

知事の儀礼的交際費の開示基準

佐 伯 彰 洋

目 次

はじめに

一 平成一三年の二つの最高裁判決

二 下級審の動向

三 例外的開示要件の問題点

おわりに

はじめに

知事交際費の開示をめぐる⁽¹⁾は、これまで「情報公開を巡る主戦場」として、多くの訴訟で争われてきた。これらの訴訟において最も問題となってきたのは、交際の相手方が識別できる情報の開示の是非であった。すなわち、相手方識別可能情報の開示が知事の交際事務に支障をきたすものになるか否かという情報公開条例で定められている事務

事業情報に関する不開示規定の該当性と、個人情報に関する不開示規定の該当性が大きな争点になってきた。この問題について平成六年の大阪府知事交際費訴訟最高裁判決⁽²⁾（以下「第一次上告審判決」という）は、事務事業情報に関する不開示規定の該当性については、相手方識別可能情報は、「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」を除き、開示すれば知事の交際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から、不開示にできると判示し、個人情報に関する不開示規定の該当性については、相手方識別可能情報で「私人である相手方に係わるもの」は、「その交際の性質、内容等からして、交際内容等が一般に公表、披露されること」がもともと予定されているものを除いては⁽³⁾、この不開示規定に該当すると判示した。以後の下級審は、この判断基準を踏襲してきたが、最高裁のいう公表が予定されている情報の範囲については意見が分かれていた⁽⁴⁾。最高裁は、平成一三年に、大阪府知事交際費訴訟事件の第一次上告審判決の差戻し判決の上告審⁽⁵⁾（以下「第二次上告審判決」という）において、この例外的開示要件の範囲を明確にした上で、交際費の個々の項目について例外的開示要件の適否を判断し、これまでの下級審の対立に決着をつけた。さらに最高裁は、この判決の二ヶ月後に下した京都府知事交際費事件判決⁽⁶⁾において、第二次上告審判決によって明確にされた例外的開示要件を適用して、祝金の開示について判断を示している。

本稿は、大阪府知事交際費訴訟第一次上告審判決によって示され、第二次上告審判決によって明確化され、京都府知事交際費訴訟上告審判決において確認された相手方識別可能情報の例外的開示要件が、知事の儀礼的交際費の開示について有効な基準になりうるかの検討を目的としたものである。知事の交際事務の中には様々なものがあるが、大

大きく分ければ、懇談や会合と、協賛・補助金、激励金、そして見舞い、お祝い、香典などの慶弔に係るものがある。これらの個々の交際には、どの項目についても儀礼的な要素がみられるが、最も儀礼的色彩の濃い交際は、慶弔に係る交際費であろう。この交際費は知事交際費のなかで大きな比重を占めているが、下級審の意見が最も鋭く対立していた点も、この交際費の例外的開示要件の該当性についての判断である。したがって、この交際費についての考察は、最高裁の示した例外的開示要件の問題点を最も的確に浮きぼりにすることができると思われる。そこで本稿は、慶弔に係る交際費、具体的には生花料等⁽⁷⁾、香料、祝金に限定して、平成一三年の二つの最高裁判決、そして下級審判決の動向を概観した上で、これらの判決の検討を通じて、最高裁の示した例外的開示要件の問題点を指摘し、あるべき知事の儀礼的交際費の開示基準について論じることにした。

一 平成一三年の二つの最高裁判決

1 大阪府知事交際費第二次上告審判決

本件は、大阪府の住民等が大阪府公文書公開等条例（以下「大阪府条例」という）に基づいて、昭和六〇年一月ないし三月に支出した大阪府知事の交際費についての公文書の開示を請求したところ、大阪府は、そのうちの一部を開示したが、歳出額現金出納簿、支出証明書、債権者の領収書及び請求書兼領収書については、そこに記録されている情報が大阪府条例の規定する八条五号（事務事業情報）と九条一号（個人情報）等の不開示規定に該当するとして、これを開示しない旨の決定をしたため、本件処分の取消を求めた事案である。第一審判決は開示処分をすべて取り消

し、控訴審もこれを支持したが、最高裁は控訴審判決を取り消し、大阪高裁に本件を差し戻した。本判決は、差戻後の控訴審判決の再上告に対する判決である。

本件において最高裁は、まず第一次上告審判決で示された事務事業情報に関する例外的開示要件について、「同判決〔第一次上告審判決―筆者注〕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⁽⁹⁾」、「このよ⁽⁹⁾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⁽¹⁰⁾」と述べている。そして「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⁽¹¹⁾は」、この例外的開示要件に該当しないと判断している。

