

大津市情報公開・個人情報保護審査会答申

(答申第7号)

平成22年3月12日

大津市情報公開・個人情報保護審査会

答 申

第1 審査会の結論

大津市水道、ガス事業管理者(以下「実施機関」という。)の行った公文書部分公開決定に係る非公開部分のうち、個人株主の氏名、郵便番号、住所及び株数以外の記載情報については、公開することが妥当であると判断する。

第2 審査請求の経過

1 公開請求

平成21年7月17日、審査請求人は、大津市情報公開条例(以下「条例」という。)第6条第1項の規定により、実施機関に対し、「(株)パイプラインサービスおおつ、(株)大津ガスサービスセンターの決算書(科目内訳書等も含む)設立期～直前期、売上高に占める企業局との取引金額がわかるもの、株主名簿」の公文書の公開を請求した。

2 実施機関の決定

平成21年7月31日、実施機関は、本件請求に対応する公文書として「(株)パイプラインサービスおおつ、(株)大津ガスサービスセンターの定時株主総会決算関係書(設立期～直前期)、売上高に占める企業局との取引金額、株主名簿」に係る公文書を特定のうえ、「(株)パイプラインサービスおおつの定時株主総会決算関係書(第1期～第3期)、(株)大津ガスサービスセンターの定時株主総会決算関係書(第1期～第11期)」及び「(株)パイプラインサービスおおつの株主名簿」は、公文書が存在しないことから非公開とし、「(株)大津ガスサービスセンターの株主名簿のうち、大津市以外の株主に係る氏名・法人名、住所、株数等」を非公開とするとの部分公開の決定(以下「本件処分」という。)を行い、公開しない理由を次のとおり付して審査請求人に平成21年7月31日に通知し、平成21年8月7日に公文書の部分公開を行った。

(1) 「(株)パイプラインサービスおおつの定時株主総会決算関係書(第1期～第3期)、(株)大津ガスサービスセンターの定時株主総会決算関係書(第1期～第11期)」及び「(株)パイプラインサービスおおつの株主名簿」については、公文書が存在しない。

「(株)パイプラインサービスおおつの定時株主総会決算関係書(第1期～第3期)、(株)大津ガスサービスセンターの定時株主総会決算関係書(第1期～第11期)」は、廃棄済みのため存在しない。

「(株)パイプラインサービスおおつの株主名簿」は、取得していないため存在しない。

(2) 条例第7条第1号又は第2号に該当する。

「(株)大津ガスサービスセンターの株主名簿のうち、大津市以外の株主に係る氏名・法人名、住所、株数等」の部分については、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ため、又は公開することにより、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ため。

3 審査請求

平成21年10月7日、審査請求人は、本件処分を不服として、行政不服審査法第5条の規定により、大津市に審査請求を行った。

第3 審査請求の趣旨

実施機関の本件処分について処分を取消し、公開の決定を求めるといものである。

第4 審査請求人の主張要旨

審査請求人の主張は、審査請求書及び意見書の記載内容、並びに審査請求人の意見陳述によれば、概ね次のとおりである。

- 1 情報公開制度は、憲法で認められた「知る権利」を保障するものであり、条例第1条の目的にもあるように、情報公開請求があった場合、「知る権利」を達成するために公開が原則であり、他の関連法令等を鑑みて、場合によっては非公開になる。

実施機関が示した具体的理由には無理があり、「知る権利」を尊重すべきではないか。

「知る権利」により得られるメリット、例えば、第三セクターに対する市民の理解が増すことを、無理がある理由で拒むことは、市民に第三セクターを理解してもらうチャンスを逃がすことになり、公開することのメリットの方が大きい。

- 2 自治体の財政問題が叫ばれている昨今、自治体が出資する第三セクターについて、チェック体制の強化が叫ばれている。

一議員、一市民として大津市が出資している第三セクターの調査・研究を開始し、その一環として株主名簿等の情報公開請求をした。

会社法第105条には、株主の権利として、3つ規定されているが、とりわけ株主総会における議決権は、会社においてもっとも影響がある権利で、取締役や定款も株主の権限で決めることができる。

- 3 第三セクターは公共的な目的をもった法人で、その目的の達成の為に大津市が出資していることから、出資という行為を市民に理解してもらううえで決算書や株主名簿（公共的な目的の為にどういった方が出資しているのか。）といったその第三セクターを理解するうえで必要な情報は公開すべきである。

株主の権限は強大で、取締役や定款も株主の権限で決めることができる。弁明文を読むと、株主の権利を、配当を受ける権利でしか理解していない。

- 4 処分理由の具体例は、請求者が金融業者やリフォーム関連会社の場合などに、もしかしたらこんなことが起こるのではないかというレベルの話で、そんなことを言い出したら切りがない。

