

《論 説》

政務調査費の情報公開の一考察

—奈良市市議会の政務調査費一部不開示取消訴訟を題材に—

小林 直 樹

はじめに

- 1 奈良市市議会の政務調査費一部不開示決定取消訴訟
 - 1.1 事案の概要
 - 1.2 本件条例について
 - 1.3 奈良地裁平成25年10月10日判決
 - 1.3.1 本件条例7条2号本文前段該当性
 - 1.3.2 本件条例7条2号ただし書ア該当性
 - 1.3.3 本件条例7条2号ただし書イ該当性
 - 1.3.4 本件条例7条2号ただし書ウ該当性
 - 1.4 大阪高裁平成26年3月7日判決
 - 2 奈良市市議会の政務調査費一部不開示決定取消訴訟の検討
 - 2.1 問題の所在
 - 2.2 政務調査費に関する情報公開
 - 2.2.1 政務調査費の概要
 - 2.2.2 政務調査費の使途と公開
 - 2.2.3 政務調査費の情報公開事例
 - 2.3 奈良市市議会の政務調査費一部不開示決定取消訴訟の考察
 - 2.3.1 個人情報該当性
 - 2.3.2 公領域情報（「法令上閲覧可能情報」）該当性
 - 2.3.3 公益上の義務的開示情報該当性
 - 2.3.4 公務員等職務遂行情報該当性
- おわりに——公益上の理由による裁量的開示の可能性

はじめに

平成12年改正地方自治法により「政務調査費」が制度化され、また平成

24年改正地方自治法により「政務調査費」は「政務活動費」へと名称変更され、さらにその支出範囲が拡大された。住民が納める税金を原資とした「政務活動費」は、地方議会の活性化を目的とし、また議会議派の独立性や議員の自由な活動を担保する制度として拡充されてきたわけだが、第二の議員報酬との批判を受けるなか、議会議派および議員個人による政務調査費または政務活動費の不適切な用途に対する監査請求・住民訴訟が提起されることが少なくなかった。また、用途の適・不適を検証するために、その適正性を証憑するものとして支出に係る証拠書類の開示を求める情報公開訴訟も提起されることが少なくなかった。

今日では、証拠書類等、例として領収書がインターネット上で公開され、議会議派および議員の住民への説明責任が果たされ、住民の情報へのアクセス性は整備されつつあると考えられる。政務調査費については住民の利益にかかわる情報、つまり共有財産たりうる情報と考えられることから、かかる環境の整備は情報公開制度において望ましいことは言うまでもない。しかしながら、政務調査費の制度化以降、その後の政務活動費についても用途の適正性への住民監査請求と住民訴訟は後を絶たない。特に、平成24年7月、兵庫県議会議員による政務活動費の不適切な支出の事案がメディアで報じられたことを契機に、政務活動費の用途に対する住民関心は住民の高まり、今後も監査請求や住民訴訟、あるいは条例に基づいて開示請求が行われると考えられる。

本稿では、公費である政務調査費および政務活動費の用途のうち、特に個人情報の開示・不開示の問題について、奈良市市議会の政務調査費一部不開示決定取消訴訟（奈良地裁平成25年10月10日判決⁽¹⁾および大阪高裁平成26年3月7日判決⁽²⁾）を題材として考察していく。

1 奈良市市議会の政務調査費一部不開示決定取消訴訟

1.1 事案の概要

奈良市在住および市外在住の原告らが、奈良市情報公開条例（以下、「本件条例」）に基づき、被告奈良市が奈良市市議会議員 5 名に対して交付した平成23年度の政務調査費に係る領収書等の証拠書類（以下、「本件文書」）の開示請求を奈良市市議会（以下、「処分行政庁」）に行ったところ、本件文書のうち市議会議員の事務職員である被雇用者に支払われた給与に係る領収書について、住所、氏名、生年月日、電話番号および印影等を不開示情報（以下、「本件不開示部分」）と判断し、それらを除いて部分開示決定処分（以下、「本件処分」）を行ったため、原告らは、本件処分は、本件条例の趣旨及び目的等を逸脱するとして、奈良市情報公開審査会へ異議申立てを行った。

平成24年12月25日付の奈良市情報公開審査会答申では、①被雇用者に係る情報が本件条例7条2号ただし書で規定する「公務員等」に該当するか、②本件処分通知書の理由付記が適切に行われているかを審査し、①については議員の判断に基づいて行われたアルバイト契約の範囲をでないため「公務員等」と認めることはできないとし、②については理由付記を定めた条例の趣旨を達成しているため適切であると判断した。⁽³⁾

審査会答申が出された後、原告らは本件処分の取消しを求めるとともに、本件不開示部分について開示する旨の決定を求めて提訴したところ、被告は不開示部分については本件条例7条2号所定の個人情報に該当するから、開示する義務はないと主張した。

1.2 本件条例について

奈良市情報公開条例は以下のように定める。⁽⁴⁾

第1条 この条例は、地方自治の本旨にのっとり、市民の知る権利を尊重し、行政文書の開示を請求する権利を明らかにするとともに、情報公開の総合的な推進に関し必要な事項を定めることにより、市の保有する情報の

一層の公開を図り、もって市の諸活動を市民に説明する責務を全うし、市政に対する市民の信頼を確保し、公正で開かれた市政を推進することを目的とする。

第7条 実施機関は、開示請求があったときは、開示請求に係る行政文書に次に掲げる情報（以下「不開示情報」という。）のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該行政文書の開示をしなければならない。

(1) 法令又は条例（以下「法令等」という。）の規定により公にすることができないとされている情報

(2) 個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利益を害するおそれがあるもの。ただし、次に掲げる情報を除く。

ア 法令等の規定により又は慣行により公にされ、又は公にすることが予定されている情報

イ 人の生命、身体、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報

ウ 当該個人が公務員等（国家公務員法2条1項に規定する国家公務員（独立行政法人通則法2条2項に規定する特定独立行政法人の役員及び職員を除く。）、独立行政法人等（独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律2条1項に規定する独立行政法人等をいう。以下同じ。）の役員及び職員、地方公務員法2条に規定する地方公務員並びに地方独立行政法人（地方独立行政法人法2条1項に規定する地方独立行政法人をいう。以下同じ。）の役員及び職員をいう。）である場合において、当該情報がその

職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職及び氏名並びに当該職務遂行の内容に係る部分（当該公務員等の氏名に係る部分を公にすることにより、当該公務員等の個人の権利利益を不当に害するおそれがあると認められる場合にあつては、当該部分を除く。）

(3)～(6) 略

1. 3 奈良地裁平成25年10月10日判決

1. 3. 1 本件条例7条2号本文前段該当性

「本件条例7条2号所定の「個人に関する情報」とは、個人の思想、信条、健康状態、所得、学歴、家族構成及び住所等の私事に関する情報はもちろん、個人にかかわりのある情報であれば、原則として同号にいう「個人に関する情報」に当たると解するのが相当であるから、本件不開示部分がいずれも本件条例7条2号所定の「個人に関する情報」に該当することは明らかである。また、上記不開示部分の内容に鑑みれば、これらが本件条例7条2号所定の「特定の個人を識別することができるもの」に該当することも明らかである。

したがって、本件不開示部分は、本件条例7条2号本文前段に該当するから、これが同号アないしウに該当しない限り、処分行政庁がこれを開示すべき義務を負うものではない」。

1. 3. 2 本件条例7条2号ただし書ア該当性

「法律および被告の条例において、政務調査費の用途に掛かる領収書等の証拠書類に記載又は押印された私人の氏名、住所、電話番号、生年月日及び印影を公にすることを認める趣旨の規定が存在するとはうかがわれなから、本件不開示部分が本件条例7条2号ただし書ア所定の「法令等の規定により又は慣行により公にされ、又は公にすることが予定されている情報」に該当するとはいえない。また、本件不開示部分について、慣習上

公にされ、あるいは公にすることが予定されていることをうかがわせる証拠もない。

原告らは、政治資金収支報告書や選挙活動費用収支報告書において個人名が開示されていることを指摘する。しかし、これらに関する行政文書開示請求を行った際に、これらに記載されている個人名が開示されるとしても・・・、そのことをもって、政務調査費の用途に係る領収書等の証拠書類に記載された個人名等を開示する慣行があるとは認められない。また、処分行政庁の議員に対し支出される政務調査費のうち人件費に係る用途基準が調査研究活動を補助する職員を雇用する経費と定められていることをもって、政務調査費のうち人件費に係る領収書等の証拠書類に記載された個人名を公にすることが法令上予定されているとはいえない。そして、住民訴訟において、議員の親族に対する支出が追及されることがあるとしても、そのことをもって本件不開示部分を開示する慣行が存在するということとはできない」。

1.3.3 本件条例7条2号ただし書イ該当性

「本件不開示部分は、議員の政務調査費として支出された人件費に係る領収書等に記載された個人の氏名、住所、生年月日、電話番号及び印影であるから、その内容に鑑みれば、これらが明らかにされないとしても、直ちに人の生命、身体、健康、生活又は財産が害されるとは解されず、これらを保護するために本件不開示部分を公にすることが必要であるとは認められない。

原告らは、行政の目的は人の生命、身体、健康、生活又は財産の保護にあり、行政の透明性を確保するためには本件不開示部分の開示が必要であると主張する。しかし、本件条例7条2号ただし書イは、人の生命等の具体的な利益を保護するための規定であり、行政手続の透明化等の利益を保護するための規定ではないから、原告らの主張するような目的および必要

性があるとしても、そのことをもって本件不開示部分が本件条例7条2号ただし書イに該当するとはいえない。」

1.3.4 本件条例7条2号ただし書ウ該当性

「本件被雇用者らは、各市議会議員との間で、各市議会議員の政務調査に関する事務等を職務内容とする雇用契約を締結しているものである・・・から、国家公務員、独立行政法人等の役員及び職員のいずれにも該当しないことは明らかである。

なお、原告らは、議員の公金を使った行動を補助する本件被雇用者らは公務員等に該当する旨を主張する。しかし、本件条例7条2号ただし書ウは、当該個人が公務員等であるとした場合とした上、その公務員の範囲を法律上の規定に基づいて明確に限定しているから、上記公務員等の定義について原告らが主張するような広範な解釈を採る余地はなく、原告らの主張は採用できない」。

1.4 大阪高裁平成26年3月7日判決

1 審判決を引用・補正したうえで、「控訴人らの請求は理由がないからこれを棄却すべきであり、これと同旨の原判決は相当であって、本件控訴は理由がないからこれを棄却する」としている。

2 奈良市市議会の政務調査費一部不開示決定取消訴訟の検討

2.1 問題の所在

本件事案では、地方公共団体の議員および会派に支出される「政務調査費」のうち、調査研究活動を補助する職員をアルバイト等で雇用する経費、すなわち人件費に係る情報開示の事案であり、領収書等の証拠書類に記載された住所、氏名、生年月日、電話番号および印影といった個人情報が開示となった。

被告の主張は、本件不開示部分は、本件条例7条2号所定の個人情報に該当することが認められるというものであったが、これに対する原告の主張は、本件不開示部分については、同号のただし書ア所定の「法令等の規定により公にされ、又は公にすることが予定されている情報」、イ所定の「人の生命、身体、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」およびウ所定の「当該個人が公務員等・・・である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職及び氏名並びに当該職務遂行の内容に係る部分」に該当するというものであった。税金を原資とする政務調査費の用途に係る情報公開訴訟であり、本件不開示部分の例外的開示事由の該当性が争われている。

なお、不開示理由の不備についても本件事案の争点であったが、本稿ではこの点については割愛する。

2.2 政務調査費に関する情報公開

2.2.1 政務調査費の概要

平成12年の第147回国会における地方自治法改正案の可決以前、地方公共団体は議会各派に「調査研究費」ないし「政務調査研究費」と呼ばれていた補助金を支給することが少なくなく、公益と無関係で不適切な支出や不明瞭な用途といった問題の指摘、また、議員への第二の報酬との批判を受けた。それゆえ、平成12年改正地方自治法100条12項において、「普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、その議会の議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、その議会における会派又は議員に対し、政務調査費を交付することができる。」と規定し、地方議会の活性化を図り、議員の調査活動の基盤を強化するために、「政務調査費」を制度化し、法的根拠を明確化するにいたった。同時に、同法100条13項において「政務調査費の交付を受けた会派又は議員は、条例の定めるところにより、当該

政務調査費に係る収入及び支出の報告書を議長に提出するものとする」と規定し、政務調査費の使途の透明性の確保のために、「収入及び支出の報告書」の議長への提出が会派又は議員に義務づけられることになった。⁽⁶⁾

政務調査費を支給する場合、地方公共団体は、地方自治法100条12項に基づき、政務調査費に関する条例を制定し、政務調査費の目的および趣旨を明確にする必要があった。しかしながら、「政務調査費」が制度化されたとしても、条例ないし規則の内容については各地方公共団体にゆだねられており、その使途に関する「使途基準」を条例に規定する地方公共団体は少なく、規則の制定で対応するところが多かったことや、政務調査費の使途に係る証拠書類を議長が保管していないこともあり、問題視された。⁽⁷⁾

