

# 福岡県における情報公開条例制度

赤 司 南

はじめに

情報公開制度とは、国民（住民）の「知る権利」を法的な権利として保障し、国民（住民）が、行政機関等の保有する情報を知りたいときに、行政機関等に請求できるものとし、一方、行政機関等にその情報の公開を義務づける制度である。わが国では、昭和四四年の「博多駅テレビフィルム提出命令事件」や昭和四七年「外務省秘密電文漏洩事件」を契機として、「知る権利」についての関心が高まり、続いて昭和五一年二月にアメリカ合衆国で発覚した「ロッキード事件」において、アメリカの情報自由法に基づき重要な資料が入手されてわが国にもたらされた事例等が報じられたことなどから、情報公開制度の導入を求める動きが活発となってきた。

その後、国会でも情報公開制度の整備が論議されることとなり、政府は、第九一回国会（昭和五五年）の内閣総理大臣施政方針演説において、情報公開制度の必要性を認める発言を行った。

このような状況から、政府は当面の措置として、昭和五五年一〇月から各省庁に文書閲覧窓口を設置し対応していたが、昭和五八年三月には第二次臨時行政調査会の最終答申において「行政情報の公開に関しては、より一層公正で

民主的な行政運営を実現し、行政に対する国民の信頼を確保する観点から、……積極的かつ前向きに検討すべき課題である」との提言がなされ、政府は、この答申の趣旨を踏まえつつ、検討を行う等の閣議決定を行った。

その後情報公開の国レベルの動きは、野党の情報公開案の提出や、下にみる多くの地方公共団体の情報公開条例の制定・施行にも刺激されて、進展し、平成一一年遂に待望されていた情報公開法（行政機関の保有する情報の公開に関する法律）が成立した。

一方、地方公共団体では国に先駆けてすでに昭和六一年頃には、昭和五七年の山形県金山町をはじめとして、神奈川県、埼玉県、長野県、大阪府、東京都、山梨県、福岡県、川崎市、広島市、名古屋市、福岡県春日市などの都道府県、政令指定都市、市区町村で条例に基づく情報公開が実施され、周知のように現在では全国の地方公共団体で情報公開制度が実施されている。これには上述の情報公開法二六条で、地方公共団体もこの法律の趣旨にのっとり、情報公開の実施に努めなければならないと規定していることも影響しているが、またこの情報公開法以前に情報公開条例を制定していた地方公共団体でも、情報公開法に合わせて条例の内容を全面改正するなど、わが国の情報公開制度は情報公開法の制定を機に新しい段階に入ったといえよう。

本論文はこのような状況にあるわが国の情報公開制度を、福岡県、福岡市、ならびに北九州におけるそれを素材に検討しようとするものである。上述のように実施の歴史は地方公共団体の方が国にかなり先行している上、地方公共団体における公開請求や非公開をめぐる不服申立てあるいは行政訴訟の対象になっている事項は比較的身近なものが多く、それだけに筆者には興味をかき立てられるところがあり、またいうまでもなく他の地方公共団体に比べて以上の三団体の場合は資料の入手が比較的容易であることがその理由である。

検討の順序としては第一章から第三章でそれぞれにつき、制定の経過、条例の内容、運用の実情を説明した後、第四章で非公開をめぐる紛争がある場合はその不服申立てないし訴訟の内容をまとめて、やや詳しく紹介するというやり方をとることにしたい。なお条例の内容については、情報公開に関し特に問題点として指摘される、情報開示請求権者（一般の用語としては「公開」という言葉を使うのがふつうであるが、法令用語としては「開示」という語が使われるので、以下では原則として「開示」という言葉を用いる）、情報開示の実施機関（情報開示の請求対象となる機関）、原則公開の例外とされる非開示情報、非開示ないし部分開示についての不服申立て、等に関する規定を中心に紹介し、運用の実情については、開示請求の件数やその対応状況の統計を中心にのべることにする。またこれらの説明は改正後の現行条例に即して行うが、必要な場合は改正前の旧条例にふれることもある。

## 第一章 福岡県情報公開条例

### （一） 福岡県情報公開条例の制定

「はじめに」の箇所述べたように、福岡県でも県政に対する県民のニーズが多様化するに伴い、県が取り扱う情報も増加し、これらの情報を県民に公開することは、県行政の公正さと透明性を確保するという観点から、非常に重要なことであるとして、昭和六一年三月に情報公開条例が制定された。

さらに、平成一三年三月には、請求権者や対象公文書の範囲の拡大及び出資法人等の情報公開などを盛り込んだ条

例の大幅な改正が行われ、またその後平成一五年からは、警察の情報公開がスタートするなど、制度の拡充、充実が図られている。

なお旧条例では、その目的として、「県民の公文書の開示を求める権利を明らかにし、併せて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、県民の県政への参加のより一層の促進を図るとともに、県政に対する県民の理解と信頼を深め、もって地方自治の本旨に即した公正で開かれた県政の発展に寄与することを目的とする」と規定されていたが、現条例では、「県民の知る権利を尊重し、公文書の開示を請求する権利及び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、県の諸活動を県民に説明する責務を全うするようにし、県民の県政への参加のより一層の推進を図るとともに、県政に対する県民の理解と信頼を深め、もって地方自治の本旨に即した公正で開かれた県政の発展に寄与することを目的とする」と改められている。こうして「知る権利」という語が正式に条例で採用されるにいたったのである。

## (二) 情報公開条例の内容

① 情報開示請求権者 開示請求権者の範囲について条例は第五条で「何人も、実施機関に対し、公文書の開示を請求することができる」と規定する。

したがって県民はもちろん、県民以外も、あるいは外国人も開示請求権をもつことになる。旧条例では、県内に住所を有する者、県内に事務所または事業所を有する個人・団体、県内の事務所または事業所に勤務する者、県内の学

校に在学する者等、福岡県と何らかの関わりがある個人、団体のみが開示請求権者とされていたが、そうした枠が撤廃されたわけである。

② 情報開示の実施機関 情報開示の実施機関として条例は第二条で、「この条例において『実施機関』とは、知事、議会、公営企業の管理者、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、公安委員会、警察本部長、労働委員会、収用委員会、海区漁業調整委員会及び内水面漁場管理委員会、県が設立した地方独立行政法人（地方独立行政法人法（平成一五年法律第一一八号）第二条第一項に規定する地方独立行政法人をいう。以下同じ。）並びに福岡県住宅供給公社、福岡県道路公社、福岡北九州高速道路公社及び福岡県土地開発公社（以下「福岡県住宅供給公社等」という。）をいう」と規定する。

