

京公審答申第3号
平成3年3月11日

京都府知事 荒 卷 禎 一 様

京都府公文書公開審査会
会 長 佐 藤 幸 治

公文書非公開決定に係る異議申立てに対する決定について
(答 申)

平成2年9月19日付け2資第115号の1で諮問のあった事案について、次のとおり答申します。

第 1 審査会の結論

実施機関が非公開とした「ロイヤルクラシックゴルフ&リゾートクラブ建設事業計画に係る平成2年2月9日開催の京都府土地問題対策協議会の協議結果報告書」のうち、「ロイヤルクラシックゴルフ&リゾートクラブ建設事業計画に係る取扱方針(案)」は、公開すべきである。

実施機関のその余の判断は、妥当である。

第 2 異議申立てに至る経過

- 1 平成2年6月5日、異議申立人は、京都府情報公開条例(昭和63年京都府条例第17号。以下「条例」という。)第4条の規定により、京都府知事(以下「実施機関」という。)に対し、「京北グリーンワンダーランド建設計画にかかる土地問題対策協議会の議事録」の公開を請求した。
- 2 実施機関は、条例第8条第3項の規定による決定期間の延長を行い、同年8月3日、上記請求に対応する公文書として「ロイヤルクラシックゴルフ&リゾートクラブ建設事業計画に係る平成2年2月9日開催の京都府土地問題対策協議会の協議結果報告書」(以下「本件公文書」という。)を特定の上、公開しないとの決定(以下「本件処分」という。)を行い、異議申立人に通知した。
- 3 本件公文書を公開しない理由は、条例第5条第3号、同条第4号及び同条第6号に該当するためとした
- 4 同年8月29日、異議申立人は、行政不服審査法(昭和37年法律第160号)第6条の規定により、本件処分を不服として実施機関に対し異議申立て(以下「本件申立て」という。)を行った。

第3 本件申立ての趣旨

本件申立ての趣旨は、本件公文書に係る本件処分の取消しを求めるというものである。

第4 異議申立人の主張要旨

異議申立人が異議申立書、意見書、補足意見書及び口頭による意見陳述において述べている主張を総合すると、概ね次のとおりである。

1 「京北グリーンワンダーランド計画」と「ロイヤルクラシックゴルフ&リゾートクラブ建設計画」

「京北グリーンワンダーランド計画」は、昭和63年3月に京北町広報により一般町民に公表された野外総合レクリエーション・野外教育拠点整備計画である。一方、「ロイヤルクラシックゴルフ&リゾートクラブ」建設計画は、昭和63年5月に、京北町の企業誘致推進会議が選定した京北開発(株)計画の附属施設のあるゴルフ場建設計画である。

一般町民は、上記事業者が「京北グリーンワンダーランド計画」を具現化するものだと判断していた。しかし、平成2年1月の新聞報道により、初めて、「京北グリーンワンダーランド計画」がゴルフ場の建設を主な目的としたものに変質されていることを知った。これは、これまで説明会で聞いてきた「京北グリーンワンダーランド計画」と、最近知るようになった「ロイヤルクラシックゴルフ&リゾートクラブ建設計画」の内容が異なっていることを示すものであり、同町に説明を求めても詳しい説明はされず、内容が知らされないまま計画が進んでいくことに不安を感じる。

土地問題対策協議会で、京北町、事業者がどのような姿勢でいたかを知らないと本当のことがはっきりわからない。

2 条例第5条第6号該当性について

(1) 取扱方針は、ゴルフ場建設事業の規制に関する基本要綱（以下「ゴルフ場要綱」という。）に基づく事務の一過程ではある。しかし、事業者が提出した「申し出書」を京北町と府が協議、検討した後、府は決定事項を通知したのであるから、取扱方針は意思形成を一応終了した節目と理解できる。このような事例について、京都府公文書公開審査会は先に「府民参加の開かれた府政の一層の推進という要請からは、意思形成過程を抽象化して包括的に捉えるのではなく、できる限り節目ごとに公開の是非を具体的に判断していくべきものと考えられる。」との考え方を示しており、このような姿勢で見れば、本件公文書を意思形成過程という理由で公開しないというのは不当である。

(2) ゴルフ場建設をめぐり各地で問題が多発し、社会問題化している中で、行政はできる限りその協議の内容をガラス張りにし、住民にわかりやすく、住民に誤解を与えないようにすべきである。

