

大情審答申第 488 号
令和 3 年 4 月 16 日

大阪市長 松井 一郎 様

大阪市情報公開審査会
会長 曾我部 真裕

答申書

大阪市情報公開条例（平成13年大阪市条例第3号。以下「条例」という。）第17条に基づき、大阪市長（以下「実施機関」という。）から令和元年11月29日付け大IR推第4号により諮問のありました件について、次のとおり答申いたします。

第1 審査会の結論

実施機関が行った令和元年 10 月 4 日付け大IR推第2号による非公開決定（以下「本件決定」という。）は妥当である。

第2 審査請求に至る経過

1 公開請求

審査請求人は、令和元年9月20日、条例第5条に基づき、実施機関に対し、「大阪IR 3者が提案」との標題の新聞記事を添付して、請求する公文書の件名又は内容として「3事業者らの上の提案書」と表示して公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件決定

実施機関は本件請求に係る公文書を、「RFC提案書（3者分）」（以下「本件文書」という。）と特定した上で、条例第10条第2項の規定により、公開しない理由を次のとおり付して、本件決定を行った。

記

条例第7条第2号に該当
(説明)

本件RFC提案書については、IR事業を実施する意思を有する民間事業者が、大阪・夢洲におけるIRの事業方針や全体計画、施設計画、運営計画等を具体的に提案する内容であり、これらの情報は当該事業者の経営上又は技術上の情報であって、また、今後、大阪府市が実施する予定の事業者公募において事業者が選定されることを踏まえると、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り、かつ同号ただし書にも該当しないため。

条例第7条第3号に該当

(説明)

本件R F C提案書については、実施機関の要請を受け、公にしないとの条件で法人等から任意に提供された情報であり、当該条件を付することが当該情報の性質、状況等に照らして合理的であると認められ、かつ同号ただし書にも該当しないため。

条例第7条第5号に該当

(説明)

本件R F C提案書については、I R事業を実施する意思を有する民間事業者が、大阪・夢洲におけるI Rの事業方針や全体計画、施設計画、運営計画等を具体的に提案する内容であり、今後、大阪府市が実施する予定の事業者の公募・選定に関する情報であるため、公にすることにより、公募・選定業務の公平性・公正性を阻害するとともに、また、I Rは全国で3カ所のみ認められるものであるため、公にすることにより、本市として他都市との競争上の不利益となることから、I R関係事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため。

3 審査請求

審査請求人は、令和元年10月31日に、本件決定を不服として、実施機関に対して、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第4条第1号に基づき、審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

第3 審査請求人の主張

審査請求人の主張は、おおむね次のとおりである。

1 審査請求の趣旨

本件決定を取消すとの裁決を求める。

2 審査請求の理由

本件は夢洲地区でのI R事業の実施意思を有するI R業者が、自らのI Rについて方針、計画等を提案し、大阪府市の事業者公募において選定されるよう、自ら積極的に提案しているものである。

事業者らは、自らの提案について、府市にとってだけでなくむしろ客観的に優位なものとして自負して提供しているものであり、例えばこれを他者が盗めば自らの劣位を認めるものになる。

また、このR F C提案は、公共の利益のために市に積極的に提供する一つの案であって、市の将来の事業者選定において自らが有利な地位を得ようとするものである。

このように社会公共のための提案、コンペであれば、隠す必要はない。むしろ、これを隠すことが、提案事業者と市の不正不当な癒着を生むことになる。

3者の提案は、あくまで夢洲地区を前提としており、他の都市での指名に有利なものはない。現に3者とも他地域でのI Rへの提案は一切していない。

以上のとおり、松井市政は、夢洲地区でのカジノを中心とする I R を秘密裏に進め、ほとんどを既成事実化して事を進めようとしており、その誤った判断の一つが本件非公開決定である。

3 意見書

市民の情報公開請求は、最大限の情報提供と情報公開が基本です。

令和元年 9 月 20 日段階で請求した公開請求文書は、本来全て公開されるべきだったと考えますが、処分庁は非公開理由を過大に解釈しています。例えば、すでに報道されている I R 事業者 3 者は他のメディアで明らかにされています。

メディアによると、府市 I R 推進局が募集した R F C は、参加登録 7 者に対しなされています。この 7 者の内、応募しようとしたのは次の 3 者でした。

- ・ MGM リゾーツ・インターナショナル/オリックス株式会社
- ・ Galaxy Entertainment Japan 株式会社
- ・ ゲンティン・シンガホール・リミテッド

I R 推進局は、業者に対し 9300 億円超える投資の提案を求め、この 3 者に R F P に参加するよう働きかけていました。

しかし、令和 2 年(2020 年)4 月 14 日の提出期限までに、R F P 申請をしたのは、MGM リゾーツ/オリックスの 1 者のみで、他の 2 者は申請を見送ったと報道されています。

これによって、MGM 以外の大阪 R F P の存在はよく分かりません。この点は、大阪市の弁明書とも矛盾します。

現在、府市と MGM の関係は MGM 側が進出条件上優位になったともメディアで堂々と報じられています。このようなメディアで堂々と報じられ、府市が否定も修正もしない内容まで、なぜ秘匿されなければならないのでしょうか。

その秘匿する理由は厳しく問われ、明らかにされるべきです。

MGM リゾーツは、夢洲以外でカジノ進出する予定は全く無く、I R 推進当局にすでに提出した後の R F P は府市への積極的提案を示しているものです。

この R F P や R F C を秘匿する理由は全くありません。

なお、情報公開請求の是非は、公開請求当初の公開の是非だけでなく、審査請求による判断(裁判終了まで)や公開事由が生じれば速やかに公開すべきです。

第 4 実施機関の主張

1 本件文書において非公開とした情報について

大阪府・市では、大阪・夢洲地区において、特定複合観光施設区域整備法(以下「I R 整備法」という。)に基づく特定複合観光施設区域(以下「I R 区域」という。)の整備の早期実現をめざしている。

