

京公審答申第17号
平成7年1月19日

京 都 府 知 事
荒 卷 禎 一 様

京都府公文書公開審査会
会 長 芦 田 禮 一

公文書部分公開決定に係る異議申立てに対する決定について

平成6年4月26日付け6林第349-1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

本件異議申立ての対象となった部分公開決定において、実施機関が非公開とした部分のうち、「1) 日林協設定計画ルート」の路線変更理由の補足書きの部分、別紙として添付されている「深見大布施線全体計画調査事業経過表」の関係市町との協議に関する部分及び関係市町との現地調査に関する部分並びに同じく別紙として添付されている「広域基幹林道深見大布施線」に係る部分については、これを公開すべきである。

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6年2月17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、「61永 文書分類 林道建設1-1-0 深見大布施線調査 8/18全体計画調査うちあわせ会 8/19、20全体計画調査協議復命書 8/22計画ルートうちあわせ」を内容とする公文書の公開を請求した。
- 2 同年3月3日、実施機関は、上記請求に対応する公文書の一つとして「全体計画調査打合せ会」（以下「本件公文書」という。）を特定の上、個人印の印影、関係機関との協議内容に関する部分及び委託費（予算）に係る金額（以下「本件非公開部分」という。）を除いて公開するとの部分公開決定（以下「本件処分」という。）を行い、異議申立人に通知した。
- 3 本件非公開部分のうち、個人印の印影を公開しない理由は条例第5条第1号及び第7号に、関係機関との協議内容に関する部分を公開しない理由は同条第4号及び第6号に、委託費（予算）に係る金額を公開しない理由は同条第6号に、それぞれ該当するためとした。
- 4 同年3月14日、実施機関は、本件公文書について本件非公開部分を除き、異議申立人にその写しを交付した。
- 5 同年4月18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、本件処分のうち、本件非公開部分に係る個人印の印影及び委託費（予算）に係る金額を除く部分（以下「本件情報」という。）を公開しないこと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、本件処分のうち本件情報に係る部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 情報公開の意義について

京都府情報公開条例は、その情報の公開を「府民の府政への信頼に基づくより積極的な府政への参加を促し、豊かな地域社会の形成を図る上で、基礎的な条件である」と位置付け、それによって府政の公正な運営と府民参加の一層の推進を図るとその目的を明らかにしているが、異議申立人の活動はこの情報公開の本来の趣旨に沿ったものと確信している。

異議申立人の調査や広報活動、市民の関心の広がり及び情報公開とがあいまって、丹波広域基幹林道建設事業の問題点が明らかになり、行政の問題が正されることになる。

2 本件情報を公開すべき理由について

丹波広域基幹林道の建設については、その自然環境等に及ぼす大きな影響などが社会的問題となっており、建設の経過において行政が行った調査や対処の仕方に重大な問題が明らかになっている。例えば、府が基本路線を決定するもとになった深見大布施線の「全体計画調査報告書」は、貴重な巨木群及び昆虫が記載されていないなど、自然環境保全の観点がまったく欠落し、極めてずさんなものである。既に、京都北山の古い姿を奇跡的に残す「京都北山千年の森」が、京都府のこうした誤った姿勢のもとで進められている広域基幹林道建設工事によって破壊され、取り返しのつかない事態を引き起こしている。府は、事実に基づいて正確に現状を把握し、情報と計画を府民に正しく公表する中で、今回の問題を府民とともに解決する立場に立つべきである。

今回、非公開にされた部分は、それを府民が認識し、府民参加で問題の解決にあたる上で重要な箇所となっており、非公開の処分は、府民参加の行政づくりを目指す情報公開の趣旨と相いれないものである。京都府の「条例第5条第6号、同第4号に該当する」との解釈は、余りにも拡大解釈であり、非公開事由の濫用である。

(1) 「 2) 市町の要望に対して 」 について

「 2) 市町の要望に対して 」 は、林道建設が、府が主張する「 林業振興と自然環境の両立 」 の立場で進められようとしているなら、地元林業家はその立場からいかなる要望を出しているのか、本事業を考える上からも、むしろ積極的に明らかにすべき問題である。

