

京公審答申第2号
平成2年12月26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

異議申立てに対する決定について（答申）

平成2年8月27日付け2秘書第209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、名刺印刷代、タバコ代、印刷代及び飲料代については、支出先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 2 年 6 月 5 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、「1 9 8 9 年度知事交際費の使途明細（日時、金額、相手先、目的等）」を内容とする公文書の公開を請求した。
- 2 同年 6 月 1 9 日、実施機関は、上記請求に対応する公文書として「交際費に係る資金前渡金受払表」（以下「本件公文書」という。）を特定の上、摘要欄中支出相手方（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 本件公文書について本件情報を除き、同年 6 月 2 1 日、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 8 月 9 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 情報公開条例について

(1) 情報公開条例は、憲法第21条に基づく「知る権利」の尊重と憲法第15条の参政権の実質的な確保という理念に従い、それを府政において実現するために制定されたものである。すなわち、憲法上認められた知る権利を実定法化したものか現在の各自治体の情報公開条例による情報公開請求権である。

従来ややもすれば行政側の種々の名目のもとに行政文書が恣意的に乱用的に秘密扱いされること、そしてひいてはそのことが住民の行政への参加を妨げ、民主主義の実現を遅らせているという反省に立って近年制定されたものである。

(2) このような日本の民主主義の歴史的過程を認識していれば、昭和24年から32年にかけて出された自治省通達をもって知事交際費の内容を明らかにしなくても良いという実施機関の主張は、時代錯誤とさえいえるものである。

(3) 実施機関のいうように知事交際費の用途は知事の裁量に一切任されており、公開することができないということになれば、知事交際費の用途、配分が公正、適切に行われているか否か、実施機関の恣意、乱用にわたるものがないか等を主権者である府民が監視、検討する機会が奪われてしまうことになり、条例の目的に大いに反することになる。

(4) 逆に、本件公文書が公開されれば、その内容が府民の自由な批判にさらされたと一時的に混乱や支障が生じたとしても、長期的かつ将来的に見た場合には知事交際等の事務の公正、適正さを確保できるという大きな有用性、公益性がもたらされる。

(5) 本件情報の公開によって生じる公益は、公開によって生じるおそれのある支障、弊害を上回って余りある。

2 情報公開条例の解釈基準について

(1) 非公開とされることによって保護される利益は、行政の一方的利益ではなく正当な利益であるべきである。

(2) 条例第5条第6号で規定する「著しいおそれ」とは、一定以上の蓋然性のある高度な支障であることが必要であり、この判断に題しては、公開・非公開の利益衡量を行うことが必要である。なお、大阪地方裁判所の平成元年3月14日の判決においても、同種の各号の解釈に当たって、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」ことが必要とされているところである。

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) 知事交際費には「慶弔、見舞い等の儀礼的な」支出が多分に含まれている。実施機関の主張する儀礼的行為の秘匿性は私人間（私企業）間に認められる社会的慣行であり公的交際に適用することはできない。

(2) 本件公文書に記載されている情報は、知事という公人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。また、その行為自体が公の関心事であり、相手先は、当然オープンになることを前提としていると言わねばならない。

(3) 知事と交際していることが明らかになるということは、民主主義社会の通常
の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。

(4) 知事との公的の交際であり、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。

(5) 慶弔費を受け取ったり、物を受け取ったりすることは、経済的なデータであ
りその公開により万が一不利益があったとしても、憲法上の重要な利益とはなら
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) 本件情報が公開されることによって明らかになるのは、実施機関と業者の間
に葬儀等の物品の取引があったということだけである。

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。また、本件公文書に記載されている価格は仕
入れ価格ではなく、売上価格であり、公開されても当該法人にとって支障が生
じる具体性も蓋然性も存在しない。

(2) 実施機関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
が全面的に明らかになるというものではない。

(3) 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) 本件知事交際費の中身は慶弔、見舞い、激励など儀礼的なもの及び印刷代、ジュース代、会費、飲料費等であるが、これらに関する本件情報は本号前段で規定する審議、検討、調査研究には当たらない。また、「その他の意思形成過程における情報」に当たるとの拡大解釈は、条例の目的に反するものである。

