

情審第1号
平成28年5月2日

小田原市長 様

小田原市情報公開審査会
会長 一寸木吉久

公文書一部公開決定処分に対する異議申立てについて（答申）

平成27年9月17日付け中指第1号で諮問（諮問第23号）のあった公文書一部公開決定処分に対する異議申立て事案について、次のとおり答申します。

第1 審査会の結論

異議申立人の公文書公開請求（以下「本件請求」という。）に対し、小田原市長（以下「実施機関」という。）が行った公文書一部公開決定処分（以下「本件処分」という。）は妥当である。

第2 本件請求の内容

異議申立人は、有限会社植田商事が小田原地下街に出店した際に、実施機関との間に締結した賃貸借契約書、契約締結の決裁文書及び同社が出店を申し込んだ際に提出した資料（以下「本件文書」という。）の公文書公開請求を、実施機関に対し行った。

なお、小田原地下街は、小田原市が所有する施設である。また、有限会社植田商事が出店した店舗名は「とり源」であった。同店舗については、同社自体が平成27年5月に破産手続きを行い、これに伴い、破産管財人との間で当該賃貸借契約を合意解除していた。

第3 異議申立ての経緯

- 1 異議申立人は、小田原市情報公開条例（以下「条例」という。）第7条第1項の規定に基づき、平成27年6月24日付けで、本件請求を行った。
- 2 実施機関は、本件請求に対し、平成27年7月8日付け小田原市指令第493号で本件処分を行った。なお、本件文書の内容は、次のとおりであった。

出店申込書、出店内定決裁、出店内定通知書、出店内定に関する承諾書、普通財産借受申請書、定期建物賃貸借契約締結決裁、定期建物賃貸借契約締結についての事前説明書及び定期建物賃貸借契約書

また、本件文書中公開をしない部分及びその理由は、次のとおりであった。

- ・代表者個人住所、生年月日及び職歴 条例第8条第1号
 - ・賃料、工事区分条件及び契約保証金額（以下「賃料等」という。） 条例第8条第2号ア及び同条第4号イ（賃料等には、有限会社植田商事以外の出店内定者のものが含まれているため）
- 3 異議申立人は、本件処分に不服があるとして、平成27年9月7日付けで、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）に基づき、処分庁である実施機関に対し、異議申立書を提出した。

第4 異議申立人の主張の要旨

- 1 異議申立ての趣旨

異議申立人の異議申立ての趣旨は、本件処分の取り消しを求めるものである。ただし、代表者個人住所・生年月日及び職歴を公開しなかったことについては異議がないとしている。

- 2 異議申立ての理由

平成27年9月7日付け異議申立書、同年11月2日付け公文書一部公開決定処分理由説明

書に対する意見書によると、異議申立人の主張の要旨は、おおむね次のとおりである。なお、異議申立人からの申出がなかったため、口頭意見陳述は行われていない。

- (1) 異議申立人が知りたいのは、2回の経営破綻を経て、実質的に長らく利用されることになかった小田原地下街が、小田原市直営の商業施設として再開するについて、市民の多数が懸念する3度目の破綻を回避するためにいかなる経営手腕を発揮するかということである。小田原市が公費を投入して経営維持を図ろうなどということは誰も期待しているわけでない。
- (2) 適切な施設管理と経営の検証は、小田原市議会の職務であり、監査委員の職務であるが、市民が知るべき情報を公開しないで、議会や監査委員が適切に機能することはありえない。本件請求で公開されるべき個別店舗の賃料や保証金の額を、条例を曲解して引用し非公開にしてしまえば、議会や監査委員の職務を適法に執行させることなどできない。
- (3) たまたま公開された情報の中にも、当事者のために秘匿すべきであるかもしれない情報（損益計算書、貸借対照表）があるなど、実施機関の判断にも適切に条例適用をしているとは思えないものがある。
- (4) 実施機関は、賃料維持を図る目的をもって条例の適用をしているか、あるいは、意図的に議会や監査委員の職務を阻害する目的をもって条例を適用しているとしか考えられない。賃料や、賃料に比例して定められる保証金は市場原理によって変動したところで経営者たる小田原市に責任が及ぶものではないにもかかわらず、多大な公費を費消しながら公開すべき情報を秘匿してしまえば、検証のしようもない。行政の裁量権を認めると言わんばかりの横暴極まりない暴挙であると指弾する。今後の事業実施に著しい支障を生じさせるおそれもないことから、本件処分は情報公開法及び情報公開条例の趣旨から逸脱した違法な処分であるので、取り消さねばならない。
- (5) 実施機関は、理由説明書において、異議を申し立てていない非公開情報に言及しているが、これは審査会の意見を誘導しようとするものである。
- (6) 実施機関は、独占禁止法で禁止されている優越的地位の濫用を行い、賃貸借契約の相手方に賃料、契約保証金の額の秘匿を強制している。
- (7) 平成27年7月に小田原市が実施した芸術文化創造センター建設の一般競争入札は不調になっているが、入札金額や設計金額が一般にも公開されている。本件処分と比べ法令や条例の運用に一貫性がなく、恣意的な判断をしていると言わざるをえない。
- (8) 小田原地下街の再開に当たっては、27億円余りの事業費は小田原市の拠出する資金だけではなく、中心市街地の活性化に関する法律の適用対象として、国費補助を受けている。にもかかわらず賃料を公開しないということは、国費の適正な執行を検査する会計検査院の職務遂行を妨げる検査忌避も同然の妨害行為に該当すると思料する。
- (9) 店舗全体の数値だけで、小田原地下街の運営が適正に執行されているかどうか判断でき

