

## 答申第 82 号

### 答申

「特定の工事の工事設計書に係る予定価格算定資料」部分公開決定に対する審査請求事案

#### 第 1 審査会の結論

令和 6 年 1 月 24 日付けで愛媛県知事（以下「実施機関」という。）が行った 3 件の部分公開決定は、いずれも妥当である。

#### 第 2 審査請求に至る経緯

##### 1 公文書公開請求

審査請求人は、令和 6 年 1 月 9 日、愛媛県情報公開条例（平成 10 年愛媛県条例第 27 号。以下「条例」という。）第 6 条第 1 項の規定に基づき、実施機関に対し、次のとおり公文書公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

[概要]

南予地方局建設部、大洲土木事務所及び愛南土木事務所（以下「3 事務所」という。）における道路改築工事等 45 件の工事について、その予定価格を算定するために使用された以下の書類を各一式

- ・資機材の単価見積の依頼書
- ・積算歩掛若しくは工法の見積の依頼書
- ・依頼先から提出された見積書
- ・提出された見積書を整理した資料（見積を集計・比較・決定した書類）

但し、当該工事の入札参加者に対しての依頼書、提出された見積書及び提出された見積書を整理した資料は除く。あわせて、いわゆる資機材価格の特別調査の依頼書と報告資料も除く。

##### 2 本件公開請求に対する決定

実施機関は、本件公開請求に対し、対象となる工事のうち当該公文書を保有する 3 事務所 21 件の工事について、令和 6 年 1 月 24 日付けで、いずれも部分公開決定（以下「本件処分」という。）を行った。

非公開とした部分は、おおむね①見積担当者の氏名及び印影等、②法人名及び事業所名、法人のシンボルマーク等、③県職員個人のメールアドレスである。理由は、①は個人に関する情報であり、特定の個人を識別することができるため、条例第 7 条第 2 項第 1 号に該当、②は法人等に関する情報であり、公にすることにより、実施設計書の単価の設定において県が見積書を徴した法人の取

引に関する情報が明らかとなり、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるため、条例第7条第2項第2号に該当、③は県が行う事務又は事業に関する情報であり、公にすることにより、当該事務及び県発注工事の実施設計業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、条例第7条第2項第6号に該当、というものである。

### 3 審査請求

審査請求人は、本件処分を不服として、令和6年3月15日、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき、実施機関に対し審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

## 第3 審査請求人の主張

### 1 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、本件処分の取消しを求めるものである。

### 2 審査請求の理由

審査請求人が審査請求書において主張する本件審査請求の理由は、おおむね次のとおりである。

#### （1）公開しない部分とその理由について

特定された公文書の記載のうち、次の部分の非公開について異議はない。

- ・「当該法人その他の団体の印影」「代表者の印影」

条例第7条第2項第2号アに該当するため非公開

- ・「担当者の氏名」（代表者の氏名は除く）「担当者の印影」「担当者のメールアドレス」

条例第7条第2項第1号に該当（但し書きにも非該当）するため非公開

- ・「県職員のメールアドレス」「内線番号」

条例第7条第2項第6号に該当するため非公開

国の情報公開・個人情報保護審査会の過去の答申に「一般に、ある法人に係る情報を公にすることにより、法第5条第2号イにおいて不開示事由とされている当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれを生じさせるか否かを判断するに当たっては、法人には様々な種類・性格のものがあ、その権利利益にも様々なものがあるので、当該法人の種類・性格や憲法及び法令上の権利利益の内容・性質等に応じ、当該法人の権利保護の必要性並びに当該法人と行政等との関係を十分に考慮して適切に判断する必要がある。そのため、上記「正当な利益」の有無の判断に際しては、判断要素の一つとして、当該行政文書を作成する根拠となった法律における当該情報の位置付けや取扱い等をも考慮して判断すべきものと解される。」と記

載されている。

今回の公開しない部分とその理由には、どのような種類・性格の法人であるのか、憲法及び法令上の権利利益の内容・性質等などが全く記載されていない。当該情報を公開することによって、具体的に法人等の利益をどのように害するのか等について明白かつ具体的な説明が必要である。

