

令和4年10月4日

朝霞和光資源循環組合
管理者 柴崎 光子 様

朝霞和光資源循環組合情報公開・個人情報保護審査会
会長 清水 貴行

答申書

令和4年3月2日付け朝和組総第76号で諮問のあった事案について、下記のとおり答申します。

記

1. 審査会の結論

- (1) 実施機関である朝霞和光資源循環組合管理者（以下「実施機関」という。）は、審査請求人の求めに応じ、対象文書を特定して一部開示決定（以下「本件処分」という。）を行った。
- (2) 本件処分における不開示部分のうち、審査請求人から処分の取消しの求めがあった通知書の「「ごみ広域処理施設整備基本計画等業務委託」企画提案書（株式会社エイト）」については、本件処分どおり一部開示とすることが妥当である。

2. 審査請求及び審査の経緯

- (1) 審査請求人は、令和3年7月20日、朝霞和光資源循環組合情報公開条例（以下「条例」という。）第5条の規定により、実施機関に対して、「株式会社エイトが提案した企画提案書一式「ごみ広域処理施設整備基本計画策定等業務委託のプロポーザル」の開示を請求した。

実施機関は、開示請求に係る公文書を「ごみ広域処理施設整備基本計画等業務委託」企画提案書（株式会社エイト）」（以下「提案書」という。）と特定し、令和3年8月2日、開示の対象となる公文書は「企画提案書（①実施体制について」、「企画提案書（②業務実施方針及び具体的内容について）」、「企画提案書③課題及び本業務における対応方策について」、「企画提案書④その他独自提案について」、「業務工程表」及び「ごみ広域処理施設供用開始までのロードマップ」が該当するとした上で、これらの公文書は条例第7条第3号に該当すると判断し、本件処分を行った。

審査請求人は、令和3年11月1日、本件処分を不服とし、一部開示を取り消し、開示の採決を求めて審査請求を行った。

実施機関は、令和4年1月12日、当該審査請求についての弁明書を提出し、令和

4年3月2日、条例第17条の規定により、当審査会に対して諮問を行った。同日、審査請求人に弁明書を送付し反論書等の提出について通知した。

令和4年4月28日に審査請求人から反論書及び口頭意見陳述申立書が提出された。

- (2) 当審査会の審査においては、令和4年7月13日、審査請求人による口頭意見陳述及び実施機関への意見聴取が行われた。

3. 審査請求人の主張

(1) 審査請求の趣旨

一部開示処分のうち「一部開示」を取り消し、「開示」との採決を求める。

(2) 審査請求の理由

- ① 本件の「一部開示」の実態は、実質的に「非開示」に限りなく近い。所謂「のり弁」の情報開示は、処分庁側に「地方自治の本旨」「住民の知る権利の保障」「説明責任」の無理解があるように思料される。処分庁は、「情報公開条例」の目的をかなぐり捨て、「原則公開」の趣旨を逸脱して、公文書の非開示をどのように取り繕うかに汲々としている。
- ② 審査請求人は「著作権の帰属があることをもって、全部が開示される」べきだとは主張していない。原則公開だとしても、公文書であれば全て開示されるべきとまでは主張していない。条例に則った判断が下されることを俟たない。
- ③ 「公にすることにより、(事業者)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おそれがあると認められるもの」を、処分庁はどのように判断したのか。それが最大の疑問となる。「公開原則」「住民の知る権利の保障」「説明責任」に照らしてどうか。「当該情報に係る第三者」の不利益に配慮して、条例に示されている適正な手続(第14条)による意見書の提出を求めたのか。
- ④ 処分庁は処分を下すに当たって、「当該情報に係る第三者」に対し、意見書の提出など「特段書面による通知はおこなっていない」ことを認めている。すなわち、処分庁はごみ広域処理施設整備基本計画策定等業務委託公募型プロポーザル実施要領(以下「実施要領」という。)に当初から「開示請求があった場合は、参加者が事業を営む上で、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情報を除き、公表の対象とする」としているから、「地位その他正当な利益を害すると認められる情報」を当該第三者に「特段」意見書の提出を求めずに判断を下した。これでは、「実施要領」が主で「情報公開条例」が従の関係、事業者との馴れ合いの誹りを免れない。「条例」の記載があるから「実施要領」に同様の記載がなされているのであって、その逆ではない。開示に当たって考慮すべきがあるとするれば、「採用事業者の企画提案」と「採用されなかった事業者の企画提案」の取り扱いであり、審査請求人が書類の「帰属」を重視したのは、採用されなかった事業者の企画提案書が仮に公開の対象にならない