次に第二次上告審判決は、個人情報に関する不開示規定の該当性について、第一次上告審判決のいう「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」の意味については、右に述べた事務事業情報に関する不開示規定の例外的開示要件の場合と同一の「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」であるとの判断を示し、⁽¹²⁾「私人である相手方に係るもの」の意味については、「相手方が公務員であると否とを問わず、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⁽¹³⁾というべきである」と判示している。

本判決は、このように第一次上告審判決の例外的開示要件を敷衍し、本稿が考察の対象とする三つの交際費の項目について、以下のような判断を示している。

① 生花料等

「いずれも知事が交際の相手方に対し弔意を表すために贈ったものであるところ、これらの生花等は、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ものである。そうすると、これらの生花等の贈呈の事実及びその内容が不特定の者に知られ得るものであったということができるから、これらの生花等に係る知事の交際は、その相手方及び内容が不特定の者に知られ得る状態であったものといえる。したがって、これらの交際に関する情報は、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⁽¹⁴⁾である。

② 香料

「香料に係る知事の交際は、その相手方にとって私的な出来事というべきである。そして、香料は、葬儀の際に一般参列者等にこれが贈られた事実やその具体的金額が披露されるようなものではなく、また、供花等が知事の名を付して飾られたことにより知事から香料が贈られた事実も合わせて一般参列者に知られるところとなったとしても、その具体的金額までが知られることは通常は考えられず、〈中略〉事実関係によってもそのようにいうことはできない。そうすると、香料贈呈の事実又は少なくともそ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から、これらの香料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あったものということ

はできず、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いうとはできない⁽¹⁵⁾。」

③ 祝 金

〈個人に対する祝金（大阪府政に協力、貢献した個人に対する出版祝い、大阪府政運営に協力した大学教授の退官祝い、大阪府以外の都道府県の特別職への就任祝い）〉

「祝金の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ず、祝金贈呈の事実又は少なくとも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はいえない。そうすると、これらの祝金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うとはでき⁽¹⁶⁾ない。」

〈国会議員主催の会合に対する祝金〉

「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、たといこれらの祝金が知事が当該会合に出席した際に会費を支払わない代わりに贈ったものであって、知事がそのような会合に出席すること自体は秘密でないとしても、これらの事実のみからは、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⁽¹⁷⁾。」

〈公職選挙法所定の公職への当選祝い〉

「当選祝いとして物品を贈呈したという（中略）事実関係のみからは、当時これらに係る知事の交際がその相手方又は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に足り⁽¹⁸⁾ない

なお、本判決は、政界関係者の後援会、懇談会に知事が出席した際の祝金、報道出版関係法人、府民団体及び法曹関係団体への周年記念の祝いといった団体に対する祝金についても、右で述べた個人に対する祝金に対する判断と同様の判断を下し、⁽¹⁹⁾例外的開示要件の適用を否定している。

本判決は、以上のように判断して、香料は大阪府条例九条一号の不開示規定に該当し、祝金は大阪府条例八条五号の不開示規定に該当するとしたが、生花料等については大阪府条例八条五号の不開示規定に該当しないと判示した。

2 京都府知事交際費訴訟上告審判決

本件は、市民団体が、京都府知事を相手取り、京都府情報公開条例（以下「京都府条例」という）に基づいて知事交際費の開示を請求したが、京都府知事は、支出相手方を記録している情報については、京都府条例五条一号（個人情報）と六号（意思形成過程情報及び事務事業執行情報）の不開示規定に該当するとして、不開示決定を行ったため、この決定の取消を求めて訴訟を提起した事件である。第一審はこの不開示決定を支持し、第二審は、交際費のうち香典や病氣の見舞金は不開示規定に該当すると判示したが、供花代、櫛代、結婚披露宴及び授賞祝賀会の祝金や端数のある不自然な香典については相手先も含めて開示を命じた。そこで京都府知事は、祝金と香典の開示決定を不服として上告した。

原審の認定によれば、「京都府知事の交際費の支出は、秘書課の予算として計上され、秘書課長が資金前渡を受け、知事が一件ごとにその裁量によって支出している。本件公文書は、これらの交際費の支出状況を一件ごとに記録したものであり、知事交際費に係る資金前渡金の受領の年月日及び受領額、一件ごとの交際費の支出の年月日、摘要、支払額等が記載されており、摘要欄には支出目的及び支出の相手方が記載されている。支出目的としては、檯代、生花代、灯笼代、香典、見舞金、祝金、激励金、会費等と記載されている。また、支出の相手方としては、交際の相手方である個人の氏名、交際の相手方である団体の名称又は取引業者名が記載されて⁽²⁰⁾いた。本件において開示が争われた祝金は、知事が結婚披露宴に招待されて出席した際の祝金と個人に対する受賞祝賀会の祝金であり、双方とも金額は一万円のものと同三万円のものとのランクがあつたが、知事が結婚披露宴に出席した事実、また知事及びその代理人が受賞祝賀会に出席した事実は秘密ではなかつた。⁽²¹⁾