平成24年になると、平成12年改正地方自治法は見直され、第180回国会における地方自治法改正において、議員修正の追加により、地方自治法100条14号は「政務活動費を充てることができる経費の範囲を条例で定める」とし、それまでの「政務調査費」は「政務活動費」へと名称が変更された。しかしながら、単なる名称変更にとどまらず、支出の充当範囲の拡大をもとめない、従来、政務調査活動として認められることのなかった陳情活動等のための旅費、交通費や会派単位で行う会議に要する経費にも使途が拡大できるようになったといわれる。⁽⁸⁾ また、平成24年改正地方自治法100条16号は、「政務活動費」の使途の透明性確保について努力義務を議長に課す旨を規定した。⁽⁹⁾

奈良市の対応をみると、平成12年改正地方自治法に基づき、「奈良市議会議政務調査費の交付に関する条例」が制定され、⁽¹⁰⁾ また、同条例に基づき、政務調査費の交付に関し必要な事項を定めた「奈良市議会議政務調査費の交付に関する規程」が制定された。⁽¹¹⁾ 同規程には、政務調査費使途基準8項目が明記され、「研究研修費」、「調査旅費」、「資料作成費」、「資料購入費」、「広報費」、「広聴費」、「人件費」、「事務所費」および「その他の経費」について定められていた。なお、平成24年改正地方自治法に基づき、奈良市では

「奈良市議会政務活動費の交付に関する条例」が制定され⁽¹²⁾、「政務活動費」を充当することができる経費の範囲として、「調査研究費」、「研修費」、「広報費」、「公聴費」、「要請・陳情活動費」、「会議費」、「資料作成費」、「資料購入費」、「人件費」および「事務所費」の10項目となった。「政務調査費」と比較すると、先の指摘同様、「政務活動費」の使途の範囲は拡充している。

2.2.2 政務調査費の使途と公開

平成12年改正地方自治法以前、すなわち政務調査費が制度化される以前の「調査研究費」ないし「政務調査研究費」と呼ばれていた補助金の支出の違法性が問われ、住民監査請求や住民訴訟が提起されることが少なくなかった。しかしながら、調査研究費等の支出の違法性を問う以前に、その使途の詳細が住民等に公にされないことから、透明性・公開性も問題となった。

例えば、奈良県議会が議会各派に対して政務調査研究費として交付した交付金の違法性が問われたことにつき、奈良地裁平成14年1月30日判決は、「議員としての活動のなかには、一般に公にすることを望まないものもあると考えられる」とし、議員の調査研究活動を可能とするため、「議員に対し、一定の金員を支給することは、許容されるべきであるし、その性質上議員を信頼し、同金員の使途の詳細を具体的に明らかにしないこともやむをえない」と論じていた。また、同様の事例ではあるが、名古屋市議会が各会派に対して交付した調査研究費の使途の違法性が問われたことにつき、名古屋地裁平成15年1月31日判決は、「政務調査費を交付している市のうち、領収書を収支報告書に添付し、これを公開するなどの手続を設けている市は、そうでない市よりも多数であるから、領収書等の公開が、会派の政治活動の自由、執行機関に対する牽制作用の確保及び会派間における独自性、優位性確保を損なうおそれがある旨の被告各会派の主張は、必ず

しも一般的、普遍的なものではないといわざるを得ず、これに研究費が公費によって賄われていることをも考慮すると、領収書を公開するなどしてその用途を明らかにする制度を設けることは、公費支出における透明性確保の観点からみて、十分検討に値するとも考えられる」と論じていた。しかしながら、領収書等の公開制度は政務調査費の交付額が低額な中小規模の地方公共団体であることや、訴訟当時、調査費の被交付者が具体的用途を明らかにする義務を負うことが常態であるとは認めがたいとも論じてい⁽¹⁴⁾た。いずれにせよ、議員の活動の自由の確保や支出の透明性を確保する制度が存在しないことを理由に、調査研究費等の用途を明らかにすることについて消極的に解する裁判例が散見された。

平成12年改正地方自治法100条12条では、「政務調査費」とは、「議会の議員の調査研究に資する」ことを目的としてその用途の適正性が求められると同時に、同条13条では、政務調査費の収入及び支出の報告書を議長に提出することを条例で明文化することを求めており、政務調査費の制度化以前に比べ、収入および支出の適正性を証憑するものとして報告書や領収書の公開といった用途の透明性が一層強く求められるようになった。

しかしながら、前述のとおり、地方公共団体によっては、条例の規定上、政務調査費の用途に係る領収書等の証拠書類を実施機関である議長が保管せず、会派等が保管することが少なくなかったため、情報公開条例に基づく政務調査費の証拠資料の開示請求に対して、文書不存在による不開示決定が下されることもあった。

2.2.3 政務調査費の情報公開事例

● 平成12年改正前の事例

平成12年改正地方自治法の以前の「調査研究費」ないし「政務調査研究費」の用途に関する情報公開訴訟は数件みうけられる。例えば、平成10年度に神奈川県議会会派に交付された政務調査研究費に係る公文書の開示請

求につき、その一部であり現金出納簿及び領収書については公文書としての不存在の通知を受け、その他の公文書の一部非公開とその余りの公開の決定を下された原告が、その取消を求めた事案がある。なお、当時の県議会では、神奈川県議会会派政務調査研究費交付金要綱に基づいて調査研究費が会派に交付され、交付に係る収入及び支出を明らかにした現金出納簿及び証拠書類の保管が会派経理責任者に義務付けられていたことから、現金出納簿及び領収書については実施機関が作成・取得・管理の主体とならないとして公文書不存在とした。この点について、横浜地裁平成13年3月7日判決は、「会派と県議会とは密接な協調関係にあることが認められるが、この関係は、県議会の議事運営を適切かつ効率的に行うためのものであって、これをもって議員全体で構成される県議会と会派とが一体であることは認められず、会派が県議会の一部もしくは下部組織又は機関であること認めることはできない」としたうえで、「証拠書類となる領収書等は会派が取得した文書であり、その後も会派が管理する文書であ[り]」、「会派は、県議会の機関ではなく、独立した団体であるから、会派の保有する文書に対しては当然に県議会の管理権が及ぶものではない」と論じ、現金出納簿及び領収書については実施機関が作成・取得・管理の主体とならないため、公文書不存在として請求を却下したことは適法であると判示した。⁽⁴⁵⁾

控訴審である東京高裁平成13年9月26日判決も、「[神奈川県]の機関の公文書公開に関する条例」3条は、「公文書」とは、「実施機関の職員がその分掌する事務に関して職務上作成し、又は取得した文書及び図画」と規定しているところ、「実施機関の職員」とは、実施機関が職務上指揮監督権を有する職員を意味するものと解すべきところ・・・議員は、実施機関である神奈川県議会の指揮監督を受ける者には当たらない」として、会派が保管する現金出納簿及び領収書の公文書該当性について、原判決と同様に否定している。⁽¹⁶⁾

● 平成12年改正後の政務調査費に係る事例①－地方公共団体の答申例

先述の通り、「政務調査研究費」等に係る領収書等の証拠書類について会派ないし議員が保管し、議長が証拠書類の保管を行わない場合には、対象文書の不存在を理由として開示拒否になることが少なくない。この問題については、平成12年改正後も地方公共団体の答申例において散見される。

例えば、北九州市の政務調査費に関する収支報告書、領収書および視察報告書等の開示請求につき、実施機関である北九州市議会議長は、議長への提出が義務付けられている収支報告書のほか、その証拠書類となる領収書等については、会派の経理責任者において保存され、議長が取得・保有していないことを理由に不開示決定を下している。かかる処分を不服とした異議申立てにつき、北九州市情報公開審査会は、平成12年改正地方自治法100条14項において、政務調査費の収支報告書を議長に提出する旨義務付けているが、それ以外の具体的な交付の方法等は条例にゆだねられ、「[北九州市議会における政務調査費の交付に関する条例] および交付規則・・・においては、会派に収支報告書の提出を義務付ける規定はあるものの、証拠書類の提出については定めがない。また、当審査会の調査では、これまで会派が議長に対し証拠書類を提出した事実は、確認できず、その事実を裏付ける証拠も見当たらなかった。したがって、議長が物理的な意味において証拠書類を取得したとは認められず、証拠書類は会派の経理責任者において保有されているものと考えざるを得ない。」として、処分を妥当とする消極的な答申を出している。同様の答申も見受けられるなか、政務調査費の使途の透明化を求める付言が答申に付せられることが少なくなかつた。⁽¹⁷⁾

以上のような文書不存在の事例のほか、収支報告書に添付された証拠書類に記載された情報の不開示決定への取消しを求める事例も少なくない。例えば、富山県議会の事案では、雇用した政務調査の補助職員に関する情報（不開示となった補助職員の氏名等の除いた雇用期間、就業時間、休息時⁽¹⁸⁾

間、休日及び賃金)を個人情報に該当するという理由から非開示とした事例がある。いわゆる個人識別型(富山県情報公開条例7条2号)の下での決定について、富山県情報公開審査会は、賃金等に関する情報は、「所得という個人のプライバシーに関する情報」であること、賃金等以外の労働条件に関する情報は、「雇用者及び被雇用者が対等の立場における合意に基づいて決定されるプライバシーに関する情報」であること、勤務実績に関する情報については、「労働条件に基づく月ごとの実際の労働日数や労働時間数等当該補助職員の行動が記録された個人のプライバシーに関する情報」であることから、また、これらの情報について「公になり、ひいては第三者が公文書開示請求を通じてこれらの情報を取得し、不適正な使用を行う可能性も否定できず、その結果、当該補助職員であると識別された特定の個人の権利利益を害するおそれがある」ことから、不開示決定を妥当なものとして答申している⁽¹⁹⁾。

また、鳥取県議会的事案では、政務調査費出納簿に記載された支出、購入先事業者名および政務調査費補助員について、鳥取県議会情報公開条例8条2号の個人情報および同条9号の議員の政治活動に支障を及ぼすおそれのある情報に該当する部分について不開示決定が下されている。鳥取県議会情報公開審査会は、支出、購入先事業者名については、「議員が行う活動には、政務調査活動の外に、議会活動、政党活動、後援会活動等その内容は様々であるが、政務調査が公費から支出されるものであることから、政務調査活動とその他は峻別されるべき」で、「公費である政務調査の支出、購入には、「政治活動に支障を及ぼすおそれ」が介入する余地は少なく、あっても極めて限定的に適用されるべき」とし、8条9号該当性は認められないとしている。また、個人識別型の規定である8条2号所定の個人情報に当たる情報を非開示とするべきとしている。もっとも、政務調査費補助員に関する情報については、「氏名、住所や給料額等は安易に他人に知られたくない最たる個人情報であり、その保護は最大限重視されるべ

き」と断ったうえで、「県議会議長が行った部分開示決定処分においては、現在の証拠書類では空雇用等の疑いを排除できるものとなっていないことから、不正の防止のための公益上の必要性から情報公開条例10条の規定により政務調査費補助員の氏名が開示されたものであり、審査会としても不正防止の対応策を講じることは妥当なものとする」とし、政務調査補助員の住所、給料額等の情報については「政務調査補助員の平穏な私生活を守ることも重要であり、これらの情報は本来的に個人情報であって、情報公開条例10条の規定により住所、給料額までも開示することは、公益上の必要性の見地からも適当でない」との考えを示し、鳥取県議会議長の公益上の必要性からの裁量的開示を妥当とする答申を出している。⁽²⁰⁾

● 平成12年改正後の政務調査費に係る事例②－裁判例

平成12年改正後の政務調査費に関連する裁判例のなかで、本件事案と同種のもの、管見によれば見受けられない。しかしながら、政務調査費の情報公開請求に相当する関連事案として、監査事務に関する事務事業情報該当性が争われた事例ではあるが、品川区情報公開・個人情報保護条例に基づき、品川区監査委員に対し、住民監査請求に関する文書の公開を請求したところ、不開示情報に該当するとして非公開決定が下されたため、その取消し及び公開決定の義務付けを求めた事案がある。⁽²¹⁾

当該事案では、品川区議会の会派が交付を受けて視察旅行に充てた政務調査費の用途を問題として住民監査請求が行われた際、監査委員が会派から任意提出をうけた政務調査活動の目的・内容等に係る情報が記載されていた文書について、品川区情報公開・個人情報保護条例8条6号ア所定の事務事業情報に該当するか否かが争われた。⁽²²⁾

1審の東京地裁平成19年12月21日判決では、「監査事務を実施するに当たり、関係人から提出を受けた資料等に記録された情報は、監査委員が必要と判断した情報について、その職務権限と責務において、非公開の監査委

員協議会において監査委員限りで参考するにとどめ公開しないことを前提に、関係人の迅速かつ任意の協力の下に取得する情報」であることから、かかる情報が監査結果の公表以外の方法、つまり情報公開制度の下で開示されると、関係人が監査委員に対して情報提供を渋ったり、事情聴取において曖昧な回答をしたりと、結果的に関係人からの情報収集が困難になり、正確な事実の把握が困難なることや、違法もしくは不当な行為の発見を困難するおそれが生じ、調査の遅延によって法定期間内に監査結果を出すことができなくなるなど、監査事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとして、条例8条6号アに該当し、非公開処分が許されると判示している⁽²³⁾。