愛媛県行政手続条例(平成7年12月22日愛媛県条例第48号)(以下「手続条例」という。)第8条第1項及び第2項の趣旨に照らせば、公開請求者において、公開しないとされた公文書の中の各記載箇所が条例第7条第2項第2号アの非公開事由に該当するのかが、その根拠とともに了知し得るものでなければならないが、これらが明らかにされていない処分であるから、条例第7条(公文書の公開義務等)及び手続条例第8条第1項(理由の提示)の規定に違反しており、不当な処分である。

(2) 交付された公文書の写しについて

公開された公文書の写しを確認したところ、見積もり依頼先の法人名の部分は黒塗りされ、また、提出された見積書では、法人名、住所、電話番号などが記載されていると思われる部分が黒塗りで記載されていたが、提出された見積書を整理した資料では、法人名を黒塗りにした箇所と黒塗りがなされていない箇所が記載されていた。

このように、「公開しない部分とその理由」が処分内容と一致せず、結果として不当な処分である。

(3) 通知書に記載されていない公文書の件名について

公文書公開請求書に記載した対象工事は計45件だったが、公文書公開決定通知書には計21件の工事名が記載され、処分の通知が不足している24件については公開された公文書の写しにおいて「見積なし」と表現されていた。

この24件については公開請求に係る公文書を保有していないと思われる。よって、条例第12条第2項の規定に基づき、公開しない旨の通知をすべきところ、全くこの通知がなされておらず、結果として理由の提示の不備の瑕疵がある。

(4) 理由の提示の不備の瑕疵について

理由の提示の不備の瑕疵は、審査裁決において処分理由が明らかにされた場合であっても治癒されないことから(最高裁判所昭和47年12月5日第三小法廷判決)、本件処分においても今後処分庁が再度理由の提示をなされたところであっても、理由の提示の不備の瑕疵が治癒されることはない。よって、本件処分については、その余の点について判断するまでもなく、処分理由の提示に不備があり、取消しを免れない。

(5) 第三者の意見の聴取等について

条例第 15 条には「第三者の意見の聴取等」が定められており、他の発注者においては意向聴取等を行った事例があるが、今回処分庁はこの手続きを経ずに一律に条例第 7 条第 2 項第 6 号アに該当するとして、各公文書中の法人その他団体の名称、郵便番号、住所、代表者役職、代表者氏名、電話番号、ファックス番号などを公開しないとされていると思われる。

従って、処分庁があらかじめ見積依頼書の見積もり条件等で情報公開請求時の取扱いを記載していない場合及び提出された見積書(見積辞退届等も含む)に情報公開請求時の意向が記載されていない場合については、処分庁は条例第 15 条に定められた手続きがなされないまま処分を行っていると思われることから不当な処分である。

(6) 本件処分により、審査請求人は、条例第 5 条の「公開請求権」を侵害されている。

#### 第 4 実施機関の弁明

実施機関の弁明書の内容は、おおむね次のとおりである。

1 公開しない理由について

条例第 7 条第 2 項第 2 号アに基づき、公開をしない理由は見積を徴した法人の取引に関する生産・技術・販売上のノウハウ等の情報が明らかとなった場合、法人等の事業活動等が損なわれると認められるものであり、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるものに該当するため非公開としている。

2 交付された公文書の写しについて

見積書を整理した資料については、非公開とすべき法人名が公開されていた。このことは認容する。

3 通知書に記載されていない公文書の件名について

通知書に記載されていない公文書については、見積資料が存在しなかったため処分をしなかった。このことは認容するとともに、今回改めて非公開決定(令和 6 年 10 月 22 日付け、文書不存在)を通知する。

4 第三者の意見の聴取について

第三者の意見の聴取について、条例第 15 条には、意見を聴くことができる任意的意見聴取として規定されており、第三者の意見を聴くことを義務付けるものではない。

なお、見積における見積提出事業者の名称等は公開にすることを想定していないため意見の聴取を行っていない。

## 第5 審査請求人の反論

実施機関の弁明書に対する審査請求人の反論は、おおむね次のとおりである。

### 1 処分の内容及び理由について

審査請求書で示したとおり、具体的に法人等の利益をどのように害するのか等について明白かつ具体的な説明が必要であるが、今回、「条例名」と「根拠とした条例の該当条項」は示されているが、「公開をしない理由」が明白かつ具体的に示されていない。

