

平 23 福情答申第 3 号

平成 23 年 10 月 31 日

福岡市長

高島 宗一郎 様

(こども未来局こども部こども発達支援課)

福岡市情報公開審査会

会長 川 副 正 敏

(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 23 年 1 月 19 日付けこ発第 614-1 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

「社会福祉法人〇〇〇に係る平成 16 年度から平成 22 年度までの全ての公文書（職員の記録も含む）及び附属書類」の一部公開の件

答 申

第 1 審査会の結論

「社会福祉法人〇〇〇に係る平成 16 年度から平成 22 年度までの全ての公文書（職員の記録も含む）及び附属書類」（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（以下「本件決定」という。）については、非公開とした部分のうち、次の事項は公開することが妥当である。

- 1 社会福祉法人〇〇〇の理事長の住所
- 2 社会福祉法人〇〇〇の評議員の氏名

第 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、本件決定を取り消すことを求めるというものである。

2 異議申立ての経過

- (1) 平成 22 年 10 月 28 日、異議申立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、本件対象文書について公開請求を行った。
- (2) 平成 22 年 11 月 29 日、実施機関は条例第 11 条第 1 項の規定により一部公開決定を行い、その旨を異議申立人に通知した。
- (3) 平成 22 年 12 月 22 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。
- (4) 平成 23 年 1 月 13 日、実施機関は公開請求にかかる対象文書に不足分があったとして、平成 22 年 11 月 29 日付けの一部公開決定の取消を行い、同日、新たに一部公開決定を行い、その旨を通知した。

(5) 平成 23 年 8 月 15 日，異議申立人は新たな一部公開決定について，これに不服があるとして，異議申立に理由の追加を行った。

第 3 異議申立人及び実施機関の主張等の要旨

1 異議申立人の主張

異議申立人は，異議申立書，平成 23 年 3 月 17 日付けの反論意見書，同年 6 月 16 日の当審査会第 2 部会における口頭意見陳述及び同年 8 月 15 日付けの異議申立の追加において，おおむね次のように主張している。

(1) 法人代表者印の印影について

異議申立人は，社会福祉法人が提出した資料の中で，無効の理事長印を使用して提出された書類があるという事実を確認し，違法行為を正すことを目的として公開請求等を行っているものである。実施機関は，偽造・悪用されるためという理由で，印影を非公開と決定したが，形状の一部（数ミリ程度）であれば，そのような理由は成り立たない。あわせて，偽造の印鑑を使用して提出された書面に関して，実施機関は何ら検証等せず，放置しており，情報公開条例に耐えうる公文書管理体制が整えられていない。

(2) 理事会議事録について

実施機関は，社会福祉法人に対して監査の義務があり，会計報告は，理事会での審議事項である。よって，社会福祉法人の健全な運営を監査するには，社会福祉法人〇〇〇の全ての理事会議事録の提出を求め，実施機関が保有すべきである。

(3) 給与状況の資料について

条例において，個人情報として非公開としている事項は氏名や住所等である。しかし，給与状況の資料において，実施機関は施設長の氏名を公開し，給与金額を非公開としている。これは条例の主旨に反しており，不当である。

(4) 公文書の管理について

実施機関が対象とした公文書は，「収受決裁票」がなく，存在場所・

綴りが公開されておらず，実施機関が管理していた文書なのか，急遽，〇〇〇から取り寄せたものなのか証拠がなく，また，実施機関は，本件情報公開請求に対し当初一部公開決定をしたが，本件異議申立の後になって，公開すべき文書が他にもあったとして，対象文書を追加しているなど，実施機関の公文書管理は杜撰である。

- (5) その他，異議申立人は，実施機関が社会福祉法人〇〇〇への一般監督として全ての理事会議事録や録音テープの提出を求め精査や監査をすべきであるとの主張や，実施機関の職員から同法人に情報の漏えいがあったとする主張などを行っている。

