

答 申 第 3 号  
令和2年3月9日

宿毛市長 中平 富宏 様

宿毛市情報公開・個人情報保護審査会  
会 長 三 本 義 男

行政情報部分公開決定処分の取消しを求める審査請求について（答申）

令和元年11月14日付け宿総第250号で諮問のあった行政情報部分公開決定処分の取消しを求める審査請求の件について、次のとおり答申する。

#### 第1 審査会の結論

「PFI有識者会議における全ての議事録」の公開請求に対して、宿毛市長が行った行政情報部分公開決定（平成31年3月15日付け宿総第304号）については、非公開とした有識者の個人情報のうち、会議に出席したアドバイザーの所属については公開すべきである。また、非公開とした応募事業者1の企画提案に係る情報のうち、別表に掲げる部分（単に評価項目や有識者の感想を表しているに過ぎず、且つ前後の文脈を考慮しても事業者の創意工夫までは読み取れない部分及び公表済の審査講評中の評価コメントから読み取れる部分）については公開すべきである。

#### 第2 本件審査請求の趣旨

本件審査請求は、審査請求人が平成31年3月1日付けで宿毛市情報公開条例（平成13年条例第26号。以下「情報公開条例」という。）に基づき行った、PFI方式による宿毛小中学校建設事業の公募型プロポーザル方式による事業者選定にあたって行われた有識者会議の議事録の公開請求に対し、宿毛市長（以下「処分庁」という。）が行った行政情報部分公開決定（平成31年3月15日付け宿総304号。以下「本件処分」という。）において非公開としたアドバイザーの所属及び氏名並びに応募事業者1（以下「次点グループ」という。）の提案内容に係る部分の公開を求めるというものである。

#### 第3 審査請求人の主張の要旨

審査請求人が、審査請求書、反論書及び口頭意見陳述において主張している主な内容は、以下のとおりである。

- 1 本件非公開情報は情報公開条例第 6 条第 7 号の条件に該当しない。
- 2 情報公開条例第 6 条第 3 号の該当性は具体的に証明しなければならない。
- 3 「取引の相手方名、商品名、住所、電話番号、調査の相手方名」などは非公開情報に該当しない。
- 4 次点グループの提案は個々学校建設の要求に基づく一回限りの企画提案で今後に不利益はない。
- 5 有識者や選定委員は宿毛市が委嘱した人物であり、審議の内容がわからなければ審査の中立性、正当性に疑義が生じる。契約後は検証ができる状態にしないとイケない。
- 6 多額の財源 43 億円が将来 30 年間投じられるかつてない大事業であるため、情報公開条例第 6 条第 2 号ただし書きエ「人の生命、身体、健康、財産又は生活を保護するため、公開することが公益上必要と認められるもの」に該当するため公開するべき。少なくとも所属企業名は公開するべき。
- 7 アドバイザー企業は既に建通新聞に掲載され、インターネット上でも公開されており、また、市議会議員にはすでに PFI 手法の研修会の際に講師として紹介されているため非公開は不当である。
- 8 個人情報を非公開とする場合でもその個人情報がどのような相手方で、公開することにより事業の性質上適正な執行に支障があるのか、数値など客観的な立証が必要である。
- 9 アドバイザーの所属及び氏名について、企業名と個人名のどちらかを非公開とすれば、個人を特定されることなく非公開情報に該当しない。
- 10 情報公開条例第 1 条の目的の実現のため、原則公開を基本とし、行政情報の共有により市民の行政参加を促進するべき。
- 11 公文書の公開により主権者である市民に対する説明責任を果たし、見える場での議論を尽くし、公平な政策決定プロセスを確保しないとイケない。
- 12 非公開により中立性・正当性・公正性を欠いている。情報公開により議会の場で正確な情報に基づく議論を行い判断をしなければならない。
- 13 情報公開法第 7 条において非公開情報であっても公益上特に必要があると認めるときは公開することができると規定されている。
- 14 行政手続法第 46 条に地方公共団体はその趣旨にのっとり行政運営における公正の確保と透明性の向上を図るため必要な措置を講じるよう規定されている。

