

多賀城市長 菊地 健次郎 殿

多賀城市情報公開・個人情報保護審査会  
会 長 石 川 雅 美

多賀城市情報公開条例第18条第1項に基づく諮問について（答申）

平成26年10月1日付け総務第1550号による諮問について、以下のとおり答申します。

## 1 審査会の結論

多賀城市長（以下「実施機関」という。）の平成26年8月7日付け市公第518号による公文書部分開示決定に係る非開示部分のうち、平成26年度第3回行政経営会議追加資料中指定管理提案書74ページのイベント写真中段、下段計4枚については、多賀城市情報公開条例（以下「条例」という。）第7条第3号イの規定により非開示とすることが相当である。

また、実施機関が、同決定において、平成26年度第3回行政経営会議資料中市立図書館歳出費目別構成比較（経常経費）のうち移転計画に基づく運営スタイルの市試算分及び同会議に係る会議録の一部を条例第7条第7号の規定により非開示としたことは、相当である。

## 2 不服申立て及び審査の経緯

(1) 不服申立人（以下「不服申立人」という。）は、平成26年7月25日に条例に基づき、実施機関に対し、平成26年1月から6月までに開催された行政経営会議の開催及び開催の報告に係る文書、議事次第、会議録及び以下の事項に関する資料を公開するよう請求した。

ア 多賀城市文化交流拠点創造プロジェクトに関するもの

イ 多賀城市立図書館及び図書館の移転に関するもの

ウ 前2項目に係る視察に関するもの

(2) これに対し、実施機関は、平成25年度第20回から第25回まで及び平成26年度第1回から第4回までの開催分に係る行政経営会議の開催通知、会議資料及び会議録が請求対象文書に該当するとして、当該文書のうち、次に掲げる部分をそれぞれに掲げる規定により非開示とし、その余の部分については開示する決定（以下「公文書部分開示決定」という。）を平成26年8月7日に行った。

ア 平成26年度第3回行政経営会議追加資料中指定管理提案書74ページのイベント写真中段、下段計4枚（以下「イベント写真部分」という。） 条例第7条第2号

イ 平成26年度第3回行政経営会議資料中市立図書館歳出費目別構成比較（経常経費）のうち、移転計画に基づく運営スタイルの市試算部分（以下「市試算部分」という。）及び同会議に係る会議録中市試算部分に関する記載部分（以下「市試算部分会議録」という。） 条例第7条第7号

(3) 公文書部分開示決定に対し、不服申立人は、平成26年9月22日付けで異議申立てを行った。

- (4) 実施機関は、平成26年10月1日付け総務第1550号により、本件不服申立てに係る公文書部分開示決定の相当性について、当審査会に諮問した。
- (5) 当審査会は、本件諮問に対し、平成26年10月15日、同月30日、同年12月22日及び平成27年1月19日に会議を開催し、実施機関の職員からの意見陳述を受けるとともに、実施機関から提出された意見書、本件諮問書、公文書開示請求書、公文書部分開示決定通知書、異議申立書その他の参考資料に基づき検討を行った。
- (6) 上記検討に基づき、当審査会において本答申書を策定した。

### 3 不服申立人の主張

不服申立人は、異議申立書等において、おおむね次のように主張している。

#### (1) イベント写真部分

ア 公文書部分開示決定においては、イベント写真部分の非開示理由として条例第7条第2号が適用されており、その説明として「イベントの具体例として掲載されている講演会等について著名人の顔写真があり、個人情報であるため」とされている。

イ これらのイベントの具体例として紹介されているのは、全て佐賀県武雄市図書館で同図書館の主催により開催されたイベントであり、これらのイベントは全て武雄市の広報誌「広報武雄」において、当該著名人の名前と顔写真が掲載される形で告知されており、また、同誌の内容は武雄市のウェブサイトにも掲載されていることから、各イベントにどの著名人が招へいされているのかは周知の事実である。

