

京公審答申第33号  
平成11年9月14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9年11月25日付け9観第490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非公開決定において、京都府知事（以下「実施機関」という。）が非公開とした部分のうち別表に記載する部分は、これを公開すべきである。

## 第2 異議申立てに至る経過

- 1 平成9年5月9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、実施機関に対し、福知山市内の大規模小売店舗に係る大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律（昭和48年法律第109号。以下「大店法」という。）上の調整手続に関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、平成9年7月15日、福知山市内の大規模小売店舗に係る大店法上の調整手続に関する公文書に係る公文書非公開決定（以下「本件処分」という。）を行い、同年7月16日、異議申立人に公文書非公開決定通知書を手交した。
- 3 平成9年9月16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次のような異議申立て（以下「本件申立て」という。）を行った。  
実施機関が平成9年7月15日付け9観第317号で異議申立人に対して行った本件処分の取消しを求める。ただし、公開拒否を求める法人、個人、他団体等の申入書等並びに署名、個人名及び新聞記事に係る処分は除く。

## 第3 本件申立ての趣旨

本件申立ての趣旨は、本件処分の取消しを求めるというものである。ただし、公開拒否を求める法人、個人、他団体等の申入書等並びに署名、個人名及び新聞記事に係る処分は除く。

## 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、おおむね次のとおりである。

行政の執行に対する公正確保の基本には、住民の自由な意見の提出が不可欠である。そのためには、公文書の情報が公開され公正な判断

の機会が住民に保障されなければならない。それが近代民主主義における地方自治であり、住民と行政の信頼関係である。

異議申立人は、個人に不利益を及ぼす情報は公開を求めておらず、あくまで公開することにより住民の行政に対する「不安・不信」を取り除き住民の利益となり得るものを求めている。

実施機関は、大店法の調整段階から、大規模小売店舗及びこれに隣接する土地の開発が、都市計画法違反となる一体開発であるという認識を持っていたはずである。行政機関が、都市計画法違反を無視して大店法の調整手続を進捗するのは問題である。大店法の調整手続が公正に審議されたのであれば全文書を公開すべきである。

実施機関が主張する国等の信頼関係が問題となるのは、大店法では調整4項目（いわゆる調整4項目とは、店舗面積、開店日、閉店時刻及び休業日数をいう。）の意思形成部分だけであり、本件非公開部分を公開しても不利益を生じる法人、個人、団体、国等の行政機関はないものと思う。実施機関は、条例第2条の責務規定を遵守し、最小限非公開を限定すべきである。

実施機関は、府民及び各種団体から国及び京都府あてに任意提出された要望書、申入書等及び出店者から国に提出される届出に係る事務連絡に関する文書の公開の是非について、要望書等の提出者及び国に対し意見を聴取した上、「総合的に判断し、非公開の決定を行った。」というが、総合的判断とは何か明らかにすべきである。

実施機関は、「出店者の正当な利益を害すると認められる。」というが、その判断基準を明確にすべきである。出店によって被害を受ける地元商店・住民の不利益を考慮すべきである。

住民の安全、生命及び財産を守る観点から危険性がある内容なので公開すべきである。

京都府の調整事務の公正かつ適切な執行に著しい支障が生じるとあるが、大店法の改正でも情報公開が求められ、情報公開が社会の本流となっているのであるから、調整過程を公開してこそ公正かつ適切な執行を行うことができる。住民や府民の利益を優先するなら、公開することになんら支障は生じない。

少なくとも第三者照会で、公開しても構わないという合意が得られている要望文書については、是非公開すべきである。

## 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

て述べていることを総合すると、おおむね次のとおりである。

## 1 本件申立てに係る公文書について

### (1) 第一種大規模小売店舗について

百貨店及びスーパー等の大規模小売店舗の出店については、大店法に基づき消費者の利益を保護しつつ、小売業の事業活動の機会を適正に確保するため、調整が行われることがある。この調整を要する大規模小売店舗には、第一種大規模小売店舗及び第二種大規模小売店舗がある。

