

京公審答申第11号
平成4年6月3日

京 都 府 知 事
荒 卷 禎 一 様

京都府公文書公開審査会
会 長 芦 田 禮 一

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3年11月13日付け3企政第525-1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

本件異議申立ての対象となった部分公開決定において、実施機関が非公開とした部分のうち、「株式引受証案・株式払込書案」の発起人総代氏名、「発起人名簿」（個人の住所を除く。）及び「京都駅ビル開発株式会社（仮称）の概要（案）の設立時の出資構成」については、これを公開すべきである。

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 3 年 7 月 3 0 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、「京都府が京都駅ビル開発株式会社・京都駅開発準備株式会社の発起人となり出資するに当たって京都駅ビル開発計画に対する府の方針を記載した文書、又は出資についての決裁文書」を内容とする公文書の公開を請求した。
- 2 同年 8 月 1 3 日、実施機関は、上記請求に対応する公文書の一つとして「『京都駅ビル開発株式会社』への出資について」（以下「本件公文書」という。）を特定の上、「起案鑑」の個人印の印影、「株式引受証案・株式払込書案」の発起人総代氏名、「発起人名簿」の京都府以外の部分、「京都駅ビル開発株式会社（仮称）の概要（案）の設立時の出資構成」のうち京都府以外の出資に係る部分（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、「起案鑑」の個人印の印影を公開しない理由は条例第 5 条第 1 号及び第 7 号に、「株式引受証案・株式払込書案」の発起人総代氏名を公開しない理由は同条第 1 号に、「発起人名簿」の京都府以外の部分を公開しない理由

は同条第 1 号、第 3 号及び第 4 号に、「京都駅ビル開発株式会社（仮称）の概要（案）の設立時の出資構成」のうち京都府以外の出資に係る部分を公開しない理由は同条第 3 号及び第 4 号に、それぞれ該当するためとした。

4 同年 8 月 1 6 日、実施機関は、本件公文書について本件非公開部分を除き、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 1 0 月 1 4 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、本件処分のうち、本件非公開部分に係る「起案鑑」の個人印の印影を除く部分（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 情報公開の憲法的意義について

情報公開精度は、憲法でいう知る権利を実質的に保障するものであり、この制限は、真にやむを得ない合理的理由がある場合等必要最小限の場合でなければならない。京都府の情報公開条例は、知る権利を具体化したものであり、公開が原則であるので、非公開事由に該当するというためには、真にやむを得ない合理的理由がある場合で必要最小限でなければならない。

2 本件公文書を公開する必要性について

(1) 本件申立てに係る公文書の非公開部分の判断に当たっては、厳密な例外該当性の審査が必要であり、公開すべき必要性和公開による弊害との実質的な比較衡量が検討されなければならない。

(2) 京都駅開発準備株式会社（以下「準備会社」という。）と京都駅ビル開発株式会社（以下「開発会社」という。）の目的は、極めて公共性の高い性格の「建都1200年記念事業」の一環として、京都駅改築実行計画（以下「実行計画」という。）を策定し、又は遂行することを目的としており、この実行計画の遂行に当たっては、地方自治の本旨である住民自治の原理からして、当然府民から広く意見を聴取するとともに、府民合意の下に行う必要がある。そのためには、実行計画に関する情報は、積極的に公開されるべきである。このことから、準備会社と開発会社がいかなる会社で、出資者が誰なのか、その出資者が公共性の高い実行計画に参画するに相応しいかどうか等の情報は公開される必要性が高い。

(3) 現在の実行計画によると、京都駅ビルの高さは、都市計画法及び建築基準法の制限をはるかに超えるものであり、また、駅ビルといいながら、駅舎部分は延床面積の5%に満たず、京都最大のホテルとデパートとなり、京都駅周辺の旅館や中小商工業者に壊滅的な打撃を与え、さらには、激しい交通渋滞を招き、周辺住民に多大な被害をもたらすと同時に、京都の景観を保護してきた歴史的景観権をも侵害するため、当該非公開情報は公開される必要性が高い。

3 第3セクターについて

第3セクターは、自治体が政策的判断のもとに出資している以上、その出資目的は公共的目的、すなわち自治体の事業を目的としており、この出資は、本来住民の出資とも言える。このことから、自治体の事業に関する情報は自治体住民に公開され、民主的な管理にさらされることが必要で、出資率25%未満の第3セクターに

においては、株主としての権利行使が唯一とも言える手段であるから、株主の権利行使に関連して得られた情報の公共性、公開する必要性は極めて高く、これらの情報を府民に公開することは、条例の趣旨からいって当然である。

また、第3セクターの役員、出資者については、公的事業を遂行する者として、公的地位を有するものであり、株主権に関連して実施機関に入る情報は民主的な批判にさらされることを覚悟していたというべきである。

