

1 審査会の結論

審査請求人の行政文書の公開請求に係る本件文書（本件の行政文書公開請求書の「公開請求に係る行政文書の件名又は内容」欄には下記※のとおり記載されている。以下「本件文書」という。なお、一部公開決定通知の行政文書件名は「湘南平における民間活力の導入可能性に関するマーケットサウンディングの各グループの提案書」である。）について、みどり公園・水辺課（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。）は正当であり、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5条第2号により一部を非公開とした判断に違法又は不当な点はない。

※「平成（ママ）元年に『湘南平における民間活力の導入可能性に関するマーケットサウンディング』が実施され、その概要が市のHPでも公開されています。

ただ、概要に記載されているのは非常に曖昧で一体どのような提案がなされたのか、どれだけ開発されてしまう可能性があるのかがまったくわかりません。

湘南平は平塚市のシンボルの一つでもあり、民間企業が自由に利益を得るためのものではないと思います。

サウンディング内容は企業のノウハウということは理解できるとはいえ、過去同様のPFI手法を使うために実施された龍城ヶ丘海岸の開発においてもサウンディングの結果は公開されたことを受け、湘南平におけるサウンディングの結果も公開していただきたく思います。よろしくお願いいたします。」

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、実施機関が令和5年1月17日付けで行った本件処分を取り消し、全ての文書を公開せよというものである。

3 審査請求に至る経緯

- (1) 審査請求人は、令和4年11月21日に、条例第9条第1項の規定に基づき、本件文書の公開を実施機関に請求した。
- (2) 実施機関は本件処分を行い、令和5年1月17日付けで審査請求人に通知した。
- (3) 審査請求人は、本件処分に不服があるとして、令和5年1月24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

請求を行った。

4 審査請求人の主張

審査請求人が、審査請求書、意見書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) 実施機関は、条例第5条第2号に該当するとして、マーケットサウンディング参加企業の提案書の提案部分を非公開としたが、「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。

マーケットサウンディング参加企業の提案書に記載されている文書や図面に、法人のノウハウがどれほど包含されており、公開することで当該企業にどれほどの逸失利益が発生するのか明確でない。

- (2) 本事業に係るマーケットサウンディング実施要領には、「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」とする一方、「事業者が平塚市に提出した資料は、条例に基づき公開することがあります」とも記載している。

当該実施要領に記載されている「各事業者のノウハウ」が、今回公開不可とされた情報のどの部分であるか判断できず、むしろ、大半が非公開とされたため、本当にノウハウであったのかさえ判断できない。

本件処分により、審査請求人は、本来市民として得られる情報を得られなかったことにより、本件決定に関わる市の事業がなされた場合において、その正当性を判断することができない。実施機関は、ホームページ上で当該サウンディングの結果概要を公表しているが、これだけでは本件事業の正当性を判断できない。

- (3) 本件と近似した事案に係る平塚市情報公開審査会答申第43号（「平成29年度実施龍城ヶ丘ゾーン公園整備に関わるマーケットサウンディング結果に関する資料一式」に係る審査請求に対する答申。以下「答申第43号」という。）において、「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」とされ、これを受け、実施機関は情報を公開している。

本件についても類似案件として公開すべきである。

- (4) 条例第11条に基づき、実施機関が当該事業者から公開請求に係る意見書の提出を受けたのか不明である。

5 実施機関の主張

実施機関が、行政文書公開決定通知書及び弁明書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する。
- (2) 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。
また、平塚市情報公開審査会答申第55号（「風害に関するシミュレーション結果の公開を求める」に係る審査請求に対する答申。以下「答申第55号」という。）では、「提案書のレイアウト等が法人のノウハウに該当し、保護すべき情報であるとの実施機関の主張も首肯できる」とされ、条例第5条第2号の該当性を認めている。
- (3) 公文書非開示処分取消請求事件（名古屋地方裁判所平成22年8月23日判決。以下「名古屋地裁判決」という。）では、非公開理由を具体的に説明することにより、結果的に非公開情報を公開することと同義となるため、非公開理由は一般的な理由を述べるに留まらざるを得ないとされている。
- (4) 「湘南平における民間活力の導入可能性に関するマーケットサウンディング実施要領」5ページに「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。」と記載しており、提案書が直ちに公開されるものではないとの条件で提案を募集している。
- (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いえ、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 P P P / P F I 優先的検討ガイドライン」(企画政策部資産経営課 令和4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。

