

最高裁判所平成6年1月27日判決（判例時報1487号32頁）
最高裁判所平成13年3月27日判決（判例時報1749号25頁）

知事の交際費と情報公開

第1 情報公開法と情報公開条例

国の情報公開制度については、情報公開法（行政機関の保有する情報の公開に関する法律）があるが、同法は、地方公共団体には適用されず（情報公開法第2条第1項、第25条）、地方公共団体の情報公開制度については、地方公共団体ごとに情報公開条例で定められている。そうすると、その内容は地方公共団体によって異なり得ることになる。

第1次上告審判決（最高裁判平成6年1月27日判決）で問題となった大阪府公文書公開等条例（当時）の条文（ただし、第1次上告審判決に記載された範囲のもの。第10条については第2次上告審判決（最高裁判平成13年3月27日判決）のそれ）、及びそれに相当する現

在の標準的な情報公開条例（世田谷区情報公開条例）の条文は、次のとおりである（傍線は筆者による。以下、傍線につき同様）。

【開示義務】

〈大阪府公文書公開等条例〉
第8条柱書 同条各号所定の情報が記録されている公文書は公開しないことができる旨

〈世田谷区情報公開条例〉
第7条柱書 実施機関は、開示請求があったときは、開示請求に係る行政情報に次の各号のいずれかに該当する情報（以下「非開示情報」という。）が記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該行政情報を開示しなければならない。

第7条第3号 法人（国、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人を除く。）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つて公にすることによる、当該法人等又は当該事業を営む個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの

【非開示情報—法人等情報】

〈大阪府公文書公開等条例〉

第8条第1号 法人等に関する情報や事業を営む個人の当該事業に関する情報であつて、公にすることにより、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

〈世田谷区情報公開条例〉
第7条第3号 法人（国、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人を除く。）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つて公にすることによる、当該法人等又は当該事業を営む個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの

第7条第3号 法人（国、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人を除く。）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つて公にすることによる、当該法人等又は当該事業を営む個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの

【非開示情報—審議等情報】

〈大阪府公文書公開等条例〉

第8条第4号 府の機関等が行う企画、調整等に関する情報であつて、公にすることに より、当該又は同種の事務を公正かつ適切に行うことに著しい支障を及ぼすおそれのあるもの

〈世田谷区情報公開条例〉

第7条第5号 実施機関並びに国、独立行政法人等、他の地方公共団体及び地方独立行政法人の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であつて公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に区民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え、若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの

【非開示情報—事務事業情報】

〈大阪府公文書公開等条例〉

第8条第5号 府の機関等が行う交渉、渉外、争訟等の事務に関する情報であつて、公にすることにより、当該若しくは同種の事務の目的が達成できなくなり、又はこれらの事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすおそれのあるもの

〈世田谷区情報公開条例〉

第7条第6号 実施機関又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であつて公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの

イ 監査、検査、取締り又は試験に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ

ロ 契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、国、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ

ハ 調査研究に係る事務に関し、その公正かつ能率的な遂行を不当に阻害するおそれ

ニ 人事管理に係る事務に関し、その公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ

【非開示情報—個人情報】

〈大阪府公文書公開等条例〉

第9条柱書 同条各号所定の情報が記録されている公文書は公開してはならない旨

第9条第1号 個人の思想、宗教等の私事に

関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であつて、特定の個人が識別されるもののうち、一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められるもの

〈世田谷区情報公開条例〉

第7条第2号 個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であつて特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの

【部分開示】

〈大阪府公文書公開等条例〉

第10条 実施機関は、公文書に次に掲げる情報が記録されている部分がある場合において、その部分を容易に、かつ、公文書の公開の請求の趣旨を損なわない程度に分離できるときは、その部分を除いて、当該公文書の公開をしなければならない。

1 第8条各号のいずれかに該当する情報で、当該情報が記録されていることによりその記録されている公文書について公

文書の公開をしないこととされるもの

2 前条各号のいずれかに該当する情報

〔世田谷区情報公開条例〕

第8条 実施機関は、開示請求に係る行政情報の一部に非開示情報が記録されている場合において、非開示情報に係る部分を容易に区分して除くことができ、かつ、区分して除くことにより当該開示請求の趣旨が損なわれることがないと認められるときは、当該非開示情報に係る部分以外の部分を開示しなければならない。

2 開示請求に係る行政情報に前条第2号の情報（特定の個人を識別することができるものに限る。）が記録されている場合において、当該情報のうち、特定の個人を識別することができることとなる記述等の部分を除くことにより、公にしても、個人の権利利益が害されるおそれがないと認められるときは、当該部分を除いた部分は、同号の情報に含まれないものとみなして、前項の規定を適用する。