公文書公開決定通知書に記載された「公開をしない理由」より詳しい公開をしない理由が、弁明書に記載されているが、これらは「公開をしない理由」の記載に不足があったため記載されたものとする。

加えて、交付された公文書のうち見積書については、各見積者がどのような見積書の書式をもってして提出したのか、見積単価・金額をどのように算定したかが公にされたことにより、これまでの同種の見積を行った事業者の情報と突き合わせることで当該見積者が判明する。

このことにより、当該見積者の生産・技術・販売上のノウハウが明らかになり当該見積者の競争上の地位その他正当な利益を害する恐れがあると考えられることも可能である。

ところが、見積書の書式や見積単価・金額を公開した理由は弁明されていない。再度、「公開をしない理由」の記載内容についての違法性の有無について弁明を求める。

### 2 第三者の意見聴取について

見積依頼先から提出された見積書（見積辞退書を含む、以降同様）は、条例でいうところの法人等に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報に該当する。

加えて、見積依頼先から提出された見積書は依頼先だけに提出されていて、かつ不特定多数に配布されたもの（例えば価格表、カタログ）でないことから法人等又は事業を営む個人（以下、「見積書の著作者」という。）の未公表著作物に該当する。

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号）（以下、「情報公開法」という。）に基づき著作物を開示する場合、未公表著作物であれば、著作者の公表権を害することとなり、また、複製物の交付により開示する場合、複製権等を害することとなる。

情報公開法の円滑な運用を図るためには、これらの権利との適切な調整を図る必要があり、整備法において、著作権法の改正により、次の調整措置が講じられている。

・著作権法（昭和45年法律第48号）第18条3項の規定により、見積書

の著作者が見積依頼先に提供した未公表著作物（見積書）について、公開に同意しない旨の意思表示をしていない場合には、情報公開法に基づく開示に同意したものとしてみなされること

- ・著作権法第 18 条 4 項 1 号の規定により、情報公開法に基づき、公益上の理由（情報公開法 5 条 1 号ロ、2 号但し書き、7 条）により公開する場合には、公表権を害することとはならないこと
- ・情報公開法に基づき、開示に必要な限度で見積書の複製等を行う場合には、財産権（複製権、公衆送信権・送信可能化権、上演権・演奏権、口述権、上映権、翻訳権・翻案権、二次的著作物の利用に関する原著作者の権利、出版権、著作隣接権等）を害することとはならないこと
- ・著作権法第 19 条 4 項の規定により、情報公開法に基づき、公開するに際し、既に見積書の著作者が表示しているところに従って著作者名を表示するときには、氏名表示権を顧慮しなくてよいこと
- ・情報公開条例に基づき見積者の著作物を公開する場合についても、情報公開法と同様な規定に従って公開する限り、情報公開法における取扱いと同様とすること

一般的に、「公開に同意しない旨の意思表示」は権利者（見積書の著作者）の側から積極的に行われなければならない、したがって、見積依頼者の側としては、著作物を含む文書が提供された場合に、そのいちいちについて意思を確認する行為義務はなく、通常は権利者（見積書の著作者）が公開に同意したものとしてみなされることとなる。

上記については、他府県のウェブサイトで公表されている情報公開条例の解釈運用等にも記載されている。

処分庁から交付された公文書の写しである見積書を確認したところ、開示に同意しない旨の意思表示は見当たらなかった。

よって、著作権法第 18 条 3 項の規定により、見積書の著作者が見積依頼先に提供した未公表著作物（見積書）について、公開に同意しない旨の意思表示をしていない場合には、条例に基づく公開に同意したものとしてみなされる。

条例第 15 条第 1 項の規定が任意的意見聴取の規定で、同条第 2 項は必要的意見聴取の規定である。

同条第 2 項の趣旨を踏まえ、同条第 1 項の規定が任意的意見聴取であるものの公開決定等をするに当たって処分庁は適格な判断を行うにあたり、見積書の著作者が公開に同意しているにも関わらず、処分庁が当該公文書を公開しないとする処分の意思があるため、見積書の著作者に対して、公開決定の

