサルタント等も用いて来訪頻度等が信頼に値するものであるか精査を行っており、相当な労力及び費用が投じられているものである。来訪頻度等は、大阪府・市及び国の厳格な審査を経て、その実現性、妥当性が認められたもので、他の地域でのIR事業に関する2つの数字、相場観を把握する手がかりとして重要な情報であり、IR事業と類似する事業を営む事業者にとっては、マーケティング活動においても有益な情報であるといえる。

国の審査においても、2つの数字自体の妥当性及び大阪IRの実現性が認められており、その点からも、2つの数字は相場観等を把握する重要な情報であるといえる。

なお、実施機関は上記説明を行うにあたり、審査会に対し、令和6年5月23日付け回答書を補助資料として提出した。

4 令和6年5月1日付け意見書について

(1) 本件数値を含むカジノ需要予測結果について

審査請求人が求める「年間入場者延べ人数」及び「年間平均入場回数」(以下4において「本件数値」という。)についても、その数値のみならず相場観を把握すること自体が、本件事業者等の独自の知見・ノウハウと、多数の人的資源の投入、外部専門コンサルタントの活用、需要動向予想調査等、相当の労力と費用を投じたからこそ可能となっているものである。

IRの実績・知見・ノウハウを有しないあるいは乏しい民間事業者にとっては、計算過程はもとより、本件数値を含むアウトプットの全てを導出することができず、需要予測を行うことは困難である。

本件数値は、IRへの事業参画を検討する全ての民間事業者において、既存市場が存在しない日本における的確な需要相場を把握し、その市場性・収益性、投資判断、リスクプロファイル等を行うために、極めて重要かつ有用な情報として、強い関心、希求の対象とな

るものである。

(2) 2つの数字を非公開とする必要性について

IR への豊富な事業実績と高い知見・ノウハウを有した本件事業者等が試算し、厳しい認定審査を通過した大阪IRのカジノ事業の需要予測（本件数値を含む。）及びこれらの相場観は、客観的にも信頼性が高く、既存市場の存在しない日本市場において、他の民間事業者にとっても極めて重要かつ有用な情報・指標となるものであるところ、かような情報を公にすることによって、他の民間事業者による日本のIRへの参入検討や投資判断を助長・加速させることは明らかで、その結果、早期のIR開業をめざし、全国に先駆けて各種取組・準備を進めてきた大阪IRの競争優位性や本件事業者等の競争力が損なわれるおそれがあることも明らかである。

民間事業者は、事業収益（期待売上）に基づき、投資規模や事業参画の判断を行うものであるところ、「年間入場者延べ人数」は、事業収益（期待売上）の算出に直接的に用いられる重要な構成要素の一つである。また、来訪頻度等を用いて算出される「年間平均入場回数」についても、「年間入場者延べ人数」の算出基礎となるもので、これらの情報は、特にIRへの知見・ノウハウがない民間事業者にとっては、具体的な数値はもとより、その相場観も容易には知り得ない情報であり、諸外国のIRにおいても、これらの数値は非公表とされているところである。

主張の全文は、別紙8のとおり（掲載省略）。

第六 審査会の判断

1 審議手続について

本件審査請求1及び本件審査請求2（以下これらを区別しない場合は併せて「本件審査請求」という。）は、同一の審査請求人による同一の実施機関（大阪府知事）に対する公開請求に係る非公開決定（本件決定1及び本件決定2）に対して行われたものである。また、本件請求1の内容は、「IR区域来訪者年間2000万人、カジノ施設入場者年間1600万人、カジノ収益年間4200億円算出のもとになった試算資料」あり、本件請求2の内容は、「カジノ日本人入場者延べ1066万人のうち、日帰り客の年間入場者延べ人数とその日帰り客1人あたりの年間平均入場回数の分かる文書」であって、いずれもIR事業に関するものであり、さらに本件請求1及び本件請求2において公開が求められている文書は、実施機関がIR事業に関して作成又は取得しているものであること、上記第四の5のとおり、審査請求人は、本件審査請求の口頭意見陳述において、公開を求めるのは、「カジノ日本人入場者延べ1066万人のうち、日帰り客の年間入場者延べ人数とその日帰り客1人あたりの年間平均入場回数」（以下「本件係争情報」という。また、第四及び第五における「2つの数字」と同じ情報を指す。）のみとする旨の意見を述べて争点が限定されたことから、審査会は、審議をより円滑かつ迅速に進めるために本件審査請求の審議手続を一括して行い、また一括して答申することとした。

2 審議方法について

(1) 争点について

本件審査請求1において特定された文書は本件提案書類であり、本件審査請求2において

特定された文書は本件認定申請書類である。審査請求人が公開を求める本件係争情報は、これら本件提案書類及び本件認定申請書類（以下併せて「本件対象文書」という。）に記載があるところ、審査会は、本件対象文書に記載された本件係争情報を非公開としたことが妥当であるか否かを判断するものとする。

