

答申第198号
令和4年6月28日

岡崎市長 中 根 康 浩 様

岡崎市情報公開・個人情報保護審査会
会長 山 崎 浩 司

公文書一部開示決定に係る審査請求について（答申）
令和3年12月23日付け3広第681号で諮問のあった件について、次のとおり答申する。

1 審査会の結論

令和3年12月23日付け3広第681号の諮問について、岡崎市長（以下「実施機関」という。）による一部開示とした決定は妥当である。

2 諮問に至る経過

(1) 開示請求

開示請求者は、令和3年8月18日付けで岡崎市情報公開条例（平成11年岡崎市条例第31号。以下「条例」という。）第5条の規定に基づき、実施機関に対し、「コンベンション建設に係る募集要項（令和2年）に応じた酒部建設グループの提案書」の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

(2) 期間延長通知

実施機関は、開示請求者に対して、令和3年8月27日付けで決定期間を同年9月17日まで延長したことを通知した。

(3) 意見照会

実施機関は、本件開示請求の対象となる公文書（以下「本件対象公文書」という。）について、第三者（審査請求人）に関する情報が記録されていることから、条例第15条第1項の規定により、同人に対して、意見照会を令和3年8月27日付けで行った。

審査請求人は、実施機関の意見照会に対し、本件対象公文書には同人特有の生産技術を活用する提案が含まれており、当該生産技術の内容について表現された未公表の情報であり、これらを公にすることにより同人の競争上の地位等を害するおそれがあるとして、全部の開示に反対する旨の意見書が令和3年9月1日付けで提出された。

(4) 本件開示請求に対する決定

実施機関は、本件開示請求の対象となる公文書について、岡崎市QUWAプロジェクト（コンベンション施設整備事業等）（以下「本プロジェクト」という。）に係る募集要項に応じて、令和2年1月27日付けで酒部建設株式会社、三菱地所株式会社、ホームックス株式会社及び株式会社スノーピークビジネスソリューションズで構成する酒部建設グループから提出を受けた「本プロジェクト全体に関する提案書」（様式3-1～3-5）、「コンベンション事業に関する提案書」（様式4-1～4-26）、「ホテル事業に関する提案書」（様式5-1～5-13）及び「乙川河川緑地事業に関する提案書」（様式6-1～6-7）と特定した（以下、あわせて「本件対象公文書」という。）。

実施機関は、本件対象公文書について、様式3-1～3-3、様式4-1～4-26、様式5-1～5-13及び様式6-6の全てと、様式3-4のうち下請企業の会社名及び所在地並びに市内企業への発注割合等、様式3-5のうち事業者の商号又は名称、所在地又は住所、代表者名及び印影、様式6-1～6-5及び6-7のうち中断しているコンベンション事業又はホテル事業に係る取引先及び事業内容に係る部分について非開示とする一部開示決定の通知を開示請求者に対して令和3年9月17日付けで行った（以下「本件決定」という。）。

実施機関は、本件決定にあわせて、審査請求人に対し、意見を聴取した情報の様式3-4のうち下請企業の会社名及び所在地並びに市内企業への発注割合、様式3-5のうち事業者の商号又は名称、所在地又は住所、代表者名及び印影、様式6-1～6-5、6-7のうちコンベンション事業又はホテル事業に係る取引先及び事業内容は非開示とし、様式3-4のうち下請企業の会社名及び所在地並びに市内企業への発注割合を除いた部分、様式3-5のうち事業者の商号又は名称、所在地又は住所、代表者名及び印影を除いた部分については、これを公にしたとしても同人の正当な権利を不当に害するものとは認められないため開示とし、様式6-1～6-5、6-7のうち中断しているコンベンション事業又はホテル事業に係る取引先及び事業内容を除いた部分については、契約が締結済みで公になっているものであり、これを公にしたとしても同人の正当な権利を不当に害するものとは認められないことから開示とする決定をしたことについて、同日付けで条例第15条第3項の規定により、第三者通知を行った。

