

岡 情 審 査 第 3 8 号

平成 1 8 年 6 月 2 3 日

岡山市長 高 谷 茂 男 様

岡山市情報公開及び個人情報保護審査会
会 長 山 口 和 秀

岡山市情報公開条例第 1 6 条の規定に基づく諮問について（答申）

平成 1 7 年 6 月 1 0 日付け岡福第 7 2 8 - 1 号による下記の諮問について
次のとおり答申します。

記

北ふれあいセンター施設使用料等徴収に関する文書（以下「本件公文書」という。）の開示請求に対して一部開示とした決定に対する異議申立て（以下「本件異議申立て」という。）についての諮問

第 1 . 審査会の結論

本件公文書に関して、岡山市長（以下「実施機関」という。）が行った一部開示決定において、非開示とされた項目のうち、次に掲げる部分については、開示すべきである。

調定に関する文書のうち以下の項目

- ・ 法人の代表者の印影
- ・ 納付義務者名
- ・ 電気料金の金額とその合計金額
- ・ 水道料金の金額とその合計金額
- ・ 共益費の金額とその合計金額
- ・ 電気料金、水道料金及び共益費の金額の合計金額
- ・ 備考欄の内容
- ・ 調定金額

第 2 . 異議申立て及び諮問の経緯

1 本件異議申立人（以下「申立人」という。）は、平成 17 年 5 月 2 日、実施機関に対し、岡山市情報公開条例（平成 12 年市条例第 33 号。以下「条例」という。）第 3 条第 1 項の規定に基づいて、本件公文書である北ふれあいセンター軽食喫茶（ラウンジ）に係る使用料等徴収（調定・収納）に関する一切の文書で、その内容として平成 15 年度以降分に係る次に掲げるものの開示請求を行った。

(1) 使用料

(2) 電気、水道及び冷暖房に要した経費（以下「電気料金等」という。）

(3) (2) の電気料金等に関する北ふれあいセンター管理者が業者に指示した文書（以下「指示文書」という。）

2 それに対して、実施機関は、同年 5 月 13 日付けで本件公文書のうち次に掲げる部分がそれぞれに掲げる非開示情報に該当することを理由として一部開示の決定を行った。

(1) 調定に関する文書

ア 公文書の内容(1) 使用料に関する文書のうち納入義務者の住所
条例第5条第1号に規定する個人情報

イ 公文書の内容(2) 電気料金等に関する文書のうち法人の代表者
の印影(以下「本件印影」という。)及び電気料金等の金額 条例
第5条第2号に規定する法人情報(以下「法人情報」という。)

(2) 収納に関する文書

公文書の内容(1) 使用料及び(2) 電気料金等に関する文書
開示請求対象公文書が存在しているか否かを答えるだけで、法人情報
を開示することと同様の結果となるため、条例第8条の規定により存
否応答拒否

(3) 指示文書 不存在

3 上記決定を受けた申立人から、同年5月23日付けで実施機関に対し、
本件公文書の前項(1)イ、(2)及び(3)に係る非開示処分を取り
消し、開示すべきであるとして、本件異議申立てが行われた。

4 それに対して、実施機関は、同年6月10日、本件異議申立ての取扱
いについて、条例第16条の規定に基づき、当審査会に本件諮問を行っ
た。

第3．申立人及び実施機関の主張の要旨

申立人及び実施機関の主張の要旨は、次のとおりである。

1 申立人の主張要旨

(1) 法人の代表者の印影について

ア 本件印影は、財団法人岡山市ふれあい公社(以下「公社」という。)
の理事長印であるが、公社は、不特定多数人を対象に作成されてい
る契約、照会、回答、報告等の文書に理事長印を押捺するのが常例
であり、理事長印が広く多数人に知れ渡ることを容認し、これを介
して理事長印がさらに広く知られ得る状態におかれているというこ

とができ、内部管理情報としての法的保護に値するものとは認められない。

イ 法人等の事業者が、取引きをする銀行口座やそれに使用する印章・印影については、一般的には、「内部管理情報」として、秘密にしておくことが是認されるが、法人等が内部限りにおいて管理して、開示すべき相手方を限定する利益を有する情報であっても、法人等がそのような管理をしていないと認められる場合には、これが開示されても、正当な利益が損なわれることはない。

