

京公審答申第9号
平成3年5月31日

京 都 府 知 事
荒 卷 禎 一 様

京都府公文書公開審査会
会 長 佐 藤 幸 治

公文書の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2年9月27日付け2秘書第257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 2 年 8 月 9 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、「平成元年度総括調整室秘書課（当時企画管理部秘書課）所管にかかわる食糧費のうち接待接遇にかかわる支出の年月日、金額、目的、支出先がわかる公文書」の公開を請求した。
- 2 同年 8 月 2 3 日、実施機関は、上記請求に対応する公文書として「平成元年度秘書課需用費のうち、外国賓客等渉外経費に係る支出票」（以下「本件公文書」という。）を特定の上、支出先、支出内容記載部分（以下「本件情報」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、併せて本件情報を除く本件公文書の写しを郵送した。
- 3 本件情報を公開しない理由は、条例第 5 条第 1 号、同条第 3 号及び同条第 6 号に該当するためとした。
- 4 同年 9 月 1 0 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、本件公文書に係る本件処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 請求の目的等について

申立人の情報公開請求の目的の一つは、行政に対する市民の監視であり、府の公金の使途を明らかにすることによって、その不正な支出を防止するという公益性の実現にあり、条例の趣旨に合致したものである。

2 情報公開条例の解釈基準について

(1) 公開・非公開の判断に当たっては、公開による公益性、有益性と公開による支障、弊害とを総合衡量すべきであり、本件では、公開による公益性、有用性が上回る。

(2) 公開が原則である条例において、非公開とする場合には、その立証責任は実施機関にあり、非公開（部分公開）決定通知書で、個別具体的に、その理由を提示すべきである。

3 条例第5条第1号に規定する「個人情報」に該当しないことについて

- (1) 会合の日時、場所、会合名、出席者名は特定の個人が識別される情報ではある。しかし、本件公文書に記載されている情報は、府の機関である秘書課（ひいては府知事）との公的交際の状況を示すものであり、当該相手先の個人又は団体の私生活上の事実を記載したものではない。
- (2) 府の接遇を受けたことが明らかになるということは、民主主義社会の通常的感受性をもった人間を基準にするかぎり名誉と感ずることはあっても決して不名誉なことや、不快、不安を感じるものではない。
- (3) 府との公的な接遇であり、公金が支出されている以上公的性格を有することは明らかであり、プライバシーに当たるとは考えられない。
- (4) 府という公益を実現する機関に接遇を受けた場合、その行為自体が公の関心事であるから、相手先は、当然その交際がオープンになることを前提としていると言わなければならない。

4 条例第5条第3号に規定する「法人情報」に該当しないことについて

- (1) 仮に接客業者名が公開となり、涉外相手先が非公開となった場合、可能性として府民の誰かが接客業者に涉外相手先を問い合わせることが考えられないことはない。しかしそのような行為も社会的良識をもって行われるなら、何ら反社会的行為に当たらないのは言うまでもない。現在社会においては企業と言えども社会的責任は当然負わされており、企業はそのような問い合わせに対しては良識と責任をもって回答すればいいのであって、問い合わせされたからといって「信用や経済的活動の自由を害するもの」でないのは明らかである。
- (2) 接客業という性質を考慮しても、利用者側からの積極的公開ならば、その業務に支障を及ぼすものではない。

- (3) 本件情報の公開は、府と取引があったということが明らかになるだけであり、民間事業者の場合、官公庁と取引をしていることは恥ずべきことではなく社会的信用のバックボーンになること、価格も仕入れ価格であるならばともかく、売上価格であるので公開されても何ら支障はないことは明白である。
- (4) 営業上の情報という点から見ても、府との一時的な取引状況が公になるものであり、当該業者の営業実態がそれによって全面的に明らかになるというものではない。
- (5) 当該業者の名称や売上金額等が明らかになることによって、他の業者がより安い価格で競争に参加してくることは考えられるが、それは自由競争の論理から認めなければならず、それによって利益を得るのは、府であり、府民である。
- (6) 接遇の相手方が団体であっても個人の場合とほぼ同様に考えられ、条例第5条第3号に該当にしない。