(5) 審査請求及び諮問

審査請求人は、本件決定を不服として、令和3年10月4日付けで、実施機関に対し、本件決定を取消すことを求める審査請求（以下「本件審査請求」

という。)を提起したが、実施機関は、条例第7条第3号に該当しないとして本件決定を行ったのに対し、審査請求書における審査請求の理由が条例第7条第5号に該当するため非開示とすべきと解されたため、第7条第3号の該当性について照会を行ったところ、開示予定の部分については条例第7条第5号に加えて第3号に該当するとして、同年11月1日付けで理由回答書の提出があった。

実施機関は、本件審査請求に対する裁決を行うにあたり、同年12月23日付けで条例第19条第2項の規定に基づき、審査会へ諮問を行った。

3 審査請求の内容

(1) 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、本件決定の取消しを求めるものである。

(2) 審査請求の理由

ア 審査請求書における主張要旨

審査請求人の審査請求書及び理由回答書における主張は、次のとおりである。

(ア) 本件対象公文書は、令和2年1月27日に提出した提案書であり、コロナ禍における社会の変化に対応した内容が含まれておらず、現在、市が市民の意見を取り入れて本事業の見直しを進めている内容とも整合していないと考えられ、開示することにより混乱を招く可能性を懸念されることから、条例第7条第5号に該当する。

(イ) 提案書自体のフォームや図表のデザイン、レイアウト、強調文字の使い方、色合いなど様々なコンペを幾度となく経験した中で検討・改善を図り、審査委員に対する読みやすさに配慮した当社独自の様式を考案している。

また、提案書に記載されている内容については、当グループ独自の提案が含まれており、知的財産に相当する営業上の秘密情報であり、条例第7条第3号イに該当する通例として公にさらされることのない文書である。

同様のコンペで競争相手になり得る不特定多数の第三者が、今回の情報公開を契機に何らかの形で当グループ独自の提案内容を知り得た場合、模倣等によって、当グループ各社の今後の競争上の地位及び利益が著しく脅かされ、競争の公平性が損なわれるおそれがあるため、開示に反対する。

イ 反論書における主張要旨

審査請求人の反論書における主張は、次のとおりである。

(ア) 審査する側が提案書の読み易さで印象が大きく違くと幾度となく応募したプロポーザル案件で経験し、提案書の記載については改善した内容が全て集約されている。

(イ) 色合いについて、開示する必要もなく、全ての文字、図表及び写真に至るまで白黒での開示を求める。

ウ 意見陳述における主張要旨

意見陳述における審査請求人の主張は、おおむね次のとおりである。

(ア) 乙川河川緑地事業に関する提案書のデザインが他のコンベンション事業及びホテル事業の提案書のデザインと関係し、一体となっている。一部だけ切り取って開示されるのは困る。

(イ) 市役所の立場を考えると、事業に対する説明責任があることから、開示すべきということは理解できる。ただ、提案書のデザインは弊社ノウハウであり、色や書き方を変えて開示するのであれば認めるが、原本を開示することに反対であり、白黒での開示を求める。

(ウ) 様式3-4及び3-5の実施機関が開示とした範囲について異議はない。

4 実施機関の主張要旨

(1) 本プロジェクトについて

ア 本プロジェクトは、「まち・ひと・かわ を結ぶ交流拠点」を実現するために、①岡崎市コンベンション施設整備事業（PFI事業）、②ホテル等民間収益施設事業（定期借地権事業）、③乙川河川緑地管理運営事業（指定管理事業）の3つの事業からなる複合事業を、民間資金・経営能力・技術的能力の活用を図る公民連携事業として一体的に実施するものである。

