

# 交際費をめぐる情報公開

景 山 弘

岡山理科大学理学部

(1995年9月30日 受理)

## I 「知る権利」と情報公開制度

現代は情報化社会といわれているが、情報の価値が高くなり、これをめぐる社会的諸関係が非常に重要になってきた。政治、経済、社会及び文化の諸領域で情報の占める比重が圧倒的に高まったことに応じて、そのような情報に近づき、それを入手し、利用する可能性をもたらすものとして「知る権利」が登場してきた。「知る権利」は、当初では、報道の自由、出版の自由のような情報の送り手側における自由の問題に焦点が当てられ、それとの関連で取り上げられていた。

現代社会においては、情報の重要性が増大したにもかかわらず、国民にとって必要な情報が得にくくなるという状態が顕在化するにつれて、「知る権利」は次第に情報の受け手としての国民の基本的権利であるという認識がなされるようになってきた。国民が主権者として国政に参画するためには、正確かつ豊富な情報が国民一般にもたらされる要があり、そのためには、「送り手」の権利、自由が保護されねばならないのと同程度に、「受け手」の権利、自由も保護されなければならないであろう。

「知る権利」の憲法上の位置づけについては、憲法上「知る権利」の保障を直接明示する規定は見られないが、前文の国民主権の原理に基づき、具体的には、21条の「表現の自由」を初めとして基本的人権の保障規定（13条、15条1項など）に基づくとともに、自治体レベルにおいては、さらに92条の「地方自治の本旨」としての住民自治の原理に基づく基本的人権として保障されているものと考えられている。

また、我が国で1979年9月発効の国際人権規約Bの19条に定める「表現の自由」のなかで規定されており、この規定は表現の自由をめぐる現代的状況のなかで新しく提唱され、展開されてきている「国民の知る権利」をも取り込んでいる。

このように「知る権利」は基本的人権の一つとして憲法上保障された権利であり、また国際的にも認められた「新しい人権」ではあるが、いまだ抽象的・プログラムの権利であって、実定法の根拠なしに直ちに具体的権利として、国家・自治体の保有する公的な情報に国民が直ちにアクセスする公開・開示請求権であるとはいえないと考えられており、この請求権を付与するか否か、また、いかなる限度で、どのような要件の下で付与するかは、すべて国・自治体の立法政策の問題である。したがって、公開・開示される公文書に

において、如何なる文書が、また、文書のなかでどの範囲までが開示され、非開示となるかは、畢竟公開・開示する国・自治体の立法政策にかかっていると見える。

今日、高度情報社会の進展、行政機能の拡大とこれに伴う情報の集中、さらには行政への積極的参加を通して開かれた行政を実現しようとする行政の民主化の要請の高まりなどの状況の中で、この「知る権利」が法的に保障された具体的権利として制度的に保障するための情報公開制度を確立することが求められる。

情報公開制度に対する国の取り組みは、1979年以降情報公開を求める動きが活発化するとともに、80年5月の閣議了解「情報提供に関する改善措置について」で、行政の適正、能率的な運営に留意しつつ、一層円滑な情報の提供を図る見地からその改善充実に努めることとされ、国民から公開請求があった場合に各省庁が公開の可否を判断する「行政情報公開基準について」という申し合わせを定めて、これに対応していたに過ぎなかった。やっと94年制定の「行政改革委員会設置法」において、2年以内に情報公開法案の意見具申を行うことが規定され、ようやく法律制定に向けた本格的な検討が始まった<sup>2)</sup>。

これに対し、自治体の保有する公文書等の情報の公開を定める条例は、82年4月1日施行の山形県金山町を始めとして、95年4月までに45都道府県を含む258自治体において制度化（うち要綱によるものが岡山県ほか4県11市町、県レベルで未制定は青森、奈良両県）され、着実に地方自治の制度として定着しつつあり、国以上にその制度化が先行している。そして公開制度の実施に伴って、環境や開発に関する情報、教育関係の情報、交際費・食糧費等の使途に関する情報など様々な情報が住民に公開・開示されてきている。まさに「情報の公開は、府民の府政への信頼を確保し、生活の向上をめざす基礎的な条件であり、民主主義の活性化のために不可欠のものである。府が保有する情報は、本来は府民のものであり、これを共有することにより、府民の生活と人権を守り、豊かな地域社会の形成に役立てるべきものである。このような精神のもとに、府の保有する情報は公開を原則とし、個人のプライバシーに関する情報は最大限に保護しつつ、公文書の公開等を求める権利を明らかにすることにより、「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保に資するとともに、地方自治の健全な発展に寄与するため、この条例を制定する」（大阪府公文書公開等条例前文）との規定<sup>3)</sup>は、この間の事情を正鵠に表現しているといえよう。

## II 情報公開制度といわゆる「官官接待」

95年7月、各地の市民グループのメンバーらが名古屋市で「第二回全国市民オンブズマン大会」（主催・全国市民オンブズマン連絡会議）を開き、「補助金行政の下で、食糧費などによる中央省庁などの役人を自治体の役人がもてなす、いわゆる「官官接待」が日常化しており、汚職事件や風通しの悪い行政の温床になっている」として、各自治体の情報公開条例に基づき、47都道府県、12政令指定都市に対して、東京事務所・秘書課・財政課に係る93年度分の食糧費支出の公開を求めた結果が報告された。その結果、これまでに自主

公開した自治体も含め、40道府県、10政令指定都市の2課1事務所だけでも、その総額は29億7千万円に上っており、1自治体当たり6千万円弱となっていることが判明した。これら食糧費等の大半（約82%）は接待・懇談費に充てられたと見られることから、市民グループでは、全国で監査請求や住民訴訟を起こし、贈収賄容疑で刑事告発の検討をもうたった「官官接待の根絶をめざす名古屋宣言」を決議し、官官接待の「不透明性」「犯罪性」「後進性」を指摘した。なお、同グループでは、自治体全体の官官接待費用の年間総額は「3百億円を超える」と推定している<sup>4)</sup>。

### III 交際費等の接待費用の予算制度上の位置づけ

最近、情報公開条例に基づいて住民が地方行政のあり方を問う事例が増加している。このような状況のなか、住民や全国市民オンブズマン連絡会議による行政機関の接待費等に関する公文書の閲覧・公開請求が行われた結果、地方自治体が上級官庁の公務員等による視察や協議が行われたりした際に、関係者を料亭やホテルなどに招いて接待することが、半ば慣行化しているといわれている。そこでこうした接待行政に批判が向けられ、接待に要する費用の支出の適法性をめぐって、しばしば住民訴訟が提起されてきた。勿論、これまでの判例は、自治体が事務事業を遂行する過程で行われた接待は、いずれも社会通念上社会的儀礼の範囲にとどまる程度の接遇は許容されるとし、裁判所は接待費の支出が「違法な公金の支出」に当たることを簡単には認めていなかったが、近年行き過ぎた接待が違法となることを判示し、接待行政に警鐘を鳴らす判決が出されるにいたった。