2 実施機関の主張

実施機関は，弁明意見書及び平成 23 年 4 月 4 日の当審査会第 2 部会における口頭意見陳述において，おおむね次のように主張している。

(1) 弁明の趣旨

情報公開に関しては，条例第 1 条で住民自治の理念のもと公正で開かれた市政の推進等を目的として実施されるべきものであると同時に，条例第 3 条において個人に関する情報の取扱いについては最大限配慮するよう規定されているところである。

実施機関が行った一部公開決定は，実施機関が，条例第 1 条及び第 3 条の趣旨を踏まえながら，非公開の取扱いをすべき情報（以下「非公開情報」という。）について規定している条例第 7 条各号に該当する部分があるかどうかを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。

また，異議申立人は，「全ての文書（職員の記録も含む）請求に応じず，実施機関が選択して公開しており，未公開文書が他にある」と主張しているが，実施機関において保有する当該請求に係る公文書は，平成 23 年 1 月 13 日に一部公開決定において対象としている公文書が全てであり，他にはない。

(2) 本件対象文書について

本市と〇〇〇との関係については，本市は社会福祉法により社会福祉

法人〇〇〇の所轄庁となっており、また、児童福祉法により知的障がい児通園施設〇〇〇も所轄し、法人と施設を指導監督する立場にある。本件対象文書は、これら法律等に基づく定型的な社会福祉施設等指導監査資料や会計年度ごとの現況報告書のほか、社会福祉法人〇〇〇より、同法人及び同施設の所轄庁にあたる福岡市に対し、評議員会の設置や基本財産の表示変更などによる定款変更の認可申請や理事長の変更などによる障がい児施設指定に係る変更の届出等を行った際に、関係法令や同法人の定款に定める手続を経たことを証明する書類として提出された文書である。

(3) 一部公開理由について

ア 特定の個人を識別することができる情報について

条例第7条第1号によれば、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は、非公開情報とされている。本件公文書中に記録されている内容には、特定の個人が識別される情報である社会福祉法人の職員及び児童等の氏名、年齢、住所、職業、電話番号、給与等が含まれている。したがって、当該部分は、条例第7条第1号に該当すると判断したものである。なお、法人の理事、監事、施設長等の氏名は、慣行として公にされている情報であるため、公開している。

イ 法人理事長の印影について

本件公文書中に記録されている法人理事長の印影は、法人登記された法人代表者印の印影であり、文書の記載内容が真正なものであることを示す認証的機能を有する性質のものであって、当該法人においてむやみに公にしているものではない。このような性質を有する印影を公開すれば、その印影をもとに印鑑を偽造し、悪用されることも考えられるなど、当該法人の正当な利益が害されるおそれがある。したがって、当該印影は、条例第7条第2号にいう「法人等事業情報」に該当するものと判断したものである。

ウ 個人実印の印影について

本件公文書中に記録されている個人実印の印影は、不動産取引等の重要な契約締結や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、印影自体が保護すべき対象であると考えられる。また、このような性質を有する印影を公開すれば、その「印影」をもとに印鑑を偽造し、本人になりすましての違法な契約締結、銀行預金の払出など、犯罪に利用されるおそれも否定できず、市民生活の安全の維持に支障を及ぼすおそれがある。

したがって、当該印影は、条例第7条第3号にいう「生命等保護情報」に該当すると判断したものである。

第4 審査会の判断

上記の異議申立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 社会福祉法人と実施機関との関係

社会福祉法人〇〇〇は、児童福祉法（昭和22年法律第164号）に規定する知的障がい児通園施設を経営する社会福祉事業を行うことを目的として設立された社会福祉法人である。

まず、社会福祉法人は、資産等の要件を満たしたうえで、定款等必要書類を整備し、所轄庁（福岡市内に所在する場合は、所轄庁は福岡市長、すなわち実施機関である。）に申請し、審査・認可を受け、設立の登記手続を完了して設立される。そして、社会福祉法人が定款の変更をする場合、社会福祉法（昭和26年法律第45号）第43条第1項により、所轄庁の認可がなければ、その効力を生じないとされ、同法施行規則第3条により、定款の変更の認可を受けるときは、定款変更の条項及び理由を記載した申請書に、当該法人の定款所定の手続を経たことを証明する書類等を添付し、所轄庁に提出しなければならない。