イ 令和元年9月に募集要項等を公表し、事業者選定手続きを経て令和2年2月に酒部建設グループを優先交渉権者として決定した。その後、同年4月に同グループと本プロジェクトに関する基本協定を締結し、同協定に基づき、前記2(4)の4社により岡崎市コンベンション施設整備事業の実施を目的とする特別目的会社（審査請求人）が設立され、市との間で事業関連契約の締結に向けて協議を進めてきた。

ウ 令和2年12月、市の政策変更を理由として、市は本プロジェクトのうち、①岡崎市コンベンション施設整備事業に関する範囲及び②ホテル等民間収益施設事業に関する範囲について、それぞれ審査請求人及び三菱地所株式会社（ホテル等民間収益施設事業代表企業）に対し、事業を中止するための協議を申し入れた。その後、本プロジェクトについて、再度、多くの市民等の意見を聞いたうえで、事業計画の見直しを含め事業の方向性を再

検討して決定することとし、令和3年3月に、市は先の中止協議を中断の上、事業を一時凍結することを申し入れた。令和3年4月から10月にかけて市民意見聴取を行い、その結果をもとに事業の方向性をとりまとめ、令和3年12月議会において市としての新たな方向性を発表した。

エ もっとも、③乙川河川緑地管理運営事業については、コロナ禍の影響等により当初基本協定で合意した時期より遅れたものの、令和2年12月議会において、ホームックス・スノーピークビジネスソリューションズ共同企業体を指定管理者として指定することについて議決され、令和3年3月に指定管理業務に関する基本協定書を締結し、令和3年4月から指定管理業務を開始しており、おおむね当初想定したとおりに実施されている。

(2) 条例第7条第3号該当性について

ア 本件対象公文書のうち、様式3-4及び3-5は市指定の様式のものであり、何ら「独自の様式」ではない。また、自由記載的色彩のある様式6-1～6-5及び6-7について見ても、そのデザインやレイアウト、色使い等の表現方法等が独自のノウハウとは言い難いものであり、事業者選定においても審査、評価の対象とはしていない。

したがって、本件において提案書の形態（提案書自体のフォームやデザイン、レイアウト、色使い等）が条例第7条第3号アに該当するとは認められない。

イ 本件決定により開示することとした様式6-1～6-5、6-7のうち中断している①コンベンション事業又は②ホテル事業に係る取引先及び事業内容を除いた部分については、令和2年12月に岡崎市議会にて指定管理者の指定が議決され、現在指定管理業務を行っている③乙川河川緑地管理運営事業のものであり、既に公になっているもの又は現時点で公になっていなくても、問われれば説明責任の一環として明らかにすべきものである。よって、これを公にしたとしても事業者の正当な権利を不当に害するものとは認められないため、条例第7条第3項アには該当しない（当然のことながら、現在実施されていない①コンベンション事業又は②ホテル事業に係る部分については非開示としている。）。

ウ 提案内容が実施された場合、当該提案内容に係る提案書は、公文書開示請求があれば通例として開示するものであり、本プロジェクトの募集要項においても「応募グループから提出された提案書については返却しないこととし、開示請求があった場合は岡崎市情報公開保護条例に基づき取り扱う。」と明示している（募集要項36頁）。したがって、参加事業者は、事業者選定に参加する時点で、選定された際には提案書が条例に基づき開示さ

れる場合があることを承諾している（少なくとも、秘匿されるものと期待する権利は認められない。）ものと解するのが相当である。

したがって、本件は「実施機関の要請を受けて、公にしないとの条件で」提出された文書とは認められないため、条例第7条第3号イには該当しない。

(3) 条例第7条第5号該当性について

前記(2)イのとおり、様式6-1～6-5、6-7のうち中断している①コンベンション事業又は②ホテル事業に関係する取引先及び事業内容を除いた部分については、現在事業として実施されている③乙川河川緑地事業に関する提案書であり、既に公になっているもの又は現時点で公になっていなくても、問われれば説明責任の一環として明らかにすべきものであることから、これを公にしたとしても不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあるとは認められない。