第2 第1次上告審判決

1 事案の概要

被上告人は、昭和60年1月ないし3月に支出した大阪府知事の交際費についての公文書の公開（閲覧及び写しの交付）を請求した。

上告人（大阪府）は、同請求に対応する公文書として、①経費支出伺、②支出命令伺書、③債権者の請求書、領収書等の交際費の執行の内容を明らかにした文書及び④歳出予算差引表を特定し、そのうち経費支出伺〔①〕、支出命令伺書〔②〕及び歳出予算差引表〔④〕を公開したが、債権者の請求書、領収書等の交際費の執行の内容を明らかにした文書〔③〕（以下「本件文書」という。）については、そこに記録されている情報が大阪公文書公開条例第8条第1号、第4号、第5号及び第9条第1号に該当するとして、これを公開しない旨の決定（以下「本件処分」という。）をした。

本件文書〔③〕は、具体的には、③―①債権者の請求書及び領収書（以下「債権者請求書等」という。）、③―②歳出額現金出納簿並びに③―③支出証明書であり、そこに記録された支出内容は、(1)慶弔、見舞い等に関するもの、(2)各種団体及びその主催行事等への賛助、協賛に関するもの、(3)饗別に関するもの、(4)懇談に関するものに分けられる。債権者請求書等〔③―①〕は、知事が懇談会等で外部の飲食店等を利用した際の請求書等が主なものであり、懇談の日時、場所、出席人数並びに料理等の単価及びその合計額が記録されており、懇談等の名称、出席者の

氏名等は原則として記録されていないが、府の担当者により出席者の氏名がメモ書き等の形で記録されたものもある。歳出額現金出納簿〔③―②〕は、現金の出納状況を、年月日、摘要、金員の受払状況とその残額とに分けて記録し、摘要欄には交際の相手方、使途等を具体的に記録している。債権者請求書等及び歳出額現金出納簿のいずれにも、懇談の内容は全く記録されていない。また、支出証明書〔③―③〕は、お祝い、香典等領収書が得られないような支出について、支出年月日、支出金額、支出先、支出の目的を記録した書類であり、特に決まった様式はない。

2 判旨

(1) 企画調整等事務、交渉等事務
ア 「知事の交際費は、都道府県における行政の円滑な運営を図るため、関係者との懇談や慶弔等の対外的な交際事務を行うのに要する経費である。このような知事の交際は、懇談については本件条例8条4号の企画調整等事務又は同条5号の交渉等事務に、その余の慶弔等については同号の交渉等事務にそれぞれ該当する」
イ 「これらの事務に関する情報を記録した文書を公開しないことができるか否かは、

これらの情報を公にすることにより、当該若しくは同種の交渉等事務としての交際事務の目的が達成できなくなるおそれがあるか否か、又は当該若しくは同種の企画調整等事務や交渉等事務としての交際事務を公正かつ適切に行うことに著しい支障を及ぼすおそれがあるか否かによって決定される」

ウ 「知事の交際事務には、懇談、慶弔、見舞い、賛助、協賛、饞別などのように様々なものがあると考えられるが、いづれにしても、これらは、相手方との間の信頼関係ないし友好関係の維持増進を目的として行われるものである。そして、相手方の氏名等の公表、披露が当然予定されているような場合等は別として、相手方を識別し得るような前記文書の公開によって相手方の氏名等が明らかにされることになれば、懇談については、相手方に不快、不信の感情を抱かせ、今後府の行うこの種の会合への出席を避けるなどの事態が生ずることも考えられ、また、一般に、交際費の支出の要否、内容等は、府の相手方とのかかわり等をしん酌して個別に決定されるという性質を有するものであることから、不満や不快の念を抱く者が出ることが容易に予想される。そのような事態は、交際の相手方との間の

信頼関係あるいは友好関係を損なうおそれがあり、交際それ自体の目的に反し、ひいては交際事務の目的が達成できなくなるおそれがある」

「さらに、これらの交際費の支出の要否やその内容等は、支出権者である知事自身が、個別、具体的な事例ごとに、裁量によって決定すべきものであるところ、交際の相手方や内容等が逐一公開されることとなった場合には、知事においても前記のような事態が生ずることを懸念して、必要な交際費の支出を差し控え、あるいはその支出を画一的にすることを余儀なくされることも考えられ、知事の交際事務を適切に行うことに著しい支障を及ぼすおそれがある」

「したがって、本件文書のうち交際の相手方が識別され得るものは、相手方の氏名等が外部に公表、披露されることがもともと予定されているものなど、相手方の氏名等を公表することによって前記のようなおそれがあるとは認められないようなものを除き、懇談に係る文書については本件条例8条4号又は5号により、その余の慶弔等に係る文書については同条5号により、公開しないことができる文書に該当する」

