

## 答 申

### 第1 審査会の結論

実施機関の決定は妥当である。

### 第2 諮問事案の概要

#### 1 行政文書の開示請求

審査請求人は、平成29年4月27日、奈良県情報公開条例（平成13年3月奈良県条例第38号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、奈良県知事（以下「実施機関」という。）に対し、「・奈良県が吉城園周辺地区保存管理・活用事業の事業者募集で優先交渉権者に決定した〇〇〇〇株式会社が県に提出した提案関係書類のうちの宿泊施設等事業収支計画、・奈良県が高畑町裁判所跡地保存管理・活用事業の事業者募集で優先交渉権者に決定した△△△△株式会社が県に提出した提案関係書類のうちの宿泊施設等事業収支計画」の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

#### 2 実施機関の決定

平成29年6月23日、実施機関は、本件開示請求に対応する行政文書として、次の（1）開示する行政文書（以下「本件行政文書」という。）のとおり特定した上で、（2）開示しない部分（以下「本件不開示情報」という。）を除いて開示する旨の行政文書の一部開示決定（以下「本件決定」という。）を行い、（3）開示しない理由を付して、審査請求人に通知した。

##### （1）開示する行政文書

- ・〇〇〇〇株式会社から奈良県知事宛てに提出された「吉城園周辺地区保存管理・活用事業」に係る公募型プロポーザル方式による募集に対する提出書類のうち、様式17-2 宿泊施設等事業収支計画（応募者記号A）
- ・△△△△株式会社から奈良県知事宛てに提出された「高畑町裁判所跡地保存管理・活用事業」に係る公募型プロポーザル方式による募集に対する提出書類のうち、様式17-2 宿泊施設事業計画（応募者記号D）

##### （2）開示しない部分

宿泊施設等事業収支計画及び宿泊施設事業計画に記載された客室稼働率、金額及び金額に関する記述の一部

##### （3）開示しない理由

ア 条例第7条第3号に該当

法人に関する情報であって、公にすることにより、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるため

イ 条例第7条第6号に該当

県の機関が行う事務又は事業に関する情報であつて、公にすることにより、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるため

### 3 審査請求

審査請求人は、平成29年9月7日、本件決定を不服として、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、本件決定の取消しを求める審査請求を行った。

### 4 諮問

平成29年10月20日、実施機関は、条例第19条の規定に基づき、奈良県情報公開審査会（以下「当審査会」という。）に対して、当該審査請求に係る諮問を行った。

## 第3 審査請求人の主張要旨

### 1 審査請求の趣旨

〇〇〇〇株式会社から奈良県知事宛てに提出された「吉城園周辺地区 保存管理・活用事業に係る公募型プロポーザル方式による募集に対する提出書類のうち、様式17-2 宿泊施設等事業収支計画（応募者記号A）」の一部開示決定処分と、△△△△株式会社から奈良県知事宛てに提出された「高畑町裁判所跡地 保存管理・活用事業」に係る公募型プロポーザル方式による募集に対する提出書類のうち、様式17-2 宿泊施設事業計画（応募者記号D）の一部開示決定処分に対し、いずれも取り消しを求めます。

### 2 審査請求の理由

審査請求人が、審査請求書等において主張している審査請求の理由は、おおむね次のとおりである。

#### (1) 審査請求書

ア 条例第7条第3号、条例第7条第6号を理由に各当該文書のほとんどを不開示としたのは不当である。

各事業はいずれも、県が設置・管理する都市公園、県立奈良公園内で行われるもので、県が誘致する各宿泊施設は公園施設という位置付けにある。公園は一般公衆が利用する公共の開放空間であり、外形的には民間事業者による事業であっても、性質は県が直接行う公共事業に等しい。したがって、当該文書の情報は条例第7条第3号、条例第7条第6号の規定を超える高い公益性を有するとみるべきである。

不開示とされた情報には、宿泊施設について各事業者が想定する平均客室料金が含まれている。客室料金がどのような設定になっているかは、公園の開放性が守られるかどうかを県民が知るのに、欠かせない情報である。とりわけ、県は両事業に関し、「上質な宿泊施設」の誘致を表明しており、各事業の優先交渉権者には、「最高級クラスのインターナショナルホテルブランド」誘致や全室スイートルーム仕様を提案したこれら事業を選んでいる。客室料金が高額になれば、公園内に排他的な空間が生まれることになる。

都市公園法は、第1条で法の目的について「公共の福祉の増進に資すること」とする。これを踏まえた国土交通省都市局の都市公園法運用指針第3版は、公園管理者以外の者の公園施設の設置等について、「一般公衆の自由な利用に供されるべき公共施設たる都市公園の本来の使命に影響を及ぼすことのないよう、入場料その他の料金の価格や販売する物品の種類及び価格等が社会通念上適正なものかどうか確認するとともに、必要に応じ指導等を行うことが望ましい」と、公園を設置・管理する地方公共団体に求めている。

