

## 交際費・懇談会経費情報公開に関する判例の動向 (上) : 最近の五判決に即して

安藤, 高行  
九州大学大学院法学研究科教授

<https://doi.org/10.15017/2135>

---

出版情報 : 法政研究. 66 (1), pp.1-25, 1999-05-20. 九州大学法政学会  
バージョン :  
権利関係 :

# 交際費・懇談会経費情報公開に関する判例の動向（上）

——最近の五判決に即して——

安藤 高行

はじめに

- 一 交際費情報公開に関する判決
  - (一) 京都府知事交際費事件
  - (二) 東京都知事交際費事件（以上本号）
- 二 懇談会経費情報公開に関する判決
  - (一) 東京都議案課等懇親会経費事件
  - (二) 鹿児島県秘書課等懇談会経費事件
  - (三) 佐賀県秘書課等懇談会経費事件

## はじめに

私は以前に「交際費・懇談会経費情報公開に関する最近の下級審判決」と題して、平成六年初頭に言渡された、大阪府知事の交際費と、大阪府水道部の会議接待費・懇談会費の情報公開に関する最高裁判決（最一判平成六・一・二七民集四八巻一号五三頁、最三判平成六・二・八民集四八巻二号二五頁）以降の同種事件についての下級審判決の動向を概観した（本誌六三巻三一四合併号―その後「交際費・懇談会経費情報公開に関する最近の判決」と改題して、拙著『憲法の現代的諸問題』（法律文化社、一九九七年）に所収。なおこの論文を以下「前稿」という）。

ここでは平成七年の愛知県知事交際費事件や京都市懇談会経費事件等の五事件の判決が検討され、さらに執筆の最終段階でみることができた平成八年の宮城県財政課懇談会経費事件や大阪府知事交際費事件（差戻審控訴審）等の三事件の判決が追加してふれられているが、その後もなお同種事件についての下級審の判断が相次いでいる。

そこで本稿では前稿のいわば追記として、そこでのべた懇談会経費についてはもちろんのこと、交際費情報についても、実施機関の非公開条号該当の主張に安易に追随せず、そのルーズな解釈運用に歯止めをかけようとする近年の判例の傾向が、平成九年および一〇年の判例ではどのような展開をみせているかをみてみることにしたい。

具体的にいうと、本稿であつかうのは、京都府知事の交際費情報の公開に関する大阪高裁判決（大阪高判平成九・四・一六判タ九五六号一七二頁。なお以後本件を「京都府知事交際費事件」、判決を「京都府知事交際費事件控訴審判決」というが、事件とその京都地裁による第一審判決（京都地判平成七・一〇・二七判タ九〇四号六五頁）については前稿でかなりくわしくふれている）、東京都知事の交際費情報に関わる東京高裁判決（東京高判平成九・五・一三判時一六〇四号三九頁。本件を以後「東京都知事交際費事件」、判決を「東京都知事交際費事件控訴審判決」という

が、この事件とその第一審判決（東京地判平成四・一〇・一五判時一四三六号六頁）についてもかつて、「東京都知事交際費情報公開請求事件第一審判決」と題して検討したことがある（『佐賀大学経済論集』二五巻六号）―後に拙著『情報公開・地方オンブズマンの研究―イギリスと日本の現状―』（法律文化社、一九九四年）に所収）、東京都の議案課と報道課の、都議会議員との会議（判決はその性質を社会通念上「懇親会」と解されるものとしている）の際の飲食費等の支出（判決は支出された費用の予算科目を一般需要費のうち食料費に相当するものとしている）に関する公文書と超過勤務等命令簿の開示請求に係る東京地裁判決（東京地判平成九・二・四行政事件裁判例集四八巻一・二号三一頁。本件を以後「東京都議案課等懇親会経費事件」、判決を「東京都議案課等懇親会経費事件判決」という）、鹿児島県の秘書課、東京事務所、および財政課の食糧費の支出に係る一切の資料の開示請求についての鹿児島地裁判決（鹿児島地判平成九・九・二判例地方自治一七三号九頁。以後本件を「鹿児島県秘書課等懇談会経費事件」、判決を「鹿児島県秘書課等懇談会経費事件判決」という）、ならびに佐賀県の東京事務所、財政課、および秘書課の食糧費支出に係る文書と、土木部監理課の食糧費の支出と県外出張等に係る文書の開示に関する佐賀地裁判決（佐賀地判平成一〇・三・二七判例集未掲載。以下本件を「佐賀県秘書課等懇談会経費事件」、判決を「佐賀県秘書課等懇談会経費事件判決」という）の五判決である。

そのうち東京都知事交際費事件控訴審判決と東京都議案課等懇親会経費事件判決については前掲の拙著『憲法の現代的諸問題』Iで「追記」の注という形によりごく短くふれているが、もとより刊行間際に応急的に挿入したコメントにすぎないので、本稿で改めて検討する次第である。さらにまた最近の関連判決としてはその他に栃木県知事交際費事件の差戻審控訴審判決である東京高裁判決（東京高判平成一〇・三・一六判例集未掲載。以後本件を「栃木県知事交際費事件」、判決を「栃木県知事交際費事件差戻審控訴審判決」という）もあるが、それについては次の（一）

京都府知事交際費事件で合わせてふれることにする（なお本稿では一般的にいう場合は「公開」の語を用い、条例や判決に関連してのべる場合は、そこでの用語に合わせて「公開」または「開示」ということにする）。

