

京公審答申第28号  
平成10年3月16日

京都府教育委員会  
教育長 安原道夫様

京都府公文書公開審査会  
会長 芦田禮一

公文書部分公開決定に係る異議申立てに対する決定について

平成9年5月7日付け9教社第177号で諮問のあった事案について、次のとおり答申します。

## 第 1 審査会の結論

本件事案について、実施機関が部分公開とした決定は妥当である。

## 第 2 異議申立てに至る経過

- 1 平成 9 年 2 月 5 日、異議申立人は、京都府情報公開条例（昭和 6 3 年京都府条例第 1 7 号。以下「条例」という。）第 4 条の規定により、京都府教育委員会（以下「実施機関」という。）に対し、「府立図書館新築基本設計候補者選定プロポーザル・コンペにおいて、参加各社から提出された技術提案書のうち、表紙、外観デザイン（様式 9）、ゾーニングプラン（様式 1 0）の部分（決裁文書を含む。）」を内容とする公文書の公開を請求した。
- 2 実施機関は、平成 9 年 2 月 1 9 日、上記請求に対応する公文書として、「府立図書館新築基本設計候補者選定技術提案書のうち、表紙、外観デザイン（様式 9）、ゾーニングプラン（様式 1 0）の部分」（以下「本件公文書」という。）を特定の上、表紙のうち取締役以外の個人の氏名及び法人印の印影、様式 9 並びに様式 1 0（以下「本件非公開部分」という。）を除いて公開すると部分公開決定（以下「本件処分」という。）を行い、異議申立人に通知した。
- 3 本件非公開部分を公開しない理由は、取締役以外の個人の氏名については条例第 5 条第 1 号に該当し、法人印の印影については同条第 3 号及び第 7 号に該当し、様式 9 及び様式 1 0 については同条第 8 号に該当するためとした。
- 4 平成 9 年 3 月 4 日、実施機関は、本件公文書について本件非公開部分を除き、異議申立人の閲覧に供するとともに、その写しを交付した。
- 5 平成 9 年 4 月 1 8 日、異議申立人は、行政不服審査法（昭和 3 7 年法律第 1 6 0 号）第 6 条の規定により、本件処分のうち、様式 9 及び様式 1 0（以下「本件情報」という。）を公開しないことを不服として実施機関に対し異議申立て（以下「本件申立て」という。）を行った。

## 第 3 本件申立ての趣旨

本件申立ての趣旨は、本件処分のうち本件情報に係る部分の取消しを求めるというものである。

## 第 4 異議申立人の主張要旨

異議申立人が異議申立書及び意見書において述べている主張を総合すると、おおむね次のとおりである。

### 1 本件公文書について

- (1) 本件申立てに係る公文書の府立図書館新築基本設計候補者選定技術提案書（以下「技術提案書」という。）は、平成 8 年 11 月 1 日から同年 12 月 7 日にかけて、実施機関が行った京都府立図書館新築基本設計候補者選定プロポーザル・コンペ（以下「プロポーザル・コンペ」という。）の参加業者 7 社から提出された技術提案書である。技術提案書は表紙と様式 1～12 からなる。内容は以下のとおりである。

#### 事業に関すること

技術職員数・資格	様式 1
主要業務・類似業務実績	様式 2 , 7
設計工程計画	様式 4
手持ち設計量	様式 5
協力事務所 / 関連する建設業者または製造業者	様式 6

#### 技術者に関すること

総括責任者・主任技術者の資格	様式 3
担当主任技術者の資格	様式 8

#### 技術提案に関すること

外観デザイン	様式 9
ゾーニングプラン	様式 10

異議申立人が公開を請求したのはこのうち表紙と様式 9 及び 10 の部分である。技術提案書は、記録された情報の性格から大きく 3 つに区分されており、本件情報は、このうち「技術提案に関すること」という区分に相当する。他の 2 つの区分がおおむね企業活動及び企業の構成員に関する情報であるのに対し、「技術提案に関すること」の区分は、その名称からも明らかかなように、京都府立図書館新築基本設計に関する個別かつ具体的な技術提案を記録している。

したがって、「技術提案に関すること」の区分は他の 2 つの区分とは明らかに性格を異にしており、また、他の部分と容易に分離することが可能である。

- (2) プロポーザル・コンペ実施前後の経過で注目されるのは京都府立図書館建設計画調査報告書（以下「報告書」という。）とプロポーザル・コンペ実施との関連であり、報告書がプロポーザル・コンペに先行すべきもので