（２）審議方法について

審査会は、各本件対象文書が膨大なページ数に上ることから、実施機関に対し、まずは本件対象文書のうち本件係争情報が記載された箇所に関して説明を求めた。実施機関はこの求めに応じ、第五の３（２）記載のとおり、令和５年１２月２５日に開催された審査会に該当箇所の文書を提出し、本件係争情報がどのように記載されているか説明を行った。審査会において、実施機関から提出された箇所を見分したところ、本件審査請求について審議を行うにあたっては、本件認定申請書類のうち本件係争情報が記載された箇所を見分することで条例の非公開事由の該当性を検討できるものと判断し、実施機関より提出された本件認定申請書類のうち、解説資料・評価基準２１「財務の安定性」の根拠となる解説資料・評価２１－４「３５年分の事業計画（IR区域への来訪者数）」及び解説資料・評価２１－７「カジノ需要予測のバックデータ」（以下「評価２１－７」という。）のうち、審議に必要な範囲で特定された箇所を見分することにより審議を行った。

審査会は、評価２１－７には、セグメント（国内・国外等）ごとに算出された来訪者数が記載されていること、本件係争情報のうち、「日帰り客の年間入場者延べ人数」は、評価２１－７に記載されているが、「日帰り客１人あたりの年間平均入場回数」は記載されていないものの、評価２１－７に記載された情報等から導くことができることを確認した。

３ 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）実施機関は、本件係争情報が条例第８条第１項第１号の法人情報に該当し、また本件係争情報を公開することは、大阪府・市と事業予定者等の信頼関係を損なうこととなり、今後、事業予定者等から大阪IR関係事務の実施のために必要な情報を得ること及び連携・

協力を図ることが著しく困難になることを理由に条例第8条第1項第4号に該当すると主張する。以下、その該当性について検討する。

(3) 条例第8条第1項第1号について

ア 事業を営む者の適正な活動は、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を営む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とするのが本号の趣旨である。

同号は、

- ・法人（括弧内略）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「要件ア」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「要件イ」という。）

が記録された行政文書は、公開しないことができる旨定めている（ただし、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は公開されることとなる。）。

また、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、公正な競争の原理に反する結果とな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、公開されることにより、事業を営む者に対する名誉侵害や社会的評価の不当な低下となる情報及び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と解されるが、これらの具体的な判断に当たっては、当該情報の内容のみでなく、当該事業を営む者の性格や事業活動における当該情報の位置づけ等も考慮して、総合的に判断すべきものである。

イ IR 事業について

(ア) IR とは、一般に、統合型リゾート（Integrated Resort）を意味し、国際会議場や展示場、ホテル、レストラン、ショッピングモール、エンターテインメント施設、カジノ等で構成される一群の施設で、IR 事業とは、民間事業者が一体的にこれら施設を設置し、運営するものをいう。なお、IR 開業に至る手続の概要「IR 事業の流れ」（以下「IR 事業の流れ」という。）は別紙9のとおりである（掲載省略）。

また、IR 関連法規として、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「IR 推進法」という。）及び特定複合観光施設区域整備法（平成30年法律第80号。以下「IR 整備法」という。）があり、「特定複合観光施設」及び同施設の実施主体としての「設置運営事業者」について、IR 整備法第2条に以下のように定められている。

なお、IR 事業の実施主体について、IR 事業の流れのうち、事業者選定に至るまでについては以下「民間事業者」といい、事業者選定後においては「設置運営事業者」という。

（定義）

第2条 この法律において「特定複合観光施設」とは、カジノ施設と第一号から第五

号までに掲げる施設から構成される一群の施設（これらと一体的に設置され、及び運営される第六号に掲げる施設を含む。）であって、民間事業者により一体として設置され、及び運営されるものをいう。

一～六 （略）

2 （略）

3 この法律において「設置運営事業」とは、次に掲げる事業をいう。

一 特定複合観光施設を設置し、及び運営する事業

二 前号に掲げる事業に附帯する事業

4 この法律において「設置運営事業者」とは、設置運営事業を行う民間事業者をいう。

（以下略）

（イ）IR整備法の目的は、第1条に以下のように定められている。

（目的）

第1条 この法律は、我が国における人口の減少、国際的な交流の増大その他の我が国を取り巻く経済社会情勢の変化に対応して我が国の経済社会の活力の向上及び持続的発展を図るためには、国内外からの観光旅客の来訪及び滞在を促進することが一層重要となっていることに鑑み、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。）第5条の規定に基づく法制上の措置として、適切な国の監視及び管理の下で運営される健全なカジノ事業の収益を活用して地域の創意工夫及び民間の活力を生かした特定複合観光施設区域の整備を推進することにより、我が国において国際競争力の高い魅力ある滞在型観光を実現するため、特定複合観光施設区域に関し、国土交通大臣による基本方針の作成、都道府県等による区域整備計画の作成、国土交通大臣による当該区域整備計画の認定等の制度を定めるほか、カジノ事業の免許その他のカジノ事業者の業務に関する規制措置、カジノ施設への入場等の制限及び入場料等に関する事項、カジノ事業者が納付すべき国庫納付金等に関する事項、カジノ事業等を監督するカジノ管理委員会の設置、その任務及び所掌事務等に関する事項その他必要な事項を定め、もって観光及び地域経済の振興に寄与するとともに、財政の改善に資することを目的とする。

（ウ）民間事業者の選定は、IR整備法第8条に以下のように定められている。

（民間事業者の選定）

第8条 都道府県等は、実施方針に即して、次条第1項の規定により同項に規定する区域整備計画を共同して作成し国土交通大臣の認定を申請する民間事業者を公募の方法により選定するものとする。

