

平27福情答申第12号

平成28年 3月31日

地方独立行政法人

福岡市立病院機構 理事長 竹中 賢治 様

(運営本部法人運営課)

福岡市情報公開審査会

会 長 田 邊 宜 克

(総務企画局行政部情報公開室)

公文書公開請求に係る非公開決定処分に対する異議申立てについて (答申)

福岡市情報公開条例(平成14年福岡市条例第3号)第20条第2項の規定に基づき、平成26年9月11日付け福病機第355号により諮問を受けました下記の異議申立てについて、別紙のとおり答申いたします。

記

「福岡市立こども病院の費用について、次の項目別明細。1 建築費用の総額と明細, 2 同敷地内の地盤整備工事費用の総額と明細」の非公開決定の件

答 申

**第 1 審査会の結論**

「福岡市立こども病院の費用について、次の項目別明細。1 建築費用の総額と明細，2 同敷地内の地盤整備工事費用の総額と明細」（以下「本件対象文書」という。）について、地方独立行政法人福岡市立病院機構（以下「実施機関」という。）が行った非公開決定（以下「本件決定」という。）は、別紙に示す部分については、公開とすることが妥当である。

**第 2 異議申立ての趣旨及び経過**

1 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、平成26年6月18日付け福病機第171号で実施機関が異議申立人に対して行った本件決定を取り消すよう求めるものである。

2 異議申立ての経過

- (1) 平成26年6月9日、異議申立人は、実施機関に対し、福岡市情報公開条例（平成14年福岡市条例第3号。以下「条例」という。）第5条の規定により、本件対象文書についての公開請求を行った。
- (2) 平成26年6月18日、実施機関は、条例第11条第2項の規定により本件決定を行い、その旨を異議申立人に通知した。
- (3) 平成26年8月12日、異議申立人は、本件決定について、これを不服として実施機関に対して異議申立てを行った。

**第 3 異議申立人、補佐人及び実施機関の主張の要旨**

1 異議申立人の主張

異議申立人は、異議申立書、反論意見書及び平成27年12月2日の当審査会第1部会における口頭意見陳述において、次のように主張している。

(1) 総論

本件決定は、市の保有する情報の一層の公開を図るという条例の制定趣

旨から逸脱しており、また、市政に関し市民に説明する責務を放擲しており、条例の適用及び条例の条規そのものに違反している。

市や実施機関が保有する情報は市民共有の財産であり、市民が求める情報公開は原則全て公開すべきものである。公開できないものは理由が明確なもので、かつ、限定的になされるべきものであるが、本件決定にはその理由がない。

## (2) 各論

### ア 条例第7条第2号違反について

市の公の施設建設に関する事業において事業費は公開されるべきものであり、応札事業者は事業の公共性を認知の上入札に応じている。本件決定は、市民の市政情報を知り、市政に参画する権利を奪った違法行為であるから、本件決定を取り消し、請求した公文書を全面的に公開すべきである。

市は、こども病院の移転に当たって、ローリング費用がかかる現地建替より更地への移転建替のほうが安価だと説明してきたが、本件請求において非公開決定が行われ、建設費が示されず、説明責任を果たしていない。また、こどもの命を預かる病院であるため、免震構造等の建築態様についても説明責任がある。さらに、市が土地の購入後に地盤強化工事を行っているが、これについても疑問がある。

本件請求は、落札業者が実際どのような工事をどのような費用で行ったかを構築物本体と地盤整備に分けてその明細の公開を求めたものであるから、落札価格に記載があつて、その後の実際の費用の掲載がないのは不自然であり不合理である。

実施機関が本件請求を非公開とした根拠は、条例第7条第2号アであるが、その除外規定適用には合理的理由がなく、本件決定は取り消されるべきである。また、本件請求で公開を求めた文書は、こどもの生命に関わる福岡市立こども病院の建設費と明細であるから公開されるべきであり、非公開とした本件決定は条例第7条第2号ただし書違反であり、取り消されるべきである。