本件文書は、大阪・夢洲地区において特定複合観光施設設置運営事業(以下「大阪 I R 事業」という。)を実施する意思を有する民間事業者(以下「本件各事業者」という。)が、「(仮称)大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置運営事業」コンセプト募集(Request for Concept。以下「本 R F C」という。)に応じ、本 R F C において大阪府・市が示した事業条件等を前提として、大阪・夢洲地区における事業方針や全体計

画（開発コンセプト、土地利用方針、全体配置計画等）、施設計画（各施設のコンセプト、各施設の規模・機能）、運営計画（各施設の運営方針、マーケティング戦略）、I Rの魅力・持続可能性を高める取組み（スマートなまちづくり、交通対策、危機管理・防災対策、地域貢献等に関する取組方針）、懸念事項対策（依存症対策、治安・風俗環境対策等の取組方針）、事業スケジュール、事業計画（投資計画・収支計画、資金調達等）、事業効果（経済波及効果や税収効果等）等について行った提案を内容とし、提案内容を分かりやすく印象的にアピールするため、記載内容、文章、図表、写真並びにその配色及び配置・配列等の全てにわたって工夫を凝らし独創的に作成されている。

2 本件文書に対して本件決定を行った理由

I R事業は、I R整備法に基づき、都道府県等が設置運営事業等を行おうとする民間事業者を公募・選定の上、選定された民間事業者と共同して区域整備計画を作成・申請し、国土交通大臣が国内の3カ所を上限として認定することが予定されている。また、区域整備計画には、I R整備法、国土交通省令及びI R整備法第5条第1項に基づき国土交通大臣が定める基本方針において、施設の種類、機能及び規模並びに設置及び運営の方針並びに業務の実施体制に関する事項、収支計画及び資金計画に関する事項（資金調達に関する事項を含む。）、設置運営事業等の実施体制に関する事項など仔細にわたる事業者が実施するI R事業の基本となる事項の記載が求められている。

しかるところ、本R F Cは、大阪I R事業を実施する意思を有する民間事業者から、大阪I R事業に関する具体的な事業コンセプトの提案を募り、本R F Cの過程を通じてI R区域整備のあり方や大阪I R事業に対するニーズ・課題等について早い段階で相互理解を深めることで、より良いI R事業の実施につなげるとともに、本事業に係る各種準備・検討の加速化を図り、国の基本方針策定後の速やかな民間事業者の公募・選定の実施につなげることを目的として実施したものである。

また、本R F C以降は、大阪府・市において実施方針(案)を定めた後、I R整備法に基づき、事業者の公募・選定を行った上で、選定された民間事業者と共同で区域整備計画の作成等を行い、国土交通大臣から認定を受けた後は、当該民間事業者との間で実施協定等を締結し、大阪I R事業を推進していくことが予定されている。

(1) 条例第7条第2号該当性について

ア 既述のとおり本件文書は、大阪I R事業を実施する意思を有する民間事業者が、今後の選定を条件に大阪I R事業を実施する過程において作成するものであるから、「法人（中略）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」である。

イ(ア) 次に、本件文書は、上記1のとおりの内容を含む提案書で、その内容としては、大阪I R事業の実施に向け、大阪府・市が示した事業条件等を充足し、かつ、ノウハウや知見を最大限活かした、民間事業者による具体的かつ詳細な提案が記載されているものであるから、本件文書に記載された情報は、いずれも、当該事業者の生産技術上若しくは販売上の情報、又は当該事業者が事業活動を行う上での内部管理に属する事項に関する情報である。

(イ) そして、大阪I R事業は、本国初の取組みで、かつその投資規模は極めて大

きくなることが予想されているところ（大阪 I R 基本構想の想定事業モデルにおける投資規模は 9,300 億円）、上記のとおりの本件文書は、民間事業者がこれまで相当額に上る費用を投入し、企業努力により蓄積してきた I R 事業に関連するノウハウや知見を結集して作成された、それ自体が知的財産・営業秘密等というべきものである。しかるに、これらの情報を他の I R 事業の競合相手が知るところとなった場合、当該競合相手はその内容を自らの提案や区域整備計画の参考とし、さらに優位になるようなものにすることが可能となることは明らかであるし、また、大阪 I R 事業に係る事業者の公募・選定に限らず、民間事業者において、同じ I R 事業として大阪 I R 事業と競争関係に立つ他都市での I R 事業に参画する可能性があり、さらに I R 事業者は全世界規模でしのぎを削っているのであるから、情報の公開によって、国内外を問わず競争上不利な立場に置かれるおそれがある。このように、本件文書は極めて秘匿性の高い重要な情報で、仮にかかる情報を公にすれば、当該事業者の事業活動や事業運営が損なわれることは明らかである。

(ウ) したがって、本件文書に含まれる情報は、「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もの」に該当する。

ウ 本件において、同号ただし書に該当する事情もなく、よって、本件文書は条例第 7 条第 2 号に該当する。

(2) 条例第 7 条第 3 号該当性について

ア 本件文書は、法令等で定められた権限の行使としてではなく、上記のとおり、本 R F C において、大阪府・市が、応募者に対して大阪・夢洲地区における I R 事業の計画等に関する具体的な提案を求め、本件各事業者より提出を受けたものであるから、「実施機関の要請を受けて」に該当する。

