

答申情第156号
令和5年4月18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6月24日付け文く安第19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255号)

1 審査会の結論

処分庁が非公開とした部分のうち別表に示した部分については公開すべきであり、その余の部分について非公開としたことは妥当である。

2 審査請求の経過

- (1) 審査請求人は、令和4年1月26日に、処分庁（担当部署 文化市民局くらし安全推進部くらし安全推進課。以下同じ。）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、「くらし安全推進課の路上喫煙担当が保有する令和3年10月27日付け京都市指令文く安第146／147号による公文書公開／一部公開決定通知に先立つ、関係機関への意見聴取に係る文書」の公開を請求（以下「本件請求」という。）した。
- (2) 処分庁は、本件請求に係る公文書として「公文書の公開に関する照会文書（令和3年9月24日付け文く安第38号）」（以下「照会文書」という。）及び「公文書の公開に関する意見書（令和3年10月1日付け）」（以下「意見書」といい、照会文書と意見書をまとめて以下「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2月25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。

ア 条例第7条第5号及び第6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たり、不当に市民の間に混乱を生じさせたりするおそれがあるため。また、国との信頼関係を損ねて相談に応じてもらえなくなるなど、本市の路上喫煙防止施策の遂行に著しい支障を及ぼすため。

イ 条例第7条第6号に該当

意見書1ページ目に記載の電話番号については、未公表の情報であるため、公開することにより、不特定多数の者から執拗な連絡を受けたりする等、国の業務に著しい支障を及ぼすため。

ウ 条例第7条第1号及び第6号に該当

照会文書及び意見書のうち、職員のメールアドレスは、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とともに、情報の窃取・破壊等を狙う標的型メール攻撃が送信されるおそれが生じ、当該職員の職務遂行及び本市の情報セキュリティに支障が生じるおそれがあるため。

- (3) 審査請求人は、令和4年5月25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、おおむね次のとおりであると認められる。

(1) 本件公文書の作成及び取得に係る経過

ア 本件公文書は、審査請求人が令和3年9月10日付けで行った別件の公文書公開請求（以下「別件請求」という。）に対し、公開等を決定するに当たり、条例第13条第1項に基づき外務省国際協力局国際保健政策室（以下「外務省」という。）に対して処分庁が送付した照会文書及び外務省が作成した意見書である。

イ 当該照会の対象となった公文書は、「021208 法制課とくらし安全推進課のメール文」（以下「メール文」という。）である。これは、本市が▲▲から喫煙場所の寄付を受ける行為が、たばこの規制に関する世界保健機関枠組条約（以下「条約」という。）に違反するか否かについて、処分庁が京都市行財政局総務部法制課（以下「法制課」という。）に相談票を用いて相談した後、数回のやり取りを経て処分庁が法制課から受領したメールである。メール文には、法制課との協議を踏まえて、処分庁の担当者が外務省に確認・情報共有したとする内容と、それを受けて法制課が整理した事項が記載されており、審議・検討・協議等の過程にある情報が記録された文書である。

ウ 照会文書は「公文書の公開に関する照会書」「メール文」「意見書鑑文のひな形」で、意見書は「公文書の公開に関する意見書」「別紙1」「別紙2」で構成されており、これらのうち、審査請求人が公開を求めている部分は、「メール文」「別紙1」「別紙2」の非公開部分であると認められる。別紙1は、処分庁が照会文書に添付したメール文に、外務省が非公開とすべきと考える箇所を編掛けで明示した文書である。別紙2は、別紙1で外務省が非公開とすべきとした箇所について、その理由を「1. 前提」「2. 不開示部分」「3. 該当条例及び不開示理由」の3項目に分けて詳細に

説明した文書である。

エ 「別紙1」及び「別紙2」は上記イで示す「メール文」と同一の情報が含まれており、いずれの文書においても法制課が整理した事項は、外務省に確認・情報共有したとする内容を踏まえて記載されたものであるから、後者において非公開とすべき情報と同等の内容は、前者においても非公開とする必要がある。

(2) 本件処分の理由について

ア 外務省からの意見

意見書には、メール文について公開することの支障として、以下の点が記載されている。

(7) 外務省と処分庁とのやり取りにおいては、条約の一般構成等について簡単に説明したに留まるものであり、条約に関する国内の運用について正式な見解が必要であれば、国内法を運用している所管官庁を通じて照会するよう処分庁に伝達した。