(2) 「 深見大布施線全体計画調査事業経過表 」 について

「 深見大布施線全体計画調査事業経過表 」 は、「 過去の協議における関係者の発言を記録しているもの 」 と府は主張するが、密室での私的協議でない限り、たとえ口頭であっても国、府等の公式な発言を通じて、その事業経過を客観的に表示したものであると考える。「 確定されていない要素 」 が含まれていても、客観的事実経過について非公開とするのは、極めて不当な措置である。

この中の起点附近現地調査及び終点附近現地調査は、調査における客観的事実の記載であり、非公開事由には当たらない。

(3) 「 広域基幹林道深見大布施線 」 の林道開設目的、起点の選定理由、終点の選定理由及び路線の変更理由について

林道開設目的は、既に決定されている事業の目的であり、非公開になることは、常識的にまったく有り得ないことである。開設目的が一部明らかにできないということは、府はまだ何か隠そうとしていることがあるのではないかと思う。

起・終点の選定理由も、行政として確定した内容であり、非公開事由には当たらない。

路線の変更も事前に路線は変更されており、既に確定した事実であるので、非公開事由には当たらない。むしろ、どういう理由で路線が変更されたのかを明らかにしていく必要がある。

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 丹波広域基幹林道建設事業について

(1) 建設の目的

丹波広域基幹林道（以下「本件林道」という。）は、府内における林業の中核的な地域である京都市の北部、京北町、美山町、日吉町、和知町及び丹波町の1市5町を横断する総延長約65kmの林道で、昭和60年度に着工し、平成12年（西暦2,000年）完成の予定である。

建設の目的は、きめ細かい森林施業の実施による優良材の生産、大量輸送及び機械化の促進による木材生産コストの軽減、集落間の生活道路としての活用による地域社会の活性化などを図ることである。

(2) 建設の方法

ア 建設の手順

本件林道建設事業を計画するに当たっては、市町、森林組合、土地所有者などの地元関係者から要望を受けた後、府は、現地の地形、利用区域内の森林の現況、資源内容及び森林施業の計画等を調査するとともに、沿線の土地所有者などの意向も把握する。

また、国に対しては、路線の概要等を報告して、補助事業としての採択に向けて可能か否かの打診をするとともに、現地条件等を勘案しながら数路線について林業生産活動の動向、自然・社会環境及び経済性等を考慮して概略路線を設定した後、補助事業の採択について要望する。

全国から多くの要望を受けている国は、予算の状況、府県間のバランス、実施路線数等を勘案しながら広域基幹林道としての実施の可否、地元関係者の当該要望路線に対する熱意の度合を確認するとともに、採択要件が整った路線について、開設効果、路線の位置、線形、工法等を事業採択に先立って現地調査し、当該林道についての国としての路線計画を定める。

これを受けて府は、事業着手に先だって、国が決定して路線計画の範囲内で全体計画調査を実施して基本路線を決定するが、全体計画調査の実施の中で、路線の概要が明らかになるにつれて、路線の通過等について関係者の思惑も生じてくるため、一回の協議でただちに路線決定に結び付くものではなく、国 - 府、府 - 市町、市町 - 土地所有者等の間で再三協議・調整を行い、これらの協議・調整を済ませた結果、国の指導や関係者の協力を得て、基本路線を決定するものである。

また、実施計画の決定についても、その経過はまさしく基本路線決定の場合と同様の手法により行われるものである。

更に、国は府に対して、毎年度の事業実施について補助金の適正な執行と事業の進行管理や、問題が生じた場合の解決に向けての指示・指導

を行う。

なお、国道、府道及び市町村道は、土地を買収して行う事業であるが、林道は、土地所有者からの無償の土地使用承諾により事業を進めるものである。

イ 全体計画調査

林業事業は、本来、環境影響評価（アセスメント）の義務付けがされていない事業であるが、本件林道の建設に当たっては、路線が広域にわたることから、事前に全体計画調査を実施している。これは、自然環境（地形、気象、植生等）及び社会環境（土地の利用状況、史跡名勝、観光・産業等）などについて現地や既往の文献を参考に調査し、林道開設に伴う、これらの影響度合いを検討し、環境保全を考慮した経済的で効率的な路線の選定を行おうとするものである。

