

答 申 情 第 1 8 3 号
令 和 6 年 1 1 月 8 日

京 都 市 長 様

京都市情報公開・個人情報保護審議会
会 長 北 村 和 生
(事務局 総合企画局デジタル化戦略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5年8月2日付け都景広第5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

大学に対する行政指導に関する文書の公文書一部公開決定事案（諮問情第281号）

1 審議会の結論

処分庁が非公開とした部分のうち、別表に示す部分については公開すべきであるが、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5年4月7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、「京都市が国立大学法人京都大学に対し、実施した京都市屋外広告物条例への対応に関する行政指導の内容の記録」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「経過表（3件）、京都大学との協議について（2件）、京都大学周辺（東大路一条交差点付近）に設置されている路上看板について、京都大学の看板についての協議、立て看板掲出に係る京都大学との協議（摘録）（2件）、文書指導に係る京都大学との協議（摘録）、京都大学との協議（4件）」（以下これらをまとめて「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5年4月21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

指導対象者との協議・折衝に関する内容が記載された部分については、公開することにより、行政指導の手法、手段が明らかになるとともに是正指導の際の事情聴取において、指導対象者から率直な意見が得られなくなることが想定され、今後反復し発生する屋外広告物の是正指導・取締りに係る事務に関し、正確な事実の把握が困難になり、適正な事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあるため。

- (3) 審査請求人は、令和5年7月4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、本件処分の取り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

弁明書及び審議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

本件公文書は、京都市屋外広告物等に関する条例（以下「広告物条例」という。）に基づいて本市が国立大学法人京都大学（以下「大学」という。）に対して行った是正指導等における具体的な協議の内容が記録された協議録のほか、大学と行った協議の経過や結果等について内部で報告した資料である。

(2) 条例第7条第6号に該当することについて

本号は、公開することによって、本市が行う事務事業の目的が損なわれたり、公正かつ適正な執行が妨げられるものがあるため、これらに係る情報を非公開とすることができることを定めたものである。

屋外広告物の是正指導事務は、広告物条例において定めた各規制区域の基準に対し、当該基準に適合していない屋外広告物を表示し、設置している者等に対し、当該屋外広告物を広告物条例の基準に適合させるよう期限を設け指導を行っているものである。

一般に、法令等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る。当該調査及び行政指導は、法的拘束力を有せず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。

屋外広告物の是正指導事務を適正に実施するに当たっては、違反掲出に至った経緯、違反の状況把握、円滑な是正への取組等において、指導対象者と協議し、率直な意見を聴きとるなかで正確な事実把握を行うことが不可欠である。そのため、相手方が申立てた事実等が公開されるということが前提とされるならば、率直な意見の聴取に支障が生じ、正確な事実把握等が困難となることは明白である。また、調査・協議等を行った日時等や指導対象者との協議内容を含む情報を公開することで、行政指導の手法、手段が明らかとなり、他の者に法規制を免れる方法を示唆する可能性があることから、今後、適正な事務執行の妨げとなるおそれがある。

(3) 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、反論書及び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) 不開示理由の濫用

公文書一部公開決定通知書に示された一部非公開の理由は、条例第7条第6号の「正確な事実の把握を困難にするおそれ」のみであり、これによって本文のすべてが非公開とされている。

これが許容されるのであれば、あらゆる文書について同じ措置による秘匿が可能になり、開示制度そのものが無に帰する。

本文のすべてが「正確な事実の把握を困難にするおそれ」を示すことはありえない。

今回の処分では、「事実の把握」の根拠がどの法令のどの条項なのかも不明であり、法律に基づく行政の原則に適合しているのかがおおよそ検証できない。

このような一部非公開措置は、情報開示制度の目的に反しており、是正される必要がある。

また、原処分は、京都大学のどこで行政指導が実施されたかまでも不開示としている。

これは、場所が判明すると、法令上行政指導の根拠として認められない事項を京大法人内で所轄する部署によって管理される部屋が用いられたことがわかるためであると疑わせる。

今回のように、本来法令に基づくべき行政指導の内容が、事実上ほぼ全面的に不開示とされたのでは、京都市は法令上許されない理由で恣意的な指導を行ったとの疑いを抱くほかはない。

(2) 裁量の根拠の欠如

弁明書では、行政指導は「本市の裁量の下で」行うとしているが、行政指導ができるのは法令の根拠に基づく範囲においてのみであり、本件で法令適用の対象となりうるのは、公に見せるために設置されていた掲示物の態様である。隠さなければならない事項は存在しないはずである。

(3) 圧力のおそれ

「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」だから不開示とするのは、従来「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」とうたわれてきた刑事事件の取調べで暴行や脅迫が頻発し、録音・録画制度の導入を余儀なくされたことからわかるように、違法・不当な圧力をも隠ぺいするものであり、行政指導の内容を公開する必要性が高いことは明白である。

(4) 「率直な意見の聴取」について

今回開示を求めているのは、屋外広告物が広告物条例に違反する状態を指摘する「京

都市」から、「京都大学」に対し、法律に従って実施されるべき行政指導の内容を記載した文書である。いずれの法人も、情報公開義務を負う。これは、組織内部で意思決定を行う場面にかかる記録とは法的性質が異なる。