当初は知事（具体的にはその下にある各部）や地方自治法で執行機関とされている教育委員会や人事委員会等のいわゆる行政委員会のみが実施機関とされていたが、現在ではこのようにさらに拡大されているのである。

③ 非開示情報 原則公開の例外として開示しないことができるとされる非開示情報につき、条例は次のように詳細に定めている（第七条）。

「実施機関は、開示請求があったときは、開示請求に係る公文書に次の各号に掲げる情報（以下「非開示情報」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、当該公文書を開示しなければならない。

一 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、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。

イ 法令及び条例（以下「法令等」という。）の規定により又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情報

ロ 人の生命、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

ハ 公務員等（国家公務員法（昭和二十二年法律第一二〇号）第二条第一項に規定する国家公務員（独立行政法人通則法（平成十一年法律第一〇三号）第二条第二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（平成十三年法律第一四〇号）第二条第一項に規定する独立行政法人等をいう。以下同じ。）の役員及び職員並びに地方公務員法（昭和二十五年法律第二六一号）第二条に規定する地方公務員並びに地方独立行政法人及び地方三公社の役員及び職員をいう。）の職務の遂行に係る情報に含まれる当該公務員等の職及び氏名（公安委員会規則で定める職にある警察職員の氏名を除く。）並びに当該職務遂行の内容に係る部分

ニ 県の機関が実施する事務事業であつて予算執行を伴うものに係る情報のうち公にすることが公益上必要なものとして、実施機関があらかじめ福岡県情報公開審査会の意見を聴いた上で定め、公示した基準に該当するものの

二 法人その他の団体（国、独立行政法人等、地方公共団体、地方独立行政法人及び地方三公社を除く。以下「法

人等」という。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であつて、公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの。ただし、人の生命、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を除く。

三 県の機関並びに国、独立行政法人等、他の地方公共団体、地方独立行政法人及び地方三公社の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であつて、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に県民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの

四 県の機関又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体、地方独立行政法人若しくは地方三公社が行う事務又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又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの

イ 監査、検査、取締り又は試験に係る事務に関し、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

ロ 契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、県、国、独立行政法人等、他の地方公共団体、地方独立行政法人又は地方三公社の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ

ハ 調査研究に係る事務に関し、その公正かつ能率的な遂行を不当に阻害するおそれ

ニ 人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ

ホ 県、国、他の地方公共団体、地方独立行政法人若しくは地方三公社が経営する企業又は独立行政法人等、地

方独立行政法人若しくは地方三公社に係る事業に関し、その企業経営上の正当な利益を害するおそれ

五 実施機関の要請を受けて、公にしないとの条件で任意に提供された情報であつて、個人又は法人等における通例として公にしないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの。ただし、人の生命、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を除く。

六 公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると実施機関が認めることにつき相当の理由がある情報

七 法令等の規定又は実施機関が法律上従う義務を有する国の機関の指示により、公にすることができないと認められる情報

八 議会の議員個人に関する情報及び会派の活動に関する情報。ただし、法令等の規定により又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情報を除く。

これらの非開示情報は個人情報、事務事業情報、行政内部情報、国等関係情報、行政運営情報、捜査情報、法令秘情報、議員個人・会派情報などと略称されるが、例えば一号のハが後に加えられるなど、この点でも旧条例からの変遷はある。

④ 不服申立て（開示請求が拒否された場合の救済手段） 条例第十九条は、「開示決定等について行政不服審査法（昭和三十七年法律第一六〇号）による不服申立てがあつたときは、当該不服申立てに対する裁決又は決定をすべき実施



福岡県における情報公開条例制度（赤司）

公開制度の利用状況

平成13年度	利用者人数	公文書開示請求
県民情報センター	29,239	242
出先機関		90
地域県民情報コーナー	北九州 6,374 筑後 5,218 筑豊 6,719 京築 4,435	
合計	51,985	332

平成14年度	利用者人数	公文書開示請求
県民情報センター	27,158	433
出先機関		84
地域県民情報コーナー	北九州 8,098 筑後 5,172 筑豊 5,974 京築 5,235	
合計	51,637	517

平成15年度	利用者人数	公文書開示請求
県民情報センター	28,300	532
出先機関		86
地域県民情報コーナー	北九州 8,219 筑後 5,852 筑豊 6,279 京築 4,316	
合計	52,966	618

平成16年度	利用者人数	公文書開示請求
県民情報センター	28,319	413
出先機関		78
地域県民情報コーナー	北九州 6,094 筑後 5,741 筑豊 6,055 京築 3,182	
合計	49,391	491

(三) 情報公開条例の運用

機関は、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、福岡県情報公開審査会に諮問しなければならない」と定めて、第三者機関である審査会の答申を経て、不服申立てに対する決定をすべきことを定めている。いうまでもなく決定ができるだけ慎重かつ公平になされることを企図したものである。

平成17年度	利用者人数	公文書開示請求
県民情報センター	29,961	499
出先機関		68
地域県民情報コーナー	北九州 3,809 筑後 4,944 筑豊 5,494 京築 3,307	
合計	47,515	567

平成18年度	開示請求件数
県の区域内に住所を有する個人 県の区域内に事務所を有する法人その他の団体 県の区域外に住所を有する個人 県の区域外に事務所を有する法人その他の団体	553

平成19年度	開示請求件数
県の区域内に住所を有する個人 県の区域内に事務所を有する法人その他の団体 県の区域外に住所を有する個人 県の区域外に事務所を有する法人その他の団体	675

## 不服申立ての処理状況

平成16年度	申立件数	認容	一部認容	棄却	却下	取下げ	審議中
	10		1	6			3

平成17年度	申立件数	認容	一部認容	棄却	却下	取下げ	審議中
	7	2	1	3			1

平成18年度	申立件数	認容	一部認容	棄却	却下	取下げ	審議中
	10	3	1	3			3

平成19年度	申立件数	認容	一部認容	棄却	却下	取下げ	審議中
	5		2	1			2

## 第二章 福岡市情報公開条例

## (一) 福岡市情報公開条例の制定

福岡市は、昭和五九年五月市の局長級等を委員とする「福岡市情報公開調査研究委員会」を設置して情報公開のあり方についての検討を開始し、昭和六一年一〇月この福岡市情報公開調査研究委員会が「福岡市情報公開研究報告書」

を取りまとめたのを受けて、改めて昭和六二年二月、市民及び学識経験者で構成する「福岡市情報公開懇話会」を設置し、福岡市における情報公開のあり方について調査検討を行った。

福岡市情報公開懇話会は昭和六二年九月、「福岡市の情報公開制度に関する提言」を行い、それを基に昭和六三年福岡市情報公開条例が制定された。その後冒頭にのべた国の情報公開法の制定等を受けて、改正が図られ、平成一三年一二月福岡市情報公開審査会が福岡市における情報公開制度のあり方について改正の答申をした。その結果旧条例を全面改正した新しい福岡市情報公開条例が平成一四年に制定されて現在にいたっている。

