

答 申 情 第 1 5 1 号
令 和 5 年 3 月 9 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4年9月7日付け行総総第32号をもって諮問のありました件について、別紙のとおり答申します。

記

公文書の公開に関する照会文書及び意見書の公文書一部公開決定事案（諮問情第262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4年4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、「行財政部総務課が保有する令和4年4月20日付け京都市指令行総総第1号による公文書一部公開決定に先立つ、第三者の情報の公開・非公開についての意見照会に係る文書及び第三者の意見」の公開を請求した（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「令和4年3月22日付け公文書の公開に関する照会書（以下「照会書」という。）」及び「令和4年4月6日付け公文書の公開に関する意見書（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4年5月10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2号、第5号及び第6号に該当

寄付額は、公開することにより、当該法人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ため。（条例第7条第2号に該当）

照会文書及び意見書の一部は、公開することにより、本市と国との率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがあり、今後の事務及び事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため。（条例第7条第5号及び第6号に該当）

(3) 審査請求人は、令和4年8月10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、本件処分のうち条例第7条第5号及び第6号に該当するとして非公開とした部分の公開を求める審査請求をした。

(4) 審査請求人は、令和5年1月4日に本件処分のうち照会書に係る審査請求を取り下げる旨の審査請求一部取下書を提出した。

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、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

処分庁では、日本禁煙学会がホームページにおいて、たばこ規制枠組条約（以下「条約」という。）違反になることから日本たばこ産業株式会社（以下「JT」という。）からの寄付を受け取らないよう地方公共団体に求める要望を公表したことを受け、本市がJTから寄付を受領した行為が条約に違反するか否かについて、厚生労働省の見解を上局報告としてまとめた資料（以下「上局報告資料」という。）を作成している。本件公文書は、本件請求より前に行われた別件の公文書公開請求（以下「別件請求」という。）において、上局報告資料を対象公文書として特定した際に、上局報告資料に記載されている厚生労働省の見解部分について、厚生労働省に対し公開の可否に係る意見を伺うために作成した文書が照会書であり、厚生労働省からその回答として取得した文書が本件公文書である。

(2) 本件処分の理由について

ア 前提

上局報告資料の公開・非公開を検討するに当たり、厚生労働省に対して条例第13条第1項に基づき公文書の公開に関する照会を行ったところ、厚生労働省から記載内容の一部について以下の理由から公開することに支障がある旨の意見書の提出を受けた。

- (ア) 条例では、「本市等又はその相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、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、不当に市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」については、不開示情報にあたるとしている。
- (イ) 厚生労働省の見解の箇所については、当時の厚生労働省担当者が架電対応した際には、そのように断言するような内容は回答しておらず、伝えた内容とは記載内容が異なると聞いている。
- (ウ) 京都市担当者との間で誤認・誤解の可能性がある内容が含まれており、かつ厚生労働省の見解と異なる内容が含まれることから、この内容を厚生労働省の見解として公開することは、国と自治体間の信頼関係に影響を及ぼし、今後の率直な意見交換を阻害し、萎縮させるものである。

- (エ) その他、誤解を与えるおそれがあり、関係省庁間、国・自治体間の信頼関係にも影響を及ぼすこととなる。

イ 条例第7条第5号及び第6号に該当することについて

上記アの前提を踏まえると、本件公文書の非公開部分を公開した場合、記載内容が事実かのように誤認されるおそれがあり、市民等の間に不当な混乱を生じさせることとなるほか、本市と厚生労働省との間における率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがあるため、本件は条例第7条第5号に該当する。

さらに、上記アの前提を踏まえると、公開することにより、処分庁と厚生労働省の信頼関係を損ねることにつながるおそれがあり、信頼関係が損なわれた状況においては、今後の処分庁の相談や質問に対し、厚生労働省が率直な意見を示すことに躊躇することが否定できず、本市の条約や法令の解釈に係る業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものとして、本件は条例第7条第6号に該当する。

(3) 結論

以上のとおり、本件処分に違法又は不当な点はない。

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と認められる。

- (1) 公文書の一部の公開をしない理由が、条文から抜き書きする程度にしか書かれておらず、この点瑕疵がある。
- (2) 厚生労働省の意見書には、照会対象公文書には同省と京都市担当者との間で誤認・誤解の可能性がある内容が含まれており、かつ同省の見解と異なる内容が含まれることから、非公開とすべきとの理由が記述されていて、京都市はこれを容れたことにより、過去の処分において照会対象公文書の一部を非公開とし、本件処分においても意見書を含めそれらの一部を非公開としたものと考えられるが、そのような誤認・誤解の可能性がある内容の範囲及びその理由が本件公文書、即ち同省の意見書と別紙1及び2に具体的かつ詳細に記載されていることからすると、そのような誤認・誤解を招く可能性は十分に排除されている。したがって非公開とする理由はない。
- (3) 処分庁は弁明書において、「本件公文書の非公開部分を公開した場合、記載内容が事実かのように誤認されるおそれがあり」と主張するが、そのようなおそれが令和4年

4月20日付け京都市指令行総総第1号による公文書一部公開決定処分（以下「前回処分」という。）における対象文書にあったとしても、本件公文書においては十分に排除されていることは、本件公文書の非公開部分の直後に「誤解を与えるおそれがあり」と記載があることからして明らかである。

したがって処分庁のいう「おそれ」とは杞憂に過ぎない。条例第7条第5号に該当しない。

- (4) 以上のことからすると、公開したとしても、処分庁と厚生労働省の信頼関係を損ねることにつながるおそれがあるとはいえない。厚生労働省が公文書の一部の公開に反対したのは、あくまで前回処分についてであって、本件処分についてではない。条例第7条第6号に該当しない。