控訴審の東京高裁平成20年7月17日判決は、条例8条6号が情報公開法5条6号と同旨の規定であることから、非公開事由該当性については、公開することにより将来の同種の監査事務に実質的な支障が生ずるとの法的保護に値する程度の蓋然性があるか否かにかかわると指摘したうえで、開示請求の対象となった文書に記載された11項目のうち、8項目（①支出年月日、②支出の相手方、③相手方の業態、④支出金額、⑤領収書宛名、⑦行き先、⑧宿泊地、⑨調査日）については、関係人の協力が得られなくとも政務調査費収支報告書等によって情報を入手し監査可能であって、監査事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれが認められないことや、残りの3項目（⑥事業の目的及び性格、⑩事業の内容、⑪参加人数）については関係人の協力が無い限り監査委員が情報入手することは困難であるとしても、視察調査の適否を基礎付ける中核的事実であるから、監査委員から聴取を受けた場合において、関係人がこれらの事項を具体的に回答しないことは想定しがたいことや、正当な理由なく回答しないときは、視察調査が適正に行われたと認めがたいことになり、監査委員としてその旨の監査結果を公表すれば足りる等を理由に、監査事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれが認められないとして、地裁判決を取り消して原告の請求を認容した⁽²⁴⁾。

最高裁平成21年12月17日判決は、原審判決を次のように破棄している。⁽²⁵⁾

「政務調査費条例及びこれを受けて定められた政務調査費規程は、会派の代表者は・・・議長に対し明細書を添付して収支報告書を提出しなければならない旨定めているものの、これらの書類の様式は、概括的な記載がされることを予定しており、個々の支出に係る政務調査活動の目的や内容等が具体的に記載されるべきものとはしていない。また、上記条例等に、会派が上記の目的や内容等を監査委員を含め執行機関に具体的に報告しなければならないことを定めた条項は見当たらない。この趣旨は、政務調査費は議会の執行機関に対する監視の機能を果たすための政務調査活動に充てられることも多いと考えられるところ、執行機関と議会ないしこれを構成する議員又は会派・・・との抑制と均衡の理念にかんがみ、議会において独立性を有する団体として自主的に活動すべき会派の性質及び役割を前提として、政務調査費の適正な使用についての各会派の自律を促すとともに、政務調査活動に対する執行機関や他の会派からの干渉を防止しようとするところにある」と解されるので、「監査委員を含め区の執行機関が、実際に行われた政務調査活動の具体的な目的や内容等に立ち入ってその用途制限適合性を審査することを予定していない」ことから、「区議会の議員等が監査委員から説明等を求められた場合、上記の具体的な目的や内容等について逐一回答すべき義務を負っているとまでは解し難く、また、区議会の議員等がその回答をしない場合、その一事をもって、当該政務調査活動が適正に行われたものではないとの推定を及ぼすこともできない」のであり、そして「区議会の議員等がその具体的な目的や内容等を監査委員に任意に回答する場合、監査委員限りで当該情報が活用されるものと信頼し、監査委員においてもそのような保障の下にこれを入手する」ことから、「同種の住民監査請求がされた場合、正確な事実の把握が困難になるとともに、違法又は不当な行為の発見も困難になり、議員等の任意の協力の下に上記情報を入手して監査を実施した場合と比較して、監査事務の適正な遂行に

支障を及ぼすおそれがあることは明らか」なので、条例8条6号アの事務事業情報に該当する、と判示している。

この品川区議会政務調査費の事案では、地方議会の政務調査活動の目的や内容に係る情報に関する監査事務が問題となっていることから、監査事務の内容、性質や政務調査費制度の根拠となる規定・趣旨に照らして、公益的な開示の必要性等の種々の利益を考慮したうえでの「適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」を判断する必要があるとの指摘がある。⁽²⁶⁾他方で、例えば、最高裁平成21年判決は事例判断ではあると断りつつも、監査事務支障情報該当性の争点において、政務活動に係る情報が記録された文書の法的性格に関しては政務調査費条例等の趣旨——政務調査費の適正な使用についての各会派の自律を促すとともに、政務調査活動に対する執行機関や他の会派からの干渉を防止しようとする議員又は会派の活動の自由と独立を重視する——を正しく踏まえたものであって、原審判決については政務調査活動の位置づけや条例の趣旨に十分思いを致してない立論と評するものもある。⁽²⁷⁾

平成12年改正の目的および経緯を踏まえると、政務調査費条例（規程）の趣旨を執行機関に対する監視機能を中心に捉えることは筋違いであって、狭い政務調査費条例の解釈を妥当ではないという評論、⁽²⁸⁾また当該最高裁判例が、執行機関と議会との抑制と均衡の理念という枠組みの下で政務調査費制度を捉えようとする意図があると見えるなかで、政務調査費の原資が公金であることや、用途の透明性確保が最も優先されるべきところ、情報公開の利益を十分に衡量してないという評論も見受けられる。⁽²⁹⁾

2.3 奈良市市議会の政務調査費一部不開示決定取消訴訟の考察

2.3.1 個人情報該当性

本件条例7条2号は、いわゆる個人識別型の規定である。個人識別型の規定では形式的に個人が識別できるものを定型的に不開示としてしまう運

用傾向が見られる。このような運用により不開示の範囲が不必要に拡大することは情報公開制度の趣旨と合致しない。保護の必要性のない個人情報 は例外的に開示されなければならない、そのために個人識別型の下では例外的開示規定を置いている。本件事案では、例外的開示事由である本件条例 7条2号ただし書ア、イ及びウの該当性が問われ、具体的には、本件不開示部分について、何人も知り得る状態におかれている情報か否か、公益上開示が義務付けられた情報か否か、また、公務員等の職務の遂行に係る情報に否かが争点となる。

奈良市情報公開条例解釈運用基準（以下、「運用基準」）によると、本件条例7条2号の趣旨は、「個人のプライバシー概念は、抽象的であり、その具体的な内容や保護すべき範囲が明確でないことから、個人の権利利益の十分な保護を図るため、特定の個人を識別できる情報を原則として不開示とする」とし、その「個人情報」については、「個人の人格や私生活に関する情報に限らず、個人の知的創作物に関する情報、組織体の構成員としての個人に関する情報その他個人との関連性を有するすべての情報」と説明がある。⁽³⁰⁾ また、あわせて「情報自体からは特定の個人を識別することはできないが、当該情報と他の情報を照合することにより、特定の個人を識別することができることとなる情報」についても不開示となるが、同条2号所定の「他の情報」とは、「公知の情報や、図書館等の公共施設で一般に入手可能なものなど、一般人が通常入手し得る情報が含まれ」、「何人も開示請求できることから、仮に当該個人の近親者、地域住民等であれば保有している情報は入手可能であると通常考えられる情報も含まれる」とする。⁽³¹⁾

本件判決は、同号の解釈に際して、「個人の思想、信条、健康状態、所得、学歴、家族構成及び住所等の私事に関する情報はもちろん、個人にかかわりのある情報であれば、原則として同号にいう「個人に関する情報」に当たると解するのが相当」としたうえで、本件事案における不開示と

なった部分、すなわち市議会議員の事務職員である被雇用者に支払われた給与に係る領収書に含まれていた、住所、氏名、生年月日、電話番号および印影等を「特定の個人を識別することができるもの」に該当すると判示している。続けて、同号アないしウに規定する例外的開示事由に該当しない限り、行政庁は開示すべき義務を負うものではないと論ずる。

2.3.2 公領域情報（「法令上閲覧可能情報」）該当性

本件事案では、例外的開示の可否が争点となる。具体的には、広義の情報公開制度といえる政治資金規正法に基づく政治資金収支報告書⁽³²⁾や公職選挙法に基づく選挙活動費用収支報告書⁽³³⁾、あるいはそれらに添付されている領収書等において、記載された個人名が公にされることもあり、本件事案における政務調査費に係る本件不開示部分についても、本件条例7条2号ただし書アの公領域情報に該当するか否かが争点となる。

ところで、本件条例7条2号ただし書アは、行政機関情報公開法5条1号ただし書イの公領域情報の規定と同趣旨であるため、本件条例の解釈に際しては、行政機関情報公開法の考え方が参考にならう。すなわち、「情報公開法要綱案の考え方（以下、「考え方」）・四(2)ウ」では、登記簿に登録されている法人の役員に関する情報、不動産の権利関係に関する情報については、一般に公開されている情報であり、開示によって個人のプライバシーを侵害するおそれがあるとしても受忍すべき範囲内にとどまるため例外的開示としたとこと、また、「逐条解説」によると、同法5条1号ただし書イの「法令の規定」とは、何人に対しても等しく当該情報を公開することを定めている規定に限られ、公開を求める者又は公開を求める理由によっては公開を拒否する場合が定められているのであれば、「公にされている情報」には当たらず、「慣行として」とは、事実上の慣習として公にすることが予定され、「公にされ」とは、現に公衆が知り得る状態に置かれていれば足り、「公にすることが予定されている情報」とは、将来的

に公にする予定の下に保有されている情報を意味するということである。⁽³⁵⁾

実際に、行政機関情報公開法5条1号ただし書イの該当性が争点となった答申・判例では、「慣行」の公表情報が多数見受けられ、国会議員の氏名、審査会等の委員の氏名、社会保険労務士試験委員の氏名など該当性が肯定されている。⁽³⁶⁾しかしながら、他方では、消極的な事例も見受けられる。いわゆるテロ特措法に基づく英米艦艇への燃料補給のための油購入に係る支払決議書の「発議者の印影」部分を不開示情報に該当するとし、公刊されている職員録に掲載されていないから公表慣行はないとして例外的開示事由にあたらなかった事案がある。⁽³⁷⁾なお、後掲の公務員等の職務遂行情報と重複するが、司法制度改革推進本部の下に設けられた検討会における委員の発言内容を記録した録音テープのうち、議事の公開等を協議した部分については、検討会が法律上根拠のない私的諮問機関であることや議事概要及び議事録が公表されるも発言者は記載せずプライバシー保護等が必要に応じて公開を停止し、議事概要及び議事録の記載を避けることもありうると決定していたことから、例外的開示事由に該当しないと判示した事例がある。⁽³⁸⁾

地方公共団体における情報公開訴訟でも、公領域情報による例外的開示が争点になることが少なくない。個人識別型条例の下では、例外的な開示を定める規定は条例によって内容が異なる点に留意する必要がある。おおよそ、例外的開示情報については、何人も閲覧することができる情報（「法令上閲覧可能情報」）、公表を目的として作成又は取得された情報（「公表目的情報」）および法令等の規定に基づく許可、免許、届出等の際に実施機関が作成し、又は取得した情報で、公表が公益上必要と認められ情報（「公益公開情報」）と3つに分類することができよう。⁽³⁹⁾

以上の分類を踏まえると、本件事案は、「法律上閲覧可能情報」の該当性が争点となると考えられる。この点が争われた事例としては、ゴルフ場開発事業事前協議書の開示請求において開発事業者が独自に土地登記簿謄

本の情報や測量・調査の結果などにより加工作成の上提出した地番図に個人識別情報（氏名）が記されていたため当該部分が非開示となった事案がある。当該個人識別情報の法令上閲覧可能情報該当性の争点に限ってみると、札幌地裁平成6年10月13日判決は、「個人の氏名は、不動産登記法21条により法務局で閲覧できる地図、建物所在図に、同じく法務局で閲覧できる登記簿の情報を組み合わせることによって容易に得られる情報」とし、法令等閲覧可能情報であるとして非開示情報に当たらないと判示している。⁽⁴⁰⁾しかしながら控訴審である札幌高裁平成9年4月30日判決は、地番図については、「公文書にかかる情報が・・・何人でも取得することができる情報に該当するか否かの判断にあたっては、個人のプライバシー保護の見地から厳格になされるべきであるところ・・・開発事業者が独自に・・・作成した地番図のうち開発区域外の土地権利者である個人の氏名の部分であり、土地登記簿が現在における不動産の真実の権利関係を必ずしも反映していない現状にかんがみると、・・・不動産登記法21条により法務局で閲覧できる登記簿等から得られる情報と全く同一の情報であると認めることは困難」として、原審判決を覆し法令等閲覧可能情報該当性を認めてない。⁽⁴¹⁾法令等の規定上広義の情報公開が制度化されているとしても、開示請求に際して非開示となった情報と同一の情報の入手が可能か否かについては、プライバシー保護の見地から、法令等の規定そのものよりも運用実態に着目して法令等閲覧可能情報該当性を判断することも考えられる。そのほか、法令等で閲覧権者の閲覧期間などを限定している場合が争点となり、縦覧期間が経過し、何人も閲覧できるとは言えない場合について例外的開示を消極的に解する事例も見受けられる。⁽⁴²⁾また、地方公共団体が保有する民事訴訟または行政事件訴訟の裁判訴訟記録の開示に際して個人識別情報が不開示になったことが争われた事例では、開示に消極的な判決も見受けられたが、訴訟記録の閲覧によって公にされる情報であれば、開示方法の異なるとしても例外的開示を積極的に認める事例もある。⁽⁴³⁾

いずれにせよ、開示請求の対象となる行政文書ないし公文書の例外的開示事由が該当性が争われる事例においては、かかる請求対象と同一の情報が入手可能であるか否か、各法令等にある広義の情報公開制度に関する規定または制度の運用上、何人に対しても公にされているか否か、慣行上公にされているか否か、または公にすることが予定される運用が行われているか否かで結論が左右される。

