

諮問庁：国立大学法人京都大学

諮問日：令和5年8月4日（令和5年（独情）諮問第95号）

答申日：令和7年3月19日（令和6年度（独情）答申第99号）

事件名：特定市による特定の屋外広告物に係る行政指導等の資料一式の一部開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

別紙の1に掲げる8文書（以下、順に「文書1」ないし「文書8」とい  
い、併せて「本件対象文書」という。）につき、その一部を不開示とした  
決定については、審査請求人が開示すべきとする部分を不開示としたこと  
は、妥当である。

### 第2 審査請求人の主張の要旨

#### 1 審査請求の趣旨

独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」とい  
う。）3条の規定に基づく開示請求に対し、令和5年5月30日付け京大  
総法情第3号により国立大学法人京都大学（以下「京都大学」、「処分庁」  
又は「諮問庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」とい  
う。）について、その取消しを求める。

#### 2 審査請求の理由

審査請求人が主張する審査請求の理由は、審査請求書及び意見書の記載  
によると、おおむね以下のとおりである。

##### (1) 審査請求書

審査請求にかかる処分は、次のとおり違法不当である。

ア 不開示理由（以下、別紙の2に掲げる「不開示理由①」ないし「不  
開示理由④」をいう。）中、不開示理由①及び不開示理由②は、個人  
名及び団体名以外の情報は、経歴等を含んでいたとしても個人・法人  
の特定には至らないのであるから、名称以外の情報は開示される必要  
がある。

イ 不開示理由③は、情報公開制度の目的に明らかに反する。逆に、当  
該情報を公にしなければ、「本学における検討等の内容や過程等が詳  
らかになり、学内での自由で率直な意見交換や意思決定等が妨げられ、  
当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」。それどころか  
現に、これら情報の秘匿によって、自由で率直な意見交換や意思決定  
は妨げられている。

ウ 不開示理由④は、協議部分の記載のすべての字句に及ぶことはあり

えない。「事実の把握」が法令のどの条項を根拠とするのかも不明であり、これでは、法律に基づく行政の原則が遵守されているのかがおよそ検証できない。

エ このような秘匿措置が許容されるのであれば、不当な指導や措置に対するチェック機能は全く果たされない。今回の一部非公開措置は、情報開示制度の目的に反し、是正される必要がある。

## (2) 意見書

ア 不開示理由①（個人情報）及び不開示理由②（団体を特定する情報）に対する反論

本件において、法令上、行政指導で問題とされうるのは、公衆に見せるために設置されていた掲示物の「面積」、及び、通行に影響を及ぼしうる「形状」であり、そこで個人や団体を特定する情報が言及される余地はないはずである。それにもかかわらずそれらの情報が理由とされていることは、法令の根拠を欠く違法な行政指導が実施されたことを強く疑わせる。

法律に基づく行政が実施されているかどうかをチェックする役割を担う情報開示制度において、このような情報こそ最も開示の要請が高い。仮に、たまたま掲示物の設置者または所有者を特定しうる情報が言及されていたのだとしても、該当部分のみを不開示とすれば足りるのであるから、今回のようなほぼ全面的な秘匿は制度趣旨に反することが明らかである。

イ 不開示理由③（自由で率直な意見交換や意思決定）に対する反論

今回開示を求めているのは、屋外広告物が京都市屋外広告物条例に違反する状態を指摘する京都市から、処分庁（京都大学）に対し、法律に従って実施されるべき行政指導の内容を記載した文書である。いずれの法人も、情報公開義務を負う。これは、組織内部で意思決定を行う場面にかかる記録とは法的性質が異なる。

地方公共団体と、国立大学法人との間での協議の記録は、どこが屋外広告物条例に違反しているのか、また、いかなる対応によって条例違反の状態が是正されるのか等を内容とするものであるから、法令の目的に沿って広く一般に共有されるべき情報である。組織内部において自由な意見交換を行うことで方針を決定する協議ではない。さもなければ内容が違法な行政指導がなされたこととなるため、開示を要する。

理由説明書は、途中経過の議論を開示すると処分庁の終局的な判断に対して誤解や批判を受けることも補足的理由として指摘している。しかし、誤解とは情報の開示が不十分だから生じるものである。批判を受けるから開示しないとすることは、まさに情報公開制度の趣

