

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 高 橋 秀 悦

多賀城市情報公開条例第 1 8 条第 1 項に基づく諮問について（答申）

平成 2 7 年 9 月 8 日付け教総第 6 7 5 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 2 7 年 7 月 1 0 日付け生学第 3 0 2 号による公文書部分開示決定については、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 2 7 年 6 月 2 6 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 2 6 年度に開催された多賀城市立図書館指定管理選定委員会（以下「選定委員会」という。）に使用した資料（以下「選定委員会資料」という。）に対する公文書開示請求を受け、実施機関が第三者情報に関する情報について第三者と図った意思疎通に関わる全ての情報に係る公文書を公開するよう請求した。
- (2) これに対し、実施機関は、平成 2 6 年 1 2 月 1 7 日付けでカルチュア・コンビニエンス・クラブ株式会社（以下「CCC」という。）の担当者で行った意思疎通を記録した電話口頭受付票（以下「本件電話口頭受付票」という。）が本件開示請求の対象公文書に当たるとした上で、当該公文書に記載のある CCC の担当者氏名は、特定の個人を識別できる情報であることから条例第 7 条第 2 号に規定する非開示情報（個人情報）に該当するとして、当該部分を非開示とし、その他の部分を開示とする公文書部分開示決定（以下「本件公文書部分開示決定」という。）を平成 2 7 年 7 月 1 0 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 2 7 年 8 月 2 8 日付けで異議申立てを行った。
- (4) 実施機関は、平成 2 7 年 9 月 8 日付け教総第 6 7 5 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 2 7 年 1 0 月 2 8 日及び同年 1 2 月 2 2 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、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) 不服申立人の過去の公文書開示請求について

ア 不服申立人は、本件に先立ち、平成26年5月28日に「選定委員会に係る一切の資料」を対象とする公文書開示請求を行った。

イ この請求について、不服申立人は、実施機関から平成26年6月5日に発せられた公文書部分開示決定通知書「生学第192号」（以下「生学第192号」という。）を受領している。

ウ 生学第192号で非開示とされた公文書のうち、株式会社帝国データバンク（以下「帝国DB」という。）が作成した企業信用調査報告書（以下「調査報告書」という。）の全部並びにCCCが作成した多賀城市立図書館指定管理提案書（以下「指定管理提案書」という。）及び多賀城市立図書館指定管理者応募プレゼンテーション資料（以下「プレゼンテーション資料」という。）の一部は、作成者の各種権利に関わるとの理由により非開示とされた。

(2) 開示対象とされるべき公文書

ア 不服申立人は、平成27年6月26日に本件不服申立ての元となった公文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

イ 本件開示請求の内容は、「平成26年度に開催された多賀城市立図書館指定管理者選定委員会に使用した資料に対するの公文書開示請求を受け、実施機関が第三者情報に関する情報について第三者と図った意思疎通にかかわるすべての情報」としており、実施機関が公文書開示決定を行うに際し、第三者に関する情報について、公文書の開示可否等に関する情報交換、意思疎通、意見照会等を行ったものが請求対象となる。

ウ 条例第14条には、第三者に関する情報の開示についての手続が定められており、多賀城市情報公開条例施行規則（以下この項において「規則」という。）第5条では、これらの意見照会の手続は規則に定める様式第9号、様式第10号及び様式第11号を用いて行うよう規定されている。

エ また、多賀城市教育委員会文書管理規程（以下「文書管理規程」という。）第11条では、軽易なものを除き、電話又は口頭での応答要旨を電話口頭受付票に記載することが定められている。

オ よって、公文書の開示に関して、上記2社又はその他の第三者と開示についての意思疎通を図った場合には、これらの規定に基づき作成される公文書が本件開示請求の対象となる。