本判決は、大阪府知事交際費第二次上告審判決の示した基準を踏襲し、この基準にしたがつて、まず結婚祝いの例外的開示要件の該当性について以下のように判示した。

「本件結婚祝いは、〈中略〉いずれも知事が結婚披露宴に招待されて出席した際に贈ったものであるところ、結婚披露宴に招待されて出席した際には祝いを贈るのが習慣であるとはいえ、これらの祝いは、その贈呈の事実やその内容ないし具体的金額が当該披露宴の出席者等に披露されるようなものではなく、知事が披露宴に出席したことに、知事から祝いが贈られた事実が当該披露宴の出席者等に知られるところとなつたとしても、その内容ないし具体的金額までが知られることは通常は考えられないものである。そうすると、本件結婚祝いについて

は、少なくとも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はいえないから、これらの祝金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あったものといふことはできない。⁽²²⁾次に本判決は、受賞祝賀会の祝金については以下のように判示している。

「受賞祝賀会の祝いは、〈中略〉知事又はその代理人が当該受賞祝賀会に出席した際に贈ったものというのであるが、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、この事実関係のみからは、祝金贈呈の事実又は少なくとも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ふことはできない。そうすると、これらの祝金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あったものといふことはできない。」⁽²³⁾

このように本判決は、二つの祝金が例外的開示要件に該当しないと判断した上で、これらの金額には一万円のものと同三万円のものがあり、それは知事が府の相手方とのかかわり等を斟酌して個別に決定していたのであるから、「これらの祝金について相手方の氏名等を公表することによって〈中略〉〔知事の交際事務の公正かつ適切な執行に著しい支障が生じる―筆者注〕おそれがあるとは認められないような事情があるということもできないのである」と述べ⁽²⁴⁾て、京都府条例五条一号と六号に該当するとして、その不開示を適法なものと結論づけた。⁽²⁵⁾

二 下級審の動向

ここでは、本稿が考察の対象とする交際費の三つの項目についての例外的開示要件の該当性について、第一次上告

審判決後の下級審の判決のなかで注目すべき判断をしている裁判例を取り上げて考察する。

① 生花料等

まず、これらの情報が例外的開示要件に該当すると判断した裁判例である京都府知事交際費訴訟控訴審判決⁽²⁶⁾は、「これらは、京都府知事名を付して一般参列者の目にふれる場所に飾られるのが通例であり、葬儀は密室ではなく、報道関係者も参加し、これを報道することも自由な状況で行われるのであるから、一般に公開されることがもともと予定されているとみるべきである⁽²⁷⁾」と述べている。また大阪府知事交際費訴訟第二次控訴審判決も同様な判断を示した上で、「これらに要した費用額は、その生花などをみることにによりおおよそ想像がつくところであり、支出額を非公開とすべきものでもない⁽²⁹⁾」と判示している。

他方、栃木県知事交際費訴訟東京高裁判決⁽³⁰⁾は、以下のように述べて、これらの情報を不開示としている。

「たしかに、生花はその式典、弔事等に出席している者に触れるものであるから、生花贈呈の事実は、〈中略〉
〔その一筆者注〕出席者に知られることが予定されていたものといえ、また、〈中略〉〔その一筆者注〕式典等が新聞やテレビ等で報道され、生花贈呈の事実が明らかにされれば、その読者や視聴者にも知られることとなる。

しかしながら、マスコミ報道は、知事の出席等を知らせるものであっても、意図的に生花贈呈の事実までを伝えるものであるとは限らず、むしろ式典等の状況等を報道する中でその一部として伝えられることが多いものと考えられるから、マスコミ報道により生花贈呈の事実が明らかにされることがもともと予定されているものであつたということとはできない。また、生花贈呈の事実が式典等の出席者に知られることが予定されていたとしても、

その出席者は限定されているのであり、本件条例に基づき情報開示を請求し得る一般県民の範囲と比べると、自ずから質的な差異があるというべきであるから、生花贈呈の事実について、本件条例で想定されているような一般県民に対する公表が予定されているものであったとはいえない。加えて、〈中略〉昭和六〇年当時、知事が贈呈する生花には価格からみて二種類のものがあったところ、もとより、贈呈された生花の価格が公表されることはなかったことが認められ、仮に贈呈された生花を見ればある程度その価格は予想できるとしても、そのように予想できることと事実として公表されることとは異なるものというべきである。したがって、生花贈呈の事実は、『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』⁽³¹⁾とはいえない。」