なお旧条例では、その目的として、「公文書の公開を求める市民の権利を明らかにし、あわせて情報公開の総合的な推進に關し必要な事項を定めることにより、市民参加の行政を一層推進し、開かれた市政の実現を図るとともに、市政に対する市民の理解と信頼を深め、もって地方自治の本旨に即した市政の発展に寄与することを目的とする」と規定されていたが、現条例では、「日本国憲法の保障する住民自治の理念にのっとり、市民の知る権利を具体化するため、公文書の公開を請求する市民の権利を明らかにし、あわせて情報公開の総合的な推進に關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、もって市政に關し市民に説明する市の責務が全うされるようにするとともに、市民の監視と参加の下にある公正で開かれた市政の推進に資することを目的とする」と改められている。ここでも「知る権利」が明記されるにいたっているのである。

(二) 福岡市情報公開条例の内容

① 情報開示請求権者 開示請求権者の範囲について条例は第五条で、「何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、当該実施機関の保有する公文書の公開を請求することができる」と規定する。

以前は市の区域内に住所を有する個人、市の区域内に事務所又は事業所を有する個人及び法人その他の団体、市の区域内に通勤又は通学する個人、その他実施機関の事務事業に利害関係を有する個人又は法人その他の団体が対象であった。福岡県情報公開条例の場合と同様こうした枠が撤廃されたわけである。

② 情報開示の実施機関 情報開示の実施機関として条例は第二条で、「市長、議長、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会、公営企業管理者及び消防長並びに福岡市住宅供給公社及び福岡市土地開発公社」を掲げている。

なお、旧条例では、議長(すなわち市議会)、福岡市住宅供給公社及び福岡市土地開発公社は実施機関に入っていないかった。

③ 非開示情報 非開示情報として、条例第七条は次の事項を掲げている。

「(1) 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、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 法令若しくは条例（以下「法令等」という。）の規定により又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情報

イ 人の生命、身体、健康、生活若しくは財産又は環境を保護するため、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（昭和二十二年法律第一二〇号）第二条第一項に規定する国家公務員（独立行政法人通則法（平成十一年法律第一〇三号）第二条第二項に規定する特定独立行政法人及び日本郵政公社の役員及び職員を除く。）、独立行政法人等の役員及び職員、地方公務員法（昭和二十五年法律第二六一号）第二条に規定する地方公務員、地方独立行政法人の役員及び職員並びに地方三公社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（当該公務員等の職及び氏名に係る部分を公にすることにより、当該個人の権利利益を不当に害するおそれがある場合にあつては、当該部分を除く。）

(2) 法人その他の団体（国、独立行政法人等、地方公共団体、地方独立行政法人及び地方三公社を除く。以下「法人等」という。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であつて、次に掲げるもの。ただし、人の生命、身体、健康、生活若しくは財産又は環境を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報を除く。

ア 公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの

イ 実施機関の要請を受けて、公にしないとの条件で任意に提供されたものであって、法人等又は個人における通例として公にしないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの

(3) 公にすることにより、人の生命、身体、健康、生活若しくは財産又は環境の保護、犯罪の予防又は捜査その他の市民生活の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある情報

(4) 市の機関及び国等（国、独立行政法人等、他の地方公共団体、地方独立行政法人及び地方三公社をいう。以下同じ。）の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え、若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの

(5) 市の機関又は国等が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又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、試験又は租税の賦課若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

イ 契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、市又は国等の財産上の利益又は当事者としての地位を著しく害するおそれ

- ウ 調査研究に係る事務に関し、その公正かつ能率的な遂行を著しく阻害するおそれ
  - エ 人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に著しく支障を及ぼすおそれ
  - (6) 法令等若しくは福岡市議会会議規則（昭和三三年福岡市議会規則第一号）の規定又は実施機関が法律上従う義務を負う国等の機関の指示により、公にすることができないと認められる情報
- ④ 不服申立て これについては条例第二〇条一項で、「公開決定等又は公開請求に係る実施機関の不作为について不服がある者は、行政不服審査法（昭和三七年法律第一六〇号）による不服申立てをすることができる」とし、第二項で、「前項の不服申立てがあったときは、当該不服申立てに係る審査庁又は処分庁は、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、当該不服申立てがあった日の翌日から起算して三〇日以内に、福岡市情報公開審査会に諮問しなければならぬ」と定めている。福岡県の場合と同様、第三者機関の審議を経ることによって決定を公平なものにしようとしているのである。

## 公開制度の利用状況

年度	区分	請求件数	公文書件数	公開	一部公開	非公開	取下げ	不存在
H14 4月 ～6月	義務的 公開	68	342	102	229	2	8	1
	任意的	3	4	3	1	0	0	0
	公開							
	小計	71	346	105	230	2	8	1

年度	区分	請求件数	公文書件数	公開	一部公開	非公開	取下げ	不存在
H14 7月 ～3月		414	16,672	4,410	12,185	63	／	14
	合計	485	17,018	4,515	12,415	65	8	15

年度	区分	合計	公開	一部公開	非公開	取下げ	却下
H15	決定(処分)件数	1,164	526	307	312	16	3
	対象文書件数	40,762	18,937	21,426	379	16	4

年度	区分	合計	公開	一部公開	非公開	取下げ	却下
H16	決定件数	902	411	203	281	7	0
	文書件数	10,699	5,980	3,405	1,307	7	0

年度	区分	合計	公開	一部公開	非公開	取下げ	却下
H17	決定件数	1,082	423	358	268	32	1

年度	請求件数	公開	一部公開	非公開	取下げ	却下
H18	740	416	261	117	3	20

年度	請求件数	公開	一部公開	非公開	取下げ	却下
H19	1,094	523	458	181	0	23

(注) 義務的公開とは、昭和63年4月1日(以下「適用日」という。)以後に決裁収受等が行われた公文書及び条例附則第三項(実施機関が指定する適用日前公文書の公開)に規定する公文書の公開をいい、任意的公開とは、条例第15条(公文書の任意的な公開)及び附則第4項(適用日前公文書の任意的な公開)の規定に基づく公文書の公開をいう。

なお平成14年7月以降は両者の区別はなくなった。

(注) 統計のまとめ方が年度によって異なるのは当局のまとめ方自体に変化があるためである。



福岡県における情報公開条例制度（赤司）

不服申立ての状況

平成16年度	申立件数	認容	一部認容	棄却	却下	取下げ	審議中
過年度から継続審議の不服申立て	12	2	4	6	0	0	0
平成16年度に申し立てがあった不服申立て	8	1	2	0	0	2	3
合計	20	3	6	6	0	2	3