また、障がい児施設給付費の支給に必要な児童福祉法第24条の2第1項の指定知的障がい児施設等の指定は、施設の設置者が同法施行規則第25条の21に規定する事項を所轄庁へ申請し指定を受ける必要があり、申請事項のうち同法施行規則第25条の22に規定する施設の名称及び所在地、設置者の名称、主たる事務所の所在地、代表者の氏名及び住所などの事項

に変更があった場合には、所轄庁へ届け出なければならないこととされている。

2 本件対象文書について

(1) 本件対象文書は、社会福祉法人〇〇〇に関し、前記1のとおり、所定の根拠法令に基づき、所轄庁である実施機関に提出された文書及び当該手続に関し実施機関が作成した文書である。

(2) 実施機関は本件対象文書のうち、「社会福祉法人の職員及び児童等の氏名等、法人理事長の住所等」については条例第7条第1号に、「法人理事長印の印影等」については条例第7条第2号及び第3号に該当するため非公開としたものである。

3 条例第7条第1号、第2号及び第3号の該当性について

本件対象文書のうち、実施機関が非公開とした情報について、条例第7条第1号、第2号及び第3号に該当するか否かを検討する。

(1) 条例第7条第1号の該当性について

ア 特定個人の氏名等の情報について検討するに、条例第7条第1号は、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、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は、同号ただし書のアからウまでに掲げる情報を除いて非公開とするものと定めている。

イ 本件対象文書中の特定個人の氏名、住所、電話番号については個人を識別できる情報と認められ、条例第7条第1号該当性が認められる。また、職員等の年齢、職業、給与等については特定の個人を直ちに識別できる情報ではないが、他の情報と照合することにより、特定の個人を識別し得る可能性は否定し難いところである。条例第7条第1号

本文で、個人識別性を判断する際の照合の対象となる「他の情報」の範囲については、当該個人情報の性質や内容等に応じ個別に判断することが必要であるが、通常、一般人が入手し得る情報と解される。その観点から、職員等の年齢、職業、給与額等の情報は、一般人が特別の調査なく入手し得る情報と照合して特定の個人を識別できる可能性があり、非公開が相当である。

ウ 条例第7条第1号は、本文に該当するものであっても、同号ただし書に該当する場合には公開しなければならない旨を規定している。そして、法人の理事、監事、評議員、施設長（園長）等の氏名は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報であるため、ただし書のアに該当し、公開が相当である。また、理事長については、その住所が登記事項であることから、同様に公開が相当である。

なお、本件対象文書には、特定個人が理事長であった期間に作成されたものと理事であった期間に作成されたものがあるが、上記理由により、理事長であった期間と理事であった期間とで区別を行うことが妥当である。

また、異議申立人は、施設長（園長）の氏名を公開しながら、給与を非公開としている点が不当である旨を主張しているが、この点に関して、実施機関は、施設長の氏名については、前記のとおり、慣行として公にされているところから、他の対象文書におけると同様に、公開したものと解される。そもそも、条例に基づく公文書公開制度は、何人も実施機関に対して公文書の公開を求めることができるものである。その帰結として公開・非公開の範囲は、請求者が誰であっても同じとなるものである。したがって、氏名が公開された特定個人の給与に関する情報は個人識別情報に該当するものであることは明らかであり、ただし書のいずれにも該当しないから、かかる情報は、非公開とすることが妥当である。

(2) 条例第7条第2号及び第3号の該当性について

ア 法人の代表者印等の印影について検討するに、条例第7条第2号アは、法人等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、当該法人等の権利、競争上の地位そ

の他正当な権利を害するおそれがあるものについては、同号ただし書に定める情報を除いて、非公開とするものと定めている。また、第3号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について非公開とするものと定めている。