また、議論の材料となる情報を提供すべきである。

(3) 京北町は、平成2年5月から8月に説明会を開いており、このことは一つの節目を終えたものという認識の上での行為である。

3 条例第5条第3号該当性について

(1) 実施機関は、「報告書の中には事業者が計画する施設の内容等が明らかになるものがあり、法人の競争上の地位その他正当な利益を害すると認められ・・・」と説明するが、施設の内容等は、既に、京北町が町議会議員に配布した「申し出書」の中で明らかにされており、また、異議申立人も「申し出書」を入手している。さらに、平成2年5月から8月にかけて開催された京北町及び事業者による説明会でも施設の内容が詳細に紹介されており、公開することにより、法人の競争上の地位その他正当な利益を害するものとは認められない。

(2) 条例第5条第3号の適用については、人の生命、身体若しくは健康に危害を及ぼすおそれのある事業活動に関する情報は除くこととされており、ゴルフ場建設がこの地域に与える雨水流出等の影響は、この住民の生命、身体、健康に危害を及ぼすおそれがあるものに当たる。法人の利益より公共性、公益性を重視すべきである。

4 条例第5条第4号該当性について

(1) 実施機関の説明によると、京北町は、十分整理を尽くした上で、事業者の指導に当たっているとするが、京北町が公表した「京北グリーンワンダーランド計画」と事業者が作成した「ロイヤルクラシックゴルフ&リゾートクラブ」建設計画との著しい相違について、京北町がどのように「整理を尽くした」のか、極めて疑わしい状況である。

(2) 既に、本件事案に係る京北町の「京北町の基本的な考え方」という文書の提供を受けており、京北町から出された意見の全てが非公開処分に当たるのではない。

(3) 本件公文書を公開し、京北町の基本的姿勢を明らかにすることによって、信頼される府・京北町・住民の関係を築くことができるのであって、本件公文書を公開することの方が、非公開とすることよりはるかに公益にかなっている。

第5 実施機関の説明要旨

実施機関が理由説明書及び実施機関の職員による口頭説明において述べている説明を総合すると、概ね次のとおりである。

1 ゴルフ場要綱について

(1) 府では、ゴルフ場建設につき、市町村と協力、一体となって無秩序な建設を規制する観点から、事業者の協力を得て、関係法令による許認可に先立ち事前に審査、検討するためゴルフ場要綱を定め、施行している。

(2) ゴルフ場要綱による協議は、「取扱方針」レベルと「処理方針」レベルの2段階で行うこととしており、前者は事前協議、後者は本協議の性格を持っている。

取扱方針の協議は、計画作成に当たって配慮すべき基本的な課題について協議するものであり、市町村長が事業者から提出を受けた事業計画概要書を協議の資料として府に提出し、それをもとに、ゴルフ場要綱に定める4つの基本方針について検討、討議するものである。

また、上記の協議の後に市町村長あて通知される取扱方針の性格は、事前審査段階における事業者において整理すべき基本的な課題を内容としている。

(3) 処理方針の協議は、取扱方針として出された基本的な課題を整理の上作成した事業計画及び設計内容について審査、検討し、許認可に先立つ指導事項について協議するものである。

この処理方針の協議を終えて初めて、事業者は各個別法の許認可手続を進めることとなる。

2 京都府土地問題対策協議会について

(1) 京都府土地問題対策協議会（以下「協議会」という。）は、20ヘクタール以上の開発行為等の処理について、総合的な見地から、庁内関係部局間で連絡調整を図る内部組織である。

(2) ゴルフ場建設事業に係る市町村長からの協議があった場合、協議会において、ゴルフ場要綱に基づき事前に取扱方針の協議を経た上で処理方針について府として協議、調整を行うこととしている。

なお、協議会はその性格上、何ら決定権限を有するものではなく、ゴルフ場要綱の各方針の決定は知事が行うものである。

3 ロイヤルクラシックゴルフ&リゾートクラブ建設計画について

同計画は、民間企業導入のために京北町が発表した「京北グリーンワンダーランド建設計画」を基本とし、同町の企業誘致推進会議において制定された京北開発㈱が進めているスポーツレクリエーション施設建設計画である。

同町は、過疎地域である同地域の活性化、雇用の確保に資するとの判断のもとに同計画を推進している。

4 協議会における協議状況について

(1) 平成元年7月25日、京北町は府に取扱方針の協議書を提出した。

それを受け、府は、平成2年2月9日、協議会で事業計画概要書の内容を審議し、同月21日付けで京北町長あて、取扱方針を通知した。

現在、事業者は、同町の指導の下、取扱方針の課題を整理するとともに、京都府環境影響評価要綱に基づく調査を実施中である。

これらが終了した段階で、事業者は、処理方針の11の条件を踏まえ事業計画書を作成し、同町に提出し、同町はそれを受け、府に処理方針の協議を行うことになる。

(2) ゴルフ場の建設は、周辺の環境に影響を与えるものであるため、京北町は、住民の理解を得るため平成2年5月から8月にかけて地元区を中心に住民説明会を開催し、事業計画の説明を行うとともに、住民の意見を幅広く聴取した。

