

柏行審第64号
平成30年11月15日

柏市長 秋山浩保様

柏市行政不服及び情報公開
・個人情報保護審議会
会長 神谷敦宏

審査請求に対する答申について

平成29年11月14日付け柏保保516号で諮問のあった事案について、下記のとおり答申します。

記

1 当審議会の結論

柏市長（以下「実施機関」という。）が開示請求者に対して行った平成29年9月4日付けの公文書部分開示決定は、「たすけあいサービス事業費補助金実績報告兼精算書」（以下「実績報告兼精算書」という。）のうち、代表者氏名については開示すべきであり、そのほかについては妥当である。

2 審査請求に至る経過

(1) 審査請求人である開示請求者（以下「開示請求者」という。）が、市長に対し、平成29年8月17日、柏市情報公開条例（平成12年柏市条例第4号。以下「条例」という。）第5条の規定により、次の公文書の開示を請求した。

柏市たすけあいサービス事業費補助金交付要綱に係る社会福祉協議会から柏市へ報告された実績報告における各実施団体の実績、決算その他の成果を記載した報告書（平成28年度分）市内全域の団体を除く。

(2) 市長は、開示請求に係る公文書として、次の公文書（以下「本件公文書」という。）を特定した。

ア 補助金実績報告書兼補助金交付変更申請書

イ 実績報告兼精算書

(3) 市長は、本件公文書のうち、実績報告兼精算書に条例第7条第2号本文に該当する不開示情報が記録されていると判断し、開示請求者に対し、条例第10条第1項の規定により、平成29年9月4日付け柏保高第737号文書で公文書部分開示決定（以下「本件処分」という。）の通知をした。

(4) 開示請求者は、本件処分を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定により、平成29年10月16日付けで市長に対し、審査請求をした。

3 審査請求の趣旨及び理由

(1) 審査請求の趣旨

本件処分を変更し、本件公文書の全部を開示するとする処分を求める。

(2) 審査請求の理由

審査請求人が審査請求書、反論書等で主張する要旨は、次のとおりである。

ア 市の不開示決定について、開示しない部分の理由は、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であるためとなっている。これは条文をなぞっているだけで、条例第10条第3項の要件を満たしていない。理由の付記が十分でないと考ええる。

イ 補助金がどのような団体に交付されたのか、その代表者は誰なのかということはほぼ一体のものであり、代表者の氏名は団体を特定するためにも必要である。

ウ たすけあいサービス事業の補助金を受けている団体は、公共的な活動を営む団体、つまり地方自治法第157条に定めている公共的団体と考えられ、このような団体の代表者氏名及び印影は、公益のため広く知られてしかるべきではないか。

エ 本件公文書に記載されている代表者氏名及び印影は、団体を代表する責任ある者によって作成された真正なものであることを示しているのであるから、そこが不開示となっている文書を示されても、その文書が正規の権限に基づいて作成された真正な文書であるか疑問が生じる。

オ たすけあいサービス事業の補助金交付団体からの報告は団体の事業に関して職務として行った行為であり、団体としての行為といえるものであるから、個人に関する情報ではなく、法人その他の団体の情報として条例第7条第3号を適用すべきであり、同号ア及びイに該当しないため、不開示情報には該当しないのではないか。

カ 本件公文書の内容は、事務的な報告であり、そこに記された代表者の氏名と印影を公にしてもプライバシーの侵害にはあたらない。

4 実施機関の主張の要旨

実施機関が弁明書で主張している要旨は、次のとおりである。

個人の氏名及び印影は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であり、条例第7条第2号本文に掲げる不開示情報に該当し、かつ同条ただし書アからエまでの例外的に開示できる場合に該当しない。

5 当審議会の判断

(1) 本件公文書について

ア 本件公文書の概要

(ア) 補助金実績報告書兼補助金交付変更申請書

この公文書は、本市の支出する予算の適正な執行を担保し、かつ当該執行上の透明性を確保するため、柏市たすけあいサービス事業費補助金交付要綱第6条及び第8条の規定により、社会福祉法人柏市社会福祉協議会（以下「社協」という。）から実施機関に提出しなければならないものである。

(イ) 実績報告兼精算書

この公文書は、社会福祉法人柏市社会福祉協議会たすけあいサービス及び通いの場事業費補助金交付要綱（以下「社協要綱」という。）第12条及び第15条第3項の規定により、補助事業を行う団体等が社協に提出するものである。

