

情報公開と租税支出

松 尾 直

目 次

- 一 情報公開と租税支出
- 二 情報公開における知る権利
- 三 租税支出に関する情報公開の判例

一 情報公開と租税支出

情報公開の制度化が、わが国の地方公共団体では、市町村に対して都道府県が先行しており、全般的に情報公開の条例としての制定によるものである。全国四七都道府県中でみるならば、都道府の四団体および県の四〇団体が条例を制定し、県の三団体が要綱を制定しており、合計四七団体の全都道府県が情報公開を条例または要綱により制定したことになる（一九九七・平成九年度現在）。なお、個別的にみるならば、情報公開を全国で最初に制定したのは、山形県金山町であり（一九八二・昭和五七年）、都道府県では神奈川県（一九八二・昭和五七年）、市では福岡県春日市（一九八三・昭和五八年）がそれぞれ最初の団体として情報公開の制度化を実現したことになる。以来一五年を経過して一九九七・平成九年現在では、四七全都道府県が情報公開を制度化しているのに対し、市では二三七市（条例二二五）、全特別区（条例二三）、七六町（条例六九）、一二村（条例一一）が情報公開を制度化している。

他方、国では、昭和五四年の第八八回国会において当時の大平首相が、情報公開の必要性を答弁により表明して以来久しくなる。ようやく、平成五年

の細川内閣発足後になって、翌一九九四・平成六年、総務庁に行政情報公開制度研究室を設置、さらに行政改革委員会設置法案が国会へ提出され可決となった。平成七年には、行政改革委員会に行政情報公開部会を設置し、翌平成八年に情報公開法要綱案を発表、行政改革委員会より首相に具申した。そこで、一九九八・平成一〇年三月末には、橋本首相の政府提案により、情報公開法案が国会に提出されたが、現在のところ継続審議の予定となっている。したがって、一九七九・昭和五四年における大平首相による、国会での情報公開の表明以来、実に二〇年目の長期間にわたることになる。

現在のわが国においては、普通地方公共団体のうちで都道府県の全部が、情報公開制を条例または要綱により定め、全般的にみれば、市町村及び国に先行している。そこで、都道府県の住民からの、情報公開請求権または情報開示請求権は、都道府県が保有・管理している行政情報中の租税情報とくに租税支出について、提出される事例が注目される。都道府の運営には、住民から納付される租税が重要な役割を有することは、国の運営において、国民から納付される租税が重要な役割を有していることと、基本的には同様に解することができる。つまり、国や地方公共団体（都道府県・市町村）の運営は、国民や住民が負担・納付する租税のうえに成り立っているわけである。その意味より、国民及び住民には納税者主権があるといえるし、その下で公務員が租税面からみれば租税支出である予算支出の運用をなしていることになるのである。ちなみに、山口県では、県情報公開条例により、提出された請求・申出件数は、前年に最も多かったのが、旅費に関する請求・申出であった。それが、昨年九月一日以降一年間の請求・申出状況の内容別で最も多かったのは、「入札」が八七〇件、次いで21世紀末博覧会関連一八〇件、交際費一四〇件の順。前年一年間に三千件と最多だった「旅費」は百件に激減、このほか食糧費関連も大幅に減っている。県学事文書課は「予算の適正執行の調査を目的としたものから個人の関心、利害関係に基づいた請求、申出が増えつつあり多様化している」と分析している¹⁾。これら情報開示の請求・申出

注1)『中国新聞』一九九八年九月二一日号。

の内容についてみるならば、前年を含めると上位に位置するものが、公務員による予算執行としての租税支出と認められるところの旅費、交際費、食糧費等が多く示されている。これら情報開示の請求・申出に対する県側の開示について、全部開示件数の割合「全部開示率」は六一・九%で、条例施行前の一年間の六・六%に比べ大きく伸びた²⁾。このことは、その格差が五五・三%増という情報公開率の向上と受けとめられる。情報公開の原則を、かなり県側としても重要視する傾向にあると認められるが、まだ改善の余地を必要とするであろう。情報開示の全部開示率が条例施行前より大きく伸びたのは、従前は県知事が定めた県情報公開要綱であったのが、現在では県議会が制定の県情報公開条例であり、住民の期待もまた関心も高まってきた背景がうかがわれる。なお、県知事の交際費が、予算として大幅に減額されたことも注目しに値することであり、節税の一例と認められる。さらに、高知県では、知事の交際費をゼロにしたことが、全国的に報道されたことも、近年注目されることとなった。