ウ 当該著名人は、多くの場合、イベント出演を含むその活動内容についてインターネット等を活用し情報の発信をしており、顔写真の掲載をすることもあるが、これは著名人が自らその活動や著名度を広め、それによって著名人としての活動を継続的に行うという相互に連続した行為の一環として行っているものであり、イベント写真部分のように公共施設で開催された公開イベントに係る写真が公開されることは、当該著名人にとっては特定の個人が識別され生じる不利益よりも、利益に資する部分が大きいものと解される。

エ 以上のことから、イベント写真部分を非開示とするのは不当である。

#### (2) 市試算部分及び市試算部分会議録

ア 条例第7条第7号は、「市又は国等の機関が行う検査、監査、取締り、争訟、交渉、渉外、入札、試験、人事その他の事務事業に関する情報であって、当該事務事業の性質上、公にすることにより、当該事務事業若しくは将来の同種の事務事業の目的が達成できなくなり、又はこれらの事務事業の公正若しくは円滑な執行に支障が生ずるおそれのあるもの」を非開示情報として規定している。

イ 公文書部分開示決定における非開示理由は「今後の指定管理者候補との契約等に係る事務を進めていくに当たり重要な情報であり、これを公にすることは、事務事業の公正若しくは円滑な執行に支障が生ずるおそれがある情報であるため」とされているが、市試算部分を含む本件資料は、平成26年4月28日に開催された多賀城市立図書館指定管理者選定委員会の第1回選定委員会（以下「第1回選定委員会」という。）及び同年5月15日に開催された多賀城市教育委員会平成26年第4回臨時会（以下「第4回臨時会」という。）の、少なくとも2つの公開された場で使用されている。これらは、原則的に傍聴可能で公開された場であり、市民がこれを知り得る機会があったものについて非開示とするのは不当である。

ウ また、平成26年5月7日に開催された多賀城市立図書館指定管理者選定委員会第2回選定委員会（以下「第2回選定委員会」という。）において、カルチュア・コンビニエンス・クラブ株式会社（以下「CCC」という。）が移転後の新図書館の指定管理者候補として選定されており、このことは同月15日の第4回臨時会において決定され、また、同年6月13日の平成26年第2回多賀城市議会定例会において議決を受けている。本件公文書開示請求は、この議決後に行ったものであることから、非開示部分を開示しても他の事業者との選定に係る競争が生じる状況にはない。

エ また、実施機関が、市試算部分を開示することは交渉の相手方に実施機関が見込んでいる人件費等の概算上限額を伝えることにもつながるものであり、多賀城市側の優位性を損なうおそれがあると主張することがあり得るが、次の理由によりそのような懸念は当てはまらない。

オ 多賀城市とCCCは、JR仙石線多賀城駅周辺を中心市街地整備事業において、平成25年7月11日に東北随一の文化交流拠点の整備に関するパブリック・プライベート・パートナーシップ協定（以下「PPP協定」という。）を締結しており、多賀城市とCCCは相当の信頼関係を構築して連携しているものと考えられる。

カ PPP協定という信頼関係、優位劣位のない対等な関係を構築し、新図書館の適切な予算編成、適切な水準のサービス要求、適切な市場価格によるサービス提供価格、適切な物品価格や人件費等を協議している状況においては、多賀城市側とCCCの間に価格交渉等の優劣が入り込む隙間はみじんもないものと解されることから、市試算部分を公にしても何ら問題はない。

キ なお、実施機関が言う「おそれ」の判断に当たっては、単なる可能性ではなく法的保護に値する蓋然性が求められるものであるが、具体的にどのような確実性の下でそのような支障が生ずるおそれがあるのかは明らかにされておらず、非開示は不当である。

#### 4 実施機関の主張

実施機関の主張は、おおむね次のとおりである。

##### (1) イベント写真部分

ア 当該指定管理提案書の開示に当たり、図書館の指定管理事業を実施する多賀城市教育委員会事務局生涯学習課（以下「生涯学習課」という。）が、当該指定管理提案書の作成者であるCCCに確認したところ、当該指定管理提案書に掲載する写真を開示請求等に対応して広く公開する必要があることについての同意を当該写真に係る著名人から得ていないことから、これを公開しないようCCCから生涯学習課に対し要請があったものである。

