

最近の重要事案から

② 交際費支出関係情報の公開の是非と部分公開のあり方

〈大阪府知事交際費第二次上告審判決・最高裁平成十三年三月二十七日〉

◆◆◆◆◆ 国学院大学法学部教授 藤原 静雄

【事実】

原告Xらは、大阪府情報公開条例の実施機関である被告知事（以下Yと略す）に対して、Yの昭和60年1月から3月の期間中の交際費の支出状況に関する文書の公開を求めた。これに対して、Yは支出状況に関する文書を、①経費支出伺、②支出命令伺書、③債権者の請求書、領収書等の執行の内容を明らかにした文書、④歳出予算差引表であると特定した上、①、②、④については公開するが、③については、条例（平成11年条例39号による全部改正前のもの）の8条1号（法人等情報）、8条4号（意思形成過程情報）、8条5号（事務事業情報）、9条1号（個人情報（プライバシー型））に該当するという理由で、非公開決定処分を行った。そこで、原告がこの処分の取消しを求めたのが本件である。

第1審大阪地判平成1・3・14判時1309号3頁は、これら文書の非公開事由該当性を認めず非公開決定処分を取り消し、第2審大阪高判平成2・10・31行裁集41巻10号1756頁も、一審の判断を概ね維持し知事の控訴を棄却した（第1次控訴審）。しかし、最高裁は、本件文書に、8条1号に該当する情報が記録されていないとした部分は是認したもの、同条4号、5号、9条1号に該当する情報が記録されていないとした部分については、法令の解釈適用を誤った違法があるとして、第1次控訴審判決を取り消し、本件文書に記録された情報が本件条例の上記各号に該当するか否かを、個別具体的に判断させるため、本件を原審に差し戻した（第1次上告審、平成6・1・27民集48巻1号53頁⁽¹⁾）。

これを受けた第2次控訴審である原審大阪高判平成8・6・25行裁集47巻6号449頁⁽²⁾は、インカメラ審理のない中で、交際費の支出内容についてかなり詳細な事実認定をした上で、弔問のための生花・供花・しきみ、団体の会費、秘密でない会合に招待されたときの祝金は、一般に公開されることが予定されていること、団体に対する周年祝は極めて儀礼的であることをそれぞれ理由に、

交際の相手方氏名も含めて全部公開とし、見舞い・香料は私的なものであること、餞別・賛助・援助は活動の趣旨などにより個別具体的に決定される性格のものであること、個人への祝金は個人的な特別な関係に着目していることをそれぞれ理由に、交際の相手方の氏名は公開しないことができるとした。また、懇談会についても相手方の氏名は公開しないことが許されるとした。そして、本件文書については、本件条例10条にしたがい、交際の相手方の氏名などの部分のみを隠して複写した写しを交付するなどが容易にできることから、部分公開をすべきであるとした。これに対し、X、Yの双方から再び上告がなされたのが本件である。

【参照条文】大阪府条例（11年10月改正前のもの）
第8条 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、公文書の公開をしないことができる。

(1)～(3)略

(4) 府の機関又は国等の機関が行う調査研究、企画、調整等に関する情報であって、公にすることにより、当該又は同種の調査研究、企画、調整等を公正かつ適切に行うことに著しい支障を及ぼすおそれのあるもの

(5) 府の機関又は国等の機関が行う取締り……交渉、渉外、争訟等の事務に関する情報であって、公にすることにより、当該若しくは同種の事務の目的が達成できなくなり、又はこれらの事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすおそれのあるもの

第9条 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、公文書の公開をしてはならない。

(1) 個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、所属団体、財産、所得等に関する情報……であって、特定の個人が識別され得るもののうち、一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められるもの

第10条 実施機関は、公文書に次に掲げる情報が

記録されている部分がある場合において、その部分を容易に、かつ、公文書の公開の請求の趣旨を損なわない程度に分離できるときは、その部分を除いて、当該公文書を公開しなければならない。

(1) 第8条各号のいずれかに該当する情報で、当該情報が記録されていることによりその記録されている公文書について公文書の公開をしないこととされるもの

(2) 前条各号のいずれかに該当する情報

【判旨】原判決変更

以下、括弧内は判決の引用であるが、番号、下線は筆者が適宜付したものである。1が一般論の部分、2が個別の支出の検討の部分、3が部分公開に係る部分、4が補足意見に係る部分である。

