

京公審答申第10号  
平成3年5月31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11月16日付け2資第149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、  
「1988年10月1日以降に事前協議のあったゴルフ場開発計画に係る事業計画概要書（（仮称）丹波高原ゴルフ場を除く）」  
のうち、別表に記載された部分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8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、京都府知事（以下「実施機関」という。）に対し、「1988年10月1日以降に事前協議のあったゴルフ場開発計画に係る事業計画概要書（（仮称）丹波高原ゴルフ場を除く）」の公開を請求した。
- 2 実施機関は同年8月20日、上記請求に対応する公文書として  
「・レイクフォレストリゾート建設事業1期2次事業計画書  
・ザコスモカントリークラブ事業計画概要書  
・ロイヤルクラシックゴルフ&リゾートクラブ建設計画概要書  
・（仮称）サンディエゴカントリークラブ日吉コース事業計画概要書」  
（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、同日、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3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10月22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 公開原則について

情報公開請求権は、表現の自由を保障する憲法第21条の派生原理から導かれるが、他方、参政権によっても根拠づけられる。特に、現代的なその意義は、参政権の保障という点にこそあると考えるべきである。

一方、京都地方裁判所の平成3年3月27日の判決では、「立憲民主主義体制の下では、知る権利ないし情報アクセス権は、（中略）情報公開請求権を法令等により保障するとともに、行政機関等に開示義務を課す情報公開制度を要求するものである。」と述べている。

また、京都府情報公開条例は、体系的、内容的にみても公開を原則としているのであり、非公開とする情報については、例外であって、情報の公開を制限する規定の解釈に当たっては、厳格に解釈されなければならない。つまり、情報公開を制限する各条項に該当するためには、その該当事実が客観的かつ具体的に認められなければならない。

## 2 本件公文書の性格について

- (1) 実施機関の説明、「ゴルフ場建設事業の規制に関する基本要綱」によると本件公文書は、個別法の許認可の前提となる協議の段階において、取引方針の協議の際の資料として提出されるものである。そして、この取扱方針の協議の後、環境アセスメント等を行い、事業計画書が提出され、処理方針の協議が行われる。この後に、個別法の許認可が行われる。
- (2) このように、本件公文書は、計画の確定にあたり配慮すべき課題を討議するに足る資料である。それ故、本件公文書の内容たる情報は、計画の問題性の有無を検討すべき計画対象そのものというべきである。ただ、それが最終的なものではないというだけのことである。
- (3) 市町村から事業計画概要書が提出される前に、市町村段階で協議が行われているはずであり、また、事業者自身は、土地買収、資金繰り等の見込みを得てから相談に来ており、その意味で、事業計画概要書が提出されるのは、かなり進んだ段階である。

## 3 公開の必要性～開発環境問題における住民参加～

- (1) 上記要綱は、豊かな自然と府民の暮らしの保護を目的としている。その目的の実現のために本件公文書の作成が求められている。ところで、環境問題については、住民参加の必要性がかねてから強く指摘されており、現在ではこれを否定する見解は皆無といって良い。住民参加の必要性は、住民自治の理念と環境保護の目的は、当該地域の住民の知識を活用してこそ実現できるという実利的な点に求められる。
- (2) しかも、住民参加の時期は、計画が確定し、もはや動かしがたい時点になってからではなく、計画が流動的で代替案の採用が十分に可能な時期においてなされることこそが不可欠なのである。

(3) 特に本件のごときゴルフ場建設は、地域の自然に非常に悪影響を与えるとして社会問題となっている。このような開発について府民が意見を述べ、参加をしていくことは非常に重要である。

(4) ところで、本件公文書には、「自然環境の保全」「文化財の保護」「汚水の処理」「地域産業との協調」「防災」「治水対策」等、府民、特に地元住民の生活に密接に関わる事項について記載がなされている。そこで、このような情報を府民に公開し、その内容の是非についての意見を求めることの必要性は大きい。府民にとっては、本件公文書が公開されない限り、どこにゴルフ場が建設されるのかすら判らず、参加をしていくことが不可能である。

(5) 環境アセスメントは、本件公文書提出の後、処理方針の協議の時点までに行われるとのことであり、あるべき環境アセスメントが住民参加を含むものである以上、事業計画書の段階ではなく、その実施までの間に、すなわち、事業計画概要書の段階で住民参加の機会を保障することが必要である。

