

京公審答申第15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12月7日付け3都第865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

本件事案について、実施機関が部分公開とした判断は、妥当である。

第 2 異議申立てに至る経過

- 1 平成 3 年 8 月 2 1 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（第 6 2 (3) 中を除いて、以下「実施機関」という。）に対し、「平成 2 年 1 2 月 2 7 日開催の第 7 6 回京都府都市計画地方審議会の議事録のうち南丹都市計画道路の変更に係る部分」の公開を請求した。
- 2 同年 9 月 4 日、実施機関は、上記請求に対応する公文書として「第 7 6 回京都府都市計画地方審議会議事録のうち都議第 9 6 0 号と第 9 6 1 号に係る部分」（以下「本件公文書」という。）を特定の上、発言者を特定し得る部分（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 本件非公開部分を公開したに理由は、条例第 5 条第 5 号に該当するためとした。
- 4 同年 9 月 2 1 日、実施機関は、本件公文書のうち本件非公開部分を除き、これを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 1 月 2 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 1 5 9 ページ 1 7 行目から 1 6 2 ページ 1 5 行目までの部分（特に委員の発言内容）（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ふものである。

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 条例第5条第5号に該当しないことについて

(1) 「公正若しくは円滑な運営が著しく損なわれる」ことの認定について

本条号の要件である「公正若しくは円滑な運営が著しく損なわれる」ことの認定に当たっては、条例が府民の知る権利を保障している趣旨を基本にして、極めて慎重に解釈すべきであり、その拡大解釈は府民の知る権利を否定することになる。

すなわち、この要件の判断に当たっては、単に一般的、抽象的なおそれでは足りず、当該事業の性格に即して、その事情が現に存在するかどうかを判断すべきである。

最高裁判所の判断などでは、表現の自由などを制約する原理として「明白かつ現在の危険の存在」を採用している。

本条号の要件である「公正若しくは円滑な運営が著しく損なわれる」ことの設定に当たっては、本件情報を公開することによって、本件事案において、明白な危険が現に発生しているかどうかにより判断すべきであり、さらに、その損なわれる度合いについても、単に「損なわれる」のではなく、「著しく損なわれる」ことが必要である。

(2) 本件事案における「公正若しくは円滑な運営が著しく損なわれる」ことの認定について

「京都府都市計画地方審議会（以下「審議会」という。）委員の自宅等への訪問、電話が行われた」との実施機関の指摘する事実は、発言内容が明らかになったために起きたことではなく、審議会委員の名前が周知の事実であるために起きたことである。

審議会委員に対し、事前に、付議案件への賛成・反対の立場の者から要請がなされることは一般的に当然予想されることであり、これによって審議会の公正若しくは円滑な運営が著しく損なわれるとまでは言えない。

実施機関は、本件事案において、特定の発言者についてその発言内容から特別な問題が起こったとの具体的な指摘をしておらず、一般的、抽象的なおそれを述べるにとどまるため、本件においては、「公正若しくは円滑な運営が著しく損なわれる」場合には当たらない。

(3) 当該合議制機関の性格による要件の認定の差異について

合議制機関の中でも準司法機関的な性格が強い建築審査会、収用委員会等と違い、行政機関等の職員が参加している審議会は、行政機関的な性格が強いため、その議事内容を公開しても公正かつ円滑な運営が損なわれることは少なく、また、本来、府民にその中身を公開すべきものである。

(4) 発言者の立場や性格、地位による相違について

選挙により公職に就いている議員や市町村長が発言者である場合には、その発言が、私人として、私生活に関わる発言、行動であれば格別、府民や市町村民の負託に応じて公の立場から公共の利害に関わる問題について発言、行動するのであるから、その発言内容が非公開でなければ委員の行動ができず、公正かつ円滑な運営が損なわれるとは考えられない。むしろ、それを公開して府民や市町村民の審判を受けるのが議員や市町村長の本来の立場である。

(5) 本件情報の公開により発言者名が特定され得ることについて

発言委員名が特定され得る危険性があるものは非公開とすると、非公開部分が無制限に拡大される危険性がある。

部分公開された議事録を読めば、議事の流れから、本件情報は誰の発言部分であるかは分かるのであるから、発言者が特定され得る部分は非公開であるとする実施機関の主張は不合理である。