(2) 個人情報

「また、本件における知事の交際は、それが知事の職務としてされるものであっても、私人である相手方にとっては、私的な出来事といわなければならない。本件条例9条1号は、私事に関する情報のうち性質上公開に親しまないような個人情報記録されている文書を公開してはならないとしているものと解されるが、知事の交際の相手方となった私人としては、懇談の場合であると、慶弔等の場合であるとを問わず、その具体的な費用、金額等までは一般に他人に知られたくないと望むものであり、そのことは正当であると認められる。」

「そうすると、このような交際に関する情報は、その交際の性質、内容等からして交際内容等が一般に公表、披露されることがもともと予定されているものを除いては、同号に該当する」

「したがって、本件文書のうち私人である相手方に係るものは、相手方が識別できるようなものであれば、原則として、同号により公開してはならない文書に該当する」

第3 第2次上告審

1 事案の概要

第1次上告審による差戻し後の控訴審判決に対する上告審判決。

2 判旨(部分開示に関する部分)

(1) 「本件条例10条は、1個の公文書について本件条例8条各号又は9条各号のいずれかの事由(以下「非公開事由」という。)に該当する情報が記録されている部分をその余の部分から容易に、かつ、公文書の公開の請求の趣旨を損なわない程度に分離できるときは、非公開事由に該当する情報が記録されている部分を除いたその余の部分を公開することを実施機関に義務付けるものであって、同条所定の要件に該当する限り、実施機関は同条所定の公文書の部分公開をしなければならず、本件条例7条各号に掲げる者(以下「住民等」という。)は、実施機関に対して、本件条例10条所定の部分公開を請求することができる」

「しかしながら、同条は、その文理に照らすと、1個の公文書に複数の情報が記録されている場合において、それらの情報のうちに非公開事由に該当するものがあるときは、当該部分を除いたその余の部分についてのみ、これを公開することを実施機関に義務付けているにすぎない。すなわち、同条は、非公開事由に該当する独立した一体的な情報を更に細分化し、その一部を非公開とし、その余の部分にはもはや非公開事由に該当する情報は記録されていないものとみなして、これを公

開することまでも実施機関に義務付けているものと解することはできない」

「したがって、実施機関においてこれ〔注〕独立した一体的な情報〕を細分化することなく一体として非公開決定をしたときに、住民等は、実施機関に対し、同条を根拠として、公開することに問題のある箇所のみを除外してその余の部分を公開するよう請求する権利はなく、裁判所もまた、当該非公開決定の取消訴訟において、実施機関がこのような態様の部分公開をすべきであることを理由として当該非公開決定の一部を取り消すことはできない」

(2) 「もともと、住民等の公文書の公開請求に対し、実施機関において、本件条例3条の趣旨をも踏まえて、その裁量判断により、本件条例9条1号に該当する情報が記録されている公文書のうち氏名、生年月日その他の特定の個人を識別することができることとなる記述等の部分(個人識別部分)のみを非公開とし、その余の部分を公開するなど、非公開事由に該当する独立した一体的な情報を更に細分化してその一部が記録されている公文書の部分のみを非公開とし、その余の部分を公開するといった態様の部分公開を任意に行うことは、本件条例の許容するところと解される」

「そして、実施機関がこのような態様の部分公開を任意に行った場合には、これに不服のある住民等は、非公開とされた部分をも公開すべきであると主張して、訴訟手続により当該部分に係る非公開決定の全部取消しを求めることができ、裁判所は、当該非公開決定が違法であると判断したときは、これを取り消すことができる」

「しかし、前記のとおり、住民等が実施機関に対して上記のような態様の部分公開を権利として請求することができるか否かはまた別であって、住民に地方公共団体の機関の保有する公文書の公開を請求する権利をどのような要件の下にどの範囲で付与するかは、専ら各地方公共団体がその条例において定めるべき事柄であり、上記のような規定を有するにすぎない本件条例の下においては、住民等が実施機関に対して上記のような態様の部分公開を請求する権利を付与されているものとして解することはできない」

「これを本件のような知事の交際事務に関する情報であって交際の相手方が識別され得るものが記録されている公文書についていえば、当該情報が本件条例8条4号、5号又は9条1号に該当する場合においては、実施機関は、当該情報のうち交際の相手方の氏名等交際の相手方を識別することができることと

なる記述等の部分（以下「相手方識別部分」という。）を除いた部分を公開しなければならぬ義務を負うものではなく、実施機関がその裁量判断により相手方識別部分を除いてその余の部分を開示するものとした場合はともかく、そのような部分公開が相当でないとは判断して相手方識別部分をも含めて非公開決定をした場合には、裁判所は当該決定を取り消すべき理由はないのであって、裁判所が、更に進んで、非公開とされた相手方識別部分を除き、その余の部分について非公開決定を取り消すなどという裁判をすることはできない」