1. 当裁判所は、第1次上告審の法律上の判断に拘束されるのであって、その判断にしたがって検討すると、原審の判断のうち、個人に対する祝金及び団体に対する祝金に関する情報の一部が、8条5号に該当しないとした部分は是認することができない。

〔(1) 第1次上告審判決は、知事の交際事務に関する情報で交際の相手方が識別され得るものであっても、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、相手方の氏名等を公表することによって交渉等事務としての知事の交際事務の目的が達成できなくなり、又は企画調整等事務や交渉等事務としての知事の交際事務を公正かつ適切に行うことに著しい支障を及ぼすおそれがあるとは認められないようなものは、例外として本件条例8条4号、5号に該当しないとするものである。そして、同判決にいう『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』とは、交際の相手方及び内容が不特定の者に知られ得る状態でされる交際に関する

情報を意味し、同判決は、このような情報は、相手方の氏名等を公表することによって知事の交際事務の目的が達成できなくなり、又は知事の交際事務を公正かつ適切に行うことに著しい支障を及ぼすおそれがあるとは認められないとして、同条4号、5号に該当しない旨を判示したものである。したがって、このような交際に該当するか否かは、当該交際が、その行われる場所、その内容、態様その他諸般の事情に照らして、その相手方及び内容がそれを知られることがもともと予定されている特定の関係者以外の不特定の者に知られ得る性質のものであるか否かという観点から判断すべきである。そうであれば、知事と相手方との交際の事実そのものは不特定の者に知られ得るものであっても、支出金額等、交際の内容までは不特定の者に知られ得るものとはいえない情報は、上記の『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』に当たるといことはできず、他に相手方の氏名等を公表することによって上記のおそれがあるとは認められないような事情がない限り、同条4号又は5号に該当するものと解されるのであって、このことは、知事の交際事務に関する情報であって交際の相手方が識別され得るものが原則として非公開とされる上記の趣旨に照らしても明らかである。

また、第1次上告審判決は、知事の交際に関する情報であって、交際の相手方が識別され得るもののうち、私人である相手方に係るものは、原則として本件条例9条1号に該当するが、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は、例外として同号に該当しないとするものである。そして、同判決にいう『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』とは、交際の相手方及び内容が不特定の者に知られ得る状態でされる交際に関する

情報を意味し、『私人である相手方に係るもの』とは、相手方が公務員であると否を問わず、当該交際が当該相手方にとって私的な出来事であるものを意味するというべきである。』

もっとも、「実施機関において、その裁量判断により、本件条例8条4号又は5号に該当する情報が記録されている公文書を公開することはもとより」、後述のとおり、「条例9条1号に該当する独立した一体的な情報が記録されている公文書のうち特定の個人を識別することができることとなる記述等の部分を除いたその余の部分を公開することも、本件条例に違反するものとはいえない」が、それは運用であって住民の権利ではない。

2. そこで、以下、本件文書に記録された情報のそれぞれについて、個別に判断する。

① (非公開事由に該当しないもの) 生花料、供花料及びしきみ料、並びに会費

生花・供花及びしきみは、「葬儀に際し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るのが通例であり、また、これらを見ればそのおおよその価格を知ることができるものであるから、1で述べた基準によれば、本件条例8条5号にも、9条1号にも該当しないというべきである。また、8条4号の事務には該当しない。会費についても、知事が府の相手方とのかかわり等をしんしゃくして個別に決定するものではないこと等から、同様の理が妥当する。

② (8条4号、5号に該当するもの) 懇談会

懇談会は政財界人と意見を交換するためのものであったというのであり、この事実のみからは、「知事がこの懇談会に出席してその費用を負担した事実又は少なくともその具体的負担額が不特定の者に知られ得るものであったとは通常は考えられない。そうすると、それ以上の立証を欠く本件においては、この懇談会に係る知事の交際は、少なくともその内容が不特定の者に知られ得る状態でされたものといことはでき

ず、この情報は本件条例8条4号又は5号に該当するものというべきである。

③(8条5号に該当するもの)個人及び団体に対する祝金、並びに餞別、賛助金及び援助金

個人に対する祝金についても団体に対する祝金についても、「贈呈の事実やその内容(具体的金額)が一般に披露されるようなものであったとは考えられ」ないこと、国会議員主催の会合に対する祝金(個人)、政界関係者の講演会等に対する祝金(団体)は、「当時この種の祝金の金額は府の相手方とのかかわり等をしんしゃくして個別に決定されていたものと思われる。そうすると、これらの祝金の額が主催者の定めた会費相当額であったとの立証もない本件においては」、「少なくともこれらの祝金の具体的金額が不特定の者に知られ得るものであったというに足りない」。したがって、これらの情報は本件条例8条5号に該当するものというべきである。

