

2012年（平成24年）4月26日

藤沢市長 鈴木恒夫様

藤沢市情報公開審査会
会長 安富 潔

情報公開請求の一部承諾決定に関する異議申立てについて（答申）

2011年（平成23年）1月19日付けで諮問された「平成22年度藤沢市公民連携事業化提案制度の提案書（一般事業提案）様式1 受付番号 ジー014, 015, 022, 025, 034, 035」の情報公開請求の一部承諾決定の件について、次のとおり答申します。

1 審査会の結論

藤沢市長（以下「実施機関」という。）が、「平成22年度藤沢市公民連携事業化提案制度の提案書（一般事業提案）様式1 受付番号 ジー014, 015, 022, 025, 034, 035」の行政文書公開請求に対し、2011年（平成23年）1月4日付けでした一部承諾決定において、非公開とした部分のうち、異議申立人が処分の取消しを求める部分について、公開とすべきである。

2 事実

- (1) 異議申立人は、2010年（平成22年）12月16日付けで、実施機関に対し、藤沢市情報公開条例（平成13年藤沢市条例第3号。以下「条例」という。）第10条の規定により、「平成22年度藤沢市公民連携事業化提案制度の提案書（一般事業提案）様式1 受付番号 ジー014, 015, 022, 025, 034, 035」の行政文書公開請求を行った。
- (2) 実施機関は、当該請求に係る行政文書を藤沢市公民連携事業化提案制度の提案書（一般事業提案）様式1 受付番号 ジー014, 015, 022, 025, 034, 035（以下「本件文書」という。）と特定した。

- (3) 実施機関は、2011年（平成23年）1月4日付けで異議申立人に対し、本件文書中の「提案事業の詳細」、「提案事業の推進体制」、「事故等の対応策」、「提案事業の効果」、「提案事業の年間経費」、「その他特記事項の記載部分」を非公開とする、行政文書公開一部承諾決定処分（以下「本件処分」という。）を行った。
- (4) 異議申立人は、同月11日付けで、実施機関に対し、本件処分の取消しを求める異議申立てを行った。
- (5) 実施機関は、同月19日付けで、藤沢市情報公開審査会（以下「審査会」という。）に対し、条例第18条の規定により、本件処分について諮問した。
- (6) 実施機関は、異議申立人に対し、同年12月28日付けで、本件処分の処分理由にかかる補充理由及び追加理由の通知を行った。

3 異議申立人の主張要旨

(1) 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、本件処分を取り消し、個人情報を除き、非公開部分をすべて公開することを求める、というものである。

(2) 異議申立ての理由

異議申立人は、異議申立書及び意見書で、以下のとおりの主張をしている。

「藤沢市公民連携事業化提案制度実施要綱」（以下「実施要綱」という。）の第8条（提案の公表）「ただし、提案が採用された場合は、個人情報を除き公表するものとする。」を条例第6条第4号に該当するため非公開にすることは不当である。

また、非公開理由説明書の中で、実施機関は、「本制度は、限られた財源により、『豊かな公共』を『小さな政府』で実現するため、最も効率的、効果的なサービスの提供を行うという観点に立ち、市民・市民ボランティア・NPO、大学、企業等の多様な主体との連携、協働により、公共サービスを提供する『新しい公共』を進めていくための具体的なツールとして創設されたものであり、その実現のためには、官民双方の信頼関係を構築しながら公平性、透明性を維持し、民間の力を最大限引き出すことをねらいとした制度設計を行っている。」と説明している。

多額の予算を必要とする公共施設整備に係る今回の提案書が非公開では、提案採択事業者と藤沢市のみで協働しながら事業計画を推進していると市民は判断せざるを得ない。市民ができる監査請求・住民訴訟の対象となるのは公民連携事業化提案制度で採択された提案の事業化決定後であり、パブリックコメントも事業化決定案に対するものでしかない。

応募提案書から採択結果は平成22年度藤沢市公民連携事業化提案（一般事業提案）審査結果一覧のみで、市長に囑託された藤沢市公民連携事業化提案審査委員がどのような判断をしたかの採択状況も市民は知ることができない。