そこで、自治体の予算上これら接待に要する費用の計上は、交際費については、「対外的に活動する地方公共団体の長その他の執行機関が、その行政執行の円滑な運営を図るため、関係者との懇談や慶弔等の対外的な交際事務を行うのに要する費用で、交際費という予算科目から支出される経費」であり、関係機関の差異により、(1)長（長部局）交際費、(2)教育委員会等のその他の執行機関の各交際費、(3)議会交際費として通常計上（これらの経費は予算・決算上「款」自体が別）されており、それぞれ「款」のうち「項」、「目」のなかの「節」として、議会のチェック対象項目となっている。さらに、長交際費、副知事・助役交際費等多様な区分が設けられている（「節」長部局交際費の「細節」になり、議会のチェックが及ばない項目）が、交際費の支出目的の差異によって、例えば a. 慶弔（見舞い）、b. 餞別、c. 賛助（協賛・広告・会費等）、d. 接遇（接伴・懇談）等の費目に分類することができよう。予算科目のなかには「交際費」との区別が、部分的にせよ、微妙な科目が他科目に見受けられる。例えば、接遇目的の会合に際しての飲食代についてみると、「食糧費」等（「会議費」・「会議接待費」などの項目名）で計上されている（予算科目上は〔事業費や管理費等〕「項」「目」のなかの〔需用費〕「節」中の「細節」として計上）。もともと食糧費・会議費等は、「食糧難の戦中・戦後に、行政機関等における弁当代として計上されたのが始まりと言われ、会議の際に出される茶菓子代などが本来の目的」であったとい

われる。国庫補助対象事業においては、事業費の一定割合が事務費として補助金の対象となっており、この事務費のうちに食糧費等が含まれている。しかして、予算科目としての交際費の予算額・実支出額の多寡は、交際費的な費用のうち、接遇の飲食代に当てる費用を捻出するために「節」や「細節」への具体的な振り分け方如何（例えば接遇の際の飲食代を本来支出すべき事務事業等に伴う経費からではなく、他の事業等の食糧費等からの支出とするなどの方法で）により、場合によっては交際費・食糧費等の接遇に要する経費の総額は大きく変わってくることに留意する必要があるだろう。現に、今回の開示資料を分析した結果、土木部内の3課の公共事業関係の事務費が、予算の少ない知事部局の秘書課など他課の食糧費等の使用に回されて(科目更正の手続き)、懇談費用に充当されていた事例が判明したことが新聞紙上で報じられている。

これらの経費支出に当たっては、他の経費と同様、通常、支出負担行為→出納長・収入役に対する長の支出命令→債権者等への支出という手続(地方自治法232条の3・同条の4)を経ることになる。ただし、外部の者(交際の相手方・債権者)への個々の支出ごとの支出命令を必要とするこのような取扱方法が原則であるが、交際事務の中には迅速な現金支給を必要とする場合が多いため、法令・財務会計規則に基づき、部下職員への「資金前渡」の方法が認められている(地方自治法232条の5②、施行令161条①参照)。この随時または定期的に一定の金額を担当職員に前渡する方法は便利なので、この方法を採用する自治体が多い(この場合の支出先は前渡資金受領職員であり、後記の最高裁判決に係る大阪府・栃木県両知事交際費の支出先は、いずれもこの資金前渡の方法によっている)。

また、交際費等の支出に係る関係文書としては、①支出命令書(支出決定・支出負担行為書)・相手方の請求書(支払調書等)、②領収書・支出証明書(支払証明書)、③精算書(戻入書・精算報告書・前渡資金精算書等)、④現金出納簿(前渡資金出納簿)、⑤その他(歳出予算(決算)事項別明細書・予算差引簿の中の交際費・会議費等に関する部分、前渡資金を金融機関に預入している場合の預(貯)金通帳などが挙げられよう<sup>9)</sup>。

#### IV 裁判所の判決にみる交際費等の接待関係費用の「公金支出の違法性」

官公庁間の接待に関してはその行き過ぎが問題とされてから、68年2月に中央官庁職員の地方出張に際しての接待について自粛自戒を促す自治事務次官通知が、さらに79年11月には都道府県知事に対して「官公庁間の接待及び贈答品の授受は行わないことはもとより、官公庁間の会議等における会食についても必要最小限にとどめる」等を内容とする官庁綱紀の肅清に関する申し合わせに準じて、万全の措置を執るように通知するなどしている<sup>9)</sup>。そこでこうした接待行政に住民の批判の眼が向けられ、接待に要する交際費〔費目のうち、d. 接遇(接伴・懇談)に該当する経費〕や食糧費等の費用の支出の適法性をめぐって、情報公開審査会に対する公開申し立てや情報公開条例に基づく住民訴訟が提起され、これに対する裁判所の判断も積み重ねられてきた。

ところで、地方自治法242条にいう「違法若しくは不当な公金の支出」とは、法令の規定又は議会の議決に違反する支出をいうとされており、また、同法232条1項は、当該普通地方公共団体の事務を処理するために必要な経費を支弁する旨を定めている。判例の多くは、従来から当該普通地方公共団体において、外来者等に対し社会通念（社交儀礼）上相当と認められる範囲内の接遇を行うことは、当該普通地方公共団体の事務に含まれるものと解している。したがって、この判決の論理を前提とすれば、交際費・食糧費等支出の適否、すなわち、接待が社交儀礼上相当の範囲を超え、社会通念上著しく妥当性を欠くものというべきか否かの判断となろう。自治体の交際費・食糧費等接待に要する費用の支出の妥当性については、しばしば住民訴訟として裁判に持ち込まれたが、従来の下級審の判断は、社会通念上相当と認められる範囲内の接待をすることは許されると解した上、当該支出がこの範囲内のものであるかどうかを検討している。

そして、補助金を得るために国・県などの補助金交付主体と意思疎通を図らねばならない立場にある自治体に一定の理解を示した上で、料亭等において芸妓を同席させての接待については裁量権の逸脱・濫用などを理由に公金支出を違法とするが、芸妓を同席させない接待については適法とするのが今までの判決の流れであった（もっとも芸妓を同席させた費用の支出について、著しく妥当性を欠いているとまではいえないとした事例も見受けられるが、その理由については後記）。接待が社会通念上相当と認められる範囲内にあるかについて、これらの判例では、A) 事務遂行上、接待を行うことが妥当（その事務との関連性の有無と接待に伴う会合をもつ必要性）であること、B) 接待の内容が妥当（費用の金額、費用の内に含まれる接待の内容、経済的利益の供与の有無等）であること、の2点について判断しているといえる<sup>7)</sup>。

最高裁は、これらの下級審の判断を殆どそのまま踏襲しており、先ず、A) に関して、自治体の行う接待が「住民の公租公課によって賄われている」ことを考えれば、住民の信託に基づいて、法律・条例にしたがって、住民の福利の増進を目的として事務遂行の過程で行われることが必要である。したがって、自治体の長がその職務と無関係に行った私的な交際（接待者自身の遊興目的）のための費用を公金から支弁することが許されないのは当然であろう<sup>8)</sup>。次に、B) に関して、例外はあるものの、芸妓花代が含まれていることをもって、ただちに当該接待費の支出を違法としたものとはいえないが、違法性を判断する一つの要素となったことは間違いない。したがって、自治体行政事務の執行の必要からみて、芸妓の同席が当然許容範囲内であるといえないのは当然であろう。

先ず、接待行政における社会通念上の許容される範囲の判断について真正面から取り組んだ最高裁判決としては、市が計画していた建設事業の財源として県から補助金の交付や起債の許可を得るために、2度にわたって関係県職員に対して事業計画の説明、懇談の場を設け意見調整を行ったが、その際市長主催で料亭やホテルで夕食等の接待を行い、その費用（1人当たり1万8千円ないし1万3千円）を市の交際費から支出したことは、社会