他方、いまだに情報公開主義の原則が制度化されていない国や多数の市町村にあっては、逆に保守的な官僚秘密主義が、公務員の守秘義務を規定する国家公務員法および地方公務員法を根拠として保持され、毎年税金のムダ使いが指摘を受け、一部であろうが公務員による税金の不正支出が報道され、刑事事件となっている。今年判明した防衛施設庁と企業との不正な関係も、容疑の段階で見ると限りでは、巨額の税金に損失を加えたことが報道されその経緯が注目されることである。その他、数年来の代表的ともいえる汚職事件が、いわゆるキャリア官僚によって引き起された例は、厚生省、大蔵省などの特定業界との不正な関係に起因したとされ、これらも租税支出としてのいわゆる税金のムダ使いにつながるであろう。

情報公開の制度化を実現した全都道府のなかでも、情報公開条例に基づく、住民からの予算執行の公開請求または開示請求により、官官接待、カラ接待、カラ出張、条例根拠のない公金支出等が判明してきたことが、北海道、宮城

2) 同上。

県、福岡県の事例で示されている。租税支出の状況を、情報公開条例の適用により監視することが、各地の市民オンブズマンにより進められていることも注目し得る情報公開の効果であると思われる。全国市民オンブズマン連絡会議は、自治体に対し情報公開運動を続け、全国の都道府県議会の情報公開度ランキングを、租税支出に関するものでは議員海外視察、都道府県議員野球大会、調査研究費等につき、文書開示を調査した。それについて、一連の内容や経費収支を示す公文書を公開してはいるという県では、広島県議会が全国ワースト一位と報道されている³⁾。公務員による予算執行は、それが明らかに違法支出である場合はもとより、法的根拠の不明な場合のほか、不適正な支出であれ、情報公開により判明した以上は、当該自治体へ返還すべきことが全体の奉仕者たるべき公務員としては最低限の責務である。さらに、情報公開制度により、住民が行政情報を受けた結果を、地方公務員による違法支出として、地方自治法第二四二条の二を適用する住民訴訟を裁判所へ提起し、当該公務員に対し損害賠償を求める事件もある。判例によれば、今年山口地裁は、日韓高速フェリー事件につき、補助金支出は公益性がなく違法であるとの下関市民からの住民訴訟を認めて、前下関市長に対し八億円余の損害賠償を命ずる判決を下している。かかるいわば税金のムダ使いが公務員により予算執行としてなされたと認められる事件は、住民からの住民訴訟により情報公開で得られた行政情報を用いる手法として、今後も一層増加するものと予測されるし、公務員としては租税支出を法的根拠を明確にチェックしなければならないと考えるし、ひいては税金のムダ使いを抑制し減税に努めるべきものと期待するところである。

地方自治にあっては、納税主権者たるべき住民は、基本的に知る権利が憲法で保障され情報公開請求権により、地方自治体における租税支出を監視すべきことになる。最高裁は、民主主義国家にあっては、国家維持及び活動に必要な経費は、主権者たる国民が共同の費用として代表者を通じて定めるところにより自ら負担すべき（最大判昭和六〇・三・二七民集三九・二・二四

3) 同上、一九九八年九月二〇日号。

七) としており、そこからはつまり主権者国民と納税負担国民との一致と理解することが可能であるから、地方自治においても同様に納税主権者たるべき住民つまり納税主権住民とみることも可能であろうが、厳格な概念としての国家主権ではなく、地方分権また地方自治における主体者としての住民に、地方自治の限度において納税者主権があるといえるであろう。