本件決定に援用されている条例第6条第4号の各規定の内容は、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「情報公開法」という。）第5条第6号の各規定の内容と、実質的には全く同一である。

情報公開法第5条第6号にいう、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼす「おそれ」の意義は、「単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が必要であると解すべきであり」その蓋然性の有無は客観的に判断すべきである。

条例第6条柱書きは、「当該公開請求に係る行政文書を公開しなければならない。」と規定しており、その文言からすれば、実施機関に対し、公開情報についても、その裁量で非公開とすることを認めていると解されるが、藤沢市に対する情報開示請求権は、条例によって創設されるものであって、公的な情報に対する開示請求権を付与するか否か、付与する場合にその範囲内容をどのように定めるかは、藤沢市の立法政策に委ねられており、条例においても、裁量的な非開示を行う際の判断基準について具体的な定めを置いていないことからすると、藤沢市としては、それが法令違反となるなど例外的な事情がある場合を除き、公開情報については原則として開示の義務を負うといえる。

「平成22年度藤沢市公民連携事業化提案制度募集要領（一般事業提案）」（以下「募集要領」という。）7頁「13. 提案の公表と公開」では「提出された全ての提案について、事業名と概略をホームページ等で公表します。なお、提案者名や詳細な提案内容は、提案者の創意工夫が含まれますので公開の対象としません。ただし、提案が採択された場合には、個人情報を除き、公開の対象とします。」と記述されている。募集要領のただし書きでは「採択」・「公開」と、実施要綱第8条のただし書きでは、「採用」・「公表」と文言が異なるような要綱行政にも問題があるといえる。広辞苑によると「採択」は「えらびとること。議案・意見などを選んで採用すること」、 「採用」は「とりあげて用いること」とある。「提案を選んでとりあげて用いること」になるので、募集要領にある「採択」が正しく、実施要綱第8条の「採用」は誤りであると考えられる。

非公開理由説明書の中では「採択」と「採用」の文言の違いで公開時点に

ついて市民が理解できないような理由を縷々述べている。市民との協働の観点から、公民連携事業化提案審査委員が採択決定した時点において、異議申立人が請求した一次情報である採択提案書を市長は公開すべきであり、時限的な非公開にしていることは不当である。

「行政庁の意思形成のプロセスに係る一次情報を素朴に『未成熟』情報として一括処理し、その大半を非開示部分としてしまうことは、市政に対する一般市民の不信感を誘発することにもなりかねない。逆に、積極的に開示することによって、市政運営の透明性を高め、個々の行政課題に対する市民の理解を深め、信頼感を得ることができると考える。」と再度述べておく。

以上のとおり、「異議申立てに係る処分を取り消す」との答申を求めるものである。

4 実施機関の主張要旨

(1) 実施機関は、非公開理由説明書で、以下のとおりの主張をしている。

市が行う全ての事業を対象に、限られた財源により、「豊かな公共」を「小さな政府」で実現するため、最も効率的、効果的なサービスの提供を行うという観点に立ち、市民・市民ボランティア・NPO・大学・企業等の多様な主体との連携、協働によって、これまで行政主導により行われてきた公共サービスの領域を、提案者のノウハウや創意工夫によって抜本的に見直し、行政と市民・市民ボランティア・NPO・大学・企業等の連携、協働による公共サービスを提供する「新しい公共」を進めていく必要があることから、「公民連携事業化提案制度」を創設し、平成22年度は、一般事業提案の募集を行い、46件の提案があった。

本件請求にある提案は、いずれも特定の公共施設・インフラに関する維持管理又は整備に関わる事業の提案となっている。民間の創意工夫によるアイデアを自由に提案してもらうことが本制度の趣旨となっていることから、同一事業を対象とした提案であっても、各提案ではそれぞれ異なった手法やスキームを用いた提案であり、さらに土地や事業に対する評価等に提案者独自のノウハウが含まれた内容となっている。

実施要綱の第8条（提案の公表）には「ただし、提案が採用された場合は、個人情報を除き公表するものとする。」と規定しているが、具体的にいつの時点から公表するかについては定めていない。これは、今後、市において採択提案の整理を進めた結果、この提案を活かし事業化を行う場合には、必要に応じて、提案の内容を公表することが想定されるため、予め、提案者に対し、その了解を得るものである。