私自身は公職の人間であり、その活動の一環として、第三セクターを調査・研究している。金融業者やリフォーム関連会社の情報公開請求を想定して、非公開理由にするのは無理がある。

- 5 株主名・持株数等の非公開の理由としては、公開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利益を害するおそれがあるためとの理由であるが、実施機関が示

した具体例には無理があり、そのような具体例の発生を完全に否定する根拠はありえない。

- 6 出資法人に関する情報公開制度が進んでいる秋田県においては、県出資法人に関する情報提供推進実施要領を策定し、県が出資する法人（25%以上）の定款、株主名簿、役員名簿といった情報を、自由に閲覧できるように県庁に備え付けている。個人情報保護法の施行後の現在も、この制度は続けているようである。

今回のように具体例に無理がある場合には、他自治体では公開しているからと柔軟に対応してもいい。

- 7 株主である『大津市』とは何か。『大津市』 = 『市民』ではないのか。
- 8 総務省の指針で示されている様式例は、一つの目安であり、指針の趣旨は、第三セクターに関する市民の理解を図ることである。

第5 実施機関の主張要旨

実施機関の主張は、非公開理由説明書及び実施機関から事情を聴取した結果、概ね次のとおりである。

- 1 公文書の公開請求権は、「知る権利」に関連するものではあるが、憲法の規定から直接導き出されるものではなく、条例によって創設された権利であるから、条例の定める公文書の非公開事由に該当するか否かは、憲法の規定の趣旨を尊重しつつ条例の当該条項を合理的に解釈することによって判断すべきである。
- 2 個人である株主(事業を営む個人が当該事業に関して株式を所有している場合を除く。以下「個人株主」という。)の情報は、特定の個人を識別することができ、個人資産という財産上の秘密に属し、通常他人に知られたいと認められる情報である。

法人(その他の団体を含み、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。)及び事業を営む個人である株主(以下「法人等株主」という。)の情報は、出資者にとって、いかなる企業にどれだけの金額を出資しているかという会社としての経営方針や経理に関わる企業上の秘密及び財産上の秘密に属する情報である。

- 3 第三セクターとしての性質上、経営に関する一定の情報については公開の必要性があるが、所有と経営の分離の原則からすると、株主については出資者としての妥当性を判断しなければならない必要性はない。

また、第三セクターにおける株主名簿に関する情報が、高度の社会的、公共的性格を有する情報であっても、情報の開示によって個人や法人が有している権利利益の侵害が生じることを防ぐため、個人のプライバシーの保護や法人の企業上の秘密の保護を優先して情報を非公開とすることが、条例の趣旨である。

- 4 個人株主に関しては、余裕的な資金の保有や出資金額までも把握でき、投資の勧誘や盗難被害に遭うことが想像され、私生活の平穩を害される可能性がある。

法人等株主の中には、燃料関係の事業を営む者がある。大津ガスサービスセンターと競争関係にあるリフォーム関連会社が、当該法人等株主から、今後、燃料の調達をしない可能性があ

る。また、法人等株主の中には、ガス器具販売事業を営む者があるが、大津ガスサービスセンターの株主名簿に挙がっていたならば、競争関係にはないと誤認し、消費者が見積依頼を取り止める可能性がある。さらに、大津ガスサービスセンターは、プロパンガス事業者とは対抗関係にあるが、法人等株主の中には、プロパンガス関係の事業を営む者がいる。同種業者との交際において、大津ガスサービスセンターの株主であることを秘匿していることが考えられ、株主名簿に挙がっていたならば、当該法人等株主は、非難を受け、信用を失墜する可能性がある。

大津ガスサービスセンターの立場からすると、本件株主名簿のうち非公開とした情報は、内部管理上の秘密に属し、公にすることにより、出資者との関係が損なわれる。そして、株主が自らの権利利益が保護されないことに対して、不満等を抱き、出資を取り止めようとする可能性がある。また、株主数に関する情報は、エネルギー間競争の中で、ガス器具の販売会社である大津ガスサービスセンターの株主の買収が検討される場合には、その判断材料となる。これらの結果、大津ガスサービスセンターの円滑な会社運営に支障を来すおそれがある。

5 情報を開示することによって生じる不利益は未然に防止しなければならず、条例の規定においては「利益を害するおそれがある」場合に非公開とするものである。情報の開示により生じる不利益の内容や発生する確率は予測し難いものであり、想定し得る不利益の可能性が否定できないことから条例の非公開事由に該当すると判断した。想定される不利益が具体的あるいは現実的でないことを判断する明確な基準はなく、不利益の発生を完全に否定する根拠はないことから、おそれがあることをもって足りると判断すべきである。