イ 募集要項において、大阪府・市として、公知・公用のものや応募者が同意した場合などの例外事由に該当する場合、及び、事業者選定後における段階的かつ限定的公表類型に該当する場合を除き、大阪府・市以外の第三者に対し、提案内容を公表・開示・提供しないことを定め、本件各事業者はこれらの条件の下で本件文書を大阪府・市に自ら提出したものであり、もとより法令等に基づく提出義務があるわけではないから、「公にしないとの条件で個人又は法人等から任意に提供された情報」に該当する。

ウ また、上記(1)のとおり、I R 事業を実施しようという意思を有する事業者にとって、本件文書が競争上極めて重要な秘密情報であることは明らかであり、国際的な I R 業界のほか本件のような大規模なプロポーザルにおける通常の慣行に照らしても、事業者選定等に先立つ現段階で、各事業者のノウハウや独自性が結集された具体的提案の内容を公にすることはありえず、本件文書の内容・性質や当時の状況に照らして、「当該個人又は当該法人等における通例として公にしないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、状況等に照らして合理的であると認められるもの」に該当するとは言うまでもない。

エ 本件において、同号ただし書に該当する事情もなく、よって、本件文書は条例第 7 条第 3 号に該当する。

(3) 条例第7条第5号該当性について

ア 上記のとおり、IR整備法に基づき、IR事業は国土交通大臣が3カ所を上限として認定することが予定されており、IR事業を推進する各自治体間には競争関係がある。また、本RFCの目的は上記のとおり、本RFCの過程を通じてIR区域整備のあり方やIR事業に対するニーズ・課題等について早い段階で相互理解を深めることで、より良いIR事業の実施につなげるとともに、本事業に係る各種準備・検討の加速化を図り、国の基本方針策定後の速やかな民間事業者の公募・選定につなげるところにあり、本件文書の記載内容は、今後作成する区域整備計画と密接に関連するものである。

イ この点、本件RFCにおいて大阪府・市が提示した事業条件等は検討中の未確定なもので、本RFCは、かような諸条件も含め、RFCの過程を通じてIR区域整備のあり方やIR事業に対するニーズ・課題等について調査研究し、準備検討を行っていくため実施しているものであり、本RFCの過程やその後の大阪府・市による検討等により流動する可能性があるところ、大阪府・市としても、このような事業条件等は本件各事業者に対してさえ、極めて厳格な守秘義務を課して提供しているもので、これら事業条件等を前提に作成された本件文書が公にされると、今後の公募・選定、区域整備計画の作成、実施協定等の締結といった一連の事務遂行に不当に混乱を生じさせ、あるいは大阪府・市の当事者としての地位を不当に害されるおそれが極めて高い。

ウ また、前記のとおり、IR事業は、IR整備法に基づき、都道府県等が設置運営事業等を行おうとする民間事業者と共同して作成し、申請した区域整備計画について、国土交通大臣が3カ所を上限として認定することが予定されており、大阪府・市は、IR事業を推進する他自治体との間で競争関係にあるところ、大阪におけるIR事業の具体的内容を含む本件文書が公にされると、大阪府・市として、今後申請する区域整備計画の独自性・新規性が失われ、他都市との競争上極めて不利益が大きい。

エ さらに、前記(1)(2)のとおり、本件各事業者にとっても、本件文書は競争上極めて重要な秘密情報で、これが漏洩すると、本件各事業者の提案の独自性や新規性は失われることとなるものであり、そのため、本件文書を公にすると、公募・選定業務の公平性・公正性を阻害するだけでなく、各事業者の独自のノウハウや新規のアイデアに基づき、多様な提案を競わせることで、より優れた提案を選出するという公募・選定の目的を妨げることとなり、大阪府・市が求める大阪IR事業の遂行に支障を生じさせる。また、かような秘密情報が公になるということであれば、今後の同種の公募等に対しても協力が得られなくなるなど、将来にわたって本市の事業の適正な遂行に支障を生ずるおそれもある。

オ したがって、本件文書は条例第7条第5号に該当する。

(4) 部分公開の可否について

本件文書は、(1)～(3)に述べたとおり、法人の経営上又は技術上の重要な情報及び経営上の秘密により構成されており、また非公開を前提として提出されたものである上、本件文書は一体として、民間事業者による大阪IR事業に関する具体的内

容の提案書となっており、非公開部分を区分して除くことができず、また、仮に非公開情報が記録されている部分を除くことが可能であったとしても、当該部分を除いた部分に有意な情報が記録されていないと認められ、条例第8条第1項ただし書に該当するため、条例第10条第2項の規定に基づき、本件決定を行った。

3 その他

本R F Cにおいては、事業者公募・選定における設置運営事業予定者の決定前であっても、必要に応じて応募企業及び代表企業の名称、応募者数及び提案内容の総評を公表することとしているところ、令和元年11月21日に、応募状況（応募者数、応募企業又は代表企業の名称）及び提案内容の総評を公表し、また、設置運営事業予定者の決定後においては、事業者、大阪府・市が一般に公開するために用いてもよい内容をもって作成し、提出させた「提案概要書」を公表することとしており、自主的に可能な範囲での情報提供を試みている。

4 本件文書の各項目の条例第7条第2号該当性について

(1) 本件文書は①事業方針、②全体計画、③施設計画、④運営計画、⑤I Rの魅力・持続可能性を高める取組み、⑥懸念事項対策、⑦事業スケジュール、⑧事業計画、⑨事業効果、⑩その他（土地契約条件に関する考え方等）の10項目で構成されている。

