

諮問庁：日本司法支援センター

諮問日：令和元年12月13日（令和元年（独情）諮問第102号）

答申日：令和3年10月4日（令和3年度（独情）答申第42号）

事件名：特定システム等の再構築委託契約の契約書等の一部開示決定に関する
件

答 申 書

第1 審査会の結論

特定年月日に特定株式会社との間で締結した業務統合管理システム等の再構築委託契約に係る契約書一式（以下「本件対象文書」という。）につき、その一部を不開示とした決定については、審査請求人が開示すべきとする部分のうち、別表の3欄に掲げる部分を開示すべきである。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し、令和元年10月9日付け司支総第196号により日本司法支援センター（以下「センター」、「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）につき、その取消しを求める。

2 審査請求の理由

（1）審査請求書

法1条には、法の目的として、「この法律は、国民主権の理念にのっとり、法人文書の開示を請求する権利及び独立行政法人等の諸活動に関する情報の提供につき定めること等により、独立行政法人等の保有する情報の一層の公開を図り、もって独立行政法人等の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。」とあります。

そもそもセンターと特定事業者が本件審査請求にかかる契約を締結した事実はセンターのホームページ上公開されていることであり、誰もが知ることのできる情報です。

しかるに原処分では契約書（計39頁）のうちほとんどが不開示決定となっています。契約の成立そのものに関する情報は公開しておきながら、その内容になると一転してほとんどの事項が不開示になるというのは釈然としません。

また不開示理由も法の条文を抽象的・画一的に引用したのみであり、具体的な事情が記載されておりません。せめて「契約書内に特定事業者

の企業秘密が記載されているため」とか、「契約書内にセンターの社員の個人名が記載されているため」といった程度には不開示理由が示されていないと納得ができません。

よって、審査請求人としては、①契約書の全文開示を求め、それが無理なら②不開示理由を個別具体的に説明することを求め、審査請求する次第です。

なお、原処分のうち「業務統合管理システム等の再構築委託契約に関わる別冊資料」については大部であり、内容的にも専門的・技術的であることが推測できますので、開示請求を取り下げます。

(2) 意見書

審査請求人から令和2年1月14日付け（同月16日受付）で意見書が提出された（諮問庁に対し閲覧させることは適当でない旨の意見が提出されており、その内容は記載しない。）。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 はじめに

本件は、審査請求人からセンターに対し、法の規定に基づき、令和元年8月13日付けで、特定年月日に特定事業者と特定金額で締結した業務統合管理システム等の再構築委託契約一式の契約書全文の開示請求（以下「本件開示請求」という。）がされたことから、センターが令和元年10月9日付けで本件開示請求に対応する文書につき一部開示決定をしたところ、審査請求人が、同月21日付けで、契約書の全文開示又は、不開示理由を個別具体的に説明することを求めるとして審査請求をした事案である。

なお、審査請求人は、本件審査請求において、「業務統合管理システム等の再構築委託契約に関わる別冊資料」については（中略）開示請求を取り下げます。」としていることから、センターは、以下において、審査請求人が原処分において一部開示した文書のうち「契約書」の一部開示決定についてのみ不服を申し立てているものとして、原処分を維持すべき理由を述べる。

2 センターの契約事務等について

(1) 契約（調達）方法について

センターにおける契約（調達）方法には、一般競争入札、指名競争入札、随意契約がある。このうち一般競争入札は、不特定多数から競争に参加した事業者等のうち、予定価格の制限の範囲内で最低の価格をもって申込みをした者が落札者となる最低価格落札方式と、不特定多数から競争に参加した事業者等のうち、予定価格の制限の範囲内で価格と価格以外の要素との総合評価で最も優れた者が落札者となる総合評価落札方式がある。

本件対象文書に係るセンターと特定事業者との間の契約（以下「本件

契約」という。)は、総合評価落札方式により行われたものである。

(2) 公表事項について

センターでは、契約事務に係る情報をセンターのホームページで公開しており、誰でも閲覧可能な状態となっている。かかる情報の公開については法令や規程等で定められているものではないが、センターは独立行政法人の枠組みに沿って運営している組織であることから、平成18年8月25日付け財務大臣通知「公共調達の適正化について」(財計第2017号)の趣旨を踏まえ、契約事務に係る情報を公表することとしている。

