

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申
(答申第1292号)

平成27年4月9日

横情審答申第1292号

平成27年4月9日

横浜市長 林 文子 様

横浜市情報公開・個人情報保護審査会

会長 三辺 夏雄

横浜市の保有する情報の公開に関する条例第19条第1項の規定に基づく
諮問について（答申）

平成26年9月26日総管第912号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

「「横浜市新市庁舎整備に伴う事業準備支援業務委託」公募型プロポーザルにおける提案書（提案者5者分）」の一部開示決定に対する異議申立てについての諮問

答 申

1 審査会の結論

横浜市長が、「「横浜市新市庁舎整備に伴う事業準備支援業務委託」公募型プロポーザルにおける提案書（提案者5者分）」を一部開示とした決定のうち、個人の氏名（メールアドレスを含む）、年齢、経歴、所有資格に係る番号、顔写真及び生年月日並びに業務実績欄ほかの肩書を非開示とした決定は妥当であるが、横浜市長が法人のノウハウに該当すると主張する記載を非開示とした決定は妥当ではなく、開示すべきである。

2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、「「横浜市新市庁舎整備に伴う事業準備支援業務委託」公募型プロポーザルにおける提案書（提案者5者分）」（以下「本件申立文書」という。）の開示請求（以下「本件請求」という。）に対し、横浜市長（以下「実施機関」という。）が平成26年7月4日付で行った一部開示決定のうち、個人の氏名（メールアドレスを含む）、年齢、経歴、所有資格に係る番号及び生年月日、業務実績欄ほかの肩書並びに法人のノウハウに該当する記載（以下「本件申立部分」という。）を非開示とした決定（以下「本件処分」という。）の取消しを求めるというものである。

3 実施機関の一部開示理由説明要旨

本件申立部分については、横浜市の保有する情報の公開に関する条例（平成12年2月横浜市条例第1号。以下「条例」という。）第7条第2項第1号、第2号及び第3号アに該当するため非開示としたものであって、その理由は次のように要約される。

(1) 条例第7条第2項第1号の該当性について

著作権法（昭和45年法律第48号）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又は地方独立行政法人に提供した場合、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、開示する旨の決定の時までに別段の意思表示をした場合を除くと規定されており、情報公開制度の下においても、著作物の公表権（著作権法第18条）の保障がおよび、著作権者が開示することに同意しない旨の意思表示をした場合、著作権法第18条第1項により「公にすることのできない情報」（条例第7条第2項第1号）に該当する。

提案書のうち「課題に対する提案」中の実施機関が非開示とした部分（以下「課題に対する提案」非開示部分」という。）の具体的な内容は、各提案者がコンストラクション・マネジメント業務を実施するために必要な技術者の配置や業務体制、スケジュール管理やコスト管理、品質管理の手法及び耐震性の確保や民間事業者の持つ優れた技術を設計や施工に反映させるためのマネジメント手法などであり、各提案者が、各提案者の経営理念や業務方針に照らして、コンストラクション・マネジメント業務を提案するために必要な情報について、構成（図表、グラフ、データ、項目の内容、配置・配色など）を工夫して作成したものである。当該提案書は、その全般にわたって、経営理念や業務方針などを含む文化的精神活動を表現しており、また、各提案者の個性に大きく依存し、提案者の個性が表現されたものであるため、著作物に該当すると考えられる。

実施機関が、平成26年11月6日に、横浜市新市庁舎整備に伴う事業準備支援業務委託（以下「本件業務委託」という。）に係るプロポーザルの提案者に対し、「課題に対する提案」非開示部分を開示するか否かについて、著作権法の観点からの意向を確認したところ、提案者からは、いずれも非開示とすることを求める旨の回答があった。これらは、著作権法第18条第3項第3号括弧書きの「別段の意思表示」に該当する。

よって提案書は、公開することが著作権法上許されておらず、本号の「法令により公にすることができない情報」にも該当する。

(2) 条例第7条第2項第2号の該当性について

本件申立文書のうち、個人の氏名、年齢、経歴、所有資格に係る番号及び取得年月日並びに業務実績欄ほかの肩書は、個人に関する情報であって、開示することにより、特定の個人を識別することができるものであるため、本号本文前段に該当し、非開示とした。

また、一部開示決定通知書には記載していないが、予定技術者の顔写真は、個人に関する情報であって、開示することにより特定の個人を識別することができるものであるため、本号本文前段に該当し、非開示とした。

