

## 第 4 0 1 号 答 申

### 第 1 審査会の結論

名古屋市教育委員会（令和 2年 4月 1日からは、組織改正により、名古屋市長。以下「実施機関」という。）が本件審査請求の対象となる行政文書を一部公開とした決定のうち、別表に掲げる「非公開とすべき情報」欄に掲げる各情報（以下「非公開とすべき各情報」という。）を公開した決定は、妥当でないので非公開とすべきであるが、その他の部分を公開した決定は、妥当である。

### 第 2 審査請求に至る経過

- 1 令和 2年 2月20日、公開請求者は、名古屋市情報公開条例（平成12年名古屋市条例第65号。以下「条例」という。）に基づき、実施機関に対し、次に掲げる文書の公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

平成29年度年度指定管理者公募施設選定（平成30年度からの管理）にかかる以下の書類

特定施設（以下「本件施設」という。）の法人等 A の提案書

- 2 同年 3月 2日、実施機関は、本件公開請求に対して、指定管理者事業計画書 対象施設 本件施設（以下「本件行政文書」という。）を特定したが、本件行政文書には第三者である審査請求人に関する情報が記載されていたことから、審査請求人にその旨を通知するとともに、本件行政文書の公開について意見があれば意見書を提出するよう求めた。
- 3 同月13日、審査請求人は実施機関に対し、本件行政文書について、公開に反対する旨の意見書を提出した。
- 4 同月31日、実施機関は、本件行政文書について、一部公開決定（以下「本件処分」という。）を行い、その旨を公開請求者に通知した。
- 5 同日、実施機関は、本件処分を行ったこと、本件処分を行った次に掲げる理由及び同年 4月28日に公開を実施することを審査請求人に通知した。

本件行政文書は、公にすることにより、審査請求人の有する競争上の利益その他正当な利益を明らかに損なうとは認めがたい箇所を含むため。

- 6 同年 5月 8日、審査請求人は、審査庁である名古屋市長（以下「審査庁」

という。) に対し、本件処分を不服として、審査請求を行うとともに、本件処分について執行停止の申立てを行った。

7 同月18日、審査庁は、本件処分について、執行停止の決定を行い、その旨を審査請求人、実施機関及び公開請求者に通知した。

### 第3 実施機関の主張

1 決定通知書及び弁明書によると、実施機関は、本件行政文書の一部を非公開とした理由として、おおむね次のとおり主張している。

(1) 個人の顔写真及び職員の給与等が掲載されており、この情報は、個人を識別できる情報のうち通常他人に知られたくないと認められる情報に当たり、条例第7条第1項第1号に該当する。

(2) 法人の内部管理に関する情報等及び個別具体的な取引に関する情報等が掲載されており、公にすることにより、審査請求人に明らかに不利益を与えると認められるため、条例第7条第1項第2号に該当する。

(3) 施設運営での防犯対策に関する情報は、公にすることにより、公共施設の安全に支障を及ぼす恐れがあると認められるため、条例第7条第1項第3号に該当する。

2 また、実施機関は、弁明書において本件行政文書の一部を公開とした理由として、おおむね次のとおり主張している。

(1) 行政文書は条例に基づき原則公開であることについて

条例第7条により、実施機関は、請求された行政文書に同条に規定する非公開情報が記録されている場合を除き、情報公開請求者に対し、当該行政文書を公開しなければならないものである。

(2) 本件行政文書について

本件行政文書は、指定管理者募集において指定管理者として選定された団体（以下「選定団体」という。）の申請書類であり、審査請求人から提出されたものである。実施機関は、本件行政文書について公開請求がなされた場合には、条例第7条に基づいて公開しなければならないが、このことについて、本件募集要項において「提出書類は、名古屋市情報公開条例に基づく情報公開請求の対象となるほか、市が必要と認める場合は全部若しくは一部を公表できるものとします。情報公開請求があった場合は、名古屋市情報公開条例第7条第1項各号に掲げる非公開情報が記録されている場合を除き、公開となります。」と明記しており、審査請求人はこれを承諾