ウ 実施計画の決定

基本路線の決定後、工事を行う区間ごとに、毎年度実施計画を決定している。

実施計画は、実際に工事を行うルートを決めるものであるため、基幹林道としての経済性を考慮しつつ、工事実施のための技術的問題点の検討と併せて、土地所有者等の権利・利益の調整を具体的に行う必要がある。

このため、土地の勾配や岩盤の分布、自然の植生や動物の生態、河川・水路の水流をはじめ、土地の権利関係、植林の分布などを基本路線に沿って調査・点検するが、これには、基本路線決定時の全体計画調査に関係する資料もその対象となる。また、実施計画によって、無償の土地使用承諾の負担者や林業施業上の具体的な便益などが明らかになるので、その決定に当たっては、土地所有者、森林組合、林業家、地元市町等との協議・調整が必要不可欠となり、それらが整わなければ計画決定はできない。

2 本件情報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

本件林道建設事業の単年度ごとの実施計画は、上記1(2)ア、ウで述べたような形で行われる。

本件情報は、全体計画調査の実施に至るまでの国と府、府内部及び府と

市町における様々なレベルでの担当者間の実務的な協議に関することである。これには、担当者段階での意見や当面の考え方、認識など行政庁として確定されていない様々な要素が含まれる。これらの内容は、その後の協議や状況の変化によって、当然変更になる事柄も多く、公表すると、無用の誤解や混乱を生じるおそれもあり、また、そのことが遠因となって、当事者間の率直な意見交換が確保できなくなるおそれがあるため、担当者間の実務的な協議は部外者には公開しないことを前提に行わざるを得ず、その記録は専ら内部での資料として処理されているものである。

これらの情報が公開されると、事業執行に至るまでに不可欠な事前の十分かつ円滑な当事者間の調整、問題点の整理などが困難となるおそれがあり、林道建設に関する同種の意味形成を公正かつ適切に行うことに著しい支障が生じる。

(2) 条例第5条第4号に該当することについて

上記1(2)アで述べたように、本件林道建設事業は、その初期の段階から国との実務的な協議を積み重ね、国の指導・援助を受けて進められる事業である。

本件情報は、国や府等の担当者間の実務的な協議に関するものであり、これらの協議は、上記(1)のとおり、部外者には公開しないことを前提に行わざるを得ず、その記録は専ら内部での資料として処理されているものである。このような情報を国の意向を無視して公開すれば、国との協力関係又は信頼関係を著しく害することになる。

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認めるとともに、積極的に情報を提供することにより、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。

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。

そして、同条に定める事項に該当するか否かについては、当該情報のみを取り出し、抽象的に捉え判断するのではなく、当該情報を取り巻く諸事情をも考慮に入れ、個々の事例に即し、具体的に判断されなければならない。

2 具体的な判断及びその理由

実施機関は、本件情報が条例第5条第6号及び第4号に該当すると説明する。

したがって、まず、本件情報が条例第5条第6号に該当するかを検討、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、丹波広域基幹林道「深見大布施線」の全体計画調査の実施について国と協議するに当たり、調査受託機関である社団法人日本林業技術協会の設定計画路線の内容と取扱いについて、昭和61年8月18日に行った府林務課林道係と丹波広域基幹林道建設事務所の打合せの報告書である。

このうち非公開とされた本件情報は、「1) 日林協設定計画ルート」のうち路線変更理由の補足書きの部分、「2) 市町の要望に対して」の内容を示す部分、別紙として添付されている「深見大布施線全体計画調査事業経過表」のうち国との協議に関する部分、関係市町との協議に関する部分及び関係市町との現地調査に関する部分並びに同じく別紙として添付されている「広域基幹林道深見大布施線」に係る部分である。

