

京 公 審 答 申 第 3 1 号  
平 成 1 1 年 3 月 2 9 日

京 都 府 知 事  
荒 卷 禎 一 様

京 都 府 公 文 書 公 開 審 査 会  
会 長 錦 織 成 史

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 9 年 9 月 2 5 日 付 け 9 文 化 第 2 7 4 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

実施機関が部分公開とした「平成 3 年度文化プラザ（仮称）構想調査報告書制作業務の業務完了届」は、公開すべきである。

## 第 2 異議申立てに至る経過

- 1 平成 9 年 5 月 21 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、「平成 3 年度文化プラザ構想に係る報告（決裁書類を含む。）」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、平成 9 年 7 月 18 日、上記請求に対応する公文書として「平成 3 年度文化プラザ（仮称）構想調査報告書制作業務の業務完了届」（以下「本件公文書」という。）を特定の上、起案鑑の個人印の印影、委託業務完了届の法人代表者印の印影、平成 3 年度文化プラザ（仮称）構想調査報告書（以下「報告書」という。）の目次中 6 ページから 25 ページまでに係る部分及び本文中 6 ページから 25 ページまでに係る部分（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、起案鑑の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、委託業務完了届の法人代表者の印影を公開しない理由は同条第 3 号及び第 7 号に、報告書の目次中 6 ページから 25 ページまでに係る部分及び本文中 6 ページから 25 ページまでに係る部分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 平成 9 年 7 月 29 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、異議申立人の閲覧に供するとともに、その写しを交付した。
- 5 平成 9 年 9 月 9 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、報告書の目次中 6 ページから 25 ページまでに係る部分及び本文中 6 ページから 25 ページまでに係る部分（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及び意見書において述べている主張を総合すると、おおむね次のとおりである。

#### 1 本件公文書について

本件公文書は、京都府文化芸術室が広告代理店である株式会社日商社に委託して作成した報告書及びその委託業務完了届並びに供覧書からなっている。

非公開部分を除く報告書全体を通じて、舞台芸術に関する記述が目立ち、次いで自然系及び歴史・文化系の博物館に関する記述が多いようである。図書館・資料館に関しては、劇場や文学館、ビデオシアターなどとの複合施設の事例が主に紹介されている。非公開部分にはこうした施設を「文化プラザ」域内に整備する方向で、具体的な提言や方策が記されているのではないかと推測される。

#### 2 文化プラザ構想成立の経緯

(1) 過去の京都府議会における発言を振り返ると、議会での複数議員の提案が報告書作成業務委託の前提になっており、株式会社日商社は、これらの提案が実現可能かどうか、「文化プラザ」にふさわしいかどうかを調査し、その結果を報告書としてまとめたようである。報告書の公開された部分の傾向を見る限り、非公開部分では議会において提案された舞台芸術関連施設が「文化プラザ」にもっともふさわしい施設として取り上げられ、既存施設である総合資料館の今後にも言及していると思われる。

(2) 平成4年1月3日の京都新聞に、「京都府は京都市左京区下鴨の府立大実習農場に大規模な情報交流拠点を新たに整備する素案をまとめた。」との記事が掲載された。この記事の最後には、「情報交流施設の完成後、総合資料館の跡地には、京の伝統文化などを紹介する府内最大級の文化施設

も建設される予定」であると書かれているが、「この京の伝統文化などを紹介する府内最大級の文化施設」が「文化プラザ」構想の目玉施設であることは間違いない。

この「素案」が本件公文書に係る構想調査委託の過程で生まれたものであることは、ほとんど疑いの余地がなく、本件公文書の公開請求手続の過程で、「素案」を報道した新聞記事を提示された文化芸術室担当者が、該当公文書として報告書を特定した事実も、このことを裏付けている。

- (3) 平成7年1月17日の阪神大震災以後、状況が大きく変化した。岡崎の府立図書館が被害を受け、新図書館の建設機運が一挙に高まり、同年12月に京都府社会教育委員会議は「生涯学習社会を展望する京都府の図書館の在り方」という提言を行ったが、その中で、府立図書館と総合資料館の図書機能の一本化や情報ネットワーク化など、かつて「素案」に盛り込まれた方向性が踏襲されている。

平成8年2月、京都府は、府立図書館の現在地での改築及び総合資料館の図書資料の府立図書館への一本化を発表した。新たに「京都の府民文化の未来を考える懇談会」なる存在が明らかになり、「文化プラザ」構想については、「京都の府民文化の未来を考える懇談会」の議論を踏まえて検討することとされていたようである。

- (4) 「文化プラザ」構想が昭和63年9月定例会での提案をきっかけにして生まれ、これまでに陶版名画の庭、植物園整備及び京都コンサートホールが構想の成果として実現しているが、公共事業については、構想の成立段階から情報を公開し、府民の参加した場で議論を尽くして、どのような施設を建設するかを決める必要がある。

