

○ 主文

本件控訴を棄却する。
控訴費用は控訴人の負担とする。

○ 事実

一 当事者双方の申立

控訴人は「原判決を取り消す。被控訴人らの請求をいずれも棄却する。訴訟費用は第一、二審とも被控訴人らの負担とする。」との判決を求め、被控訴人らはいずれも主文と同旨の判決を求めた。

二 当事者双方の主張

次に付加する外は、原判決事実摘示のとおりである（但し、原判決三枚目表六行目の「大阪府の住民であり」を「大阪府に住所を有する個人又は大阪府に事務所を有する法人であり」と、同一七枚目裏九行目の「政府」を「行政府」と、それぞれ改める。）からこれを引用する。

（控訴人の主張）

1 本件条例の解釈基準について

（一） 公文書の開示請求権は、憲法第二条に基づくいわゆる「知る権利」から直接発生するものではなく、公文書開示についての法令又は条例の制定によって初めて具体的な請求権として認められるのであるから、憲法上当然に公開されるべき公文書なるものは存在しない。

従って、府に対する公文書開示請求権は、本件条例が認めている範囲で認められるべきものであって、その成否の判断は本件条例の規定する条文の文言を尊重し、条文を素直に解釈してなすことを要し、本件条例第八条が規定する「公開しないことができる公文書」及び同第九条が規定する「公開してはならない公文書」の範囲の解釈に当たってもいたずらに条文の文言を拡張して解釈すべきものではない。

（二） ところが、原判決は、本件条例第八条第四号及び第五号の解釈適用に当たって、事務・事業の遂行に支障の生ずる危険が「具体的に存在することが客観的に明白である」ことを要求しているが、右条号は「著しい支障を及ぼすおそれ」と規定しているだけであるから、右条号が適用されるか否かは単に「おそれ」があるか否かを判断すれば足りるのであって、そこに原判決のような要件を更に加えることは右条号の文言を不当に拡張して解釈するものである。なお、「著しい」との文言は支障の程度を表現するために用いられているものであって、「著しい」の文言からは客観性や明白性の要件を導き出すことはできない。すなわち、そもそも、情報の機能は複雑微妙であって、ある情報が思わぬ使われ方をしたり、思わぬ誤解の原因になったりして、事務遂行の支障になることがあり、そのような働きを持つ情報を広く住民に提供することにより生ずる事務遂行上の支障は、必ずしも客観的に具体的に存在するとは限らないのであるから、原判決のような要件を加えて解釈することは右条号を骨抜きにするものであって、本件条例の意図に背馳する誤った解釈である。

また、原判決は、右条号の解釈適用に当たって、公開することにより事務遂行に支障を生ずるおそれがあったとしても、更に「非公開にすることによる弊害」と「公開することによる有用性や公益性」を総合的に検討する必要があるとするが、これも本件条例の規定を逸脱する不当な解釈である。すなわち、右条号は、事務遂行の著しい支障の生ずるおそれのある場合には、仮に非公開とすることによる弊害や公開することによる有益性・公益性があったとしても、非公開とすると規定しているのであるから、事務遂行に著しい支障を生ずるおそれがあるのに、その上に原判決の右のような評価を加えて公開すべきであるとするのは全くの独断である。

（三） 更に、本件条例の規定にある情報公開による行政上の支障についての「おそれ」との文言は本件条例の立法者が意識的に用いたものであるが、この「おそれ」とは「望ましくない事実又は関係が生ずる可能性があるとき」あるいは「危険が発生する可能性があるということ」を意味するのであるから、この言葉の通常の使用方法からして、本件条例の「支障を及ぼすおそれのあるもの」とは「支障を及ぼす可能性のあるもの」と読むべきものであって、その支障が生ずる危険性が必ずしも具体的であることを要せず、抽象的なものも当然に含まれるものと解すべきである。

2 知事交際費の特殊性について

原判決は、知事交際費というものが、その性格上、公開し難いという特殊性を有することを全く無視し、かえってこれを何かいかがわしいものであるかのような偏見を持っており、知事交際費についての公正な認識を欠くものである。知事交際

費に関する本件文書が公開されるべきか否かは、知事交際費についての次のような正当な認識を前提として判断されるべきである。

(一) そもそも交際費は、地方自治法施行規則第十五条において認められている費目であり、地方公共団体の長その他の執行機関が、その行政執行のために必要な外部との交際上要する経費であって、議会で承認された予算の範囲内で、当該機関の長が自己に委ねられた裁量に基づいて執行しうるものである。

(二) ところで、大阪府における知事交際費の年間予算は昭和五一年度以降一〇〇〇万円と変化がないが、控訴人は、この予算の範囲内において、その職務を行うに当たって必要とする外部との交際のために要する費用を支出しており、その内容は慶弔、見舞い、賛助、協賛、せん別及び懇談に分けられ、また交際費支出の要否及び支出する場合の金額等については、相手方の府行政への参画・貢献の程度、過去の事例等を斟酌してその都度決められているが、それも控訴人の自由な裁量に基づくものである。

(三) 交際費については、右のようにその支出の有無、内容、程度を決めるに当たって当然相手方たる団体や個人に対する評価が現れるのであるが、その評価たるや、必ずしも個々の行為や業績に対してなされるものではなく、府行政との関わりにおける全体的な評価であり、そのため見方によっては大きな相異が生ずる場合がある。そして、交際というものが情誼の面におけるものであるだけに、右評価における見方の相違や食い違いがあらわになったときの影響は決して少なくなく、交際によって培うことを意図した相手方その他の関係者との信頼関係がかえって大きく損なわれることになるのである。このような意味で、行政実務において、地方自治法第一九九条第一項による監査委員の監査の場合、その費目の性質上その内容まで監査することは適当でないとしており、また同法第九十八条第二項による議会の請求による監査や同法第七十五条による有権者からの請求による監査の場合、その費目の性質上監査結果の公表に当たっては格別の配慮が必要であるとされているのである。

3 本件文書の非公開規定該当性について

(一) 本件文書は、本件条例第八条第四号に該当する。

右条号にいう「調整等」とは、調整、審議、検討、協議、打合せ、相談を指すのであり、懇談の席においてこれら調整、協議、打合せ、相談などが行われることは容易に窺い知りうる所であり、従って本件文書中の懇談に関する文書が右調整等に関する情報であることは明らかである。原判決が右文書から推知される内容が限られているとか抽象的であるとかというだけの理由で、右条号の対象文書でないとするのは到底理解できない。

そして、右文書の記載からは懇談の日時、相手、場所等が知れる程度であっても、その時期の控訴人を取り巻く状況や他の情報と突き合わせることでより具体的な事項を推知することができるのであり、そのことによって府の行政施策を遂行するに当たって相手方より協力を得られなくなるおそれがあるし、また各種多様な行政事務を掌理する控訴人には、例えば意見調整等に当たって、時に秘匿してなされざるを得ない行動があり、かかる行動が懇談に関する文書から明らかにされることも予想され、それらにより生ずる障害によって行政事務の執行に著しい支障を及ぼすおそれは十分に考えられるのである。

(二) 本件文書は、本件条例第八条第五号に該当する。

右条号にいう「渉外」とは「外国、国、地方公共団体、民間団体等と行う府の行財政運営等の推進のための接遇、儀礼、交際等に係る事務」を指すから、本件文書がこれらに関する情報であることは明らかである。原判決は、右条号の規定の趣旨を解釈して、右条号により非公開されることによって保護される情報は「折衝過程意見等」、「対応策等」に関する情報であるとして、本件文書はこれら「折衝過程意見等」や「対応策等」に当たらないから右条号に該当する情報でないとするが、本件条例にない右のような独自のカテゴリーを基準とする原判決の右のような解釈は不当な独断である。

そして、本件文書に記載された情報は、単に経費の支出関係を示すだけでなく、交際の範囲、内容、程度等を明らかにし、ひいては個々の交際の重要度がそこに示されるものであるから、これが公開されれば、同種の交際の相手方との情報との突き合わせ等により自己の評価、位置付け、処遇を知ることができるのであり、それが誤解や不満を招き、行政事務執行に当たって非協力や妨害の態度に出る事態が考えられ、行政事務の円滑な執行に著しい支障となるおそれが考えられる。

(三) 本件文書は、本件条例第九条第一号に該当する。

いわゆるプライバシーの権利の概念は多義的に用いられているのであるから、具体的な法令がどのようなプライバシーの保護を目的としたものであるかは当該法令の解釈によらざるを得ないところ、本件条例が右条号によって保護しようとしているプライバシーは、原判決が判示しているような、その侵害に対して法的な救済が求められるようないわゆる「プライバシーの権利」だけを保護の対象とするものではなく、より広い概念のプライバシーに係る情報を非公開として保護しようとしたものであり、このことは右条号に「家族構成、職業、学歴、住所」など必ずしもいわゆる「プライバシーの権利」として保護されないような事項について非公開を義務付けていることから明らかであるから、本文書がプライバシーに係る情報を記載した文書であることも明らかである。原判決が、右に関して、本件条例によって保護されるプライバシーについて判示のような三要件を設定し、その要件を前提にして、本文書の右条号の該当性を判断するのは誤った解釈である。そして、右のような観点からすると、右条号の該当性は、情報が私生活上の事実であるかどうかとか、一般の人に未だ知られていない事項であるかどうかとかの要件よりも、個人情報に関し「一般に他人に知られたいと望むことが正当と認められる」かどうか判断基準とされるべきであり、右判断基準からすると、慶弔、見舞い、賛助等を貰ったかどうか、あるいは幾ら貰ったかどうかという事実は一般に他人に知られたいと望まれていることであり、そのようにみるのが一般社会通念上常識的であるし、そのように望むことが不当であるといえない。