地方公共団体と、国立大学法人との間での協議の記録は、どこが屋外広告物条例に違反しているのか、また、いかなる対応によって条例違反の状態が是正されるのか等を内容とするものであるから、広く一般に共有されるべき情報である。

(5) 「他の者に法規制を免れる方法を示唆する可能性」について

文書を開示するとそのようなおそれがあるということは、京都市が、京都大学に対し、法規制を回避する方法を話していたということである。そのような行政指導は法令の根拠を欠く。法規制を免れる方法を示唆する行政指導をしていたのであれば、その記録を開示する必要性はいつそう高い。

6 審議会の判断

当審議会は、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

本件公文書は、大学の外構周辺に設置されている立て看板（以下「立て看板」という。）について、処分庁が大学に対して行った広告物条例に基づく是正指導等における具体的な協議の内容が記録された協議録のほか、大学と行った協議の経過や結果等について内部で報告した資料である。

(2) 本件審査請求の争点について

審査請求人は、本件公文書において処分庁が非公開とした部分について、本文のすべてが「正確な事実の把握を困難にするおそれ」を示すことはありえず、本件処分は情報開示制度の目的に反していることから是正される必要がある旨を主張しているので、当審議会においては、当該非公開部分の妥当性についてのみ、以下検討する。

(3) 条例第7条第6号該当性について

ア 条例第7条第6号について

条例第7条第6号は、本市等が行う事務事業の中には、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、これらに係る情報について、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、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務」等）と定性的基準（「正確な事実の把握を困難にするおそれ」等）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号のうち事項的基準該当性では、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。

(イ) 当審議会が、本件公文書を見分したところ、非公開とされている部分（以下「本件非公開部分」という。）は次のとおりであり、いずれも、立て看板の是正指導の内容、経過、関係者などが明らかになるものであることが認められた。

- a 立て看板の是正指導に係る関係者の氏名が識別される記載
- b 立て看板の是正指導において、京都市及び大学が協議した具体的な内容が分かる記載
- c 京都市が立て看板について大学と協議してきた経過が分かる記載
- d 大学以外との関係者との協議に関する記載

(ウ) 当審議会が処分庁に広告物条例上の指導に関する根拠につき確認したところ、広告物条例には指導に関する明確な根拠はないものの、広告物条例は屋外広告物法に基づき制定されており、屋外広告物法第7条では、条例に違反した広告物の管理者等に対し、必要な措置を命ずることができると規定されており、広告物条例第39条第1項にも違反を是正するために必要な措置を採ることを命じることができると規定されていることから、屋外広告物法及び広告物条例は京都市事務分掌規則第14条に広告景観づくり推進課が所管することと定められていること及び行政手続法及び京都市行政手続条例に則り、所管している条例の違反に対して是正するよう行政指導を行っているとのことであった。

(エ) したがって、上記(3)ア及びイ(ウ)から、処分庁が大学に対し行った指導は、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ことができ、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といえる。

ウ 定性的基準該当性について

(7) 処分庁は、屋外広告物の是正指導事務を適正に実施するに当たっては、違反掲出に至った経緯、違反の状況把握、円滑な是正への取組等において、指導対象者と協議し、率直な意見を聴きとるなかで正確な事実把握を行うことが不可欠であると説明したうえで、相手方が申し立てた事実等が公開されるということが前提とされるならば、率直な意見の聴取に支障が生じ、正確な事実把握等が困難となることは明白であると主張している。また、調査・協議等を行った日時等や指導対象者との協議内容を含む情報を公開することで、行政指導の手法、手段が明らかとなり、他の者に法規制を免れる方法を示唆する可能性があることから、今後、適正な事務執行の妨げとなるおそれがあるとも主張している。

(4) 一方で、審査請求人は、次のとおり主張している。

- a 一部非公開の理由が条例第7条第6号アの正確な事実の把握を困難にするおそれのみであり、本文のすべてが「正確な事実の把握を困難にするおそれ」を示すことはありえない。「事実の把握」の根拠がどの条項なのかも不明であり法律に基づく行政の原則に適合しているのかおよそ検証できない。
- b 行政指導は「本市の裁量の下で」行うとしているが、行政指導ができるのは法令の根拠に基づく範囲のみであり、本件で法令適用の対象となりうるのは、公に見せるために設置していた掲示物の態様であって、隠さなければならない事項は存在しない。
- c 「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」だから不開示とするのは、違法・不当な圧力をも隠ぺいするものである。
- d 地方公共団体と国立大学法人との間での協議の記録は、どこが屋外広告物条例に違反しているのか、いかなる対応によって条例違反の状態が是正されるのか等を内容とするものであるから、広く一般に共有されるべき情報である。

(5) 当審議会において、本件公文書の中で非公開とした部分のうち一部分でも公開できない理由を処分庁に確認したところ、行政指導の一連の流れが記載されていることから、一部を抜き出して公開できる性質の文書ではないと判断したため非公開にしたとのことであつた。