### イ 条例第3条（実施機関の責務）及び第5条（公開請求権者）違反につ

いて

本件決定は、市民の公開請求の権利行使を阻害しており、違法である。

#### ウ 総合評価方式に対する反論

異議申立人が本件請求を行った理由は、こども病院の現在地での建替が人工島移転と比較すると1.5倍かかり、高額になることを理由にこども病院の人工島移転がなされたことから、その検証を行うためである。実施機関が既に公開している本件落札金額には建築費以外に管理業務費用等が合算されており、建築費だけの比較ができない。

実施機関が公表した「福岡市新病院整備等事業の落札者決定について」の中に記載されている事業の概要中「(4) 事業の内容①施設整備業務」の内容が異議申立人の請求した公文書に該当すると思われるが、この公文書に記されている新病院の建築費用の金額と埋立地特有の地盤工事費用との合計額が公開されれば、現在地での建築費用見積額は1.5倍かかるとの説明の検証、新病院建設費用に関して現在地と人工島移転の費用面における比較が可能となり、福岡市民が初めて人工島移転が費用の面で合理的だったのか判断できる。

実施機関は、異議申立人の公文書公開請求権、ひいては市民としての市政参画権を「総合評価方式」という見当違いの立論で侵害しており、この権利侵害行為は条例を没却する行為である。よって、非公開の理由に「総合評価方式」を適用するのは失当であり、適用の理由がなく、違法である。

#### エ 知的財産権保護に対する反論

実施機関は「建築費用等は、事業提案における事業者のノウハウが含まれており、まさに知的財産」と主張しているが、建築費および地盤改良費の額は外形的なものであり、額を公表することが直ちにノウハウを類推させるものであるならば、応札者及び落札金額の公表自体できないということになる。市の入札実態を見ても、総合評価方式においては外形的な金額のみによってノウハウが直ちに類推できないことを示しており、建設費及び地盤改良費を公表しないことは説明責任そのものを否定するものである。

また、実施機関は「価格だけでなく建物の設計・建設および長期にわたる維持管理等の業務を一体のパッケージとして事業提案を受け」たものとしていることを非公開の理由に挙げている。しかし、そうであったとしても、建築費および地盤改良費を公表することによって維持管理等の運営や建設方法・設計などが類推できるとは考えられない。一般に、建築物は専門家が外観と内部を目視することでおおよそその建築方法や費用は類推できるといわれている。他の業務と一体のものであることを理由に、外形的なものである建設費および地盤改良費を非公開決定する理由にはならない。

#### オ 2つの閣議決定に係る反論

実施機関は企業の知的財産であること(条例第7条第2号に該当すること)を理由に本件決定を行い、その中で2つの閣議決定を持ち出しているが、これらは努力義務にとどまるものであり、法的拘束力はなく、非公開の理由にならない。条例に基づいて公開する場合には罰則規定は該当しないはずである。

さらに、原則公開という市民の権利と非公開とすることで守られる企業の利益の比較衡量がなされておらず、企業の知的財産ならば一律に非公開としているが、条例第7条第2号には例外規定として「人の生命、身体、健康、生活若しくは財産又は環境を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」については、公開となっている。

実施機関は建設費用の明細を公開しないことが、直接患者の生命や身体に影響を及ぼすという申立人の主張には論理の飛躍があると主張しているが、こども病院とは正にこどもの命を預かる病院であり、この建物が免震構造を採用しているか、地盤の杭はどこまで打ち込まれているか等は生命や身体の保護のために必要な情報であり、これらの建築費用についても、上記の例外規定に該当するものとする。

2つの閣議決定は、市民である異議申立人に義務を課し、権利を制限する行政処分ではないことは明白であり、かかる法的拘束力を持たない閣議決定を本件決定の論拠にすることは無理があると同時に、情報公開法と条例に条規された国民・市民の情報公開請求権を侵奪する違法があ

るといわざるを得ない。

#### カ 事業契約書に対する反論

実施機関は、「福岡市新病院整備等事業」事業契約書の第97条の秘密保持条項に違反するため、事業者の知的財産を公開することはできないと弁明している。しかし、第97条で規定されているのは、事業者の守秘義務であり、また「機構が法令又は情報公開請求条例等に基づき開示する情報」（同条1項七）は、事業者の守秘義務情報からも除外されている。すると、本契約における守秘義務を負うのは実施機関ではないことが明らかであり、本件請求によって、明らかとされるべき情報は秘密情報ではないのだから、全面公開されるべきである。