なお、センターが公表している情報は、①件名又は品目、②契約年月日、③契約金額、④契約方式、⑤予定価格、⑥落札率、⑦随意契約理由条項、⑧相手方住所氏名であり、本件契約についても、上記各情報をセンターホームページにおいて公表している。

3 本件対象文書中の不開示部分とその相当性について

センターが本件対象文書中で不開示とした部分は、センター理事長印及び特定事業者社長印の印影と契約書記載内容である。

(1) センター理事長印印影について

センター理事長印印影は、センターが行う事務又は事業に関する情報であって、書面が真正に作成されたことを示す認証的機能を有しており、公にすることにより複製されるなどし、センターの事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものであるから、法5条4号柱書きに該当する。

(2) 特定事業者社長印の印影について

特定事業者社長印の印影は、法人に関する情報であって、書面が真正に作成されたことを示す認証的機能を有しており、公にすることにより複製されるなどし、特定事業者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるものであるから、法5条2号イに該当する。

(3) 契約書記載内容について

センターは、契約事務に係る情報をセンターホームページにおいて公開しているものの、その情報は、上記2(2)に記載の情報に限られており、本件契約についても、契約日、契約金額の総額等に記載の情報についてはセンターホームページにおいて公表しているが、契約期間や各作業の履行期限、契約金額の内訳等、契約の詳細は明らかにはしていないし、今後も公開する予定はない。また、本件特定事業者から聴取したところ、本件特定事業者においても契約に関する情報は、一般には公開しておらず、今後も公開する予定はないとのことである。

そうすると、センターが公表した上記2(2)に記載の情報以外の情報については、本件特定事業者の取引情報及び内部情報に該当すること

から秘匿されるべき情報であるし、殊に履行期限、契約金額等の内訳等については、本件特定事業者がコスト削減等営業上の努力や、ノウハウ等によって算出した結果によるものであって、企業として秘匿されるべき内部情報にほかならない。したがって、契約書の記載内容を公にすることにより、内外からの干渉を招き、本件特定事業者の権利、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認められることから、法5条2号イに該当することは明らかである。

また、本件特定事業者による業務統合管理システム等の開発作業は現在もなお継続中であることや、今後の上記システム等の保守の観点からみると、特定の契約における詳細かつ具体的な契約内容や条件を公にすることにより、本件特定事業者や本件特定事業者と同業の他業者等からの干渉を招いたり、センターにおいて今後同様の調達を行う際に、予定価格や非価格要素等の具体的な内容について類推され、競争入札に参加しようとする業者等がこれを探知することで優位に立つことや各業者間での談合の資料とされるなどして、適正な競争入札が害されたりするなど、契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、センターの財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれがあるため、法5条4号二に該当する。

さらに、本件対象文書の13頁ないし38頁に記載されている本件契約における具体的かつ詳細な上記システム等の機能等に関する情報や開発に係る管理体制、作業内容に関する情報については、センターの業務上及び技術的ノウハウ等の内部情報であるところ、これらの情報を公にすることにより、センターのセキュリティ上の問題が乗じるおそれがあるなど、センターの事務又は事業の適切な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから法5条4号柱書きにも該当する。

4 結論

審査請求人は、契約書の全文開示を求め、もしくは個別具体的に不開示理由の説明を求めているが、上記3で述べたとおり、センターが原処分において不開示とした部分は、いずれも法5条の不開示情報に該当するものであり、不開示とした理由についても上述のとおりである。

したがって、センターは原処分を維持するのが相当であると考えられる。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- | | | |
|---|------------|---------------|
| ① | 令和元年12月13日 | 諮問の受理 |
| ② | 同日 | 諮問庁から理由説明書を收受 |
| ③ | 令和2年1月15日 | 審議 |
| ④ | 同月16日 | 審査請求人から意見書を收受 |
| ⑤ | 同年3月16日 | 審議 |

- ⑥ 令和3年3月10日 委員の交代に伴う所要の手続の実施，本件対象文書の見分及び審議
- ⑦ 同年5月31日 審議
- ⑧ 同年7月2日 審議
- ⑨ 同年8月31日 審議
- ⑩ 同年9月29日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件開示請求について