(3) 条例第7条第2項第3号アの該当性について

本件申立文書のうち、「課題に対する提案」非開示部分には、業務方針のほか各々の課題に対する提案内容の詳細が記載されている。当該記載は、提案内容自体が各提案者のコンストラクション・マネジメント業務を提案する上でのノウハウで

あり、公にすることにより、当該提案者の事業活動が損なわれ、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から、本号アに該当し、非開示とした。

4 異議申立人の本件処分に対する意見

異議申立人（以下「申立人」という。）が、異議申立書、意見書及び意見陳述において主張している本件処分に対する意見は、次のように要約される。

- (1) 本件処分を取り消し、対象文書を開示するよう求める。
- (2) 公募に対する応募や選考の過程には、公正さや透明性が強く要請され、応募案には、広く一般の監視、批判にさらされることが要請されていたものであるから、本件申立文書の公開によって応募者の保護に値するノウハウに関する情報等の侵害が生ずることにはならない。

本件業務委託は、例外としてのみ認められる随意契約で行われたものであるから、契約の相手方の選定の公正性及び合理性が担保されていなければならない。そのためには提案内容を確認する必要がある。

競争入札においては、価格情報を公開することが義務とされている。技術や能力等を総合的に評価した上で契約の相手を選定する場合には、どのような能力が評価されて選定されたかという情報も公正な契約であったことを担保するために公開されるべきである。

本件業務委託に係る募集要領に応募提案書類等を公表しないとの定めがあったにもかかわらず非開示決定を違法としている仙台地方裁判所平成9年12月25日判決（平成5年（行ウ）第8号 文書開示拒否処分取消請求事件）がある。本件の業務説明資料には、条例等関連規定に基づき公開することがあるとまで明示しているのであるから、条例に基づき当該提案書を公開することについての支障はない。

平成20年3月25日横浜市委託に関するプロポーザル方式運用基準（以下「改正前運用基準」という。）において、「提案内容から最適者を特定するという経緯から、特定された企業のプロポーザルは全て公開することが妥当と考えられる。」とされている。

改正前運用基準は平成26年4月1日に改訂され、本件業務委託に係るプロポーザルには適用されていないと実施機関は主張している。しかし、平成26年4月1日付新基準（以下「改正後運用基準」という。）は、庁内LANに掲載されているにとどまり、一般に周知されているものではない。また、平成26年度に実施機関が実施

した他の業務委託契約において、本件申立文書と同様の内容が公開されている。

本件業務委託に係る提案書作成要領には、条例等関連規定に基づき公開することがあると記載されている。提案者は、情報公開されることを了解の上で、横浜市に提案書を提出している。したがって客観的に見れば、提案書の公開が、提案者の法的に保護されるべき利益を損なうことはあり得ない。

「課題に対する提案」非開示部分には、提案の前提となる事項の記述が多く含まれているはずで、これらの事項が受託候補者の「ノウハウ」と言えないことは明白である。

また、本件申立文書は、本件業務委託に関するプロポーザル実施要項等に基づいて作成されたものであり、そのまま他の業務に転用されるものではない。

既に終了した行政選定の比較根拠資料として原則公開が求められるものであって、法的保護に値する程度の蓋然性をもって利益侵害が生じ得るものではない。

提案者が本件処分後に、非開示を求める意向を示したとしても、その意向表明が提案書提出時点までに遡及するものとして取り扱われることはあり得ない。

- (3) 著作権法第18条第3項第3号の規定に照らし、本件申立文書は、条例に基づく公開の対象とすることについて提案者の同意があるものとして、全文を公開しなければならない。

実施機関は、本件申立文書の收受時に、提案者に対し、本件請求がなされた場合の開示の可否を確認しておらず、本件処分をするに当たり、第三者照会もしていない。これは、本件請求に係る提案書の内容が著作権法との関係で問題が生じるかどうかという問題については、全く関心を抱いていなかったことを示すものである。

また、本件処分の時点では、各提案者による著作権法第18条第3項第3号の「別段の意思表示」はなされていなかった。本件処分後に生じた事由をもって処分を適法とすることは許されない。

- (4) 改正前運用基準は、「個人情報に該当するものとして、一般に技術者個人名、経歴、資格などが考えられるが、プロポーザル方式により特定するという特別な経緯から、これらの情報は公開対象となり、年齢などの特定に無関係な部分が非公開対象となる。」と規定している。

