

公 開 審 第 4 号
令和4年(2022年)4月11日

下関市教育委員会
教育長 児玉 典彦 様

下関市公文書公開審査会
会長 岡 本 博 志

審査請求に対する審査について（答申）

令和3年9月22日付け下教保第967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 本審査会の結論

下関市教育委員会教育長（以下「実施機関」という。）が令和3年8月13日付け下関市指令第834号の決定通知書により行った公文書の一部を公開することとした処分（以下「本件処分」という。）は、妥当である。

第2 本件審査請求及び双方の主張の概要

1 本件審査請求の概要

実施機関の職員による記録、審査請求書の記載事項等によれば、本件審査請求に至る経緯は、次のとおりである。

- (1) 本件審査請求人（以下「請求人」という。）は、令和3年7月21日付けで、実施機関に対し、下関市情報公開条例（平成17年条例第16号。以下「公開条例」という。）第9条の規定により、公文書の公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。請求人の公開請求書中「公開を請求する公文書の名称又は具体的な内容」欄の記載は、「下関市学校給食調理等業務委

託事業（プロポーザル）の応募事業者（２社）の企画提案書」である。

- (2) 実施機関は、本件公開請求に対し、本件公開請求に係る公文書（以下「公開請求公文書」という。）中、「〇〇株式会社における企画提案書のうち全部」にあつては、「公開条例第 6 条第 1 項第 1 号に該当し、当該企画提案書については著作権法第 18 条第 3 項第 3 号に規定する別段の意思表示がなされた未公表の著作物であつて、同条第 1 項の規定により公衆に提供し、又は提示することができない情報であるもの」として、これらの部分を非公開とする本件処分を行い、令和 3 年 8 月 13 日付け下関市指令第 834 号の決定通知書により、これを請求人に通知した。
- (3) 請求人は、本件処分を不服として、実施機関に対し、令和 3 年 8 月 27 日付けで行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号）の規定に基づく審査請求を行った。
- (4) 公開請求公文書は、教育委員会教育部学校保健給食課が管理している。

2 本件処分についての双方の主張の要旨

(1) 請求人の主張

請求人の主張は、本件処分を取り消して、公開請求公文書中〇〇株式会社（以下「A」という。）における企画提案書（以下「本件提案書」という。）のうち全部について公開を求めるというものであるが、その理由は、審査請求書及び反論書の記載並びに口頭による意見陳述から、要旨、次のとおりと判断される。

ア 本件提案書を公開しないのは、市民の知る権利を妨げている。

イ 本件提案書の公開に事業者が同意しなかったことを理由に非公開としたことは、地方自治体のあるべき市民合意を基本とする行政運営を二の次にし、市民への情報提供より事業者

の意向を優先したものであり、容認できない。

ウ プロポーザルの応募事業者 2 社の評価点数は公表されているが、公開請求公文書は 1 社しか公開されていない。本件提案書が公開されなければ、評価点数の妥当性を論ずることができず、比較検討ができない。実施機関は、市民に対する説明責任を果たす自覚が欠落している。

エ 公開条例の趣旨は、市民に対し、情報を公開することによって、議論を尽くし、又はより良いものにするための手段の一つであるのに、単に著作権を理由にしての本件提案書の非公開は、行政の責任回避であり、納得できない。

オ プロポーザル方式で募集をかけた企画提案書については、選定に至るかどうにかかわらず、公開を前提にして提出を求めるべきだったのではないか。今回の募集については、実施機関の曖昧さがあったのではないかと考える。

(2) 実施機関の主張

実施機関が本件処分を行った理由は、弁明書及び口頭による説明から、要旨、次のとおりと判断される。

ア 公開請求公文書には、公開条例第 12 条第 1 項に規定する第三者に関する情報が含まれていることから、同項の規定に基づき、第三者へ意見を求めた。その結果、〇〇株式会社（以下「B」という。）にあっては B における企画提案書の公開について支障がない旨の意見書が提出されたが、A にあっては本件提案書が著作権を有する未だ公表されていない著作物であるため、情報公開に関しては、本件提案書の全ての部分について支障がある旨の意見書が提出された。

