

答 申 情 第 1 2 2 号
令 和 3 年 7 月 8 日

京 都 市 長 様

京都市情報公開・個人情報保護審査会
会 長 北 村 和 生
(事務局 総合企画局情報化推進室情報管理担当)

京都市情報公開条例第18条第1項の規定に基づく諮問について（答申）

令和2年7月31日付け保健介第299号をもって諮問のありました下記のことについて、別紙のとおり答申します。

記

業務委託企画提案書の公文書一部公開決定事案（諮問情第213号）

(別紙)

1 審査会の結論

処分庁が行った公文書一部公開決定処分は妥当である。

2 審査請求の経過

(1) 審査請求人は、令和2年2月26日に、処分庁（担当 保健福祉局健康長寿のまち・京都推進室介護ケア推進課（以下「介護ケア推進課」という。））に対して、京都市情報公開条例（以下「条例」という。）第6条第1項の規定により、「介護認定及び給付業務委託に関する●●の企画提案書」の公開を請求した（以下「本件請求」という。）。

(2) 処分庁は、本件請求に係る公文書として「介護認定及び給付に係る業務委託企画提案書」（以下「本件公文書」という。）を特定した。本件公文書には、条例第13条第1項に規定する第三者（以下「第三者」という。）に関する情報が含まれていることから、処分庁は、当該情報を公開する支障の有無について、当該第三者に対して、同項に基づく意見書提出の機会を付与し、意見書の提出を受けたうえで、本件処分をし、令和2年4月15日付けで、その旨及びその理由を次のとおり審査請求人に通知した。

条例第7条第1号及び第2号に該当

- ・ 担当者の氏名、役職名及び職歴については、公開することにより、当該個人のプライバシーを侵害するおそれがあるとともに、当該法人の事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害するおそれがあるため。（条例第7条第1号及び第2号に該当）
- ・ 法人からの提案内容のうち、法人の独自の知見、ノウハウ等に基づき作成された内容については、公開することにより、それらの具体的提案内容が他者により模倣されるおそれがある等、当該法人の競争上又は事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害するおそれがあるため。（条例第7条第2号に該当）

(3) 審査請求人は、令和2年7月1日に、本件処分を不服として、行政不服審査法第2条の規定により、本件処分の取消し及び公文書の全部公開（個人のプライバシーに係る部分を除く）を求める審査請求を行った。

(4) なお、当審査会は、審査請求人のほか第三者（行政不服審査法第13条第4項本文に規定する参加人）に対しても京都市情報公開・個人情報保護審査会条例第9条第1

項に基づき口頭意見陳述の機会を付与した。

3 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、本件処分の取消し及び公文書の全部公開（個人のプライバシーに係る部分を除く）を求めるというものである。

4 処分庁の主張

弁明書及び審査会での職員の説明によると、処分庁の主張は、おおむね次のとおりであると認められる。

(1) 本件公文書について

処分庁では、要介護認定に係る業務及び介護保険給付に係る業務（以下「認定給付業務」という。）について、これまで区・支所の職員・嘱託員を中心に業務を遂行してきたが、今後、認定給付業務の担い手の確保が困難になる中であっても、継続的に安定した持続可能な執行体制を維持できるよう、介護ケア推進課に業務を集約したうえで、認定給付業務のうち、郵送、入力等の委託可能な業務を外部の事業者へ委託することとした。

本件公文書は、認定給付業務に関して公募型プロポーザル方式による受託事業者の選定に当たり、応募事業者である●●から提出を受けた「企画提案書」である。処分庁では、本件公文書に、条例第7条第1号及び第2号に規定する非公開情報が記録されていると判断し、本件処分を行ったものである。非公開情報の該当性については、以下に主張するとおりである。ただし、審査請求人は、審査請求書において、個人のプライバシーに係る部分を除き、公文書の全部を公開することを求める旨を主張していることから、本件公文書で非公開とした部分のうち、条例第7条第1号に該当するとして非公開とした部分（担当者の氏名、役職名、職歴）については、主張しない。

(2) 条例第7条第2号該当性

企画提案書は、応募事業者が蓄積している技術力、調整力、発想力、提案力、デザイン力などの英知を結集した文章や図表によって構成され、発注者が期待する業務成果や業務過程等を独自の視点で提案として示すものである。本件公文書についても、認定給付業務に関して、応募事業者の持つ豊富な経験と高い専門知識、高度な企画・調整能力等を基に、基本方針や具体的な導入実績のほか、人員体制やシステムを利用した付加価値などについて、応募事業者が企画・検討した具体的な提案が詳細に記載されている。