#### 第 4 処分庁の主張の要旨

処分庁が、弁明書及び口頭意見陳述において主張している主な内容は、以下のとおりである。

- 1 審査請求人が主張する情報公開条例第 6 条第 7 号は本件処分の非公開理由としていない。
- 2 応募事業者の企画提案内容自体が著作物である。本件の議事録には企業秘密や著作物に係る内容が含まれており、法人に関する情報に該当する。公開により独自のノウハウなどが競合他社に知られ、事業活動に支障を生じさせるおそれがあるため、落選した次点グル

ープの企画提案内容に係る部分は非公開が妥当である。

- 3 会議に出席したアドバイザーの所属及び氏名は情報公開条例第6条第2号が規定する個人が識別される情報に該当するため非公開としている。建通新聞に掲載されていることについては、建通新聞側が独自に調査して掲載したもので宿毛市側から公表したものではない。また、市議会議員にはすでに知られているとのことだが、情報公開条例に基づく公開・非公開の判断は請求人が何者かによることなく一律に規定に沿って判断されるものである。また、当情報は「人の生命、身体、健康、財産又は生活を保護するため、公開することが公益上必要と認められるもの」に該当する性質のものではない。なお、各委員の発言内容は情報公開条例第6条第2号イに該当するため（本人にも確認済）公開している。

## 第5 審査会の判断

### 1 本件行政情報について

本件処分の対象である行政情報は、PFI方式による小中学校合築校舎の建設事業における公募型プロポーザル方式での事業者選定にあたり、申し込みのあった二つの企業グループの学校建設と運営に関する企画提案に対し、専門性の高い内容を含めて適正に審査及び評価を行うため、採点を行う選定委員にあたる市職員と小中学校の各校長が、各専門分野の有識者の評価等を聴くための有識者会議の議事録である。この議事録には、学校建設に係る有識者と選定委員のほかにPFI手法のアドバイザーとして出席した者の所属及び氏名並びにその発言が記載されている。また、各企業グループの企画提案内容について、各有識者等が述べた評価や感想が記載されている。

なお、優先交渉権者決定後に宿毛市公式ホームページ上で公開されている審査講評資料において、選定委員及び有識者による各提案に対する意見等の主だった部分が、評価コメント（良い点、検討が必要な点）として記載されている。

処分庁は、本件行政情報のうち、会議に出席したアドバイザーの所属及び氏名は情報公開条例第6条第2号に該当するとして、また、各出席者の発言のうち優先交渉権者とならなかった次点グループの企画提案内容に係る部分は情報公開条例第6条第3号に該当するとして、いずれも非公開としているので、以下検討する。

### 2 次点グループの企画提案内容に係る非公開部分について、情報公開条例第6条第7号の該当性

#### (1) 情報公開条例第6条第7号について

情報公開条例第6条第7号は、「実施機関の要請を受けて、公にしないと条件で任意に提供された情報であって、個人又は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」については非公開とすることを定めている。

#### (2) 本件処分における非公開情報の情報公開条例第6条第7号の該当性について

審査請求人は、本件処分における非公開情報の情報公開条例第6条第7号該当性に疑義を申し立てている。これに対し、処分庁は、本件処分において当該条項に該当することを理由に非公開とした情報はない旨主張している。これについて、当審査会にて非公開とされた各情報を見分したところ、処分庁が主張するとおり本件処分における非公開情報には当該条項を適用し非公開としている部分がないことが認められた。

### 3 次点グループの企画提案内容に係る非公開部分について、情報公開条例第6条第3号の該当性

#### (1) 情報公開条例第6条第3号について

情報公開条例第6条第3号は、「法人その他の団体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つて、公開することにより、当該法人等又は当該事業を営む個人の競争上又は事業運営上の地位その他正当な利益を害すると認められるもの」は非公開とすることを定め、ただし書きにおいて、事業活動によって生じ又は生ずるおそれのある危害から人の生命、身体、健康、財産又は生活を保護するため公開することが必要と認められる情報、違法又は不当な事業活動によって生じ又は生ずるおそれのある支障から市民の生活を保護するため公開することが必要と認められる情報及びこれらに準ずる情報であつて公開することが公益上必要と認められる情報については非公開の対象から除外することを定めている。

