

答 申 情 第 1 7 0 号
令和 5 年 1 月 21 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 18 条第 1 項の規定に基づく諮問について（答申）

令和 4 年 12 月 28 日付け文く安第 103 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

喫煙設備に係る覚書に関する文書の公文書一部公開決定事案（諮問第 270 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8月19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、以下の公文書の公開を請求した（以下「本件請求」という。）。
くらし安全推進課が保有する次の文書
- ・ 新京極公園内の△△寄贈喫煙所について
パーテーション等設置による改修に至る経緯が分かる文書
 - ・ △△との接触の際に作成・取得した文書（令和4年6月24日以降のもの）
- (2) 処分庁は、本件請求に係る公文書として「喫煙設備に係る覚書の締結について（新京極公園喫煙場所）（令和4年8月12日付け決定）」及び「喫煙設備の取扱いに係る覚書別紙（令和4年8月12日付け決定）」（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9月2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号及び第4号に該当

個人の印影は、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認められるとともに、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ため。

○ 条例第7条第1号、第2号及び第6号に該当

覚書に記載の地元団体の代表者の氏名及び住所は、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。また、代表者になることを委縮させてしまい、当該団体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。さらに、本市と当該団体との間に築かれた信頼関係を損ねることにつながり、今後当該団体からの協力を得られなくなり、路上喫煙対策の事務に著しい支障が生じるおそれがあるため。

○ 条例第7条第2号及び第4号に該当

法人の印影は、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とともに、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ため。

なお、その他の文書に係る公文書一部公開決定処分については、本件審査請求において争点とされていないため記載を省略する。

- (3) 審査請求人は、令和4年12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、おおむね次のとおりであると認められる。

(1) 審査請求書によると審査請求人は以下2点を主張している。

- ア 喫煙設備に係る覚書の締結について（新京極公園喫煙場所）（令和4年8月12日付け決定）のうち、覚書に記載の地元団体（以下「本件団体」という。）の代表者の氏名の公開を求める。（以下「本件審査請求1」という。）
- イ 喫煙設備の取扱いに係る覚書別紙について（令和4年8月12日付け決定）の取り消しを求める。（以下「本件審査請求2」といい、本件審査請求1とあわせて「本件審査請求」という。）

(2) 本件審査請求1について

ア 本件公文書1について

処分庁は、路上喫煙等防止対策を行う部署であり、取組の一環として、△△から寄付を受けた喫煙場所（以下「公設喫煙場所」という。）の維持管理を行っている。令和5年1月30日現在、公設喫煙場所は京都市内に19箇所あり、そのうちの新京極公園喫煙場所（以下「本件喫煙場所」という。）については、平成23年6月に新設し、平成30年4月に区画を拡張した。

本件公文書1は、本件喫煙場所の設置位置を新京極公園南側出入口付近から同公園内の北側駐輪エリアへ変更すること及び本件喫煙場所の区画を拡張することに伴い、本市、△△及び本件団体の三者で交わした平成23年6月6日付けの覚書を改訂するための決裁文書であり、「決定書」「覚書（案）」「（決定後に取得した）押印済みの覚書本体」で構成されている。

処分庁は、本件喫煙場所を同一公園内の北側駐輪エリアに移設し、かつ、区画を拡張する点について△△のみならず本件団体からも了承を得た旨を書面で明示する必要性があり、また、併せて覚書を改訂する必要性もあった。

イ 本件審査請求1の争点は、審査請求書の記載内容から、本件団体の代表者の氏名が、条例第7条第1号、第2号及び第6条に該当するか否かであると認められるため、その該当性を以下に主張する。

(ア) 条例第7条第1号に該当することについて

本件公文書1に記載の地域団体は、地域において社会生活を営む中で、地域活動を行うために組織された任意団体である。どのような地域団体に所属するかは個人の社会的関心などによるところであり、自身が所属する団体においてその代表者となることも含め個人の地域への奉仕活動に係る情報である。また、地域団体は法人格を有さず、法人登記登録もないことから、代表者に関する情報は公知情報ではないため、法人代表者と同一に扱うべきではない。

以上から、地域団体の代表者の氏名は、法人とは異なり広く一般に明らかにされるべきとまでは言えず、また、地域への奉仕活動等を行う団体に参画することについては、個人の私生活の範ちゅうの活動であるから、公開することにより特定の個人が識別され、又は識別され得るものうち、通常他人に知られたくないものと認められるため、条例第7条第1号に該当する。

(イ) 条例第7条第2号に該当することについて

小さなコミュニティで運営している地域団体にとって、活動団体の代表者として行政機関と

喫煙設備の維持管理に関する覚書を締結したという事実を理由として、その氏名や住所等、個人を特定する情報が公開されるとなると、プライバシー情報の流出をおそれて、今後地域団体の代表者になることを委縮させてしまい代表者を希望する者がいなくなり、その結果、活動が継続できなくなり地域団体の存亡に関わることから、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ため、条例第7条第2号に該当する。