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えいすることを危惧し、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。

- (8) 公開の判断は、事業の進捗状況等をもって判断しており、「マーケットサウンディング」であることをもって直ちに、類似案件として答申第43号が適用され本件文書が公開されるわけではない。

また、その後の前掲答申第55号によると、P P P / P F I 事業において優先交渉権者が決定された後であっても、対象事業以外のプロポーザルなどにおいても活用できる汎用的な情報がある場合は、引き続き保護すべき情報であるといえる。

- (9) 龍城ヶ丘案件プロポーザルにおいて、4者から応募があり、選定されなかった事業者から「選定された事業者及び選定されなかった事業者の全ての提案書の公開請求」があった。これは、まさに事業者のノウハウを得ようとする試みである。

- (10) 条例第11条に基づき、「意見書提出機会付与通知書」(令和4年12月2日付4平み第305号)により市長から照会したところ、当該各事業者から公開請求に係る意見書が提出されたが、いずれの事業者からも公開に反対する意見があった。

反対の理由としては、「企業秘密的な情報が記載されているため」、「当事業グループの有する事業アイデア及びノウハウを含むものであるため」、「公開されることにより審査における不利益が懸念されるため」等の意見が示された。

- (11) ホームページ上で公開されている、当該サウンディングの結果概要については、市民等への情報提供として適切な内容であると認識している。

6 審査会の判断

(1) 確認事項

当審査会の判断を示すにあたり、基本的な事項・事実について確認しておく。

①P-PFI について

P-PFI (Park-PFI) は、飲食店、売店等の公園利用者の利便の向上に資する公募対象公園施設の設置と、当該施設から生ずる収益を活用してその周辺の園路、広場等の一般の公園利用者が利用できる特定公園施設の整備・改修等を一体的に行う者を、公募により選定する制度であり、都市公園に民間の優良な投資を誘導し、公園管理者の財政負担を軽減しつつ、都市公園の質の向上、公園利用者の利便の向上を図る新たな整備・管理手法である。

(国土交通省都市局公園緑地・景観課「都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 活用ガイドライン」平成 29 年 8 月 10 日から引用)

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より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。

(内閣府・総務省・国土交通省「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」H28.10 から引用、要約)

③民間事業者のインセンティブについて

サウンディング等の官民対話における民間事業者側のインセンティブには、「事業の検討段階で情報提供を得られること」や「事業化の条件として民間事業者からの意見が採用され得ること」等の間接的効果を期待するケースが多い。

サウンディングに際しては、公平性を確保しつつ、民間事業者に求める負担や事業化した際の収益性等の状況に応じて適切なインセンティブを個別に検討することが望ましい。

(国土交通省総合政策局「地方公共団体のサウンディング型市場調査の手引き」平成 30 年 6 月から引用、要約)

④テナントミックスについて

テナントミックスとは、商業集積活性化の基本となるコンセプトを実現するための、最適なテナント（業種業態）の組み合わせのことをいう。

(経済産業省・中小企業庁「-なぜ人が街から消えていくのか-消費者にとって魅力

あるまちづくり」実践行動マニュアル平成 15 年 11 月から引用)

⑤公募設置等指針の策定、公示について

P-PFI の実施に当たっては、公園管理者は都市公園法(昭和 31 年法律第 79 号)第 5 条の 2 に基づき、公募設置等指針を策定、公示することとされている。

