

答申情第139号
令和4年7月27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3年8月31日付け環循廃第74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

通報に基づき実施した調査等に係る文書の公文書公開請求拒否決定事案（諮問情第239号）

1 審査会の結論

処分庁が行った公文書公開請求拒否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3年4月21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。）。

ア 貴市が令和3年2月4日に〇〇ほか1者に対し、廃棄物処理法違反通報に基づき実施した調査の内容、結果等が記された報告書、またはそれに類する文書。

イ アに基づき貴市が「違反なし」と意思決定した文書。ただし、アの文書に含まれる場合は不要。

ウ 貴市が令和3年3月1日に△△及び□□に対し実施した、廃棄物処理法違反通報に基づく調査の内容、結果等が記された報告書またはそれに類する文書。

エ ウに基づき貴市が「違反なし」と意思決定した文書。ただし、ウの文書に含まれる場合は不要。

※ いずれも、京都市公文書取扱規程が定める決裁書類（第7号様式など）を含む。

- (2) 処分庁は、本件請求に対して、条例第9条第1項及び第10条第2項の規定により公文書公開請求拒否決定処分（以下「本件処分」という。）を行い、令和3年4月30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

当該文書の存否を答えること自体が、本市における調査の有無が明らかになり、条例第7条第6号に規定する、廃棄物に関する違反指導業務における正確な事実の把握を困難にするおそれがある非公開情報を公開することになるため、条例第9条第1項の規定により、当該公開請求を拒否する。

また、当該請求対象文書の存否を答えることはできないが、仮に当該文書があるとしても、条例第7条第6号に規定する、公にすることによって、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、その他当該事務の性質上、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれのある非公開情報に該当する。

- (3) 審査請求人は、令和3年8月2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、本件処分の取消しを求める審査請求をした。

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

弁明書及び審査会における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

廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「法」という。）は、廃棄物の排出の抑制、適切な分別、保管、収集、運搬、再生、処分等の処理をし、生活環境を清潔にすることにより、生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図ることを目的としており、法違反又はその疑いに関する通報があった場合、処分庁はその行為者及び関係者等からの事情聴取及び現地調査等を行い、不適切な廃棄物の処理が行われたと認められるときは、行為者に対して当該廃棄物を適切に処理するよう文書や口頭によって行政指導を行うことがある。

今回審査請求人は、請求内容に係る法違反通報があること及び、当該通報に基づき本市が調査したことを所与の前提にしたうえで、調査の内容、結果等が記された報告書の公開を求めるとともに、その調査結果等に基づき、本市が「違反なし」と意思決定した文書の公開を求めている。

そして、当該文書については、その存否を明らかにするだけで、特定の事案について本市が調査、指導等を行っているか否かの事実が明らかとなるものである。

(2) 本件請求に係る文書の存否の応答が条例第7条第6号に該当することについて

ア 法に関する違反に係る調査及び行政指導は、本市の裁量の下で適時、適切に行うものであり、その事務の性質上、当該調査の各段階においては、調査対象行為の違法性を示す証拠が隠蔽、改ざん等をされることがないように、通報の有無や調査の有無、その状況等を調査対象者に覚知されないようにする必要がある。

特定の事業者に対する調査等の有無が、情報公開制度を通じて一般に公開されると、当該通報に係る事業者等においては、自身の行為について、処分庁が認知し、調査を行っている状況を知り得ることとなるため、違法行為の発覚を逃れるために、当該調査の対象行為の違法性を示す証拠について、隠蔽、改ざんを行う可能性が高まることとなる。そうすると、当該調査においては、調査対象者が調査の有無や状況を覚知していないという前提が崩れることとなり、当該調査における正確な事実や違反

状態の実態の把握に支障を生じる蓋然性が高く、当該調査及びその後の行政指導の事務に看過し難い支障を生じることとなる。

イ また、法に基づく調査は、これを拒否することなどはできないものの、相手方の協力的な態度を引き出すことができるかどうかによってその成否が左右されるところがあり、また、行政指導は、法的拘束力を有しない作用であって、相手方の任意の協力によって実現されるものとされていることから、これらの事務を行うに当たっては、相手方との信頼関係を確保し、その協力を引き出すことが重要である。

事業者にとって、自身の行為が法違反に関する調査、指導等の対象となったかどうかは、実際の法違反の事実の有無にかかわらず、当該事業者に不名誉な評価をもたらす可能性の高い情報である。そのため、このような情報を公にすることは、事業者にとって不利益と捉えられることから、処分庁に対する信頼の確保や、処分庁が行う同種の調査、指導等に対する相手方の協力の確保に支障を生じることとなり、調査による正確な事実の把握や、行政指導による法違反状態の迅速な解消に支障が生じるおそれがある。