高額な客室料金は公園の自由な利用を妨げる。各事業は日々進捗しており、平均客室料金など不開示とされた情報が速やかに開示されなければ、県民は効果的に意見を表明したり、是正を求めたりする機会を失う。県情報公開条例第1条「目的」にある「県政に対する県民の理解と信頼を深め、県民の県政への参加を促進し、もって県民の知る権利への理解を深めつつ、県の有するその諸活動を県民に説明する責務が全うされるようにするとともに、公正で開かれた県民本位の県政を一層推進すること」を阻害することになる。

また、指針にある「価格等が社会通念上適正なものかどうか確認する」はずの地方公共団体が「上質な宿泊施設」誘致の積極的な推進者であれば、代わって監視役を果たせるのは、県民、一般公園利用者しかおらず、開示は不可避である。

条例第9条に「実施機関は、開示請求に係る行政文書に不開示情報（第7条第1号の情報を除く。）が記録されている場合であっても、公益上特に必要があると認めるときは、開示請求者に対し、当該行政文書を開示することができる」との規定もある。

イ 「高畑町裁判所跡地 保存管理・活用事業」の宿泊施設事業計画は、条例第7条第3号、条例第7条第6号に該当しない。

県奈良公園室は文書開示の日、一部開示とした理由について、各事業者は誘致する宿泊施設業者と交渉中であり、平均客室料金などが公表されるとその交渉に影響し、各事業者の利益に害を及ぼすおそれがあると説明した。

しかし、高畑町裁判所跡地の事業で、事業者が誘致しようとしているのは、当の事業者がレジャー事業開発会社との合弁で自ら設立した会社が運営する宿泊施設である。事業者が自らの意向を反映できる、事業者と一体の会社であり、交渉に影響するとの理由は成り立たない。したがって、条例第7条第3号、条例第7条第6号を理由に、古城園周辺地区とひとくくりに扱うのは誤りである。

奈良少年刑務所を宿泊施設として活用する法務省は、事業を行う優先交渉権者決定を発表した後、「宿泊料金は1万2000円から2万円台までを想定」（2017年5月27日付け奈良新聞）と明らかにしている。文書開示の日、審査請求人が開示の例としてこれを挙げると、県奈良公園室は、奈良少年刑務所について、優先交渉権者が直接、宿泊施設を運営するケースであり、事情が異なると述べたが、まさに、高畑町裁判所跡地は優先交渉権者が直接、宿泊施設を運営するに等しい。

## (2) 反論書

### ア 本件審査請求の趣旨

当該宿泊施設は、県が設置・管理する県立都市公園「奈良公園」に公園施設として設置されるものであり、民間事業者による事業であっても、性質は県が直接行う公共事業に等しい。故に、本件不開示情報は条例第7条第3号、同第6号の

規定を超える高い公益性を有するとみるべきである。

中でも、優先交渉権者が想定する平均客室料金は、一般公衆の自由な利用に供されるべき公共施設たる都市公園の本来の使命に影響を及ぼすことのないよう、適正なものとなっているかどうか、県民が確かめる上で欠かせない情報である。とりわけ、県が当該事業において「上質な宿泊施設」の誘致を表明し、客室料金が高額になると見込まれている点を考慮すると、公益性、その開示の必要性はますます高いと考えるべきである。県は条例第9条の規定にしたがって、本件不開示情報を開示することが可能であり、審査請求人は本件一部開示決定処分の取り消しを求めるものである。

#### イ 弁明書による県の主張

審査請求人は、弁明書による県の主張について、おおむね次のとおりと考える。

条例第7条第3号の該当性については、本件不開示情報を開示すれば、優先交渉権者の正当な利益を損なうおそれがある。当該事業の主目的は宿泊施設の整備ではなく、庭園など国指定名勝にふさわしい環境と宿泊施設を一体的に整備すること。宿泊施設は敷地の一部に設置するもので、敷地全体としては様々な部分を一般公開するので、不開示とした客室料金の多寡によって公園の便益性が損なうことはない。本件不開示情報の開示に、優先交渉権者の正当な利益を上回る公益性は認められない。

条例第7条第6号の該当性については、本件不開示情報を開示すれば、優先交渉権者が宿泊施設等運営事業者との交渉で不利な立場になり、契約が不調に終わることとなる。その結果、宿泊施設不足の解消を目的とした県の事業の遂行に支障を来すおそれがある。

#### ウ 県の主張に対する反論

県が当該事業において「上質な宿泊施設」と表現する宿泊施設は、いわゆる高級宿泊施設のことである。

県がこれまで公表した資料によると、高畑町裁判所跡地の宿泊施設は客室数30室、全室がスイート仕様で、1室当たりの面積は71～122平方メートルと広く、温泉露天風呂が全室に備わっている。一般にスイートは、応接間などが付いている上級の客室で料金も高い。