(6) 条例第7条第6号のうち定性的基準該当性では、「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。

- (オ) 確かに、本件非公開部分には、上記(3)イ(イ)のとおり大学に対する立て看板に関する是正指導の内容及び経過等が記載されていた。

一般に、本件におけるような「取締り」に係る行政指導については、指導対象者からの反発等の困難も容易に想定される中、是正指導により、いかに法令違反の状態の解消を実現させられるかについては、その手法や手段の有効性の確保が重要である。本件の是正指導の内容及び経過が公になり、どのような手法や手段がとられているかが具体的に明らかになれば、これを知った者による是正指導の回避を助長する可能性があることは否定できないところであり、まず、この点において処分庁による屋外広告物の是正指導事務に支障が生じるおそれが認められる。

また、本件におけるように、事実を正確に把握しつつ行われるべき指導の過程において、指導を受ける者が率直な意見を述べるためには、その前提として、協議の詳細が公開されないことが担保されていることが必要であることは十分に理解できる。是正指導が行政指導である以上、対象者に対する強制力があるわけではなく、率直な協議ができなければ、指導が停滞することもあり得るからである。そうすると、本件の是正指導の内容及び経過を公にすれば、この点においても、他の事案も含め、処分庁による屋外広告物の是正指導に支障が生じるおそれが認められる。

- (カ) しかし、当審議会が本件公文書を見分したところ、本件公文書の一部には、公知の事実や法令そのものに係る記載があり、当該部分も非公開となっていることが認められた。当審議会として、これらの部分については、公にしたとしても「正確な事実の把握を困難にするおそれ」や「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」があるとまではいえず、定性的基準は満たしていないことから、条例第7条第6号には該当しないため、公開すべきであると判断する。

(4) 結論

以上により、「1 審議会の結論」のとおり判断する。

別表 公開すべきとした箇所

公文書の件名	公開すべき箇所
経過表（H24.7.4）「事項」欄	2行目の1文字目から5文字目まで
	5行目
	13行目の1文字目から26文字目まで
経過表（H25.4.24）「事項」欄	1行目の15文字目から18文字目まで
	3行目
	6行目及び7行目の1文字目から12文字目まで
経過表（H25.10.2）「事項」欄	1行目の14文字目から17文字目まで
	2行目
	3行目の1文字目から19文字目まで
	6行目及び7行目の1文字目から3文字目まで
	9行目から12行目
京都大学との協議について（平成28年6月29日付け）	1ページ目の「協議者：」の右側1文字目から5文字目
	2ページ目の1行目から8行目まで
	2ページ目の15行目及び16行目の1文字目から12文字目まで
	2ページの19行目の16文字目から38文字目まで、20行目及び21行目の1文字目から13文字目
	2ページの25行目の19文字目から38文字目、26行目、及び27行目の1文字目から11文字目
	3ページ目の8行目及び9行目の1文字目から13文字目
	3ページ目の15行目から19行目
	3ページ目の25行目から26行目
	4ページ目の14行目から15行目の1文字目から8文字目
京都大学周辺（東大路一条交差点付近）に設置されている路上看板について	1ページ目の「対応者：」の右側1文字目から4文字目
京都大学との協議について（平成28年11月22日付け）	1ページの「相手側：」の右側1文字目から4文字目
京都大学の看板に	1ページの7行目の1文字目から4文字目

についての協議	
立て看板掲出に係る京都大学との協議（摘録）（平成29年5月15日付け）	1 ページの「3 出席者」の右側1文字目から6文字目 1、2 ページの本市職員名
立て看板掲出に係る京都大学との協議（摘録）（平成29年6月30日付け）	1 ページの「3 出席者」の右側1文字目から6文字目 1 ページの※書き1行目から10行目及び2 ページの1行目から10行目 1、2、3、4、5 ページの本市職員名
文書指導に係る京都大学との協議（摘録）	1 ページの「3 出席者」の右側1文字目から6文字目
京都大学との協議（平成29年8月8日）	1 ページの「出席者：」の右側1文字目から6文字目 1 ページの20行目
京都大学との協議（平成29年9月13日付け）	1 ページの「出席者：」の右側1文字目から6文字目
京都大学との協議（平成29年9月27日付け）	1 ページの「出席者：」の右側1文字目から6文字目
京都大学との協議（平成29年10月27日付け）	1 ページの「出席者：」の右側1文字目から6文字目

(参 考)

1 審議の経過

令和5年	8月 2日	諮問
	8月30日	諮問庁からの弁明書の提出
	9月29日	審査請求人からの反論書の提出
令和6年	7月19日	諮問庁の職員の口頭理由説明（令和6年度第3回会議）
	8月23日	審査請求人の口頭意見陳述（令和6年度第4回会議）
	9月12日	審議（令和6年度第5回会議）
	10月 1日	審議（令和6年度第6回会議）
	11月 8日	審議（令和6年度第7回会議）

※ 京都市情報公開・個人情報保護審議会運営要領第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2部会（部会長 石塚 武志）