(4) 通常、解釈や運用についての外務省としての公式見解を示すに当たり、省内及び関係省庁との協議が必要であり、そのような場合には照会に対して口頭で回答は行っていない。したがって、外務省としては処分庁との電話でのやり取りの際に、処分庁に対して「外務省の見解」を示したという事実はない。

(9) 処分庁が作成した記録のうち、「外務省の見解」とされている内容に、外務省の担当者が回答したものと異なる内容で、かつ事実の誤認に基づき記載された内容が含まれている。

(5) 事実と異なる記載を含む本件公文書の記載は、市民に誤った認識を生むおそれがあり、今回の情報公開により、得られる利益よりなお、市民やたばこ事業者等に与える不当な混乱等による損失の方が大きい。また、相談内容をあたかも外務省の公式見解であるように公開することは、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、委縮させるものである。

(6) 市民や他の自治体、たばこ事業者に事実と異なる情報に基づく誤解を与えることは、たばこ事業法及び広告指針を遵守し活動すべき団体における法令違反行為又は法令違反に至らないまでも妥当性を欠く行為を助長するおそれがあり、国内の適切な行政運営や、国内のたばこ事業者等の適切な取り締まりを阻害する可能性がある。

以下では、外務省からの意見を踏まえたうえで、争点となる「メール文」「別紙1」「別紙2」の非公開部分について、条例第7条各号の該当性について主張する。

イ メール文について

(7) 条例第7条第5号に該当することについて

前記アの外務省の意見を踏まえると、メール文の非公開部分を公開した場合、メール文に記載の内容が外務省の公式見解や事実であると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。また、そもそも外務省が公式見解ではないという前提で処分庁の相談に応じていたこと及び前記ア(エ)を踏まえると、今後の処分庁と外務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。

(4) 条例第7条第6号に該当することについて

前記アの外務省の意見を踏まえると、メール文の非公開部分を公開した場合、処分庁と外務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、今後の処分庁の路上喫煙対策に係る相談や質問に対し、外務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、事業を進めるに当たり関係する条約や法令の解釈に係る確認、助言、率直な意見交換等の機会を得られなくなり、本市の路上喫煙対策に著しい支障を及ぼすことは明らかである。

また、前記ア(オ)を踏まえると、国が行う国内の適切な行政運営や、国内のたばこ事業者等の適切な取り締まりに支障を及ぼすおそれがある情報であることは明らかである。

ウ 別紙1が条例第7条第5号及び第6号に該当することについて

前記4(1)のとおり、別紙1は、照会書に添付したメール文に、外務省が非公開とすべきとした箇所を編掛けで明示した文書であることから、非公開部分は、前記イで主張した理由と同一となる。

なお、別紙1では、非公開範囲をメール文よりも広範としている。これは、一部でも公開すると外務省がメール文において非公開とすべきとした範囲及び処分庁が外務省の意見を取り入れた程度が明らかになるためである。

条例第13条に規定される「第三者に対する意見書提出の機会の付与等」は、公開請求に係る公文書に請求者以外の第三者に関する情報が記録されている場合に、当該第三者の権利利益を保護するとともに、公開決定等の公正を期するために当該第三者に意見書の提出の機会を付与するものである。当該第三者が自身に関する情報について公開・非公開の考えを表明したその内容は、当該第三者のプライバシーや事業活動上の情報であると認められることから、提出された意見書の内容は、条例第7条第1号や第2号に規定される非公開情報に該当すると考える。

なお、本件の照会先は外務省であるため、別紙1を公開することで、外務省における事務に支障を及ぼすおそれがある。

また、第三者から提出を受けた意見書に処分庁は法的に拘束されるものではなく、当該意見書を参考に、処分庁において主体的に公開・非公開の判断を行うものであ

る。したがって、たとえ公開決定等の意思決定後であったとしても、処分庁においてどのような検討を行ったかが分かる情報を公開することは、情報公開制度の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

エ 別紙2が条例第7条第5号及び第6号に該当することについて

別紙2は、別紙1で外務省が示した非公開箇所の理由を具体的に記載した文書であるため、前記イと同様の理由で非公開とした。

また、「3. 該当条例及び不開示理由」には、前記ア(ウ)について具体的に説明された情報も記載されており、公開することで、国が行う国内の適切な行政運営や、国内のたばこ事業者等の適切な取り締まりに支障を及ぼすおそれがある情報であることは明らかである。

