

京情審答申第107号
平成27年4月28日

京都府知事
山田啓二様

京都府情報公開審査会
会長 山本克己

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（答申）

平成26年6月4日付け6総第49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

本件事案において実施機関が行った部分公開決定については、当該決定を取り消し、非公開とする部分について個別具体的に当該非公開の理由を再考した上で、再度公開又は非公開の決定を行うべきである。

第2 異議申立てに至る経過

- 1 平成26年3月5日、異議申立人は、京都府情報公開条例（平成13年京都府条例第1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、別紙1を内容とする公文書の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。
- 2 平成26年3月19日、実施機関は、条例第11条第2項の規定により公開決定等の期間を延長した上で、同年5月7日、別紙2に記載の文書を特定した公文書公開決定処分及び別紙3に記載の文書を特定した公文書部分公開決定処分を行い、同日、異議申立人に公文書公開決定通知書及び公文書部分公開決定通知書を送付した。
- 3 平成26年5月17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、別紙4に記載の文書（以下「本件公文書」という。）に係る部分公開決定処分（以下「本件処分」という。）を不服として実施機関に対して異議申立て（以下「本件申立て」という。）を行った。
- 4 平成26年6月4日、実施機関は、条例第17条の規定により、京都府情報公開審査会（以下「審査会」という。）に本件申立てに対する決定について諮問した。

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 異議申立人の主張の要旨

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は、おおむね次のとおりである。

1 情報を公開する姿勢の欠如

条例は、前文で制定趣旨として、「府が保有する情報の公開は、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」とした上で、「『知る権利』の具体化を図るとともに、府の諸活動を府民に説明する責務を果たすため、府政に関する情報を多様な形態によって積極的に提供し、もって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」と記している。

この前文は、府が保有する情報は、あたうる限り府民に積極的に公開するという理念を高らかに宣言したものである。これは、条例第28条及び第29条でも示されているように、情報は府民のものであって、保護さ

れるべき個人情報などを除いては、原則として公開し、情報公開及び情報提供の充実と推進を図るという姿勢を指し示している。

条例で定められた情報公開の趣旨に照らせば、本件処分は、条例前文の理念及び制定趣旨を十分に理解した判断だとは到底思えない。むしろ、前文の理念に反し、情報は行政が特権的に専有するものであって、どの情報を公開し、非公開にするかは行政が恣意的に決定するものであり、府民の府政への参加は行政によりコントロールするという誤った考え方に基づく処分といえる。

2 非公開事由の該当性

実施機関は、理由説明書において、TPY-2レーダー（いわゆるXバンドレーダー）配備に係る打合せ会議や調整会議が、条例が定める非公開事由に該当すると主張している。そして、その根拠として、条例第6条第4号ア「率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」及び同号イ「不当に府民の間に混乱を生じさせるおそれ」を挙げている。

しかしながら、本件公文書は、いずれにも該当せず、実施機関の主張及び本件処分は、根拠のない不当なものとする。

(1) 「率直な意見交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれる」とする主張への反論

条例第6条第4号アに定める「率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」という条項は、安易に用いるべきではない。この条項を多用すると、今回のような会議は全て非公開となり、公正で透明性の高い行政運営など望むべくもないものとなる。

国の主権が国民にあるのと同様に、府政においては府民こそが主権者であり、行政機関がどのように、その施策に関して意思決定を行ったのかを知ることは、最大限に尊重されるべき府民の権利であるとする。

実施機関は、打合せ会議及び関連道路連絡調整会議に関する文書が「国と関係機関における情報交換及び意見交換を自由かつ達に行う場」であり、「この場限りとしての説明及びそれに付随する資料」であるため非公開としたと主張している。しかしながら、この主張は当該情報を公開することが、なぜ「率直な意見交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」に直結するのか、具体的な説明がなされておらず、極めて根拠不十分であると言わざるを得ない。

行政による施策の実施及びその過程においてどのような情報が用いられ、どのように意思決定されたかを、受益者である府民が検証することができるようにすることは、公正な府政運営を実現するために欠くことのできない要件である。