(3) 「本件文書についてこれをみると、前記第1の2(4)の事実関係等によれば、歳出額現金出納簿については、各交際費の支出ごとにその年月日、摘要、金員の受払等の関係記載部分が当該交際費に係る知事の交際に関する独立した一体的な情報を成すものとみるべきであるから、当該記載部分を更に細分化して相手方識別部分等その一部のみを非公開としその余の部分を開示するものに基づいて公開しなければならぬものとするとはできない。支出証明書については、各交際費の支出ごとにこれに対応する支出証明書に記載された情報が全体として当該交際費に係る知事の交際に関する独立した一体的な情報を成

すものとみるべきであるから、同様に、これを更に細分化してその一部のみを非公開としその余の部分を開示しなければならぬものとするとはできない。領収書及び請求書兼領収書については、各交際費の支出ごとにこれに対応する領収書又は請求書兼領収書に記載された情報が府の担当者によるメモ書き部分をも含めて全体として当該交際費に係る知事の交際に関する独立した一体的な情報を成すものとみるべきであるから、同様に、これを更に細分化してその一部のみを非公開としその余の部分を開示しなければならぬものとするとはできない」

第4 実務上の検討

1 第1次上告審判決は、知事の交際は、懇談については本件条例（大阪府公文書公開条例）第8条第4号の企画調整等事務又は同条第5号の交渉等事務に、その余の慶弔等

については同号の交渉等事務にそれぞれ該当するとし、本件文書〔③〕のうち、交際の相手方が識別され得るものは、相手方の氏名等が外部に公表、披露されることがもともと予定されているものなど、相手方の氏名等を公表することによって前記第2、2、(1)、ウで指摘されているおそれがあるとは認められないようなものを除き、懇談に係る文書につい

ては本件条例第8条第4号又は第5号により、その余の慶弔等に係る文書については同条第5号により、公開しないことができる文書に該当するとした。

これを、現在の標準的な条例に当てはめると、次のようになる。すなわち、首長の交際費に関する文書は、「事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」（世田谷区情報公開条例第7条第6号）に該当するかどうかの問題になり、本件文書〔③〕のうち、㉠交際の相手方が識別され得るものは、㉡相手方の氏名等が外部に公表、披露されることがもともと予定されているものなど、相手方の氏名等を公表することによって交際事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとは認められないようなものを除き、公開しないことができる文書に該当する。

2 また、第1次上告審判決は、知事の交際に関する情報は、その交際の性質、内容等からして交際内容等が一般に公表、披露されることがもともと予定されているものを除いては、本件条例第9条第1号に該当し、本件文書〔③〕のうち私人である相手方に係るものは、相手方が識別できるようなものであれば、原則として、同号により公開してはなら

ない文書に該当するとした。

これを現在の標準的な条例に当てはめると、次のようになる。すなわち、本件文書(③)は、私人である相手方に係るものは、相手方が識別できるようなものであれば、公開しないことができる文書に該当する(世田谷区情報公開条例第7条第2号)。なお、同条例第7条第2号では、本人識別情報であることのみが要件とされ、「一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められる」ことは要件とされていないから、「実際の性質、内容等からして交際内容等が一般に公表、披露されることがもともと予定されているもの」かどうかを検討する必要はない。

3 前記1及び2(特に前記2)からすると、現在の標準的な条例においては、本件文書(③)は、相手方が識別できるものであれば、ほぼ無条件に、公開しないことができる文書に該当することになる。

そこで、どの範囲で公開しないことができるようになるのかという問題が重要になる。このことについて、第2次上告審判決は、1個の公文書に複数の情報が記録されている場合において、それらの情報のうちに非公開事由に該当するものがあるときは、当該部分を除いたその余の部分についてのみ、これを公

開することを実施機関に義務付けているにすぎず、非公開事由に該当する独立した一体的な情報を更に細分化し、その一部を非公開とし、その余の部分にはもはや非公開事由に該当する情報は記録されていないものとみなして、これを公開することまでも実施機関に義務付けているものではないとした。

具体的には、担当者にて出席者の氏名をメモ書きした領収書(③-①)についてみると、各交際費の支出ごとにこれに対応する領収書に記録された情報(担当者によるメモ書き部分を含む)が全体として当該交際費に係る首長の交際に関する独立した一体的な情報を成すものであり、領収書全体につき開示しないことができる(逆に、担当者にて出席者の氏名をメモ書きしていなければ、領収書は開示しなければならぬことになる)。

なお、実施機関の裁量判断により、任意に、担当者がメモ書きした出席者の氏名のみを非開示とし、その余の部分を開示することはでき、そのようなことをした場合には、これに不服のある請求者は、非開示とされた部分をも開示すべきであると主張して、訴訟手続により当該部分に係る非開示決定の全部取消しを求めることができ、裁判所は、当該非開示決定が違法であると判断したときは、これを取り消すことができることになる。