2 （略）

（エ）基本方針、実施方針及び区画整備計画については、IR整備法第5条、第6条及び第9条に以下のように定められている。

（基本方針）

第5条 国土交通大臣は、特定複合観光施設区域の整備のための基本的な方針（以下「基本方針」という。）を定めなければならない。

（以下略）

（実施方針）

第6条 都道府県等（都道府県又は指定都市（地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の19第1項に規定する指定都市をいい、当該指定都市の区域に特定複合観光施設区域を整備しようとする区域の全部を包含するものに限る。）をいう。以下この節において同じ。）は、特定複合観光施設区域を整備しようとするときは、第8条第1項の規定による選定に先立ち、基本方針に即して、当該特定複合観光施設区域の整備の実施に関する方針（以下この節において「実施方針」という。）を定めなければならない。

（以下略）

（区域整備計画の認定）

第9条 都道府県等は、設置運営事業等を行おうとする民間事業者と共同して、基本方針及び実施方針に即して、特定複合観光施設区域の整備に関する計画（以下「区域整備計画」という。）を作成し、国土交通大臣の認定を申請することができる。この場合において、当該民間事業者がまだ設立されていないときは、発起人その他の当該民間事業者を設立しようとする者と区域整備計画を共同して作成し国土交通大臣の認定を申請するものとする。

2 区域整備計画には、国土交通省令で定めるところにより、次に掲げる事項を定めるものとする。

一～三 （略）

四 特定複合観光施設を構成する施設の種類、機能及び規模に関する事項並びに設置運営事業等及び設置運営事業者等に関する事項その他の設置運営事業等の基本となる事項に関する計画（以下この章において「事業基本計画」という。）

五 （略）

六 前各号に掲げるもののほか、カジノ事業の収益を活用して地域の創意工夫及び民間の活力を生かした特定複合観光施設区域の整備を推進することにより我が国において国際競争力の高い魅力ある滞在型観光を実現するための施策及び措置に関する事項

（以下略）

3 （略）

4 事業基本計画は、設置運営事業等を行おうとする民間事業者が作成する案に基づいて作成するものとする。

5～10 （略）

11 国土交通大臣は、第1項の規定による申請があった場合において、その区域整備計画が次に掲げる基準に適合すると認めるときは、その認定をすることができる。

一 基本方針に適合するものであること。

二 国内外の主要都市との交通の利便性その他の経済的社会的条件からみて、特定複合観光施設区域の整備を推進することが適切と認められる地域であること。

三 事業基本計画が次に掲げる基準に適合するものであること。

イ～ホ （略）

ヘ イからホまでに掲げるもののほか、設置運営事業等が円滑かつ確実に行われると見込まれること。

四～六 （略）

七 その認定をすることによって、認定区域整備計画の数が三を超えることとならないこと。

（以下略）

（オ）基本方針には、以下の記載がある。

第2 特定複合観光施設区域の整備の推進に関する施策に関する基本的な事項

カジノ事業を含む IR 事業は、カジノ事業の収益を活用して、IR 区域の整備を推進することにより、国際競争力の高い魅力ある滞在型観光を実現し、観光及び地域経済の振興に寄与するとともに、財政の改善に資するという公益目的の実現のために、特別に認められるものである。そのため、IR 整備法では、IR 区域の整備の推進に関する施策を策定し、及び実施することを国と関係地方公共団体の責務とした上で、IR 事業の公益性を確保するために必要な枠組みが整備されている。

第3 設置運営事業等及び設置運営事業者等に関する基本的な事項

3 IR 事業の在り方

（1）IR 事業の一体性

カジノ事業を含む IR 事業はカジノ事業の収益を活用して公益目的を実現するために認められるものであり、カジノ事業の収益を公益目的に確実に還元するため IR 事業は一体性が求められる。そのため、IR 整備法においては、設置運営事業が一の設置運営事業者により一体的かつ継続的に行われると認められるものであることを区域整備計画の認定基準とするとともに、IR 事業者には、IR 事業以外の事業の兼業が禁止されている。

一の設置運営事業者による一体的な経営が原則となるが、経営の一体性を損なわない範囲で、業務における効率性の確保や専門性の活用の観点から、他の民間事業者がカジノ施設を含む IR 施設を一体的に整備し、その用途に応じて管理し、設置運営事業者に専ら使用させる事業形態や、経営判断を IR 事業者に留保した上で第三者にカジノ事業以外の IR 事業について業務委託やテナントへの入居契約を行うことが可能である。

なお、カジノ事業を自ら運営しない会社が設置運営事業者になることは認められない。

（以下略）

（2）IR 事業者の資本構成

日本型 IR は、民間事業者の資金や能力を生かすため、「民設民営」を基本としており、IR 整備法においても、IR 施設は民間事業者により設置され、及び運営されるものと定義されている。したがって、IR 事業者の経営に直接公的主体が関与することは適切ではなく、そのため、国や地方公共団体から出資や役員の派遣などを受ける事業形態は、IR 事業者として認められない。

（以下略）

（カ）実施方針には、以下の記載がある。

第1 特定複合観光施設区域の整備の意義及び目標

1 意義

(略)

