

答 申 第 2 1 号
平成27年8月20日

多賀城市教育委員会 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12月15日付け教総第970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

多賀城市教育委員会（以下「実施機関」という。）の平成26年9月5日付け生学第407号による公文書部分開示決定については、平成26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。）における報告第2号資料中資料7（以下「資料7」という。）の部分開示は相当であり、また、次の各号に掲げる文書を本件不服申立てに係る公文書開示請求に対応する文書として、当該各号に掲げるとおり開示又は部分開示することが相当である。

- (1) 新図書館の運営費用の概算表 新図書館に係る人件費欄を多賀城市情報公開条例（以下「条例」という。）第7条第7号により非開示とし、その他の部分について開示とする。
- (2) 「第二次多賀城市立図書館基本計画」 開示とする。
- (3) 「多賀城市立図書館移転計画」 開示とする。
- (4) 「多賀城市駅北地区市街地再開発事業（A敷地）面積表及び図面」 開示とする。
- (5) 新図書館の勤務体制の検討表 開示とする。

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8月18日に条例に基づき、実施機関に対し、平成26年5月15日までに作成された、移転する多賀城市立図書館を市が直接運営すると想定して算出された概算費用やその内訳を記したものと、及びその算出に当たり行った議論や参考とした資料、算出根拠を記したものを公開するよう請求した。
- (2) これに対し、実施機関は、資料7が請求対象文書に該当するとした上で、資料7のうち、1ページ及び2ページの移転計画に基づく運営スタイルの市試算分（金額及び構成比率に係る部分に限る。以下「非開示部分」という。）を非開示とし、その余の部分については開示する決定（以下「本件公文書部分開示決定」という。）を平成26年9月5日付けで行った。
- (3) 本件公文書部分開示決定に対し、不服申立人は、平成26年11月7日付けで異議申立てを行った。
- (4) 実施機関は、平成26年12月15日付け教総第940号により、本件不服申立てに係る本件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12月22日、平成27年1月19日及び同年3月

17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) 非開示部分について

ア 生学第407号では、条例第7条第7号に該当するとして、資料7の一部について開示を行わないとしているが、以下の理由により不当な非開示部分があるためこの決定を取り消し、適切に開示するよう求める。

イ 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」とされている。

ウ 実施機関は、「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。」として、当該部分を非開示とした。

エ しかし、資料7は、少なくとも次の2つの公開された場で使用されている。すなわち、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。）と、第4回臨時会においてである。これらの場は、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。

オ また、非開示とされた当該情報は、移転する多賀城市立図書館（以下「新図書館」という。）の今後の費用を算出したものである。新図書館については、指定管理者制度を導入し、その管理者として、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の第2回選定委員会（以下「第2回選定委員会」という。）で選定されており、実施機関においても第4回臨時会においてこのことを議案第10号として原案どおり決定している。加えて平成26年6月13日の平成26年第2回多賀城市議会定例会では、新図書館の指定管理者をCCCとする議案第63号が原案通り議決されている。

カ 本件請求は、上記のとおり新図書館の指定管理者をCCCとする市議会の議決がなされた後に行っていることから、非開示部分を開示しても、CCCと他の事業者との間で、選定に係る競争が生じる状況にはない。また、現在、多賀城市及び多賀城市教育委員会（以下「多賀城市側」という。）は、その事務作業として、CCCが多賀城市立図書館指定管理者選定委員会において提出した事業計画書を基に、新図書館の管理運営について粛々と協議を行っているものと考えられる。非開示部分を開示することは、多賀城市側が交渉の相手方に対し多賀城市側が見込む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、以下の理由により多賀城市側とCCCの間においてはそのような懸念は当てはまらない。

キ 多賀城市は、平成25年7月11日、「JR多賀城駅周辺の中心市街地整備事業」において「東北随一の文化交流拠点」の整備に関して、CCCとパブリック・プライベート・パートナーシップ協定（以下「PPP協定」という。）を締結している。この協定書においては、多賀城市とCCCは、「それぞれの強みを活かし、かつ、それぞれの資源を効果的に活用し、東北随一の交流文化拠点を構築するために連携する。」としている。PPP協定を締結した多賀城市とCCCは、相当の信頼関係を構築して連携し、JR仙石線多賀城駅周辺の中心市街地整備、新図書館の整備を進めているものと考えられる。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た2者間にとって、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々を協議している状況においては、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。このような状況下においては、非開示部分となっている新図書館の管理運営概算を公にしても何ら問題はない。

