

大阪市長 横山 英幸 様

大阪市情報公開審査会
会長 玉田 裕子

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。）から別表項番1から項番4の（あ）欄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

実施機関が行った別表項番1から項番4の（お）欄に記載の各決定は、いずれも妥当である。

第2 審査請求に至る経過

1 公開請求

公開請求者は、別表項番1から項番4の各項の（い）欄に記載の年月日に、実施機関に対し、別表項番1から項番4の各項の（う）欄に記載の公文書の公開請求（以下項番順に「本件請求1」、「本件請求2」、「本件請求3」、「本件請求4」という。）を行った。

2 本件各決定

(1) 本件請求1について

実施機関は、本件請求1に係る公文書を別表項番1の（か）欄に記載のとおり特定（以下順に「本件対象文書 」、「本件対象文書 」という。）した上で、条例第10条第1項に基づき、別表項番1の（き）欄に記載の部分を公開しない理由を同（き）欄のとおり付して、同（お）欄に記載の決定（以下「本件決定1」という。）を行った。

(2) 本件請求2について

実施機関は、本件請求2に係る公文書を別表項番2の（か）欄に記載のとおり特定（以下順に「本件対象文書 」、「本件対象文書 」、「本件対象文書 」という。）した上で、条例第10条第1項に基づき、別表項番2の（き）欄に記載の部分を公開しない理由を同（き）欄のとおり付して、同（お）欄に記載の決定（以下「本件決定2」という。）を行った。

(3) 本件請求3について

実施機関は、本件請求3に係る公文書を別表項番3の（か）欄に記載のとおり特

定(以下順に「本件対象文書 」、 「本件対象文書 」という。)した上で、条例第10条第1項に基づき、別表項番3の(き)欄に記載の部分を公開しない理由を同(き)欄のとおり付して、同(お)欄に記載の決定(以下「本件決定3」という。)を行った。

(4) 本件請求4について

実施機関は、本件請求4に係る公文書を別表項番4の(か)欄に記載のとおり特定(以下「本件対象文書 」という。)した上で、条例第10条第1項に基づき、別表項番4の(き)欄に記載の部分を公開しない理由を同(き)欄のとおり付して、同(お)欄に記載の決定(以下「本件決定4」といい、「本件決定1 」、 「本件決定2 」、 「本件決定3 」、 「本件決定4 」をまとめて以下「本件各決定」という。)を行った。

3 対象文書

本件対象文書 は、〇〇喫煙所の施工における事故(以下「本件事故」という。)の発生に伴い、施工者たる審査請求人から実施機関の補助機関である環境局長あて提供された事故の経緯報告を実施機関にて供覧した文書であり、発生場所や発生経緯等について記載されているものである。また、あわせて、事故が起きた箇所の写真が添付されている。

本件対象文書 は、本件事故により生じた緊急対応について、審査請求人から報告された内容を実施機関が整理し作成した文書であり、緊急補修措置の内容が写真を添えて説明されている。

本件対象文書 は、審査請求人と本市が令和2年11月30日(月)に、本件事故等について協議した内容の記録である。本件協議では、事故の原因等についても協議されていることが確認できる。

本件対象文書 は、本件請求1に際して、審査請求人が第三者としての意見を記載して実施機関に提出した文書である。なお、本件対象文書 には、本件対象文書 及び が含まれている。

本件対象文書 は、本件対象文書 に続いて、審査請求人代理人より提出された意見書である。なお、本件対象文書 には、本件対象文書 及び が含まれている。

本件対象文書 は、実施機関から審査請求人に本件決定1がなされた旨の連絡を受けて、審査請求人が実施機関に公開実施予定日の伝達等を求めた文書である。

本件対象文書 は、本件決定1に対して審査請求人が実施機関に対して行った審査請求の審査請求書である。なお、本件対象文書 には、本件対象文書 及び が含まれている。

本件対象文書 は、実施機関が審査請求人へ行った質問に対する審査請求人からの回答文書である。内容としては、工事の作業計画や事故当日の作業内容が記載されており、あわせて、工事現場の図面や写真等が付されている。

