

答 申 第 5 6 号

平成 27 年 3 月 25 日

仙台市長 奥山 恵美子 様

仙台市情報公開審査会

会長 井坂 正宏

仙台市情報公開条例第 18 条第 1 項の規定に基づく諮問について（答申）

平成 26 年 4 月 23 日付け H26 総総文第 145 号で諮問のありました下記の件について、別紙のとおり答申いたします。

記

諮問第 70 号

「総合ビルメンテナンス業務受注者選定プロポーザル及び新病院物品管理・搬送等業務委託受託者選定プロポーザルにおいて、本開示請求者が提出した以外の、各提案者の企画提案書」に係る公文書非開示決定に対する審査請求

1 審査会の結論

仙台市病院事業管理者（以下「実施機関」という。）が行った非開示決定は妥当でなく、取り消されるべきであり、実施機関は本答申中「5 審査会の判断」の趣旨に沿った一部開示決定を改めて行うべきである。

2 審査請求の趣旨

審査請求人（以下「請求人」という。）が仙台市情報公開条例（平成 12 年仙台市条例第 80 号。以下「条例」という。）第 5 条の規定に基づき別記の開示を請求したのに対し、実施機関は平成 26 年 3 月 27 日付けで非開示決定を行った。本件審査請求は、実施機関が行った本件非開示決定を取り消し、公文書の開示を行うよう求めたものである。

3 請求人の主張要旨

請求人が審査請求書で主張している審査請求の理由は、概ね次のとおりである。

総合ビルメンテナンス業務受注者選定プロポーザル募集要項（以下「総合ビルメンテナンス募集要項」という。）及び新病院物品管理・搬送等業務委託受託者選定プロポーザル募集要項（以下「物品管理・搬送業務募集要項」という。）において、「ただし、提出書類は条例の規定に基づき公開する可能性がある。」とあり、本プロポーザルへ応募した事業者は、応募要件として提出書類が情報公開される可能性を事前に認識したうえで提案書等の提出をしていることから、非開示事由である「当該提案者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある。」ことには該当しない。

本件開示請求は、請求人の評価点に対する自己分析を行うことを目的とした開示請求であり、いたずらに非選定業者として開示請求を行うものではない。

上記のとおり、各事業者は応募条件として提出書類が情報公開される可能性を事前に認識して提案書等の提出をしていることから、非開示事由である「ノウハウの流出を恐れる事業者から独自・先進性のある提案を得難くする。」ことには該当しない。

4 実施機関の説明

実施機関が弁明書及び口頭による説明により主張した内容は、概ね次のとおりである。

総合ビルメンテナンス募集要項及び物品管理・搬送業務募集要項では、「提出書類は、提出者の承諾なく、優先交渉権者の選定以外の目的に使用しない。ただし、提出書類は、条例の規定に基づき公開する可能性がある。」との項を設けている。

この趣旨は、実施機関が、事業者選定の際に収集する文書をその用途以外には用いないことを明示し、もって、事業者特有のノウハウや独自・先進性のある提案を促した上で、条例第 1 条の規定にあるとおり、市が市政に関し市民への説明責任を全うし、市民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な市政の推進に資するためには、これら提出書類が公開されることもあり得ることを事前に周知

したものである。

実施機関は、総合ビルメンテナンス募集要項及び物品管理・搬送業務募集要項において「プレゼンテーション(等)は非公開とする。」としている

この趣旨も同様に、各提案者が事業上のノウハウやそれをも含む収益の根拠等の流出を恐れることなく、提案・説明できる環境を整えることで、実施機関にとって、より有益な事業内容の実現につなげることを目的としている。

各事業者は、上記のとおり提案書類を「優先交渉権者の選定以外の目的に使用しない」こと及び「プレゼンテーション(等)は非公開とする」ことを前提として提出している。

一方、各事業者の作成した提案書類は、単に今回実施機関が募集した業務に関わる内容にとどまらず、これまで各々の事業者が蓄積してきた業務実施に関する具体的な方法やその中での創意工夫、各業務における費用と収益との関係などが盛り込まれたものとなっており、こうした提案書は、文章を中心とした単一な書面ではなく、例えば、図表、色彩、フォントの大小など全体的なデザインについても、より競争上の優位を保つため、各事業者が研究を重ねて作成しており、さらに、各事業者は、将来の事業活動においてこれらを利活用していくことを予定している。

このように想定されることから、各事業者に提案書類を公表することにつき、意見を求めたところ、6者中5者が、全ての提案書類について公表されると支障があると回答し、残り1者も、配置人員に関する情報や業務の具体的な実施内容、事業者独自の取組み等の大部分について公表されると支障があると回答している。

こうしたことから、これら提案書類は、条例第7条第3号イに規定する「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もの」に該当する文書と言える。

