

大 津 市 情 報 公 開 ・ 個 人 情 報 保 護 審 査 会 答 申

(答 申 第 9 6 号)

令和7年2月5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

大津市長（以下「実施機関」という。）が、審査請求人に対して行った公文書部分公開決定（以下「本件処分」という。）のうち、「法人の名称」を非公開とした部分については、これを取り消し、公開すべきである（当該法人の名称を公開することに伴い、公開できる他の非公開情報についても、公開、非公開を改めて判断し決定をすべきである。）。また、請求対象公文書の特定に不備があるため、取材対応に関する記録（以下「取材対応記録」という。）を公開の対象にしなかったことを非公開決定したものとみなし、当該部分を公開すべきである。

第2 審査請求に至る経過

1 公文書公開請求

令和5年11月14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項の規定に基づき、実施機関に対して、次の公文書の公開を求める公文書公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

「JR大津、大津京、石山、膳所駅前に〇〇の協力により設置した喫煙場所についての市への意見や要望・問い合わせ等の内容及び市の回答が分かる文書（回答のあるものに限らない。）」

2 実施機関の決定

令和5年11月24日、実施機関は、本件公開請求に係る公文書（以下「本件公文書」という。）について、「大津駅前へのマナースポットの設置について」と題した3ページある実施機関が作成した報告書を、本件公開請求に係る対象公文書として特定し、条例第11条第1項の規定により本件処分を行った。

3 審査請求

令和6年2月27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2条の規定に基づき、審査請求を行ったものである。

第3 審査請求の趣旨

本件処分のうち「法人の名称」の公開を求めるもの。また、特定が漏れた公文書の公開を求めるものである。

第4 審査請求人の主張要旨

審査請求人の主張は、おおむね次のとおりである。

1 「法人の名称」の非公開理由として）条例第7条第2号に該当しない。

2 令和5年11月15日午後1時30分に〇〇が「主要駅前に大津市が喫煙施設設置、路上喫煙・ポイ捨て減るか実証実験・・・苦情で撤去した事例も」と題する記事を発行したことからすると、新聞等メディアから市への「問い合わせ等」があったことは明らかで、これらの問い合わせ等に係る文書は特定の対象とされるべき文書であった。

3 弁明書の3処分理由に対する反論として、以下2点ある。

- (1) 第1段落は、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるかについて、単なる抽象的な可能性を主張するに過ぎず、失当である。
- (2) 第2段落において言及される令和6年2月29日付けの公文書公開決定は、本件審査請求に係る公文書公開請求とは異なる公文書公開請求に対する処分であって、本件処分における瑕疵を治癒するものではない。

第5 実施機関の主張要旨

実施機関の主張は、おおむね次のとおりである。

- 1 対象文書において明記している「法人の名称」は、組織内における認識を効率よく共有させるために、当事者の所属、立場等を明らかにしたものに過ぎない。したがって、当事者が所属、立場を公にされることについて受容しているか不確かであることから、本市としては、法人の名称等を公開することにより、法人等が被る影響が全くないといえないと考え、非公開とした。このことから、公にすることにより、法人等又は個人の権利、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に該当すると判断している。
- 2 (実施機関からの事情聴取より) たばこに関しての賛否は大きく2つに分かれ、その双方に、非常に過激な意見を持つ者や投稿する者が存在する。本件においても、喫煙所の撤去について原因となった苦情者が誰かということ聞き出そうとする者も存在し、かなり高圧的に聞く者も存し、推測するに、その苦情者に対して自分が何かものを言うといったことを考えているものと思われる。そのような状況の中で、当該法人の名称を公開して、喫煙所の設置が不適切であるとの苦情を行った事実が明らかになると、そのような過激な喫煙所設置賛成者から、当該法人に対して、何らかの抗議が行われる可能性が考えられ、円滑な法人の事業運営を損なうというおそれがある。また、当該法人の顧客や近隣住民の中にも、そのような者が存した場合に、それが当該法人の顧客等であった場合には、その立場を利用し不当な要求に発展することや、当該法人と近隣の事業所又は事業関係者との円滑な関係性を害することが懸念されることがあるので、条例第7条2号アに該当するものと判断した次第である。
- 3 審査請求人が、特定が漏れたと主張している公文書については、すでに令和6年2月29日付けで、(本件処分とは別に) 公文書公開決定通知書を送付している。この点、特定が漏れたと主張する部分については、すでに審査請求理由はなくなっているのではないかと考えている。
- 4 (実施機関からの事情聴取により) 本件に係る対象公文書の特定については、実施機関としては、過去の公文書公開請求に関する流れを考慮して、一般的に、市民や関係者の苦情や問い合わせというものを想定し、審査請求人が特定が漏れたと主張する取材対応記録については、性質がこれらとは異なるものと解し特定しなかった。また、文書管理の実務上も、取材対応記録は、本市広報担当部署や市長等に報告すること等、苦情や問い合わせとは異なるものであるので、区別して考えていた。以上から、実施機関としては、本件処分時の対象公文書の特定に係る判断は、正しいものであったと思料する。