優先交渉権者の△△△△は、高畑町の宿泊施設について独自に公表した広報資料で、同施設を「□□□□」として運営することを明らかにしている。同じ系列の高級旅館に「××××」（静岡県熱海市）があり、同旅館のホームページによると、客室は「□□□□」と同様にすべてスイート仕様、客室料金は「□□□□」より狭い60平方メートルの部屋で4万500円（1人当たり）以上となっている。

吉城園周辺地区の宿泊施設も、客室数は明らかにされていないが、1室当たりの面積は50～70平方メートルが中心と広い。優先交渉権者の○○○○は、最高級インターナショナルブランドのホテル誘致をうたっていることから、客室料金は高額になるとみられる。

高額な客室料金は、都市公園の設置・管理基準を定めた都市公園法の目的「公共の福祉の増進」に反する。「公共の福祉」とは、社会的、経済的弱者にも公平に自由と権利を保障すること考えられている。この都市公園法の目的を踏まえた、国土交通省都市局作成の都市公園法運用指針は、公園管理者以外の者の公園施設

の設置のあり方について考え方を示している。

指針は「一般公衆の自由な利用に供されるべき公共施設たる都市公園の本来の使命に影響を及ぼすことのないよう、入場料その他の料金の価格や販売する物品の種類及び価格等が社会通念上適正なものかどうか確認するとともに、必要に応じ指導等を行うことが望ましい」と、公園を設置・管理する地方公共団体に求めている。

日本政策金融公庫の「国内宿泊施設の利用に関する消費者意識と旅館業の経営実態調査」（2013年2月12日）によると、5000人を対象にしたインターネットによるアンケート調査では、国内旅行の1泊当たりの平均宿泊料金は1万円～1万2000円未満が19.7%で最も多く、次いで、さらに低額の8000円～1万円未満が18.1%、6000円～8000円未満が15.5%だった。

当該事業の宿泊施設の客室料金は、同調査結果から推定される「一般公衆」の宿泊料と大きな開きがあると考えられることができる。そうすると、客室料金を開示すれば、優先交渉権者の正当な利益が損なわれるおそれがあるとする県の主張の一方で、県民、公園利用者が本来、公園から享受できるはずの正当な利益が損なわれるおそれが浮上してくる。

よって、平均客室料金が明らかにされなければ、条例第1条「目的」にある「県政に対する県民の理解と信頼を深め、県民の県政への参加を促進し、もって県民の知る権利への理解を深めつつ、県の有するその諸活動を県民に説明する責務が全うされるようにするとともに、公正で開かれた県民本位の県政を一層推進すること」を阻害することになる。

当該宿泊施設は、公表されている計画概要からみて、高畑町裁判所跡地、吉城園周辺地区のいずれの事業においても主要施設である。

高畑町裁判所跡地について、県が明らかにしている敷地の施設配置図では、庭園ゾーン、宿泊ゾーン、交流・飲食ゾーン、緩衝緑地ゾーンの4つの区域のうち、宿泊ゾーンと宿泊者や来訪者に飲食を提供する交流・飲食ゾーンは敷地全体の半分を占める。宿泊ゾーンは、敷地の重要な場所の一つである高台の松林院跡に設けられる。

吉城園周辺地区においても、知事公舎など保存して活用する建物も含め、全施設の建築面積は5800平方メートルになるが、このうち宿泊施設の客室になる新築建物の建築面積は3900平方メートルを占める。

宿泊施設を事業敷地における主要施設とみれば、「客室料金の多寡」は当然、「公園の便益性」を左右する。誰もが自由に利用できる開放空間で設置される都市公園の公益性が守れるかどうかという問題と、強く結び付いている。

加えて、宿泊施設が公園施設である以上、「敷地の一部」か「敷地全体」かに関わらず、都市公園法に拘束され、同法運用指針に沿うよう求められることになり変わらない。

ここまで述べたように、高級宿泊施設として設置される当該事業の宿泊施設は、都市公園の公共性を失わせるおそれがある。県は県内の宿泊施設不足解消を目的に挙げるが、都市公園の公共性の点で事業そのものが妥当性を欠けば、その遂行に支障を来すという、県の主張は認めにくい。

また、審査請求人は審査請求書において、高畑町裁判所跡地の事業で、優先交渉権者の△△△△が誘致しようとしている宿泊施設の運営会社は、△△△△がレジャー事業開発会社との合弁で自ら設立した会社である、と指摘した。△△△△

が自らの意向が反映できる、△△△△と一体の会社である。

弁明書はこの点への言及がなかったため、再度、述べるが、客室料金を開示すれば、優先交渉権者が宿泊施設等運営事業者との交渉で不利な立場になるとの県の主張は説得力を欠く。吉城園周辺地区とひとくくりに扱って、高畑町裁判所跡地の宿泊施設の客室料金を開示しないのは誤りである。

県は、優先交渉権者が県と事業実施に関する基本協定書を締結し、宿泊施設等運営事業者との契約内容に関する交渉が完了した後に、客室稼働率と平均客室料金は開示できる旨、審査請求人に説明したとしている。開示が後になればなるほど、県民の意見表明の効果は低くなり、是正を求めるのは難しくなる。速やかに開示すべきである。