いとしても、採用され、「帰属」した公文書まで、ほぼ非開示にするのは如何なものかを問うたものだ。

- ⑤ 以上のように、処分庁は「当該情報に係る第三者」である受注事業者が提出した、「ごみ広域処理施設整備基本計画策定等業務委託」の企画提案書の「ほとんど全ての部分」が「地位その他正当な利益を害すると認められる情報」であると独自に判断した。問題はその客観性、公平性、さらに本質的には公益性に照らしてその手続が適正であったのか、である。審査請求人は、処分庁が不透明な手続、誰もが「それなら」と頷ける客観性を欠いた判断を行ったと断ぜざるを得ない。
- ⑥ 条例第7条第3号のただし書は「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もの」の原則公開を謳っている。「ごみ広域処理施設整備基本計画策定等業務」の業務内容は、ごみ広域処理施設整備の基本計画策定、和光市旧ごみ焼却場解体基本設計、PFI 等導入可能性調査、事業者選定支援、費用対効果分析の5点とされ、事業期間3年(2021～2023年)、予定価格総額77,410,000円、公募3社によるプロポーザルが実施され、契約が実行された。この契約は、金額が莫大であることはもとより、今後30年以上にわたって朝霞市・和光市のごみ処理の大枠が決められる、極めて重要な契約であったはずである。この契約については朝霞・和光の市民の「生命、健康、生活又は財産保護」に関わる契約であること、言を俟たない。

4. 実施機関の主張

(1) 本件処分の理由等

- ① 公文書の不開示情報については、条例第7条各号において規定しており、そのうち、同条第3号において、法人から取得した情報については、法人等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おそれがあると認められるものを不開示情報としており、例外として、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ものを除くと規定している。
- ② 実施要領に基づく企画提案は、提案事業者に対して、専門的な知識・経験に基づく柔軟かつ高度な技術力を求めるものであり、本件提案書は、提案事業者が保有、また蓄積してきた事業活動上のノウハウに関する情報そのものであることから、これが公になることで、当該事業者と対抗関係にある同業者に判明し、提案事業者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蓋然性が高いものと判断し、次に記載の内容を除き、不開示とすることが妥当であると決定した。
- ③ 一部開示とした内容については、不開示とする事由に当たらないと判断したも

ので、令和2年5月に朝霞市・和光市ごみ処理広域化協議会が策定したごみ処理広域化基本構想において、すでに公表されている内容を要約した記載や、スケジュール表の期間の表示である。

(2) 審査請求人が主張している内容の見解

- ① 審査請求人は、提案書が組合に帰属されたことをもって本件審査請求を行う理由として主張しているが、情報公開の対象となる公文書とは、条例第2条第2項本文により、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているものとされており、職員が作成した文書であること、他から取得した文書であることを問わず、組合が保有している文書は公文書であることから、審査請求人が主張する著作権の帰属があることをもって、全部が開示されるものではなく、条例に基づき判断されるべきものである。
- ② また、実施要領の「17 その他の留意事項」の(5)において、本件審査請求の対象となっている提案事業者から提出された参加表明書等は、条例に基づく公文書として取扱うものとし、開示請求があった場合には、参加者が事業を営む上で、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情報を除き公表の対象とすることを、あらかじめ参加者に提示しているところであり、上記(1)②で述べたとおり、条例第7条第3号の規定に基づき、一部開示としているものである。
- ③ 条例第14条では、開示請求に係る公文書に組合及び開示請求者以外の第三者に関する情報が記録されているときは、開示決定等をするに当たって、当該情報に係る第三者に対し、開示請求に係る公文書の表示その他必要な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ることができるとされているが、本件において特段書面による通知は行っていない。
- ④ このことから、請求人が主張する、事業者側からの一方的な要求によって公的な文書の非公開を決定しているものではない。
- ⑤ 条例第7条第3号ただし書の規定については、法人等又は事業を営む個人の事業活動によって、現に発生し、又は発生するおそれがある危害等から人の生命、健康、生活又は財産を保護するために、公にすることが必要と認められる情報について、公開しなければならないとする趣旨で定めているものである。提案書の内容そのものが、これを公表しなければ、現に危害が発生し、又発生するおそれがあるものとまでは言えないと考えており、ただし書の規定には該当しないものと判断している。