(四) 本文書は、本件条例第八条第一号に該当する。接客業者にとっては多くの場合、特定の取引内容そのものが営業上の秘密なのであり、どのようなものをどのような金額で提供しているかが知られることがその事業者の信用、社会的評価に重大な影響を及ぼすことがあるのであるから、そのような接客業について請求書等の公開により大阪府がどのように利用しているかを明らかにされることは、右条号の「競争上の地位その他正当な利益を害する。」と認められる場合が少なくないのである。

(五) そして、以上の見解が控訴人の主観的な独断ではないことは、公正な第三者機関である大阪府公文書公開審査会が、被控訴人らの本件各処分に対する異議申立を受けて、本文書を具体的に精査した上で出した答申に一致するとともに、多くの地方公共団体が知事の交際費に関する文書の公開に否定的な見解を示していることから明らかである。

(被控訴人らの答弁)

控訴人の主張はすべて争う。

原判決の認定判断はすべて正当であるが、控訴人の主張に対する反論として次のとおり主張する。

1 本件条例制定の趣旨について

新憲法により国民が主権者となり、その信託によって行政が遂行されることとなったが、国民が主権者であることの担保方法として、国民に参政権があり、知る権利が保障されているのである。そして、本件条例が、憲法上認められた知る権利を実定法上の権利として具体化したものであることは、府における本件条例の制定過程を示す「大阪府の情報公開制度の実態に向けて」と題する冊子にも明記されているし、本件条例の前文からも明らかである。

このように、国民が主権者であり、自らの権利として情報公開を求めることができるとするのが本件条例の基本精神であり、出発点である。

2 本件条例の解釈の基本原則について

(一) 本件条例による情報公開請求権は憲法上認められている知る権利を実定法化したものであるから、憲法的立場からも公開が原則であり、非公開は例外的でなければならぬ。そして、このことは本件条例の制定過程における府の見解からも明らかであるから、本件条例の非公開規定は、憲法上の公開原則を制約するものとしても、また本件条例の立法者意思からしても、限定的に厳格に解釈されなければならない。

(二) そして、府の情報が非公開とされる場合は、非公開によって保護される利益は真に保護に値するものでなければならず、行政の一方的な都合や利害関係人の違法又は不当な利益を守るために非公開とされるべきではない。換言すると、全体の利益に反する一部の者にとっての利益保護の観点からの支障は、非公開の理由としての支障とはなり得ないのである。

(三) ところで、控訴人は、公開によって生ずる支障のおそれについて、他の状況を含めて起こり得るあらゆる場合を考えて、抽象的な危険があれば「おそれ」が

あるとして非公開とすべきであると主張する。しかしながら、「おそれ」とは、一定以上の蓋然性のあることをいうのであるから、偶発的な、万一の可能性にとどまる程度のものは含まれないのであって、我が国における各種法令の解釈においてもそのように解されているのである。控訴人のような解釈を基にして本件条例の非公開規定を解釈するのでは、本件条例の制度趣旨及び憲法の精神に著しく反する結果となる。

(四) また、公開により著しい支障が生ずることによって情報が非公開とされるのは、公務の公正かつ適切な執行に対する著しい支障が生ずる場合に限られるのであるから、その情報を公開した場合と非公開とした場合とどちらがより一層公務の公正適切さが保たれるかということが検討されなければならない。すなわち、情報が非公開にされることのメリットと情報が公開されることのメリットとを比較検討し、総合的にどちらがより公務の公正適切な遂行に合致するかを検討する必要があるのである。そして、右検討に当たっては、文書公開は国民が主権者として行政を監視するためのものであることに留意されなければならない。さらに控訴人の任務が重要であり、自由裁量性が大きく、秘密性が要求されることが多いとの理由で主権者である府民の手の届かぬ聖域を作るとは、憲法及び本件条例の理念、民主主義の精神に反する公私を混同した封建領主思想そのものである。民主主義の活性化及び情報の公開の方向に向かっている世界の潮流にも反する到底受け入れられない考えである。

三 証拠関係 (省略)

○ 理由

一 当裁判所も、本件文書を非公開とした本件各処分は取り消すべきものと考え、その理由は、次に訂正・付加する外は、原判決の理由説示（原判決一八枚目表四行目から同四三枚目裏三行目まで）と同一であるからこれを引用する。

1 原判決一九枚目裏一〇行目の「金額」を「料理等の単価及びその合計額」と、同二〇枚目表二行目の「備考欄」を「摘要欄」と、同八行目の「支出の内訳、明細」を「支出年月日、支出金額、支出先、支出の目的」とそれぞれ改める。

2 原判決二一枚目裏末行から同二枚目表初行の「宣言しており、基本的に」を「宣言しているところ、本件条例の右のような内容に成立に争いのない甲第六、第七号証及び乙第一六、第一七号証によれば、本件条例は、」と、同二枚目裏初行の「ことに」から同三枚目裏四行目末尾までを「このことは、本件条例がその第三号において、情報を開示する知事等の実施機関に対し、公文書の公開を求める権利が十分に保障されるように、本件条例を解釈し運用すべき責務を課するとともに、第五条において、実施機関に対し、本件条例の解釈及び運用に当たっては、個人に関する情報であって、特定の個人が識別され得るもののうち、一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められるものをみだりに公にすることのないように最大限の配慮をすべき旨を命じていることから明らかである。そして、本件条例の右のような趣旨・目的及び構成からして、実施機関が本件条例に基づく適式な公文書公開請求を拒絶できるのは本件条例第八条及び第九条の各号所定の事由（非公開事由）の存する場合に限られるとともに、右非公開事由の存在は実施機関において主張立証しなければならないこともまた明らかである」と改める。」と、同裏六行目の「本件条例」を「控訴人主張の」とそれぞれ改める。

3 原判決二四枚目表八行目の「成立」から同二四枚目表九行目の「という。）」までを「前掲乙第一六号証一大阪府情報公開府民会議作成の『情報公開の制度化への提言』」及び成立に争いのない乙第二号証（府作成の『大阪府公文書公開等条例の解釈運用基準』。以下これらを一括して『運用基準等』という。）」と改める。

4 原判決二五枚目表一二行目から同二五枚目表末行にかけての「右にいうような調査、研究、企画、調整等に関する情報では」を「本条号にいう府の機関又は国等の機関が行う調査研究、企画、調整等（以下『調整等事務』という。）に関する情報（以下『調整等情報』という。）で」と、同裏二行目の「本件文書は」から同七行目の「明白である。」までを「原審証人Aの証言によれば、右文書は民間団体等又はその主催する行事等に対する補助あるいは援助を目的としてなされる金員の供与に関するものであることが認められるから、調整等情報には当たらないものというべきである。」とそれぞれ改めた上改行し、同七行目の「さらに」から同二九枚目表六行目末尾までを次のとおり改める。

「次に本件文書のうち同Dの支出内容、すなわち懇談に係る文書について考えるに、原審証人Aの証言及び弁論の全趣旨によれば、控訴人が国、地方公共団体あるいは民間の諸団体等となす懇談には儀礼的な交際を目的とするもの（以下『儀礼的

懇談』という。)と前記のような企画、協議、調整、相談等を目的とするもの(以下『調整的懇談』という。)とがあることが認められるところ、右のうち、儀礼的懇談は調整等事務に該当しないから、これに関する情報は調整等情報に当たらないけれども、調整的懇談は調整等事務に該当し、それに関する情報は調整等情報に当たるものと解される。しかしながら、前記のとおり本件文書のうち調整的懇談に関する支出に対応する債権者請求書等及び現金出納簿には懇談の内容は全く記載されず、ただ支払の年月日又は懇談の日時、請求又は支出の金額、懇談の場所、懇談の相手方、懇談の名称が記載されているにすぎないから、その記載から推知される懇談内容に関する事項は限定的であるとともに、抽象的なものでしかない認められるところ、当該懇談が現に企画又は遂行中の府の行政事務・行政事業に関するもので、当該懇談自体が更に継続を予定されているなどのため、そのような限定的かつ抽象的な懇談内容に関する事項でも公になることにより当該懇談の意義あるいは目的を失わせ、あるいは相手方との信頼関係を損なって、公正かつ適切になされるべき右行政事務あるいは行政事業の企画又は遂行に著しい支障を来すおそれがある等の特段の事情のある場合は格別、右特段の事情について具体的な主張立証のない本件においては、そのような限定的かつ抽象的な懇談に関する情報が当該懇談の済んだ後に開示されることによって、本条号が調整等情報の公開によって生ずるおそれがあると前記(1)記載のような支障が生ずるおそれがあるものと一般的に推断することはできず、従って本件文書のうち調整的懇談に関する情報の記載された文書が公開されても、そのことによって現在又は将来において本条号の調整等事務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があるということとはできない。