本件開示請求は，本件対象文書の開示を求めるものであり，処分庁は，その一部を法5条2号イ並びに4号柱書き及びニに該当するとして不開示とする原処分を行った。

これに対し，審査請求人は，「業務統合管理システム等の再構築委託契約に関わる別冊資料」を除く不開示部分（以下「本件不開示部分」という。）の開示を求めているが，諮問庁は原処分を妥当としていることから，以下，本件対象文書の見分結果を踏まえ，本件不開示部分の不開示情報該当性について判断する。

2 本件不開示部分の不開示情報該当性について

本件対象文書は，センターが特定年月日に特定事業者との間で締結した業務統合管理システム等の再構築委託契約一式の契約書であり，本件不開示部分は，別表に掲げる不開示部分1ないし不開示部分4である。

(1) 不開示部分1

ア 不開示部分1は，センター理事長印印影であり，諮問庁は，上記第3の3（1）のとおり，法5条4号柱書きに該当する旨説明する。

イ 当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ，諮問庁は以下のとおり説明する。

センター理事長印は，各種契約書（不動産契約含む。）等の記載内容が真正なものであることを示す認証的機能を有する性質のものであり，契約書への押印のほかには，人事発令関係（人事異動通知書等），税・社会保障関係書類（離職証明等），法務局への登記申請書類等の特定の事務等に限定して使用されるものである。当該印影は，法務局に印鑑登録を行っており，プレスリリース等により広く公にしたことはなく，これを公にし，偽造等されることにより，当センターの契約書，人事関係書類の作成に悪用されるなど，センターの事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから，法5条4号柱書きに該当する。

ウ 上記諮問庁の説明は是認でき，不開示部分1を公にすると，文書の偽造等に悪用された場合は，処分庁の業務の遂行に支障が生じるおそれがあると認められることから，法5条4号柱書きに該当し，不

開示としたことは妥当である。

(2) 不開示部分 2

ア 不開示部分 2 は、特定事業者社長印の印影であり、諮問庁は、上記第 3 の 3 (2) のとおり、法 5 条 2 号イに該当する旨説明する。

イ 特定事業者社長印の印影は、法人に関する情報であって、書面が真正に作成されたことを示す認証的機能を有しており、公にすることにより複製されるなどし、特定事業者の権利、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する諮問庁の説明は是認でき、法 5 条 2 号イに該当することから、不開示としたことは妥当である。

(3) 不開示部分 3

ア 不開示部分 3 は、業務統合管理システム等の再構築委託契約書の記載であり、諮問庁は、上記第 3 の 3 (3) のとおり、法 5 条 2 号イ及び 4 号ニに該当する旨説明する。

イ 当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁は以下のとおり説明する。

(ア) 3 条 (履行期限) について

各種作業の履行期限を公にすることにより、特定事業者が各工程の業務を行うために、どの程度の期間が必要になるかが推測可能となる。

この点、特に、特定事業者と競業する事業者においては、公にされた履行期限と自社の見積り等と比較することで、自社より短い期間で本件特定事業者は契約していることを確認することが可能となる結果、どの工程において特定事業者がコスト削減等の努力をしているのか、特定事業者が持つノウハウ等によりどの業務を得意としているか等、企業として秘匿すべき内部情報が明らかになることにより、今後の同種の調達案件において、特定事業者の権利、競争上の地位その他の正当な利益を害するおそれがあることから、本条の内容は法 5 条 2 号イに該当する。

また、契約金額及び工数等の情報と照合することにより、センターにおいて今後同様の調達を行う際に、予定価格や非価格要素等の具体的な内容について類推され、競争入札に参加しようとする業者等がこれを探知することで優位に立つことや各業者間での談合の資料とされるなどして、適正な競争入札が害されたりするなど、契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、センターの財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれがあることから、本条の内容は法 5 条 4 号ニに該当する。

(イ) 4 条 (契約金額) について

契約金額の内訳を公にすることにより、特定事業者が契約書に記

載された各工程の業務を行うために、どれくらいの費用がかかるかが推測可能となる。

この点、特に、特定事業者と競業する事業者においては、公にされた契約金額内訳と自社の見積り等を比較することで、本件特定事業者がどの分野で自社より低い金額で契約しているのか確認することが可能となる。

結果、どの工程において特定事業者がコスト削減等の努力をしているのか、特定事業者が持つノウハウ等によりどの業務を得意としているか等、企業として秘匿すべき内部情報が明らかになることにより、本件特定事業者の事業について経費の予測が容易に可能となり、今後の同種の調達案件において、特定事業者の権利、競争上の地位その他の正当な利益を害するおそれがあることから、本条の契約金額のうち、内訳に該当する部分は、法5条2号イに該当する。