#### (2) 本件処分における非公開情報の情報公開条例第6条第3号の該当性について

##### ア 非公開情報における「取引の相手方名、商品名、住所、電話番号、調査の相手方名」等の存否について

審査請求人は、取引の相手方名、商品名、住所、電話番号、調査の相手方名等の情報については法人等に不利益を生じるものでないため、非公開情報に該当しない旨を主張している。これについて、当審査会にて非公開とされた各情報を見分したところ、非公開情報中に取引の相手方名、商品名、住所、電話番号、調査の相手方名等の情報は存在しないことが認められた。

##### イ 著作物該当性と保護の範囲について

処分庁は、応募事業者の企画提案内容自体が著作物であると主張している。著作権法（昭和45年法律第48号）第2条において、「著作物」とは、思想又は感情を創作的に表現したものであつて、文芸、学術、美術又は音楽の範囲に属するものをいうとされている。これについて、本件行政情報中の応募事業者の企画提案内容に係る部分について、該当性を検討する。

まず、本件企画提案内容は学校建設と運営方法に関して、各応募事業者が重視する事項や運営理念が記載されたものとして思想又は感情を表現したものに該当する。加えて、甲府地方裁判所平成23年判決（平成22年（行ウ）第4号）において「創作性の要件について高度の芸術性を要求すると、著作物性の認定が判断者の恣意に流され、保護の範囲が不明確となることから、創作性の程度については、芸術的に高い評価を受け得るものである

必要はなく、著作者の個性が何らかの形で創作行為に表れていれば足りると解される。」と判示されており、本件企画提案内容は各応募事業者がその企画内容をアピールするべく、学校運営に関する理念や経営戦略、教室の配置や災害対策などの長所及び工夫、並びに個性を表現した内容であり創作性の要件を充足する。また、文芸、学術、美術又は音楽の範囲に属するものという要件についても、前述の判例において、「例示されたいずれかの分野に属さなければならないという意味ではなく、知的、文化的精神活動の所産全般を指すものと解される」と判示されており、本件企画提案内容は前述の理念や工夫等を表現したものとして文化的精神活動に包含される。

したがって、処分庁が主張するように、本件における企画提案内容は著作物に該当すると判断できる。

また、同法第 18 条第 3 項第 3 号は、著作者が未公表著作物を地方公共団体に提供した場合、条例により公衆に提供することに同意したものとみなすとした上で、括弧書きにおいて別段の意思表示をした場合を除くと規定されており、本件の企画提案書に関しては、事業の募集要項の中で著作権が応募事業者に帰属し、客観的評価を目的に市が使用するのみで、事業の契約締結後は返却する旨を明記しており、この要項のもと提出した事業者が企画提案内容に対し著作権法上の保護が及ぶものと解釈するのは当然であり、別段の意思表示があったものとして著作権の保護が及ぶと言える。

なお、審査請求人は、情報公開条例の規定する非公開情報の該当性は具体的に証明すべきとの主張をするが、企画提案内容に含まれるノウハウなどが競合他社に知られることで今後同種の整備事業などの事業活動において正当な利益を害するという非公開理由は十分に具体的且つ妥当といえる。

また、審査請求人は、当該企画提案内容が個々の学校建設の要求に基づく 1 回限りの企画提案であり今後の不利益は生じないと主張するが、当該応募事業者は今後も学校建設事業の公募に参加する可能性は十分あり、その際、今回提案した設計やマネジメントのノウハウは他の学校建設の企画においても共通して用いられることは想定できる。仮に本件の学校建設に限ってのみ独自に要求される条件に対する創意工夫があるとしても、類似の条件を含む企画提案においてそのノウハウが応用される可能性は否定できないことから、審査請求人の主張は妥当とはいえない。