(2) 仮に本件情報が交際費を支出するという事務事業における意思決定の過程の情報であるとしても、当該事務事業は既に決定されており、意思形成の過程の情報であるとは言えない。

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) 本号後段で実質的に保護している渉外は、単に儀礼的なものでなく、協議の目的や内容がわかるものを想定しており、本件情報はここでいう渉外等には当たらない。

(2) 府知事による交際の程度、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、実施機関に対する不満や不快を回避することが本号で保護されるべき実施機関の正当な利益とは言えない。また、公開する利益の方が大きい。

(3) 実施機関による評価、位置付けは、慶弔・見舞い等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り、何故交際費の場合のみ秘匿されるのか合理性に乏しい。

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 知事交際費の法的性格について

(1) 知事は、府政の円滑な執行を図り、公共の福祉を増進するため、京都府を代表して、極めて広範囲かつ多数の関係諸団体、関係者との渉外等対外的な事務事業を遂行しているが、このような渉外等事務事業を行う上で特に必要な経費が知事交際費である。

知事交際費の法的根拠としては、地方自治法施行規則第 15 条第 2 項に規定され、その予算は、議会で議決されている。

その執行については、京都府会計規則の規定に従って資金前渡吏員が資金前渡を受け、本件公文書に受払状況を記入整理し、その経理の状況を明らかにしている。

ただし、交際費の具体的な支出内容については、法令等に何ら規定されておらず、その行政実例において、

- ・ 「一般的には、対外的に活動する地方公共団体の長その他執行機関が、その行政執行のために必要な外部との交際上要する経費で、交際費の予算科目から支出される経費である。」(昭和 28 年 7 月 1 日付け自行行発第 200 号)
- ・ 「地方自治法第 199 条第 1 項の規定により交際費の内容まで監査することは、経費の性質にかんがみ適当ではないが、収支の経理手続きについてはこれを行うことはさしつかえない。」
「議会又は住民の直接請求による場合は監査できるが、結果の公表に当

たっては、費目の性質上適当な配慮が必要であろう。」

(昭和24年1月26日付け自発第79号)

・ 「地方自治法第75条の規定による監査の公表は、その実施した監査の大要を示し、その結果の法的ないし事実上の適不適について公表すれば足りるものである。」(昭和28年7月1日付け自行行発第20号)

・ 「監査委員は、交際費についても監査することができるが、交際費の性質にかんがみ、収支の経理手続きについて行うことを受当と考える。」

(昭和32年5月16日付け自丁行発第80号)

とされている。

したがって、知事の交際費は、予算について議会の議決を得、かつ京都府会計規則に基づき予算の範囲内で適正に会計処理されておれば、その具体的な支出内容については、法的に規定されていないことや行政実例においても特段の配慮が図られていることから、知事の裁量に委ねられているものである。

2 本件公文書について

(1) 本件異議申立てに係る公文書でもある「資金前渡金受払表」は、交際費の経理の状況を明確にするため京都府会計規則に基づき資金前渡を受けた交際費を経理したもので、知事が極めて広範囲にかつ多数の関係諸団体、関係者との渉外等対外的な事務事業の遂行に伴って、特に必要とした経費が1件毎に記載されており、知事交際費の資金前渡金受領額、支払月日、支払額、支払目的、支出相手方等の具体的な内容に関する事項が一括して記載されているものである。

したがって、本件公文書は単に経理状況を示すだけでなく、知事が公正かつ適切に府政の執行を図るために、対外的な折衝である調整、交渉、渉外等の公の交際を必要とする関係者等の範囲、内容、程度等を表すものである。

(2) 本件公文書についての非公開部分には、知事交際費の執行に係る慶弔等支出の相手方（知事交際の相手方若しくは債権者たる個人名及び法人名）が記載されている。

3 条例第5条第1号に該当することについて

(1) 知事が行う渉外等対外的な事務事業については、慶弔、見舞い等の儀礼的な性格を有した行為が多分に含まれており、既に公開した情報と本件情報の組み合わせによって得られる情報は、個人に関する情報に当たる。

(2) また、本件公文書は、知事が行う渉外等対外的な事務事業に係る相手方の範囲、内容、交際の程度等についても明らかになるものであり、本件情報から個人が特定され、また、特定される可能性がある。