6 情報公開制度は、国及び地方自治体がそれぞれの機関の判断によって実施しており、制度の内容も当然に異なっている。秋田県が実施する情報公開制度は、その中のひとつの例であり、本件株主名簿に係る実施機関の判断に影響を与えるものではない。

実施機関としては、条例の規定に則って判断したものであり、情報公開請求者の権利と、保護すべき情報との均衡を考慮して制定された条例の趣旨に拠るところである。

7 会社法において、株主名簿の閲覧請求は、一般的に権利の行使を認めているわけではなく、株主及び債権者という正当な権利を有する者が、正当な理由を有する場合にのみ認めていることから、非公開部分の判断については合理性がある。

8 総務省が、平成21年6月23日に策定した「第三セクター等の抜本的改革等に関する指針」において、第三セクター等に関する情報公開様式例が示されている。様式例には、株主の情報に関する項目は含まれておらず、さらに様式例の注釈には、「出資や公的支援の状況等を勘案し、次に掲げる書類も情報公開することが望ましい。」として会社法法人においては、貸借対照表、損益計算書等が列記されているが、株主名簿は記されていない。当該情報公開様式例に照らしても、非公開部分の判断については合理性がある。

第6 当審査会の判断理由

1 本件審査請求の対象となっている公文書

本件審査請求の対象となっている公文書は、株式会社パイプラインサービスおおつ及び株式会社大津ガスサービスセンターの株主名簿である。

このうち、株式会社パイラインサービスおおつの株主名簿については、取得していないため存在しない旨を、実施機関が、公文書部分公開決定通知書に記載して通知しており、このことについて特に不審な点は認められず、審査請求人からもこれに反対する主張はなされていない。

次に、株式会社大津ガスサービスセンターの株主名簿（以下「本件公文書」という。）については、当該会社で作成して株主総会において配付した書類を、実施機関の職員が当該会社の株主総会に出席して取得し、実施機関において公文書として保有しているものである。審査請求人と実施機関は、書面及び口頭で、共に当該公文書の部分公開に関して具体的な主張を交わしているので、以下では当該公文書について検討する。

2 条例第7条第1号の該当性について

条例第7条第1号本文では、「個人情報に関する情報(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。」については、公開しないことと規定している。

また、同号ただし書は、一般的に個人の利益保護の観点から非公開とする必要のないもの及び保護利益を考慮しても公開する必要性の認められるものについては、同号本文で規定する公開しないことができる個人に関する情報から除くと規定している。

実施機関は、条例第7条第1号に該当するものとして、本件公文書のうち、個人株主の氏名、郵便番号、住所、株数及び株券の状況を記載した部分を非公開とした。

ここで、いわゆる個人事業者について検討を加えると、出資が事業としてなされたものか、個人的な費用によるものかを断定することはできないため、個人として位置づける余地があると思われる。しかし、実施機関から提出された資料の中には、それぞれの株主がそのいずれであるかを明らかにしたものがないため、当審査会としては株主名簿をもって判断するより他に方法はなく、株主名簿中の氏名・法人名欄に商号が記載されている株主に関する情報は、事業を営む個人の当該事業に関する情報として、条例第7条第2号に基づいて判断せざるを得ない。

よって、以下の条例第7条第1号該当性の判断は、株主名簿中の氏名・法人名欄に商号が記載されていない個人株主について行うものである。

個人株主の氏名、郵便番号及び住所は、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。次に、個人株主の株数は、個人の財産に関する情報であって、通常、他人に知られたくない情報であることから、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と認められる。そして、これらの情報については、いずれも条例第7条第1号ただし書に該当するとは認められない。

しかし、個人株主の株券の状況を記載した部分は、株券の所持に関する情報が記載されており、特定の個人を識別することはできず、また、公にすることにより、個人の権利利益を害するおそれがあるものとは認められない。

したがって、実施機関が非公開としている個人株主の株券の状況を記載した部分は、条例第7条第1号に該当せず、公開することが適当である。

3 条例第7条第2号の該当性について

条例第7条第2号は、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、公開することにより、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及び実施機関の要請を受けて、公にしないとの条件で任意に提供されたものであって、法人等又は個人における通例として公にしないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるものを除き、実施機関は公文書を公開しなければならないと規定している。

また、同号ただし書は、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については除くと規定している。

同号アに規定する「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、生産技術上又は営業・販売に関する情報若しくは人事、経営方針、経理等の事業活動を行ううえでの内部管理に属する事項に関する情報であって、公開することにより、法人等若しくは事業を営む個人の事業活動が損なわれると認められるもの又は法人等若しくは事業を営む個人の名誉、信用、社会的評価、社会的活動の自由等が損なわれる情報をいうと解される。