ウ 審査請求人は、本件審査請求の別紙理由書において、本件請求に先立ち審査請求人が行ったとする通報に係る処分庁とのやり取り等を引き合いに、本件請求に係る文書の存否が審査請求人において明らかであるとして、本件処分に理由がない旨を主張するが、条例に基づく情報公開制度は、公文書の公開請求者が何人かを問わないものであるから、本件請求に先立つ審査請求人主張の事実関係が、本件処分に何ら影響を与えるものではなく、本件審査請求における審査請求人の上記主張には、理由がない。

エ 以上のとおり、本件請求に係る文書の存否を応答することは、本市の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるから、条例第7条第6号に該当する。

(3) 審査請求人の主張に対する理由

審査請求人は、令和3年10月25日付けで行った公文書公開請求（以下「別件請求」という。）においても本件請求と同様に特定の事業者の名称を示し、当該事業者に対する調査等に係る文書について公開請求を行ったところ、処分庁は、公文書一部公開決定及び公文書非公開決定処分（以下「別件処分」という。）を行っており、これはダブルスタンダードのような対応であると主張している。

まず、本件請求については、対象となる文書の存否を応答することにより、対象とされている事業者に対する調査等の有無が明らかになるため、条例第7条第6号に該当するものとして、本件処分を行ったものである。

一方、別件請求については、本件請求で対象とされている事業者とは異なる事業者について、本市が行政処分を行った事に関して、当該行政処分に至るまでの調査に係る記録等を請求するものであるところ、本市が当該事業者に対して調査等を行っていることは既に公表されている事実であり、当該調査に係る文書が存在することは明らかであることから、別件処分を行ったものである。

以上のことから、2件の公文書公開請求は、いずれも特定の事業者に対する調査等に係る文書を公開請求されたものであるが、それぞれ異なる処分を行ったことは正当な理由に基づくものであり、ダブルスタンダードには該当しない。

5 審査請求人の主張

審査請求書及び反論書によると、審査請求人の主張はおおむね次のとおりである。

(1) 処分庁は、請求者のメールのやり取りの中でも調査の有無について何ら配慮せずに回答している。また、情報公開請求前に当該文書名について処分庁に質したところ、文書名について回答（助言）を得ていることから、「調査の有無」は存否応答拒否事案に該当しないものであり、処分庁の拒否理由は正当な理由に該当しない。

(2) 請求者が知りたい情報は、環境省が令和2年3月30日付循規発題2003301号文書で通知した「下取り」の基準「①新しい製品を販売する際に」「②商慣習」として「③同種の製品で使用済みのもの」を「④無償」で引き取る行為のうち、京都市における「④無償」の判断基準である。京都市は無償の定義を「報酬のないこと。代価を払わないですむこと」としているにもかかわらず、購入仕様書で契約金額に既存品の処分費用が含まれるとした項目も「＝無償」とする判断は明らかに定義と乖離している。

市の重要な判断基準を公にすることも、京都市の重要な責務のひとつであり、公益情報であることから、非公開情報に当たらない。

(3) また、審査請求人が令和3年10月25日付けで行った公文書公開請求事案について処分庁は、同年11月10日付けで公文書一部公開決定通知及び公文書非公開決定の処分をしている。

いずれも、特定の事業者に対する調査等に関わる公文書について情報公開を行ったものでありながら、存否応答拒否とは異なる処分をしている。

京都市情報公開条例の基本理念が「原則公開」であり、ダブルスタンダードのような対応は認められない。

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

審査請求人は、特定の事業者について、法違反通報があったこと及び当該通報に基づき処分庁が調査等を行ったことを前提に、当該調査等の内容やその結果等が記載された文書及び当該調査等に基づき、処分庁が違反なしと意思決定した文書の公開を求めている。

(2) 公文書公開請求拒否決定処分について

公文書公開請求に対しては、当該公開請求の対象となる公文書の存否を明らかにした上で、公開決定等を行うことが原則であるが、条例第9条第1項は、当該公文書の存否を明らかにしただけで、条例第7条各号の非公開情報を公開することとなる場合に限り、例外として公文書の存否を明らかにしないで、当該公開請求を拒否することができる旨を定めている。

当該規定は、公開請求の対象となる公文書の存否を明らかにすることにより生じる個人又は法人等の権利利益の侵害や事務事業の支障等を条例第7条各号の規定の趣旨に照らして、具体的かつ客観的に判断しなければならず、通常公開決定等により対応できる場合にまで拡大解釈されることのないよう、特に慎重な判断が求められる。

