

京公審答申第4号
平成3年3月11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9月19日付け2資第115号の2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「ロイヤルクラシックゴルフ&リゾートクラブ建設事業計画に係るゴルフ場建設事業の規制に関する基本要綱に基づく事業計画概要書のうち、利害関係者（代表区長）の同意書」は、私印の印影部分を除き公開すべきである。

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 6 3 年京都府条例第 1 7 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、「（京北グリーンワンダーランド建設計画にかかる）ゴルフ場建設事業の規制に関する基本要綱に基づく事前審査願申し出書のうち、利害関係者の同意書・代表区長」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「ロイヤルクラシックゴルフ&リゾートクラブ建設事業計画に係るゴルフ場建設事業の規制に関する基本要綱に基づく事業計画概要書のうち、利害関係者（代表区長）の同意書」（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 1 号、同条第 4 号及び同条第 6 号に該当するためとした
- 4 同年 8 月 2 9 日、異議申立人は、行政不服審査法（昭和 3 7 年法律第 1 6 0 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、意見書、補足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 「京北グリーンワンダーランド計画」と「ロイヤルクラシックゴルフ&リゾートクラブ建設計画」

「京北グリーンワンダーランド計画」は、昭和63年3月に京北町広報により一般町民に公表された野外総合レクリエーション・野外教育拠点整備計画である。一方、「ロイヤルクラシックゴルフ&リゾートクラブ」建設計画は、昭和63年5月に、京北町の企業誘致推進会議が選定した京北開発(株)計画の附属施設のあるゴルフ場建設計画である。

一般町民は、上記事業者が「京北グリーンワンダーランド計画」を具現化するものだと判断していた。しかし、平成2年1月の新聞報道により、初めて、「京北グリーンワンダーランド計画」がゴルフ場の建設を主な目的としたものに変質されていることを知った。これは、これまで説明会で聞いてきた「京北グリーンワンダーランド計画」と、最近知るようになった「ロイヤルクラシックゴルフ&リゾートクラブ建設計画」の内容が異なっていることを示すものであり、同町に説明を求めても詳しい説明はされず、内容が知らされないまま計画が進んでいくことに不安を感じる。

2 異議申立人と本件公文書との関係

「京北グリーンワンダーランド計画」は、京北町が町をあげて取り組んできたものとされている。

町民である異議申立人は、この事業が公正かつ適切のものであることを願うものであり、本件情報の取得状況を知ることにより、町政ひいては府政への参加を図り、府民福祉の向上に寄与したいものである。

3 条例第5条第6号該当性について

- (1) 実施機関は、「公開するとなれば、同意者に対して様々な圧力が加えられることなどが予想され、」「地元の自由で正確な意向を行政として把握することが困難になり・・・」と説明するが、地元の意向とは地元区民全体の意向であり、同意者は自らの裁量で同意決定をなし得る地位にはないのであるから、ゴルフ場計画に反対する者から同意者に対して、個人的に圧迫が加えられると推測するには無理がある。さらに、「将来の同種の行政指導において、関係者が同意をすることに躊躇することが予想され・・・」とするが、被害妄想である。
- (2) 取扱方針は、ゴルフ場建設事業の規制に関する基本要綱（以下「ゴルフ場要綱」という。）に基づく事務の一過程ではある。しかし、事業者が提出した「申し出書」を京北町と府が協議、検討した後、府は決定事項を通知したのであるから、取扱方針は意思形成を一応終了した節目と理解できる。このような事例について、京都府公文書公開審査会は先に「府民参加の開かれた府政の一損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捉えるのではなく、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。」との考え方を示しており、このような姿勢で見れば、本件公文書を意思形成過程という理由で公開しないというのは不当である。
- (3) ゴルフ場建設をめぐる各地で問題が多発し、社会問題化している中で、行政はできる限りその協議の内容をガラス張りにし、住民にわかりやすく、住民に誤解を与えないようにすべきである。

