

答 申 情 第 1 0 9 号  
令和元年10月17日

京 都 市 長 様

京都市情報公開・個人情報保護審査会  
会 長 佐 伯 彰 洋  
(事務局 総合企画局情報化推進室情報管理担当)

京都市情報公開条例第18条第1項の規定に基づく諮問について（答申）

平成31年4月12日付け都広第1号をもって諮問のありました下記のことについて、  
別紙のとおり答申します。

記

特定の屋外広告物に係る行政指導等の資料の公文書一部公開決定事案（諮問情第188号）



## 1 審査会の結論

処分庁が行った公文書一部公開決定処分は妥当である。

## 2 審査請求の経過

(1) 審査請求人は、平成31年2月20日に、処分庁に対して、京都市情報公開条例（以下「条例」という。）第6条第1項の規定により、「2000年以降に京都市が立て看板について京都大学とやり取りをした全資料かつ行政指導（京都大学に対する）に関する全ての資料」との公開請求を行った（以下「本件請求」という。）。

(2) 処分庁は、本件請求に係る公文書として「京都大学との協議（4件）」、「文書指導に係る京都大学との協議（摘録）」、「立て看板掲出に係る京都大学との協議（摘録）（2件）」、「京都大学の看板についての協議」、「京都大学との協議について（2件）」、「京都大学周辺（東大路一条交差点付近）に設置されている路上看板について」及び「経過表（3件）」（以下これらをまとめて「本件公文書」という。）を特定したうえ、公文書一部公開決定処分（以下「本件処分」という。）をし、平成31年3月6日付けで、その旨及びその理由を次のとおり審査請求人に通知した。

条例第7条第6号に該当

指導対象者との協議・折衝に関する内容が記載された部分については、公開することにより、行政指導の手法、手段が明らかになるとともに是正指導の際の事情聴取において、指導対象者から率直な意見が得られなくなることが想定され、今後反復し発生する屋外広告物の是正指導・取締りに係る事務に関し、正確な事実の把握が困難になり、適正な事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあるため。

(3) 審査請求人は、平成31年3月18日に、本件処分を不服として、行政不服審査法第2条の規定により、本件処分において非公開とした部分の公開を求める審査請求をした。

なお、処分庁は、本件請求に対して本件処分とは別に、「立て看板等の設置について（通知）」を特定したうえ公文書公開決定処分をしているが、当該処分に対して審査請求はなされていない。

## 3 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、公文書一部公開決定とされた本件公文書を全面的に公開する

ことを求めるというものである。

#### 4 処分庁の主張

弁明書及び審査会での職員の説明によると、処分庁の主張は、おおむね次のとおりであると認められる。

##### (1) 本件公文書について

本件公文書は、京都市屋外広告物等に関する条例（以下「広告物条例」という。）に基づいて本市が国立大学法人京都大学（以下「大学」という。）に対して行った是正指導等に関し、その内容等を協議録として作成したものである。

##### (2) 屋外広告物の是正指導事務（以下「本件事務」という。）について

本件事務は、広告物条例において定めた各規制区域の基準に対し、当該基準に適合していない屋外広告物を表示、設置している者等に対し、当該屋外広告物を広告物条例の基準に適合させるよう期限を設け指導を行っているものである。

なお、平成19年から実施した新景観政策では、屋外広告物についても大幅な基準や規制地域の見直しを行い、基準に適合していない屋外広告物については市内全域において指導を行っている。

##### (3) 条例第7条第6号に該当することについて

本号は、公開することによって、本市が行う事務事業の目的が損なわれたり、公正かつ適正な執行が妨げられるものがあるため、これらに係る情報を非公開とすることができることを定めたものである。

条例第7条第6号アにおいて、対象として示されている「監査、検査、取締り又は試験に係る事務」の事務は例示的なものであり、同種の事務を排除しているものではない。また、非公開情報が公開されることによって生じる支障である「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」についても、必ずしもこれらのおそれ限定している趣旨ではない。

