

京公審答申第7号  
平成3年4月30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

公文書の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2年9月27日付け2河第353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

本件事案について、実施機関が部分公開とした判断は、妥当である。

## 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、「鴨川改修に関し民間調査会社に調査委託した委託契約書（ならびに当該会社からの成果物）」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
  - 「・昭和 6 1 年度 鴨川中小河川改修工事調査 委託 京 6 1 中改河第 2 号の 1  
河川企画調査 京 6 1 河企調第 5 号の 1
  - ・昭和 6 2 年度 鴨川景観対策検討調査委託（京 6 2 河企調第 1 号）
  - ・昭和 6 3 年度 鴨川中小河川改修工事調査委託（京 6 3 中改河第 2 号の 1）のうち、委託契約書」（以下「本件公文書」という。）を特定の上、契約相手方の代表者印の印影（丸印）部分、設計書及び仕様書（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、契約相手方の代表者印の印影（丸印）部分を公開しない理由は、条例第 5 条第 3 号及び同条第 7 号に該当するため、また、設計書及び仕様書を公開しない理由は、条例第 5 条第 4 号及び同条第 6 号に該当するためとした。
- 4 本件公文書について本件非公開部分を除き、同月 7 日、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 同年9月10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、設計書及び仕様書(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 情報公開制度について

情報公開制度は、住民の行政参加、行政監視により行政を民主的にするための  
制度であり、その基礎となるのが情報公開条例である。

また、公文書公開請求権は、憲法上の権利が具体化されたものであり、公開が  
原則で非公開は例外で、安易な非公開は許されない。

審査会での審議に当たっては、条例の趣旨、目的に沿った判断を望むものであ  
る。

#### 2 本件情報について

本件情報は、京都府が昭和61年度、62年度及び63年度に鴨川改修に関し  
民間調査会社に調査委託した委託契約書のうち設計書及び仕様書であるが、これ  
は、京都府がどのような目的で、どのような内容の調査を委託したかを具体的に

示すものであり、公開を求めた情報の中心を成すものである。

### 3 条例第5条第4号に該当しないことについて

本号は、国及び他の地方公共団体等との関係情報で、公開することにより、国等との協力、信頼関係を著しく害すると認められるものを公開しないことができるとしたものである。実施機関は、本件情報が国及び京都市との関係のある情報であること及び公開することにより国等との協力、信頼関係を著しく害することを説明しているが、全く具体性を欠いており、なぜ、どのように協力、信頼関係を著しく害するのかの説明が全然なされていない。府の事務事業の大半は国や他の地方公共団体との関係のあるものであり、このような極めて抽象的な文言で情報を非公開にできるとするなら、府の情報の大部分は非公開となり、条例の存在そのものを否定することになりかねないと考える。

実施機関が具体的な非公開理由を示せない限り、本号に該当するとは言えないのは明らかである。

### 4 条例第5条第6号に該当しないことについて

#### (1) 具体的理由が述べられていないことについて

実施機関は、本件情報が本号前段に該当すると説明しているようであるが、それさえも明記されていないのは府民に対して極めて不親切であると言わざるを得ない。

本号前段は、意思形成の過程における情報であって、公開することにより、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ものを非公開とできることとしたものであるが、実施機関の説明は、全く具体性を欠いており、公開することにより、なぜ、どのように府民に無用の誤解や混乱を招くおそれがあるのか、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のか、全然説明がなされていない。実施機関が具体的な非

公開理由を説明できない限り本号に該当すると言えないのは明らかである。

なお、契約行為自体は完結しているものであり、意思形成過程にあるものではない。

## (2) 意思形成過程情報の公開の必要性について

条例前文にはその目的として、府民参加の開かれた府政の一層の推進を図ることが述べられている。従来、日本の行政は決定してから住民に協力を求める（または強制する）のが常であり、この方式が公共事業において住民の反発を招き行政と住民の不毛の対決という構図をつくりあげたといっても過言ではない。

これは、行政と住民の対話が絶対的に不足していたからであり、その対話をつくりあげるにはお互いの情報の交換が必要である。行政と住民の関係においては一般的に行政側に情報が偏在している。特に行政が企画する公共事業の情報はその傾向が強い。このような偏在と対話の絶対的不足を是正する基盤としてつくられたのが情報公開制度と言える。それゆえ、府政に府民参加を求めるならば、意思形成過程であっても、単にそれだけを捉えて非公開とするのではなく具体的な「著しい支障」が明確に証明されない限り公開すべきである。もしそうでないなら、条例の目的は大きく損なわれると言える。

## 5 非公開の証明について

条例は、公開が原則であり、第5条各号の非公開情報に該当することを理由に非公開とするのは原則外のことであり慎重でなければならない。それゆえ、実施機関は、非公開決定を行う場合にはその理由を具体的に証明する義務を負っていると見える。しかし、今回の実施機関の説明は客観性、具体性に著しく欠けており、証明義務を怠っている。これは条例の精神にもとることであり、誠に遺憾であると言わなければならない。

## 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 鴨川改修について

- (1) 現在の鴨川は、昭和10年の大出水を契機に改修されたものであるが、戦争による資材不足等のため工事の中断を余儀なくされ、特に三条～七条間は暫定工事に終わり、治水安全度が低い上に、流域の土地利用の変化や下流地域での資産の集中、都市機能の集中等を勘案すると、府民の生命、財産を守るためには、鴨川の抜本的な改修を進めることが必要となっている。
- (2) 一方、鴨川の改修を進めるに当たっては、鴨川の景観や環境が多くの府民に親しまれているとともに、京都の顔として全国的に親しまれていることから、子孫に誇れる「新しい京都の顔・鴨川」を創り出す立場で検討していく必要がある。
- (3) 鴨川改修については、治水と景観等の整合の取れた整備計画を策定することとして、調査を進めるとともに、昭和62年7月には、学識経験者や府民の意見を聴くために鴨川改修協議会を設置した。
- (4) なお、鴨川は、昭和62年に「ふるさとの川モデル河川」に指定されており、京都市と協力して「ふるさとの川モデル事業の整備計画」を策定した上で、事業を実施していくこととしている。

