

京公審答申第8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27日付け2河第354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

実施機関が非公開とした

- 「・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、成果物」（以下「本件公文書」という。）のうち、別表に記載されたものは、公開すべきである。

実施機関のその余の判断は、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本件公文書を特定の上、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 4 号及び同条第 6 号に該当するためとした。
- 4 同年 9 月 1 0 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 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ば、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。

また、本件公文書の作成者は民間会社であり、実施機関が国等と協力して作成したものではなく、したがって、国等との信頼関係を害することもあり得ない。

3 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は言えないのは明らかである。

なお、実施機関が成果物を受領した時点で一つの完結した意思形成がなされたと見るべきであり、また、本件公文書は、民間会社の調査結果そのものであり、そこには、行政の意思は何ら入っておらず、公開することにより、実施機関の将来の意思形成に支障が生じるものでもない。

また、改修完了時のモデルや鴨川改修協議会でダムを造ることになったとの結果は公表されており、その判断材料を公開できないというのはおかしい。本当に混乱するのなら、そもそも途中で公表できないはずである。

(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 本件公文書について

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成果物であり、鴨川改修の計画検討に必要な資料として、様々な調査結果や計画素案が記載された報告書である。

3 本件公文書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、本件公文書は、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 本件公文書の中には、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、本件公文書に係る情報は、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、本件公文書に係る情報が、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) 本件公文書について

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受託者から提出された成果物であり、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は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、構想などが記載されている。

(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である本件公文書は、同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が記載されていると認められる。

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。

ところで、本件公文書は、整備計画を策定す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計画素案、構想が記載された報告書等であり、そこに記載された景観対策、治水対策に係る諸計画素案、構想の中には、選択肢に幅があり、今後、変更されることが考えられるものが含まれており、それらの中には、現に、策定作業の進捗に伴い、順次、調整、検討が加えられ、変動している記述も見受けられる。そして、このように十分な検討や協議、その精度の点検等が行われておらず、その選択に幅があり、今後、変更される可能性が高いものについては、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認められる。

もっとも、本件公文書に記載された情報のうち、単に事実、歴史的事実、現状認識を示すに過ぎない別表のもの（以下「事実等」という。）については、その性質上、今後、変更される可能性がなく、又は小さいものであることから、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があるとは認められない。

(3) 条例第5条第4号について

つづいて、事実等について、実施機関は、なお、条例第5条第4号に該当すると説明するので、これについて検討することとする。

知事が国の委任を受けて行う事務について、主務大臣等から、公開してはならない旨の公文書による明示の指示のない場合に本号又は同条第2号のいずれを適用すべきであるかの判断はさて置くとしても、事実等については、既に、広く府民に知られているものであり、また、単に、実施機関又は府民の現状認識に過ぎない記述は、独り実施機関のみが有する認識ではなく、多くの府民が共通して保有している認識と言うべきものであって、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。

別 表

<p>・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</p> <hr/> <p>表紙</p> <p>鴨川水系河川流域図</p> <p>1 鴨川の現況と改修の必要性</p> <ul style="list-style-type: none">- 1 昭和 1 0 年の大出水と鴨川改修計画- 1 - 1 鴨川の地文と旧来の改修経緯- 1 - 2 昭和 1 0 年の大洪水- 1 - 3 昭和 1 0 年鴨川改修計画 <p>3 鴨川河道整備計画</p> <ul style="list-style-type: none">- 1 鴨川の環境特性と利用実態- 2 河道整備計画のゾーニング <p>むすび</p>
<p>・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）</p> <hr/> <p>- 鴨川の治水対策案（補足資料）</p> <p>表紙</p> <p>2 鴨川における総合治水対策</p> <ul style="list-style-type: none">- 1 総合治水対策とは <hr/> <p>- 鴨川の整備計画検討案（ 1 ）</p> <p>表紙</p> <p>1 鴨川とその周辺的环境条件</p> <ul style="list-style-type: none">- 1 鴨川を取り巻く社会条件- 2 鴨川の利用実態- 3 文献にみる鴨川- 4 鴨川の景観及び利用特性

・昭和63年度 鴨川中小河川改修工事調査委託（京63中改河第2号の1）

- 治水対策編 鴨川の治水対策案

表紙

- 治水対策編 鴨川の治水対策案（補足資料）

表紙

1 総合的な治水対策について

(1) 総合治水対策

- 景観対策編 鴨川の整備計画検討案（2）

表紙

第1章 鴨川の特性と位置づけ

1 - 1 京都市街地における鴨川の位置づけ

- 1 (1) 市街地の中の最大のオープンスペース軸

- 1 (2) 景観構成の主軸

- 1 (3) 京都市街地における緑と文化のネットワーク

- 1 (4) 都市公園としての位置づけ

- 2 鴨川の利用特性（別添 鴨川の利用特性）

- 3 鴨川の大ゾーン別特性

- 景観対策編 鴨川の整備計画検討案（3）

表紙

- 景観対策編 鴨川の整備計画検討案（4）

表紙

第1章 鴨川の特性と位置づけ