実施機関が示した理由で市政情報が秘匿されることを許せば、今後、地方独立法人やPFI企業による公の施設の設置や管理について、情報が秘匿されるのが常態となり、本件は、市の情報公開制度の今後に関わる問題である。

#### キ その他

本件決定が条例第7条第2号ア以外の条規にも違反しているとの異議申立人の主張に実施機関が弁明していないことは、主張を容認したと受け止めざるを得ない。

## 2 補佐人の主張

補佐人は、平成27年12月2日の当審査会第1部会における口頭意見陳述において、次のように主張している。

- (1) 条例の条文の規定からすると、実施機関の主張のとおり、PFI事業の提案内容等が知的財産に該当すること、また、そのためにPFI事業に係る公文書が非公開となることは理解できる。しかし、条例の本来の主旨に鑑みれば、PFI事業だから一律に非公開となるのはおかしいと考える。PFI事業ではなく、一般的な入札による建設工事や地盤工事であれば、設計書や契約金額は公開されていたのではないかと思われる。PFI事業でなければ公開されるべき内容があるが、それと比較してPFI事業を一律に非公開としたのでは、市民は全くその情報に触れることができなくな

る。全てを公開すべきとは言わないが、全て非公開というのは受け入れられない。

本件決定は、市民が行政に対してチェック・監視を行うことができず、住民自治の原則に反する。

- (2) こども病院の安全面等を確認したいが、全部非公開だとその端緒さえつかめない。金額の大枠や採用した工法は公開すべきである。
- (3) 情報公開審査会においては、憲法で保障された住民自治の権利の観点から、今後の公開請求も含めて、PFI事業であってもこの程度は情報公開すべきというような提言を行って頂きたい。

### 3 実施機関の主張

実施機関は、弁明意見書及び平成27年10月30日及び同年11月11日の当審査会第1部会における口頭意見陳述において、次のように主張している。

#### (1) 弁明の趣旨

本件決定は、実施機関が、条例に基づき、慎重に判断した上で行ったものであり、正当かつ妥当な処分である。

#### (2) 本件対象文書の特定について

本件対象文書は、福岡市新病院整備等事業における、建築費と地盤整備工事費の総額と明細を示すものである。

#### (3) 本件処分を行うに至った理由

ア 福岡市新病院整備等事業は、価格だけではなく建物の設計・建設及び長期にわたる維持管理等の業務一体のパッケージとして事業提案を受け、これらを総合的に評価する「総合評価方式」を採用し、これにより事業者を決定しているものである。

事業者の事業提案の内容は、発注者の要求する品質を満たしつつ、これまでに事業者が集積した技術的知識や経験などのノウハウに基づき、収益性を踏まえ、建物・設備等の保守計画等を勘案した建物の構造、材質等の最適な組み合わせを総合勘案し、構成されたものである。

イ 「知的財産」の定義は、知的財産基本法において「「知的財産」とは、発明、考案、植物の新品種、意匠、著作物その他の人間の創造的活動に

より生み出されるもの（発見又は解明がされた自然の法則又は現象であって、産業上の利用可能性があるものを含む。）、商標、商号その他事業活動に用いられる商品又は役務を表示するもの及び営業秘密その他の事業活動に有用な技術上又は営業上の情報をいう。」とされている。

ウ 本件対象文書である建設費用等は、事業提案における事業者のノウハウが含まれており、まさに知的財産である。これを公開することは、金額の公開にとどまらず、事業者の技術提案やノウハウまで露呈することになり、当該事業者の競争力の低下を招き、企業活動に支障をきたす事態となるといえる。

エ 一方、「公共工事の品質確保の促進に関する施策を総合的に推進するための基本的な方針について」（平成17年8月26日閣議決定）において、事業提案は事業者の知的財産であり、事業者の了承を得ることなく、公表しないこととされている。