同判決は、このように述べて、生花献呈の事実が、単に外部に明らかになっただけではなく、一般県民という不特定多数のものを対象にした公開でなければ公表が予定されているものとはいえないとして、例外的開示要件の範囲について厳格な判断を示している。

また同判決は、支出額については以下のように述べて、その非公開を適法なものとしている。

「知事が式典等に出席する場合には、御祝とともに生花を贈呈するもの、御祝のみのもの、生花のみのもの、御祝も生花もないものなど様々であるが、いずれにするかは、県の相手方との関わりなどを考慮して個別に決定されていることが認められるところ、生花の贈呈を受けた相手方は、そのことのみしか知らない場合には、名誉なことが、喜ばしいことと受け止めることが多いとしても、すべての生花の相手方、その金額等が公開された場合には、自らに対する県の対応と比較して『不満や不快の念を抱く者が出ること』が予想され、各種のおそれがない

とはいえないことは、御祝の場合と何ら異ならないものというべきである。⁽³²⁾

② 香 料

まず、香料が例外的開示要件に該当しないと判断した裁判例である静岡県知事交際費訴訟控訴審判決⁽³³⁾は、「県知事等は、常に葬儀に列席するわけではなく、〈中略〉御香料や玉串料を支出した事実やその金額は、現に公表されておらず、むしろ公表しないのが社会的礼儀に沿うものである解される。そうすると、これらの支出が、交際の相手方の氏名等を公表、披露することを予定したものであるということとはできない⁽³⁴⁾」と述べ、さらに「なお一審原告は、これらの支出は極めて定額化されているから、公表することによって行政上の支障等が生ずることは考えられない旨主張するが、〈中略〉御香料や玉串料の額にいくつかのランクがあり、〈中略〉県知事等の相手方に対するランク付けが明らかになるものであり、本件交際費の支出当時これらの支出の相手方は公表しないこととしていたのであるから、その信頼に反して、公表すれば、相手方等の関係者に不快の念を与え、交際の目的自体を損なうおそれがあることが認められる⁽³⁵⁾」と指摘して、香料の相手方、金額の不開示を適法なものであると判示している。

また大阪府知事交際費訴訟第二次控訴審判決は、香料は「弔意のためのものであるが、〈中略〉一般参列者の目にふれる所に飾られるなどによって、香料が供えられたことや、その金額が一般に公開されているものではないから、本件条例九条一号により相手方の氏名は公開しないことが許される⁽³⁶⁾」と述べて、交際の相手方の不開示を適法なものと判断している。

他方、東京都知事交際費訴訟控訴審判決⁽³⁷⁾は、「香典も、知事が葬儀・法要に出席し、あるいは、弔電を送るなどす

れば、その献呈の事実が自ずから明らかになる性格のものである⁽³⁸⁾」から、その「性格に鑑みると、〈中略〉これを非開示にすることはできないものと解するのが相当である⁽³⁹⁾」と判示している。

③ 祝 金

祝金についての裁判例を概観すれば、その性格や支出先によって、例外的開示要件の適用について異なる判断をしていることが窺われる。たとえば京都府知事交際費訴訟控訴審判決は、「結婚披露宴には通常多数の人が出席するから、知事の出席は公表されているのと同様である。そして、結婚披露宴に出席した者が祝金を贈る習慣があることは当裁判所に顕著であるから、この交際の相手方の氏名の披露が当然予定されている⁽⁴⁰⁾」と判示している。また同判決は、受賞祝賀会の祝金についても同様の判断を示しているが、政治関係団体等の会合祝いについては、「会合祝いというやや形式的な交際であるが、この交際が、相手方団体の名の公表、披露が当然に予定されているなどにより、知事の交際事務を適切に行うことに著しい支障を及ぼすおそれが認められないとまではできない⁽⁴²⁾」と述べ、不開示が許されると判示している⁽⁴³⁾。

また栃木県知事交際費訴訟控訴審判決は、「たしかに式典等への知事の出席がマスコミ報道されることが少なくともなかったことが認められるけれども、その際にも知事の御祝の有無、その金額が報道されることはなかったことが認められるから、この御祝にかかる情報につき『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』⁽⁴⁴⁾ということはできない」と述べ、知事の式典等への出席が公表されていることが、その祝金が公開されることには結びつかないという認識を示している。他方、大阪府知事交際費訴訟第二次控訴審判決は、大阪府知事が国会