(6) 環境問題については、直接的民主主義が必要であり、その保障のために情報公開こそ不可欠である。

#### 4 条例第5条第6号について

前述の京都地方裁判所の判決によれば、本号で規定する「著しい支障」が認められるためには、上記情報公開請求権の重要性からして、「客観的にかつその著しい危険の高度の蓋然性が存在しなければならない」とこととされている。

このことは、本号のみにとどまるものではなく、その他の公開を制限する各号の解釈においても全て等しく言えることである。

そして、本件においては上記の著しい支障は全く存在しない、公開により事業計画が確定したとの誤解を与えるという点については、もともと本件公文書自体が最終的なものではないということが上記要綱上明白であり、公開したからとい

って誤解を与えることはない。また、公開の際にそのことを付記することによっても解決できる問題である。更にこのことは前掲京都地方裁判所の事件においても、実施機関が主張したことではあるが裁判所により否定されている。

実施機関の主張は、行政の行為を決定していく過程に、いかに府民の意思を反映させていくかが府民の生活と権利を守ることになるという民主主義の基本の認識を欠いたものであり、到底承服できない。許認可により実施機関の意思が完結された後で、その決定に対する不服や不利益について、どのような救済をし得るのか。

また、一度許認可決定された後に府民の権利や意思を反映させていくのがいかに困難かつ不利益であるかは、現実の行政の姿を見れば明らかである。

このように考えるなら、意思形成過程を抽象化して意思が最終的に完結されるまでは、不確定な情報として包括的に捉えるのではなく、「取扱方針」「処理方針」の具体的なレベル段階でできるだけ具体的に、公開の是非を検討すべきである。

意思形成の過程を節目毎に捉える場合、事業計画概要書は、まさに節目として住民の意向を反映させるという対象の情報である。

## 5 条例第5条第4号について

本号で保護される信頼関係とは適正な信頼でなければならないが、市町村が本件公文書が公開されないという期待ないし信頼をもつとしたら、その期待ないし信頼自体が誤っているものであり、そのような場合には、そもそも信頼を害する等という問題は生じないというべきであり、この「公開されないだろう」を前提とした府と市町村の協力・信頼関係は条例の趣旨に反するものである。

なお、京公審答申第4号においても、ゴルフ場の事業計画概要書のうち、利害関係人の同意書の公開が認められたが、その理由においても、本号の該当性が否定されている。

## 6 条例第5条第1号について

本件公文書に添付されている「地権者の一覧表」と「代表区長等の同意書」は本号に該当すると実施機関は主張する。

しかし、ゴルフ場の計画地域は地元では公知の事実であるから、土地の登記を調べれば誰でも地権者名を知ることができ、プライバシーには当たらない。

また、同意は区長として公的地位に基づいてなされるものであり、その情報は個人情報ではない。

さらに、区長の住所、氏名は公知の事実であり、また、同意の可否については地元の区内部において協議済みである。

以上の事実からしても到底本号に該当しないものである。

## 7 条例第5条第3号について

本件公文書の中で公開されることにより「具体的に」競争上の地位を害することになる情報として、実施機関は、「資金計画」「予定工期」「従業員計画」「地元雇用」「コースレイアウト図」を挙げる。しかし、これらの情報が公開されることにより具体的にどのような害も生じることはない。「コースレイアウト図」にしても、完成すれば自ずと明らかになることである。その他の情報にしても、これらを公開したからといって競争上不利になることもなく、ノウハウというほどの情報ではない。

当該事業者は、本件公文書を提出した時点では、他の競争相手からは完全に優先しているのが通常であり、また、地元の環境に影響を与える事業をしようという以上、ある程度の内部的な情報が公になることを甘受するのは当然であり、これを公開されたことによる不利益性を云々することは正しくない。

全国的にゴルフ場建設がもたらす農薬汚染、大気汚染等の問題点が指摘される今日、本号括弧書きの規定を厳格に判断すべきであり、公開し得るものとそうでないものを検討する緻密さが要求されるものであり、本号に該当することを理由として事業計画概要書すべてを非公開とすることは納得できない。

## 8 結論

大阪府において公開されたゴルフ場の事業計画書は、本件公文書と内容的にほぼ一致している。

また、本審査会も、京公審答申第3号において、ゴルフ場建設事業に係る取扱方針(案)を公開すべきであるとした。これは、事前協議の段階の情報であるが、事業計画概要書(本件公文書)を討議資料として基本的な課題について協議をし、市町村長あて通知されるべき取扱方針の案である。