餞別、賛助金、援助金は、その贈呈の事実やその具体的金額が一般に公表、披露されるようなものであるとは考えられず、餞別等の贈呈の事実又は少なくともそれらの具体的金額が不特定の者に知られ得るものであったとはいえない。したがって、これらの情報は本件条例8条5号に該当するものというべきである。

④(9条1号に該当するもの)香料・見舞い

香料に係る知事の交際は、いずれもその相手方にとって私的な出来事というべきであり、香料についてはその具体的金額までが知られることは通常は考えられないから、少なくともその内容が不特定の者に知られ得る状態でされたものということではできず、見舞いに係る知事の交際についても、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より予定されているものということではできない。したがって、本件条例9条1号に該当するものというべきである。

3. しかしながら、部分公開に関する原審の判断部分は、是認することができない。

本件条例10条所定の要件に該当する限り、実施機関は同条所定の公文書の部分公開をしなければならず、住民等は、実施機関に対して、本件条例10条所定の部分公開を請求することができる。「しかしながら、同条は、その文理に照らすと、1個の公文書に複数の情報が記録されている場合において、それらの情報のうちに非公開事由に該当するものがあるときは、当該部分を除いたその余の部分についてのみ、これを公開することを実施機関に義務付けているにすぎない。すなわち、同条は、非公開事由に該当する独立した一体的な情報を更に細分化し、その一部を非公開とし、その余の部分にはもはや非公開事由に該当する情報は記録されていないものとみなして、これを公開することまでをも実施機関に義務付けているものと解することはできないのである。」したがって、実施機関においてこれを細分化することなく一体として非公開決定をしたときに、住民等は、実施機関に対し、同条を根拠として、公開することに問題のある箇所のみを除外してその余の部分を開示するよう請求する権利はなく、裁判所もまた、当該非公開決定の取消訴訟において、実施機関がこのような態様の部分公開をすべきであることを理由として当該非公開決定の一部を取り消すことはできない。

もともと、住民等の公文書の公開請求に対し、実施機関において、その裁量判断により、本件条例9条1号に該当する情報が記録されている公文書のうち氏名、生年月日その他の特定の個人を識別することができることとなる記述等の部分(個人識別部分)のみを非公開とし、その余の部分を開示するなど、非公開事由に該当する独立した一体的な情報を更に細分化して部分公開を任意に行うことは、本件条例の許容するところと解される。そして、このような場合には、これに不服のある住民等は、非公開とされた部

分をも公開すべきであると主張して、訴訟手続により当該部分に係る非公開決定の全部取消しを求めることができるものと解される。しかし、「上記のような規定を有するにすぎない本件条例の下においては、住民等が実施機関に対して上記のような態様の部分公開を請求する権利を付与されているものとまで解することはできないのである。

これを本件のような知事の交際事務に関する情報であって交際の相手方が識別され得るものが記録されている公文書についていえば、当該情報が本件条例8条4号、5号又は9条1号に該当する場合においては、実施機関は、当該情報のうち交際の相手方の氏名等交際の相手方を識別することができることとなる記述等の部分（以下「相手方識別部分」という。）を除いた部分を公開しなければならない義務を負うものではなく、実施機関がその裁量判断により相手方識別部分を除いてその余の部分を開示するものとした場合はともかく、そのような部分公開が相当でないと判断して相手方識別部分をも含めて非公開決定をした場合には、裁判所が、非公開とされた相手方識別部分を除き、その余の部分について非公開決定を取り消すなどという裁判をすることはできないものといわざるを得ない。

本文書についてこれをみると、歳出額現金出納簿については、各交際費の支出ごとにその年月日、摘要、金員の受払等の関係記載部分が当該交際費に係る知事の交際に関する独立した一体的な情報を成すものとみるべきこと、支出証明書については、各交際費の支出ごとにこれに対応する支出証明書に記録された情報が全体として当該交際費に係る知事の交際に関する独立した一体的な情報を成すものとみるべきこと、領収書及び請求書兼領収書については、各交際費の支出ごとにこれに対応する領収書又は請求書兼領収書に記録された情報が府の担当者によるメモ書き部分をも含めて全体として当該交際費に係る知事の交際に関する独立した一体的な

