

平15福情答申第4号
平成16年1月6日

福岡市長
山崎 広太郎 様
(〇〇区保健福祉センター衛生課)

福岡市情報公開審査会
会長 吉野 正
(総務企画局総務部情報公開室)

公文書公開請求に係る一部公開決定処分に対する異議申立てについて (答申)

福岡市情報公開条例(平成14年福岡市条例第3号)第20条第2項の規定に基づき、平成15年2月28日付け福〇区健第771号により諮問を受けました下記の異議申立てについて、別紙のとおり答申いたします。

記

「平成〇年〇月〇日 品質保持期限の切れた原材料を使用した生菓子について」の一部公開決定処分に対する異議申立て

1 審査会の結論

「平成〇年〇月〇日 品質保持期限の切れた原材料を使用した生菓子について」（以下「本件対象文書」という。）について、福岡市長（以下「実施機関」という。）が行った一部公開決定処分のうち、実施機関が公開するとした部分については、公開することが妥当である。

2 異議申立ての趣旨及び経過

(1) 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、平成15年1月30日付けで実施機関が本件対象文書の公開請求をした者（以下「公開請求者」という。）に対して行った一部公開決定処分の取消しを求めるというものである。

(2) 異議申立ての経過

ア 平成14年12月26日、公開請求者は、実施機関に対し、福岡市情報公開条例（平成14年福岡市条例第3号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定により、本件対象文書について公開請求を行った。

イ 平成15年1月8日、実施機関は、条例第16条第1項の規定に基づき、本件対象文書に情報が記録されている第三者である異議申立人に対し、意見書を提出する機会を与えた。

ウ 平成15年1月17日、異議申立人は、本件対象文書の公開に反対の意思を表示した意見書を提出した。

エ 平成15年1月30日、実施機関は、本件対象文書のうち、個人名、法人名及び個人又は法人が特定される情報は条例第7条第1号又は第2号アに該当するとして、条例第11条第1項の規定により一部公開決定（以下「本件決定」という。）を行い、その旨を公開請求者及び異議申立人に通知した。

オ 平成15年2月14日、異議申立人は、本件決定について、これを不服として実施機関に対して異議申立てを行った。

カ なお、実施機関は、異議申立人の申立てにより、本件異議申立てについて決定するまでの間、本件対象文書の公開を停止している。

3 異議申立人及び実施機関の主張の要旨

(1) 異議申立人の主張

異議申立人は、平成15年1月17日付け公文書の公開決定等に対する意見書、異議申立書、同年4月24日付け反論意見書及び同年10月9日の当審査会における口頭意見陳述において、次のように主張している。

ア 本件対象文書は、2年以上前に福岡市〇〇保健所（以下「〇〇保健所」という。）が特定の事業者（異議申立人）に対して行った調査の内容を記載した、市の内部報告文書である。

イ 本件の調査結果は、原材料及び製品として正常であり、消費者の健康を害するおそれもなく、使用について違法性のないものであったが、本件対象文書が公開されると、当時の行為が現在の社会的価値判断で評価され、消費者やマスコミから不当な批判を受けることとなり、これにより誤解が生じ、異議申立人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害されるおそれがある。

ウ 本件調査の対象となった事業者（以下「本件事業者」という。）は、福岡市〇〇区に工場を有する菓子製造業者であるということは、一部公開される部分により知ることができる。加えて、担当者の発言内容について詳細に検証を行えば、本件事業者がどのようなものであるかは容易に推測できるものであり、本件事業者がどこであるかは、特定の業界に関する軽微な知識があれば、ほとんど特定に近いところまで絞り込むことが可能であると判断される。

エ また、保健所の調査に対して説明を行うのは、製造に係る役職者であると考えることが通常であり、本件事業者がほとんど特定に近いところまで絞り込むことが可能であるので、調査の年月日の部分が公開されることにより、特定の日における、特定の企業の、組織における特定の役職者、という検証を行えば、役職名までを非公開とすることによっても、特定の個人を識別することは可能であると判断される。