本件判決は、政治資金規正法において政治資金収支報告書や公職選挙法における選挙活動費用収支報告書について触れ、「行政文書開示請求を行った際に、これらに記載されている個人名が開示されるとしても・・・、そのことをもって、政務調査費の用途に係る領収書等の証拠書類に記載された個人名等を開示する慣行があるとは認められない。」と論じている。確かに、本件文書の不開示情報は、政治資金規正法上の政治資金収支報告書または公職選挙法上の選挙活動費用収支報告書によって公にされる情報と同一のものではない。よって、「法令等の規定により又は慣行により公にされ、又は公にすることが予定されている情報」とはいえないため、例外的開示事由に該当せず、公領域情報または「法律上閲覧可能情報」に該当しないという解釈が導かれよう。

なお、奈良市における例外的開示の運用については、運用基準の解説に記されている。すなわち、本件条例7条2号ただし書ア所定の「法令等」とは、何人に対しても等しく閲覧等認めている規定に限られ、閲覧等を利害関係人に限って認めている場合や請求の目的等によって制限されている場合が定められている規定は含まず、「慣行として」とは、「公にすることが慣習として行われていることを意味するが、慣習法としての法規規範的な根拠を要するものではなく、事実上の慣習として公にされていること又は公にすることが予定されていることで足り」、「当該情報と同種の情報が公にされた事例があったとしても、それが個別的な事例にとどまる限り、『慣行として』にはあたらない」とし、「公にされ」とは、「当該情報が、現に

公衆が知り得る状態に置かれていれば足り、現に公知（周知）の事実である必要はな」いが、「過去に公にされたものであっても、時の経過により、開示決定等の時点では『公にされ』にあたらぬ場合がある」とし、「公にすることが予定されている情報」とは、「将来的に公にする予定（具体的に公表が予定されている場合に限らず、求めがあれば何人にも提供することを予定しているものも含む。）の下に保有されている情報」であり、「ある情報と同種の情報が公にされている場合に、当該情報のみ公にしなるとする合理的な理由がないなど、当該情報の性質上通例公にされるものも含む」としている⁽⁴⁴⁾。

したがって、本件事案における不開示部分を運用基準に当てはめた場合も、従前の判例を踏まえると、公領域情報または「法律上閲覧可能情報」の該当性が認められない解釈が導かれよう。

2.3.3 公益上の義務的開示情報該当性

本件条例7条2項ただし書イは、いわゆる「公益上の義務的開示」の規定である。これは、行政機関情報公開法5条1号ただし書口と同趣旨の規定であるため、本件条例を考えるにあたり、同法の考え方も参考になろう。すなわち、「考え方・四(2)カ」では、プライバシーを中心とする個人の正当な権利利益に優越する公益があるときは、不開示とすべき合理的な理由は認めがたく、人の生命、身体、健康、財産又は生活を保護するため、開示することがより必要であると認められる情報は、不開示情報から除き、その際の判断基準は比較衡量によるという⁽⁴⁵⁾。比較衡量を行う場合は、個人情報の中でも個人的な性格の強いものから社会的な性格が強いものまで様々なものがあること、人の生命・身体等の保護と財産・生活の保護とでは開示により保護される利益の程度に相当の差があることを踏まえて、個人的人格な権利利益の保護に欠けることがないような慎重な配慮が必要となる⁽⁴⁶⁾。なお、人の生命、健康等の基本的な権利利益の保護以外の公益との調

整は、同法7条の公益上の理由による裁量的開示により図られることにな⁽⁴⁷⁾る。

行政機関情報公開法において公益上の義務的開示が認められた審査会答申として、内閣府情報公開審査会平成14年4月12日答申がある。この事案では、特定医薬品の医薬品製造承認申請書および副作用・感染症例票の開示請求につき、行政機関情報公開法5条1号および2号に該当するとして、一部不開示決定を行ったところ、異議申立人は副作用による被害を受けたとして医薬品に関する情報と、原因究明という公益上の要請から義務的開示をすべきと主張した。答申では、記載された副作用症例は重いものであり、当該医薬品の安全な使用の観点から、公にする意義が大きいとして個人識別情報を除いて開示すべきとしている⁽⁴⁸⁾。裁判例では消極的な結論が少なくない。近時の事例では、都市再生街区基本調査成果図の東京都23区に関する電磁的記録の不開示処分の取消しを求めた事案があり、不開示となった個人識別情報の5条1号ただし書口該当性が争われた。高松地裁平成20年12月1日判決は、「基本調査成果図が公開され、社会において有効に活用されることは、「現在及び将来の国民が安心して豊かな生活を営むことができる経済社会」が実現することにつながり・・・積極消極両面において公共の福祉が増大する」との原告の主張に対し、不開示については「人の生命、健康、生活又は財産」に現実に被害を発生させたり、これらの法益が侵害されるおそれがあるものとはいえない」と判示している⁽⁴⁹⁾。

情報公開条例における事例では、個人識別型の規定の下、林地開発許可申請に係る周辺ないし下流の水利権者の同意書を含む申請書類の開示請求につき同意書に記録された個人識別情報（住所、氏名および印影）が不開示となった事案において、仙台高裁秋田支部平成9年12月17日判決は、公益上義務的開示の規定については、「プライバシー情報の保護よりも公益を優先させるという趣旨の規定ではなく、個人情報のプライバシーの性格の強弱・濃淡と当該行政行為の公共性などを比較考慮しながら、公文書公

開請求権の行使の適正を確保するための調整規定」であるとし、水利権者の開発の同意は純粹に私的事項ではなく、「林地開発行為という周辺環境に重大な影響を及ぼす可能性のある公的側面を有する事柄についてのもの」⁽⁵⁰⁾であるとし、公益性が認められるとして不開示処分を取り消している。類似の事例として産業廃棄物処理施設設置事前協議書のうち最終処分場隣接の土地所有者の同意書に記載された個人識別情報（住所、氏名及び印影）が不開示になった事案において、福島地裁平成12年1月25日判決は、同意書は、廃掃法および関連法令・規則上、許可申請書に添付すべき書類ではないこと、同意書は、「安全確保、生活環境の保全に関わる情報が記載されているものとはいえず、・・・処分場隣接地の所有者である誰が建設に同意したかという情報が開示されたからといって、県民の生命、身体、健康、生活などを保護司、公共安全を確保するなどの公益に資するとは認めがたい」⁽⁵¹⁾として義務的開示に該当しないと判示している。

答申および裁判例の共通点は、公益上の義務的開示規定の該当性判断に際し、具体的な事実関係を踏まえて個人情報と公益性との比較衡量を行っている点である。もっとも、その際には、個人情報のうち個人的性格の強いものまたは社会的性格の強いものによって保護される利益の程度に差があることから、各事案において比較衡量の判断基準は、異なるといえる。それゆえ、プライバシーとして要保護性の強い個人情報については不開示の傾向があり、反対に公益と結びつく個人情報の場合には開示の傾向が見受けられる。

本件判決は、「行政の目的は人の生命、身体、健康、生活又は財産の保護にあり、行政の透明性を確保するためには本件不開示部分の開示が必要である」との原告の主張に対して、「本件条例7条2号ただし書イは、人の生命等の具体的な利益を保護するための規定であり、行政手続の透明化等の利益を保護するための規定ではないから、原告らの主張するような目的および必要性があるとしても、そのことをもって本件不開示部分が本件

条例7条2号ただし書イに該当するとはいえない」と論じている。このロジックは従前の答申例または裁判例で示された比較衡量を通じた判断とは異なり、前掲の高松地裁平成20年12月1日判決に近いと考えらえる。つまり、本件判決は、比較衡量に入る以前に、公益上の義務的開示規定の趣旨から原告の主張を退けている。

ところで運用基準の説明では、人の生命、身体、健康、生活又は財産の保護以外の公益との調整は本件条例9条の公益上の裁量的開示の規定によることになる。⁽⁵²⁾

2.3.4 公務員等職務遂行情報該当性

本件条例7条2号ただし書ウは、公務員等の「職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職及び氏名並びに当該職務遂行の内容に係る部分」について例外的開示を定めた規定であり、行政機関情報公開法5条1号ただし書ハの規定と同趣旨であるが、「氏名」を例外的開示の対象としている点で異なるといえる。

ところで、行政機関情報公開法における立法過程の議論では「考え方・四(2)オ」によると、『公務員の職務の遂行に係る情報に含まれる当該公務員の職に関する情報』については、公務員の範囲を限定せず、仮に特定の公務員を識別させることとなっても、開示することとした」とあり、公務員の氏名について「担当公務員を特定するために行政文書に記載されることが多いが、同時に、当該公務員の私生活にといても個人を識別する基本的な情報として一般に用いられており、これを開示すると、公務員の私生活等に影響を及ぼすことがあり得る。・・・例えば、中央省庁の課長相当職以上の者については、同号ただし書イ、ロ、ハにより、その職、氏名及び職務行為に関する情報がすべて不開示情報からのぞかれる」とする。⁽⁵³⁾ また、「逐条解説」は、次のように説明する。⁽⁵⁴⁾ 公務員とは「広く公務遂行を担任する者を含むものであり、一般職か特別職か、常勤か非常勤かを問わ

ず、国及び地方公共団体の職員ほか、国務大臣、国会議員、裁判官等を含む。また、公務員であった者が当然に含まれるものではないが、公務員であった当時については、本規定は適用される」とある。「職務遂行に係る情報」とは、「担任する職務を遂行する場合における当該活動についての情報」であり、「具体的な職務の遂行との直接の関連を有する情報を対象とする」。さらに、「政府の諸活動を説明する責務が全うされるようにする観点から、公務員の氏名を除き、その職名と職務遂行の内容については、当該公務員の個人に関する情報としては不開示とはしない」という。公務員の氏名の取扱いについては、「公務員の氏名については、公にした場合、公務員の私生活等に影響を及ぼすおそれがあり得ることから、私人の場合と同様に個人情報として保護に値すると位置づけた上で・・・公務員の職及び氏名が、法令の規定により又は慣行として公にされる、又は公にされることが予定されている場合・・・本号のハとともに、イが重疊的に適用され、個人情報としては不開示とはならない」とし、慣行として公にされているか否かの判断は、「人事異動の官報への掲載その他行政機関により職名と氏名とを公表する慣行がある場合、行政機関により作成され、又は行政機関が公にする意思をもって・・・提供した情報を基に作成され、現に一般に販売されている職員録に職と氏名とが掲載されている場合には、・・・慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている」と解する。もっとも、「各行政機関における公務員の氏名の取扱いについて」(平成17年8月3日情報公開に関する連絡会議申合せ)⁽⁵⁵⁾では、「各行政機関は、その所属する職員(補助的業務に従事する非常勤職員を除く。)の職務遂行に係る情報に含まれる当該職員の氏名については、特段の支障の生ずるおそれがある場合を除き、公にするものとする」とある⁽⁵⁶⁾。なお、学説においては、説明責任を確保し個々の公務員もそれを果たすべきという観点から、公務に関し公務員の個人名の「個人に関する情報」とみるべきではないという見解が見受けられる⁽⁵⁷⁾。

行政機関情報公開法における公務員等の職務遂行情報に係る事例については、司法制度改革推進本部が開催した検討会における委員の発言の不開示決定につきその取消を求めた事案があげられる。東京高裁平成16年12月15日判決は、「各検討会は、司法制度改革推進本部の事務局長の下に設けられた私的な諮問機関であり、法律上の根拠があるものではなく、委員の任命に際しても、特段の発令行為がなかった」。「各検討会の委員としての発言であることをもって、公務員の職務遂行の内容に係る情報であるとはいえない。また、本件各検討会の委員には、・・・国立大学の教授、裁判官などの公務員である者がいたことが認められる。しかし、本件検討会が設けられた目的は、司法制度改革に必要な法令等の立案などに関し、有識者等・・・の忌憚のない活発な意見を聴くことにあり、国立大学の教授の発言であれば、国立大学の教授としての本来の職務である研究・教授などの職務遂行としてされるものではなく、また、裁判官の発言であれば、裁判官としての本来の職務である裁判事務又は行政事務などの職務遂行としてされるものではない。本件各検討会の委員が公務員であるとしても、その公務員の本来の職務遂行の内容に係る情報ではなく、たまたま、その委員が公務員であるからといって、情報公開法5条1号ただし書のハにいう公務員の職務遂行の内容に係る情報になるものではない。」と判示している⁽⁵⁸⁾。

同判決のロジックは、前述の「逐条解説」に示されるように、「職務遂行に係る情報」とは、「担任する職務を遂行する場合における当該活動についての情報」というように厳格に解する点と、当該事案における検討会が私的諮問機関という点を併せて考慮すると、判決が示す結論へ至るのであろう。

また、行政機関情報公開法5条1号ただし書ハまたは本件条例の例外的開示規定に相当する条文をもつ情報公開条例の事例として、市議会議員の議員報酬差し押さえに関する情報が宝塚市情報公開条例7条2項所定の「公務員の職務の遂行に係る情報」に該当するか否かが争われた事案がある。神

戸地裁平成16年7月6日判決は、「公務員の職務の遂行に係る情報」の規定の意義について、「公務員の諸活動を説明する責務を全うさせるという観点から、公務員の職務活動の過程又は結果が記録されている文書を公にする必要性と当該公務員の個人としての権利利益の保護との調整を図る観点から設けられた規定であると解すべき」とし、「公務員が行政機関その他の国の機関又は地方公共団体の機関の一員として、その担任する職務の遂行として行った具体的活動と直接の関連を有する情報を意味すると解するのが相当」としている。このような解釈を踏まえた同判決は、「議員が議員報酬の給付を受けた事実であればともかく、議員が議員報酬の差押えを受けた事実は、議員の職務の遂行とは何ら関係がなく」、さらに、「市の住民にとって、議員の適格性の判断に必要な情報として非常に関心が高く、公共性の高い情報であり、住民の知る権利の保障の要請からは、公開する必要性が大きいとしても、当該議員が担任する職務の遂行として行った具体的活動と直接の関連がない情報については、本件条例7条2項により公開することはできない」として、開示に消極的な判決を下している⁽⁶⁰⁾。