また、契約金額及び工数等の情報と照合することにより、センターにおいて今後同様の調達を行う際に、予定価格や非価格要素等の具体的な内容について類推され、競争入札に参加しようとする業者等がこれを探知することで優位に立つことや各業者間での談合の資料とされるなどして、適正な競争入札が害されたりするなど、契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、センターの財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれがあることから、本条の契約金額のうち、内訳に該当する部分は法5条4号二に該当する。

ウ 以下、検討する。

(ア) 契約書のうち、履行期限及び契約金額に係る内容が記載されている部分を公にすることで、コスト削減等の努力をしている工程や得意としている業務等、特定事業者が企業として秘匿すべき内部情報が、競業する他事業者にも明らかになり、今後の同種の調達案件において、特定事業者の権利、競争上の地位その他の正当な利益を害するおそれがあるとする諮問庁の説明は否定し難く、当該部分は法5条2号イに該当すると認められる。

(イ) しかし、その余の部分は、特定事業者の秘匿されるべき取引情報及び内部情報に該当するとまでは認められず、これを公にすることで、特定事業者の権利、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ことから、法5条2号イには該当しない。また、競争入札に参加しようとする業者等がこれを探知することで優位に立つことや、業者間での談合の資料とされるなどして、適正な競争入札が害されたりするなど、契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、センターの財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれがあるとも認められないことから、同条4号二に

該当するとも認められない。

エ したがって、不開示部分3のうち、別表の3欄に掲げる部分を除く部分は、法5条2号イに該当し、同条4号ニについて判断するまでもなく、不開示としたことは妥当であるが、別表の3欄に掲げる部分は、同条2号イ及び4号ニのいずれにも該当せず、開示すべきである。

(4) 不開示部分4

ア 不開示部分4は、業務統合管理システム等の再構築委託契約における調達仕様書の記載であり、諮問庁は、上記第3の3(3)のとおり、法5条2号イ並びに4号柱書き及びニに該当する旨説明する。

イ 当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁は以下のとおり説明する。

(ア) 業務統合管理システム等とは、センターにおける各種業務を全国一律に、一元的に管理することを目的とするシステムの総称である(以下「システム」という。)

システムが取り扱う情報は、国民の個人情報であることから、センターにおいては、本件調達に係る入札公告時においても、本件対象文書(調達仕様書)を一般の方が閲覧できるセンターのホームページ等では公表せず、「秘密保持誓約書」を徴した上で閲覧させる等情報管理を徹底している。

システムに関する情報については、一見、無関係と思える情報であっても、セキュリティホールが推測される等のおそれもあることから、セキュリティ対策を始めとしたシステム設計内容の開示に当たっては、万が一の事態も想定した上で慎重に対応を検討することが必要である。

(イ) 例えば、システム及びセキュリティ対策技術が日々陳腐化する一方で企業、政府機関等を標的としたサイバー攻撃が高度化・巧妙化している状況に鑑みると、本件対象文書を開示することにより、「内外からの干渉を招」く以下のおそれが高まる。

a 業務の流れ、セキュリティ対策をはじめとしたシステムの構成、仕様、機能等が明らかになることで、システムに不正アクセス等を試みようとする者に対し、本件対象文書を基にして攻撃対象、攻撃方法等の具体的検討を助長することにつながり、ひいては不正アクセス等の違法行為を惹起することが容易になる。

b システムへの不正アクセスを企図している者に加え、その他のコンピュータシステムへ不正アクセスを行おうとする者に対しても、関心を呼び、明確な目的意識を芽生えさせることにもなりかねず、結果としてシステムへの不正アクセスが増加し、シ

システムへの不法な侵入・破壊を招くおそれが高まる。

c 上記 a 及び b の結果としてシステムに係る情報の改ざん、破壊、流出（内部職員からの情報流出も含む。）、プログラムの改変及びデータベースの加工並びに設定情報の変更等の不正行為を行うことを容易にし、あるいは誘発するおそれがあり、このようなことが起きた場合の社会的影響は図り難いものとなる。また、不正アクセスが成功しない場合でも、例えば大量の通信データを送り付けるなどの攻撃を受ける機会が増加し、正常な通信が不通となり、システムの安定稼働を損なうことにより多大な業務影響を及ぼすなどの影響を受けるおそれが高まる。