(2) 事業方針について

事業方針には、各事業者の事業全体方針、応募企業・応募グループの概要、事業実施体制、運営実績等が記載されている。

ア 「事業全体方針」が公になると、本件各事業者が、(1)本R F Cが実施された背景事情をどのように捉え、(2)大阪府・市のニーズに応えるため、大阪I R事業の目的をどのように設定したか、(3)企画した事業の方針、特徴等として強調した点等の情報が競合他社に判明するところ、(1)及び(2)については、本事業の背景事情の把握及びそれを表現するノウハウには、本件各事業者の独自性が認められ、(3)については、本件各事業者が情報を収集分析した上で独自の視点として打ち出した事業全体方針、及びその全体方針の中で大阪府・市のニーズに応えるべく事業の目的に沿って改良・強化した独自の提案を行うものであり、本件各事業者独自のノウハウが含まれている。

I R事業は、各自治体が公募によって選定した事業者と自治体が共同して作成した区域整備計画を国に提出し、国が各自治体の計画を審査し、国内上限3か所以内の条件のもと、国から認定を受けた場合にのみ、事業の実施が認められるものである。

事業全体方針が公になれば、本件各事業者が、どのような点に着目し、どのような特徴のある企画を立案することができるかが競合他社にうかがい知れることとなる。そして、競合他社がこれら経営理念や事業実施方針等の事業全体方針に係る情報を知れば、これらの点を模倣又は参考にすることができ、本件各事業者の事業の利点或いは弱点を分析・把握し、より競争力のある技術・アイデアを発

案したり、競合他社の検討等が容易になる等、競合他社に有利又は本件各事業者
に不利に利用することが考えられるとともに、本件各事業者のアイデアの新規性・
独自性・ノウハウが失われるため、今後の大阪府・市や他の自治体における事業
者選定や、国の上限3か所とする区域認定、世界規模における本件各事業者の競
争上の地位やノウハウ等の正当な利益が害される。

なお、本項目において本件各事業者が記載する「経営理念」は、『『本事業を実
施するうえでの』事業全体方針』における「経営理念」であるため、単に「経営
理念」といっても一般論に過ぎるものではなく、日本におけるIR事業、大阪IR
事業の背景事情など種々の情報を把握し、分析し、独自の視点として打ち出す、
まさに事業者のノウハウが詰まった価値ある企業情報である。

イ 「応募企業・応募グループの概要」が公になると、(1)本件各事業者がどのよう
な企業とつながりを有しているか、(2)本事業を実施するに当たっての役割分担
(例えば、自ら実施することができる業務と他社に委託等を要する業務の内容等)、
ひいては、(3)本事業の内容・進め方等をうかがい知ることができる。

これらの情報が公にされることにより、競合他社が本件各事業者の運営体制等
を模倣又は参考あるいはその交渉を阻害したり、本件各事業者との相違を比較し
強調したり、より短時間での検討・提案を行うことが可能となるなど、本件各事
業者の競争上の地位やノウハウ等の正当な権利を害するおそれがある。

また、応募グループ構成員や協力企業がどこかという情報について、本件文書
に記載された応募グループ構成員や協力企業の名称は、あくまでも予定にすぎず、
協力を求めて交渉をしているという段階に過ぎない。民間企業によるパートナー
や委託先等の選定という情報は、法人の内部情報であり経営上の秘密であって、
未成熟な段階における候補企業の名称を公にすることは、民間企業同士の委託先
選定・円滑な交渉を妨げることになり兼ねない。

なお、応募グループ構成員や協力企業等、本件文書にその名称が記載された各
企業にとって、どのIR事業者と、どこの自治体におけるIRに、どのような形
で協力しようとするかは、各企業の企業経営・経営戦略に関わる極めて重要な内
部情報であり、それ自体が、各企業の経営上の秘密として保護されるべきもので
ある。

また、IR事業は関心の高い事業であるからこそ、そのような未成熟な段階の
企業名称が明らかになれば、公開された各企業の社会的評価に影響を与え兼ねな
いとともに、各企業が意図しない時点で、報道機関・株主等への対応を行わなけ
ればならないことにもなり兼ねず、応募企業のみならず、応募グループ構成員や
協力企業等の円滑な事業運営にも支障を及ぼすおそれがある。

ウ 「事業実施体制」は、本件各事業者が日本におけるIR事業や大阪IR事業の
背景事情等、様々な情報を収集分析し、それをどのように捉え、大阪でIR事業
を実施する場合にどのようなSPCを設立し、どのように事業を実施するのが、
自社に最適であると判断したかという、法人等の経営の根幹に関わる極めて重要
な事項であり、そのような重要な方針・体制といった情報を、いつどのように公
表するかといった情報コントロールに係る決定権も含めて経営戦略であり、経営

上の秘密というべきものである。

エ 本件各事業者はいずれも、国際的な I R 事業者で、他国において I R 事業を展開しているところ、本項目に記載される「運営実績」は、これまで国際競争の中でしのぎを削り獲得してきたものであって、今後の公募選定・区域整備計画の申請、さらには今後の世界的な事業展開においても本件各事業者の提案する事業の実現性を訴求する根拠となる重要な要素である。

これを公にすると、各事業者が、通常公開していない類似事業実績の詳細や、どのような類似事業実績を有しているか、様々な類似事業実績の中から、何を自らの特徴としてアピールすることが効果的であると考えたか、またその実績をどうアピールするかという独自の視点・技術、経営上の秘密等が明らかとなる。

そして、競合他社がこれらの情報を知れば、これらの点を模倣又は参考にすることができ、各事業者の事業の利点或いは弱点を分析・把握し、よりアピール力の高い提案をしたり、競合他社の検討等が容易になる等、競合他社に有利又は本件各事業者に不利に利用することが考えられることから、本件各事業者の競争上の地位やノウハウ等の正当な利益が害される。

