

- 主 文  
一 原告の請求を棄却する。  
二 訴訟費用は原告の負担とする。  
事実及び理由

第一 請求

一 被告が、原告に対して平成九年七月一四日付けで行った、別紙公文書目録記載の公文書について非公開とした部分の処分を取り消す。

二 訴訟費用は、被告の負担とする。

第二 事案の要旨

本件は、滋賀県に居住する原告が、滋賀県公文書の公開等に関する条例四条に基づき、「平成八年度びわこ空港集落整備構想に係る県と町と自治体が交わした確認書全て」につきその公開を請求したのに対して、被告が平成九年七月一四日付けで行った部分公開決定は違法であるとして、その非公開部分の決定の取消を求めた事案である。

第三 争いのない事実及び証拠上明らかな事実

一 当事者

原告は、滋賀県内に住所を有する者であり、滋賀県公文書の公開等に関する条例（昭和六二年滋賀県条例第三七号、以下「本条例」という。）四条の請求権者である。

被告は、滋賀県知事であり、本条例二条一項の実施機関である。

二 本件処分の経緯

原告は、平成九年六月三〇日、本条例四条に基づき、被告に対し、「平成八年度びわこ空港集落整備構想に係る県と町と自治体が交わした確認書全て」につきその公開を請求した（乙一）。

被告は、同年七月一四日、別紙公文書目録記載の確認書九通と変更確認書四通（以下「本件公文書」という。）につき、条例七条及び八条の規定に基づき、部分公開することを決定（以下「本件処分」という。）し、その旨原告に通知した（乙二ないし一五）。

公開しないこととしたのは、本件公文書中の「事業費（見込額）」欄と「国県町等と地元の負担区分」欄記載部分である。

被告が、本件処分を行った理由は、本件公文書の非公開部分が本条例六条七号「当該もしくは、同種の事務の円滑な実施を著しく困難にするおそれのあるもの」に該当するというものであった。

三 本条例の内容（乙一六）

本条例は、一条において「この条例は、地方自治の本旨に即した県政を推進するために公文書の公開等が重要であることにかんがみ、公文書の公開を求める権利を明らかにするとともに公文書の公開等の総合的な推進に関し必要な事項を定め、もつて県民の県政への参加を一層促進し、より身近で開かれた県政の進展に寄与することを目的とする。」と定める。

三条一項においては、「実施機関は、公文書の公開を求める権利が十分尊重されるようにこの条例を解釈し、運用するものとする。この場合において、実施機関は、通常他人に知られたい個人に関する情報をみだりに公開することのないように最大限の配慮をしなければならない。」と定める。

六条においては、「実施機関は、次の各号のいずれかに該当する情報が記載されている公文書については、公文書の公開をしないものとする。」と定め、その七号において「県の機関または国等の機関が行う検査、監査、取締り等の計画および実施細目、争訟および交渉の方針、入札の予定価格、試験の問題その他の事務に関する情報であって、公開することにより、当該もしくは同種の事務の実施目的を失わせ、またはこれらの事務の円滑な実施を著しく困難にするおそれのあるもの」は、公開の除外事由とされている。

四 本件公文書の内容等（乙二ないし一五、一七ないし一九、証人 A 及び弁論の全趣旨）

1 滋賀県は、滋賀県が将来にわたって持続的に発展していくためには、今後の高速・広域交通の主役とされる航空機の時代に対応する新たな高速交通基盤を整備し、交通の要衝としての持続性を維持していく必要があると考え、空港の整備を行おうと考えた（以下「びわこ空港計画」という。）。

びわこ空港計画の概要は、滋賀県蒲生郡蒲生町及び同郡日野町にまたがる丘陵地の約一八〇ヘクタールの予定地に、二〇〇〇メートル（将来二五〇〇メートル）の

滑走路一本を備えた空港として整備するものであり、県政の最重要プロジェクトとされている。

2 集落整備対策事業は、びわこ空港の整備に伴い影響を受ける集落について、集落が地元町と協議して作成する集落整備構想に基づき、各集落内の基幹的施設などの整備を推進することにより、空港と共存する地域づくりの促進を図ることを目的として実施されるものである。