平成17年度	申立件数	認容	一部認容	棄却	却下	取下げ	審議中
過年度から継続審議の不服申立て	3	0	1	2	0	0	0
平成17年度に申し立てがあった不服申立て	13	0	0	1	0	0	12
合計	16	0	1	3	0	0	12

平成19年度	申立件数	認容	一部認容	棄却	却下	取下げ	審議中
過年度から継続審議の不服申立て	6	2	3	1	0	0	0
平成19年度に申し立てがあった不服申立て	8	0	1	2	0	0	5
合計	14	2	4	3	0	0	5

### 第三章 北九州市情報公開条例

#### (一) 北九州市情報公開条例の制定

北九州市では、昭和六一年一二月に北九州市情報公開問題懇話会の提言を受けて、開かれた市政の実現に寄与し、もって市政に対する市民の理解と信頼を確保することを目的として、北九州市情報公開条例を制定し、平成元年一月一日に施行した。

その後、地方分権の推進、情報化の進展、市民の情報公開に対する意識の高まり、国における情報公開法の制定など、北九州市の情報公開制度をとりまく社会状況が変化してきたことから、北九州市における情報公開制度の一層の推進を図るため、北九州市はさらに平成一三年一月に、北九州市情報公開審査会へ「北九州市の情報公開制度のあり方について」諮問を行った。

審査会では、情報公開条例の運用状況、情報公開法の理念、既に改正条例を施行している他自治体の状況等を参考にして、一〇ヶ月にわたる審議を重ね、平成一三年一〇月に答申を行った。

これを受けて、平成一三年一二月に従来の条例の全部を改正した現条例が成立し、平成一四年四月一日から新しい情報公開制度が実施されている。

なお旧条例では、その目的として、「市民の公文書の公開を求める権利を明らかにするとともに、情報公開の推進に關し必要な事項を定めることにより、開かれた市政の実現に寄与し、もって市民の市政に対する理解と信頼を確保す

ることを目的とする」と規定されていたが、現条例では、「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、もって市政に関し市民に説明する責務が全うされるようにし、市民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な市政の推進に資することを目的とする」としている。福岡県や福岡市の場合と同様、ここでも「知る権利」の尊重が目的として明記されている。

(二) 北九州市の情報公開条例の内容

① 情報開示請求権者 これについては、旧条例では、「(1) 市の区域内に住所を有する者 (2) 市の区域内に事務所又は事業所を有する個人及び法人その他の団体 (3) 市の区域内に存する事務所又は事業所に勤務する者 (4) 市の区域内に存する学校に在学する者 (5) 前各号に掲げるもののほか、実施機関が行う事務事業に利害関係を有する者」と規定されていたが、現条例は、第五条で「何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、当該実施機関の保有する行政文書の開示を請求できる」としている。北九州市との関わりの有無に関係なく、誰でも開示請求権が認められるにいたったのである。

② 情報開示の実施機関 旧条例では、実施機関とは「市長、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会、地方公営企業管理者及び消防長をいう」と規定されていたが、現条

例では、二条で「市長、議長、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会、地方公営企業管理者、消防庁及び地方独立行政法人（地方独立行政法人（平成一五年法律第一一八号）第二条第一項に規定する地方独立行政法人をいう。以下同じ。）をいう。」と規定して、議長（市議会）等にも拡大している。

③ 非（不）開示情報 原則公開の例外となる非開示（北九州市情報公開条例の用語では不開示）情報として、条例は第七条で詳しく以下のように定めている。

「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の各号を掲げる情報（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、当該行政文書を開示しなければならない。

い。

一、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、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、法令の規定により又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情報

イ、人の生命、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（昭和二十二年法律第一二〇号）第二条第一項に規定する国家公務員（独立行政法人通則法（平成一一年法律第一〇三号）第二条第二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（平成一二年法律第一四〇号）第二条第一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（昭和二十五年法律第二六一号）第二条に規定する地方公務員並びに地方独立行政法人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（これらの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害するおそれがある場合にあつては、当該部分を除く。）

二、法人その他の団体（国、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人を除く。以下「法人等」という。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であつて、公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの。ただし、人の生命、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を除く。

三、個人又は法人等が、実施機関の要請を受けて、公にしないとの条件で任意に提供した情報であつて、当該個人又は法人等における通例として公にしないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの。ただし、人の生命、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を除く。

四、公にすることにより、犯罪の予防、犯罪の捜査その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある

る情報

五、市の機関並びに国、独立行政法人等、他の地方公共団体及び地方独立行政法人の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であつて、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定のものに不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの

六、市の機関又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは地方独立行政法人が行う事務又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又は事業の性質上、当該事務又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、試験又は租税の賦課若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

イ、契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、市、国、独立行政法人等、他の地方公共団体又は地方独立行政法人の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ

ウ、調査研究に係る事務に関し、その公正かつ能率的な遂行を不当に阻害するおそれ

エ、人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ

オ、市、国若しくは他の地方公共団体が経営する企業、独立行政法人等又は地方独立行政法人に係る事業に関し、その企業経営上の正当な利益を害するおそれ

七、法令の定めるところにより又は実施機関が法令上従う義務を有する国家の機関の指示により、公にすること

ができない情報

- ④ 不服申立て 非開示や一部開示に対する不服申立てにつき条例は第一九条で、「開示決定等について行政不服審査法（昭和三十七年法律第一六〇号）による不服申立てがあったときは、当該不服申立てに対する裁決又は決定をすべき審査庁又は処分庁は、速やかに、北九州市情報公開審査会に諮問しなければならない」と定めている。
- 実施機関が行った開示決定等について不服申立てがあったときは、この条例の公正かつ適正な運営を確保するために設置した情報公開審査会に諮問し、その答申を尊重して決定を行うことになるのである。