また、本件決定により開示とした部分については、現在の①コンベンション事業及び②ホテル事業の一時凍結による見直しとは無関係な範囲のものであるため、これを公表することによって率直な意見の交換や意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるとも認められない。

したがって、本件決定により開示とした部分については条例第7条第5号に該当しないため、開示とするのが相当である。

5 当審査会の判断

(1) 本件対象公文書について

本件決定において実施機関が全て非開示とした様式3-1～3-3、4-1～4-26、5-1～5-13及び6-5については、争いがないことから、また、一部開示とした様式3-4及び3-5については、実施機関が開示とした範囲について審査請求人から異議がないことから、審査会は判断しない。

審査請求人は、本件対象文書のうち様式6-1～6-5、6-7が条例第7条第3号及び第5号に該当するとして本件審査請求を行っているため、これらの非開示情報に該当するかを検討する。

(2) 条例第7条第3号アの該当性について

ア 条例第7条第3号アは、公にすることにより、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を非開示にする旨定めている。

ここで、「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」とは、具体的には、生産技術又は営業販売に関する情報や、経営方針、経営状況、人事管理など事業活動を行う上での内部管理に属する情報、

さらには借入金額や借入れの相手方、返済状況等の公にすることにより法人等の名誉、社会的評価、社会活動の自由が損なわれると認められる情報が挙げられる。

なお、公表が原則とされる公文書を例外的に非開示とする場合についての規定であることからすると、ここでいう「おそれ」とは、単にそのような危険が存することの抽象的危険性・可能性では足りず、そのような危険が存することの客観的かつ具体的な危険性・可能性が認められる必要があると解するのが相当である（大阪高判平成5年3月23日参照）。

イ 審査請求人は、本件対象文書のうち様式6-1～6-5、6-7について、提案書自体のフォームや図表のデザイン、レイアウト、強調文字の使い方、色合いに関するノウハウがあり、これが公にされることによりその権利、競争上の地位その他正当な利益が害される旨主張しているように解される。

しかしながら、上記の工夫内容については、いずれのプロポーザル参加企業においても工夫するものであることは理解できるものの、審査請求人の主張は抽象的なものにとどまり、図表のデザインやレイアウト、文字の色使いなどの提案書の内容等に照らしてみても、一般的にみても、正当な利益が害されることの客観的かつ具体的な危険性・可能性があるとまで認めることはできない。また、これらは本プロジェクトの事業者選定において審査基準とされているものでもなく、本プロジェクトに関しても正当な利益を害することの客観的かつ具体的な危険性・可能性があるものとは認められない。よって、上記の工夫点は、「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」とは認めがたい。

なお、この点に関連し、審査請求人は「カラーではなく白黒コピーでの開示であれば構わない」旨の主張をしているが、上述の通り文字の色使いが非開示事由（条例第7条第3号ア）に該当するとは認められないこと、また個々の開示請求者が白黒コピーでの写しでの開示請求を行った場合は別にして、公文書開示請求においては対象公文書のあるがままの形で開示するものとされていることからすると、審査請求人の主張を採用することはできない。

ウ また、審査請求人は、事業の凍結により①コンベンション事業及び②ホテル事業は市との間で事業契約の締結に至っておらず、事業が開始している③乙川河川緑地管理運営事業についても、①コンベンション事業及び②ホテル事業と連携させるものであることから、③乙川河川緑地管理運営事業も同様に未実施扱いとすべきであり、①②③の事業の全てに関する情報が、公にされると第三者によって模倣されるなど、「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」に該当する旨主張しているように解される。

しかしながら、本件決定により開示することとした様式6-1～6-5、6-7においては、中断している①コンベンション事業又は②ホテル事業に関係する取引先及び事業内容は明確に除外(非開示)されている。また、③乙川河川緑地管理運営事業については、令和2年12月に岡崎市議会にて指定管理者の指定が議決されて現在指定管理業務が開始されており、少なくとも①②の事業と③の事業は明白に分離可能な関係にあるといえる。