5. 審査会の判断

(1) 条例の基本的な考え方について

条例は、「地方自治の本旨にのっとり、住民の知る権利の保障として、組合に公

文書の開示を請求する権利につき定めること等により、組合の機関が保有する情報の一層の公開を推進するものとし、これによって組合行政について住民に説明する責任が全うされるようにするとともに、組合行政への住民参加の促進を図り、もってより公正で開かれた組合行政の実現と発展に寄与すること」を目的として定められたものであり（第1条）、公文書の開示を原則としているが（第7条柱書）、開示することにより、請求者以外の者の権利利益が侵害されたり、組合の公正かつ適正な運営が損なわれたりするなど公益を害することがないように、条例第7条各号において、原則公開の例外（不開示情報）を定めている。

(2) 本件の争点

実施機関は、開示請求に係る公文書を提案書と特定し、令和3年8月2日、開示の対象となる公文書は「企画提案書（①実施体制について）」、「企画提案書（②業務実施方針及び具体的内容について）」、「企画提案書③課題及び本業務における対応方針について」、「企画提案書④その他独自提案について」、「業務工程表」及び「ごみ広域処理施設供用開始までのロードマップ」が該当するとした上で、これらの公文書は条例第7条第3号に該当すると判断し、本件処分をした。

これに対する審査請求人の主張を要約すると、①これらの公文書が条例第7条第3号に該当すると判断した理由が明らかではない、②仮にこれらの公文書が条例第7条第3号に該当するとしても、同号ただし書に該当する、③実施機関は、本件処分に当たり、条例第14条の定める手続を履践していないので、本件処分は不当であると主張しているものと解される。

そこで、審査請求人の各主張について以下検討する。

(3) 条例第7条第3号該当性

条例第7条第3号は、「法人その他の団体（国、独立行政法人等及び地方公共団体を除く。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おそれがあると認められる」場合には不開示情報に当たると規定している。

実施機関は、この点について、「実施要領に基づく企画提案は、提案事業者に対して、専門的な知識・経験に基づく柔軟かつ高度な技術力を求めるものであり、提案書は、提案事業者が保有、また蓄積してきた事業活動上のノウハウに関する情報そのものであることから、これが公になることで、当該事業者と対抗関係にある同業者に判明し、提案事業者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蓋然性が高いものと判断し」として、条例第7条第3号の不開示情報に該当すると主張している。

本件における開示請求に係る公文書は提案書である。

実施要領によると、提案書は、ごみ広域処理施設整備基本計画策定、和光市旧ごみ焼却場解体基本設計等の業務を行う事業者を選定するに当たって行われた公募型プ

ロポーザルにおいて、参加事業者が提出したものである。そして、その業務の目的は、組合が新たなごみ広域処理施設を整備することであるとされている（実施要領1、2）。

そして、そのような事業を行うためには、「専門的な知識・経験に基づく柔軟かつ高度な技術力」（実施要領1）が求められることから、本プロポーザルに参加できる事業者は、地方公共団体が発注する一般廃棄物の熱回収施設に係る業務の実績を有すること等の参加資格が要求されている（実施要領8）。また、提出書類についても様々な記載事項が要求されている。

実施要領によると、企画提案書について、「実施体制について」は、「仕様書に定める各業務を遂行するための実施体制（配置人数、管理体制等）について貴社の強みを交えて記載すること」、「業務実施方針及び具体的内容について」は、「本要領に示した目的を実現するための具体的な業務実施方針及び実施の具体的内容を記載すること。また、整備・運営事業者との契約に至るまでの様々なファクター…を踏まえ、…運営計画…について提案すること」、「課題及び本業務における対応方策について」は、「事業の実施に当たり想定される課題や留意事項、また、その解決方策について記載すること」、「その他の独自提案について」は、「本事業に関する独自提案について自由に記載すること」等が要求されている（実施要領12）。また、業務工程表について、「施設整備に必要となる調査及び手続…を網羅し、それぞれの関連性及び事務フローが分かるよう工夫して作成すること」、「参加者のノウハウや経験を踏まえ、丁寧かつ円滑な事業化に向けたロードマップを熟慮すること」等が要求されている（実施要領11(4)⑨）。