(3) 開示対象と想定される公文書が存在する根拠

- ア 少なくともCCCが作成した指定管理提案書及びプレゼンテーション資料並びに帝国DBが作成した調査報告書については、第三者に関する情報が記載されていることから、実施機関は、条例及び規則にのっとり、両者に意見照会等の意思疎通を図った可能性があると考えられる。
- イ 事実、実施機関は、多賀城市情報公開・個人情報保護審査会答申第16号及び第19号の中で、「過去に別の公文書開示請求に対する開示決定を行うに当たり、その作成者である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可能性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から要請があった」と主張しており、実施機関は、CCCとの意思疎通について公文書を作成する契機があったと考えるのが自然である。
- ウ そのため、実施機関が第三者と開示に関する意思疎通に用いた規則様式第9号、様式第10号及び様式第11号、電話口頭受付票等が存在する蓋然性が極めて高い。
- エ また、不服申立人は、平成26年1月27日付けで「平成24年度及び平成25年度に多賀城市教育委員会に対して行われた情報公開請求において、当局が作成した規則第5条に定める様式第9号、様式第10号が作成された情報公開請求の請求書すべてについて」とする公文書開示請求を行っており、これに対し実施機関は、平成26年2月10日付け教総第1117号公文書部分開示決定通知書（以下「教総第1117号」という。）を発し、多賀城市文化センターの指定管理者であるJM共同事業体に対して条例第14条第1項に基づき開示に係る意見書を提出する機会を与えた意思疎通の公文書について、部分開示決定を下している。
- オ 上記エのとおり、平成26年2月10日時点において、実施機関は、公文書開示請求を受けた内容によっては、条例第14条第1項に基づき適切に手続を行い、開示決定を発する事務手続を行った実績がある。
- カ この事実に鑑みれば、本件開示請求や、不服申立人より先に同内容の公文書開示請求を受けた際も、当然、上記のとおり適切に開示手続を行ったものと考えられるため、規則様式第9号、様式第10号及び様式第11号が存在する蓋然性が極めて高い。
- キ また、その手続の事前調整等のため、あらかじめ対象者への電話連絡等を行う可能性もあることに鑑みれば、その事実について記載した電話口頭処理票についても、公文書として存在していると考えられる。
- ク このように、実施機関は、本件開示請求に対して定められた手続を適切に行った蓋然性が極めて高いにも関わらず、不服申立人の請求に誠実に対応せず、不当に対象公文書を絞って決定を行ったと考えられるため、本件公文書部分開示決定を取り消し、改めて請求対象とされるべき公文書を特定し、不服申立人に適切に開示決定を行うよう求める。

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) 第三者との意思疎通の事実

ア 選定委員会は、平成26年4月28日及び同年5月8日の計2回開催しており、実施機関は、選定委員会資料について、これまで不服申立人を含む3者からの公文書開示請求を受けている。

イ 選定委員会資料のうち、不服申立人が上記3(3)アにおいて実施機関が意見照会の意思疎通を図ったと想定する資料は、帝国DBが作成した調査報告書並びにCCCが作成した指定管理提案書及びプレゼンテーション資料である。

ウ 調査報告書及び指定管理提案書は平成26年4月8日に開催した第1回選定委員会の資料(以下「第1回選定委員会資料」という。)として委員に配布し、プレゼンテーション資料は同年5月8日に開催した第2回選定委員会の資料(以下「第2回選定委員会資料」という。)としてCCCが使用した資料である。

エ CCCとの意思疎通

(ア) 実施機関は、選定委員会資料に関する公文書開示請求のうち、最初に受理した平成26年5月9日付け公文書開示請求を受け、選定委員会資料が公開の会議で使用していた資料であることから、これを全部開示することを想定していたが、なお念のため平成26年5月15日にCCCに対し確認を依頼したところ、同月21日にCCCから、著名人の写真については公文書開示請求等に応じて広く公開する可能性があることについて当該著名人からの同意を得ておらず、肖像権侵害のおそれがあることから、当該写真を開示しないよう要請があった。