通念上許される範囲を越え、自治体の支出として全く合理的根拠を持たない違法な公金の支出であるとして提起された市川市接待費支出訴訟<sup>9)</sup>に対して、最高裁は社会通念上相当と認められる範囲の接待をすることは、地方公共団体も社会的実態を有するものとして活動している以上許容されるものというべきであり、本件2回の接待における目的、出席者の顔ぶれ、会場、時期、接待の内容、所要経費等を勘案すれば、社会通念上妥当な範囲内のものと認めるのが相当であるとする差戻後の控訴審判決を支持して、「市が本件各事業計画について県当局者との間で意見調整等をした機会に行われた本件各接待は、社会通念上相当な範囲にとどまるものであって、その費用に充てるために交際費を支出したことが違法であるとはいえない」との判断を下した。本件接待は料亭、ホテルでの接待ではあるが、補助金を得るために行われたものであり、また芸妓も同席させていない通常の典型的な接待といえよう。しかしながら、具体的に接待と職務執行との関連性及びその内容についての認定事実に対する評価において首肯しえない点もあり、さらには、公費天国の現状に対し寛容にすぎるとの批判もできよう。

次に、岐阜公金接待費訴訟(I)<sup>10)</sup>において、一部事務組合が県知事以下県職員6名を招き、接待側7名を加え、計13名が列席して宴会を開き、飲食費15万円余、芸者4名に対する花代9万円余、二次会の遊興費4万円余、計29万5千円余の公金を支出したことは社会通念上社交儀礼の範囲を逸脱しており、「違法な公金の支出」に当たると判断した。このなかで、『「普通地方公共団体の長又はその他の執行機関が、当該普通公共団体の事務を遂行し対外的折衝等を行う過程において、社会通念上儀礼の範囲にとどまる程度の接遇を行うことは、当該普通公共団体も社会的実態を有するものとして活動している以上、その事務に随伴するものとして許容される」が、「それが公的存在である普通地方公共団体により行われるもの」なので、「対外的折衝等をする際に行われた接遇であっても、それが社会通念上社交儀礼の範囲を逸脱したものである場合には、その接遇は当該普通公共団体の事務に当然伴うものとはいえず、これに要した費用を公金により支出することは許されないものというべきである」。このことは「一部事務組合の管理者等の執行機関が行う接遇の場合であっても同様である』とする。そして「本件宴会がもたれた趣旨は、組合が岐阜県当局者に対し、事業計画に関する要望を伝え、両者間の意思の疎通を図ることにあったというのであるが、本件宴会による接待が行われるに至った経緯、宴会に要した費用の総額、また、これに相当高額な芸妓花代も含まれていること、更には二次会で遊興した費用までも組合において負担しているなどの諸点に照らすと、本件宴会による接待は、組合がその事務を遂行する過程で、社交儀礼の範囲にとどまる程度の接待を行ったという態様・内容のものであるとは言い難く、これを客観的にみて、岐阜県当局者に対する宴会による接待それ自体をその主たる目的とするものとみられても止むを得ない態様・内容のものであって、組合が行う接待として社会通念上社交儀礼の範囲を逸脱したものとわざるを得ない」と判断した。

ところが、一方岐阜公金接待費訴訟(II)<sup>11)</sup>において、前記一部事務組合が堤防視察にきた中央官庁幹部4名と接待側の計11名で、芸妓3名の花代を含む宴会費用20万円余を公金支出した接待について、「接待にいたる経緯(中央官庁と連絡を密にする必要がある)、その態様・内容等に照らすと、本件接待が同組合にとって社会通念上儀礼の範囲を逸脱したものとは断じ難いといわなければならない」と判示して、その公金支出の違法性を否定している。

この外見上は類似しており、二次会を除く両接待に係る費用の1人当たりの経費に大差がない2つの事件について、しかも最高裁の同一小法廷・同一裁判官が、相反する結論を導き出している。この場合、自治体等と関係行政機関との意思疎通を図るためには、二次会まで接待して、その費用まで公金で支払う必要はないといえるであろうが、しかしながら、ただそれだけの理由であれば、二次会の費用だけを違法な公金支出だといえばよいのであって、どうもそれだけの理由で判断したのではなさそうである。両判決を詳細に検討してみると、何の目的で宴席を設けたかによって判断が異なってきたように思われる。すなわち、公金を支出する以上、その宴会開催に確たる目的が存し、その目的達成のために有意義であるとともに、社会的に許容される金額の範囲内でなければならないと考えたのではなかろうか。つまり、岐阜公金接待費訴訟(I)では「客観的にみて、県当局者に対する宴会はそれ自体を目的」とするものであるから、公金支出を違法としたのであって、どうも金額の多寡、芸妓の同席の有無だけで判断したものではなさそうである<sup>12)</sup>。

地方自治体が上級官庁の視察を受けたり、関係団体と協議したりする際に、関係者を料亭、ホテルなどに招いて接待するのが、半ば慣行化しているといわれている。だが、これまでの判例は、接待はいずれも社会通念上社交儀礼の範囲内のものであったと認定し、接待費の支出を「違法な公金の支出」に当たるとは認めていない。したがって、確たる目的のない接待や行き過ぎた接待が違法になることを明示した判決は、接待行政に警鐘を鳴らす最高裁判決として重要であり、野放図な接待行政の弊風が、これを契機に改められることを期待しよう。

さて、①これまでの判例は「社会通念上相当の範囲」或いは「社会通念上妥当な範囲」、「儀礼上許された範囲」としてその範囲を越える場合は裁量権の濫用であるとする。判決は「公的存在である普通地方公共団体により行われる」接待は、事務執行上「社会通念上儀礼の範囲」を逸脱してはならないとするが、その範囲を明確に示してはいない。これまで下級審判決のみならず、前記最高裁判決においても、裁量の範囲であるとしつつも、何をもって妥当な範囲とするかの積極的な基準を示していない。②接待目的についても、何をもって「客観的にみて、宴会による接待自体を主たる目的」と認定するのか。懇談会での話し合いの内容まで立証する必要(アメリカでは非公開審理(in camera review)が認められており、裁判官だけに対して立証できる)があるのか。さらに、上級官庁なるが故に、連絡調整という確たる目的があり、宴会自体を目的とする接待と異なるから許容され

るのであろうか。その基準、認定判断に苦しむとともに、関係文書の公開範囲などの点で、訴訟に影響を及ぼすこととなろう。

その意味で、前記「官官接待」の報道において、93年度に「コンパニオン代」として総額約百万円を公金支出した事例が報じられたが、芸妓の花代同様、違法性を判断する一つの要素として、「コンパニオン代」の支出を違法だとの判断を下すであろうか。

## V 公文書等の情報公開を阻む適用除外事項（非公開情報）

情報公開制度においては、自治体の保有する情報＝公文書等は公開が原則であるとしても、公開することにより個人のプライバシーを侵害することとなるものなど、情報公開制度の下においても、一定の例外事項を設けて非公開とせざるを得ない情報もあろう。ただ、この公開原則の例外として非公開とすることができる情報の範囲＝適用除外事項をどのように定めるかは、条例を制定する自治体の立法政策に係る事柄であるとはいうものの、情報開示請求権を制限するものであることから、あらかじめ、できる限り限定的かつ明確に定められていなければならない。何となれば適用除外事項の定め方如何によっては、情報公開条例を制定することにより、逆に非公開の情報が法定されて「情報非公開条例」ともなり得るからである。また、適用除外事項は公開義務を免除して、適用除外事項に該当する情報を非公開とすることを実施機関に許容するものであって、非公開を義務づけているものではない。そこで適用除外事項の規定の仕方としては、I) 情報の定義、すなわち公開を実施する機関の指定を通じて公開対象情報をまず絞り、次に、II) それらのうち、一定の範疇に属する情報を非公開とする二重のスクリーニングを行う方法が講じられている。

