

京公審答申第12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525-2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、「起案伺い文」及び「残余財産分配金のお支払いについて」の代表清算人氏名、「残余財産分配一覧表」の特定の一法人及び他の地方公共団体の名称、出資額、株式数及び分配金額並びに合計欄の各項目並びに「会社概要の株主構成」の特定の一法人及び他の地方公共団体の名称及び出資比率については、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 30 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、「京都駅開発準備株式会社解散手続の結果なされた残余財産の分配について記された文書」を内容とする公文書の公開を請求した。
- 2 同年 8 月 13 日、実施機関は、上記請求に対応する公文書として「京都駅開発準備株式会社の解散に伴う残余財産分配金の受入れについて」（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、「起案伺い文」の代表清算人氏名、「残余財産分配一覧表」の京都府に係る出資額、株式数及び分配金額以外の部分、「残余財産分配金のお支払いについて」の送付主である会社代表清算人氏名及び印影、「会社概要の株主構成」の京都府以外の法人・団体の名称及び出資比率（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、「残余財産分配金のお支払いについて」の送付主である会社代表清算人の印影を公開しない理由は同条第 3 号及び第 7 号に、「起案伺い文」

の代表清算人氏名及び「残余財産分配金のお支払いについて」の送付主である会社代表清算人氏名を公開しない理由は同条第1号に、「残余財産分配一覧表」の京都府に係る出資額、株式数及び分配金額以外の部分並びに「会社概要の株主構成」の京都府以外の法人・団体の名称及び出資比率のうち、法人に関する部分を公開しない理由は同条第3号に、「残余財産分配一覧表」の京都府に係る出資額、株式数及び分配金額以外の部分並びに「会社概要の株主構成」の京都府以外の法人・団体の名称及び出資比率のうち、他の地方公共団体に関する部分を公開しない理由は同条第4号に、それぞれ該当するためとした。

- 4 同年8月16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10月14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、本件非公開部分に係る「起案鑑」の個人印の印影及び「残余財産分配金のお支払いについて」の送付主である会社代表清算人の印影を除く部分(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 「京都駅開発準備株式会社の解散に伴う残余財産分配金の受入れについて」の非公開部分に関する反論

(1) 代表清算人氏名について

代表清算人氏名は、公的な側面の強い情報で、これを公開することは条例の趣旨や地方自治の要請にかなうものであり、また、代表清算人は、第3セクター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。また、その氏名を公表しても、当該個人あての誹謗・中傷が予想される具体的根拠はな

く、その氏名が明らかにされても社会通念上他人に知られたくないと望むことが正当であるとは言えない。

(2) 「残余財産分配一覧表」及び「会社概要の株主構成」の法人に関する情報について

準備会社に出資している法人は、第3セクターの性格を熟知した上で、出資しているものであり、住民からチェックを受けることを覚悟しなければならず、第3セクターに問題点があれば、出資地方公共団体とともに出資法人をも批判するのは住民の当然の権利であり、地方自治の本旨にかなうものであることから、出資先や出資額が公開されても、出資法人の正当な利益を害することはない。

また、実施機関は、出資法人への責任転嫁（不買運動、営業妨害等）が生じるとしているが、その現実的具体的蓋然性も明らかにされていない。

(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益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) 「残余財産分配一覧表」及び「会社概要の株主構成」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 京都駅開発準備株式会社について

準備会社は、駅ビルの施設規模、施設内容等の策定に関するコンサルタント業、駅ビルの経営に関する計画、調査及び管理のコンサルタント業等を営むために、平成元年4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、京都府は準備会社に対して出資していた。

準備会社は、京都駅改築を実行に移すための実行計画策定作業を進め、平成2年8月に実行計画を策定し、設立当初の目的を達成したため、平成2年12月の臨時株主総会において会社解散を決議し、京都府は平成3年3月に残余財産分配金として出資額と同額を受け入れている。

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くな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) 代表清算人氏名について

特定の個人が会社の代表清算人として活動していたという事実は、個人の経歴にほかならず、個人のプライバシーに深くかかわり、この情報を公開す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) 「残余財産分配一覧表」及び「会社概要の株主構成」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認められる。

(3) 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、駅ビル改築事業おける公共的部

分に見合う割合の出資を行い、副知事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。

(4) 「残余財産分配一覧表」及び「会社概要の株主構成」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法人に出資している場合、その事実に関する情報を公開することは、公益的な立場から京都府とともに出資し当該事業に関与していくという形態をとる同種の事業の推進に少なからぬ影響を与え、当該地方公共団体と京都府との円滑な情報交換等に著しい支障を来し、当該地方公共団体との協力、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る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、「起案伺い文」及び「残余財産分配金のお支払いについて」の代表清算人氏名については条例第5条第1号に、「残余財産分配一覧表」の京都府に係る出資額、株式数及び分配金額以外の部分並びに「会社概要の株主構成」の京都府以外の法人・団体の名称及び出資比率のうち、法人に関する情報は同条第3号に、「残余財産分配一覧表」の京都府に係る出資額、株式数及び分配

金額以外の部分並びに「会社概要の株主構成」の京都府以外の法人・団体の名称及び出資比率のうち、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において、その事前準備を行うために設立された準備会社の解散、清算に伴い、出資者として残余財産の分配金を受け入れる際の決裁文書であり、代表清算人から送付された「残余財産分配金のお支払いについて」が含まれ、また、「残余財産分配一覧表」、「会社概要の株主構成」等が記載されている。

(2) 条例第5条第1号について

「起案伺い文」及び「残余財産分配金のお支払いについて」の代表清算人氏名

代表清算人氏名は、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り、また、商業登記簿の閲覧や諸情勢の変化の後なされた京都市の公文書公開により、既に誰でも知り得る情報になっていることから、実施機関が、現時点において、代表清算人の氏名を公開しても、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。したがって、代表清算人氏名は、通常他人に知られたくないと望むことが正当であるとは認められない。

(3) 条例第5条第3号について

「残余財産分配一覧表」及び「会社概要の株主構成」の法人に関する情報

(ア) 株主である法人の名称、出資額、株式数、分配金額及び出資比率は、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。

(イ) 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、京都駅改築の事前準備を業務としている準備会社へのかかわりについても、社会通念上当然視されるところであること、更に、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り、これらのことを考え併せると、実施機関が、現時点において、当該法人の名称、出資額、株式数、分配金額及び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、準備会社の清算終了をはじめとする諸情勢の変化により、「残余財産分配一覧表」の合計欄の各項目については、公開することにより法人の正当な利益を害するとは認められない。

(ウ) (イ)の特定の一法人以外の法人については、その名称、出資額、株式数、分配金額及び出資比率を公開すると、当該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こととなり、これらは、当該法人の経営方針や経理に深くかかわる情報であるとともに、事業活動の自由に関する情報でもあり、これらの情報を公開することは、当該法人の正当な利益を害すると認められる。

なお、準備会社の事業活動が、人の財産若しくは生活に対して重大な影響を及ぼす違法若しくは著しく不当なものと認められないため、これらの情報は、異議申立人が主張する条例第5条第3号括弧書に規定する情報には当たらない。

(4) 条例第5条第4号について

「残余財産分配一覧表」及び「会社概要の株主構成」の他の地方公共団体に関する情報

出資者としての他の地方公共団体の名称、出資額、株式数、分配金額及び出資比率は、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。