他都市においても処分庁と同じ業務の民間委託の取組が進んでおり、企画提案書の内容は、デザインも含め、他都市における同様の公募型プロポーザルの際に、提案内容の根幹を成す重要な情報となる。そのため、企画提案書の内容が公開され、競合他社が応募事業者の提案内容や提案方法に関する有益な情報を得ることになれば、応募事業者の競争上の地位を脅かし、将来における事業活動の利益を損なうこととなる。このような懸念を踏まえて、本件処分に当たっては、あらかじめ応募事業者に対して、本件公文書を公開する支障の有無について、条例第13条第1項に規定する意見照会を行ったところ、応募事業者から「提案内容については、公開することにより、競争上又は事業活動上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるため、業務委託企画提案書の目次を除く内容部分を公開することには支障がある」との意見が提出された。

したがって、業務委託企画提案書の目次を除く内容部分を公にすることは、当該応募事業者の競争上又は事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害すると認められ、条例第7条第2号に該当すると判断し、一部公開としたものである。

(3) 以上のとおり、本件処分に違法又は不当な点はない。

5 参加人の主張

意見書及び審査会での参加人の説明によると、参加人の主張は、おおむね次のとおりであると認められる。

- (1) 企画提案書には、当社独自で考案した認定までの期間短縮の取組みや有益な提案及び人員体制や人材育成等、独自の知見、ノウハウ等法律上保護されるべき無形資産が詰め込まれている。公開されるとこれらが流出することになるため、既に公開された一部及び個人のプライバシーに係る部分を除いた当社企画提案書の全部の情報は、「公にすることにより弊社の正当な利益を明らかに害すると認められるもの」に該当すると考える。
- (2) また、他都市においても同様の民間委託が進んでいるところ、当社企画提案書の内容は、競合他社との関係でプロポーザルの際の根幹をなすものであるため、競合他社にとって応募に関する有益な情報となる。このような内容等が公開されることで、当社の「競争上の地位」は脅かされ、将来における事業活動上の利益を損なうことにもなる。
- (3) 業務委託契約の内容は、要介護認定に係る業務及び介護保険給付に係る業務のうちの郵送、入力等あくまで要介護認定に付随する裁量の余地のないテクニカルな業務で

あり、要介護認定処分そのものの業務ではない。したがって、当社が受託した業務の遂行することで、「人の生命、身体又は健康」が害されることは想定されない。

6 審査請求人の主張

審査請求書、反論書及び審査会での審査請求人の説明によると、審査請求人の主張は、おおむね次のとおりであると認められる。

(1) 企画提案書は条例第7条第2号ただし書アに該当する。

ア 介護保険法上、介護保険制度による介護サービスが市民に提供されるに至るまでには、要介護認定が必須である。2020年4月1日より、公募型プロポーザルによって選定された受託企業がその「要介護認定」に関わる作業を公務労働者に代わって担うことになった。

要介護認定は市民の介護サービスの必要性を判定する業務（行政処分）であり、市民の介護サービス保障と密接にかかわる業務である。京都市は従来、約130人の保健・医療・介護・福祉に関する有資格者等を非常勤嘱職員として配置し、介護認定給付業務を担わせてきた。

イ 公務労働者は、いわば市民の人権の守り手である。これに対し、営利企業はあくまで利潤追求が目的である。民間営利企業が公務を受託する際、とりわけ介護や医療といった市民の人権保障の実現に携わる業務については、特にその担い手がどのような方針・体制等を準備しているのかが、直接的にサービスの質へ影響を与えるものとする。

ウ 然るに、京都市は公募型プロポーザルにおいて、受託企業の「企画提案書」を審査し、委託を決定しているのであり、企画提案書は受託企業が提供する人材が人権保障の担い手たる公務労働者の代替者としてその職責を果たし得るか否かを証明する情報である。介護サービスの提供の可否を決定する要介護認定に係る事業は「人の生命、身体又は健康を保護」することに直結しており、企画提案書は条例第7条第2号の（ア）に該当する公表すべき情報であるとする。