オ 情報公開制度の趣旨は、市が市政に関し市民に説明する市の責務が全うされるようにするとともに、市民の監視と参加の下にある公正で開かれた市政の推進に資することが目的であるとしても、それは市がどのような調査を行い、どのような処理を行ったかが説明できる情報を公開すれば十分であり、関係者の特定までも行う義務を課したものではない。

カ 公開によって得られる利益と害される利益を比較考量した場合、本件においては、害される利益を救済すべきものである。本件事業者及び個人の特定に係る情報は、必要最小限にすべきであって、本件決定では、かなりの特定が可能となるが、ここまでの特定に係る情報を非公開にしたとしても、市政に関する市の説明責務は十分全うされていると判断される。

キ 本件対象文書中「1. 探知」及び「4. その他」の部分には、異議申立人に関する情報が記載されていたにもかかわらず、異議申立人は、同部分について意見を述べる機会を与えられていなかったものである。これは、条例第16条第2項に違反すると考える。よって、同部分については、手続上の瑕疵により非公開とすべきである。

ク 「1. 探知」の部分には、「通報者」の個人的見解があたかも事実であるかのごとく記載されているが、この部分が公開されれば、事実と異なった誤った評価を受けるおそれがあり、このことは異議申立人の利益を著しく害するものである。「4. その他」の一部には、担当者の発言とされている部分が引用されており、この発言は関係する特定個人を識別することができる情報である。

ケ したがって、「1. 探知」及び「4. その他」の部分の公開に係る本件決定は、関係する個人を特定することができるものであり、また、市政を正しく公にするという情報公開の趣旨に反するという点からしても、非公開とすべきである。

コ 本件の調査は、その端緒が、異議申立人と係争関係にある者の内部通報によることが、当時の当人の発言や行動により推測できるものである。本件対象文書の公開は、その利用者が、調査の事実及び内容を不当に評価して異議申立人や個人を誹謗中傷するという濫用を行うおそれが大きいものである。

サ 条例は、公開請求者の請求目的を制限するものではないが、条例に合致していない目的があることが、公開請求時の前後を問わず明らかになった場合は、その目的について検証を行い、行政機関や民間企業等第三者に打撃を与えるものである場合は、これを「権利の行使の濫用」として、公開請求のあった公文書を公開しないものとすべきである。

シ さらに、平成14年3月に福岡市の情報公開条例は全部改正されている。本件の調査があった平成〇年当時は、改正前の福岡市情報公開条例（昭和63年福岡市条例第3号。以下「旧条例」という。）が適用となっていた時期であることから、平成12年に作成された本件対象文書の公開請求には、旧条例が適用されるべきである。

ス 本件の公開請求が、異議申立人が推測する内部通報者によるのであれば、当人は、公開請求をした時点において、福岡市民ではなかったことが考えられる。

セ 条例が、福岡市民の権利のためにあることは自明であるし、旧条例第5条では、公文書の公開を請求できる者を、福岡市民又はこれに準ずる範囲の者に限定していることを踏まえ、公開請求者の適格性について、再確認をお願いしたい。

ソ 旧条例第15条第1項に、「第5条の規定により公文書の公開を請求するもの以外のものから公文書の公開の申出があった場合においては、これに応じるよう努めるものとする」との規定があるが、これはあくまでも条例の目的に沿った申出の場合と解すべきであり、本件において、この努力義務を果たしたとすれば、その理由を明確にして頂きたい。

タ 本件対象文書は、個人情報と事業者情報が絡み合っており、それらが相互に関連しているため、非公開とする情報を区分して除くことは困難であるし、本件公開請求は、もともと事業者名及び調査内容を特定してなされたものである。