さらに、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」（平成25年9月20日閣議決定）において、「民間事業者の選定を行ったときは、その結果を評価の結果、評価基準及び選定の方法に応じた選定過程の透明性を確保するために必要な資料（公表することにより、民間事業者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれのあるものを除く。）と併せて速やかに公表すること。」とあり、公表することにより、民間事業者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれのあるものは、公表の対象から除外されている。

なお、本件対象文書の公表については、事業者は、本件対象文書を公表することによって、受注活動等の支障となるため公表することはできないとの意向を持っていることを確認している。

オ 以上のことから、本件対象文書を公開することは、事業者の営業戦略、将来の経営に対して影響を与えるおそれがあり、条例第7条第2号アに示す「公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、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」に該当すると判断し、本件決定を行ったものである。



異議申立人は、条例第7条第2号ただし書の「人の生命、身体、健康、生活若しくは財産又は環境を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」は例外的に公開するという内容に違反していると主張するが、本件対象文書である建設費用の明細を公開していないことが、直接患者の生命・身体に影響しないことは明らかであり、公開が必要だとする異議申立人の主張には論理の飛躍がある。人の生命等の他に本条項が保護する財産等についても、保護すべき特段の事情は確認できないことから、条例第7条第2号ただし書きに違反するものではない。

異議申立人による条例第7条第2号ア及びその他の条例違反であるとの主張については、前述のとおり本件決定が条例第7条第2号アに該当していることを根拠としており、条例に違反するものではない。

カ 病院機構と事業者が締結した「福岡市新病院整備等事業」事業契約書第97条には秘密保持条項を規定しており、当機構は本事業に関して知り得た情報のうち「秘密情報」に該当するものについて守秘義務を負っているため、事業者の知的財産を公開することは、この守秘義務条項に違反することとなり、病院機構が損害賠償請求されることにも繋がるため、安易に公開に応じることはできない。

(4) 反論意見書に対する意見について

ア 反論意見書に「総合評価方式を採用したことが非公開決定の理由」とあるが、総合評価方式は品確法に基づく事業者の提案内容を評価する手段の1つであり、総合評価方式であることが非公開決定の理由ではない。

イ 反論意見書に「建設費及び地盤改良費の額は外形的なものであり、額を公表することが直ちにノウハウを類推させることに繋がるとは言えない」とあるが、本事業は要求水準書による仕様発注、性能発注であり、事業者が提案した内容を公表することは、他事例の発注案件にも影響を及ぼす可能性があり、協力企業も含めて他の受注活動への影響は測り知れないものと考えている。

ウ 反論意見書に「福岡市や病院機構が所有する情報は市民共有の財産であり、市民が求める情報公開は原則全て開示すべきものである」とあるが、提案内訳書の内容が、PFI法基本方針及び品確法基本方針により

「知的財産」に該当するという点で、条例第7条第2号アの規定である「公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、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」に該当すると判断している。

エ 秘密保持条項が事業者の義務として定められているという異議申立人の主張については、そのとおりである。

しかし、実施機関が守秘義務を負っていないのかという点については、ノウハウの提供をうけている実施機関としても信義則上、契約当事者の利益を侵害してはならず、安全配慮義務を当然考えなければならないと考えている。契約上実施機関も発注者として秘密保持義務を負っているといえると考えている。

#### 第4 審査会の判断

上記の異議申立人、補佐人及び実施機関の主張に対して、当審査会は次のとおり判断する。

##### 1 本件対象文書の特定について

(1) 異議申立人が求める本件対象文書は、福岡市新病院整備等事業における、建築費及び地盤整備工事費の各総額及び各明細を示すものであり、実施機関は、対象文書として、「福岡市新病院整備等事業 事業契約書」の一部（別紙11のうち「1. PFI事業費の構成」の部分）及び「福岡市新病院整備等事業 提案書」の一部（様式4-2-12、様式4-2-14、様式4-3-15）を特定しているが、当審査会としては、これらの特定に加えて別紙11の1を構成している「別紙11の付表」も対象文書に含めるべきものと判断する。