## 公開制度の利用状況

年度	請求件数	対象行政文書	全部開示	一部開示	不開示	不存在	その他	開示率
14	205	5,230	2,325	2,861	12	24	8	99.8

年度	請求件数	対象行政文書	全部開示	一部開示	不開示	不存在	その他	開示率
15	205	6,763	909	5,825	3	18	8	99.9

年度	請求件数	対象行政文書	全部開示	一部開示	不開示	不存在	その他	開示率
16	203	3,624	482	3,044	16	70	12	99.5

年度	請求件数	対象行政文書	全部開示	一部開示	不開示	不存在	その他	開示率
17	373		76	140	7	124	26	96.9

年度	請求件数	対象行政文書	全部開示	一部開示	不開示	不存在	その他	開示率
18	606		148	309	10	128	11	97.9

年度	請求件数	対象行政文書	全部開示	一部開示	不開示	不存在	その他	開示率
19	816		191	413	55	100	39	91.9

## 不服申立ての状況

14年度	3
------	---

15年度	3
------	---

16年度	7
------	---

17年度	14
------	----

18年度	7
------	---

19年度	4
------	---

(注) 結果の内訳は特に統計としてはまとめられていない。



## 第四章 情報公開条例をめぐる訴訟と不服申立て

### （二） 福岡県情報公開条例をめぐる訴訟

福岡県情報公開条例の解釈・運用に関する訴訟はいくつかあるが、ここではそのうちの開示請求の対象となる公文書の意義が争われた事例を紹介することにしよう。

#### 一 事件の概要

まず、事件の概要を簡単に紹介することにしよう。

事案は、福岡県の住民である原告が、福岡県情報公開条例に基づき、福岡県知事に対し、福岡県警察本部ないし福岡県議会が支出命令の審査・確認のために出納長に送付した平成七年度の懇談会費・旅費支出に係る支出証拠書類の開示を請求したところ、知事は、当該書類を管理していないという理由により、原告に対し、福岡県情報公開条例二条一項にいう公文書は存在しない旨の通知をしたため、原告が、このような公文書の不存在通知は一種の開示拒否処分であり、行政処分にあたるとして、知事を被告として、行政処分の取消しを求めたというものである。

なお、原告が知事に対し福岡県警察本部と福岡県議会が平成七年に支出した懇談会費・旅費に係る支出証拠書類の開示を請求したのは、当時の福岡県情報公開条例では警察本部長や議会は実施機関（開示請求の対象機関）に入っていなかったためである。すなわち当時は、県警本部や議会が関わる公文書についても、知事に開示請求をせざるを得

なかったのである。

次に開示請求の対象となった公文書（支出証拠書類）の実際の処理の仕方はどうなっていたかをみると、まず、事業を実施しようとする（すなわち懇談会を催したり、出張をしようとする）警察や議会の部署は事業実施伺書（簡単にいえば計画書）を作り、財務担当課（県警本部でいえば会計課、議会でいえば総務課）に送る。そして、財務担当課はそれらの書類を審査し、予算的に問題がなければ支出負担行為決議書（いわば承諾書）を作る。それを受けて懇談会や出張が行われるが、その結果さらに業者からの請求書等の書類が集まる。

財務担当課はこれら書類一式（事業実施伺書、支出負担行為決議書、請求書等―これを合せて支出証拠書類という）を、県の公金を支出する権限をもつ出納長（知事の補助機関）に送り、出納長がそれらの書類を審査・確認して、問題がなければ、公金の支出命令を出し、実際に支払いが行われるという仕組みになっていた。

ここまでは特に争いはないが、問題はその後支出証拠書類の管理はどうなるのかということである。

このことについて福岡県では明確な規定はなく、長年実際には出納長がそのまま保管していたが、平成八年頃より財務担当課（送って来た側）から求めがあれば返還することになった。そして本件で原告が開示を請求した支出証拠書類は求めにより県警本部の会計課と議会の総務課に返還され、そこで保管されていた。県警本部と議会は知事が指揮命令権をもつ部局（これを知事部局という）とは一応独立の組織なので、知事は開示を請求された文書はもはや自分の手元にない（管理していない）として、上に述べたように、問題の文書は不存在であるという通知を原告にしたのである。

それに対して原告は県警本部の会計課や議会の総務課が実際には保管しているも、法的な管理者は出納長、すなわ

ち出納長を指揮命令する知事であるとして、訴訟を提起したのである。

何故こういう争いが生じるのかというと、福岡県情報公開条例では、開示請求の対象になる公文書の定義として、「この条例において『公文書』とは、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、…であつて、実施機関において管理しているものをいう」としているため、「管理」していなければ、実施機関（この事件では知事）は開示の義務を負わないからである。

## 二 事件の争点

以上の経過からして本件の法的问题点は次の二つである。

① ふつう情報公開訴訟は開示を請求したのに、実施機関が開示をしない（不開示）場合に提起され得る。しかし、本件では正確には不開示ではなく、開示請求の対象である文書は自分の手元がない（不存在）と通知したのであるが、こうした不存在通知についても不開示と同じとみなして訴訟が提起できるか？

② 問題の公文書（支出証拠書類）は実施機関（知事）がいうように、もはや実施機関が管理していない公文書であるか？

一審福岡地方裁判所<sup>(1)</sup>と控訴審福岡高等裁判所<sup>(2)</sup>は、①については、公文書の不存在の通知は実質的には公文書を開示しない旨の決定と同じであるとして、控訴の対象とならした。また②については、福岡県の財務会計上の定めである財務規則をみると、その一二三条一項は、「出納長及び出納員は、収入及び支出に係る証拠書類を、会計ごとに区分し、予算科目により分類して月ごとに編集しなければならない」と定め、同条二項は、「前項の証拠書類は、別に定め

る文書管理の方法により、編集し、保存するものとする」と定めていて、二項が文書管理について規定しているのであるが、これらの規定は確かに誰が文書を管理するか、明確には定めていないとしながらも、一項の「編集」の主体は条文の流れからして当然出納長及び出納員であるから、二項の「編集」の主体もまた出納長及び出納員であり、だとすれば、二項で「編集」の次に述べられている「保存」、すなわち管理の主体も出納長及び出納員と解すべきであるとした。

つまり本件の支出証拠書類は法的には知事の補助機関である出納長及び出納員が管理している。知事が管理していることになり、知事は文書が存在とはいえないとしたのである。

しかし最高裁は①については一審と控訴審の判断を支持したが、②については別の考えをとった。<sup>(3)</sup>

### 三 最高裁の判断

最高裁は、福岡県警察本部及び同県議会に関する懇談会費等の支出に係る支出証拠書類が福岡県情報公開条例による開示請求の対象となる公文書に当たるとした原審の判断には違法があるとし、原判決を破棄した上、この点について更に審理を尽くさせるために本件を原審、福岡高等裁判所に差し戻した。

この最高裁判所の判断をみると、次のようになっている。

徳島県情報公開条例に関する最高裁判決（最判平成一三・一二・一四民集五五卷七号一五六七頁）は、旧徳島県情報公開条例二条一項にいう「実施機関が管理している」とは、実施機関が公文書を現実に支配、管理していることを意味するとした上、保存の根拠規定、保存に至る手続き、保存の方法等の実態について審理を尽くす必要があるとし

て、県議会における支出関係書類の公文書該当性を肯定した原判決を破棄し、原審に差し戻したが、本件条例二条一項は、旧徳島県情報公開条例二条一項とほぼ同一の規定であるから、上記裁判の示した判断枠組みは、本件条例についても当てはまるものと考えられる。