時までには条例に基づく公開しない旨の意思表示があるのかを聞くことが必要と考えられる。

本件処分は著作権法第 18 条 3 項の規定の規定より見積書の著作者が公開に同意しているにも関わらず非公開としたことは違法であると考ええる。

また、あらかじめ見積依頼書の見積もり条件等で情報公開請求時の取扱いを記載せず、かつ、処分庁が条例第 15 条第 1 項に定められた手続きにより見積書の著作者の意思確認をしないまま公開しないとした処分がなされており、本件処分が違法な処分であったことにはかわりない。

以上のことより、審査請求書において異議はないとした部分を除いて、見積書については公開、見積依頼書や見積整理資料についても同様に公開すべきと考ええる。

## 第 6 実施機関の再弁明

審査請求人の反論に対する実施機関の再弁明書の内容は、おおむね次のとおりである。

### 1 公開しない理由について

理由の付記の程度については、弁明書で説明したとおり決定通知書の記載内容で十分に理解できると考えている。

反論のあった弁明書に記載した公開しない理由については、単に審査請求を受けて対応したものであり、決定通知書の記載内容で十分に理解できるとの考えは決定通知の時点から変わっていない。

### 2 見積書の書式について

書式とは単に文書や書類における線、表及び文字のフォントや大きさ等であり、通知した見積書をもって事業者が断定されるとは考えていない。また、申請者は見積書の書式や見積単価・金額を公開した理由の弁明がないと反論しているが、本来、公開する理由を記載する必要はないと考える。

### 3 第三者の意見の聴取について

事業者から提出された見積書は、資機材の単価や積算歩掛の人役を記載したもので、事実や数値の羅列であることが多く、著作権法第 2 条第 1 項第 1 号で定義されている著作物「思想又は感情を創作的に表現したものであつて、文芸、学術、美術又は音楽の範囲に属するもの」に該当するかは定かではない。

仮に著作物に該当するとしても、著作権法第 18 条第 3 項第 3 号により、著作者が別段の意思表示をした場合を除き、未公表著作物を地方公共団体に提供した場合には、公衆に提供することを同意したとみなされているが、条例第 7 条第 2 項第 2 号アにより非公開を決定しており、条例第 15 条第 1 項に基づく意見聴取を行う必要性はないと考えている。

## 第7 審査請求人の再反論

実施機関の再弁明書に対する審査請求人の再反論は、おおむね次のとおりである。

### 1 処分内容及び理由について

処分庁は公文書公開決定通知書に記載された「公開しない部分」を、「公開しない理由」を基に公開しないとしているが、「公開しない部分」には「見積を徴した法人の取引に関する生産・技術・販売上のノウハウ等の情報」が全く記載されておらず、これに対する弁明も再弁明もなされていない。

よって、弁明や再弁明ができていないような処分は、適当でない処分であることは明らかであると考ええる。

結局、処分庁の主張は、誤った推測や判断に基づいているに過ぎず、法人等又は当該個人の権利、競争上の地位に看過し難い不利益が生ずるおそれがあると認めることは困難であると言わざるを得ないので、本件非公開部分が公開されることにより、法人等又は当該個人の公正な競争上の地位が害されるとする処分庁の主張に客観的な根拠があると言えないことが明らかで、不当な処分であると考ええる。

### 2 見積書の書式について

処分庁は、再弁明書に「通知した見積書をもって事業者が断定されるとは考えていない」と記載している。審査請求人が本案件と同様に他の機関に対して行った開示請求により交付された公文書や行政文書の写しがあるが、処分庁から交付された公文書の写しを確認したところ、上記の公文書や行政文書の写しとほぼ同じ書式であり見積書を提出した事業者が断定できた。よって、再弁明の内容には誤認識がある。

### 3 著作物について

見積書について、創作性が認められる程度は「単なる事実を素材にした場合であっても、作成者の事実に対する何らかの評価、意見等が表現されており、何らかの個性が発揮されていれば足りる」とされると考える。