エ したがって、本事件の「一部公開決定」並びに「弁明書」の主張は、条例に違反するとする。企画提案書は介護サービス保障という市民の人権保障にかかわる内容を含むものと考えられ、企業の競争力阻害の防止がそれに優先することはあり得ないはずである。

- (2) 公務を受託した時点で受託企業の企画提案書の情報は受託企業固有の情報とは言えず、受託企業に公表可否の確認をすべき情報ではない。

条例の前文に「本市が保有する情報は、広く市民に公開され、適正に活用されることにより、市民生活の向上と豊かな地域社会の形成に役立てられるべきものである」とあるように、市の保有する情報は公開が原則である。

民間企業への委託にかかる経費の原資はすべて市民の税金である。選定に漏れた企業の提案であればいざ知らず、委託された時点で民間企業の「応募事業者が企画・検討した具体的な提案」は、当該企業固有の情報とはいえず、市民の保有する情報と見做すことが妥当であり、受託企業に公表の可否を照会すること自体が正しくないと考ええる。

- (3) 市民の立場からは本随意契約に至る経緯は把握できない。

ア 審査請求人は、京都市における公募型プロポーザルなる随意契約の一形態を用いた委託業者決定過程について、現状公開されている資料だけでは市民にその経緯を十分に説明し得ていないと考える。市民に対し、地方自治法やプロポーザル等実施手続ガイドライン（行財政局財政担当局長決定・平成27年3月2日）に則った説明責任を果たすための一環として、企画提案書の公表は不可欠である。

イ 第一に、地方自治法は一般競争入札あるいは指名競争入札を用いず、随意契約ができる場合を厳格に定めているが、介護認定給付業務等の委託は地方自治法施行令第167条の二に掲げられた九項目の場合のうち、いずれの場合に該当したため随意契約とされたのか不明である。

ウ 第二に、京都市の策定したプロポーザル等実施手続ガイドラインによると、「2 公募方法(1)プロポーザル等は、原則として、広く公募を行うこととし、できる限り多くの事業者が参加できるよう周知を図るものとする。(2)企画等の提案書を提出するまでの期間については、原則として、公募を始めた日から、少なくとも2週間程度は確保するものとする」とある。審査請求人の知り得る限りにおいて、京都市は2019年8月5日からインターネット上で公募を開始、参加表明期限を同月19日、企画等の提案書の提出期限は同月30日としていた。インターネット以外の媒体を用いた公募を行ったか否かは承知していない。万が一、インターネット上の公募のみであったとすれば、それが「広く公募」したと言い得るか、「できる限り多くの事業者が参加できるよう周知を図」ったと言い得るか、疑問である。

エ 第三に、公募開始から「参加表明書等」の提出までの期間は「2週間」で区切られていた。この短期間にガイドライン上の「3 選定手続 原則として、複数の候

補を比較して契約の相手方を選定するものとする」とあるように、公募型プロポーザルの本来の姿である複数応募を想定し得たのか、疑問である。尚、結果として9月13日に委託先として●●を代表とするコンソーシアムが選定されたが、応募は1社であった。

オ 第四に、審査請求人は通常、公募型プロポーザルについての京都市ホームページ上の取り扱いは、募集期間が終了しても即座に告知画面を削除することはせず、「公募の受付は終了しました」等の注記を付けるのみであることが一般的な取扱いと認識している。しかし審査請求人の知るところでは、京都市は本件に関し、インターネット上の告知画面を少なくとも8月20日段階で既に削除していた。なぜ早々に消されたのか。募集告知自体をホームページから抹消し、審査結果のみを掲載する方法では、市民がホームページ上、自分たちの税金を使ったどのような事業を市が民間事業者へ委託しようとしたのか、後日の検証が不可能となる。については条例にある「市民の知る権利を具体化し、併せて市政に関する情報を積極的に提供することが、市民の福祉の増進と地方自治の健全な発展に不可欠であると認識」との市の姿勢と大きくかけ離れた事態となっているものであり、その取扱いの是非について、疑問である。

カ 第五に、選定結果の公表方法についてである。ガイドラインには「プロポーザル等により契約の相手方を選定した場合にあっては、速やかに、その結果、参加した事業者及び評価点その他の契約の相手方を選定した理由が分かる情報を公表するものとする」とある。しかし、京都市情報館に公開されているのは、「受託候補者及び評価点／●● 85.2点／100点」との一文のみである。これが「選定した理由」がわかるものであるか、疑問である。