(イ) 当該照会及び回答について、電話口頭受付票等の記録は作成しなかったが、選定委員会資料に関する公文書開示請求に対し行った部分開示決定に対する別件の不服申立てに係る多賀城市情報公開・個人情報保護審査会の審議過程において、同審査会から、意思疎通の記録を公文書として残す必要性が指摘されたこと及び意思疎通の事実を確認したいとの要請があったことを受け、改めてCCCに対して当時の意思疎通の内容を確認する趣旨で平成26年12月17日に電話で意思疎通を行った。この意思疎通の記録として作成した公文書が、本件電話口頭受付票である。

(ウ) なお、平成26年5月9日付けの公文書開示請求は、第2回選定委員会の資料(プレゼンテーション資料)が対象であったが、選定委員会の開催日程は公開しており、第1回選定委員会の資料(指定管理提案書)についても後に公文書開示請求の対象となることが想定されたことから、上記(ア)については、指定管理提案書及びプレゼンテーション資料について併せて照会を行ったものである。

(イ) 上記(ア)の照会及び回答の結果により、実施機関は、選定委員会資料の非開示部分に関するCCCの意見を確認できたことから、その後、選定委員会資料に関する公文書開示請求を受けた際に、改めてCCCに対し意見照会を行うということはしていない。

オ 帝国DBとの意思疎通

(ア) 調査報告書は、帝国DBの定める調査報告書取扱規定（以下「調査報告書取扱規定」という。）について了承の上、平成26年4月1日に帝国DBと委託契約を締結した企業信用調査の成果物として、同月14日に受理したものである。調査報告書取扱規定には、調査報告書に記載の情報に関する一切の権利（著作権を含む。）は帝国DBに帰属し、調査報告書の内容を外部へ漏らすこと及び著作権を侵害する行為は一切禁止となることに関する条項が存在しており、実施機関は、当該条項について了承の上、委託契約を締結している。

(イ) このことから、実施機関は、調査報告書に関し著作権法の公表権を有しておらず、調査報告書の全ての情報は、条例第7条第1号に規定する非開示情報（法令の規定により公にすることができないとされている情報）に当然に該当するものであることから、選定委員会資料に関する公文書開示請求を受けて、その開示の是非について帝国DBと意思疎通を行う必要性がないため、帝国DBとの意思疎通は行っていない。

カ また、実施機関は、選定委員会資料に含まれるCCC及び帝国DB以外の第三者情報について、当該第三者に対する意思疎通は行っていない。

キ このように、選定委員会資料に関する公文書開示請求を受けて行った第三者情報に関する当該第三者との意思疎通は、平成26年5月15日及び同月21日にCCCと行ったもののみである。

(2) 開示対象となる公文書について

ア 上記(1)エ(ア)及び(イ)のとおり、実施機関は、選定委員会資料に関する公文書開示請求を受けてCCCに対して行った意思疎通に関する記録は作成しなかった。

イ これは、上記(1)エ(ア)の電話による意思疎通において、電話による聞き取りと選定委員会資料との対照によって、部分開示に相当する箇所の特定を容易に行うことができたことから、改めて書面による確認を行う必要性はないと判断したためである。

ウ したがって、当該意思疎通は、条例第14条第1項の規定に基づく意見照会ではなく、実施機関が任意に行った意思疎通であることから、多賀城市教育委員会情報公開条例施行規則の規定によりその例によることとされた多賀城市情報公開条例施行規則（以下「規則」という。）に定める様式は作成していない。

エ なお、実施機関は、過去に条例第14条第1項の規定に基づく意見照会を行った実績があるが、これは、公文書開示請求の対象公文書が非公開の会議で使用した資料であること及び非開示部分が広範かつその特定が容易ではなかったことから、書面による意見の確認が必要であるとの判断により行ったものであり、選定委員会資料に関する公文書開示請求に対する上記イの判断とは、その前提を異にするものである。

オ 実施機関は、上記イに記載の経緯に際し、当該意思疎通を軽微なものと認識したことにより、文書管理規程に定める電話口頭受付票等の公文書を作成しなかったが、上記(1)エ(イ)のとおり、

