

30日情審第9号
平成30年7月20日

日進市長 萩 野 幸 三 様

日進市情報公開審査会
会長 堀 口 久

日進市情報公開条例第19条の規定に基づく諮問について（答申）

平成29年6月5日付け29日都第142-1号で諮問依頼のあった公文書部分公開決定に対する審査請求について、下記のとおり答申します。

記

第1 審査会の結論

日進市長（以下「実施機関」という。）が平成29年1月20日付け28日都第719号で行った公文書部分公開決定に係る公文書（以下「本件公文書」という。）のうち、一部を公開しないこととした実施機関の決定については、非公開と決定した部分のうち「印影」を除く部分については、日進市情報公開条例（平成11年日進市条例第1号。以下「条例」という。）第7条第3号アへの該当性が認められず、公開すべきものとする。ただし、当該部分中には、同条第2号に該当することを理由として非公開とすべき部分があると考えられる。

第2 審査請求に至る経過

- 1 審査請求人は、実施機関に対し、「スマートインターチェンジに関して、地域、企業団体から提出された要望書等一切」を内容とする公文書の公開を求め、条例第6条第1項の規定に基づき、平成28年12月14日に公文書公開請求書を提出した。
- 2 実施機関は、本件公文書に第三者に関する情報が記録されており、当該情報が条例第7条に規定する非公開情報に該当するか確認する必要がある、相当の時間を要することから、条例第12条第2項の規定に基づき、平成28年12月21日に公開決定等の期間を延長し、審査請求人に通知した。
- 3 実施機関は、平成28年12月21日に本件公文書に記録されている情報に係る第三者に対し、条例第14条第1項の規定に基づき、公開決定等についての意見照会をした。

- 4 実施機関は、平成29年1月20日に本件公文書を部分公開とする決定（以下「本件処分」という。）を行い、審査請求人に通知した。
- 5 審査請求人は、平成29年4月17日に行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき、本件処分を不服として実施機関に対し審査請求を行った。
- 6 実施機関は、平成29年6月5日に、行政不服審査法第9条第3項において読み替えて適用する同法第29条第2項及び第5項の規定に基づき、弁明書（以下「本件弁明書」という。）を作成し審査請求人に送付するとともに、条例第19条の規定に基づき、本件弁明書の写しを添えて日進市情報公開審査会（以下「審査会」という。）に諮問した。
- 7 審査請求人は、平成29年6月23日に行政不服審査法第9条第3項において読み替えて適用する同法第30条第1項の規定に基づき、本件弁明書に対する反論書を実施機関に提出した。
- 8 実施機関は、平成29年7月7日に本件反論書に対する再弁明書を審査請求人に提出した。

第3 審査請求の内容

本件処分の取り消しを求めるというものである。

第4 審査請求人の主張要旨

審査請求人が、審査請求書等において述べている主張を総合すると、概ね次のとおりである。

- 1 日進市情報公開条例は、市政の実情などに対する市民の理解を深め、市政に対する市民の信頼を高めるために制定されたもので、実施機関が管理する情報について公開を原則とし、非公開事由の解釈は厳格でなければならない。
- 2 本件公文書は、各企業及び団体がスマートインターチェンジの早期整備を要望するために市に対し提出した要望書であり、開示に堪えられないような「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」情報が掲載されていることは考えられず、非公開部分の全てが条例第7条第3号アを適用するのは拡大解釈であるため、本件処分の取消しを求める。
- 3 スマートインターチェンジの整備は多額の公費投入が予測され、市民生活に大きく影響する事業であるため、その必要性についての検討等、事業実施決定に至るまでの経過に関する情報は、市民に明らかにされるべきである。まして議会において市が「この事業は当該地周辺の多くの企業、団体から推進要望がある」と説明している状況にあって、本件公文書は住民の「知る権利」を何より優先して公開されるべき情報であるところ、非公開事由の拡大解釈により、要望書の内容の一部非公開

