

京公審答申第6号
平成3年4月30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10月17日付け2都第675号及び同日付け2都第676号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「都市計画道路京都第二外環状線の都市計画決定に係る都市計画法第18条第1項の規定による京都市意見（平成元年6月28日付け計計第89号）」及び「都市計画道路京都第二外環状線の都市計画決定に係る都市計画法第18条第1項の規定による京都市意見（平成元年6月28日付け計計第91号）」は公開すべきである。

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、「第2外環にかかる京都市長の意見書」を内容とする公文書の公開を請求した。
- 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「都市計画道路京都第二外環状線の都市計画決定に係る都市計画法第18条第1項の規定による京都市意見（平成元年6月28日付け計計第89号）」及び「都市計画道路京都第二外環状線の都市計画決定に係る都市計画法第18条第1項の規定による京都市意見（平成元年6月28日付け計計第91号）」（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6号に該当するためとした。
- 4 同年10月2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及び意見書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 条例第5条第6号に該当しないことについて

(1) どのような計画でも反対意見を持つ人はいるが、その人々に対して行政は自信を持って説明し、又その人々の意見を聴き、合意を形成していけばよいのである。しかし、現実には行政は住民に対して十分な説明や意見聴取を行うことはまれである。むしろこの行政の恣意的な判断が住民に押しつけられ、無用の混乱を招いているケースも多々ある。このような場合、住民には必要な情報もほとんど知らされていない。これら従来の密室的になりやすい行政運営を反省し、真の住民参加と住民の行政信頼を得る手段として作られたのが府の情報公開条例である。

また、住民には市町村が府に対して提出した意見書が適切なものであるかどうかを知る権利があり、公開することにより行政の恣意に流される危険性は減り、より適切なものとなるという公益性が存在する。

(2) 理由説明書中、「公開することになれば - 中略 - 慎重かつ個別的にならざるを得ないことになる。」とあるが、道路建設予定地域の関連住民にとって多大な影響・変化を受けかねないのであるから、本件のような大規模事業に対する関係市町村の意見は慎重かつ個別的であるのが当然で、それを理由に非公

開とすることはできない。

- (3) 都市計画事業における関係市町村からの意見の聴取は、都市計画法第18条第1項の規定に基づいて行われるもので、本件公文書を公開したからといって、将来市町村から「時機を得た適切な意見書の提出が得られなくなる」ということはあり得ず、もしそのようなことを市町村が行えば、当該市町村は作為義務違反となるのではないかと懸念される。市町村が「適切な意見」を述べるためには、住民の目にさらされることは「適切な意見」の提出を促しこそすれ、妨げる要因とはなりえない。ゆえに、この府の意見は正当性を著しく欠くものである。

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 都市計画決定について

都市において、道路などの施設を具体化していくためには、周辺の土地利用計画や道路計画との整合を図るとともに、建築物の建築制限のもと、事業の円滑な施行を確保するため、当該施設を都市計画に定めることとしている。

都市計画の決定権者は都市計画法（昭和43年法律第100号）第15条第1項の規定により、施設の広域性等の見地から知事と市町村とに分類されているが、今回の都市計画道路京都第二外環状線はその広域性から知事が定めるとされている。

都市計画決定の流れについては、都市計画法で規定されており、都市計画案の公告・縦覧、関係市町村意見の聴取、都市計画地方審議会の審議などの手続きが必要であり、今回の路線についても都市計画法の規定を遵守し、手続きを進めたものである。

2 都市計画道路京都第二外環状線について

都市計画道路京都第二外環状線（以下「第二外環状線」という。）は、一般国道1号京滋バイパスと一般国道9号老ノ坂亀岡道路とを接続する自動車専用道路で、京都市、長岡京市、八幡市、大山崎町及び久御山町の3市2町を通過することとなっている。

この第二外環状線は、京都都市圏の交通機能の向上、地域環境の改善及び沿線地域の健全で秩序ある発展を目的として、建設省において計画され、京都縦貫自動車道の一部を構成し、京都府における南北の一体的な開発を進めていく上で、極めて重要な路線である。

以上のことから、昭和63年9月に建設省近畿地方建設局長から送付された計画原案について検討を加え、所定の都市計画手続を進め、平成元年7月の京都府都市計画地方審議会の議を経て、平成元年8月に都市計画決定告示を行った。その後、建設省において事業化され、現在一部地域において測量・地質調査が実施され、今後残区域についても地元調整を進め、測量等を進めることとなっている。