第一種大規模小売店舗とは、一の建物であって、その建物内の店舗面積の合計が3,000平方メートル（都の特別区及び政令指定都市の区域内においては、6,000平方メートル。）以上であるものであって、通商産業大臣の公示がされた建物をいう（大店法第2条第3項）。

本件申立てに係る大規模小売店舗は、通商産業大臣所管の第一種大規模小売店舗であるため、当該店舗における小売業の商業活動の調整は、通商産業大臣たる国が行う。本件申立てに係る大規模小売店舗は、平成9年3月27日、国の大規模小売店舗審議会において届出面積19,760平方メートルが、13,220平方メートルに調整され、大店法上の調整手続自体は終了している。

なお、第二種大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整は、地方自治法第148条第2項の規定による機関委任事務として、都道府県知事が行うこととされている。

### (2) 本件申立てに係る公文書について

本件申立てに係る公文書は、第一種大規模小売店舗出店の調整事務を進める過程の中で、出店者から国に提出される大店法第5条届出に係る事務連絡に関する文書（以下「事務連絡文書」という。）及び個人又は各種団体から国及び京都府あてに任意提出された要望書又は申入書等（以下「要望文書」という。）である。

なお、本件申立てに係る公文書については、公開の是非について国及び要望文書の提出者に対し意見を聴取した上、総合的に判断し、非公開の決定を行ったものである。

## 2 事務連絡文書について

事務連絡文書は、福知山市内の第一種大規模小売店舗の出店者から国へ大店法第5条届出を行うに当たって、出店者の担当者が京都府に連絡した内容を記録したものである。

大店法第5条届出の前段階として行われる地元説明の進捗状況、

出店者の出店スケジュール等が類推されることから、公開することにより、出店者の正当な利益を害すると認められる（条例第5条第3号該当）。

事務連絡文書は、国が京都府、福知山市及び福知山商工会議所と密に連携して行う大店法調整事務に関するものであることから、公開及び非公開の判断をするに際し、国に意見照会したが、国から公開すべきでない旨の回答があったものである。国の回答に反して公開することは、国等との信頼関係を著しく害すると認められる（条例第5条第4号該当）とともに、今後京都府において、大規模小売店舗出店調整を行う際に国等の協力が得られず、京都府の大規模小売店舗出店調整事務の公正かつ適切な執行に著しい支障が生じるおそれがある（条例第5条第6号該当）。

### 3 要望文書について

要望文書は、福知山市内の第一種大規模小売店舗の出店について、個人及び団体から京都府に対して表明された要望、意見等に係るものである。

大型店出店問題は、地域の生活及び商業に大きな影響を与える問題であり、地元住民及び関係者の中でも、その立場等により、意見や要求が異なるものである。このような中で、各団体の意見等を表した要望文書を公開することは、出店計画に対し要望文書を提出した団体及びそれら要望文書に記載のある法人等の正当な利益を害すると認められる（条例第5条第3号該当）。

また、京都府に任意で提供された要望文書を公開すると、今後、京都府に対して大規模小売店舗出店等に係る自由な意見等の提供が差し控えられるおそれがあり、その結果、様々な立場からの意見及び要望を幅広く収集し、調整していく必要のある出店調整事務において、様々な観点からの調整ができず、京都府の大規模小売店舗出店調整事務の公正かつ適切な執行に著しい支障が生じるおそれがある（条例第5条第6号該当）。

## 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条において公開をしないことができる公文書として具体的に類型化し、規定したものである。

しかし、同条各号に定める情報に該当するか否かについては、当該情報のみを取り出し、抽象的にとらえて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

### (1) 本件申立てに係る公文書について

本件申立ての趣旨は、「第3 本件申立ての趣旨」のとおりであるが、審査会としては、本件申立てに係る公文書を次のように判断する。

#### ア 「公開拒否を求める法人、個人、他団体等の申入書等」について

実施機関が非公開決定をするに当たって、別紙記載の公文書によっては、京都府以外のものの意見を聴くため、条例第8条第6項により照会（以下、「第三者照会」という。）を行っている場合がある。この第三者照会に対して、回答がなかったもの、公開しても差し支えない旨の回答があったもの及び公開してほしくない旨の回答があったものがある。