この中で、大学への立て看板指導を含む本件事務は、上記「監査、検査、取締り」事務の何れの側面をも持ち合わせた業務であり、条例に示された事務が例示的であることを踏まえると、本件事務が条例第7条第6号アの対象事務に含まれることは明らかである。

また、本件事務を適正に実施するに当たっては、違反掲出に至った経緯、違反の状況把握、円滑な是正への取組等において、指導対象者と協議し、率直な意見を聴きと

るなかで正確な事実把握を行うことが不可欠である。そのため、本件公文書のうち申し立てた事実等が公開されるということが前提とされるならば、率直な意見の聴取に支障が出ることで正確な事実把握等が困難となることは明白である。また、指導対象との協議内容を公開することは、行政指導の手法、手段が明らかとなり、今後の本件事務の執行に関し、適正な事務執行の妨げとなるおそれがあるため。

(4) 以上のとおり、本件処分に違法または不当な点はない。

## 5 審査請求人の主張

審査請求書、反論書及び口頭意見陳述によると、審査請求人の主張は、おおむね次のとおりであると認められる。

(1) 屋外広告物条例は国立大学法人に関して許可対象ではないため（例外規定法人税法別表第2対象団体）であるため取締り対象でもない。そのため京都市公開条例第7条第6号に該当しないため条例の制定内容から原則公開すべきである。

国立大学法人京都大学は屋外広告物条例の適用除外団体であり、情報非開示の事由が当てはまらない。

そもそもこの行政指導自体が立て看に関する規制の根拠となっている屋外広告物条例に基づかない行政措置であり一部非公開とした理由として、京都市情報公開条例7条6号「ア 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」が当てはまらない。

京都市屋外広告物条例6条で屋外広告物の掲示を禁止する地区と場所を規定しており2項で、「前項の規定は、次に掲げる屋外広告物及びその掲出物件については適用しない。」として、6条2項(2)において「国若しくは地方公共団体の機関又は別に定める公共的団体が公共の目的のために表示する屋外広告物」が挙げられている。実際に公共的団体の例示として、京都市屋外広告物条例施行規則8条において「条例第6条第2項第2号に規定する別に定める公共的団体は、次の各号に掲げるものとする。

(1)法人税法別表第1に掲げる公共法人(地方公共団体を除く。)及び同法別表第2に掲げる公益法人等」と規定がなされている。そして法人税法別表第1には国立大学法人が記載されていることから、国立大学法人京都大学は屋外広告物の掲示を禁止されていない公共的団体である。そのためそのような公共的団体に行われた「行政指導」は屋外広告物条例などの法的根拠がないものであり、「ア 監査、検査、取り締まり又は試験に関わる事務」に関わる行政措置とは認められない。そのため情報公開が妥当である。

今回、屋外広告物条例を作る際に、労働組合や、住民が作る自治会などは適用除外となっているが、京都大学は、京都市の行政指導に基づいて、労働組合の立て看板を撤去したり、学生自治会の立て看板を撤去したりしている。

- (2) 行政指導が任意であり、情報非開示の理由には当てはまらない。

行政手続法第2条6項において、行政指導を「行政機関がその任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であつて処分に該当しないものをいう。」と定義されており、任意の指導、勧告、助言に限定された行政措置である。そのため行政指導は処分に向けた「監査、検査、取り締まり」に関わる事務とはいえ、京都市情報公開条例7条第6号が該当せず、そのような行政指導の場合、情報公開条例の趣旨に基づき情報を開示しなければならない。

- (3) 自分としては今回の国立大学法人に対して行っているような行政指導は条例に基づかないものであると考えているが、100歩譲って、条例に基づいた行政指導であり、監査、検査、取締りのための一つの手続であるとみなしたとしても、立て看板は既に公的に設置され、誰にでも目に付くものなので、正確な事実の把握を困難にするおそれや、違法若しくは不当な行為を容易にして、若しくは発見を困難にするおそれはない。

- (4) 法的根拠のない行政指導であること、行政指導は任意のお願いに過ぎないこと、事実の把握や発見を困難にするおそれがないこと、の3点を主張するものである。そういう意味で、今回の情報公開の黒塗り状態は不適當であり、公開を求めたい。