大阪府及び大阪市（以下「大阪府・市」という。）は、IR 整備法に基づき、大阪・関西が有するポテンシャルと民間の創意工夫を最大限活かしつつ、大阪・夢洲において大阪・関西の持続的な経済成長のエンジンとなる世界最高水準の成長型 IR（大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域。以下「大阪 IR」という。）の実現を図ることで、成長産業たる観光分野の基幹産業化を図るとともに、大阪経済の更なる成長を実現し、もって我が国全体の観光及び経済振興の起爆となることをめざすものである。

また、IR は、民間の活力と創意工夫が活かされるとともに、カジノ事業の収益の適切な活用が図られることや、カジノ施設の設置及び運営に伴う有害な影響の排除が適切に行われること、さらに、観光や地域経済の振興、財政の改善への貢献を持続的に発現する観点から、長期間にわたって安定的かつ継続的な IR 事業の運営が確保されることが極めて重要な前提条件であり、その実現に向けて大阪府・市一体で取組みを進めていく。

第2 特定複合観光施設設置運営事業に関する事項

大阪府・市では、大阪 IR を実現するため、特定複合観光施設区域の整備に関する計画（以下「区域整備計画」という。）の作成及び国への認定の申請を共同で行い、特定複合観光施設を設置及び運営する事業並びにこれらに附随する事業を実施する民間事業者を公募により選定することを予定している。本実施方針は、IR 区域の整備を推進し、長期間にわたって、安定的で継続的な IR の運営を確保するに当たって、IR 整備法及び同法第5条に基づき国土交通大臣が定めた「特定複合観光施設区域の整備のための基本的な方針」等に即して、大阪府・市として考える IR 区域の整備の意義や目標、IR 事業を実施する上で必要となる要件や設置運営事業予定者の選定方法など IR 区域の整備の実施に関する方針を定めるものである。

1. ～7. (略)

8. 本事業における費用負担

(1) 本事業の費用

設置運営事業者は、本事業の実施に必要となる費用のすべて（区域整備計画の作成（大阪府・市が実施する施策及び措置に関する部分を除く。）及び各種許可等の申請に要する費用等並びに、本事業を開始するまでに要する費用を含む。）を自ら負担する。

(以下略)

(キ) 区域整備計画の要求基準 16 には、以下の記載がある。

開業までに投資する IR 施設の整備費は約 1 兆 828 億円であり、開業後のカジノ事業の収益を還元しながら、投資を回収していくこととなる。

ウ IR 事業の在り方について

(ア) 事業形態について

IR 推進法第2条第1項柱書及び基本方針において、IR 事業は民設民営事業であることが明記され、IR 推進法第1条においては、「適切な国の監視及び管理の下で運営される健全なカジノ事業の収益を活用して地域の創意工夫及び民間の活力を生かした

特定複合観光施設区域の整備を推進することにより、我が国において国際競争力の高い魅力ある滞在型観光を実現する」とあり、IR 事業においては、カジノ事業の収益が事業の要となっていることがわかる。

また、民間事業者によるカジノ事業の実施が認められるのは、基本方針によると、同事業の収益を活用して公益目的の実現が見込まれるからであり、そのため、カジノ事業の収益を公益目的に確実に還元するため IR 事業は一体性が求められ、また設置運営事業者は、IR 事業以外の事業の兼業が禁止されている。

一方、日本型 IR は、民間事業者の資金や能力を活かすため、「民設民営」を基本としており、基本方針において、IR 事業者の経営に直接公的主体が関与することは適切ではなく、そのため、国や地方公共団体から出資や役員の派遣などを受ける事業形態は認められていない。

(イ) IR 事業の継続性について

実施方針には、IR 整備法第 6 条第 2 項各号に掲げる事項を定めることとされており、同項第 5 号では、IR 事業の実施を通じて、観光や地域経済の振興に寄与し、財政の改善に資するためには、長期間にわたって、安定的かつ継続的な IR 事業の実施を確保する必要があることから、「設置運営事業等の円滑かつ確実な実施の確保に関する事項」として、設置運営事業者の責任の履行確保の方法や、IR 事業におけるリスク及びその分担の在り方等を示すことが求められている。

また、IR 整備法第 9 条第 11 項第 3 号においても、区域整備計画の認定基準として IR 事業が継続的に行われることが規定されている。

(ウ) 以上のことから、IR 事業に関する法令等上、IR 事業を実施する民間事業者は、公益目的を達成するため事業形態について制約を受けながら、安定的かつ継続的な IR 事業を実施し、カジノ事業の収益を上げて当該目的に還元し、かつ投資を回収することが求められているといえる。

(4) 条例第 8 条第 1 項第 1 号の該当性について

ア 本件対象文書の性質及び本件対象文書に記載されている情報の概要

IR 事業は、国や地方公共団体から出資や役員の派遣を受けることなく、設置運営事業者の経営責任のもとで実施されるものであり、また、事業実施に必要となる費用を負担することが原則とされる。なお、大阪 IR の開業までに必要とされる IR 施設の整備費は約 1 兆 828 億円（最新の区域整備計画（令和 6 年 4 月 19 日時点）における IR 施設の整備費は 1 兆 2689 億円）となっている。

事業者として選定された設置運営事業者は、巨額の投資を IR 事業の収益、特にカジノ事業の収益をもって投資を回収していかなければならず、さらに日本国の「観光及び地域経済の振興に寄与するとともに財政の改善に資する」という公益目的の達成が求められているところ、事業継続のためには設置運営事業者の事業収益を上げるためのノウハウ及び経営能力が非常に重要となってくる。