⑥実施結果等の公表に係る実施要領の記載について

実施要領 5 ページ「(8) 実施結果の公表」に「企業ノウハウは公表しない」旨記載されていること、及び同ページ「(10) 情報公開」において、「サウンディングの提案書は公開することがある」と記載されていることを確認した。

⑦事業の進捗状況について

本件公開請求は、実施機関が官民連携事業の実施についての検討のため事業実施の参考にマーケットサウンディングを行い、公表した結果概要に対してなされたものであるが、本件マーケットサウンディングの結果概要はサウンディング実施要領に基づき公表しているものの、事業化確定以前の未成熟な段階のものであったことを確認した。

サウンディング結果が今後の公募設置等指針に反映されることを考慮すると、公募設置等指針発表前にサウンディング結果の詳細を公表することにより、参加法人が他の参加法人の提案内容を確認することができ、それにより、自身が提案内容に記載していない内容を他の法人が提案していた場合、そのアイデア等が公募設置等指針に反映されることを考慮に入れ、模倣することでそのアイデア等に対する事前準備が可能となる。

なお、本件マーケットサウンディングの結果概要の公表以降、特に目立った動きや事業化に向けた作業に進展がない状態であることも確認された。

⑧条例第 11 条及び第 19 条による手続について

審査請求人は、「条例第 11 条に基づき、実施機関が当該事業者から公開請求に係る意見書の提出を受けたのか不明である」旨主張しているので、この点についても念のため確認したところ、条例第 11 条に基づき、「意見書提出機会付与通知書(令和 4 年 12 月 2 日付 4 平み第 305 号)により照会していることが確認された。

これに対し、当該各事業者から公開請求に係る意見書が提出されたが、いずれの事業者からも公開に反対する意見があった。反対の理由としては、「企業秘密的な情報が記載されているため」、「当事業グループの有する事業アイデア及びノウハウ

を含むものであるため」、「公開されることにより審査における不利益が懸念されるため」等が挙げられている。

なお、この点に関しては、当審査会において審査継続中に条例第19条第4項に基づき当審査会として意見を求めたところ、3法人から公開反対の意思を示す意見書が出されたが、そこでは、今後事業化が進んだ場合に当該企業の参画に影響を及ぼすとの主張がなされている。また、同項に基づき当審査会の事務局職員が3法人から直接「非公開を求める企業アイデアやノウハウ」について意見聴取を行ったところ、いずれの法人においても事業化確定以前の未成熟な段階において他の法人に知られることが競争上の正当な利益を害するとして、情報の秘匿を求めていることが確認できた。

(2) サウンディングの結果概要について

審査請求人が提起する「湘南平におけるサウンディングの結果（湘南平における民間活力の導入可能性に関するマーケットサウンディング結果概要 令和元年10月平塚市）」において、「国土交通省総合政策局「地方公共団体のサウンディング型市場調査の手引き」平成30年6月」を確認したところ、当該サウンディング結果概要の記載内容が、他事業におけるサウンディングの結果概要と比較して記載内容が乏しいとはいえず、実施機関が公表した当該サウンディングの結果概要の内容は妥当なものであると判断する。

(3) 名古屋地裁判決について

実施機関が弁明書において名古屋地裁判決を引用しているので、当審査会においても同判決について確認した。同判決では「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になる程度の立証の負担を課すことは、条例（岡崎市情報公開条例（平成11年岡崎市条例第31号）を指す。当審査会注）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」とされており、この判決の控訴審（平成22（行コ）33公文書非開示処分取消請求控訴事件。名古屋高等裁判

所平成23年7月8日判決）においても当該結論は維持されている。

また、非公開理由について、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」という名古屋

屋地裁判決を引用し、詳細な非公開理由についての説明の必要性を否定している。

しかしながら、同判決では、上記の引用箇所につき「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。

そのため、本件処分にあたり実施機関において当該各事業者に意見聴取を行ってはいるが、当審査会としては、当該手続だけでは名古屋地裁判決の趣旨に沿うものとは言えないと判断し、改めて条例第19条第4項に基づき、当該各事業者に再度意見を求め、また、事務局職員による聴き取り調査を行い、(1)⑧に記載のとおり確認したところである。