2 本件情報の公開を求める理由について

本件付議案件についての論議の中で、本件発言の結果、意見書検討委員会を設ける必要がないという結論になり採択に至ったのであろうから、これを積極的に推進する立場の人が具体的にどのような意見を述べ、また、反対意見で指摘されている疑問や問題点についてどういう措置をとると述べたのかを知ることは、異議申立人にとって大変大事なことである。

また、審議会がそのような問題について十分考慮した上で結論を出したということ公開することは、審議会が公正に運営されていることを示すこととなり、府民の府政に対する信頼を確保する上でも大変重要なことである。

議事録については発言者名を非公開としている実施機関の従来からの取扱いを尊重して、発言者の名前までを公開せよとは主張しないが、少なくとも発言内容については公開すべきである。

特定の発言者の名前の公表を求めているのではなく、発言内容や審議の正確な事実経過をよく知り公正な判断を行うために公開を求めているのである。

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 京都府都市計画地方審議会について

審議会は、都市計画法第77条第1項の規定により、都市計画法によりその権限に属させられた事項及び実施機関の諮問に応じ都市計画に関する事項について調査審議するため、実施機関の附属機関として設置された合議制機関である。

審議会の具体的な職務としては、実施機関が都市計画区域を指定しようとするとき意見を聴くこと、実施機関が都市計画を決定するときや市町村の決定する都市計画について承認しようとするとき議決を行うこと、また、都道府県、市町村が施行する土地区画整理事業の事業計画について利害関係人からの意見書の内容を審査すること等がある。

2 本件公文書の性格について

本件公文書は、京都府都市計画地方審議会条例第9条の規定による京都府都市計画地方審議会運営規程第6条により作成されたものであり、委員の個人的な経験や知識に基づいた意見を陳述している様子が逐語的に記載されているものである。

3 条例第5条第5号に該当することについて

ア 都市計画は、都市の機能、環境、発展の動向等に大きな影響を与えるものであり、近年、特に審議案件も複雑多岐にわたり、ますます重要度も増大してきており、その決定に当たっての議決を行う審議会は、一般の行政機関と異なり、独立性や第三者性の確保が要請されるとともに、その意思形成の過程において十分かつ慎重な討議を必要としている。

したがって、審議会は、学識経験のある者、関係行政機関の職員、市町村の長を代表する者、京都府議会の議員、市町村の議会の議長を代表する者を委員として構成され、各委員の、幅広くそれぞれの立場からの、又は立場を越えた公共的視点からの自由かつ適切な意見の発言及び冷静かつ公正な判断が求められているとともに、その審議に当たっても円滑な議事進行が求められている。

イ 本件公文書は、前記のとおり性格を持つ合議制機関である審議会において、実施機関から付議された案件について、各委員が経験や知識に基づいた意見を述べあい、審議会としての意思を固めていく様子を逐語的に記載したものである。

したがって、本件情報も、この一部をなす情報であり、審議会の会議に係る情報である。

ウ 都市計画決定は、社会情勢の変化、都市化の進展など、近年の著しい都市の動きを把握した上で的確に行うことが求められており、都市部の土地利用の合理化を図るため、土地に関する権利に相当な制約を加えるものであることから、場合によっては、全ての関係者からの賛同が得られないこともあり得る。

特に、最近、審議会への付議案件に対して反対の立場の方々が、審議会委員の自宅又は職場に事前の連絡もなく、諮問あるいは電話を行い、委員及び家族の方々に多大の迷惑をかけていることもあり、本件公文書の発言者が特定し得る部分を公開すれば、非公開で運営されている審議会において、時に立場を越えた公共的視点からの意見を述べた部分が殊更協調されるなどして、特定の委員に対して、今後ますますこのような事態が発生することが予想される。

エ 審議会の会議については、委員の自由な意見の発言及び公正な判断が著しく妨げられるとともに、円滑な議事進行が著しく損なわれると認められるため、今まで原則非公開で運営されてきており、傍聴又は意見陳述の申出があった場合は、その都度審議会に諮り、その議決に従い非公開としている。