## エ 結論

本件一部開示決定処分は妥当性を欠くものであり、取り消すのが適当と考えるが、中でも平均客室料金の不開示は著しく妥当性を欠く。また、優先交渉権者と宿泊施設等運営事業が実態として一体である高畑町裁判所跡地の客室料金を、交渉で不利な立場になるとの理由で、吉城園周辺地区と同列に扱うことも著しく妥当性を欠く。

## (3) 口頭意見陳述

奈良公園の都市公園としての公共性が今失われようとしている。富裕層を狙い、県が誘致する高級宿泊施設は、客室料金が高額になるとみられ、利用できるかどうかは経済力の有無に左右されることになる。宿泊施設は県が設置管理する県立都市公園奈良公園に公園施設として設置されるものであり、民間事業者による事業であっても、性質は県が直接行う公共事業に等しいものである。県が開示とした客室料金などは都市公園の公共性が守られるかどうかを県民や一般公園利用者が確かめるのに欠かせない情報である。都市公園の目的に反するおそれがある事業について、できる限りの情報を県民に知らせ、ホテル建設の可否を県民が選択できる状態にすることが必要であり、不開示の理由である、優先交渉権者の正当な利益を超える公益性を有することから、本件不開示処分は取り消されるべきであるというのが私の主張である。

次に、宿泊施設不足解消という県の主張は正確ではない。

目的が高級宿泊施設であることは、県が公募型プロポーザル方式で募った際に、募集する上質な宿泊施設の条件として、客室1室当たりの平均面積が50平方メートル以上であるとしたこと等から明らかである。一般公衆の自由な利用に供されるべき公共施設たる都市公園の本来の使命に照らして、事業そのものが妥当性を欠くのであれば、県が主張する、事業の遂行に支障を来すという不開示理由は成立しない。

高額な客室料金の宿泊施設は公園利用者を経済力の多寡により排除するものである。県のホームページで公開されている第10回奈良公園地区整備検討委員会議事要旨では、「宿泊施設として困むことがあっても良いと思うが、奈良公園の公園地ということで、一般に開かれていることが必要である」旨の委員の発言が記録されている。都市公園法の第1条は法の目的について都市公園の設置及び管理に関する基準を定めて、都市公園の健全な発達を図り、もって公共の福祉に増進する、と規定している。公共の福祉とは、社会的、経済的弱者にも公平に自由と権利を保障することだと理解している。都市公園の設置及び管理はこの公共の福祉の増進の精神

に則って行われなければならない。都市公園法解説は、都市公園の設置について、形態的に公共施設としての実態を備えさせ、一般公共の利用に供することをいう、としている。また、都市公園の管理とは、都市公園の存立を維持し、これを公衆の利用に供し、都市公園本来の目的を達成させるためにする作業をいう、としている。

都市公園法の目的を踏まえた、国土交通省都市局作成の都市公園法運用指針は、一般公衆の自由な利用に供されるべき公共施設たる都市公園の本来の使命に影響を及ぼすことのないよう入場料その他の料金の価格や販売する物品の種類及び価格などが社会通念上適正なものかどうか確認するとともに、必要に応じ公園管理者、今回の場合は県が、指導等を行うことが望ましいと、公園を設置、管理する地方公共団体に求めている。高額な客室料金はこの指針にある、一般公衆の自由な利用を妨げる。

県は、事業の主目的は、庭園など名勝にふさわしい環境と宿泊施設を一体的に整備すること、そして宿泊施設は敷地の一部に設置するもので、敷地全体としては様々な部分を一般公開するので不開示とした客室料金の多寡によって公園の便益性が損なわれるものではないと主張しているが、これは言葉の上でのことに過ぎない。宿泊施設は大抵喫茶やレストラン、ロビー、庭などに入ることができる。宿泊施設として囲われた敷地の一部への立入りが許されるというのは一般的なことであって、これが都市公園の開放性に当たるとは思えない。また、仮に県の主張をそのまま認めたとしても宿泊施設が公園施設である以上、それが主目的であるか否か、また敷地の一部か敷地全体であるか関わらず、都市公園法に拘束され同法運用指針に沿うよう求められることに変わりはない。

不開示情報を開示することにより、優先交渉権者の正当な利益が損なわれるおそれがあるとする県の主張の一方で県民や公園利用者が、本来公園から享受できるはずの正当な利益が損なわれるおそれがあるという点を強く申し上げたい。

#### 第4 諮問実施機関の説明要旨

諮問実施機関が、理由説明書及び口頭理由説明において説明している本件決定の理由は、おおむね次のとおりである。

##### 1 弁明書

###### (1) 本件行政文書について

本件開示請求は、次の2つに分けられる。

- ・奈良県が吉城園周辺地区保存管理・活用事業の事業者募集で優先交渉権者に決定した〇〇〇〇株式会社が県に提出した提案関係書類のうちの宿泊施設等事収支計画（以下「請求1」という。）
- ・奈良県が高畑裁判所跡地保存管理・活用事業の事業者募集で優先交渉権者に決定した△△△△株式会社が県に提出した提案関係書類のうちの宿泊施設事業収支計画（以下「請求2」という。）