二 情報公開における知る権利

知る権利については、最高裁が、博多駅テレビフィルム提出命令事件において、報道機関の報道は、民主主義社会において、国民が国政に関与するにつき、重要な判断の資料を提供し、国民の「知る権利」に奉仕するものである。したがって、思想の表明の自由とならんで、事実の報道の自由は、表現の自由を規定した憲法二一条の保障のもとにあることはいうまでもない。また、このような報道機関の報道が正しい内容をもつためには、報道の自由とともに、報道のための取材の自由も、憲法二一条の精神に照らし、十分尊重に値するものといわなければならないと示したのである（最大決昭和四四・一一・二六刑集二三・一一・一四九〇）。当事件におけるテレビ局側の主張は、報道機関の取材の自由を、国民にとっての価値からみることによって、憲法二一条の地位まで高めようとするものであった。そこでの「国民の『知る権利』とは、国民がプレスによって知らされる自由（または、プレスが国民に知らせる自由）であったとされる⁴⁾。ところが、報道機関の「取材」行為は、国民の「知る権利」の実現に奉仕する報道という「表現」行為の前提条件（原点）という観点から、憲法上の明文規定はないが、「表現の自由」の一環として、国家権力の干渉を受けない自由権性を付与される資格があると考えられる。また、それと同時に、公的機関に情報の提供を請求する権利性及び公的機関から情報提供請求を拒否されない権利性を付与される資格が

4) 阪本昌成『「知る権利」の意味とその実現』、『ジュリスト臨時増刊 憲法と憲法原理——現況と展望』有斐閣、一九八七年五月、二一〇頁。

あると考えられる。なお、この「取材の自由」は、報道機関（ジャーナリスト）のみのものではなく、すべての国民のものである⁵⁾。国民と報道機関との関係のみを限りでは、国民が報道としての情報を受けるところの消極的な受け手の立場にあるから、知る権利のなかには知らされる自由が含まれると理解することもできる。しかし、知る権利は、その自体の中心に文字通り、積極的な作為による知ることを求める権利が含まれ、それが「取材の自由」という形式で示すこともできるし、また情報請求権さらに情報公開請求権の根拠としてみることもできるのである。最高裁が、本事件において、国民の「知る権利」を示したことは、報道機関からの報道による資料を提供されることを知るという意味も認められるが、最高裁による表現はあえて知らされる権利と限定した用語で示されていないから、むしろ「知る権利」の表現を広く解釈し、そのなかには知るといふ本来の能動面と、受動面の知らされる双方が含まれているとみるのが妥当であると考えられるのである。

知る権利を明文規定で示したのものには、ドイツ連邦共和国基本法があり、第五条第一項に「何人も、言語、文書及び図画をもって、自由にその意見を表明し、及び流布し並びに一般に接近できる情報源から妨げられることなく知る権利を有する。」と定められる。なお、ドイツには、情報公開についての一般的な法律はない。一九九四年七月に成立、施行された「環境情報法」は、環境分野の情報に限った情報公開法である⁶⁾。また、韓国では、一九九六年十一月三〇日に「公共機関の情報公開に関する法律」が成立し、一年の準備期間において、九八年一月一日から施行されることになった。アジアで最初の情報公開法である⁷⁾。比較法的には、韓国の情報公開法が「国民の知る権利」を保障し、国政に対する国民の参加と国政運営の透明性を確保する

5) 金子 勝「知る権利——テレビフィルム提出命令事件」、『ゼミナール憲法判例 [増補版]』法律文化社、一九九四年、四九頁。

6) 久保谷 洋「環境情報法——ドイツ」、『情報公開法 立法の論点と知る権利』三省堂、一九九七年、二二五頁。

7) 右崎正博「公共機関の情報公開に関する法律——韓国」、『情報公開法 立法の論点と知る権利』三省堂、一九九七年、二四四頁。

ことを目的として掲げている。しかし、欧米諸国の情報公開法のなかに「知る権利」という文言を目的規定に入れているものはない⁸⁾。一九四八年の世界人権宣言には、第一九条に「全て人は、意見及び表現の自由を享有する権利を有する。この権利は、干渉を受けることなく自己の意見を持つ自由並びにあらゆる手段により、また、国境を越えると否とにかかわらず、情報及び思想を求め、受け、及び伝える自由を含む。」として、表現の自由のなかに情報を求める自由を含めている。