このことを踏まえると、本件公文書は、委員が意見を陳述している様子が逐語的に記載されており、また臨場感あふれるものであるため、審議会を非公開としていることに準じる必要があるものと考えられる。

オ これらのことから、発言者が特定し得る本件情報を公開すると、本都合議制機関の公正若しくは円滑な運営が著しく損なわれると認められる。

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が条例第 5 条第 5 号に該当すると説明するので、以下、これについて検討、判断する。

(1) 本件公文書について

本件公文書は、京都府都市計画地方審議会条例第 9 条の規定により定められた京都府都市計画地方審議会運営規程第 6 条により作成された第 7 6 回京都府都市計画地方審議会議事録のうち、南丹都市計画道路の変更に係る議案について審議された部分である。

当審査会が本件公文書を確認したところ、その内容は、発言者名、発言内容が、発言順に、発言者固有の表現、言い回しもそのまま逐語的に記載されたものであり、第76回京都府都市計画地方審議会に付議された都議第960号及び第961号議案についての議決までの同審議会の意思を固めていく様子が、同審議会を傍聴した場合と同程度に把握できるものとなっていることが認められた。

(2) 本件情報を公開すると発言者名が特定され得ることについて

本件情報は、(1)で述べたとおり、発言者固有の表現、言い回しも明らかになるような逐語的に記載されたものであるため、その発言者名を伏せて本件情報のみを公開しても、公表されている委員名簿と照らし合わせることにより、発言者が誰であるかを、推定の域を超えて客観的に特定することが可能なものであると認められる。

(3) 条例第5条第5号の規定について

条例第5条第5号では、「実施機関（知事を除く。）、府の執行機関の附属機関その他これらに類するもの（以下「合議制機関等」という。）の会議に係る情報であって、公開することにより当該合議制機関等の公正若しくは円滑な運営が損なわれるため議事運営に関する規程若しくは議決によりその全部若しくは一部について公開しない旨を定めているもの又は公開することにより当該合議制機関等の公正若しくは円滑な運営が著しく損なわれると認められるもの」は公開しないことができると規定されている。

この規定は、合議制機関等は、一般の行政機関と異なり、独立性や第三者性の確保が要請され、またその意思形成に関して微妙な討議の過程を必要とする場合があるので、会議録等について合議制機関等の自らの意思により非公開の決定をすることができること及び公開することにより合議制機関等の公正又は円滑な議事運営が著しく損なわれると認められる会議録等は公開できないことを定めたものである。

(4) 条例第 5 条第 5 号に該当することについて

ア 府の執行機関の附属機関の会議に係る情報であることについて

審議会は、都市計画法第 77 条第 1 項の規定により設置された実施機関の附属機関である。

本件情報は、審議会の議事録の一部であり、府の執行機関の附属機関の会議に係る情報であると認められる。

イ 公開することにより当該合議制機関等の公正若しくは円滑な運営が著しく損なわれると認められることについて

都市の機能、環境、発展の動向等に大きな影響を与える都市計画の変更等について審議する審議会は、その意思形成の過程における十分かつ慎重な討議の確保が要請されている。そのため、審議会は、学識経験者、関係行政機関の職員、市町村の長を代表する者、京都府議会の議員及び市町村の議会の議長を代表する者を委員として構成され、各委員の、幅広くそれぞれの立場からの、又は立場を越えた公共的視点からの自由、率直かつ適切な意見の発言及び冷静かつ公正な判断並びに円滑な議事進行が求められている。

近年、都市計画は、複雑多岐にわたり、府民生活におけるその重要度がますます増大しており、それとともに、都市計画に対する考え方もより多様化している。

また、都市計画が具体的な地域についての計画であるため、審議会の中には、審議の進行について時には非常に個別性の高い進行過程をたどるものがある。

以上のような状況のもとにおいて、本件情報のような発言内容を公開すると、この種の審議会において、個々の委員の自由な発言が控えられたり、場合によっては委員以外の者から特定意見の表明が求められたりすることも考えられ、その結果、委員の公正な判断が著しく妨げられ、又は円滑な議事進行が著しく損なわれると認められる。

したがって、本件情報を公開すると、合議制機関等である審議会の公正又は円滑な運営が著しく損なわれると認められる。

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。