各自治体の条例は、きわめて多様な条文の規定方法をとるが、実質的にほとんど差異のない、次のような適用除外事項が規定されている。

- ①法令等で非公開とされる情報⇨条例は法令の規定に抵触しない範囲において定め得るもの（憲法94条；地自法14条）であり、法令の規定に基づき公開することができないとされている情報は公開することができない。これには明文の規定によるもののほか、多目的利用を禁じているもの、個別法令により守秘義務が課されているものも含まれる。
- ②個人情報（プライバシー情報）⇨情報公開により個人のプライバシーが侵害されることがあってはならないことから、個人のプライバシーが侵害される恐れのある情報を非公開とする措置を講ずる必要がある。また、近年プライバシーの概念が、自分に関する情報は自分自身でコントロールできる権利という、より積極的、能動的な権利として扱われていることから、自己に関する情報の開示請求のルートを確立することが求められている。情報公開条例の中には何らかの形で自己情報の開示請求権について定める自治体も見受けられる（大阪府、埼玉県など）。交際費等の関係において、公開することにより個人のプライバシーが侵害される恐れのある情報としては、個人の所属・身分・氏名・経歴などである。なお、接遇の相手方となった中央官庁等の公務員や自治体等の首長・議員等「公的地位ま



たは立場」にある者を明示的に個人情報から除外する例も見受けられるが、判例は個人情報として肯定しており、この点に関しては、今後検討の要があらう。

③法人等情報(企業秘密)の企業などの法人の事業活動上の利益は、情報公開制度の下においても保護される要があらう。そこで、公開することにより法人等の正当な活動利益を害する恐れのある情報は非公開とする措置を講ずることが必要である。具体例としては、(ア)技術のノウハウの他技術上の秘密に係る情報、(イ)営業活動上の秘密に関する情報、(ウ)信用力に関する情報、(エ)専ら法人等の内部に関する情報などであらう。一方、企業等の法人の自由な活動が原則として保障されるとしても、今日、企業等の社会的役割や社会的影響力が増大したことに伴い、その社会的責任も重視され、その活動は社会公共的な制約を受けると考えられる。そこで、企業等の事業活動が人の生命・身体又は健康を害したり、また、違法な行為や著しく不当な行為により市民の生活に影響を及ぼすような場合には、仮に企業等の活動利益を害することが明らかな情報であっても公開すべき公益上の必要があると考えられ、公開とする措置を講ずる要があらう。

④犯罪の予防・捜査等に関する情報。

⑤国等に関係する情報(国や他の自治体との協力関係を著しく損なう恐れのある情報)。

⑥行政運営情報の開かれた行政を目的とする情報公開条例からすると、行政執行上の情報が広く公開されなければならないことは当然と云えよう。しかし、行政執行上の情報のなかには、公開することにより、行政の公正又は適正な執行を妨げ、結果的には市民全体の利益を損なうことになるものもあり、そのような情報については非公開とする措置を講ずる必要がある。行政情報の範囲が非常に広いため、非公開範囲を類型化し、それぞれについて厳格な要件設定を行い、非公開の範囲がいたずらに拡大されることのないように配慮しなければならない。具体的には、公開することにより(ア)公正又は適正な意思決定に著しい支障を生ずる恐れのある情報(意思形成過程情報)、(イ)事務事業の公正を害したり、適正な執行を妨げることとなる情報(事業執行過程情報)、(ウ)機関内部、機関相互又は国等の機関との間における審議、検討、調査研究等に関する情報(合議制機関情報)などに大別することができる。

このほか、公開請求に係る公文書の一部に適用除外事項に該当する情報が記載されている場合は、その部分をできる限り切り離し、残りの部分(部分開示)について、また、一定期間を経過すれば公開が可能な情報(時限後の開示)は、その期間経過後において、それぞれ公開すべきであるから、条例にその旨を規定して積極的に公開すべきであらう。

ただ、条例への羈束性、分類方法、規定文言は条例ごとに様々であって、適用除外条項そのものは「……に関する情報」等の形式的要件に、例えば「公にすることにより著しい支障を及ぼすおそれがあるもの」等の実質的要件を上乗せする規定が多い。憲法上「知る権利」が抽象的権利であるとすれば、個別の判断は憲法の理念を斟酌しながら規定文言に即して解釈する要があり、同種の情報であっても、条例によって公開又は非公開と異なる

結果を生じることもあり得るであろう。

神奈川県「公文書等の公開に関する条例」を例にとれば、第5条5号で「県の機関又は国の機関が行う検査、監査、取締等の計画及び実施細目、争訟及び交渉の方針、入札の予定価格、試験の問題その他の事務又は事業に関する情報であって、当該事務又は事業の性質上、公開することにより、当該事務又は事業の目的を失わせ、又は当該事務又は事業の円滑な実施を著しく困難にするおそれのあるもの」と規定するが、①前段で規定する例示の事務又は事業、その他類似・関連するものを含め、いずれもその性質上一定の機関・範囲での公文書の公開は行わない(例えば試験問題の事前公開など)。この場合には、例示された事務又は事業等に該当するか否かが争点となりそうで、見解の分かれるところとなるであろう。②後段の規定は「実施の目的を失わせる」と「円滑な実施を著しく困難にする」の二つの要件の解釈をめぐって主要な争点となり、見解の分かれるところとなるであろう。もっともこの規定の仕方は、東京都及び大阪府の情報公開条例のように、事務事業の「実施の目的を失わせる」という要件を「執行に著しい支障を及ぼす」に含めて規定しているが、両者間に大した相違はないであろう。

## VI 接待費等の関係公文書公開をめぐる多様な公開範囲

情報公開条例に基づいて、食糧費等の用途について、その公開を求める請求を各地市民グループが行った結果、今回のいわゆる官官接待の実態の一部が判明し、その後続々と懇談会等による接待の内容(相手方省庁、待遇内容、コンパニオン同席の有無など)を明らかにした報道がなされてきたが、請求対象となる文書の形態、公開範囲の広狭は各自治体によってかなり差がある。あえてこれを大まかに類型化かつランク化して整理するならば、第一は全面公開(個人を含め、交際の相手方の氏名等も全部公開)であり、交際費の用途を完全に公開している例としては那覇市や逗子市がある。第二は個人情報とか、行政の公正又は適正な執行を妨げるとかを理由として、部分公開(公開範囲の広い方から、大まかに(相手方の関係情報のみについて)4つの類型化)とするケースであり、1)一定範囲に限っての相手方個人名等(住所・地位)のみを非公開とするもの。例えば、費目が慶弔や見舞いである場合や公務員・公職者を除いた相手方個人名等を公開の対象とする。2)このような範囲の限定をしないで、相手方個人名等のみを非公開とするもの。3)これに相手方団体名及び用途の詳細(支出年月日、費目、金額)等も加えて非公開とするもの。交際費の費目が慶弔である場合に限って個別の金額等も非公開とするケースもある。4)全面非公開に近いもの。例えば、支出年月日、費目、金額等のみ、あるいは月、会計年度ごとの「総額」のみを公開するもの。第三は全面非公開とするケースである。今回の市民グループの公開請求に対し、東京都は個人情報にかかわることを理由に全面非公開とした。