指定管理提案書に関する公文書開示請求に対し行った部分開示決定に対する別件の不服申立てに係る多賀城市情報公開・個人情報保護審査会の審議過程において、同審査会から、意思疎通を公文書として記録に残す必要性を指摘されたこと及び意思疎通の事実を確認したいとの要請があったことを受け、平成26年12月17日に改めてCCCに対して当時の意思疎通内容を確認する趣旨で意思疎通を行い、その記録として本件電話口頭受付票を作成したものである。

カ したがって、平成26年12月17日の意思疎通は「選定委員会資料に関する公文書開示請求を受けて行った」ものではないが、本件電話口頭受付票の内容は「選定委員会資料に関する公文書開示請求を受けて行った第三者との意思疎通に関わる情報」に該当することから、本件開示請求の対象公文書に当たるとして、不服申立人に部分開示を行ったものである。

(3) このように、選定委員会資料に関する公文書開示請求を受けて行った第三者との意思疎通は、上記(1)のとおり、平成26年5月15日及び同月21日にCCCと行ったもののみであり、その意思疎通の記録は、上記(2)オ及びカのとおり、本件電話口頭受付票以外には存在しない。以上のことから、不服申立人の主張には理由が無く、本件不服申立ては棄却することが妥当であると思料する。

5 当審査会の判断

(1) 異議申立書には、その趣旨として「処分を取り消し、改めて不足する文書を含む文書の適切な開示決定を求め。」と記載されており、また、異議申立ての理由の欄には、本件公文書部分開示決定において非開示とされた部分について不服がある旨の主張が一切ない。これらのことから、本件不服申立ては、本件公文書部分開示決定において非開示とされた部分について不服はなく、あくまで、本件開示請求の対象公文書として不足するものがあり、当該不足する公文書について開示決定等を行うことを求める申立てであると認められることから、以下、当該不足する公文書の有無について審査することとする。

(2) 不服申立人が主張する「不足する公文書」について

ア 不服申立人は、上記3(2)イにおいて、本件開示請求は、選定委員会資料に関する公文書開示請求を受け、実施機関が公文書開示決定を行うに際し、第三者に関する情報について行った公文書の開示可否等に関する情報交換、意思疎通、意見照会等に関するものが対象となると主張している。

イ その上で、不服申立人は、上記3(2)ウ、エ及びオにおいて、条例、規則及び文書管理規程の規定により当該意思疎通等に関し作成される規則様式第9号から第11号まで、電話口頭処理票等が本件開示請求の対象公文書に該当すると主張している。

ウ これらの不服申立人の主張について、実施機関からの反論はないことから、不服申立人が不足すると主張する公文書については、その実在の有無はともかく、実施機関においても本件開示請求の対象公文書になると認識しており、この点において、不服申立人と実施機関の認識は

共通していると言える。

(3) 第三者との意思疎通の事実について

ア 不服申立人は、上記3(3)において、少なくともCCCが作成した指定管理提案書及びプレゼンテーション資料並びに帝国DBが作成した調査報告書については、第三者に関する情報が記載されていることから、実施機関は、条例及び規則にのっとり、両者に意見照会等の意思疎通を図った可能性があるとして主張している。このことから、以下、第三者それぞれについて実施機関が行った意思疎通の事実を確認する。

イ CCCとの意思疎通

(ア) 不服申立人は、上記3(3)カのとおり、実施機関が選定委員会資料に関する公文書開示請求を受けた度に、CCCに対し意見照会等を行ったと考えられる旨を主張している。

(イ) この点に関し実施機関は、選定委員会資料に関する公文書開示請求を受け、CCCと行った意思疎通は、上記4(1)エからキまでに記載のとおり、平成26年5月15日及び同月21日に行った電話での意見照会のみであり、当該意思疎通により選定委員会資料の非開示部分に関するCCCの意見を確認できたことから、その後、選定委員会資料に関する公文書開示請求を受けた際に、改めてCCCに対する意見照会を行うということはしていないと主張している。