###### ア 請求1について

実施機関では、奈良公園基本戦略（平成24年2月策定）（以下「基本戦略」という。）に基づき、「世界に誇る奈良公園」の一面として、国指定名勝にふさわしい環境の維持・利活用を図るため、江戸末期から昭和初期の「和を基調とした風情の中に洋を感じる近代建築物」と庭が織りなす空間のあり方と、往時を偲

ばせる邸宅の雰囲気醸し出す空間美の保存を目的として、吉城園周辺地区保存管理・活用事業（以下「吉城園事業」という。）を実施している。

吉城園事業は、平成28年12月から民間活力の導入を前提として国指定名勝奈良公園の保存管理・活用に資する事業として実施するため、事業を実施する民間事業者を公募型プロポーザル方式により募集及び選定（以下「公募」という。）する手続を開始し、平成29年3月に優先交渉権者が〇〇〇〇株式会社に決定した。

吉城園事業は、優先交渉権者が自ら宿泊施設等に係る事業を行うのではなく、別の事業者と契約を締結し、当該契約の相手方の事業者（契約の締結について交渉中の者を含む。以下「宿泊施設等運営事業者」という。）に宿泊施設等に係る事業の運営をさせることが予定されている。

請求1について、実施機関は、平成28年12月14日に開始した吉城園事業に係る公募手続に対して、優先交渉権者となった〇〇〇〇株式会社から県に提出された書類のうち、様式17-2宿泊施設等事業収支計画（応募者記号A）（以下「本件開示文書1」という。）を特定し、その一部を開示した。

#### イ 請求2について

実施機関では、基本戦略に基づき、「世界に誇る奈良公園」の一画として、国指定名勝にふさわしい環境の維持・利活用を図るため、奈良公園にふさわしい歴史と文化の香りが漂う「大正期作庭の庭園を復元し、一般の方々に開放する」とともに、「敷地内の一部に興福寺子院があった往時を偲ばせる宿泊施設の整備」に取り組むことを目的として、高畑町裁判所跡地保存管理・活用事業（以下「高畑事業」という。）を実施している。

高畑事業についても、吉城園事業と同様に、優先交渉権者が自ら宿泊施設等に係る事業を行うのではなく、宿泊施設等運営事業者に宿泊施設等に係る事業の運営をさせることが予定されている。

実施機関は、平成28年12月26日に開始した高畑事業に係る公募手続に対して、優先交渉権者となった△△△△株式会社から県に提出された書類のうち、様式17-2宿泊施設事業収支計画（応募者記号D）（以下「本件開示文書2」という。）を特定し、その一部を開示した。

#### (2) 不開示の理由

本件開示文書1には、〇〇〇〇株式会社が計画した、事業開始から20年間の当該事業に係る売上高合計、宿泊施設売上、宿泊部門売上の売上全体に占める割合（以下「売上構成比」という。）、客室稼働率、平均客室料金（以下「ADR」という。）、料飲部門売上及びその売上構成比、その他売上及びその売上構成比、宿泊施設等運営の営業総利益率（以下「GOP」という。）及び宿泊施設等運営の営業総利益の金額、支出合計、建物コスト、その他GOP外支出、委託料他、家具什器備品等積立金（以下「FF&Eリザーブ」という。）、運営純収入、再投資及びその内訳に係る金額が表形式で記載されているほか、欄外にはそれらの注釈が付されている。

本件開示文書2には、△△△△株式会社が計画した、平成29年度から平成48年度までの当該事業に係る売上高合計、宿泊部門売上及びその売上構成比、客室稼働率、ADR、GOP、支出合計、建設コスト、その他GOP外支出、開業準備費、FF&Eリース料、業務委託費、運営純収入並びに再投資及びその内訳に係る金額



が表形式で記載されており、欄外にはそれらの注釈が付されている。

これらのうち、売上構成比並びに本件開示文書1に係る欄外の注釈に記載された売上の変動及びF F Eリザーブに関する記述を除いて不開示（以下「本件不開示情報」という。）としている。

なお、優先交渉権者が、実施機関と事業実施に関する基本協定書を締結し、宿泊施設等運営事業者との契約内容に関する交渉が完了した後に、客室稼働率及びA D Rについては開示できる旨、開示の際に審査請求人に説明したところである。

#### ア 条例第7条第3号該当性について

条例第7条第3号本文は、「法人その他の団体（国、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人を除く。以下「法人等」という。）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つて、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」を原則として不開示情報とする旨規定している。

また、同号ただし書は、同号本文に該当する情報であっても、「人の生命、健康、生命又は財産を保護するため、公にすることが必要と認められる情報」については、同号の不開示情報から除外することとしている。