るものではなく、個々の店舗の費用対効果を検証することも施設提供者として必要であり、継続的な施設運営をする上で、個別数値を除外した検証など不可能である。また、公有財産であるからには、賃借人が特別な利害による有利な条件で入居していないことも確認すべき事項となる。

- (10) 小田原市は、保有不動産である小田原市宿泊等施設を、賃借人であるヒルトン社に売却する際、不動産賃貸業という営利行為を地方自治体が行うのは好ましくないと再三再四にわたり強調していたが、小田原地下街を運営するにあたり、どのような方針で不動産賃貸業を行うことにしたのか。公有財産を営利目的に使用しながら、その運営について秘密主義が許されるとでも勘違いしているかのようである。しかも、その秘密主義を出店者にも強制するという厚顔無恥の極みは、既に許される限度を超えている。公有財産の使用が適法に検証できない運用は、地方財政法に反する違法行為であると指弾する。

第5 実施機関の主張の要旨

平成27年10月9日付け公文書一部公開決定処分理由説明書、平成28年1月15日実施の口頭意見陳述によると、実施機関の主張の要旨はおおむね次のとおりである。

- 1 賃料等は、公開することにより本市の今後の建物賃貸借の条件交渉に影響を及ぼすおそれのあることから、条例第8条第4号イに該当すると判断したものである。併せて、賃貸借契約の相手方である法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることから、条例第8条第2号アの非公開事由に該当すると判断した。なお、条例第8条第1号の個人情報に該当すると判断したものは、異議申立人も異議はないとしている。
- 2 小田原地下街施設は、市の単なる公共施設ではなく、分割された区画ごとに店舗が出店し、その賃料収入により施設の運営・維持管理を図る商業施設（ショッピングセンター）としての機能を持っている。そのため、賃料設定の基本的な考え方としては、一般の商業施設の例にならない、店舗の売上に応じた歩率による賃料を設定する売上歩合方式を採用し、固定賃料収入を確保するため、一定の売上に達しない場合は最低保証賃料に基づく賃料となるよう設定している。
- 3 個別店舗の賃料の設定方法は、まず施設としてのコンセプトや一般的な想定条件を公表するとともに、施設全体の効率性・収益性を高めるため、物販、飲食、サービスなどのテナント配置計画を立て、テナント候補者を選定し、出店交渉を進めていく。個々の出店交渉は、企業情報や出店事業計画を元に、その業態に応じ、工事負担の区分、配置区画の位置、店舗面積、事業計画、売上予想、利益率等を考慮し、さらにテナントのブランド力、集客力を踏まえ、個別に売上歩率や最低保証賃料額を調整するため、テナントの賃料は個々に異なることになる。

また、賃料等のうち契約保証金の額は、賃料条件である最低保証賃料を基本に、小田原市契約規則第28条第1項第2号により算出しているため、契約保証金の額を公開することにより

