

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10月1日付け教総第708号-2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。）が平成26年7月15日付け生学第281号により行った公文書部分開示決定については、非開示とした部分を開示すべきである。

また、実施機関が同号により行った公文書不存在決定については、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1日に多賀城市情報公開条例（以下「条例」という。）に基づき、実施機関に対し、平成26年4月28日に開催された第1回多賀城市立図書館指定管理者選定委員会議（以下「第1回選定委員会議」という。）の資料3（以下「資料3」という。）に関する以下の内容に係る公文書を開示するよう請求した。

ア 武雄市図書館の入館者数を92万人（平成25年度実績）としている根拠資料

イ 施設利用者の8割が賛意を示しているというデータの根拠となる資料

ウ 全国の指定管理制度下にある図書館の中から、参考資料としての事例1～4を選定した理由及び根拠となる資料

エ 参考資料の事例1～4のA社～D社を指定管理者とした自治体名及び図書館名

オ 参考資料で比較検討している事例の1～5について、事例1は来館者数、事例2～4は貸出者数、事例5は入館者、貸出冊数を比較検討しているが、比較基準がそれぞれ異なることについて検討した記録及び資料

カ 多賀城市立図書館を指定管理するに当たって、公募によらない選定理由とした「専門的又は高度な技術を有する法人その他の団体が客観的に特定されること」に関して、図書館の専門的又は高度な技術とは何かを明らかにした文書

(2) これに対し、実施機関は、上記(1)ア、イ、ウ及びオに該当する請求対象文書は存在しないとして、平成26年7月15日付けで公文書不存在決定（以下「本件公文書不存在決定」という。）を行い、また、平成26年4月19日付け生学第52号「多賀城市立図書館の指定管理者制度導入について」（以下「教育長決定」という。）を上記(1)エ及びカに該当する請求対象文書とした上で、教育長決定中参考事例1から4までの公立図書館名及び指定管理者名が記載された部分を条例第7条第7号の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「本件公文書部分開示決定」という。）を同日付けで行った。

- (3) 本件公文書不存在決定及び本件公文書部分開示決定に対し、不服申立人は、平成26年9月8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日付け教総第708号-2により、本件不服申立てに係る本件公文書不存在決定及び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10月15日、同月30日、同年12月22日、平成27年1月19日及び同年5月8日に会議を開催し、不服申立人及び実施機関の職員からの意見陳述を受けるとともに、不服申立人及び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、公文書不存在決定通知書、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) 本件公文書開示請求は、実施機関が多賀城市立図書館指定管理者選定委員会議に提出した資料に関するものである。
- (2) 多賀城市指定管理者制度導入方針による指定管理者の選定の手続は、原則公募により行うとしているが、一方で非公募とすることができるとされており、実施機関は、今回の指定管理者の選定に当たっては、非公募の根拠として、多賀城市教育委員会公の施設に係る指定管理者の指定手続等に関する条例施行規則（以下「指定条例施行規則」という。）第2条第3号に規定する「専門的又は高度な技術を有するものが客観的に特定される場合」に該当するとしている。
- (3) 第1回選定委員会議では、実施機関は、非公募によりカルチュア・コンビニエンス・クラブ株式会社（以下「CCC」という。）を指定管理者候補として選定委員会に提案している。その根拠として実施機関が選定委員会に提出した資料が資料3である。不服申立人は、資料3に記載されている内容に関し、上記2(1)アからカまでに掲げる6項目にわたって開示請求を行った。
- (4) 本件公文書開示請求について、同年7月2日に実施機関から不服申立人に対して電話で「質問内容を含んでいるので開示請求を取り下げますか、質問状であれば…」との示唆があり、不服申立人は、この示唆に対して「公文書開示請求に対しては、公文書で応えるべきである。」と、抗議を含めて回答をし、同月16日の公文書開示の際に、「公文書開示請求に対して取下げを求めるとは条例の趣旨に反しており、正しくない」ことを指摘した。
- (5) また、その際の質疑応答において、上記2(1)ウの内容について、参考事例として挙げられている4事例のうち、事例1及び事例2はインターネットから、事例3及び事例4は電話により取得した情報であり、これらの事例については、「図書館が所在する地方公共団体の人口規模」、「宮城県内又は東北地方に所在する図書館であること」、「指定管理者は企業受託であること」、以上の3つを条件として抽出したものであることを確認した。
- (6) さらに、実施機関職員が教育長決定について起案し、決裁を受けたときには、これらの数値、事例の根拠資料を付けずに決裁を受けたことが明らかにされた。
- (7) 上記2(1)エの一部非開示に関する情報公開担当者の見解は、「条例第7条第7号を根拠としている。その理由は、相手を明らかにすると、多賀城市がCCCを圧倒的に優位であると判断したことになり、その企業に不利益を与える。」とのものであった。しかし、インターネット情報は、誰もが見られるように公開が前提となっている。