(2) 実施機関は、本件対象文書について、条例第7条第2号に該当するとの理由によりその全てを非公開としている。

##### 2 基本的な考え方について

条例は、条例第1条に規定されているように、市の保有する情報の一層の公開を図り、市政に関し市民に説明する市の責務が全うされるようにするとともに、市民の監視と参加の下にある公正で開かれた市政の推進に資するこ

とを目的としている。

しかし、市の保有する情報の中には、公開することにより、個人や法人等の正当な権利利益を害するものや、行政の適正な執行を妨げ、あるいは適正な意思形成に支障を生じさせ、ひいては市民全体の利益を損なうこととなるものもある。このため、条例では、市の保有する情報は公開を原則としつつ、例外的に公開しないこととする事項を条例第7条各号に個別具体的に定めているところである。

実施機関は、請求された情報が条例第7条各号の規定に該当する場合を除いて、その情報を公開しなければならないものであり、同条各号に該当するか否かについては、厳正に判断されるべきものである。

以下、当審査会において、実施機関が条例第7条第2号により非公開と判断した本件対象文書が、同号の非公開情報に該当するか否かについての検討を行うこととする。

### 3 条例第7条第2号について

条例第7条第2号アの規定は、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であって、公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、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ついては、同号ただし書に定める情報を除いて、非公開情報と規定している。

そして、「正当な利益を害するおそれ」とは、公にすることにより、法人等の事業活動に何らかの不利益が生じるおそれがあるというだけでは足りず、法人等又は事業を営む個人の正当な利益が、具体的かつ明らかに侵害されると認められる場合を意味すると解される。そして、その判断に当たっては、当該情報の内容及び性質、当該法人等又は事業を営む個人の事業内容、行政との関係、憲法上の権利の保護の必要性等を考慮して、総合的に判断する必要がある。「おそれ」の程度については、単なる抽象的な可能性ではなく、法的保護に値する高い蓋然性が求められる。

また、同号ただし書は、公にすることにより害されるおそれがある法人等又は事業を営む個人の権利利益よりも、人の生命、身体、健康、生活若しくは財産又は環境の保護の必要性が上回るときには、同号アに該当する場合で

あっても、公開しなければならないこととするものである。

#### 4 条例第7条第2号該当性について

(1) 一般的に、事業者が行った事業提案の内容については、それぞれの事業者が蓄積してきた、いわゆる知的財産が含まれている場合には、それを公にすることにより、当該企業の権利、今後の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることから、条例第7条第2号に該当する可能性があるものと言うことができる。

(2) ところで、本件に係る福岡市新病院整備等事業において採用された入札方式は「総合評価一般競争入札方式」であるが、当該「総合評価方式」は、応札価格のほか、高度な技術提案や施工能力等、価格以外の要素を総合的に評価して落札者を決定する方法であり、必ずしも最低価格の入札者が落札するとは限らないものである。

このような総合評価方式に限ったことではないが、入札に参加する各事業者においては、自身が今まで事業活動で得た経験、技術力等を駆使して事業提案書を作成しているものである。

特に、本件の福岡市新病院整備等事業で採用した、建物の設計、建設だけでなく、これらの建物等を長期にわたって維持管理などを行う業務全体を一括して事業提案を求め、これを評価する入札方式においては、事業者は、その集積した経験、技術力等に基づき、単に項目における費用の積算のみならず、長期にわたる施設全体の保守計画等を勘案した施設の構造、材質等の最適な組み合わせを総合的に盛り込んだ事業計画書を作成しているものであることを考慮する必要がある。

このことからすると、本件対象文書にはこれら事業者の経験、技術力等を駆使した生産技術上又は販売上の情報が含まれる可能性があり、さらに積算金額の部分においても単に施設等の建設費の見積金額に留まらない可能性があると言える。

(3) これらのことを前提に、当審査会において、「福岡市新病院整備等事業事業契約書」の一部（別紙11、「1. PFI事業費の構成」（付表を含む））及び「福岡市新病院整備等事業 提案書」の一部（様式4-2-12, 様式4-2-14,