(ウ) 選定委員会資料の非開示部分に関するCCCの意見は、上記4(1)エ(ア)に記載のとおり、CCC以外の第三者の肖像権に関するものであり、既に当該意見の確認ができていた以上、その後、選定委員会資料に関する公文書開示請求を受けた際に、改めてCCCに対する意見照会を行うということはしていない、という実施機関の主張は首肯できる。

(エ) また、不服申立人は、上記3(3)エ、オ及びカのとおり、実施機関は別件の公文書開示請求があった際に条例第14条第1項の規定に基づき第三者への意見照会を行っている実績があることから、選定委員会資料に関する公文書開示請求があった際にも、電話による意見照会ではなく、同項及び規則第5条第2項の規定に基づき、規則様式第9号により第三者への意見照会を行ったと考えられると主張している。

(オ) 不服申立人が上記3(2)ウにおいて主張するように、条例第14条第1項及び第2項には第三者に対する意見書提出の機会の付与に関する手続が規定されており、その内容は、おおむね次のとおりである。

a 公文書開示請求の対象公文書に国、独立行政法人等、地方公共団体、地方独立行政法人及び公文書開示請求者を除く第三者に関する情報が記録されているときは、実施機関は、当該第三者に対し意見書を提出する機会を与えることができる。(同条第1項)

b 人の生命、財産等を保護するために公にすることが必要であると認められるため、第三者の個人情報又は法人秘情報を開示しようとするときは、実施機関は、当該第三者に対し意見書を提出する機会を与えなければならない。(同条第2項)

(カ) この点に関し、実施機関は、上記4(2)イ、ウ及びエにおいて、教総第1117号に係る第三者意見照会については、公文書開示請求の対象公文書が非公開の会議で使用した資料であること及び非開示部分が広範かつその特定が容易ではなかったことから、書面による意見の確認が必要であるとの判断により、同条第1項の規定により書面での意見照会を行ったのに対し、平成27年5月15日及び同月21日の意思疎通については、電話による聞き取りと選定委員会資料との対照によって、部分開示に相当する箇所の特定を容易に行うことができたことから、改めて書面による確認を行う必要性はないと判断したことによる違いであると主張している。

(キ) 上記(カ)の実施機関の主張に不自然な点はなく、また、条例第14条第1項の規定は、公文書開示請求に係る第三者への意見照会について、必ず同項の規定により行わなければならない、規則様式第9号を用いない実施機関の任意の手法による意見照会を禁止する趣旨の規定であるとまでは解されないことに鑑みれば、対象公文書の非開示部分の特定や開示・非開示の判断を行うに当たり、上記(カ)のような判断により実施機関がそれぞれの事案に応じた意見照会を行ったことについては、条例の規定及び趣旨に反するとは言えず、また、このような運用には合理性も認められる。

(ク) 以上のことから、選定委員会資料に関する公文書開示請求を受けて実施機関が行ったCCCとの意思疎通は、平成26年5月15日及び同月22日に電話で行ったもののみであると認められる。

ウ 帝国DBとの意思疎通

(ア) 実施機関は、上記4(1)オにおいて、調査報告書に記載の情報に関する一切の権利(著作権を含む。)は帝国DBに帰属し、調査報告書の内容を外部へ漏らすこと及び著作権を侵害する行為は一切禁止となることに関する条項が存在する調査報告書取扱規定について了承の上で、帝国DBに対し企業信用調査を委託していることから、実施機関は、調査報告書に関し著作権法の公表権を有しておらず、調査報告書の情報は、条例第7条第1号に規定する非開示情報(法令の規定により公にすることができないとされている情報)に当然に該当するものであり、選定委員会資料に関する公文書開示請求を受けて、その開示の是非について帝国DBと意思疎通を行う必要性がないため、帝国DBとの意思疎通は行っていないと主張している。