本件提案書は著作権法（昭和 45 年法律第 48 号）上の著作物に該当するため、同法第 18 条第 1 項の規定により、著作者である A が未公表の本件提案書の公開について権利を有することとなり、当該意見書は同条第 3 項に規定する別段の意思表示に当たる。

以上により、公開請求公文書のうち、本件提案書は、公開条例第6条第1項第1号に規定する法令の定めるところにより、公開することができないとされている情報に該当する。したがって、本件提案書の全部を非公開とした決定は妥当である。

イ 下関市学校給食調理等業務委託事業プロポーザル実施要領（以下「募集要領」という。）において、提出された応募事業者の企画提案書の情報公開について記載している。その内容は、「公開条例の規定による請求に基づき、第三者に開示することができる。ただし、法人等の競争上の地位その他正当な利益を害すると認められる情報は非公開とする場合がある。提案書の著作権は、当該提案書を作成した者に帰属する。」というものであり、当該企画提案書の著作権については、市ではなく、著作者にあると募集の際に示している。

第3 本審査会の判断

1 公開請求公文書について

本審査会において、公開請求公文書を見分したところ、公開請求公文書は、応募事業者2社が、下関市学校給食調理等業務委託事業のプロポーザルにおいて、自己の企画内容をアピールするために作成した企画提案書である。そこには、各応募事業者の学校給食調理等業務に対する理念、経営戦略、ノウハウ等が記載されており、図表や写真等も多く用いられていることを確認した。このうち、実施機関は、本件提案書にあっては、著作権法第18条第3項第3号に規定する別段の意思表示がなされた未公表の著作物であって、同条第1項の規定により公衆に提供し、又は提示することができない情報であるため、公開条例第6条第1項第1号に該当する情報としてその全部を非公開とした。

そこで、本審査会は、本件提案書が著作権法第18条第3項第3号に規定する別段の意思表示がなされた未公表の著作物であっ

て、同条第1項の規定により公衆に提供し、又は提示することができない情報に該当するかどうか、及び実施機関が行った本件処分の適否について検討する。

2 本件提案書の著作物該当性について

著作権法第2条第1項第1号において、著作物とは、「思想又は感情を創作的に表現したものであって、文芸、芸術、美術又は音楽の範囲に属するものをいう。」と規定されている。本件提案書は、下関市学校給食調理等業務委託事業のプロポーザルにおいて、自己の企画内容をアピールするために作成した企画提案書である。学校給食調理等業務委託事業者の応募に係る文書である以上、他の応募者との競争に勝ち抜くため、採点する委員に好印象を与える必要があり、その結果、記載内容、文章、図表、写真等の全てに渡って工夫を凝らすことが要求される。そうすると、本件提案書は、文書全般に渡って創意工夫を凝らし、表現したものであるといえる。また、Aの学校給食調理等業務に対する理念、経営戦略、ノウハウ等が記載されているため、文化的精神活動に包含されるというべきである。したがって、本件提案書は、「思想又は感情を創作的に表現したものであって、文芸、芸術、美術又は音楽の範囲に属するもの」であるため、著作物であるといえる。そうすると、本件提案書の著作者たるAは、著作権法第18条第1項により「その著作物でまだ公表されていないもの」である本件提案書について公表権を有することは明らかである。

3 著作権法第18条第3項第3号の「別段の意思表示」について

著作権法第18条第3項柱書は「著作者は、次の各号に掲げる場合には、当該各号に掲げる行為について同意したものとみなす。」と規定し、同項第3号は「その著作物でまだ公表されていないものを地方公共団体又は地方独立行政法人に提供した場合（開示する旨の決定の時までに別段の意思表示をした場合を除く。） 情報