また、議論の材料となる情報を提供すべきである。

4 条例第5条第4号該当性について

(1) 実施機関の説明によると、京北町は、「地元の意向に合致する」というゴルフ場要綱の基本方針の趣旨に照らし、必要な指導を行い、十分であると判断を加えた後に「申し出書」を府に提出したとされているが、現在、ゴルフ場計画地の一地区では、区が実施したアンケート調査において、ゴルフ場計画に反対する区民が70パーセントを超える地区がある。このような地区があるにもかかわらず、同町が地元の意向に合致すると判断していることは、町民の不安感を増嵩させるものである。

(2) ゴルフ場建設については、他府県でも「同意書」をめぐる住民と事業者の間でトラブルが発生しており、重大な問題で、これは住民と京北町、同町と府との信頼関係を脅かすことにもなる。

本件公文書を公開することこそ、公正であるべき行政指導を援助するもので、府と同町の信頼関係を害するものではない。

(3) また、既に京北町は、事業者の「申し出書」を町議会議員に配布済みであり、「同意書」の存在も公表されたものであるから、公開することにより、同町との信頼関係を著しく害するとはいえない。

(4) 実施機関は、同意書の内容は京北町の判断に委ねていると主張するが、その同町の判断を公開することが、なぜ「町との信頼関係を著しく害する」のかを具体的に示すべきである。

5 条例第5条第1号該当性について

(1) 区長は公的地位にあり、重要な書類への署名等の行為は区民の総意に基づい

たものであり、区長自身の恣意的判断の余地のないものである。

したがって、「同意書」への署名は、その行為に区民全員が同意をしたものであって、その同意に反感を持つ者が現れたとしても、その者が区長個人に圧迫を加えるということに合理性はなく、実施機関が説明する「反対する者からの圧迫のおそれ」は公開しない理由とはならない。

(2) 府によれば、個人に関する情報とは、個人の内心の秘密や、社会活動、家庭状況、財産、心身状況等であり、本件情報はそのいずれにも該当しない。

(3) 「大阪府知事交際費情報公開請求事件」についての大阪地裁の判例によれば、「情報公開に関して、個人のプライバシーの権利の侵害に対して、法的救済を求めうるには、公開の内容が（イ）私生活上の事実又は事実らしく受け取られるおそれのある事柄であること（ロ）一般人の感受性を基準にして、当該私人の立場に立った場合、公開を欲しないであろうと認められる事柄であること（ハ）一般の人々には未だ知られていない事柄であることの三要件を必要とする。」としている。区長は区民の総意を形式的、便宜的に表現する立場の者であり、個人の意思で重要案件を処理する地位にはない。したがって、本件公文書を公開しても、個人の氏名は特定されるものの、個人の尊厳やプライバシーの権利を侵害するものではない。

なお、既に、同意書を提出した当時の区長の氏名は特定されており、その内容も了知しているところである。

(4) 「同意書」の提出が、区民の総意によらず、区長の勝手な判断によるものであれば、それは、区民への背任行為であり、住民に不信と混乱を与えかねない。本件公文書を公開することこそ公益性を有する。

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 ゴルフ場要綱について

(1) 府では、ゴルフ場建設につき、市町村と協力、一体となって無秩序な建設を規制する観点から、事業者の協力を得て、関係法令による許認可に先立ち事前に審査、検討するためゴルフ場要綱を定め、施行している。

(2) ゴルフ場要綱による協議は、「取扱方針」レベルと「処理方針」レベルの2段階で行うこととしており、前者は事前協議、後者は本協議の性格を持っている。

取扱方針の協議は、計画作成に当たって配慮すべき基本的な課題について協議するものであり、市町村長が事業者から提出を受けた事業計画概要書を協議の資料として府に提出し、それをもとに、ゴルフ場要綱に定める4つの基本方針について検討、討議するものである。

また、上記の協議の後に市町村長あて通知される取扱方針の性格は、事前審査段階における事業者において整理すべき基本的な課題を内容としている。

(3) 処理方針の協議は、取扱方針として出された基本的な課題を整理の上作成した事業計画及び設計内容について審査、検討し、許認可に先立つ指導事項について協議するものである。

この処理方針の協議を終えて初めて、事業者は各個別法の許認可手続を進めることとなる。

2 京都府土地問題対策協議会について

(1) 京都府土地問題対策協議会（以下「協議会」という。）は、20ヘクタール以上の開発行為等の処理について、総合的な見地から、庁内関係部局間で連絡調整を図る内部組織である。