## 一 交際費情報公開に関する判決

### (一) 京都府知事交際費事件

この事件は原告が昭和六四（平成元）年度の京都府知事交際費の使途明細を内容とする公文書の公開を請求したところ、知事は「交際費に係る資金前渡金受取表」を対象公文書と特定し、支出金額や支出目的（慶弔関係、激励金、見舞金、贈答品代、会費等であり、その具体的な内容は、香典、櫛代、生花、供花、灯籠代、祝金、見舞金、激励金、会費、等である）等は公開したが、支出相手方（「交際相手名」（個人）、「交際相手名（団体）」、および「取引業者」）については、京都府情報公開条例五条六号前段（意思形成過程情報）、同後段（事務事業情報）、五条一号（個人情報）、五条三号（法人等情報）等に該当するとして非公開の決定を行ったため、原告がその取消しを求めて出訴したものである。

一審京都地裁は結論のみをいえば、「交際相手名（個人）」と「交際相手名（団体）」の意思形成過程情報該当性、および「交際相手名（団体）」の法人等情報該当性は肯認せず、また「取引業者」については知事の該当条号についての主張をすべて斥けたものの、「交際相手名（個人）」の事務事業情報および個人情報該当性を認め、また「交際相

手名（団体）」についても事務事業情報該当性を認めて、結局両者の非公開決定を適法とした。

そこで原告が控訴におよんだわけであるが、控訴審の審理は前稿でみた大阪府知事交際費事件差戻審控訴審と同一の裁判体により行われたため、判決もほとんど同様なものとなった。

すなわち、京都府知事交際費事件控訴審判決は、大阪府知事交際費事件差戻審控訴審判決同様、「交際相手名（個人）」が記載されているもののうち、密代、生花代、灯笼代、および結婚あるいは受賞祝賀会の祝金、ならびに「交際相手名（団体）」が記載されているものうち、密代、供花代、および会費についての相手方名を非公開とした部分を取消して、一律に交際費の支出相手方を非公開情報とするのではなく、個別、具体的な検討により、可能な限りその公開をはかろうとする姿勢を示したのである。

これは要するに、前稿で大阪府知事交際費事件差戻審控訴審判決にふれた際にものべたように、平成六年の最高裁第一小法廷の大阪府知事交際費事件判決（以下「第一小法廷判決」）のフレームを遵守しつつ、最大限情報公開促進の流れに従おうとするものであるが、判決はそのため第一小法廷判決の趣旨をいくらか敷衍したり、若干の新たな文言を付加するなどの工夫をしている。多少煩瑣になるが、そのことを原文で示してみよう。

先ず事務事業情報、すなわち、「府若しくは国等が行う取締り、監督、立入検査、試験、入札、交渉、涉外、争訟、許認可その他の事務事業に関する情報であつて、公開することにより、当該若しくは同種の事務事業の目的が達成できなくなり、若しくはこれらの事務事業の公正かつ適切な執行に著しい支障が生ずるおそれがあるもの」は公開しないことができることを定めた五条六号後段該当性については、知事の儀礼的交際事務は、それ自体が掲記されている事務事業のいずれかに当たるとはいいい難いが、広い意味で、「交渉、涉外、その他」のうちの少なくとも「その他」の事務事業には含まれると解されるとし、続けて、「そして、相手方の氏名等の公表・披露が当然予定されているよ

うな場合を別として、相手方を識別し得るような情報の公開によって相手方の氏名等が明らかにされることになれば、一般に、交際費の支出の要否、内容等は、府の相手方とのかかわり等を斟酌して個別的に決定されるものであるから、不満や不平の念を抱く者がでることは容易に予想される。そのような事態は、交際の相手方との間の信頼関係あるいは友好関係を損なうおそれがあり、交際それ自体の目的に反し、ひいては交際事務の目的が達成できなくなるおそれがある。さらに、これらの交際費の支出の要否やその内容等は、支出権者である知事自身が、個別、具体的な事例ごとに、裁量によって決定すべきものであるところ、交際の相手方や内容等が逐一公開されることになった場合には、知事においても右のような事態が生ずることを懸念して、必要な交際費の支出を差し控え、あるいはその支出を画的にすることを余儀なくされることも考えられ、知事の交際事務を適切に行うことに著しい支障をおよぼすおそれもある。したがって、本件公文書のうち交際の相手方が識別されうるものは、交際内容が外部に披露され、一般の目にとまるようなもの（例えば、葬儀の際の生花や行事への寄附でその内容が揭示されるようなもの）や交際の内容からして、特に非公開を前提にしておらず、他との比較が問題とならないなど、相手方の氏名等を公表することによって前記のような相手方に不満や不快の念を抱かせるおそれがあるとは認められないようなものを除き、本件条例五条六号後段により、公開しないことができる情報に該当するというべきである」という（傍点筆者）。

すなわち、それ以外の部分は第一小法廷判決がほとんどそのまま倣われているが、唯一、第一小法廷判決の「相手方の氏名等が外部に公表、披露されることがもともと予定されているものなど」という部分のみが、傍点部分のように敷衍されているのである。

また同様に個人情報について定めた五条一号該当性についても、「本件条例五条一号は、私事に関する情報のうち性質上公開に親しまないような個人情報が記録されている文書を公開してはならないとしているものと解され、知事

の交際の相手方となった個人としては、その具体的な費用、金額等まで一般に他人に知られたくないと望むものであり、そのことは正当である。このような交際に関する情報は、その交際の性質、内容等からして交際内容等が一般に公開・披露されることがもともと予定されているものやその内容を秘匿しておくことが一般に承認されていないものを除いては、同号に該当するというべきである。したがって、本件公文書のうち私人である相手方に係るものは、原則として、同号により公開してはならない情報に該当するというべきである」として、第一小法廷判決に傍点部分を付加している。