賃料条件を導くことが可能となるものである。

- 4 通常、商業施設への出店交渉では、他者の契約情報は出店希望事業者には公開提示されない前提で、貸主借主双方が希望する賃料等を交渉し、その結果両事業者が納得した適正な契約が締結されるものである。また、ショッピングセンター業界において、これらの契約情報は高度の信用情報として相互に守秘義務を負い、通例として第三者に公開されることはない。
- 5 現在の店舗は固定とは言い切れず、将来にわたり新たな出店交渉を行うことが予測される。また、契約条件変更の交渉を行うことも予測される。こうした中、賃料等が公開されれば、今後の小田原地下街施設への出店等交渉の際に、事業者の側からの単に金額面からの交渉の材料とされてしまう可能性が高く、賃貸借契約の締結において、市の契約に関する当事者の地位や地下街施設を管理運営する上での財産上の利益が不当に害されるおそれがあると認められる。
- 6 また、小田原地下街事業は特別会計を設置し、商業機能部分の運営管理経費は主にテナント賃料で採算を図り、公共通路や広場等の公共公益部分は、税金である一般会計からの繰入金で負担している。こうした中、賃料等が公開されれば、今後、現在のような賃料交渉をすることができなくなり、財産規則に基づく最低限の月坪賃料の計算になるなど、市が得られる賃料収入が減少する。また、信義則に反するとして現テナントの撤退に繋がる可能性があるなど地下街全体の経営に大きな負担がかかることになる。
- 7 このように小田原地下街は、賃料収入による運営費確保という一定の採算性を求められているが、その情報の不開示に関する参考事例として、平成16年9月2日の名古屋地方裁判所「行政文書不開示処分取消請求事件」がある。この判決では、情報公開請求において愛知県企業庁が不開示処分とした賃貸予定価格等の情報について「その開示により、契約に係る事務に関し、県企業庁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認められるので、愛知県情報公開条例所定の不公開情報に該当する」とされたものである。小田原地下街は、商業機能部分の運営管理経費を賃料収入により賄うこととなっており、市民や議会からも商業施設としての採算性を常に求められている点は、企業会計に近いものと考えている。
- 8 契約の相手方である法人等にとっては、賃料等が各法人等の経営状況や出店戦略も踏まえて設定されているものであり、公開されると、事業主体である市からそのテナントが集客力、収益力をどう評価されているかを、第三者に知られることになる。売上歩合の率や最低保証賃料額の単純な比較が可能となることで、第三者から表面的な、本来受けるべきではない評価を受けるおそれがあり、テナントの企業イメージや営業戦略が損なわれるなどの風評被害が発生するおそれがある。
- 9 また、賃料等の内容について、複数の出店テナント分を比較したり、公開されている想定条件と比較することも可能となり、そのテナントの収益性や経営状況といった企業情報を、第三者に推測されることになり、企業の競争上の不利益を被る恐れがある。さらに、テナントが、他の商業施設に出店する際には、貸主側から、小田原地下街施設における賃料等の条

件を参考にした条件交渉を求められることも想定され、企業としての営業・競争上の地位やその他の利益を害するおそれが高くなる。

1 0 以上の理由により、賃料等を非公開としたものである。

1 1 小田原地下街の運営に当たっては、小田原地下街事業特別会計において、賃料その他の収入により商業施設部分の運営管理、販売促進に係る経費を負担し、安定的な経営が図られるように努めており、他の会計と同様に監査委員による監査を受けている。会計検査院や県監査においても必要関係書類を提出し監査を受ける体制である。

1 2 また、専門的知見を有する外部委員で構成された小田原地下街運営評価委員会に諮問し、商業機能、公共機能の両面からの適正な運営について評価意見を受ける体制を整え、その評価意見を付して総売上額や総レジ客数などを通常の予算決算項目とは別に市議会に対して報告している。なお、市議会に対する賃料等の開示は、公開と同じ結果になることから行っていない。このようにして、出店事業者の地位やその他利益を害しない範囲及び市の財産上の利益に影響しない範囲において、可能な限りの報告をもって適正な運営を図っているところである。

1 3 なお、異議申立人は、賃料等を守秘義務の対象とすることを独占禁止法に違反すると主張しているが、契約内容は事前に当事者相互で確認しており、賃料条件等に関する守秘義務は契約締結においては一般的なものである等から、違反には当たらない。

1 4 また、異議申立人の言う「当事者のために秘匿すべきであるかもしれない情報」の公開については、有限会社植田商事が破産手続を行っていることから、競争上当事者の利益を害するものでなく、非公開情報に該当しないと判断したものである。