3 集落整備対策事業には、集落内の道路整備、下水道、排水路の整備、防災関係施設の整備など、集落内の生活環境を整備する事業、農道の整備や共同作業場の整備などの農業基盤整備事業、コミュニティ施設の整備、景観対策、スポーツ関係施設の整備、公園の整備などのまちづくりに資する事業がある。

集落整備対策事業の実施に当たっては、対象集落は、集落内住民の総意をもって集落整備構想（案）を作成し、その後地元町との協議、調整を経て、集落整備構想を策定し、その構想に基づき、対象集落、地元町及び県が集落整備対策事業の対象事業を決定するために覚書を締結し、対象集落及び地元町はこの覚書に基づき事業を実施することとされている。

集落整備対策事業のうち、緊急性が高く、早期に実施することが必要であるものについては、覚書の締結までに、事前に事業に着手することができるとされている。なお、これまでに最終の覚書の締結に至った事例はない。

4 事前着手をする場合には、その事業を確認するために、対象集落、地元町及び県が確認書を締結し、対象集落及び地元町はこの確認書に基づいて事業を実施することとなる。

本件公文書は、この事前着手を約すときに交わす確認書と確認書に記載されている事業内容等に変更があった場合に交わす変更確認書である。

対象集落と地元町は、確認書及び変更確認書に基づいて事業を実施するが、集落ごとの構想の全体が確定した段階で、本件公文書記載の内容を含めて、覚書を締結し、対象事業を最終的に確定することとなる。

#### 第四 争点（本条例七条六号の該当性）

（被告の主張）

本件公文書の非公開部分は、本条例七条六号に該当する。

1 すなわち、本件公文書は、びわこ空港建設に伴い実施する集落ごとの集落整備対策事業全体に係る覚書締結前に緊急性の高い事業等について集落整備対策事業として実施するための確認書である。今後、関係集落は、蒲生町あるいは日野町及び県と協議・調整を行った上、覚書を締結することとなるが、覚書の締結前において、本件公文書非公開部分を公開すれば、不正確な理解や誤解を与え、関係集落との信頼関係を損ない、覚書の締結等今後の集落対策事業や空港整備事業に関する事務の公正かつ円滑な実施を著しく困難にするおそれがある。

2 その「事務の円滑な実施を著しく困難にするおそれ」について具体的に説明すると、次の事情が挙げられる。

まず、個々の事業費や負担区分は、各対象集落が当該集落で作成した構想案の事業全体を見通して、町や県との協議を経て決定したもので、集落ごとの事情が反映したものであり、ことに集落の負担額は当該集落住民の負担額であり、集落住民個々の家計の収支にも関わる情報であることから、こうした情報を県が一方的に公開すれば、対象集落と県との信頼関係を損ない、今後の集落整備対策事業の実施はもとより、びわこ空港計画事業そのものへの協力にも支障を生じかねない。

また、各対象集落はそれぞれの集落における必要性に応じて構想を検討し、その中から町や県との協議を経て、対象事業を決定し、実施するが、最終的な覚書に至らない現時点において各集落の事業費や集落の負担額が明らかになれば、対象集落住民が他集落の状況を知り、当該集落の状況と比較することとなる。そうすると「あの集落はここまでの金額でやっているのだから、自分のところはそれ以上を求めよう。そうでなければ空港建設に同意しない。」といった感情が生じ、町や県に対してそれを求めることが懸念される。

そのような状況になれば、各集落がお互いの事業費などを比較しあい、少しでも多くを得ようとして、いつまでも最終の覚書の締結に至らないということも懸念される。しかも、対象集落はそれぞれ空港による影響の種類や度合い、集落のまちづくりに対する考え方、あるいは現在の状況が異なっており、それぞれの集落整備対策事業の規模を一律にするべきものではないところ、それについて全ての集落住民が納得する基準を設けることは極めて困難でもある。その結果、覚書の締結に至る事務に混乱を生じ、それに伴う感情的なもつれなども生じかねない。