(2) ゴルフ場建設事業に係る市町村長からの協議があった場合、協議会において、ゴルフ場要綱に基づき事前に取扱方針の協議を経た上で処理方針について府として協議、調整を行うこととしている。

なお、協議会はその性格上、何ら決定権限を有するものではなく、ゴルフ場要綱の各方針の決定は知事が行うものである。

3 ロイヤルクラシックゴルフ&リゾートクラブ建設計画について

同計画は、民間企業導入のために京北町が発表した「京北グリーンワンダーランド建設計画」を基本とし、同町の企業誘致推進会議において選定された京北開発㈱が進めているスポーツレクリエーション施設建設計画である。

同町は、過疎地域である同地域の活性化、雇用の確保に資するとの判断のもとに同計画を推進している。

4 協議会における協議状況について

(1) 平成元年7月25日、京北町は府に取扱方針の協議書を提出した。

それを受け、府は、平成2年2月9日、協議会で事業計画概要書の内容を審議し、同月21日付けで京北町長あて、取扱方針を通知した。

現在、事業者は、同町の指導の下、取扱方針の課題を整理するとともに、京都府環境影響評価要綱に基づく調査を実施中である。

これらが終了した段階で、事業者は、処理方針の11の条件を踏まえ事業計画書を作成し、同町に提出し、同町はそれを受け、府に処理方針の協議を行うことになる。

- (2) ゴルフ場の建設は、周辺の環境に影響を与えるものであるため、京北町は、住民の理解を得るため平成2年5月から8月にかけて地元区を中心に住民説明会を開催し、事業計画の説明を行うとともに、住民の意見を幅広く聴取した。

5 本件情報

本件公文書は、京北町から、取扱方針の協議の際に提出された事業者作成の事業計画概要書に添付された地元区長の同意書であり、これは、本件事業計画が地元の意向に合致しているとして添付されているものである。取扱方針の協議の際の同意書は府として提出を義務づけているものではなく、提出の要否、内容、範囲の判断は市町村に委ねており、画一的なものではない。

6 本件公文書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

ゴルフ場要綱に基づく一連の事務手続は、取扱方針及び処理方針の2段階の協議を了した後に事業者が行う関係法令による許認可手続のための事前協議の手続であり、取扱方針の協議資料の一部として提出された本件公文書は、許認可その他の事務事業に関する情報である。

ゴルフ場建設については、様々な議論がある中で、これを公開すると、同意者に対し様々な圧迫が加えられることなどが予想され、地元の自由で正確な意向を行政として把握することが困難となり、ひいては、引き続き行われる本協議たる処理方針の協議の際に必要な地域住民の意向の把握ができなくなるなど、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がある。また、将来の同種の行政指導において、関係者が同意をすることに躊躇することなどが予想され、今後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があると認められる。

(2) 条例第 5 条第 4 号に該当することについて

ゴルフ場要綱の運用は、府と市町村とが協力、一体となって行っているが、取扱方針の協議段階における地域住民の「同意書」の要否、内容、範囲の判断は市町村に委ねているものであって、市町村は事業者に対する必要な指導と一定の判断を加えた後、府を信頼した上で、地元事情の説明のために、意見書が添付された事業計画概要書を協議の資料として提出する。それを、府において公開するとすると、市町村との信頼関係を著しく害することとなると認められる。

(3) 条例第 5 条第 1 号に該当することについて

本件公文書は、住民、氏名が記載されており、本件公文書に記載されているその他の情報とあいまって個人に関する情報であり、個人が特定され得るものである。

さらに、区長は準公的な立場にあり、同意はこの地位に基づいて行ったものではあるが、公開することにより、なお、建設反対の者から圧迫を受け、又は圧迫が増嵩するなどのおそれがあり、また、区長を退いた後も個人として圧迫を受ける可能性があるため、本件情報は、通常他人に知られたいと望むことが正当であると認められる情報である。

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・利益と公益の保護と「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、条例制定の理念、目的を踏まえ判断されるべきものであるが、それに当たっては、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、同条第4号及び同条第1号に該当すると説明するので、以下、検討する。