(3) 全体計画及び施設計画について

全体計画には、開発コンセプト、土地利用方針、全体配置計画、都市景観デザイン、動線計画等が記載されており、施設計画には、中核施設（国際会議場施設、展示等施設、魅力増進施設、送客施設、宿泊施設、カジノ施設）、エンターテインメント施設の施設計画等が記載されている。

ア 「開発コンセプト」が公になると、本件各事業者が、(1)本 R F C が実施された背景事情をどのように捉え、(2)大阪府・市のニーズに応えるため、大阪 I R 事業の目的をどのように設定したか、(3)企画した基本理念や開発コンセプト、特徴等として強調した点、(4)開発コンセプトに基づき事業運営をした場合の将来の目標・構想、(5)その目標達成に向けた方策等の情報が、競合他社に判明する。

(1)及び(2)については、本件事業の背景事情の把握及びそれを表現するノウハウには、本件各事業者の独自性が認められ、(3)については、本件各事業者が情報を収集分析した上で独自の視点として打ち出した基本理念や開発コンセプト、及びその中で大阪府・市のニーズに応えるべく事業の目的に沿って改良・強化した独自の提案を行うものであり、本件各事業者独自のノウハウが含まれている。

また、(4)及び(5)は、本件各事業者が独自に分析した背景事情、大阪府・市のニーズに基づき独自に設定した大阪 I R 事業の目的、企画した基本理念や開発コンセプトに基づき、企画しているものであり、これらの情報は、本件各事業者の理念・特徴、本事業に対する考え方等、本件各事業者の独自性が認められる情報により構成されている。

本件文書が公になれば、本件各事業者が、同種の公募事業において、どのような点に着目し、どのような特徴のある企画を立案することができるかが競合他社にうかがい知れることとなる。そして、競合他社がこれらの情報を知れば、これらの点を模倣又は参考にすることができ、本件各事業者の事業の利点或いは弱点を分析・把握し、より競争力のある技術・アイデアを提案したり、競合他社の検

討等が容易になる等、競合他社に有利又は本件各事業者に不利に利用することが考えられるから、本件各事業者の競争上の地位やノウハウ等の正当な利益が害される。

イ 大阪府・市は、本R F Cにおいて、これまでにないスケールとクオリティを有する総合的なリゾートを大阪・夢洲においてどのように実現するのか、オーシャンフロントの立地・眺望、水とみどりを適切に配置したアメニティの高いオープンスペース、広大な土地を活かしたゆとりある施設配置、アイコンックなデザインの建築物等により、大阪の新たなランドマークとなり世界中の人が訪れたいくなる独創的で非日常を感じられる都市空間・都市景観の形成などを求めている。

「土地利用方針」、「全体配置計画」、「都市景観デザイン」、「動線計画」並びに中核施設（国際会議場施設、展示等施設、魅力増進施設、送客施設、宿泊施設、カジノ施設）及びエンターテイメント施設の施設計画には、上記(2)アで述べた「事業方針」や上記(3)アで述べた「開発コンセプト」などの本件各事業者の考え方に基づき、本件各事業者が企画しているI R施設について、(1)上記の大阪府・市の求めに対する考え方や対応方針、(2)どのような大きさの施設を区域内のどこに配置するかといった施設規模・配置計画、施設間の動線計画、(3)企画したI R施設の機能、コンセプト、デザイン、特徴、工夫等が記載されている。

これらの情報は、大阪府・市の求めるI Rが本件各事業者によってどのように企画されるかという本事業に係る提案の中核をなすもので、本件各事業者がそれぞれに特徴、独自性等を強調し、他者に対する優位性を明らかにすべく、これまでに相当の投資を投入し企業努力によって蓄積してきたノウハウや知見等を結集し、独自性・独創性あるアイデアを提案として表現するものである。

これらの情報が公にされることにより、競合他社が本件各事業者のアイデアを模倣又は参考としたり、本件各事業者のアイデアを分析し、より競争力のある技術・アイデアを発案したり、競合他社の検討等が容易になる等、競合他社に有利又は本件各事業者に不利に利用することが考えられるとともに、本件各事業者のアイデアの新規性・独自性が失われるため、今後の大阪府・市及び他自治体の事業者選定における本件各事業者の競争上の地位やノウハウ等の正当な利益が害される。

また、本件各事業者は、全世界規模でしのぎを削るI R事業者であって、その独創性や技術力、魅力的で訴求力のある提案等の法人のノウハウが公にされることは、大阪I R事業における競争だけでなく、他の自治体とパートナーシップを組む他のI R事業者との区域整備計画の申請・認定における国内競争や、国際競争において、致命的な不利益を生じる。

(4) 運営計画について

運営計画には、各施設の運営方針、マーケティング戦略等が記載されている。

本事業は、I R施設の設置だけでなく、その運営も含めて一体の事業であり、これらの情報は、上に述べた全体計画・施設計画と一体となって、大阪府・市の求めるI Rが本件各事業者によってどのように企画され、運営されるかという本事業に係る提案の中核をなすもので、本件各事業者がそれぞれに特徴、独自性等を強調し、

他者に対する優位性を明らかにすべく、これまでに相当の投資を投入し企業努力によって蓄積してきたノウハウや知見等を結集し、独自性・独創性あるアイデアを提案として表現するものである。これらの「施設の運営方針」、「マーケティング戦略」が公になると、本件各事業者が、(1)本R F Cが実施された背景事情をどのように捉え、(2)大阪府・市のニーズに応えるため、大阪 I R 事業の目的をどのように設定したか、(3)企画した事業の運営方針、特徴等として強調した点等の情報が競合他社に判明する。

