

情個審答申第1号

令和6年2月15日

答 申 書

寝屋川市長 広瀬 慶輔 様

寝屋川市情報公開・個人情報保護審査会

会長 三成 美保

令和5年6月5日付け総総第415号で諮問のありました事案について下記のとおり答申します。

記

審査会の結論

本件審査請求を棄却すべきである。

理 由

第1 審査請求の趣旨

寝屋川市長が審査請求人に対し令和3年8月5日付け民活第873号で行った処分を取り消す。

第2 事案の概要

1 経緯

本件は、審査請求人が寝屋川市長（以下「処分庁」という。）に対し、寝屋川市情報公開条例（平成9年寝屋川市条例第9号。以下「条例」という。）に基づき、公文書開示請求書の「請求に係る情報の内容」欄に「市民会館の指定管理者との協定書（附属文書含む）」を記載して公文書の開示を請求（以下「本件開示請求」という。）したところ、処分庁が、部分開示する（一部の開

示を拒否する)旨の処分(以下「本件処分」という。)をしたので、審査請求人が本件処分の取消しを求める審査請求を行ったものである。

2 処分庁が開示を拒否することを決定した部分

「令和3年4月1日締結 寝屋川市立市民会館の管理運営に関する協定書」及び「令和3年4月1日締結 寝屋川市立市民会館指定管理者年度協定書」のうち、指定管理者の実印の印影

3 処分庁が開示を拒否することを決定した理由

実印は法人の内部において管理され、一般に公開されているものではなく、開示することにより、偽造等によって当該法人に財産的損害等を及ぼすおそれがあると認められることから、条例第6条第1項第2号アに該当するため

第3 争点及びこれに対する当事者の主張の要旨

1 争点

本件処分に違法又は不当があるかどうか。

2 争点に対する当事者の主張の要旨

(審査請求人)

(1) 法人の代表者印の印影を不開示としたことについて、過去に2度の異議申立てを行ったところ、各異議申立てについていずれも不開示の決定を取り消す旨の審査会の答申(平成11年5月14日付け寝情審答申第1号答申及び平成16年5月28日付け寝情審答申第1号答申)及び処分庁の決定(平成11年5月26日付け決定及び平成16年9月6日付け決定)(以下、併せて「平成11年及び平成16年答申等」という。)がなされた。そして、処分庁は、平成16年以降、条例に基づく開示請求がなされた場合には、法人の代表者印を開示しているところ、本件処分は、処分庁の従来の方針を変更するものであり、処分庁は、本件処分の理由だけではなく、当該方針の変更の理由についても本件処分の通知書に付記すべきだった。

(2) 実印であるか否かを問わず、認証機能を持つ印影が開示されれば、「科学技術の発達に伴う読取り技術及び複製技術の向上等によって」開示された印影が複製され文書の偽造等の悪用によって事業者の正当な利益が失われ、又は文書偽造等の犯罪に利用されるおそれがあることから、条例第6条第1項第5号にも該当し、開示すべきでない処分庁は判断する。この

「科学技術等の発達による複製技術等の向上」という観点は、平成 11 年及び平成 16 年答申等には存在しなかった。当時、印影の偽造という行為がなかったとは考えられないが、審査会において論点に挙げられなかった理由は不明である。しかし、「技術の向上その他の状況の変化によって」開示すべきか否かの判断を変更することはあり得ることである。

- (3) 法人の代表者印の印影は、法人が契約をする場合には、契約の相手方には、相手方が誰であってもその相手方には公開されていることから、生産技術又は販売上の情報等とは性質が明らかに異なる。また、印影は、外形であり、生産技術のような内容を伴わないものである。さらに、生産技術又は販売上の情報等は、公開されただけで不利益を生じさせるおそれがあるのに対し、法人の代表者印の印影は、公開されてもそれだけでは不利益を生じさせるものではなく、その上で偽造がされることによって不利益を生じさせるものであるから、不開示の理由としては「条例第 6 条第 1 項第 2 号ア」該当よりも、「条例第 6 条第 1 項第 5 号」該当がむしろ先行されるべきであると考えられる。しかし、処分庁はこれを令和 3 年 8 月 5 日付け「部分開示決定通知書（民活第 873 号）」（以下「本件通知書」という。）に記載せず、弁明の段階で持ち出したのはフェアとは言えない。よって、本件処分を取り消し、再決定を行うべきである。