様式4-3-15)を見分したところ、まず、当該対象文書は、実施機関が「福岡市新病院整備等事業 入札説明書」の添付資料5の「様式集・作成要領」で示した様式(実施機関が作成し、ホームページで公表している様式)を基に作成したものであるから、当該様式で示された部分については、公にしても当該事業者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとは認められず、公開とすることが妥当であると判断する。

なお、様式4-3-15の一部(8ページ目(8/10)、「F.搬送機設備工事」の名称の欄の部分)に、様式で示された部分以外の記載があるが、当該部分についても、当該事業者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとは認められないため、公開とすることが妥当であると判断する。

- (4) 次に、事業提案に記載されている積算された事業費の内訳の金額(個々の工事費等の見積金額)については、本件事業提案の性質からすると、事業者としての事業運営の方針や経営戦略が金額で表現されたもの、つまり、事業者が蓄積してきた生産技術上又は販売上の情報に当たるものと評価することができる。そして、当該内容を公にすると、以後の同種の入札において、競合他社等が容易に当該内容を模倣した提案を行うことが可能となり、競合他社等において対抗的な事業活動が行われること等により、模倣されることによって当該事業者の事業の優位性が失われ、ひいては当該事業者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれを否定できない。

しかしながら、当審査会としては、事業費の個々の見積金額を合算することによって示される別紙記載の部分については、これを公開したとしても事業者の生産技術上又は販売上の情報を推測することができるためとは言えず、条例第7条第2号アでいう事業者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとは認められないため、公開とすることが妥当であると判断する。

- (5) 異議申立人らは、本件請求については、こどもの生命に関わることであり、条例第7条第2号本文ただし書に該当するから公開すべき旨主張するが、当審査会としては、本件の場合において、人の生命、身体、健

康，生活若しくは財産又は環境の保護の必要性が上回るとは認められない。

## 5 その他

異議申立人らは，その他種々の主張を行っているが，いずれも当審査会の判断を左右するものではない。

以上により，本件決定について，「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

## 第5 審査会の処理経過

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
平成26年7月16日	実施機関からの諮問
平成26年8月7日	実施機関が弁明意見書を提出
平成26年11月7日	異議申立人から反論意見書提出
平成27年7月1日（第1部会）	審議
平成27年9月9日（第1部会）	審議
平成27年10月30日（第1部会）	実施機関より意見聴取
平成27年11月11日（第1部会）	実施機関より意見聴取
平成27年12月2日（第1部会）	異議申立人及び補佐人より意見聴取
平成28年1月7日（第1部会）	審議
平成28年2月3日（第1部会）	審議
平成28年3月2日（第1部会）	審議

## 第6 答申に関与した委員

田邊宜克，石森久広，五十川直行，馬場明子

別 紙

対象公文書名（ページ枚数）	公開すべき部分
福岡市新病院整備等事業 事業契約書 表紙（1枚）及び本文（1枚） 「別紙11 PFI事業費の支払い方法及びPFI事業費の支払額の改定」（9枚）のうち、「1. PFI事業費の構成」（付表を含む）の部分（計3枚）	事業者の丸印を除く部分 ・「1. PFI事業費の構成」の表のうち、「PFI事業費の内訳及び金額」の欄中①から⑤まで及び⑥から⑧までのPFI事業費の金額を除く部分 ・付表全て
福岡市新病院整備等事業様式(4-2-1)事業計画提案書 福岡市新病院整備等事業様式(4-2-12)初期投資計画及び維持管理計画の内訳（1枚） 書類名「初期投資計画及びその内訳」（様式番号4-2-14）（1枚）	金額（消費税抜き）の欄のうち、①から⑤までの金額及び⑥から⑧までの金額（小費目を含む）を除く部分 「算定根拠」，「合計金額」，「平成22年度」，「平成23年度」，「平成24年度」，「平成25年度」の欄を除く部分
福岡市新病院整備等事業様式(4-3-1)施設整備計画提案書 福岡市新病院整備等事業様式(4-3-15)施設整備工事費（10枚）	1ページ目（1/10）から10ページ（10/10）までの表中「仕様」及び「金額」の欄を除く部分