

答 申 情 第 1 2 5 号  
令 和 3 年 8 月 1 8 日

京 都 市 長 様

京都市情報公開・個人情報保護審査会  
会 長 北 村 和 生  
(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）

令和2年9月14日付け保医セ第1200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

苦情調査に係る文書の公文書一部公開決定事案（諮問情第218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、令和2年5月1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、以下のとおり公文書の公開を求めた（以下「本件請求」という。）。

- ・ 4月24日（金）午後、医療衛生センター□□は北部環境共生センター△△と〇〇を伴って、北区の●●に指導に行かれました。その1. 指導日時 2. 指導者（訪問者全員）3. 相手方の対応者 4. 指導内容 5. どのような改善のとりくみを指示したか、特に馬を乗せて帰ったトラックの清掃によって出る排水について、今までとちがう場所で洗うと先方が言っても排水というのは地形に従って流れていくので市の認定道路や公道を汚す、それが起こらないようにどんな指導をしたか 6. 相手方の回答 7. 課長として●●は現在どこで、どのようにトラックを洗っていると認識されているのかがわかる文書

(2) 処分庁は、本件請求に係る公文書として、「苦情調査について（4月24日実施）」（以下「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、令和2年5月20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1号、第2号、第4号及び第6号アに該当

- ・ 応対者個人の氏名、電話番号、車のナンバー等については、公開することにより、当該個人のプライバシーを侵害するおそれがあるため（条例第7条第1号に該当）。
- ・ 営業施設の事業活動等については、公開することにより、財産等の保護、犯罪の予防等に支障が生じるおそれがあり、事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害すると認められるため（条例第7条第2号及び第4号に該当）。
- ・ 調査概要及び措置については、本市が行う事務・事業に関する情報であって、公になることが前提となると、指導対象者等から正確な事実の把握を困難にするおそれがあり、また措置が具体的に明らかになると、不適正な状態への指導の回避を助長することになり、違法また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ため（条例7条第6号アに該当）。

- (3) 審査請求人は、令和2年8月13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されている部分の内容を公開することを求める審査請求を行った。

### 3 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、本件処分の取消しを求めるというものである。

### 4 処分庁の主張

弁明書、再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、次のとおりであると認められる。

#### (1) 本件請求に係る文書について

本件公文書は、審査請求人からの苦情を受け、処分庁が化製場等に関する法律（以下「化製場法」という。）第9条第5項で準用する第6条に基づき、立入調査を行った際の記録である。当該記録には調査日時、調査者の氏名、応対者の氏名、電話番号、車両ナンバー、調査概要、措置（指導）の内容等が記録されている。

処分庁は、本件公文書に、条例第7条第1号、第2号、第4号及び第6号アに規定する非公開情報が記録されていると判断し、本件処分を行った。非公開情報の該当性については、以下に主張するとおりである。

#### (2) 条例第7条第1号の該当性

本件公文書に記録されている「応対者の氏名」、「電話番号」、「車両ナンバー」については、応対者個人に関する情報であって、個人が識別され、又は識別され得るものである。また、これらの情報は、立入調査に当たり、任意に聴取したものであって、通常、他人に知られたくないと認められる情報であり、条例第7条第1号に規定する非公開情報に該当すると判断し、非公開とした。

#### (3) 条例第7条第2号及び第4号の該当性

##### ア 条例第7条第2号の該当性

本件公文書に記載されている「調査概要」、「措置（指導）」及び「参考」の内容の中には、調査及び措置（指導）を行う過程において知り得た事業を営む個人（以下「本件事業者」という。）の当該事業に関する情報（事業を実施するうえでの今後の

方針等)が含まれており、これらを公開した場合、本件事業者の事業活動上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると認められる。

また、公開することによる利益と支障を比較較量しても、事業活動により生じるおそれのある危害から保護するため、苦情に対応した旨以外の情報を公にすることが必要であるとは認められないため、条例第7条第2号に規定する非公開情報に該当すると判断し、非公開とした。