繰り返していえば、京都府知事交際費事件控訴審判決は、このように第一小法廷判決の趣旨を敷衍したり、あるいは新たな文言を付加することによって、交際費の支出相手方名の公開について、実施機関主張のように一律に、しかも非公開の方向ではなく、きめ細かく個別的に、最大限公開の方向で検討する伏線を敷き、その結果、香典、霊前ないし病氣への見舞金、激励金、および会合祝金については一般に公開されるものではないことが通例であること、公開によって相手方が不満や不快の念を抱くことが予測されること等を理由に、公開しないことが許されるとしたものの、前述のように、櫛代、生花代、灯籠代、結婚ないし受賞祝賀会の祝金、供花代、および会費に係る相手方名については、一般に公開されることがもともと予定されていると認められるとか、あるいは相手方の氏名等の披露は当然予定されているというべきであるとして、五条六号後段および同条一号該当性、ないし五条六号後段該当性を否定し、その非公開決定を取消したのである。

もつとも第一小法廷判決も、右にふれたように、「相手方の氏名等の公表、披露が当然予定されているような場合等は別として」とか、「その交際の性質、内容等からして交際内容等が一般に公表・披露されることがもともと予定されているものを除いては」とかいつて、交際費支出に係る相手方氏名等といえども非公開条号に該当しないことが

あることを認めているから、形式的にいえば、傍点部分を加えなくても、同じ結論を導き出すことは可能だったはずである。

しかし第一小法廷判決は、大阪府知事の非公開決定を全部違法とした原審大阪高裁判決の大部分を是認することができる。できないとして破棄差戻したものであり、全体的には交際費情報の公開にきわめて制限的であるかのようにみえるため、傍点部分を加えて、一定のケースにおいては相手方氏名等も公開さるべきとの結論をより容易に導き出せるように工夫したものと思われる。

ともあれ、大阪府知事交際費事件差戻審控訴審判決同様、今回の京都府知事交際費事件控訴審判決も、交際相手方名といえども、もはや実施機関主張のように当然の秘匿事項とはみなされ得ないことを示したものと見て、それなりに注目されよう。

他方栃木県知事交際費事件差戻審控訴審判決をみると、大阪府知事交際費事件差戻審控訴審判決や京都府知事交際費事件控訴審判決と比べて、著しく後退した判決で、ほぼ全面的に知事の交際費情報の非開示を認めている。

この事件は、原告が昭和六〇年度に栃木県知事が支出した交際費についての関連文書の開示を請求したところ、知事はそのうちの一部である現金出納簿に記録されている情報（支出欄に、当該支出年月日、相手方の氏名、職名、法人・団体等および金額が記されている）なお支出項目は祝儀、慶弔、広告、賛助等六種類である）は、栃木県公文書の開示に関する条例六条一号（個人情報）、二号（法人等情報）、四号（意思形成過程情報）、および五号（事務事業情報）もつとも栃木県条例では「事業」という文言は使われていないが、ここでは通常用語法に従っておく）に該当するとして、非開示を決定したため、その取消しを求めて出訴したものであるが、一審宇都宮地裁（宇都宮地判平成元・一一・九判時一三三〇号三頁）は当該情報の六条五号該当性を認め、他の条号該当性の検討には進むことなく、

非開示決定を適法として原告の請求を棄却した。

しかし控訴審判決（東京高判平成三・一・二一判時一三七四号二七頁）は、交際事務が六条五号の事務に含まれることは認められたものの、六条五号該当性をいうためには、さらに、その公開により当該事務の目的が失われること等を、個別具体的に証拠によって証明する必要があるところ、その立証がなされていないとして、結局当該情報の六条五号該当性を否定し、ただ四二二件の当該情報のうち相手方が個人で識別されるもの一七〇件についてのみ、六条一号該当として非開示決定を適法とした。

すなわち残りの二五二件については非開示決定を違法として取消し、一審判決をかなり大きく変更したのであるが、このように非開示決定の一部を適法、一部を違法としたため、原告、被告の双方が上告することになった（なお一・二審判決については拙稿「情報公開条例訴訟の検討」（『佐賀大学経済論集』二五巻五号）後に拙著『情報公開・地方オンブズマンの研究―イギリスと日本の現状―』に所収）でくわしくあつまっている。

第一小法廷判決と同日に、同じく第一小法廷により言渡された判決は、原告の上告については、六条一号は個人に関する情報であつて、特定の個人が識別され、また識別され得るものについては、同号所定の除外事由に当たるものを除き、すべて開示しないことができるものとして解すべきであり、そうすると、一七〇件の個人識別情報が記録されている部分を非開示とした処分は適法であるとした原審の判断は正当として是認できるとして、棄却したが、被告の上告に対しては、非開示決定が違法とされた二五二件のうち、交際の相手方が個人であつて相手方が識別されないもの三三件については原審の判断を相当としたものの、相手方が法人である残りの二一九件については、そのうち交際の相手方が識別され得るものは、相手方の名称等（相手方が法人であるため、「氏名」の代わりに「名称」の語が用いられている）が外部に公表、披露されることがもと予定されているものなど、相手方の名称等を公表す

ることによって信頼ないし友好関係を損なう等のおそれがあると認められないようなものを除き、六条五号により開示しないことができるとして、相手方が識別されるものであるか否かの点を個別、具体的に検討するなど、六条五号該当性につきさらに審理を尽くさせるために、原審に差戻すのが相当とした（最一判平成六・一・二七判時一四八七号四八頁）。

これをうけた栃木県知事交際費事件差戻審控訴審判決は、前述のように、原告の請求をほとんど斥け知事の非開示決定をほぼそのまま認めたが（二一九件中二〇九件については六条五号該当性が認められるとする）、その判断方法の特色は右にみたように第一小法廷判決と軌を一にする上告審判決を、大阪府知事交際費事件差戻審控訴審判決や京都府知事交際費事件控訴審判決とは全く逆に、最大限非公開の方向で読むところにある。