（処分庁）

- (1) 条例第 6 条第 1 項は、実施機関は、公文書の開示の請求に係る情報が、同項各号のいずれかに該当する場合を除き、開示しなければならない旨を定め、同項第 2 号本文は、「法人その他の団体（国及び地方公共団体その他の公共団体（以下「国等」という。）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若しくは当該個人から提供された事業に関しない情報であって、次に掲げるもの」と、同号アは、「開示することにより、当該法人等又は当該個人の競争上の地位、財産その他正当な利益を害するおそれのあるもの」と規定している。

ここにいう、「競争上の地位、財産その他正当な利益を害するおそれのあるもの」とは、①法人等が保有する生産技術又は販売上の情報であって、開示することにより当該法人等の正当な利益を害するおそれがあるもの、

②経営方針、経理、人事等の事業活動を行う上での内部管理に属する事項に関する情報であって、開示することにより、法人等の正当な利益を害するおそれがあるもの、③その他開示することにより、法人等の名誉、社会的評価、社会的活動の自由等を害するおそれがあるものなどがこれに当たると解される。

- (2) 本件処分の対象となった公文書は、寝屋川市と市民会館の指定管理者である株式会社（以下「本件会社」という。）との間の、市民会館の管理運営に関する協定書及び年度協定書（以下、これらの公文書を「本件公文書」という。）であり、本件処分において開示を拒否することを決定した部分は、本件公文書のうち、本件会社の記名欄の本件会社の代表取締役にあたる者の氏名の末尾付近及び袋綴じ部分に顕出された印影（以下「本件印影」という。）である。

本件印影の外周の線は、円状であり、本件印影の外周の線の内側には、本件会社の商号及び本件会社の機関の名称が表示されている。

また、商業登記規則（昭和 39 年法務省令第 23 号）第 9 条第 3 項は、登記所に提出する印鑑の大きさについて、「印鑑の大きさは、辺の長さが一センチメートルの正方形に収まるもの又は辺の長さが三センチメートルの正方形に収まらないものであつてはならない。」と規定しているところ、本件印影の外周の直径を計測した結果を踏まえると、本件印影は、「辺の長さが一センチメートルの正方形に収まるもの又は辺の長さが三センチメートルの正方形に収まらないもの」には当たらない。

そして、本件開示請求に係る事務を担当する処分庁の職員が、本件開示請求がなされた後、本件処分がなされるまでの間に、本件会社の従業員に対して問合せを行ったところ、本件印影は、本件会社のいわゆる実印（商業登記法（昭和 38 年法律第 125 号）の規定に基づく登記所への印鑑の提出に用いられた印章のことを指す。以下「実印」という。）を押印して顕出されたものに当たり、公にすることを予定していない情報である旨の回答を得た。

また、実印の印影の形状については、東京高等裁判所第 9 民事部平成 18 年 11 月 29 日判決によれば、「丸い形のものが一般的である」ことが公知の

事実とされている。

- (3) これらの本件印影に関する事情を総合して考えると、本件印影は、本件会社の実印を押印して顕出されたものであると認められ、仮に本件印影が本件会社の実印を押印して顕出されたものでない場合においても、本件印影は、上記(2)の事情に鑑みると、本件公文書という市民会館の運営管理に関する寝屋川市と本件会社との権利義務を定める内容の文書に表示されたものであり、作成名義及び記載事項の内容が真正であることを示す必要がある文書に顕出されたものであることなどが認められ、本件公文書の作成名義及び記載事項の内容が真正なものであることを示す実印を押印して顕出されたものと同等程度の認証的機能を有する性質のものであり、かつ、これにふさわしい形状のものであることに変わりはない。
- (4) したがって、本件印影は、本件会社の意思により限定された用途に限り、限定された相手方に対してのみ示される性質のものであり、そのような限定なく公にすることは予定されていないという意味で本件会社の内部管理に属する情報と認められ、本件印影を開示した場合には、本件印影を基にした文書の偽造等の悪用が行われるおそれがあり、それによって本件会社が経済的損害を被ることなどにより、本件会社の正当な利益を害するおそれがあることから、本件印影は、条例第6条第1項第2号アの情報に該当する。また、本件印影についてこれまで検討したことを踏まえて考えると、本件印影は文書の偽造等の犯罪に利用されるおそれがあることから、「開示することにより、人の生命、身体又は財産の保護、犯罪の予防その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある情報」（条例第6条第1項第5号）にも該当する。
- (5) 審査請求人が指摘する平成11年及び平成16年答申等は、あくまでもそれぞれの開示決定等に係る異議申立てという個別の事件に係る答申及び決定であり、審査請求人が主張する処分庁の方針というようなものではない。また、処分庁が法人の代表者印の印影を開示又は不開示と判断するための基準を定めたこともない。