民間事業者は、選定を受ける段階においては、大阪府・市は 1 社のみを選定することから、他の民間事業者と競争関係にあるといえ、本件提案書類には巨額の投資が可能であることのほか、IR 事業を継続して運営することができるノウハウ等を有し、かつそれが競合他社より優れていることを示すことになる。

また選定後、設置運営事業者は大阪府・市と共同で区域認定申請を行うところ（IR 整備法第 9 条第 1 項）、国土交通大臣は、基本方針への適合性や IR 事業の一体性等、IR 整備法第 9 条第 11 項各号に定める基準、例えば、同項第 3 号へは「設置運営事業等が円滑かつ確実に行われると見込まれること」となっており、これに適合すると認める場合には認定を行う（IR 整備法第 9 条第 11 項）こととなっている。

基本方針には IR 区域整備計画の審査基準に係る基準等が定められており、大きく 2 つの基準で構成されている。ひとつが政令で定められた施設の規模要件等必ず適合しなければならない基本的な要件として要求基準であり、もうひとつが、IR 整備法第 9 条第 11 項第 7 号では認定区域整備計画の数が 3 を超えることとならないこととされているところ、この 3 という上限の範囲内で優れた計画を認定するための基準としての評価基準である。

IR 整備法第 11 条第 4 項では、「事業基本計画は、設置運営事業等を行おうとする民間事業者が作成する案に基づいて作成するものとする」とされているところ、設置運営事業者は、本件認定申請書類に上記要求基準及び評価基準を満たすこと、特に評価基準は競合他社に比して優れたノウハウ等を有することを根拠づける具体的な内容を記載することになる。

以上のことから、IR 事業がこれまで存在せず、既存市場のない新規事業であり、都道府県にも十分な知見の蓄積がないこと、また IR 事業に要する莫大な投資金額に鑑みれば、本件対象文書には、IR 事業の開業を目指して競合他社よりも優位にあることを示すような情報が記載されていること、このような情報は、大規模事業を経営するノウハウ等であって、高度に専門的なものであると推察することができる。

イ 本件係争情報について

（ア）本件係争情報もまた、前記アで述べたとおり、日本の市場に存在しない情報であるといえるが、個別に条例第 8 条第 1 項第 1 号の該当性について検討する。

この点、審査請求人は、本件係争情報は、カジノ事業に関する基本的予測情報であり、非公開とすることは認められないと主張する。

一方、実施機関は、事業者が投資判断を行うにあたり、本件係争情報のうち、「日帰り客の年間入場者延べ人数」（以下「年間延べ来訪者数」という。）は、カジノの市場規模を予測するにあたってきわめて重要かつ直接的な計算の要素になるところ、その数値のみならず相場観を把握すること自体が、本件事業者等の独自の知見・ノウハウと、外部専門コンサルタントの活用、需要動向予想調査等、相当の労力と費用を投じたからこそ可能となっている旨、また、設置運営事業者が相当の労力と費用を投じたにもかかわらず、これを公開すると、他の事業者は、これらの確度の高いと想定される情報をほぼ費用をかけずして容易に入手し、他の事業者における IR 事業その他の類似事業に転用できることとなる旨主張する。

また実施機関は、設置運営事業者の選定にあたり、本件係争情報が審査要素として有用なものであるとも主張する。

（イ）年間延べ来訪者数について、まず、年間延べ来訪者数の意味合いについて説明する。

大阪 IR のウェブサイトには、設置運営事業者より大阪府・市へ納められる入場料は年間約 320 億円であると掲載されている。日本人及び日本に住居を有する外国人（以下

「日本人」という。)がカジノに入場するには、入場料として6,000円を要する(IR整備法第176条、第177条)ところ、うち3,000円が大阪府・市へ配分される(IR整備法第179条)ことから、「大阪IRカジノ日本人入場者延べ1066万人」という情報は、これらの数字から導くことができ、大阪府・市は、当該情報を対外的にも説明しているところである。

そして「大阪IRカジノ日本人入場者延べ1066万人」という情報は、本件係争情報である年間延べ来訪者数(日帰り客)及び年間延べ来訪者数(宿泊客)から算出されるものである。審査請求人は、本件係争情報は、カジノ事業に関する基本的予測情報であると主張するところ、年間延べ来場者数が、法人に関する情報として要件アに該当することは明らかであることから、このような数字を公開することにより、法人の競争上の地位を害するものと認められるかという観点から、要件イの該当性について以下詳述する。

一般に事業者は、新たな事業を行うにあたっては、相場観(市場規模)の把握を行う。相場観(市場規模)が把握できてはじめて、投資判断を行ったり、事業の採算性の有無を検証することが可能となり、経営判断ができることとなる。このことはIR事業においても同様であり、年間延べ来訪者数は、IR事業に参入しようとする他の事業者にとって相場観(市場規模)を把握するにあたって重要な情報であるといえる。

相場観(市場規模)の把握にあたっては、すでに国内に存在する財・サービスであれば、これまでの実績等が存在するが、IR事業はこれまで日本に存在しなかったものであり、通常、事業者においてこれを把握するための手がかりを入手することすら困難であるといえる。