そうすると、本件条例二条一項にいう「実施機関において管理している」とは、実施機関が請求に係る公文書を現実に支配、管理していることを意味するといふべきものであり、実施機関が請求に係る公文書を現実に支配、管理しているかどうかは、福岡県における保存の根拠規定、保存に至る手続き、保存の方法等の実態を踏まえて判断されるべきである。

このような見地に立って検討すると、福岡県財務規則一三一条二項は、保存の主体について規定しておらず、別に定める文書管理の方法によるものとしているのであるから、原審や原々審のように同条一項の「編集」の主体が出納長及び出納員であるからといって、直ちに同条二項が出納長及び出納員において文書を管理すべき旨を定めたものであるということとはできないと思料される。そして、福岡県財務規則運用要綱にかんがみると、福岡県財務規則は、文書管理の方法を、福岡県文書管理規程、福岡県警察文書規程、福岡県議会事務局規程等の定めるところに委ねているものと解される。

そこで福岡県警察文書規程をみると、そこには県警察本部において支出証拠書類を保存することを予定した規定が存在し、福岡県文書管理規程やこれを受けて発せられた通達も、出納事務局以外の各課等における支出証拠書類の保存を予定しているもののように見受けられる。ところが、原審は上述のように、財務規則一三一条一、二項が出納長及び出納員による支出証拠書類の管理を定めているという誤った前提に立って判断している。

また、県議会における文書の取扱いについては、福岡県議会事務局規程を検討する必要があるが、原審は公文書不  
存在の通知がなされた当時の同規程の内容について審理判断しないまま、本件支出証拠書類を知事が管理していると  
の結論を導いている。

このように述べて最高裁は、原判決を破棄した上、これらの点について更に審理を尽くさせるために本件を原審福  
岡高等裁判所に差し戻したのである。

#### 四 差戻後の福岡高等裁判所の判断

福岡高等裁判所は、原判決を取り消し、被控訴人(原告)の請求をいずれも棄却した<sup>(4)</sup>。すなわち、福岡県情報公開  
条例は、「公文書」について、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム、録音テー  
プ及びビデオテープであつて、決裁又は回覧等の手続が終了し、実施機関において管理しているものをいう」と規定  
しているところ、ここでいう「管理」とは、同条二項に掲げられた各実施機関がその主体であると構成されているこ  
とからみても、当該公文書を現実に支配、管理していることを意味するものと解すべきであるとし、実施機関が請求  
に係る公文書を現実に支配、管理しているかどうかは、当該地方公共団体における保存の根拠規定、保存に至る手続  
き、保存の方法等の実態を踏まえて判断すべきであると、上述の最高裁と同じ趣旨を先ず述べている。

また福岡県財務規則一三一条一項は、「出納長及び出納員は、収入及び支出に係る証拠書類を、会計ごとに区分し、  
予算科目により分類して月ごとに編集しなければならない」と定めているが、同条二項は、保存の主体について規定  
しておらず、同条一項に定める証拠書類は、「別に定める文書管理の方法により編集し、保存するものとする」として

いることに照らすと、同条一項の「編集」の主体が出納長及び出納員であることから、直ちに、同条二項の「編集」及び「保存」の主体も、出納長及び出納員である旨が規定されていると解することはできないと、これも最高裁と同様に判断した。

そして、福岡県財務規則一三一条二項所定の「別に定める文書管理の方法」とは、福岡県財務規則運用要綱一三一条関係四項によると、福岡県文書管理規程、福岡県教育庁文書管理規程等を指すものとされているから、福岡県財務規則一三一条二項は、収入及び支出に係る証拠書類の文書管理の方法を、福岡県文書管理規程、さらに、県警本部については福岡県警察文書規程、福岡県議会については福岡県議会事務局規程等の定めるところに委ねたものと解され、また、上記「文書管理の方法」には、文書の保存の主体の点も含まれるものと解するのが相当であるとした。

そこでこうした観点からみると、福岡県文書管理規程は、知事部局の文書管理について、「所属長（本庁の課長等）は、文書を分類整理するため、文書分類表を作成しなければならない」（五六条一項）、「前二項に定めるもののほか、文書分類表の作成及びその取扱いについて必要な事項は、別に定める」（同条二項）、「前会計年度及び現会計年度（暦年ごとに区分するものにあつては、前年及び現年）の完結文書」については、「主務課において保管するものとする」（六〇条一項）とそれぞれ規定しており、上記規程五六条三項等を受けて、福岡県総務部長が平成六年四月一日付けで発した「文書分類表の作成及びその取扱い並びに共通文書の保存期間について（通達）」が、別表第三（共通文書分類区分表）において、出納事務局主管に属する文書で出納事務局以外の所属（本庁の課及び出先機関）で保存する文書として、旅費請求票、旅費支給明細票、旅費請求内訳票、支出負担行為決議書兼支出命令書、支出命令書、支払決定確認票、精算書その他の支出証拠書類等を記載している。

また、福岡県警察における文書の取扱い等を定めた福岡県警察文書規程は、「文書は、常に未完結文書及び完結文書に区分して、別記第五の要領で整理し、事務に支障がないようにしておかなければならない」(七一条)と規定し、文書分類表において、例示書類として「支出証拠書類」を挙げている。

さらに、福岡県議会議事事務局規程は、「文書は、主務課において整理保管し、重要なものは非常災害等に際していつでも持ち出せるようにあらかじめ準備し、紛失、火災、盗難等の予防を完全にしなければならない」(二六条)、「主務課長は、処理完結した文書については、目次(様式第七号)を付し、各種類ごとに編集製本の上、その表紙に名称、年度保存期限及び主務課名を記さなければならない」(二八条)と規定している。

こうして福岡高等裁判所は、福岡県文書管理規程五六条三項等に基づいて発せられた福岡県総務部長通達は、出納事務局主管に属する文書で出納事務局以外の所属で保管する文書として、支出証拠書類を挙げ、福岡県警察文書規程は、支出証拠書類を整理し、事務に支障がないようにしておくべきことを規定しており、福岡県議会議事事務局規程は、文書を主務課において整理保管すべきこと及び処理完結した文書については目次を付し各種類ごとに編集製本等の上、保存すべきことを規定しているところであり、これらの規定に照らすと、福岡県財務規則一三一条が出納長及び出納員が支出証拠書類を整理すべき旨を定めていると解することはできないと判断した。

そこで、福岡高等裁判所は、本件支出証拠書類に係る保存の根拠規定、保存に係る手続き、保存の方法等の実態を踏まえて、本件支出証拠書類が知事の管理するものであるかどうかについて検討し、その結果、本件支出証拠書類は当時、福岡県警察文書規程によると、県警本部において保存すべき文書として規定されており、同規程に基づいて、県警本部総務部会計課が現実に支配、管理していること、また、福岡県議会議事事務局規程によると、県議会議事事務局にお