さらに、募集要項等に「提出書類は、提出者の承諾なく、優先交渉権者の選定以外の目的に使用しない」、「プレゼンテーション(等)は非公開とする。」と明記しながら、競合他社からの公文書開示請求を受けた場合に、これら提案書類を開示するとなれば、将来本市が行う提案審査型の契約において、ノウハウの流出を恐れる事業者が参加を控える、あるいは、参加をしても画一的な内容でしか提案を行わなくなるなどの委縮効果を生じさせる可能性がある。

よって、これら提案書類の開示は、条例第7条第6号ロに規定する「契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、市又は国若しくは他の地方公共団体の財産上の利益を不当に害するおそれ」がある。

しかしながら、こうした公文書であったとしても、請求人が「条例の目的に即し、適正な請求を行」い(条例第4条)、当該文書に記載された情報が「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」(条例第7条第3号ただし書)である場合には、実施機関は、これを開示しなければならないし、「非開示情報が記録されている場合であっても、公益上特に必要と認められるとき」には、これを「開示することができる」(条例第9条)。

請求人は、今回、公文書開示請求を求める主な理由を、請求人が代表取締役を務める企業の「評価点に対する自己分析を行うことを目的とした」ものであるとしている。

一方、実施機関は、対象となっている両プロポーザルにおいて、評価結果表を付した審査結果に関する通知を各事業者に通知しており、なお、この通知の中で、非選定理由について説明を求める

ことができることを明示しているが、請求人がこの非選定理由の説明を求めた事実はない。また、両プロポーザルにおいて決定した優先交渉権者たる事業者は、実施機関のホームページ上でその企業名が公開されており、少なくとも第1位の事業者については、請求人自身が企業努力の中で取材等を行うことも可能である。

こうした点を考慮すると、実施機関が、事業者選定の用途をもって収集した文書を請求人に対して開示することが、公益上特に必要とは認められず、請求人の請求自体も、情報公開によって市民の理解と批判のもとに公正で民主的な市政の推進に資せしめるという公文書開示の目的に即したものとは言えない。

以上のとおり、本件処分は、何ら違法、不当な点はなく、条例に基づき、適正かつ妥当に行われたものである。

5 審査会の判断

(1) 非開示決定の妥当性について

実施機関は、本件における提案書類に記載された情報を開示することによりいたずらに非選定事業者からの開示請求を助長し、将来本市が行う提案審査型の契約において、ノウハウの流出を恐れる事業者が参加を控える、あるいは、参加をしても画一的な内容でしか提案を行わなくなるなど萎縮効果を生じさせる可能性があることから条例第7条第3号及び第6号に該当するため非開示であることを主張する。そして、このような場合でも例外的に、請求人が条例の目的に即し、適正な請求を行い、公文書に記載された情報が人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報である場合には、実施機関は、これを開示しなければならないが、非開示情報が記載されている場合であっても、公益上特に必要と認められるときには当該非開示情報を開示することができるが、本件においてはそのような事情が認められないため非開示であると説明する。

また、実施機関は審査会からの質問に対し、ライバル会社である請求人からの開示請求であることを、非開示の判断の一因であるとし、弁明書において、公文書を開示することによりいたずらに非選定業者からの開示請求を助長すること、及び既に実施機関が審査結果を請求人に通知しており、請求人が非選定理由の説明を求めなかったこと、そして少なくとも選定により第1位の事業者については請求人自身が企業努力の中で取材等を行うことも可能であったこと等を理由として、請求人が開示請求制度の目的に即さない請求を行ったことを主張している。

条例においては第1条で、「この条例は、公文書の開示を請求する市民の権利を明らかにし、「市の保有する情報の一層の公開を図」ることを目的とし、また、第4条において「公文書の開示を請求しようとするものは、この条例の目的に即し、適正な請求を行うとともに、公文書の開示を受けたときは、これによって得た情報を適正に使用しなければならない」と開示請求を行う利用者の責務が定められている。そして第5条において、「何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、当該実施機関の保有する公文書の開示を請求することができる」と開示請求権が定められている。

この条例の趣旨は開示請求者の請求権を無制限に認めてはいないものの、請求者が実施機関の

正常な業務の運営に著しい支障が生じることを意図して開示請求を行うことが明らかな場合などの不適正な請求を除き、請求者の立場や請求する目的にかかわらず、広く請求者の開示請求権を認めたものである。情報公開制度は、市民の「知る権利」に根ざすものであり、例えば、事業者が自らの事業の用に供するために行う開示請求であっても、現行制度下において認められているのである。公文書の開示請求に対して、公文書は開示することが原則であり、当該公文書中に条例に定める非開示とすべき情報があれば、その情報についてのみ非開示とするものである。非開示の判断基準は、あくまでも条例に定める非開示事由に該当するかどうかであって、請求者の立場によって開示すべき範囲が変わることはない。