4 審査請求

本件各決定に利害関係を有する審査請求人は、別表項番1から項番4の各項の(く)欄に記載の年月日に、本件各決定を不服として、実施機関に対して、行政不服審査法

(平成26年法律第68号)に基づき、それぞれ審査請求(以下「本件各審査請求」という。)を行った。

5 執行停止

本件決定1については令和3年2月9日付けで、本件決定2については令和3年2月18日付けで、本件決定3については令和3年3月15日付けで、本件決定4については令和3年5月21日付けで、行政不服審査法第25条第2項に基づき審査庁により執行停止がなされている。

第3 審査請求人の主張の要旨

審査請求人の主張の要旨は、別表の(け)欄に記載のとおりである。

また、本件各審査請求に共通する主張として、おおむね次のような手続的違法の主張を行っている。

本件各情報は条例第7条第2号及び第3号に該当する情報であるため、実施機関がこれを公開しようとする場合には、条例第13条第2項に基づき、第三者たる審査請求人に対して意見書を提出する機会を付与する義務があり、そのような手続を行わなかった実施機関の対応は、違法である。

第4 実施機関の主張の要旨

実施機関の主張の要旨は、別表の(こ)欄に記載のとおりである。

また、本件各審査請求に共通する審査請求人の手続的違法の主張に対して、次のような反論を行っている。

条例第13条第2項は、第三者に関する情報が記録されている公文書を公開しようとする場合であって、第7条第1号から第3号までのただし書に規定する情報に該当すると認められるときは、公開決定に先立ち当該第三者に対し、意見書を提出する機会を与えなければならないとする規定である。

本件各情報が条例第7条第3号ただし書に該当しないことは、審査請求人も主張するところであって、また審査請求人に関する情報で同条第1号ただし書及び第2号ただし書に該当する情報も含まれないことから、処分庁の手続に瑕疵がないことは明らかである。

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言うまでもない。

2 争点

本件審査請求の争点は、

- (1) 本件対象文書 〃、〃、〃、〃 に記載された情報が、条例第7条第3号に規定された「実施機関の要請を受けて、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であって、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、当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの。」に該当するか否か（以下「争点1」という。）
- (2) 本件対象文書 から のうち審査請求人が指摘する部分等が、条例第7条第2号に規定された「法人その他の団体（国、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。）地方公共団体、地方独立行政法人及び大阪市住宅供給公社を除く。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。」に該当するか否か（以下「争点2」という。）
- (3) 実施機関が本件対象文書 から を部分公開しようとするにあたって、条例第13条第2項に基づく手続を行うべきであったか否か（以下「争点3」という。）である。

3 争点1について

- (1) 条例第7条第3号の趣旨について

情報公開条例解釈・運用の手引（以下「手引」という。）によれば、条例第7条第3号は、合理的な条件の下で実施機関に情報を提供した個人又は法人等の非公開取扱いに対する正当な期待と信頼を保護するため、任意に提供された情報について、非公開情報としての要件を定めたものである。

- (2) 「実施機関の要請を受けて」について

手引によれば、「実施機関の要請を受けて」とは、文書、口頭を問わず、実施機関から当該情報を提供してほしい旨の依頼があった場合をいう。したがって、個人又は法人等の側から、自己に有利な政策決定を求めて、自ら実施機関に情報を提供したような場合は含まれない。／また、法令等で定められた権限の行使として、実施機関が資料の提出等を求めた場合は、この要件に該当しない。」とされている。

本件では、いずれの情報についても、法令等で定められた権限に基づくことなくなされた実施機関の求めに応じて提供された情報であることが認められ、「実施機

関の要請を受けて」に該当する。

(3) 「公にしないとの条件」について

手引によれば、「公にしないとの条件」とは、契約書、要綱、調査票等の書面中に「他の目的に使用しない」、「秘密を厳守する」、「公開しない」等の記載があるなど、明示のものに限る。したがって、情報提供者が形式的に又は一方的に条件を付しただけではこれに該当せず、実施機関が当該条件を了承していることが必要である。」とされている。

この点について、仮に、実施機関が当該条件を了承していることが不要であるとすれば、「実施機関の保有する情報の一層の公開を図り」(条例第1条参照)との趣旨が情報提供者の一存で損なわれることになるので、「公にしないとの条件」の解釈において、「実施機関が当該条件を了承していることが必要である」とすることは合理的であるといえる。