ク 他方、地方自治体の契約に関する手法の例をみると、行政が契約に際して行う競争入札等において予定価格の事前公表を行い、その事務事業執行の透明性を高めるという手法がある。本件においてこれを予定価格の事後公表と考えるならば、概算を公にすることによってPPPを締結した相手方との事務事業や交渉等が当然のごとく適切に進んでいることの傍証とすることができ、市政の説明責任の一端を果たすことになり得る。したがって新図書館の指定管理者をCCCとして議決を行った後の段階であることに鑑みれば、多賀城市側が適正に積算した新図書館の管理運営費用を公にしても、多賀城市側とCCCと誠実に協議を重ねることにおいて差し障りはない。よってこれを非開示とするのは不当である。

ケ なお、この実施機関が言う「おそれ」の判断に当たっては、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本件公文書部分開示決定では明らかにされておらず、そのような非開示は不当である。よって客観的かつ具体的な根拠の下で適切に判断と説明がなされた開示を求める。

(2) 不足する文書の開示について

ア 不服申立人は、過去に行った公文書開示請求に係る異議申立てについて、多賀城市情報公開・個人情報保護審査会からその審査結果として平成26年8月19日付け答申第10号を受領している。答申第10号においては、平成25年10月29日に開催された第5回多賀城市立図書館協議会において使用された、新図書館の運営費用の概算表（以下「概算表」という。）について、各項目の開示、非開示の判断が記載されている。本件請求に対してこの概算表が開示対象となっていないことは、不当である。

イ なお、平成25年10月29日当時は、新図書館の開館時間、運営スタイルが概算の段階だったとして、今回開示された資料7が提示されるまでのおよそ7か月弱の期間に、新図書館の運営スタイルや開館時間、人員配置等がブラッシュアップされて資料7が作成されたと考えることができる。この期間にブラッシュアップするために行われた議論や参考資料等が存在しなければ、資料7もまた存在しえない。よって、資料7が作成される過程において使用された資料、行われた議論、検討及び算出根拠等の情報が記された資料の開示を求める。

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) 資料7は、多賀城市立図書館移転事業に関わる各種会議において、JR仙石線多賀城駅前に建設予定の仮称再開発ビルA棟内に多賀城市立図書館が移転した場合の運営経費と移転前の運営経費とを比較検討するための資料として、多賀城市立図書館のこれまでの運営実績を基に、第二次多賀城市立図書館基本計画及び多賀城市立図書館移転計画に基づき、多賀城市立図書館移転事業の担当課である生涯学習課及び多賀城市立図書館を中心に、実施機関において作成したものである。
- (2) 作成に当たっては、過去の多賀城市立図書館本館運営経費の決算額等の運営実績を基に、移転した場合の開館時間、建物の構造等の差異によって生じる人件費、光熱水費等の所要額の伸びを見込み、各費目の算出を行っている。ただし、諸条件のうち、開館時間、日数、フロア数は確定しているものの、フロア面積は現図書館の概ね2倍として、人員配置数についても開館時間やフロアの増加を基に多賀城市立図書館職員の意見も採り入れた上での概数として算出していることから、経費の積算もあくまで予定の概算額と位置付けている。
- (3) 実施機関は、現在、新図書館の指定管理者となるCCCとの間で指定管理協定締結に係る協議を進めている最中であり、直営を想定した費用を公にする取扱いとした場合、当該協議において対等な関係が損なわれ、当該指定管理業務に係る契約事務等の公又は円滑な執行に支障が生じるおそれがあることから、条例第7条第7号の規定により、非開示としたものである。
- (4) また、全体経費の算出に必要な諸条件は、資料7の1ページに「平成20年度から平成24年度までの図書館決算」、「5ヶ年平均」及び「移転計画に基づく運営スタイル」として記載しており、それ以外に本資料作成に当たって根拠とした資料で、条例第2条第2項に該当する公文書は存在しない。
- (5) なお、不服申立人は、概算表が開示対象となっていないことは不当である旨を主張しているが、概算表はその使用された平成25年10月29日開催の平成25年第5回多賀城市立図書館協議会時点において積算したものであり、資料7の作成に当たり直接の根拠とした資料ではないことから、本件公文書部分開示決定の対象外であると判断したものである。