イ 当該指定管理提案書の著作者であるCCCが、著名人の肖像権に配慮し、公にすることについての許可を得ていない写真を公開することで、著名人個人の権利利益を侵害するおそれがあるとして、当該写真を非開示情報としたいと要請することに関し、不自然な点は認められないと判断し、条例第7条第2号の規定により非開示としたものである。

##### (2) 市試算部分及び市試算部分会議録

市試算部分及び市試算部分会議録は、多賀城市教育委員会（以下「教育委員会」という。）が随意契約で市立図書館の指定管理に係る協定を締結することに関する情報であり、今後、契約内容の細部やその契約金額を決定するに当たり、重要な情報であることから、これを公にすることは、当該事務事業の公正若しくは円滑な執行に支障が生ずるおそれがあると判断したため、条例第7条第7号を適用し、その一部を非開示としたものである。

## 5 当審査会の判断

### (1) イベント写真部分

- ア 実施機関は、イベント写真部分は条例第7条第2号において非開示情報として規定する個人情報に該当する旨を主張している。
- イ 一方、不服申立人は、上記3(1)に記載のとおり、イベント写真部分を公開することはイベント写真部分に係る著名人の利益に資する部分が多いことから、イベント写真部分を非開示とするのは不当である旨を主張している。
- ウ 以上のことから、イベント写真部分の条例第7条第2号の該当性について審査する。
- エ 条例第7条第2号において規定する非開示情報は、「個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）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（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、個人の権利利益を害するおそれがあるもの」であって、同号アからウまでに規定する情報に該当しないもの、というものである。
- オ イベント写真部分が掲載されているページには、当該イベント情報に係る著名人の氏名（芸名等を含む。以下同じ。）並びに当該イベントの開催年月日及び会場名が記載されており、イベント写真部分を含むこれらの全ては、「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」に該当すると認められる。
- カ しかし、当該著名人の氏名並びにイベントの開催年月日及び会場名については、上記3(1)イにおいて不服申立人が主張するとおり、武雄市ウェブサイトにおいて公開されている「広報武雄」に掲載されており、誰もが知り得る状態にある情報である。
- キ イベント等に係る情報は、本件に限らず、通常公にされるものであるため、当該氏名等は、条例第7条第2号アに規定する「法令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」に該当し、同号に規定する非開示情報には当たらないと判断する。
- ク また、イベント写真部分については、同一の写真が「広報武雄」に掲載されているわけではないものの、当該著名人の顔写真は、当該イベントに係る情報の一つとして「広報武雄」に掲載されているほか、当該著名人に係るウェブサイト等、インターネット上で広く公開されていることが認められるものであり、当該著名人の当該イベントへの参加が公となっている情報であることに鑑みれば、同様に条例第7条第2号アに規定する情報に該当し、同号に規定する非開示情報には当たらないと判断する。
- ケ 以上のことから、イベント写真部分は、不服申立人の主張を審議するまでもなく、条例第7条第2号に規定する非開示情報には該当しないものと判断する。
- コ そもそも、イベント写真部分、著名人の氏名並びにイベントの開催年月日及び会場名は、一体として「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」であり、条例第8条第2号の規定により「当該情報のうち、氏名、生年月日その他の特定の個人を識別することができることとなる記述等の部分を除く」としたことについても、氏名は非開示とせず、イベント写真部分のみを非開示とした実施機関の対応は、条例の適用について誤りがあると言える。

サ なお、念のために言及するが、不服申立人は、イベント写真部分を開示することはイベント写真部分に係る著名人の利益に資する部分が多いことから開示すべきである旨を主張しているが、条例第7条第2号には、個人情報が開示されることによって当該個人情報に係る本人に生ずる利益と不利益との差を考慮して非開示情報から除外する旨の規定は存在しないことから、その主張は誤りである。個人情報を開示することにより生ずる利益と不利益との考慮については、同号イに規定する「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情報」又は条例第9条に規定する「公益上特に必要があると認めるとき」を判断する際に行うものであることを指摘する。