5 条例第5条第6号前段に規定する「意思形成の過程の情報」に該当しないことについて

- (1) 本条号前段の規定の適用は「意思形成の過程における情報」であることが前提となる。本件情報は1989年度に支出された接遇に係る経費であり、既にその事務が完了していることは明白で本条号の適用される情報でないことは明らかである。
- (2) 実施機関は将来同種の事務事業を行う際の判断基準となるから、意思形成過程情報であると主張しているようであるが、このような主張を認めるなら同様に実施機関の過去のすべての事務事業情報は意思形成過程の情報ということになり、本条例により公開できる情報が極端に狭められることになる。このような恣意的な超拡大解釈は許されるものではない。

(3) 仮に本件情報の中に意思形成過程と考えられるものがあつたとしても、より「合理的な判断」を下すためにも本件情報を公開すべきであり、かつ、本件公文書を公開する有用性、公益性及び非公開とすることによる弊害が、公開することによって生じるおそれのある支障を上回って余りあることは明白である。

6 条例第5条第6号後段に規定する「事務事業の情報」に該当しないことについて

(1) 本号後段で保護されるのは渉外の中身である、折衝、協議、調整等の過程での種々の意見、言動あるいはそれに対する府の意見、計画、方針、対応策である。本件文書によって得られる情報では、会合内容、協議内容等具体的な渉外の中身までわからず、したがって、本件情報は当該条項で保護されるべきものではない。

(2) 府による接遇の程度、評価は府に対する公的な貢献度によって適正かつ客観的に定められるべきものである以上、それに対して不満、不快の念を抱く者がいたとしてもそれは止むを得ないことというべきであり、それを非公開にすることによって、府に対する不満や不快を回避することが本条号で保護されるべき府の正当な利益とは言えない。

(3) 府による評価、位置付けは、接遇の金額のみによって明らかになるものではなく、種々の公になる褒章等によっても一般に示されることであつて、なぜ本件接遇費の場合のみ秘匿されるのか合理性に乏しい。

(4) 上記のような支障をおそれる余り本件情報を非公開とするならば接遇に伴う飲食費の使途、明細が一般府民には全く明らかにされないままになり、それらが真に適切に用いられているか、不必要な使途がないか等を監視、検討する機会が奪われてしまうことになる。

- (5) 実施機関は「公開することは執行機関に委ねられた合理的な判断の余地を不当に限定若しくは侵害することとなる」と主張するが、逆に、本件公文書が公開される方がむしろ、その用途、配分が府民の自由な批判にさらされ、一時的には支障が生じるとしても長期的かつ将来的に見た場合には、接遇に係る事務の合理性、公正さ、適切さを確保できるという有用性、公益性があることは明白である。従来、公金による飲食を伴う接遇がとかく安易になされ、かつ、その範囲、程度が拡大しがちであることをも考慮すれば、本件公文書を公開する有用性、公益性及び非公開とすることによる弊害が、公開することによって生じるおそれのある支障を上回って余りあることは明白である。
- (6) 市町村で交際費を公開した例があるが、それによって行政運営上大きな支障が生じたということは聴いておらず、実施機関の主張する支障は、あくまでも漠然としたおそれにしかすぎない。

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 外国賓客等渉外経費の性格について

- (1) 京都府総括調整室秘書課（以下「秘書課」という。）は、京都府行政事務の円滑な執行を図り、公共の福祉を増進するため、国内外の多数の関係諸団体、関係者（以下「関係者等」という。）から、広範囲な分野にわたり京都府行政全般に関わる種々の情報を収集し、行政施策の企画立案から決定に至る意思形成や執行段階の過程において、関係者等と良好な関係を保持しつつ理解と協力を得ながら、審議、検討、意見交換等を行い、それらを分析し、異質の情報を有機的に複合した行政執行上の判断材料となる情報を得て、さらにこれら情報をもとに、関係者等と調整を行う等の事務事業を継続反復して行っている。

(2) こうした事務事業を執行する際に要した経費のうち、今回異議申立人から請求のあった「平成元年度総括調整室秘書課（当時企画管理部秘書課）所管にかかわる食糧費のうち、接待接遇にかかわる支出」（以下「請求のあった支出」という。）に係る経費については、地方自治法施行規則第15条第2項の規定により、歳出予算科目の需用費から支出することとされている。