他方、開示に積極的な裁判例としては、公務員の出張旅費の過誤受領分の返還に係る文書の開示請求について、名古屋地裁平成13年1月31日判決は、すでに公務員でなかった者の在職中の公務遂行情報について、「旅費請求は、校長としての職務として行われる公務出張に必然的に伴う事務行為であって、当該校長らが当該事務について公的責任を有していることは明らかであり、当該旅費請求に係る情報の公開請求があった場合には、その責任の所在を明らかにする必要があるというべきであるから、当該旅費請求に係る情報は当該校長らの職務遂行情報に該当する」とし、愛知県公文書公開条例6条1項2号ただし書ハ所定の「当該公務員の職及び氏名並びに当該職務遂行の内容に係る部分」に該当すると判示している⁽⁶¹⁾。前掲の事例を含め、情報公開条例における訴訟では事例判断が少なくないものの、行政機関情報公開法5条1号ただし書ハに相当する規定をもつ条例におい

ては、例外的開示情報として規定する「公務員等の職務の遂行に係る情報」の意義については、同法と同様に考えられているといえる。⁽⁶²⁾

本件条例の運用基準の説明によると、「公務員等」とは、広く公務遂行を担任する者で、一般職か特別職か、常勤か非常勤かを問わず、退職者であっても、当時の情報については規定が適用されるとある。また、「職務の遂行に係る情報」とは、公務員等が地方公共団体の機関又は機関の一員として、その担任する職務を遂行する場合における当該活動についての情報をいい、当該公務員等の住所、生年月日等、具体的な職務遂行と直接関連のない情報は含まれない。また、カッコ書にある「当該公務員等の氏名に係る部分を公にすることにより、当該公務員等の個人の権利利益を不当に害するおそれがあると認められる場合にあっては、当該部分を除く。」については、公務員等の個人の権利利益を不当に害するおそれがあると認められる場合には不開示とするが、職務遂行に係る情報であるにも関わらず公務員等の氏名を不開示にする場合は、安易に不開示の範囲を広げぬよう厳格に判断する必要があるとする。⁽⁶³⁾

本件判決は、本件条例7条2号ただし書ウについて、「当該個人が公務員等であるとした場合とした上、その公務員の範囲を法律上の規定に基づいて明確に限定している」として、市議会議員の事務職員である被雇用者も「公務員等」に含まれるという原告の主張を退けている。運用基準および裁判例を踏まえ、字義どおりに解するのであれば、本件事案における市議会議員の事務職員である被雇用者を「公務員等」に含めることは困難であるように思われる。しかしながら、公金である政務調査費から給与が支払われる被雇用者は、実質的に、地方議会議員の政務調査活動の一端を担う、あるいは活動と一体化しているとみなすことができると考えられよう。したがって、政務調査費の用途に関する説明責任と透明性の確保を重視し、被雇用者を「広く公務を担任する者」と解することで、「職務の遂行に係る情報」を開示しつつ、他方では、公にすることで個人の権利利益を侵害

する情報、すなわち私生活に係る情報に限っては、個々の情報の性質を踏まえ、不開示とするなどの解釈・運用する余地があるのではないかと考えられる。かかる解釈については、後述の公益上の理由による裁量的開示の可否において考慮要素となるのではないだろうか。

おわりに——公益上の理由による裁量的開示の可能性

本件事案では、本件不開示部分について本件条例7条2号ただし書ア、イ及びウに定める公領域情報、義務的開示情報および公務員等の職務遂行情報の該当性が争われた。もっとも、別の論点、すなわち本件条例9条所定の公益上の理由による裁量的開示の可否について検討も必要であったのではないと思われる。というのも、政務調査費の情報公開の事例のなかでは人件費の開示請求、すなわち前述の鳥取県議会の政務調査費に関する事例のように、⁽⁶⁴⁾補助員の平穏な私生活を守ることも重要としつつも、公益上の理由による裁量的開示によって氏名の開示が認められた事例もあるためである。

公益上の理由による裁量的開示について、本件条例9条は以下のように規定する。

第9条 実施機関は、開示請求に係る行政文書に不開示情報（第7条第1号の情報を除く。）が記録されている場合であっても、公益上特に必要があると認めるときは、開示請求者に対し、当該行政文書を開示することができる。

2 不開示情報が記録されている行政文書について実施機関が開示することの公益性を判断するに当たっては、不開示情報の規定によって保護される利益が不当に侵害されることのないよう十分配慮しなければならない。

運用基準によると、「公益上特に必要があると認めるとき」とは、本件条例7条各号の不開示情報について、実施機関の高度な行政的判断により、公にすることにより、保護すべき利益を上回る公益上の必要性があると認める場合を意味するという。第2項は、開示することの公益上の必要性を判断する場合には、それぞれの不開示情報の規定により保護される利益の性質及び内容等を考慮し、不当に侵害することのないよう十分配慮しなければならぬことを定めた⁽⁶⁵⁾という。

ところで行政機関情報公開法7条は本件条例9条と同旨の規定であるが、同法の立法過程における議論について、「考え方・四(8)」では、「公益上の理由による裁量的開示」の意義について、「個別具体的な場合においては、開示することに優越的な公益が認められる場合があり得るところであり、このような場合には、行政機関の長の高度の行政判断により開示することができる」とし、その判断において「個々の不開示情報の規定による保護利益の性質及び内容を考慮し、これを不当に侵害することがないようにしなければならない。とりわけ、個人の人格的な利益その他憲法上保障されている利益については、慎重な配慮が求められる」としている⁽⁶⁶⁾。また、「逐条解説」によると、行政機関情報公開法7条の趣旨は、「5条の規定を適用した場合に不開示となる場合であっても、なお公にすることに公益上の必要性があると認められる場合には、開示することができる」という規定振りからも、「当該行政文書を開示することができる」という規定振りからも、「処分の性質（不開示情報を開示すること）からも明らかなおおりに、公益上の必要性の認定についての行政機関の長の要件裁量を認める規定」⁽⁶⁷⁾である。「公益」を認めるにあたっては、開示によって得られる一般的な公益のみを考慮するか、または開示請求者の個別具体的な事情を含めるかが問題となり、開示請求者の個別的な事情を捨象し、開示によって一般的に得られる公益のみを考慮すべきとの指摘もある⁽⁶⁸⁾。なお、行政機関情報公開法における公益上の裁量的開示が行われた例はあ

るが、⁽⁶⁹⁾行われなかったことを裁量権の逸脱濫用であるとした例は、内閣府情報公開・個人情報保護審査会答申や判例において見受けられない。

情報公開条例における公益上の理由による裁量的開示が争点となった事例として、別居中の内妻の所在把握のために行われた児童手当等の受給情報の開示請求の事案がある。大阪地裁平成21年1月16日判決は、大阪狭山市情報公開条例8条の公益上の裁量的開示規定について、⁽⁷⁰⁾行政機関情報公開法7条にならって整備された」と指摘し、次のように判示する。すなわち、「条例8条は、その規定の文言等にかんがみると、公益上の必要性の認定についての実施機関の要件裁量を認めるものであると解されるから、実施機関が公益上の必要性についての判断に当たりその裁量権を逸脱又は濫用した場合には、その判断の結果としての非公開決定は、違法となると解され・・・実施機関が公益上の必要性についての判断に当たりその裁量権を逸脱又は濫用した場合には、その判断の結果としての非公開決定は、違法となる」とし、続けて「情報が広く一般に公開されることを前提に、当該情報の内容、性質等から社会通念に照らして公益上の必要性の有無を判断すべきであり、実施機関の上記判断について請求者と個人に関する情報に係る当該個人との間の個別的、具体的な事情に照らしてその裁量権の逸脱又は濫用の有無を判断すべきではない」と論じ、公益上の理由からの裁量的開示を行わなかったことについて裁量権の逸脱濫用を認めていない⁽⁷¹⁾。また、本件条例および行政機関情報公開法と規定ぶりはことなるが、次の事例については結論が分かれている。消極的な例としては、市職員の懲戒処分に係る開示請求について大阪地裁平成22年9月9日判決は、守口市情報公開条例6条柱書について、「『実施機関は、次の各号のいずれかに該当する情報が記録されている公文書については、当該公文書の公開をしないことができる。』と規定しており、その文言からすれば、実施機関に対し、非公開情報についても、その裁量で公開することを認めていると解されるから、本件一部公開決定においても、非公開情報を公開しなかったことに

ついて、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用を問題とする余地がある。しかし、地方公共団体に対する情報開示請求権は、・・・当該地方公共団体の立法政策にゆだねられており、本件条例においても、裁量的な開示を行う際の判断の基準について具体的な定めを置いていないことからすると、処分行政庁としては、それが法令違反となるなど例外的な事情がある場合を除き、非公開情報については原則として開示の義務を負わない」とし、裁量権の逸脱濫用を認めてない。⁽⁷²⁾

このほか、県警察本部の不正会計処理に係る捜査費支払証拠書の開示請求につき、捜査費等に添付された領収書等に記載された警部補以下の氏名及び印影、捜査協力者の個人識別情報、激励慰労費執行に係る捜査費支出伺いに記載された事件関係者に関する情報等、個人情報、公共安全情報等に該当するとして非開示決定が下された事案がある。当該事案における高知地裁平成17年5月27日判決は、公益上の裁量的開示規定である高知県情報公開条例6条2項について、「本件条例の文言上、『開示することができる』という表現が用いられておらず、『～開示するものとする。』と規定されていることに照らせば、非開示情報を開示することに明らかに優越的な公益があると認められる場合についてまで、当該非開示情報を開示するか否かの裁量権を実施機関に許容したものであるとは解し難い」とし、個人識別情報（氏名など）については非開示を適法としつつも、一部非開示情報については公益上の裁量的開示を命じている。⁽⁷³⁾ 高松高裁平成18年9月29日判決は、1審判決を引用・補正したうえで、捜査費用の不適切処理について「組織的疑惑が存在するにもかかわらずいまだに解明されず、捜査費が高知県民の公金の使途に関することであることに照らせば、本件条例の目的である『県民の県政に対する理解と信頼を深める』ため・・・疑惑解明という公益上の理由は本件処分時から客観的に存在していた」として1審と同様に個人識別情報（氏名など）について非開示部分を除いて裁量的開示を命ずる判決を下している。⁽⁷⁴⁾ 個人情報の裁量的開示までは命じられて

はいないものの、不開示によって保護される利益を上回る公益性の判断について、高知地裁平成17年判決および高松高裁平成18年判決は参考になるであろう。

判例および学説において示されているように、公益上の理由による裁量的開示において不開示情報を開示するためには、詰まる所、保護されるべき個々の不開示情報の利益を上回る公益が認められなければならない。もっとも、裁量的開示が行われなかったことについて、開示請求者が裁量権の逸脱濫用の違法性を争うことは、以下の事例をみると、困難であると考えられる。

例として、特定刑事記録の開示請求につき、大阪地裁平成16年1月16日判決では、公益上の理由から裁量的開示が行われなかったことにつき、「法7条の趣旨及びその規定の形式をみると、法は、同条の規定により当該文書を開示する必要があるか否かの判断については、行政機関の長の裁量権を尊重することとしたものと解され・・・法7条の規定による裁量的開示を行うべき公益上の必要性がないとして文書を不開示とした行政機関の長の判断が違法であるというためには、当該文書の開示を請求する者・・・が裁量権を逸脱ないし濫用するものであることを主張立証しなければならぬ」と判示している⁽⁷⁵⁾。

情報公開条例の事例をみると、公益上の理由による裁量的開示の規定ぶりによって、結論が異なると考えられる。本稿では各条例の規定内容を精査し、結論の傾向を論ずる余裕がないが、答申例および裁判例を見る限り、不開示となった個人情報の裁量的開示について、個人情報の保護の配慮が求められるため、それを上回る公益性を原告が立証し、裁量権の逸脱濫用の違法性を争うことは困難なように思われる⁽⁷⁶⁾。

しかしながら、政務調査費の不適切または不透明な使途・処理を契機として、不当利得返還請求が提訴されてきたことは先に見た通りであり、政務調査費の使途に敏感になった納税者たる住民は、政務調査に関する使途

の透明化を求め、その検証のための開示請求を行うことも少なくない。殊に、近時の政務活動費の用途において、架空の支出や領収書の偽装といった衆目を集める事件を契機として、政務調査費に係る情報は、公共性および公益性の高い情報であると考えられつつあるといえる⁽⁷⁷⁾。平成12年改正地方自治法改正による「政務調査費」の制度化をはじめとして、平成24年改正地方自治法改正による「政務活動費」への名称変更と用途範囲の拡充と同時に、同法および各地方公共団体で制定された議会基本条例において、政務活動費の透明性と説明責任が明記されるに至ったことは、政務活動費に係る情報が公益性の高い情報であることの証左であろう。