情報を成すものとみるべきことから、これを更に細分化してその一部のみを非公開としその余の部分を開示しなければならないものとするとはできない。

4. 裁判官元原利文の補足意見は、次のとおりである。

「本件のような知事の交際事務に関する情報であって交際の相手方が識別され得るものが記録された公文書の場合、その情報は、通常、交際の相手方の氏名等交際の相手方を識別することができることとなる情報部分（相手方識別部分）とその余の部分（年月日、金額、支出原因等）とから成るところ、相手方の氏名等の相手方識別部分のみを他の情報と切り離してみれば、それ自体は情報として意味のあるものではなく、それのみで本件条例8条4号、5号、9条1号に該当するとは到底いえず、その余の部分を含めて初めて知事の交際事務に関する情報として意味のあるものとなり、その全体が交際の相手方が識別され得る交際事務に関する情報として、上記各号に該当することになるのである。当該公文書中の金額部分についても同様に考えられる。

したがって、本件条例10条の規定からすると、本件のような知事の交際事務に関する情報で交際の相手方が識別され得るものが記録された公文書の場合、相手方識別部分だけではなく、この部分を含めて知事の交際事務に関する情報が記録された部分の全体が、本件条例8条4号、5号、9条1号の非公開事由に該当する部分ということにならざるを得ない。そうだとすると、本件条例10条に基づいて部分公開をしなければならないときには、相手方識別部分だけではなく、その余の部分をも含めた知事の交際事務に関する情報が記録された部分全体を非公開とし、それ以外の部分のみを開示すべきものということになる。」

情報公開法第6条では、その1項において、

本件条例10条の定めとほぼ同旨の部分開示に関する原則規定を置きつつ、その2項において、不開示情報が記録されている文書のうち特に同法第5条1号のいわゆる個人識別情報だけを取り出し、個人識別情報に限って、部分開示の一態様として、特定の個人を識別することができることとなる記述等の部分のみを非開示とし、その余の部分を開示するという開示の方法を特に定めている。同法は、第5条1号のいわゆる個人識別情報は、個人識別部分に限らず、これを除いたその余の部分も同号に該当すると考えているものと解されるが、1号のいわゆる個人識別情報については、第6条1項のみでは個人識別部分だけを除くという態様の部分開示を義務付けることができないとして、特に同条2項の規定を設け、上記のような態様の部分開示についての法的根拠を与え、最大限の開示を実現しようとしたものと解される。

このような情報公開法の規定をみれば、同法第6条2項に相当する定めを欠く本件条例10条の解釈としては、個人識別部分ないし相手方識別部分のみを非公開とし、その余を公開するといった態様の部分公開をすべき旨を実施機関に義務付けているとまでは到底解されないのである。

【解説】

1. 本件は、数ある情報公開条例訴訟の中でも、第1審以来、情報公開法制のあり方について様々な素材を提供してきた事案であるが、再上告審でもまた部分開示の問題を中心に重要な論点を提示している。以下、筆者が要約した判旨の順にしたがって若干の解説を加えてみることにしたい。

2. 判旨1について

(1) 知事交際費の公開・非公開(周知のように、条例によって文言が異なるが、以下、本件条例の

用語による。ただし、情報公開法のことを論じる場合には、法の用語による)の判断については、本件第1次上告審が、交際の相手方が識別できるものは原則非公開、ただし、識別可能性があっても、「相手方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」は例外的に公開可能という基準を示した。したがって、この「相手方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」の解釈・適用の如何によって、知事交際費の公開範囲は異なりうるわけである。

(2) たとえば、第1次上告審以降の知事交際費に係る訴訟(却下判決を除く)として、①愛知県知事交際費第1審判決(名古屋地判平成7・2・24判タ895号103頁)、②京都府知事交際費第1審判決(京都地判平成7・10・27判タ904号65頁)、③静岡県知事交際費第1審判決(静岡地判平成7・11・24判例自治149号9頁)、④大阪高判平成8・6・25(本件原審)、⑤大阪高判平成9・4・16判タ956号172頁(②の控訴審)、⑥名古屋高判平成9・3・25判タ969号153頁(①の控訴審)、⑦東京都知事交際費控訴審判決(東京高判平成9・5・13判時1604号39頁)、⑧東京高判平成10・3・16判タ1003号186頁(本件第1次上告審と同日の栃木県知事交際費の差戻し審)、⑨茨城県知事交際費第1審判決(水戸地判平成10・12・25判例集未掲載)、⑩東京高判平成11・9・8判時1716号40頁(⑨の控訴審)、⑪東京高判平成11・12・9判例自治199号36頁(③の控訴審)、⑫千葉県知事交際費第1審判決(千葉地判平成12・2・28判例集未掲載)があるが、これらの判例の判断は必ずしも一致していない。

