

令元福情答申第9号

令和2年3月26日

福岡市長 高島 宗一郎 様

(総務企画局国際部国際政策課)

福岡市情報公開審査会

会長 田邊 宜克

(総務企画局行政部情報公開室)

公文書公開請求に係る一部公開決定処分に対する審査請求について (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1項の規定に基づき、令和元年8月29日付け総国第199-1号により諮問を受けました下記の審査請求について、別紙のとおり答申いたします。

記

「特定情報公開決定通知書に係る決裁文書(決定通知書を除く)」の一部公開決定の件

答 申

第1 審査会の結論

「特定情報公開決定通知書に係る決裁文書（決定通知書を除く）」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（以下「本件決定」という。）は、妥当である。

第2 審査請求の趣旨及び経過

1 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、令和元年6月26日付けで実施機関が審査請求人に対して行った本件決定を取り消すよう求めるものである。

2 審査請求の経過

- (1) 令和元年6月17日、審査請求人は、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5条の規定により、公開請求を行った。
- (2) 令和元年6月26日、実施機関は、条例第11条第1項の規定により本件決定を行い、その旨を審査請求人に通知した。
- (3) 令和元年8月2日、審査請求人は、本件決定について、これを不服として実施機関に対して審査請求を行った。

第3 審査請求人及び実施機関の主張等の要旨

1 審査請求人の主張

審査請求人は、審査請求書及び反論意見書において、概ね次のように主張している。

(1) 審査請求書における主張

- ① 実施機関は、人事部長及び人事課長の決裁印は銀行印として使用されており、印影を公開すれば生命等の保護に支障を及ぼすおそれがあるという理由で条例第7条第3号を適用し非公開としている。
- ② この場合の財産の保護に支障を及ぼすおそれがあるとは、公開された印影

を元に印鑑が偽造され、不正に預金が引き出されるおそれがあるということ
を指していると思われるが、預金が不正に引き出されるには以下のすべての
条件が成就する必要がある。

- a 公開された職員の印影が銀行印であることを見抜く
- b 印鑑を偽造する
- c それに対応する預金通帳を特定する
- d cの通帳をなんらかの方法で持ち出す
- e 銀行の窓口に印鑑と通帳を持ち込む

まずもって、その印鑑が銀行印であることを見抜くだけでもほとんど不可能な
ことである。ましてa～eのすべてをクリアすることの困難さ、非実現性を
無視して、当該印影の公開を直ちに具体的な財産上の損害に結びつけるのはい
かにも無理な議論である。そもそも条例第7条第3号にいう財産の保護に支障
を及ぼすおそれとは、漠然とした不安があるという程度の観念的・抽象的なも
のではなく、印影の公開が具体的、客観的な蓋然性を持って財産上の損害に結
びつく程度のものでなければならないと解される。本件の場合の預金が不正に
引き出されるおそれは上述のように極めて実現可能性に乏しく、観念的・抽象
的なものにとどまっている程度のものであって、印影の公開が具体的、客観的
な蓋然性をもって財産上の損害に結びつくとは言えない。よって、本件印影公
開に条例第7条第3号を適用して非公開とする事は失当である。

- ③ 条例第7条1号ウにおいて職員の職氏名、職務遂行の内容に係る部分を個人
情報から除外しており、従来福岡市では基本的に決裁の印影を含め職員の職氏
名をほとんど無条件に公開してきている。銀行印と兼用しているという、当該
文書の内容とは無関係、かつ、請求者からは確認しようが無い理由で公開を拒
むことはいささか口実めいており、このような理由で情報の公開を拒むことが
増えていけば市民の知る権利の不合理な侵害に繋がっていく可能性がある。非
公開とされた人事課長及び人事部長の印影のうち一つは公用の通帳のもので
あり、一つは私用の通帳のものである（実施機関回答）とのことであるが、特
に私用のものについてはわざわざ大切な個人の銀行印を職場に持ち込み、多く
の職員が取り扱う決裁文書に押印するという行動には疑問がある。いずれにし
ても、これは職員の私ごとの範ちゅうであり、その後の処理を市民の知る権利