(ほかに非公開の5県についてみると、石川・岐阜両県は95年4月から条例施行されたばかりで、それ以前の情報を、また、岡山県は情報公開の要綱は制定しているものの、食糧

費関係文書を、それぞれ公開の対象外としている。香川県は閲覧料が高いため公開請求を断念、高知県は公開の交渉中、青森・奈良両県は公開条例を未制定だが、青森県は食糧費関係の情報を公表した)その他公開範囲の狭い自治体のうちには、公開請求に対する公文書とは別に、費目別の支出件数・総額等を記載した文書を新たに作成、提供している例も見受けられる。

食糧費等の関係文書について公開請求が行われた場合、歳出予算事項別明細書・予算差引簿中の関係予算項目(交際費・会議費・食糧費等)の部分、前渡資金預金通帳、資金前渡の場合の支出決定・支出負担行為関係文書等を請求対象文書として特定して請求するかどうか問題となりうる(自治体によって対応は一定していない)。

また、請求書・領収書類等の証拠書類については、請求対象としての「公文書」かどうか問題になる余地がある(「決済」等の手続きがとられないことから、その公文書性を否定した実施機関もある)。

## Ⅶ 公開請求に対する判例及び情報公開審査会の答申事例

知事交際費にかかる公文書の公開請求について、1994年1月に最高裁第一小法廷は、大阪府知事の交際費に係る公文書の大阪府公文書公開等条例及び栃木県知事の交際費に係る公文書の栃木県公文書の開示に関する条例、また、翌2月に第三小法廷は、大阪府水道部が事業の施行のために行った懇談会等に係る公文書の大阪府公文書公開等条例に係る3件の交際費の用途に関する公開請求についてそれぞれ判断を示した<sup>16)</sup>。

栃木県知事の交際費に係る公文書の栃木県公文書の開示に関する条例6条5号(行政運営情報)該当性については、栃木県知事の交際費に係る現金出納簿のうち、①「交際の相手方が個人であって相手方が識別される170件の情報」は個人情報であることを理由に非公開とすることを認めた。(2)「交際の相手方が個人であって相手方が識別されない33件の情報」は「交際の相手方の氏名が明らかにされるものでない以上、相手方に不満、不快の念を抱かせるような事態を招くことは考え難く」行政運営情報には該当しないとして公開を妥当とした。③「相手方が法人等である219件の情報」は公開によって「交際の相手方との間の信頼関係あるいは友好関係を損なうおそれがあり、交際それ自体の目的に反し、ひいては交際事務の目的が失われるおそれがある」、さらに交際費の支出に係わる知事の裁量に影響を与え「知事の交際事務の適切な実施を著しく困難にするおそれがある」として、こうしたおそれがないものを除いて行政運営情報に該当し、非公開にできるとした。そして控訴審の審理が十分に尽くされていないとして、この219件の情報については審理を差し戻した。

次に、大阪府知事の交際費に係る公文書の大阪府公文書公開等条例8条4号(意思形成過程情報)、5号(事務事業執行情報)及び同条例9条1号(個人情報)該当性については、大阪府知事の交際費に係る債権者の請求書、領収書、歳出現金出納簿及び支出証明書のう

ち、1) 交際の相手方が識別され得るものは、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などを除き、同条例において公文書の非公開事由を定めた8条4号又は5号により公開しないことができる文書に、2) 交際の相手方が私人で識別され得るものは、交際内容等が一般に公表、披露されることがもともと予定されているものを除き、同条例において公文書の非公開事由を定めた9条1号により公開してはならない文書に、それぞれ該当するとした。そして控訴審が交際相手方が識別されるか否かなどの区分をしていなかったため、すべての情報についての審理を差し戻した。

この2つの最高裁判決（以下「知事交際費判決」という）の判断の根拠となった論旨は当然同じであって、その判断基準は「交際相手方が識別されるか否か」で、交際相手方が識別される場合、①個人であるときは個人情報、②そうでないときは行政運営情報をそれぞれ理由として非公開を認めるものである。そして栃木県知事交際費の33件のように、交際の相手方が識別されなければ公開しなければならないとした<sup>17)</sup>。

この判決が出される背景についてみると、当時、都道府県レベル、市町村レベルでも、情報を完全公開している那覇市及び逗子市を除き、交際の相手方が個人である場合、つまり相手方が識別される情報は原則として非公開とする取扱いの実態に沿った判決であるといえよう。また、判決は行政運営情報を理由に非公開を原則として認めているが、その一方で「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、自治体の事務事業に「困難」や「支障」をもたらすおそれのないものについては行政運営情報に該当しないとしている。これは交際の相手方が団体である場合は市町村の殆どが公開しているという実態を踏まえ、今後差戻審（東京・大阪両高裁）においてこれらが公開される余地が多分にあると見てよいであろう。つまり今後の審理において交際の相手方が団体である場合に「外部に公表、披露されることが……予定されている」か否かが争点となるであろう。

さらに、大阪府水道部が事業の施行のために行った懇談会等に係る公文書の大阪府公文書公開等条例8条4号（意思形成過程情報）又は5号（事務事業執行情報）該当性については、大阪府水道部が事業の施行のために行った懇談会等に係る支出伝票及びこれに添付された債権者の請求書と経費支出伺は、その懇談会等が事業の施行のために必要な事項についての関係者との内密の協議を目的として行われたものであり、かつ、その文書を公開することによって、その相手方等が了知される可能性があることについてその判断を可能とする程度の具体的な事実を主張、立証しない限り、同条例において公文書の非公開事由を定めた8条4号又は5号により公開しないことができる文書に該当するとはいえないとして上告を棄却した<sup>18)</sup>。

この最高裁判決（以下「水道部判決」という）の論旨とするところは、府水道部が行う懇談会等が条例8条5号所定の交渉等事務事業として執行される場合、(1)特定の事務の円滑、適正な遂行を図ることを目的として交渉、懇談を行うもので、一定の具体的な問題意

識をもって行われるもの（例えば、水道事業のための買収予定地の個々の関係者等に対する事前の意向打診、個別折衝等を目的とする会合・懇談を行う等）と、(2)特定の事務の円滑、適正な遂行を図ることを目的とするのではなく、懇談会それ自体が目的であるもの（国等の関係官庁や水道部内部での一般的な友好、信頼関係の維持増進を目的として行われる会合で、儀礼的な性質のもの。懇談以外では、慶弔、祝儀、餞別等も同じであろう）がある。「(1)の懇談会等に関する文書を公開し、その記録内容等から懇談会等の相手方が明らかになると、相手方において、不快、不信の念を抱き、また、会合の内容等について様々な憶測等がされることを危惧することも考えられ、その結果、以後会合への参加を拒否したり、率直な意思表示を控えたりすることも予想される。そうであれば、このような文書を公開することにより当該又は同種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があることは否定できない」が、「(2)の懇談会等に関する本件文書については、これを公開しても、(1)で述べたような不都合な事態が生ずることは考え難い。」そして、「本件文書を公開することにより、著しい支障を及ぼすようなおそれがあるというためには、府水道部側で、当該懇談会等が企画調整等事務又は交渉等事務に当たり、しかも、それが事業の施行のために必要な事項についての関係者との内密の協議を目的として行われたものであり、かつ、本件文書に記録された情報について、その記録内容自体から、あるいは他の関係情報と照合することにより、懇談会等の相手方等が了知される可能性があることを主張、立証する必要があるのであって、府水道部側において、今まで示した各点についての判断を可能とする程度に具体的な事実を主張、立証しない限り、本件文書の公開による著しい支障を及ぼすようなおそれがあると断ずることはできない筋合いである。」と判示した。