(2) 条例第5条第6号前段について

条例第5条第6号前段は、公開することにより、府若しくは国等が行う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情報が記録されている公文書を非公開とすることを定めたものである。

府又は国等が行う事務事業の中には、審議、検討、調査研究等を積み重ねながらその意思が形成されていくものがあり、その過程における情報としては、審議等に係る検討資料のほか、会議、打合せ、意見交換、相談、文書等による照会・回答等において実施機関が作成し、又は取得した情報が含まれる。このうち、本号に該当するものは、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り、当該意思形成に著しい支障が生じるおそれがある、あるいは、最終的な意思形成に至った後においても、その公開によって、同種の事務事業の公正かつ適切な意思形成に著しい支障が生じるおそれがある情報である。

以下に、本件情報が本号に該当するか否かを順次検討するが、それには本件林道建設事業の特徴が深くかかわっているため、これを明らかにしておく必要がある。

ア 本件林道建設事業の特徴

本件林道建設事業には、事業実施上、次の三つの特徴が認められる。

第一は、国との密接な連携のもとに進められる事業であることである。広域基幹林道建設に関する国庫補助率は現在では事業費の2分の1となっており、府は国の補助なしには、事実上、広域基幹林道の建設は困難な状況にある。国は補助金額の決定に当たり、毎年度詳細に事業内容を府から聴取するとともに、国の考え方を示し、府は国と調整をしながら実施計画を決定している。また、工事開始以前の基本路線の決定段階においても、国は現地調査（路線調査）を行い、府に対する指導・助言を通じて、その決定に関与している。このように、本件林道建設事業は、府の事業ではあるが、その実質は国との共同事業に近い性格のものであるといえる。

第二は、地元との調整が極めて重要な要素になっていることである。本件林道用地及び工事用進入路としての関連林道と作業道の用地は、府によって買収されるのではなく、府は無償で林道等としての使用承諾を得て、工事を行うものである（林道等用地の所有権は工事終了後も地主が保持する。）。このため、林道ルートによって負担を負う者と利便を享受する者とが変動することになるので、土地所有者、森林組合、地元市町等との調整が不可欠となり、調整が整わない場合は、そのルートでの事業実施は困難となる。

第三は、現実に着工されるルートの決定方式についてである。本件林道建設事業は、全体計画調査に基づいて決定された基本路線をベースに、毎年度決定される工事区間ごとの実施計画にしたがって進められている。この場合、山間の地形・地質や動植物の分布等の自然的条件と林道等の用地となる民有地の分布や所有者の意向並びに林道建設による受益者の範囲及び受益の程度などの社会的、経済的条件が現実のルート決定に大きく影響しており、実施計画は、これらを更に詳細に分析し、実施可能なルートを検討するという過程を経て決定される。この結果、着工ルートは基本路線と必ずしも厳密に一致するものではないことになる。

イ 意思形成の過程における情報であることについて

本件情報は、基本路線決定の基礎となる全体計画調査の実施について国と協議するに当たり、基本路線に関する国の考え方や地元市町の要望への対応などを実施機関内部で打合せた内容に係るものである。

本件林道建設事業では、上記アの第三で述べたように、現実に着工される林道ルートは、基本路線をベースに毎年度立案される実施計画で決定されるが、この決定過程においては、確実に工事を実施できる条件を整えるため、自然条件等の調査・検討とともに、上記アの第一及び第二で触れた国及び地元との調整を了する必要がある。そこでは、基本路線決定に至るまでの国や府の考え方、地元の要望等は、その後の状況変化や新たに明らかになったことなどと併せて検討されるのであって、それらは一体となって着工ルートが決定されるための要因になっている。