わが国でも、たとえ憲法に明文の規定がないとしても、憲法が保障する「表現の自由」のなかに請求権的意味を含む「知る権利」の保障を読み込むことは、十分に可能であるばかりか、憲法の規範論理上もむしろ当然であると考えられる⁹⁾。すでに多くの学説が、「知る権利」の保障が憲法二一条の「表現の自由」の保障に含まれることを承認するにいたっている。多くの学説は、表現の自由の保障には「知る権利」の保障が含まれること、しかし、開示請求権的性格をもつ「知る権利」は抽象的な権利の保障にとどまるので、いかなる情報がいかなる手続で開示請求されるかを法律によって具体化する制度が必要であるとする点ではほぼ一致している¹⁰⁾。つまり、憲法二一条に定める表現の自由知る権利が含まれるのは、抽象的権利の保障であり、これを根拠に具体的権利を有する情報開示請求権を法律または条例で定める必要があるものと認められる。

政府が一九九八・平成一〇年三月二七日に閣議決定し国会に提出した「行政機関の保有する情報の公開に関する法律案」としての情報公開法案には、第一条の目的規定で「国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利を定めることで、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、政府の諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民的的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的と

8) 宇賀克也『情報公開法の理論』有斐閣、一九九八年、四二—四三頁。

9) 右崎正博「情報開示請求権と『知る権利』——情報公開法の憲法的基礎づけをめぐって」、『情報公開法 立法の論点と知る権利』三省堂、一九九七年、二六頁。

10) 同上、二七頁。

する。」となっている。情報公開法については、「知る権利」を目的規定に入れるべきかについて議論があるが、「知る権利」が法的権利として確立したものであるか否か、「知る権利」の憲法上の根拠が何であり、この権利に含まれるものが何であるのか等の点につきなお意見が分かれていることから、中間報告要綱案では、この言葉を使用することは避けるとともに、情報公開法の基礎には、憲法の定める国民主権の理念が存在することを明記している¹¹⁾。そこでは、「知る権利」は明示されていないが、その理由は「考え方」に示されている。知る権利の概念について多くの理解の仕方があることから法律の条文には用いないとしたもので、行政情報開示請求権が知る権利に由来することを否定したのではなく、要綱案は、国民主権の理念にもとづき国民が政府の情報を知る権利があることを認めたとうえで開示請求権を規定したものと理解することができる¹²⁾。つまり、国民主権の理念は、情報を知る権利としての情報開示請求権の憲法上における根拠と位置づけることができると解すべきことになる。とりわけ、納税者主権という立場からは、国及び地方公共団体における租税支出に対して、情報公開により税金の使途を監視し、さらに公務員の責任を追及することのできる根本理念に国民主権を位置づけるものである。

国民主権の根本理念に基づく情報公開は、民主主義の原理に存するものである。「行政情報の公開は民主主義の基礎である。国民に真実を知らせなかった大本営発表は戦争の悲劇をもたらした。行政機関の秘密主義は戦後も続き、今も続く¹³⁾。」と、行政の現実面を厳しく追及されている。たしかに、現代の情報化社会にとっては、情報の価値は非常に重要性を高めており、行政情報の質量ともに増加しているであろうから、納税主権者である国民及び住民は、行政情報の公開を民主主義の基礎として認識すべきである。そして、

11) 宇賀克也、前掲、二一頁。

12) 秋山幹男「情報公開法への歩みと課題」、『情報公開法 立法の論点と知る権利』三省堂、一九九七年、一四頁。

13) 佐々木猛也「中国論壇 行政情報の全面公開を」、『中国新聞』一九九七年三月三十一日号。

民主主義における情報公開は、基本的人権としての知る権利の保障に基づく情報公開請求権の行使により、民主政治の実現に役立てることになろう。知る権利が基本的人権として保障されるとの前提に立てば、情報公開請求権は、民主政治にとっても一層重要性が、国民や住民に認識され、それを活用する動向を拡大するものと思われるし、情報公開の意義も大であると認められるであろう。