いて保存すべき文書として規定されており、県議会事務局総務課が現実に支配、管理していること、上記文書保存の実態は、遅くとも本件支出証拠書類に対する福岡県情報公開条例に基づく開示請求がされる以前である平成八年一月一日以降変わりないことが認められるとした。

こうして福岡高等裁判所は、結論として本件支出証拠書類については、実施機関である知事が管理する公文書であると認めることはできないから、知事が本件支出証拠書類について、それぞれ、実施機関である知事部局において管理していないとして行った公文書不存在との決定は相当として是認されるべきであり、被控訴人の請求を認容した原判決は違法であるとして取り消したのである。

「管理」という文言を法的、あるいは形式的に厳密に理解すれば、最高裁、あるいは差戻審の判断も理解できないではないが、しかしこのように解すると県の公文書として存在することは明白であるにもかかわらず、管理している機関が実施機関になっていないため、開示請求の対象からはずれる公文書がでてくるという不合理が生じることになる。この不合理さは、現在は実施機関の拡大によって是正されているが、拡大前の上にのべたような不合理さを、最高裁判決や差戻審判決のようにやむを得ないものとして是認することには疑問が残らないわけではない。

(二) 北九州市情報公開条例をめぐる訴訟

北九州市情報公開条例をめぐる訴訟としては、一時期他の自治体の情報公開条例についてもかなりみられた交際費情報公開訴訟がよく知られている。

## 一 事件の概要等

事件は、原告が旧北九州市情報公開条例に基づき、市長等の実施機関に対し、平成七年度の市の局長ないしこれに準ずる職員の交際費の支出に関する文書等の公開を請求したところ、市長らから、情報公開条例所定の非公開情報が記録されていることを理由として、いずれも公開請求に係る文書を非公開とする決定を受けたため、その取消しを求めたという事案である。

もつとも市長らはこれらの文書中の「支出目的」と「交際の相手方である個人又は団体を識別するに足りる氏名、名称等」の部分を非公開とし、残りを公開したのであり、したがって全部を非公開としたわけではなく、一部を非公開としたのであるが、原告はこの一部非公開について争ったのである。

なお、支出目的は北九州市においては、「御祝」、「弔意」、「餞別」、「会費」、「見舞い」、「賛助」、「懇談」、「土産」、「お礼」に分類されているが、そのうち「会費」と「懇談」については公開された。

市長等の一部非公開の理由は、その部分が北九州市情報公開条例六条七号の「市の機関又は国等の機関が行う取締り、監督、立入検査、争訟、交渉、許認可、試験、人事その他の事務事業に関する情報であって、公開することにより、当該若しくは将来の同種の事務事業の目的を損ない、又は適正若しくは円滑な執行に著しい支障が生じると認められるもの」に該当するというものである。

すなわち交際費に関する情報を公開すると相手方との信頼関係が損なわれ、今後の市の仕事（事務事業）に協力が得られなくなる等の支障が出るというものである。

## 二 事件の争点

以上の経過からして本件の問題点は、市長等が一部非公開とした、「御祝」、「弔意」、「餞別」、「見舞い」、「賛助」、「土産」、「お礼」の部分が、北九州市情報公開条例六条七号に該当するかどうかである。

一審福岡地裁<sup>(5)</sup>と二審福岡高裁<sup>(6)</sup>は市長等の主張を認め、一部非公開は全部適法であるとした。それに対し最高裁は次のように述べた。<sup>(7)</sup>

① 市の局長等の交際費の支出に関する情報で相手方が識別される（氏名等が書かれているため、相手が誰か分かる）情報は確かに原則として条例六条七号の定める非公開情報である事務事業情報に当たる。

② しかし事務事業情報であれば自動的にすべて非公開とすることができただけではなく、交際の相手方が識別されるものであっても、相手方の氏名等が外部に公表され、又は披露されることがもともと予定されているもの、すなわち、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ものなど、相手方の氏名等を公表することによって交際の相手方との信頼関係あるいは友好関係を損ない、ひいては交際事務の目的が損なわれたり、交際事務の適正又は円滑な執行に著しい支障が生じたりするおそれがあるとは認められないようなものは、例外として非公開情報である事務事業情報に該当しない。

すなわち最高裁、一・二審判決のように事務事業情報はすべて非公開とするのではなく、そのなかには例外的に公開すべきものが含まれている可能性もあるとして、本事件の情報（局長等の交際費の支出に係る情報）のうち、この例外に当たらないかどうかを調べるべきであるとして、実際に自らこのことにつき一定の検討を行ったのである。

## 三 最高裁の判断

最高裁は先ず、交際の相手方である個人又は団体が識別されない一部の文書は、これらを公開したとしても交際事務の適正若しくは円滑な執行に著しい支障が生ずるとは認められないから、このような交際費の支出に関する情報は本件条例六条七号所定の非公開情報に当たらないとした。

そして、続いてその他の交際の相手方である個人又は団体が識別される文書については、その交際の支出目的ごとに、当該文書に記録された交際費の支出に関する情報が本件条例六条七号所定の非公開情報に当たるかどうかを検討した。

その結果、支出目的が「弔意」に分類されるものは、局長等が葬儀、慰霊祭、初盆等に参加した際に、香典、弔慰金、供花、供物等を献呈したものであるが、これらのうち、葬儀等の際の供花及び供物は、一般の参列者の目に触れる場所に飾られるのが通例であり、これをみればおおよその価格を知ることができるものであるから、そ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ものということができ、その交際費の支出に関する情報は、本件条例六条七号所定の非公開情報に当たらないと解した。

その一方で、香典及び弔慰金は、その性質上、金額等が個別に決定されるものであり、その具体的金額までが一般参列者に知られることは通常考えられないから、その交際費の支出に関する情報は、本件条例六条七号所定の非公開情報に当たると解するのが相当であるとした。

支出目的が「会費」に分類されるものは、局長等が加入している団体の会費や、加入していない団体の会合に出席した際の会費を支払ったものであるが、これらのうちには、局長等がその団体に加入していることが公知の事実となつ

ているものや、当該会合への出席が不特定の者に知られ得る状態でされるものが含まれている蓋然性があり、こうした公然とされる交際のうち、会費の金額が相手方により一定の金額に定められているものについては、交際費の支出に関する情報を公開しても、交際の相手方との信頼関係あるいは友好関係を損ない、ひいては交際事務の目的が損なわれたり、交際事務の適正又は円滑な執行に著しい支障が生じたりするおそれがあるとは認められないとした。