(3) 控訴人は、本件文書に記載されている懇談に関する情報自体は限定的であっても、その時期の控訴人を取り巻く状況や他の情報とを突き合わせることによって懇談に関するより具体的情報となり、そのことによって控訴人の交際の範囲、内容、程度等が知れ、府の行政施策の遂行に当たって必要とされる懇談の相手方との信頼関係を損ない、その協力が得られなくなるという支障が生ずるおそれがあると主張する。

しかし、限定的・抽象的な情報が他の情報と結合することによってより広範囲で具体的な情報となることの一般的あるいは観念的な可能性の存在を否定することはできないけれども、そのようなことが一般的あるいは観念的にはありうるというだけのことから、どのような内容の情報とどのように結合すればどの程度広範囲なあるいは具体的な情報となるのかも不明である(本件においてはそのような主張立証はない。)のに、単にそのような可能性がないわけではないことを理由にして、前記のような限定的かつ抽象的な懇談に関する情報が記載されているに過ぎない本件文書が公開されることによって公正かつ適切な調整等の事務の遂行に著しい支障を及ぼすおそれがあるとの推量をすることなどできるものではない。

また、懇談の事実等が知れることによって懇談の相手方との信頼関係を損ない、その協力を得られなくなると府の行政事務の遂行に支障を生ずるとの控訴人の主張については、なるほど控訴人との懇談の相手方によっては、右懇談及びそれに伴う飲食等の事実が公開されることによる種々の社会的影響を懸念し、またそれによる煩わしさを厭い、控訴人との調整的懇談を回避あるいは拒絶するようになる事態が生ずることが全く考えられないではないけれども、大阪府知事である控訴人と懇談して飲食を共にすることは社会通念上名誉でこそあれ、何ら不名誉若しくは嫌悪すべき事柄ではないのであるから、このような社会通念に照らすと、懇談の済んだ後になってその事実が公開されることがあることだけを理由にして、大阪府知事である控訴人との調整的懇談を回避あるいは拒絶する団体あるいは個人が出現し、そのために府の調整等事務の公正かつ適切な遂行に著しい支障を及ぼすような事態になるとは容易に推断し難いところである。

更に控訴人は、控訴人の行動には時に秘匿してなされざるを得ない行動があるが、これが懇談に関する本件文書の公開によって明らかになることが予想され、そのために府の行政事務の遂行に著しい支障を及ぼすおそれがあると主張する。なるほど控訴人は大阪府の行政の最高責任者として種々の行政事務を掌理してその遂行に当たっているのであるから、時には行政事務の遂行上、関係者との意見の交換、調整等のため懇談したこと自体を当面は秘匿して置くことを必要とするものもないわけではないと考えられるが、しかし、そのように秘匿してなされた懇談の事実(その具体的な内容ではない。)であっても、当該行政事務が遂行され終わった後においては、これを秘匿して非公開にして置かなければ同種の行政事務の公正かつ適切な

遂行に著しい支障を生ずるということはないのが通常であると考えられるから、それにもかかわらずその後においても非公開としておかねばならない特段の事情のない限りは、前認定程度の懇談に関する記載しかない債権者請求書等及び現金出納簿を公開することによって調整等事務の公正かつ適切な遂行に著しい支障を及ぼすことはないものというべきであるところ、本件においては右特段の事情を認めるべき証拠はない。」

5 原判決二九枚目表七行目の「(7)」を「(4)」と改める。

6 原判決二九枚目裏四行目から同五行目にかけての「運用基準を一つの参考としつつ、」を「運用基準等を参考として」と、同三一枚目表六行目から同七行目にかけての「『渉外等の事務に関する情報』」を「交渉等の事務に関する情報」と、同人行目冒頭から同裏四行目末尾までを「ものと解される。」と、同五行目の「しかし」から同三二枚目表五行目の「あるところ」までを「そこで、右交渉等の事務に関する情報の記載されている本件文書が公開されることによって右交渉等の事務の公正かつ適切な執行に支障が生ずるか否かを考えるに」とそれぞれ改め、同裏五行目の「できない。」の次に「従って、本件文書を公開しても、本条号が交渉等の事務に関する情報の記録された文書を公開することによって生ずるおそれがあると予想した前記(1)記載の支障を生ずることはないものといわなければならない。」を加える。

7 原判決三二枚目裏一二行目から同末行にかけての「含まれるとみる余地もないでもないうえ」を「含まれるものというべきところ」と、同三三枚目表九行目の「ないではなく」から同一二行目末尾までを「ないではないとしても、府の政治的・経済的・社会的な地位を考慮すると、そのような事態が本条号にいう交渉等の事務の公正かつ適切な執行に著しい支障となる程度までに出現するものとは到底考えることができない。」とそれぞれ改め、同末行から同三六枚目表九行目までを次のとおり改める。「また、前記のとおりに本件文書のうち懇談に関する支出に対応する債権者請求書等及び現金出納簿には懇談の具体的な内容は全く記載されず、懇談の日時・場所・相手方・名称、請求または支出の金額及びその年月日が記載されるにすぎないから、その記載から推知される交渉等の事務の内容に関する事項は限定的であるとともに抽象的なものでしかないので、前記調整的懇談に関する本件文書について説示したと同様の理由により、特段の事情のない限りは、右債権者請求書等及び現金出納簿を通じて、そのような限定的かつ抽象的な交渉等の事務の内容に関する情報が事後に開示されることによって本条号にいう交渉等の事務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があるものと一般的に推断することはできないというべきところ、本件においては右特段の事情を認めるべき証拠はない。」

8 原判決三六枚目表一〇行目の「(7)」を「(5)」と改める。

9 原判決三七枚目表一〇行目の「運用基準を参考としつつ、」を「運用基準等を参考として」と改め、同裏一〇行目から同三八枚目裏四行目までを削除し、同五行目の「(3)」を「(2)」と改め、同三九枚目表二行目の「当該団体」から同六行目の「事柄であり」までを「相手方である団体あるいは個人の純粋に私生活上の事柄を記載したものということとはできないばかりでなく、知事である控訴人との交際の事実が社会通念上当該団体あるいは個人にとって公開を欲しない事柄であると認められず」とそれぞれ改め、同一一行目の「として」から同末行の「情報」までを削除し、同裏初行の「(4)」を「(3)」と改め、同五行目の「1」を削除し、同七行目の「私生活上の事実」を「純粋な私生活上の事実」と改め、同四〇枚目表初行の「なお」から同裏六行目末尾までを削除し、同七行目の「(5)」を「(4)」と改める。

10 原判決四一枚目表八行目から同九行目にかけての「運用基準を参考としつつ、」を「運用基準等を参考として」と改める。

11 原判決四二枚目裏六行目の「認めがたい。」を「認め難く、原本の存在と成立に争いのない乙第二一号証(別件訴訟における今和泉明の証言調書)の供述記載中右に反する部分は容易に信用できない。」と改める。

12 なお、控訴人は、知事交際費がその性質上公開し難い特殊性を有すると主張し、その理由の一つとして、知事交際費の支出の要否及び支出の金額が議会で承認された予算の範囲内で控訴人の自由な裁量に基づいて執行されていることを挙げる。しかしながら、知事交際費の支出に関する情報も本件条例の適用を受けるべき府の保有する情報であることはいうまでもないから、本件条例の定める前記非公開事由に該当しない限りは、これを公開しなければならないところ、被控訴人らが本

件請求で公開を請求している知事交際費に関する情報が控訴人の主張する非公開事由のいずれにも該当するものとは認められないことは既に説示したとおりであり、知事交際費の支出の要否及び支出金額の多寡が控訴人の自由な裁量判断に基づくことも、そのような自由な裁量の結果としての知事交際費の支出状況という公金の使途に関する情報に、当然に公開に親しまない情報としての一般的な性格を帯びさせるものとまでは考えられない。

二 よって、原判決は相当であって、本件控訴は理由がないのでこれを棄却し、訴訟費用の負担につき民事訴訟法第九五条、八九条を適用して、主文のとおり判決する。

(裁判官 中川臣朗 緒賀恒雄 長門栄吉)

(原裁判等の表示)

○ 主文

一 被告が、原告株式会社岩崎経営センターに対し、昭和六〇年一〇月一四日付でした公文書非公開決定処分及び被告が、原告B、同C、同D、同Eに対し、同日付でした公文書非公開決定処分をいずれも取消す。