政府の情報公開法案の基礎となった行政改革委員会の行政情報公開法要綱案について、知る権利が情報公開制度の高く掲げられた旗印であることを考慮するならば、できるだけ知る権利を目的規定に明示するのが望ましい。「国民主権の理念にのっとり、国民の政府情報を知る権利を保障するため」といった文言であれば、知る権利の多義性を相当程度克服できるのではないかと考えられると示される¹⁴⁾。政府が制定を目指している情報公開法をめぐり日弁連は、国民の「知る権利」を明記した試案を発表した。試案は、行政改革委員会による情報公開法要綱案が明記していない国民の「知る権利」を盛り込んだほか、要綱案で情報公開対象から除外された特殊法人についても、多額の公的資金が投入されていることから対象に含めた¹⁵⁾。

地方公共団体の場合、情報公開条例に「知る権利」の保障をうたうかどうかは、かねて争われた問題である。都道府県レベルでこれを明記しているのは大阪府、京都府、沖縄県の三つにすぎないという¹⁶⁾。情報公開条例の名称と公布年月日は、大阪府公文書公開条例（一九八四・昭和五九年三月二八日）、京都府情報公開条例（一九八八・昭和六三年四月一日）、沖縄県情報公開条例（一九九一・平成三年一月二六日）であり、当時まで都道府県の制定団体が四三団体でその三団体といえは〇・七%にとどまるが、ごく少数とはいえむしろ「知る権利」を明記した貴重な情報公開条例であると認める。これらのうち、大阪府公文書公開等条例は、前文に「情報公開は、府民の府

14) 秋山幹男，前掲。

15) 『中国新聞』一九九七年四月四日号。

16) 阿部泰隆『「論争・提案」情報公開』日本評論社，一九九七年，五——六頁。

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なものである。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。」として、「知る権利」の保障を定める。

なお、一九九六・平成八年に行政改革委員会の情報公開法要綱案が公表された後に、情報公開条例を制定した県で、「知る権利」を明記したものはないと認められる。情報公開法要綱案の第一 目的のなかには「知る権利」が明記されていないし、また第二六 地方公共団体の情報として「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、情報公開に関し必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならないものとする。」と示されている。同要綱案の第二六は、政府が国会へ提出した「行政機関の保有する情報の公開に関する法律案」の第四〇条に、ほぼ同様の規定で示されている。そこで、同要綱の第一に「知る権利」の明文規定がないこと、及び第二六に「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、情報公開に関し必要な施策を策定」と示されたことは、以後に情報公開条例を制定することになった市町村に相当の影響を及ぼしたと推定され、さらに今後、情報公開制を制定することが予定される市町村に対しても相当の影響を及ぼすことであろうと推定されるのである。

地方公共団体の都道府県に対して、市では、全国の市で最初に情報公開条例を制定した、福岡県の春日市情報公開条例（一九八三・昭和五八年二月一日）が、第一条の目的に「この条例は、市政に関する情報を公開することについて必要な事項を定めることによって、地方自治の本旨に則り、基本的人権の確保及び知る権利の行使並びに参政権の保障を図り、もって公正で民主

的かつ効率的な市政の実現に資することを目的とする。」として「基本的人権の確保及び知る権利の行使」を明記したことは注目されるべきである。春日市は、情報公開条例を全国の市として最初に制定したことにより、その内容に「知る権利」を明記したことで、全国で他の市町村に今後もお注目されることであろう。