の上で応募している。

(3) 本件行政文書の処分について

本件行政文書の処分については、上記 1に該当しない部分については公開とした。

(4) 本件処分で公開とした部分が非公開事由にあたらぬことについて

ア 条例第 7条第 1項第 2号の趣旨について

条例第 7条第 1項第 2号は、法人等の事業活動の自由は原則として保障されなければならないとする趣旨から、公開することによって、当該法人等にとって不利益になることが明らかな事業活動については非公開とすることを定めたものである。

なお、「名古屋市情報公開条例の施行について（依命通達）」（平成 12年 9月 27日付け依命通達第 13号）において「不利益を与えると認められる」情報とは、次のようなものをいうとしている。

- ・生産・技術上又は販売上のノウハウに関する情報であつて、公にすることにより、法人等又は個人事業者の通常有する競争上の利益が損なわれると認められるもの
- ・経理、労務その他の事業活動を行う上での内部管理に関する情報であつて、公にすることにより、法人等又は個人事業者の事業運営に支障をきたすと認められるもの
- ・その他公にすることにより、法人等又は個人事業者の名誉、社会的評価、活動の自由等が損なわれると認められる情報

イ 審査請求人による審査請求の理由について

本件処分は、選定団体の申請書類等の情報を公開しようとするものであるが、本件行政文書は、上記 2(1) 及び(2) に従って公開が前提であるといえる。

審査請求人は、「事業計画書の内容に自社の優位性を主張し、提案事項、積算及び表現に独自性を持たせている。これらは様々な研究やノウハウを結集させたものである旨」主張するが、本件行政文書を公開することによる不利益は他者に公開されることで不利益を被る可能性があるとの主張にとどまり、具体的な損害があるとは認められない。

また、収支予算の作成において、独自の積算方法を用い、これまで培ったノウハウとあわせて積算を行っている旨主張するが、本件行政文書を公開することによる不利益は積算の模倣につながる可能性があるとの主張にとどまり、具体的な損害があるとは認められない。

さらに、運営に必要な他社との契約情報や予定額が流出することで適

切な契約に影響を及ぼすことはもちろん、契約先との信頼関係を損なう可能性がある旨主張するが、契約先の情報については条例第 7 条第 1 項第 2 号に基づき、個別具体的な取引に関する情報として非公開としているため、この主張は妥当ではない。

#### 第 4 審査請求人の主張

##### 1 審査請求の趣旨

審査請求に係る処分を取り消すとの裁決を求める。

##### 2 審査請求の理由

審査請求人が審査請求書、反論意見書及び口頭による意見陳述で主張している本件審査請求の理由は、おおむね次のとおりである。

###### (1) 提案ノウハウやサービス詳細の流出

選定では様々な観点で審査が実施され、他者競合の状態の中、本件行政文書の内容に自社の優位性を主張し、提案事項、積算及び表現に独自性を持たせている。これらは様々な研究やノウハウを結集させたものであり、他者に公開されることで不利益を被る可能性がある。

###### (2) 運営に係る収支予算の情報流出は選定や他社の関係性に支障をきたす

収支予算の作成において、独自の積算手法を用い、これまで培ったノウハウとあわせて積算を行っている。流出により予算規模や契約希望額が漏えいし、積算の模倣につながる可能性がある。公平な選定に対しても影響が多分に懸念される。また、運営に必要な他者との契約情報や予定額が流出することで適切な契約に影響を及ぼすことはもちろん、契約先との信頼関係を損なう可能性がある。

###### (3) 指定管理者選定及び指定管理者の施設運営に係る作成書類、提出書類等が条例の対象となる点について理解しているが、その上で、書類は指定管理者選定において公正かつ公平な選定の担保となるものと認識し、公開に伴い現指定管理者の持つ様々なノウハウ流失、優位性に影響を及ぼす。