イ　ところで、法人の代表者登録印は、代表権限の有無がそれにより確認されるという重要な機能を有するものであり、内部管理に属する情報であるが、法人の印影を公にした場合に当該法人の正当な利益を害するおそれがあるかどうかは、当該印影の性質、形状、使用されている状況等から個別的に判断する必要がある。本件対象文書に押印された理事長の印影は登録された法人の代表者印の印影であることが明らかであり、文書の記載内容が真正なものであることを示す認証的機能を有する性質のものであって、当該法人においてむやみに公にしているものと考えられる。そうすると、これが公にされた場合には印影が偽造され悪用されることも考えられるなど、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益が害されるおそれがあると認められ、第2号に該当するものとして、非公開とすることが妥当である。

ウ　なお、異議申立人によれば、本件情報公開請求は、〇〇〇で行われた不正行為を確認するためのものであり、特に理事長印の印影に関しては、それが有効なものかどうかを判断したい旨主張しているが、既に述べたとおり、条例に基づく公文書公開制度は、実施機関は公文書の公開請求があった場合、請求者が誰であっても、また、公開請求の目的がいかなるものであっても、公開・非公開の判断を異にすべきではない。

したがって、請求者が当該公文書について何らかの利害関係ないし特別な事情を有していたとしても、そのことをもって条例に基づく公文書の公開範囲を左右することはできない。

エ　もつとも、異議申立人によれば、法務局においては、登記に係る附属資料の閲覧に関して写真撮影が認められている旨主張している。確かに、例えば、商業登記簿の附属資料に関しては、「登記簿の附属書

類の閲覧について利害関係を有する者は、手数料を納付して、その閲覧を請求することができる。」（商業登記法第11条の2第1項）「登記簿の附属書類の閲覧は、登記官の面前でさせなければならない。」

（商業登記規則第32条第1項）と定められており、複写は認められないが、写真撮影が認められているとのことである。しかしながら、もともと、国においても、登記簿及びその附属書類については、いわゆる情報公開法の適用を除外することとされており（商業登記法第140条）、特に、登記簿の附属資料の閲覧については、利害関係を有する者だけに認められるものであることも考え合わせ、少なくとも、条例に基づく情報公開制度において同様の取り扱いをすべき論拠とはならない。

オ また、異議申立人は、「偽造等犯罪防止を配慮するとしても、偽造不可能な範囲、例えば5mmほどの幅で公開すべきである」などの主張をしている。当該主張に関しては、偽造等犯罪の可能性から印影を公開しないとする考え方が一方で、印影の全部又は一部を公開するという考え方もないわけではない。しかしながら、一般論として、当該印影のどこまでの公開であれば、偽造等犯罪防止上問題がないといえるのか一義的に定めることはできないことや、たとえ印影の一部公開であっても、他の情報と付き合わせるにより印影の偽造が可能な場合も否定できないことから、後述6のとおり、制度運用面から検討の余地があるものの、当審査会としては、一義的な判断としてこれを採用することはできない。なお、法人の印影には、いわゆる社印、副印など様々なものがあり、その公開・非公開については前記のとおり性質、形状、使用されている状況等を勘案したうえで判断されるべきであるが、登録された代表者印の印影については、これが法人認証上重要な内部情報であることや偽造等の犯罪防止の観点から原則として非公開が妥当であると考ええる。

カ さらに、法人の代表者印や個人の実印の印影については、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というわが国の習慣に鑑み、これらが公にされると、前述のとおり、印鑑偽造等の犯罪を誘発し、又は犯罪が容易となると想定され、犯罪の予防に支障

を及ぼすおそれがある。したがって、これらは条例第7条第3号に該当し、非公開が相当である。もっとも、法人の代表者印については、オと同様、当審査会としては、制度運用面から検討の余地があると考ええるものであり、この点については、後述6のとおりである。