### 2 本件情報について

本件公文書は、鴨川改修に関する検討に必要な調査を委託した際の委託契約書

であり、そのうち本件情報である設計書及び仕様書は、委託内容等について具体的に指示したものである。

### 3 本件情報を非公開とした理由

#### (1) 条例第5条第4号に該当することについて

ア 一般河川の管理者は建設大臣であるが、鴨川については、河川法（昭和39年法律第167号）第9条第2項（同法施行令第2条）の規定に基づき、知事が、その管理の一部を委任されており、水系一貫管理の立場で、建設省からは種々の指示等を受けるほか、改修工事の施行に当たっては、建設大臣の認可を受けなければならない。

イ また、鴨川は、「ふるさとの川モデル河川」に指定されていることから、知事は、京都市長と協力して「ふるさとの川モデル事業の整備計画」を策定し、建設省河川局長の認定を受けた上で、事業を実施していくこととしている。

ウ なお、建設事務次官通達（昭和40年3月29日付け建発河第58号「河川法の施行について」の記16）においても、「河川の管理はその関係する行政の分野が多方面にわたるため、これが実施に当たっては、関係行政機関、都道府県関係部局等と十分調整を図り、法の円滑な施行を図ること。」とされている。

エ 鴨川改修については様々な観点から調査、検討、調整を進めており、本件情報は、文書の表面上に有形的に表出されたものだけではなく、これに附随して存在する無形的、潜在的な情報を含んでおり、委託調査の成果物と一体を成すものであるところから、まさに、国等と協力して行う事務又は国等から依頼、協議等を受けた事務に関して作成し、又は取得した情報であり、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。

(2) 条例第5条第6号に該当することについて

ア 現在、鴨川改修の整備計画の策定に向けて、知事として、情報の収集や調査、内部調整、関係機関との協議、検討等を繰り返し、さらには、鴨川改修協議会においても協議、検討を進めるなど、慎重に検討を進めているところである。

イ 本件情報は、文書の表面上に有形的に表出されたものだけではなく、これに附随して存在する無形的、潜在的な情報を含んでおり、委託調査の成果物と一体を成すものであるところから、その中には、鴨川改修の整備計画を策定するための検討資料となる未成熟な情報が含まれているなど、まさに、意思形成の過程における情報であり、公開することにより、府民に無用の誤解や混乱を招くおそれがあり、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。

## 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ため、個人及び団体の権利・利益や公益の保護と「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、有用性等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。

## 2 具体的な判断及びその理由

実施機関は、本件情報は、条例第5条第6号前段及び同条第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号前段に該当するか否かを検討、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) 本件情報について

本件公文書は、鴨川改修に関する検討に必要な調査を委託した際の委託契約書であり、そのうち本件情報である設計書及び仕様書は、契約書本文に添付され、受託者に対し、業務の内容、処理方針・方法等について細部にわたり具体的に指示したものである。

実施機関は、本件情報は、調査委託に係る成果物と一体を成すものであると説明するが、前述のとおり本件情報は、委託業務の内容、処理方針・方法等を細部にわたり具体的に指示したものであるところから、そこからは、成果物に記載された、鴨川の整備計画策定に向けての各種調査の調査結果及びそれらを基に知事が国等と協議した上で受託者に指示し、立案させた計画素案、構想などの内容をうかがい知ることができるものである。

(2) 条例第5条第6号前段について

ア 意思形成の過程における情報であることについて

一級河川の指定区間の管理は、河川法等の規定により都道府県知事にその権限の一部が委任されており、それを受け、鴨川の管理の一部は知事が行うこととされている。

ところで、鴨川の改修については、実施機関である知事において、「府民の生命、財産を守るためには、鴨川の抜本的な改修を進めることが必要となっている。」「鴨川の景観や環境が多くの府民に親しまれているとともに、京都の顔として全国的に親しまれていることから、子孫に誇れる「新しい京都の顔・鴨川」を創り出す立場で検討していく必要がある。」との認識の下、治水と景観等の整合の取れた整備計画を策定することとしている。

そこで、現在の、鴨川の整備計画策定の検討状況を見ると、知事として、同整備計画策定のための情報収集や調査、内部調整、関係機関との協議、検討等を進めているところであり、また、昭和62年7月には学識経験者や府民の意見を聴くために鴨川改修協議会を設置し、同協議会においても協議、検討を進めているところであることから、鴨川の整備計画を策定するための検討資料を求める委託契約の契約書である本件公文書は、鴨川の整備計画を策定するという同協議会を含む実施機関の意思形成の過程における情報であると認められる。

イ 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

鴨川の整備計画の策定は、先に述べたとおり意思形成の途上にあるものであって、それに当たっては、今後とも、必要な情報を収集し、様々な観点から調査、検討を加え、また、関係機関等と調整を行うことを要するものである。

本件情報は、景観対策、治水対策に係る諸計画素案、構想などの選択肢に幅があり、今後、様々な角度からの検討によって変更されることが考えられるものについて、成果物の取りまとめに際しての一定の処理方針と考え方を示したものであり、十分な検討や協議、その精度の点検等が行われておらず、公開することにより、府民に無用の誤解や混乱を招くおそれがあり、当該若しくは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おそれがあると認められる。

### 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。