旨を正面から否定するものである。

ウ 不開示理由④（是正指導の回避を助長するおそれ）に対する反論

文書を開示することで行政指導の回避を助長するおそれがあるということは、京都市が、京都大学に対し、行政指導を回避する手法を話していたということを示すものである。そのような行政指導は法令の根拠を欠く。法規制を免れる方法を示唆する行政指導をしていたのであれば、その記録を開示する必要性はいつそう高い。

エ（本件法人文書開示決定通知書の「2. 不開示とした部分とその理由」における）不開示理由⑤（文書不存在）及び一部記録の除外に対する反論

京都大学職員組合特定役職特定個人は、京都市に対して、本件請求と同じ理由で同じ範囲の行政指導の記録の開示を求めたところ、京都市からは、内容の大部分が不開示ながら、①2012年7月4日、②2013年4月24日、③2013年10月2日、④2016年6月27日、⑤2016年8月30日、⑥2016年11月22日、⑦2017年4月20日、⑧2017年5月15日、⑨2017年6月27日、⑩2017年7月10日、⑪2017年8月8日、⑫2017年9月13日、⑬2017年9月13日、⑭2017年10月27日の全14回分の行政指導の記録が一部開示の形でその存在を示されたのに対し、原処分は⑥を不存在とすると同時に、①④⑤⑦⑩を開示資料の対象外として扱った。

これは、京都大学法人が述べる不開示の理由が恣意的な判断に基づくことを表している。したがって、①から⑭までの全記録について、開示の必要がある。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 不開示理由①における不開示部分の具体的理由

不開示理由①で不開示とされた情報は「特定の個人の氏名や経歴を表す情報等の特定の個人を識別できる情報」であるところ、審査請求の理由1.（上記第2の2（1）ア）の記載によれば、個人の氏名については開示を求めていると解されるから、審査請求事項は「個人の経歴を表す情報等の特定の個人を識別できる情報」（以下「本件経歴情報」という。）に限られる。

審査請求人は、「経歴等を含んでいたとしても個人・法人の特定には至らないのである」ことを理由に開示すべきであると述べる。

しかしながら、法5条1号における「特定の個人を識別することができる」情報とは、当該情報単独で個人を識別できる情報だけでなく、氏名その他の情報と結びつくことで特定の個人を識別できる情報を含む。本件経歴情報は、記載からして、特定の個人を識別できる情報であることは明らか

かである。したがって、審査請求人の主張には理由がない。

なお、本件経歴情報が不開示情報である理由について、次のとおり補足する。原処分において本件経歴情報を不開示とした理由は、本件経歴情報を公にすることにより、個人の権利利益を害するおそれがあるためである。本件経歴情報は、当該個人が処分庁への行政指導に関する職務を遂行する中で判明した情報ではあるものの、当該職務の遂行にあたって必ずしも公にされる類の情報ではなく、個人のプライバシーに関する情報そのものであり、このような個人のプライバシーに関する情報を開示することが情報公開制度の目的に沿わないことは明らかである。したがって、本件経歴情報を公にすることによって生じる「個人の権利利益を害するおそれ」は、抽象的な可能性ではなく、法5条1号に基づく法的保護に値する蓋然性を有するものであるから、特定の個人の経歴を含む情報を不開示とした原処分は維持することが適当である。

## 2 不開示理由②における不開示部分の具体的理由

不開示理由②で不開示とされた情報は「法人その他団体の名称」であるところ、審査請求の理由1.（上記第2の2（1）ア）の記載によれば、団体の名称については開示を求めていると解されるから、審査請求事項に含まれないと考えられる。

なお、付言すると、原処分において法人その他団体の名称を不開示とした理由は、公にすることにより、当該法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるためであり、本件行政指導の内容に含まれる立看板の設置に関しては、各種媒体において報道されるなど社会的な注目も高い事案であるところ、このような事案において、図らずも行政指導の中で言及された法人や団体の名称が公にされた場合、当該情報の伝わり方や受け取られ方次第では、これらの法人等が当該行政指導に関与している等の誤解を生みかねず、当該法人等の権利利益に無用な不利益を与えるおそれがある。