本件判決は、府水道部の接待費等に関する公文書の原則公開を認めたことから特に注目された判決である。しかし、ほぼ同時期に下された最高裁第一小法廷の大阪・栃木両府県の知事交際費に関する判決では、公開請求の一部認容した高裁判決をその全部又は一部を破棄して差し戻しており、結果的には本件判決と異なる結論となっている。

この点に関しては、小法廷の間で問題の捉え方に微妙な違いがあるようにも思われるが、知事交際費に関する最高裁判決を視野に入れながら、本件判決を詳細に検討してみよう。

知事の交渉等の事務については、知事が地方公共団体の代表者であることから、広く裁量が認められており、特定の事務の円滑、適正な遂行を図ることを目的とするのではなく、懇談それ自体を目的とする儀礼的な事務としての交際が必要とされ、交際費も地方自治法施行規則15条の別記で「交際費」という予算科目「節」が設けられており、独自の予算上の手当が講じられている。したがって、交際という儀礼的業務それ自体の公正かつ適切な執行を期すること及び交際事務に著しい支障を及ぼすおそれのあること、そしてこの情報を非公開とすることの意味も十分理解できよう。「知事ともあろう長となれば、ある程度の機密の懇談は許容されると解するのが大人の社会であろうと思うが、一般の行政部局の懇談は事情が異なるので、公開の方向に傾くべきである」との見解もある<sup>19)</sup>。しかしながら、

自治体の一機関に過ぎない水道部についても同様の意味での儀礼的な交際事務の存在が認められるか、また、認めてもよいかは問題であろう。勿論、儀礼的な交際は全くないという訳ではないが、知事におけるのと同レベルのものである筈はなく、最高裁判決の判旨で指摘しているように、水道部が特定の目的を持たない顔合わせ的な会合を開く場合であっても、あくまでも水道部の事業の公正、適切な遂行を目的としているものが殆どであると考えられるが、関係情報を非公開とするためには、事業の執行のために必要な事項を関係者と内密の協議を目的とする懇談会であることや懇談の相手方が了知される可能性があり、事業遂行に支障をきたすことについて主張、立証することが必要であるとする。しかし、このことは知事交際費においても同様ではなからうか。なお、行政部局の会合、懇談に要する経費は、予算上、細節「会議費」として処理され、議会等のチェック対象外となっている。

知事交際費判決では、知事が交際費の支出の要否や内容等について広範な裁量を持つことを前提に、交際の相手方が識別されうる文書の公開は、相手方との信頼関係を損ない、交際事務の目的が達成できなくなるおそれがあるため、そのような文書は原則として非公開にすることができると判示し、事務の内密性を問題とせず（あるいはそれを当然の前提として）相手方識別性から一般的・概括的に行政運営情報の該当性を導きだしている。これに対して、水道部判決では、意思形成過程情報・事務事業執行過程への該当性を判断する前提として、まず行政側で接待費等に関する文書が関係者との内密の協議を目的とした行政運営情報に該当し、さらに文書の公開により相手方が識別される可能性があることについて、具体的に立証する責任があるが、その主張がないとして上告を棄却している。すなわち、「事務の内密性」及び「相手方識別性」により、行政運営情報該当性について一定の絞り込みを行い、知事交際費判決では言及していない、具体的な立証責任を水道部側に負わせていることは首肯できない。

行政処分の適法性の立証責任については、通説・下級審判決は処分庁にあるとする。わが国の裁判制度では、アメリカのような非公開審理（in camera review）が認められていない現在、文書に記載されている内容を裁判所で公開しないで、非公開事由該当性をどうやって説明することができようか。しかしながら、「一般的に、公開の法廷で非公開事由の立証をすることは相当に困難であり、相応の工夫を要するであろう。しかし、それだからといって、みるべき工夫をせず、具体的な立証をしなくてよいということにはならない」との最高裁判決にも耳を傾けなければなるまい<sup>20</sup>。

次に、広範な裁量が認められる知事交際費と自治体の一部局に過ぎない水道部の比較的、定型的な接待費等の違いを解消し、両判決の整合性を見出すことも可能とする見解や、知事交際費が他の部局の交際費から賄われることがある実態に注目して、知事交際費かどうかをいう費目の対象の相違だけに帰着させることを疑問視する見解（このことは食糧費関係の公開請求の結果でも予算の流用や部局間の科目更正等の実態の一端が報じられてい

る)もある。また、たとえ、接待費等の用途について、知事と一部局との裁量の幅の差があることを肯定したとしても、それが交際費や食糧費等に係る公文書の公開・非公開あるいは立証責任のレベルでどれほど決定的な違いを生ずることになるであろうか検討の余地がある。さらに、情報公開条例は公文書の公開を原則としているため、通常、部分公開の規定を設け、非公開事項に該当する情報が記録されている公文書でも、その部分を切り離れた残りの部分の公開を認めているので、知事交際費判決のように、単に相手方識別性から一般的に非公開事項該当性を主張することになると、この部分公開規定の意義、ひいては情報公開条例制定の意義そのものを失わせる危険性は否定できないであろう。

ここで、条例で設置された情報公開審査会（非司法的救済方法）により、交際費の公開を適用除外事項とすることの可否を審査して答申した事例を取り上げてみよう<sup>22)</sup>。

交際費に関する情報公開は、行政運営情報、個人情報や事業活動情報などの適用除外事項に該当性の有無を事由として、接待関係の文書等の公開・非公開を実施機関に答申した事例について概観すると、先ず、前記水道部判決と同様の立場から、1) 市長交際費に係る公文書（この請求に係る文書を交際費出納帳と特定）の公開請求に対し「交際費支出の相手方たる個人の氏名、役職名等の記載については、個人情報に該当し、非公開相当。その余の部分はいずれにも該当せず、公開相当」とする事例、2) 知事交際費に係る経費支出伺、支出命令伺書、債権者の請求書・領収書又は支出証明書、歳出予算差引簿の公開請求に対し「著しい支障が生ずる危険性が具体的に存在し、それが客観的に明白であることまで要求しているものとは解されない、公開相当」とする2つの事例がある。

次に、3) 栃木県知事交際費に係る現金出納簿の公開請求に対し「行政運営情報に該当し、非公開相当」とした事例（この審査会の答申が争われたのが、前記栃木県知事交際費判決となった）、また交際費に関する情報のうち、支出の相手方の氏名・団体名等の部分は、非公開とすることができるが、どのような相手方とどのような交際を行ったか明らかとならない部分については公開すべきだとする、4) 市長交際費予算差引簿に係る執行起案書及び支出命令書の公開請求に対し「市長交際費の執行の相手方の氏名、職業、地位、団体名及び債権者である営業者の名称、住所、請求明細、振込先銀行名とその口座番号等は行政運営情報に該当し、非公開相当」とした答申がある。

このような判断に対し、交際費に関する情報公開によって一時的に支障、弊害が生ずるおそれがあるとしても、長期的かつ将来的には交際費等の事務の適正確保という有用性、公益性の方が上回るとの観点により、支出の相手方の氏名、団体名等の部分についても公開すべきとしている判例と同趣旨の判断により、相手方交際の内容を知り得る部分も、行政運営情報に該当しないとして、5) 町長交際費に係る会計書類（支出命令書、支出負担行為伺）のうち非公開とされた「懇談の相手先、支払先の銀行、口座番号、口座名義人」の公開請求に対し「公開することにより行政の公正かつ円滑な執行に著しい支障を生ずることが明らかな情報には該当しないが、特定の個人が識別され、又は識別され得るおそれ