また、要望文書の中には、参考資料として要望者以外の者が作成し、実施機関以外の特定の者あてに送付された文書（以下「書簡」という。）が、添付されているものがある。これらの書簡は、あらかじめ要望者自身が書簡作成者等に了解をとった上で、要望書に添付しているとは考えられず、実施機関としても第三者照会を行っていない。

そこで審査会としては、本件申立ての趣旨を踏まえた結果、第三者照会で回答がなかったもの及び公開してほしくない旨の回答があったものに係る要望文書並びに書簡は、いずれも本件申立ての対象外としている「公開拒否を求める法人、個人、他団体等の申入書等」の趣旨であると判断し、本件申立ての対象となる公文書から除外することとする。

#### イ 「個人名」について

異議申立人が本件申立ての対象外としている「個人名」については、個人に関する情報であって、個人が特定され得るものを含むと判断し、これに該当する部分は、本件申立ての対象となる公文書から除外することとする。

以上のとおり、審査会は、別紙記載の公文書のうち、「公開拒否を求める法人、個人、他団体等の申入書等」の趣旨であると判断する公文書及び「署名、個人名（個人に関する情報であって、個人が特定され得るものを含む。）及び新聞記事」に該当する部分を除外したものについては、本件申立ての対象として、条例第5条第3号、第4号及び第6号の該当性に係る判断を行うものとする。

## (2) 事務連絡文書について

実施機関は、事務連絡文書が条例第5条第3号、第4号及び第6号に該当すると説明するので、これについて判断する。

### ア 事務連絡文書について

事務連絡文書は、福知山市内の第一種大規模小売店舗に係る大店法調整事務を進める中で、第一種大規模小売店舗の出店者から国へ大店法第5条届出を行うに当たって、出店者の担当者が実施機関に連絡した内容を記録したものであり、大店法第5条届出の提出時期についての情報が記載されている報告文書である。

### イ 条例第5条第3号該当性について

条例第5条第3号は、公開することにより、法人等又は事業を営む個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。

実施機関は、事務連絡文書から大店法第5条届出の前段階として行われる地元説明の進捗状況、出店者の出店スケジュールなどが類推されることから、公開することにより、出店者の正当な利益を害すると主張する。

しかしながら、当該第一種大規模小売店舗は、大店法上の調整事務は終了し、既に開店しているのであるから、その現状において、事務連絡文書を公開しても出店者の正当な利益を害するとは認められない。

### ウ 条例第5条第4号該当性について

条例第5条第4号は、公開することにより、国等と協力して行う事務又は依頼、協議等を受けた事務に関して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。

実施機関は、事務連絡文書については、国が京都府、福知山市及び福知山商工会議所と密に連携して行う大店法調整事務に関するものであるため、公開又は非公開の判断をするに際し、国に意見照会を行い、国から公開すべきでない旨の回答があり、この回答に反して、事務連絡文書を公開すると、国等との信頼関係を著しく害するとともに、今後京都府において大規模小売店舗出店調整を行う際に国等の協力が得られなくなると主張する。

しかしながら、当該第一種大規模小売店舗は前述のとおり、大店法上の調整事務は終了し、既に開店しているのであるから、その現状において、事務連絡文書を公開しても、公開すべきでない旨の国の回答に反するとまでは考えられないとともに、公開しても国等との協力・信頼関係を著しく害するとともに到底考えられない。

## エ 条例第5条第6号該当性について

条例第5条第6号後段は、府又は国等が行う取締り、監督、立入検査、試験、入札、争訟、許認可その他の事務事業に関する情報であって、公開することにより、当該若しくは同種の事務事業の目的が達成できなくなり、又はこれらの事務事業の公正かつ適切な執行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。

実施機関は、今後の大規模小売店舗出店調整において、京都府が担うべき重要な役割を果たせなくなるおそれがあり、大規模小売店舗出店調整事務の公正かつ適切な執行に著しい支障が生じるおそれがあると主張する。