(ウ) 本件対象文書は、システムの基本設計という重要情報であるところ、上記（イ）のようなサイバー攻撃を受け、国民の個人情報外部に流出するなどといった事態が発生すると、センターの個人情報取扱いに対する国民の信用が低下し、情報流出の不安を増大させることにつながる結果、センターの信用が失墜し、国民の権利擁護のための重要な業務であるセンターの民事法律扶助業務の利用を控える等のおそれが高まる。

(エ) 加えて、システムにおいては、上記（ア）の国民の個人情報に加えて、契約当事者である弁護士等の事業活動情報も取り扱っている。

上記（イ）のようなサイバー攻撃を受け、弁護士等の事業活動情報が外部に流出するなどといった事態が発生すると、弁護士等がセンターとの契約を控える等のおそれが高まる。

弁護士等がセンターとの契約を差し控えることとなれば、民事法律扶助事件の担い手が確保できず、民事法律扶助業務の適正な遂行に支障を及ぼしたり、国から委託を受けて実施している国選弁護等関連業務の運営にも支障を生じる等、憲法上の国民の権利である、裁判を受ける権利を侵害することにもなりかねない。

ウ 以下、検討する。

(ア) 当審査会において本件対象文書を見分したところ、不開示部分 4 のうち、別表の 3 欄に掲げる部分を除く部分には、システムの機能等に関する情報や開発に係る管理体制及び作業内容に関する情報が記載されていると認められる。

これを公にした場合、セキュリティホールが推測され、諮問庁が上記イ（イ）で説明するようなサイバー攻撃を受け、国民の個人情報外部に漏れるなどといった事態が発生し、センターの個人情報取扱いに対する国民の信用が低下し、国民の権利擁護のための重要な業務であるセンターの民事法律扶助業務の利用を控える等のおそれが高まるとする諮問庁の説明は否定し難く、センターの事務又は

事業の適切な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められ、当該部分は法5条4号柱書きに該当すると認められる。

(イ) しかし、別表の3欄に掲げる部分は、システムの機能等に関する情報や開発に係る管理体制、作業内容に関する情報の詳細とは認められず、当該部分は法5条4号柱書きに該当するとは認められない。また、上記(3)ウ(イ)と同様の理由により、同条2号イ及び4号ニに該当するとも認められない。

エ したがって、不開示部分4のうち、別表の3欄に掲げる部分を除く部分は、法5条4号柱書きに該当し、同条2号イ及び4号ニについて判断するまでもなく、不開示としたことは妥当であるが、別表の3欄に掲げる部分は、同条2号イ並びに4号柱書き及びニのいずれにも該当せず、開示すべきである。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、その他種々主張するが、当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、その一部を法5条2号イ並びに4号柱書き及びニに該当するとして不開示とした決定については、審査請求人が開示すべきとする部分のうち、別表の3欄に掲げる部分を除く部分は、同条2号イ及び4号柱書きに該当すると認められるので、同号ニについて判断するまでもなく、不開示としたことは妥当であるが、別表の3欄に掲げる部分は、同条2号イ並びに4号柱書き及びニのいずれにも該当せず、開示すべきであると判断した。

(第5部会)

委員 藤谷俊之、委員 泉本小夜子、委員 磯部 哲

別表 本件不開示部分

1 不開示部分		該当頁	2 不開示理由	3 開示すべき部分
	内容			
不開示部分 1	センター理事長印印影	1 頁, 2 頁及び 3 9 頁	4 号 柱 書 ぎ	なし
不開示部分 2	特定事業者社長印の印影		2 号イ	なし
不開示部分 3	契約書	1 頁ないし 1 2 頁	2 号イ及 び 4 号ニ	以下に掲げる部分 を除く部分 ・ 1 頁 2 1 行目な いし同頁最終行 ・ 2 頁 5 行目ない し 1 7 行目
不開示部分 4	調達仕様書	1 3 頁ないし 3 8 頁	2 号イ, 4 号 柱 書 ぎ及びニ	1 3 頁, 1 4 頁, 1 5 頁 1 行目及び 2 行目, 3 2 頁 1 7 行目ないし 3 4 頁 1 4 行目, 3 4 頁 2 8 行目 1 文字 目ないし 3 3 行目 1 7 文字目, 3 6 頁及び 3 7 頁