- (8) 2013年8月22日付け日本図書館協会図書館政策企画委員会の「図書館における指定管理者制度の導入の結果について2013年調査(報告)」によれば、全国の市区町村立図書館では156自治体、333図書館が2012年度までに指定管理者制度を導入しており、その中から、実施機関は上記(5)に掲げる3条件により比較検討する4事例を選んでいる。しかもそれぞれ異なる基準をもって比較を行い、「圧倒的であり、優位である」としているのだから、その理由、根拠となるものが明らかにされなければ、数値の信ぴょう性に疑義が生じるとともに検証することもできず、客観的判断は不可能と考える。
- (9) 上記2(1)カについて公文書部分開示決定されたものは、図書館への集客能力を示すものに過ぎず、「非公募の根拠である、図書館運営における専門的又は高度な技術を有するとは何か」という開示請求内容について、具体的に明らかにされたものにはなっていない。
- (10) 実施機関の「インターネット情報は市の所有する公文書ではない」という主張に対して、「インターネットから取得したとしてもその情報を公文書に引用しているのだから組織的に共有していることになるのではないか」と質問したところ、「そうです」との回答があった。
- (11) これらの経緯も踏まえて、市民は、人間の成長・発達に必要な図書館の指定管理が非公募でされたことに関して、正当な手続と根拠に基づいて行われているかどうかを知る権利を持っており、一方、実施機関は、条例の趣旨にのっとり、正当な手続と根拠に基づいて行われたことを説明する責務を負っている。
- (12) 別件の異議申立てに対して、多賀城市情報公開・個人情報保護審査会は、平成26年4月22日付け答申第5号で、「閲覧したサイトのURLについて、その主なものを調査した日付を付して提示するなど、改めて、当該調査に係る説明を行うよう提案するものである。」との付言を多賀城市長に対し述べている。
- (13) 最近行政機関がインターネットでデータを収集し、行政資料として活用する傾向が高まってきている。意思決定又は事業の執行過程において収集したデータを文書として作成しておくことは肝要で、根拠とするデータを文書として作成しておかなかったことで文書の不存在とする、あるいは部分開示で情報を制限するのは、市民は行政の意思決定又は事業の執行過程が正しく行われているかどうかの検証が全くできない。
- (14) よって、本件公文書不存在決定及び本件公文書部分開示決定は、違法、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) 上記2(1)ア及びイに係る不存在の理由

ア 上記2(1)アについては、平成26年4月1日にCCCが同社ウェブサイトで武雄市と共同発表したプレスリリースの内容を、上記2(1)イについては、平成25年8月19日に武雄市の公式ウェブサイトで公表している武雄市図書館利用者アンケートの内容をそれぞれ根拠としている。

イ 当該情報は、業務用端末からの閲覧により取得したものだが、当該プレスリリース及びアンケートの内容について、紙面又は電磁的記録による公文書としての保有をしていないことから、不存在の決定をしたものである。