(2) 電気料金等の金額について

ア 個人事業者が、そのノウハウ等を駆使して営利を追求する際に発生する電気料金等の公開とは本質的に異なり、非開示とされた電気料金等については、行政財産使用許可書に掲げる「使用の条件」とされており、使用者自身許可書に掲げる許可条件を了承しているもので、これを公開したからといって、使用者の正当な権利を害するものとは認められない。

イ 実施機関は、「事業内容を類推させる」というが、当該内容は、極めて明白で、その事業内容は「軽食喫茶」業であり、限定された条件を付される中で、使用者自身が許可書に掲げる許可条件を十分に了承しており、これを公開しても、使用者の正当な権利を害するものとは認められない。

(3) 収納に関する文書について

ア 行政財産使用許可処分によって、許可条件の一つとして、使用者は、使用料及び電気料金等については、遅滞なく納付すべき義務を課され、かつ、使用者自身これを了承している。「存否応答拒否」を行うためには、非開示として保護すべき利益が存することを要するが、使用者は、不納付の自由を有するものではなく、不納付をプライバシーの保護として、保護すべき利益は認められない。したがって、実施機関のいう「存否応答拒否」は、条例第8条の趣旨を逸

脱した誤用濫用である。

- イ 開示請求を拒否するときには、開示請求に係る行政文書の存否を明らかにした上で、拒否することが原則である。存否応答拒否を情報隠蔽の具とせず、納入実績を開示し、市民に対して説明責任を果たすべきである。

(4) 指示文書について

- ア 実施機関として、許可条件の遵守の実態を当然把握していなければならないものであり、指示文書を徴しているはずである。
- イ 実施機関は、報告金額の妥当・正確性について検証する必要がある、公社と締結している「岡山市ふれあいセンター管理運営及び使用料等徴収事務」業務委託契約に付した「仕様書」の報告事項に定める「委託事務の処理状況」について仔細に報告を求め、内容のチェックを怠ってはならない。

(5) 理由付記について

- ア 「理由付記」については、条例の規定を網羅的に羅列するのみではなく、条例第10条第1項に定める「当該通知の内容から一般人が容易に理解し得るものでなければならない。」との要件を満たすものでなければならない。
- イ 「開示の場」で説明するのではなく、決定通知書の文面において明確に理由付記しなければならない。また、理由付記を慎重かつ丁寧に決定通知書に示そうとする中で、非開示決定の問題を感知するはずであり、適正開示への是正効果が期待できる。
- ウ 公文書一部開示決定通知書に付記すべき理由としては、開示請求者が、条例第5条各号所定の非開示理由のいずれに該当するのかを、その根拠とともに了知し得るものでなければならず、単に非開示の根拠規定を示すだけでは、条例第10条第1項の要求する理由付記としては十分ではないため、本件処分は、理由付記の要件を欠き、違法なものである。

2 実施機関の主張要旨

(1) 法人の代表者の印影について

ア 法人が事業活動を行う上で理事長印を押捺している文書は多数あったとしても、その事業目的によって特定の者に交付するものであり、不特定多数の者に交付しているものではなく、申立人が述べているような、広く知られ得る状態に置かれているものではない。

イ 法人がその事業活動に使用する印影は、社会通念上、事業活動を行う上での法人等の内部管理に属する情報であり、偽造等の危険性を考慮すると、印影を公開することにより、正常な事業活動を阻害し、その正当な利益を害するおそれがある。

(2) 電気料金等の金額について

ア 営利の追求の有無にかかわらず、その事業活動の中で発生する電気料金等の金額は、事業を営む個人の当該事業に関する情報であり、公開することにより、その事業内容を類推させることになり、事業を営む個人の権利を害するおそれがある。

イ 事業内容とは単に軽食喫茶業ということではなく経営内容等を含めてのことであって、電気料金等を開示することは、事業に係る経費の額の一部を明示することになり、料金の多寡から経営内容等を類推されることもあり得るので、これを公開すると事業を営む個人の権利を害するものと考えらる。

(3) 収納に関する文書について

ア 使用料及び電気料金等の納入の有無を示すことは、事業を営む個人の当該事業活動に係る費用の支払い状況を明示することである。

したがって、その納入状況に関することは、条例第5条第2号の当該事業を営む個人の当該事業に関する情報に該当するものであり、非開示とすべきものである。

イ 領収済通知書は、納入があった場合には存在し、納入がない場合は存在しない性質のものである。したがって、当該公文書が存在し

ているか否かを答えるだけで、納入の有無が明らかとなり、非開示情報を開示したことと同様の結果になる。よって、条例第8条の規定に該当するので存否を答えることができないものである。