一方、本件契約は、例外としてのみ認められる随意契約（公募型プロポーザル）で行われたものであるから、競争入札以上に選定の公正性及び合理性の確保に留意する必要がある。審査請求人が主張するように、審査の公正性などについて市民が可能な限り検証できることが望ましい。そのためには各企画提案内容のどの部分が評価されたかという情報を、著作権上の保護の観点及び事業活動上の利益保護の観点との調整を図りつつ、議事録の文言を可能な限り区分すべきである。よって、非公開とした部分のうち、企画提案書に係る内容であっても、単に評価項目や有識者の感想を表しているに過ぎず、且つ前後の文脈を考慮しても事業者の創意工夫までは読み取れない部分及び既に公表されている審査

講評中の評価コメントから読み取ることが可能な部分については、公開すべきである。

#### 4 会議に出席したアドバイザーの所属及び氏名を非公開としたことについて、情報公開条例第6条第2号の該当性

##### (1) 情報公開条例第6条第2号について

情報公開条例第6条第2号は、「個人に関する情報であつて、特定の個人が識別され、若しくは識別され得るもの、又は特定の個人を識別することはできないが、公開することにより、個人の権利・利益を侵害するおそれがあるもの」は非公開とすることを定め、ただし書きにおいて、法令等の規定により何人にも閲覧、縦覧等又は謄本、抄本等の交付が認められている情報、慣行として公開され又は公開することが予定されている情報及び公務員や補助金、交付金等の交付を受けている団体の役員の職名及び氏名並びに人の生命、身体、健康、財産又は生活を保護するため、公開することが公益上必要と認められる情報等については非公開の対象から除外することを定めている。

##### (2) 本件処分における非公開情報の情報公開条例第6条第2号の該当性について

###### ア 非公開事由の立証について

審査請求人は、個人情報情報を非公開とする場合でもその個人情報がかどのような相手方で、公開することにより事業の性質上適正な執行に支障があるのか数値などの客観的な立証が必要と主張する。しかし、情報公開条例は行政情報を原則公開とする一方で、公開請求権の保障と個人の権利利益の保護との調和を図るため、第6条第2号で個人を特定し得る一切の情報を原則非公開とすることを定めている。よって、個人情報情報を非公開とする際にその必要性を客観的に立証することまでは求められない。

###### イ アドバイザーの所属及び氏名の非公開該当性について

まず、審査請求人が主張するインターネット上の建通新聞の記事を確認したところ、平成29年度中におけるPFI調査研究アドバイザー業務の契約相手方企業が記載されていた。ただし、本件の有識者会議は平成30年度に実施されたもので、これにアドバイザーの立場で出席した者が、平成29年度のPFI調査研究アドバイザー業務の契約企業と一致するとは限らないものである。

処分庁は、本件処分にてアドバイザーの所属及び氏名を一体として個人を識別しうる情報に該当することを理由に非公開としている。しかしながら、議事録中では氏名を非公開にすれば、「個人が識別され、若しくは識別されうるもの」には該当せず、また、「特定の個人を識別することはできないが、公開することにより、個人の権利・利益を侵害するおそれがある」とも認められず、加えて、有識者会議にアドバイザーの立場で出席したという情報自体は、法人の正当な利益を害するなど、他の非公開事由にも該当しない。

なお、審査請求人は、当該事業が多額の財源を投入する大企業であることから、当該情報が情報公開条例第6条第2号ただし書きエ「人の生命、身体、健康、財産又は生活を保護するため、公開することが公益上必要と認められるもの」に該当すると主張するが、当

該条項は、公開することにより保護される利益が個人のプライバシー等に優越する場合に適用されるものであり、当該会議におけるアドバイス行為については当該企業全体の行為であることを考慮すると、事業の透明性を確保するには所属企業名を公開すれば足り、その企業から誰が出席したかまで公開することが、生命、身体、健康、財産又は生活を保護するうえで必要とはいえない。よって、個人名を非公開とし、所属企業名は公開することが妥当である。