###### (4) 「具体的な損害」について

「具体的な損害」について明確かつ数量的な提示ができていないが、これは実害の発生を未然に防ぐ主旨であることを理解していただきたい。

###### (5) 過去の公開内容との不一致

請求対象である「事業計画書」は過去にも対象施設は異なるが同資料の請求を受けたことがあり、公開内容については実施機関と協議、両者が合

意した公開内容が既に存在しており、本公開内容と明らかな不一致があり、整合性に欠けたものとなっている。

- (6) 本件行政文書は、その作成業者・コンサル業者からすると魅力的な情報であり、コンサル業者に回収され分析されその生業に活用されている。著作権の考え方からも、公正な競争という点からも、問題がある。

## 第 5 審査会の判断

### 1 争点

本件行政文書のうち実施機関が公開とした部分（以下当該部分から非公開とすべき各情報を除いた部分を「本件情報」という。）が条例第 7 条第 1 項第 2 号に該当するか否かが争点になっている。

### 2 条例の趣旨等

条例は、第 1 条で規定しているように地方自治の本旨にのっとり、市民の知る権利を尊重し、行政文書の公開を求める権利を明らかにし、名古屋市の保有する情報の一層の公開を図り、もって市政に関し市民に説明する責務が全うされるようにし、市民の市政への参加を進め、民主的で公正かつ透明性の高い市政の推進に資することを目的として、制定されたものである。

当審査会は、この条例の原則公開の理念に立って、条例を解釈し、本件事案を判断する。

### 3 本件行政文書について

- (1) 本件行政文書は、実施機関が本件施設における平成30年 4月 1日から平成35（令和 5）年 3月31日までの期間の指定管理者を募集した際の本件施設指定管理者募集要項（以下「本件募集要項」という。）に基づき、審査請求人から提出された文書であり、審査請求人が本件施設の指定管理を受けるべく次期指定期間の事業計画等についてイラストや表等を用いて記載されたものである。

また、本件募集要項においては、「提出書類は、名古屋市情報公開条例に基づく情報公開請求の対象となるほか、市が必要と認める場合は全部若しくは一部を公表できるものとします。情報公開請求があった場合は、名古屋市情報公開条例第 7 条第 1 項各号に掲げる非公開情報が記録されている場合を除き、公開となります。」と記載されていることが認められる。

- (2) 審査請求人は、本件施設の指定管理者に選定され、平成30年度から令和 4年度までの 5年間指定管理期間として管理運営を行っている。

#### 4 著作権法で保障される公表権と情報公開制度の関係

審査請求人は、上記第4の2(6)のとおり本件行政文書の公開が著作権の考え方から問題がある旨主張していることから、まずは、著作権法（昭和45年法律第48号）で保障されるべき公表権と情報公開制度との関係について検討する。

(1) 著作権法第2条第1項第1号において、著作物とは、思想又は感情を創作的に表現したものであって、文芸、学術、美術又は音楽の範囲に属するものと定義される。

(2) 著作物がまだ公表されていないもの（著作権者の同意を得ないで公表された著作物を含む。）である場合、著作権法第18条第1項に規定するとおり、著作者は、当該未公表の著作物について公衆に提供し、又は提示する権利を有するが、これを公表権という。

公表権は、対象が未公表の著作物でありさえすれば生じることから、情報公開制度と公表権の調整の趣旨により、同条第3項及び第4項は、公表権が無制限に保護されるものではない旨定めている。

(3) 著作権法第18条第3項第3号は、著作者は未公表である著作物を地方公共団体に提供した場合、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き、当該著作物を公衆に提供し、又は提示することに同意したものとみなされる旨定めている。

(4) 本件行政文書は、本件募集要項に基づいた一般的な情報を記載したものであるといえるものの、一定の創作的な表現が見られ、著作物である可能性が高い。また、本件行政文書自体は他に公表されているものではないことから未公表であり、上記第2の3のとおり審査請求人が本件行政文書の公開に反対する旨主張していることが認められる。そこで、著作権法第18条第4項第5号による公表権の規定の適用除外の可否について検討する。

#### 5 著作権法第18条第4項第5号による公表権の規定の適用除外

(1) 地方自治法（昭和22年法律第67号）第14条第1項は、普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて条例を制定することができる旨を規定しているが、特定事項についてこれを規律する国の法令と条例が併存する場合で、両者が同一の目的に出たものであっても、国の法令が必ずしもその規定によって全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、各普通地方公共団体において、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、国の法令と条例との間になんらの矛盾抵抗はないものとされる。