(イ) 当審査会が実施機関に対し、選定委員会資料の作成から開示までに係る帝国DBとの全ての意思疎通に関する公文書について提出するよう求めたところ、調査会員加盟申込書、企業信用調査委託業務の依頼に関する起案文書及び当該業務委託料の支出に係る会計伝票の提出があった。

(ウ) これらの資料のうち、調査会員加盟申込書は、企業信用調査を依頼する前提の手続に関する書類であり、同申込書には、上記(ア)において実施機関が主張するとおり、調査報告書

に記載の情報に関する一切の権利（著作権を含む。）は帝国DBに帰属し、調査報告書の内容を外部へ漏らすこと及び著作権を侵害する行為は一切禁止となることに関する条項が存在する調査報告書取扱規定を承認の上申し込む旨の記載があることを確認した。

(I) 企業信用調査という業務の性質上、その成果品である調査報告書に関し帝国DBがこのような調査報告書取扱規定を定め、業務を受託する前提として、依頼者に対し当該規定への事前の同意を求めるということは一般的に理解できるものであり、契約時点で調査報告書が非開示情報であるということを認識している実施機関が選定委員会資料に関する公文書開示請求を受けて帝国DBに対し改めて開示に関する意見照会を行わなかったとしても、特段の不自然はなく、違法性もない。

(オ) なお、上記(I)の公文書は、帝国DBとの意思疎通に関するものではあるが、いずれも企業信用調査委託業務の実施段階における公文書であって、選定委員会資料に関する公文書開示請求を受けて行った意思疎通に関わるものではないことから、本件開示請求の対象公文書ではないと認められた。

(カ) また、帝国DBに係るその他の本件開示請求の対象公文書と認められるものも存在しなかった。

(キ) 以上のことから、選定委員会資料に関する公文書開示請求を受けて、実施機関が第三者情報について帝国DBと行った意思疎通の事実はないと認められる。

エ その他の第三者との意思疎通

(ア) 選定委員会資料には、上記3(3)イ及び4(1)エ(ア)のとおり、著名人その他のCCC及び帝国DB以外の第三者の情報が含まれているが、上記4(1)カのとおり、実施機関は、当該第三者との意思疎通は行っていないと主張している。

(イ) この点に関し、不服申立人から具体的な主張はなく、また、当審査会としても、実施機関が当該第三者との意思疎通を行わなかったことに対する特段の疑問はないため、当該意思疎通の事実はないと認められる。

オ 以上のことから、選定委員会に関する公文書開示請求を受けて実施機関が行った第三者情報に関する当該第三者との意思疎通は、平成26年5月15日及び同月21日にCCCと電話で行ったもののみと認められる。

(4) 本件開示請求の対象公文書の作成事実について

ア 上記(3)のとおり、選定委員会資料に関する公文書開示請求を受けて実施機関が行った第三者情報に関する当該第三者との意思疎通は、平成26年5月15日と同月21日にCCCと電話で行ったもののみと認められることから、以下、当該意思疎通に関わる公文書の存在の有無について審査する。

イ 実施機関は、上記4(2)オのとおり、当該意思疎通の内容を軽微なものと認識し、文書管理規程の規定に基づく電話口頭処理票を作成しなかったと主張している。

ウ この点については、別件の不服申立てに係る当審査会の審議において、実施機関にその手続上の不備を指摘するとともに、当該意思疎通の事実確認の要請を行っており、実施機関は当該要請を受け、平成26年12月17日にCCCに対し当該意思疎通の内容について改めて確認を行い、その記録として本件電話口頭受付票を作成している。これらのことに鑑みれば、実施機関は、同年5月15日及び同月22日の意思疎通の時点においては電話口頭受付票を作成しておらず、当該意思疎通の内容に関わる公文書は、本件電話口頭受付票のみであると認めることができる。

エ 以上のことから、本件開示請求の対象公文書は本件電話口頭受付票のみであり、不服申立人が主張するその他の対象公文書は存在しないと認められる。

(5) よって、上記1記載のとおり、答申する。

以上