シ 他方、実施機関は、上記4(1)アに記載のとおり、イベント写真部分について、当該指定管理提案書の作成者であるCCCが当該著名人から公開することについての許可を得ていないため、CCCから公には開示しないで欲しいと要請があったことが、イベント写真部分を非開示とした直接の理由であると主張している。

ス 当審査会において、CCCが開示を望まないことの意味及びその理由について、実施機関の職員に対し確認を求めたところ、本件公文書部分開示決定に先立ち、教育委員会に対して、当該指定管理提案書を対象公文書とする公文書開示請求があり、教育委員会が当該開示請求に係る決定を行うに当たり当該指定管理提案書に係る開示に適さない部分の有無について平成26年5月15日にCCCに対し確認を行ったところ、同月21日にCCCから教育委員会に対し上記シの理由によりイベント写真部分の開示をしないよう要請があったことから、実施機関は同年8月7日に本件公文書部分開示決定を行う際にも、当然に当該要請は継続しているものと判断し、本件公文書部分開示決定を行ったものであることが確認された。

セ イベント写真部分を公開することについての承諾を得ていないCCCが、実施機関においてイベント写真部分を公開することで、著名人個人の権利利益を侵害するおそれがあるという理由により、このような要請を行ったことについては、合理的であると認められるものである。

ソ 以上のことから、当審査会としては、イベント写真部分については、実施機関が適用した条例第7条第2号に規定する非開示情報には該当しないものの、「実施機関の要請を受けて、公にしないとの条件で任意に提供されたものであって、」「当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの」であることから、条例第7条第3号イの規定に基づき非開示とすることが妥当であると判断する。

## (2) 市試算部分及び市試算部分会議録

ア 非開示部分には、新図書館移転後の運営スタイルに基づき教育委員会が試算した人件費、委託料、光熱水費、報酬・報償、資料購入費、使用料及び賃借料、その他の経費並びにこれらの合計額及び構成比率が記載されている。

イ 不服申立人は、本件公文書開示請求時点においては新図書館の指定管理者の選定がなされ、これに係る議決も行われていることから、他の事業者が参入する余地もなく、価格競争に影響を及ぼすものではない旨を主張している。

ウ また、不服申立人は、市とCCCとは、PPP協定の締結により相当の信頼関係を構築し、連携しており、新図書館の人件費等については、価格交渉の必要のない対等な立場でその適切な価額を協議しているはずであるため、市が見込んでいる人件費等の概算上減額をCCCに伝えることになったとしても、当該適切な価額の算出に影響はないと考えられることから、市試算部分を公にしても何ら問題はない旨主張していると解される。