広く府民生活に影響する施策については、本来、公開の中で、あるいはしっかりとした議事録を残すという前提こそが、行政の意思決定の中立性を担保するものである。

仮に、上述の会議において、出席した当事者間で「説明はこの場限りである」という合意がなされ、そのような合意を前提として「自由かつ達な意見交換と情報交換」がなされていたとしても、当該会議における文書が実施機関において存在している以上、上述の会議は実施機関が執り行う施策に関連する公的な会合であるとする。

行政の執行体である実施機関が記録を残し、受益者である主権者たる府民がその記録にアクセスしようと望んだ今回のケースで、本来的に公的な性格を帯びた会合をあたかも私的な会合であるかのように扱

い、開示されるべき情報を「率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれる」として非公開とする実施機関の判断は、条例の趣旨に反しているのみならず、開示するべき情報の幅を、実施機関の専横的な判断により不当に狭めているといえ、民主主義の精神に照らしても到底容認されるべきものではない。

仮に、実施機関が主張するように、当該情報が公開されたことにより「率直な意見交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれ」て「情報交換及び意見交換を自由かつ達に行う場」が損なわれるのであれば、打合せ会議及び関連道路連絡調整会議は「密室」状態の会合であり、府民をはじめ外部からのチェックを一切拒否するものとなる。府民に直接的に影響する事柄を協議する会合がこのような「密室」で行われ、そこで府がどのような意見を表明し、何を決めたかを一切検証することができないという事態は、およそ民主的なプロセスを経た手続とみなすことはできない。

本件処分は、概観すれば、上述のように実施機関及び府は、そのような「密室」を前提として会合に参加し、情報及び意見を交換し、施策に関する意思決定を行っている、府民に知らせない、なぜなら知らせれば行政は自由に施策を遂行できなくなるからだ、という独善的で民主主義に反する考え方を表明しているとも捉えることができる。

そもそも、関連した情報をまったく公開しない状態においてなされた意思決定は、直接的な施策の受益者たる府民が事後に情報にアクセスすることすらできないという観点からも、透明性が確保されているとはいいがたく、府政における主権者たる府民の権利を不当に侵害するものと考えられる。

本件請求に係る情報は、いずれも現地（京丹後市）のみならず、京都府が力を込めて取り組んでいる「府民の安心安全」の根幹に関わり、広く府民に多大な影響を及ぼすことが予見される事柄であり、府においては、公務として職員を会議に派遣し、国及び関係機関との会議に臨んでいる以上、府民に対して負うべき情報開示と説明の責務を放棄することなく、原則として公開を前提とすべきだと考える。

上述の理由により、実施機関が主張する「公にすることにより、率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれ」があるとの主張も根拠が不十分であり、仮に公開することによって府が国及び関係機関との意見交換及び情報交換の場で何らかの影響を受けると想定した場合であっても、本件請求に係る情報が府民生活に直結し、今後、長年にわたり種々の影響が予見される事柄である以上、府が受ける影響と、府民生活の根幹に関わるという本件の重大性と事情とを考慮した場合には、公共の福祉という観点からも、公開することにより府民が享受する利益を優先すべきであると考える。

(2) 「混乱を生じさせる」とする主張への反論

条例第6条第4号イに定める「不当に府民の間に混乱を生じさせるおそれ」という条項は、極めて限定的及び例外的に用いるべきである。なぜなら、公務員が府政における主権者たる府民より優位にあるという独善的な考え方に陥るおそれがあるためである。大切なのは、条例前文で示されている「情報の公開は（中略）豊かな地域社会の形成を図る上で、基礎的な条件」であるという考え方であり、府の保有する情報は、府民みんなのものであるという立脚点に立つことである。府がどの情報を出し、出さないかを恣意的に判断し、コントロールすることは、上述したように条例前文の理念に反する。

近畿地方で初めて、本府京丹後市に在日米軍基地が整備され、TP

Y-2レーダー（いわゆるXバンドレーダー）が設置されることに関して、現在、地元住民をはじめ、広く府民の間に混乱と不安を生じさせているのは、もとより防衛省をはじめ国及び地方自治体である府、京丹後市等が十分な説明責任を果たさず、地元住民及び府民がアクセスすることができる情報が量的にも質的にも決定的に不足していることが最大の原因だと考える。