を制限することで解決しようとするスタンスは公務員として不見識の誹りを免れない。

- ④ 起案文書は、元々公開を前提に作成されるべきものであり、決裁印もその書類が真正に作成されたことを証するための印（しるし）として公開を前提に押捺されるべきものである。もし、実施機関の主張するように、銀行印が財産の保護に支障を及ぼすおそれがあるため非公開とするべき印鑑であるとするならば、銀行印を当該決裁欄に押印すること（銀行印で決裁しなければならない理由はまったくない）自体が不適切な行為である。職員の不適切な行為を原因として市民の知る権利が制限されるとすれば不合理というほかない。

なお、他都市では、職員の職氏名、印影を情報公開することとした際、決裁に銀行印等を使用しないよう市としての取扱いを定めた例がある。

(2) 反論意見書における主張

- ① 奈良県コピー機契約文書訴訟一審判決（奈良地裁平成10年1月26日判決）によると、「情報の開示と「犯罪の予防等に支障が生じるおそれ」との間には因果関係を要するものと解するのが相当である。これを本件についてみると、印影の開示と印章偽造等の犯罪行為との関連は直接的なものではなく、犯罪者が不法な意図をもって実施機関により開示された印影等を用いて印章偽造を行うなどの異例な場合にのみおこりうるにすぎない」として、当該印影は非公開情報には当たらないと判示している（同訴訟の控訴審判決である大阪高裁平成10年11月11日判決も同旨）。このような解釈を前提とすれば、非公開事由となる「犯罪の予防等に支障が生じるおそれ」とは一般的に世の中には印影偽造のような悪いことをする輩もいるといった抽象的なものでは不相当であり、当該情報公開が「犯罪の予防等に支障が生じるおそれ」に因果関係をもって具体的に結びつく必要がある。弁明意見書における実施機関の主張はまさに一般的な犯罪の可能性を述べたに過ぎず、具体的に本件公開請求と「犯罪の予防等に支障が生じるおそれ」の直接的因果関係を証したものではないから、これをもって条例第7条第3号を適用し当該印影を非公開とした実施機関の判断は、失当と言わなければならない。

- ② 法人情報該当性の認定に関して省エネルギー法で国への報告が義務付けられている企業のエネルギー使用の情報を国が開示しなかったのは不当だとし

てNPO法人が開示を求めた訴訟の上告審判決（最高裁平成23年10月14日判決・平20（行ヒ）11号）の中で、最高裁判所は「本件数値情報が情報公開法第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って、処分行政庁の裁量判断に委ねられるべきものではないという点において、是認することができない。」としている。

また、いくつかの非公開事由該当性を争った大阪府水道部懇談会議費訴訟（最高裁平成6年2月8日判決）において、最高裁は、「上告人において、右に示した各点についての判断を可能とする程度に具体的な事実を主張、立証しない限り、本件文書の公開による前記のようなおそれがあると断ずることはできない」とも判示しており、当該情報公開と非公開事由該当性との間に客観的・具体的な因果関係の立証を要求している。

- ③ 本件における銀行印偽造、預金詐取の可能性についても、決裁印として「銀行印」を使用していたことは、誰彼に知らせて回るようなものではなく、また、それを想像させる情報は何もないので、一般の公開請求者には公開された印鑑が銀行印であることを知る術がない。その印鑑が銀行印であることが認識できなければ、「銀行印」を偽造するという犯罪は成り立たないし、預金の詐取にも結び付かないから、結局本件の場合事情を知った先の内部者と通じている場合等特殊な場合を除き銀行印偽造のおそれ、預金詐取のおそれもない。
- ④ 銀行印が認証的役割を果たしている我が国の習慣に鑑み銀行印の公開を不可とする考え（平17福情答申第2号）も理解できないわけではないが、やはり銀行印という範ちゅうを一律にとらえて非公開とする考え方は情報公開制度の「原則公開」という大原則に反していると考えられ、当該公開請求と「犯罪の予防等に支障が生じるおそれ」との具体的な因果関係を蓋然性に照らして検証していく必要があるとの考え方が解釈として至当であると考えられる。
- ⑤ 最後に本件事案を俯瞰するに、公開を前提に作成しなければならない起案文書に実施機関が公開に支障があるとする銀行印を押印した職員の不適切な扱いから生じている。しかも、それは職員の職務の遂行に関する情報として通常公開している部分である。さらにそのリスクは微小なうえ、なおかつ、事後的な改印によって容易に解消できるものでもある。職員の職務の遂行に関する情