本件では、審査請求人から、「公開しない」等の記載がある契約書等は、証拠として提出されず、一方で、実施機関は、弁明書等で、当該条件を了承していない旨を一貫して述べているところであり、この点について、審査請求人からの反論はない。

よって、審査請求人から実施機関へのこれらの情報の提供にあたって、「公にしないとの条件」が付されていたとは認められない。

この点、審査請求人は、審査会に提出した意見書において、行政機関の保有する情報の公開に関する法律(平成11年法律第42号。以下「法」という。)を引用し、当該条件は明示でなくてもよい旨主張している。そして、同法第5条第2号口は、「行政機関の要請を受けて、公にしないとの条件で任意に提供されたものであって、法人等又は個人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、当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの」と規定しており、条例第7条第3号と文言の類似性が認められる。

しかし、宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説』104頁(有斐閣、第8版、平成30年)によれば、「法人等が非公開の条件を一方的に付しただけでは、「公にしないとの条件で任意に提供されたもの」には該当せず、行政機関が当該条件を了承していることが必要である。」と記載されており本市手引における解釈と違いはなく、審査請求人の主張は妥当でない。

(4) 小括

以上より、条例第7条第3号のその他の要件及び同号ただし書について検討するまでもなく、同号に該当しないことは明らかである。

4 争点2について

(1) 条例第7条第2号の趣旨について

手引によれば、条例第7条第2号は、「法人等又は事業を営む個人(以下「法人等の事業者」という。)の権利、競争上の地位その他正当な利益を保護するために、法人等の事業者に関する情報でその正当な利益を害するおそれがあるものを原則として非公開とすることを定めたものである。」とされている。

(2) 「取引先企業の名称」が法人等の事業者に関する情報でその正当な利益を害する

おそれがある情報に該当する否かについて

まず、審査請求人は、本件各文書中の「取引先企業の名称」について、公にされると当該取引先が不当に奪われる可能性がある旨主張していることから、その点について検討する。

ここで、審査請求人が主張する取引先は、本件工事の施工業者である。そして、施工業者名は、実施機関が意見書において主張するとおり、道路工事現場における標示施設等の設置基準(昭和37年8月30日付け道発第372号建設省道路局長通達)に基づき工事の現場に当該工事の内容や期間とともに、看板に表記の上掲示することとされている。よって、本件事故が発生した道路上にある喫煙所の工事においても、審査請求人の取引先名称が施工業者として看板に公示されていたと認められる。

そうであれば、当該情報は、慣行として公にされている情報であるといえ、それを実施機関が公にすることにより審査請求人の正当な利益を害するおそれがある情報に該当しないといえる。

なお、この点、審査請求人は意見書において、「仮に審査請求人の取引先企業の名称が工事現場の看板に記されていたとしても、一般市民がこれを目にする機会は稀であって、かかる名称が本事象と関係のある当事者として改めて公開されることによつて、当該情報に基づいて「開示請求者がSNS等において不適切な言動を伴い投稿する」事態が生じ、取引先が情報公開請求の対象になることを恐れて、審査請求人との取引を中止・拒否するリスクが新たに発生することになるのである。かかる事態が審査請求人の正当な利益を害することは明らかである。」と主張する。

しかし、工事現場における公示によつて、既公開情報とあわせれば、審査請求人と施工業者との関係性を推知可能であったといえ、そうであれば、本件各決定によつて当該情報を公にしたとしても、それは既知の情報を明らかにするものであり、それによつて、審査請求人に不利益を生じさせるものとは認められない。

よつて、「取引先企業の名称」は、法人等の事業者に関する情報であつて、公にすることによりその正当な利益を害するおそれがある情報に該当しないといえる。

(3) 「本喫煙所での事故についての情報」が法人等の事業者に関する情報でその正当な利益を害するおそれがある情報に該当する否かについて

次に、審査請求人は、文書中の「本喫煙所での事故についての情報」について、事故原因の把握や、今後の関係者間の協議の妨げになる可能性があり、審査請求人の正当な利益が害されるおそれがある旨主張していることから、その点について検討する。