この点について、実施機関は、年間延べ来訪者数は非公表の海外を含む既存のIR施設の実績や顧客情報等の内部管理情報をもとに、設置運営事業者が算出したものであると主張するところ、年間延べ来訪者数は、既存のIR施設の実績等を保有する事業者でなければ算出することが難しく、また、その実績等を大阪IRにおける年間延べ来訪者数に置き換えるには、設置運営事業者の独自の知見・ノウハウが用いられたこと、その他、外部専用コンサルタントを活用する等、相当の労力及び費用が投じられたことも認め得るところである。

このような状況のもとで算出された年間延べ来訪者数は、広く明らかにされている情報を活用して容易に得られるものではなく、秘匿性の高い情報であるといえる。

年間延べ来訪者数は、相場観(市場規模)の把握にあたって重要な情報であり、また秘匿性が高く、仮に当該数字が公開されるならば、IR事業に参入を検討する事業者は、ほとんど費用をかけずして相場観(市場規模)を把握することが可能となり、他の民間事業者のIR事業その他類似事業を開業するか否かの判断を容易ならしめるものである。

もっとも、他の事業者にとっては、この相場観(市場規模)が信頼に値するものでなければ適切な判断ができないところ、大阪府・市は事業者選定にあたり、また国は区域認定を行うにあたって、本件係争情報は信頼に値するものであると判断し、大阪IRについて事業継続性があると認めている。当該判断に至った経緯として、実施機関は以下のように説明する。

本件提案書類に記載された本件係争情報を含む需要予測やそれに基づく事業計画について、大阪府・市においては、海外IRの知見があるコンサルタントを採用し、IR事

業を安定的に実現することができるか否かという観点から審査を行い、実現性があると判断したとのことである。

国は、民間事業者からの需要予測に関するバックデータの提供及び説明を受けて本件係争情報を含む需要予測やそれに基づく事業計画が信頼に値し、本件認定申請書類に記載された事項について実現性があると判断したとのことである。

実施機関は、本件係争情報のような信頼に値する数字があれば、それを参考に設置運営事業者の選定にあたって審査を行うことができたところ、IR 事業がこれまで日本に存在せず、相場観（市場規模）がないことから、本件係争情報について信用し得るとの判断を行うことが容易にはなし得なかった旨主張する。また実施機関は、国に対して認定申請を行うにあたり、仮に本件係争情報のような数字を容易に入手できたならば、実施機関において、認定申請が通るような数字を算出するために手探りで行った膨大な作業時間等の労力及び時間を削減することができたのであり、本件係争情報のような数字があれば、有益であったと主張する。

審査会としても、IR 事業がこれまで日本に存在しなかったことを踏まえれば、本件係争情報は、行政にとっても容易に既存の行政データ等から算出したり、入手したりすることができないものであるといえ、実施機関が主張するとおり、行政側にとっても設置運営事業者の選定及び国に対する認定申請において有益なものであると認めることができる。

よって、本件係争情報は、実施機関が主張するように、容易に算出したり、入手したりするようなものではなく、事業計画の適否を判断するうえで有益なものであると認められ、このことから IR 事業への参入を検討するような事業者にとってもまた有益なものであると認められる。

以上のことから、年間延べ来訪者数を公にすることにより、他の民間事業者の IR 事業等を開業するか否かの判断等を容易ならしめることから、公正な競争の原理を侵害し、法人の競争上の地位を害すると認められ、要件イに該当し、条例第 8 条第 1 項第 1 号に該当する。

(ウ) 次に本件係争情報のうち、「日帰り客 1 人あたりの年間平均入場回数」（以下「年間平均入場回数」という。）は、本件対象文書に記載されていない。しかしながら、本件認定申請書類の評価 21－7 には来訪頻度及びその他の要素が記載されており、これらを一定の計算式にあてはめて年間平均入場回数を算出することができることから、本件対象文書に記載されている来訪頻度及びその他の要素（以下「来訪頻度等」という。）は、年間平均入場回数を知り得る情報であるといえる。

なお、実施機関は、その他の要素は、設置運営事業者が IR 事業に関する様々な情報のうち、年間平均入場回数を算出するにあたり必要であると判断したものであり、どのような要素を取り上げたかということ自体が、当該事業者のノウハウに該当し、その他の要素が何を指し示すのかについても公開することができないと主張する。

以上を前提に、来訪頻度等について条例第 8 条第 1 項第 1 号の該当性を検討する。

まず、来訪頻度等は要件アに該当することは明らかである。

次に来訪頻度について要件イの該当性を検討するに、この点、実施機関は、年間平均入場回数については、既存 IR 施設における実績数値や秘匿性の高い独自の顧客情報等から、

設置運営事業者のみが有する知見・情報を含む独自のノウハウや営業秘密に基づく分析・検証により算出されたものであり、これが公開されると、大阪 IR の経営戦略や各施設の運営戦略・方針等が国内外の競合他社等の知り得るところとなり、設置運営事業者の競争上の地位その他正当な利益が大きく害され得る旨主張する。

実施機関の主張について検討するに、IR 事業はこれまで日本に存在しなかったものであることから、客 1 人あたり、年間、平均して何回入場するかという来訪頻度は、設置運営事業者のこれまでの経験により培われてきた知見及び高度に専門的なノウハウ等に基づいて導かれたものであると認められ、競合他社が通常知り得ない情報であるといえる。これらを鑑みると、当該数字を導くために設置運営事業者が有する膨大な資源が投じられていることも認め得るところであり、秘匿性の高い情報であるといえる。