府民の間の混乱は、情報の公開により惹起されるのではなく、情報の少なさこそがその要因であり、換言すれば、本件に関する情報発信があまりに不十分である府に対する不信感こそが、府民の間に混乱を引き起こしている。

府においては、条例の理念に沿って、あたうる限り最大限に情報を公開することこそが、住民の混乱や不安を取り除くことにつながると強く確信している。本件処分は、真逆の行為と言え、非公開にすることでなお一層、府民の間に混乱と不安を広げることになると考える。

なお、実施機関は、「混乱を生じさせるおそれ」があると主張するが、今回の処分では本件請求に係る打合せ会議及び連絡会議において何が課題とされたのかも十分には分からず、その主張が正しいかどうかを判断する必要最小限の情報すら見当たらない。

3 結論

「実施機関が、本件請求に対して行った本件処分は不当であり、本件処分を取り消し、非公開とされた部分の情報を最大限に公開することが妥当である」との答申を求める。

第5 実施機関の説明の要旨

実施機関の理由説明書及び審査会で実施機関の職員が口頭説明の場において陳述したことを総合すると、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、いずれも実施機関が参加した会議について、実施機関の出席者が内部報告用にまとめた文書である。

(1) 打合せ会議について

別紙4の1から6までに係る会議は、TPY-2レーダーの配備に関連して、現地（京丹後市）での国と関係機関との情報交換及び意見交換を自由かつ達に行う場として設けられている、担当者による打合せ会議（以下「打合せ会議」という。）である。

打合せ会議に関する文書は、検討段階の事項並びにこの場限りとしての説明及びそれに付随する資料であり、さらに、その検討段階の事項などについてやり取りを行っているものである。

(2) Xバンドレーダー関連道路連絡調整会議について

別紙4の7に係る会議は、TPY-2レーダーの配備に関連して必要となる道路整備について、国と関係機関における情報交換及び意見交換を自由かつ達に行う場として設けられている会議（以下「連絡調整会議」という。）である。

連絡調整会議に関する文書は、検討段階の事項並びにこの場限りとしての説明及びそれに付随する資料であり、さらに、その検討段階の事項などについてやり取りを行っているものである。

2 本件処分に対する実施機関の意見

打合せ会議に係る資料は、いずれも報告書作成時に各機関に対してその内容を確認した議事録ではなく、また、当該資料には、出席した担当者の心情も記載されている。レーダー基地の設置については、我が国の安全保障に関するものであり、直接人の生命にも関わってくるものであると同時に、京都で初めての米軍基地ができるという点において、地域住民のみならず、全国的にも注目されている。実施機関にとって、今後の対応を決定するに当たり、打合せ会議における情報等は貴重なものと考えており、また、打合せ会議でのやり取りについて、地元自治体だからということで情報が提供されたり、意見交換や質問に対する回答をしている。

そういうことから、公開すれば、率直な意見交換が不当に損なわれるおそれが生じると考えている。さらに、不確定情報やその場での担当者の思い等が公になると、府民の方に不当に混乱を生じさせるおそれがあると判断している。

Xバンドレーダー関連道路連絡調整会議報告書については、レーダー基地設置に関して国に要望している道路整備、支援策等、防衛省、国土交通省、京都府及び京丹後市において意見交換した部分についてのみ非公開としている。当該意見交換の部分については、未定の事項について自由に意見交換をした内容が記載されており、公開することによって、そういった意見交換が不当に損なわれるおそれがあると考えている。さらに、未定の道路整備に関する発言等が公になると、府民の方に不当に混乱を生じさせるおそれがあると判断している。

第6 審査会の判断理由

1 本件処分に関する具体的な判断及びその理由について

異議申立人は、実施機関が条例第6条第4号に掲げる非公開情報に該当するとして非公開とした本件処分は妥当でない旨主張していることから、これについて検討し、判断する。

条例第6条第4号は、府等又はその相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に府民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定のものに不当に利益を与え、若しくは不利益を及ぼすおそれがあるものが記載されている公文書を非公開とすることを定めている。