二 訴訟費用は被告の負担とする。

第一 当事者の求めた裁判

一 請求の趣旨

主文同旨。

二 請求の趣旨に対する答弁

1 原告らの請求をいずれも棄却する。

2 訴訟費用は原告らの負担とする。

第二 当事者の主張

一 請求原因

1 当事者

原告らは、大阪府の住民であり、被告は、大阪府知事として、大阪府公文書公開等条例（以下「本件条例」という。）二条四項の実施機関である。

2 本件各処分が存在と不服申立経由

（一）原告らは、被告に対し、昭和六〇年一〇月一四日、本件条例七条一項の規定に基づき、次のとおり、公文書の公開を請求した（以下、これを「本件請求」という。）。

（1） 公文書公開の実施方法

閲覧及び写しの交付

（2） 請求に係る情報の内容

昭和六〇年一月ないし三月（以下「本件期間」という。）に支出した被告に係る交際費についての会計伝票、経費支出伺、債権者の請求書、支出伝票、領収書、参加者名簿、予算差引簿。

（二）これに対し、被告は、同年一〇月二九日、原告株式会社岩崎経営センターに対しては、大阪府秘第二六号、その余の原告らに対しては、同秘第二七号の部分公開決定通知書をもって、本件請求に対応する公文書は、同年一月ないし三月に支出した交際費に係る経費支出伺、支出命令伺書、債権者の請求書、領収書等の執行の内容を明らかにした文書、歳出予算差引表と特定し、経費支出伺、支出命令伺書、歳出予算差引表を公開する旨決定、通知したが、債権者の請求書、領収書等の執行の内容を明らかにした文書（以下「本件文書」という。）につき、以下の理由で、非公開とする旨決定し（以下、右非公開に関する部分の各決定を「本件各処分」という。）、同年一一月一日、原告らに対し、その旨通知した。

（1） 本件条例八条四号、五号に該当する。すなわち、本件文書に係る情報は、執行機関である知事が、その行政執行のために必要な外部との交際上必要な経費に関する情報であって関係者との渉外、交渉、調整等に関する情報であり、いずれも公開することにより関係者等との信頼関係を損なうことになるなど、今後とも必要な渉外、交渉、調整等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。

（2） 本件条例九条一号に該当する。すなわち、本件文書に係る情報のうち、知事の公務上の交際に係る相手方である個人に関する情報は、当該個人が識別される情報であるとともに、その職業、地位等に関する情報であって、一般に他人に知られたくないと望むことが正当である情報である。

（3） 本件条例八条一号に該当する。すなわち、本件文書に係る情報のうち、支払先、金額、支払年月日等支払先である事業を営む者に関するものは、当該営業者の事業に関する情報であり、これらは公開することにより、営業者の取引上、経営

上の秘密が明らかとなり、事業活動への支障が生じ、当該営業者の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある。

(三) 原告らは、本件各処分を不服として、同年一二月二七日、被告に対し、異議申立をしたところ、被告は、昭和六一年四月七日、右異議申立を棄却する旨決定し、その決定書は、同月一〇日、原告らに送達された。

3 本件各処分の違法性

しかし、本件各処分は、本件文書が、なんら本件条例の非公開事由に該当しないにもかかわらず、該当するとしてなされた違法なものである。

4 よって、原告らは、本件各処分の取消を求める。

二 請求原因に対する認否

1 請求原因1の事実は認める。

2 (一) 同2の(一)の事実は認める。

(二) 同2の(二)の事実は認める。但し、本件各処分の決定書が原告らに送達されたのは、昭和六〇年一〇月三十一日である。

(三) 同2の(三)の事実は認める。但し、異議申立棄却の決定書が原告らに送達されたのは、昭和六一年四月九日である。

3 同3の主張は争う。

三 被告の主張

1 本件文書の成立経緯及び内容

本件文書は、被告たる大阪府知事の交際費に係る債権者の請求書、領収書等の執行の内容を明らかにした文書であるが、その文書の成立経緯及び内容は次のとおりである。

(一) 被告は、大阪府（以下「府」という。）を代表して、国その他の公共団体関係者、諸外国使節をはじめ極めて広範囲かつ多数の関係諸団体、関係者との渉外、交渉、調整等の対外的な折衝の職務を遂行している。知事交際費は、知事がこうした職務を行うに当たって必要な外部との交際上要する経費であり、その内容は、慶弔、見舞い、賛助、協賛、餞別及び懇談に関するものである。

(二) この知事交際費の支出は、経費の性質上、即時現金払いの必要があるため、地方自治法二三二条の五、同法施行令一六一条一項一四号、府財務規則四一条一項の規定に基づき、資金前渡の方法によってなされている。具体的には、議会が議決した予算の範囲内において、経費支出伺、支出命令例によって毎月一定額の現金の前渡を受け、これを資金前渡職員である知事室秘書課長が保管し、必要に応じて支払に充てる。

(三) 本件文書は、このようにして前渡を受けた資金を現実に交際費として執行するに際し、支払先から受取る請求書や領収書、またそれらが通常得られない慶弔、見舞い等の場合には、その支出を証する書類である。したがって、そこには支払先の氏名、支払の目的、支払金額、支払日の情報が含まれており、さらに例えば慶弔などで物品が渡される場合には、渡される相手の氏名、物品の内容の情報も含まれている。

2 本件各処分の適法性について

本件文書は、次に述べるとおり、公文書公開制度の適用除外条項である、本件条例八条四号、五号、九条一号、八条一号に該当する文書であり、被告がこれを公開しないとした本件各処分は適法である。

(一) 本件条例八条四号、五号該当事由

(1) 本件条例八条四号は、府の機関又は国等の機関（以下「府機関等」という。）が行う調整等に関する情報が記録されている公文書について、公にすることにより、当該若しくは同種の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は公開しないことができるとし、また、本件条例八条五号は、府機関等が行う交渉、渉外等の事務に関する情報が記録されている公文書について、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正な執行に著しい支障を及ぼすおそれのあるものは公開しないことができるとしている。

(2) これは、行政の事務事業の計画、調整段階に関する情報（四号）及び行政の事務事業の実施段階に関する情報（五号）が記録されている公文書について、これを公開することによって、必要な情報又は関係者の理解、協力が得にくくなったり、府にとっての経済的利益又は社会的信用を低下あるいは喪失させるおそれのあるものは公開しなくともよいことを定めたものである。そして、ここでの「調整等」とは、調整、検討、審議、協議、打合わせ、相談等をいい、「交渉」とは、相

手方との話し合いによる取り決めを行うことをいい、「渉外」とは、外国、国、地方公共団体、民間団体等を行う府の行財政運営等の推進のための接遇、儀礼、交際等に係る事務をいう。

(3) ところで、知事は、前記1の(一)のとおり、府政の円滑な行政執行のため、極めて広範囲かつ多数の関係者と調整、協議を行ったり、交渉を行ったりなどしており、また府の行財政運営等の推進のために極めて多数の各種団体、機関の関係者等に対する接遇、儀礼、交際等の渉外事業を行っているうえ、それらの多くは反復継続されるものであるから、それら職務の遂行に当たり必要として支出された交際費は、それらの事務と密接不可分のものであり、本件文書は、これらの事務と直接あるいは間接に関連する情報が記録されているものである。

(4) このような文書が公開され、そこに記録されている情報が公にされると、交際費の内容、支払われた相手先などが明らかになり、したがって、知事の交際の範囲、内容、程度等が知れるところとなることは必須であり、そのことによって相手方その他の関係者との信頼関係を損ない、その理解と協力が得られなくなるなど、前記事務若しくは同種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ことは社会通念上明白である。なお、交際費については、右のような観点から、行政実務においても、監査委員が、地方自治法一九九条一項の規定により、交際費について監査する場合、その費目の性質上、その内容まで監査することは適当でないとしてされているし、また議会の請求による監査(同法九八条二項)や、有権者の五〇分の一以上の連署を要件として実施される監査(同法七五条)においても、その費目の性質上、監査結果の公表に当たっては、特別な配慮が必要であるとされている。

(二) 本件条例九条一号該当事由

(1) 本件条例九条一号は、個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報が記録されている公文書について、特定の個人が識別され、一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められるものは公開してはならないとしており、これは、個人のプライバシー保護の観点から個人のプライバシーに関する情報について例示し、当該情報の公開禁止を定めたものである。

(2) 本件文書は、前記1の(三)のとおり、被告の支出した交際費の相手方の氏名、内容等の情報を含んでいるのであるから、個人の職業、所属団体や社会的地位、評価等に関する情報が記録されている文書であって、当該特定の個人が識別されるものであり、このような知事との交際の有無、程度等を明らかにし、ひいては、個々の交際の重要度を示す情報は、一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められるものである。

(三) 本件条例八条一号該当事由

(1) 本件条例八条一号は、法人等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が記載されている公文書について、公にすることにより、当該事業者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は公開しないことができるとしており、これは、公文書公開により、事業者の正当な利益を害することを防止する観点から定められたものであって、そこでの「競争上の地位を害すると認められるもの」とは、生産技術上のノウハウ、取引上、金融上、経営上の秘密等、公開されることにより、公正な競争の原理を侵害すると認められるものをいい、「その他正当な利益を害すると認められるもの」とは、事業を営む者に対する名誉侵害、社会的評価の低下となる情報など必ずしも競争の概念でとらえられないものをいう。