本件事案の争点となった政務調査の補助職員との事務契約である、私人間の「雇用契約」については、記載されている個々の情報の性質および客観的な事実関係を考慮しつつも、プライバシーに関わる個人情報については慎重な配慮が求められ、とりわけセンシティブ情報については、保護される利益を優越する公益性が認められるか否かの裁量的開示に際して、より一層の慎重な配慮が求められる。ところが本件事案では、領収書に記載された個々の個人識別情報が持ちうる公益性の判断、つまり客観的な事実関係を踏まえて、開示請求の対象となる個人情報の公益性が認められるか否か、保護される利益が「不当に」侵害されうるか否かについて十分な考慮が行われたようには思われない。政務調査費に係る公文書中の個人情報の開示・不開示の判断において、機械的に不開示とすることは、政務調査費を制度化した目的やその趣旨に合致しない、あるいは住民の利益と合致しない制度運用と考えられる。このような運用では、「知る権利」つまり政務調査費または政務活動費の用途の適・不適を住民がチェックする機会が制約され、公益性の高い情報へのアクセシビリティや、地方議会議員が自身の活動に対する「説明責任」を果たす機会が失われてしまい、地方議会議員の活動に対して住民の目がゆき届かぬ領域、すなわち「ブラックボックス」を認めることになり、住民と議員の間に疑心と不信を生じさせ

てしまうであろう。⁽⁷⁸⁾それゆえ、政務活動費に係る個人情報の中でも、開示によって、殊に、私生活上の個人の権利・利益を具体的な事実関係を踏まえたうえで明白に侵害しない情報と認められるものについては開示される必要があると思われる。とくに、憲法92条の「地方自治の本旨」である「住民自治」・「団体自治」の基本原則の形骸化を招きかねないためにも、実務の上で、公益上の理由による裁量的開示が検討されるべきであろう。

過去、知事の交際費（「慶祝」、「選別」、「見舞」または「謝礼」といった公金）の支出情報について、一般に公にされることのない個人情報あるいは法人情報、事務事業情報に該当するとして不開示運用が行われ、かかる処分を適法とする最高裁判例や裁判例が見受けられた。⁽⁷⁹⁾もともと、その後の地方公共団体における情報公開制度の運用は、かつての判例理論と比較して、首長交際費の公開を拡充しているといえる。⁽⁸⁰⁾現段階では、政務活動費に係る支出に関する情報をインターネット上で公開し、誰もが閲覧できる環境を整える地方公共団体が増えつつあるが、私事に関わる個人情報については公にはされてない。それゆえ、一部の個人情報については、保護されるべき個人の権利・利益を侵害することを理由に、不開示情報の該当性を認めて不開示決定を適法とする解釈も導きだされよう。しかしながら、昨今の衆目を集めた政務活動費の不適切な支出に関する報道を契機として、政務活動費の用途とその透明性への住民の関心が高まりつつあるのも事実である。首長交際費の例でみられるように、時代の趨勢や時の経過——不確実な要素ではあるが——により、政務調査費の運用に係る情報の透明性および公益性が高まることと相俟って、地方公共団体が開示に積極的な運用（あるいは大胆な改革）へと踏み出すのであれば、政務活動費に係る情報公開には次の運用も考えられる。すなわち、情報公開制度の運用上、個人に関する情報については開示の方法を閲覧とすることである。更には、インターネット上において公領域情報または「法律上閲覧可能情報」や「公表目的情報」として開示されることも期待できるといえよう。⁽⁸¹⁾

本稿の執筆に際し、奈良県で活動する「奈良情報公開を進める会」（代表：神野武美氏）から訴訟資料の提供と貴重な意見を頂いた。この場をかりて感謝を申し上げる。

注

- (1) 判例集未登載。本件事案の第1審判決については、WEB新聞「ニュース奈良の声」上で取り上げられている (<http://voiceofnara.jp/news345.html>)。
- (2) 判例集未登載。なお、平成26年7月17日付で上告棄却が決定している。
- (3) 奈良市情報公開審査会答申25号。
<http://www.city.nara.lg.jp/www/contents/1150960418447/files/tousin25.pdf>
- (4) 平成19年12月25日条例第45号。
- (5) 地方自治法203条によると、地方公共団体の議員に認められる給付は「報酬」「費用弁償」および「期末手当」といった3種類に限定され、議員の日常活動経費に手当てがなされない状況にあった。そのため、平成12年改正前に支給されていた「調査研究費」ないし「政務調査研究費」について、都道府県および市町村の各地方公共団体は、地方自治法232条の2に基づき、議会内各派に対して会派活動費のために調査研究費として、会派の調査活動等の費用の一部を補助する目的で調査研究費を支出するようになったとされる。しかし、補助金として支給される調査研究費の実態は、会派というバイパスを使って、議員個人の経済に帰することや、使用内容が公開されず、多くは議員個人の私用に使用されていたこともあり、その用途について市民が領収書等の情報公開請求を行う、あるいは不適切な支出について住民監査請求や住民訴訟を提起することがあった（例えば、宮沢昭夫『政務調査費 その使用実態と問題点』（公人の友社、2005）14-19頁および44-47頁を参照）。
- (6) 松本英昭『新版 逐条地方自治法』（学陽書房、2001）337頁。なお、改正案の趣旨については、第147回国会会期中（平成12年5月18日）に開かれた衆議院地方行政委員会において、斉藤委員長より「地方議会の活性化を図るためには、その審議能力を強化していくことが必要不可欠であり、地方議員の調査活動基盤の充実を図る観点から、議会における会派等に対する調査研究費等の助成を制度化し、あわせて、情報公開を促進する観点から、その使途の透明性を確保することが重要」と説明がなされた。
http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/000314720000518011.htm
- (7) 地方公共団体によっては政務調査費に関する検討会を設置し、独自の政務調

査費条例の制定をすすめたところもあったが、その数は少なく、地方公共団体の多くは全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会または全国市議会議長会が作成した参考条例を採用するにいたった。そのため、条例中に、政務調査費の収支報告書への領収書等の証拠書類の添付がないことや、使途基準に関する規定が存在しなかった（前掲注5・宮沢・25頁）。例えば、平成12年12月に全国都道府県議会議長会が公表した「政務調査費の交付に関する条例(例)及び同規程(例) 関係資料集」では、収支報告書に関して、条例(例)10条1項では「会派の代表者及び議員は、政務調査費に係る収入及び支出の報告書（以下『収支報告書』という。）を、別紙様式により年度終了日の翌日から起算して○日以内に議長に提出しなければならない」と規定するとどまっていた。また、政務調査費の交付規程(例)6条では、「議長は、条例10条の規定により提出された収支報告書の写しを、別記様式第7号により知事に送付するものとする」と規定し、同規程7条では、「会派の政務調査費経理責任者及び議員は、政務調査費の支出について、会計帳簿を調製しその内訳を明確にするとともに、証拠書類等を整理保管し、これらの書類を当該政務調査費の収支報告書の提出期間の末日の翌日から起算して○年を経過する日まで保管しなければならない。」規定していた。同様の規程を定めた地方公共団体では、政務調査費に係る領収書等の証拠書類について会派ないし議員が保管し、議長が証拠書類を保管しないことから、住民などが議長に領収書等の証拠書類の開示請求した場合、文書不存在による不開示決定が下されることもあり、後掲にあるように、その是非が問われることになった。

- (8) 松本英昭『新版 逐条地方自治法（第7次改訂版）』（学陽書房、2013）385頁。
- (9) 地方自治法の改正と同じくして、地方公共団体では議会基本条例を制定し、そのなかで政務活動費に関する規定を置き、政務活動費の使途の説明責任について明記している。なお、奈良市議会基本条例（平成25年3月28日条例第42号）33条1項は「会派又は議員は、政策形成能力の向上、議会の活性化等を図るため政務活動費を有効に活用し、積極的に調査研究その他の活動及び政策提言等を行うものとする。」と定め、2項は「会派又は議員は、政務活動費を適正に執行するとともに、その使途の透明化を確保するため、これを公表するものとする。」と定めている。
- (10) 平成13年3月29日条例第20号。なお、平成22年3月に改正された「奈良市議会政務調査費の交付に関する条例」（平成22年3月31日条例第21号）の1条は「この条例は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第100条第14項及び第15項の規定に基づき、奈良市議会議員の市政に関する調査研究に資するため必要な経

費の一部として、政務調査費を交付することに関し必要な事項を定めるものとする。」と定め、同2条は「政務調査費は、議員に対し、その者の交付申請に基づき交付する。ただし、奈良市議会における会派がその所属議員全員の合意に基づいて交付申請を行った場合は、会派に対して所属議員全員の政務調査費を交付することができる。」と定め、同7条1項は「政務調査費の交付を受けた議員（会派として交付を受けた場合は、会派の経理責任者）は、議長が別に定める政務調査費に係る収入及び支出の報告書（以下「収支報告書」という。）並びに当該収支報告書に係る領収書等の証拠書類（以下「領収書等」という。）の写しを議長に提出しなければならない。」と定めていた。

- (11) 平成13年3月29日議会規程第1号。同規程別表にある政務調査費使途基準では、「人件費」とは、「調査研究活動を補助する職員を雇用する経費」とあり、平成22年4月に公表された「奈良市議会政務調査費執行の手引」によると、人件費の使途の詳細については、「1 政務調査活動を補助する職員の雇用であることを要する。2 支出について ①対象となる政務調査費を特定した雇用契約書の写しを領収書等貼付用紙に添付する。（常勤、臨時雇用とも）※人材派遣会社と契約する方法も考えられる。②人件費については、次に掲げる要件を満たす必要がある。ア 勤務実態（時間給により賃金を受ける職員にあっては、勤務時間の明示）があること。イ 毎月の給与支払が、客観的（口座振替等）に確認できることとする。なお、社会保険への加入は関連法規を遵守する。ウ 3親等以内の親族は雇用対象外とする。」と記載されている。
- (12) 平成25年2月28日条例第1号。同条例1条は「この条例は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第100条第14項から第16項までの規定に基づき、奈良市議会議員の市政に関する調査研究その他の活動に資するため必要な経費の一部として、政務活動費を交付することに関し必要な事項を定めるものとする。」と定め、同7条1項は「政務活動費の交付を受けた議員（会派として交付を受けた場合は、会派の経理責任者）は、議長が別に定める政務活動費に係る収入及び支出の報告書（以下「収支報告書」という。）並びに当該収支報告書に係る領収書等の証拠書類（以下「領収書等」という。）の写しを議長に提出しなければならない。」と定める。なお、奈良市の政務活動費の手引きは、WEB上で閲覧可能（<http://www.city.nara.lg.jp/www/contents/1370502615182/files/2601seimutebiki.pdf>）。
- (13) 判例自治231号49頁。なお、同判決については、使途を住民等に公にすることと、会計処理手続きにおいて使途を明らかにすることとの区別がなされていないことが問題との指摘がある（碓井光明『公的資金助成法精義』（信山社、2007）122頁）。

- (14) 判例自治245号29頁。
- (15) 裁判所ホームページ。
- (16) 裁判所ホームページ。関連事例として、山口県議会各会派に交付された「県政調査交付金」の支出に関する公文書について、山口県知事に対する開示請求の事案がある。すなわち、①交付申請書又はこれに類する文書、②支出に関する支出調書又は交付金額のわかる文書、③実施報告書又はこれに類する文書および④費用の用途に関する領収書又はこれに類する文書に係る開示請求につき、実施機関である知事は、①～④が県議会事務局総務課で保管されていることから、条例所定の「実施機関」（知事および教育委員会等を指し、議会は含まれない）の職員が職務上作成し、又は取得した文書に該当しないため、開示拒否決定を下した。当該処分を取消を求めた情報公開訴訟において、山口地裁平成12年11月28日判決（判タ1106号104頁）は、条例所定の「保有」の意味を、「文書を支配するための法的権限を有することを意味するもの」と解したうえで、実施機関である被告知事の補助職員は、県議会事務局総務課職員の併任事務吏員の立場から①～③を「保有」しているので、①～③の開示拒否処分を違法とした。しかしながら、④については、「県議会の各会派の下に存在することに鑑みれば、事実上はもちろん、法律的な意味においても、・・・④を被告の職員が取得したと評価するに足りる事実を認めることはできず、④は「公文書」には該当しないとして、開示拒否処分を適法とした。もっとも控訴審である広島高裁平成14年9月13日判決（判タ1118号112頁）は、①～③については、県庁本館とは別棟の議会棟にある総務課内ロッカーと倉庫で保管され、補助職員は県議会議長の指揮監督下にある議会事務局員として保管するため、県議会が保有する「公文書」と解し、条例所定の公開請求の対象となる「公文書」に該当しないと判示している。
- (17) 北九州市情報公開審査会平成18年11月24日答申第61号。なお、付帯意見では、制度整備の必要性について触れており、「証拠書類を開示した場合、会派・議員の自由な政治活動を制約し、会派・議員の自立性、自主性を損なうおそれを完全に否定することはできない」と指摘するが、「政務調査費も公金である以上、その用途について市民に対して説明責任があり、特に最近は、より一層の透明性の確保がもとめられ・・・制度を整備して領収書等の提出まで義務付ける自治体が次第に増加しているのも事実である」とし、「他の自治体における制度整備の流れを踏まえ、政務調査費に関する市民への説明責任を全うするために、・・・領収書等の開示ができるように制度を整備することを要望する」という意見を付している。同答申は、<http://www.city.kitakyushu.lg.jp/files/000017283.doc>において閲覧可。同様の事例として、大分県情報公開審査会答申平成21年3月