5 本件情報

本件公文書は、平成2年2月9日、事前審査段階における課題整理を協議した

協議会の協議結果報告書であり、今後、これに続く処理方針の協議が終わるまでは、協議の一過程の情報である。

また、会議には京北町、事業者が出席するが、これは、京北町に基本的な考え方を述べさせ、事業者に事業の概要を説明させるためであり、討議はこれらの者の退席を求め、協議会の委員のみにより行うものであり、実質的に協議会は行政の内部機関である。

6 本件公文書を非公開とした理由

(1) 条例第5条第6号に該当することについて

本件公文書は、取扱方針という結論を導く際の過程の議論が記録されているものであり、このような行政内部における意見交換の様子が公開されることとなると、今後、行われる取扱方針の協議における自由で十分な意見交換や、協議会で行う同種の意味形成、さらには、他の行政内部の意見の交換、意思の形成を公正かつ適切に行うことに著しい支障が生じるおそれがある。

また、処理方針の協議が了するまでは具体的な意思形成が了しておらず、公開することにより、処理方針の協議等を公正かつ適切に行うことに著しい支障が生じるおそれがあると認められる。

さらに、本件公文書は、その内容を、行政として十分検討、検証したのではなく、このような意思形成過程におけ不確定な情報が公開されれば、府民に無用の混乱や誤解を招くこととなり、到底、責任ある行政の立場を果たし得なくなる。

(2) 条例第5条第4号に該当することについて

ゴルフ場要綱に基づく行政指導は、府と市町村とが協力、一体となっていくものである。

本件公文書は、京北町から府が協議を受けた事案につき協議会で協議した内

容を記録したものであって、同町の発言が明らかになり、また、同町の陳述に係る記載もあるところから、公開することになれば、同町との信頼関係を著しく害すると認められる。

(2) 条例第5条第3号に該当することについて

報告書の中には事業者が計画する施設の内容等が明らかになるものがあり、公開することにより、法人の競争上の地位その他正当な利益を害すると認められる。

第6 審査会の判断理由

1 基本的な考え方

公文書公開についての条例の基本的理念は、その前文においてうたわれているように、府民に公文書の公開を請求する権利を明らかにすることによって「知る権利」を具体化するとともに、積極的に情報を提供し、もって府民の府政に対する理解と信頼を深め、府政のより公正な運営を確保し、府民参加の開かれた府政の一層の推進を図り、併せて府民福祉の向上に寄与しようとするものである。

このような基本理念を実現するためには、府が保有する情報は、公開を原則とするべきであるが、その情報の中には、公開することにより、個人のプライバシーや法人等の正当な利益を侵害したり、行政の公正かつ適切な執行を妨げ、ひいては府民全体の利益を損なうものもあるため、個人及び団体の権利・利益や公益の保護と「知る権利」との調和を図っていく必要がある。

このため、立法者は条例の制定に際し、制度の趣旨、公文書の公開・非公開に係る公益性、有用性を総合衡量した結果、原則公開の情報公開条例においても、なお、例外的に非公開とせざるを得ない情報があると判断し、これを第5条において適用除外事項として具体的に類型化し規定したものである。

2 具体的な判断及びその理由

実施機関は、本件公文書に係る情報の全てが条例第5条第6号及び同条第4号に該当するほか、本件公文書に係る情報のうち法人の計画する施設の内容等が明らかになる部分は、同条第3号に該当すると説明する。

したがって、まず、本件公文書に係る情報が条例第5条第6号に該当するか否かを検討、判断し、なお必要があればその余について検討、判断する。

(1) 本件公文書について

本件公文書は、平成2年2月9日に開催された協議会において、ロイヤルクラシックゴルフ&リゾートクラブ建設計画（以下「本件計画」という。）に係るゴルフ場要綱に基づく取扱方針について協議した際の協議結果報告書であり、意見交換の様子が記録された協議結果（以下「協議結果」という。）及び当日の協議のたたき台である事務担当部局段階での取扱方針の案（以下「取扱方針（案）」という。）で構成されている。

(2) 「協議結果」について

ア 条例第5条第6号前段に該当することについて

行政における意思決定は、一般的には、調査、研究、検討、審議、協議、企画、調整等を積み重ねながら進められるものであり、最終的な意思の決定に至るまでにはいくつもの節目がある。府民参加の開かれた府政の一層の推進という要請からは、意思形成過程を抽象化して包括的に捉えるのではなく、できる限り節目ごとに公開の是非を具体的に判断していくべきものと考えられる。