(2) 本件文書は、前記1の(三)のとおり、交際費の支払先の氏名、内容等の情報を含んでおり、このような文書を公開すれば、当該事業者にとっては、取引先、取引金額、単価、集金状況といった取引内容に関する情報、すなわち当該事業者の営業上の情報を明らかにすることとなり、ことに当該事業者が接客業である場合には、その利用者の氏名等や利用内容を他人に明かさないことが信用を保つ上で重要であるところ、これらの利益をも害することとなる。

四 被告の主張に対する原告らの認否

1 被告の主張1の事実知らない。

2 同2の事実中、本件条例の各規定の内容は認めるが、その余の事実は否認し、その主張は争う。

五 原告らの反論

1 本件条例解釈上の留意点

(一) 本件条例は、前文で、府の保有する情報は、公開を原則とし、非公開はあくまで例外としているものであり、したがって、本件条例八条（公開しないことができる公文書）、同九条（公開してはならない公文書）に該当するか否かの判断に当たっては、厳格かつ限定的に解釈されなければならない、不当に拡大して解釈されてはならない。非公開事項を不当に拡大して解釈すれば、本件条例は、その本来の理念とは正反対に、秘密保護条例として機能することになりかねない。

(二) 本件条例の非公開事項の内容は、実質的に秘密にすべき理由の認められな事柄（実質秘）であることを要し、また秘匿すべき実質的な理由が後に消滅した場合には、その時点で当該情報は公開されるべきであり、また秘匿すべき部分とそうでない部分とが分離可能であって、分離しても情報としての価値を失わないものについては、秘匿すべき部分を削除してでも公開すべきである。本件文書は、本件期間中に支出した被告の交際費の使途を明らかにした文書であり、本件請求が同年一〇月であり、過去の文書であって、秘密性に乏しい。

(三) 本件条例八条四号、五号の判断については、当該情報が意思を形成する根拠となる事実（それに準ずる情報も含む。）か、意見かを検討しなければならない。なぜなら、情報公開の目的は、公益判断に際して、行政も市民も共通の事実に基づいて判断することがフェアであるとの考え方からくるものであり、また事実の公開により、調整等に著しい支障を生ずるということはあり得ないからであって、特別の事情により支障が生ずる場合は、その事情を被告が個別的、具体的に立証すべきである。したがって、行政内部の意思形成過程で出される様々な意見は、それが公開されると職員相互の自由な意思疎通や、意思形成が妨げられるので、非公開とされなければならないが、意思を形成する根拠となる事実、たとえば具体的な統計数字、調査報告書、会計帳簿などは公開されるのが原則である。

(四) 本件条例八条一号、九条一号の判断については、公開を求める公益と相手方（慶弔費を受ける者、当該事業者）の利益とが調整されなければならない、これは公益と私益との比較衡量によるが、本件のような場合は、公開を原則としている以上、被告において、交際の相手方の利益が公開による公益を上回ることを立証しなければならない、しかもその立証は、抽象的、一般的であってはならず、具体的、個別的に立証されなければならない。

2 本件条例の非公開事由の該当性について

(一) 本件条例八条四号、五号該当性について

本件条例八条四号は、行政内部の意思形成過程で出される様々な意見が公開されると、職員相互の自由な意思疎通や、意思形成が妨げられるため非公開とする規定である。また、同条五号は、立入検査等、事務・事業の性質・目的からみて、執行前あるいは執行過程で、情報を公開することにより、当該事務・事業の実施目的が失われるような場合を非公開としている。そこにおいて非公開の対象とされているのは、調整、交渉、渉外等の中身であり、しかも、調整等の中身と債権者の請求書や被告の領収書等は、明らかに分離可能である。すなわち、前者は、調整等の実質的な中身であるし、後者は形式的な帳簿の類であり、前者は、意見の範疇に入るものであって、後者は、意思を形成する根拠となる会計事実である。このような事実は、民主主義国家においては、その判断の基礎になるものであり、公開が原則であって、単に密接不可分というような抽象的な理由で、非公開にできるものではなく、被告は、なぜ密接不可分ならば、非公開とされなければならないかを具体的、個別的に立証すべきであるが、本件ではかかる立証はなされていない。

(二) 本件条例九条一号該当性について

本件条例九条一号は、プライバシーに関する情報の公開禁止について定めたものであるが、裁判例によれば、プライバシーとは、「私生活をみだりに公開されないという法的保障ないし権利」と定義され、その侵害に対して法的救済が与えられるためには、（イ）私生活上の事実又は事実らしく受取られるおそれのある事柄であること、（ロ）一般人の感受性を基準にして当該私人の立場に立った場合、公開を欲しないであろうと認められる事柄であること、（ハ）一般の人々には未だ知られていない事柄であり、公開によって当該私人が実際に不快、不安の念を覚えたことの三要件を必要とするとしている。

本件でこれを見るに、一般人の感受性を基準にして、知事と交際していることがわかるといえるのは、通常感受性を備えた合理的人間を基準にする限り、名誉ではあっても、決して不快の念を覚えることではないし、知事との公的な交際であり、公金が支出されている以上、公共の秩序利害に直接関係する事柄といえ、公的性格を

有することは明らかであり、およそプライバシーに当たるとすることは考えられない。

また仮に、本件文書の公開がなんらかの意味でプライバシーを害するとしても、本件条例九条一号によって非公開の対象とできるかどうかの判断に当たっては、侵害されることによる不利益が、そのプライバシーを公開することによる公益を上回るかどうかによって決定されるべきであり、かつ、それは抽象的にではなく、具体的に、個別的に立証されなければならないが、本件では、右侵害されることによる不利益は考えられないし、被告とのかかわりの程度が明らかになるということがなんらかの不利益に当たるとしても、公金の支出先を明らかにするという公益の前には、全く保護に値しないことが明白である。

なお、およそ知事など公益を実現する責任を負う人物と交際したり、物の授受をした場合には、それ自体公の関心事であるから、相手方は、当然交際がオープンになることを前提としているといわなければならないし、慶弔費を受取ったり、物を受取ったりすることは、経済的データの公開であり、そのことによる不利益は、憲法上重要な私益とはならない。また、文言上も支払金額や、氏名の公表は、九条一号のどの文言にも該当しない。

(三) 本件条例八条一号該当性について

本件条例八条一号の記載は、「法人その他の団体に関する情報・・・・・・であつて」かつ「公にすることにより・・・・・・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」であり、前段、後段二つの要件が満たされてこそ、同条項に該当するものであるから、右条項該当性の有無は、公開することによる公益と、公開によって当該事業者が被る不利益との比較衡量のうえで判断されるべきである。本件で、当該事業者が被る不利益というのは、取引先、取引金額、単価、集金状況が明らかになるということであるが、本件では、取引先といっても、被告と取引しているということが明らかになるだけのことであり、民間事業者の場合、官公庁と取引していることは、むしろ信用のバックボーンになること、また単価も仕入単価であれば格別、売上単価及びその合計額である取引金額が公になってもなんら支障はないこと、さらに集金状況についても、個々の集金の事情を事後的に知ってもなんら事業者の不利益になるものではないこと、さらに営業上の情報という点からしても、被告とのわずかの期間の取引状況のみがオープンになるものであり、当該事業者にとって、営業実態がそれによって全面的に明らかになるというものではない。なお、当該事業者の氏名や売上単価等を明らかにすることは、他の事業者が当該事業者よりも安い料金で競争に参加してくることは考えられるが、それは自由競争の原理として、他の業者にも認められなければならない、それによって利益を得るのは、被告自身であり、府民である。したがって、当該事業者が被る不利益はほとんど考えられない。それに対し、公金がどのように支出されたかを知ること、は、納税者であり、主権者である国民の権利であり、公金の使途が適正であるかどうかを知ることが、公的関心事であり、重大な公益であるうえ、公金の使途を明らかにすることは、行政の腐敗、議会と行政の癒着の防止による行政の質の向上や、政府への信頼の増加、納税意識の向上を図ることにもなり、その公益性は重大であって、比較するまでもなく、公益性が優先することが明らかである。

第三 証拠（省略）

○ 理由

一 請求原因 1 の事実は当事者間に争いがない。

二 同 2 の（一）ないし（三）の事実は、本件各処分決定書及び異議申立棄却の決定書が原告らに送達された日時を除いては、いずれも当事者間に争いがなく、成立に争いのない乙第九号証及び弁論の全趣旨によれば、本件各処分決定書が原告らに送達されたのは昭和六〇年一〇月三十一日であり、異議申立棄却の決定書が原告らに送達されたのは昭和六一年四月九日であることが認められる。

三 そこで、本件文書が、本件条例の非公開事由に該当するか否かについて順次、判断する。

1 本件文書の内容等

前掲乙第九号証、成立に争いのない乙第七、第八号証、その方式及び趣旨により公務員が職務上作成したものと認められるから真正な公文書と推定すべき乙第四ないし第六号証及び証人 A の証言に弁論の全趣旨を総合すれば、以下の事実が認められる。