山口県内で情報公開制を制定している市は、一九九八・平成一〇年一〇月現在で条例として七団体である。そのうち「知る権利」を明記しているのは、光市、防府市、新南陽市の三団体であり、市で制定団体の四三％となり、都道府県では「知る権利」を明記した三団体が制定団体の〇・七％であるのに比較して、はるかに高率であるといえる。山口県の市で「知る権利」を明記した情報公開条例の名称と制定年月日は、光市情報公開条例（一九九七・平成九年一二月二六日）、防府市情報公開条例（一九九八・平成一〇年六月二四日）、新南陽市情報公開条例（一九九八・平成一〇年九月三〇日）である。これらのうち、光市情報公開条例は、第一条に「この条例は、市民の知る権利の尊重を基本理念とし、市が保有する文書の公開を求める市民の権利を保障するとともに、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、市民の市政に対する理解と信頼を深め、市政への市民参加を促進し、もって市政の透明性の向上並びに公正で民主的な行政運営の実現を図ることを目的とする。」として、「市民の知る権利の尊重を基本理念」を明記する。また、防府市情報公開条例は、第一条に「この条例は、市民の知る権利を保障し、公文書の公開を請求する権利について定め、市政について市民に説明する責務が果たされるようにすることにより、市民と市政の信頼関係の確保を図り、市政への市民の参加を促進するとともに、市民生活の利便を向上させ、もって公正で開かれた市政の進展と豊かな市民生活の実現に寄与することを目的とする。」として、「市民の知る権利を保障」を明記するとともに、「市政について市民に説明する責務」としてアカウンタビリティ（accountability）が示してある。アカウンタビリティの原則は、アメリカのヴァージニア権利章典（一七七六年）の第二条に「全て権力は、人民に存し、した

がって人民に由来する。行政官は、人民の受託者かつ公僕であり、常に人民に対し責任を負う。」と定められ規定に由来し、行政の国民に対する説明責務である。わが国の行政改革委員会の情報公開法要綱案には、第一 目的に「政府の諸活動を国民に説明する責務」として示された。また、政府の行政機関の保有する情報の公開に関する法律案にも、第一条 目的に「政府の有するその諸活動を国民に説明する責務」として同様に示されている。

三 租税支出に関する情報公開の判例

地方公共団体の租税支出に関しては、情報公開法の制定・施行に伴ない、住民等による情報公開の請求がなされている。情報公開の請求がなされる対象としては、地方公務員による支出のなかで、食糧費、交際費、出張費等がひととき多く認められる。情報公開請求に対して、情報公開の実施機関が、当該情報を公開の適用除外にあたるとして、公開を拒否し非公開と決定した場合には、裁判所へ提訴され、注目すべき判例も増加している。租税支出と情報公開について、「全国市民オンブズマン連絡会議は情報公開を求め、何億円の、否、何百億円の不当な官官接待やカラ出張、裏金作りの実態を世に明らかにした。公務員の在り方や税金の使われ方を問い、眠れる議会、監査委員会の実態を浮き彫りにした。国民は税金の使途のずさんさを知ることになった¹⁷⁾。」とされる。かつ「役所が自ら調査もせず、情報公開制度に限界があるのであれば、私たちは行政の透明性から程遠いところに置かれてしまう。十四都道府県では調査によって多額の不正支出が判明した¹⁸⁾。」と、知事による租税支出に対する調査のあり方、情報公開制度の限界、そして多くの都道府における不正な租税支出の実状を厳しく批判されている。

他方では、「福岡県春日市、大阪府島本町や沖縄県那覇市のように交際費を公開しているところもあるが、多数の自治体は一カ月ごとの資金前渡し

17) 佐々木猛也、前掲。

18) 同上。

総額を公開する程度で、全面公開しにくいとしているようである。そうした自治体では、情報公開条例を制定して、後悔しているであろう。そうすると、まだ情報公開条例を制定していない自治体や国では、制度化への意欲が鈍るであろう。もともとが、住民主導というよりも、長主導でできた制度であり、その状況は後発自治体ではますますそうであるから、ここで行政側をあまり脅かすと、制度化が遅れるのも心配である。バランスを取った前進が肝要である¹⁹⁾。」として、地方自治体の知事、市長等による交際費支出の情報を全面公開することへの慎重な見解もある。しかし、公務員は、国民・住民全体の奉仕者であるとの憲法原則より、情報公開制を適用して、公務員による交際費支出等の租税支出が公務として執行されるのであるから、納税主権者たるべき国民・住民の情報公開請求があれば、全面公開すべきことが原則であり、例外の適用除外規定による部分公開または非公開は最小限度のプライバシーが介在する場合等に限定されるべきであろう。