この内容を改正した改正後運用基準が、応募者を含む一般市民には周知されていないことは前述したとおりである。

よって、実施機関が非開示とした「個人情報」のうち、個人の年齢を除く部分は、

「公にすることが予定されている情報」に該当する。

- (5) 横浜市作成の提案書等評価基準によれば、提案内容に対して、評点110点中65点もの配点が行われている。そのため、本件業務委託の受託候補者の提案内容を広く一般の監視・批判の対象とし、受託候補者選定の過程を透明化するには、当該提案書の全文を公開することが不可欠である。

さらに、実施機関は、受託候補者とならなかった他の応募者の提案書については、全部非開示としたため、受託候補者選定の過程が不透明なままの状況となっている。特に、横浜市作成の本件業務委託プロポーザル評価結果によれば、1位から3位までの評価点数が僅差であることから、2位以下の他の応募者が作成した提案書を含めて全部開示をすることによって、受託候補者選定の過程を透明化する必要性が高く、実施機関がこのまま全部非開示とし続けられれば、受託候補者選定が不公正に行われたとも疑われかねない。

- (6) 本件業務委託に係る契約で評価されているのは、設計や建築の能力ではなく、発注者の側に立って誰を契約の相手方に選ぶかということについての能力である。そういうものが一応ノウハウだとしても、随意契約の評価の対象となっている以上、開示するべきと考えている。

5 審査会の判断

- (1) 新市庁舎整備検討事業について

実施機関では、現市庁舎の老朽化、人口増加・業務拡大による市役所機能（執務室）の分散化などの問題を解決するため、平成26年3月に新市庁舎整備基本計画を策定し、新市庁舎整備の検討を行っている。

新市庁舎の整備に当たっては、超高層建築物としての高い耐震性、先進的な環境性能等を備える必要があり、さらに可能な限りコスト縮減や工期の短縮を図る必要がある。そこで、前述の効果と高い品質の確保のため「設計・施工一括発注方式」を採用することとした。平成26年度は、設計要件の整理等を行うため、「横浜市新市庁舎整備に伴う事業準備支援業務委託」受託候補者選定に係る実施要領を定め、事業者からの企画・提案を公示により募る公募型プロポーザル方式により受託候補者を選定している。

- (2) 本件申立文書について

本件申立文書は、新市庁舎の整備に当たり、公募型プロポーザルで募集をした本件業務委託に係る5者からの提案書である。本件申立文書は各々、提案書表紙、

「企業の業務実績等」、「予定技術者の業務実績等」及び「課題に対する提案」で構成されている。

実施機関は、提案書表紙、「企業の業務実績等」及び「予定技術者の業務実績等」に記録された個人の氏名（メールアドレスを含む）、年齢、経歴、所有資格に係る番号、顔写真及び生年月日並びに業務実績を条例第7条第2項第2号に該当するとして非開示としている。また、「課題に対する提案」のうち、本件業務委託の受託者が提出した提案書の一部及び残りの4者が提出した提案書の全てを同項第1号及び第3号アに該当するとして非開示としている。

(3) 条例第7条第2項第1号の該当性について

ア 条例第7条第2項第1号では、「法令若しくは条例・・・の定めるところにより、公にすることができない情報」については開示しないことができると規定している。

イ 実施機関は、「課題に対する提案」非開示部分について、著作権法第18条第3項第3号の括弧書きにおける別段の意思表示がなされていることから、本号により、公にすることができない情報に該当し非開示としたと主張しているため、以下検討する。

ウ 本号に該当するとして非開示とすることができる場合は、法令等の規定上開示できないとされている情報であり、当該法令等がその規定自体により一義的に公にすることができないとされている場合に限られると解すべきである。

著作権法第18条第3項第3号は、未公表著作物を地方公共団体又は地方独立行政法人に提供した場合（開示する旨の決定の時までに別段の意思表示をした場合を除く。）には、情報公開条例の規定により当該地方公共団体の機関又は地方独立行政法人が当該著作物を公衆に提供し、又は提示することについて著作者が同意したものとみなすことと規定している。しかし、同号は、公表することに同意したものとみなす場合を規定しているのであり、別段の意思表示があった場合には同意がないものとされるにとどまると解される。

エ 同項の規定は、開示・非開示の決定に際して、著作者の同意を得るという行為が介在することから、法令等がその規定自体により一義的に公にすることができないとされている場合に該当しない。

したがって、「課題に対する提案」非開示部分は、本号に該当しない。

(4) 条例第7条第2項第3号アの該当性について

ア 条例第7条第2項第3号では、「法人その他の団体・・・に関する情報・・・であって、次に掲げるもの。・・・ア 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」については開示しないことができると規定している。