だけでなく、要望書を提出した企業名、団体名をも非公開とした実施機関の決定は、市民の「知る権利」を侵害する処分である。

第5 実施機関の説明要旨

実施機関が、弁明書等において述べている説明を総合すると、概ね次のとおりである。

- 1 法人等が市政に対し要望を行ったこと自体、重要な内部事項に該当し、これらは法人等のプライバシーとも言うべきものである。よって、行政がこれらを公開した場合、当該法人等の自由な意思の形成や意思実現のための諸活動に支障が生じるおそれがあり、当該法人等の正当な利益を害することとなる。
- 2 本件公文書は、スマートインターチェンジの整備により競争上の利益が生じると考えた法人等が、その整備を実施機関に要望したものであり、公になることを前提としない私信に近い性格を有しているため、非公開を前提に自由率直な意見を記載していると考えられる。よって、事業化の目処も立っていない段階で本件公文書を全部公開した場合、当該法人等が、事業に反対する勢力から正常な企業活動を妨害されるなど、「当該法人等の正当な利益」が害されるおそれがあるため、条例第7条第3号アの規定の適用は妥当である。
- 3 本件公文書は、限定された地域の問題に関する要望であり、その記載内容も個別具体的であることから、仮に要望した法人等の名称等識別可能な情報を非公開としても、その要望内容の趣旨から当該法人等の名称等を窺い知ることが十分に可能であるため、要望書本文中、当該法人等を推知できる情報についても、条例第7条第3号アの規定を適用したものである。

第6 審査会の判断

1 本件公文書について

本件公文書は、スマートインターチェンジに関して、法人等（条例第7条第3号にいう「法人等」をいう。以下同じ。）から提出された要望書（一部については作成名義が法人等の内部の1組織）であり、別表の「対象公文書」の項に掲げる7件である。

また、本件公文書について、実施機関が非公開とした情報は、要望書本文の一部及び要望書の作成名義に係る部分である（以下「本件非公開部分」という。）。作成名義に係る部分には、要望書を提出した法人等の名称、法人等の内部の1組織から提出されている場合は組織名、法人等又は組織の所在地、法人等の代表者又は組織の長の職名及び氏名が記載され、印影が顕出されている。印影については、法人等の印、代表者の印、法人等の組織の印又は組織の長の個人印（以下「法人等の印等」と総称する。）とみられるものにより押捺されている。

2 審査会の審議事項について

実施機関は、本件非公開部分はその全てが条例第7条第3号アに該当するものとして部分公開とする決定をした。これに対し、審査請求人は、本件処分の取消しを求めていることから、当審査会では、条例第7条第3号ア該当性について判断する。

3 条例第7条第3号ア該当性について

(1) 条例第7条第3号アの趣旨及び解釈について

条例第7条第3号ア（以下「本号」という。）は、「法人その他の団体(国、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人を除く。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つて、公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」については、非公開情報とするものと定めている。

条例第7条の基本的な考え方は、公文書の公開請求者の公開請求をする権利と、請求された公文書に情報が記録されている個人又は法人等の権利利益及び公益との調整を図ることである。そして、本号は、法人等の健全で適正な事業活動の自由を原則として保障しようとする趣旨であり、公開することにより法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益が損なわれるおそれがある情報が記録されている公文書については公開しないことを定めたものである。

ここで、法人等の「権利」とは、信教の自由、集会・結社の自由、学問の自由、財産権等、法的保護に値する権利一切を指し、「競争上の地位」とは、法人等の公正な競争関係における地位を指し、「その他正当な利益」とは、社会的信用等のほか、事業運営上のノウハウや内部管理に属する事項など、その取扱いについて社会通念上法人等又は事業を営む個人の自由が尊重されるものを広く含むものである。

さらに、「おそれ」の有無に係る判断については、法人等の性格や権利利益の内容、性質等に応じ、当該法人等の憲法上の権利（信教の自由、学問の自由等）の保護の必要性、当該法人等と行政との関係等を十分考慮して適切に判断する必要がある、この「おそれ」の判断にあたっては、単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が求められる。

また、本号に関しては、国の「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（平成11年法律第42号。以下「情報公開法」という。）第5条第2号イに同様の規定が存在し、同号イの該当性に関しては、判例によれば「情報公開法第5条第2号イ所定の不開示情報に当たるか否かは同号イの定める要件に該当する事情の有無によって客観的に判断されるべきものであつて、処分行政庁の裁量判断に委ねられるべきものではない」（最高裁平成20年（行ヒ）第11号平成23年10月14日第二小法廷判決）と示されている。

したがって、本号にいう「権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれ」とは、単に他人に知られたくないとの主観的なものでは足りず、権利利益を害される事情が客観的に存在し、かつ法的保護に値する程度の蓋然性があることが必要で、さらに蓋然性があるかどうかの判断に当たっては、実施機関の裁量判断によるものではなく、当該法人等の種類、性格や個別具体的な事情に照らし、検討する必要があるということになる。

(2) 条例第7条第2号との関係について

本件非公開部分には、法人等の代表者の氏名等、個人を識別できる情報が含まれている。そして、条例第7条第2号では、「個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）」であって、特定の個人が識別され、又は識別され得るものについては、同号ただし書所定の除外事由に当たるものを除き、これが記録されている公文書を公開しないことができると規定している。同号にいう「個人に関する情報」については、「事業を営む個人の当該事業に関する情報」が除外されている以外には文言上何ら限定されていないから、個人の思想、信条、健康状態、所得、学歴、家族構成、住所等の私事に関する情報に限定されるものではなく、個人にかかわりのある情報であれば、原則として、同号にいう「個人に関する情報」に当たると解される。