(3) 一般的に、この儀礼的な行為は、各地域の慣習に基づき、信頼関係等を維持確保するために必要な相手方に、金銭及び物品により弔意、祝意、謝意等を表すために行うものであり、従来から行われている社会的慣行である。このような儀礼的行為の内容について、第三者に公表することは慣習的にも前提としていないし、当然個人についても通常他人に知られたくないと望むものであり、そのことは社会通念上正当と認められるものである。

4 条例第5条第3号に該当することについて

本件情報のうち法人その他の団体又は事業を営む個人への支出に関する情報は、取引内容・収入及び社会的活動等を表す法人情報であり、これら情報は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、当該事業者等の営業上の情報及び社会的活動の範囲や評価が明らかにされ、これら法人等の取引上の利益を害し、同業者間での競争上の地位その他正当な利益を害することは明白である。

5 条例第5条第6号に該当することについて

(1) 知事が行う渉外等対外的な事務事業の性格について

ア 知事が京都府を代表して極めて広範囲かつ多数の関係諸団体、関係者を行う渉外等対外的な事務事業は、当該事務事業を反復、継続して、それらの関係諸団体、関係者との良好な信頼関係等を維持、確保、発展させていくことにより公正かつ適切な府政の執行を行い、ひいては公共の福祉の増進を目的とするものであり、行政運営上、必要な事務事業である。

イ 当該事務事業を一度限りでなく反復、継続して行うのは、その目的を達成し得る信頼関係等を形成するためであり、その内容は常に一定のものでなく変化していく性格を有している。

また、当該事務事業には、慶弔、見舞い等の儀礼的な性格を有した行為が多分にふくまれており、一般的にこの儀礼的な行為は社会生活関係において良好な信頼関係を維持、確保、発展させるための手段として従来から行われてきた社会的慣行である。

(2) 知事の裁量について

ア 知事交際費の監査において、1(1)で例示した行政実例のとおり、一般会計予算と同様監査対象となるが、交際費の性質に鑑み、収支の経理手続きについて行うことが妥当であり、交際費の内容まで監査することは適当でないとされている。議会又は住民の直接請求による場合も監査できるが、その結果の公表に当たっては費目の性質上、適当な配慮が必要とされている。

イ このように、知事交際費が他の一般会計予算の科目と違って、知事交際費に関する行政実例において特段の配慮が図られていることからわかるように、その具体的な支出内容については、知事の裁量に委ねられているものである。

ウ 知事交際費について知事の裁量が認められるのは、その性質に鑑み、知事が京都府を代表して行う、極めて広範囲かつ多数の関係諸団体、関係者との渉外等対外的な事務事業について具体的な事案に対応した適切な執行を可能にするために他ならない。

(3) 条例第5条第6号前段に規定する「意思形成の過程における情報」に該当することについて

ア 知事が渉外等対外的な事務事業を行う際には、知事交際費を支出するか否か、あるいは支出するとして何をどの程度支出するかを知事の裁量により決定するものであり、その結果が本件公文書に記載されている情報である。

イ また、知事が同種の渉外等対外的な事務事業を行う際に、知事交際費の支出に当たって、知事の裁量により決定を行う上での参考となるものが本件公文書に記載されている情報である。

(4) 条例第5条第6号前段に規定する「公開することにより、当該若しくは同種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もの」に該当することについて

本件情報を公開した場合、既公開部分と複合することにより明らかになる渉外等対外的な事務事業の関係者の範囲、内容、交際の程度等の情報は、知事の裁量により知事交際費が決定されるまでの意思形成過程の情報であり、それが公開されることにより知事の裁量の範囲が明らかにされることから、知事の裁量が著しく侵害され、将来同種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6号後段に規定する「事務事業情報」に該当することについて

知事交際費の支出を伴う場合のある知事が行う渉外等対外的な事務事業は、(1)で明らかなように条例第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に該当する。

(6) 条例第5条第6号後段に規定する「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」に該当することについて