そして、本件開示請求における対象公文書には、参加事業者の事業概要など、各事業者のホームページやパンフレット等で誰でも知ることができる情報も含まれており、これらは条例上の非開示情報に該当しないため、少なくとも対象公文書を全て非開示とした実施機関の判断は誤りと言わざるを得ない。

このことから、改めて対象公文書に記載された情報の非開示事由該当性について、以下において検討する。

(2) 条例第7条第2号該当性について

非開示情報のうち、条例第7条第2号に該当するには、「個人に関する情報（中略）であって、特定の個人を識別することができるもの」である必要がある。

対象公文書に記載された情報のうち、別表1及び別表2の「左記のうち非開示相当又は非開示該当性要検討箇所」の項のとおり、本件の対象公文書中「提案書」、「業務責任者、副責任者の実績調書」、「業務実施体制の提案」、「提案提出書」及び「企画提案書」においては個人の氏名、年齢、電話番号及び電子メールアドレスが記載されており、これらは同号に該当し、非開示とされるべきである。

(3) 条例第7条第3号該当性について

非開示情報のうち、条例第7条第3号に該当するには、「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」必要がある。「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」とは、法人等の保有する生産活動におけるノウハウその他の技術上の秘密に関する情報などを指すが、対象公文書に記載された情報がこの情報に該当するか、以下において検討する。

① 条例第7条第3号該当性が認められるか再度検討を要する情報について

請求人は、本プロポーザルへ応募した事業者は、応募要件として提出書類が公開される可能性を事前に認識したうえで提案書等の提出をしていることから、非開示事由である「当該提案者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある。」ことには該当しないと主張する。

しかしながら、事業者が応募要件として提出書類が公開される可能性を事前に認識したうえで提案書等の提出をしている場合であっても、法人等のノウハウその他の技術上の秘密などに該当する情報を開示することで、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、対象公文書に記載された情報がノウハウその他の技術上の秘

密などに当たるか否かは別途判断を要する。

対象公文書に記載された情報のうち、別表1及び別表2の「左記のうち非開示相当又は非開示該当性要検討箇所」の項のとおり、本件において、見積書のうち見積金額の内訳である算出内訳表については、一般に公表されているものとは認められず、事業を営む者の営業活動上の秘密として、同号に該当し非開示となる可能性がある。実施機関は、算出内訳表を開示することにより、当該提案者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるか否か検討し、改めて判断する必要がある。

② 条例第7条第3号該当性が明らかに認められない情報

同号に該当するには、法人等の保有する生産活動におけるノウハウその他の技術上の秘密に関する情報などである必要があるが、このうち誰でも知ることができる情報については同号該当性は認められない。

実施機関は「提案書は、文章を中心とした単一な書面ではなく、例えば、図表、色彩、フォントの大小など全体的なデザインについても、より競争上の優位を保つため、各事業者が研究を重ねて作成しており、さらに、各事業者は、将来の事業活動においてこれらを利活用していくことを予定している」ことから、提案書を開示すると法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると説明している。

しかし、当審査会において、提案を行った各事業者が開設するホームページを確認したところ、対象公文書のうち業務実施体制の提案、教育及び業務改善の提案、施設設備運営管理業務の提案、警備・防災センター業務の提案及び企画提案書中に記載された情報の一部又は概要及び対象公文書内の図やマークなどのデザインと同様のものが掲載されていることが確認された。少なくともこれらの情報については一般に公開され、誰でも知ることができる情報であるため、同号該当性は認められない。

③ 上記以外の情報

実施機関は対象公文書のうち①及び②に記載した情報以外の情報についても、上記の趣旨に基づき、改めて同号該当性について判断する必要がある。

(4) 条例第7条第6号該当性について

非開示情報のうち、条例第7条第6号に該当するには、実施機関にとって「事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」がある必要があるが、これは当該事務又は事業に関する情報を開示することによる利益と支障を比較衡量した結果、公にすることの公益性を考慮してもなお、当該事務又は事業の適正な遂行に及ぼす支障が看過しえない程度のもをいう。また、「支障を及ぼすおそれ」は、単なる抽象的な可能性では足りず、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすことについて、法的保護に値する程度の蓋然性が要求されるものである。

実施機関は、同号に該当する理由として、開示により、「いたずらに非選定事業者からの開示請求を助長し、将来本市が行う提案審査型の契約において、ノウハウの流出を恐れる事業者が参加を控える、あるいは、参加をしても画一的な内容でしか提案を行わなくなるなどの委縮効果を生じさせる可能性がある」と主張する。

しかしながら、これらの主張は実施機関が「支障を及ぼすおそれ」について抽象的な可能性を示したに過ぎず、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすことについて、法的保護に値する程度の蓋然性があるとまではいえない。