第6 当審査会の判断理由

1 本件公開請求について

実施機関は、本件公開請求に対して、本件公文書に条例第7条各号に掲げる非公開情報に該当する情報があるとして、本件処分を行った。

審査請求人は、これを不服として審査請求していることから、本件処分の適否について判断する。

2 本件審査請求に係る争点について

実施機関は、本件公文書を第2の2のとおり特定した。その上で、実施機関は、本件処分に係る非公開部分として「法人の名称」を挙げ、かかる理由付記として「法人等に関する情報であつて、公にすることにより当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるため」（条例第7条第2号ア該当）としたものである。なお、決定通知書中には、法人の名称の非公開理由として条例第7条第2号に該当する旨の記載しかないが、条例第7条第2号ア該当を理由に非公開としたものであることは実施機関への事情聴取により明らかとなっている。

一方、審査請求人は、そもそも公文書の特定について、第4の2のとおり、特定されるべき文書が存するところ、実施機関がこれを特定しなかったことに不備があると主張し、また、本件処分の非公開部分の「法人の名称」については、条例第7条第2号にそもそも該当せず、弁明書に記載のかかる非公開理由も単なる抽象的な可能性を主張するに過ぎず、失当であると主張するものである。

以上から、当審査会としては、以下2点を争点と捉え、検討することとする。

争点(1) 本件処分のうち「法人の名称」に条例第7条第2号アを適用し非公開とした実施機関の判断は適当か。

争点(2) 公文書の特定は適当か。

なお、本件処分には、「法人の名称」以外にも非公開部分があるが、当該部分については争いはないものである。

3 争点(1) 条例第7条第2号ア該当性について

(1) 条例の規定と解釈

条例第5条においては、「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。」と公文書公開請求権を何人にも認めている。条例第7条では、「実施機関は、公開請求があつたときは、公開請求に係る公文書に次の各号に掲げる情報(以下「非公開情報」という。)のいずれかが記録されている場合を除き、公開請求者に対し、当該公文書を公開しなければならない。」と原則公開の基本的な考え方を示している。そして、条例第7条第2号では、「法人その他の団体(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。)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つて、次に掲げるもの。」と定め、アにおいて、「公にすることにより、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」を非公開情報と定めている。この規定の解釈は、法人等又は事業を営む個人の性格や権利利益の内容、性質等に応じ、当該法人等又は事業を営む個人の権利の保護の必要性等を総合的に考慮して判断する必要があるということである。とりわけ、その他公開することによって、名誉・信用・社会的評価・社会的活動の自由等が損なわれると認められる情報に

については、非公開情報とすべきであると解される。また、ここでいう「おそれ」については、抽象的な可能性ではなく、具体的な蓋然性が要求されると解するのが相当である。

(2) 本件の場合

当審査会が、決定通知書の理由付記や弁明書の記載を見る限りでは、法人の利益を保護しようとする、すなわち当該法人の権利利益を侵害する具体的な理由の摘示はない（決定通知書に記載の法人の名称の非公開理由については、条文の摘示のみであるし、弁明書における実施機関の主張はあまりにも抽象的である。）。また、本件公文書を当審査会においてインカメラ審理で見分したところ、法人の名称を公開したところで、例えば、当該法人の取引等に何らかの影響が出ること等の事情を認定することも難しいので、その他公開することによって、名誉・信用・社会的評価・社会的活動の自由等が損なわれると認められる情報であると認定することもできない。前述のとおり、法人等の情報として権利を害するおそれの具体的な蓋然性があるところの摘示が必要なところ、これを示すことができないのであれば、法人の情報を非公開としたことは、条例第7条第2号アの適用を誤ったといわざるを得ない。この点、実施機関の事情聴取の中で、実施機関は、喫煙をめぐっては、賛成派と反対派で意見が激しく対立し、かかる苦情元等を公開することによって、苦情元を特定し抗議等の行動に出る等何らかの不利益が生ずるおそれがある旨を申述するが、実施機関から当審査会に追加で提出された苦情や問い合わせ等に係る資料を見分したところ、まず、実施機関に寄せられた苦情等の中には、高圧的な内容のものが存することは分かるが、その矛先は市（実施機関）に対してのように読める。中には、「誰から苦情があったのか言え。」なる内容の発言が存するものの、苦情等の元を特定して危害を加えてやろうといったことよりは、本当にそのような苦情等があったのか等の事実確認のように読めるし、当該申出者は、最終的には実施機関の回答に一定の理解をしているように読める。また、苦情や問い合わせ等が多数あるわけでもなかった。当審査会としては、当該追加資料について、実施機関が表現等を抑えて作成したものであって、且つ一部であるとのことは理解できるが、提出された当該追加資料を参考に判断せざるを得ないのであるから、例えば、本件喫煙所の撤去を進言したりそのような意見を述べた特定の団体等に危害を及ぼすような深刻な内容の苦情や問い合わせ等が存するような特段の事情は何えなかったと認定するものである。また、そもそも本件公文書における当該法人の発言等の記録は、喫煙の賛否を真っ向から論じた趣旨のものではなく、防犯上の観点より本件喫煙所の設置によって当該法人の事務所の中を覗かれるおそれがある等の専らその法人の営業上への影響についての真っ当な主張であって、実施機関がいう喫煙をめぐっての賛否に係る苦情や問い合わせ等とは区別されねばならない。このようなことが実施機関の事情聴取や追加提出された資料の中で伺えたことから、このことを考慮しても、結局、当該法人の名称を公開することによって、法人の権利利益の侵害等のおそれについては単なる確率的な可能性に留まるものであって、法的保護に値する蓋然性を、当審査会として認定することは難しいと判断するものである。