(4) 指示文書について

指示文書は、北ふれあいセンターの行う事務上の文書であり、当該文書は市には存在しないので非開示としたものである。なお、経費の額については、岡山市ふれあい公社からの毎月の報告により把握しており、この報告書はすでに申立人に一部開示している。

(5) 理由付記について

決定通知書に記載すべき理由付記については、該当する条文を記載することにより、一定の要件は満たされるものであり、補足説明が必要な場合には、開示の場で行うことも可能である。

第4．審査会の判断

実施機関と申立人との間における本件の争点をめぐる諸問題に関し、当審査会は、以下のとおり判断する。

1 本件公文書について

本件公文書は、「第2．異議申立て及び諮問の経緯」でも述べたように、北ふれあいセンター軽食喫茶（ラウンジ）に係る使用料等徴収（調定・収納）に関する一切の文書で、その内容として平成15年度以降分に係る次に掲げる文書である。

(1) 調定に関する文書

ア 使用料に関する文書

イ 電気料金等に関する文書（以下「経費調定文書」という。）

(2) 収納に関する文書

使用料に関する文書（以下「使用料収納関係文書」という。）並びに電気料金等に関する文書（以下「経費収納関係文書」という。）

(3) 指示文書

2 法人の代表者の印影について

(1) 法人情報について

条例第5条第2号本文は、「法人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つて、開示することにより、当該法人等又は当該事業を営む個人の権利、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。」を非開示情報としている。

(2) 法人の代表者の印影の法人情報該当性について

ア 本件印影は、公社の理事長の職名を示す代表者印の印影と認められる。実施機関は、本件印影は、法人等の内部管理に属する情報であり、偽造等の危険性を考慮すると、印影の公開により、当該法人の正常な事業活動を阻害し、その正当な利益を害するおそれがあると主張する。また、代表者印を押印している文書は多数あるとしても、その事業目的によって特定の者に交付するものであり、不特定多数の者に交付しているものではないため、公社の代表者の印影が広く知れ渡ることを容認しているものではないとも主張している。

確かに、銀行印など金銭的業務に関わる文書その他の重要書類に使用する印鑑・印影については、いわゆる法人の内部管理情報として、自己の意思によらないでみだりに他に開示、公表されない利益を有し、その開示、公表は法人の正当な利益を害するおそれがあるとする実施機関の主張は、一般論としては是認できるものである。

しかし、本件で争点となっている公社の代表者印は、「北ふれあいセンター電気料金・水道料金・共益費等徴収額の報告について」と題する岡山市に対する報告文書（以下「報告書」という。）に財団法人の代表であることを表示する目的で押印されているのであって、それ以外に特殊な情報が含まれているわけではない。

また、このような代表者印の使用された文書は、「不特定多数」ではないにしても、極めて広範囲の業務にわたり、かつ極めて多数にのぼっているものと考えられる。

「内部管理情報」とされる情報（代表者印及びその印影）のこうした使用ないし管理の実態を前提にすれば、実施機関の前記主張を肯定することはできない。

イ また、実施機関は、本件印影を公開した場合、本件印影から偽造された印鑑の悪用等によって、公社の正常な事業活動を阻害され、正当な利益を害されるおそれがあるとも主張している。

実施機関が危惧する印鑑の偽造及び偽造印鑑の悪用等のおそれがないとは断言できないが、本件印影を開示することと印鑑偽造及び偽造印鑑の悪用等の犯罪行為との関連性は直接的なものではなく、犯罪者が不法な意図をもって、開示された印影を用いて印鑑偽造を行い悪用するのは、あくまで異例の事態と考えられる。

したがって、印鑑偽造及び偽造印鑑の悪用のおそれを理由として法人の代表者の印影を非開示とする実施機関の主張についても、その妥当性を認めることはできない。

ウ 以上のとおりであるから、条例第5条第2号の法人情報に該当することを理由にして、本件印影を非開示とした実施機関の処分は妥当とはいえず、本件印影については、その全てを開示することが妥当であると判断する。

3 電気料金等の金額の法人情報該当性について

実施機関は、経費調定文書のうち、報告書に記載された軽食喫茶の月ごとの電気料金及び2箇月単位の水道料金並びに「歳入調定決議書」に記載されたそれらの合計金額である調定金額については、事業に係る経費の額の一部であり、事業を営む個人の当該事業に関する情報であり、公開することにより、その経営内容等を類推させることになり、事業を営む個人の権利を害するおそれがあると主張する。