そもそも、民間企業の運営方針やマーケティング戦略は、企業が社会情勢や市場環境、法令、企業理念、事業条件等、多岐にわたる背景事情を分析し立案するものであって、企業独自のビジョンが読み取れるところ、(1)及び(2)については、本事業の背景事情等の把握及びそれを表現するノウハウには、本件各事業者の独自性が認められ、(3)については、本件各事業者が情報を収集分析した上で独自の視点として打ち出した運営方針、及びその運営方針の中で大阪府・市のニーズに応えるべく事業の目的に沿って改良・強化した独自の提案を行うものであり、本件各事業者独自のノウハウ・視点により作成されている。

そして、これらの情報が公にされると、競合他社がこれらの視点を模倣又は参考にすることができ、本件各事業者の事業の利点或いは弱点を分析・把握し、より競争力のあるアイデアを発案したり、競合他社の検討等が容易になる等、競合他社に有利又は本件各事業者に不利に利用することが考えられるとともに、本件各事業者のアイデアの新規性・独自性が失われるため、今後の大阪府・市や他の自治体における事業者選定や、国の上限3か所とする区域認定における本件各事業者の競争上の地位やノウハウ等の正当な利益が害される。また、本件各事業者は、全世界規模でしのぎをけずる I R 事業者であって、その独創性や技術力、魅力的で訴求力のある提案等の法人のノウハウが公にされることは、大阪 I R 事業における競争だけでなく、他の自治体とパートナーシップを組む他の I R 事業者との区域整備計画の申請・認定における競争、国際競争において、致命的な不利益を生じるだけでなく、企業独自のビジョンに基づき記載された本項目からは、本件各事業者が設置・運営する既存施設の運営方針・経営戦略の推察にもつながり得るもので、本件各事業者の実施する他の既存事業においても事業運営上、競争戦略上の不利益を生じ得る。

(5) I R の魅力・持続可能性を高める取組み

I R の魅力・持続可能性を高める取組みの項には、スマートなまちづくりに関する取組方針、交通対策に関する取組方針、危機管理・防災対策及び地域経済の振興・地域社会への貢献に関する取組方針等について記載されている。

これらの項目に記載の情報が公になると、本件各事業者が、大阪府・市が目指す I R や日本の社会情勢等をどのように捉え、安定的・持続的な事業実施に当たって必要と考えている事項、本事業のさらなる魅力向上や事業効果の最大化を図るために、どのように取り組んでいくべきであると考えているか等の情報が競合他社に判明する。

これら I R の魅力・持続可能性を高める取組みに関する情報は、本件各事業者が、社会情勢や社会的課題、日本の I R 事業、大阪府・市のニーズ等、本事業の様々な

背景事情を把握・分析し、それらに対しどのように取り組むかを検討し、それを表現したものであって、その情報の把握・分析、検討は本件各事業者独自の技術・視点によるものであり、それを表現する手法もまた本件各事業者ノウハウであって独自性が認められる。

そして、これらの情報が公にされると、競合他社がこれらの技術・視点及びノウハウを模倣又は参考にすることができ、本件各事業者の利点或いは弱点を分析・把握し、より競争力のあるアイデアを発案したり、競合他社の検討等が容易になる等、競合他社に有利又は本件各事業者に不利に利用することが考えられるとともに、本件各事業者のアイデアの新規性・独自性が失われるため、今後の大阪府・市や他の自治体における事業者選定や、国の上限3か所とする区域認定、世界規模における本件各事業者の競争上の地位やノウハウ等の正当な利益が害される。

(6) 懸念事項対策

懸念事項対策の項には、ギャンブル依存症対策の取組方針及び治安・地域風俗環境対策に関する取組方針等について記載されている。

これらが公になると、本件各事業者が、(1)日本国や大阪府・市がめざすIRや日本の社会情勢等をどのように捉え、(2)懸念事項に対しどのような姿勢で取り組もうとしているか、(3)独自に開発した懸念事項に対する取組み等の情報が競合他社に判明する。(1)及び(2)については、本件各事業者が、社会情勢や社会的課題、日本のIR事業、大阪府・市のニーズ等、本事業の様々な背景事情を把握・分析し、それらに対しどのように取り組むかを検討し、それを表現したものであって、その情報の把握・分析、検討は本件各事業者独自の技術・視点によるものであり、それを表現する手法もまた本件各事業者ノウハウであって独自性が認められる。また、(3)については、本件各事業者がこれまでに他国で事業運営を行ってきた中で独自に開発した技術である。

そして、これらの情報が公にされると、競合他社が本件各事業者の懸念事項対策の技術・視点及びノウハウを模倣又は参考にすることができ、本件各事業者の懸念事項対策に係る利点或いは弱点を分析・把握し、より競争力のある取組み・アイデアを発案したり、競合他社の検討等が容易になる等、競合他社に有利又は本件各事業者に不利に利用することが考えられるとともに、本件各事業者のアイデアの新規性・独自性が失われるため、今後の大阪府・市や他の自治体における事業者選定や、国の上限3か所とする区域認定、世界規模における本件各事業者の競争上の地位やノウハウ等の正当な利益が害される。

(7) 事業スケジュール

事業スケジュールの項には、全体工程や開業スケジュール等について記載されている。

これらは、大阪府・市が示した様々な条件を前提として、本件各事業者が整備をめざすIR施設についてのスケジュールや工程、開業時期等が計画されているものであり、これらが公になると、本件各事業者の事業に対する考え方や技術力、本件各事業者が想定する施設の配置・規模等の情報が判明する。

これらの情報が公にされることにより、競合他社が本件各事業者のスケジュール

等を模倣又は参考としたり、本件各事業者との相違を比較し強調したり、より短時間での検討を行うことが可能となるなど、競合他社に有利又は本件各事業者に不利に利用することが考えられるとともに、本件各事業者の考え方や技術力等の新規性・独自性が失われるため、今後の大阪府・市や他の自治体における事業者選定や、国の上限3か所とする区域認定、世界規模における本件各事業者の競争上の地位やノウハウ等の正当な利益が害される。