## 5 知る権利の保障と情報公開制度について

### (1) 行政の透明性と情報公開制度について

審査請求人が主張する行政手続法（平成5年法律第88号）は処分等の手続きに関し共通する事項を定めることで行政運営における公正の確保と透明性の向上を図るものであるが、地方自治体が条例等を根拠に行う行為については、その適用が除外されたうえで、同法第46条において、適用除外となる地方自治体の行為についても同法の趣旨にのっとり公正の確保と透明性の向上に必要な措置を講ずる努力義務を規定している。

宿毛市においては情報公開条例及びその施行規則において行政情報の原則公開の理念のもと、公正の確保と透明性の向上のため必要な手続きや非公開の基準を定めており、本件処分もその規定に基づき行われたものである。審査請求人が主張するとおり、行政情報を原則公開することで行政の透明性を担保することが重要であるが、一方で、公開することにより個人のプライバシーや法人の利益を侵害したり、行政の公正かつ円滑な運営を妨げるおそれのある情報等については例外的に非公開とし、公開を請求する者の権利と市民の利益及び公益との調整を図ることも、適正な市政運営には同様に重要である。

本件行政情報のような行政機関の意思決定過程における情報は、将来の同種の意思決定等を適正に行うことに支障が生じるものとして非公開とされ得る性質も持つが、処分庁によると、当該有識者会議では採点を行う選定委員が直接的に選定に向けて審議等を行うものでなく、金融、法務、建築等の各分野の有識者による専門的見地からの評価について報告を受けるものであること及び公表されている審査講評資料において議事のうち主だった部分が公にされていることをふまえ、将来の同種の意思決定等を適正に行うことに著しい支障が生じるとまではいえないことから、議事録から個人情報及び著作物に係る情報を区分して非公開とし、その他の部分を公開することで公正の確保及び透明性の向上と適正な市政運営との調整を図ったものである。以上をふまえると、この措置については情報公開条例が認める公正で開かれた市政実現と公益との調整の裁量範囲を逸脱しないといえる。一方、例外的且つ複雑な事業者選定過程の情報を可能な限り公開し、開かれた市政実現を図ろうとする趣旨からすると、議事録中で非公開とした各文言をさらに細かく区分し、別表に掲げる部分は公開することが妥当である。

### (2) 公益上の理由による裁量的公開について

審査請求人が主張する情報公開法（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））は国の機関等を対象とするもので、地方自治体の行政情報の取扱いについては

各自治体で定める条例に基づき運用される。審査請求人が示す同法第7条は公益上の理由による裁量的公開について定めたものであるが、これについては情報公開条例第8条に同様の規定があるため、その適否について検討する。

情報公開条例第8条は、公益上特に必要があると認めるときには例外的に非公開情報を公開することが出来ることを定めており、この「公益上特に必要があると認めるとき」とは、実施機関の長の高度な行政的判断により、公にすることに、保護すべき権利・利益を上回る公益上の必要性がある場合を意味する。そして、その適用に当たっては、人の生命、身体等の保護のため必要な場合の公開義務に比べ、より広い社会的、公共的な利益を保護する特別の必要があるかを慎重に判断しなければならない。

当該事業の事業者選定は公募型プロポーザル方式によるものであり、価格の多寡が唯一の選定理由となる競争入札と比べて、選定の透明性と公平性という点では競争入札に及ばないといえる。よって、本件処分で非公開としている次点グループの企画提案内容を表した部分を公開することで、どのような企画提案同士が比較され、有識者がどう評価したのかを市民が検証できる状態にすることには、それなりの公益性は認められる。

しかしながら、次点グループの企画提案内容が公に知られることになると、その経営戦略やノウハウを基に競合他社が新たなアイデアや発想を得ることも考えられ、さらに、同様の事業で企画提案を行う際に、手の内が知られていることで競争上の優位性が低下することは十分想定される。加えて、募集要項で客観的評価を目的に市が使用するのみであること及び契約締結後には返却することを明記しているにもかかわらず、間接的にその内容が公にされることになると、当該事業者からの市に対する信頼を損なうだけでなく、今後のプロポーザル方式の契約手続きにおいて、事業者が参加若しくは独自の創意工夫の発揮をためらうことも考えられる。

