

1 審査会の結論

審査請求人の公開請求に係る「平成29年度実施 龍城ヶ丘ゾーン公園整備に関するマーケットサウンディング結果に関する資料一式」（以下「本件文書」という。）について、平塚市長（以下「実施機関」という。）が行った行政文書一部公開決定（以下「本件処分」という。）のうち、審査請求の対象である「建築物の面積及び配置、駐車場の配置等を記載したイメージ図に関する部分」（以下「本件審査請求対象文書」という。）に係る処分は、妥当ではなく、法人名を除き公開すべきである。

2 審査請求の趣旨

審査請求の趣旨は、審査請求人が実施機関に対して行った本件文書の公開請求について、実施機関が平成30年10月26日付けで行った本件処分のうち、本件審査請求対象文書に係る決定の取り消しを求めるといものである。

3 審査請求に至る経緯

- (1) 審査請求人は、平成30年10月12日に、本件文書の公開を、平塚市情報公開条例（平成14年条例第24号。以下「条例」という。）第9条第1項の規定に基づき、実施機関に請求した。
- (2) 実施機関は、本件文書に条例第5条第2号に該当する部分があるとの理由を示して、本件処分を行い、平成30年10月26日付けで審査請求人に通知した。
- (3) 審査請求人は、この決定に不服があるとして、平成30年10月30日、行政不服審査法に基づき、実施機関に対し審査請求を行った。

4 審査請求人の主張する審査請求理由の要旨

審査請求人が、審査請求書、説明書（意見書）及び口頭での意見陳述において主張する審査請求理由の要旨は、ほぼ以下のとおりであると認められる。

- (1) 実施機関は、条例第5条第2号に該当するとして、建築物及び駐車場の配置を示すイメージ図を非公開としたが、これを公開することによって、提案した法人の競争上の地位その他正当な利益を害するとの判断は条例の定める趣旨を逸脱している。
- (2) どんな公園ができるのか、どのくらいの大きさの建物がどこに建設されるのか、駐車場はどこにどれくらいできるのかについて、事業着手から審査請求日に至るまで、都市公園法に基づく公募設置管理制度（Park-PFI）を活用することを理由にして、地域住民にはこれらの情報は一切開示されていない。また、公募設置等予定者を決定

するまで公表は一切行わないと実施機関は説明している。

- (3) 提案した法人から得た情報のすべてが、競争上の地位その他正当な利益を害すると認められるものに該当するのか疑義がある。
- (4) イメージ図に記載されている建物の大きさや配置、駐車場の大きさや配置にどれほどの法人のノウハウが包含されており、公開することで当該法人にどれだけの逸失利益が発生するのか明確でない。
- (5) 実施機関が国土交通省に提出した「龍城ヶ丘ゾーン公園整備事業における官民連携事業手法検討調査報告書（平成30年3月）」が国土交通省ホームページで閲覧できることが確認できた。この資料の49頁目にモデルプランにおける施設ゾーニングについてまとめられている。このように詳細が記載されているにも関わらず、非公開とするのはなぜなのか。

5 実施機関の主張する本件処分理由の要旨

実施機関が、行政文書一部公開決定通知書、弁明書及び口頭での意見陳述において主張する内容は、ほぼ以下のとおりであると認められる。

- (1) 本件処分における非公開部分は「特定の法人の営業、販売活動等に関する事項」であり、条例第5条第2号の行政文書の公開の除外規定に該当するものと考えられる。
- (2) 前記(1)のうち、本件審査請求対象文書には、公園施設の配置等が記載されており、提案法人のノウハウの蓄積によるところが大きいと考えられる。それらが公にされると、蓄積したノウハウが明らかにされることになり、当該法人の競争上の利益が害されるおそれがあると認められる。
- (3) 条例第5条第2号の「公開することにより当該法人等…の権利、競争上の地位その他正当な利益を害すると認められるもの」であることの確認の方法は、公文書非開示処分取消請求事件（名古屋地方裁判所平成20年（行ウ）第110号）判決をもとに当該情報の内容、性質に照らして、一般的な形で行うものとする。

判決では「当該文書に記録されている情報が非開示情報に該当することを立証するために、被告に結果的にその情報自体を推知できることとなる程度の立証の負担を課すことは、条例により非開示情報を定めた意味を没却することになるから、上記の非開示情報該当性の判断は、当該情報の内容、性質に照らして、一般的、類型的な形でせざるを得ないものである。これを本件非開示条項所定の非開示情報についてみると、当該情報が「公にすることにより、当該法人等又は当該事業を営む個人の権利、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」に当たるとの主張立証としては、その情報の内容、性質に照らし、それを開示することにより、一般的に見て、当該法人に競争上の地位等正当な利益が害されるおそれがあることを主張立証すれば足り、それ以上、個別具体的に、当該情報が開示された場合に、当該法人のどのような具体的利益がどのよ