議員または政界関係者後援会の行う会合に出席した際の祝金について、「これらの支出は大阪府知事が国会議員または政界関係者後援会の行う会合に出席した際に、会費を支払わないかわりに祝金を贈ったもので、知事がそのような会合に出席すること自体は秘密でないと認められる。会合に招待されたとき会費に代わるものとして、その会の趣旨に従い相応の祝金を贈る習慣があることは当裁判所に顕著であり、現に贈られた祝金が会費相応額ではないとの立証はないから、知事の出席自体が秘密でない以上、この交際は公開されたものと認められる⁽⁴⁵⁾」と判示している。

三 例示的開示要件の問題点

以上、考察してきたように、下級審において例外的開示要件の適用について意見が分かれたのは、第一次上告審判決が、例外的開示要件として「公表、披露されることが、もともと予定されているもの」としか述べていないことによる。当然、その結果、知事の交際相手の冠婚葬祭や会合への出席は通常秘密にされないもので、それに伴い香典や結婚祝いが贈呈されることも周知のことであるから、それらに関する情報の開示は許される立場の判決と、香典や結婚祝いは慣行として公表されていないことを重視して、このような情報を不開示とする判例が対立することになった。第二次上告審判決は、「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」と述べることによって、例外的開示要件を明確なものにしようとした。最高裁の理解では、ここにいう「交際の内容」は香典や祝金に反映されるものであり、香典や祝金は不特定の者に知られ得るものとはいえないから、香典や結婚祝いに関する情報は例外的開示要件には該当しないこと

になり、生花料等については、生花等は葬式においては人目に触れるもので、葬儀に参列した者には生花等にどの程度の金額を支出しているか予想がつくものであるから、交際の内容が「公表、披露されていることがもともと予定されているもの」となり、開示が許されるということになる。このように第二次上告審判決は、第一次上告審判決が示した例外的開示要件を精緻化し、下級審の判例の対立点を解消しようとした点、重要な意義を有しているが、なおも、この例示的開示要件は問題点を含んでいると考えられる。

第一に、最高裁のいう「不特定の者」の範囲の解釈如何では、例外的開示要件の適否が異なってくるのが考えられる。たとえば栃木県知事交際費訴訟控訴審判決は、「生花贈呈の事実が式典等の出席者に知られることが予定されていたといっても、その出席者は限定されている」と捉え、マスコミ報道等によって、その事実が不特定多数の県民一般に広く伝えられる状態になって初めて、「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」となるという判断を示している。同判決は、第二次上告審判決以前の判決であるが、第二次上告審判決の示した判断基準に照らしていえば、最高裁のいう「不特定の者」とは不特定多数の者を意味すると解釈しているものといえよう。第二次上告審判決は、このような解釈をとらず、不特定多数の者である必要はなく、葬儀等への参列者という不特定多数の者に知られ得るものであればよいとの判断を前提に、⁽⁴⁶⁾生花料等に関する情報の例外的開示要件の該当性を認めている。但し第二次上告審判決は、この前提を例外的開示要件のなかに明示的に示しておらず、今後の判例が、最高裁の判断基準を用いながら、栃木県知事交際費訴訟控訴審判決のように、「不特定の者」を「不特定多数の者」のものと解釈することによって、例外的開示要件の範囲を狭めることも可能であり、「不特定の者」の範囲について解釈の

余地を残すものになっているように思われる。

第二に、「交際の相手方の名称等が外部に公表、披露されることがもともと予定されているもの」と、「知事の交際事務の公正かつ適切な執行に著しい支障が生じるおそれ」との関係が問題となろう。第一次上告審判決は、「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、相手方の氏名等を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ものを除き」、相手方識別可能情報は不開示とすることができると判示しており、この文理から判断すると、最高裁は、交際の「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」は、当然「知事の交際事務の公正かつ適切な執行に著しい支障が生じるおそれがあるとは認められないもの」の例示であると捉えているといえよう。京都府知事交際費訴訟上告審判決は、まず結婚祝いに関する情報が例外的開示要件に該当するか否かを検討し、それを否定した後、知事の交際事務の執行の支障の有無を検討していることは、その一つの証左である⁽⁴⁷⁾。しかし、「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」であるから、必ず「知事の交際事務の公正かつ適切な執行に著しい支障が生じるおそれ」はないといえるであろうか。たとえば、大阪府知事交際費訴訟第二次上告審判決が判示しているように、生花料等は「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」であるが、栃木県知事交際費訴訟控訴審判決が指摘しているように、すべての生花料等が開示されれば、祝金と同様に、交際の相手に不快の念を生じさせことになるという解釈は成り立つであろう。そうであれば、この不快の念によって、「知事の交際事務の公正かつ適切な執行に著しい支障が生じる」ものになり、第二次上告審判決の生花料等に関する情報の開示を認めた判断は誤ったものである解するしかないであろうか。こ