すなわち、①は支出項目ごとの個別・具体的な検討をせず、現金出納簿は「相手方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」に該当しないとしている。③は、交際の相手方、内容等が外部に公表、披露されることがもともと予定されているものは本件で

は存在しないとの判断を示したが、その控訴審たる⑩は、すべての記載について、相手方の公表を予定したものとはいえないとした。⑥は部分開示に力点を置いた判断を(後述)、⑦は事務事業情報の立証に着目した判断を、それぞれしている。

個々の件名欄の開示について、地裁レベルで、②は、しきみ、供花、生花について、「公表、披露されることがもともと予定されているもの」に該当しないとするが、⑫は、生花代の項目は、生花について、相手方の氏名及び金額の公表がもともと予定あるいは当然に予測されているものということができると述べる。また、高裁レベルでも、⑦が供花・香典を不開示とはできないとしたのに対し、⑩は、生花・香料を不開示にできるとしている。そして、本件原審たる④は、生花・供花は開示、香料については不開示とする。④と同一の部である⑤は、④と同様の項目について、④とほぼ同じ判断をしている(香料については、端数がある香料は考えられないという理由で非公開事由該当性を否定している)。いわば④と対の事案である⑧は、御祝、御見舞、生花等のすべてについて、相手方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に該当しないとしている。高裁レベルでみた場合に、大阪高裁と東京高裁で違い、東京高裁の中でも個別項目によって異なるが、これは条文の違い(事務事業情報である)というより、項目に対する評価の違いであるといえよう。

(3) このような中で、第2次上告審判決は、第1次上告審のいう「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」とは、交際の相手方及び内容が不特定の者に知られ得る状態でされる交際に関する情報を意味する、つまり、①知事と相手方との交際の事実そのものと、②支出金額等、交際の内容の両方が、不特定の者に知られ得る場合が、「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

と予定されているもの」に当たり、①のみが知られ得る状態では、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とはいえないとの判断を示した。そして、個人情報該当性の判断における、「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」についても、同じ基準を提示した。

そして、第2次上告審判決は、上記の①と②を合わせた全体が、非公開事由に該当する独立した一体的な情報であると情報の単位を捉え、部分公開の枠組みの議論に結び付けている。この点は、部分公開のところで論じるが、そもそも本件判決が前提とする「情報」の単位の採り方が情報公開制度の趣旨と合致しているかという疑問が生じるところである。また、「交際の相手方及び内容が不特定の者に知られ得る状態でされる交際に関する情報」という基準について言えば、交際事務には、判決のいう、例外的に「他に相手方の氏名等を公表することによって上記のおそれがあるとは認められないような事情」の認められるものが存在すると思われるが、その立証責任を誰が負うかという点が問題であろう(例えば、2-(2)-⑧の基準を参照)。

3. 判旨2について

- (1) 交際費に関する社会通念は、本件事件当時と今日とでは一変しているといつてよいが、基準の個別の件名欄への当て嵌めに関する部分は、当時の交際費に係る議論の状況を前提にすれば、止むを得ないところともいえる。2-(2)で紹介した下級審の裁判例の判断が分かれている点についても、見解の統一が図られていくことになる。
- (2) ただ、本件判旨に特徴的なのは、交際費の機密費的性格の強調である。すなわち、判旨2で筆者が下線を施した事務部分に関する判断が、立証責任に関する最高裁の考え方を示す部分であるが、ここから最高裁の交際費に対する考え

方が窺えるといえよう。すなわち、「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」(第1次上告審)つまり「交際の相手方及び内容が不特定の者に知られ得る状態でされる交際に関する情報」(第2次上告審)の判断につき、本件では、費用負担の事実または具体的負担額が不特定の者に知られ得るものであったこと、祝金の額が会費相当額であったことの立証を原告に求めている。例外事由該当性の立証であるからと言えればそれまでであるが、既に、第1次上告審の調査官解説⁽³⁾が、8条4号、5号の「著しい支障をおよぼすおそれ」の判断には要件裁量が認められると述べているところと軌を一にする判断であると思われる(ちなみに、非公開事由に関する立証について、東京都知事の交際費にかかる、上記2-(2)-⑦事件は、機密性の立証を実施機関に求めている。これに対して、2-(2)-⑧事件に係る東京高判は、本判決の枠組みに通ずる立証の在り方を示している)。