実施機関は、条例第7条第2号に該当するものとして、本件公文書のうち、大津市以外の株主の氏名・法人名、郵便番号、住所、株数及び株券の状況を記載した部分並びに株主の番号、平成20年5月31日期末現在の株主総数及び株主総会当日の議決権行使株主総数を非公開とした。

このうち大津市以外の法人等株主の氏名・法人名、郵便番号、住所、株数及び株券の状況を記載した部分については、実施機関は、第5の2、3、5において、当該法人等株主の秘密に属し、権利利益を害するおそれがあるとしている。そして、具体的に、燃料関係事業者、ガス器具販売関係事業者又はプロパンガス関係事業者である法人等株主について、それぞれ不利益が生じる可能性を主張している。また、個人株主の氏名、郵便番号、住所、株数及び株券の状況を記載した部分を含めて、非公開としたすべての情報について、実施機関は、株式会社大津ガスサービスセンターの内部管理上の秘密に属し、権利利益を害するおそれがあるとしている。

条例第7条第2号アの「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」には、上記のとおり、事業活動を行ううえでの内部管理に属する事項に関する情報であって、公開することにより、法人等又は事業を営む個人の事業活動が損なわれると認められるものが含まれる。しかし、この場合、内部管理に属する事項に関する情報であるのみでは足りず、公開することにより、事業活動が損なわれると認められることを要すると解され、また、そのことが客観的に明らかでなければならぬものと解される。

ここまで述べた基準を本件に当てはめると、まず、実施機関が、法人等株主について生じる可能性があるとして主張する不買運動その他の正当な利益を害するおそれについては、当

審査会が知り得る限りでは、公知の事実として存在するとは言い難く、ことさらに法人等又は事業を営む個人の事業活動を損なう危険性は小さいと考えられ、さらに、実施機関から、より具体的な不利益の発生について、その蓋然性を支えるような客観的な事実や、それを推認するに足るような情報の提供はなく、正当な利益を害するおそれについて疎明がなされたとは認められなかった。

次に、実施機関が、株式会社大津ガスサービスセンターについて生じる可能性があると主張する円滑な会社運営に支障を来すようなおそれについては、大津市以外の株主の氏名・法人名、郵便番号、住所、株数及び株券の状況を記載した部分といった個々の株主に関する情報を公にした場合に、株式会社大津ガスサービスセンターと当該株主との信頼関係が損なわれるというおそれと、株主の番号、平成20年5月31日期末現在の株主総数及び株主総会当日の議決権行使株主総数といった株主数に関する情報を公にした場合に、株式会社大津ガスサービスセンターの会社運営が直接の影響を受けるおそれとに大別できる。

前者に関しては、株主の正当な利益を害するおそれがある場合には、個々の株主に関する情報が公開されないことによって、その信頼関係が保護されるべきであるが、公にしたとしても株主の正当な利益を害するおそれがない場合については、内部管理に属する事項に関する情報であることのみをもって非公開とすることは適当ではない。

後者に関しては、株主の買収等によって株式会社大津ガスサービスセンターの会社運営に対して直接の影響が生じるおそれは、当審査会が知り得る限り、公知の事実として存在するとは言い難く、また、非上場会社においては、会社法の規定するところに従って譲渡による株式の取得について会社の承認を要する旨の定款の定めを設けることができるので、当該法人の円滑な会社運営に支障を来すおそれは小さいと考えられ、さらに、実施機関から、より具体的な不利益の発生について、その蓋然性を支えるような客観的な事実や、それを推認するに足るような情報の提供はなく、正当な利益を害するおそれについて疎明がなされたとは認められなかった。

また、今回の公開請求に係る公文書は、実施機関の要請を受けて、公にしないとの条件で提供されたものとも認められない。

したがって、実施機関が条例第7条第2号に該当することを理由に非公開としている情報は、大津市以外の株主の氏名・法人名、郵便番号、住所、株数及び株券の状況を記載した部分並びに株主の番号、平成20年5月31日期末現在の株主総数及び株主総会当日の議決権行使株主総数のいずれも同号によって非公開が妥当であるとされる情報には該当せず、他の非公開理由に該当する場合を除き、公開することが適当である。

4 審査請求人及び実施機関のその他の主張について

審査請求人及び実施機関は、上記2、3で説明したもの以外にも、種々の主張をしているが、いずれも当審査会の上記の判断を左右するものではない。

5 結論

以上のことから、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第7 審査会の処理経過

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21年10月16日	諮問書の受理
平成21年11月24日	審査請求の内容説明、審査請求の争点の確認 審査請求人の意見陳述 実施機関からの事情聴取 審議
平成22年 1月22日	審議
平成22年 3月12日	答申