ウ なお、当該情報の取得の方法及び内容については、上記2(1)エ及びカに係る公文書を開示する際に、不服申立人に対して説明している。

(2) 上記 2 (1)ウに係る不存在の理由

ア 上記 2 (1)ウに係る事例として選定した図書館は、民間事業者が指定管理者として管理運営を行っており、かつ、人口規模が本市と比較的近似している東北地方の自治体の公立図書館である。

イ 参考とする図書館の選定に当たっては、NPO法人や地域団体を除く民間企業が指定管理を行っている施設を対象とし、かつ、本市と地域性及び人口規模において類似する市町村の施設から選定し比較検討することを、担当課内において共有、決定したが、当該検討の経緯を記載した公文書は、作成及び保有していない。

ウ 根拠となる資料については、当該情報は、事例 1 及び 2 は当該自治体の担当部署への電話照会により、事例 3 及び 4 は当該自治体の公式ウェブサイトで公開されているデータ（上記 3 (5)における不服申立人の主張との齟齬が生じているが、不服申立人の誤認によるもの）からそれぞれ取得したが、電話照会の内容及びウェブサイトから得た情報について、紙面又は電磁的記録による公文書の作成及び保有は行っていない。

エ 以上のことから、条例第 2 条第 2 号に規定する組織的に作成及び保有する公文書が存在しないことから、不存在の決定をしたものである。

オ なお、事例選定の考え方、資料とした情報の取得の方法については、上記 2 (1)エ及びカに係る公文書を開示する際に、不服申立人に対し説明している。

(3) 上記 2 (1)オに係る不存在の理由

ア 上記 2 (1)オについては、指定管理者制度を導入している公立図書館の、導入の前後における利用動向の変化を総体的に比較検討することを主眼とし、事例を収集したものである。

イ 利用動向の変化を見るための指標は、事例として選定した各図書館の利用統計の数値から採用している。公立図書館の利用統計は、自治体の統計の一つとして公表されているものであるが、自治体の統計自体がそれぞれ自主的な取組であり、全国的に統一された指標により行われているものではない。

ウ 図書館を設置する自治体ごとに様々な指標を定めているのが実情であることから、指定管理者による管理運営によってどの程度の利用状況の変動があったかを総体的に比較検討するに当たり最も妥当な指標を各施設個別に選択し、担当課内において共有、決定したが、当該検討の経緯を記載した公文書は、作成及び保有していないことから、不存在の決定をしたものである。

(4) 上記 2 (1)エに係る部分開示の理由

ア 不服申立人は、別件の公文書開示請求により資料 3 を入手している。資料 3 においては、事例とした公立図書館の名称が記載されておらず、指定管理者名がアルファベット表記とされていたことから、これらの名称が確認できる公文書の開示請求をしたものと考えられる。

イ 資料 3 は、教育長決定を基に作成した資料であり、資料 3 では記載していない公立図書館名及びアルファベット表記としている指定管理者名は、教育長決定ではいずれも明記していることから、教育長決定を当該開示請求に係る対象文書とした。

ウ 各事例は、公開を原則としている統計情報を電話照会及びウェブサイトの閲覧により調査し、収集したものであり、個々の統計情報は誰もが取得可能なものであるが、これらを収集した目的は、図書館指定管理業務について、実施機関が指定したいと考えている C C C の実績と、その他の民間事業者の実績とを比較検討するためであり、比較検討の結果、C C C の図書館運営の実績並びに企画力、実践力、ノウハウ、ネットワーク及び宣伝広報力等の総合的な集客力が