しかしながら、当該第一種大規模小売店舗は前述のとおり、大店法上の調整事務は終了し、既に開店しているのであるから、その現状において、事務連絡文書を公開しても、当該の大規模小売店舗出店調整事務の執行に支障があるとは考えられず、かつ、事務連絡文書を子細に検討したところ、今後の大規模小売店舗出店調整事務の公正かつ適切な執行に著しい支障が生じるおそれがあるとまでは認められない。

したがって、事務連絡文書は、条例第5条第3号、第4号及び第6号のいずれにも該当せず、公開すべきである。

## (3) 要望文書について

実施機関は、要望文書が条例第5条第3号及び第6号に該当すると説明するので、これについて判断する。



## ア 要望文書について

要望文書は、福知山市内の第一種大規模小売店舗の出店について、個人及び団体から京都府に対して表明された要望書、申入書、意見書等である。

## イ 条例第5条第3号該当性について

条例第5条第3号は、公開することにより、法人等又は事業を営む個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。

実施機関は、大型店出店問題は、地域の生活及び商業に大きな影響を与える問題で、地元住民及び関係者の中でも、その立場等により、意見や要求が異なるものであり、各団体の意見等を表した要望文書を公開することは、要望文書において批判的に書かれた法人等、出店計画に対し要望文書を提出した団体及びそれら要望書に記載のある法人の正当な利益を害すると認められると主張する。

確かに、実施機関に対して府民等から任意に提出された要望文書の中には、公開されることを望まないものがあることは容易に予想される所であり、それらすべての要望文書を公開すると、今後の大店法調整事務において、要望文書を提出しようとするものは、公開されることをあらかじめ予定しながら意見を記述することになり、率直な意見を記述しなくなるか、あるいは要望文書の提出を全く差し控える可能性も考えられる。

しかしながら、本件申立てに係る第一種大規模小売店舗の大店法上の調整は、実施機関も認めているとおり、既に終了している。

また、大店法に係る要望文書は、出店者である相手方について、ある程度の批判的記述が伴うのが通例であり、そのような記述が記載されているからといって、直ちに要望文書に記載のある法人等の正当な利益を害するとまでは考えられない。

さらに、本件申立ては、実施機関が非公開決定を行う際、公文書によっては第三者照会を行っており、その公文書について第三者が公開してほしくない旨を回答し、又は回答しなかった法人、個人、異議申立人以外の団体等の要望文書については、非公開決定処分の取消しは求めていないのであるから、審査会の審議対象となった要望文書は、要望文書を提出した者が公開しても差し支えないという意思を表明したものである。

したがって、このような要望文書を公開しても、出店計画に対し要望文書を提出した法人等の正当な利益を害するとも認められない。

## ウ 条例第5条第6号該当性について

実施機関は、京都府に任意で提供された要望文書を公開すると、

今後、京都府に対して大規模小売店舗出店等に係る自由な意見等の提供が差し控えられるおそれがあり、その結果、様々な立場からの意見及び要望を幅広く収集し、調整していく必要のある大規模小売店舗出店調整事務において、様々な観点からの調整ができず、大規模小売店舗出店調整事務の公正かつ適切な執行に著しい支障が生じるおそれがあると主張する。

確かに、2(3)イで述べたとおり、すべての要望文書を公開すると、今後の大店法調整事務において、要望文書を提出しようとする者は、率直な意見を記述しなくなるか、あるいは要望文書の提出を全く差し控える可能性も考えられる。

しかしながら、本件申立ては、実施機関が非公開決定を行う際、公文書によっては第三者照会を行っており、その公文書について第三者が公開してほしくない旨を回答し、又は回答しなかった法人、個人、異議申立人以外の団体等の要望文書については、非公開決定処分の取消しは求めているのであるから、審査会の審議対象となった要望文書を公開すると、府民等からの自由な意見の主張が直ちに妨げられ、様々な意見を調整する今後の大規模小売店舗調整事務の公正かつ適切な執行に著しい支障が生じるおそれがあるとまでは到底考え難い。