以上のとおり、「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」が具体的に生じているといえるため、法人その他団体の名称を含む情報を不開示とした原処分は維持することが適当である。

## 3 不開示理由③における不開示部分の具体的理由

原処分において、屋外広告物に関する京都市との協議内容、京都市による是正指導の内容、当該協議や是正指導の経過に係る情報、及びこれらを受けて処分庁が具体的に検討・対応した内容等の立看板の取扱いに係る事務に関する情報を不開示とした理由は、処分庁における検討等の内容や過程等が詳らかになり、処分庁内での自由で率直な意見交換や意思決定等が妨げられ、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるためである。この点、審査請求人は、審査請求の理由2.（上記第2の2（1）イ）に

において、「逆に、当該情報を公にしなければ、『本学における検討等の内容や過程等が詳らかになり、学内での自由で率直な意見交換や意思決定等が妨げられ、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある』。それどころか現に、これら情報の秘匿によって、自由で率直な意見交換や意思決定は妨げられている。」と述べる。しかしながら、当該情報を開示しないことで、審査請求人の主張する事務の適正な遂行への支障やそのおそれ、又は意思決定等が妨げられた事実は存在しない。当該情報を不開示とした理由は原処分において述べたとおりであるが、以下、補足的に述べる。

通常、新たな対応に係る協議等においては、終局的な意思決定までに、様々な選択肢の是非や長短について、時には暫定的な情報等も用いながら自由な意見交換等を行い、多方面からの検討がなされる必要がある。仮に、最終的に採用されるに至らなかった中間的な議論や未成熟な意見、暫定的な情報等が公開されるとすると、終局的な意思決定に対する誤解や筋違いの批判等を招き、途中経過における自由かつ率直な意見交換が妨げられるおそれがあるほか、将来の同種の意思決定が妨げられるおそれもある。そのため、これらを防止して適切な事務遂行を図るためには、協議等の内容等が非公開であるという前提のもとで、自由な意見交換等が確保されることが必要である。

立看板の設置に関しては、京都市における「新景観政策」に関連して、処分庁と京都市が平成24年以降長い時間をかけて協議等をしてきた事案であり、このような新たな対応に係る協議等においては、処分庁側も時に処分庁内の機微な情報や暫定的な情報を共有したうえで、率直かつ忌たんのない意見を述べる必要があった。しかし、こうした情報や意見等が開示されると、処分庁の終局的な判断に対する誤解や批判等を招きかねず、引き続き処分庁内において行う必要のある立看板の取扱いに係る事務の遂行に支障を及ぼすおそれがある。また、将来同種の事務が必要になった場合にも、担当者が上記のような誤解や批判をおそれて率直な意見を述べることを躊躇したり、これらの情報を用いた柔軟な提案等が妨げられたりするおそれがあり、当該事務の適正な遂行にも支障が生じるおそれがある。

以上のとおり、冒頭記載の情報を「公にすることにより、本学における検討等の内容や過程等が詳らかになり、学内での自由で率直な意見交換や意思決定等が妨げられ、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」については、法5条4号柱書きに基づく法的保護に値する程度に生じていることは明らかである。したがって、当該情報を不開示とすることが「情報公開制度の目的に明らかに反する」との主張にも理由がなく、当該情報を不開示とした原処分は維持することが適当である。

#### 4 不開示理由④における不開示部分の具体的理由

原処分において、屋外広告物に関する京都市との協議内容、京都市によ

る是正指導の内容、及び当該協議や是正指導の経過に係る情報等の京都市の是正指導や取締りに係る事務に関する情報を不開示とした理由は、当該情報を公にすることにより、京都市の当該事務における行政指導の手法や手段が明らかになり、是正指導の回避を助長するおそれがあるとともに、協議や是正指導の際に処分庁が率直な意見を述べる妨げとなり、京都市における正確な事実の把握が困難になるおそれがあるためである。