したがって、本件処分が処分庁の従来の方針を変更するものであるとの審査請求人の主張は当たらず、そのことを前提として、従来の方針を変更

する理由を付記すべきであったという審査請求人の主張は、前提を欠くものである。

- (6) 本件通知書に開示を拒否する理由として記載しなかった理由（本件印影が条例第6条第1項第5号の情報にも該当するというもの。）を本件審査請求の手續において追加して主張することは、ルール違反であるとの審査請求人の主張については、行政不服審査法（平成26年法律第68号）その他の本件処分に関係する法令等には、処分の理由として付記したもの以外の理由を、審査請求の手續において追加して主張することを禁じる旨の特別の規定は存在しないことから、ルール違反には当たらない。この点については、他の市の情報公開条例に基づく公文書一部公開拒否処分に係る取消訴訟において、同旨の判断を行った最高裁判所の判決（最高裁判所第2小法廷平成11年11月19日判決）があり、また、行政機関の保有する個人情報保護に関する法律に基づく保有個人情報の開示請求に係る審査請求の事案においても、同旨の判断を行った国の情報公開・個人情報保護審査会の答申（平成18年5月22日付け平成18年度（行個）答申第12号）がある。

第4 当審査会の判断

1 条例第6条第1項第2号アの該当性について

- (1) 条例第6条第1項第2号アは、法人等に関する情報であって、開示することにより、当該法人等の競争上の地位、財産権その他正当な利益を害するおそれがあるものを不開示の情報として定めるところ、条例第6条第1項が開示請求に係る公文書を原則として開示しなければならない旨を定めるところに照らすと、上記の「おそれ」があるというためには、開示すれば法人等の権利等を害することとなる単なる可能性があるだけでは足りず、法的保護に値するだけの蓋然性が必要であると解される。
- (2) 処分庁が本件会社の従業員に対して問合せを行った事実及び本件会社の従業員から回答を得た事実、さらには、本件会社の従業員の回答の内容について、特に不自然又は不合理なところは認められないことから、その結果、本件印影は本件会社の実印を押印して顕出されたものであると認められる。

(3) 実印の印影については、文書の作成者が代表権を有することを確認する機能を有し、用途としては、これを利用して法務局から印鑑証明書の発行に必要な手続を行うことができ、また登記に関する申請書の重要な書類に利用されるものである。これらの実印の印影の機能及び用途に鑑みると、実印の印影の性質については、一般に、法人等の権利、義務又は法的な地位を変動させる行為に用いられることが想定されるものであり、法人等の内部において厳重に管理され、限定的な用途や相手方との間で用いられることが予定され、その印影が無限定に広く知れ渡ることが容認されているわけではないのが通常であると考えられる。

本件印影についても、これらと異なる取扱いがなされているという特段の事情は認められないため、上記の性質のものと認められる。

(4) 以上のことから、本件印影については、その利用方法次第では、本件会社の意思に反して本件会社の権利等に変動を生じさせる可能性のあるものであること、本件会社の意思により限定された用途に限り、限定された相手方に対してのみ示される性質のものであり、限定なく公にすることは予定されていないものであること、及び本件印影を開示した場合には、本件印影を基にした文書の偽造等の悪用が行われるおそれがあることという事情が認められる。これらの事情があるにもかかわらず、本件印影を開示すると、どのような者であっても本件印影を入手することができるようになり、今日の複写技術をもって、本件印影を基にした文書の偽造等の悪用が行われることにより、経済的損害を被るなど本件会社の正当な利益を害するおそれがある。そのおそれは、上記の事情に鑑みると、単なる可能性があるととどまらず、法的保護に値する程度の蓋然性を有するものと認められることから、本件印影は、条例第6条第1項第2号アの定める不開示情報に該当すると解するのが相当である。