（一） 本件文書は、被告の交際費に関する文書であるところ、右交際費の支出は、経費の性質上、即時現金払いの必要があるため、地方自治法二三二条の五、同

法施行令一六一条一項一四号、府財務規則三六条一一号の規定に基づき、資金前渡の方法によってなされ、具体的には、議会が議決した予算の範囲内において、経費支出伺、支出命令伺によって毎月一定額の現金の前渡を受け、これを資金前渡職員である府知事室秘書課長（昭和六二年十一月からは組織機構改革により府秘書課長となる。）が保管し、必要に応じて支払に充てるものである。本件文書は、右のようにして前渡を受けた資金を現実に交際費として執行するに際し、作成される書類であり、具体的には、（イ）債権者の請求書・領収書（以下「債権者請求書等」という。）、（ロ）歳出額現金出納簿、（ハ）支出証明書（支出を証する書類であり、以下「支出証明書」という。）であって、それを支出内容別にみると（Ａ）慶弔・見舞い等に関するもの、（Ｂ）各種団体及びその主催行事等への賛助・協賛に関するもの、（Ｃ）餞別に関するもの、（Ｄ）懇談に関するものから成る。以上の文書の形式と内容とを対比検討すると、債権者請求書等は右（Ｄ）の支出内容に対応するものであり、歳出額現金出納簿は右（Ａ）ないし（Ｄ）の支出内容のいずれにも対応するものであり、支出証明書は右（Ａ）・（Ｃ）の支出内容及び（Ｂ）の支出内容のうち領収書の発行されないものに対応するものである。

（二） 右（イ）の債権者請求書等は、知事が懇談会等で、外部の飲食店等を利用した際の請求書等が主なものであり、右請求書等には、懇談の日時、場所、出席人数、金額が記載され、懇談、会合の名称、出席者氏名等は原則として記載されないが、府の担当者において、右出席者氏名を、メモ書き等の形で記載することもある。右（ロ）の歳出額現金出納簿とは、現金の出納状況を、年月日、摘要、金員の受け払い状況とその残額とに分けて記載し、備考欄にその用途等を具体的に記載するものであり、前記（Ａ）ないし（Ｄ）の支出内容の一切が、その慶弔・見舞い・賛助・協賛・餞別・懇談の相手方、支出金額とともに記載されるようになってい

る。右（ハ）の支出証明書とは、社会通念上、領収書が得られないような支出、たとえばお祝い、香典等の支出の場合、支出の内訳、明細を記載する書類であり、右支出の都度作成されるが、特に決まった様式というものはないようである。

（三） 本件期間中の、被告の交際費は約二〇〇万円であるが、そのおおまかな内訳は、（Ａ）の支出内容に関するものが六割強であり、（Ｂ）の支出内容に関するものが約三割であり、（Ｃ）及び（Ｄ）の支出内容に関するものが残りの一割位である。なお、右（Ａ）支出内容の中には、外国の使節等が被告を表敬訪問した際に渡す土産代なども含まれているが、右使節等と飲食を伴う懇談等をする場合は、府の国際交流課が所管する外事費という費目から支出され、交際費からは支出されない。また、被告が、府会議員、マスコミ関係者その他と懇談する費用は、交際費ではなく別の費目から支出されている関係で、（Ｄ）の支出内容に関する費用は、ごくわずかである。

（四） 被告の交際費の支出は、被告が秘書課長らの意見を聞いた上で、支出の要否及びその金額を決定するが、その基準としては、慶弔・見舞い・お祝い・香典・餞別及び協賛・賛助等については、当該団体、個人等と府との関わりの濃淡、府に対する貢献度の大小等を斟酌、勘案し、また過去の例なども参考にして決めるが、特にそれについて、明確に文書化された内部基準があるわけではない。もっとも、当然のことながら、右支出対象は、被告の知事としての公的な交際の相手方に限られるし、支出の要否、金額については、右府への貢献度等を基準にし、それを客観的に判断して決せられるものである。

以上の事実が認められ、右認定に反する証拠はない。

２ 本件条例の趣旨、目的等

（一） 本件条例は、その前文において、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。

（二） 本件条例は、右のように、府の有する情報は公開を原則としながらも、そ

の八条一号ないし六号において、公開しないことができる公文書を列記し、またその九条一号ないし三号において、公開してはならない公文書を列記しているところ、右（一）のような本件条例の趣旨、目的、理念に照らせば、右各非公開事由に該当するか否かの判断は、個人のプライバシー等の保護には最大限の努力を払いつつも、条文の趣旨に即し、厳格に解釈されなければならないことはいうまでもなく、ことに主として府の行政執行上の利益の保護を図って制定されたと考えられる八条四号、五号等の解釈に当たっては、そこで保護されるべき利益が実質的に保護に値する正当なものであるか否か、また、その利益侵害の程度が、単に行政機関の主観においてそのおそれがあると判断されているにすぎないのか、あるいはそのような危険が具体的に存在することが客観的に明白であるといえるか、さらに右のようなおそれがあるにしても、逆にそれを非公開とすることによる弊害はないか、また、公開することによる有用性や公益性はないか等を総合的に検討することが必要であることはいうまでもない。ただし、情報公開条例が、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、濫用的に秘密扱いされ、住民の知る権利を妨げ、ひいて地方自治の健全な発展を阻害する面があったことに鑑み、それらの弊害を除去するために制定されたことは公知の事実であり、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、もつぱ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、その範囲が不鳥に拡大する危険性があり、ひいて情報公開制度の実質的意味が失われることはいうまでもないし、また、文書を公開することによって生ずる支障にのみ目を奪われ、それを非公開とすることによる弊害や、公開することによる有用性、公益性になんら意を用いなければ、情報公開制度の運用がいたずらに硬直化したものとなり、ひいて将来的、長期的にみた地方自治の健全な発展が望めないこととなるからである。

（三） そこで、以下、右のような観点から、本件文書が、本件条例の非公開事由に該当するか否かについて検討する。

3 本件文書の本件条例の非公開事由該当性について

（一） 八条四号該当性について

（1） 本件条例八条四号は、府機関等「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」情報が記録された文書を公開しないことができる旨定めているところ、成立に争いのない乙第二号証（府公文書公開等条例の解釈運用基準—昭和五十九年九月府作成—以下、単に「運用基準」という。）を参考としつつ、同条号の趣旨を審究すれば、同条号は、行政機関における意思形成過程は、情報の収集、調査、企画、調整、内部的な打合わせ、関係機関との研究、検討、協議等を繰返しながら行われるものであり、その過程の情報の中には、公文書としての決済、閲覧こそ終了しているが、それが意思形成過程の一場面に過ぎないため、行政機関内部で十分検討、協議がなされていない情報や、精度の点検がされていない情報などが含まれている場合があり、これらの情報が公開されることにより、府民に誤解、混乱を与えたり、行政内部の自由卒直な意見交換が妨げられたりするおそれがあるので、これらを防止するとともに、当該調査研究、企画、調整等が終了した後においても、公開すると同種の調査、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は、これを公開しないことができるものとしたと解され、具体的には、行政機関内部の検討案等、調査研究におけるノウハウ、調査内容等、各種会議、意見交換の記録、資料等、行財政運営上の必要な調整、協議等に関する情報等がこれに該当すると考えられる。

（2） そこで本件文書が、本条号に該当するか否かについて検討するに、本件文書のうち、前記1の（A）、（C）の支出内容、すなわち慶弔・見舞い・餞別等に係る文書は、いずれも儀礼的な交際に関するものであって、右にいうような調査、研究、企画、調整等に関する情報ではないことは明らかであるし、また、同（B）の支出内容、すなわち賛助・協賛に係る文書についても、本件文書は、その支出先と支出年月日及び支出金額のみを明らかにするものであり、それ以上に、具体的な各種団体等と府との関わり合い、協議内容等を明らかにするものではないのであるから、右も、同条号に該当しないことが明白である。さらに、同（D）の支出内容、すなわち懇談に係る文書についてみると、たしかに懇談の具体的内容それ自体は、右条号に該当する可能性があるものの、右支出内容に対応する本件文書である債権者請求書等及び現金出納簿には、右懇談内容自体は、全く記載されていないこ

とが明らかであるから、右文書についても本条号に該当しないといわなければならない。もっとも、右（D）の支出内容に係る文書については、懇談の名称、その出席者氏名等の記載の仕方によっては、ある程度、その名称自体からその内容を推知できる場合もあると考えられるが、それによって推知できる内容というのはおのずと限られた範囲の、かつ抽象的な事柄と考えられるのであって、前記（１）認定のような本条号の趣旨からすれば、そのような種類の情報をも本条号が非公開の対象としているとは認めがたい。

（３） また、仮に、右懇談に関する文書の記載内容が、広い意味で本条号にいう企画、調整等に関する情報に当たるとみても、それを非公開とすることができ要件としては、それらの企画、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があることが必要であるところ、本件で、右懇談に関する文書から推知できる情報というのは、前記のように、限定された範囲のかつ抽象的な内容のものであって、それが公開されることにより、右事務・事業の遂行に支障の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といえないことは明らかである。

（４） もっとも、右懇談に係る文書が公開されるとすれば、被告との懇談に係る相手方たる団体、個人によっては、右懇談及びそれに伴う飲食等の事実を逐一公開されることによる種々の社会的影響を懸念し、またそれによる煩わしさを厭い、被告との懇談を回避、拒絶するようになるなどの事態も全く考えられないではなく、ひいて同種の事務・事業の遂行に支障が生ずるおそれがあるとも考えられないでもない。