イ 実施機関は、「課題に対する提案」非開示部分について、本号アに該当し非開示としたと主張しているため、当審査会で平成27年1月8日に実施機関から事情聴取を行ったところ、次のとおり説明があった。

(ア) 「課題に対する提案」非開示部分について、本件異議申立て後、法律的な要件を整理していく中で、提案書は著作権法上の著作物にも該当し、情報公開制度の下においても、著作物の公表権の保障がおよび、著作権者が開示することに同意しない旨の意思表示をした場合、条例第7条第2項第1号の「公にすることのできない情報」にも該当すると判断し、著作権法上の主張を追加で行った。

提案者からは、本件異議申立てがあるまで、著作権に関する主張はなかった。

(イ) 改正後運用基準では、「ノウハウに当たり非公開とするかは資料提出時やヒアリング時に意向を確認しておくことが望ましい」との記載があるが、確認はしなかった。

本件業務委託に係る提案書作成要領に、「提出されたプロポーザルは、プロポーザルの特定以外に、提案者に無断で使用しないものとします。」と記載があること、また、改正後運用基準に、機密の保持として、「提案された資料の内容については、他者に知られることのないように取り扱う。」との記載があることから、そもそも情報公開請求において開示することは考えていなかったため、確認をとらなかった。

条例第7条第2項第3号アでは、法人等の正当な利益を害するおそれがあるものは非開示とすることができるように規定している。ノウハウについては、本件の提案書作成要領で、「横浜市の保有する情報の公開に関する条例等関連規定に基づき公開することがあります。」と示すことで守られているということを示している。したがって、ノウハウについては法人等の正当な利益を害するものとして非開示とすることができるように提案者には伝わっていると考えている。

(ウ) 「課題に対する提案」非開示部分は、コンストラクション・マネジメント業

務を行う上での各社の専門的な技術及び知見を基に、独自のノウハウを表現し、提案されたものと考えている。提案書を構成する図表、グラフ、データ、項目の内容、配置配色等についても、同様に各提案者独自のノウハウを表現しているものと考えている。

ウ 当審査会では、以上を踏まえ、次のように判断する。

- (ア) 「課題に対する提案」非開示部分は、事業準備支援業務を行う業者を選定するためのプロポーザルに参加した提案者が提出した提案書の一部として作成されたものである。

改正後運用基準では、情報公開請求があった場合の対応として、プロポーザルで提出された内容がノウハウに当たり非開示とするかについて、開示請求があった段階で提案者に確認はするが、資料提出時やヒアリング時に意向を確認しておくことが望ましいとされている。また、開示請求に対し非開示とする場合について、法人等の正当な利益を害するかが判断基準となるとされている。

したがって、改正後運用基準では、プロポーザルで提出された提案書の全てが提案者のノウハウに当たるものとしてはおらず、提案者にその意向を確認するものの、ノウハウに当たり非公開とするとの提案者の意向が確認された場合にも必ず非開示とされるのではない。

- (イ) また、改正前運用基準では、プロポーザルで選定された提案者に係る提案書の内容は情報公開制度に基づく開示請求があった場合には全て開示されるという扱いであり、さらに各提案者は他の提案者の提案内容を閲覧することができるという扱いであった。改正後運用基準では、これらの記載は削除されたものの、開示請求に対し非開示とする場合について、法人等の正当な利益を害する情報であるとするものの運用に変わりはない。

- (ウ) これらのことについて、実施機関では、本件業務委託に係る資料提出時及びヒアリング時並びに本件処分時のいずれにおいても提案者の意向を確認していないことが認められる。また、実施機関の説明によれば、その提案者からも意向を伝えられていなかったとのことである。

本件業務委託に係る提案書作成要領では、提出されたプロポーザルの扱いについて条例等関連規定に基づき公開することがありますと記載されていることが認められる。この規定があるにもかかわらず、提案者から意向を伝えられていないことから考えると、提案者としても、提案書が開示されることがあること

を認識した上で、ノウハウに当たり非開示を希望するという意向を伝えなかったと考えることができる。

なお、実施機関は、本件異議申立て後に本件委託事業に係る提案者に意向を照会し、各提案者から非開示を希望するとの回答を得ているが、異議申立て後に照会をすることは、適切な照会であるとは考えられない。

- (エ) 本件業務委託は、プロポーザルにより選定された後、随意契約の方式により締結されたものである。地方自治法（昭和22年法律第67号）第234条では、地方公共団体が契約を締結する場合は、公正と機会均等の観点から一般競争入札の方法によることを原則とし、その他の契約は政令で定める場合に該当するときに限り、これによることとされている。そうすると、随意契約による契約は、一般競争入札による契約に比べ、より透明性が求められるものといえる。