## 6 審査会の判断

当審査会は、処分庁の主張及び審査請求人の主張を基に審議し、下記のとおり判断する。

- (1) 本件公文書について

本件公文書は、大学の外構周辺に設置されている立て看板（以下「立て看板」という。）について、処分庁が大学に対して行った広告物条例に基づく是正指導等における具体的な協議の内容が記録された協議録のほか、大学と行った協議の経過や結果等について内部で報告した資料である。

- (2) 条例第7条第6号該当性について

ア 条例第7条第6号について

条例第7条第6号は、京都市等が行う事務又は事業の中には、監査、検査、取締りに係る事務（以下「監査事務等」という。）など、当該事務又は事業の性質上、公開することによって、その目的が損なわれたり、公正かつ適切な執行が妨げられるものがあるため、その適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある情報について、非公開とすることを定めたものである。「適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」にある「支障」の程度は、名目的なものでは足りず、実質的なものであることが必要であり、「おそれ」も、抽象的な可能性では足りず、法的保護に値する程度の蓋然性が求められる。

また、本号は、事項的基準（「監査事務等」など）と定性的基準（「正確な事実の把握を困難にするおそれ」など）を組み合わせているので、事項的基準に該当し、かつ、定性的基準も満たしているかを慎重に判断する必要がある。

イ 事項的基準該当性について

(7) 条例第7条第6号アでは、事項的基準の一例として「監査、検査、取締り又は試験に係る事務」を挙げ、「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」がある場合に非公開情報に該当することが示されている。「監査」、「検査」、「取締り」及び「試験」とは、いずれも事実を正確に把握し、その事実に基づいて評価、判断を加えて、一定の決定を伴うことがある事務であり、具体的には、以下の内容をいうとされている。

- a 監査 主として監察的見地から、事務又は事業の執行又は財産の状況の正否を調べること。
- b 検査 法令の執行確保、会計経理の適正確保、物資の規格、等級の証明等のために帳簿書類その他の物件等を調べること。
- c 取締り 行政上の目的による一定の行為の禁止又は制限について、適法又は適正な状態を確保すること。
- d 試験 人の知識、能力等又は物の性能等を試すこと。

(4) 処分庁は、屋外広告物の是正指導事務について、「広告物条例において定めた各規制区域の基準に対し、当該基準に適合していない屋外広告物を表示、設置している者等に対し、当該屋外広告物を広告物条例の基準に適合させるよう期限を設け指導を行っているもの」と説明したうえで、「大学への立て看板指導を含む屋外広告物の是正指導事務は、「監査、検査、取締り」事務の何れの側面をも持ち合わせた業務であり、条例に示された事務が例示的であることを踏まえると、本件事務が条例第7条第6号アの対象事務に含まれることは明らかである。」と主張

している。

(7) これに対して、審査請求人は、「国立大学法人京都大学は屋外広告物の掲示を禁止されていない公共的団体である。そのためそのような公共的団体に行われた「行政指導」は屋外広告物条例などの法的根拠がないものであり、「ア 監査，検査，取り締まり又は試験に関わる事務」に関わる行政措置とは認められない。」「行政手続法第2条6項において、行政指導を「行政機関がその任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導，勧告，助言その他の行為であって処分に該当しないものをいう。」と定義されており、任意の指導，勧告，助言に限定された行政措置である。そのため行政指導は処分に向けた「監査，検査，取り締まり」に関わる事務とはいえず，京都市情報公開条例7条第6号が該当せず」などと主張している。

(8) 当審査会が、本件公文書を見分したところ、非公開とされている部分（以下「本件非公開部分」という。）は次のとおりであり、いずれも、立て看板の是正指導の内容，経過，関係者などが明らかになるものであることが認められた。

- a 立て看板の是正指導に係る関係者の氏名が識別される記載
- b 立て看板の是正指導において、京都市及び大学が協議した具体的な内容が分かる記載
- c 京都市が立て看板について大学と協議してきた経過が分かる記載
- d 立て看板に関する通報者等が分かる記載