- エ しかし、実際のところ、実施機関は、不服申立人自身が異議申立書に記載しているとおり、市試算部分を公にすることは「多賀城市側が交渉の相手方に多賀城市側が見込む人件費等の概算額を伝えることにもつながるものであり、多賀城市側の優位性を損なうおそれがある」旨を主張していることを考えると、市とCCCとが価格交渉を行わずに人件費等を協議しているというのは不服申立人の推測にすぎず、市とCCCとは現に価格交渉を行っている、又は今後行うことを予定しているとするのが妥当である。
- オ このことから、市試算部分を公にすることは、価格交渉の相手方に市が見込む概算上限額を伝えることとなり、当該価格交渉における市の優位性を損なうことにつながると認められることから、市試算部分は、条例第7条第7号に規定する「事務事業に関する情報であって、当該事務事業の性質上、公にすることにより、当該事務事業若しくは将来の同種の事務事業の目的が達成できなくなり、又はこれらの事務事業の公正若しくは円滑な執行に支障が生ずるおそれのあるもの」に該当すると判断する。
- カ なお、市試算部分に記載されている人件費単価は、今回のCCCとの協定に係る価格交渉においてのみ使用するものではなく、次の指定管理者との協定に係る価格交渉又は同種の価格交渉においても使用される可能性が高いと考えられることから、市試算部分については、市とCCCとの指定管理協定の締結がなされた後においても、依然として、同号に規定する非開示情報に該当するものであり、これは、法的保護に値する蓋然性を有するものと判断する。
- キ よって、開示することによって図書館指定管理に係る協定締結における教育委員会の優位性を損ない、当該事務事業の執行に支障が生じることにつながる市試算部分の情報を非開示とすることとした実施機関の決定には、相当性があるものと判断する。
- ク この点について、不服申立人は、実施機関とCCCとの間でPPP協定を締結していることから、両者間には価格交渉の優劣が入り込む余地のない信頼関係が構築されていることを主張しているが、PPP協定と新図書館に係る指定管理料の価格交渉には直接の関係はなく、この主張に妥当性は認められない。
- ケ また、不服申立人は、上記3(2)イにおいて、市試算部分を含む資料が第1回選定委員会及び第4回臨時会という、原則として傍聴可能な公開された場で使用されており、市民がこれを知り得る機会があったものについて非開示とするのは不当であると主張している。
- コ この点に関し、市試算部分を含む資料が使用された会議における市試算部分の取扱いについて教育委員会の職員に確認したところ、市試算部分を含む資料は、第1回選定委員会、第2回選定委員会、平成26年5月14日に開催された平成26年度第2回図書館協議会（以下「第2回図書館協議会」という。）、同日開催された平成26年度第2回多賀城市社会教育委員会（以下「第2回社会教育委員会」という。）、第4回臨時会及び同月19日に開催された平成26年度第3回行政経営会議において使用されていることがわかった。
- サ このうち、第2回図書館協議会、第2回社会教育委員会及び第4回臨時会については、会議は公開とされており、市試算部分を含む資料は、傍聴人に市試算部分を非開示としないまま配布し、当該会議終了後に回収したものであることを確認した。
- シ 当該会議において、傍聴人に対し、会議内容の記録の禁止や、市試算部分に係る審議の際に退席を求める等の措置が講じられなかったということからも、教育委員会は非開示情報の取扱いに係る注意に欠けていたものと言わざるを得ず、一般に知り得る機会があった情報であるにもかかわらず、公文書開示請求に対しては非開示とするのは不当であるとする不服申立人の主

張には一定の理由があると認められる。

ス しかしながら、上記工及びオに記載するような、契約の相手方に知られることで実施機関の優位性を損ないかねない情報であることに変わりはないものであり、また、当該会議の開催に起因して市試算部分の内容が新聞報道されるなど、公然の事実となっているとまでは認められない。

セ したがって、当審査会としては、実施機関及び教育委員会の市試算部分に係る非開示情報としての取扱いは、不適切であったと思料するものであるが、市試算部分が非開示とすべき情報である以上は、本件公文書部分開示決定において市試算部分を条例第7条第7号の規定により非開示とした実施機関の判断については妥当と判断するものである。

(3) よって、前記1記載のとおり、答申する。

## 6 付言

なお、非開示情報の取扱いについて付言する。

条例第7条に「実施機関は、開示請求があったときは、開示請求に係る公文書に次の各号に掲げる情報（以下「非開示情報」という。）のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該文書を公開しなければならない。」と規定されているとおり、公文書は公開が原則であり、同条各号に列記する非開示情報は、第三者の権利利益や公益を保護する目的で例外的に非開示とする必要性が認められるものである。

このことに鑑みれば、公文書は、その作成段階において非開示情報の有無、非開示とする範囲及び理由並びに会議等における資料の取扱い等について十分に整理されているべきものである。

当審査会は、実施機関に対し改めて情報公開制度の基本原則が意味する重要性の認識を徹底することを求め、その上で、非開示情報を含む資料の取扱いには万全を期すべきものであることを付言する。

以上