- (2) 上記(1)の考えによると、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「公開法」という。）と条例はいずれも情報公開に関する規程であり、同一の特定事項について同一の目的に出たものであるが、公開法第2条において規定する行政機関には普通地方公共団体が含まれておらず、各地方公共団体においては、その地域の実績に応じて情報公開に関する条例を規定しており、それらに基づき運用されているところである。
- (3) 著作権法第18条第4項第5号は、地方公共団体においては、未公表の著作物について著作者が、公開に反対する旨を表明している場合であっても、公開法第7条の規定に相当する規定がある場合は、それを公開することができる旨を定めている。同号は、著作権法で保護される公表権が未公表の著作物でありさえすれば生じることから、地方公共団体の保有する情報が対象となる情報公開制度の趣旨が損なわれることを防ぐため、著作権法で規定する公表権と情報公開制度との調整を図る規定である。公開法第7条の規定に相当するか否かの解釈においては、上記(1)及び(2)で述べたように、各地方公共団体における情報公開に関する条例の規定が一律ではないことを踏まえる必要がある。
- (4) 公開法第7条は、同法第5条第1号の2を除く各号で規定する不開示事由に該当する情報であった場合でも公益上の理由による裁量的開示を認めるものである。これは、同法第5条の判断自体においては、不開示とすることの必要性が認められる場合であっても、個々の事例による特殊な事情によっては、開示することの利益が不開示にすることによる利益に優先すると認められる場合がありうることは否定できないことから、行政機関の長の行政的判断により、不開示情報の性質と開示による公益を比較衡量することで裁量的開示を行う余地を規定しているといえる。
- (5) 条例第8条は、条例第7条第1項第7号を除く各号で規定する非公開情報に該当する情報であった場合でも、公益上の理由による裁量的公開を認めると規定していることから、文言上形式的にみると、公開法第7条に相当する規定であるといえる。しかし、上記(2)で述べたとおり、情報公開に関する条例は、国の法令と異なる規定となり得ることから、公開法第7条に相当する規定は、条例第8条にとどまらず、本件審査請求に則して、他の条例の条項を含む可能性がある。また、実質的に見ても、条例第8条は、条例第7条第1項の義務的公開の規定により非公開になった場合でも、同項第7号を除いては、例外的に裁量的公開を認める規定であることから、

その適用範囲は極めて制限的に解されており、条例第 8 条によってのみ公表権と情報公開制度の調整が図られていると解する必要はない。そこで、以下これについて検討する。

ア 公開法において、法人等の著作物に対する公表権の規定の適用除外を判断する場合には、公開法第 5 条第 2 号本文に該当するか否かを判断し、同号に該当した場合は、公開法第 7 条の適用を検討する。同号は、法人等の情報で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場合には不開示とする旨定めている。

イ 一方、本件審査請求において、条例第 8 条の適用を検討する前提としては、条例第 7 条第 1 項第 2 号（以下この項において「本号」という。）本文が基本的な考えとなる。本号は、法人等に関する情報を公開することにより、法人等に「明らかに不利益を与えると認められる」ものについてのみ非公開としている。これは、情報を公にする場合に生ずる事業活動上の不利益と公開することによる公益とを実施機関において比較衡量することにより、情報を公開するか否かを判断しようとする趣旨であり、公益上の公開の必要性の判断を可能な限り行うことが求められていることから、法人等の情報であっても公開法よりも非公開とする範囲を限定し、公開とする範囲を広くするものである。

ウ そうすると、本号は、個々の事例による特殊な事情により、公開することの利益と非公開にすることによる利益に優先すると認められる場合との比較衡量により、裁量的公開を行う旨定める点において、公開法第 7 条と同趣旨の判断をしていると解することができる。