ここで、この第二次上告審判決の結論を支持しようとするれば、生花等の献呈は、知事が相手方との関係においてその支出額を決定するものであるが、それは知事との公的な関係に基づいて客観的に評価できるもので、実際には支出額は定額化されており、支出額の差もわずかなものであるから、それが開示されても、交際の相手の抱く不快の念は小さく、知事交際の著しいまでの支障をもたらすものにはならないという、いわば生花等の献呈の儀礼的な性質に求めざるを得ないが、むしろこのことこそ、生花料等の開示の正当化理由となるものといえよう。このように考えるならば、交際の相手方の不快の念の大小が開示・非開示の重要な判断要因となり、そして、その大小は、生花等が葬式において人目に触れる場所に飾られているという事実によっては決定づけられるものではない。言い換えれば、生花等が葬式において人目に触れる場所に飾られているからといって、交際相手の持つ不快の念が小さくなるものではないということである。したがって、「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、交際費の個々の項目の外形的事実を指摘するものに過ぎず、当該項目の開示・非開示の適切な基準になりえないものと思われる。

第三に、個人情報に関する不開示規定の該当性についての例外的開示要件の適用の問題である。第二次上告審判決は、香料に係る知事との交際は相手方にとっては私的な交際であると判断した上で、香料に関する情報は公表が予定されているものではないと判示して、例外的開示要件の適用を否定している。他方、大阪府知事交際費訴訟第一審判決⁽⁴⁸⁾は、この交際を公的な交際として捉えており、当該交際が公的なものか私的なものかの判断については微妙である⁽⁵⁰⁾が、たとえ知事との交際が相手方にとって私的なものであっても、それは交際相手のプライバシーに当たらない交際ではないと考えられる。冠婚葬祭のような儀礼的交際は一般人にも知られるものであり、知事の冠婚葬祭の出

席は秘密ではないのであるから、交際の相手方の氏名は秘密にしなければならない情報ではないし、それに伴う香料や祝金が支出されることも当然予想できることなので、秘密のものではない。そして、その支出額については、慣行として公表されていないだけで、そこには交際相手のプライバシーを含むようなものは存在せず、その支出額は、秘密を要する情報とはいえないであろう。このような情報、すなわち、公表されているものではないが秘密を要求されるものではない情報は、最高裁のいう「交際の内容等が一般に公表、披露されていることがもともと予定されているもの」という例外的開示要件の下では、開示されないものになってしまう。したがって、この例外的開示要件は、個人情報に関する不開示情報の該当性の判断に際しても適切な判断基準にはなりえないものといえる。

以上のように最高裁の例外的開示要件には問題があるが、それでもなお、この例外的開示要件に意義を見出そうとすれば、東京都知事交際費訴訟控訴審判決のように、これを規範的に解釈するしかないであろう。同判決は、「東京都知事というその公的な立場に鑑みれば、機密性が重視される交際事務に限らず、交際事務の公開性に意義があるものも少なからずあることは否定できないところである。そのような、都政の担い手としてのいわば象徴的な立場で行う交際事務は、もともと公表、披露が予定されているか、あるいは、その意図すると否とにかかわらず、公表、披露がいわば義務づけられているものもあるといわなければならない」と判示している⁽⁵²⁾。知事の慶弔に係るような儀礼的な交際は、まさに知事が「社会的存在である地方公共団体の代表として」⁽⁵³⁾象徴的な立場で行う事務であり、一般住民に広く公開されるという意味での「公表、披露がいわば義務づけられている」ものという規範的解釈こそ、最高裁に求められていたものと思われる。