実施機関が主張する「非選定事業者からの開示請求を助長する」ことについては、前述(1)のとおり条例において請求者が実施機関の正常な業務の運営に著しい支障が生じることを意図して開示請求を行うことが明らかな場合などの不適正な請求を除き、請求者の立場や請求する目的にかかわらず、広く請求者の開示請求権が認められているところであるから、この主張には理由がない。

また仮に、実施機関のいう「将来本市が行う提案審査型の契約において、ノウハウの流出を恐れる事業者が参加を控える、あるいは、参加をしても画一的な内容でしか提案を行わなくなるなどの委縮効果を生じ」ることが、事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすとしても、本件においてはノウハウその他の技術上の秘密など条例第7条第3号に該当する情報を、実施機関が適正に把握し、当該情報を非開示とすることで足りるものと思われる。

(5) 結論

以上のとおりであるから冒頭のとおり判断する。

なお、開示又は非開示（以下「開示等」という。）判断に係る実施機関の対応について付言する。

実施機関は、提案書を提出した請求人以外の事業者から提案書の内容を公表されることにつき支障があるとの回答があったことをもって条例第7条第3号イに該当するとしている。確かに、条例第14条において、公文書に開示請求者以外の第三者に関する情報が記載されているときは、実施機関は開示決定に先立って、当該第三者に対し意見書を提出する機会を与えることができると規定されているが、意見の聴取は開示決定後の平成26年4月24日から5月2日にかけて行われており、これらの意見が開示決定の判断に影響を与えたものではありえず、むしろ手続違反のそしりを逃れない。

本件においては、実施機関は請求者の立場にかかわらず、対象公文書に記載された情報が、条例上の非開示情報に該当するか否かにより、開示等を判断すべきであった。実施機関が開示等の判断において、条例及びそれが定められた背景を正しく理解することは、情報公開制度が住民に信頼されること的前提をなすものである。実施機関は、このことに思いをいたし、よりいっそう情報公開制度の適正な運営に努めるよう当審査会は要望する。

別記

平成 25 年 12 月 27 日付プロポーザル公募の下記 2 件

- ・ 仙台市立病院総合ビルメンテナンス業務委託
- ・ 新病院物品管理・搬送等業務委託

の請求人を除く，各参加企業の提案書類

別表1 総合ビルメンテナンス業務受注者選定プロポーザルにおける対象公文書についての検討

| 公文書の種類 | 左記のうち非開示相当又は非開示該当性 要検討箇所 | 条例上の根拠 |
|----------------------|---|----------|
| 提案書 | 担当者の役職, 氏名, 電話番号及び電子 メールアドレス (非開示相当) | 第7条第2号該当 |
| 業務責任者, 副責任者の 実績調書 | 業務責任者, 副責任者の氏名及び年齢 (非 開示相当) | 第7条第2号該当 |
| 業務実施体制の提案 | 業務責任者の氏名 (非開示相当) | 第7条第2号該当 |
| 見積書 | 算出内訳表 (非開示該当性要検討) | 第7条第3号 |

別表2 新病院物品管理・搬送等業務受注者選定プロポーザルにおける対象公文書についての検討

| 公文書の種類 | 左記のうち非開示相当又は非開示該当性要検討箇所 | 条例上の根拠 |
|--------|-------------------------------------|----------|
| 提案提出書 | 担当者の役職，氏名，年齢，電話番号及び電子メールアドレス（非開示相当） | 第7条第2号該当 |
| 企画提案書 | 担当者名（非開示相当） | 第7条第2号該当 |
| 見積書 | 算出内訳表 （非開示該当性要検討） | 第7条第3号 |

審 査 会 の 処 理 経 過

(諮問第 70 号)

| 年 月 日 | 内 容 |
|--------------------------------------|--------------------------------|
| 平成 26. 4. 23 | ・ 審査庁（総務局総務部文書法制課）から諮問を受けた |
| 26. 5. 7 | ・ 実施機関（市立病院総務部総務課）から弁明書を受理した |
| 26. 5. 12 (平成 26 年度第 1 回情報公開審査会) | ・ 実施機関から意見を聴取した ・ 諮問の審議を行った |
| 26. 9. 4 (平成 26 年度第 4 回情報公開審査会) | ・ 諮問の審議を行った |
| 26. 10. 6 (平成 26 年度第 5 回情報公開審査会) | ・ 諮問の審議を行った |
| 26. 10. 31 (平成 26 年度第 6 回情報公開審査会) | ・ 諮問の審議を行った |
| 26. 12. 10 (平成 26 年度第 7 回情報公開審査会) | ・ 諮問の審議を行った |
| 27. 1. 23 (平成 26 年度第 8 回情報公開審査会) | ・ 諮問の審議を行った |