うに侵害される危険があるかという事実まで主張立証する必要はないというべきである。」と示されている。

(4) マーケットサウンディングは、市場性を検討する調査であり、民間事業者から提出される書類には、独自のノウハウ等の情報が記載されていることから、取り扱いには十分に配慮することが求められる。このことについて、「PPP事業における官民対話・事業者選定プロセスに関する運用ガイド」(内閣府・総務省・国土交通省 平成28年10月)に、官民対話の手法における提案情報の管理として「事業者名や提案内容のうち企業秘密に係る事項は非公表とし、提案の趣旨・概要が分かる程度のもを公表するなど民間事業者の提案に対する秘密保持を図っていること。」とある。これに基づき、「龍城ヶ丘ゾーン公園整備事業に係るマーケットサウンディング実施要領(訂正版)」に「参加事業者の名称、各事業者のノウハウに関わる内容や本事業に関係がないと考えられる内容については公表しません。」と記載した。

(5) マーケットサウンディングによって得られた情報は、事業規模や手法等の事業実施条件を決定する重要な要素の一つであり、受注を目指す法人にとっては、自社のアイデアやノウハウがより優れていることを示すための資料と言え、極めて重要な情報が記載されており、これらの情報が公にされると、情報を収集した競合他社によって対抗的な事業活動が行われ、当該事業者が競争上不利な地位に置かれるおそれがあることから、秘匿性が高い。

(6) 「平塚市PPP/PFI優先的検討ガイドライン」(企画政策部資産経営課 平成29年12月)において、一定規模の公共施設整備の際に官民連携事業の可能性の検討を義務付けている。

しかし、官民連携事業の可能性の検討を目的とするマーケットサウンディング調査を、民間事業者から提出される資料を公表することを前提として実施した場合は、競合他社に情報が漏洩することを危惧し、民間事業者側が当該調査に応じることがなくなり、官民連携事業の導入可能性調査として成立しなくなってしまうおそれがある。

(7) 本件審査請求対象文書に記載されている収益施設の組み合わせ、配置等は集客率に関わる要素であり、公開することにより提案法人とそれ以外の法人との差が縮まるのではないかという懸念がある。

6 審査会の判断

(1) 基本的な考え方

条例の基本的な理念は、第1条が定めるように、市民の行政文書の公開を求める具体的な権利を保障することによって、市民から市政を負託された市の説明責務を全うし、もって市民の市政参加を推進し、市政に対する市民の理解と信頼の確保を図ることにある。したがって、条例の解釈及び運用は、第3条が明記するように行政文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から行わなければならない。

(2) マーケットサウンディングについて

公共施設の集約・再整備等にあたり、民間の創意工夫を発揮できる事業条件を設定するために、書面またはヒアリング等にて民間事業者の参入意欲、実施条件等に係る意見の聴取を行い、市場性の有無を確認する官民対話の手法のひとつである。

実施機関は、都市公園法に基づく公募設置管理制度（Park-PFI）を活用して都市公園である龍城ヶ丘ゾーンを整備する方針「ひらつか海岸エリア 魅力アップチャレンジ」策定後、要求水準書に相当する「公園施設の設置又は管理及び公募の実施に関する指針」（以下「公募設置等指針」という。）策定にあたっての検討素材とするために、マーケットサウンディングを実施し、12法人（法人グループを含む。以下同じ。）から提案書の提出を得た。このうち9法人が本件審査請求対象文書を提出した。

(3) 本件審査請求対象文書の特定

当審査会では、審査請求人の審査請求書、説明書（意見書）及び口頭での意見陳述に基づき、本件審査請求対象文書を別紙「本件審査請求対象文書一覧」のとおり特定した。

なお、本件審査請求対象文書に記載されている法人名については、審査請求人が公開を求めているため、この特定から除外した。

(4) 条例第5条第2号の該当性について

条例第5条第2号において、「法人その他の団体...に関する情報であって、公開することにより当該法人等...の権利、競争上の地位その他正当な利益を害すると認められるもの。」については、公開しないことができると規定している。これは、公開することにより何らかの不利益が生じるおそれがあるというだけでは十分ではなく、客観的に法人等の競争上の地位等が具体的に侵害されると認められる場合を意味するものである。

実施機関は、本号該当性について、本件審査請求対象文書に記載されている公園施設の配置等は、提案した法人のノウハウの蓄積によるところが大きいと考えられ、それらを公開すると、法人が蓄積したノウハウが明らかにされることになり、法人の競争上の利益が害されるおそれがあると主張している。

その確認方法として、実施機関は弁明書において「その情報の内容、性質に照らし、それを開示することにより、一般的に見て、当該法人に競争上の地位等正当な利益が害されるおそれがあることを主張立証すれば足り、それ以上、個別具体的に、当該情報が開示された場合に、当該法人のどのような具体的利益がどのように侵害される危険があるかという事実まで主張立証する必要はない」という判決を引用している。