ア 本件情報を公開することにより、知事が行う渉外等対外的な事務事業に係る関係者の範囲、内容、交際の程度等が明らかになり、その結果、関係者が他の関係者と比較したり、不特定の者に関係者との交際の程度を知られることにより、関係者に、府に対する不満、不快等の念を抱かせることとなり、今まで培われてきた関係者との良好な信頼関係等が損なわれる。同様に、交際費の支出を伴わないで交際を行ってきた交際の相手方との間でも著しい支障が生じる。

イ また、知事が行う渉外等対外的な事務事業は、慶弔、見舞い等の儀礼的な行為が多く含まれていることから、その内容を公開すること自体が儀礼に反する行為であり、社会的慣行からいっても当然にして交際の相手方も公開されることは予想しておらずかつ望まないことから、相手方の信頼を失うこととなり、良好な信頼関係が損なわれる結果になる。

ウ 公開することにより明確になる当該情報は、知事の裁量により決定された知事交際費の支出結果であり、その情報からは知事の裁量の範囲、すなわち知事がどのような基準で知事交際費を支出しているのかが明確になるものであり、知事の裁量が著しく侵害され、裁量を硬直化し、知事の渉外等対外的な事務事業の萎縮を招いてしまうこととなる。その結果として具体的事案に応じた適切な渉外等対外的な事務事業の目的が達成できなくなると認められる。

エ また、渉外等対外的な事務事業は、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ことから、上記と同じ理由により当該又は同種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があると認められる。

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、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、本件情報の全てが条例第5条第6号に該当するほか、本件情報のうち、知事の交際の相手方である個人に関する情報は、第5条第1号に、知事の交際の相手方である法人等に関する情報及び支払先である法人等又は事業を営む個人に関する情報は第5条第3号に該当すると説明する。

したがって、まず、本件情報が条例第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) 条例第5条第6号後段について

条例第5条第6号後段は、「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条各号の規定にあつては、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。

(2) 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

知事は、京都府の代表者として、極めて広範囲かつ多数の関係諸団体、関係者を行う接遇、儀礼、交際等の対外的な事務事業を行っているが、この際、特に必要な経費が知事交際費である。

当審査会において、本件公文書の内容について確認したところ、知事交際費の支出を支払年月日、支払額、支払目的、支出相手方等の具体的内容について1件毎に一括して記載されたものと認められ、これは知事の交際の関係者等の範囲、内容、程度等をも表すものである。

以上のように、本件情報は、知事の渉外等対外的な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

本件情報のうち香典、櫛生花等代、祝金、激励金、見舞金、贈答品等代及び会費についての支出先は、知事の交際の相手方である個人又は法人その他の団体であり、これらを公開すると、知事が行う渉外等対外的な事務事業に係る特定の関係者及びそれら関係者に対する府の評価（範囲、内容、交際の程度等）が明らかになり、その結果、不特定の者に交際の程度を知られたり、関係者が他の関係者と比較したりすることにより、関係者に、府に対する不満、不快等の念を抱かせることとなり、今まで培われてきた関係者との良好な信頼関係等が損なわれる。その結果、当該事務事業の目的が達成できなくなると認められる。

また、渉外等対外的な事務事業は、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ことから、上記と同じ理由により当該又は同種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があると認められる。

しかしながら、本件情報のうち、名刺印刷代、タバコ代、印刷代及び飲料代（以下「印刷代等」という。）に係る部分については、当該物品が不特定多数の者に対し提供されるという性質上、知事の交際相手方としての個人又は法人その他の団体として特定できないものである。

このため、これらの情報については、公開しても知事交際費の支出に係る交際相手方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。

(3) その他について

印刷代等に係る支出事業者名について、なお、実施機関は、条例第5条第6号前段及び条例第5条第3号に該当すると主張するので、次にこれらについて検討することとする。

まず、条例第5条第6号前段で規定する意思形成の過程における情報であるかどうかは措くとしても(2)で述べたように、印刷代等に係る支出先を公開しても、知事の特定の交際相手方が明らかにはならず、また、知事の裁量の範囲が明らかになるものではないことから、知事の裁量が著しく侵害され、将来の同種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は認められない。

また、条例第5条第3号に該当するかどうかについては、当該情報を公開しても具体的な商品内容を含む取引状況は明らかとはならず、法人等の正当な利益を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。