まず、京都市における令和元年10月17日付け答申情第109号（京都市情報公開条例第18条第1項の規定に基づく諮問について（答申））によると、京都市から処分庁に対して行っている屋外広告物に関する是正指導は、「行政上の目的による一定の行為の禁止または制限について、適法、適正な状態を確保するためのもの」であり、「事実を正確に把握し、その事実に基づいて評価、判断を加えて、一定の決定を伴うことがある事務」たる性質を有する「取締り」に該当するとされている。そして、このような事務に関しては、事前または事後に公にすることで、適正かつ公正な評価や判断の前提となる事実の把握が困難となったり、対象者による法令違反等の行為を助長したり、対象者が巧妙な隠ぺいを図ったりするおそれがある情報が含まれることから、当該情報は非公開とされている。

処分庁は、平成24年から平成29年までの間、京都市から屋外広告物の設置に関する是正指導を受けつつ長い時間をかけて協議をしてきているうえ、立看板の設置に関しては、各種媒体において報道される等社会的関心も高い。このような中で、是正指導を受ける処分庁が上記の情報を開示した場合、京都市の当該事務における是正指導の具体的な手法や手段が詳らかになり、これを知った者による是正指導の回避が助長され、京都市の屋外広告物の是正指導事務に支障が生じるおそれがある。

以上のとおり、当該情報を「公にすることにより、京都市の当該事務における行政指導の手法や手段が明らかになり、是正指導の回避を助長するおそれがあるとともに、協議や是正指導の際に処分庁が率直な意見を述べる妨げとなり、京都市における正確な事実の把握が困難になるおそれ」については、法5条4号ハに基づく法的保護に値する程度に生じていることは明らかである。

審査請求人は、「協議部分の記載のすべての字句に及ぶことはありえない」と述べるが、当該情報に全体として不開示理由が当てはまることは上記のとおりである。また、審査請求人がその他に述べるところは、当該情報が開示されないことによる事実上の影響について審査請求人の見解を述べるものであって、開示を求める理由がなく、当該情報を不開示とした原処分は維持することが適当である。

#### 5 審査請求の理由4.（上記第2の2（1）エ）について

以上のとおり、原処分における不開示部分には、いずれも法の定める不

開示理由が認められることから、原処分が法の定める情報公開制度の目的に反しないことは明らかである。

#### 第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- |   |           |               |
|---|-----------|---------------|
| ① | 令和5年8月4日  | 諮問の受理         |
| ② | 同日        | 諮問庁から理由説明書を收受 |
| ③ | 同年8月30日   | 審議            |
| ④ | 同年9月21日   | 審査請求人から意見書を收受 |
| ⑤ | 令和7年2月18日 | 本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑥ | 同年3月12日   | 審議            |

#### 第5 審査会の判断の理由

##### 1 本件開示請求について

本件開示請求は、本件対象文書を含む文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書につき、その一部を法5条1号、2号イ並びに4号柱書き及びハに該当するとして不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、本件対象文書の不開示部分（別紙の2の不開示部分欄に掲げる不開示部分1ないし不開示部分4）のうち、個人の氏名及び法人その他団体の名称を除く部分（以下「本件不開示部分」という。）の開示を求めていると解されるところ、諮問庁は、原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の見分結果を踏まえ、本件不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

##### 2 本件不開示部分の不開示情報該当性について

###### （1）法5条1号に該当するとして不開示とされた部分（不開示部分1）について

ア 当審査会において見分したところ、当該不開示部分は、京都市の特定職員の経歴に関する記載であって、当該職員の氏名の記載と一体として、法5条1号本文前段に規定する個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものに該当すると認められる。

イ 当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、当該情報は、京都大学が公にしている情報、あるいは法令の規定により又は慣行として公にすることが予定されている情報ではないとのことであり、同条1号ただし書イに該当するとすべき事情は認められない。加えて、同号ただし書ロ及びハに掲げる情報に該当するとすべき事情も認められない。

また、法6条2項による部分開示の検討を行うと、原処分において、当該特定職員の氏名が開示されていることから、同項に基づく部分開示の余地はない。

したがって、当該不開示部分は法5条1号に該当し、不開示としたことは妥当である。

(2) 法5条4号柱書きに該当するとして不開示とされた部分（不開示部分2ないし不開示部分4）について

ア 当審査会において見分したところ、不開示部分4（不開示部分2及び不開示部分3を含む。）には、屋外広告物に関する京都市との協議内容、京都市による是正指導の内容、当該協議や是正指導の経過に係る情報、及びこれらを受けて京都大学が具体的に検討・対応した内容等の京都大学の立看板対策に係る事務に関する情報が記載されていると認められる。