また、これらの経費については、議会で議決された予算の範囲内で執行されている。

(3) 請求のあった支出を伴う事務事業（以下「本件事務事業」という。）については、その重要性、相手方の地位、京都府との関わりの程度等に関する総合的な評価等を勘案して、適切な各種行政事務事業の執行を確保するという観点から、実施日、出席者、場所、所要額等を考慮した上で執行しており、それに要した経費の支出については、京都府会計規則の規定に従って処理されている。

(4) したがって、本件事務事業に要した経費の支出内容が記載された本件公文書は、単に本件事務事業に要した経費の内容を示すだけでなく、本件事務事業の執行に当たっては、関係者等や各種の関連する事務事業の内容により、その程度に違いがあることを示しており、このことは、本件事務事業を行った相手方についての他の関係者等と比較した府の評価、位置付けを明らかにするものである。

2 本件公文書の性格について

(1) 本件公文書でもある「支出票」は、京都府が行政執行上の必要性から各種の行政事務事業を行う、あるいは行った際に要した経費の支出を行う場合に、京都府会計規則に基づき、支出命令者が出納機関に支出命令を行うためのものであり、そのうち渉外等の経費の支出票は、渉外等によりその円滑な推進を図ろうとしている事務事業の名称を付した会合名、会合の開催日、会合の目的、会合出席者、支出金額、支出先（氏名、住所、振込先銀行口座）等の全部又は数項目の情報が記載されている。

(2) 本件公文書は、秘書課が本件事務事業に要した経費を支出するため京都府会計規則の規定により作成したもので、需用費等から支出された経費についての起票年月日、支出金額、支出先、支出内容等が一括して記載されているものである。

(3) 本件公文書における非公開部分については、本件事務事業に要した経費として需用費等から支出したものに係る支出先、支出内容が記載されている。

3 条例第5条第6号後段に該当することについて

(1) 秘書課が行う事務事業は、条例第5条第6号に例示している府若しくは国等が行う渉外等の事務事業であり、それに関する情報が記載されている本件公文書の本件情報を公開することにより、本件事務事業に係る支出先、支出内容が明らかになり、その結果、関係者等に関する府の評価等が知られることとなり、関係者等に、府に対する不満、不快等の念を抱かせ、府と関係者等との良好な信頼関係等を損ない、当該事務事業の目的が達成できなくなる。

(2) 秘書課の事務事業は、その性質上、将来にわたって継続、反復してなされるものであり、このことを通じて事務事業自体の目的を達成できることから、本件情報を公開することにより、今後の府と関係者等との良好な信頼関係等が損なわれ、同種の事務事業の目的が達成できなくなる。

(3) 本件情報を公開することにより明確になる当該情報は、執行機関に委ねられた合理的な判断の余地を不当に限定若しくは侵害することとなる。このため、今後、具体的な事案、事態に対応した事務事業の公正かつ適切な執行に著しい支障が生じるおそれがあると認められる。

4 条例第5条第6号前段に該当することについて

- (1) 本件情報は、既に公開した情報と組み合わせることにより、秘書課が事務事業を執行するために、その重要性、相手方の地位、京都府との関わり等の程度等に関する総合的な評価等を勘案し、合理的な判断に基づいた結果を表す情報である。
- (2) さらに、それは秘書課が行政執行上の必要性により、将来にわたり同種の事務事業を行う際に、合理的な判断により意思形成を行う上での判断基準となる情報である。
- (3) したがって、本件情報が公開されることにより、執行機関に委ねられた合理的な判断の範囲が明らかになることから、判断の余地が不当に限定若しくは侵害され、将来同種の事務事業の意思形成を公正かつ適切に行うことに著しい支障が生じるおそれがあると認められる。