4 その他の主張について

(1) そのほか、異議申立人は、社会福祉法人〇〇〇の理事会の議事録等について、実施機関が所轄庁として有する一般監督権限を行使して全ての提出を求めるべきである旨の主張をしている。しかしながら、条例に基づく情報公開請求の対象文書については、条例第2条第2号において、公文書とは、実施機関の職員が職務上作成又は取得し、組織的に用いるものとして保有しているものとされ、当該処分時に実施機関が保有していないものは、対象文書とはならない。よって、仮に、社会福祉法等で実施機関に提出が義務付けられている文書の提出がなされていなかった場合には、文書管理の面での審議事項となるが、本件において法律上提出を義務付けられているものについては提出されていることが認められる以上、その他の文書等の提出がないことについては、当審査会の審議に影響を与えない。なお、当審査会としては、社会福祉法人の一般監督の当否を論ずることはできないものである。

(2) その他、異議申立人の、実施機関の職員から社会福祉法人〇〇〇へ秘密の漏えい等があったとの主張や、実施機関の当該社会福祉法人への監督が不十分である旨の主張については、本件一部公開決定の妥当性についての当審査会の判断を左右するものではない。

5 公文書の管理について

実施機関は、前記第2の2のとおり、当初、一部公開決定を行い、本件異議申立がなされた後に、当該決定を取り消し、その後、改めて一部公開決定を行って、当初の決定時に対象文書として公開していなかったものを、対象文書に追加している。また、異議申立人の主張のように、本件請求にかかる閲覧実施の際に、対象文書の綴りに、背表紙の記載がなく、文書ラベルが貼付されていなかったなどの点も合わせ、公文書の管理について不

適切な点が認められ、かかる公文書の取り扱いは、情報公開制度の信頼性を損なうおそれも否定できず、当審査会としては、実施機関において、福岡市の公文書の管理に関する規則（平成14年規則第82号）等にとっとり、適切な公文書管理がなされるよう、要望する。

6 付記

本件対象文書中の法人代表者(理事長)印の印影について、条例第7条第2号及び第3号該当性を認め非公開としたことが妥当であることは前記3のとおりであるが、なお、情報公開制度運用上の観点から、当審査会として、以下のとおり付記する。

本来、法人代表者印の印影を非公開とする趣旨は、法人等の内部管理に属する情報である当該印影が公開された場合、当該印影の偽造等によって、法人等の事業活動を明らかに害するおそれがあること、また、犯罪を誘発し、又は犯罪が容易となることで犯罪の予防に支障をおよぼすおそれがあることによるものである。そうすると、当該印影全体又は相当部分を公開する場合はともかく、印影の一部に限定して公開する場合であれば、通常現実に偽造されるおそれは考え難く、いかなる場合にも当該印影の全部を非公開としなければならないものではないと考えられる。

一方で、印鑑については、前記3の(2)のオで述べたとおり、用途、形状、使用頻度等置かれている状況は様々であり、その取扱いについて当審査会で一義的な判断を行うことは困難である。

以上を考え合わせると、法人代表者印の押捺された印影の真偽が紛争となる場合がある実情に鑑み、法人等の事業活動への影響や、偽造等犯罪の誘発を防止しようとする条例第7条第2号及び第3号の趣旨を踏まえながら、少なくとも所定の印影が記録されていることが判別できるよう、公開に当たっての措置について、その技術的方法等を含め、実施機関で検討すべき余地があるものとする。

以上により、本件決定について「第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
平成23年 1 月 19日	実施機関からの諮問
平成23年 2 月 15日	実施機関が弁明意見書を提出
平成23年 3 月 17日	異議申立人が反論意見書を提出
平成23年 4 月 4 日(第2部会)	実施機関より意見聴取
平成23年 6 月 16日(第2部会)	異議申立人及び補佐人より意見聴取
平成23年 7 月 25日(第2部会)	審議
平成23年 8 月 23日(第2部会)	審議

第6 答申に関与した委員

川副正敏，井上禎男，勢一智子，安河内恵子