あることは明らかであるが、報告書の提出を受けて供覧の回議書が作成されたのは、技術提案書の提出期限のわずか8日前の平成8年11月21日である。

一方、プロポーザル・コンペにおける業者説明会で配布された資料には、現況図面のみが添付され、報告書中の「施設の基本構成」など、基本設計を進める上で必須の具体的な資料は含まれていないこと等から、報告書で示された基本計画調査の成果を、プロポーザル・コンペの各参加業者がほとんど利用できない状況にあったことは明白である。

こうした経過を見る限り、プロポーザル・コンペが適切に実施されたかどうかは甚だ疑問である。この点を検証するためには、各参加業者の提案内容を知ることが不可欠である。異議申立人はまさにこの目的で、技術提案書の本件情報の公開を請求したが、本件情報がすべて非公開とされたため、本件申立てを行った次第である。

## 2 条例第5条第8号に該当しないことについて

(1) 条例第5条第8号には、様々な条件が含まれているが、条例第2条に示された条例の理念及び情報公開に対する社会の要請を勘案すると、非公開の範囲をできる限り狭くするような解釈及び運用が求められているのは明白である。当該条項について、異議申立人は、次の要件を全て満たす場合に限り公文書の公開をしないことができると定めたものと考えている。

ア 公開しないことを事前に条件として明示していること。

イ 任意に提供された情報であること。

ウ 公開の承諾が得られないこと、また、承諾しない正当な理由があること。

エ 協力関係又は信頼関係を害すると認められること。

(2) 業者説明会での配布資料のうち技術提案書作成要領（以下「作成要領」という。）の中には、確かに「提出された技術提案書の内容については、秘密を守ります」という一文が存在する。前述のように、これは公開をしないことができるための要件の一つに過ぎず、この一文が存在することをもって直ちに非公開の理由とはならない。

(3) 注目すべきは、本件技術提案書の内容が「事業に関すること」「技術者に関すること」「技術提案に関すること」という3つに区分されていることである。本件技術提案書は「府立図書館新築基本設計候補者選定技術提案書」という名称であり、「技術提案」がこの公文書全体を指すものか、内容の一部分を指すものか判然としない。

そもそも本件技術提案書は、「技術申告書」とでも称すべき部分（様式

1～8)と、純粋な意味での「技術提案書」の部分(様式9及び10)からなっている。

前者は法人情報であり、秘密を守る旨の約束をすることにはある程度の合理性がある。しかし後者は、京都府立図書館新築基本設計という特定の業務に関する具体的な提案を記した部分であり、当選業者の提案内容が具体的な建築として実現されることを見ても、公開しないことを条件とすべき合理的な理由があるとは思えない。

このように全く性格の異なる情報を「技術提案書」の名称で一括し、秘密を守る旨の条件をつけることは、条例の趣旨に照らして、到底許されるものではない。

- (4) 理由説明書には情報提供の任意性について何ら記述がない。そもそもこのプロポーザル・コンペは、選定委員会の推薦に基づき7社を指名して行われたものである。

指名業者は不参加の意思表示をすることもできるが、参加業者に対しては京都府立図書館新築基本設計候補者選定のためのプロポーザル・コンペ要項(以下「コンペ要項」という。)及び作成要領に基づいて、技術提案書の提出が求められている。当選業者を除く応募者には一律20万円(消費税込み)の報酬が支払われていることから見ても、本件技術提案書が条例第5条第8号にいう「任意に個人又は法人等から府に提供された情報」に当たらないことは明らかである。

- (5) 理由説明書のどこを見ても、技術提案書を提出した業者7社に対して、実施機関が公開の承諾を求めたという記述はない。

実施機関が主張しているように「秘密が厳守されることを前提として技術提案書を提出した参加業者の信頼を裏切り、更には、参加業者のアイデア、技術等を他の設計業者が知るところとなれば、当該参加業者に営業上の不利益を与える可能性もある」ことを非公開の一つの理由とする以上は、条例第8条に定める期間中に、参加業者に対する意向確認が行われていなければならない。