おわりに

これまで多くの判例は、知事の儀礼的交際は、その性質上、非公開を前提にしたものと理解して、相手方識別可能情報の不開示の原則を認めてきた。逆に本稿は、儀礼的交際であるからこそ、交際の相手方や内容を開示できるという立場をとった。⁽⁵⁵⁾ どちらの立場がより説得的なものかについては議論が分かれようが、近時、知事交際費の全面公開の方針をとっている自治体は増加しており、⁽⁵⁷⁾ 最高裁のいう相手方識別可能情報の不開示という原則はくずれ、原則と例外が逆転する状況が生まれている。知事交際費の全面開示を命じた平成元年の大阪府知事交際費訴訟第一審判決は、交際費を非公開すれば「交際費の使途、配分が一般府民には全く明らかにされないままになり、〈中略〉〔その―筆者注〕使途、配分が公正、適切になされているか否か、実施機関の恣意、濫用にわたるものがないか等を監視、検討する機会が奪われてしまうことになる」という弊害が予測されること⁽⁵⁸⁾、逆に交際費を公開すれば「その使途、配分が府民の自由な批判にさらされ、一時的には混乱や支障が生じたとしても長期的かつ将来的にみた場合、〈中略〉交際事務等の事務の公正、適切さを確保できるといって有用性、公益性がある⁽⁵⁹⁾」と指摘しているが、このよう認識が、同判決から約一〇年の歳月の間に自治体に徐々に浸透してきたことが、この情報公開の流れをつくりだしてきたといえよう。大阪府知事交際費訴訟の第二次上告審判決はこの流れに逆行するものといえようが、大阪府は、この第二次上告審判決の判断にもかかわらず、知事交際費の支出先の原則公開を検討し始めているし、知事交際費の執行及び公開に関する基準も公表している。⁽⁶⁰⁾ このように交際費の情報公開は、裁判所の法解釈にかかわらず、今後も進んでいくものと

思われる。その意味において、最高裁のいう相手方識別可能情報の原則不開示、例外的開示という基準の妥当性が問われているといえよう。

- (1) 山田洋「行政機関の事務・事業に関する情報」法学教室二〇一号二八頁。
- (2) 最一小判平六年一月二七日判決、判例時報一四八七号三三頁。本判決の評釈としては、千葉勝美・ジュリスト一〇四五号六二頁、藤原静雄・判例評論四二九号三三頁、「特集 交際費開示訴訟最高裁判決」法律のひろば四七卷五号四頁等がある。
- (3) 判例時報一四八七号三七頁。
- (4) 山田・前掲論文注(1)二九頁。
- (5) 最三小判平一三年三月二七日判決、判例時報一七四九号二五頁。本判決の評釈としては、宇賀克也「知事交際費の情報公開」法学教室二五三号四六頁、中村孝一郎・阪大法学五一卷三号六六三頁、東條武治・判例地方自治二一九号一〇七頁、西川知一郎・ジュリスト一二二四号四一頁がある。なお本判決は、交際費に関する公文書から相手方識別部分を除いて公開を命じた原審判決を覆し、部分開示をするか否かは実施機関の裁量に委ねられているという注目すべき判断を行っているが、この問題については稿を改めて検討したい。
- (6) 最三判平一三年五月二九日判決、判例時報一七五四号六三頁。本判決の評釈としては、藤原静雄・法令解説資料総覧二三五号一一八頁がある。
- (7) 判例においては、生花料のみならず、供花料、楯代、燈籠代に関する情報の開示が争われており、これらを含むものとして、本稿は「生花料等」という文言を用いることにする。もちろん裁判例よって争われている項目は異なっており、大阪府知事交際費訴訟では、生花、供花、楯にに関する情報の開示が、京都府知事交際費訴訟では供花料、楯代、燈籠代に関する情報の開示が争われている。
- (8) 第一次上告審判決後の知事交際費の下級審の動向については、宇賀克也「首長交際費の情報公開(2)」法学教室二四七号七

二頁以下参照。

- (9) 判例時報一七四九号三二頁。
- (10) 同右同頁。
- (11) 同右同頁。
- (12) 同右同頁。
- (13) 同右同頁。
- (14) 同右三三頁。
- (15) 同右三三―三四頁。
- (16) 同右三三頁。
- (17) 同右同頁。
- (18) 同右同頁。
- (19) 同右三四頁。
- (20) 判例時報一七五四号六五頁。
- (21) 同右六六頁。
- (22) 同右六七頁。
- (23) 同右同頁。
- (24) 同右同頁。
- (25) 同右同頁。なお本判決は、香典については、中途半端な金額は香典にならないのが通常であると判断した控訴審判決を支持し、その開示を命じている。
- (26) 大阪高裁平成九年四月一六日判決、判例タイムズ九五六号一七二頁。
- (27) 判例タイムズ九五六号一七四頁。