5 当審査会の判断

(1) 非開示部分について

ア 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、非開示部分を公にしても、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。

イ 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、非開示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。

ウ 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、実施機関と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、実施機関と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。

エ このことから、非開示部分を公にすることは、価格交渉の相手方に実施機関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実施機関の優位性を損なうことにつながるものであると認められるものであることから、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。

オ なお、非開示部分から読み取ることができる人件費単価は、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するものであると考えられることから、当該部分については、実施機関と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。

カ 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実施機関の優位性を損ない、当該事務事業の執行に支障が生じることにつながる非開示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。

キ この点について不服申立人は、市とCCCの間では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。

ク また、不服申立人は、上記3(1)エにおいて、資料7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。

ケ この点に関し、資料7が使用された会議における非開示部分の扱いについて実施機関の職員に確認したところ、資料7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議（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（平成26年度第3回行政経営会議にあっては、1ページのみ）。

コ 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、資料7は、傍聴人に非開示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。

サ 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、非開示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、実施機関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。

シ しかしながら、上記エ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

起因して非開示部分の内容が新聞報道されるなど、公然の事実となったとまでは認められない。したがって、当審査会としては、実施機関の非開示部分に係る非開示情報としての取扱いは、不適切であったと史料するものであるが、非開示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非開示部分を条例第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。

(2) 不足する文書の開示について

ア 不服申立人は、上記3(2)アにおいて、概算表が開示対象となっていないことは不当である旨を主張している。

イ この点について、実施機関は、上記4(5)において、概算表は資料7の作成に当たり直接の根拠とした資料ではないことから、本件公文書部分開示決定の対象外であると判断したと主張している。

ウ しかし、本件公文書開示請求は、「平成26年5月15日(月曜日)までに作成された、移転する多賀城市立図書館が市が直接運営すると想定して算出された概算費用やその内訳を記したものの、及びその算出にあたり行った議論や参考とした資料、算出根拠を記したものを」を対象として行われており、当該概算費用等の算出に当たり直接の根拠とした資料のみならず、参考とした資料等も請求対象に含まれている。

エ 概算表は、その記載内容に、新図書館における正職員数及び非常勤職員数が含まれており、その数値は資料7におけるものと同じであることから、実施機関が資料7において職員数を算出するに当たり根拠とし、又は参考とした資料であることが認められる。

オ ただし、概算表については、新図書館に係る人件費に係る記述があり、当該部分を開示することは、移転後の新図書館運営に関する指定管理に係る価格交渉の相手方に市が見込む概算の人件費の上限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ものであると認められるものであることから、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」に該当するため、当該部分については、非開示とすることが相当であると思料する。

カ また、実施機関が資料7を作成するに当たり、根拠や参考とした資料等が概算表以外に存在しないとは考えにくいことから、当審査会において、資料7の各項目に係る経費を算出するに当たり根拠とし、又は参考とした資料について、改めて実施機関に対し、不服申立人に対し既に開示を行っているものも含め提出するよう求めたところ、「第二次多賀城市立図書館基本計画」、「多賀城市立図書館移転計画」、「多賀城市駅北地区市街地再開発事業(A敷地)面積表及び図面」及び「新図書館の勤務体制の検討表」の提出があった。

キ これらの資料のうち、「第二次多賀城市立図書館基本計画」及び「多賀城市立図書館移転計画」については、上記4(1)に記載のとおり、実施機関が資料7を作成するに当たり、基本としたものであることが認められ、また、「多賀城市駅北地区市街地再開発事業(A敷地)面積表及び図面」については、上記4(2)における現図書館と新図書館のフロア面積比を求めることに用いたものと認められる。これら3つの資料については、以前に不服申立人からなされた開示請求に対応し全部開示を行っている公文書であることから、本件開示請求に対応する公文書として、その全部を開示することが相当である。

ク 「新図書館の勤務体制の検討表」については、新図書館の職員数算出の試算に係る内部打合せで使用した資料として提出があったものである。実施機関における当該資料の保有状態を確認したところ、起案文書等に添付はされていないものの、図書館移転業務関連文書とともに保管していたものであったことから、当該資料は、条例第2条第2号に規定する公文書に該当するものと認められる。

ケ 当該資料を開示することについて実施機関は何ら主張をしていないことから、当該資料は、その全部を開示することが相当である。

(3) よって、上記1記載のとおり、答申する。

以上