キ 以上のように、本件に関しての公募型プロポーザルの運用は、市民目線では透明性が欠けていると言わざるを得ず、特に第五の点に至っては自ら策定したガイドラインにすら則っていない。このような取扱いの下で企画提案書の公開を拒んでしまえば、京都市は本契約について一切の情報公開を拒んでいるのと同じであると考ええる。

(4) 結論

以上の経過を踏まえれば受託企業の「企画提案書」は、京都市が当該事業者を選定した根拠文書であること、選定によって市民サービスを後退させないことを担保すべき文書であり、市民の税源を民間事業者に支払うことの正当性を証明する文書である。それを全文公開せず、目次・見出しを除く全ページを黒塗りとしたことは、極めて

不当な決定であり，再検討を強く求めたい。

6 審査会の判断

当審査会は，処分庁の主張，参加人の主張及び審査請求人の主張を基に審議し，次のとおり判断する。

(1) 本件公文書について

処分庁は，認定給付業務のうち郵送，入力等の業務（本委託業務を運営するために必要な設備・システム等の整備，対応に従事する要員の確保や研修の実施等を含む。）を外部の事業者へ委託することとし，公募型プロポーザル方式によりその受託事業者を選定した。

本件公文書は，処分庁が認定給付業務の受託事業者を選定するに際して●●から提出を受けた企画提案書であり，当該企画提案書には，基本方針，情報セキュリティの確保，導入実績（認定）など22項目について，項目ごとに提案内容が記載されている。

(2) 本件審査請求について

審査請求人は審査請求書において，処分庁が非公開とした箇所のうち，個人のプライバシーに係る部分については争わない旨を述べているので，当審査会では，個人のプライバシーを理由とした非公開部分以外（以下「本件非公開部分」という。）についての処分の妥当性について検討する。

(3) 本件非公開部分について

当審査会が本件公文書を見分したところ，本件非公開部分は，一部の見出し及び具体的な提案内容部分であった。

本件非公開部分の判断について，当審査会が諮問庁に確認したところ，処分庁が公募型プロポーザル方式による提案募集を行った際に提示した「提案内容評価票」に掲げた評価項目や評価事項と同趣旨のものについては非公開とする合理的な理由がないことから公開とし，これ以外の見出しや具体的な提案内容については非公開と判断したとのことであった。

(4) 条例第7条第2号該当性について

処分庁は，本件非公開部分を公開することは，応募事業者の競争上又は事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害すると認められ，条例第7条第2号に該当する

と主張し、一方、審査請求人は、条例第7条第2号ただし書アに該当すると主張するので、この点について以下、検討する。

ア 条例第7条第2号（本文）について

(ア) 条例第7条第2号（本文）は、公開することにより、法人その他の団体又は事業を営む個人の競争上又は事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害すると認められる情報が記録された公文書について、非公開とすることを定めたものである。

(イ) なお、市民生活に大きく関わる市の業務の委託先選定に係る情報については、行政運営の透明性・公平性を確保し、市民への説明責任を果たすことが求められるものであるから、本件公文書の内容を、応募事業者のノウハウやアイデアを含むことを理由に非公開とする場合には、そこに法的に保護する必要性のある独自性や事業活動を行う上での秘匿性を有している必要があるものと考えられる。

(ウ) この点に関して、処分庁は、企画提案書は応募事業者の蓄積している技術力、調整力、発想力、提案力、デザイン力などの英知を結集した文章や図表によって構成され、発注者が期待する業務成果や業務過程等を独自の視点で提案として示すものであること、本件公文書についても、認定給付業務に関して、応募事業者の持つ豊富な経験と高い専門知識、高度な企画・調整能力等を基に、企画・検討した具体的な提案が詳細に記載されていることなどを理由に、本件非公開部分は条例第7条第2号に該当する非公開情報であると主張する。

(エ) また、参加人は、本件公文書には、独自で考案した認定までの期間短縮の取組や有益な提案及びノウハウ等、法律上保護されるべき無形資産が詰め込まれていることや、他都市においても同様に民間委託が進んでいる中で、本件公文書の内容は、プロポーザルの際の根幹をなすものであるため、競合他社にとっては応募に関する有益な情報となることから、公開されることで競争上の地位が脅かされ、将来における事業活動上の利益を損なうことになると主張する。