- (28) 大阪高裁平成八年六月二五日判決、判例地方自治一五八号一四頁。
- (29) 同右一九頁
- (30) 東京高裁平成一〇年三月一六日判決、判例地方自治一九三号二四頁。
- (31) 同右三七頁。
- (32) 同右三七頁。
- (33) 静岡地裁平成七年一月二四日判決、判例地方自治一九九号三六頁。
- (34) 同右四二―四三頁。
- (35) 同右四三頁。
- (36) 判例地方自治一五八号二〇頁。
- (37) 東京高裁平成九年五月一三日判決、判例時報一六〇四号三九頁。
- (38) 同右五一頁。
- (39) 同右同頁。
- (40) 判例タイムズ九五六号一七六頁。
- (41) 同右同頁。
- (42) 同右一七七頁。
- (43) なお、例外的開示要件の適用の問題と直接は関連しないが、大阪府知事交際費訴訟第二次控訴審判決は、支出先が公益団体であるか、個人であるかに着目して、前者についてはその団体の性格故に、祝金の相手方や金額が開示されても、相手方に不満や不快の念は生じないが、個人については、特別な関係に基づいて贈られるのであるから、これらを相手方に不満や不快の念は生じないとの判断を示している。判例地方自治一五八号二〇頁。逆に栃木県知事交際費訴訟控訴審判決は、公益団体に対する祝金の開示についても、相手方の公益団体が不満や不快の念を抱くことは容易に予想されるとして、対照的な判断を示している。判例地方自治一九三号三六頁。

- (44) 判例地方自治一九三三三六頁。
- (45) 判例地方自治一五八号一九頁。
- (46) 宇賀・前掲論文注(5)四八頁。
- (47) 宇賀・前掲論文注(5)五二頁参照。
- (48) 大阪地裁平成元年三月一四日判決、判例時報一三〇九号三頁。
- (49) 同右七頁。
- (50) 安藤高行「交際費・懇談会経費情報公開に関する最近の下級審判決」法政研究六三卷三二四号八〇七頁は、「慶弔や見舞いのための金品の支出と受領自体はいうまでもなく自治体の事務の遂行とは直接にも、間接にも、関わりはないという意味でも個人的性格が強い行為といえよう。さらにまた相手方からすれば、通常は格別それらを求めたりしたわけではなく、いわば一方的に長により届けられるわけであるから、交際費のやりとりのなかには相手方の積極的ないし自発的意思というものはみとれず、相手方の立場はいわば受動的なそれにすぎないと」指摘している。
- (51) 木ノ下一郎「判例を読む 大阪府知事交際費公開判決」地方財務四二二号九頁は、「慶弔・見舞い・賛助金等の金額について、自己の予測あるいは他と比較しての扱いについて、正当に遇せられていないとして不満を抱き、ひいては公開を望まない者も全くないとは言い切れないが、公的評価の公表が、右のような意味でプライバシーの侵害に当たるとすれば、褒章、表彰等、金銭面以外でかつ金銭による評価に比較して、そのもたらす影響が決して小さくはない公的評価及びそれを記載した文書は、ほかにも種々考えられることはいうまでもなく、それらもすべてプライバシーの侵害につながるとして公表できないことになり、本条例「大阪府条例―筆者注」の趣旨に著しく反することはもちろん、プライバシーの権利についての一般的な理解ともかけ離れた効果をもたらすことは明らかである」と指摘している。
- (52) 判例時報一六〇四号五二頁。
- (53) 藤原静雄『情報公開法制』(一九九八年、弘文堂) 一六〇頁。
- (54) 栃木県知事交際費情報公開訴訟控訴事件コメント(匿名)・判例地方自治一九三三二八頁。

(55) 神奈川県の情報公開審査会平成六年七月二二日付答申は、「一般的に、知事等が行う交際のうち、社会的儀礼に関する交際は、相手方も含めて県民が了解していると考えられる。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が生ずるとまではいえず、交際事務の円滑な実施を著しく困難にするおそれがあるとは認められない」と述べている。井出嘉憲他編著『講座・情報公開』（平成一〇年、ぎょうせい）四四九頁（三宅弘執筆）。

(56) たとえば阿部泰隆教授は、「慶弔や饞別は、誰にいくらとわかれば、なぜおれは安いかと不満を持つ。あるいは、支払先を部分非公開としても、もらった者が他人ほどの程度かを知ることができて、同様である。これでは逆効果であって、こういうものは秘密でこそ効果がある。それを公開すれば、慶弔、饞別という事務の目的が達成できなくなり、『行政執行上支障が生じる』にあたるといえよう」と述べている。阿部泰隆「論争・提案」情報公開（一九九九年、日本評論社）一一一頁。

(57) 都道府県で見れば、北海道、宮城、鳥取、熊本の四道府県が、相手名を含めて全面公開しており、東京や岩手、三重など一二の都県が、見舞いなど例外的な場合にだけ相手名を不開示にしている。平成一三年三月二八日読売新聞朝刊。

(58) 判例時報一三〇九号一二頁。

(59) 同右同頁。

(60) 同右同頁。大阪府の知事交際費の執行及び公開に関する基準は、大阪府のホームページにおいて公表されている。