これは、当該個々の見積条件の説明方法が特に、著作者の個性に基づく創作性のあるものと認められる場合に限って著作者人格権・著作財産権保護の対象になると考える。

これらの事により、少なくとも見積書の表以外の部分において見積条件が記載されている場合は、著作権法上の「著作物」に該当すると考える。

見積書は未公表著作物を地方公共団体に提供した場合に該当し、公衆に提供することを同意したとみなして公開すべきと考える。



## 第8 審査会の判断

審査請求人が主張する個々の事項について、本件処分の妥当性を検討した。

なお、審査請求人が審査請求書において、公開しないとされることについて理由も含め異議はない、としている次の部分に関し、条例第7条第2項第1号、第2号ア及び第6号の該当性は検討しない。

「当該法人その他の団体の印影」、「代表者の印影」、「担当者の氏名」（代表者の氏名は除く）、「担当者の印影」、「担当者のメールアドレス」、「県職員のメールアドレス」、「内線番号」

### 1 公文書公開決定通知書の「公開をしない部分」及び「公開をしない理由」について

「公開をしない部分」欄に記載された箇所について、提出された見積書を見分したところ、その見積書を「誰が」作成したか特定できないよう、法人名等の情報が黒塗りされていた。仮にそれらを公開した場合、「誰が」作成したものが判り、当該法人の取引に関する生産・技術・販売上のノウハウ等について、見積書の記載から窺い知れることとなり、他社との競争等において不利に働くおそれがあると認められる。よって、「公開をしない部分」は条例第7条第2項第2号アに該当し、非公開は妥当と判断する。

また、「公開をしない理由」欄を見分したところ、該当条文を示した上で、「法人に関する情報であって、公にすることにより実施設計書の単価の設定において県が見積書を徴した法人の取引に関する情報が明らかとなり、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるため。」としていることから、根拠とともに審査請求人が了知し得る程度に理由が示されていると認められ、不備があるとは言えないと判断する。

### 2 交付された公文書の写しについて

交付された公文書の写しを見分したところ、非公開とすべき法人名が公開されていた。実施機関は、弁明書において誤りの事実を認め、審査請求人の主張を認容するとした。

なお、このことについては、本答申の最後に審査会の意見を付すこととする。

### 3 通知書に記載されていない公文書の件名について

3事務所別に発出された公文書公開決定通知書の写しを見分したところ、「公文書の件名」欄には、3事務所計21件の工事名が記載されていた。

また、今回交付された公文書の写しはCD-Rに電子データを格納した形で審査請求人に公開された。当該電子データを見分したところ、公開請求された45件の工事について、3事務所別に、それぞれ審査請求人が指定した工事順に通し番号を付した上で、見積資料のあった21件はフォルダ名を「通し番号+審査請求人が指定した工事番号」とし、見積資料のなかった24件はフォルダ名

を「通し番号＋見積なし」としていた。

見積資料のなかった 24 件について、電子データのフォルダ名から当該工事が「見積なし」であることを類推できなくはないが、条例第 11 条で「書面で通知しなければならない」ことが規定されていることから、実施機関は、弁明書においてこれを認め、審査請求人の主張を認容するとし、改めて文書不存在の非公開決定を通知した。

なお、このことについても、本答申の最後に審査会の意見を付すこととする。

#### 4 理由の提示の不備の瑕疵について

審査請求人が引用する最高裁判例を見分したところ、ある会社が確定申告をした際に税務署から増額更正を受けたときに示された理由欄について、「各加算項目の記載から、右主張のごとき更正理由を理解することはとうてい不可能」、「具体的根拠を知るに由ないもの」とするとともに、「処分庁と異なる機関の行為により附記理由不備の瑕疵が治癒されるところは、処分そのものの慎重、合理性を確保する目的にそわないばかりでなく、処分の相手方としても、審査裁決によつてはじめて具体的な処分根拠を知らされたのでは、それ以前の審査手続において十分な不服理由を主張することができないという不利益を免れない。そして、更正が附記理由不備のゆえに訴訟で取り消されるときは、更正期間の制限によりあらたな更正をする余地のないことがあるなど処分の相手方の利害に影響を及ぼす」等としたうえで、「後日これに対する審査裁決において処分の具体的根拠が明らかにされたとしても、それにより治癒されるものではないと解すべき」としたものである。