大阪府水道部会議接待費および懇談会費の情報公開事件判決（大阪地判平成元・四・一一判タ七〇五・一二九，判例自治六三・二一）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・経費の支出届は、大阪府公文書公開等条例第八条一号（法人等に関する情報に該当しないとして、情報公開を求める原告の請求を認容した。大阪府公文書公開等条例（一九八四・昭和五九年条例第二号）は、第八条に「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。一 法人（国及び地方公共団体その他の公共団体を除く。）その他の団体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って、公にすることにより、当該法人等又は当該個人の競争上の地位その他正当な利益を害すると認められるもの（人の生命、身体若しくは健康に対し危害を及ぼすおそれのある事業活動又は人の財産若しくは生活に対し重大な影響を及ぼす違法な若しくは著しく不当な事業活動に関する情報を除く。）」と定める。大阪府水道部は府

19) 阿部泰隆，前掲，一一七頁。

民の飲料水の確保・供給事業やその財源確保のために関係者との渉外、交渉、調整のための会議を開催し、その経費を会議費として支出している。府民は、昭和五九年に府水道部が支出した懇談会費用について、その支出年月日、支払先、金額、出席者名、会議の目的の条件別の明細に関する情報を請求したところ、府水道事業管理者は、この請求に対応する文書は、会議費にかかる（水道部においては、懇談会費用は、すべて会議費という支出科目から支出している）支出伝票と特定し、さらにこれに添付の債権者請求書および経費支出伺をあわせて非公開とした。ここで、原告らは、水道部の接待のための会議の経費支出にかかる情報は会議の内容ではなく、また公開しても会議の内容に影響はないと主張した。これに対し、被告府水道事業管理者は、この情報には支出伝票も添付されているので、このような情報は、事柄の性質上、会議の内容である情報と密接不可分であり、これを公開すれば関係者との信頼関係を損ない、関係者の理解と協力が得られなくなり、また必要な情報が得られなくなるなど、水道部の事務事業の公正かつ適切な執行に著しい支障が生ずるおそれがあると認められる、としている。審査会は一九八五・昭和六〇年六月二八日にこの被告主張を支持した²⁰⁾。大阪地裁は、この非公開決定をすべて取消す判決を出し、大阪府公文書公開等条例の趣旨・目的について「本件条例は、その前文において、情報公開は、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なものであること、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と、本件条例は、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に制定されたものであることを明らかにし、また、その一条においても、本件条例の目的が、右のようなものであることを宣言し

20) 同上、一〇一頁。

ており、基本的に憲法二一条等に基づく『知る権利』の尊重と、同法一五条の参政権の実質的確保の理念に則り、それを府政において具現するために制定されたものと認められる。」として「知る権利」の保障を確認する。そこで「本件文書に記載されるのは、懇談会等に使用された飲食店等の場所、名称とその飲食に係る料理等の売上単価及び合計金額のみであり、それ以上に当該飲食店を経営する接客業者の営業上の有形、無形の秘密、ノウハウ等、同業者との対抗関係上、特に秘匿を要するような情報が記載されているわけではないこと。また、地方公共団体の一部門たる府水道部による利用の事実が公表されたからといって、特に当該接客業者が社会的評価の低下等の不利益を被るとは認めがたいこと等からすれば、本件文書に記載されている情報が、公開されたとしても、それによって、当該接客業者の競争上の地位その他正当な利益が害されるとは認めがたい。」としたうえで、「数ある顧客の中の一顧客に過ぎない府水道部の、それも特定の期間の利用状況を明らかにするだけであるから、それによって、その営業実態のすべてが明らかになり、取引上・経営上の秘密を侵されるとはいえないことは明らかである。」として、「したがって、本件文書は、本件条例八条一号には該当しないというべきである。」と示したのである。

また、本件についての大阪高裁判決（大阪高判平成二・五・一七判時一三五五・八、判タ七三八・八二、判例自治七三・一一）は、「一般的に情報公開条例は、過去において、行政機関の保有する文書が、行政庁側の種々の名目のもとに、ややもすれば恣意的、濫用的に秘密扱いにされ、住民の知る権利を妨げ、ひいては地方自治の健全な発展を阻害する面のあったことに鑑み、それらの弊害を除去する点をも考慮に入れて制定されたことは公知の事実といつてよく、そのようにして制定された情報公開条例の非公開事由該当性を、専ら行政機関の側の利便を基準に、その主観的判断に基づいて決するとすれば、その範囲が不当に拡大する危険性があり、ひいては情報公開制度の実質的意味が失われることにもなりかねず、将来的、長期的にみて地方自治の健全な発展は望みえないこととなるからである。」として、非公開事由の主観