参加業者に対する意向確認がない以上、単なる憶測に過ぎないと見なすことができる。

事実、外観デザイン及びゾーニングプランとは、敷地の状況や法規制、設計条件など様々な制約を顧慮し、当該建築計画に最もふさわしい設計プランを図形の形で提示するものであって、個別的な建築計画を離れては存在し得ないものである。

従って、「参加業者のアイデア、技術等を他の設計業者が知るところ」となったとしても、それが「当該参加業者に営業上の不利益を与える」とは到底考えられない。

公共建築では、はじめから公開を条件にしたコンペが一般的であり、参加業者にとって、あえて秘密厳守とする意味はないと推察される。

(6) 技術提案書の内容が非公開であるため、確証はないが、断片的な情報を総合すると、プロポーザル・コンペ参加業者のうち少なくとも2社については、実施機関が「基本計画の概要」などで示した「正面壁面保存」の方針を逸脱し、建物外観を全面保存するなど独自の提案を行っていた形跡がある。このような状況の下で、京都府教育委員会が参加業者の意向を一方的に忖度して非公開を決定したことは、条例の恣意的な運用が行われていると疑わしめるには十分である。

(7) これらの事実を総合すると、本件申立てに係る非公開部分は条例第5条第8号に定める非公開情報に該当しないことは明らかである。

## 第5 実施機関の説明要旨

実施機関が理由説明書及び実施機関の職員による口頭説明において述べていることを総合すると、おおむね次のとおりである。

本件公文書及び条例第5条第8号に該当することについて

1 府立図書館の整備は、平成8年度に、近隣公園の景観に配慮した最もふさわしい図書館建物とすること等のため基本設計を行った。基本設計業者の選定は、その設計について最適な設計者を選定する目的で、プロポーザル・コンペ方式により実施した。

プロポーザル・コンペの実施に当たっては、京都府立図書館新築に係る基本設計候補者選定委員会設置要綱に基づき学識経験者4名及び京都府行政関係職員3名で組織される府立図書館新築基本設計候補者選定委員会を設置し、同委員会においてコンペ要項が策定されたところである。

2 コンペ要項中には「提案された技術提案書の内容については、秘密を厳守する」と明記しており、技術提案書の内容全体について、秘密を厳守することを前提として参加業者から技術提案書を実施機関に提出された。

なお、参加業者に対して、秘密の厳守を約束した内容は、技術提案書中の参加業者の内部情報だけに限定しておらず、「外観デザイン」及び「ゾーニングプラン」の技術提案された内容も含めた技術提案書の全体であることはコンペ要項の規定で明らかである。

このため、技術提案書を公開することは、実施機関と参加業者との間の約

束違反となり、秘密が厳守されることを前提として技術提案書を提出した参加業者の信頼を裏切り、さらには、参加業者のアイデア、技術等を他の設計業者が知るところとなれば、当該参加業者に営業上の不利益を与える可能性もある。

また、異議申立人は公共建築のコンペではプロポーザル提案内容は公開が一般的であると主張するが、非公開が通例である。

さらに、報酬が支払われているから任意に提供された情報とはいえない、と主張するが、法令等の根拠に基づき強制的に提出された情報ではないから、報酬の支払いの有無にかかわらず、任意に提供された情報に該当する。

以上のような事実を考慮すると、本件公文書は条例第5条第8号で規定されている「公開しないことを条件として任意に法人から府に提供された情報」に該当し、さらに、公開することは「府と当該法人との協力関係又は信頼関係を害する」と認められるため、非公開とするものである。

## 第6 審査会の判断理由

### 1 基本的な考え方

公文書公開についての条例の基本的理念は、その前文においてうたわれているように、府民に公文書の公開を請求する権利を認めるとともに、積極的に情報を提供することにより、府民の府政に対する理解と信頼を深め、府政のより公正な運営を確保し、府民参加の開かれた府政の一層の推進を図り、あわせて府民福祉の向上に寄与しようとするものである。

このような基本的理念を実現するためには、府が保有する情報は公開を原則とするべきであるが、その情報の中には、公開することにより個人のプライバシーや法人等の正当な利益を侵害したり、行政の公正かつ適切な執行を妨げ、ひいては府民全体の利益を損なうものもある。

このため、立法者は条例の制定に際し、制度の趣旨、公文書の公開・非公開に係る公益性、有用性等を総合衡量した結果、原則公開の条例においても、なお、例外的に非公開とせざるを得ない情報があると判断し、これを条例第5条において適用除外事項として具体的に類型化し規定したものである。