確かに、電気料金等の金額は、事業を営む個人の当該事業に関する情報であることは認められる。しかし、それらの金額は、利用者数等にかかわらず事業のために一定程度必要とされる経費の一部に過ぎな

い。また、経営内容である売上金額等と電気料金等の金額が比例関係にあるのであれば別にして、特段その内容を類推することができるものとは考えられない。

したがって、電気料金等の金額を公開しても、直ちに経営内容等を類推させ、当該事業を営む個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるということとはできず、電気料金等の金額を法人情報に該当するとして非開示とした実施機関の処分は妥当とはいえない。

また、報告書に記載された軽食喫茶以外の事業について、電気料金、水道料金及び共益費の金額並びにそれらの項目ごとの合計金額並びに3項目の合計金額を、非開示としているが、軽食喫茶の項目と同様に、全て開示することが妥当である。

納付義務者名及び備考欄の内容について、開示請求の対象外の情報として黒塗り処理を行っているが、実施機関が公開義務を負うのは、請求対象の情報に限定されるものではなく、公文書である。同一の報告書中に記載されたこれらの項目は、条例第5条各号に規定する非開示情報に該当するとはいえず、開示することが妥当である。

4 収納に関する文書

(1) 使用料及び電気料金等の納入の有無についての法人情報該当性について

ア 実施機関は、使用料及び電気料金等の納入の有無（以下「納入状況」という。）を示すことは、事業を営む個人の当該事業活動に係る費用の支払い状況を明示することであり、納入状況に関することは、法人情報に該当すると主張する。これに対して、申立人は、行政財産使用許可処分に係る許可条件の一つとして、使用者は、納付義務を負うものであり、不納付の自由を有するものではなく、不納付をプライバシーの保護として、保護すべき利益は認められないと主張している。

イ 確かに、使用者は、使用料及び電気料金等について使用の許可条件として納入義務を負うが、その場合であっても、納入状況は、使用者の経済的評価（信用）に直接関わる情報であるといえることができる。

また、経済的評価に直接関わる納入状況について、無条件に公表されることは、未だ社会的制度として是認されているとはいえず、納入の義務を負うことで、直ちに納入状況の公表の義務を負うとまではいうことができない。一定の条件の下で公表されることが事前に規定される制度による場合は別にして、納入状況は、経済的評価に直接関わる情報（経済的評価の低下をもたらす可能性を含んだ情報）として、法人情報に該当するといえる。

(2) 存否応答拒否の妥当性について

ア 実施機関は、使用料収納関係文書及び経費収納関係文書は、使用料及び電気料金等の納入があった場合には存在し、納入がない場合には存在しない性質のものであって、当該公文書が存在しているか否かを答えるだけで、法人情報である納入状況が明らかとなり、非開示情報を開示したのと同様の結果になることから、条例第 8 条の規定に該当するので存否を答えることができないと主張する。これに対して、申立人は、開示請求を拒否するときには、公文書の存否を明らかにした上で、拒否することが原則であり、存否応答拒否は、条例第 8 条の趣旨を逸脱した誤用濫用であると主張している。

イ 条例第 8 条は、「開示請求に対し、当該開示請求に係る公文書が存在しているか否かを答えるだけで、非開示情報を開示することとなるときは、実施機関は、当該公文書の存否を明らかにしないで、当該開示請求を拒否することができる。」と規定している。

また、『岡山市情報公開及び個人情報保護制度運用の手引（平成 13 年 3 月改訂 岡山市総務局）』（以下『手引』という。33 頁）では、存否応答拒否を行うことができる要件として以下の 3 点を挙

げている。

特定のものを名指しし、又は特定の事項、場所、分野等を限定した開示請求が行われたこと。

開示請求に係る情報が、非開示として保護すべき利益があること。

当該情報の開示、非開示又は不存在を答えることによって、開示したのと同様の効果が生じること。

さらに、「存否応答拒否は、請求内容から推し量られる情報が条例上非開示として保護すべき情報に該当する場合に、非開示として応答することによって生じる支障を回避しようとするものであるため、当該情報が存在しても存在しなくても適用すべきものである。」（『手引』33頁）と説明されている。