優れていると教育長決定において位置付けている。

エ このことから、比較対象とした他の民間事業者及び公立図書館の名称を明らかにした場合、見方によっては比較対象となった指定管理事業者又は公立図書館の運営能力等に関する誤解を与えるおそれがあり、図書館運営が全国の自治体の図書館との連携及び協調を図りながら行われていることに鑑みると、このような誤解を与えかねない情報が公になることで、当該図書館に係る自治体及び運営事業者との連携及び協調関係に不都合が生じ、ひいては、将来的に改めて市立図書館の指定管理者選定を行う際に、同様の調査や指定管理者の公募を行う場合等において支障が生ずるおそれがあることから、公にすることにより特定の者に明らかに不利益を与え、また、将来の同種の事務事業の公正又は円滑な執行に支障が生ずるおそれがある情報であると判断し、条例第7条第7号の規定により部分開示としたものである。

(5) 上記2(1)カに係る対応文書について

ア 上記2(1)カについて、「非公募の根拠である、専門的又は高度な技術を有するとは何か」という開示請求内容に対し、多賀城市立図書館の公募によらない指定管理者の指定手続については、多賀城市公の施設に係る指定管理者の指定手続等に関する条例第2条及び指定条例施行規則第2条第1項第1号の規定に基づき行う旨を教育長決定で決定していることから、これを開示請求に対応する公文書であるとして本件公文書部分開示決定をしたが、不服申立人は、本件公文書部分開示決定に係る開示資料では「図書館の専門的又は高度な技術とは何か」が具体的に明らかにされていないとしている。

イ 不服申立人の主張する「非公募の根拠である、専門的又は高度な技術を有するとは何か」とは、指定条例施行規則第2条第1項第1号に規定する「専門的又は高度な技術を有する法人その他の団体が客観的に特定されること」であり、教育長決定においては当該規定に該当する理由として、「市立図書館の合理的運営が可能となる視点」、「CCCの武雄市図書館における実績による視点」及び「CCCと他社との指定管理業務の実績の比較による視点」の3点を理由として掲げており、当該理由をもってCCCが専門的又は高度な技術を有する法人であることを客観的に特定したことを具体的に説明している資料として開示したものである。

## 5 当審査会の判断

### (1) 本件公文書不存在決定について

ア 武雄市図書館の入館者数が9.2万人(平成25年度実績)となっている根拠

(ア) 実施機関は、資料3において武雄市図書館の入館者数が9.2万人(平成25年度実績)と記載していることについて、その根拠資料の開示を求める請求に対し、上記4(1)イに記載のとおり、対応する公文書が存在しないと判断した。

(イ) 実施機関は、上記4(1)アに記載のとおり、当該部分については、平成26年4月1日にCCCが同社ウェブサイト上で武雄市と共同発表したプレスリリースの内容を根拠としていると主張している。

(ウ) このことに関し、実施機関の職員に確認したところ、当該情報は、武雄市の地元紙である西日本新聞をはじめ、多様なメディアにより報じられている情報であったことから、当該情報について印刷し、起案文書に根拠資料として添付する必要性について特段の認識をしていなかったことが分かった。

(エ) 当該情報が、CCCが開いた記者会見に基づき多様なメディアにより報じられていること

は事実と認められることから、実施機関はこれを公知の事実と認識し、根拠資料の添付や引用元の明記をすることなく教育長決定の起案文書を作成したものと考えられる。

(オ) 当審査会には、公文書作成の必要性の有無を判断し、その作成を命じるような権限はなく、あくまで公文書の作成、保存、利用等の実態に基づき、公文書不存在決定の妥当性について判断するものであることから、現実に公文書が存在しない以上、当該部分については公文書不存在決定が妥当であると判断せざるを得ない。

イ 施設利用者の8割が賛意を示しているというデータの根拠となる資料

(ア) 実施機関は、資料3において武雄市図書館の利用者の8割が賛意を示していることについて、その根拠資料の開示を求める請求に対し、上記4(1)イに記載のとおり、対応する公文書が存在しないと判断した。

(イ) 実施機関は、上記4(1)アに記載のとおり、当該部分については、平成25年8月19日に武雄市の公式ウェブサイトで公表している武雄市図書館利用者アンケートの内容を根拠としていると主張している。