なお、機密性の強調ということ为前提とすると、本件のような立証の枠組みは、現在では、交際費よりも、情報公開法第5条3号、4号の立証についての議論の参考になるのではないかと思われる。

4. 判旨3、4について

(1) 判旨3は、これを要するに、「非公開事由に該当する独立した一体的な情報を更に細分化し、その一部を非公開とし、その余の部分にはもはや非公開事由に該当する情報は記録されていないものとみなして、これを公開することまでは、実施機関に義務付けているものと解することはできない」というにある。

この部分公開に関する判旨が、本件の最重要論点である。なぜなら、情報公開法第6条1項の規定は本件大阪府条例10条と同趣旨のものであるところ、法第6条2項は、判旨4の元原意見が詳述するように、個人識別情報について、ひと

まとまりの情報を更に細分化する態様の部分開示を義務付けている。しかしながら、法は、法人情報、事務事業情報等のその他の不開示情報については、第6条2項のような規定を設けていないからである。したがって、第2次上告審判決のいうように、個人識別情報についてのみ、第6条2項という法的根拠があるから情報の細分化という態様での部分開示が義務付けられていると解すると、他の不開示情報については、「独立した一体的な情報」の範囲の捉え方次第で、情報公開条例で積み上げられてきた部分公開の範囲が後退するということになりかねないのである。

(2) まず、「独立した一体的な情報」という最高裁が提示した情報の単位について検討すると、情報というのは複数の構成要素から成り立つものであるのが普通であろうが、「独立した一体的な情報」というのは、それ以上細分化できないということの意味するものではないことは、本判決自身が認めるところである。すなわち、複数の構成要素を含んでいるが、ある観点からみると、独立しており、一体的である(したがって、最小の単位となる)という程の意味であろうと思われる。

それでは、どの観点からみて、「独立して一体的」なのか。この点について、本判決は、第1次上告審の調査官解説⁽⁴⁾が、「当該支出についての関係記載欄は、最小の単位であり、独立した一体的なものであるとすれば、これを更に分解して、年月日と金額欄のみを部分開示する等のことまで必要とされるかは、検討の余地がある。一個の文書が無意味になるような分断をするようなことは『その部分を容易に、かつ、公文書の公開の請求の趣旨を損なわない程度に分離できる』とは言えないとする見解もあり得る」と述べている点を参考にしたものかとも推測される。もしそうであるとするならば、本判決のいう「独立した一体的」情報という基準は、情報の有意性に着目していることになる。元原補

足意見が、「相手方の氏名等の相手方識別部分のみを他の情報と切り離してみれば、それ自体は情報として意味のあるものではなくなり」と述べているところとも平仄が合うことになる。

しかし、本判決が、部分公開規定の適用に際して、最高裁が「細分化しても意味がない」と認めた情報が「独立した一体的な情報」と言っているに過ぎないとしても、この考え方は、情報公開法・条例が、部分公開で問題にする情報の有意性という観点にはそぐわないという見方もできよう。というのは、1個の情報（交際費情報）は複数の構成要素（出席者氏名、肩書き、開催目的、開催日時・場所、討議の内容、金額等）の組み合わせ次第で、多様な社会的意味を持ち、説明責務の全うに役立つと思われるところ、独立した「一体的な情報」という集合的な情報の捉え方は、情報の多様な評価の可能性を閉ざしてしまうことになると思われるからである（むろん、有意性の判断については解釈の対立があり得るところである。例えば、総務省行政管理局編『詳解情報公開法』86頁と上記2—(2)—⑦東京高判平成9・5・13参照）。

情報公開法の不開示事由の単位は、結局は、不開示事由の解釈問題ということになるが、「開示しないことに合理的な理由がある情報を不開示情報と」する（前掲・詳解情報公開法38頁）のであるから、法が目的とする説明責任を果たすという観点からは、開示しないことが合理的である、言い換えれば、開示することが適当でない最小単位が不開示情報の単位であり、情報公開法の解釈からはそのような表現で足りるということになるのではないか。