しかし、本号該当性を判断するにあたっては、その情報の内容はもちろんのこと法人の性格、規模、事業活動における当該情報の位置づけ等を総合的に勘案し、客観的に検討することが求められる。このことから、当審査会は、本号該当性の判断にあたり、次のとおり確認を行った。なお、実施機関が引用した判決においても、引用部分

に続けて「もとより、上記の「おそれ」は、一般的に見て、当該企業の正当な利益を害する客観的な可能性がある」と認められることが必要であり、当該企業の主観的なものでは足りないものである。」として、客観的な検証が求められていることを申し添える。

最初に、本件審査請求対象文書について確認したところ、公園施設等の配置の記載があるものの、なぜその配置が最適であるのか、なぜその配置で収益性が確保できるのかという法人が蓄積したノウハウによる目算の核心部分までは読み取ることができない。マーケットサウンディングで提出された提案書の内容を取り入れながら、実施機関が「公募設置等指針」を策定し、同指針に基づき改めて実際の公募を行い、公募設置等予定者を選定するという事務の流れを見ても、実施機関が公正かつ中立的に「公募設置等指針」を作成したかを市民が判断するにあたり、どのような提案があり、どのような提案を実施機関が要求水準として採用したのかについては、本来、公にすべき情報であるといえる。

次に、実施機関からの聴取により、諾否決定をするにあたって法人に対して条例第11条第1項の規定に基づく本件審査請求対象文書公開に係る意見聴取及び意見書提出の機会付与は行っていないことが判明したことから、公開の諾否について、条例第19条第4項の規定に基づき当審査会として意見を求め、その意見が一般的に見て法人の正当な利益を害する客観的な可能性が認められるか検討を行った。法人が示した意見からは、3法人から公開不同意の意見があったものの、他法人に提案内容が模倣されるおそれがあるといった、あくまで主観的かつ抽象的な可能性に留まった推論しか確認できなかった。実施機関は、本件審査請求対象文書を公開することで、情報を収集した競合他社により、対抗的な事業活動が行われ、当該法人が競争上不利な地位に置かれるおそれがあると主張するが、客観的に見て法人の競争上の地位が具体的に侵害されることについての立証はされていないと判断する。

したがって、本件審査請求対象文書の情報は条例第5条第2号に該当せず、公開すべきである。

- (5) なお、実施機関が本件処分により非公開とした情報のうち、本件審査請求対象文書以外の情報については、審査請求人が公開を求めているので、その非公開の妥当性については判断しない。

以上の理由により、当審査会は、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

7 審査会の経過

別紙「審査会の経過」のとおりである。

付 言

公募指針等を策定する段階においても、法人が提出した「提案書」については、公共施設の整備、再編といった公共性が高い業務に係る提案内容であるからこそ、実施機関は、その内容について、一定の説明責任が生ずるものと考えられる。

今後は、事業者選定の前の段階における様々な提案においても募集要項や提案書作成要領で「提出いただいた「提案書」は、平塚市情報公開条例の規定に基づき公開することがあります。」と明記し、応募する者に事前に当該内容を周知するとともに、一層の透明性を確保し、市民に対する説明責任を果たされるよう十分に配慮されたい。

別紙「本件審査請求対象文書一覧」

法人	1	本件審査請求対象文書	該当頁	2
	1	イメージ図（左側）	3	頁目
	2	イメージ図	9	頁目
	3	添付資料- 「施設構成、配置イメージ」	2	3 頁目
	4	イメージ平面図、凡例	2	7 頁目
	4	イメージ平面図、凡例	2	9 頁目
	5	基本計画平面図	3	7 頁目
	6	整備区画展開イメージ	4	7 頁目
	8	配置平面図	6	1 頁目
	9	平面図（左側及び中央）	6	7 頁目
	10	施設構成、土地利用・配置イメージ等	7	0 頁目

- 1 本件審査請求対象文書に該当する法人 のみ記載している。
- 2 審議に当たり、当審査会が本件文書に便宜的に付した頁番号である。

別紙「審査会の経過」

年月日	会議名	審査会の経過
平成30年10月30日		審査請求
平成30年12月6日		諮問書を受理
平成30年12月10日		審査請求人対し、意見書の提出について通知
平成30年12月21日		意見書を受理、写しを実施機関に送付
平成31年1月18日	第107回情報公開審査会	意見書までの報告
平成31年1月23日		審査請求人に対し、口頭での意見陳述の機会付与について通知
平成31年2月14日	第108回情報公開審査会	審査請求人による口頭での意見陳述、審査請求人及び実施機関からの意見聴取
平成31年2月22日		法人に対し、本件審査請求対象文書の公開に係る意見及びその具体的理由について、回答期限を平成31年3月11日とし、文書による調査
平成31年3月20日	第109回情報公開審査会	審議
平成31年4月24日	第110回情報公開審査会	審議、答申