支出目的が「懇談」に分類されるものは、相手方との間の信頼関係ないし友好関係の維持増進を目的として行われた懇談の費用であり、これらの支出は、その性質上、その要否や金額等が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るものであり、支出金額、内容等が不特定の者に知られ得る状態でされるものとは通常考えられないから、これらの懇談に係る交際費の支出に関する情報が本件条例六条七号所定の非公開情報に当たる蓋然性は高いといふべきであるが、例えば、局長等が他の地方公共団体の公務員との間で公式に開催する定例の会合等は、その相手方及び内容が明らかにされても、通常、これによって相手方が不快な感情を抱き、当該交際の目的に反するような事態を招くことがあるとはいえないから、これらの懇談における交際費の支出に関する情報の中には非公開情報に当たらないものが含まれている蓋然性もあるとした。

支出目的が「御祝」、「饞別」、「見舞い」、「賛助」、「土産」、「お礼」に分類されるものについては、その性質上、その支出の要否や金額等が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るものであり、贈呈等の事実はともかく、具体的な金額等が不特定の者に知られ得る状態でされるものとは通常考えられないものであり、そうすると、その交際費の支出に関する情報は、本件条例六条七号所定の非公開情報に当たると解するのが相当であるとした。

こうして、本判決の多数意見は、市の局長等の交際費の支出に関する情報で交際の相手方が識別されるものは、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ものなどを除き、本件条例六条七号所定の非公開情報に該当するとの一般論を示した上、この見解に基づき交際費の支出目的ごとに当該文書に記録された交際費の支出に関する情報が同号所定の非公開情報に当たるかどうかを検討し、こうした説示に従って更に審理を尽くすべきであるとして原審に差戻したのである。

交際費情報のすべてが事務事業情報に該当すると簡単に割切った一・二審判決に比べて、この最高裁判決はよりきめ細かい判断の必要を説くものとして意義があるといえよう。

### (三) 福岡市情報公開条例をめぐる不服申立事件

本件は、福岡市情報公開条例による、「平成六年七月二〇日付文書訓告処分に係る中学校長から教育委員会に提出された上申書」の公開請求に対し、実施機関（教育委員会）が平成六年九月一三日付文書で通知した非公開決定処分を取り消し、公開を求めた不服申立事案である。

こうした不服申立てがあった場合は、通常多くの情報公開条例では、申立てに対する回答をする前に、第三者によって構成される情報公開審査会の意見を聞かねばならないとされており、先に述べたように福岡市の場合も同様であった。これは、実施機関ができるだけ公平で妥当な回答をするためである。

事件の内容をやや具体的にいうと審査請求人（ある中学校の教諭）が同校の卒業式及び入学式における行動（おそらく君が代の不斉唱、国旗への不起立）を問題とされ、文書訓告処分を受けたことにつき、ビラ配布などの抗議行動

を行ったが、その一環として、処分の基となったと思われる校長が市の教育委員会に送った上申書（事件の報告書）の公開を求めたのである。

教諭のことがいろいろ書かれているから、情報公開条例で公開が禁じられている個人情報も多く含んでいるのであるが、教諭側は個人情報の非公開は第三者に対してのことであって、その個人情報の本人が公開を請求している場合は、個人情報であっても公開されるべきであるとした。

一方教育委員会側は誰が請求人であっても、非公開情報は非公開情報であるというのが情報公開条例の建前であるから、情報公開条例によって個人情報の公開を求めることはできないとした。

現在は情報公開条例と別に個人情報保護条例が作られ、個人情報を本人が公開請求することができるようになったが、個人情報保護条例が未制定の時代には、このように情報公開条例によって個人情報をその本人が公開請求できるかが問題になることがあったのである。

最高裁は平成一三年に個人情報保護条例が未制定の段階では情報公開条例によって個人情報の本人はその開示を請求することができることを認めたが、このとき福岡市情報公開審査会は教育委員会の方の主張を認める答申を行い、教育委員会もそれを受けて審査請求を退けた<sup>(8)</sup>。

おわりに

今回、福岡県・福岡市・北九州市の情報公開制度について論じたが、実は福岡県で情報公開制度をいち早く実施し

たのは春日市である。

情報公開の理念は、石村善治福岡大学名誉教授によると、今から一〇二年前、明治一五年立憲改進黨に所属する小野梓が「国憲汎論」の中で、国家行為の公開を宣言しているのが最初であろうといわれている。

しかし、具体的に情報公開の機運が高まってきたのは、昭和四〇年代後半からであり、春日市の場合は昭和五五年一二月住民六二二人からの「市政情報公開条例及び個人情報保護条例の制定について」の請願が、具体的な制度化のとりくみのモチベーションとなったのである。

春日市の情報公開条例制度が始まった当初は、各地での情報公開制度が進んでいなかったため、市の閲覧コーナーには東京・大阪・奈良など、遠方からの来訪者も多く、住民以外の利用者の中には、研究者、あるいは、居住する自治体では情報公開制度がないため、必要とする情報を公開して貰えず、やむなく春日市で情報を入手する利用者もあつたとのことである。

今回、修士論文を作成するに当たって、春日市以外の福岡県の自治体の情報公開制度を対象としたのは、広く紹介されている春日市のそれに比べ、他の福岡における自治体の情報公開制度に関する研究の少なさを目の当たりにしたことも一因である。<sup>(9)</sup>

(註)

(1) 福岡地判平成一一・四・二六・判夕一〇〇一号二二〇頁。



## 福岡県における情報公開条例制度（赤司）

- (2) 福岡高判平成二三・一・二五裁判所HP判例検索。
- (3) 最判平成一五・六・一〇判夕一一三一号一〇七頁。
- (4) 福岡高判平成一七・六・二四裁判所HP判例検索。
- (5) 福岡地判平成一二・五・八判例集未登載。
- (6) 福岡高判平成二三・九・一八判例集未登載。
- (7) 最判平成一七・七・一四判時一九〇八号一二二頁。
- (8) 福岡県情報公開審査会答申集 平成九年三月。
- (9) 春日市の情報公開制度については下記参考文献の(3)で紹介されている。

### 参考文献

- (1) 情報公開条例の論点  
著者 奥津茂樹 発行所 ぎょうせい
- (2) 情報公開条例の研究―適用除外事項をめぐる答申と裁判例  
編集 第二東京弁護士会 発行 花伝社
- (3) 情報公開条例  
編著者 兼子仁・関哲夫 発行所 北樹出版
- (4) 情報公開制度論―地方行政における公開システム  
著者 本田弘 発行所 北樹出版
- (5) 情報公開の構造と理論―情報公開条例を中心に  
著者 西鳥羽和明 発行所 敬文堂