同じく、ゴルフ場建設の事前協議の資料である本件公文書も公開されて然るべきである。

以上の理由から、本件公文書には公開を制限すべき理由は認められない。

## 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 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総合的な見地から事前に審査、検討するため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。)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、事業者は個別法の許認可手続きを進めることとなるのである。

## 2 京都府土地問題対策協議会について

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。

## 3 事業計画概要書について

ゴルフ場要綱に基づき、市町村が府へ取扱方針について協議する際に添付資料として提出されるのが事業者が作成した事業計画概要書である。事業計画概要書は、計画作成に当たって配慮すべき基本的な課題を討議するに足る資料として、事業者が作成した事業計画の概要を記載した書類である。

## 4 本件公文書について

本件公文書は、昭和63年10月1日以後、情報公開請求のあった平成2年8月9日までの間、新たに市町村から、京都府に対して事前協議のあった5件のゴルフ場計画のうち「(仮称)丹波高原ゴルフ場建設事業計画」を除く4件のゴルフ場に係る事業計画概要書を指している。

4件のゴルフ場計画は、南山城村の「レイクフォレストリゾート1期2次建設事業計画」（以下「レイクフォレスト計画」という。）、福知山市の「ザコスモ

カントリークラブ建設事業計画」(以下「コスモカントリー計画」という。)、京北町の「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」(以下「ロイヤルクラシック計画」という。)、日吉町の「サンディエゴカントリークラブ日吉コース」(以下「サンディエゴ計画」という。)である。

## 5 本件公文書に係るゴルフ場計画の協議の状況について

- (1) レイクフォレスト計画は、南山城村において計画されているゴルフ場計画であり、平成元年5月に同村から取扱方針の協議を受け、土地問題対策協議会で討議した後、同年11月に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する取扱方針を通知したものであり、現在、事業者は環境影響評価要綱に準じた手続き(100%未満であるため、要綱の適用はない)を終え、取扱方針の諸課題を整理した上で事業計画書を作成し、村へ提出しており、現在、村から府へ処理方針の協議を受けているところである。
- (2) コスモカントリー計画は、福知山市において計画されているゴルフ場計画であり、昭和63年12月、同市から取扱方針の協議を受け、土地問題対策協議会で討議した後、平成元年11月に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する取扱方針を通知したものであり、現在、取扱方針の諸課題を整理するとともに、環境影響評価要綱に基づく手続きを進めており、事業者が環境影響評価書を作成し、府へ提出して以降、同市から事業者作成の事業計画書添付の上、処理方針の協議を受けることとなる。
- (3) ロイヤルクラシック計画は、京北町において計画されているスポーツレクリエーション計画であり、平成元年7月、同町から取扱方針の協議を受け、土地問題対策協議会で討議した後、平成2年2月に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する取扱方針を通知したものであり、コスモカントリー計画と同様、現在、取扱方針の諸課題を整理するとともに、環境影響評価要綱に基づく手続きを進めており、事業者が環境影響評価書を府

へ提出して以降、同町から事業者作成の事業計画書添付の上、処理方針の協議を受けることとなる。

- (4) サンディエゴ計画は、日吉町において計画されているゴルフ場計画であり、平成元年11月に同町から取扱方針の協議を受け、土地問題対策協議会で討議した後、平成2年7月に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する取扱方針を通知したものであり、上記の2件のゴルフ場計画と同様、現在、取扱方針の諸課題を整理するとともに、環境影響評価要綱に基づく手続きを進めており、事業者が環境影響評価書を府へ提出して以降、同町から事業者作成の事業計画書添付の上、処理方針の協議を受けることとなる。

## 6 本件公文書を非公開とした理由

### (1) 条例第5条第6号について

取扱方針協議の際、市町村が添付する事業計画概要書は、事業者の作成した資料であり、土地問題対策協議会において各部局が討議するに足るものであるが、取扱方針の通知後、事業者が課題を整理したり、環境影響評価の内容を盛り込んだ上で詳細に作成する事業計画より粗い資料であり、当然、変更のあり得るものである。