チ 公開請求者に対し、個人の識別や本件事業者の特定をほとんど不可能にするためには、直接の特定に係る部分だけではなく、間接的に高い蓋然性をもって特定を推測させる部分も非公開とすべきである。かなりの情報にマスキングをするが、そうすると、残された情報は公開の意味を持たない部分となる。よって、本件対象文書については、全部非公開とすべきである。

ツ 仮に、本件対象文書について部分公開とする場合は、〇〇保健所が本件調査を行った事実及び結果として異常なしであったことを説明すれば十分であり、その部分についてのみ公開すべきである。

(2) 実施機関の主張

実施機関は、平成15年3月20日付け弁明意見書及び同年9月11日の当審査会における口頭意見陳述において、次のように主張している。

ア 市は市政に関し市民に説明する市の責務が全うされるようにするとともに、市民の監視と参加の下にある公正で開かれた市政の推進に資することを目的とした情報公開制度の趣旨から鑑み、非公開情報を除き、条例に定める要件を満たした公開請求に応じる条例上の義務により、公開を行うことが当然である。

イ 本件対象文書に記録された本件事業者が明らかになると、誤解による風評被害が生じるなど、本件事業者の権利、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から、本件事業者を特定する情報として、事業者を示す表現、事業者名、製造所住所、製造所名、製品名、品質保持期限の設定日数（理由：設定方法は製造者独自のものであることから製造者が特定されやすい。）、原材料名（理由：調査当時、〇〇区内で当該原材料の処理に係る許可取得者は当該者のみであった。）、製造日（理由：品質保持期限を公開していることから、品質保持期限の設定日数が明らかになる。）、製品の表示コピー及び現場での原材料等の写真について非公開としている。

ウ 実施機関が公開するとした部分中で、異議申立人が主張している本件事業者を

特定する情報の可能性として、担当者の発言内容の表現があるが、当該表現と照合することによって本件事業者を特定することができるだけの情報は、食品製造業の許可等の業務を所管している実施機関においても把握していないことから、この表現によって本件事業者を特定することは困難であると判断される。

エ また、特定の個人を識別することができる情報として、担当者名及び通報者に関する記述である部分を非公開としており、担当者の発言内容から発言者が特定される可能性についても、役職名を非公開とすることにより、特定の個人を識別することは困難であると判断される。

オ 実施機関は、本件決定をするに当たって、異議申立人に対して意見書を提出する機会を与えているが、これは条例第16条第2項の規定により義務付けられたものではなく、同条第1項の「意見書を提出する機会を与えることができる」との規定に基づき任意に行ったものである。

カ したがって、本件対象文書の一部について意見書を提出する機会を与えなかったことが手続上の瑕疵に当たるとする異議申立人の主張は、理由が無い。

キ なお、「1. 探知」の部分は調査前の通報者の一方的な通報内容であり、「4. その他」の部分は調査を実施した〇〇保健所の見解と通報者に関する表現が記述されていることから、公開の可否については意見を求めずに実施機関で判断することとしたものである。

4 審査会の判断

当審査会は、上記のような異議申立人及び実施機関の主張に対して、実施機関が非公開とした部分については特段の判断をする必要性はないことから、本件決定のうち、実施機関が公開するとした部分についてのみ、次のとおり判断する。

(1) 本件対象文書について

ア 本件において、公開請求者が公開を請求した公文書は、〇〇保健所が、本件事業者に対し、食品衛生法（昭和22年法律第233号）第17条第1項の規定に基づき行った調査の経緯を報告した平成〇年〇月〇日付けの文書である。

イ 本件対象文書のうち、実施機関が本件決定により公開するとし、異議申立人が非公開を主張している部分は、事業者を示す表現、事業者名、製造所住所、製造所名、製品名、品質保持期限の設定日数、原材料名、製造日、製品の表示コピー及び現場での原材料等の写真を除く部分である。