(イ) 条例第7条第6号に該当することについて

代表者のプライバシー情報を公開することによって、本市と地域団体との間に築かれた信頼関係を損ねることにつながり、今後当該団体からの協力を得られなくなる結果、喫煙設備の設置に係る了承や、路上喫煙防止啓発に係る協力体制を取ることが困難になり、路上喫煙対策の事務に著しい支障が生じるおそれがあるため、条例第7条第6号に該当する。

(ロ) その他

審査請求人は、審査請求書において、本件団体の代表者の氏名が、京都市のウェブサイトで公表されていた又は公表されている情報であると主張する。

処分庁では、各業務においてどの程度の情報を公表するか判断しており、仮に、本件団体の代表者氏名が広報されている事務事業があったとしても、それは当該事業において必要な範囲で広報を行ったものであるから、それをもって処分庁の他の事務事業における類似の情報が公開情報に該当するものとまではいえない。

(3) 本件審査請求2について

ア 本件公文書2について

前記(2)アで述べたとおり、処分庁は、路上喫煙等防止対策を行う部署であり、取組の一環として、公設喫煙場所の維持管理を行っており、公設喫煙場所に関する寄付を受けた際は、覚書別紙を更新している。

本件公文書2は、本件喫煙場所及び京都駅みやこ夢テラス喫煙場所に関する寄付を受けたことに伴う令和4年8月18日付け覚書別紙の更新に係る決裁文書であり、「決定書」「覚書別紙(案)」で構成されている。

イ 審査請求人の主張について

審査請求人は、次の(ア)及び(イ)が平成29年3月27日付けの覚書本体の第8条の規定に反することを理由に、本件公文書2は処分庁が保有する公文書ではないと主張する。

(ア) 覚書別紙に△△京都支社長の氏名が記載されている点

(イ) 覚書別紙に処分庁及び△△担当者の押印がない点

ウ 本件公文書2が条例第2条第2号に規定する公文書に該当する理由について

(ア) 条例第2条第2号では、「実施機関の職員等が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、当該実施機関の職員等が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」を公文書と規定されている。ここでいう「当該実施機関の職員等が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」とは、当該公文書がその作成又は取得に関与した職員等個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち当該実施機関の組織において業務上必要なものとして利用、保存されている状態のものを意味する。

(イ) 処分庁では、△△から公設喫煙場所に係る寄付受納を受けた場合、覚書別紙を更新すること

について意思決定を行い、意思決定が完了した後に、双方が押印し、1通ずつ保有することとしている。

本件公文書2は、令和4年8月18日付けで覚書別紙を更新するために行った決裁文書であり、条例第2条第2号に規定する公文書に該当するものである。

5 審査請求人の主張

審査請求書によると、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) 条例第7条第1号、第2号及び第6号のいずれにも該当しない。
- (2) 中之町町内会長の氏名が●●であることは、本件請求時に、京都市のウェブサイトで公表されていた情報である。新京極公園愛護協力会会长の氏名が▲▲であることは、京都市のウェブサイトで公表されている情報である。このことからすると、両名の氏名を公開したとしても、当該個人のプライバシーを侵害するおそれがあるとはいえない。
- (3) 代表者になることを委縮させてしまうこともない。
- (4) 京都市と当該団体との間に築かれた信頼関係を損ねることにもつながらない。
- (5) 審査請求人が、喫煙設備の取扱いに係る覚書別紙について（令和4年8月12日付け決定）を見分したところ、実施機関が保有する公文書ではないことが分かった。
平成29年3月27日付けの覚書の第8条には、△△北関西支社の担当部長が記名押印する旨が定められているにもかかわらず、本件公文書に添付の欄外右下には別人である京都支社長の氏名が記名され、さらには押印がなかった。

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) 本件公文書について
本件公文書1は、本件喫煙場所の設置位置の変更及び区画拡張に伴い、平成23年6月6日に本市、△△及び本件団体の三者で交わした覚書を改訂するための決裁文書であり、本件団体の代表者の住所及び氏名が非公開とされている。また本件公文書2は、喫煙場所に関する寄付を受けたことなどに伴い△△と本市において交わした令和4年8月18日付け覚書の別紙を更新するための決裁文書である。
- (2) 本件審査請求の争点について
本件審査請求の争点は、次のとおりであるから、当審査会はこの点について、以下検討する。
 - ア 本件公文書1
本件団体の代表者氏名の条例第7条第1号、第2号及び第6号該当性
 - イ 本件公文書2