第6 審査会の判断

当審査会では、実施機関が一部公開とした本件文書を検分した上で、異議申立人の異議申立書及び公文書一部公開決定処分理由説明書に対する意見書、実施機関の公文書一部公開決定処分理由説明書及び口頭意見陳述並びに各関係資料に基づき本件処分の妥当性について調査、審議した結果、以下のように判断する。

なお、当審査会の判断は、本件処分の当否に係るものであるから、両当事者の主張であっても、当該判断に影響を与えないと認められるものは、調査、審議の対象とはしていない。また、本件処分のうち条例第8条第1号の規定に基づく個人情報の非公開については、異議申立の対象ではないから、当否の判断は行わない。

1 小田原地下街事業について

まず、本件処分の背景となっている小田原地下街事業について、必要な諸事実を確認することとする。

小田原地下街は、昭和51年に鉄道関連会社を主要株主とした「小田原地下街株式会社」に

より開業されたが、売上減少により、平成14年に民事再生法の適用を受け、同社は倒産し、地下街は、建物施設として小田原市が無償譲渡を受け所有者となった。地下街の運営は小田原市を発起人に含む新会社が継承したが、売上高は引き続き減少し、平成19年に営業を終了している。

その後、地下街施設は、施設内に都市計画道路を有していることなどから、地下街の営業終了後も、所有者となった市が維持管理してきたが、小田原市、地元経済団体を中心に地下街の再生が検討され、平成24年6月に小田原地下街再生計画を策定した。同計画は、地下街を中心市街地の活性化及び地域振興の拠点施設として、地域資源の活用や回遊性の向上など、新しい価値を備えた公共空間として再生させることを目的とした。その後、平成25年4月に小田原地下街再生事業実施計画が策定され、地下街は、公共公益的機能と商業機能を併せ持った施設として、小田原市が事業主体となり運営管理していくことになった。

再開に当たっては、商業施設運営のノウハウがある事業者と業務委託契約を締結した上で、テナント出店交渉、開業準備等の業務を進め、平成26年11月に商業施設を再開したものである。現在、商業施設には25店舗が出店している。

なお、地下街の敷地は、小田原市と東日本旅客鉄道株式会社が約半分ずつ所有し、同社部分は、小田原市が賃借している。

2 本件文書のうち賃料等が記載されているものについて

本件文書は、第3 異議申立ての経緯において述べたように、複数の文書から成るが、賃料等が記載されているもの及び記載内容は、次のとおりである。

- ・ 出店内定決裁 有限会社植田商事その他12者に係る賃料等
- ・ 出店内定通知書 有限会社植田商事に係る賃料等
- ・ 定期建物賃貸借契約締結決裁 同社に係る賃料等
- ・ 定期建物賃貸借契約書 同社に係る賃料等

なお、出店内定決裁は、有限会社植田商事と同時期の内定者について一括して行ったものである。

3 条例第8条第4号イ及び同条第2号アへの該当性について

実施機関は、賃料等の情報は、商業施設、特にショッピングセンター業界においては、通例として公開されることはなく、本件文書においても、賃料等が公開されると、小田原市の今後の建物賃貸借の条件交渉に影響を及ぼし、財産上の利益が不当に害されるおそれのあることから、条例第8条第4号イの非公開事由に該当すると主張している。同時に、賃貸借契約の相手方である法人等についても、企業イメージや営業戦略が損なわれるなどの風評被害が発生するおそれや、他の商業施設に出店する際に、小田原地下街施設における賃料等の条件を参考にした条件交渉を求められることも想定され、企業としての営業・競争上の地位やその他の利益を害するおそれなどから、同条第2号アの非公開事由に該当するなどと主張している。

実施機関の主張どおり、民間事業者同士が商業施設(ショッピングセンター)契約の当事者となる場合、賃料等は、様々な個別条件について当事者が契約交渉した結果、個別に定まるのが通例であると認められる。こうした中、当該情報が公開され、他の相手方との別の契約交渉の際に交渉材料として用いられるような事態となれば、本来あるべき賃料等条件の実現が阻害されるおそれが高く、当事者双方にとって、不利かつ不当な結果を招き得ることは十分理解できるものである。