判断に基づく危険性を指摘し、「被控訴人の請求を認容した原判決は相当であり、本件控訴は理由がないから、これを棄却する。」と示し、大阪府水道部の主張を退けたのである。

さらに、本件の最高裁判決（最三小判平成六・二・八民集四八・二・二五五，判時一四八八・三，判例自治一二一・一三）は、「本件文書に記録されている情報が本件条例八条一号に該当するか否かを検討すると、原審は、前記の事実関係の下において、本件文書には飲食店を経営する業者の営業上の秘密、ノウハウなど同業者との対抗関係上特に秘匿を要する情報が記録されているわけではなく、また、府水道部による利用の事実が公開されたとしても、特に右業者の社会的評価が低下するなどの不利益を被るとは認め難いので、本件文書の公開により当該業者の競争上の地位その他正当な利益を害するとは認められないとしてこれを否定しており、この原審の判断は正当として是認することができる。」として情報公開を認め、さらに、「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ということではできない。そうすると、本件文書を公開することにより右のようなおそれがあるというためには、上告人の側で、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、あるいは他の関連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ものであって、上告人において、右に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前記の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。ところが、本件において、上告人は、右の各点について具体的に主張するところがない。そうであるとすれば、本件文書のすべてについて四号、五号該当性を否定した原審の認定判断は、結論において正当であるというべきである。」とした。なお、大阪府公文書公開等条例第八条第四号には「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」，第五号には「府の機関又は国等の機関が行う取締り，監督，立入検査，許可，認可，試験，入札，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」と定められた。最高裁は，本件について「以上によれば，本件処分を違法として取り消した原審の認定判断は，結局，結論において是認することができ，原判決に所論の違法はない。」と示したのである。この結果，情報公開の原則が認められるところとなり，妥当なものと解される。

他方，大阪市食糧費事件の大阪地裁判決（大阪地判平成九・三・二五判時一六一五・二九，判タ九五・一・一五三，判例自治一六三・一三）は，大阪市による食糧費支出の情報公開を求めた市民グループの訴訟につき，大阪府財政局財務課の懇談会のための食糧費支出につき，「被告は，支出決議書のうち相手方が省庁関係，審議会関係，医療関係，大学関係，各種団体関係に係る場合の相手方氏名，団体名，役職名は八号に該当すると主張する。ところで，大阪市は，右相手方らとの間で，大阪市の財政局財務課の所管する事務事業に直接関係ある事務についての会議等を行ったものといえるが，右会議等が内密の協議を目的として行われたものと認めるに足りる証拠はなく，また，本件文書には会議等の外形的な事実が記載されているにすぎず，その具体的な内容まで記載されている訳ではない。したがって，本件文書が公開され，相手方氏名等が公開されたとしても，相手方に不快，不信の念を抱き，以後同種の会合への参加を拒否したり，率直な意見表明を控えたりするような事態が生ずるとはいいい難い（最判平成六年二月八日民集四八巻二号二五五頁参照）。」とし，また「懇談相手方はいずれも公務や所属団体の職務として出席しており，プライバシー保護の対象にならない」から「個人情報プライバシーに関係しないことが明らかな場合には，非公開とすることは許され

ない」として、「被告が右部分について非公開としたことは違法である。」と示したのである。「未だ必ずしも最高裁の交際費や懇談会費の情報公開についての判断が固まっていないようにみえることは、当然われわれに今後の最高裁の動向になお注目し続ける必要があることを示唆する²¹⁾」として、最高裁における大阪府知事交際費上告審判決と大阪府水道部懇談会費事件上告審判決との不整合についての指摘もあるが、本大阪地裁判決は最高裁大阪府水道部懇談会上告審判決（最三小判平六・二・八民集八・二・二五五）を参照し、情報公開の原則を認めた内容であり、妥当なものとして解される。

21) 安藤高行『憲法の現代的諸問題』法律文化社、一九九七年、一〇頁。