(3) 次に、補足意見で詳述されている、個人識別情報には、法第6条2項の規定があるが、他の不開示情報にはそのような規定がないことの意味について検討する。結論から述べれば、情報公開法の場合には、個人識別情報と他の不開示情報とでは、情報の範囲の捉え方が異なるので、個人識別情報については部分開示の規定を置く

必要があったが、他の不開示規定には置く必要がなかったということであると考ええる。

すなわち、個人識別情報は、個人を識別させる部分（例えば、氏名）とその他の部分（例えば、行動記録）から成り立っており、その全体が一つの不開示情報を構成する。それゆえ、不開示情報の単位としては、個人識別部分とその他の部分は一体のものである。個人のプライバシー保護の観点から不開示情報の単位を広くとることが望ましいが、個人識別情報の全体を不開示情報として取り扱えば、不開示とすべき範囲が広範に失うので、個人識別部分を除いて開示しても個人の権利利益保護の観点から支障が生じないという条件の下、一単位の不開示情報から個人識別部分を除くという形で部分開示を認める規定が置かれたのである（前掲・詳解情報公開法87頁）。そして、これに、区分の容易性という実務的要件が加味されているのである。

これに対して、その他の不開示情報の類型の場合には、各号に定められた「おそれ」を生じさせる範囲で不開示情報の大きさ、すなわち単位を捉えることができるのである。これを敷衍すれば、法人情報の場合であれば、「法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある」と認められるひとまとまりの情報が不開示情報の単位となり、法第5条3号から6号までの不開示情報なら、公にすることにより、「一定の不利益、一定の支障が生ずるおそれがある」と認められるひとまとまりの情報が単位になる。

したがって、個人識別情報以外の不開示情報については、不利益、支障の生ずるおそれの判断で不開示情報としての単位を画することができるので、単位の細分化の問題が生じない、言い換えれば、不開示の範囲が広がり過ぎることはないこととなる。それゆえ、第6条2項のような部分開示の規定を置く必要がなかったのである（容易性、有意性の判断の問題が残るのは当然であるが）。以上が、文言上、不開示情報の単位

について特に問題としていない第5条2号以下の文理解釈としても素直なものであると考える。それゆえ、本判決(とくに補足意見)が、個人情報情報に関する法第6条2項の反対解釈として、他の不開示情報については部分開示が裁量であると考えているとすれば、それは情報公開法の立法趣旨と異なるものといわざるを得ないであろう。

なお、本判決は、プライバシー型の個人情報に係る禁止規定である大阪府条例9条について、独立した一体的な情報が記録されている部分を非公開情報と考えた上で、別途の裁量による細分化を認めるものようであるが、全体として公開を禁止されている一体的情報について細分化による公開が許されるのであろうか。もし許されるとするならば、その部分は、本来、一体として公開を禁ずる必要のある部分ではなかったとも言えるのではないかという疑問の残るところである。

(4) 部分公開の問題は、その事務的負担との関係から、情報公開条例の実務でも重要な問題とされてきたところであり、既に裁判例でも取り上げられている。例えば、愛知県知事交際費第1審判決(2-2-1)は、現金出納簿について、部分公開の規定にいう「非公開情報とされるのは、相手方を識別し得る情報であるから、ある支出に係る情報が非公開情報に当たる場合には、当該支出に係る「年月日」…「摘要」…「払」の各欄の記載は、当該非公開情報に係る部分に当たることになる」から、部分公開規定の解釈としては、各支出単位(行単位)で、その他の部分と容易に分離できるか否かを判断すれば足りるとしている。そして、細分化については、部分公開規定の趣旨により合致するが、「当該支出に係る情報のどの部分を抹消すれば足りるかの判断は容易ではなく…確実に識別できない状態にするため多くの記載を抹消すれば、当該支出に係る行については…公開請求の趣旨が損なわれる」としている。これに対して、その控訴審で

ある名古屋高判(2-2-6)は、分離の容易性を肯定し、交際費全体の支出の状況や支出の構造を知ることは、「交際費の適正な支出」という観点から意味があるとして広く部分公開を認めている。