報公開の要請と銀行印としての非公開要請とがぶつかり合う形になってしまっているが、どちらを優先するべきかは自明だと思う。つまり、もし仮に処分庁がいうように銀行印公開によるリスクがあると仮定しても、本事案が職員の不適切な印鑑の扱いに発したものであるという来歴及びそのリスクが微小かつ落度のあった人間の「一存の措置」（＝改印）で容易に解消しえるものであることを考え合わせると、「原則公開」という情報公開の大原則を曲げてまで保護してやるべき法益がないというのが直観するところである。銀行印公開に関する本質的議論はあるとしても、結局、本事案はそれに尽きると思う。そして何より職員のミスによって起こった事態を市民の知る権利を犠牲にして解決しようとする発想自体公務員として不適切なことである。殊に、職員の私的な預金の件で市民に迷惑を掛けることは公務員としての職務の公正に対する信用を失墜することになりかねず、公務員として最も戒むべきことである。

2 実施機関の主張

実施機関は、弁明意見書及び令和元年11月13日の当審査会における口頭意見陳述において、概ね次のように主張している。

(1) 弁明の趣旨

本件決定は、実施機関が、条例に基づき、慎重に判断した上で行ったものであり、正当かつ妥当な処分である。

(2) 本件対象文書について

平成31年3月28日付け公文書公開請求に対し、一部公開決定処分を行った決裁文書であり、決裁権者は総務企画局人事部長である。

なお、当該決裁文書に添付していた公文書公開決定通知書、公文書公開請求の対象文書、対象公文書報告書及び公文書公開請求書については、対象文書に含まれていない。

(3) 本件決定を行うに至った理由

本件決定で非公開とした部分のうち、あて先欄に記載された公文書公開請求者の氏名については争いがなかったため、ここでは条例第7条第3号の規定により非公開とした総務企画局人事部長及び人事課長の「印影」について述べる。

そもそも銀行印は、銀行預金の払出に必要であるなど、社会生活上重要な意

味を有しており、「印影」自体は保護すべき対象であると考える。

当時、総務企画局人事部長及び人事課長が対象文書の決裁欄に銀行印を使用していたことは、本人確認により明らかであり、これを公開することで、その「印影」をもとに印鑑を偽造する等の犯罪に利用されるおそれを否定することはできず、犯罪の予防に支障を及ぼすおそれがあったことから、条例第7条第3号に該当すると判断して、これを非公開としたものである。

審査請求人は、公開された職員の「印影」が銀行印である事を見抜くことは困難であり、偽造した印鑑で銀行預金が不正に引き出される可能性は乏しいことから、「印影」の公開が直ちに財産上の損害に結びつくとは言えないため、非公開情報には該当しない旨主張している。

しかしながら、条例第5条には、「何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、当該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。」と定められており、他人の印鑑を偽造しようとする者が公文書公開請求を行わないと断定できるものではなく、公文書公開請求者の如何により公開内容を左右すべきものではないことから、財産の保護及び犯罪の予防に支障を及ぼすおそれがある以上、銀行印として使用していることが明らかである「印影」を非公開とした判断は妥当である。

一方、審査請求人の「起案文書は、元々公開を前提に作成されるべきもの」という主張については、反論するところはなく、審査請求人からの指摘を受けた後は、公文書の作成時に銀行印を使用しないこととした。

第4 審査会の判断

上記の審査請求人及び実施機関の主張に対して、当審査会は次のとおり判断する。

1 本件対象文書及び審査請求の争点について

実施機関は、本件対象文書として、実施機関が受けた平成31年3月28日付け公文書公開請求に係る起案文書（平成31年4月8日付け総人第7-1号）を特定し、本件決定を行っている。