3 本件公文書について

条例第5条第6号に該当することについて

(1) 都市計画は、都市の機能、環境、発展の動向等に大きな影響を与えるものであり、都市の在り方を決定する重要な行政であることから、その策定に当たっては基礎的な行政単位である市町村の立場が十分尊重されなければならない。

このような観点から、都市計画法第18条第1項の規定により、広域的な都市計画であって知事が定めることとされたものについても、その決定に当たっては、関係市町村の意見を聴くこととされている。

(2) 都市計画決定は、社会情勢の変化、都市化の進展など近年の著しい都市の動きを把握した上で、的確に行うことが求められており、都市地域の土地利用の

合理化を図るため、土地利用について適正な制限を課すことが必要である。

(3) 市町村の意見については、多種多様な住民の意見を取捨選択、構成し直して、社会情勢の変化や都市化の進展を的確に把握し、適切な意見として提出されているところであるが、住民すべての意見を反映したものにはなり得ず、一部住民の意見との相違が生じる場合があり、市町村の意見が明確になると、これら一部住民の市町村に対する不満を募らせることとなったり、場合によっては、市町村と一部住民の間に無用の混乱を招き、今後の市町村行政に大きな影響を与えることも考えられる。

(4) 以上のことから、本件公文書を公開することとなれば、市町村の行う意見書の取りまとめ作業は慎重かつ個別的にならざるを得ず、将来、市町村から時機を得た適切な意見書の提出が得られなくなるなどの事態が考えられ、今後の都市計画決定の公正かつ適切な意思形成に著しい支障の生じるおそれがある。

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。

このような基本的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、有用性等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、これを条例第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が条例第5条第6号前段に該当すると説明するので、以下検討判断する。

(1) 本件公文書について

本件公文書は実施機関が、第5 3で説明するように都市計画法第18条第1項の規定により知事が第二外環状線の都市計画案について関係市である京都市に意見聴取した際の回答文書である。

(2) 条例第5条第6号前段に該当することについて

ア 意思形成の過程における情報であることについて

都市計画法に定められた都市計画決定に至る一連の事務手続は、都市計画案の公告・縦覧を行い、関係市町村住民などによる意見書の提出及び関係市町村の意見聴取を行った際、都市計画地方審議会の審議を経た上都市計画決定されることとなっているが、本件公文書はこの過程において京都市から提出されたものである。

第二外環状線は都市計画地方審議会の審議を経て、既に都市計画決定が終了している事業であり、当該意思形成は了していると認められるが、本件公文書のような事業中途の当該事業に係る市町村の意見といった情報を公開すること

により、将来の同じような手順を踏んだ上でなされる意思形成を公正かつ適切に行うことに支障を生じると実施機関は主張しているので、次にこれを判断する。

イ 公開することにより、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を生じるおそれのあることについて

一般的に都市計画決定は社会情勢の変化、都市化の進展といった状況を踏まえて、多種多様な住民の意見がある中で、的確に行うことが求められており、特に知事が行う都市計画決定においては、市町村の立場を十分尊重する一方、1市町村単位に限らず、広域的な観点に立つて行う必要がある。

こうした中で、市町村意見書を徴することから、実施機関の主張するように住民すべての意見を反映したものにはなり得ず、市町村の意見と一部住民の意見と相違が生じることがある。このような場合、市町村の意見が明確になると、これら一部住民が市町村に対し不満を持つということも考えられなくはないが、都市計画事業を行うに際しては、すべての住民の合意の上に立つことが困難であることは多くの場合当然の前提であり、このことが直ちに今後の市町村行政に大きな影響を及ぼすものとは認められない。

都市計画決定に至る一連の手続きは都市計画法に定められたものであり、各市町村は独立した地方自治体として、住民の意向、社会情勢や今後の都市計画の在り方等を充分考慮して意見書を提出することが求められており、本件公文書についてもこれに沿った形で作成されている。したがって、本件公文書を公開したとしても、今後、時機を得た適切な意見書の提出が得られなくなるということは考え難く、また、本件公文書の内容から見ても、今後、これを原因としての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があ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。