しかし、一連の「文化プラザ」関係の意思決定過程は、これと正反対の、およそ時代の流れに逆行したものである。とりわけ今回の決定についてはいくつもの施設の集合体であり、全体の完成までに多くの日時を要する「文化プラザ」事業全体をひとつの大きな意思決定の過程とみなし、情報の一部を非公開とするという、知る権利と府民参加をうたった条例の理念に真っ向から挑戦するもので、決して許されるものではない。

異議申立人は、「文化プラザ」をひとつのきっかけとして、京都府の意思決定過程がかかえる問題点を明らかにしたいと考えている。

- (5) 「文化プラザ」構想とは、実施機関が主張するような、段階を踏んで検討を積み重ねてきたものではない。これまでに建設が実現した施設はすべ

て後から構想に組み込まれたものであるし、本来の構想にあった「芸術文化の創造・交流の拠点となる機能や情報発信の機能」についても、「情報交流拠点」素案が問題となった時点と、府立図書館の現所在地改築と総合資料館の蔵書の府立図書館への一本化が決まった時点では状況が大きく変化しているはずである。A C C D（アート・センター・カレッジ・オブ・デザイン）のように、外的な要因で計画変更を余儀なくされたと思われるものもある。

内容が頻繁に入れ替わるような構想を「文化プラザ」という名称でひとくくりにして、単一の「意思形成過程」と見なすこと自体が非常識である。

### 3 条例第5条第6号に該当しないことについて

本件公文書を「文化芸術室内等における今後の検討資料として作成したもの」としているが、「検討資料」として広告代理店に作成を委託し、成果物として提出を受けたものであるならば、公開すべきことは明白である。条例は、府民の府政への参加を理念のひとつとしているが、府民参加が保障されるためには、府民が府と対等な条件で情報と接することができなくてはならない。事業全体をひとつの意思形成の過程と見なすことなど、条例の理念に照らしてどうてい許されないことである。条例第5条第6号にいう意思形成の過程とは、たとえば文書の収受などを単位とする極めて限定された範囲を指すものとみるべきである。すなわち、調査委託に関しては、成果物の提出時点をもって、（調査という）意思形成過程は既に完了しているのであって、条例第5条の他の要件に該当しない限り、すべての情報を公開すべきことは、明らかである。

本件情報が公開されることにより「無用の混乱や誤解を府民に招き、今後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」とする実施機関の判断に異議申立人は与しないが、実施機関の恐れていることは理解できる。府民にも議会にも構想を明らかにせず、報道された事実にも知らぬふりをし、公費で調査委託をしておきながら、その結果を公表せず、プロジェクトの内容を府民の目の届かないところで頻繁に変更する。こんな実態が文書の形で裏付けされれば、間違いなく大騒ぎになるであろう。その一部始終を明らかにすることは、実施機関にとって大きな苦痛には違いない。しかし、それは、京都府の意思決定過程を正常化するために、避けて通れない道である。

情報が公開されないことによる混乱と公開されることによる混乱のどちらの道を選ぶべきかは、条例が明確に示している。本件公文書の検討内容が明

らかにされて初めて、本来あるべき府民参加が実現するのであり、非公開とした実施機関の判断は、明らかに誤りである。

以上のように、一部非公開とした実施機関の主張は、条例第5条第6号の要件を満たさないだけでなく、条例前文に明記された「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する」という条例制定の精神に反するものであり、本件異議申立てに係る本件公文書の非公開部分について完全公開を求める。

## 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、おおむね次のとおりである。

### 1 本件公文書について

報告書は、内部における今後の検討資料としてとりまとめたものであって、北山地区における文化施設の整備を図るための検討資料となるべき様々な調査結果やそれを基に立案された企画案、構想案で、そこに記載された内容は、選択肢に幅があり、現在も検討段階にあるため、今後変更されることが考えられるものが含まれており、府の方針として確定したものではない。

### 2 文化プラザ（仮称）構想について

文化プラザ（仮称）構想については、平成元年度に策定された第4次京都府総合開発計画により、北山地区についての基本的な考え方が示されたものである。文化芸術室においては、同計画を受け、平成元年度以降、いろいろな角度から内部で検討を重ねており、平成3年度には、芸術文化の創造・交流の拠点となる機能や情報発信の機能等、整備すべき方向性や基本的な概念などについて検討を行い、平成4年度においても引き続き検討を重ね、平成5年度以降においては、更に具体的な整備のあり方について、多様な観点から内部で検討を行ってきたところであるが、その内容等については、行政庁としての意思決定に至る第1段階ともいえる庁内関係課等との調整すら完了していない。

北山通周辺の地域は、植物園など緑に囲まれた落ち着いた雰囲気に加え、ファッションや建築など若者が集う独特の文化的環境を形成しつつある地域であり、地下鉄の開通などとあいまって、新しい文化の集積・交流地として