25日答申43号もあり、付言が付せられている (<http://www.pref.oita.jp/uploaded/attachment/143978.pdf>において閲覧可)。

- (18) 春日井市議会における政務調査費に関し、収支報告書において国内旅行に関する明細書の開示請求が実施機関である市議会になされた事例では、旅費に係る領収書の不存在により不開示決定が下されている。同市では、政務調査費条例を制定し、施行に必要な事項を定めた政務調査費規程4条2項は「収支報告書には領収書の写しを添付しなければならない。ただし、議長が特に必要がないと認めるものについては、この限りではない。」と規定し、さらに、7条は「この規程に定めるもののほか必要な事項は、議長が定める。」としていた。これを受け、議長が必要な事項を定めた「春日井市議政務調査費取扱基準」があり、この中で旅費については、「旅費条例」及び「旅費規則」に準じた取り扱いとする旨を規定していたため、政務調査費による国内旅費の支払いに際しては、航空賃、天災その他やむを得ない事情により現に支払った車賃や宿泊料や食卓料については、領収書を収支報告書に添付する必要があるが、その他の旅費については、領収書を添付する必要がないことから、開示請求対象の国内旅行に関する明細書の不存在決定に至った。春日井市情報公開・個人情報保護審査会は、「「取扱基準」自体の妥当性の問題は別として、文書が真に不存在であるか否かという点に限って考えるならば、領収書提出不要という取扱いになっている以上、各党派からそれらが提出されていないことは特に不自然なことではない。したがって、元々提出を受けていないとする諮問実施機関の説明は、格別不合理なものとはいえない」として、不存在理由による不開示決定を妥当とする答申を出している（春日井市情報公開・個人情報保護審査会平成22年10月25日答申）。もっとも、「取扱基準は、政務調査として行われる旅行の費用についても、市職員の場合と同様の取扱いとしようとするものであるから、一概に妥当性を欠くとはいえないものである。ただ、市議会議員の政務調査費の用途については市民の関心が高いことに加え、市職員の旅は職務命令に基づいて行われるものであるのに対し、政務調査としての旅行は、各党派の自主的判断に基づいて行われるという性格の違いがあることをも考え合わせると、歳出の適正に係る情報公開・説明責任の観点からは、諮問実施機関において、収支報告書に添付する領収書写しの取扱いにつき、より市民の理解が得られるものとなるよう再検討されることを期待したい。」ということと、「沖縄等視察旅行の領収書写しについては、政務調査費条例及び政務調査費規程に基づいた適切な審査や適正文書管理が行われていれば、本来「不存在」という事態は起こり得なかったはずである。諮問実施機関においては、今後、適正文書管理を行い、同種事例の再発防止に努められたい。」という意見が付されていた。なお、

答申は http://www.city.kasugai.lg.jp/dbps_data/_material/_localhost/12000/t1201000/toushin/22-20.pdf において閲覧可。

(19) 富山県情報公開審査会平成26年1月23日答申45号 http://www.pref.toyama.jp/cms_pfile/00000163/00905866.pdf において閲覧可。

(20) 鳥取県議会情報公開審査会平成24年11月29日答申第24-1号 <http://www.pref.tottori.lg.jp/secure/768626/24.11.29tousin.pdf> において閲覧可。なお、付言において「現在は政務調査費補助員に係る証拠書類は、勤務実態を裏付けるものとしては不十分であり、また、政務調査費の原資が税金である」と指摘している。ところで、議長ないし議会という実施機関が保有する政務調査費とその証拠書類の開示請求事例をみると、個人情報等の不開示情報該当性について争われることが少なくないなかで、当該答申が教示するように、個人情報とりわけ私生活の平穩というブラバシーを重視しつつも、政務調査費の原資が税金であることと、不正防止という観点から議長による氏名の裁量的開示を答申は妥当とする点については、情報公開の趣旨に合致するものといえよう。

(21) 情報公開訴訟ではないが、最高裁は、民事訴訟法220条の文書提出義務の存否に係る事案を通じて政務調査費の用途の透明性と調査研究活動の自由を論じている。すなわち、地方自治法に基づく政務委調査費の不当利得による返還請求訴訟において、政務調査費調査研究報告書とその添付書類について、民事訴訟法220条4号に基づいて文書提出命令が申し立てられたため、同号ニ所定の「専ら文書の所持者の利用に供するための文書」（「自己利用文書」）の該当性が争点となった事案である。最高裁平成17年11月10日決定（民集59巻9号2503頁、判時1931号22頁および判タ1210号72頁）は、仙台市議会議員が所属会派に交付された政務調査費によって費用を支弁して行った調査研究内容及び経費内訳を記載して当該会派に提出した調査研究報告書及び添付書類について、「〔仙台市政務調査費の交付に関する条例及びその委任を受けた要綱〕の定めは、調査研究報告書をもって、調査研究を行った議員から所属会派の代表者に提出すべきものとするにとどめ、これを議長に提出させたり、市長に送付したりすることは予定〔せず〕、この趣旨は、・・・調査研究報告書の各会派内部における活用と政務調査費の適正な使用についての各会派の自律とを促すとともに、調査研究報告書には会派及び議員の活動の根幹にかかわる調査研究の内容が記載されるものであることに照らし、議員の調査研究に対する執行機関等からの干渉を防止する」との条例の趣旨を踏まえ、条例の委任に基づき議長が定めた要綱には、議員には所属会派に交付された政務調査費によって費用を支弁して調査報告書によって調査研究内容及び経費内訳の報告をすべき旨の規定はあるが、条例および要綱等に市長及び議長が同報告書の提出を求めることができる旨の規定はな

く、「調査研究報告書は、専ら、その提出を受けた各会派の内部にとどめて利用すべき文書とされているものというべき」であって、「他方、政務調査費の交付を受けた会派が議長に提出すべきものとされている収支状況報告書及び執行状況報告書については、用途の適正及び透明性の確保のために議長の検査等が予定されている」のであり、「調査研究報告書が開示された場合には、所持者である会派及びそれに所属する議員の調査研究が執行機関、他の会派等の干渉によって阻害されるおそれがあるものというべき」とする。さらに、「調査研究に協力するなどした第三者の氏名、意見等が調査研究報告書に記載されている場合には、これが開示されると、調査研究への協力が得られにくくなって以後の調査研究に支障が生ずるばかりか、その第三者のプライバシーが侵害されるなどのおそれもある」ので、多数意見は「自己利用文書」に該当するとし、文書提出命令の申し立てを退けている（横尾裁判官の反対意見がある）。当該決定に対して学界は概ね批判的であるという（例えば、中山代志子「会派活動の自律性と政務調査費に関する文書提出命令（自己利用文書）」明治学院大学法科大学院ローレビュー 13号2010年109-13頁）。平成17年決定と同種の事案において、基本的には同じロジックで「自己利用文書」に該当することを認めたのが最高裁平成22年4月12日決定（判時2078号3頁、判タ1323号121頁）であった（須藤裁判官の反対意見がある）。平成22年決定については、条例や規則等の規定の仕方によって民訴法上の文書提出義務の存否が左右されるものであることを明確にしたとの指摘（川嶋四朗「政務調査費関係報告書等と文書提出義務の存否」法セ670号138頁）がある。なお、同決定の須藤裁判官の反対意見では、政務調査費の用途の透明性に触れたうえで、条例および規則が議長に対して調査研究に必要な経費で使われているか否かを調査する権限を付与している点を踏まえ、「議長は、会派に対して、まず領収書等の証拠書類の提示を求め、更に必要に応じて、これを補足する口頭又は文書での説明を求め・・・会派の方でも、政務調査費が公的資金としての税金が投入されたものであることから、住民（納税者）への説明責任を果たさなければならないという自らの立場を自覚し、用途調査における議長の行動を予期して、収支報告書の作成や領収書等の保管に加え、議長に提示して説明するために体裁形式を整えた説明文書等を用意するのが通常であり、「用途記述文書には、当該会派及びその所属議員が執行機関や他の会派等から干渉を受けたり、調査研究に協力した第三者のプライバシーが侵害されたりするなどのことがないように、一般的に、調査研究の目的、内容、第三者の氏名などの直接的具体的記述・・・や、間接的にせよこれらのことを推知させるような記述・・・を避け、概括的、抽象的な記載をする」と考えられるので、「議長の用途調査の権限も、調査研究の目的や内容等会派の政治活動の根幹

に関わる事項にまでは及ばないと解されるから、会派としても上記の程度の説明文書を用意しておけば足り」、「議長の使途調査に対する説明資料として作成される文書は、一般的に、会派の外部の者への開示を予定し、かつ、その記載内容からして、開示しても所持者の側に看過し難い不利益を生ずるおそれがないものであるから、自己利用文書に当たらない」と論じている。反対意見を支持する見解（例えば、川嶋・前掲）、および決定に対する批判や疑問を呈する見解が見受けられる（例えば中山・前掲、吉田栄司「市議会の政務調査費報告書に対する文書提出命令の可否」民商143巻2号260頁、上脇博之・判評623号10頁（判時2093号172頁）および久末弥生「名古屋市議会政務調査費報告書およびこれに添付された領収書が、民事訴訟法220条4号ニ所定の自己利用文書にあたる」とされた事例」自治研究89巻12号107頁など）。ところで平成17年決定のロジックは、「政務調査費」を制度化する条例・規則の内容は各地方公共団体にゆだねられる点を重視し、また会派および議員の自律性を重視するものであるが、後掲の最高裁平成21年12月17日判決も平成17年決定と同じ解釈傾向を示し（後掲注27）、監査事務事業支障の不開示事由の前提となっている。また、平成22年決定でも踏襲されていることから、平成17年決定の射程いかんによっては、情報公開訴訟とは異なるとはいえ、政務調査費に係る情報公開訴訟へ与える影響は決して小さくないと考えられる。

- (22) 品川区情報公開・個人情報保護条例8条6号は以下の規定であった。

実施機関等が行う事務または事業に関する情報であつて、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務または事業の性質上、当該事務または事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの

ア 監査、検査、取締り、試験または租税の賦課もしくは徴収に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれまたは違法もしくは不当な行為を容易にし、もしくはその発見を困難にするおそれ

イからオまで 省略。

- (23) 判時2054号14頁。
 (24) 判時2054号9頁。
 (25) 判時2068号28頁、判タ1316号114頁。
 (25) 高石直樹・判タ別冊32号362頁。
 (27) 解説・判タ1316号114-18頁。
 (28) 高橋正人・法政研究（静岡大学）15巻1号72頁。
 (29) 青木淳一・判例評論620号2頁。なお、当該最高裁判例は政務調査費に関する住民監査請求事案に限定された事例判決の一つとみる見解もある（戸部真澄「監査委員に提出された政務調査費の使途等の情報を非開示とすることが適法

とされた事例」法七増刊（速報判例解説）7号69頁）。このほか、和泉田保一「監査委員に任意提出された資料の不開示事由該当性」民商142巻3号371頁、國井義郎「政務調査費用情報公開請求事件 品川区」判例自治339号13頁、友岡史仁「監査委員に対し区議会会派から任意に提出された政務調査費の用途に関する文書が事務事業情報に当たるとされた事例<最高裁第一小法廷平成21年12月17日判決>」季報情報公開・個人情報保護37号48頁等を参照。ところで、本稿では平成21年判決を詳細に検討する余裕がないが、前掲の批評で示されているように、政務調査費の情報公開については、政務調査費の制度化の経緯と趣旨、すなわち情報公開を促進する観点から用途の透明性の確保という点、また情報公開制度の趣旨を踏まえた原則公開という基本的な原則に基づき、事務事業情報該当性の解釈がなされるべきであろう。

- (30) 個人情報の具体的例として、「(1)戸籍等に関する情報、(2)思想、信条等に関する情報、(3)経歴、社会活動等に関する情報、(4)財産状況に関する情報、(5)心身に関する情報、(6)その他個人生活に関する情報」とある（「奈良市情報公開条例運用基準 平成24年4月施行」18頁）。
- (31) 前掲注30・運用基準18頁。
- (32) 政治資金規正法の目的は、その1条において「政治団体及び公職の候補者により行われる政治活動が国民の不断の監視と批判の下に行われるようにするため」と規定し、政治活動の実態を国民の前に公開し、いわばガラス張りの中において国民の不断の監視と批判の下におくことを意味（政治資金制度研究会【編集】『逐条解説 政治資金規正法 第二次改訂版』（ぎょうせい、平成14年）45-46頁）。したがって、同法は、広義の情報公開制度といえる。また、同法12条は政治団体の会計責任者に対して政治団体の政治資金の収支の公開の基礎となる収支報告書の提出を義務付けており、同法20条は、総務大臣又は都道府県の選挙管理委員会は提出された収支報告書の要旨を公表することを定める。同法20条の2は、収支報告書等の保存及び閲覧等を定め、収支報告書の要旨のみでは仔細を知ることができないため、要旨が公表された日から3年の保存期間内においては、何人も、その閲覧を求めることができる（前掲・『逐条解説 政治資金規正法 第二次改訂版』169-71頁）。ところで、収支報告書の支出は経常経費と政治活動費の二つに分類され、経常経費には、①人件費、②光熱水費、③備品・消耗品費および④事務所費が該当することになるが（政治資金規正法施行規則7条3項）、人件費については支出の明細や領収書等の写しの添付が不要のため、ブラックボックス化しているといえる。
- (33) 公職選挙法189条の趣旨は、選挙運動に関する収入及び支出の報告書の提出を出納責任者に課した規定であって、候補者の選挙運動に関し、いかなる寄附を