ウ これらの要件に該当するか否かを本件処分について以下に検討する。

本件開示請求は、特定の施設を名指しして行われたと認められる。

「第4．審査会の判断 4（1）」で述べたように、納入状況は、法人情報に該当し、非開示とする保護利益を有しているといえる。

実施機関は、使用料収納関係文書及び経費収納関係文書になり得る領収済通知書を例に挙げて、使用料及び電気料金等の徴収については、毎月調定し納入通知書を発行の上、使用者が当該料金を納入後、担当課に領収済通知書が送付されるから、領収済通知書は納入があった場合には存在し、納入がない場合には存在しない性質のものであると説明している。

このような文書の性質を前提として、納入が欠けることなく行われた場合について、領収済通知書の存在を認めた上で、開示・一部開示等の決定を行い、納入が欠けた場合には、領収済

通知書が存在するか否かを答えることなく、存否応答拒否とする非開示決定を行うと、存否応答拒否の効果は失われることとなることから、これらの文書が存在する場合であっても存在しない場合であっても、存在するか否かを答えることで、納入状況が明らかになると認められる。

以上のことから、実施機関が、条例第 8 条の規定により存否を答えることなく非開示とした処分は妥当であると判断する。

5 指示文書の不存在について

申立人は、実施機関としては、許可条件の遵守の実態を把握していなければならないものであり、指示文書を徴しているはずであると主張する。これに対して、実施機関は、電気料金等の金額については、公社からの毎月の報告により把握しており、指示文書は、北ふれあいセンターの行う事務上の文書であるから、当該文書は市には存在しないので非開示としたと主張している。

当審査会が行った実施機関担当職員らに対する口頭での意見聴取を主とする職権調査の結果、申立人が求めている指示文書については取得がなされておらず、不存在と認められる。したがって、実施機関が不存在を理由として指示文書を非開示とした処分は妥当であると判断する。

6 理由付記の妥当性について

申立人は、「開示請求者において、〔非開示情報について規定した条文の〕各号所定の非開示事由のどれに該当するのかをその根拠とともに了知し得るものでなければならず、単に非開示の根拠規定を示すだけでは、…理由付記としては十分でない」との、最高裁判所の判断（第一小法廷判決 平成 4 年 1 2 月 1 0 日）を例示しつつ、実施機関が公文書一部開示決定通知書に記載した理由付記は、条例第 1 0 条に規定する理由付記としては、失当であり違法であると主張している。

条例第 1 0 条第 1 項は、「実施機関は、前条第 1 項又は第 2 項の規定

により、開示請求に係る公文書の全部又は一部を開示しないときは、開示請求者に対し、当該非開示決定又は一部開示決定の通知において、その理由を示さなければならない。この場合において、当該理由は、当該通知の内容から一般人が容易に理解し得るものでなければならない。」と規定されており、非開示理由の付記のあり方については、条例第10条第1項が規定し、上記最高裁判決が判示しているように、「一般人が容易に理解し得る」ように記載すべきであることは、申立人の主張するとおりである。

しかし、本件において、実施機関は、単に根拠規定のみを付記したのではなく、条例第5条第2号の「法人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」に該当すること、あるいは、存否応答拒否することについて、非開示事由及び存否応答拒否とした理由も示していることから、理由付記に不備があり、本件処分が違法であるとまではいうことはできない。

なお、公文書の不存在の場合における、理由付記の記載のあり方については、「該当文書不存在」とのみ記載するのではなく、可能な限り、公文書が存在しない理由についても記載することが望ましく、この点で、実施機関の今後の理由付記のあり方の改善が望まれる。

7 結論

以上の理由により、当審査会は、「第1．審査会の結論」のとおり判断するものである。

第5．審査会の処理経過

当審査会における処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
平成17年 6月10日	諮問書の收受
平成17年 6月27日	実施機関側意見書の收受
平成17年 7月19日	申立人側意見書の收受
平成17年 7月25日	審 議
平成17年 8月22日	審 議
平成17年 9月12日	実施機関側補充意見書の收受
平成17年10月11日	申立人側補充意見書の收受
平成17年10月24日	審 議
平成17年11月28日	審 議
平成17年12月19日	実施機関側及び申立人側口頭意見 陳述並びに審議
平成18年 1月23日	審 議
平成18年 2月20日	審 議
平成18年 3月13日	審 議
平成18年 4月17日	審 議
平成18年 5月22日	審 議
平成18年 6月23日	答 申