これら実施要領の記載からすれば、提案事業者は、廃棄物処理に係る事業について、自社が「専門的な知識・経験に基づく柔軟かつ高度な技術力」を有する事業者であることを示すために、自社の有するノウハウや経験を踏まえて企画提案書を作成することが要求されており、企画提案書は提案事業者の企業秘密やノウハウ等に関する情報が含まれることが予定とされているものといえる。

当審査会が提案書の内容を確認したところ、提案書には、提案事業者独自のアイデアや工夫等が記載されており、提案事業者が保有、また蓄積してきた事業活動上のノウハウに関する情報が含まれていることが認められた。

こうした情報が公開された場合、他社が労せずしてそのノウハウを入手可能となり、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ものと認められる。

したがって、提案書には、「公にすることにより、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おそれがある」ものが含まれていることから、条例第7条第3号の不開示情報に該当するものと認められる。

(4) 条例第7条第3号ただし書該当性

条例第7条第3号ただし書は、「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」公文書については開示すると規定している。

この点について、審査請求人は、本件プロポーザルによって選定された事業者との契約は、「金額が莫大であることはもとより、今後30年以上にわたって朝霞市・和光市のごみ処理の大枠が決められる、極めて重要な契約」であるから、「朝霞・和光の市民の「生命、健康、生活又は財産保護」に関わる契約」に当たると主張している。

これに対して、実施機関は、「条例第7条第3号ただし書の規定については、法人等又は事業を営む個人の事業活動によって、現に発生し、又は発生するおそれがある危害等から人の生命、健康、生活又は財産を保護するために、公にすることが必要と認められる情報について、公開しなければならぬとする趣旨で定めているものである。提案書の内容そのものが、これを公表しなければ、現に危害が発生し、又発生するおそれがあるものとはまでは言えないと考えており、ただし書の規定には該当しない」と主張している。

開示が必要であるか否かは、当該情報を開示することにより保護される人の生命、健康等の利益と、これを開示しないことにより保護される法人等の権利利益との比較衡量をすることによって判断される。この比較衡量に際しては、開示により保護される利益と不開示により保護される利益は具体的に判断される。

本件では、提案書を開示することにより保護される人の生命、健康等の利益は具体的に想定されないのに対し、(3)で述べたとおり、開示しないことにより保護される法人等の権利利益は具体的に想定されることから、開示しないことにより保護される利益の方が大きいといえる。

したがって、提案書は、「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」ものとはいえないから、条例第7条第3号ただし書の開示情報には該当しない。

(5) 条例第14条について

条例第14条は、第三者に対する意見書提出の機会を付与している。審査請求人は、「処分庁は処分を下すに当たって、『当該情報に係る第三者』に対し、意見書の提出など『特段書面による通知はおこなっていない』」ことから、「手続が適正」ではなく、「客観性を欠く」ものであると主張している。

条例第14条の趣旨は、本来非開示とすべき情報を開示すべき場合は、当該情報に係る第三者に対し、意見書を提出する機会を与えることによって、慎重かつ公正な開示決定等をするという趣旨であり、本件のように非開示とする決定を対象とするものではない。

したがって、条例第14条の第三者に対する意見書提出の機会を付与しなかった

ことは本件処分の効力に影響しない。

6. 結論

以上のとおりであるから、「1. 審査会の結論」のとおり答申するものである。

7. 審査会の処理経過

審査会は、本件諮問事案について、以下のように審査を行った。

	審査の経過
令和4年3月2日	諮問書の受理、審議
令和4年7月13日	口頭意見陳述、審議
令和4年10月4日	審議、答申

朝霞和光資源循環組合情報公開・個人情報保護審査会

会 長 清 水 貴 行

副会長 大 沢 修 平

委 員 長 瀬 幸 子