また、本件業務委託は、新市庁舎の整備という公共性が高い業務に係る提案内容であるからこそ、その内容については、一定の説明責任が生ずるものと考えられる。

- (オ) 申立人は、横浜市の他のプロポーザルにおける委託契約においては、選定された提案者に係る提案書をウェブページ等で公開していると主張している。このことについて当審査会が実施機関に確認したところ、当該プロポーザルは提案書を募集する際に、ウェブページで公表することを明記しているためであり、本件業務委託に係る事案とは性質を異にするとのことであった。しかし、本件業務委託についても積極的に公表しないと明記しているわけではなく、情報公開関係規定に基づき公開することがあると記載されていることは前述のとおりである。そうすると、本件においてのみ、公にすることができない事情があるものとは考え難い。

- (カ) 実施機関は「課題に対する提案」非開示部分について、提案者独自のノウハウを表現している等と説明しているが、上述のような事情を考慮すると、仮に「課題に対する提案」非開示部分に実施機関が主張するように法人等のノウハウに関する情報が記載されていたとしても、公にすることにより提案者の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までは認められない。

したがって、本件については、「課題に対する提案」非開示部分は、本号アに該当しない。

- (5) 条例第7条第2項第2号の該当性について

ア 条例第7条第2項第2号本文では、「個人に関する情報・・・であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの」については、開示しないことができると規定している。もっとも、本号ただし書では、「ア 法令等の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」については、本号本文で規定する開示しないことができる個人に関する情報から除くことを規定している。

イ 当審査会が本件申立文書を見分したところ、個人の氏名（メールアドレスを含む）、年齢、経歴、所有資格に係る番号、顔写真及び生年月日並びに業務実績欄ほかの肩書は、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものであることから、本号本文前段に該当する。

ウ 次に本号ただし書の該当性について判断する。

申立人は、改正前運用基準において、開示請求がなされた場合には、技術者の氏名、経歴、資格などは公開対象となるとされており、改正後運用基準は一般には周知されていないことから、当該情報は公にすることが予定されている情報といえと主張している。

しかし、改正前運用基準は、当時行われていた本件業務委託とは別のプロポーザル事業に係る募集資料として横浜市ウェブページに掲載されている情報であって、本件に適用されるものではない。また、改正後運用基準では、情報公開請求がなされた場合に、個人情報の開示しないとされており、本件において改正前運用基準を適用すべき事情は見当たらない。

したがって、当該情報については、法令等の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報とは認められないため、本号ただし書アに該当しない。また、当該情報は本号ただし書イ及びウにも該当しない。

(6) 結論

以上のとおり、実施機関が本件申立文書のうち、個人の氏名、年齢、経歴、所有資格に係る番号、顔写真及び生年月日並びに業務実績欄ほかの肩書を条例第7条第2項第2号に該当するとして非開示とした決定は妥当であるが、「課題に対する提案」非開示部分を条例第7条第2項第1号及び第3号アに該当するとして非開示とした決定は妥当ではなく、開示すべきである。

(第一部会)

委員 三辺夏雄、委員 橋本宏子、委員 勝山勝弘

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成26年9月26日	・実施機関から諮問書及び一部開示理由説明書を受理
平成26年10月16日 (第177回第三部会) 平成26年10月23日 (第257回第一部会)	・諮問の報告
平成26年10月31日	・異議申立人から意見書を受理
平成26年11月13日 (第258回第一部会)	・審議
平成26年11月14日 (第261回第二部会)	・諮問の報告
平成26年11月27日 (第259回第一部会)	・審議
平成26年11月27日	・異議申立人から意見書(追加)を受理
平成26年12月10日	・実施機関から一部開示理由説明書(追加)を受理
平成26年12月11日 (第260回第一部会)	・審議
平成27年1月8日 (第261回第一部会)	・実施機関から事情聴取 ・審議
平成27年1月14日	・異議申立人から意見書(再追加)を受理
平成27年1月22日 (第262回第一部会)	・審議
平成27年2月10日	・異議申立人から意見書(再々追加)を受理 ・実施機関から一部開示理由説明書(再追加)を受理
平成27年2月12日	・異議申立人から意見書(追加4回目)を受理
平成27年2月12日 (第263回第一部会)	・異議申立人の意見陳述 ・審議
平成27年2月24日	・異議申立人から意見書(追加5回目)を受理
平成27年2月26日 (第264回第一部会)	・審議