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) 本件審査請求について

審査請求人は、本件処分のうち、本件公文書において条例第7条第5号及び第6号に該当するとして非公開とされた部分の公開を求めていることから、当審査会においては当該非公開部分の妥当性についてのみ、以下検討する。

(2) 本件公文書について

ア 本件公文書は、処分庁が別件請求において特定した上局報告資料に記載されている厚生労働省の見解部分に係る公開の可否について、条例第13条第1項の規定に基づき同省に行った意見照会に対し、同省から提出された文書であり、「公文書の公開に関する意見書（以下「意見書」という。）」、「別紙1」及び「別紙2」で構成されている。

イ このうち、「意見書」には担当者氏名、連絡先、公文書の件名、公文書を公開することに支障がある部分とその理由が記載されており、「別紙1」及び「別紙2」には、厚生労働省が公開することに支障があると判断した部分にマーカーを用いて明示されている。

(3) 本件処分について

ア 処分庁は、厚生労働省から同省の見解として記載された部分には処分庁職員との間で誤認・誤解の可能性がある内容が含まれており、かつ、同省の見解と異なる内

容が記載されている旨の意見を受けたことを踏まえ、非公開とした部分を公開すると、市民に不当な混乱を生じさせるおそれ、また同省との信頼関係が損なわれ、業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、条例第7条第5号及び第6号に該当すると主張する。

イ 一方、審査請求人は、誤認・誤解の可能性がある内容の範囲及びその理由が具体的かつ詳細に記載されており、誤認・誤解を招く可能性は十分に排除されているため、非公開とする理由はなく、非公開部分を公開したとしても処分庁と厚生労働省との信頼関係を損ねることにつながるおそれがあるとは言えないと主張する。

(4) 条例第7条第5号及び第6号該当性について

ア 条例第7条第6号は、処分庁が行う事務又は事業に関する情報であって、公開することにより、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を非公開情報とすることを定めたものである。ここでいう「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求められ、「おそれ」の程度も抽象的な可能性では足りず、法的保護に値する蓋然性が求められる。

イ 当審査会において本件公文書を見分したところ、「意見書」においては、厚生労働省が公開することに支障があると判断した具体的な理由を記載した部分が、「別紙1」及び「別紙2」においては、処分庁の職員が同省の職員から電話で聞き取った内容を記載した部分が非公開とされていることが認められた。

ウ 一般に、関係機関等からの電話による問合せにおいては、双方とも当該やり取りが対外的に公にならないとの認識のもと、率直な意見を述べたり、意見交換が行われるものと考えられる。

そうすると、本件公文書のうち「別紙1」及び「別紙2」において非公開とされている部分を公開することで、今後、架電等による問合せや意見交換等において率直な見解を示すことに躊躇することが危惧され、その結果、処分庁が行う事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることは否定できない。

また、「意見書」において非公開とした部分については、「別紙1」において非公開とした部分を公開することに支障がある具体的な理由が記載されているところ、これは「別紙1」において非公開とした部分と一体を成すものであると認められるため、同様の理由から、公開することにより、今後処分庁が行う事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものとする。

エ 以上から、当審査会としては、本件公文書において非公開とした部分は条例第7条第6号に規定する非公開情報に該当すると判断する。

なお、処分庁は、当該情報について同条第5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5号該当性については検討することを要しない。

(5) 理由の付記について

審査請求人は、本件処分の通知書に記載された公文書の一部の公開をしない理由が、条文から抜き書きする程度にしか書かれておらず、この点瑕疵がある、とも主張するので、この点について以下検討する。

ア 一般に、法令に行政処分に理由を付記すべきものとしている場合に、どの程度の記載をすべきかは、処分の性質と理由付記を命じた各法令の趣旨・目的に照らしてこれを決定すべきである（最高裁昭和36年（オ）第84号同38年5月31日第二小法廷判決）。

条例第10条第3項においては、実施機関が非公開決定をした旨の通知をするときは、当該通知にその理由を付記しなければならない旨を規定している。当該規定は、非公開理由の有無について実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制するとともに、非公開の理由を請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨から設けられていると解される。

このような趣旨に鑑みれば、決定通知書に付記すべき理由としては、単に条例上の根拠条項を示すだけでは足りず、請求者において条例第7条各号所定の非公開情報のどれに該当するのかをその根拠とともに了知し得るものでなければならない。

イ 処分庁は、本件処分に係る通知書に非公開とした根拠条文を「京都市情報公開条例第7条第5号及び第6号に該当」と記載し、非公開とする情報及び非公開とする理由を「照会文書及び意見書の一部は、公開することにより、本市と国との率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがあり、今後の事務及び事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため」と記載している。当該記載によって、非公開とした根拠条文及びその該当性について一定程度了知し得るものと認められ、また本件処分における非公開情報の場合、非公開とする理由が根拠条文そのものにならざるを得ないことから、当審査会としては、本件処分に係る通知書の理由付記に不備があるとは認められないと判断する。

(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4年 9月 7日 諮問

10月 6日 諮問庁からの弁明書の提出

令和5年 1月 6日 審査請求人からの反論書の提出

諮問庁から審査請求一部取下書の写しの提出

1月25日 諮問庁の職員の口頭理由説明（令和4年度第8回会議）

3月 9日 審議（令和4年度第9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。

※ 京都市情報公開・個人情報保護審査会運営要領第3条第3項の規定に基づき、本件審査請求事件を取り扱う部会を変更した。

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）