実施機関は、本件公文書は国等との意見交換に関する文書であり、当該意見交換の部分については、未定の事項について自由に意見交換をした内容が記載されているが、当該内容を公開すると、今後の率直な意見交換に支障が生じるとともに、不確定情報やその場での担当者の思い等が公になり、府民の間に不当に混乱を生じさせるおそれがある旨主張する。そして、当該理由により、その公文書における広範な部分を非公開にしている。

しかしながら、公開又は非公開の判断及び当該非公開の理由の判断は、個別具体的に行わなければならない。

審査会において本件公文書の非公開部分を確認したところ、当該非公

開部分には、実施機関が主張する理由によれば非公開とすることが妥当でない部分が混在しているように見受けられる。そして、公開すべき部分と非公開とすべき部分についての個別具体的な判断は、当該個別の事情を熟知している実施機関において第一義的には行うべきである。

したがって、実施機関は、本件公文書について非公開とする部分について個別具体的に当該非公開の理由を再考した上で、再度公開又は非公開の決定を行うべきである。

2 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。

別紙 1

府ホームページで公開している分は除く

- ・ 海上自衛隊経ヶ岬分屯基地に設置予定の米軍TPY-2レーダー（以下、Xバンドレーダー）に関して、国、政党、米軍、及び府内外の各市町村、関連団体や企業、府議会、府内外の各市町村議会などとの間でやりとりした文書の一切
- ・ 京都府が設置したXバンドレーダーに関する参与会の各議事録、及び、参与会で取り扱われた資料の一切
- ・ 上記参与会の構成員の経歴がわかる文書
- ・ 上記参与会の構成員の選定にかかる資料の一切
- ・ 京都府において、Xバンド・レーダーに関連して開かれた各会議・会合の議事録、又は、その内容のわかる文書の一切

別紙2

公文書の件名
Xバンド・レーダーの追加配備について(京丹後市長への説明概要)
確認事項
Xバンド・レーダーの追加配備に関する住民説明会等の実施について
Xバンド・レーダーに係る質問事項
米軍のTPY-2レーダーの追加配備について
日米防衛相会談の概要
日米安全保障協議委員会(「2+2」)共同発表(概要)
日米安全保障協議委員会共同発表
「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定」第2条に基づく施設及び区域の新規提供について(通知)
駐留軍等の再編に係る再編関連特定防衛施設及び再編関連特定周辺市町村の追加指定について
米軍人・軍属等のマイカーに対する自動車税等の課税に関する質問趣意書及び答弁書
TPY-2レーダー配備計画に係る治安対策について(要望)
TPY-2レーダー配備に伴う警備体制の強化について(要望)
Xバンド・レーダー配備に関する確認事項等について
TPY-2レーダー配備に係る動き
TPY-2レーダーに関する参与会の開催状況について
参与からの意見(近藤参与)
参与からの意見(中川参与、池畑参与)
<ul style="list-style-type: none"> ・TPY-2レーダーに関する参与会 次第 ・TPY-2レーダーに関する参与会 配席図 ・TPY-2レーダーに関する参与会 出席者名簿 ・Xバンドレーダーについて 参与会・配付資料(佐藤参与) ・電波が生体等に及ぼす影響について 参与会・配付資料(池畑先生) ・電磁波に関する参与会議での確認事項('13.6.4) 参与会・配付資料(中川参与) ・船舶用レーダーの開発に携わる立場から 参与会・配付資料(近藤参与)
小野寺防衛大臣との面談概要 平成25年9月10日
防衛大臣・知事面談概要 平成25年11月9日
<ul style="list-style-type: none"> ・(知事・京丹後市市長協議)次第 ・() 配席図 ・() TPY-2レーダー配備に係る動き(京都府) ・() 京都府からの質問に対する回答 25.7.17近畿中部防衛局 ・() TPY-2レーダーの電磁波の影響に関する参与会の意見 ・() 米軍TPY-2レーダー(Xバンド・レーダー)配備計画に対する対応 京丹後市資料 ・() 米軍TPY-2レーダー(Xバンド・レーダー)配備計画に関する質問と回答 京丹後市資料 ・() 米軍Xバンド・レーダー配備受け入れについて 京丹後市資料 ・() 米軍TPY-2レーダーの配備計画の受入に際する確認(条件)について(メモ) 京丹後市資料 ・() 京都府知事・京丹後市長による協議概要(知事・京丹後市市長協議)次第
<ul style="list-style-type: none"> ・TPY-2レーダーの配備に関する庁内説明会について ・TPY-2レーダー(「Xバンド・レーダー」)について (庁内説明会資料)