ここで、審査請求人が非公開とすべきと主張している情報は、事故の経緯や事故後の対応に係る情報である。

この点、これらの情報が公になることの審査請求人への影響が不明確であるため、審査会から審査請求人に追加の意見を求めたところ、「本事象の原因の把握及び本事象の解決に向けた協議を行うにあたっては、当然ながら、本事象の内容・原因・責任の所在・責任割合等を含め、各当事者が対外的に公表することを望まない、機微に触れるやりとりも行う必要があるところ、各当事者がそのような議論を十分に行うには、各当事者から情報・やりとりの内容が外部に公表されないという信頼関

係が必要となる。」といった補充の主張がなされた。

しかし、審査請求人の主張に関しては、実施機関が意見書において、「事故原因解明のためには本件事故の関係者からの任意の協力が必要不可欠であるといえる。しかしながら、いまだ発生していない問題について、将来の発生を見越し、現時点で既に調査が終了した問題と結びつけ、将来の調査等に支障が生じるかもしれないというおそれは、具体性を欠いた抽象的なものである」と主張しているとおり、条例が原則公開としている趣旨からも認めがたいところである。

これら情報の内容を見分したところ、内容は単に事故の事実関係が記されているにすぎず、一般的に支障となると思われる交渉の具体的内容等の協議の機微に触れる情報とは認められないので、それらは関係者間で当然の前提となるものであることから、それを公にすることによって審査請求人を含めた関係者の協議に支障があるとは認めがたい。

また、一部今後の予定等に係る記載もあるが、それらについても、補修方法に係る一般的な報告等にとどまり、それが明らかになることによって、審査請求人にとって何か支障があるとは認めがたい。

よって、「本喫煙所での事故についての情報」は、法人等の事業者に関する情報でその正当な利益を害するおそれがある情報に該当しないといえる。

(4) 「今後審査請求人が行政機関との取引を躊躇せざるを得なくなる」との主張について

また、審査請求人は、「行政機関に対して非公開を前提に提出した情報が公開されてしまうことになると、審査請求人としては、今後行政機関との間の取引、又は行政機関が関与し得る取引を行うことを躊躇せざるを得ない。このような審査請求人の経済活動への萎縮効果が、審査請求人に対する競争上の地位やその他正当な利益^{ママ}は与える悪影響は大きい。」と主張する。

しかし、仮に審査請求人が今後そのような対応を取ったとして、実施機関の不利益にはなり得ても、審査請求人の正当な利益を害するおそれがある事情とは認められない。

(5) その他の公開部分について

その他、実施機関が公開とした部分に、「法人等の事業者に関する情報でその正当な利益を害するおそれがある情報」は認められない。

(6) 小括

以上より、条例第7条第2号ただし書について検討するまでもなく、同号に該当しないことは明らかである。

5 争点3について

(1) 条例第13条第2項について

条例第13条第2項は、「実施機関は、第三者に関する情報が記録されている公文書を公開しようとする場合であって、当該情報が第7条第1号ただし書、第2号ただし書又は第3号ただし書に規定する情報に該当すると認められるときは、第10条第

1項の決定(以下「公開決定」という。)に先立ち、当該第三者に対し、公開請求に係る公文書の表示その他市長が定める事項を書面により通知して、意見書を提出する機会を与えなければならない。ただし、次の各号のいずれかに該当するときは、この限りでない。(以下略)」と規定している。

よって、公益上の必要から、実施機関が、第7条第1号ただし書、第2号ただし書又は第3号ただし書の規定により例外的に公開を行う場合に必要となる手続といえる。

(2) 条例第13条第2項の適用について

本件では、実施機関が、第7条第1号ただし書、第2号ただし書又は第3号ただし書を適用して公開決定を行った事実はなく、条例第13条第2項が適用される要件を満たさない。