判決は先ず当裁判所は上告審判決の判断に拘束されるので、つまるところ本件の争点は、二一九件の情報について、交際の相手方が識別されるものであるか否か、および相手方の名称等が外部に公表・披露されることがもともと予定されているものなど、相手方の名称等を公表することによって、交際の相手方との間の信頼関係や友好関係を損なうおそれ、交際の実施の目的が失われるおそれ、または交際事務の適切な実施を著しく困難にするおそれ等（以下単に「おそれ」という）があるとは認められないようなものか否かという点を個別、具体的に検討して、六条五号該当性の有無を判断することとする。このこと自体は確かに上告審判決のいうところであるが、判決はさらに右の後半の要件について、上告審判決の趣旨に照らすと、知事の交際に係る情報について、「おそれ」が認められるためには、当該情報に係る交際が通常の儀礼的交際としてなされたものであり（判決はよくこの表現を用いるが、おそらく当該事務が一般的な意味でのいわゆる交際事務に該当するもの、の意であろう）、かつ、その相手方が識別され得るものであることを主張すれば足りるというべきであるとする。すなわち右の二つの要件を主張すれば、「おそれ」が

あるとは認められないという、「例外的に非開示事由がないとされる特別事情」が存在しないこと（判決はこれを「特別事情の不存在」といつている）も同時に推認されるものと解するのが相当であるとするのである。

より簡単にいえば、知事の当該行為がいわゆる交際事務に該当すること、およびそれに係る情報について、相手方が識別され得るものであることを主張立証すれば、それ以上の特段の主張立証がなくても、「おそれ」の存在も推認されることになるというわけである（ただし原告がその推認を動揺せしめたとき―「おそれ」がないことを主張立証したとき、の意であろう―には、原則に戻って、被告は特別事情の不存在を主張立証しなければならぬとされる）。

先に指摘したように、第一小法廷判決やそれと同旨の本件上告審判決には、交際費情報の公開に消極的なニュアンスが強いから、このような栃木県知事交際費事件差戻審控訴審判決の立場もその線上にあるといえないわけではないが、いわば、大阪府知事交際費事件差戻審控訴審判決や京都府知事交際費事件控訴審判決が最高裁の判断を、その、交際費情報であっても、相手方の氏名等が外部に公表、披露されることがもともと予定されているものなどについては非公開が認められないとする部分を使って、最大限公開の方向に振ろうとしているのに対し、栃木県知事交際費事件差戻審控訴審判決は逆にその非公開寄りのニュアンスに従って、さらに最高裁の判断を非公開の方向に振ろうとするのである。

しかし判決の、「例外的に非開示事由がないとされる特別事情」（傍点筆者）という表現や、ニュアンスはともかく、理論的には、最高裁判決が相手方の識別の可能性と、名称等の公表が交際事務にもたらす障害の存否の判断を分けているのに対し、判決が前者の主張立証はそれだけで後者の存在を推認させるとしているのを見ると、この判決は、最高裁判決すらこえて、きわめて強引に公開のケースを最小限度に封じ込めようとしているとの感を抱かされるのである。

はやくも総論的部分に窺われるこの傾向は、事実、判決の具体的な支出項目毎の判断をみていくとさらに明らかになる。

典型的なその例として、「生花」についての判断をみてみよう。

知事が式典等に出席した際に祝儀として贈呈したり、追悼式に出席した際に弔慰の趣旨で贈った生花に係る相手方情報が、「相手方の名称等が外部に公表、披露されることがもともと予定されているもの」に当たるかどうかについて、判決は次のようにいうのである。「たしかに、生花はその式典、弔事等に出席しているものに触れるものであるから、その生花贈呈の事実、右出席者に知られることが予定されたものといえ、また右式典等が新聞やテレビ等で報道され、生花贈呈の事実が明らかにされれば、その読者や視聴者にも知られることになる。しかしながら、マスコミ報道は、知事の出席等を知らせるものであっても、意図的に生花贈呈の事実まで伝えるものであるとは限らず、むしろ式典等の状況等を報道するなかでその一部として伝えられることが多いものと考えられるから、マスコミ報道により生花贈呈の事実が明らかにされることがもともと予定されているものであったといえることはできない。また、生花贈呈の事実が式典等の出席者に知られることが予定されていたといっても、その出席者は限定されているのであり、本件条例に基づき情報開示を請求し得る一般県民の範囲と比べると、自ずから質的な差異があるといえるべきであるから、生花贈呈の事実について、本件条例で規定されているような一般県民に対する公表が予定されているものであったとはいえない。加えて、右証拠によると昭和六〇年当時、知事の贈呈する生花には価格からみて二種類のものがあつたところ、もとより、贈呈された生花の価格が公表されることはなかったことが認められ、仮に贈呈された生花を見ればある程度その価格が予想できるとしても、そのように予想できることと事実として公表されることとは異なるものといえるべきである。したがって、生花贈呈の事実、相手方の名称等が外部に公表、披露されることがも

もと予定されているもの』とはいえない。」

ここでは知事が式典や追悼式に際し贈った生花に係る相手方名称等が、公表される予定にあったといえるためには、マスコミで報道された場合でも、単なるその式典や弔事等の模様、あるいは知事の出席の報道のみでは足りず、生花贈呈の事実そのものが報道される―それも付随的ではなく、意図的に―必要があるとされ、また式典や追悼式への出席者には生花贈呈の事実が知られることが予定されていたとはいえても、やはりそのみでは足りず、一般県民に知られるほどのものでなければならぬこと、さらにまた金額についても生花をみて予想がつくという程度では、もともと公表される予定にあったというには不充分であり、実際にその正確な額が周知のこととなることが必要であるとされるのである。