条例第9条第1項が適用されるためには、公開請求が①特定の個人又は事業者を名指しして、又は特定の場所や分野等に限定してなされているため、非公開決定（当該公文書が存在しないことを理由とする場合を含む。）を行ってもなお何らかの情報が明らかになること（以下「要件1」という。）及び②当該情報が条例第7条各号のいずれかに該当すること（以下「要件2」という。）の2つの要件を満たしていることが必要であると解される。

(3) 本件処分について

ア 要件1 該当性について

本件請求は、特定の事業者等の名称を明記したうえで、当該事業者等が法に違反しているとの通報を受けて処分庁が調査を実施したことを前提に、当該調査に係る公文書を請求している。

したがって、本件請求の対象となる公文書の存否を答えることにより、当該事業者等について通報があった事実の有無や、当該通報を受け調査指導等を行った事実の有無（以下「本件存否情報」という。）が明らかになると認められる。

イ 要件2 該当性について

処分庁は、本件存否情報が条例第7条第6号に該当すると主張するので、この点に

ついて以下検討する。

(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、契約、調査に係る事務など、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

a 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 主として監査的見地から、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。

b 処分庁によると、法違反又はその疑いに関する通報があった場合、必要な調査を行ったうえで、不適切な廃棄物の処理が認められるときは、適切に処理するよう行政指導を行うことがあるとのことである。

c これは、上記(3)イ(イ)a(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えるから、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

a 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、対象者が巧妙な隠蔽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。

- b 処分庁は、特定の事業者に対する調査等の有無が、一般に公開されると、当該通報に係る事業者等においては、違法行為の発覚を逃れるために、当該調査の対象行為の違法性を示す証拠について、隠蔽、改ざんを行う可能性が高まり、正確な事実や違反状態の実態の把握に支障を生じる蓋然性が高く、当該調査及びその後の行政指導の事務に看過し難い支障を生じると主張する。また、このような情報を公にすることは、事業者にとって不利益と捉えられることから、処分庁に対する信頼や相手方の協力の確保に支障を生じることとなり、正確な事実の把握や、法違反状態の迅速な解消に支障が生じるおそれがあるとも主張する。
- c 当審査会としても、行政指導において法令違反の状態の解消を実現させるためには、その手法や手段の有効性の確保が重要であること、また相手方の任意の協力がなければ指導の目的を達成することが困難であることから、処分庁と相手方との信頼関係の構築も重要であることは疑いのないものとする。
- d したがって、本件請求において対象とされている事業者等に対し、処分庁が調査等を行ったか否かの事実が公になっていない中においては、本件存否情報が公になると、違反行為の発覚の回避や行政指導の拒否などにより、行政として行うべき適正な指導が叶わなくなる可能性は否定できないものである。

ウ 判断

以上から、当審査会は、本件請求に係る公文書の存否を答えるだけで、条例第7条第6号に規定する非公開情報を公開することになる場合に該当するから、処分庁が本件処分を行ったことは妥当であると判断する。

(4) その他

審査請求人は、本件請求及び別件請求において、それぞれ特定の事業者に対する調査等に係る文書を請求したところ、一方では公文書公開請求拒否決定処分を行い、もう一方ではそれと異なる処分を行ったことは、ダブルスタンダードのような対応であり整合性がないとも主張する。

この点、諮問庁の説明によると、本件請求における対象事業者に対し調査等を行っているか否かの事実は公になっていない一方で、別件請求における対象事業者に対し調

査等を行った事実は、既に公になっているとのことである。

条例第9条第1項が適用されるためには、(2)のとおり、要件1及び要件2のいずれをも満たす必要があるところ、別件請求は本件請求と同様に、特定の事業者を名指しし、当該事業者への調査等の文書を請求されていることから、当該文書の存否を答えるだけで「特定の事業者に調査等を行った事実の有無」という情報が明らかになるため、要件1に該当するものであるが、本件請求の対象事業者とは異なり、別件請求の対象事業者については、本市の調査等を受けたことが既に公になっているとのことであるから、当該情報は条例第7条各号のいずれにも該当せず、要件2には該当しないものと考えらる。

したがって、当審査会としては、処分庁が別件請求に対し条例第9条第1項を適用しなかったことは妥当であると判断する。

また、審査請求人のその余の主張も当審査会の結論を左右するものではない。

(5) 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3年	8月	31日	諮問
	9月	28日	諮問庁からの弁明書の提出
	12月	1日	審査請求人から反論書の提出
令和4年	6月	29日	諮問庁の職員の口頭理由説明（令和4年度第2回会議）
	7月	27日	審議（令和4年度第3回会議）

※ 審査請求人から意見陳述の希望がなかったため、意見の聴取は行わなかった。

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）