そして、条例第5条に定める事項に該当するか否かについては、当該情報のみを取り出し、抽象的にとらえ判断するのではなく、当該情報を取り巻く諸事情をも考慮に入れ、個々の事例に即し、具体的に判断されなければならない。

### 2 具体的な判断及びその理由

実施機関は、本件情報が条例第 5 条第 8 号に該当すると説明するので、これについて検討、判断する。

(1) 本件公文書について

実施機関は、平成 8 年度に、府立図書館建物を周囲の景観に配慮した最もふさわしいものとする事等のため、基本設計を行った。その際、実施機関は、その設計について最適な設計者を選定する目的で、参加する者をあらかじめ指名し、その中で最適な技術提案をした者を選定するというプロポーザル・コンペを平成 8 年 1 1 月に実施した。

本件公文書は、このプロポーザル・コンペの各参加者が作成し、実施機関に提出した技術提案書の一部であり、実施機関が各参加者に提示したコンペ要項及び作成要領に基づき作成されたものである。

技術提案書の内容は、当該参加者の事業に関する事、技術者に関する事及び技術提案に関する事に区分される。そのうち本件申立てに係る外観デザイン（様式 9）及びゾーニングプラン（様式 10）の部分は、技術提案に関する部分である。

なお、コンペ要項には、「提案された技術提案書の内容については、秘密を厳守する。」と明記され、また、作成要領には、「提出された技術提案書の内容については、秘密を守ります。」と明記され、それぞれ技術提案書提出に係る条件（以下「本件非公開条件」という。）として示されている。

(2) 条例第 5 条第 8 号に該当することについて

条例第 5 条第 8 号は、府と情報提供者との協力関係又は信頼関係の確保の観点から、個人又は法人等から公開しないことを条件に提供を受けた情報を非公開とすることを定めたものである。

府は事務を執行する上で任意の協力により情報を得る場合があるが、このような情報には、公開しないことを条件に提供された情報もある。府がこれらの情報を当該情報提供者の承諾なく公開すれば、当該情報提供者との協力関係又は信頼関係を損ない、ひいては行政の円滑な運営を妨げることとなる。条例第 5 条第 8 号は、このような情報について公開してはならないとし、府と情報提供者との協力信頼関係を保護する規定である。

そこで、本件情報の内容を含め本件非公開条件を検討した上で、条例第 5 条第 8 号に該当するか否かを検討する。

本件公文書のうち、本件情報は、プロポーザル・コンペの参加者が実施機関に提出した技術提案書の外観デザイン等技術提案に関する部分である。この部分は、実施機関が、プロポーザル・コンペの参加者の中から、最適



な設計者を選定する際の重要な部分と認められ、各参加者の創意工夫や設計技術上のノウハウを駆使し作成されたものであると認められる。

つぎに、本件非公開条件について検討する。

プロポーザル・コンペ実施に当たり、各参加者から提出される技術提案書が前述のとおり、各参加者の創意工夫や設計技術上のノウハウを駆使した創造的なものであることは当然予想される。

このため、本件非公開条件は、コンペ参加者が蓄積し、保有している創造的技術内容を保護し、優れた技術提案を得るため、実施機関が要項・要領で定め、当該プロポーザル・コンペの各参加者に提示したものであると認められる。

また、本件について、現時点で公開することについて各参加者の承諾は得られていない。

なお、各参加者への意向確認は、公開・非公開の決定に際し、実施機関に義務付けられたものではない。

おって、任意に提供された情報であるか否かについては、今回の技術提案書の提出は法令等に基づく義務的な提供ではないと判断できる。

以上のことから、本件情報を公開すると、実施機関と本件非公開条件の下で技術提案書を提出した当該プロポーザル・コンペ各参加者との協力信頼関係を害し、ひいては今後の同種のコンペの円滑な運営を防げることとなり、条例第5条第8号に該当する。

### 3 結論

以上の理由から、「第1 審査会の結論」のとおり判断するものである。

なお、公開しないことを条件として任意に提供された情報であっても、条例の実施機関としては、条例の原則公開の趣旨から、公開の可否について折りに触れ点検し、また、公開請求の決定に際し可能な限り情報提供者に承諾を得るなど情報公開に対する積極的な姿勢が望まれるものである。