4 立証責任について

本件申立てに係る本件情報が、条例の非公開事由に該当することの主張、立証責任はすべて実施機関にあるが、実施機関は非公開事由に該当するかどうかの判断において、いずれも憶測に基づく事実を羅列し、具体的、現実的事実を述べていない。このことから、実施機関の非公開決定はすみやかに取り消されねばならない。

5 「『京都駅ビル開発株式会社』への出資について」の非公開部分に関する反論

(1) 発起人総代氏名及び発起人氏名について

発起人総代及び発起人は、公開性の要請・必要性の高い第3セクターとしての開発会社の設立に関与しているものであり、開発会社の性格を十分認識した上で、その地位につき、行為を行っているものであるから、その氏名についてはプライバシーの保護も後退すると考えられる。また、実施機関が主張する登記事項であるか否かは商法における公開性の強弱の相違であって、これによって条例の適用に差異が生じる根拠はなく、条例第5条第1号後段にいう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ものに該当しない。

なお、実施機関は、氏名が公表されることにより、誹謗・中傷が予想されているが、ありもしない予想、少なくともその蓋然性が高いとの客観的な証拠もないのに当該各号に該当するとすれば、憲法の知る権利の具体化を期した条例の立法理念が失われ、行政機関の秘密体質を擁護・強化する非公開条例を作った

との批判をあびることになる。

(2) 「発起人名簿」等の法人に関する情報について

実施機関は、当該情報の公開により、発起人である法人に対し、不買運動等の責任転嫁が生じ、当該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、ひいては、開発会社にとって、出資法人の協力が得られなくなり業務運営上支障が生じ、条例第5条第3号に該当するとしているが、このことは、前記(1)の批判がそのままあてはまる上に、更に、開発会社の支障が、当該各号に該当すると主張するのは、拡大解釈である。

(3) 条例第5条第3号括弧書の適用について

現在計画されている京都駅改築は、駅改築という公共性に名を借りた私的利益の追求を主目的とした公共性の欠如した改築であるため、京都府が出資する等して、かかわっていることは、地方自治法第2条第13項及び第232条の2、地方財政法第4条第1項に違反し、違法であり、また、駅ビル改築案は、都市計画を無視した違法計画であり、後日合法化するとすれば、都市計画法の高さ規制を何らかの形で緩和する必要がある、特定の建築物のために一体的かつ総合的に定められた都市計画を変更することは、都市計画法第13条に違反し、違法であり、また、歴史的景観権を侵害するものとして違法である。この違法な事業活動の結果、駅周辺の小売業者やホテル・旅館は経営上、破壊的な攻撃をうけることとなり、条例第5条第3号括弧書で規定する違法若しくは著しく不当な事業活動に関する情報であり、公開されるべきである。

(4) 「発起人名簿」等の他の地方公共団体に関する情報について

条例第5条第4号の規定にいう協力、信頼関係には、第3セクターの設立に共にかかわり、出資しているような場合までは予想していない。また、仮に、協力、

信頼関係にあるとしても、当該情報を公開すれば何故に他の地方公共団体との協力、信頼関係を著しく害することになるか全く論証していない。この程度の指摘で当該各号に該当すれば、「害する」の程度に「著しく」を入れた意味がない。

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 京都駅ビル開発株式会社について

開発会社は、実行計画の実現を図るために平成2年9月に設立されたいわゆる第3セクター方式の株式会社であり、現在、駅ビル開発に係る諸事業を展開している。なお、京都府は、開発会社に対して、設立時に出資している。

2 第3セクターについて

第3セクターは、公共部門と民間部門それぞれの持つメリットを有効に利用しながら、多様化する社会のニーズに応えることを目的とするものであり、準備会社及び開発会社は官民共同出資の商法上の法人であるが、あくまでも一つの独立した経営体であり、第3セクターに関する情報に関しても、当該第3セクター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場合には公開することは許されず、情報の取扱いにおいて、第2セクターとの違いはない。

また、第3セクターの役員、出資者に関する情報も、第2セクターのそれと変わることはなく、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場合は保護する必要がある。

3 本件公文書を非公開とした理由

(1) 発起人総代氏名及び発起人氏名等について

設立中の会社における発起人総代氏名及び発起人の氏名等は、設立後の会社と異なり、登記されておらず、定款に記載され、公証人の認証を受けるのみである。

したがって、発起人総代の氏名も一般には、第三者に知れ渡ることはなく、当該個人にとって、会社の設立に関与していたという事実は、公表されると当該個人あての誹謗・中傷が予想されることから、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。