そして、結果的に本来必要であった以上の対策事業を実施しなければ対象集落の納得が得られないといった事態も予想され、所要経費の増大を招くこととなる。

(原告の主張)

1 集落整備対策事業が空港建設の合意形成を目的とするものでないことは、被告も自認するところであり、本件公文書は、空港整備事業に関連しないものであるから、本件公文書の非公開部分の公開により空港整備事業の円滑な実施を著しく困難にするおそれがあるとの被告の主張は失当である。

2 また、集落整備対策事業の実施について考えてみても、以下のとおり、被告の主張は失当である。

すなわち、集落整備対策事業は公共的事業であるから、公開に耐えられないようなものであってはならないので、公開により信頼関係が損なわれるとか、秘密を前提としている等の主張そのものが正当性を欠いている。実際に、予算の執行にあたっては議会を経て公にされており、本件公文書は本来非公開とすべきものではない。

また、集落ごとの固有の事情や事情の進捗度合によっては、同種の事業であってもその事業費等に差異が生じることは当然のことであり、公開により各集落において他集落と比較して不満が生じることは想定できない。むしろ、公開により事業に関する県・町の公平な対応が担保され、各集落の不信感が払拭されるというべきである。

しかも、既に空港賛成集落の全部が確認書締結を終え、平成八年度までの事業も行われている現在において、確認書締結及び事業実施に支障を来すことはあり得ない。

さらに、覚書は各集落の整備構想が確定した段階で締結されるものであり、確認書記載の事業が含まれているとしても、他の事業は今後の各集落での総意でもって策定されるものである。構想策定にあたって、各集落にしても他の集落がどのような事業を計画し、その費用負担がどのようになっているかは知る必要のある情報である。

したがって、本件公文書の非公開部分の公開が、覚書の締結を遅らせ、また、公開しなかった場合よりも費用が増大することは想定できない。

3 なお、補助金の支出については公正な運用がなされるべきであり、その基準は決められており、特定の集落が過大な要求を行ったとしても認められるものではないし、どうしてもその要求を変更しない場合は補助金支出が決定されないことだけのことであるから、所要経費の増大を招くという被告の主張は失当である。

#### 第五 証拠

証拠関係は、本件記録中の書証目録及び証人等目録の記載のとおりであるからこれを引用する。

#### 第六 争点に対する判断

##### 一 前提事実

本件公文書の非公開部分の内容や本件公文書が作成された経緯等について、前記争いのない事実等二、四に加え、証拠(乙二ないし一五、二五、二九、証人A)及び弁論の全趣旨を総合すれば、①本件公文書は、びわこ空港整備事業に伴い影響を受ける集落と空港との共存を目的とする集落整備対策事業のうち、事前着手が決定されたものについて対象集落と町及び県とが締結した確認書であり、事前着手される事業の内容や事業費(見込額)、右事業費に関する国、県及び町と対象集落との負担区分等が記載されていること、②本件公文書のうち、非公開とされた部分は、右事業費見込額欄と、右事業費のうち国、県及び町等がいくら負担し、対象集落がいくら負担するかを記載した負担区分欄の金額であること、③対象集落の負担部分は、対象集落の住民の負担部分であり、最終的には住民個々の家計の負担を意味すること、④びわこ空港建設の最終候補地が決定されて以来、その影響に対して大きな不安を抱いていた各対象集落に対して、地元の町が、各集落毎に空港整備に関する説明をするとともに、県との間で慰謝的措置としての対策等について協議して集落整備対策の考え方を決定したうえで、空港建設によって各集落が受ける影響等を考慮して、各集落と県及び町とが個別の協議・折衝をし、事業内容や負担区分について合意した結果、本件公文書が作成されたものであること、⑤したがって、各集落で最終的に行われる集落整備対策事業や、本件公文書で確認された事前着手される事業の内容、それに関する各集落と国、県及び町との負担区分は、各集落によって相違があること、⑥各集落間での事業内容や負担区分の相違が事前に明らかにされることによる各集落内の混乱を懸念して、県及び町と各集落は、その内容を他に