(5) なお、当審査会は、平成11年5月14日付け寝情審答申第1号答申及び平成16年5月28日付け寝情審答申第1号答申において、債権者の印影及び登録された法人の印影については開示することが相当であると判断したが、科学技術等の発達により複写技術が向上した事情等に鑑みると、現在においては、法人の代表者印の印影が、その形状等から実印と同等程度

の認証的機能を有していると認められる場合は、実印を押印して顕出された印影であるかどうかを問わず不開示とすることが相当であると考える。

2 条例第6条第1項第5号の該当性について

上記1で検討した内容によれば、本件印影を開示した場合、今日の複写技術をもって、本件印影を基にした文書の偽造等の犯罪に利用されるおそれがあることから、本件印影は、条例第6条第1項第5号の定める不開示情報に該当すると解するのが相当である。

3 審査請求人の主張について

(1) 審査請求人は、法人の代表者印の印影を不開示としたことについて、平成11年及び平成16年に異議申立てを行ったところ、各異議申立てについていずれも不開示の決定を取り消す旨の審査会の答申及び処分庁の決定がなされたと指摘している。また、審査請求人は、平成16年以降、条例に基づく開示請求がなされた場合は、処分庁は、法人の代表者印を開示しているところ、本件処分は、処分庁の従来の方針を変更するものであり、処分庁は、本件処分の理由だけではなく、当該方針の変更の理由についても本件処分の通知書に付記すべきだったと主張している。

当審査会が処分庁に確認したところ、法人の代表者の印影の開示又は不開示については、個別の事案における具体的な事情を基として開示又は不開示の判断を行っており、統一的な取扱いをすることを規定した基準等を定めていたとは認められなかった。

したがって、処分庁が従来の方針等を変更したことを前提として、その理由についても本件処分に当たって付記すべきだったとする審査請求人の主張は、前提を欠くものであると言わなければならない。

(2) 審査請求人は、審査を求めたのは「条例第6条第1項第2号ア該当」との理由による不開示であり、審査請求後に新たな理由（条例第6条第1項第5号）を付け加えるのはフェアではないと主張している。

しかし、不開示決定の理由の付記は、実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保し、それに対する不服申立てに便宜を与えることを目的としているものであることからすれば、不服申立てを受けた実施機関として、原処分の当否を判断するに当たり、不開示理由の存否を改めて検討することは不

当なこととは言えず、決定通知書に理由がいったん付記された以上、実施機関が当該理由以外の不開示理由の存在を主張することが許されないとまでは解されない。さらに、審査請求人には審査請求の手續においてその反論の機会が保障されていることを考慮すれば、このような不開示理由の追加を認めても不合理とは言えない。

- (3) 審査請求人は、生産技術又は販売上の情報等は公開されただけで不利益を生じさせるおそれがある一方、法人の代表者印の印影は公開されただけでは不利益を生じさせるものではなく、その上で偽造がなされることによって不利益を生じさせる点で異なると主張している。しかし、生産技術又は販売上の情報等についても、公開されただけでは不利益は生じず、公開された情報を同業他社が知り、さらにその後当該情報を利用した事業活動がなされた場合に不利益が生じるため、印影と生産技術又は販売上の情報等との間に、条例第6条第1項第2号アに該当するかどうかにかかわる有意な違いがあるとは認められない。

審査請求人は、その他法人の代表者印の印影と生産技術又は販売上の情報等とを比較し、種々主張をするが、いずれも当審査会の判断を左右するものではない。

4 結論

以上のとおりであるから、本件処分に違法又は不当があるとすることはできない。

よって当審査会は「審査会の結論」のとおり答申する。