また、開業スケジュール等の情報は、本事業の計画・投資等の根幹に関わる非常に重要な情報であり、未成熟な段階の情報が外部に漏れると、本件各事業者の計画や事業の実現を阻害するおそれがある。

(8) 事業計画及び事業効果

事業計画の項には、投資計画や収支計画、資金調達の考え方等について、また事業効果の項には、経済波及効果・雇用創出効果及び税収効果等について記載されている。

これらの情報は、本件各事業者の企画するIR事業を前提として、様々な条件等を分析した上で算出されるものであり、その分析や算出は事業者独自の基準・視点及びノウハウによるものであるし、資金調達や投資に対する考え方等は、法人としての経営の根幹に関わる極めて重要な情報である。

これらの情報が公にされると、本件各事業者や応募グループ構成員や金融機関等の社会的評価に影響を及ぼすおそれがあるとともに、民間企業同士の融資交渉等を阻害するおそれもある。そして、競合他社が事業計画・事業効果の分析・算出に係る情報を知れば、その分析・算出方法を参考又は模倣したり、本件各事業者の利点或いは弱点を分析し、検討等が容易になる等、競合他社に有利又は本件各事業者に不利に利用することも考えられるとともに、本件各事業者の計画の新規性・独自性及びそのノウハウが失われるため、今後の大阪府・市や他の自治体における事業者選定や、国の上限3か所とする区域認定、世界規模における本件各事業者の競争上の地位や、ノウハウ等経営情報保護等の正当な利益が害される。

また、これらの情報は、事業収支や資金調達といった興味・関心を惹きやすい情報である性質上、これらの情報を公開すると、様々な条件下で独自の基準・視点に基づき分析・算出されたものであることが正確に理解されず、記載されている情報が、本件各事業者の客観的な経営状況や投資性向等であるとの誤解を招来するおそれもある。

(9) その他

本文書には上記の項目のほか、土地契約条件に関する考え方及び提案図面集が含まれる。

土地契約条件に関する考え方についての項目は、大阪府・市が公募を行う前段階に、土地契約条件等をどのように設定するのが適切か政策決定するに当たり、本件各事業者に様々な条件等を考慮した上で、土地契約条件等をどのように考えているか、その意見の表明を求めたものであり、その趣旨を理解した上で本件各事業者は様々な契約交渉の一部として、その経営上の判断を明らかにしたものである。

この契約交渉の段階における情報の一部分のみが公にされると、本件各事業者の

考え方が不完全に曲解され、今後の円滑な契約交渉が阻害されるおそれがあり、また競合他社が模倣又は参考としたり、本件各事業者との相違を比較し強調したり、より短時間での検討を行うことが可能となるなど、競合他社に有利又は本件各事業者に不利に利用することが考えられるとともに、本件各事業者の考え方の新規性・独自性が失われるため、今後の大阪府・市や他の自治体における事業者選定や、国の上限3か所とする区域認定等における本件各事業者の競争上の地位やノウハウ等の正当な利益が害される。

また、提案図面集に記載された情報は、本件各事業者がこれまでに培ってきたノウハウ・技術力及びアイデアを結集したものであり、これらの情報が公にされることにより、競合他社が本件各事業者のアイデアを模倣又は参考としたり、本件各事業者のアイデアを分析し、より競争力のある技術・アイデアを発案したり、競合他社の検討等が容易になる等、競合他社に有利又は本件各事業者に不利に利用することが考えられるとともに、本件各事業者のアイデアの新規性・独自性が失われるため、今後の大阪府・市や他の自治体における事業者選定における本件各事業者の競争上の地位やノウハウ等の正当な利益が害される。

また、本件各事業者は、全世界規模でしのぎを削るIR事業者であって、その独創性や技術力、魅力的で訴求力のある提案等の法人のノウハウが公にされることは、大阪IR事業における競争だけでなく、他の自治体とパートナーシップを組む他のIR事業者との区域整備計画の申請・認定における国内の競争や、国際競争において、致命的な不利益を生じる。

第5 審査会の判断

1 基本的な考え方

条例の基本的な理念は、第1条が定めるように、市民の公文書の公開を求める具体的な権利を保障することによって、本市等の説明責務を全うし、もって市民の市政参加を推進し、市政に対する市民の理解と信頼の確保を図ることにある。したがって、条例の解釈及び運用は、第3条が明記するように、公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から行われなければならない。

しかしながら、条例はすべての公文書の公開を義務づけているわけではなく、第7条本文において、公開請求に係る公文書に同条各号のいずれかに該当する情報が記載されている場合は、実施機関の公開義務を免除している。もちろん、この第7条各号が定める情報のいずれかに該当するか否かの具体的判断に当たっては、当該各号の定め趣旨を十分に考慮しつつ、条例の上記理念に照らし、かつ公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から、厳正になされなければならないことはいうまでもない。

2 争点

審査請求人は、本件文書を公開すべきであると主張するのに対し、実施機関は本件文書は条例第7条第2号、第3号及び第5号に該当することから、非公開であるとして争っている。

したがって、本件審査請求の争点は、本件文書の条例第7条第2号、第3号及び第5号該当性である。

3 本件文書の条例第7条第2号該当性について

(1) 本件文書は、大阪・夢洲地区において大阪IR事業を実施する意思を有する各事業者が、本RFCに応じ、本RFCにおいて大阪府・市が示した事業条件等を前提として、大阪・夢洲地区における①事業方針、②全体計画、③施設計画、④運営計画、⑤IRの魅力・持続可能性を高める取組み、⑥懸念事項対策、⑦事業スケジュール、⑧事業計画、⑨事業効果、⑩その他（土地契約条件に関する考え方等）の10項目について行った提案を内容としたものであり、実施機関に確認したところ、本件各事業者が提出した提案書の量は数百ページ以上になるとのことである。