(2) 「発起人名簿」の法人に関する情報について

「発起人名簿」は、発起人である法人にとって、設立に関与していたという情報を公開すると、発起人である法人への責任転嫁（不買運動、営業妨害等）が生じることによって、当該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るとともに、ひいては、開発会社にとって今後の資金調達、協力要請等に支障が生じ、開発会社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) 「京都駅ビル開発株式会社（仮称）の概要（案）の設立時の出資構成」の法人に関する情報について

出資法人にとって、出資先や出資額に関する情報は、当該法人の経営方針や経理に深くかかわり、事業活動を行う上での内部管理に属する事項に関する情報であるとともに、当該情報を公開すると、当該法人への責任転嫁（不買運動、営業妨害等）が生じることによって、当該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るとともに、ひいては、開発会社にとって今後の資金調達、協力要請等に支障が生じ、開発会社の競争上の地位その他至当な利益を害すると認められる。

(4) 条例第5条第3号括弧書について

実施機関は、駅舎のもつ公共的機能に着目し、これらの公共的施設の整備の実現に向けての実施機関の意見を反映させるため、駅ビル改築事業における公共的部分に見合う割合の出資を行い、副知事の取締役としての派遣等を通じて、その運営に参画しているものであり、当該出資は、地方自治法第2条第13項及び地方財政法第4条第1項に定める地方公共団体における経費の支出に関する原則の則ったものである。

そして、この出資については、府議会において審議され、可決されており、出資は、適法であり、出資の妥当性においても疑問の余地はない。なお、異議申立人が引用する地方自治法第232条の2の規定は、出資には適用されない。

また、異議申立人は、京都駅改築設計案が都市計画法に違反していると主張するが、現行の法規制を超える設計案が策定されたからといって、それが直ちに法違反になるものではなく、設計案の実現の段階で判断するべきである。更に、今回の改築については、各方面の意見を聴きながら、さまざまな角度から検討が進められている。

これらのことから、京都駅改築事業は適法かつ適正に実施されており、条例第5条第3号括弧書には該当しない。

(5) 「発起人名簿」等の他の地方公共団体に関する情報について

他の地方公共団体が公益的な立場から京都府とともに法人の設立に関与している場合、この情報を公開すれば、業務を遂行する上で円滑な情報交換等が行われなくなる等の支障が生じ、京都駅ビルの持つ公益性の実現を図るため協力関係にある当該団体と京都府との協力、信頼関係を著しく害すると認められる。

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。これは、条例に基づく公文書公開請求権に一定の制限を加えたものであり、条例第5条各号に該当すると判断されれば、それ以上に公開による公益性、有用性等と公開による弊害や行政執行上の支障等を比較衡量する必要はないものである。

また、「知る権利」を具体化した公文書公開請求権は、憲法第15条や第21条から直接導き出されるものではなく、京都府が条例により新たに創設した権利である。

したがって、本審査会における具体的事案の審理に際しては、それぞれの情報が条例第5条各号に該当するか否かを判断すれば足りるものである。

2 具体的な判断及びその理由

実施機関は、本件情報のうち、「株式引受証案・株式払込書案」の発起人総代氏名及び「発起人名簿」の個人に関する情報は条例第5条第1号に、「発起人名簿」及び「京都駅ビル開発株式会社（仮称）の概要（案）の設立時の出資構成」の法人に関する情報は同条第3号に、「発起人名簿」及び「京都駅ビル開発株式会社（仮称）の概要（案）の設立時の出資構成」の他の地方公共団体に関する情報は同条第

4号に、それぞれ該当すると説明する。

したがって、それぞれの情報が、条例第5条第1号、第3号又は第4号に該当するか否かについて検討、判断する。

(1) 本件公文書について

本件公文書は、平安建都1200年記念事業として位置付けられている京都駅の改築を、実行計画に従い進める開発会社の設立に際し、京都府が発起人として株式の引受けを行う決定をした際の決裁文書であり、「株式引受証案・株式払込書案」、「発起人名簿」、「京都駅ビル開発株式会社（仮称）の概要（案）の設立時の出資構成」等が記載されている。

(2) 条例第5条第1号について

発起人総代氏名及び「発起人名簿」の個人に関する情報

発起人総代の氏名及び発起人の氏名（以下「発起人名簿等」という。）並びに発起人個人の住所は、条例第5条第1号に規定する個人に関する情報であり、個人が特定され得る情報であると認められる。

実施機関が公文書公開請求に対する決定を行った当時のJR京都駅改築設計競技の審査結果発表が行われた直後の社会情勢からは、実施機関主張のような事態の発生のおそれも考えられなくもなかったが、その後、京都駅ビル改築を前提とした大規模小売店舗法に基づく出店表明、開発会社による京都駅ビルの設ける文化施設の基本構想の発表等が行われるなど、京都駅ビル改築の実現に向けて積極的な取組がなされているという状況であること、また、諸情勢の変化の後なされた京都市の公文書公開等により既に誰でも知り得る情報になっているということからも、実施機関が、現時点において、発起人氏名等を公開しても、そのことにより、ことさら、当該個人への誹謗・中傷が行われるとは考えられない。