したがって、処理方針の協議が終わるまではもちろんのこと、ゴルフ場開発の府としての意思決定が示される許認可までは意思形成過程にある不確定な情報であり、このようなものが公開されることになると府民に事業計画が既に確定したかのような無用の誤解や混乱を招くこととなり、今後の処理方針の協議や許認可に当たっての府の意思形成を公正かつ適正に行うことに著しい支障が生じるおそれがあるとともに、今後の同種のゴルフ場開発に係る意思形成や事務事業の公正かつ適切な執行に著しい支障を生ずることとなり、豊かな自然と府民の暮らしを守るというゴルフ場要綱により意図した行政指導の目的が達成できなくなると考えられ、条例第5条第6号に該当する。

(2) 条例第 5 条第 4 号について

ゴルフ場要綱の運用については、市町村と協力して行っているが、市町村は事業者から提出された事業計画概要書については、市町村としての一定の判断を加えた後、市町村としての考え方を添付して府に協議するものであり、府と市町村との自治体内部の関係であることからよもや公開されることはないとの前提のもとに府に協議しているものであり、このようなものが公開されることとなるとゴルフ場要綱の協議という府の行政指導において現在まで培ってきた府と市町村との協力、信頼関係を著しく害すると認められ、条例第 5 条第 4 号に該当する。

(3) 条例第 5 条第 1 号について

事業計画概要書の中には「用地の権利関係」についての添付資料として「地権者の一覧表」が、「関係地域住民の同意」についての添付資料として「代表区長等の同意書」が添付されており、これらには住所、氏名が記載されており、本件情報とあいまって個人に関する情報であり、通常他人に知られたくない情報と考えられ、条例第 5 条第 1 号に該当する。

(4) 条例第 5 条第 3 号について

事業計画概要書の中には、「資金計画」、「予定工期」、「従業員計画」、「地元雇用」、「コースレイアウト図」のような当該法人のノウハウ等として保護されなければならない情報や「所在地」や添付資料である「位置図」のような公開されれば他の事業者等の土地への投機を招くおそれのある情報もあり、公開することにより法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、条例第 5 条第 3 号に該当する。

(5) 結論

以上により、本件公文書は条例第 5 条第 1 号、第 3 号、第 4 号、第 6 号に該当するところから、申立人の主張はいずれも認められない。

## 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の全てが、条例第 5 条第 6 号、同条第 4 号に、一部が同条第 3 号及び第 1 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、昭和 63 年 10 月 1 日以降、情報公開請求のあった平成 2 年

8月9日までの間、市町村から京都府に対して事前協議のあった5件のゴルフ場計画のうち「(仮称)丹波高原ゴルフ場建設事業計画」を除く4件のゴルフ場に係る事業計画概要書である。

なお、具体的な各号の適用に当たっては、本件公文書に係る事業の現時点における進捗状況から、事前協議を終えたレイクフォレスト計画に係る公文書(以下「レイクフォレスト概要書」という。)と事前協議中の他の3計画に係る公文書(以下「その他概要書」という。)に分けて検討を行うものとする。

## (2) レイクフォレスト概要書について

### ア 条例第5条第6号前段について

行政における意思決定は、一般的には、調査、研究、検討、審議、協議、企画、調整等を積み重ねながら進められるものであり、最終的な意思の決定に至るまでにはいくつもの節目がある。府民参加の開かれた府政の一層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。

このような観点から考えるとしても、意思形成の過程における情報としては、たとえば、担当者レベルの検討素案や機関として未決定の検討案のように、行政として十分検討・検証されていない情報、関係機関・規制等との調整が未整理の情報などが含まれている場合がある。このような情報が公開されると、府民に誤解や混乱を生じさせたり、一部の情報利用者にのみ不当な利益や不利益を与えたり、行政内部の自由かつ率直な意見の交換が妨げられたり、更に必要なデータや助言などが得られなくなるといった当該意思形成に著しい支障が生じるおそれがあり、また、将来若しくは現在の同種の事務事業の公正かつ適切な意思形成に同様の著しい支障が生じるおそれがある。また、ここにいう支障は、単に行政運営上の支障にとどまるものでなく、府民全体の利益を損なうことにつながるものである。

(ア) 意思形成の過程における情報であることについて

京都府では、ゴルフ場要綱に基づき関係法令による許認可手続に先立ち事前に事業者の協力を得、市町村と協力・一体となって、ゴルフ場建設につき、審査、検討するため事業概要についての前段の取扱協議を経た上で、事業計画についての処理方針の協議を行っている。

また一定規模（100<sup>ヘクタール</sup>）以上のゴルフ場建設については、処理方針の協議の前に公衆縦覧、住民意見陳述等の手続を備えた環境影響評価がなされる。