上記の（ア）の公文書だけでは詳細が不明であるため、実態を把握するために（ア）の公文書とともに（イ）の公文書の写しを実施機関に提出させているものである。

イ 実施機関による処分

実施機関は、実績報告兼精算書における個人の氏名及び印影を条例第7条第2号本文に該当するとして、不開示とした。

そこで、実施機関の判断の妥当性について検討する。

(2) 条例第7条第2号の該当性について

ア 条例の趣旨

条例第7条第2号本文は、「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、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」について、原則として不開示とする旨を定めている。

個人の尊厳や基本的人権の尊重の立場から、個人のプライバシーに関する情報は、不開示とする必要がある。しかし、プライバシーの具体的な内容は、法的にも社会通念上も必ずしも明確でないことから、個人のプライバシーを最大限尊重するため、特定の個人を識別することができる情報は、原則的に不開示とすることとしたものである。

イ 該当性の検討

(ア) 実績報告兼精算書における個人の氏名及び印影については、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であるため、「個人に関する情報」には該当すると認められる。

しかし、最高裁判所は、大阪市公文書公開条例における事案において、条例（大阪市公文書公開条例をいう。以下この段落において同じ。）6条は、「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、3号において「法人その他の団体（国及び地方公共団体を除く。以下「法人等」という。）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類型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、本件条例においては、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するのが相当である」(最判平15年11月11日民集57巻10号1387頁)。

最高裁判所による大阪市公文書公開条例の理解は、個人と法人・団体双方に関して、条文の構造を同じくする規定を有する柏市条例に関しても当てはまると思われる。

したがって、実績報告兼精算書に記載された情報のうち、法人等を代表する者が職務として行う行為等当該団体の行為そのものと評価される行為に関する情報(以下「職務遂行情報」という。)に関しては、条例第7条第2号ではなく、条例第7条第3号に該当するかどうかを検討すべきと考える。

(イ) 実績報告兼精算書に記載された情報で職務遂行情報の該当性が問題となるものには、団体代表者の氏名及び印影並びにその他の者の氏名及び印影がある。以下、職務遂行情報の該当性について検討する。

a 団体代表者の氏名

実績報告兼精算書に団体代表者の氏名を記入して提出することは、社協要綱によって報告を求められる団体の業務の一環であり、これを団体の代表者の名において行うことは、団体の代表者が職務として、団体の行為そのものとして行っているものである。

よって、団体代表者の氏名は職務遂行情報に該当し、

不開示情報に該当するかは条例第7条第3号で判断すべきである。

b 団体代表者の印影

実績報告兼精算書への押印についても，社協要綱によって提出を求められる書類への押印であることから，aの団体代表者の氏名と同様に団体の業務の一環であり，押印を行うことは，団体の代表者が職務として，団体の行為そのものとして行っているものである。

よって，団体代表者の印影は職務遂行情報に該当し，不開示情報に該当するかは条例第7条第3号で判断すべきである。

c その他の者の氏名及び印影

事務局会計・会計監査役などは団体内部における会計上の適正な処理を確保する職務であり，団体代表者以外の者の氏名及び印影については，直ちにそれが外部との関連性を持ち，かつ，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まではいえない。

よって，その他の者の氏名及び印影は，職務遂行情報には該当せず，個人に関する情報について規定する条例第7条第2号で判断すべきであると考えられる。

そして，これらの情報は，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であるため，条例第7条第2号本文に該当し，かつ同号ただし書アからエまでには該当しないため不開示とすることが妥当である。

なお，田中地区社会福祉協議会の印影は，審議会で見分するに，協議会の印の印影であって個人の印影ではない。実施機関は不開示理由として，条例第7条第2号本文に該当するとしているが，当該印影は法人等の情報であるため，条例第7条第3号の規定に照らした検討が必要であり，条例第7条第3号ア及びイの不開示情報の該当性によって判断されるべきである。

(3) 条例第7条第3号アの該当性について

ア 条例第7条第3号アの趣旨

条例第7条第3号アは、「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」であって、「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」(人の生命，健康，生活又は財産を保護するため，公にすることが必要であると認められる情報を除く。)について不開示としている。

法人等又は事業を営む個人の事業活動の自由，競争上の地位その他の正当な利益は，保護される必要があることから，公にすることにより当該法人等又は事業を営む個人の正当な利益を害するおそれがある情報については，公益性確保の観点から公にすることが認められる情報を除き，不開示とすることとしたものである。