したがって、要望文書は、条例第5条第3号及び第6号には該当せず、公開すべきである。

### 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。

## 別表

公開すべき部分				
公文書番号	文書分類番号	年度	編てつ番号	公文書の件名
1	商工 0-2-2	8	4	法第5条届出の提出時期について (印影及び個人名を除く。)
2	商工 0-2-2	7	17	出店計画に対する申入れ (印影及び個人名を除く。)
3	観 2-0-2	6	17	出店計画に対する投書 (印影及び個人が特定される部分を除く。)
4	商工 0-2-2	8	13	出店計画に対する要望書 (印影、個人名及び新聞記事を除く。)
5	商工 0-2-2	6	8	出店計画に対する申入れ (印影、個人名、書簡及び新聞記事を除く。)
6	観 2-0-2	6	8	出店計画に対する投書 (印影、個人名、個人が特定される部分、新聞記事及び書簡を除く。)
7	商工 0-2-2	6	20	出店計画に関する健全育成・交通安全を求める要望書(印影、個人名、第三者照会で公開してほしくない旨を回答した、又は回答しなかった個人及び異議申立人以外の団体に係る要望文書を除く。)
8	商工 0-2-2	6	22	出店計画に対する投書について (印影、個人名、個人が特定される部分及び書簡を除く。)
9	商工 0-2-2	6	23	出店問題に係る要望書の提出について (印影及び個人名を除く。)

## 別表

公開すべき部分				
公文書番号	文書分類番号	年度	編てつ番号	公文書の件名
10	商工 0-2-2	7	9	出店計画に対する申入れ (印影及び個人名を除く。)
11	商工 0-2-2	8	5	出店に対する申入れ (印影及び個人名を除く。)

別紙

公文書公開請求に対する決定状況（本件申立てに係るもの）

文書分類 番号	年 度	編てつ 番号	公文書の件名	決定区分
				該当条項
商工0-2-2	8	4	法第5条届出の提出時期について （印影を除く。）	非公開
				第5条 第1号 第3号 第4号 第6号
商工0-2-2	6	25	出店計画に対する要望書 （印影を除く。）	非公開
				第5条 第3号 第6号
商工0-2-2	7	17	出店計画に対する申入れ （印影を除く。）	
観2-0-2	6	17	出店計画に対する投書 （印影を除く。）	
商工0-2-2	8	13	出店計画に対する要望書 （印影を除く。）	非公開
				第5条 第2号 第3号 第6号

文書分類 番号	年 度	編てつ 番号	公文書の件名	決定区分
				該当条項
商工0-2-2	6	8	出店計画に対する申入れ (印影を除く。)	非公開
				第5条 第1号 第2号 第3号 第6号
観2-0-2	6	8	出店計画に対する投書 (印影を除く。)	
商工0-2-2	6	1 2	出店反対の署名の提出 (印影を除く。)	非公開
				第5条 第1号 第3号 第6号
商工0-2-2	6	1 4	出店反対に係る申入れ予定について (印影を除く。)	
商工0-2-2	6	2 0	出店計画に関する健全育成・交通安全を 求める要望書 (印影を除く。)	
商工0-2-2	6	2 2	出店計画に対する投書について (印影を除く。)	
商工0-2-2	6	2 3	出店問題に係る要望書の提出につ いて(印影を除く。)	
商工0-2-2	6	2 6	要望書について(印影を除く。)	
商工0-2-2	7	9	出店計画に対する申入れ (印影を除く。)	

文書分類 番号	年 度	編てつ 番号	公文書の件名	決定区分
				該当条項
商工0-2-2	7	1 1	出店計画に対する申入書 (印影を除く。)	非公開
商工0-2-2	7	1 4	出店問題に対する質問状 (印影を除く。)	第 5 条 第 1 号 第 3 号 第 6 号
商工0-2-2	7	1 5	出店問題に対する質問状 (印影を除く。)	
商工0-2-2	7	2 0	出店計画に係る投書 (印影を除く。)	
商工0-2-2	7	2 1	出店問題に対する申入れ (印影を除く。)	
商工0-2-2	8	3	出店に対する申入れ (印影を除く。)	
商工0-2-2	8	5	出店に対する申入れ (印影を除く。)	
観2-0-2	8	6	出店計画に対する申入れ (印影を除く。)	