(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。この規定は、前掲名古屋地裁判決の対象となった岡崎市情報公開条例とは異なり、「おそれがあるもの」ではなく「認められるもの」との表現を用いており、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侵害されると認められる場合を意味するものと解され、より慎重な判断を求められるものである。

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。

しかし、本号該当性を判断するにあたっては、上記の趣旨から、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。

そこで、本件文書について確認したところ、例えば、公園施設等の配置の記載があり、それを見ると、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等については、法人が蓄積したノウハウに基づく各企業のオリジナルのアイデアであって、事業化確定以前の未成熟な段階においては、他の法人に知られないことに正当な利益が認められる情報と言える。

また、上掲(1)⑧記載のとおり、条例第19条第4項に基づき法人が示した意見書、及び、当審査会事務局職員による当該事業者等への直接の意見聴取結果を合わせて見ても、事業化確定以前の未成熟な段階において当該情報が公開されること

が競争上の正当な利益を害する可能性は極めて高いものと判断される。

以上により、当審査会は、本件文書の情報が条例第5条第2号に該当するものと認め本件文書を一部公開とした実施機関の判断は、不当とまではいえないと判断する。

(5) 答申第43号との比較について

審査請求人は、本件と近似した事案に係る当審査会の答申第43号において「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」とされたのを受け実施機関は情報を公開しているから、本件についても類似案件として公開すべきであると主張するので、この点についても言及しておく。

答申第43号は、本件と近似したマーケットサウンディングに関する審査請求に対する答申であり、その「6 審査会の判断」において、まず、(1)で情報公開に関する基本的な考え方を示したうえで、「(4) 条例第5条第2号の該当性について」の中で、「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」と明言している。この点については、マーケットサウンディングに係る情報の公開についての当審査会の基本的な考え方を端的に表したものであり、本件においてもそれに変わりはない。

しかしながら、裁判例がそうであるように、基本的な考え方は変わらずとも個別の事案に即して結論には相違が生じるものである。マーケットサウンディングに係る提案書であるからといって、直ちに全て一律に公開せよということにはならない。

答申第43号では、上記の引用箇所につき、当該事案について審査した結果として「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」との判断が示されており、その点において本件に係る当審査会の判断とは異なる結論に至ったものというべきである。

答申第43号はまた最後に「付言」として「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（中略）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」と述べているが、この点においても当審査会の考えは基本的に変わっておらず、引き続き実施機関に求めるものである。

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。

令和6年11月19日

平塚市情報公開審査会

会長 出口 裕明

委員 内山 安夫

委員 兒玉 秀行

委員 内藤 悟

委員 吉増 泰實

別紙 審査会の経過

年月日	会議名	審査会の経過
令和5年1月24日		審査請求
令和5年2月17日		諮問実施機関が弁明書を受理
令和5年2月27日		審査会が諮問書を受理
令和5年2月28日		審査請求人に弁明書の写しの送付及び意見書の提出を依頼
令和5年4月28日	第138回情報公開審査会	意見書までの報告、審議
令和5年6月2日	第139回情報公開審査会	審議
令和5年7月14日	第140回情報公開審査会	審議
令和5年8月23日	第141回情報公開審査会	審議
令和5年9月19日	第142回情報公開審査会	審議
令和5年11月29日	第143回情報公開審査会	審議
令和6年1月19日	第144回情報公開審査会	審議
令和6年3月26日	第145回情報公開審査会	審議
令和6年6月25日	第146回情報公開審査会	答申案の作成、審議
令和6年7月30日	第147回情報公開審査会	答申案の作成、審議
令和6年8月27日	第148回情報公開審査会	答申案の作成、審議
令和6年10月11日	第149回情報公開審査会	答申案確定
令和6年11月19日		答申