レイクフォレスト概要書は事業概要についての前段の協議を行うために事業者が作成したものであり、許認可に先立つ事前協議を整える過程で提出されており、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

レイクフォレスト計画については、現在、環境影響評価要綱に準じた手続後、処理方針の協議を終え、関係法令の許認可も終了していることから、当該計画に係る事前協議の意思形成がなされているものの、将来の同種の意思形成の過程に著しい支障が生じるおそれについて判断する。

関係法令の許認可の終了後において、本件公文書のような十分な検討を加えていない未成熟な事業案を公開すれば、許認可後の事業内容と比較するなどし、混乱が生じ、ひいては将来の同種の意思形成に著しい支障が生じるおそれがあることも考えられなくはないが、既に事業実施が決定された後の公開であることを考慮すれば、著しい支障とまでは認めることはできない。

## イ 条例第5条第6号後段について

条例第5条第6号後段では、「府若しくは国等が行う取締り、監督、立入検査、試験、入札、交渉、渉外、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、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もの」は公開しないことができると規定されている。

また、京都府の条例に先立って制定された他の地方公共団体の同種の条例における同趣旨の規定中では、

「事務事業の公正又は円滑な執行に著しい支障が生ずると認められるもの」  
(兵庫県公文書の公開等に関する条例第8条第10号)

「事務事業の執行を著しく困難にすることが明らかであるもの」  
(埼玉県行政情報公開条例第6条第1項第3号)

などと定められている。

このように、他の地方公共団体の同種の条例における同趣旨の規定と比較すると、「おそれのあるもの」、「認められるもの」、「明らかであるもの」など条例によって具体的な規定の仕方に相違があり、支障又は困難の判断の要件に差異を設けていることが認められる。

これは、公文書公開請求権を規定した各々の立法者が、制度の趣旨等を考慮しつつ自主的な判断の下具体的にその内容を画しているためである。

また、条例第5条各号の規定にあつては、法人等の利益を害すると認められ非公開とするべき情報であっても、人の生命等に危害を及ぼす「おそれ」のある事業活動等に関するものは公開とする第3号括弧書きの規定並びに行政運営に支障が生じる「おそれ」のあるものを非公開とする第6号前段及び同号後段の規定において「おそれ」という表現があり、その他の各号では、「おそれ」という要件は認められない。このように京都府情報公開条例においても各号の規定の仕方により差異があることが認められ、解釈に当たっては、このような文言上の差異について十分配慮されねばならない。

上記の諸点を踏まえて条例第5条第6号の「著しい支障が生じるおそれ」が意味するところを判断するなら、それは、生じ得る事務事業上の支障が軽微なものでは足りず、相当程度高いものであることを要求しているが、特に、「客観的にかつ著しい危険の高度の蓋然性」の存在までも要求するものではない。

(ア) 許認可その他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段階の協議を終了した後、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、前段協議である取扱方針の協議資料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

一般的に事業者の任意の協力が不可欠な行政指導においては、それが法令に基づくものではないことから、事業者にとって、当然には本件公文書の存在が明らかにされ、内容が公開されることを予定していないものであり、公開されないという一種の期待を裏切ることにより、当該行政指導等そのものへの積極的又は効果的な協力が得られなくなるということも考えられなくはない。しかしながら、本件レイクフォレスト計画については環境影響評価要綱に準じた手続を終え、処理方針の協議を終え、関係法令等の許認可も既に完了している状況からレイクフォレスト概要書を公開しても、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ものとは認められない。

#### ウ 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、事業計画概要書の作成について、市町村は、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置くとしても、前述したように、関係法令の許認可までも既に完了している状況の下において、これを公開しても、市町村との協力関係又は信頼関係を著しく害するものとは認められない。

#### エ 条例第 5 条第 1 号について

レイクフォレスト概要書に添付されている地目別土地調書、地元同意書、定款及び計画平面図には、個人が特定され得る住所、氏名とともに個人の財産状況に関する情報が記載され又は記載された部分があり、これらのものは、通常他人に知られたくないと望むことが正当と認められる。

#### オ 条例第 5 条第 3 号について

レイクフォレスト概要書には、事業者の今後の事業展開、本件事業の詳細な経過や資金計画、事業者の財産状況がわから情報及び事業者の経歴・定款（法人代表者印の印影に係る部分）並びに地元同意書が添付されており、これらは公開すると事業者等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。