(2) 条例の趣旨及び適用について

ア 異議申立人は、情報公開制度の趣旨に鑑み、本件の公開請求に対しては、本件

対象文書を公開することにより得られる利益と害される利益を比較考量し、〇〇保健所が本件調査を行った事実及びその結果を説明すれば十分であると主張している。

イ しかしながら、条例は、実施機関の保有する公文書について公開請求があったときは、非公開情報のいずれかが記録されている場合を除き、公開しなければならない義務を実施機関に課している。

ウ したがって、条例の趣旨に関する異議申立人の主張については、具体的には、本件対象文書に記録された情報について、条例第7条各号の該当性を判断する中で検討することとする。

エ また、異議申立人は、本件調査があった平成〇年当時は、旧条例が適用となっていた時期であることから、本件対象文書の公開請求については、旧条例が適用されるべきであると主張している。

オ しかしながら、条例は、公開請求の対象となる公文書について、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム及び電磁的記録であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているものをいう」と規定しており（条例第2条第2号）、公開請求の時点において、組織的に用いるものとして現に実施機関が保有している公文書であれば、その作成の時期を問わず、条例の対象となることとしている。

カ したがって、本件対象文書は、平成〇年当時に作成されたものであるが、条例第2条第2号の公文書に該当することから、当然に条例が適用されるのであって、旧条例が適用されるべきであるとする異議申立人の主張は、妥当ではない。

(3) 条例第7条第2号（法人等事業情報）該当性について

ア 異議申立人は、実施機関が公開するとした部分によって、本件事業者を容易に推測し、ほとんど特定に近いところまで絞り込むことが可能であることから、当該部分が公開されると、異議申立人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害されるおそれがあり、条例第7条第2号アに該当すると主張している。

イ 一方、実施機関は、事業者名その他本件事業者を特定する情報を非公開としており、実施機関が公開するとした部分によっては、本件事業者がどこであるかは、明らかになることはないと主張している。

ウ そこで、実施機関が公開するとした部分について検証すると、異議申立人が主張するように、本件事業者が、福岡市〇〇区内で菓子製造業を営む事業者であること等が認められる。

エ 異議申立人は、実施機関が公開するとした部分のうち、担当者の発言内容について詳細に検証を行い、その他の知識や情報を照合すれば、本件事業者を容易に推測し、ほとんど特定に近いところまで絞り込むことが可能であると主張するが、それは、あくまでも推定に止まり、明確かつ一義的に本件事業者を特定するまでに至ることは、困難であると認められる。

オ したがって、本件事業者を特定することができなければ、実施機関が公開するとした部分によっても、具体的に異議申立人の権利、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言うことはできず、当該部分が、条例第7条第2号アに該当するという異議申立人の主張は、理由がない。

カ なお、異議申立人は、本件公開請求は、もともと事業者名及び調査内容を特定してなされたものであり、異議申立人が推測する公開請求者にとっては、本件事業者を特定することができる旨を主張している。

キ しかしながら、条例に基づく公文書の公開・非公開の区別は、客観的に、当該公文書に記録された情報の内容によって判断すべきものであり、公開請求がなされた経緯など、公開請求をした者が誰であるか、公開請求の目的、理由等は考慮されるべきものではない。

ク また、本件公開請求に係る公文書公開請求書には、本件事業者の名称その他本件事業者を特定する情報は何ら記載されておらず、エに述べたように、実施機関が公開するとした部分によって、明確かつ一義的に本件事業者を特定することはできないと認められる。

(4) 条例第7条第1号（個人情報）該当性について

ア 異議申立人は、実施機関が公開するとした部分によって、本件事業者をほとんど特定に近いところまで絞り込むことが可能であるので、本件調査の年月日が公開されることにより、特定の日における、特定の企業の、組織における特定の役職者という検証を行えば、特定の個人を識別することは可能であり、条例第7条第1号に該当すると主張している。