イ 該当性の検討

(ア) 団体代表者の氏名

実績報告兼精算書に記載された団体代表者の氏名については，(2)イ(イ)aで述べたとおり，条例第7条第3号の規定に照らした検討が必要であり，本号ア及びイの不開示情報の該当性によって判断されるべきである。

そして，これを公にしても，地域の支えあい活動の実施団体の事業活動が損なわれ，又は名誉が侵害され，又は社会的信用若しくは社会的評価が低下するとは認められず，当該団体の権利，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とは認められない。

よって，条例第7条第3号アには該当せず，また，公にしないとの条件で任意に提供された書類について適用される同号イにも明らかに該当しないため，団体代表者の氏名は開示すべきものと判断する。

(イ) 団体代表者の印影

実績報告兼精算書に記載された団体代表者の印影については，(2)イ(イ)bで述べたとおり，条例第7条第3号

の規定に照らした検討が必要であり，本号ア及びイの不開示情報の該当性によって判断されるべきである。

まず，条例第7条第3号アについて検討すると，実績報告兼精算書に記載された団体代表者の印影は，代表者個人の氏若しくは氏名が記された印影である。

一般的に金融機関では，当該団体のような小規模な団体の預金口座開設に当たっては，口座名を「〇〇の会代表」とし，団体代表者が個人的に使用している印鑑を届出印としているケースも多い。本件の諸団体もその財産管理のための預金口座の届出印は，代表者の個人名の印鑑を用いているケースもあると思われる。

本件では，これらの個人名の印鑑が団体の銀行口座に利用されているかは明確になってはいないものの，これらの小規模な団体の代表者が複数の印鑑を用意し，団体の業務に利用する印鑑と預金口座届出印を使い分けしているとは限らない。

そのため，これらの印影を開示すると当該印影が偽造されることなどにより団体の財産管理に支障を生じ，当該団体の権利，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が出来る。

よって，団体代表者の印影は条例第7条第3号アに該当するため，同号イの該当性を検討するまでもなく不開示とすべきものと判断する。

(ウ) 田中地区社会福祉協議会の印影

実績報告兼精算書に記載された田中地区社会福祉協議会の印影は，(2)イ(イ)Cで述べたとおり団体の名称の印影であり，法人等の情報であるため，条例第7条第3号の規定に照らした検討が必要である。

この点，実施機関では，開示請求があった場合の運用において，団体の名称又は団体の名称を付記した代表者印の場合は，印影が実印や預金口座届出印であることが明らかでない限り，印鑑の偽造などにより当該団体の競争上の正当な利益を害するおそれはないとしている。

しかし、実印や預金口座届出印であることが明らかではない場合であっても、実際には実印や預金口座届出印である可能性はあり、そのような印影を開示すると、当該団体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と考えられる。

田中地区社会福祉協議会は、柏市社会福祉協議会とは別の組織であり、独自の財産管理を行っている。田中地区社会福祉協議会は、比較的小規模な団体であり、団体の業務に利用する印鑑と財産管理用の印鑑を使い分けしているとは限らない。田中地区社会福祉協議会が、団体の名称の印鑑を預金口座の届出印としている可能性もある。そのため、この印影を開示すると当該印影が偽造されることなどにより団体の財産管理に支障を生じ、当該団体の権利、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が出来る。

よって、条例第7条第3号アに該当するため、同号イの該当性を検討するまでもなく不開示とすべきものと判断する。

(4) 理由付記について

最後に、理由付記の妥当性について検討する。

ア 理由付記の根拠

柏市行政手続条例第8条は「行政庁は、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、同時に、当該処分の理由を示さなければならない」と規定している。

申請に対する処分を行うに際して、拒否処分をなす場合に理由の提示を求める根拠は、行政庁の判断の慎重をはかり、公正さ及び妥当さを担保して恣意を抑制すること、そして、拒否の理由を明らかにすることで、申請者が不服申し立てを行う便宜を図ることに求められる（最判昭60年1月22日民集39巻1号1頁）。