イ 条例第7条第4号の該当性

営業施設の事業活動等については、公開することにより、財産等の保護、犯罪の予防等に支障が生じるおそれがあると認められるため、条例第7条第4号に規定する非公開情報に該当すると判断し、非公開とした。

(4) 条例第7条第6号アの該当性

ア 本件請求で対象となっている動物飼養施設だけでなく、それ以外の動物飼養施設に対しても、本件と同様に、公衆衛生上の見地から、化製場法に基づく立入検査や行政指導は今後も継続的に反復して行うことが予想される。

イ 行政指導の目的は、指導対象者に法令を遵守させることであり、これは当該指導対象者にのみ向けられたものである。化製場法においても指導や命令を行うことができる規定があるが、公表に関する規定はなく、行政指導に係る内容について一般に公開することを想定していない。

行政指導の内容を公開することとなれば、当該事業者の社会的評価に影響が生じるおそれがあるだけでなく、本市が行う行政指導の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

ウ すなわち、本市の行政指導の手法やその内容等を明らかにすることによって、指導の手法等を知った事業者による指導の回避を助長することや、指導内容を公表されることを危惧する事業者が任意の協力である行政指導に応じなくなることが懸念される。その結果、事実や実態の把握ができなくなり、行政として行うべき適正な指導が叶わなくなる可能性がある。

エ 本件請求においても、調査概要を公開した場合、どのような事柄について調査が行われるのか、処分庁がどのような点に特に着目しているのか、などといった具体的な調査手法が明らかとなり、これらの内容を指導対象者等が確認すると、調査するポイントだけを表面的に対応するなど、今後、調査対象者等からの実質的な事実把握を困難にするおそれがある。

オ また、措置（指導）内容を公開した場合、調査がされた結果、実際に指導が行われたのはどのような点についてなのかなどが明らかになることによって、不適正な状態に対する指導を指導対象者等が回避、潜脱することを助長することにもなりかねず、違法又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ため、当該事業の適正な遂行に及ぼす支障が看過し得ない。

カ これらを総合的かつ慎重に検討した結果、調査概要及び措置（指導）については、条例第7条第6号アに規定する非公開情報に該当すると判断し、非公開とした。

## 5 審査請求人の主張

審査請求書、反論書、再反論書、再々反論書及び審査会での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) 公開された文書は、調査年月日と調査者のみしか明記されておらず、どこを調査した時の文書が明らかでないため、本件請求に係る公文書であるのか不明確である。
- (2) 本件事業者は、本来施設内に馬糞尿のついたトラックを洗う設備とその排水装置を設けるべきであるのに、それを設けず公道で排水作業を行っているため、既に洗い場の利益を得ている。そのため、本件公文書を公開したとしても、洗い場や排水設備を設置する費用が必要になるだけで、「正当な利益を害するおそれ」はない。
- (3) 事業者は、事業を実施する上で、今後の方針等に則って事業を実施するものであり、これが公開されたとしても、住民はもとより、本件事業者も名誉挽回になって地元の信頼が得られ、地元との共存という利益を得られることから、事業者の事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害するとは認められない。
- (4) 馬の糞尿のあるトラックを通学路である公道で洗い排水しないよう指導を求めただけで、指導内容や改善の結果が公開されても財産等の保護や犯罪の予防に支障はない。
- (5) 自ら行った口頭指導については非公開とし、指導の相手方の反応については公開としているが、指導とそれに対する応答は一對のものである。指導内容も示さず、相手方の反応のみを開示されると、本件事業者は市の指導や市民の要望を全て飲んだと思われ、市が守ろうとしている事業上の利益を害するおそれがあり、矛盾している。
- (6) 市の措置の裏をかいて違法なことをする者には市がさらに対策を打って予防と対応をすればよいのであり、市民に知らせるべきことを怠るとするのは承服できず、手の内を知られたくないという非公開の理由は、法治国家における無力性を言っているに過ぎない。