別紙3

公文書の件名
東北防衛局管内米軍施設・区域の視察について（依頼）
車力通信所 視察者名簿（米軍用）
Xバンドレーダー配備計画に対する反対の意見書 平成25年6月4日・中浜モーター組合・中浜船外機組合
Xバンドレーダー配備計画に関する要請について 平成26年1月21日・中浜モーター組合・中浜船外機組合
米軍TPY-2レーダー（Xバンド・レーダー）の配備に伴う環境影響調査の実施について 平成26年2月24日・京丹後市役所
京丹後市におけるXバンド・レーダー設置に関する要望について
・TPY-2レーダー（Xバンドレーダー）に係る参与（臨時）候補者（案）
・TPY-2レーダー（Xバンドレーダー）に係る参与（臨時）候補者（案） 人体等への影響に関する専門家
・TPY-2レーダー（Xバンドレーダー）に係る参与（臨時）について
参与委嘱の起案 <ul style="list-style-type: none"> ・（参与委嘱）伺い ・（京都府・参与会） 参与就任依頼（案文）【近藤・古野電気】 ・（京都府・参与会） 参与就任依頼（案文）【佐藤・京大】 ・（京都府・参与会） 参与就任依頼（案文）【池畑・鉄道総研】 ・（京都府・参与会） 参与就任依頼（案文）【中川】 ・（京都府・参与会） 京都府参与への委嘱について（依頼） ・（京都府・参与会） 委嘱通知書（案） ・（京都府・参与会） 委嘱通知書 ・（京都府・参与会） 就任承諾書 一部非公開（個人印影）
現地関係者による会議概要 25.11.13
「TPY-2レーダー配備に係る打合せ会議」報告書 25.11.22
「TPY-2レーダー配備に係る打合せ会議」報告書 25.11.29
「TPY-2レーダー配備に係る打合せ会議」報告書 26.1.31
「TPY-2レーダー配備に係る打合せ会議」報告書 26.2.6
「TPY-2レーダー配備に係る打合せ会議」報告書 26.2.21
<ul style="list-style-type: none"> ・Xバンドレーダー関連道路連絡調整会議（案） 道路調整会議（次第・会議運営案） ・TPY-2レーダー「Xバンドレーダー」の配備について ・京都府丹後土木事務所館内図 ・国道等整備協議会 ・「Xバンドレーダー関連道路連絡調整会議」報告書

(別紙4)

	公文書の件名
1	現地関係者による会議概要 (25.11.13)
2	「TPY-2レーダー配備に係る打合せ会議」報告書 (25.11.22)
3	「TPY-2レーダー配備に係る打合せ会議」報告書 (25.11.29)
4	「TPY-2レーダー配備に係る打合せ会議」報告書 (26.1.31)
5	「TPY-2レーダー配備に係る打合せ会議」報告書 (26.2.6)
6	「TPY-2レーダー配備に係る打合せ会議」報告書 (26.2.21)
7	「Xバンドレーダー関連道路連絡調整会議」報告書

参考

審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
平成26年 6月 4日	諮問書の受理
平成26年 7月16日	実施機関の理由説明書の受理
平成26年 9月29日	第1回審査会
平成26年12月16日	第2回審査会
平成27年 3月13日	第3回審査会
平成27年 4月13日	第4回審査会
平成27年 4月28日	答 申