そして、実施機関の説明によれば、本件決定により開示することとした様式6-1～6-5、6-7(①コンベンション事業又は②ホテル事業に関係する取引先及び事業内容を除く。)は、③乙川河川緑地管理運営事業に関する情報で既に公になっているもの又は、現時点で公になっていなくても、すでに指定管理者の指定がされて実施されている事業に関するものであり、審査請求人の主張も抽象的なものにとどまることに照らすと、「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」が客観的かつ具体的な危険性・可能性があるとまで認めることはできない。

そうすると、本件決定により開示することとした上記情報は、これを公にしたとしても「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」とは認められないものと解される。

エ 以上より、本件対象文書のうち様式6-1～6-5、6-7は条例第7条第3号アに該当するものとは認められない。

(3) 条例第7条第3号イの該当性について

ア 条例第7条第3号イは、実施機関の要請を受け、公にしないとの条件で任意に提出された情報であって、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を非開示とする旨定めている。

ここで、「公にしないとの条件で」とは、法人等が非公開条件を付した場合のほか、実施機関が当該条件を付して情報の提供を受けた場合をいうが、この非公開条件は、書面で「公開しない」「他の目的に利用しない」などを記載することにより、公にしてはならない旨を明示して行われたものでなければならぬと解される。

イ しかしながら、本プロジェクトの募集要項には「応募グループから提出された提案書については返却しないこととし、開示請求があった場合は岡崎市情報公開保護条例に基づき取り扱う。」と記載されており(募集要項36頁)、本件対象公文書はこれを前提として実施機関に対し提出されたものである。したがって、本プロジェクトの参加事業者は、事業者選定に参加する時点で、選定された際には提案書が条例に基づき開示される場合が

あることを承諾している（少なくとも、必ず公開されないと期待する権利は認められない。）ものと解するのが相当である。

ウ そうすると、例え提案書の内容が審査請求人の主張するように「営業上の秘密情報」で「通例として公にしないこととされている」ものであっても、そもそも本件対象公文書は「公にしないとの条件で」提出された情報ではないため、条例第7条第3号イによる非開示情報には該当しない。

(4) 条例第7条第5号の該当性について

ア 条例第7条第5号は、「市及び国等・・・の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、・・・不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ・・・があるもの」を非開示とするものである。

ここで、「審議、検討又は協議に関する情報」とは、事務事業の最終的な意思決定がなされるまでの間において行われる審議、検討又は協議に関する情報をいう。

また、「不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ」とは、検討段階にある未熟な情報を公にすることにより、誤解や憶測を与え、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれをいう。なお、上記(2)アに同じく、例外的に非開示とする場合についての規定であることからすると、ここでいう「おそれ」とは、単にそのような危険が存することの抽象的危険性・可能性では足りず、そのような危険が存することの客観的かつ具体的な危険性・可能性が認められる必要があると解するのが相当である（大阪高判平成5年3月23日参照）。

イ 確かに、本プロジェクトのうち①コンベンション事業及び②ホテル事業については現在中断されている状態であることからすると、これらに関する情報については、未だ事務事業の最終的な意思決定がなされておらず、そのような情報を公にすることで不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあることは想像に難くない。

しかし、実施機関が本件決定において一部開示と判断した様式6-1～6-5、6-7のうち開示部分については、現在事業として実施されている③乙川河川緑地事業（ただし、①コンベンション事業又は②ホテル事業に関連する情報を除く。）に関するものであり、既に決定されたものである。

そうすると、実施機関が本件決定において一部開示と判断した様式6-1～6-5、6-7のうち開示部分は、既に最終決定された情報といえることから、「審議、検討又は協議に関する情報」には該当しないと考えられる。

ウ したがって、本件対象文書のうち様式6-1～6-5、6-7は条例第7条第5号に該当するものとは認められない。

(5) 結論

以上より、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

以 上