しかし、市の側において該当事業に関する考え方の整理や事業の方向性がまだ決定していない段階においてこれらの情報を公開することにより、アイデア提案者の創意やノウハウが明らかにされることによって、その後、事業に活かされ、事業者を選定することとなった際に、不利益を被る可能性が生ずること、あるいは、あたかも自身の提案がそのまま事業化されるものとの誤解を招くおそれが生じたり、市民に対して未確定かつ未成熟な情報が周知されることにより混乱を招くものである。

以上のことから、現段階において本件請求の情報を公開することは、提案者及び市民に無用の誤解を招くおそれがあり、その結果、本市の経営戦略方針に位置づけられている「新しい公共」の実現のための有効な手段の一つとして創設された本制度における信頼性を大きく損ねる可能性が生じるとともに、次年度以降も引き続き予定している本制度による提案募集の実施において、大きな支障を生じるものであると考える。

したがって、以上の判断により、異議申立人による本件請求は、本制度の目的を達成するうえで支障を生じる情報であり、かつ将来反復継続される本制度の公正かつ円滑執行を妨げると認められる情報であることから、制度の維持、存続といった根幹を揺るがすものであり、よって、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、条例第6条第4号に該当することから非公開とした。

(2) また、実施機関は処分理由の補充及び追加後の非公開理由説明書で、処分理由の補充及び追加について、以下のとおり主張している。

ア まず、一つ目の理由として、本制度は抽象的な提案ではなく、より具体的な情報を求めるものであるが、対象提案は、現在、本制度の一連の実施過程において、市が、個々の採択提案について内容の整理及び事業に活かすことの可能性や具体的な事業の方法等の検討を行っている段階にあることから、提案内容はまだ未確定、未成熟な情報である。したがって、その内容がより具体的なものであればあるほど、その段階でこれを公表した場合には、市民、あるいは、これに関連する団体、事業者等に対してあたかもその提案が事業化されたとの誤解を与えかねず、また、このことによる影響が大きいことが挙げられる。

次に、二つ目の理由として、この制度のポイントは、民間が行う資金調達や民間のノウハウ、市場価値等の算定など、行政が持ち得ないより具体的かつ詳細な情報を得る点にある。したがって、提案に基づく具体的な事業化を決定する前に、提案者のノウハウに基づく情報を公表することにより、次回以降、本制度に基づく提案募集を実施する際に、市が求める、例

えば、具体的な土地活用等の事業手法、事業に係る経費の算出、資金調達手法、金額、利率、活用する市有資産の市場価値等、具体的かつ詳細な情報が提案に反映されず、結果として本制度創設の目的である民間の持っているノウハウや創意工夫による提案が得られにくくなることが予想される。

したがって、このことにより、民間による創意工夫やノウハウを得られにくくなり、結果として提案募集を行っても応募が得られなくなることから、「公開することにより、事務事業の目的を達成するうえで支障を生じ又は目的が達せられなくなると認められる情報」に該当する。また、事業化が明確になっていない段階において未確定の情報が公開されることにより、混乱が生じ、事業の実施に遅延が生ずることが予想されることから、「公開することにより、事務事業の実施時期が遅れる等の事務事業の公正かつ円滑な執行を妨げると認められる情報」に該当する。さらに、提案内容を事業に活かすことが明確にならない段階において公開することにより事業者との信頼関係が失われてしまうことから、「公開することにより、関係当事者間の信頼関係が損なわれたり、又は関係者の理解、協力等が得られにくくなると認められる情報」に該当する。これらは、本制度の維持、存続といった根幹にも関わることから、条例第6条第4号に基づく、「公開することにより、当該事務又は事業の性格上、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もの」と考え、これらの点については、公開しないとしたものである。

イ また、これらの情報は個々の提案者によるノウハウや創意工夫等が含まれている内容となることから、この内容自体まさしく個々の提案者の情報、すなわち「法人等に関する情報」となる。