公開しない前提で、右協議・折衝を行ってきたこと、⑦地元町である日野町、蒲生町の町長は、右のような作成経緯に照らし、本件公文書を公開した場合には、各集落と町との間の信頼関係が損なわれることは必至であるとして、本件公文書を公開しないよう要望していること、以上の事実が認められ、他に右認定を左右するに足りる証拠はない。

二一 そこで、右一の認定事実と前記争いのない事実及び証拠上明らかな事実を前提に、本件公文書の非公開部分の本条例六条七号該当性について検討するに、まず、本件の集落整備対策事業は、対象集落毎に空港建設による影響の種類、度合いが異なるうえ、各集落のまちづくりに対する考え方や現在の状況も異なっており、これら様々な要素を総合考慮して、それぞれの事業の内容や規模を決定すべきものであって、これに関して住民すべてが納得できる各集落に共通で明確な基準を設けることはきわめて困難であり、各集落毎の個別の協議・折衝により決定することには合理性が認められる。

そして、個別に交渉が行われる場合、交渉という事柄の性質上、一般に、その途中の段階で、協議内容やそれまでの協議結果が一方当事者から公表されることにより、相手方が不満、不信の念を抱いたり、交渉内容に対する憶測を抱いたりする可能性があるというべきところ、前記の認定事実及び争いのない事実等（とりわけ、本件公文書の非公開部分が事業に対する各集落の住民の金銭的な負担という、生活に直接関わる部分であること、右非公開部分は各集落間で相違があり、前記のとおり、この相違の合理性を一見して容易に理解、納得できるような明確な基準を設けることは困難であり、実際にそのような基準は設けられていないこと、本件公文書が各集落の事業内容や負担区分を公開しない前提で協議・折衝した結果作成されたものであること、集落整備対策事業に関する各集落との最終的な覚書は未だ締結されていないこと、地元町の町長も本件公文書を公開しないよう希望していることなど）に照らせば、非公開という交渉の前提を覆して本件公文書の非公開部分を県が公開した場合、実際に各集落が県や町に対して不満、不信の念を抱き、信頼関係を損なうおそれが相当に強いものと認められる。また、同様に、各集落が、他の集落に関する事前着手事業の内容、規模や負担区分を知ることにより、他の集落の協議の内容、経過について様々な憶測を抱いたり、空港建設による影響や各集落の現状の相違を軽視して当該集落が他の集落との事業内容の比較を行ったりした結果、覚書締結までの今後の交渉に混乱を生じ、集落整備対策事業ひいては空港整備事業に関する今後の事務の円滑な実施を著しく困難にする可能性も大きいと認められる。

したがって、本件公文書の非公開部分は本条例六条七号に該当するものと解するのが相当である。

二（一） これに対し、原告は、本件公文書は空港整備事業と関連しないものであるから、「本件公文書の非公開部分の公開により、空港整備事業の円滑な実施を困難にするおそれがある。」との被告の主張は失当である旨主張する。

しかしながら、集落整備対策事業は、空港建設の合意形成を直接の目的とするものではないものの、前記争いのない事実及び証拠上明らかな事実四のとおり、空港と共存する地域づくりの促進を図ることを目的とするものであり、空港建設を前提とし、集落整備対策事業の実施に支障が生じれば空港整備事業の実施にも支障を生じるといふ、空港整備事業と密接不可分な関係にあるものというべきである。

したがって、原告の右主張は採用できない。

（二） また、原告は、公共事業である集落整備対策事業は公開に耐えうるものでなければならないのであるから、公開により対象集落との信頼関係を損なう、あるいは、秘密を前提としているとの被告の主張は、そもそも正当な理由とならないと主張する。

