

京公審答申第14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525-4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、「営業報告書」及び「第 1 号議案」の別表に記載された部分については、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、「京都駅ビル開発株式会社・京都駅開発準備株式会社より京都府に対して通知された株主総会招集の通知及びそれに添付された文書、資料。株主総会で各会社が配布した文書、資料」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第 1 回定時株主総会招集ご通知（議案含む）」（以下「本件公文書」という。）を特定の上、送付主の印影、「営業報告書」の事業経費の負担の部分、当期の営業成績及び財産の状況、株主の名称、持株数及び持株比率並びに親会社との関係、「第 1 号議案」の貸借対照表、損益計算書及び損失処理案並びに「監査報告書」の監査役の個人印の印影（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、送付主の印影を公開しない理由は条例第 5 条第 3 号及び第 7 号に、「監査報告書」の監査役の個人印の印影を公開しない理由は同条第 1 号及び第 7 号に、「営業報告書」の事業経費の負担の部分、当期の営業成績及び財産の状況並びに親会社との関係並びに「第 1 号議案」の貸借対照表、損益計算書及び損失処理案を公開しない理由は同条第 3 号に、「営業報告書」の株主の名称、持株

数及び持株比率を公開しない理由は同条第3号又は第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送付主の印影及び「監査報告書」の監査役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

情報公開制度は、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、駅ビルといたしながら、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第1回定時株主総会招集ご通知（議案含む）」の非公開部分に関する反論

(1) 本件文書の性質について

駅舎改築という京都都市計画の中核施設にかかわるものであること、しかも、その計画が京都の景観構造を根本的に破壊するものであること、京都府の出資金が適正に管理運営されているか監督する必要があることから株主総会での営業報告書等の公共性は高い。

(2) 「営業報告書」の事業経費の負担の部分並びに当期の営業成績及び財産の状況並びに「第1号議案」の貸借対照表、損益計算書及び損失処理案等について

これらの情報は、実施機関の出資した公金が、適正に管理されているか否かを判断する上で重要な情報であり、これらの情報が実施機関に把握され、更に、議

会、住民に監視されることは、第3セクターの宿命であり、府民が第3セクターの財産等の管理を知ることもなっても、法人の正当な利益を害することはあり得ない。

(3) 「営業報告書」の株主等に関する情報について

第3セクターは、何らかの公共的事業を行うが、その事業のパートナーとしてどのような者を選ぶかは、出資金の適切な管理、事業の適正な施行の点からも非常に重要である。また、実行計画は、全府民の利益にかかわる重大な意味をもつとともに、京都の都市構造を破壊する計画であり、この計画のパートナーについて府民の知る権利を満たしていくことは、府民の住民自治を実現する所以である。

しかし、実施機関は株主の名称を明らかにすることによって責任転嫁が起こり株主らの正当な利益を害するとしているが、第3セクターの出資者は公共的事業の実質的な実行行為者であり、その責任の所在が明らかになり、府民の議論にさらされるのは第3セクターの性格上やむを得ない。

(4) 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、破壊的な攻撃を受けることとなり、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。

(5) 国等の情報について

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) 「営業報告書」の事業経費の負担の部分並びに当期の営業成績及び財産の状況並びに「第1号議案」の貸借対照表、損益計算書及び損失処理案について

これらの情報は、開発会社の経営状況を克明に表した内部管理に属する情報であり、これを公開することは、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。

- (2) 「営業報告書」の株主の名称、持株数及び持株比率並びに親会社との関係に記載されている法人に関する情報について

出資法人にとって、このような情報を公開すると、出資法人への責任転嫁（不買運動、営業妨害等）が生じることによって、出資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い事態に至ることが考えられ、開発会社の業務運営上支障が生じ、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) 条例第5条第3条括弧書について

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に則ったものである。

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) 「営業報告書」の株主の名称、持株数及び持株比率に記載されている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、京都府とともに出資している場合、この情報の公開により、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に足りるものである。

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、「営業報告書」の事業経費に負担の部分、当期の営業成績及び財産の状況並びに親会社との関係並びに「第1号議案」の貸借対照表、損益計算書及び損失処理案は条例第5条第3号に、「営業報告書」の株主の名称、持株数及び持株比率は同条第3号又は第4号に、それぞれ該当するためと説明する。

したがって、それぞれの情報が、条例第5条第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第1回の定時株主総会の招集通知で、各株主にあてたものであり、その通知には、第1期の「営業報告書」、「貸借対照表」などの財務諸表等が添付されている。

(2) 条例第5条第3号について

ア 「営業報告書」の事業経費の負担の部分

事業経費の負担の部分は、JR京都駅改築設計競技（以下「設計コンペ」という。）の事業主体及び経費についての記述であり、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設計コンペ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、その内容の一部は開発会社自らが配布している設計コンペのパンフレット等により公表されていること、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ということ、また、大まかな経費負担の記述にすぎないことなどから、実施機関が、現時点において、事業経費の負担の部分を開示しても、そのことにより、ことさら、開発会社等の法人の正当な利益を害するとは認められない。

イ 「営業報告書」の当期の営業成績及び財産の状況並びに「第1号議案」の貸借対照表、損益計算書及び損失処理案

当期の営業成績及び財産の状況並びに貸借対照表、損益計算書及び損失処理案（以下「財務諸表等」という。）は、開発会社の経営状況を克明に表した内部管理に属する情報と認められる。

財務諸表等のうちの一部の情報については、自らが定める方法により決算公告を行い、一般に明らかにしていること、また、実施機関の決定時点からの諸情勢の変化があること、財務諸表等の科目の全部及び注記の一部については、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となっていることなどを考え併せると、実施機関が、現時点において、財務諸表等の科目の全部、注記の一部及び決算公告相当部分を公開しても、そのことにより、ことさら、開発会社の競争上の地位その他正当な利益を害するとは認められない。

また、上記以外の部分については、開発会社が、株主等の利害関係人のために作成したものであり、開発会社の経営状況を克明に表した内部管理に属する情報であって、これを公開すると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。

なお、開発会社の事業活動が、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。

ウ 「営業報告書」の株主の名称、持株数及び持株比率並びに親会社との関係に記載されている法人に関する情報

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、また、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設計コンペ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などを考え併せると、実施機関が、現時点において、当該法人の名称、持株数及び持株比率並びに親会社との関係

を公開しても、そのことにより、ことさら、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、特定の一法人以外の法人については、その名称、持株数及び持株比率を公開すると、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。

おって、開発会社の事業活動が、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。

(3) 条例第5条第4号について

「営業報告書」の株主の名称、持株数及び持株比率に記載されている他の地方公共団体に関する情報

株主としての他の地方公共団体の名称、持株数及び持株比率は、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。