なお、当該情報は、本市における対象事業の場合に限って価値を有する具体的情報であること、また、実施要綱第8条（提案の公表）に規定した、「ただし、提案が採用された場合は、個人情報を除き公表するものとする。」の要件を了承し、提案を行っており、市が事業化を決定した際には、当該事業の概要、フレームを公表し、事業者を募集すること、その結果として、当該事業についてはこの時点において具体的な方向性が定まってしまうことから当該情報の秘匿理由がなくなるため、この時点までの時限的な非公開情報である。

以上のことから、個々の提案に基づく具体的な事業化を決定する以前に、提案者のノウハウや創意工夫に基づく情報を公表することはすなわち、第6条第2号に規定する、「公開することにより、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」と考え、これらの

点については、公開しないものとした。

ウ 対象提案は、前述のとおり、個々の採択事案について内容の整理及び事業に活かすことの可能性や具体的な事業の方法等の検討を行っている段階にある。よって、これらの提案について事業に活かすことができるのか否か、あるいは、活かす場合についても、どのような形で活かされるのかについてはまだ明確になっていない段階にあることから、この時点においては、まだ未確定、未成熟な情報であり、その内容がより具体的なものであればあるほど、例えば、未確定な事業計画にもかかわらず、確定した事業計画と誤解され、不当な投機やこれに伴う地域住民への影響、混乱等が起こることが想定されるなど、これを公表した場合には、市民、あるいは、これに関連する団体、事業者等にあたかもその提案が事業化されたとの誤解を与えかねず、また、このことによる影響が大きいことが挙げられる。

このことにより、提案に基づく具体的な事業化を決定する以前に公開することは、条例第6条第3号に規定する、「公開することにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え、若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」と考え、これらの点については、公開しないものとした。

5 審査会の判断

(1) 本件文書について

本件文書は、実施機関が行った、「平成22年度藤沢市公民連携事業化提案制度（一般事業提案）」の募集に対し応募があったもののうち、「公民連携事業化提案審査委員会」において、提案事業が採択された件についての提案書であり、「提案者」、「1. 提案事業名」、「2. 事業手法・官民の役割分担」、「3. 提案事業の概要」、「4. 提案事業の詳細」、「5. 提案事業の推進体制、事故等の対応策」、「6. 提案事業の効果（市民・市に対しての効果）」、「7. 提案事業（公共施設）の年間経費」、「8. その他の特記事項」で構成されている。

実施要綱第8条（提案の公表）において、「事業者等からの提案内容については、事業名や概略等の公表のみとし、事業者等の名前、詳細な提案内容は公開しないこととする。ただし、提案が採用された場合は、個人情報を除き公表するものとする。」と規定している。

また、募集要領7頁「13. 提案の公表と公開」において、「提出された全ての提案について、事業名と概略をホームページ等で公表します。なお、

提案者名や詳細な提案内容は、提案者の創意工夫が含まれますので、公開の対象としません。ただし、提案が採択された場合には、個人情報を除き、公開の対象とします。」と規定している。

いずれにおいても、提案事業が採用又は採択された場合においては、個人情報を除き公表又は公開することが明記されている。

実施機関は、本件文書について、条例第6条第2号、第3号及び第4号に該当するため、一部承諾決定を行ったことから、以下、その該当性について検討する。

(2) 実施機関の処分の当否について

ア 条例第6条第2号の該当性について

実施機関は、非公開情報について、「個々の提案者によるノウハウや創意工夫等が含まれている内容となることから、この内容自体まさしく個々の提案者の情報、すなわち『法人等に関する情報』」であり、「個々の提案に基づく具体的な事業化を決定する以前に、提案者のノウハウや創意工夫に基づく情報を公表することはすなわち、条例第6条第2号に規定する、『公開することにより、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。』」と主張しているが、提案者は、提案事業が採用又は採択されることを目的としており、実施要綱第8条（提案の公表）及び募集要領7頁「13. 提案の公表と公開」にあるとおり、提案事業が採用又は採択された場合には公表又は公開されることを前提として応募したことは明らかであるから、公開することによって、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とは認められない。