エ したがって、本号も公開法第 7 条の規定に相当するものと評価することができる。

オ 実質的にみても、本件行政文書に係る指定管理者制度については、本市として市民に対して十分に説明責任を果たし、かつ、指定管理者制度を市民のために、将来に向けてより充実したものにすることが求められることから、公開することによる公益が大きいと認められるところ、非公開事由についての基本的な考え方を示した本号によれば、適切に比較衡量を行うことが可能である。

カ さらに、本件審査請求において、本件行政文書が作成される原因となった本件施設の指定管理者制度は、公の施設を管理することを目的とし



た公共性が高い事業であり、また、本件行政文書に記載されている事業は、当審査会が事務局をして調査したところ、本件公開決定時には既に公知のものとなっているものもあることが認められる。加えて、上記4(1) のとおり本件募集要項において、本件行政文書が条例に基づく情報公開請求の対象になることが明記されていることが認められることからすれば、公表権の保護の必要性が大きいとはいえない。

(6) 以上のことを総合的に判断すると、審査請求人の本件行政文書の公開が著作権の考え方から問題があるという主張、すなわち本件行政文書に対して著作権法上で保護される公表権については、情報公開制度の趣旨等に照らすと一定の制約を受けることはやむを得ないものと認められ、本件行政文書につき、条例第7条第1項第2号の判断により情報が公開される場合には、著作権法第18条第4項第5号に該当し、同条第1項の公表権の規定の適用は除外されるものと解される。

#### 6 類似の事案についての当審査会の判断について

指定管理者の選定に係る申請書類等の公開決定等に対し、指定管理者として選定された団体からされた不服申立てに関しては、過去、当審査会から審査庁に対し、複数の答申（第213号答申から第216号答申まで等。以下「先例答申」という。）を行ってきたところである。

本件審査請求については、先例答申と判断を異ならせるべき事情は認められないことから、当審査会は、先例答申を踏まえ、以下のとおり判断するものである。

#### 7 条例第7条第1項第2号の該当性について

(1) 本号は、法人等の事業活動の自由は原則として保障されなければならないとする趣旨から、公開することによって、当該法人等にとって不利益になることが明らかな事業活動上の情報を非公開とすることを定めたものである

(2) 本件行政文書は、審査請求人が本件施設の指定管理者として選定を受けるために提出した書類であり、審査請求人における本件施設の運営管理についての人事管理や経営戦略に関する情報であることから、本件情報が法人等の事業活動に関する情報であることが認められる。

(3) 次に、本件情報を公開すると、審査請求人に明らかに不利益を与えるか否かについて判断する。

ア 条例第37条の2第1項において、指定管理者は、公の施設の管理に関

する情報公開を行うため必要な措置を講ずるよう努めるものとする旨規定し、また、同条第 2 項において、実施機関は、指定管理者に対し、当該必要な措置を講ずるよう指導に努めなければならない旨規定しているのは、公の施設の管理については、指定管理者による運営であっても高い公共性を有し、市が施設の管理に関して説明責任を負うことから、情報の公開への要請が強いためである。

イ したがって、公の施設の管理に関連する情報である本件情報については、当該情報を公にする場合に生じる事業活動上の不利益と公開することによる公益との比較衡量が求められる。

(4) 本件情報を公にする場合に生ずる事業活動上の不利益について

ア 本件施設の指定管理者は民間企業等でもあるため、本件情報については、一定の企業ノウハウに当たる情報が含まれる可能性があり、審査請求人が本件情報を企業ノウハウであると考え、公開に反対することは、審査請求人の立場からすると理解はできる。しかし、審査請求人は、本件情報を公開すると審査請求人が不利益を被る、市民サービスの低下及び施設の公平・安全な管理の欠如につながるなどの抽象的なおそれを述べるに留まっているといわざるを得ない。

イ また、本件募集要項においては、本件行政文書が条例に基づく情報公開請求の対象になることが明記されており、本件行政文書がこれを前提に作成及び提出されていることからすると、審査請求人は、一定程度は企業ノウハウに当たる情報の公開を承認していたのであり、本件情報の非公開によって得られる利益への期待は高いとはいえない。