当審査会において本件対象文書を見分したところ、本件対象文書には、起案日、決裁日、施行日、決裁区分、文書記号番号、完結年度、文書分類、文書の保存期間、文書件名、起案者、承認者、決裁者、あて先、発信者名、起案の趣旨等の情

報が記載されており、このうちあて先（平成31年3月28日付けの公開請求を行った者の氏名）及び承認者である人事課長及び決裁者である人事部長が自身の氏名の右欄に押印した印影（以下「本件印影」という。）を被覆した状態で非公開としたことが認められる。

審査請求人は、本件印影部分の非公開決定の取消しを求めており、本件対象文書の特定制及びあて先については争いがないことから、当審査会としては、本件印影の条例第7条第3号該当性について、以下検討する。

2 条例第7条第3号について

条例第7条第3号（以下「第3号」という。）は、「公にすることにより、人の生命、身体、健康、生活若しくは財産又は環境の保護、犯罪の予防又は捜査その他の市民生活の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある情報」を非公開情報として規定している。

そして、「人の生命、身体、健康、生活若しくは財産又は環境の保護、犯罪の予防又は捜査その他の市民の安全と秩序の維持に支障を及ぼす」とは公にすることにより、特定の個人の行動予定や住居の間取り等が分り、これらの人が犯罪の被害を受けるおそれがある場合や、違法行為、不正行為などの通報者、告発者が特定され、これらの人が危害を加えられるおそれがある場合等をいい、「犯罪の予防に支障を及ぼす」とは公にすることにより、犯罪等を防止するための行為が、その目的を達成できなくなる場合や、犯罪を誘発し、又は犯罪が容易となる場合等をいうと解されている。

3 第3号該当性について

実施機関は、本件印影については、それぞれ銀行登録印として使用していることが本人確認より明らかであり、これを公開することで印鑑偽造等の犯罪に利用されるおそれを否定することはできないから、第3号に該当するものとして非公開とした旨主張している。

これに対し審査請求人は、本件印影を公開することが「犯罪の予防に支障を及ぼすおそれ」と因果関係をもって具体的、直接的に結びつく必要がある旨主張するが、第3号において保護しようとする利益の性質に鑑みれば、同号の「おそれ

の程度については、他の各号の非公開事由のそれとは同列に論じることができないものである。

そして、一般に、公文書に押印されている印影が印鑑登録印又は銀行登録印の印影（以下「登録印の印影」という。）であることが明らかになった場合は、登録印の印影が、財産の管理や重要な商取引等における認証的役割を果たしている我が国の習慣に鑑み、これらが公にされた場合には、印章偽造等の犯罪を誘発し、又は犯罪が容易になることが想定されることから、犯罪の予防に支障を及ぼすおそれがあるものとして、第3号に該当するものと認められる。

また、登録印の印影であるか否かは、当該印影の性質・形状や使用されている状況その他の事情など（例えば実施機関が関係者から登録印の印影であることを伝えられた場合など）から判断し、実施機関において登録印の印影であることが明らかといえる場合は、非公開とすることが妥当である。

そこで、本件印影について検討すると、その性質・形状や使用されている状況からは、本件印影が登録印の印影であることは明らかではないが、本件においては、実施機関の職員が人事課長及び人事部長本人に確認を行い、本件印影が登録印の印影であることを把握したとのことであるから、実施機関において、登録印の印影であることが明らかとなった本件印影について、第3号に該当するとした本件決定は、妥当である。

以上により、本件決定については、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

第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
令和元年9月2日	諮問（令和元年8月29日付け総国第199-1号）
令和元年9月27日	実施機関の弁明意見書を収受
令和元年10月18日（1部会）	審議
令和元年10月28日	審査請求人の反論意見書を収受
令和元年11月13日（1部会）	実施機関から意見聴取，審議

令和元年12月18日（1部会）	審議
令和2年1月29日（1部会）	審議
令和2年2月27日（1部会）	審議

第6 答申に関与した委員

田邊宜克, 石森久広, 五十川直行, 馬場明子