イ しかしながら、(3)のとおり、本件事業者を特定することは困難であり、本件事業者が特定できなければ、本件調査の年月日が公開されたとしても、異議申立人の主張するような検証により、その担当者である特定の個人を識別することができるとは認め難く、条例第7条第1号に該当するという異議申立人の主張は、理由がない。

(5) 第三者に対する意見聴取に係る手続上の瑕疵について

ア 異議申立人は、本件対象文書の一部について、異議申立人に関する情報が記載されていたにもかかわらず、意見を述べる機会を与えられなかったため、条例第16条第2項に違反するとして、当該部分については、手続上の瑕疵により非公開とすべきであると主張している。

イ 一方で、実施機関は、本件の異議申立人に対する意見聴取の手続（以下「本件手続」という。）は、条例第16条第1項の規定に基づき任意に行ったものであって、本件対象文書の一部について当該機会を与えなかったとしても、手続上の瑕疵には当たらないと主張している。

ウ 条例第16条の規定によれば、本件手続は、同条第2項各号に該当するものではないため、実施機関の判断により、同条第1項の規定に基づき任意に行われたものであると認められる。

エ 条例第16条第1項は、公開請求に係る公文書に第三者に関する情報が記録されているときは、実施機関が、公開決定等をするに当たって、慎重かつ公正な公開決定等を確保する観点から、当該情報に係る第三者に対し、意見書を提出する機会を付与することができる旨を定めたものであり、実施機関に対して、当該機会を付与することを義務付けるものではない。

オ ところで、本件対象文書については、異議申立人に意見書を提出する機会が与えられなかった部分の内容を考慮すれば、実施機関が、条例第16条第1項の規定に基づき本件手続を行う以上は、異議申立人に関する情報が記録されている部分をすべて通知することが適当であり、本件手続は、この点において不十分であったと言わざるを得ない。

カ しかしながら、本件手続において、オに述べる瑕疵があったとしても、異議申立人は、本件異議申立ての手続において、当該部分について意見を述べる機会を与えられており、その瑕疵は治癒されていると言ふべきである。

キ したがって、第三者に対する意見聴取の手続に関する異議申立人の主張は、理由がない。

ク なお、条例第16条第1項の規定に基づき、第三者に対する意見聴取の手続を行う場合においては、当該手続が任意的なものであるとしても、意見を聴取しようとする部分と関連がある部分については、すべて当該第三者に通知することが適当であると考えられることから、今後、実施機関においては、当該手続の運用について、より慎重に対応されることが望まれる。

(6) 公開請求の目的等について

ア 異議申立人は、本件の公開請求が、異議申立人と係争関係にある内部通報者によるものであると推測し、公開請求者の適格性について再確認を求めるとともに、本件対象文書が公開されると、異議申立人や個人を誹謗中傷することに利用されるおそれが大きいため、権利の行使の濫用として、本件対象文書を公開しないものとするべきであると主張している。

イ しかしながら、条例第5条は、「何人も」実施機関の保有する公文書の公開を請求することができる」と規定しており、福岡市民に限らず、広く何人に対しても等しく公開請求権を認めている。

ウ 条例で認める公開請求権は、公開請求の理由や公開された情報の利用目的等によって制限すべきではなく、さらに、(3)キにも述べたとおり、公開請求をした者が誰であるか、公開請求の理由等の個別の事情によって、公文書の公開・非公開が判断されるべきものではない。

エ したがって、公開請求の目的等に関する異議申立人の主張は、理由がない。

以上により、本件決定について、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

5 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
平成15年2月28日	実施機関からの諮問
平成15年3月26日	実施機関が弁明意見書を提出
平成15年4月25日	異議申立人が反論意見書を提出
平成15年9月11日(第120回審査会)	実施機関からの口頭意見聴取及び審議
平成15年10月9日(第121回審査会)	異議申立人からの口頭意見聴取及び審議
平成15年11月13日(第122回審査会)	審議
平成15年12月11日(第123回審査会)	審議