しかしながら、本件公文書は、覚書締結に至る過程のものであり、集落整備対策事業に関する交渉の全てが終了していないことは前述したとおりであり、そのような事情の下では、交渉の相手方たる対象集落との信頼関係を維持し、今後の事業を円滑にするために、その過程にある確認書の内容の重要部分を非公開とすることも許され、本条例六条七号もそのような事態を予定しているものと解するのが相当である。

したがって、右主張も理由がない。

（三） さらに、原告は、他の集落の事業費、負担割合が公開されても、その相違は当然のことであるから、不満が生じることは想定できないと主張するが、合理的な相違であっても、事業費が少ない集落や、負担額の多い集落が不満を感じることは容易に想定できるのでその主張は理由がない。

(四) さらに、原告は、補助金の支出については、公正な運用がなされるべきであるから、非公開とすべきでない、あるいは、予算の執行については議会を経て公開されているため、非公開とすべき理由がないと主張する。

この点、証人Aの証言によれば、本件事業費の負担区分については、補助金の支出のみならず、財団法人びわこ空港周辺整備基金からの助成がなされることにより、地元集落の負担の軽減が図られていると認められるところ、その結果決定された各集落の負担割合については、公開されることがない上、これまでに議会を通じて、各集落ごとの負担割合や負担額が明らかになっているとは認められないから、その主張も理由がない。

### 3 結論

以上のとおり、本件公文書の非公開部分の情報は、本条例六条七号に該当するから、本件処分に違法な点はない。

### 四 結論

よって、原告の請求は理由がないからこれを棄却し、訴訟費用の負担につき、行政事件訴訟法七条、民事訴訟法六一条を適用して主文のとおり判決する。

大津地方裁判所民事部

裁判長裁判官 鍋木重明

裁判官 末永雅之

裁判官 小西洋

別紙

(確認書)

番号 年月日 事業名 当事者

1 平成九年一月一〇日 児童公園整備事業 湖南サンライズ区長

日野町長

滋賀県知事

2 平成九年一月三〇日 集会所用地造成事業 岡本区長

蒲生町長

滋賀県知事

3 平成九年一月三〇日 ①集会所駐車場用地取得事業 寺区長

②同用地造成事業蒲生町長

③農村総合モデル事業滋賀県知事

(補助事業対象分)

④同(単独事業対象分)

4 平成九年一月三〇日 ①道路整備事業 小谷区長

②消防施設整備事業日野町長

滋賀県知事

5 平成九年一月三〇日 道路整備事業 増田区長

日野町長

滋賀県知事

6 平成九年一月三〇日 集会所整備事業 小御門区長

日野町長

滋賀県知事

7 平成九年一月三〇日 ①広場整備事業 石原区長

②道路整備事業日野区長

③防水水槽整備事業滋賀県知事

④水路整備事業

8 平成九年一月三一日 集落内道路整備事業 石塔第一区長

蒲生町長

滋賀県知事

9 平成九年二月五日 ①営農ビジョン事業 平林区長

(補助事業対象分) 蒲生町長

②同滋賀県知事

(単独事業対象分)

(変更確認書)

番号 年月日 事業名 当事者

1 平成九年一月三〇日 ①水路整備事業 小谷区長

②道路整備事業日野町長

滋賀県知事

- (備考 平成七年十一月二七日に締結された確認書の一部変更)
- 2 平成九年一月三〇日 ①水路整備事業 増田区長  
②道路整備事業日野町長  
③消防施設整備事業滋賀県知事
- (備考 平成七年十一月二七日に締結された確認書の一部変更)
- 3 平成九年一月三〇日 ①集会所整備事業 小御門区長  
②町道整備事業日野町長  
滋賀県知事
- (備考 平成七年十二月一五日に締結された確認書の一部変更)
- 4 平成九年一月三〇日 ①広場整備事業 石原区長  
②道路整備事業日野町長  
③防火水槽整備事業滋賀県知事
- (備考 平成七年十一月二七日に締結された確認書の一部変更)