本件不開示情報は、〇〇〇〇株式会社及び△△△△株式会社（以下「優先交渉権者」という。）の内部管理情報であるとともに、宿泊施設等運営事業者との交渉の前提となる情報である。

本件不開示情報を開示することは、宿泊施設等に係る不動産投資、宿泊施設等運営事業者との賃貸借契約、公募型プロポーザル等の企画競争等、様々な実績により培われた独自ノウハウを有している優先交渉権者だからこそ可能となる事業収支計画を開示することとなる。

このことは、結果として、宿泊施設等事業の運営に係る市場において優先交渉権者が営業上の秘密としている事項を同業他社に知らせることに繋がる。国内外問わず大型物件であればあるほどコンペティションにより優先交渉権者の地位を獲得する方式が主流となりつつある昨今、コンペティションに多く参加する優先交渉権者にとって、特に事業収支計画に係る競争において不利な状況に立たされることとなり、優先交渉権者の正当な利益が損なわれるおそれがある。

また、宿泊施設等に係る不動産投資に基づき、宿泊施設等運営事業者と賃貸借契約内容の交渉を行う際にも、特に費用に係る交渉において不利な状況に立たされ、優先交渉権者の正当な利益が損なわれるおそれがある。

審査請求人は、吉城園事業及び高畑事業（以下「両事業」という。）は奈良公園内で行われることから、県が誘致する各宿泊施設は公園施設と位置付けられる、県が直接行う公共事業に等しい性質を有するものであることから、本件開示文書1及び本件開示文書2の情報は条例第7条第3号の規定を超える高い公益性を有するとみるべきであるとし、客室料金がどのような設定になっているかは、公園の開放性が守られるかどうかを県民が知るのに欠かせない情報である旨主張している。

実施機関は、報道発表、奈良公園地区整備検討委員会、地元説明会等の機会を通じて県民に説明しているとおり、両事業では、庭園、交流・飲食施設、アーカイブ施設、宿泊施設の中庭など、敷地内の様々な部分を一般公開することから、公益性の高い事業であり、具体的な整備内容として公園利用者が自由に利用できる空間を設けて、敷地全体として都市公園本来の使命に影響のない、むしろ高め

る整備内容であり、敷地の一部に設置する宿泊施設に係る客室料金の多寡等によって公園の便益性が損なわれるものではない。

また、審査請求人は、「平均客室料金などの本件不開示情報が速やかに開示されなければ県民が効果的に意見を表明したり、是正を求めたりする機会を失い、高額な客室料金は公園の自由な利用を妨げる」とも主張しているが、客室料金の多寡が公園の便益性を損なうものではない以上、本件不開示情報を開示しないことによって、両事業について、県民の効果的な意見表明や是正を求める機会が失われているものではなく、また、両事業の公益性を鑑みて積極的な情報開示を行うべきであるという立場に立ったとしても、本件不開示情報を開示することで害される優先交渉権者の正当な利益を上回る公益上の必要性は認められない。

これらのことから、本件不開示情報は、条例第7条第3号本文に該当する。

また、同号ただし書に該当しないことは明らかである。

以上のことから、本件不開示情報は、条例第7条第3号に該当する。

#### イ 条例第7条第6号該当性について

条例第7条第6号本文は、「県の機関又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、当該事務又は事業の性質上、当該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」を不開示情報とする旨規定している。

本件不開示情報を開示することは、優先交渉権者が交渉中の宿泊施設等運営事業者との関係において不利な状況に立ち、その結果として契約が不調に終わることとなる。

両事業は、本県の宿泊施設不足を解消する方法の一つとして実施しているところであり、契約が不調となることにより、実施機関が目標としている宿泊施設不足の解消を目的とする事業の遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、条例第7条第6号に該当する。

したがって、本件不開示情報は、条例第7条第6号に該当する。

#### (3) 結語

以上のことから、実施機関が行った本件決定は妥当なものであり、原処分維持が妥当と考える。

## 2 口頭理由説明

事業収支計画のうち、宿泊部門、料飲部門及びその他部門に係る売上構成比以外の部分については、両事業者の内部管理情報であると判断し、条例第7条第3号に該当することを理由に不開示とした。

本件不開示情報は、両事業者が、それぞれの事業者のマーケットとなる国内外の登録顧客、宿泊施設で提供するオーダーメイドサービス、シェフ、パトラーを含む人材などの要素を加味した上で、それらを総合的に勘案して事業収支を予測したものであり、両事業者が同程度の宿泊施設を建設、運営していく中で蓄積してきたノウハウを基に作成したものである。

また、建物を建てるイニシャルコストや、外注業務費用、設備レンタル料及び再投資費用といったランニングコストについても、それぞれの事業者が自らの実績を総合的に勘案して予測したものである。

これらのことから、本件不開示情報を開示することは、コンサルタント業務を行っている不動産会社であるとしてのノウハウという正当な利益が損なわれるおそれがあると考えている。