(2) IR事業は、IR整備法に基づき、都道府県等が設置運営事業等を行おうとする民間事業者を公募・選定の上、選定された民間事業者と共同して区域整備計画を作成・申請し、国土交通大臣が国内の3カ所を上限として認定することが予定されている。

この区域整備計画には、IR事業における施設の種類の種類、機能及び規模並びに設置及び運営の方針並びに業務の実施体制に関する事項、収支計画及び資金計画に関する事項（資金調達に関する事項を含む。）、設置運営事業等の実施体制に関する事項など仔細にわたる事業者が実施するIR事業の基本となる事項を記載することが、IR整備法、国土交通省令及び「特定複合観光施設区域の整備のための基本的な方針」において求められている。

実施機関は、大阪IR事業を実施する意思を有する民間事業者から大阪IR事業に関する具体的な事業コンセプトの提案を募り、本RFCの過程を通じてIR区域整備のあり方や大阪IR事業に対するニーズ・課題等について早い段階で相互理解を深めることで、より良いIR事業の実施につなげるとともに、本事業に係る各種準備・検討の加速化を図り、国の基本方針策定後の速やかな民間事業者の公募・選定の実施につなげることを目的として、本RFCを実施したと説明する。

(3) このように、大阪府・市は、本RFCの提案を通じて実施方針を策定し、事業者公募を行い、区域整備計画を策定し、区域認定を受けることをめざしており、そのためには、本件文書における本件各事業者の提案内容は新規性、独創性があるだけでなく実現可能な内容を熟慮検討した具体的なものであることが求められている。以上を踏まえると、本件文書には抽象的な計画等ではなく、自らの事業実績、保有する資源（費用、労力、投資）に裏付けられた現実的で具体的な提案内容が記載されていると考えるのが相当であり、本件文書の分量からも、本件文書は事業者が自らの有するノウハウを用いて、膨大なコストをかけて作成していることが推察でき、また、日本初のIR事業であるという点から、本件文書にはおのずと独創性、新規性を有する内容が記載されているものと考えするのが相当である。

(4) また、実施機関に本件文書の保管状況を確認したところ、実施機関の職員であっても閲覧できる者を限定し、閲覧範囲にも厳しい制限を付し、なおかつ施錠書庫において保管するなど厳重な情報管理を行っているとのことであった。実施機関にお

ける嚴重な本件文書の保管状況から本件文書の高い機密性が伺えることから、本件文書には法人等に関するノウハウ、内部管理情報が具体的に記載されていることが推察され、これを公にすることにより法人等の正当な権利利益を害するとする実施機関の前記第4の各主張は首肯しうるものである。

(5) 審査請求人は、令和2年4月時点で既に本件IRに関する情報が報道されているから、公開請求以降に公開事由が生じれば速やかに公開すべきであると主張する。

たしかに、令和元年11月に3者の提案書の「総評」が公表され、令和2年2月にはRFP事業者の参加資格審査に応募した1者の名称が公表されるなど、本件IRに関する情報が段階的に明らかにされているが、本件決定の違法性は本件決定日時点で判断されるべきところ、本件決定が行われたのは令和元年10月であり、その後生じた事情は上記(4)の判断を左右しない。

(6) 本件各事業者の代表法人の名称については本件決定日時点ですでに公表されていると認められるため、本件各事業者の代表法人の名称に係る部分公開の可否について、以下、検討する。

条例第8条第1項は、同項本文で「実施機関は、公開請求に係る公文書の一部に非公開情報が記録されている場合において、非公開情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは、公開請求者に対し、当該部分を除いた部分につき公開しなければならない。ただし、当該部分を除いた部分に有意の情報が記録されていないと認められるときは、この限りではない」と規定し、「有意な情報が記録されていないと認められるとき」とは、公開請求に係る公文書から非公開部分を区分して除くと、無意味な文字、数字、様式等のみとなる場合や、断片的な情報や公表された情報のみとなり、請求者が知りたいと欲する内容が十分提供できない場合をいうと解される。

本件各事業者の代表法人の名称以外の非公開部分を区分して除くと、本件文書は断片的で公表された情報のみとなり、請求者が知りたいと欲する内容が十分提供できないと認められることから、本件文書は条例第8条第1項ただし書に該当する。

(7) 以上により、本件文書は条例第7条第2号に該当する。

4 本件文書の条例第7条第3号及び第5号該当性について

本件文書の公開の可否については上記3のとおり判断するものであるから、本件文書の条例第7条第3号又は第5号該当性については判断しない。

5 結論

以上により、第1記載のとおり、判断する。

(答申に関与した委員の氏名)

委員 曾我部 真裕、委員 川島 裕理、委員 野田 崇

(参考) 答申に至る経過

令和元年度諮問受理第12号

年 月 日	経 過
令和元年 11 月 29 日	諮問書の受理
令和 2 年 3 月 6 日	実施機関からの意見書の收受
令和 2 年 4 月 24 日	審査請求人からの意見書の收受
令和 2 年 5 月 22 日	調査審議
令和 2 年 8 月 27 日	調査審議
令和 2 年 10 月 2 日	調査審議
令和 2 年 10 月 28 日	実施機関の陳述
令和 2 年 11 月 25 日	調査審議
令和 2 年 12 月 23 日	調査審議
令和 3 年 1 月 26 日	調査審議
令和 3 年 2 月 24 日	調査審議
令和 3 年 4 月 16 日	答申