いいかえると、この判決によると、生花を贈られた相手方の名称やその金額がもともと公表が予定されているものというためには、その生花が贈られた式典や追悼式に多くの出席者が居たり、その模様が報道されたり、あるいは生花の値段がそれをみれば見当がつくものであることを主張立証しても無意味であり、知事が生花を贈った事実やその価格がもともと広く全県民に、いわば情報提供的に、公表されることが予定されているものであることを主張立証することが必要ということになるであろう。

しかしこのように、「相手方の名称等が外部に公表、披露されることがもともと予定されているもの」とは、その情報に係る行為が多数人の目にふれることを予想ないし意識して行われたことの謂ではなく、積極的、自発的に実施機関がそれについて全公開請求権者に周知をはかることが予定されていることの謂であるとするならば、そのような場合には、通常はそもそも公開請求がなされることはあり得ないであろうし、少なくともそのことをめぐって争訟にまで発展するような事態になることはないであろうから、結局この判決は交際費情報であっても、相手方の名称等が

外部に公表、披露されることがもとと予定されているものなど、相手方の名称等を公表することによって、交際事務の遂行に支障をきたす「おそれ」があるとは認められないようなものの非公開は認められないとの最高裁判決の意義を実質的には無にするもの、すなわち相手方が識別される交際費情報については全面非公開とする実施機関の解釈運用方針と全く軌を一にするものといわざるを得ないであろう。

これを知事が贈った生花や供花について、「これらは、葬儀に際し大阪府知事の名を付して一般参列者の目にふれる場所に飾られるのが通例であるから、一般に公開されることがもとと予定されているものと認められる。また、これらに要した費用額は、その生花などを見ることによりおよそ想像がつくところであるから、支出額を非公開とすべきものでもない」としている大阪府知事交際費事件差戻審控訴審判決や、同種の生花や供花について、「これらは、葬儀に際し京都府知事の名を付して一般参列者の目に触れる場所に飾られ、報道機関関係者等が参列し、これを報道することが禁止されるわけでもないのが通例であり、一般に公開されることが、もとと予定されていたと認められ」としている京都府知事交際費事件控訴審判決と比べると、これ以上詳述しなくても、この判決が、いささか感情的ともみえるほど極端な論理で、交際費情報も例外扱いしないような、情報公開の促進という最近の一般的な流れに逆らうものであることがなお一層明らかになるであろう。

自主的に交際費情報を全面公開する自治体も登場するなか、こうした判決はおそらく今後次第に姿を消していくものと思われるが、交際費情報＝原則秘匿という、これまでの実施機関の解釈運用に全面的に追随した、最近の判例の大勢とは対照的な判決として、合わせて栃木県知事交際費事件差戻審控訴審判決にふれた次第である。

(二) 東京都知事交際費事件

この事件は原告が平成二年七月東京都公文書の開示等に関する条例に基づき、昭和六三年四月から平成二年六月までの東京都知事の交際費に関する支出命令書、現金出納簿、および「交際費の支出について」と題する書面の開示を請求したところ、知事が支出命令書は開示したもの、後二者については、そこに記載されている情報が条例九条二号（個人情報）および八号（事務事業情報）に該当するとして、非開示とする旨決定したことに起因するものであった。

すなわち、東京都知事の交際費の支出項目は、慶祝、弔慰、せん別、見舞い、会費、謝礼、接遇、雑、に分類されるが、現金出納簿の摘要欄にはこの支出項目と相手方の氏名、役職名、肩書または法人・団体名が記載され、また一件毎に領収書または支払い証明書を添付し、毎月、知事に交際費の支出状況を報告する文書である「交際費の支出について」と題する書面はさらに一般用と供花・香典用に分かれるが（右の支出項目のうちの「弔慰」に関するものが供花・香典用であり、その他の項目に関するものが一般用である）、前者の使途欄にも同じ事項が記載され、後者にも物故者の氏名、肩書、さらには葬儀、法要執行の日時・場所等が記載されるため、知事が、開示しないことができず、情報について定めた条例九条の前述の二つの号によりこれらの文書の非開示を決定したのに対し、原告は、記載されている氏名等の情報は当該各号に該当しないとして、非開示決定の取消しを求めて出訴したのである（なお念のため、右の三つの文書の書式を判決と同様にそれぞれ順に別紙一、二、三として次に示し、また合わせてその年度別、支出内容別、非開示の根拠とした条例各号別内訳を記した表を同様に別表一、二、として掲げておく）。

別紙 1

「何」年度	年月日		摘要	受	払	残			
	現金					預金		計	
	円	円				円	円		円
現金出納簿									
課所名									

別紙 2

交際費の支出について

		室長	副室長	係長	担当
経費支出区分	知事	副知事	副知事	副知事	副知事
購入物品	品目銘柄	単価		数量	使用
	購入月日	月	日		途
	購入先				
	取扱者氏名				分
	支払月日	支払金額			
	月日	-----			担
			知事	副知事	副知事
			副知事	副知事	副知事
			副知事	副知事	副知事
備考					

別紙 3

交通費の支出について(供花典)

		室長	副室長	係長	担当
経費支出区分	知事	副知事	副知事	副知事	副知事
物故者	肩書又は供進を必要とする事由				
	氏名				
	住所				
	死亡月日	午前午後	時分	時分	のため
葬儀、法要執行の日時・場所	通夜	月日	午前午後	時より時まで	場所
	葬儀	月日	午前午後	時より時まで	
	告別式	月日	午前午後	時より時まで	
方法	供花	種類	数量	1基の値段	標示
	香典	(生花)	( ) ( ) 基	( ) 円	(単名・連名)
購入先				発注月日	月日
弔問者					
支払月日	支払金額		分	知事	副知事
月日	-----		担	副知事	副知事
			額	副知事	副知事
備考					