（５） しかしながら、前記２の（二）のとおり、本条号で保護されるべき府の行政執行上の利益は実質的に保護に値する正当なものでなければならぬところ、本件文書に記載されている被告との懇談の事実は公的な事柄に關することであり、かつその費用も、本来、府民にその用途を明確にすべき公金から支出されているのであるから、そのような懇談・飲食の機会を持った当該団体ないし個人は、その懇談・飲食の外形的事実が明らかにされることによって、なんらかの社会的影響等を被ることがあったとしても、それはけだし止むを得ない事態であり、甘受すべき事柄というべく、かかる団体ないし個人に対し、右懇談・飲食の事実を一般府民に秘匿することを保証し、それによって、当該団体ないし個人の府に対する行政施策等についての協力関係を取り付けることまでが、本条号で保護されるべき府の行政執行上の利益とは到底解しがたい。

（６） また、前記２の（二）のとおり、本条号にいう「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」があるか否かの判断に当たっては、文書を公開することによって生ずる右支障、弊害を検討するだけではなく、文書を非公開とすることによって生ずるおそれのある弊害や、また文書を公開することによって当該事務の公正かつ適切な執行に資する面がある場合には、そのような有用性、公益性をも総合考慮することが必要であるといふべきところ、仮に本件文書を公開することによって、ある団体ないし個人との懇談・飲食の事実が明らかになり、それに伴い、一時的には当該団体等から行政施策上の協力を得られなくなるなどの支障、弊害が生ずるおそれがあるとしても、右のような支障、弊害をおそれる余りそれを非公開とするとすれば、右懇談に伴う飲食費の用途、明細が一般府民には全く明らかにされないままになり、それらが真に適切に用いられているか、不必要な用途がないか等を監視、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、逆に、本件文書を公開するとすれば、その用途、明細が、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、右懇談等の事務の適正化を期することができるという有用性、公益性があること、なお、これらの判断に際しては、公金による飲食を伴う懇談等が、とかく安易になされ、かつその範囲、程度が拡大しがちな傾向を持つことを十分に考慮する必要のあること等を総合考慮すれば、本件では、本件文書を、非公開とすることによってもたらされる弊害及び公開することによって生ずる有用性、公益性が、本件文書を公開することによって生ずるおそれのある支障、弊害を上回って余りあることは明白であるといわなければならない。

（７） したがって、本件文書は、本件条例八条四号に該当しないといふべきである。

（二） 八条五号該当性について

（１） 本件条例八条五号は、府機関等「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つて、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がある」情報が記録された文書を公開しないことができる旨定めているところ、運用基準を一つの参考としつつ、同条号の趣旨を審究すれば、同条号が文書の非公開を定めている理由は、（イ）行政機関が行う事務・事業の中には、取締り・立入検査の要領や試験問題などのように事務・事業の性質、目的等からみて、執行前あるいは執行過程で、情報を公開することにより、当該事務・事業の実施の目的を失い、又は公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼし、ひいては府民全体の利益を損なうものがあること、また、（ロ）行政機関が行う交渉、渉外、争訟等の事務（以下「交渉等の事務」という。）は、その性質上、一時に処理しうる事柄ではなく、最終的な合意の成立あるいは紛争の解決に向けて、関係者間で継続的な折衝と調整が必要とされる事務であるところ、右折衝、調整等の過程で出された種々の意見等（以下「折衝過程意見等」という。）を逐一明らかにすることとすると、自由な発言、意見交換等が妨げられ、ひいて、最終的な合意の成立あるいは紛争の解決も困難となること、また、これら対外的な交渉等の事務を行うについては、行政機関内部で意思を統一し、それに対する計画、方針を立て、対応策を検討する必要があるが、それらの計画、方針、対応策（以下「対応策等」という。）が事前に明らかになつては、当該交渉等の事務の適切、有効な処理に支障をきたすうえ、ある程度反復、継続して生ずる可能性のある交渉等の場合には、当該交渉等の終了した後も、その対応策等を公開しては同種事案の処理に支障をもたらす可能性のあること等にあると考えられ、右（イ）に関する具体例としては、取締り、監督、立入検査に関する情報、試験、入札に関する情報等がこれに該当し、右（ロ）に関する具体例としては、交渉、渉外に関する情報、争訟に関する情報等がこれに該当すると解される。

（２） 本件文書についてこれをみるに、前記１認定のような本件文書の内容に照らせば、本件文書が、右（イ）のような性質の情報を含もものでないことは明らかである。そこで、右（ロ）のような性質の情報を含もか否かにつき検討するに、本件文書は、被告が、諸外国や各地方公共団体等を含む種々の団体や個人との交際の状況に関する記録であり、広義かつ形式的には、本条号にいう「渉外等の事務に関する情報」が記録されている文書に該当するようにみえないでもないこと、なお、運用基準中の本条号についての解説にも、右条号にいう「渉外」とは、「外国、国、地方公共団体、民間団体等と行う府の行財政運営等の推進のための接遇、儀礼、交際等に係る事務をいう。」とされ、また、渉外に関する情報の具体例として「接遇、儀礼、交際等の記録」が掲げられていること等にも照らせば、本件文書は、「渉外等の事務に関する情報」が記録された文書として、同条号に該当するように考えられないでもない。

（３） しかし、そもそも「渉外」とはその字義からも、また一般の用例からも、主として外国との折衝、協議、調整にかかる事務を意味するものであつて、それに国内の諸団体との折衝等も含まれるか否かは問題であるし、それはさておいても、右渉外に関する事務が、交渉や争訟と並んで、本条号に記載された趣旨、理由が前記（１）のようなものであると考えられることからすれば、右渉外に、国内の諸団体との交渉を含めて考えとしても、そこで非公開にすることによって保護されるべき情報は、右折衝、協議、調整等の過程での種々の意見、言動（折衝過程意見等）あるいは行政機関のそれに対する計画、方針、対応策（対応策等）であることが明らかであるところ、本件文書のうち、前記１の（Ａ）ないし（Ｃ）の支出内容、すなわち慶弔・見舞い・お祝い・餞別・賛助・協賛の支出状況を記載した文書（現金出納簿及び支出証明書）が、右折衝過程意見等及び対応策等の情報が記録された文書に当たらないことは明白であるし、同（Ｄ）の支出内容、すなわち懇談に係る費用の支出を記載した文書（債権者請求書等及び現金出納簿）も、前記１認定のとおり、その懇談の具体的内容を記載したものではなく、単に、その懇談の名称、開かれた日時、場所、それに支出された金額を明らかにするに過ぎないものであるから、右折衝過程意見等及び対応策等の情報が記録された文書ということとはできない。

（４） もっとも、証人Ａの証言及び弁論の全趣旨に照らせば、府知事という被告の職務の性質からすれば、儀礼的な接遇、交際等とはいっても、外国を含も広範囲な諸団体や個人との交際がその中に含まれることが明らかであり、その接遇、交際等の内容、程度は、広い意味での府の交渉、渉外に関する計画、方針、対応策（対応策等）の中に含まれるとみる余地もないでもないうえ、右接遇等の内容、程度を逐一明らかにすることは、それが儀礼的な交際の面とはいえ、府の当該国、国内の

諸団体、個人に対する評価、位置付けを明らかにすることにもつながり、府と関係のある諸団体、個人等の中には、他と比較した場合の、自己の府による評価、位置付け、処遇に対して不満を抱き、それによって府に対し、行政施策遂行の面で非協力的態度をとるようになるなどの事態が全く考えられないではなく、ひいて、反復継続されるそれら諸団体、個人との同種交際あるいは右交際を基礎にした行政施策の円滑な執行を妨げるおそれがないとはいえないとも考えられる。

(5) しかし、前記(1)のような本条号の趣旨、制定理由に照らせば、本条号が本来的に予定している対応策等とは、もつぱら、他と対抗関係に立つ行政事務執行の適正・有効を確保するためのものと考えられるから、そのような対抗関係を必ずしも含まない接遇、交際の内容までが、その中に含まれると解することはやはり無理があることは否定できない。また、仮に右接遇等の内容が、対応策等に含まれる余地があるとしても、前記2の(2)のとおり、本条号で保護されるべき府の行政執行上の利益は実質的に保護に値する正当なものでなければならぬところ、右接遇等の内容を秘匿することによって保護されるべき府の行政執行上の利益とは、府の諸団体、個人に対する評価、位置付けを公表しないことによって、それら諸団体との円滑な交際を継続し、それに基づいて行政施策等への協力を求めようという利益に帰すると考えられるが、前記1認定のとおり、右のような府による評価、位置付けは、あくまで府と当該団体、個人等との関係、すなわち当該団体等との関わり、かつそうあるべきもののなかから、それに対し不満を抱き、ひいて大阪府に対する態度を変化させるものがあつたとしても、それはけだし止むを得ない事態であるというべきであり、そのような不当な不満を回避することまでが、本条号で実質的に保護されるべき府の正当な利益とは認めがたい。なお、視点を変えて考えても、右のような府による評価、位置付けは、慶弔・見舞い等の交際費の金額のみによって明らかになるものではなく、種々の褒章あるいは慶弔等の行事への知事出席の有無さらには種々の会合の席次等でもおのずと示され、一般に了知されていることであつて、右金額が明らかにされなければ、その一切が秘匿されるというものではないのであつて、慶弔等の金員の出捐を伴う場合のみ、それが秘匿されなければならないという実質的な根拠、必要性にも乏しいと考えられる。