当審査会は、このことが、本件文書における賃料等にも当てはまると考えるものである。

確かに、本件処分において、商業施設(ショッピングセンター)の貸主は民間事業者ではなく小田原市である。なお、こうした地方公共団体が貸主となる例は、実施機関も述べているように珍しいものである。これは、1で確認したとおり、小田原地下街が公共公益的機能と商業機能を併せ持った施設として、このような形態となったわけであるが、一般に地方公共団体であれば、原則として、その諸活動については住民に説明する責務が果たされなくてはならない。小田原市でも、まさに条例の目的にその旨が規定され、その保有する公文書は、原則として公開されるものであることは、言うまでもない。したがって、条例に基づき情報を非公開とする場合も、そうした住民への説明責務を最大限に考慮しなければならない。

しかしながら、本件文書における賃料等を公開すれば、民間事業者同士が契約の当事者となる場合と同様、小田原市及び賃貸借契約の相手方の正当な利益が損なわれるおそれがあることに変わりはないものと認められる。

すなわち、小田原地下街事業は現在、特別会計を設置しているが、商業機能部分の運営管理経費については主にテナント賃料で採算を図ることが求められている。したがって、小田原市は、営利事業者ではないものの、商業施設の経営主体として、当該賃貸借契約上、民間事業者と同様の立場に立つものであると言える。こうした中で賃料等が公開されれば、今後の賃貸借契約において、不利な賃料条件を受け入れざるを得ないおそれは高い。こうした不利な賃料条件が重なるようなことになれば、事業収支が悪化し、事業目的の達成が困難となることも十分に考えられる。実施機関が果たすべき住民への説明責務を考慮しても、なお、賃料等の公開が、適正な事業執行を阻害する蓋然性は否定できない。

また、賃貸借契約の相手方は民間事業者であり、当該事業者にとってみれば、民間事業者同士が契約の当事者となる場合と何ら変わりはない。このため、賃料等が公開されれば、他の商業施設に出店する際に、小田原地下街施設における賃料等の条件を参考にした条件交渉を求められ、正当な利益が損なわれるおそれが高いものと認められる。

このようなことから、賃料等は、条例第8条第4号イ及び同条第2号アの非公開事由に該当する情報であると認められる。ただし、実施機関が主張するような、企業イメージや営業戦略が損なわれるなどの風評被害が発生するおそれについては、賃料等が様々な条件から妥結されるものである以上、そうした風評は必ずしも発生するものではなく、また社会的影響力が大き

いものとは考えられないため、このことをもって賃料等が非公開事由に該当するとは言えない。

なお、小田原地下街のこれまでの経緯から、その運営に市民が懸念を持つことは理解できる
ところである。この点については、実施機関は賃料等を開示した上で小田原市監査委員による
監査を年度ごとに受けることとなっており、また、小田原地下街運営評価委員会に諮問し、適
正な経営について評価意見を定期的に受ける体制を整えている状況があり、賃料等を含めた経
営の適正が客観的かつ詳細に検証される機会は保たれていると認められる。また、市議会に対
しても、賃料等の開示は行われぬものの、総売上額等により経営状況を報告していることか
ら、現況において、小田原地下街の運営については、適正な事業執行が妨げられない範囲で透
明性の確保がなされているものと認められる。

以上の理由から、当審査会は「第1 審査会の結論」のとおり答申する。

第7 審議等の経過

当審査会は、本件異議申立てについて、次のように審議等を行った。

年 月 日	経 過 内 容
平成27年 9月17日	実施機関からの諮問書を受理
平成27年 9月25日	実施機関に対して「公文書一部公開決定処分理由説明書」の提出を依頼
平成27年10月 9日	実施機関から「公文書一部公開決定処分理由説明書」を受理
平成27年10月19日	異議申立人に対し「公文書一部公開決定処分理由説明書」の写しを送付するとともに「公文書一部公開決定処分理由説明書に対する意見書」の提出を依頼
平成27年11月 2日	異議申立人から「公文書一部公開決定処分理由説明書に対する意見書」を受理
平成27年11月 6日	実施機関に対し「公文書一部公開決定処分理由説明書に対する意見書」の写しを送付
平成27年12月 7日 第59回情報公開審査会	事案の審議
平成28年 1月15日 第60回情報公開審査会	実施機関の口頭意見陳述の聴取及び事案の審議
平成28年 2月17日 第61回情報公開審査会	事案の審議
平成28年 3月 9日 第62回情報公開審査会	答申案の検討
平成28年 4月18日 第63回情報公開審査会	答申案の検討