公文書該当性

(3) 本件公文書1について

ア 処分庁は、本件団体の代表者氏名については、地域への奉仕活動等を行う団体に参画することが個人の私生活の範ちゅうの活動であること、公開することにより地域団体の代表者になることを委縮させ代表者を希望する者がいなくなり地域団体の存亡に関わること、本市と地域団体との間に築かれた信頼関係を損ねることにつながり路上喫煙対策の事務に著しい支障が生じるおそれがあることから条例第7条第1号、第2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、本件団体の代表者氏名が京都市のウェブサイトに掲載されていたこと、公開したとしても代表者になることを萎縮させることはないと主張する。京都市と本件団体との間に築かれた信頼関係を損ねることにもつながらないことから、条例第7条第1号、第2号及び第6号のいずれにも該当しないと主張する。

ウ 条例第7条第2号は、法人その他の団体（以下「法人等」という。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、公にすることにより、当該法人等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について、非公開とすることを定めたものである。また、「その他の団体」とは、自治会、町内会、消費者団体など、法人格を有しないが、団体の規約、代表者の定めがあるなど、団体としての実体を有するものとされている。

エ まず、当審査会において、本件公文書を見分したところ、本件団体の名称からは法人格を有する団体とは認められないものの、覚書は本件団体の会長という役職を持った者が交わすものであることが認められた。

したがって、本件団体は、団体としての実体を有するものと認められ、条例第7条第2号に規定する法人等に該当するものといえる。

オ 次に、最高裁判所平成10年（行ヒ）第54号「公文書非公開決定処分取消請求事件」平成15年1月11日判決では、法人等を代表する者が職務として行う行為等当該法人等の行為そのものと評価される行為に関する情報については、専ら法人等に関する情報としての非公開事由が規定されているものと解するのが相当であるから、法人等の行為そのものと評価される行為に関する情報は、個人に関する情報に当たらないと解すべきであると判示されている。

当該判例に照らすと、覚書を交わす行為は権限に基づいて当該法人等のために行う契約の締結等に関するものといえ、法人等の行為そのものと評価できるから、その行為の際に用いられる代表者名は、条例第7条第1号で規定される個人に関する情報には当たらないと解するのが相当である。

カ しかしながら、本件団体は、地域の住民同士のつながりから成り立っている団体と認められる。このような団体は、代表者についての情報が公開されることは想定していないと考えられる。したがって、市と交わす覚書から代表者についての情報が公にされるとすると、市と協力して行う事業をためらったり、代表者を見出すことが困難になるなど、団体としての活動に悪影響が及ぶと考えられる。

それ故当審査会としては、このような地域住民による自主的団体という性質に鑑みると、本件

団体の代表者名は、公にすることにより当該団体の事業活動を明らかに害するものと認められ、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する。

なお、処分庁は、本件非公開部分について同条第6号該当性も主張するが、第2号に該当するものであるから、同条第6号該当性の検討までは要しない。

キ その他、審査請求人は、本件団体の代表者名がインターネット上で掲載されていることから公開すべきである旨の主張をしているが、請求人の主張を踏まえても、それらが公知の事実となっているとの事情は認められないため、非公開情報に当たらないと判断することはできない。

(4) 本件公文書2について

ア 処分庁は、覚書別紙を更新することについて意思決定を行い、意思決定が完了した後に、双方が押印し、1通ずつ保有することとしており、本件公文書2は、令和4年8月18日付けで覚書別紙を更新するために行った決裁文書であるから条例第2条第2号に規定する公文書に該当すると主張する。

イ 一方、審査請求人は、平成29年3月27日付けの覚書の第8条に、△△北関西支社の担当部長が記名押印する旨が定められているにもかかわらず、本件公文書2には京都支社長の氏名が記名されており、また押印がないことから実施機関が保有する公文書ではないと主張する。

ウ 条例第2条第2号において「実施機関の職員等が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、当該実施機関の職員等が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」を公文書と規定している。また、「当該実施機関の職員等が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」とは、当該公文書がその作成又は取得に関与した職員等個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち当該実施機関の組織において業務上必要なものとして利用、保存されている状態のものとされている。

エ 当審査会から諮問庁に対し、覚書第8条に規定されている役職名とは異なる役職名が本件公文書に記載されていること及び押印がないことについて確認したところ、次の説明があった。

覚書別紙の更新に当たって、相手方から組織改正に伴い覚書第8条に規定されている役割を担う者の役職名に変更があった旨の報告を受けたため、後任の者の役職名及び氏名に改めたうえで意思決定を行った。

通常、処分庁における意思決定後、処分庁職員が押印した後、相手方が押印し、処分庁において保管することとしているが、本件請求日時点では相手方に押印を依頼している最中であり、押印された覚書別紙を保有していなかった。

上記説明に特に不自然な点は認められない。

オ 以上から、当審査会としては、本件公文書は覚書別紙の更新を行うことを意思決定した際の文書であり、条例第2条第2号に規定する公文書であるとの処分庁の主張に特段不合理な点はないと判断する。

(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4年12月28日 諒問

令和5年 1月30日 諒問庁からの弁明書の提出

10月17日 諒問庁の職員の口頭理由説明（令和5年度第6回会議）

11月21日 審議（令和5年度第7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2部会（部会長 毛利 透）