また来訪頻度は、投資判断を行うにあたっても重要な情報であり、競合他社において、IR 事業その他の類似事業への参入の判断を容易にさせるものであるといえる。

近年の事業活動においては、ターゲットを設定した商品開発やプロモーション活動が標準の手法として行われるところ、IR 事業に参入した競合他社において、来訪頻度を用いることでさらに的確なターゲット設定やプロモーション活動を可能とさせるものとなることから、来訪頻度は、競合他社にとっても顧客獲得のための有用な情報であるといえる。

これらのことから、来訪頻度が公開されると、競合他社によって対抗的な事業活動が行われたいとはいえないことから、公正な競争の原理を侵害し、法人の競争上の地位を害すると認められ、要件イに該当する。

また、その他の要素について要件イの該当性を検討するに、その他の要素は、設置運営事業者が年間平均入場回数を求めるに当たって、様々な情報から取り上げた一要素であり、その要素を取り上げたということ自体がノウハウに該当するといえ、その他の要素を指し示す具体的な名称は、営業上の秘密に該当するものである。また、その他の要素の具体的内容である数値は、来訪頻度と同様に設置運営事業者が保有する実績数値等に基づいて算出されるもので、競合他社が通常知り得ない情報であるといえる。

よって、その他の要素及びその具体的内容である数値を公開すると、年間平均入場回数の算出方法を推測させることとなり、その他の要素についても要件イに該当する。

(エ) 例外公開情報の該当性について

審査請求人は、本件係争情報は、条例第 8 条第 1 項第 1 号括弧書きの「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。）に該当するため、公開が妥当であると主張する。

「生命等に対し危害を及ぼすおそれのある」とは、現在、生命等への危害（公害、薬害、食品等による危害）が発生している状況があること、あるいは過去又は現在の状況から類推して、将来、生命等への危害を及ぼす蓋然性が高いことをいうところ、実施機関の主張するとおり、大阪 IR 事業が原因となって、現在、生命等への危害（公害、薬害、食品等による危害）が発生している状況ではなく、大阪 IR の実施プロセス並びに有害な影響の排除に向けた各種取組や規制状況を踏まえると、事業者の事業活動が原因となって、生命等の危害を及ぼす蓋然性が高いということもできない。

また、「違法な若しくは著しく不当な事業活動」とは、法令の明文規定若しくは趣旨目的に反し、又は法令の明文規定等に反しないまでも、それが社会通念に照らして、著しく社会的妥当性を欠く事業活動をいうところ、IR 事業は IR 推進法等を根拠に進められているものであり、設置運営事業者が、大阪府・市と共同申請した本件認定申請書類については国の審査を経て、国が認定を行っているものであり、法令の明文規定又は趣旨目的に反するものではなく、また社会通念に照らして著しく社会的妥当性を欠く事業活動であるとはいえない。

よって、本件係争情報は例外公開情報に該当しない。

以上のことから、来訪頻度等は、条例第 8 条第 1 項第 1 号に該当する。

(5) 条例第 8 条第 1 項第 4 号について

ア 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。

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「要件ウ」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「要件エ」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、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。

イ 事業者と実施機関との関係について

本件提案書類の提出を求めるに当たって大阪府・市が作成した実施方針には、以下の記載がなされている。

(ア) IR 事業の意義

大阪府・市は、IR 整備法に基づき、大阪・関西が有するポテンシャルと民間の創意工夫を最大限活かしつつ、大阪・夢洲において大阪・関西の持続的な経済成長のエン

ジンとなる世界最高水準の成長型 IR の実現を図ることで、成長産業たる観光分野の基幹産業化を図るとともに、大阪経済の更なる成長を実現し、もって我が国全体の観光及び経済振興の起爆となることをめざすものである。

また、IR は、民間の活力と創意工夫が活かされるとともに、カジノ事業の収益の適切な活用が図られることや、カジノ施設の設置及び運営に伴う有害な影響の排除が適切に行われること、さらに、観光や地域経済の振興、財政の改善への貢献を持続的に発現する観点から、長期間にわたって安定的かつ継続的な IR 事業の運営が確保されることが極めて重要な前提条件であり、その実現に向けて大阪府・市一体で取組みを進めていくこととされている。

(イ) 事業期間

本事業を実施する期間（以下「事業期間」という。）は、実施協定の発効日から、IR 整備法第 9 条第 11 項に基づく区域整備計画の認定日の 35 年後の応当日の前日（以下「事業期間終了日」という。）まで（事業期間が延長された場合は当該延長期間の終了日まで）とする。

(ウ) IR 施設の設置及び運営に関する事項

設置運営事業者は、IR 関係法令等に従うほか、以下に掲げる基準・要件等を充足の上、自らの創意工夫とノウハウを最大限活かして本事業を実施するとされている。

(エ) 提案書類の公開について、大阪府・市は、必要に応じて、選定した設置運営事業予定者（設置運営事業予定者となった次点設置運営事業予定者を含む。）の提案書類の一部（プレゼンテーションにおける配付資料及び映像等を含む。）を公開する場合がある。なお、提案書類を公開された場合に応募者自身の権利、競争上の地位、その他正当な利益を害するおそれのある内容（特殊な技術やノウハウ等）が含まれる場合は、提案書類の提出時にその旨を明らかにすること。