交際費・懇談会経費情報公開に関する判例の動向（上）（安藤）

別表1 現金出納簿

支出内容	昭和63年度			平成元年度			平成2年度 (4～6月)			合計		
	条例9条該当号		合計	条例9条該当号		合計	条例9条該当号		合計	条例9条該当号		合計
	2号及び8号	8号		2号及び8号	8号		2号及び8号	8号		2号及び8号	8号	
慶祝	29	18	47	71	28	99	10	3	13	110	49	159
弔慰	107	3	110	106	4	110	32	0	32	245	7	252
餞別	16	0	16	18	0	18	2	0	2	36	0	36
見舞	13	0	13	31	0	31	4	0	4	48	0	48
会費	45	8	53	31	10	41	3	5	8	79	23	102
謝礼	1	5	6	3	5	8	0	1	1	4	11	15
接遇	53	6	59	45	16	61	6	2	8	104	24	128
雑	44	3	47	30	24	54	5	4	9	79	31	110
合計	308	43	351	335	87	422	62	15	77	705	145	850

別表2 「交際費の支出について」と題する書面

支出内容	昭和63年度			平成元年度			平成2年度 (4～6月)			合計		
	条例9条該当号		合計	条例9条該当号		合計	条例9条該当号		合計	条例9条該当号		合計
	2号及び8号	8号		2号及び8号	8号		2号及び8号	8号		2号及び8号	8号	
慶祝	51	35	86	72	31	103	11	3	14	134	69	203
弔慰	281	3	284	152	4	156	46	0	46	479	7	486
餞別	25	0	25	21	0	21	2	0	2	48	0	48
見舞	30	0	30	36	0	36	4	0	4	70	0	70
会費	101	21	122	33	11	44	3	5	8	137	37	174
謝礼	3	11	14	3	5	8	0	1	1	6	17	23
接遇	90	21	111	45	16	61	6	2	8	141	39	180
雑	65	4	69	31	25	56	5	4	9	101	33	134
合計	646	995	741	393	92	485	77	15	92	1,116	202	1,318

一審東京地裁の判決は現金出納簿については、右の別表一の「条例九条該当号」の「八号」の欄に記載のあるものの非開示決定、および「二号および八号」の欄に記載のあるものから、別紙一の「摘要」欄中の個人名、役職名または肩書の記載を除いた部分の非開示決定を取消し、「交際費の支出について」と題する書面についても同様に、別表二の「弔慰」を除くその余の欄に記載の文書のうち、「条例九条該当号」の「八号」の欄に記載のあるものの非開示決定、および「二号及び八号」の欄に記載のあるものから、別紙二の「使途」欄中の個人名、役職名または肩書の各記載を除いた部分の非開示決定を取消し、「供花・香典用の「交際費の支出について」と題する書面については、別表二の「弔慰」の欄に記載の文書のうち、「条例九条該当号」の「八号」の欄に記載のあるものの非開示決定、および「二号及び八号」の欄に記載のあるものから、別表三の「物故者」欄の記載（物故者名）および「葬儀、法要執行の日時場所」欄中の記載を除いた部分の非開示決定を取消すというものであった。

要するに被告知事の主張のうち、二号該当の主張は認められたものの、八号該当の主張は認めず、また、開示を請求された文書中の情報に非開示条号に該当するものとそうでないものが混在している場合には、文書全体を非開示とせず、可能な限り条号該当部分を除いて開示することとしている条例一〇条に従い、九条二号に該当し、非開示とすることができ情報が記載されている現金出納簿と「交際費の支出について」と題する書面についても、当該の特定の個人が識別され得る部分を除いて開示すべきであるとするものであった。

そのうち九条二号該当性についての判断はごく簡単で、「二号及び八号」の欄に記載されたものは、当該文書の記載自体から、被告の交際の相手方としての特定の個人が識別され、当該個人に関する情報が明らかになる文書であるとするものであったが（本件文書の記載は知事との公的交際の状況を記したものであり、当該個人の私生活上の事実を記載したものではないから、特定の個人が識別され得る個人に関する情報であっても、二号にいう「個人に関する

情報」ではないと解すべきである等の原告の主張を、「条例の規定が文言として意味するところを越えた独自の議論であって採用できない」として斥けている）、九条八号該当性についての判断は交際事務が掲記の事務事業のいずれに該当するかという点から始まってかなり詳細に展開され、結局同号該当をいうためには当該情報の開示により当事者間の信頼関係が失われる事態になるとか、当該事務事業または将来の同種の事務事業の公正もしくは円滑な執行に支障が生じるおそれがあることについて具体的に主張、立証さるべきところ、それがなされていないから、これに該当すると認めることはできないとするものであった。

この一審判決に対しては原告、被告ともに控訴したが、東京高裁はそのうち被告知事の控訴は棄却し、原告の控訴については原判決の一部変更と一部控訴棄却を言渡した。これが「東京都知事交際費事件控訴審判決」であるが、かなり詳細に展開され、一審判決よりもさらに公開の範囲を拡げているこの判決を要約すると、次のようにまとめられるであろう。

九条二号該当性については先ず、この規定の制定趣旨は、個人に関する情報は、それが特定の個人を識別し得るものであれば、但書きのイないしハ（法令等の定めるところにより、何人でも閲覧できる情報等）に該当する場合を除き、これをすべて非開示としなければならないというものであるとする。