(ウ) 実施機関の職員に確認したところ、上記アと同様に、当該部分の根拠となった武雄市の公式ウェブサイトの記事に関する紙面、電磁的記録、引用元を明記したもの、当該内容について言及された議事録等を保有していないことが分かった。

(エ) このことから、上記(1)ア(オ)と同様の趣旨で、当該部分における公文書不存在決定は、妥当であると判断する。

ウ 全国の指定管理制度下にある図書館の中から、参考資料としての事例1～4を選定した理由及び根拠となる資料

(ア) 実施機関は、当該事例に係る選定の理由について、上記4(2)ア及びイに記載のとおり、対応する公文書が存在しないと判断した。

(イ) 実施機関の職員に確認したところ、当該事例に係る選定の理由について、第1回選定委員会において実施機関の職員が口頭により委員に対し説明を行っているものの、会議録には議事のみが記録され、当該実施機関職員による説明部分は省略されており、また、ほかに当該理由及び根拠を記載している公文書も存在していないことが分かった。

(ウ) 以上のことから、上記(1)ア(オ)と同様の趣旨で、当該部分における公文書不存在決定は、妥当であると判断する。

エ 参考資料で比較検討している事例の1～4について、事例1は来館者数、事例2～4は貸出者数、事例5は入館者、貸出冊数を比較検討されているが、比較基準がそれぞれ異なることについて検討した資料

(ア) 比較基準がそれぞれ異なることについて、実施機関は、上記4(3)ウに記載のとおり、対応する文書が存在しないと判断した。

(イ) 教育長決定の起案文書には、異なる指標で比較していることについての説明がないため、不服申立人から上記3(8)のような主張がなされることについては当然のものと思料するものの、公文書の作成及び保有の事実からは、当該文書は不存在であることが確認され、また、上記4(3)に記載する実施機関の主張にも不自然な点はないと認められる。

(ウ) 以上のことから、上記(1)ア(オ)と同様の趣旨で、当該部分に関する実施機関の不存在決定は、妥当であると判断する。

オ 本件公文書不存在決定の妥当性

以上のように、当審査会は、実施機関が行った本件公文書不存決定は、妥当であると判断する。

(2) 本件公文書部分開示決定について

ア 参考資料の事例1～4のA社～D社を指定管理者とした自治体名及び図書館名

(ア) 当該各事例は、上記4(4)ウに記載のとおり、図書館指定管理業務について、実施機関が指定したいと考えているCCCの実績と、その他の民間事業者との実績とを比較検討するために調査・収集されたものであり、実施機関は、当該各事例と比較検討した結果、CCCの図書館運営の実績並びに企画力、実践力、ノウハウ、ネットワーク及び宣伝広報力等の総合的な集客力が優れていると、教育長決定において位置付けている。

(イ) 上記4(2)ウに記載のとおり、事例1及び2は当該公立図書館を設置する自治体職員からの聞き取りにより取得し、事例3及び4はインターネット上で公開されている情報から取得した情報である。

(ウ) 不服申立人は、インターネット等で公開されている情報を非開示とすることは不当である旨を主張している。

(エ) 当該各事例に係る情報は、いずれも公開を前提とした統計情報であり、これらを単に転載しているのであれば、不服申立人の主張するとおり、その一部を非開示とする理由はないものと考えられる。

(オ) これに対し、実施機関は、上記4(4)エに記載のとおり、当該各事例に係る情報は公開されているものであるとは言え、複数の事例を並べて比較する構成となっていることから、見方によっては比較対象となった指定管理事業者又は公立図書館の運営能力等に関する誤解を与えるおそれがあり、図書館運営が全国の自治体の図書館との連携及び協調を図りながら行われていることに鑑みると、このような誤解を与えかねない情報が公になることで、当該図書館に係る自治体及び運営事業者との連携及び協調関係に不都合が生じ、ひいては将来的に改めて市立図書館の指定管理者選定を行う際に、同様の調査や指定管理者の公募を行う場合等において支障が生ずるおそれがあることから、当該自治体名及び図書館名については、条例第7条第7号に規定する非開示情報に該当すると主張している。