さらに、開示決定時点では、〇〇〇〇株式会社は運営会社を誘致中であり、△△△△株式会社は、各部門の売上げやG O Pを基に、賃貸料をはじめとした契約条件を検討し、運営会社と交渉していた段階にあった。それぞれの事業者と運営会社の交渉では、最初から事業収支計画に記載された数値を提示するのではなく、事業収支計画に記載された数値を目標に、条件を提示し、最終的に、相互に折り合いをつけた上で、施設の賃貸料等、詳細な契約内容を定めていくことになる。

開示請求は何人もできることから、仮に交渉相手の事業者が開示請求を行った場合に、本件不開示部分を開示すると、賃貸料等の折衝において、ホテル運営事業者側が本件不開示情報を用いて有利な契約条件を引き出すことが可能となる。

次に、本件不開示情報は、条例第7条第6号にも該当すると考える。

事業収支計画を開示した場合、両事業者と運営会社の交渉が成立せず、実施機関が求める上質な宿泊施設の整備、ひいては、奈良公園全体の魅力向上に至らず、その結果として、実施機関の事業遂行に支障を及ぼすおそれがあると判断し、不開示とした。

また、審査請求人は「条例第9条に規定されるとおり、両事業者の保護すべき利益を上回る公益上の必要性がある」と主張しているが、その意図を斟酌したところ、審査請求書及び反論書で、審査請求人は、「情報公開条例第1条における公正で開かれた県民本位の県政」が阻害される旨主張しており、本件不開示情報を開示しなければ、県民の効果的な意見表明や、是正を求める利益を失うとの記載も見受けられることから、これらの主張が審査請求人のいう「公益」とあると考えられる。

公益上の理由による裁量的開示は、個別具体的な事例の特殊事情、例えば住民の健康被害や環境汚染に関する情報で、住民が受ける不利益の解消や風評被害の防止等の対策を早急に講じなければならないような事情を考慮しながら公益との比較衡量を行うものであるところ、審査請求人のいう「公益」は、情報公開条例本来の趣旨に基づくものであり、また本件において考慮すべき特殊事情は存在せず、実施機関が公益上の裁量的開示を行わないことに、裁量権の逸脱ないしその濫用はないものとする。

## 第5 審査会の判断理由

当審査会は、本件事案について審査した結果、次のとおり判断する。

### 1 基本的な考え方

条例は、その第1条にあるように、県政に対する県民の理解と信頼を深め、県民の県政への参加を促進し、もって県民の知る権利への理解を深めつつ、県の有するその諸活動を県民に説明する責務が全うされるようにするとともに、公正で開かれた県民本位の県政を一層推進することを目的として制定されたものであり、その解釈・運用に当たっては、県民の行政文書開示請求権を十分尊重する見地から行わなければならない。

しかし、この行政文書開示請求権も絶対的で無制限な権利ではなく、個人、法人等の権利利益や、公共の安全、公共の利益等も適切に保護すべき必要があり、開示しないことに合理的な理由がある情報を不開示情報として、条例第7条に規定している。

これらの条例上不開示とされている情報については、条文の趣旨に沿って客観的に判断する必要がある。

したがって、当審査会は、原則開示の理念に照らし、本件行政文書が、不開示情報を規定する条例第7条各号に該当するかどうかを、その文理及び趣旨にしたがって判断するとともに、本件事案の内容に即し、個別、具体的に判断することとする。

## 2 本件行政文書について

本件行政文書は、吉城園周辺地区保存管理・活用事業を実施する民間事業者の公募において〇〇〇〇株式会社が実施機関に提出した提案書及び高畑町裁判所跡地保存管理・活用事業を実施する民間事業者の公募において△△△△株式会社が実施機関に提出した提案書のうち、宿泊施設等に係る20年間の収入及び支出の計画が項目毎に記載された一覧表である。

〇〇〇〇株式会社及び△△△△株式会社は、吉城園周辺地区保存管理・活用事業及び高畑町裁判所跡地保存管理・活用事業のそれぞれにおいて、優先交渉権者に選定されている。

## 3 本件決定の妥当性について

条例第7条第3号は、「法人その他の団体（国、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人を除く。以下「法人等」という。）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、「ア 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」を不開示情報とする旨規定している。

条例第7条第6号は、「県の機関又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であって」（前段）、「公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該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」（後段）を不開示情報とする旨規定している。

条例第9条は、「開示請求に係る行政文書に不開示情報（第7条第1号の情報を除く。）が記録されている場合であっても、公益上特に必要があると認めるとき」は、実施機関は、開示請求者に対し、当該行政文書を開示することができる旨規定している。

### (1) 条例第7条第3号及び第6号該当性について

実施機関は、本件不開示情報について、条例第7条第3号ア及び第6号に該当すると主張しているので以下検討する。

実施機関は、本件決定において、吉城園周辺地区保存管理・活用事業及び高畑裁判所跡地保存管理・活用事業（以下「本件事業」という。）を実施した場合に想定され今後20年間における各年度の売上高合計額、宿泊施設売上額、売上構成比、客室稼働率、ADR、飲料部門売上額及びその売上構成比、その他売上額及びその売上構成比、GOP及び宿泊施設等運営の営業総利益の金額、支出合計額、建物コストに係る金額、その他GOP外支出額、委託料の金額他、FEEリザーブの額、運営純収入額、再投資の金額及びその内訳額並びに開業準備費の金額を不開示としている。