がある情報に該当するので、非公開相当」とする。これに対して、行政行為の客観的適正性を確保するという公益性が公開による支障を上回るとの考えは採用しないと明言し、交際費に関する情報のすべてを行政運営情報に該当とする、6) 知事及び副知事の交際費に係る金銭出納簿の公開請求に対し「行政運営情報に該当し、非公開相当」とする各事例がある。なお、行政運営情報の規定でいう「その他の事務」とは、相手方に手の内を見せられない事務であるとの観点より、そもそも交際事務一般は「その他の事務」には該当しないとす、1) で述べた市長交際費に係る公文書の公開を求めた事例がある。

このほか、7) 知事及び副知事の交際費に関する文書である知事交際費に係る現金出納簿の公開請求に対し「支出の相手方、支出項目の細目、香料及び祝金における知事・副知事の別、一件ごとの支出金額並びに香料、祝金以外の一件ごとの支出項目の種別は適用除外事項のいずれにも該当しないので公開相当。証拠書類は公文書ではあるが、行政運営情報に該当し、非公開相当」とする事例、8) 市長交際費及び役所交際費に係る「①支出命令書、②前途資金精算書、③交際費支出決定書、④交際費の支出について、⑤支出伺」の公開請求に対し「市長交際費及び役所交際費に係る①ないし⑤の各文書に記録された情報のうち、交際の相手方の個人名、所属名、団体名は、個人情報に該当し、懇談場所が明らかになる支出先の名称、住所、電話番号、代表者名、交際費の支出理由は、行政運営情報に該当し、支出先の振込先銀行名、口座名義、口座番号、預金種別、印影は事業活動情報に該当する」とした事例、9) 市長交際費の来客賄に関する領収書並びに請求書の公開請求に対し、「①請求書・領収書に記載されている個人事業者の電話番号、口座番号、印影は、『事業を営む個人の当該事業に関する情報』に該当し、個人情報の非公開事由に該当しない。②請求書・領収書に記載されている個人事業者及び法人の口座番号、印影は『事業活動情報』に該当し、非公開が相当であるが、それ以外は公開が相当」とする事例がある。

知事交際費判決(大阪府)及び水道部判決においては、いずれも飲食店からの請求書が、企業情報の適用除外事由である競争上の地位を害するものであるか争われたもので、第一審の大阪地裁は、請求書には、飲食店の営業上の有形、無形の秘密、ノウハウ等が記載されているわけでないから、これを公開することによって、飲食店の競争上の地位が害されることはないと判示し、一審・控訴審とも公開を認めた。この判断は、破棄・差戻された知事交際費(大阪府)判決においても、請求書が事業活動情報に該当しないという判断は支持されている。

さて、自治体における公金の支出をチェックする方法としては、議会や監査委員による調査・監査のほか、住民監査請求・住民訴訟の途があるが、いずれも一定の限界がある。そのような状況の中で、接待費等に関する文書についての公開請求が認められた意義は大きい。反面、これにより行政機関側の文書の作成・管理等にもかなりの影響を与え、消極的になることも予想される。しかしながら、接待費の金額だけでなく、相手方の氏名まで全面公開している自治体もあるが、全面公開による弊害も特になくという。情報公開条



例の趣旨・目的規定等に沿う適正な運用が望まれる。

### VIII 最高裁の交際費等判決を超えた情報公開審査会の答申

前記の最高裁判決から半年後の94年7月、神奈川県公文書公開審査会は、知事交際費について前記の最高裁判決とは異なる答申を同県知事あてに提出した。

「交際費の相手方が識別されるか否か」について、交際費9つの支出項目ごとに「困難」「支障」を検証しながら公開の判断をした結果、支出項目の香典、不祝儀、祝儀、見舞、懇談、会費、賛助、記念品等、餞別のうち見舞と懇談を除いては、支出の相手方と領収書等が全面公開されることとなった。なお、見舞については「相手方が識別され得る情報の部分」、懇談については「懇談月日、懇談場所及び懇談当事者が識別され得る情報の部分」の非公開が認められたが、一週間後、同県はこの「答申」通りに決定した<sup>23)</sup>。

この「答申」は、1) 交際の相手方の個人が識別される個人情報については、「公表することを目的として作成し、又は取得した情報」であれば例外的に公開できるとし、「社会的儀礼に関する情報、当事者自らが公開している情報等」はこれに該当するという判断基準を示した。その結果、「見舞」と「懇談」はこれに当たらないとし非公開が妥当と判断している。2) 行政運営情報については、「社会的儀礼に関する交際は……他に特段の事情が存在しない限り、相手方の氏名等が明らかにされたとしても、交際それ自体の目的に反せず、また、知事等の裁量に著しい支障を生ずるとまではいえず」行政運営情報には該当しないとの判断を示した。その結果、見舞については、「社会的儀礼」ではあるが、病気入院等に関するものは一般的には、他人に知られたいくないものであり、懇談については「社会的儀礼」ではなく「知事の裁量によって決める性格のもの」であるため、いずれも「特段の事情があるため」行政運営情報に該当し非公開が妥当としている。

最高裁判決に見られるように、交際事務を一律にとらえるのではなく、その支出項目ごとの性格や内容に応じて判断するもので、結局、最高裁判決を超える公開内容となったのである。特に行政運営情報は事務事業の性格や内容に着目した適用除外事項であり、「答申」のような公開内容が条例制定の趣旨に合致するといえよう。

いずれにせよ、交際費の公開をめぐる行政運営情報の判断基準の違いは公開範囲に大きな影響を及ぼしているし、現在話題になっている自治体の財政・秘書両課及び東京事務所における食糧費等による「官官接待」においてもそれぞれの公開範囲の違いは、報道記事が一方的に偏った取材源となって特定の自治体に非難が集中する事態となっている。また、この事態の改善策として食糧費等の見直し、予算額削減や全廃に向けて努力することについては言及するものの、今すぐ全面廃止を打ち出すことを明言した自治体はなく、交際費同様、食糧費等の予算そのものは必要な経費であると考えられている。

ところで、国の予算においても、自治体同様、交際費や食糧費等あるいは類似の予算項目があり、これらの予算を使用して各種懇談会等の会合が行われているが、未だ情報公開

法が制定されていないため、これら経費に係る公文書にアクセスする方法がなく、したがって内容等のチェックができず、公文書公開の面で自治体に比べ遙かに後塵を拝する状態となっている。早期に情報公開法が制定され行政の透明化が図られることが望まれる。