(オ) 当審査会が本件公文書を見分したところ、その提案内容には、応募事業者の経験等を通じて得た知見を踏まえた独自のノウハウ等が期間短縮の取組や人員体制など随所に反映されていることが認められた。さらに、他自治体においても認定給付等の業務の受託を巡って、限られた事業者がプロポーザル方式による競争を行っている状況を踏まえれば、項目（見出し）の立て方も含め、仮に同業他社に企画提案書の内容が公にされることになれば、応募事業者のその後の競争上又は

事業活動上の地位を害することは明らかであると認められる。よって、処分庁の判断は妥当なものであると判断する。

イ 条例第7条第2号ただし書アについて

- (ア) 条例第7条第2号ただし書アには、同号本文に該当する情報であっても、法人等の事業活動によって生じ、又は生じるおそれのある危害から、人の生命、身体又は健康を保護するために必要と認められる情報は公開する旨が規定されている。
- (イ) 審査請求人は、市民の介護サービスの必要性を判定する要介護認定は、市民の介護サービス保障と密接にかかわる業務であることから、「人の生命、身体又は健康を保護」することに直結しており、企画提案書の情報は条例第7条第2号ただし書アに該当し、本件非公開部分は公開すべき情報であると主張する。
- (ウ) 一方、処分庁及び参加人は、業務委託の内容は、認定給付業務のうちの郵送、入力等で要介護認定に付随する裁量の余地のないテクニカルな業務であり、受託業務の遂行により人の生命、身体又は健康が害されることは想定されないと主張する。
- (エ) 当審査会が、要介護認定に関わる本件委託業務の範囲について、事務局をして改めて処分庁に確認させたところ、以下のとおりであった。

要介護認定に係る個別の判断（審査及び判定）は介護保険法第27条第5項に基づき認定審査会に権限がおかれており、市職員であってもその判断に関与することはできないものである。そのうえで、委託業務については、平成20年1月17日付け内閣府通知「市町村の出張所・連絡所等における窓口業務に関する官民競争入札又は民間競争入札等により民間事業者に委託することが可能な業務の範囲等について」に基づき判断し、認定審査会における審査が的確かつ効率的に進められるために、事務局として、審査判定のための審査会資料の作成、記入漏れや記入誤り等の有無を確認すること、記入誤り等について、調査員に電話等で事実確認をし、修正が必要なものを審査会において事務局から説明するなど、事実上の行為や補助的業務を行うことも委託業務としている。

- (オ) これによると、認定審査会の事務局としての業務については、一定の専門性又はスキルを要すると考えられるが、これが「郵送、入力等のテクニカルな業務」と同一視できるかどうかはさておき、その業務の範囲は、あくまでも審査判定を

行う認定審査会の補助であって、判断材料となる事実を整理して提示するに過ぎないものと認められる。したがって、当審査会としては、企画提案書の本件非公開部分については、本件委託業務によって「生じ、又は生じ得るおそれのある危害から人の生命，身体又は健康を保護するために、公にすることが必要」とは言えないと判断する。

(5) その他

なお、審査請求人は、地方自治法や京都市のプロポーザル等実施手続ガイドラインに則った説明責任を果たすための一環として本件公文書を公開すべきであるとも主張する。

確かに、行政が市民に対する説明責任を果たすことは、公文書公開制度の基本理念であると言えるが、公文書によっては、公にすることにより個人や法人等の権利利益を侵害するおそれがある情報等が含まれることがあるから、その公開の可否については、請求対象となる公文書に記載されている情報自体の性質に照らして客観的に判断しなければならないものである。

したがって、このような審査請求人の主張を直ちに認めることはできない。

(6) 結論

以上により、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

(参 考)

1 審議の経過

令和 2年 7月 31日 諮問
8月 31日 諮問庁からの弁明書の提出
10月 1日 審査請求人からの反論書の提出
11月 10日 第三者からの意見書の提出
令和 3年 3月 17日 諮問庁の職員の口頭理由説明（令和2年度第9回会議）
参加人の口頭意見陳述
4月 22日 審査請求人の口頭意見陳述（令和3年度第1回会議）
6月 3日 審議（令和3年度第2回会議）
7月 8日 審議（令和3年度第3回会議）

2 本件諮問について調査及び審議を行った部会

第1部会（部会長 北村 和生）