もともと、同条は、第2号において「個人に関する情報」から「事業を営む個人の当該事業に関する情報」を除外した上で、第3号において「法人その他の団体（…中略…。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」と定めて、個人に関する情報と法人等に関する情報とをそれぞれ異なる種類の情報として非公開事由を規定している。これらの規定に照らせば、条例においては、法人等を代表する者が職務として行う行為等当該法人等の行為そのものと評価される行為に関する情報については、専ら法人等に関する情報としての非公開事由が規定されているものと解するのが相当である。

したがって、法人等の行為そのものと評価される行為に関する情報は、同条第2号の非公開情報に当たらないと解すべきである。そして、このような情報には、法人等の代表者又はこれに準ずる地位にある者が当該法人等の職務として行う行為に関する情報のほか、その他の者の行為に関する情報であっても、権限に基づいて当該法人等のために行う契約の締結等に関する情報が含まれると解される（最高裁判平成10年（行ヒ）第54号平成15年11月11日第三小法廷判決参照）。

また、どのような職にある者が「法人等の代表者又はこれに準ずる地位にある者」であるかについては、条例の趣旨及び目的に照らして、法人の代表者に次ぐ地位にある者ばかりでなく、法人の代表者に類似する機能を果たしている、法人の支店や営業所等一定の独立性を有する組織の長と評価し得る地位にある者もこれに含ま

れると解すべきである（福岡高裁平成17年（行コ）第18号等平成21年6月23日判決参照）。

（3）条例第7条第3号ア該当性について

ア 以上を踏まえて、本件非公開部分について、本号該当性を検討する。

本件非公開部分は、前記1のとおり、本件公文書である要望書の一部とこれを提出した法人等の名称等である。

これらは、全体として、本件公文書である要望書に記載された要望内容等を表明した法人等を具体的に明らかにする情報であり、言い換えると、本件公文書である要望書を提出した法人等が、本件公文書に記載された要望内容等を実施機関に要望したという事実が明らかになる情報であることから、条例第7条第3号に規定する「法人等に関する情報」に該当する。

イ 次に、本件非公開部分を公開することによって、本件公文書である要望書を提出した法人等の「権利、競争上の地位その他正当な利益を害する」かどうかについて、まず本件非公開部分のうち印影を除くものについて検討する。

実施機関は、特定の法人等がどのような要望を行政に行ったかという情報を、法人等の意思に関わりなく行政が公開するということになれば、当該法人等の自由な意思の形成や意思実現のための諸活動に支障が生ずるおそれがある、つまり自由率直な意見表明ができにくくなる等の事態が予想され、このような事態が当該法人等の正当な利益を害するものであると主張する。

この点について、当審査会において本件公文書を見分したところ、非公開とされた要望書本文の一部には、要望書を提出した法人等の事業内容及び問題認識についての記述があることが認められるが、その内容は、当該法人等の事業として一般に知られている情報や、すでに公にされ当該法人等のウェブページ等においても知ることができる情報であり、法人内部の機密情報と言えるものではない。また、問題認識についても、当該法人等が所在する地域における交通事情に関する一般的な現況を述べているにすぎず、当該地域における共通の問題であって、個々の法人特有の問題や秘匿すべき情報とは言えないことから、当該要望内容が、要望書を提出した法人等の名称と結びつけられることによって、当該法人等の正当な企業活動が阻害され、社会的評価の低下につながるというようなものとは認められない。

法人等が自己の活動において、自らの意見をどのように表明をするかは、法人等の自由意志により行われるものであって、要望行為をするか否かの判断も含め、各法人等が個々の事案に応じて判断するものと考えられる。本件非公開部分が公開されたとしても、それは本件公文書における条例非公開事由該当性の有無を判断した結果であって、実施機関が主張するように要望書であること

を理由に以後全ての要望書又は要望書に類する公文書が全て公開されることになるというものではないことは明らかであり、本件公文書を公開することにより、当該法人等の自由率直な意見表明する権利を侵害し、そのことによる当該法人等が受けるはずの正当な利益を侵害するとの実施機関の主張は、具体性もなく、法的保護に値する蓋然性もなく、単なる実施機関の主観的な危惧感に過ぎない。

加えて、実施機関は、インターチェンジが整備されることにより、当該法人等にとっての競争上の利益を生むと考え、その整備を実施機関に要望したのであり、事業化の目処も立っていない段階で公開されると、当該法人等は事業に反対する勢力から正常な企業活動を妨害されるなど、当該法人等の正当な利益が害されるおそれがあると考えられるとも主張する。