更に、発起人は会社設立までの間、対外的に設立前の会社に関し権限を持ち一

定の法律行為を行うもので、会社設立後の役員に準じて考えられるものである。

これらのことを考え併せると、発起人氏名等は、通常他人に知られたいと望むことが正当であるとは認められない。

ただし、発起人個人の住所については、発起人という社会的地位あるいは職務とは直接の関係がなく、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。

(3) 条例第5条第3号について

ア 「発起人名簿」の法人に関する情報

発起人である法人の名称、所在地及び代表者氏名(以下「発起法人の名称等」という。)は、発起人である法人がどのような事業に対して積極的に参画していこうとしているのかが分かるもので、このこと自体は、当該法人の経営方針等法人の事業活動を行う上での内部情報であると認められる。

実施機関が公文書公開請求に対する決定を行った当時のJR京都駅改築設計競技の審査結果発表が行われた直後の社会情勢からは、実施機関主張のような事態の発生のおそれも考えられなくもなかったが、その後、京都駅ビル改築を前提とした大規模小売店舗法に基づく出店表明、開発会社による京都駅ビルに設ける文化施設の基本構想の発表等が行われるなど、京都駅ビル改築の実現に向けて積極的な取組がなされているという状況であること、また、諸情勢の変化の後なされた京都市の公文書公開等により既に誰でも知り得る情報になっているということ、更に、発起人は会社設立までの間、対外的に設立前の会社に関し権限を持ち、一定の法律行為を行うもので、会社設立後の役員に準じて考えられるものであることなどを考え併せると、実施機関が、現時点において、発起法人の名称等を公開しても、そのことにより、ことさら、発起人である法人に対する不買運動等が行われることは考えられず、当該法人の正当な利益を害するとは認められない。

なお、開発会社についても、以上の諸事情により、発起人である法人の開発

会社に対する協力拒否等が、発起法人の名称等を公開することにより、ことさら、惹起されるとは考えられず、開発会社の正当な利益を害するとは認められない。

イ 「京都駅ビル開発株式会社（仮称）の概要（案）の設立時の出資構成」の法人に対する情報

出資者である法人の名称及び出資比率は、出資している法人がどのような事業に対してどの程度関与しているかが分かるもので、このこと自体は、当該法人の経営方針等法人の事業活動を行う上での内部情報であると認められる。

非公開とされている特定の一法人については、当該法人の業務の性質上、京都駅ビル改築への関与を否定することはできず、したがって、京都駅ビル改築を業務としている開発会社へのかかわりについても、社会通念上当然視されることであることや、実施機関の決定時点からの諸情勢の変化があることを踏まえると、実施機関が、現時点において、当該法人の名称を公開しても、そのことにより、ことさら、当該法人に対する不買運動等が行われることは考えられず、当該法人の正当な利益を害するとは認められない。

更に、当該法人の出資比率についても、当該法人の業務の性格上、他の法人と比べ、かなり大きいことは誰もが認めることであることや、実施機関の決定時点からの諸情勢の変化があることを踏まえると、実施機関が、現時点において、当該法人の出資比率を公開しても、そのことにより、ことさら、当該法人に対する不買運動等が行われることは考えられず、当該法人の正当な利益を害するとは認められない。

また、京都駅ビルの改築への大きな関与が否定できない法人以外のものの名称及び出資比率については、その表記の方法から個別の法人の正当な利益が害されるとは考え難いことなどから、実施機関が、現時点において、これらを公開しても、そのことにより、特定の法人に対する不買運動等が行われることは考えられず、その正当な利益を害するとは認められない。

なお、開発会社についても、以上の諸事情により、出資者である法人の開発

会社に対する協力拒否等が、出資法人の名称等を公開することにより、ことさら、惹起されるとは考えられず、開発会社の正当な利益を害するとは認められない。

(4) 条例第5条第4号について

「発起人名簿」及び「京都駅ビル開発株式会社（仮称）の概要（案）の設立時の出資構成」の他の地方公共団体に関する情報

発起人としての他の地方公共団体の名称、所在地及び代表者氏名並びに開発会社への出資者としての他の地方公共団体の名称及び出資比率は、実施機関が公文書公開請求に対する決定を行った後、実施機関が京都府に係る部分を公開したのと同様に、当該地方公共団体自らが公開しており、現時点において、実施機関がこれらの公開を行っても、そのことにより、ことさら、当該地方公共団体との協力、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。