(3) 小括

よって、実施機関は、条例第13条第2項に基づく手続を行う必要がなかったといえる。

(4) その他の審査請求人の主張について

また、審査請求人は、本件において、条例第13条第2項が適用されることを前提に、「意見書提出の機会を付与する場合は、審査請求人に対して、所定の様式により、公開請求の年月日、公開請求に係る公文書に記録されている当該第三者に関する情報の内容、当該第三者に関する情報が本条例7条1号から3号までの但書に規定する情報に該当すると認められる理由及び意見書を提出する場合の提出先及び提出期限を通知しなければならない(〔令和5年3月31日規則第35号による改正前の〕大阪市情報公開条例施行規則(以下「本施行規則」という。)7条2項及び3項)ノしかしながら、実施機関は、本施行規則に定められた様式とは全く異なる様式で、本件各文書記載の情報の一部を開示する予定であることについて、審査請求人に対して「情報提供」をしたのみで、上記及びの通知も怠っており、審査請求人に対して、意見書を提出する機会を付与したとはいえない。ノさらに、審査請求人は、本件処分先立ち、本件各文書記載の情報の公開に反対する意思を表示した令和3年1月15日付け意見書を実施機関に提出したため、実施機関は、本件情報について公開決定をしたときは、直ちに、公開決定をした旨及びその理由並びに公開を実施する日を、審査請求人に書面により通知する義務を負うが(本条例13条3項)実施機関は当該義務も怠っている。」(〔 〕内大阪市情報公開審査会補足)と主張している。

この点、本件各決定が、条例第13条第2項が適用される要件を満たさないことは、上記(2)のとおりである。しかし、条例第13条第1項に基づく意見書提出の機会の付与であっても、令和5年3月31日規則第35号による改正前の大阪市情報公開条例施行規則第7条第1項及び第3項に基づき通知事項や様式が定められるとともに、条例第13条第3項に基づき、意見書を提出した第三者に対する書面通知の定めがあることから、手続面で実施機関に違法な点がなかったか以下検討する。

上記審査請求人の主張に関して、実施機関に事実確認を行ったところ、審査請求人に対し条例に基づき意見書を提出する機会を与えたのではないとのことであった。

ここで、条例第13条第1項は、「公開請求に係る公文書に本市、国等及び公開請求者以外のもの（以下この条、第18条及び第19条において「第三者」という。）に関する情報が記録されているときは、実施機関は、公開決定等をするに当たって、当該情報に係る第三者に対し、公開請求に係る公文書の表示その他市長が定める事項を通知して、意見書を提出する機会を与えることができる。」と規定しており、その解釈としては、同条同項によらない単なる「情報提供」として、第三者に一部情報を提供することも排除されていないと考えられる。

よって、令和5年3月31日規則第35号による改正前の大阪市情報公開条例施行規則に基づく様式を使用しなかったこと等に違法な点はない。

6 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 玉田 裕子、委員 小林 美紀、委員 重本 達哉

（参考）答申に至る経過

令和2年度諮問第21号、令和2年度諮問第23号、令和3年度諮問第1号、令和3年度諮問第8号

年 月 日	経 過
令和3年3月5日	諮問書の受理（令和2年度諮問第21号）
令和3年3月17日	諮問書の受理（令和2年度諮問第23号）
令和3年4月8日	諮問書の受理（令和3年度諮問第1号）
令和3年6月10日	実施機関からの意見書の收受（令和2年度諮問第21号）
令和3年6月21日	実施機関からの意見書の收受（令和2年度諮問第23号）
令和3年6月25日	諮問書の受理（令和3年度諮問第8号）
令和3年7月9日	実施機関からの意見書の收受（令和3年度諮問第1号）
令和3年7月12日	審査請求人からの意見書の收受（令和2年度諮問第21号）
令和3年7月15日	審査請求人からの意見書の收受（令和2年度諮問第23号）
令和3年8月17日	審査請求人からの意見書の收受（令和3年度諮問第1号）
令和3年9月14日	実施機関からの意見書の收受（令和3年度諮問第8号）
令和3年10月25日	審査請求人からの意見書の收受（令和3年度諮問第8号）
令和3年12月8日	調査審議
令和4年1月14日	調査審議
令和4年3月8日	調査審議
令和4年7月19日	調査審議
令和4年8月10日	調査審議
令和4年11月25日	調査審議
令和4年12月23日	調査審議

令和5年1月27日	調査審議
令和5年5月12日	調査審議
令和5年6月12日	調査審議
令和5年7月20日	審査請求人の陳述、調査審議
令和5年8月17日	調査審議
令和5年9月26日	調査審議
令和5年12月26日	答申