したがって、条例第6条第2号に該当するとはいえない。

イ 条例第6条第3号の該当性について

実施機関は、非公開情報について、「市が個々の採択提案について内容の整理及び事業に活かすことの可能性や具体的な事業の方法等の検討を行っている段階」で、「この時点においては、まだ未確定、未成熟な情報」であり、条例第6条第3号に規定する、「公開することにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え、若しくは不利益を及ぼすおそれがある。」と主張するが、その説明は、抽象的に過ぎ、具体的にいかなる混乱が生ずるか、あるいは特定のものに対し、いかなる不当な利益若しくは不利益を及ぼすかについての具体的な説明が何らなされておらず、少なくとも実施機関の説明を前提とする限り、法的

保護に値する蓋然性があると認めることはできない。

したがって、条例第6条第3号に該当するとはいえない。

ウ 条例第6条第4号の該当性について

実施機関は、「本制度の目的を達成するうえで支障を生じる情報であり、かつ将来反復継続される本制度の公正かつ円滑執行を妨げると認められる情報であることから、制度の維持、存続といった根幹を揺るがすものであり、よって、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、条例第6条第4号に該当する。」と主張するが、前述のとおり、提案者は公表又は公開されることを前提として応募してきたことは明らかであり、公開することにより、提案者との信頼関係が損なわれ、当該制度の維持、存続に支障を及ぼすおそれがあるとまでは認められない。

したがって、条例第6条第4号に該当するとはいえない。

以上のとおり、実施機関が主張する条例第6条第2号、第3号及び第4号には該当しないため、異議申立人が公開すべきとする部分については、公開すべきものと判断する。

よって、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、別紙のとおりである。

以 上

審査会の処理経過

| 年月日 | 処理内容等 |
|--------------|---|
| 2010. 12. 16 | ・行政文書公開請求書受付 |
| 2011. 1. 4 | ・行政文書公開一部承諾決定処分 |
| 1. 11 | ・行政文書公開異議申立書受理 |
| 1. 19 | ・市長から審査会へ諮問書の提出 |
| 1. 20 | ・審査会から市長へ非公開理由説明書の提出要請 |
| 3. 11 | ・市長から審査会へ非公開理由説明書の提出 |
| 3. 16 | ・審査会から異議申立人へ非公開理由説明書の写しの送付 及び意見書の提出要請 |
| 6. 14 | ・審査会から市長へ対象文書の提出要請 |
| 7. 14 | ・市長から審査会へ対象文書の提出 |
| 8. 19 | ・異議申立人から審査会へ意見書の提出 |
| 10. 6 | ・実施機関への意見聴取及び異議申立人への意見聴取 |
| 11. 17 | ・審議 |
| 12. 28 | ・市長から異議申立人へ行政文書公開一部承諾決定通知書(処分の補充理由及び追加理由を付記)の送付 |
| 12. 28 | ・審査会から市長へ非公開理由(補充及び追加)説明書の提出要請 |
| 12. 28 | ・市長から審査会へ非公開理由(補充及び追加)説明書の提出 |
| 12. 28 | ・審査会から異議申立人へ非公開理由(補充及び追加)説明書の写しの送付及び意見書の提出要請 |

| 年 月 日 | 処 理 内 容 等 |
|------------|-----------------------|
| 2012. 1. 4 | ・ 異議申立人から審査会へ意見書の提出 |
| 2. 8 | ・ 審査会から市長へ意見書の写しの送付 |
| 2. 9 | ・ 異議申立人から審査会へ補充意見書の提出 |
| 2. 24 | ・ 異議申立人への意見聴取及び審議 |
| 3. 30 | ・ 審議 |
| 4. 26 | ・ 答申 |

※2012. 2. 24に実施機関に対し2012. 3. 30に意見陳述を行うかどうかの意思確認を行ったが、実施機関から意見陳述は行わない旨、回答があった。

第14期藤沢市情報公開審査会委員名簿

(任期：2012年2月1日～2014年1月31日)

| 氏名 | 役職名等 |
|---------|------------------|
| ◎ 安富 潔 | 慶應義塾大学大学院法務研究科教授 |
| ○ 小澤 弘子 | 弁護士 |
| 青木 孝 | 弁護士 |
| 中津川 彰 | 弁護士 |
| 金井 恵里可 | 文教大学国際学部准教授 |

◎会長 ○職務代理者