手続きの面では、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（平成11年法律第117号）第11条において客観的な評価を行いその結果を公表することで契約過程の透明性を図ることとしており、本件においても宿毛市公式ホームページ上で審査講評資料が公開されている。その中で審査の視点や配点、評価項目ごとの評価コメントが明らかにされており、公平性の確保を補う役割を果たしている。また、少なくとも、本件議事録及び審査講評資料からは、市の機関の外部を含む複数の専門家で有識者会議が構成されていること、市議会の同意を得て任命された教育長をはじめ、地方公務員法における職務上の義務が課された複数の者が、あらかじめ設定した要求水準と予定額の範囲内で選定を行ったことは確認することが可能である。

以上をふまえると、本件処分における非公開情報を公開することには、ある程度の公益性は認められるものの、保護すべき事業者の権利・利益と比較すると相対的に低いと判断され、本条を適用する公益上の必要性までは認められない。

## 第6 結論

以上のとおり、当審査会は、本件処分について、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり



判断したので、答申する。

#### 第7 当審査会の審査経過

年 月 日	処 理 内 容
令和元年11月14日	審査庁から諮問を受理した。
令和2年 1月24日	諮問事項の審議を行った。
令和2年 3月 9日	答申を行った。

#### 別表

<p>本件処分における有識者会議議事録の非公開部分（黒塗りされている部分）について、「宿毛市様より」の後から「と申します。」の前までの部分をマスキング番号【1】とし、同様に非公開部分に順に番号を付番し、「心配ではあります。」の後から「みたいな気もするんだけども。」の前までの部分をマスキング番号【351】とする。「第1 審査会の結論」においてアドバイザーの所属のほか公開すべきと判断した部分は次のとおりである。</p>	
公開すべき理由	公開すべき部分（マスキング番号）
単に評価項目や有識者の感想を表しているに過ぎず、且つ前後の文脈を考慮しても事業者の創意工夫までは読み取れない部分	<p>【7】、【10】、【15】、【16】、【20】、【21】、【24】、【26】、【27】、【31】、【33】、【34】、【36】、【37】、【38】、【40】、【41】、【42】、【52】、【53】、【54】、【55】、【57】、【59】、【61】、【69】、【70】、【84】、【85】、【94】、【95】、【96】、【109】、【110】、【115】、【116】、【117】、【118】、【121】、【123】、【129】、【132】、【134】、【135】、【137】、【160】、【162】、【164】、【170】、【171】、【172】、【174】、【178】、【181】、【198】、【202】、【205】、【207】、【209】、【210】、【219】、【220】、【225】、【230】、【241】、【245】、【248】、【249】、【252】、【254】、【255】、【257】、【260】、【261】、【262】、【267】、【270】、【272】、【273】、【281】、【282】、【283】、【284】、【285】、【290】、【291】、【293】、【294】、【295】、【297】、【298】のうち11文字目以降の部分、【301】、【302】のうち3文字目以降の部分、【303】、【304】、【306】、【307】、【308】、【309】、【310】、【311】、【312】、【313】、【314】、【319】、【320】、【321】、【325】、【327】、【329】、【331】、【332】、【333】、【334】、【341】、【342】、【344】、【345】、【346】のうち34文字目から43文字目までの部分及び56文字目以降の部分、【347】、【348】のうち11文字目以降の部分</p>

<p>公表済の審査講 評中の評価コメ ントから読み取 れる部分</p>	<p>【6】、【8】、【9】のうち9文字目までの部分、【11】、【13】の うち13文字目までの部分、【17】、【18】、【67】、【80】、 【119】、【136】、【138】、【175】、【176】、【180】、【182】、 【183】、【184】、【185】、【187】、【188】、【189】、【190】、 【191】、【192】、【193】、【194】、【196】、【208】、【250】、 【251】、【253】、【256】、【263】、【265】、【266】、【286】、 【287】、【288】、【289】のうち8文字目以降の部分、【350】、 【351】</p>
---	--