(9) 当審査会が処分庁に確認したところ、処分庁が大学に対して行っている是正指導は、大学の外構周辺に公衆に表示される形で設置されている立て看板が、関係法令に抵触しているため、立て看板の設置について法令遵守を徹底することなどを指導するものであるとのことであった。また、当審査会が本件非公開部分を含めて本件公文書全体を確認したところでも、処分庁による大学への指導は、条例による基準や道路法上の問題に照らして、その適正化を図るために行っているものであり、処分庁が述べている内容に合致していることが認められた。

このことからすれば、処分庁が大学に対して行っている是正指導は、法的根拠のない指導であるという審査請求人の認識は的を射ておらず、上記(2)イ(7)cのとおり、行政上の目的による一定の行為の禁止又は制限について適法、適正な状態を確保するためのものということができ、少なくとも条例第7条第6号アに規定する「取締り」に該当するものであるといえる。

なお、審査請求人は、任意の指導，勧告，助言に限定された行政措置である「行政指導は処分に向けた「監査，検査，取り締まり」に関わる事務とはいえず，京

都市情報公開条例7条第6号が該当」しない旨主張しているが、その手法が任意であるか強制であるかによって「取締り」に該当するか否かが決まるものではないから、このような審査請求人の主張には理由がない。

#### ウ 定性的基準該当性について

- (7) 条例第7条第6号アに「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」と規定している趣旨は、例えば監査事務等に関する情報の中には、監査や取締り等の対象、実施時期、調査事項等のように、事前に公にすれば、適正かつ公正な評価や判断の前提となる事実の把握が困難となったり、対象者による法令違反等の妥当性を欠く行為を助長したり、対象者が巧妙な隠ぺいを図ったりするおそれがあるものがあり、このような情報を非公開とする趣旨である。また、事後であっても、例えば、違反事例等の詳細を公にすることが他の者に法規制を免れる方法を示唆するようなものは、これに該当すると考えられる。

さらに、行政指導のように強制力を行使しない取締り等を行うに当たり、当該指導に係る情報が公になることで、相手方や関係者の協力を得にくくなるような場合も、これに該当し得る。

- (8) 当審査会が確認した本件非公開部分は、上記イ(4)のとおりであり、大学に対する立て看板に関する是正指導の内容及び経過等である。

対象者からの反発等の困難も容易に想定される中、是正指導により、いかに法令違反の状態の解消を実現させられるかについては、その手法や手段の有効性の確保が重要であることは当然である。そのような中で、本件の是正指導の内容及び経過が公になり、どのような手法や手段がとられているかが具体的に明らかになれば、これを知った者による是正指導の回避を助長する可能性があることは否定できないところであり、まず、この点において処分庁による屋外広告物の是正指導事務に支障が生じるおそれが認められる。このことは、立て看板の撤去が行われた後であっても、変わらない。

- (9) また、本件立て看板に関する一連の問題は、大学と京都市が平成24年以降、長い時間をかけて是正に向けた協議をしてきたものであるとともに、各種媒体において報道されるなど社会的な注目も高い事案である。このような事案については是正指導を受ける大学が、協議の中で率直な意見を述べるためには、その前提として、協議の詳細が公開されないことが担保されていることが必要であることは十分に理解できる。是正指導が行政指導である以上、対象者に対する強制力があるわけではなく、率直な協議ができなければ、指導が停滞することもあり得るから

である。そうすると、本件の是正指導の内容や経過を公にすれば、この点においても、他の事案も含め、処分庁による屋外広告物の是正指導に支障が生じるおそれが認められる。

エ 以上のことから、本件非公開部分については、条例第7条第6号の非公開情報に該当するものである。

(3) 以上により、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

(参 考)

1 審議の経過

平成31年	4月12日	諮問
令和元年	5月16日	諮問庁からの弁明書の提出
	7月11日	審査請求人からの反論書の提出
	8月6日	諮問庁の職員の口頭理由説明（令和元年度第3回会議）
	9月11日	審査請求人の口頭意見陳述（令和元年度第4回会議）
	10月17日	審議（令和元年度第5回会議）

2 本件諮問について調査及び審議を行った部会

第1部会（部会長 佐伯 彰洋）