5 条例第5条第3号に該当することについて

- (1) 本件公文書に記載された支出先事業者としての法人その他の団体又は事業を営む個人は、通常接客業者である。接客業においては、その性質上、その利用者、利用内容等を他に明かさないことがその社会的な信用、評価を築き保持する上で非常に大きな要素となっているところである。これを公開すると、涉外等の相手方の詮索を当該接客業者に対して行われることが考えられ、このような行為の対象となること自体が当該接客業者にとっての信用や経済的活動の自由を害するものと認められる。
- (2) さらに、支出先に関する情報及び京都府と支出先事業者間の取引内容を表す情報は、当該事業者等の営業上の情報であり、通常個別的具体的に公開されているものではなく、これら情報を公開することにより、支出先事業者の取引上の利益を害し、同業者間での競争上の地位を害することは明白であり、条例第5条第3号に該当する。

6 条例第5条第1号に該当することについて

本件情報のうち、支出内容に関する情報には個人に関する情報が含まれており、これらは、個人が特定され得る情報であり、個人の生活や行動範囲が知られることとなる情報であるから、通常他人に知られたくないと望むことが社会通念上正当であると認められることとなり、条例第5条第1号に該当する。

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・利益と公益の保護と「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、公開することはできないものである。

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、条例第5条各号に該当するか否かを判断する。

2 具体的な判断及びその理由

実施機関は、本件情報は条例第5条第6号、同条第3号及び同条第1号に該当すると説明する。

したがって、まず、条例第5条第6号に該当するか否かを検討、判断し、なお必要があればその余について検討、判断する。

(1) 本件公文書について

本件公文書は、非公開とされた支払先欄、債権者住所氏名欄並びに支出の事由及び基礎欄と公開された支出金額欄、起票年月日欄等から成っている。

(2) 条例第5条第6号後段について

条例第5条第6号後段では、「府若しくは国等が行う取締り、監督、立入検査、試験、入札、交渉、渉外、争訟、許認可その他の事務事業に関する情報であって、公開することにより、当該若しくは同種の事務事業の目的が達成できなくなり、若しくはこれらの事務事業の公正かつ適切な執行に著しい支障が生じるおそれのあるもの」は公開しないことができると規定されている。

また、京都府の条例に先立って制定された他の地方公共団体の同種の条例における同趣旨の規定中では、

「事務事業の公正又は円滑な執行に著しい支障が生ずると認められるもの」

(兵庫県公文書の公開等に関する条例第8条第10号)

「事務事業の執行を著しく困難にすることが明らかであるもの」

(埼玉県行政情報公開条例第6条第1項第3号)

などと定められている。

このように、他の地方公共団体の同種の条例における同趣旨の規定と比較すると、「おそれのあるもの」、「認められるもの」、「明らかであるもの」など条例によって具体的な規定の仕方に相違があり、支障又は困難の判断の要件

に差異を設けていることが認められる。

これは、公文書公開請求権を規定した各々の立法者が、制度の趣旨等を考慮しつつ自主的な判断の下具体的にその内容を画しているためである。

また、条例第5条各号の規定にあっては、法人等の利益を害すると認められ非公開とするべき情報であっても、人の生命等に危害を及ぼす「おそれ」のある事業活動等に関するものは公開とする第3号括弧書きの規定並びに行政運営に支障が生じる「おそれ」のあるものを非公開とする第6号前段及び同号後段の規定において「おそれ」という表現があり、その他の各号では、「おそれ」という要件は認められない。このように京都府情報公開条例においても各号の規定の仕方により差異があることが認められ、解釈に当たっては、このような文言上の差異について十分配慮されねばならない。

上記の諸点を踏まえて条例第5条第6号の「著しい支障が生じるおそれ」が意味するところを判断するなら、それは、生じ得る事務事業上の支障が軽微なものでは足りず、相当程度高いものであることを要求しているが、特に、著しい支障の生じる「危険が具体的に存在することが客観的に明白である」ことや「一定以上の蓋然性のある高度な支障」までも要求するものではない。

(3) 条例第5条第6号後段に該当することについて

ア 「渉外」事務に関する情報であることについて

秘書課は京都府行政事務の円滑な執行を図り、公共の福祉を増進するため、関係者等との協議、意見交換等の渉外事務事業を行っている。

本件公文書は、秘書課において、平成元年度に外国賓客等と協議、意見交換等の渉外事務事業を行う際に要した経費を支出するために作成されたものである。

当審査会において本件公文書の内容を確認したところ、需用費等から支出された経費についての起票年月日、支出金額、支出先、支出内容等が一括して、それぞれの渉外事務事業毎に一枚の伝票に記載されたものと認められる。