本件処分の場合、「公開をしない理由」は、上記 1 のとおり、根拠とともに審査請求人が了知し得る程度に理由が示されており、少なくとも上述の「とうてい不可能」、「知るに由ない」と言えるほどの事案ではないと判断する。

#### 5 第三者の意見の聴取等について

審査請求人は、第三者の意見の聴取等に関し、おおむね次のとおり主張している。

- ・条例第 15 条で「第三者の意見の聴取等」が定められており、他の発注者においては意向聴取等を行った事例があるが、今回処分庁はこの手続きを経ずに一律に条例第 7 条第 2 項第 2 号アに該当するとしている。
- ・提出された見積書は未公表著作物に該当し、著作権法第 18 条第 3 項の規定により、見積書の著作者が見積依頼先に提供した未公表著作物（見積書）について、公開に同意しない旨の意思表示をしていない場合には、条例に基づく公開に同意したものとしてみなされる。
- ・見積書の著作者が公開に同意しているにも関わらず、処分庁が当該公文書を公開しないとする処分の意思があるため、見積書の著作者に対して、公

開決定の時までに条例に基づく公開しない旨の意思表示があるのかを聞くことが必要と考えられる。

本件処分に係る条例第 15 条及び著作権法第 18 条第 3 項について、審査会は次のとおり解釈する。

- ・ 条例第 15 条第 1 項に規定する意見の聴取は、「意見を聴くことができる」とあるとおり、実施機関に第三者の意見を聴くことを義務付けるものではなく任意であり、聴いた場合であっても、その意見に拘束されるものでもない。
- ・ 同第 2 項は、第三者に関する情報が記録された公文書を人の生命、健康等の保護のためという公益的理由により公開しようとするとき又は公益上の理由により裁量的公開をしようとするときは、第三者の権利利益を侵害するおそれがあり、適正手続の保障の観点から、実施機関は、公開の決定に先立ち、当該第三者に意見を述べる機会を与えなければならないこととしたものであり、本件処分には該当しない。
- ・ 著作権法第 18 条第 3 項の「同意」は、公開されても異議は申し立てないという趣旨である。

よって、見積書が未公表著作物に該当するか否かに関わらず、上述のとおり、公開・非公開はあくまで実施機関が決定するものであり、審査請求人が主張する以下の点を実施機関に義務付けるものではないと判断する。

- ・ 非公開の決定をする場合に、決定の時までに公開しない旨の意思表示の有無を当該第三者に聴くこと。
- ・ 当該第三者が公開に同意したものとみなしていることをもって、公開すること。

## 6 審査請求人のその他の主張

審査請求人のその他の主張は、当審査会の判断に影響を及ぼすものではない。

## 7 結論

以上の理由により、当審査会は、「第 1 審査会の結論」のとおり判断するものである。

## 8 付言

当審査会の結論は以上だが、審査請求人の主張を認容した以下の点については、手続き全体に影響を及ぼすほどの瑕疵とは言えないものの、今後同様のケースが起こらないよう、実施機関においては、チェック体制を再点検するなど、しっかりと防止策を講じられたい。

- ・ 非公開にすべき法人名を誤って公開したこと。
- ・ 公開請求の対象となる工事の一部が文書不存在であることを当初の決定

に入れていなかったこと。

## 第9 審査会の審議等の経過

当審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
令和 7 年 3 月 17 日	諮問
令和 7 年 5 月 16 日	審査会（第 1 回審議）
令和 7 年 7 月 18 日	審査会（第 2 回審議）
令和 7 年 9 月 18 日	審査会（第 3 回審議）
令和 7 年 11 月 10 日	審査会（第 4 回審議）
令和 7 年 12 月 16 日	審査会（第 5 回審議）※書面審議

答申に関与した委員（五十音順）

氏名	現職	備考
豊島 徳子	元人権擁護委員	
長尾由希子	聖カタリナ大学健康社会学部教授	
牧本 公明	松山大学法学部准教授	
光信 一宏	愛媛大学法文学部教授	会長
森本 明宏	弁護士	