なお、メール文と同一の非公開箇所については、前記イで主張した理由も当てはまる。

よって、審査請求人の「条例第7条第5号及び第6号のいずれにも該当しない」との主張は不当であり、本件処分において非公開とした情報は、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、又は不当に市民の間に混乱を生じさせ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。

また、本市が行う「京都市路上喫煙等の禁止等に関する条例」による事務又は事業に関する情報、及び国が行う国内の適正な行政運営に関する情報並びに本市が公文書公開請求事務を適正に遂行するために必要な情報であって、公にすることにより、当該事務又は事業の性質上、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として条例第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) 照会書に別紙として添付されたメール文において非公開とすべき情報と同一の情報が、意見書の別紙1及び別紙2に含まれるからといって、意見書において非公開とするべきとはいえない。意見書には別紙が2つ付属し、それぞれ別紙1及び別紙2と右肩に付されていることからすると、この計7ページの文書は互いに密接に関連する一

体の文書として存在するものであり、それぞれ単独で存在するものではない。したがって、意見書と別紙1及び別紙2全体の内容を評価した上で、記載の情報が条例第7条各号に該当するかを判断すべきである。

- (2) 意見書の別紙1及び別紙2には、処分庁が「021208 法制課とくらし安全推進課のメール文」を公開してはならないとする範囲及び理由が具体的かつ詳細に手取り足取り懇切丁寧に説明されている。即ち、外務省が処分庁職員からの電話相談に対して公式見解を伝えたわけではなく、したがってメール文に記載の内容が外務省への正式な相談記録であるとされていることが不適切であること、その内容には事実の誤認を多分に含むこと及びそれらの具体的な範囲と誤認というべき具体的な理由が詳細に明記されている。別紙1には、外務省が非公開とすべきとした箇所が編掛け（どのような処理が審査請求人には不明だが、塗り潰されているのではなく、編掛けの下に文字が判読できる程度のもので想定している。）で明示されていて、当該部分が事実の誤認に基づき記載されるなどした内容であることが明瞭に区分される形で示されていて、この点において、照会書に添付されるメール文とは性格が異なる。これらのことからすると、別紙1及び別紙2を公開したとしても、メール文に記載の内容が外務省の公式見解や事実であると誤認されるおそれは全くなく、市民等の間に不当な混乱を生じさせることはない。同様に、国が行う国内の適切な行政運営や、国内のタバコ事業者等の適切な取り締まりに支障を及ぼすおそれもない。
- (3) 意見書の別紙1の公開が、処分庁と外務省の信頼関係を損ねることにつながるおそれはない。そもそもメール文に、事実誤認が多数含まれることは、処分庁に対し外務省が率直な意見を示したことに起因するものではない。ただ単に、処分庁の職員の電話聴取の能力不足に原因がある。外務省側から電話のやりとりのみでは公式に見解を示すことはないとの断りを入れられていたにもかかわらず、「外務省の見解」と扱い、その上で事実誤認を多数記録したことは、個人の資質・能力不足に帰結させるべきものである。このことからすると、今後、処分庁に求められることは、外務省との関係においてに限らず、職員の電話対応能力を向上させるか、人材を適正に配置することであって、本件公文書を非公開とすることではない。そうでなくては、外務省との率直な意見交換等の機会を得られようが、得られまいが、京都市の路上喫煙対策に著しい支障を及ぼすことには変わりがない。
- (4) 処分庁が意見書を取得した経緯が、情報公開制度の事務を遂行する中であることに注目して、非公開理由を考えるのは適切ではない。別紙1及び別紙2を含め意見書全体の内容を評価すると、京都市の事実誤認を訂正する外務省の正式な見解と言えるものである。実際、外務省は意見書を提出するにあたり、厚労省及び財務省と協議した

と考えられる。即ち、口頭ではなく、本来の書面による正式な見解が、遅まきながら10ヶ月後に、外務省及び所管官庁により示されたと理解できる。このことからすると、別紙1を公開したとしても、外務書における事務に支障を及ぼすおそれはない。また、京都市による情報公開制度の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれもない。

- (5) 以上のとおりであるから、条例第7条第5号及び第6号のいずれにも該当しない。

処分庁は2021年9月当時、▲▲から喫煙設備の寄付を受けるべく事務を進めていた。メール文の内容が誤りであると気付いたのは、審査請求人による公文書公開請求を契機として、外務省から意見書を徴した後である。処分庁が一体どのような認識のもと、寄付に係る事務を進めていたのか、知らされるべきである。