(6) 条例第 8 条第 1 項第 4 号の該当性について

IR 事業が要件ウに該当することは明らかである。要件エについて、条例第 8 条第 1 項第 4 号は、府の機関における事務の目的達成の確保という観点から定められたものであることから、IR 事業の特殊性のほか大阪 IR の事務の目的達成という観点から検討することとする。

大阪 IR は、大阪経済の更なる成長を実現し、もって我が国全体の観光及び経済振興の起爆となることをめざすことを目的として、設置運営事業者と大阪府・市が一体とな行われるものである。このような大阪 IR の目的及び事業の規模の大きさから、民間の設置運営事業者のノウハウ及び資金力等が必要となる。また、大阪府・市が一体となって事業を行うという実施形態からは、設置運営事業者と大阪府・市の協力関係が必須であり、具体的には、大阪府・市が IR 事業について十分な情報を得て理解の上、設置運営事業者と協議しながら、行政として各種施策を実施し、事業効果を正確に検証すること等により、長期にわたる IR 事業運営において発生する課題に即時に対応しつつ、公益目的を達成することが求められるものである。

設置運営事業者は IR 事業を実施し、大阪府・市は区域整備に係るインフラ整備、大阪 IR 推進のための国際観光・弊害防止対策等を実施するところ、大阪府・市が大阪 IR における役割を果たすためには、設置運営事業者から適時適切に情報の提供を受けることが必

要となる。すなわち、大阪府・市がその役割を果たすためには、IR 事業に関する実態の把握や知見が必要となる。しかし、一般的な公共事業と異なり、行政側には知見が乏しいところ、特に行政側が IR 事業に関する課題を的確に捕捉し、それに対処するに当たっては、設置運営事業者より事業の実態や実施状況について適時適切に、必要かつ十分な情報の提供を受けることが必須となる。

以上のことから、大阪府・市は、設置運営事業者から提供された情報のうち、事業者が営業上の秘密として取り扱っている情報について、大阪府・市においても慎重に取り扱われるであろうという信頼を得る必要がある。すなわち、条例第 8 条第 1 項第 1 号に該当する情報については保護されるという前提でなければ、設置運営事業者において、大阪府・市に対して情報を提供することをためらうこととなりかねない。

この点について、上記（５）イ（エ）のとおり、民間事業者が大阪 IR 事業に参入するに当たっては、大阪府・市に対して、当該事業者のノウハウや戦略等（以下「ノウハウ等」という。）が記載された本件提案書類が提出されるところ、大阪府・市が当該書類の提出を求めるに当たって作成した実施方針には、「公開された場合に応募者自身の権利、競争上の地位、その他正当な利益を害するおそれのある内容が含まれる場合は、本件提案書類の提出時にその旨を明らかにすること」と記載されており、これは民間事業者のノウハウ等を保護する趣旨であると捉えるのが自然である。また、参入を検討する民間事業者としても、本件提案書類にノウハウ等が含まれることを示した場合、情報公開請求がなされたときには、当該情報が条例第 8 条第 1 項第 1 号に該当するか否かについて条例に則って適切に判断されることになる想定して、参入を希望する旨の意思表示を行っているといえる。

本件においても、民間事業者は本件提案書類を提出する際及び本件認定申請書類を国に提出する際にも本件係争情報が経営上の秘密としてノウハウ等に該当する旨を書面で示している。

この点、審査請求人は、公開が求められているという情報について設置運営事業者がノウハウ等に該当するという回答をしさえすれば、大阪府は非公開とすることができるという運用は、条例の趣旨に反すると主張する。

審査会としては、当該審査請求人の主張を一般論として是認するところである。

審査会が実施機関に確認したところ、実施機関は設置運営事業者の上記のノウハウ等に該当する旨の申出のみをもって条例第 8 条第 1 項第 1 号に該当するものと判断したものではなく、本件提案書類及び本件認定申請書類を確認した上でなお、本件係争情報は、設置運営事業者しか持ち得ない情報であって、公開することにより同事業者の正当な利益を害すると認めたため、同号に該当すると判断したとのことであった。

そして、本件係争情報は、（４）のとおり、これが公開されると、設置運営事業者の公正な競争の原理が侵害されると認められるような情報であり、IR 事業における設置運営事業者と行政側の協力関係の重要性に鑑みれば、このような情報を公開することにより信頼関係が損なわれることで、設置運営事業者が大阪府・市に対し適時適切な情報提供をためらうことになりかねない。このような事態に至った場合には、IR 事業の遂行について機動力が失われ、大阪府・市が担う役割を十分に果たすことが困難となり、大阪 IR を円滑に実施できなくなるといえる。そして、これらの支障の程度は具体的かつ客観的なものであり、

支障を及ぼすおそれの程度も法的保護に値する蓋然性があるといえ、要件エに該当すると認めることができる。

以上のことから、本件係争情報は、条例第8条第1項第4号にも該当する。

4 結論

審査請求人は、本件決定1及び本件決定2の妥当性を争って本件審査請求に至っているが、争点は本件対象文書に記載された本件係争情報の非公開事由該当性であるところ、上記のとおり、条例第8条第1項第1号及び同項第4号の該当性が認められ非公開妥当であることから、本件決定1及び本件決定2はその限りにおいて妥当である。

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)

荒木 修、島尾 恵理、小谷 真理、福島 力洋