すなわち一審判決同様同条号をいわゆる個人識別情報型と位置づけて、いわゆるプライバシー情報型的に解釈すべしとの原告の主張を全面的に斥けるのである。

そして判決は知事が開示しなかった個人の氏名、役職名、肩書、物故者名、葬儀法要執行の日時場所について、それが、このような趣旨の九条二号に該当するか否かを順次検討する。

氏名については判決は、それは個人そのものの情報であるから、同条号にいう個人に関する情報といわざるを得な

いのであって、かつ、その氏名が開示されれば、当該個人が識別し得ることは、いうまでもないことであるという。つまり氏名は個人に関する情報であり、かつ、同時に個人が識別され得る情報であるとするのである。

しかしこう解すると氏名は但書きに該当しない限り絶対的に非公開事項となつて、いかなる場合であつても公開され得ないということにならう。事実周知のように多くの自治体は個人情報条号をそのように解してきたし、現在でもその傾向は顕著であるが、前稿や本稿のこれまでの叙述でみたように、懇談会経費関係文書のなかに記載されている公務員の氏名はもちろんのこと、民間人のそれについても最大限公開をはかり、それに連動するかのようにして交際費関係文書についても一定程度そこに記載されている氏名の公開をはかる近時の動向に照らすと、いかにも旧来のパターンそのままの判決という印象を抱かされる。

むしろ、氏名は当然個人を識別し得る情報ではあるが、個人に関する情報とは、個人の思想・信条、心身の能力、履歴、家庭生活、社会活動、資産状況、等に関する情報で、その公開が本人の現在および将来の生活に不利益をもたらすおそれのあるもの、の謂であり<sup>①</sup>（いわゆる個人識別情報型においてもそう解すべきであつて、いわゆるプライバシー情報型と殊更解釈を異にすべきではない<sup>②</sup>）、このような情報との関わりで氏名が明らかになる場合にのみ、それは個人情報条号に該当すると考えるべきであらう<sup>③</sup>。すなわち右にのべたような意味での個人情報に該当するか否かの判断を先行させ、そのことが肯定されてはじめてそれに係る氏名を非開示情報とすべきなのであつて、自治体や裁判所がそうせずに、氏名をそれ自体何か有意味のもの、個人情報そのもの<sup>④</sup>聖域として評価し、その結果時には最高裁にまでいたる紛争を招来するというこれまでの交際費情報公開訴訟の通例のパターンには早急に終止符が打たれるべきであらう。

ともあれ、判決はこのように氏名については九条二号該当性を認め、被告知事の非開示決定を正当として是認する

ことができるとするが、しかし続く役職名・肩書については一転その個人情報該当性を否定する。

判決によれば、本件各文書に記載された役職名・肩書には、知事の交際の相手方となった当該個人を特定するために記載された場合と、当該個人がその所属する法人等の代表者あるいは代理人という立場で知事の交際の相手方となった場合において記載された場合があることが窺われるが、後者のケースにおいては、知事の交際の相手方となったものの氏名それ自体は、右にのべたように、個人に関する情報として保護されるべきであるとしても、知事の交際の相手方となった法人等において実際に交際の相手方となった者の役職名あるいは肩書それ自体は、当該個人そのものの情報ではなく、したがって、法人等の立場を表す役職名あるいは肩書まで個人に関する情報に該当するというべきものではないとされる。法人等の代表者あるいは代理人として知事の交際の相手方となったものの当該法人等における役職名・肩書は、関連する非公開条号を求めるとすれば、むしろ法人等に関する情報について公開しないことができることを定めた九条三号こそが適当であって、個人情報の保護について定めた九条二号該当性は認められないというわけである。

判決はしかし役職名・肩書の記載が前者、すなわち知事の交際相手となった当該個人を特定するためになされた場合においては、それはなお当該個人に関する情報というべきものであるから、本来、非開示にすべきものであるという。ただし、また、判決は、そのためには役職名・肩書の記載がこのような目的のためになされ、法人等の代表者あるいは代理人という立場とは関係がない旨を立証すべきところ、被告はそれをしないのであるから、役職名・肩書のうち個人情報に該当する部分としからざる部分を区別できず、そのため役職名・肩書を非開示とした決定はその全部について是認することができないとして、結局、役職名・肩書の全非開示決定を取消すのである。

ここでも氏名の場合と同様に、役職名や肩書が前述したような意味での個人情報に該当するか否か、あるいは個人

情報との関わりで役職名・肩書が明らかになるか否かは全く論じられておらず、役職名・肩書がすでにそれ自体で特定の意味をもつものとしてあつかわれているかのようにみえる点に不満が残る。ただ、にもかかわらず、氏名と役職名・肩書を区分し、後者については公開を命じている結論は、判決が自らの理解する条例の趣旨の枠内でそれなりの工夫をし、交際費情報についても公開の範囲を拡大しようとしていることを窺わせ、その点については近時の大方の判例の傾向に沿うものとして評価されるであろう。

物故者名・葬儀法要執行の日時場所については、九条二号にいう個人に死者も含まれるとすれば、物故者名が個人に関する情報であることは否定できず、また葬儀法要執行の日時場所も、これが開示されると、その対象となった物故者名を容易に特定し得ることになるから、なおこれも当該個人に関する情報といわなければならぬと、先ず判決はいう。