(6) また、前記2の(2)のように、本条号にいう「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」、ことに、後段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か否かの判断に当たっては、文書を公開することによって生ずる右支障、弊害を検討するだけではなく、文書を非公開とすることによって生ずるおそれのある弊害や、また文書を公開することによって当該事務の公正かつ適切な執行に資する面がある場合には、そのような有用性、公益性をも総合考慮して決せられるべきところ、仮に本件文書を公開することによって、前記のような諸団体、個人に対する評価、位置付けが明らかになり、それに伴い、一時的にある程度の支障、弊害が生ずるおそれがあるとしても、右のような支障、弊害をおそれるよりそれを非公開とするとすれば、決して少なからぬ額の本件の交際費の使途、配分が一般府民には全く明らかにされないままになり、右使途、配分が公正、適切になるか否か、実施機関の恣意、濫用にわたるものがないかを監視、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、逆に、本件文書を公開するとすれば、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、右交際等の事務の公正、適切さを確保できるという有用性、公益性があること、なお、これらの判断に際しては、交際費という費用の性質とそれが政治の掌に携わる者の全く自由な裁量に委ねられることの危険性を十分に考慮する必要のあること等を総合考慮すれば、本件では、本件文書を、非公開とすることによつてもたらされる弊害及び公開することによつて生ずる有用性、公益性が、本件文書を公開することによつて生ずるおそれのある支障、弊害を上回って余りあることは明白であるといわなければならない。

(7) したがって、本件文書は、本件条例八条五号に該当しないというべきである。

(三) 九条一号該当性について

(1) 本件条例九条一号は、「個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報(事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。))であつて、特別の個人が識別され得るもののうち、一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められる」情

報が記載された文書については、これを公開してはならない旨定めているところ、運用基準を参考としつつ、本条号の趣旨を審究すれば、本条号は、本件条例の前文及び五条でもうたわれている個人のプライバシーの保護を目的としたものであり、個人の尊厳の確保、基本的人権の尊重のため、個人のプライバシーは、最大限に保護されるべきであるとの観点に立ち、また、プライバシーは、一旦侵害されると、当該個人に回復困難な損害を及ぼすことに鑑み、個人のプライバシーに関する情報については、八号各号と異なり、実施機関に非公開義務を課したものであり、具体的には、個人の内心の秘密、心身・家庭・財産状況、経歴等に関する情報等がこれに該当すると考えられる。

(2) 本件文書が、本条号に該当するか否かの判断に当たっては、まず、その前提として、プライバシーの権利の一般的内容及び本件条例で保護の対象となってい

るプライバシーの権利の具体的内容を検討、確定することが必要であると考えられるところ、プライバシーの権利とは、一般的には、私生活をみだりに公開されないという法的保障ないし権利であり、その侵害に対して法的救済を求めうるには、公開された内容が、(イ)私生活上の事実又は事実らしく受け取られるおそれのある事柄であること、(ロ)一般人の感受性を基準にして当該私人の立場に立った場合、公開を欲しないであろうと認められる事柄であること、(ハ)一般の人々には未だ知られていない事柄であることの三要件を必要とすると解されるが、前記

(1)のような本条号の規定の例示内容に照らせば、本条号が法的保護を図っているプライバシーの権利も、まさに右三要件に該当するような種類、性質の事柄であると認められ、とすれば、本条号該当性の有無は、本件文書記載の情報が、右のような種類の情報に当たるか否かという観点から判断されるべきものである。

(3) そこで、本件文書が、本条号に該当するか否かについて検討すると、本件文書のうち、前記1の(A)ないし(C)の支出内容、すなわち、慶弔・見舞い・協賛・賛助・餞別等については、その相手方とその支払金額・支払年月日が記載され、また(D)の支出内容、すなわち懇談の費用については、被告との懇談の日時、場所、それに要した費用が記載されている文書であって、特定の個人が識別され得る情報ではあるものの、いずれも知事という立場にある被告との公的交際の状況を記した文書であり、当該団体あるいは個人の私生活上の事実を記載したものとはいえないと考えられるし、知事たる被告との交際の事実が、一般人の感受性を基準にして当該団体あるいは個人の立場に立った場合、公開を欲しない事柄であり、本条号にいう「一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められる」事柄に当たるともいえないと考えられるから、結局、本件文書に記載されている情報が、本条号で列举されている各種の事項に該当し、あるいはそれに準ずるものとして、前記のようなプライバシーの侵害につながるおそれがある情報ということとはできない。

(4) もっとも、前記(二)の(4)のように、本件文書は、諸団体、個人等に対する接遇、交際の内容、程度を明らかにすることによって、知事の交際の相手方に係る府の評価、位置付けを示すものではあるが、しかし、前記1のように、右はあくまで当該個人ないし団体と府との公的関係における評価、位置付けであり、私生活上の事実とはいえないと考えられるし、また、そのような評価、位置付けが、一般人の感受性を基準にして当該私人の立場に立った場合、必ずしも公開を欲しないであろうと認められる事柄であるといえるか否かも疑問であり、本件文書が右のような情報を含もことをもって、本件文書の記載内容が本条号に該当するということもできない。なお、被告の交際に係る団体ないし個人によっては、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、ひいて公開を望まない者も全くいないとはいえないが、地方公共団体等による個人ないし団体に対する公的評価の公表が、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、本条例の趣旨に著しく反することはもとより、プライバシーの権利についての一般的理解ともかけ離れた結果をもたらすことは明らかであって、そのことを理由に、本件文書が本条号に該当するということができないことは明らかである。

(5) したがって、本件文書が、本条号に該当するということとはできない。

(四) 八条一号該当性について

(1) 本件条例八条一号は、「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(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(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。)」情報が記録された文書については公開しないことができる旨を定めた規定であり、運用基準を参考としつつ、本条号の趣旨を審究すれば、本条号は、府は、許認可、補助、調査等の事務・事業を通じて、事業を営む者の情報を収集しており、これらの情報は、事業を営む者から収集したものであっても、原則として公開するが、しかしながら、事業を営む者は、雇用の場の確保、社会への財やサービスの供給、社会費用の分担等を通じて、社会全体の利益に寄与しており、その適正な活動は、社会の維持存続と発展のために尊重、保護されなければならないとの観点から、営業の自由の保障、公正な競争秩序の維持等のため、社会通念に基づき判断すると、競争上の地位を害すると認められる情報その他事業を営む者の正当な利益を害すると認められる情報については、一定の場合を除き、公開しないことができるとしたものと解され、具体的には、生産技術等に関する情報(特許によるものを除く。)、販売、営業等に関する情報、経理、労務管理等に関する情報、信用上不利益を与える情報等がこれに該当すると解される。

(2) そこで本件文書が、本条号に該当するか否かについて検討するに、本件文書のうち、本条号の該当性の有無が問題となるのは、債権者請求書等のみであるところ、前記1認定の事実によれば、債権者請求書等に記載されるのは、懇談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その合計金額のみであり、それ以上に特に当該飲食店を経営する法人ないし個人(以下「当該飲食業者」という。)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はないのであるから、右債権者請求書等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、特に当該飲食業者の競争上の地位が害されるとは考えられないし、また、地方公共団体たる府による利用の事実が明らかになったからといって、そのことにより、当該飲食業者が社会的評価の低下等、その有する正当な利益を害されるとは認めがたい。

(3) もっとも、本件文書中の債権者請求書等が公開されることによって、府が当該飲食業者を利用しているという事実並びにその利用の際の料理等の売上単価及び飲食金額が、一般に明らかになり、それによって、他の飲食業者が、より安い価格で、大阪府の利用を求めるなど、競争の激化の可能性が全く考えられないわけではないが、それは自由競争の原理に立つ社会において、まさに公正な競争秩序にほかならず、それを避ける利益が、本条号にいう「競争上の地位その他正当な利益」に当たらないことはいうまでもない。なお、被告は、接客業の場合は、その利用者の氏名等や利用内容を他人に明かさないことが信用を保つ上で重要であるところ、債権者請求書等の公開は、右のような利益を害することになる旨主張するが、本件は、その利用者の側から利用の事実を公表する場合であって、右公表が接客業者たる当該飲食業者の営業上の信用の失墜につながるものでないことはいうまでもないから、右主張は理由がない。

(4) したがって、本件文書は、本件条例八条一号にも該当しないというべきである。

4 以上のとおり、本件文書は、本件条例の非公開事由のいずれにも該当しないというべきである。

四 よって、被告が本件文書を非公開とした本件各処分は、いずれも違法であるから、これを取消すこととし、訴訟費用の負担につき行政事件訴訟法七条、民事訴訟法八九条を適用して、主文のとおり判決する。