(1) 本件公文書について

本件公文書は、ロイヤルクラシックゴルフ&リゾートクラブ建設計画（以下「本件計画」という。）について、京北町からゴルフ場要綱に基づく取扱方針の協議の際に提出された事業者作成の事業計画概要書に添付された地元区長の同意書である。

なお、本件公文書に関して、同意書は区内部で一定の手続を経て提出されており、また、その内容については町当局が町議会などにおいて明らかにし、新聞報道もされていることから、既に、周知の事実となっている、ということが

認められる。

(2) 条例第5条第6号後段について

ア 許認可その他の事務事業に関する情報であることについて

ゴルフ場要綱に基づく一連の事務手続は、取扱方針及び処理方針の2段階の協議を了した後に事業者が行う関係法令による許認可手続のための事前協議の手続であり、取扱方針の協議資料の一部として提出された本件公文書は許認可その他の事務事業に関する情報である。

イ 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、若しく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ことについて

一般論として、同意の対象となった事項に関して当該地区内外において必ずしも全員が賛同をしていないという状況の下、本件公文書のような同意を表す書面が公になると、実施機関が説明するように、当該同意者に対し圧迫が加えられ、それにより、地元の自由で正確な意向把握が困難となるなどし、ひいては、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が考えられ、また、将来の同種の事務事業において、同様の同意書を徴する必要がある場合に、関係者が同意をすることに躊躇することなどが予想されることから、今後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があると認められる。

しかしながら、本件事案に即し、具体的に判断すれば、前述したように、既に、同意者及び同意の内容が明らかにされているという状況から、本件公文書を公開しても、本件同意者に対し新たに圧迫が加えられることは考えられず、本件計画に係る処理方針の協議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ものとは認められない。

また、このような特別な状況を踏まえれば、本件公文書を公開しても、他の同種の事務事業において、自由で正確な意向把握が困難となることは考えられず、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ものとは認められない。

(3) 条例第 5 条第 4 号について

ゴルフ場要綱に基づく行政指導は、府と市町村とが協力、一体となっていくものであり、本件公文書は、当該指導事務に関して府が取得したものであると認められる。

さらに、「同意書」の要否、内容、範囲の判断は市町村に委ねられているものであって、京北町は、事業者に対する必要な指導を行い、一定の判断を加えた後、府を信頼して協議の資料として、本件公文書の添付された事業計画概要書を提出したものである。

ところで、国等との協力関係情報又は信頼関係情報であることを理由に非公開とするためには、当該情報を公開することにより、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ことが必要であるが、本件事案に関して言えば、本件公文書に記載された情報が、一般に、そのような情報であるか否かの判断はさて措くとしても、前述したように、町当局自身が町議会などにおいてその内容を明らかにしているという状況の下において、これを公開しても、同町との協力関係又は信頼関係を著しく害するとは認められない。

(4) 条例第 5 条第 1 号について

本件公文書には住所、氏名が記載されており、同意の内容及び同意をしたという事実とあいまって個人に関する情報であると認められる。

そして、同意については、半ば公的な立場にある区長の地位に基づくものであっても、事情によっては、通常他人に知られたくないと望むことが正当であると認められる性質のものである。

本件では前述したように、同意の内容は明らかになっており、同意書提出当時の区長が誰であるかが特定できる状況にあること、また、同意書を提出するに当たり、区内部において一定の手続を経ていることを考え併せると、本件公文書を公開しても、新たに、建設反対の者から同意者が圧迫を受け、又は圧迫が増嵩するなどのおそれや、同意者が区長を退いた後に個人として圧迫が加えられることは予想されず、本件公文書に係る情報は、通常他人に知られたいと望むことが正当であると認められる情報であるとは認められない。

ただし、同意書のうち、個人の私印の印影部分については、通常他人に知られたいと望むことが正当であると認められるため、公開すべきではない。

3 結 論

以上の理由から、本件公文書は、一定の手続を経た上で提出され、その内容は既に周知の事実となっていることを踏まえ、「第1 審査会の結論」のとおり判断するものである。