さらに条例第10条3項では、開示請求を拒否する場合に理由を提示し、それが「開示しないこととする根拠規定及び

当該規定を適用する根拠が、当該書面の記載自体から理解され得るものでなければならぬ」と規定している。公文書の不開示決定通知書にその理由を付記すべきものとしていた「東京都公文書開示等に関する条例」について最高裁判所は、「同条例に基づく公文書の開示請求制度が、都民と都政との信頼関係を強化し、地方自治の本旨に即した都政を推進することを目的とするものであって、実施機関においては、公文書の開示を請求する都民の権利を十分に尊重すべきものとされていること（本条例1条、3条参照）にかんがみ、非開示理由の有無について実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制するとともに、非開示の理由を開示請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨に出たものというべきである。このような理由付記制度の趣旨にかんがみれば、公文書の非開示決定通知書に付記すべき理由としては、開示請求者において、本条例9条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、当該公文書の種類、性質等とあいまって開示請求者がそれらを当然知り得るような場合は別として、本条例第7条第4項の要求する理由付記としては十分ではないといわなければならない」と判示している（最判平4年12月10日最高裁判所裁判集民事166号773頁）。

イ 本件処分に付記された処分理由

本件処分における部分開示決定通知においては、「開示をしない部分」の概要において「個人の氏名及び印影」、理由として「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であるため（柏市情報公開条例第7条第2号本文に該当）」と記されているのみである。

法律や行政の専門家ではない可能性の高い者がこれを見て、条例の解釈適用関係を把握し、その結果、条例第1条が目的としてあげる「地方自治の本旨にのっとり、市民の知る権利を尊重し、公文書の開示を請求する権利及び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、本市の保有

する情報の一層の公開を図り，もって本市の諸活動を市民に説明する責務が全うされるようにするとともに，市民による市政への参加の充実及び公正で開かれた市政の発展に寄与すること」が図られ，かつ，上述の理由提示の根拠とされている行政の判断の慎重と公正さの担保や紛争便宜機能が果たされているとはいいがたい。

仮に行政庁が「個人の氏名及び印影」は「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であるため（条例第7条第2号本文に該当）」不開示とすると解したとしても，当該請求者が，条例のいう「個人に関する情報」や「個人を識別する」とは何を意味し，本件文書がそれに該当するのはどのような理解の下にあるのか，例外的な開示事由として挙げられている事項に該当しない理由は何か，その他関連する諸規定からみてどのような理解がなされるべきか，団体によっては代表者氏名が開示されているものがあり，それと開示されなかったものとの間にいかなる差異があるのかといったことが示されない限り，条例第10条第3項が求める「開示しないこととする根拠規定及び当該規定を適用する根拠が，当該書面の記載自体から理解され得るもの」という要請を満たしているとはいえない。

(5) 結論

以上検討したとおり，「1 当審議会の結論」のとおり判断する。

6 付言

本件公文書のうち団体代表者及び田中地区社会福祉協議会の印影は，職務遂行情報に該当するため，条例第7条第3号アの法人情報の該当性を判断した結果，不開示とすべきとの結論に至った。

しかし，本件開示請求では，別団体については，団体代表者名の印影を既に開示してしまっており，開示決定と本答申では齟齬を生じているため，以下，この点について付言する。

実施機関が開示決定をしたのは，実施機関の情報公開制度の解釈基準となっている「情報公開事務の手引」により，法人代表者印が実印等公開を予定しない内部管理されているものであること

が明らかでない限り，当該印鑑の印影は開示するとしている運用によるものと思われる。

しかし，市が保有する公文書だけでは，内部管理されていることが明らかでない印影であっても，当該印鑑が実印や預金口座届出印である可能性はあり，公にすることにより偽造が行われて団体の競争上の利益を害するおそれがないとはいえず，条例第7条第3号アに規定す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。

このため，現行のように代表者印の原則開示の運用を維持していくならば，団体代表者印を押した書類を提出させるような場合には，法人等の権利利益を侵害しないような取り組みが必要と考える。

公文書の原則開示の趣旨を尊重しつつも，一方で個人，法人等の権利利益の保護の必要性から不開示情報を定めた条例の趣旨を十分に考慮し，情報公開制度の適正な運営に努めるべきである。

7 審議会の処理経過

当審議会の処理経過は，別表のとおりである。

別表

年 月 日	処 理 内 容
平成29年11月14日	諮問
11月21日	審査請求人の反論書の收受
11月22日	第1回審議（事務局から概要を説明）
平成30年 1月12日	第2回審議
5月25日	第3回審議（審査請求人の意見陳述及び審議）
6月27日	第4回審議
7月31日	第5回審議
8月20日	第6回審議
9月 6日	第7回審議
10月 3日	第8回審議

平成30年10月31日	第9回審議
11月15日	答申