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ものと認められることから、当審査会においては当該争点についてのみ以下検討する。

- (2) 本件公文書について

本件公文書は、処分庁が別件請求に対し特定した公文書（メール文）に、第三者である外務省の見解を示す内容が記録されていたため、条例第13条第1項の規定に基づく任意的意見聴取を行った際に同省に対し送付した照会文書と、同省から提出された意見書であり、それぞれ以下のように構成されている。

ア 照会文書

「公文書の公開に関する照会書」、「メール文」及び「公文書の公開に関する意見書のひな形」

イ 意見書

「公文書の公開に関する意見書」、「別紙1」及び「別紙2」

- (3) 本件処分について

ア 処分庁は、メール文、別紙1及び別紙2の非公開理由について、次のとおり主張する。

(イ) 処分庁は、外務省から、処分庁職員が同省に確認した内容（以下「確認内容」という。）としてメール文に記載した部分について、同省から公式な見解を示した

ものではないこと、同省の担当者が回答した内容と異なる記載がされていること、事実誤認に基づき記載された内容が含まれていることから非公開とすべきとの意見書が提出されたことを踏まえ、メール文に記載されている確認内容部分及びそれを踏まえた法制課職員の見解部分について、公開することにより、市民等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、率直な意見交換の機会を得られなくなり、今後の事務の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれがあると判断した。

(イ) 別紙1は、メール文と同一の文書に外務省が非公開とすべきと判断した部分を明示した文書であり、別紙2は、同省が非公開とすべきと判断した具体的理由が記載されている文書であることから、メール文を非公開とした理由と同様の理由で一部非公開とした。

イ 一方、審査請求人は、次のとおり主張する。

(ア) 別紙1及び別紙2には、処分庁がメール文を公開してはならないとする範囲及び理由が具体的かつ詳細に説明されており、また別紙1には外務省が非公開とすべきとした箇所が編掛けで明示されていて、当該部分が事実の誤認に基づき記載されるなどした内容であることが明瞭に区分される形で示されていることから、別紙1及び別紙2を公開したとしても、メール文に記載の内容が外務省の公式見解や事実であると誤認されるおそれは全くなく、市民等の間に不当な混乱を生じさせることはない。

(イ) 同様に、国が行う適切な行政運営や国内のタバコ事業者等の適切な取り締まりに支障を及ぼすおそれもない。

(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5号は、本市等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の中には、行政としての意思決定前の段階の事項に係るものが少なからず含まれており、これらを公開すると率直な意見の交換や意思決定の中立性が損なわれるなどの事態が生じ、公正かつ適正な意思決定の確保ができなくなることがあり得るため、こうしたことを防ぐために定めたものである。

イ 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。

ウ メール文について

- (ア) 当審査会においてメール文を見分したところ、メール文は、処分庁職員及び法制課職員の間で交わされたメールであり、発信日時、発信者、タイトル、送付先、確認内容、当該内容を踏まえた法制課職員の見解及び参考資料のリンク先アドレスが記載されており、このうち、確認内容及び当該内容を踏まえた法制課職員の見解が記載されている部分の一部が非公開とされていることが認められた。
- (イ) 外務省は、意見書において、同省としての見解を示す場合は口頭で回答することはしておらず、処分庁職員からの架電による問合せがあった際にも、正式な見解が必要であれば書面で照会するよう伝えたとしている。また、同省は、当該記載内容が同省職員の発言とは異なる内容や誤認した部分があると指摘している。
- (ウ) そうすると、確認内容を公開した場合、当該内容があたかも外務省の公式見解であるかのように受け取られ、その結果、市民等に不当な誤解を与える可能性は否定できない。また、当該情報を公開した場合、今後、架電による問合せや意見交換等において外務省が率直な見解を示すことに躊躇することが危惧され、処分庁が行う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と考えられる。
- (エ) 以上から、当審査会としては、メール文における非公開部分は、条例第7条第5号及び第6号に規定する非公開情報に該当すると判断する。