これらの事務事業については、その重要性、相手方の地位、京都府との関わり程度等に関する総合的な評価等を勘案して、実施日、出席者、場所、所要額等を考慮した上で執行されている。

したがって、本件公文書は、単に本件事務事業に要した経費の内容を示すだけでなく、本件事務事業の執行に当たっては、関係者等や各種の関連する事務事業の内容により、その程度に違いがあることを示しており、このことは、本件事務事業を行った相手方についての他の関係者等と比較した府の評価、位置付けを明らかにするものである。

以上のように、本件情報は、秘書課の渉外事務事業の内容を表すものであり、本号に規定する「渉外」の事務事業に関する情報であると認められる。

イ 本件情報を公開することにより、当該若しくは同種の事務事業の目的が達成できなくなり、若しくはこれらの事務事業の公正かつ適切な執行に著しい支障が生じるおそれのあることについて

渉外の事務事業を行う際に要した経費の支出の際作成される本件公文書でもある支出票の債権者住所氏名欄には、事務事業に係る会場提供者名、住所等が、支出の事由及び基礎欄には、会合名、出席者、履行確認者等が記載されている。

このため、債権者住所氏名欄並びに支出の事由及び基礎欄（以下「債権者欄等」という。）を公開すると、接待接遇に係る会場名、趣旨、出席者等が明らかとなり、その結果、接待接遇の目的及びその内容、程度にどのような相違があるかが窺い知られる場合がある。

一般的に公にされることのない会合の会場及びその接遇の内容は、その出席者に対する評価等に応じて決せられていることなどから、これらの情報が公開されるとその出席者に対する府の評価が窺い知られるところとなる。その結果、関係者等によっては府に対する不満、不快等の念を抱かせることとなり、府と関係者等との良好な信頼関係等が損なわれ、当該事務事業の目的が達成できなくなるおそれがあると認められる。

また、渉外事務事業は、性質上将来とも継続、反復してなされるものであり、このことを通じてその目的を達成できるものであるから、これらの情報を公開すると、上記と同じく関係者等にあらかじめ自らに対する府の評価が知られることとなり良好な信頼関係等が維持できなくなり、場合によっては、今後、関係者等が秘書課の接待接遇に応じなくなるなど、同種の事務事業の目的が達成できなくなるおそれがあると認められる。

さらに、上記のように事務事業の目的が達成できなくなることを回避するために、今後、合理的な判断に基づき、その相手方の地位、府との関わりなど総合的な評価等を勘案した具体的事案、事態に対応した接待接遇ができなくなり、公正かつ適切な事務事業の執行に著しい支障が生じるおそれがあると認められる。

以上により、本件情報のうち債権者欄等に記載されている情報は、本号後段に該当するものと判断する。

しかしながら、本件情報のうち支払先欄に記載されている情報は、本件事務事業に要した経費の支払先の取引先金融機関名、本・支店名、当座と普通の預金種別及び口座番号（以下「口座番号等」という。）であり、これらを公開しても、本件事務事業の関係者等との信頼関係を損なうものとは認められず、本号後段には該当しない。

(4) 条例第5条第3号について

実施機関は、支払先欄については、条例第5条第3号にも該当すると主張するので、次にこれについて検討することとする。

ア 条例第5条第3号の規定について

条例第5条第3号では、「法人（国、地方公共団体その他これらに類する団体を除く。）その他の団体（以下「法人等」という。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、公開することにより、当

該法人等又は当該個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もの（人の生命、身体若しくは健康に危害を及ぼすおそれのある事業活動又は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事業活動に関する情報を除く。）は公開しないことができると規定されている。

イ 条例第5条第3号に該当することについて

支払先欄に記載されている情報は、本件事務事業に要した経費の支払先である接客業者の口座番号等であり、これらは、当該法人等が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り、公開することにより、当該法人等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、支払先欄に記載されている情報は、本号括弧書きに規定する事業活動に関する情報であるとは認められない。

以上により、支払先欄に記載されている情報は、本号に該当するものと判断する。

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。