期待されているところである。このように、新しいまちづくりが進む同地区における文化施設の整備については、「A C C Dの構想」が持ち上がったたり、市立の文化施設の整備が進んだりするなど、その検討過程における社会情勢等の変化に対しても、十分考慮していかなければならず、また、それらを適宜に取り入れ、現在でも引き続き検討を続けているところである。また、京都の文化にかかわり、活動されている学識経験者、文化人等から意見を求めて幅広い検討を行うため、京都府全体の文化施策について提言をいただくよう平成7年2月に設置した「京都府の府民文化の未来を考える懇談会」から、平成9年9月18日にいただいた、「京都府の今後の文化振興に関する提言」の中で、北山地区における文化施設の整備についての考え方が述べられているところであり、今後、同提言の趣旨も踏まえ、京都府全体の文化振興を図っていく中で、最もふさわしい整備が図れるよう、多様な考え方を様々な側面から更に引き続き検討していく必要がある。

### 3 条例第5条第6号に該当することについて

上記のように、北山地区における文化施設の整備に関しては、現在検討段階にあり、委託業務の成果物の提出をもって、意思形成の過程を完了しているとはいえない。

行政庁としての意思決定に至らない段階での情報を公開できる場合としては、その情報が、確定した過去の事実としての意味しか持ち得ない場合のように、当該情報が関連する意思決定に係る他の情報と切り離して公開されたとしても、当該事務事業及び同種の事務事業に関する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ないとき、その情報の内容、関連する意思決定過程における位置付け等について、行政庁内部での理解が得られており、当該情報を公開したとしても、行政庁としての統一的な対応が可能な状況にあって、当該事務事業及び同種の事務事業に関する公正かつ適切な意思決定に著しい支障が生じるおそれがない場合があると考えられるが、本件公文書に係る報告書は、流動的な状況にある北山地区の文化施設整備の方向について、平成3年度末における調査・検討状況をとりまとめたものであり、その内容は、その後の当該地区を取り巻く環境の変化を取り込みながら現在に至っている調査・研究と一連のものとなっており、上記に該当するものではない。また、庁内における取扱いも、庁内関係職員によるミーティングの議論をベースに、文化芸術室がとりまとめた段階のものであり、関係課をはじめとする庁内機関がその内容を理解したものでなく、ましてや、その取扱いについての調整なども完了しておらず、上記に該当するものでもな

い。

したがって、本件公文書中の検討内容が公開されれば、それが単に担当組織段階の検討案であり、行政庁としての案に対する理解、考え方、今後の取扱い等が固められる以前のものであることが十分理解されず、整備の対象となる地域（地割り、面積等）や施設の具体的な姿（機能、規模等）などの構想案があたかも確定されたものであるかのような無用の誤解や混乱を招き、府民の間においても、庁内の各部局においても、大きな混乱が生じることが予想され、的確な時期に、適正なプロセスを経て達成されるべき北山地区における文化施設整備の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ため、非公開としたものである。

## 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、抽象的にとら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号に該当すると説明するので、こ

れについて検討し、判断をする。

( 1 ) 本件公文書について

文化プラザ構想(仮称)は、平成元年度に作成された第4次京都府総合開発計画により、北山地区について「……多くの人々が京都の文化や生活にふれることができ、様々な人と交流ができる多様な機能を備えた文化拠点(文化プラザ(仮称))の整備を促進する」との基本的な考え方が示されたものであり、同計画を受け、北山地区における文化施設の整備について、総合的な調査・研究を行ってきたところである。

本件公文書は、平成3年度に外部委託して作成された調査報告書であり、北山地区における文化施設の整備に関する検討に資するための構想案である。

( 2 ) 条例第5条第6号について

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とらえるのではなく、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。

このような観点から考えるとしても、意思形成過程における情報としては、例えば、担当者レベルの検討素案や機関として未決定の検討案のように、行政として十分検討・検証がされていない情報、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る。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のみに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り、また、将来又は現在の同種の事務事業の公正かつ適切な意思形成に同様の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。

本件公文書については、平成3年度に外部委託して提出された調査報告書であるが、引き続き平成4年度以降も北山地区の文化施設の整備構

想について検討が進められており、実施機関が主張するとおり、意思形成の過程にある情報であると認められる。

しかしながら、平成6年度末で調査費予算も終了し、調査事業としては一応の区切りを迎え、平成7年度以降は、より広い枠組みでの検討過程に移行したことが認められることから、調査報告書を受領した平成3年度末をもって一つの節目を迎えたとは認められなくはないが、遅くとも平成6年度末をもって本文書に係る意思形成は一つの節目を迎えたとするのが適当である。

意思形成過程にある情報であっても一定の節目を迎えているものにあっては、公開することによる著しい支障についてもより具体的な説明が求められているところであるが、実施機関は、本件公文書の内容は、庁内関係課との調整すら図られておらず、本件非公開部分を公開することにより、府民の間にも、庁内の各部局においても大きな混乱が生じると主張するだけで、京都府の文化振興に関する意思形成を公正かつ適切に行うことにどのような著しい支障が生じるかということについて、十分明らかな主張がされているとは言い難い。

したがって、公開することにより当該又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。