エ 別紙1について

- (ア) 当審査会において別紙1を見分したところ、メール文と同一の文書に、外務省が非公開とすべきと考えた部分に編掛けされていることが認められた。また、右肩に記載されている「別紙1」の標記を除き、メール文において公開されている発信日時、発信者、タイトル、送付先及び参考資料のリンク先アドレスを含めた文書全体が非公開とされていることが認められた。
- (イ) 当審査会が諮問庁に対し、メール文において公開されている発信日時、発信者、タイトル、送付先及び参考資料のリンク先アドレスについて、別紙1において非公開とした理由を確認したところ、以下のような説明があった。
- ・ 外務省が非公開とすべきであると示した部分が公にならないよう、文書全体を非公開とすべきと考えた。
 - ・ 条例第13条第1項に基づく第三者への任意的聴取を行った場合、処分庁は提出された意見書に拘束されるものではなく、主体的に公開・非公開の判断を行うものであるため、意見書における外務省の見解を本件処分においてどの程度参考としたのかが公になると本件処分の検討過程が明らかになり、今後の情

報公開事務の遂行に支障があると考え、メール文において公開している情報も含めて、全体として非公開とすべきと判断した。

(ウ) 条例第13条は、公開請求に係る公文書に本市等及び請求者以外の第三者に関する情報が記録されている場合に、当該第三者の権利利益を保護するとともに、公開決定等の公正を期すため、当該第三者に対し意見書提出の機会を付与するなど適正な行政手続を保障し、及び行政上又は司法上の救済を求める機会を付与することを定めている。ただし、当該第三者から提出された意見書は参考意見としての性格を持つにとどまり、当該第三者に関する情報の公開・非公開は、あくまでも実施機関の主体的判断により行うものである。

(エ) 一般に、条例第13条に基づく手続において提出される意見書は、第三者が意見書に示す自らの意見が一般に公にされることはないとの認識のもと、対象となる公文書のうち非公開とすべきと考える部分を明示し、その具体的な理由等を詳細に記載するものと考えられる。そうすると、第三者が自らの見解を示している部分を公開した場合、今後実施機関が行う意見聴取において第三者は、提出した意見書が公開されることを懸念して、公開することに支障があると考えられる理由を表面的な記載にとどめるなど、意見書の内容が形式的、抽象的になるおそれがあり、実施機関が公開・非公開の判断において参考とする情報を十分に収集することが困難となり、適切な判断に支障が生じるおそれがあるものと認められる。

したがって、当審査会としては、意見書のうち、第三者の見解が示されている部分については、公開することにより、公文書公開請求に係る事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、処分庁は当該部分について、同条第5号該当性も主張するが、同条第6号に該当するものであるから、同条第5号該当性の検討までは要しない。

(オ) 一方、上記判断を踏まえると、別表に示す部分については、外務省が見解を示した部分ではないこと及びメール文において既に公開されている情報と同一であることから、公開することによる上記のような支障が生じるおそれがあるとは認められない。また、処分庁が主張するような市民等の間に不当な混乱を生じさせるおそれや、率直な意見交換が不当に損なわれるおそれがあるとも認められないことから、当審査会としては、別表に示す部分は、条例第7条第5号及び第6号に規定する非公開情報のいずれにも該当せず、公開すべきであると判断する。

オ 別紙2について

(ア) 当審査会において別紙2を見分したところ、別紙1において外務省が非公開とすべきとの見解を示した部分について、その具体的な理由を詳細に記載している部分が非公開とされていることが認められた。

(イ) したがって、上記エ(エ)と同様の理由から、条例第7条第6号に該当し、非公開とすべきであると考えます。

なお、処分庁は、当該非公開部分について、同条第5号該当性も主張するが、第6号に該当するものであるから、同条第5号該当性の検討までは要しない。

(6) 結論

以上により、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

別表 公開すべきと判断した箇所

| 公文書の件名 | 公開すべき箇所 |
|-----------|---|
| 意見書のうち別紙1 | 1 ページの1 行目から1 0 行目まで |
| | 2 ページの2 1 行目から3 6 行目まで |
| | 3 ページの1 行目から1 6 行目 |
| | 3 ページの1 7 行目の1 文字目から7 文字目及び1 6 文字目から3 2 文字目まで |
| | 3 ページの1 8 行目 |

(参 考)

1 審議の経過

令和4年 6月24日 諮問
7月25日 諮問庁からの弁明書の提出
8月30日 審査請求人からの反論書の提出
令和5年 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）
4月18日 審議（令和5年度第1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）