イ 本件対象文書の記載等に鑑みれば、当該部分を公にした場合に生じる「おそれ」に係る上記第3の3及び別紙の2に掲げる不開示理由③の不開示理由欄の諮問庁の説明は、不自然、不合理な点があるとはいえず、これを覆すに足る事情も認められない。

したがって、当該部分は、法5条4号柱書きに該当すると認められ、同号ハについて判断するまでもなく、不開示部分4に包含される不開示部分2につき同条1号について判断するまでもなく、同不開示部分3につき同条2号イについて判断するまでもなく、不開示としたことは妥当である。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、その他種々主張するが、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、その一部を法5条1号、2号イ並びに4号柱書き及びハに該当するとして不開示とした決定については、審査請求人が開示すべきとする部分は、同条1号及び4号柱書きに該当すると認められるので、同条2号イ及び4号ハについて判断するまでもなく、不開示としたことは妥当であると判断した。

(第5部会)

委員 藤谷俊之、委員 石川千晶、委員 磯部 哲

## 別紙

### 1 本件対象文書

- 文書1：京都市による特定の屋外広告物に係る行政指導等の資料一式（平成25年4月24日）〔A4判3枚〕
- 文書2：京都市による特定の屋外広告物に係る行政指導等の資料一式（平成25年10月2日）〔A4判1枚〕
- 文書3：京都市による特定の屋外広告物に係る行政指導等の資料一式（平成29年5月15日）〔A4判3枚〕
- 文書4：京都市による特定の屋外広告物に係る行政指導等の資料一式（平成29年6月27日）〔A4判10枚〕
- 文書5：京都市による特定の屋外広告物に係る行政指導等の資料（平成29年8月8日）〔A4判1枚〕
- 文書6：京都市による特定の屋外広告物に係る行政指導等の資料一式（平成29年9月13日）〔A4判3枚〕
- 文書7：京都市による特定の屋外広告物に係る行政指導等の資料一式（平成29年9月27日）〔A4判16枚〕
- 文書8：京都市による特定の屋外広告物に係る行政指導等の資料一式（平成29年10月27日）〔A4判7枚〕

### 2 不開示とした部分とその理由

	不開示部分	不開示理由
不開示理由①	不開示部分1：文書1の個人の経歴を表す情報等の特定の個人を識別できる情報（訪問者に係る情報の部分） 不開示部分2：文書2、文書3及び文書7の特定の個人の氏名や経歴を表す情報等の特定の個人を識別できる情報（全て不開示部分4の一部）	公にすることにより、個人の権利利益を害するおそれがあることから、法5条1号に該当するため、当該部分是不開示とする。
不開示理由②	不開示部分3：文書3及び文書7の法人その他団体の名称（全て不開示部分4の一部）	公にすることにより、当該法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることから、法5条2号イに該当するため、当該部

		分は不開示とする。
不開示理由③	不開示部分4：文書1ないし文書8の屋外広告物に関する京都市との協議内容、京都市による是正指導の内容、当該協議や是正指導の経過に係る情報、及びこれらを受けて本学が具体的に検討・対応した内容等の本学の立看板対策に係る事務に関する情報	公にすることにより、本学における検討等の内容や過程等が詳らかになり、学内での自由で率直な意見交換や意思決定等が妨げられ、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、法5条4号柱書きに該当するため、当該部分是不開示とする。
不開示理由④	不開示部分4と同じ部分：文書1ないし文書8の屋外広告物に関する京都市との協議内容、京都市による是正指導の内容、及び当該協議や是正指導の経過に係る情報等の京都市の是正指導や取締りに係る事務に関する情報	公にすることにより、京都市の当該事務における行政指導の手法や手段が明らかになり、是正指導の回避を助長するおそれがあるとともに、協議や是正指導の際に本学が率直な意見を述べる妨げとなり、京都市における正確な事実の把握が困難になるおそれがあることから、法5条4号ハに該当するため、当該部分是不開示とする。