(カ) 公開されている情報であっても、並べて比較することで、当該自治体及び当該図書館運営事業者に関する誤解を持たれかねないと判断し、当該自治体及び当該図書館運営事業者への配慮から、資料3において自治体名及び図書館名を匿名表記とし、また、本件公文書開示請求に対し、資料3の元となった資料である教育長決定において自治体名及び図書館名を非開示としたその理由について、一定の理解はできる。しかし、条例第7条第7号に規定する「支障が生ずるおそれ」については、「支障」の程度は名目的なものではなく実質的なものが必要であり、「おそれ」の程度は抽象的な可能性では足りず、法的保護に値する程度の蓋然性が要求されると解されていることに鑑みると、当該非開示部分を開示することにより協調関係に不都合が生じるおそれがあるとは考えられるものの、そのことにより図書館運営に著しい支障を生ずることになるとまでは考えられないことから、同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。

(キ) 以上のことから、本件公文書部分開示決定における非開示部分は、開示することが相当である。

イ 多賀城市立図書館を指定管理するに当たって、公募によらない選定理由とした「専門的又は

高度な技術を有する法人その他の団体が客観的に特定されること」に関して、図書館の専門的又は高度な技術とは何かを明らかにした文書

(ア) 実施機関は、上記4(5)に記載の理由により、教育長決定を当該開示請求に対応する公文書として特定し、部分開示決定を行っている。

(イ) これに対し、不服申立人は、上記3(9)に記載のとおり、教育長決定に記載されている内容は、図書館への集客能力を示すものに過ぎず、図書館運営における「専門的又は高度な技術」を示したものではないことから、当該開示請求に対応する公文書の開示がなされていない旨を主張している。

(ウ) これは、指定管理者を公募によらずに選定できる理由として指定条例施行規則第2条第1号に規定する「専門的又は高度な技術を有する法人その他の団体が客観的に特定されること」における「専門的又は高度な技術」の解釈について、不服申立人が「図書館運営における専門的又は高度な技術」と解し、当該技術に関して開示請求を行っているのに対し、実施機関は「実施機関が目指す図書館運営における専門的又は高度な技術」と解して指定管理者候補の選定を行い、当該選定に係る公文書について開示決定を行っていることから生じている齟齬であるものと思料される。

(エ) 不服申立人は、上記(イ)に記載のとおり、当該開示請求に対応する公文書が開示されていない旨を主張しているが、当該開示請求の文言からは、不服申立人が、多賀城市立図書館の指定管理者候補の選定を公募によらずに行うことを決定したことについての指定条例施行規則第2条第1号の適用に係る公文書について開示請求を行っている通常解されるものであり、また、当審査会において、当該適用に係る公文書が教育長決定のほかに存在しないことを実施機関の職員から確認したことと鑑みれば、実施機関が教育長決定を当該開示請求に対応する公文書として特定したことは妥当であると考えられる。

(オ) なお、教育長決定における指定条例施行規則第2条第1号の適用が、不服申立人が納得できるものとなっているか否かについては、解釈の問題であり、当審査会が判断できるものではない。

ウ 本件公文書部分開示決定の妥当性

以上のように、当審査会は、実施機関が行った本件公文書部分開示決定については、非開示とした部分を開示すべきであると判断する。

(4) よって、前記1記載のとおり、答申する。

## 6 付言

なお、公文書の作成について付言する。

教育長決定の起案文書は、根拠資料の添付や引用元の明記がなされないまま作成されており、これは、公文書のあり方としては適切と言えないものと思料する。

当審査会としては、実施機関に対し、公文書が行政機関と市民との共有の情報資産であることに鑑み、市の諸活動を市民に説明できる公文書の作成に努めるよう求めるものである。

以上