- (7) 審査請求人による同様の訴えにより、本件事業者に対して調査を行った別の部署は、その応対者、調査内容、調査結果、配慮要望等を既に公開しているにもかかわらず、処分庁が本件事業者への指導内容を非公開としたことには整合性がなく、理解できない。

## 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、次のとおり判断する。

### (1) 本件請求に係る公文書について

本件公文書は、令和2年4月24日に処分庁が本件事業者に対して行った立入調査に関する記録であり、「調査日時」、「調査者の氏名」(所属名等を含む)、「応対者の氏名」、「電話番号」(Fax番号を含む。以下同じ。),「車両ナンバー」並びに「調査概要」、「措置」及び「参考」の内容等が記録されている。

処分庁は、本件公文書のうち、「応対者の氏名」、「電話番号」及び「車両ナンバー」については条例第7条第1号、「参考」については条例第7条第2号及び第4号、「調査概要」及び「措置」については条例第7条第2号及び第6号アにそれぞれ該当すると判断し、本件処分を行ったものである。

### (2) 「応対者の氏名」、「電話番号」及び「車両ナンバー」について(条例第7条第1号該当性)

ア 条例第7条第1号は、個人のプライバシーの保護に最大限の配慮をし、個人に関する情報が公開されてプライバシーが侵害されることのないよう、「個人に関する情報であって、個人が識別され、又は識別され得るもののうち、通常他人に知られたくないと認められるもの」について、非公開とすることを定めたものである。

なお、「通常他人に知られたくないと認められるもの」に該当するか否かについては、一般の感受性を基準として、客観的に通常他人に知られたくないと認められるものであるか否かで判断されるべきである。

イ 処分庁は、本件非公開部分のうち「応対者の氏名」、「電話番号」及び「車両ナンバー」については、個人が識別され、又は識別され得るものであって、通常他人に知られたくないと認められる情報であるため、条例第7条第1号に該当すると主張する。

一方、審査請求人は、当該情報が非公開とされているため、特定された公文書が本件請求に係る公文書であるのか不明確であり、公開すべきであると主張する。

ウ 一般に、法人の代表者又は事業を営む個人の氏名や事業所の電話番号などの事業に係る情報は、条例第7条第1号に規定する非公開情報に当たらない。そこで、処分庁が非公開とした「応対者の氏名」、「電話番号」及び「車両ナンバー」が本件事業者

の事業に係る情報であるか否かについて諮問庁に確認したところ、これらの情報は、いずれも当該事業のために公表されているものではなく、応対者の個人に係る情報であるとのことであった。

エ よって、当審査会としては、「応対者の氏名」、「電話番号」及び「車両ナンバー」については、条例第7条第1号に該当するものと判断する。

(3) 「参考」について（条例第7条第2号及び第4号該当性）

ア 条例第7条第2号は、公開することにより、法人その他の団体又は事業を営む個人の競争上又は事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害すると認められる情報について、非公開とすることを定めたものである。

イ 処分庁は、本件非公開部分のうち「参考」には、立入調査の中で相手方から聴取した事業の運営に係る情報が記載されており、事業を実施する上での今後の方針等の情報が含まれていることから、これを公開した場合、本件事業者の事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害すると認められると主張する。

ウ 一方、審査請求人は、事業者は、事業を実施する上で、今後の方針等に則って事業を実施するものであり、これが公開されたとしても、本件事業者は名誉挽回になり地元の信頼が得られ、地元との共存という利益が得られることから、事業者の事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害するとは認められないと主張する。

エ 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「参考」には、本件事業者の過去の時点や調査日時点での当該施設の運営に係る予定等が記載されていることを確認した。

一般に、外部からは通常知り得ない事業者の経営方針に関する情報などは、事業者にとって機密性や重要性の高い情報と言えるものであり、公にすること、時期等については当該事業者が決定すべき性質を有するものである。したがって、これを公開することは事業者の競争上又は事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害すると認められるものである。