また、東京都知事交際費に係る東京高判(2-2-7)が、大量の公文書であることを理由とする一部公開の困難さの主張を排したのに対し、静岡県知事交際費に係る東京高判(2-2-11)は、「出納簿の摘要欄は、交際の相手方に関する記載と、支出事由に関する記載、及び購入・接待事業者名等に関する記載が一体となっているものであり…一体として記載された右記載事項の中で、交際の相手方に関する部分のみを抹消するには…多大な労力を要し、困難を伴うことが認められ、この開示が迅速にされることが求められることも考慮すると、非開示部分とそれ以外の部分を容易に分離することができるとはいえない」と述べている。

本判決の「独立した一体的」情報という部分公開の枠組みは、上記のような実務で問題とされてきたところを慮ったものかとも推測される。しかしながら、既に述べたように、情報の有意性というのは、他の構成要素との組み合わせで変わり得るものであるから、本判決のような単位で情報を捉えることは、情報公開制度の趣旨にそぐわない結果を招く危険があるといえよう。実務の負担をいうのであれば、多くの自治体が部分公開のための努力を積み重ねてきたという事実を前提にして、個別事案ごとに、部分公開の容易性、困難さを検討していけばよいのではなかろうか。

5. 本判決の射程距離

最後に本判決の射程距離について述べておけば、交際費に関する社会通念が本件処分当時と今日とは変わっているとはいえ、判決が、現在上告されている交際費関係の事件に与える影響は大きい(というより結果を予測させるもの

である)し、自治体関係者の中にも当惑を覚える者が存在すると思われる。

しかしながら、理論的にみた場合、本判決の射程はさほど広くないと考えてよいのではないと思われる。というのは、部分公開規定は独立した一体的な情報の細分化を義務付けていないという判断について言えば、この点に関する判示は、結局、事件当時の大阪府条例の解釈を示したものにしか過ぎないと考えられるからである。不開示情報の範囲の捉え方、個人情報についてのみ細分化が義務付けられているという解釈ともに、上述の如く、少なくとも、情報公開法(したがって、法の要綱案が公にされて以降、これに倣って制定・改正された条例)の考え方は異なるものであるからである。補足意見が、「本件は、法廷意見が…冒頭で説示しており、昭和60年当時の本件条例の解釈に基づき実施機関がした処分の効力につき、第1次上告審の判示に従って判断した原判決についての再上告であるとの制約があることを重ねて付言しておきたい」と述べているのは、以上のことを裏付けるものではなからうか。

6. 栃木県知事交際費事件第2次上告審判決・最判平成13年3月16日

上に解説を試みた大阪府知事交際費事件と対で論じられる、栃木県知事交際費事件についても、平成13年3月16日、前者に先立って最高裁判決が下された。本件は、「相手方が法人その他の団体」である部分についての判断のみが、差戻後の控訴審(平成10年3月16日判タ1003号186頁)で争われたものである。控訴審判決は、条例6条5号(事務事業情報)所定の各種のおそれがあるというためには、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、かつ、その相手方が識別され得るものであることを実施機関において主張立証すれば足り、それによって「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、相手方の名称等を外部に公表することによって前記のようなおそれがあるとは認められないようなもの」である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も同時に推認されることになるが、開示請求者においてその推認を動揺せしめたときには、原則に戻って実施機関は右特別の事情の不存在を主張立証しなければならないとの基準を示し、ほとんどの情報を同号所定の非公開文書に該当するとした。

最高裁で口頭弁論が開かれたことから、新たな判断が示される筈であったと思われるところ、被告が交際費についての条例の運営を改め、争わないという姿勢に転じたため(判旨は撤回と述べている)、被告の処分時の判断についての最高裁の判断は示されることなく終わった。以下に判旨のみを紹介しておく。

【判旨】 原判決変更、請求認容

「被上告人は、原判決添付別表一記載の『相手方が法人その他の団体』欄の219件の情報のうち…209件の情報が栃木県公文書の開示に関する条例…6条5号その他の非開示事由に該当する旨の主張を撤回するに至ったものであるから、被上告人の上告人に対する…知事交際費現金出納簿の非開示決定のうち上記209件の情報が記録されている同出納簿中の部分についてこれを非開示とした部分は、その余の点について判断するまでもなく、取消しを免れない」。

(注)

- (1) 第一次上告審までの経緯及び参考文献について、藤原静雄『情報公開法制』102頁以下、149頁以下(判例評論429号(判時1503号)33頁)を参照。
- (2) 原審の解説として、佐伯彰洋「府知事交際費情報公開請求事件」判例自治160号10頁がある。
- (3) 千葉勝美『最判解民事編・平成6年』71頁。
- (4) 同前出・85頁。