### 参考文献

- 1) 市民的及び政治的権利に関する国際規約(昭和54年8月4日 条約第7号) 19条2項「すべての者は、表現の自由についての権利を有する。この権利には、口頭、手書き若しくは印刷、芸術の形態又は自らの選択する他の方法により、国境とのかかわりなく、あらゆる種類の情報及び考えを求め、受け及び伝える自由を含む」
- 2) 行政委員会設置法(平成6年11月9日 法律第96号) 2条2項「情報を公開するための法律の制定その他の制度の整備に関する事項を調査審議する」。同条4項「行政機関の保有する情報を公開するための法律の制度その他の整備に関する前項の意見具申は2年以内に行う」  
石崎正博：「情報公開はなんのため？」法学セミナーNo. 487, 44頁  
三宅 弘：「法制化の動きは今どこまで」同上, 46頁
- 3) 情報公開・制度化への課題, 情報公開問題研究会中間報告, 79頁
- 4) 1995年7月30日, 読売・朝日・毎日各新聞
- 5) 平岡 久：「交際費と情報公開」, ジュリスト増刊「情報公開・個人情報保護」, 96頁
- 6) 高橋利文：「市が市長交際費をもって県当局者を接待することが違法とはいえないとされた事例」, 判例タイムズNo. 735, 360頁
- 7) 千葉地判 昭58.2.18(判例時報1084号61頁)：東京高判 昭58.8.30(判例時報1090号109頁)註9) 最高裁判決  
岐阜地判 昭58.11.14(判例集未登載)：名古屋高判 昭61.7.17(判例時報1227号37頁)註10) 最高裁判決  
岐阜地判 昭58.11.14(判例時報1107号54頁)：名古屋高判 昭61.2.26(判例時報1227号37頁)註11) 最高裁判決
- 8) 最判(一小) 昭61.3.13(判例自治18号14頁), 1986年3月13日, 朝日新聞  
(町長が検察官を接待した際, 三次会のスナック飲食代約13,000円は町長交際費で支払ったことをめぐり, 住民が違法な公金支出であり, 町長は町に飲食代を返すべきだと求めていた住民訴訟の上告審で, 町長の上告を棄却する判決を言い渡し, 飲食代の返還を命じた原審判決が確定した)
- 9) 最判(一小) 昭61.2.7(判例時報1186号3頁)：(差戻審)東京高判 昭62.6.29(行裁集38巻6・7号526頁)  
参照 村井龍彦：「接待費の支出の正当性」, ジュリストNo. 935, 50頁  
前掲 註6)「市が市長交際費をもって県当局者を接待することが違法とはいえないとされた事例」, 361頁
- 10) 最判(三小) 平1.9.5(判例時報1337号43頁)
- 11) 最判(三小) 平1.10.3(判例時報1341号70頁)
- 12) 金子芳雄：「岐阜県公金接待費訴訟」, ジュリストNo. 952, 89頁  
磯野弥生：「接待行政の違法性」, ジュリストNo. 957, 58頁
- 13) 前掲 註6)「市が市長交際費をもって県当局者を接待することが違法とはいえないとされた事例」, 360頁  
1995年8月11日 朝日新聞：なお, 同月12日付同紙は「コンパニオンは部局長以上が出席する懇談会に制限する」という懇話を載せていた。
- 14) 奥村茂樹：「困難」「支障」となるかを具体的に検証して判断」, 法学セミナーNo. 487, 58頁
- 15) 前掲 註5)「交際費と情報保護」, ジュリスト増刊「情報公開・個人情報保護」, 98頁

1995年8月26日 毎日新聞（東京都の青島知事は、会議費の開示請求に対する全面非公開の方針を転換し、相手が特定できる部分を除いた日時、金額、出席者数の部分公開を10月から行うことを公式に明らかにした。ただし、知事交際費の具体的な内容を求める開示請求については非公開を原則としたとの言明を報道する）

- 16) 最判（一小）平6.1.27（民集48巻1号53頁）（大阪府知事に係る交際費判決）  
 大阪高判 平2.10.31（判例時報1366号18頁） ”  
 大阪地裁 平1.3.14（判例時報1309号3頁） ”  
 （一審・二審とも、非開示事項のいずれにも該当しないとして、公開請求を認める）  
 最判（一小）平6.1.21（判例時報1487号48頁）（栃木県知事に係る交際費判決）  
 ※東京高判 平3.1.21（判例時報1487号48頁） ”  
 宇都宮地判 平1.11.9（判例時報1330号3頁） ”  
 （一審は行政運営情報該当を肯定したが、二審では否定したが、個人情報該当性を認めた）  
 最判（三小）平6.2.8（民集48巻2号255頁）（大阪府水道部の会議接待費判決）  
 大阪高判 平3.5.17（判例タイムス738号82頁） ”  
 （一部一審判決を引用しながら、同様の判断を示して棄却）  
 大阪地判 平1.4.11（判例タイムス705号129頁） ”  
 （非開示事項には該当しないので、開示しないとした処分は違法であるとして公開を命じた）  
 なお、知事交際費の下級審判決としては、東京都知事交際費情報公開請求事件に係る東京地判 平4.10.15（判例タイムス768号277頁）が、「特定個人が識別されうるものは、肩書・職名のみが記載されているものを含めて開示しないことができるが、特定個人が識別されえないものは、その公開によって関係当事者の信頼関係を損ない、将来の同種事務事業の公正・円滑な執行に支障が生ずるおそれがあることについて具体的な主張・立証がない以上、公開すべきもの」とする判断が下されている。
- 17) 前掲 註14) 「「困難」「支障」なるかを具体的に検証して判断」, 60頁
- 18) 千葉勝夫：「大阪府水道部が事業の施行のために行った懇談会等に係る公文書の大阪府公文書公開等条例（昭59年大阪府条例第2号）8条4号又は5号該当性」, ジュリストNo. 1045, 65頁
- 19) 阿部泰隆：「大阪府知事交際費・水道部会議費情報公開判決」, ジュリストNo. 937, 62頁
- 20) 佐藤英世：「大阪府水道部接待費訴訟上告審判決」, ジュリストNo. 1068, 50頁  
 前掲 註16) ※東京高裁判決は、「公開による相手方の不快感等から行政実施目的が阻害される「蓋然性」が交際事務の案件それぞれにつき、個別的具体的に証拠によって証明されなければならない」と判示しているが、憲法82条との関係で、アメリカで採用されている in carera review のような制度がない、わが国の法廷での立証においては情報の秘密性を保持することは難しいと思われる。
- 21) 堀部政男：「交際費最高裁判決の概要と相手方識別性論」, ひろば47巻5号, 10頁  
 平松 毅：「情報開示請求権と知る権利」, ひろば47巻5号, 49頁  
 前掲 註20) 「大阪府水道部接待費訴訟上告審判決」, ジュリストNo. 1068, 49頁  
 1995年7月30日 読売新聞
- 22) 第二東京弁護士会「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”, 69・71・205頁等
- 23) 前掲 註14) 「「困難」「支障」となるかを具体的に検証して判断」, 60頁
- 24) 1995年9月26日 読売新聞, 9月30日 毎日新聞

## Freedom of Information concerning Expense Account

Hiroshi KAGEYAMA

*Faculty of Science,*

*Okayama University of Science,*

*Ridai-cho 1-1, Okayama 700, Japan*

(Received September 30, 1995)

Nationwide citizens' group is suspected that public officials are entertaining public officials with taxes the people pay. They examined the "food expenditures" of the municipalities and found that many public funds had been spent on entertaining central government officials.

And this so-called official entertainment does not only cover "food budgets", but certain municipality diverted part of its public works appropriation to wining and dining. Public funds slated for food does not show up in the prefectural budgets as a separate item, but is usually obscured within a larger spending category, so the information had to be requested specifically.

Then, they made full use of local freedom of information ordinance to secure this fact and data. But, to prepare for such disclosure, all municipalities are provided for a cover-up procedure so that entertainment reports will not identify the guests, purpose of entertainment and so on.

Freedom information is the best answer to these gross irregularities. Not only central and local government offices, but also quasi-governmental organizations and the like should be required to disclose pertinent information.

Fortunately, the government commission on administrative reform is seriously tackling freedom information legislation.

This article access judicial precedent regard to these expense accounts and public character of administrative documents.