しかし判決は続けて、東京都知事がその交際費をもって供花・香典を献呈する葬儀法要は、その対象となった物故者の死亡の事実が公表されるなどして、一般に周知となっている場合が少なくないと窺われるばかりでなく、供花は、その性質上、当該死者の葬儀法要の場所において、その献呈が東京都知事によるものであることを公表・披露することを予定しているものであり、また香典も、知事が葬儀法要に出席し、あるいは弔電を送るなどすれば、その献呈の事実が自ずから明らかになる性質のものであるとし、そのような供花・香典の性格に鑑みると、それに係る物故者名やそれを特定し得ることになる葬儀法要執行の日時場所は、個人情報であっても、実施機関が作成し、または取得した情報で公表を目的としているものは例外的に開示することを定めている但書きの口に準じて、これを非開示とすることはできないものと解するのが相当であるという。

ここでも個人情報についての解釈には疑問が残るが、役職名・肩書の場合と同様に、判決なりの工夫をもって、公

開の範囲を拡大しようという意図は窺われる。

こうして改めてまとめれば、九条二号該当性を理由として非開示とすることが許されるのは個人の氏名に限られ、役職名、肩書、物故者名、および葬儀法要執行の日時場所の記載を非開示とした部分は、違法として取消すほかはないと東京都知事交際費事件控訴審判決はいうのである。

他方九条八号該当性については最高裁判所に倣って、先ず、交際の相手方となった者が識別され得る情報は、その公表、披露がもとより予定されているような場合は別として、個人の氏名は勿論のこと、他の関連情報と照合するな どして交際の相手方となった者を識別することができるような場合を含めて、事務事業情報といえ、したがって九条八号に該当して、これを非開示とすることが許されるべきものであるとするが、直ちに語を継いで、しかしながら、東京都知事というその公的な立場に鑑みれば、知事が行う交際事務には機密性が重視される交際事務に限らず、交際事務の公開性に意義があるものも少なからずあることは否定できないところであるという。

そして判決は、後者のような、都政の担い手としてのいわば象徴的な立場で行う交際事務には、もともと公表、披露が予定されているか、あるいは、その意図すると否とにかかわらず、公表、披露がいわば義務づけられているものもあるといわなければならないとし、さらに同旨を繰り返して、公開性の高い交際事務に伴う交際費の支出については、これを開示することによって、交際事務の目的が達成できなくなるおそれや、交際事務を適切に行うことに著しい支障を及ぼすおそれが生ずるものではなく、むしろこれを開示すべきものというべきであるという。

ここでは機密性が重視される交際事務と、都政の担い手としてのいわば象徴的な立場で行う、公開性に意義がある交際事務という、少なくとも明示的にはこれまでに語られることのなかった概念ないし用語を用いた二分法がみられるが、判決はこうしておいて、したがって少なくとも裁判所による九条八号該当性の判断が可能な程度に、本件交際

事務の個々それぞれがこの二つのいずれに属するのか立証すべきところ（判決はただこれだけをいつているが、無論交際事務全体が機密性が重視されるというのであれば、その旨を立証すべきとの意も含んでいよう）、被告は、九条八号該当性については、個別的、具体的立証を要しないとしてそれをしないため、結局、九条八号該当性を理由とする本件非開示決定は、その全部について、違法なものであるというほかはないと結論する。

周知のように、実施機関に立証責任を課し、それがなされていないとして、実施機関の非公開条号該当の主張を斥ける例は数多いし、現に前述したように本件一審判決にも、また本判決の前半にもそのような手法はみられるが、交際事務を機密性が重視されるものと、公開性に意義があるものとに分け、交際事務といえども、非公開が認められるのは前者の場合のみであるとするとする判旨は、実質的にはそれを窺わせる前例があるにせよ、右にのべたようにこれまで明示的に展開された例はない判断であり、この点が東京都知事交際費事件控訴審判決の何よりの特色であるといえよう。そして今後はおそらくこのような例に倣って交際費情報についても、公開の範囲を拡げていく判決がさらに増えていくものと予想される。

こうして、氏名を必然的の全面非公開事項とする点や、その行論においては異を唱えられる余地はあるものの、東京都知事交際費事件控訴審判決も、結論においては、可能な限り非公開の範囲をしぼり、交際費情報についても情報公開条例の原則公開の趣旨を最大限実現しようとする近時の判例の傾向に連なるものとして評価されよう。<sup>4</sup>

(1) 県立高校中途退学者等の教育行政情報の非開示決定処分の取消しが請求された事件に関する福岡地裁の判決（平成二・三・一四判時一三六〇号九二頁）は、この点を明確に区別している。

すなわち同判決は「個人に関する情報であること」の要件と、「特定の個人が識別され、又は識別され得るものであること」

の要件を分けて論じ、氏名、住所、生年月日等を後者の要素としており、東京都知事交際費事件控訴審判決のように氏名が二つの要件に該当するとの解釈をとっていない。

(2) 県立高校の校長の出張に関する記録の非公開決定処分取消しを求めた事件において、この二つの個人情報特定する規定の仕方のいずれを採用するかは法技術の問題であり、プライバシーを保護するという制定趣旨は同一であるから、その解釈に大差のないことは当然であると原告が主張した例があるが（千葉地判平成九・八・六判タ九五九号一六二頁）、筆者もこの立場である。

(3) なお右の判決で千葉地裁も、いわゆる個人情報型の個人情報条号について、①個人に関する情報であること、②特定個人が識別され、または識別され得る情報であることという二つの要件を具備する場合に限り、文書を公開しないことができるのであって、右要件を一つでも具備しない場合には文書を開示しなければならないとしている。

(4) 本論文の対象である判決については、佐賀県政情報室と福岡県県民情報広報課の好意により言渡直後にみることができた。記して謝意を表したい。また本稿であつかっている事件や判決を含めて、交際費と懇談会経費の情報公開について論じた最近の代表的な文献として、宇賀克也・情報公開法の理論（有斐閣）、藤原静雄・情報公開法制（弘文堂）があり、そこに関連文献も挙げられている。