(3) その他概要書について

ア 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

その他概要書についても先にレイクフォレスト概要書で述べたとおり、意思形成の過程における情報であることが認められる。

(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

その他概要書に係るゴルフ場建設計画については、現在、いずれも事業概要についての前段の協議の後、取扱方針で示された課題の整理又は環境影響評価の作業中であると認められる。

事業計画概要書は、行政指導たる事前協議の中でもその発端となる前段階の協議に際して提出されたものであるとの性質上、事業者において十分に検討したり、関係法令の適用について整理を尽くしたものとなっておらず、今後の事前協議の過程で変更されることを前提としたものである。

このような性質の公文書を、取扱方針で示された課題の整理が未了のまま環境影響評価準備書の縦覧前に公開すると不確定・未整理な内容が一人歩きし、場合によっては取扱方針で示された課題の整理作業や適正な環境影響評価の作業に支障が生じるおそれも考えられ、その他概要書に係るゴルフ場建設計画についての事業者の協力が得られなくなり、当該事前協議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ものと認められる。

なお、申立人の主張する府民の意思の反映については、その他概要書に係るゴルフ場建設事業の許認可申請に至るまでの処理方針の協議の更に前の段階である環境影響評価手続の中で、事業計画が公衆縦覧され、これに対して意見を述べる機会が与えられており、一定の配慮がなされているところである。

## イ その他について

(ア) その他概要書には、事業者の定款及び登記簿謄本が添付されているものがある。このうち事業者の定款については、特定の個人の財産状況に関する情報が記載された部分を除き、また、事業者の登記簿謄本については、全てを、公開しても条例第5条各号に規定する公開に伴う支障が生じるものとは認められない。

(イ) その他概要書のうち、コスモカントリー計画については「事業計画の概要」中、法規制等に関する部分については公開しても条例第5条各号に規定する公開に伴う支障が生じるものではなく、また他の情報と容易に分離することができ、かつ、当該分離により請求の趣旨が損なわれることがないと認められる。

(ウ) その他概要書のうち、ロイヤルクラシック計画についてはその添付書類中区长同意書については、区内部で一定の手続き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ことを考え併せると、個人印の印影を除いてこれを公開しても条例第5条各号に規定する公開に伴う支障が生じるものとは認められない。

## 3 結 論

以上の理由から、現時点では、「第1 審査会の結論」のとおり判断するものである。

別 表

<p>レイクフォレストリゾート建設事業 1 期 2 次事業計画書</p> <p>事業計画書</p> <p>    事業計画の概要</p> <p>    事業計画書</p> <p>添付書類</p> <p>    1 ) レイクフォレスト全体計画 ( 今後の施設整備計画がわかる部分及び経過書を除く )</p> <p>    4 ) 各法規制一覧表</p> <p>    5 ) 人口計画</p> <p>    7 ) 地目別土地調書</p> <p>        ・ 地目別集計表</p> <p>        ・ 地目別土地調書 ( 当該事業者以外の所有に係る所有者、住所、仮・借及び摘要欄を除く )</p> <p>    8 ) 事業者の定款 ( 法人代表者印の印影に係る部分を除く )</p> <p>添付図面</p> <p>    ・ 計画平面図 ( 個人の所有状況がわかる部分を除く )</p> <p>    ・ 現況流域図</p> <p>    ・ 計画流域図</p> <p>    ・ 地籍図 1 葉</p>
<p>ザコスモカントリークラブ事業計画概要書</p> <p>事業計画概要書</p> <p>    事業計画の概要</p> <p>        1 3 法規制</p> <p>        1 4 関係法令</p> <p>添付書類</p> <p>    ・ 事業者の定款 ( 法人代表者印の印影に係る部分を除く )</p>
<p>ロイヤルクラシックゴルフ &amp; リゾートクラブ建設計画概要書</p> <p>添付書類</p> <p>    ・ 事業者の登記簿謄本</p> <p>    ・ 事業者の定款 ( 発起人の氏名、住所及び引受株数を除く )</p> <p>    ・ 区長同意書 ( 個人印の印影に係る部分を除く )</p>
<p>( 仮称 ) サンディエゴカントリークラブ日吉コース事業計画概要書</p> <p>添付書類</p> <p>    ・ 事業者の定款 ( 発起人の氏名、住所及び引受株数並びに法人代表者印の印影に係る部分を除く )</p> <p>    ・ 事業者の登記簿謄本</p>