しかしながら、このような観点から考えるとしても、意思形成の過程における情報としては、行政として十分検討・検証されていない情報、関係機関

・規制等との調整が未整理の情報などが含まれている場合があり、このような情報が公開されると、府民に誤解や混乱を生じさせたり、一部の情報利用者によりのみ不当な利益や不利益を与えたり、行政内部の自由かつ率直な意見の交換が妨げられたり、更に必要なデータや助言などが得られなくなるといった当該意思形成に著しい支障が生じるおそれがある。また、ここにいう支障は、単に行政運営上の支障にとどまるものでなく、府民全体の利益を損なうことにつながるものである。

(ア) 意思形成の過程における情報であることについて

ゴルフ場要綱に基づく取扱方針及び処理方針の協議は、事業者がこれらの協議を了した後に行う各個別法の許認可手続に先立つ一連の事前協議としての性格を有している行政指導である。

本件計画の協議状況を見ると、これまでに、取扱方針の協議、通知を終え、現在、事業者は、京北町の指導の下、取扱方針の課題を整理中であり、今後、処理方針の協議に入ることとなるものであり、したがって、本件公文書は、一連の事前協議という意思形成の過程における情報であると認められる。

(イ) 公開することにより、当該若しくは同種の意思形成を公正かつ適切に行うことに著しい支障が生じるおそれのあることについて

既に述べたとおり、本件公文書のうち協議結果は、行政内部における意見交換の様子が記録されたものであり、これを現時点において公開することになれば、引き続き行われる本件計画に係る処理方針の協議において自由かつ率直な意見交換を行うことに著しい支障が生じることなどが考えられ、協議会としての処理方針の取りまとめを公正かつ適切に行うことに著しい支障が生じるおそれがあると認められる。

また、出席者の発言の中には、未整理、未確定な情報も含まれ、このよ

うな情報が公開されれば府民に無用の誤解や混乱を招くことが考えられる。

(3) 「取扱方針（案）」について

ア 条例第5条第6号前段について

(ア) 意思形成の過程における情報であることについて

取扱方針（案）を含む本件公文書は、(2)、ア、(ア)で述べたとおり、一連の事前協議という意思形成の過程における情報であると認められる。

(イ) 公開することにより、当該若しくは同種の意思形成を公正かつ適切に行うことに著しい支障が生じるおそれのあることについて

取扱方針（案）は、協議会でのたたき台であり、協議結果と同様に、それが、無限定に公にされることとなると、引き続き行われる本件計画に係る処理方針の協議過程において自由かつ率直な意見交換を行うことに著しい支障が生じることなどが考えられ、協議会としての処理方針の取りまとめに係る意思形成を公正かつ適切に行うことに著しい支障が生じるおそれのあるものと認められる。しかしながら、取扱方針が、今後整理すべきゴルフ場要綱から導き出される課題の提示であること、既に、ゴルフ場要綱に係る一つの節目たる取扱方針の京北町への通知がなされ、かつ、たたき台である取扱方針（案）が、変更されることなく知事の決裁を得て、同内容で通知されたという状況の下での判断であれば、そのような著しい支障が生じるおそれがあるとは認められない。

また、行政内部で行われる他の同種の協議に提出される議論のたたき台においても、同様の状況の下で判断すれば、意思形成を公正かつ適切に行うことに著しい支障が生じるおそれがあるとは認められないものである。

イ 条例第5条第4号について

ゴルフ場要綱に基づく行政指導は、府と市町村とが協力、一体となっていくものであり、取扱方針（案）を含む本件公文書は、当該指導事務に関して府が作成したものであると認められる。

ところで、国等との協力関係情報又は信頼関係情報であることを理由に非公開とするためには、当該情報を公開することにより、国等との協力関係又は信頼関係を著しく害すると認められることが必要であるが、取扱方針（案）に記載されているのは、協議会を構成する庁内関係部局がそれぞれ提起した事業者において整理すべきゴルフ場要綱から導き出される課題であって、既に、同内容で府から京北町長あて通知され、京北町は、これにより事業者を指導するものであり、これを公開することにより、京北町の発言が明らかになるなどして、京北町長との協力関係又は信頼関係を著しく害することになるとは認められない。

ウ 条例第5条第3号について

前述のように取扱方針（案）には、協議会を構成する庁内関係部局がそれぞれ提起した事業者において整理すべきゴルフ場要綱から導き出される課題が記載されているものであり、公開することにより、事業者が計画する施設の内容等が明らかになり、法人の競争上の地位その他正当な利益を害するような情報が記載されているとは認められない。

3 結 論

以上の理由から、「第1 審査会の結論」のとおり判断するものである。