受け、またいかなる収入があったか、さらにはいかなる支出をしたかを報告せしめるとともに、これを公表し、選挙の公正を確保しようとするものである（安田充・荒川敦『逐条解説 公職選挙法・下』（ぎょうせい、2009年）1374-77頁）。同法188条は領収書等の徴収および送付について定め、同法189条1項において、報告書には、領収書その他の支出を証すべき書面の写しを添付しなければならない。同法192条は報告書の公表、保存及び閲覧について定め、1項では報告書の要旨の公表を、4項では報告書そのものを閲覧の請求を定めるが、3項では報告書を受理した選挙管理委員会又は中央選挙管理会において、受理した日から3年間保存とあるので、閲覧もその期間内に限られる。閲覧に請求及びその方法については、必要な事項を規定するに当たっては、単に閲覧の請求及び閲覧の手続きにとどめ、選挙人の閲覧の自由を制限するようなことのないよう留意すべきとの通達がある〔昭22・2・4通達〕。選挙活動費用収支報告書に係る公職選挙法の規定も広義の情報公開制度といえよう。

- (34) 総務省行政管理局編『詳解 情報公開法』（財務省印刷局、2001）469頁。
- (35) 前掲・詳解48頁。
- (36) 『新基本法コンメンタール 情報公開法・個人情報保護法・公文書管理法』〔小町谷育子執筆・40頁〕（日本評論社、2013）。
- (37) 東京地裁平成15年9月16日（訟務月報50巻5号1580頁）。
- (38) 東京高裁平成15年12月15日判決（訟務月報51巻10号2567頁）。
- (39) 例えば、大西達夫「情報公開条例における非公開個人情報該当性の解釈について」判タ1025号53頁以下では3分類したうえで、関連判例がまとめられている。
- (40) 判例自治133号12頁。
- (41) 判例自治169号26頁。
- (42) 前掲注39・大西参照。裁判例としては、福井地裁平成6年5月27日判決（判タ884号135頁）および控訴審・名古屋高裁金沢支部平成7年1月30日判決（判タ884号133頁）。
- (43) 消極的な裁判例として、例えば県が保有する医療過誤に係る訴訟記録中の個人識別情報の不開示決定取消訴訟における高松高裁平成18年4月24日判決（判例自治288号12頁）。近時、積極的な判決として、例えば東京高裁平成26年12月18日判決（判例集未登載）。
- (44) 前掲注30・運用基準19頁。
- (45) 前掲注34・詳解471-72頁。
- (46) 前掲注34・詳解472頁。
- (47) 前掲注34・詳解50頁。

- (48) <http://www8.cao.go.jp/jyouhou/tousin/003-h14/008.pdf>
- (49) 判例集未登載。なお、控訴審である高松高裁平成22年3月18日判決（季報情報公開・個人情報保護38号67頁）も同じ結論。
- (50) 判時1642号89頁、判タ971号131頁。なお、原判決である秋田地裁平成8年12月20日判決（判時1642号93頁）は不開示決定を支持し原告の訴えを棄却。
- (51) 判例自治205号21頁。なお、匿名コメントでは、前掲の仙台高裁秋田支部平成9年12月17日判決との相違に触れ、両事案について異なると前置きをしたうえで、「水利権と土地所有権の違い（水利権が、公共用仏である河川などを排他的に利用しうる公法上の権利であるのに対して、土地所有者は私法上の権利である。）や、森林法と廃掃法の規定の違い（林地開発許可については、不正手段により許可を受けて開発行為を中断した場合は中止命令等が発せられるが・・・産廃処理施設の設置許可について係る規定はない・・・。）に照らして結論を異にしたものと解される」と評している。なお、傍論において、同判決が、「設置の許可基準の適合性の審査資料となり得る情報等、安全確保、生活環境の保全に関わる情報」について「広く」開示するのが相当としている点については、開示判断に留意すべきと指摘する（判例自治205号23頁）。
- (52) 前掲注30・運用基準19頁。
- (53) 前掲注34・詳解470-71頁。
- (54) 前掲注34・詳解50-53頁。
- (55) http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/jyohokokai/pdf/11062_4_01.pdf
- (56) 特段の支障の生ずるおそれがある場合とは、「①氏名を公にすることにより、情報公開法第5条第2号から第6号までに掲げる不開示情報を公にすることとなるような場合、②氏名を公にすることにより、個人の権利利益を害することとなるような場合」をあげている。なお、開示請求者の側にたって使い勝手のよい行政機関情報公開法および独立行政法人等情報公開法の改正を目指し、2010年4月15日に設置された「行政透明化検討チーム」によって提出された「取りまとめ」では、「公務員等の職務の遂行に係る情報について、当該公務員等の職及び職務遂行の内容に加えて、当該公務員等の氏名も原則として開示する。」と改正の方向性が示されていた（http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9283589/www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/gyosei-kyusai/pdf/fin/fin_docu_01.pdf）。
- (57) 松井茂記『情報公開法 第2版』（有斐閣、2003）203頁。
- (58) 東京高裁平成15年12月15日判決（訟務月報51巻10号2567頁）。なお原審である東京地裁平成15年12月12日判決（裁判所ホームページ）は、不開示部分について、行政機関情報公開法5条1号ただし書ハについて触れるまでもなく、同号

ただし書イの公領域情報該当性を認めている。

- (59) 行政機関情報公開法5条1号ただし書ハに相当する規定を持たない情報公開条例における事例のなかには、例えば、最高裁平成15年11月11日判決(判タ1143号229頁)では、県職員の職務遂行に関する情報は、公務員個人の社会的活動としての側面を有し、公務員個人の私事に関する情報が含まれる場合を除き、条例所定の「個人に関する情報」の「個人」に該当することを理由に非公開情報には当たらないとし、「氏名」については、「この部分に私事に関する情報は含まれていない」として、公開すべきとしている。
- (60) 神戸地裁平成16年7月6日判決(判例自治263号57頁)。
- (61) 判タ1080号117頁。
- (62) 『主要行政事件裁判例外観11—情報公開・個人情報保護関係編—』(法曹会、2008)123頁。
- (63) 前掲注30・運用基準19頁。
- (64) 前掲注20。
- (65) 前掲注30・運用基準31頁。
- (66) 前掲注34・詳解482頁。
- (67) 前掲注34・詳解90-91頁。
- (68) 前掲注36・コンメンタール・村上裕章執筆・70頁。
- (69) 実際の運用において、公益上の理由からの裁量的開示が行われた例は、平成13年度に16件(国立大学等1、農林水産省14件、林野庁1件)、平成14年度に4件(外務省1件、農林水産省3件)、平成15年度に1件(厚生労働省)、平成16年度～18年度に0件、平成19年度に1件(金融庁)、平成20年度～21年度に0件、平成22年度に2件(消費者庁、総務省)、平成23年度に8件(消費者庁1件、総務省7件)、平成24年度～25年度に0件、平成26年度に1件(法務省)である。裁量的開示は、法施行直後に比較し減少傾向にあるといえる。総務省HP「情報公開制度施行状況調査」(平成13年度～26年度) http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/jyohokokai/chousa.html
- (70) 大阪狭山市情報公開条例8条は「実施機関は、公開請求に係る公文書に非公開情報が記録されている場合であっても、公益上特に必要があると認めるときは、請求者に対し、当該公文書を公開することができる。」と定める。
- (71) 判タ1271号90頁、判例自治307号70頁。
- (72) 判例自治345号11頁。
- (73) 判タ1237号217頁。
- (74) 判タ1237号211頁。
- (75) 裁判所ホームページおよび訟務月報51巻1号8頁。当該判決の解説において

も、違法性の主張立証責任は原告が負うべきとする（田代孝治・訟務月報51巻1号8頁）。学説においても、同様に、立証責任を負うのは行政機関情報公開法7条の適用を主張する開示請求者側にあると解せざるをえないという意見がある（『条解 行政情報関連三法』〔北澤義博執筆・376頁〕〔弘文堂、2011〕）。なお、前掲注71の事例では、裁量的開示を求める原告において「当該非開示情報を開示することによって得られる公益が、・・・非開示情報を非開示とすることによって保護しようとした利益と比較して、優越することが明白であることについて、立証する必要がある」と論じている。本件条例と高知市情報公開条例の規定よりは異なるが、裁量の違法性を争う場合には、原告側に立証責任が負わされることになる。しかしながら過度の負担を原告に課すことは、立証を困難にさせてしまい、情報公開制度の趣旨と相いれない。かかる裁量的開示の問題点は、不開示情報の法的性格をどのように理解するか、すなわち、開示義務の免除と解するか、あるいは開示の禁止と解するか（例えば、宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説 第6版』（有斐閣、2014）118-19頁）かということと関連する。不開示情報について、いずれの解釈を採るかによって公益上の理由による裁量的開示の結論は左右される。例えば行政機関情報公開法5条における不開示情報の性格について、情報公開制度が原則公開を趣旨とするのであれば、開示義務が解除されると解されるべきであり、そうであるならば裁量的開示は当然みとめられる（例えば、角替晃「情報公開法6条～8条」ジュリ1156号57頁）という見解がある。かかる解釈によって裁量的開示の余地を認め、その行使の可能性が広がることで同法7条を積極的に生かしていくことが原則開示の趣旨にかなうといえるのであるから（例えば、右崎正博「情報公開制度と守秘義務」『講座・情報公開』（ぎょうせい、平成10年）所収270-71頁）、法7条に相当する規定を持つ条例についても同様な解釈、積極的な開示の運用が導かれると考えられる。

- (76) 個人情報について公益的理由による裁量的開示を厳格に解する見解も見受けられる。例えば、個人情報に関する限り、きわめて特殊な例外的な場合を除いて裁量的開示は許されるべきではないとの見解がある（前掲注57・松井・138頁など）。なお、行政機関情報公開法7条の裁量的開示について、裁量権濫用の主張を開示請求者側にその主張・立証責任が課されるとその主張が認められる可能性がほとんどなく、本条を意義あるものとするため、義務的規定とする改正が検討されてしかるべきとの意見が見受けられる（前掲注75・北澤・377頁）。
- (77) 例えば、兵庫県議会議員が1年間に195回の日帰り出張について、「政務活動費」から300万円支出していたところ、義務付けられていた領収書が添付されず、カラ出張が疑われた事案は衆目を集めた（朝日新聞平成26年7月2日付お

よび朝日新聞平成26年9月23日付など)。

- (78) 住民の政務活動費の使途への関心の高まりと報道機関が取り上げるニュースを通じて、支出の超過、返還不要といった政務活動費の運用上の問題点が多く指摘されてきている(朝日新聞2015年3月19日付)。前掲注77の兵庫県議会議員の事案以降、報道機関で取り上げられる政務活動費に係る不祥事とそれを契機として運用見直しを行う地方公共団体は少なくない。
- (79) 首長交際費に係る情報公開につき地方公共団体は消極的であったが、平成13年に最高裁判決が立て続けに出され、「大阪府知事交際費情報開示訴訟差戻後上告審判決」最高裁平成13年3月27日(民集55巻2号530頁、判時1749号25頁、判タ1060号152頁)、「栃木県知事交際費情報公開訴訟差戻後上告審判決」最高裁平成13年3月31日(判例集未登載)、「京都府知事交際費情報公開訴訟」最高裁平成13年5月29日判決(判時1754号63頁、判タ1068号160頁)がある。その後、「都知事交際費情報公開訴訟」最高裁平成16年3月2日判決(判例自治254号13頁)や「静岡県知事交際費上公開訴訟」最高裁平成16年4月16日判決(判例自治264号10頁)も出されている。
- (80) 村上博「都知事交際費公文書非開示決定取消請求事件」(判例自治262号13頁)。同論文では、平成2年の東京都知事の公文書非開示決定にかかわるものであり、今日の自治体情報公開実務に影響を及ぼすものではないとの指摘がある。思うに、過去の最高裁判例や裁判例のロジックにとらわれずに、社会情勢の変化に応じた運用も可能であると考えられ、国および地方公共団体は、情報公開制度の趣旨・目的を踏まえ、説明責任および「知る権利」を充足すると同時に一層の透明性を確保するために、情報公開制度の運用を更に進展させることが求められよう。
- (81) 例えば、総務省・情報公開法制度運営検討会が公表した報告書では「地方公共団体の情報公開条例では、個人識別型を採用しているものと、・・・プライバシー型を採用のものとが見られるが、どちらを採用するかによって必ずしも大きな違いは認められないようである」との指摘がある(IAM=行政管理研究センター編集『情報公開制度 改善のポイント 総務省・情報公開法制度運営検討会報告』(ぎょうせい、平成18年)76頁)。これを踏まえるならば、個人識別型条例の下、例外的開示の際に個人の権利利益が保護されなければならないが、個人識別型条例が保護する核心的利益とは当該個人の人格そのものに関わる固有のセンシティブ情報、すなわちプライバシー情報であるとも考えることができよう。それゆえ、このような観点から公益上の理由による裁量的開示に際しては、情報のもつ公益性とプライバシーとの比較衡量が慎重に行われるべきであろう。