(5) 本件情報を公開することによる公益について

上記(3)アのとおり、公の施設の管理が高い公共性を有することや、それに伴い本市が指定管理者の事業状況について市民に対し説明責任を負うことからすると、本件情報を公開することによって得られる公益は大きいと認められる。

(6) したがって、本件情報を公開することによる公益より、公開することによって生ずる事業活動上の不利益が優越するとする事情は認められず、審査請求人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害し、明らかに不利益を与えるとはいえない。

(7) 以上のことから、本件情報は条例第 7 条第 1 項第 2 号に該当しないと認

められる。

(8) 次に、非公開とすべき各情報について検討する。

ア 非公開とすべき情報①は、本件施設における従事者の採用方針に関する情報であり、審査請求人が本件施設を運営する際に従事させるパートスタッフについての採用方針が具体的に記載されている。

イ 非公開とすべき情報②は、本件施設における個人情報の取扱い方法に関する情報であり、審査請求人が本件施設を運営する際にあたり取得した個人情報についての取扱い方法について具体的に記載されている。

ウ 非公開とすべき情報③は、本件施設における警備体制について記載されたものであり、審査請求人が本件施設を管理する上で求められる警備に関する情報が具体的に記載されている。

なお、本件仕様書には、365日、24時間体制で警備を行うこととの記載は認められるが、具体的な警備体制等についての記載は認められない。

エ 非公開とすべき情報④は、本件施設における現金の取扱いに関する情報であり、審査請求人が本件施設において現金の収受が発生した際の取扱いから管理に関する情報が具体的に記載されている。

オ 非公開とすべき各情報は、法人等の内部管理に関する情報であり、公開することにより、当該法人との競争上の地位にあるものに当該法人の経営上の弱点や利点に関する情報の収集を容易にさせることが考えられることから、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するため、非公開とすべき情報①から④までを公にする場合に生ずる事業活動上の不利益は、公開することによって得られる公益より大きいと認められる。

カ したがって、非公開とすべき各情報は、公にすることにより審査請求人に明らかに不利益を与えると認められ、条例第7条第1項第2号に該当すると認められる。

8 審査請求人は、その他種々主張しているが、本件処分の妥当性については、上記7において述べたとおりであることから、当審査会の結論に影響を及ぼすものではなく、「第1 審査会の結論」のように判断する。

## 第6 審査会の処理経過

年 月 日	内 容
令和 2年 5月18日	諮問書の受理
7月30日	弁明書の写しの受理
8月31日	反論意見書の受理
令和 4年12月 2日 (第55回第 1小委員会)	調査審議
令和 5年 1月13日 (第56回第 1小委員会)	調査審議
同日 (第56回第 1小委員会)	審査請求人の意見を聴取
3月 3日 (第57回第 1小委員会)	調査審議
22日 (第58回第 1小委員会)	調査審議
3月31日	答申

(答申に関与した委員の氏名)

委員 荒見玲子、委員 川上明彦、委員 渡部美由紀

別表

非公開とすべき情報が記載された文書の名称	非公開とすべき情報
業務履行体制（団体の体制）（様式⑤）	P3「■確実な人財の準備」「1. 地元採用の推進」に係る記載事項中一行目左側32文字目から43文字目まで及び二行目左側 1文字目から 8文字目までの情報（以下「非公開とすべき情報①」という。）
関係法令の順守体制（様式⑦）	P1「■個人情報保護に対する基本な考え方」「1. 管理規定の策定」に係る記載された図「個人情報保護の基本的な考え方」「実施環境整備」「●備品の設定」に係る記載事項中一行目中点を除く全情報及び二行目左側中点を含め 2文字目から 6文字目までの情報並びに同図「教育と実運用」に係る記載事項中八行目記号を除く全情報（以下これらを「非公開とすべき情報②」という。）
緊急時の備え（様式⑭）	P3「○保安警備の実施体制」「■施設の安全確保・秩序の維持」に係る記載事項中三行目左側18文字目から44文字目までの情報（以下「非公開とすべき情報③」という。）
	P3「○保安警備の実施体制」から起算して非公開部分を除く15行目から17行目までの記載情報全て（以下「非公開とすべき情報④」という。）