しかしながら、実施機関は、「正常な企業活動を妨害」するような「事業に反対する勢力」が現に存在し、法人等の正当な利益を害すると言えるほどの妨害行為が具体的にどのような行為を指し、そうした行為が実際に行われる状況にあることを、客観的な事実等に基づき説明しているとは言えない上、本件非公開部分を公開することと、当該「事業に反対する勢力」が要望書を提出した法人等に対し「正常な企業活動を妨害」することとの因果関係も不明瞭であることから、実施機関の主張する「おそれ」は、実施機関の主観的な危惧感に基づく、抽象的な可能性として述べているに過ぎず、法的保護に値するような蓋然性のあるものとは認められない。

ウ 本件非公開部分のうち、印影については、次のように判断する。

法人等の印等の印影は、記載事項の内容が真正なものであることを示す認証的機能を有しており、実社会において重要な役割を果たすものである。また、一般的に内部情報として当該法人等自身が管理しているものであることを踏まえれば、印鑑の登記の有無にかかわらず、これが公開されると、偽造、悪用等されることによって当該法人等に財産的損害等を及ぼすおそれがあると考えられるため、本号における、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は否定できない。加えて、当該印影が公開されなければ、審査請求人が条例の目的として主張する「市民が市政の運用を有効に監視することで市政に対する理解と信頼を深め、もって住民自治、住民参加を実現していくこと」が果たされなくなるとまでは認められない。

エ 以上のことから、本件非公開部分のうち印影については、法人等の正当な利益を害すると認められるから非公開とすることが妥当であるものの、それ以外の部分については、公にすることにより要望書を提出した法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するとは認められず、したがって、条例第7条第3号アに該当することを理由として非公開とすることはできないと判断す

る。

4 その他の非公開事由の存否について

本件処分において実施機関が非公開の理由とするのは条例第7条第3号アへの該当性のみであり、当審査手続における実施機関の弁明でも同様である。したがって、本諮問に基づく本来的な審議事項ではないが、条例第7条各号に該当する情報については、単に公開義務が存しないというだけでなく、公開してはならないと解釈されるものであるため、本件非公開部分につき条例第7条第3号ア以外の非公開事由がないかについても検討を加えておく。

本件公文書のうち、別表記載5の対象公文書については、作成名義人が「一定の独立性を有する組織の長と評価し得る地位」にあるとは認められない者である。また、要望書の提出行為は、契約の締結等の法律行為ではなく、事実上の行為にすぎない。これらのことからすると、別表記載5の対象公文書の作成名義部分のうち作成者の職名と氏名については、「法人等の職務として行う行為に関する情報」ではあっても、「法人等の行為そのものと評価される行為に関する情報」には該当しないと解すべきである。

したがって、当該情報については、条例第7条第3号によって擬律されるものでなく、条例第7条第2号の適用を受けるものであるため、同号への該当を理由として非公開とするのが相当であると考えられる。

なお、別表記載6の対象公文書については、一応「一定の独立性を有する組織の長」とみられる者が作成した文書ではあるものの、当該組織の規模等に照らして「法人等の代表者に準ずる地位にある者」とまでは評価し得ない場合には、同様に取り扱うべきである。

5 結論

以上の理由から、当審査会是一部を公開しないこととした実施機関の決定については、非公開と決定した部分のうち「印影」以外の部分は条例第7条第3号アに該当せず、同条第2号に該当する部分を除き公開すべきものとする。

第7 答申に関与した委員

堀口久、高橋洋、鎌倉友一、河村敏文、井上昌子

別表

	対象公文書
1	「日進市におけるスマートＩＣ整備の推進について」平成２８年９月１９日付け（平成２８年９月１９日収受（２８日都第４９６号））
2	「日進市におけるスマートＩＣ整備の推進について」平成２８年９月２０日付け（平成２８年９月２０日収受（２８日都第４９７号））
3	「日進市におけるスマートＩＣ整備の推進について」平成２８年９月３０日付け（平成２８年９月３０日収受）
4	「日進市におけるスマートＩＣ整備の推進について」平成２８年１０月１８日付け（平成２８年１０月１８日収受）
5	「日進市におけるスマートＩＣ整備の推進について」平成２８年１０月２４日付け（平成２８年１０月２５日収受（２８日都第５０１号））
6	要望書「日進市におけるスマートＩＣ整備推進のお願い」平成２８年１１月７日付け（平成２８年１１月７日収受）
7	「日進市におけるスマートＩＣ整備の推進について」平成２８年１１月１２日付け（平成２８年１１月１２日収受）