オ よって、「参考」については、条例第7条第2号に該当するものと判断する。

なお、処分庁は、当該非公開部分について同条第4号該当性も主張するが、第2号に該当することが明らかであることから、第4号の該当性については検討することを要しない。

(4) 「調査概要」及び「措置」について（条例第7条第2号及び第6号ア該当性）

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るものや、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、非公開とすることができ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

(ア) 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。

(イ) 当審査会が、本件公文書を見分したところ、処分庁が条例第7条第6号アに該当することを理由に非公開としている「調査概要」及び「措置」には、立入調査を行った際に、調査者が施設周辺や施設内における事業活動の状況等を具体的に確認した内容、調査者と本件事業者とのやり取りの内容及び調査者による具体的な指示の内容が記載されていることが認められた。また、それらの内容は、処分庁が化製場法に照らして、本件事業者に対して事業の適正化を図るために行っているものであることが認められた。

(ウ) したがって、これは、上記(4)イ(ア)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るから、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。

#### ウ 定性的基準該当性について

(ア) 条例第7条第6号アにおいて、監査事務等に関し「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」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。

(イ) この点について、処分庁は、本件公文書が化製場法に基づき行った立入調査に係る文書であり、その「調査概要」等を明らかにした場合、指導の手法等を知った事業者による指導の回避を助長することや、指導内容を公表されることを危惧する事業者が任意の協力である行政指導に応じなくなる懸念され、その結果、行政として行うべき適正な指導が叶わなくなる可能性があるとして主張する。

(ウ) 当審査会が確認した「調査概要」及び「措置」の内容は、上記イ(イ)のとおりであり、立入調査を行った際の施設の状況、相手方とのやり取り、具体的な指示等である。

行政指導により、いかに法令違反の解消を実現させられるかについては、当然、その手法や手段の有効性の確保が重要となる。そのような中で、審査会としても、上記のような内容が公になれば、調査や指導の際の本市の着眼点は何か、どのようなところをどの程度まで指導するのか、どの程度であれば厳しい処分に至らないのか、といったことが具体的に明らかになるおそれがあり、これを知った者による行政指導の回避を助長することもあり得ると考える。

また、行政指導における相手方との具体的なやり取りが公表されるとすれば、相手方との率直な協議ができなくなるおそれがあり、これにより指導が停滞することもあり得ると考える。

(エ) 審査請求人は、市の措置の裏をかいて違法なことをする者には市がさらに対策を打って予防と対応をすればよい等と主張し、当該情報を公開すべきであるとするが、当審査会の判断は(ウ)のとおりであり、行政指導の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるか否かを問題にすべきであるから、このような主張を認めることはできない。

エ 以上のことから、「調査概要」及び「措置」については、条例第7条第6号アに該当するものと判断する。

なお、処分庁は、当該非公開部分について同条第2号該当性も主張するが、第6号に該当することが明らかであることから、第2号の該当性については検討することを要しない。

(5) その他

なお、審査請求人は、本件事業者に対して調査を行った別の部署は、その応対者、調査内容、調査結果、配慮要望等を既に公開しているにもかかわらず、処分庁が本件事業者への指導内容を非公開としたことには整合性がないとも主張する。

しかしながら、公文書公開制度における公文書の公開の可否については、請求対象となる公文書に記載されている情報自体の性質に照らして客観的に判断しなければならないものであることから、このような主張を基に本件処分の適否を判断することはできない。

(6) 結論

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

令和2年 9月14日 諮問  
10月14日 諮問庁からの弁明書の提出  
11月11日 審査請求人からの反論書の提出  
令和3年 1月 7日 諮問庁からの再弁明書の提出  
2月16日 審査請求人からの再反論書の提出  
4月28日 審査請求人からの再々反論書の提出  
6月 3日 諮問庁の職員の口頭理由説明（令和3年度第2回会議）  
7月 8日 審査請求人の口頭意見陳述（令和3年度第3回会議）  
8月18日 審議（令和3年度第4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 北村 和生）