公開条例(略)の規定により当該地方公共団体の機関又は地方独立行政法人が当該著作物を公衆に提供すること(略)」と規定している。

これによれば、本件提案書の著作者たるAが、当該著作物を地方公共団体に提供した場合であっても、当該地方公共団体が、開示請求者の開示請求に応じて開示する旨の決定をする時までには別段の意思表示、すなわち、当該開示請求に係る自己の著作物の公表に同意しない旨の意思表示をした場合には、当該地方公共団体は、当該開示請求に係る著作物を開示することはできないのである。

Aは、請求人が本件公開請求をした際、実施機関に対し、本件提案書は、Aが著作権を保有する未公開の書類であり、本件提案書の公開は、今後同様の事業に参加する際、Aに著しく不利に働くと考えることを理由に、本件提案書の全てについて開示することに支障があるとの意見書を提出している。

著作権法第18条第3項第3号の「別段の意思表示」について、同法上、方式に関する規定は設けられていないのであるから、この「別段の意思表示」としては、著作権者が何らかの形で公表することに同意しない旨の意思を表示すれば足りると解される。

したがって、本件提案書を公開することに支障がある旨のAの意見は、同号の「別段の意思表示」に該当する。

4 募集要領における情報公開の記載について

募集要領第13項は、「市は、提出された提案書について、下関市情報公開条例の規定による請求に基づき、第三者に開示することができる。ただし、法人等の競争上の地位その他正当な利益を害すると認められる情報は非公開とする場合がある。また、本プロポーザルによる契約締結前において、公正又は適正な候補者選定に影響を与えるおそれのある情報については、契約締結後に開示するものとする。」と規定している。本件提案書が公正又は適正な候補者選定に影響を与えるおそれのあるものであれば、当該規定に

同意して、本件提案書を提出したことをもって、著作権法上の公表権を放棄した、あるいは別段の意思表示をすることは権利濫用に当たるとの見解も理論的にはあり得るが、本条項はそこまで具体性があるものと解することはできない。

また、一般に、競争状態にあつて、完全な公開競争でない限り、他の事業者の計画に劣後したという事実は、知られたくないものとするのは自然である。本件の場合には、学校給食調理等業務という特定の分野の企画提案書であり、本件提案書がBの企画提案書に劣後したという事実は、Aにとって不名誉なものであるだけでなく、事業の将来につき、社会的評価の低下を招くおそれもあると考えられる。

さらに、採用されなかった企画提案書が事業者の意思に反して公表されるとすると、企画提案書の内容が他の事業者に利用される危険があり、将来的に、当該事業者の競争上の地位、その他の利益を害することも考えられる。そうすると、募集要領第13項ただし書に規定している「法人等の競争上の地位その他正当な利益を害すると認められる情報」に該当し、非公開とする情報であると解することもできる。

以上のことを考慮すれば、募集要領において、具体的に公開される旨が定められていなければ、これが著作権法上の公表権に制限を加える趣旨であると理解するべきものでもない。よって、Aの「別段の意思表示」を確認した上で、これに従い本件提案書の全部を非公開とした実施機関の判断は適切であると認められる。

5 結論

以上の次第であるから、本審査会は、実施機関の本件処分について、第1のとおり結論する。

第4 付言

最後に、プロポーザル方式によって提出された企画提案書の情報

公開について付言する。

事業の内容によっては、政策的に、その提出された企画提案書を公開する必要がある場合もある。請求人の主張にもあるように、採用されなかった事業者の企画提案書を公開することは、評価の公正性を市民がチェックする有効な方法でもあり得るからである。この場合において、募集要領に、本要領に従い企画提案書を提出したことをもって当該企画提案書に係る著作権法上の公表権を放棄したものとみなす旨を明示して、企画提案書を全て公開することは可能であると考える。

今後、プロポーザル実施要領を定める際には、個別の事情に応じて、企画提案書の公開について検討することを望むものである。

第5 審査経過

- (1) 令和3年 9月22日 諮問
- (2) 令和3年11月17日 第1回審査会（実施機関の意見の聴取及び委員の審議）
- (3) 令和4年 1月14日 第2回審査会（口頭による意見陳述、実施機関の意見の聴取及び委員の審議）
- (4) 令和4年 4月11日 答申決定