したがって、全体計画調査あるいは基本路線に関する情報には、同時に実施計画を決定するための意思形成過程の情報と認められる部分があると考えられる。

この観点から本件情報を見ると、以下の部分を除き意思形成過程の情報であると認められる。

「1) 日林協設定計画ルート」のうち路線変更理由の補足書きの部分及び別紙として添付されている「広域基幹林道深見大布施線」に係る部分は、全体計画調査の受託者である社団法人日本林業技術協会が調査を進めるに当たって、同協会が基本路線として考えられるルートと関連する問題点などを取りまとめたものであり、その調査結果は、既に「広域基幹林道深見大布施線全体計画調査報告書」として明らかにされていることから、調査の前段階におけるこれらの情報自体が今後の実施計画の決定に関係するとは認められない。また、同じく別紙として添付されている「深見大布施線全体計画調査事業経過表」のうち関係市町との現地調査に関する部分は、既に建設工事が終了した起点・終点に関する部分であって、その内容も今後の実施計画の決定に関係するとは認められない。

ウ 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

(ア) 「2) 市町の要望に対して」

「2) 市町の要望に対して」は、全体計画調査の実施について、国との担当者段階での協議に際し、地元市町の要望に対して府としての考え方を国に説明する内容を記述したものであり、国との協議内容の

一部になっているものである。

実施計画の決定に至るには、上記アの第一のように国との調整をしなければならないが、国は府との協議内容が公表されることにより、担当者間の自由な意見交換が抑制される場合があることに強い懸念を抱いている。また、同時に、地元との調整を行う必要があるが、それには、同第二のように市町の立場や土地所有者等の利害にもかかわる極めて微妙な要素がある。このため、地元要望についての担当者段階での協議内容にかかわる情報の公開は、国や地元との調整を極めて困難なものにし、その調整を経て具体化される実施計画の決定に著しい支障を生じさせるおそれがある。

以上のことから、「２）市町の要望に対して」の公開は、本件林道建設に関する本年度の実施計画を決定するため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認められるものであり、また、次年度以降の実施計画の決定に際しても、同様に著しい支障が生じるおそれがあると認められる。

(イ) 「深見大布施線全体計画調査事業経過表」のうち国との協議に関する部分

「深見大布施線全体計画調査事業経過表」のうち国との協議に関する部分は、基本路線についての国の考え方を検討するために国の担当者が現地調査をした際の協議内容が記述されているものである。これの公開についての国の懸念や地元調整に与える影響は、上記の(ア)の「２）市町の要望に対して」と同様であると考えられ、これを公開することは、本件林道建設に関する本年度の実施計画を決定するため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認められるものであり、また、次年度以降の実施計画の決定に際しても、同様に著しい支障が生じるおそれがあると認められる。

(ウ) 「深見大布施線全体計画調査事業経過表」のうち関係市町との協議に関する部分

「深見大布施線全体計画調査事業経過表」のうち関係市町との協議に関する部分は、市町から聴取した要望を記録したものであるが、その内容は既に地元で知られていることから、これを公開しても、本件林道建設に関する本年度以降の実施計画を決定するための意思形成を公正かつ適切に行う上で著しい支障が生じるおそれがあるとは認められない。

(3) 条例第 5 条第 4 号について

実施機関は、本件情報が条例第 5 条第 6 号のほか、同条第 4 号にも該当すると説明するので、同条第 6 号に該当しないと判断した次の各情報について、同条第 4 号に該当するか否かを検討する。

ア 「1) 日林協設定計画ルート」のうち路線変更理由の補足書きの部分及び別紙として添付されている「広域基幹林道深見大布施線」に係る部分は、全体計画調査の受託者である社団法人日本林業技術協会が調査を進めるに当たって、地域の現況や基本路線についての見方をまとめたものであり、その内容に府と国との協議内容が反映される場合があるとしても、受託調査は既に終了し、調査結果も公開されていることから、これらを公開しても、本件林道建設に関する国との協力・信頼関係を著しく害するとは認められない。

イ 「深見大布施線全体計画調査事業経過表」のうち、関係市町との協議に関する部分は市町から聴取した要望を記録したものであり、また、関係市町との現地調査に関する部分は既に工事を終了した起点・終点に関するものであって、いずれも国との協議においてその内容に触れられることがあるとしても、既に地元で知られている情報であることから、これらを公開しても、本件林道建設に関する国との協力・信頼関係を著しく害するとは認められない。

3 結論

以上の理由から、現時点では、「第 1 審査会の結論」のとおり判断するものである。