この点、実施機関は、本件不開示情報について、〇〇〇〇株式会社及び△△△△株式会社が宿泊施設を建設・運営していく中で蓄積してきた実績を総合的に勘案して、別の事業者が宿泊施設等を運営させることを想定して作成した、本件事業に係

る事業収支をシミュレーションした結果であり、本件不開示情報を開示することにより、コンサルタント業務を行っている不動産会社としてのノウハウという正当な利益が損なわれるおそれがある旨説明している。

そして、〇〇〇〇株式会社及び△△△△株式会社は、顧客からの依頼に基づく調査、企画、立案等について、総合的な支援を行うことを業務の内容としていることから、本件行政文書は、コンサルタント業務の一環として作成されるものと同様の性質を有するものであると考えるのが相当である。

そうすると、本件不開示情報を公にした場合、〇〇〇〇株式会社及び△△△△株式会社が行う事業計画立案に係るコンサルタント業務の手法が把握され、それぞれの事業者の事業活動に影響を及ぼすおそれがあると考えられることから、両事業者の正当な利益を害するおそれがあると認められる。

これらのことから、本件不開示情報は、条例第7条第3号本文に該当すると認められ、また、同号ただし書に規定する、人の生命、健康、生活又は財産を保護するために公にすることが必要な情報ではないことは明らかである。

以上のことから、本件不開示情報は、条例第7条第6号該当性を判断するまでもなく、条例第7条第3号アの不開示情報に該当する。

## (2) 条例第9条該当性について

審査請求人は、実施機関は条例第9条に基づき本件不開示情報を開示すべきであると主張しているので、以下検討する。

条例第9条にいう「公益上特に必要があると認めるとき」とは、条例第7条各号の不開示情報の規定に該当する情報であるが、実施機関の高度な行政的な判断により、公にすることに、当該保護すべき利益を上回る公益上の必要性があると認められる場合を意味するものであると解されている。

そして、個別具体的な事例の特殊な事情によっては、条例第7条各号の不開示情報に該当する場合であっても、これを開示することによる公益が、不開示とすることによって保護される利益を優越すると認められる場合がありうると考えられる。

この点、審査請求人は、都市公園の目的に反するおそれがある、実施機関が直接行うに等しい公共事業と同様の性質を有する事業について、できる限りの情報を県民に知らせ、ホテル建設の可否を県民が選択できる状態にすることが必要であり、本件不開示情報を開示することは、条例第7条第3号及び同条第6号を超える高い公益性を有する旨主張している。

しかし、審査請求人は、条例第1条において規定されている情報公開制度の目的と同趣旨の主張を行っているに過ぎず、条例第7条各号に定める不開示情報は、情報公開制度の目的を踏まえてもなお、不開示とすることに合理的理由がある情報であることから、本件不開示情報について、実施機関が裁量的に開示しなければならない、本件特有の特殊な事情があるとは認められない。

これらのことから、実施機関が条例第9条を適用して本件不開示部分を開示しなかったことについて、裁量権の逸脱又は濫用があったとは認められない。

以上のことから、本件不開示情報を条例第9条に基づき開示すべきであるとする審査請求人の主張は当たらない。

## 4 審査請求人の主張について

審査請求人は、審査請求書及び反論書において、その他種々主張するが、いずれも

当審査会の判断を左右するものではない。

## **5 結 論**

以上の事実及び理由により、当審査会は「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

## **第6 審査会の審査経過**

当審査会の審査経過は、別紙のとおりである。

(別 紙)

審 査 会 の 審 査 経 過

年 月 日	審 査 経 過
平成29年10月20日	・ 実施機関から諮問及び弁明書の写しの提出を受けた。
平成30年 6月27日 (第220回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成30年 7月24日 (第221回審査会)	・ 実施機関から不開示理由等を聴取した。 ・ 審査請求人から意見等を聴取した。
平成30年 8月29日 (第222回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成30年10月 5日 (第223回審議会)	・ 事案の審議を行った。
平成30年10月18日	・ 実施機関に対して答申を行った。

(参 考)

本 件 答 申 に 関 与 し た 委 員

(五十音順・敬称略)

氏 名	役 職 名	備 考
い り め よ し お 以呂免義雄	弁 護 士	会 長 代 理
く ぼ ひ ろ こ 久保 博子	奈良女子大学研究院生活環境科学系 教授 (住生活・住環境学)	
こ た に ま り 小谷 真理	同志社大学政策学部准教授 (行政法)	
の だ た か し 野田 崇	関西学院大学法学部法律学科教授 (行政法)	会 長
ほ そ み み え こ 細見三英子	元産経新聞社記者	