ところで、本件では、実施機関は、当該非公開とした法人の特定の「〇〇」の氏名の情報を条例第7条第1号該当を理由に、すなわち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として、非公開と判断している。この点、当審査会としては、当該法人の

名称を公開することによって、当該〇〇個人が特定されないか検討する必要がある。条例第7条第1号括弧書きでは、非公開とする情報として、「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。」とあり、この意味は、その情報自体からは特定の個人を識別することはできないが、ある情報と他の情報とを照合することによって、特定の個人を識別することができることとなる情報をいうものである。ここでいう「他の情報」とは、公知の情報や、図書館等の公共施設で一般に入手可能なもの等、通常入手し得る情報が含まれると解されるし、一方、特別の調査をすれば入手し得るかもしれないような情報については、一般的には「他の情報」には含まれないと解されるところである。そして、一般人が通常入手し得る関連情報と照合することによって特定の個人を識別することが相当程度の蓋然性をもってできる場合において、条例第7条第1号括弧書きを適用し、非公開と判断すべきなのである。

本件でいうと、当該法人の名称と前記の一般人が通常入手可能な「他の情報」とを照合し、特定の個人を識別することができることとなる、すなわち、当該法人の名称を公開することによって、特定の「〇〇」個人を識別できる端緒となるかについて、当審査会が、職権により調査したところ、当該〇〇の情報について、当該法人の名称を用いてインターネットにおける検索を行ったところ、その氏名を特定することはできなかったし、当該法人の事務所の周辺に当該〇〇の氏名等の情報が掲示されている等の事情も見受けられなかった。また、本件対象公文書上の他の記述に照らしても特定の〇〇個人を特定できるものとは認められなかったしその他の通常的手段方法によって取得できる他の情報と照合することによって当該〇〇の個人名を特定することはできないと判断できるものである。そして、本件特有の状況によって考慮すべき事項も見当たらないのであるから、一般人が通常入手し得る関連情報と当該法人の名称とを照合することによって特定の個人を識別することが相当程度の蓋然性をもってできる場合とはいえない。故に、当該法人の名称を公開したところで、当該〇〇個人を特定する端緒にはならないものである。したがって、当該法人の名称に、条例第7条第1号該当括弧書きを適用し、非公開を維持することはできない。

以上の諸点を考慮すると、法人の名称に係る条例第7条第2号ア該当性を肯定することはできないものである。

(3) 争点(1)に対する当審査会の見解

上記のとおり、法人の名称に条例第7条第2号アを適用し非公開とした実施機関の判断は、当該条文の解釈・適用に誤りがあるといわざるを得ない。

4 争点(2) 公文書の特定について

(1) 条例の規定

条例3条においては、実施機関の責務として、公開請求者の公開を求める権利が十分に尊重されるよう、この条例を解釈し、運用すると規定されている。この趣旨は、非公開情報を除き、その請求に係る公文書を公開しなければならないという「原則公開」の観点から、本条例全体を解釈し運用しなければならないことを明らかにしたものであって、請求にかかる公文書の特定に当たっては、常識的な範囲で可能な限り広く請求が認められるよう、合理的かつ客観的に公文書公開請求書の文言を解釈すべきであるということができる。そして、実施機

関は、公文書公開請求時点において保有している対象公文書を、原則として公開しなければならないのである。

(2) 本件の場合

本件公開請求においては、その請求時点において、実施機関が特定した文書以外にも、審査請求人が特定漏れと指摘する取材対応記録が存在した。当該取材対応記録を当審査会で見分したところ、喫煙所（マナースポット）の実証実験についての取材内容とそれに対する市の回答等がまとめられており、環境政策課長から大津市長に対し取材を受けた内容等を報告する形式で、実施機関において作成された公文書であった。この取材対応記録の作成日付を見ると、それぞれ、令和5年10月31日、令和5年11月8日、令和5年11月14日であって、本件公開請求時点において、実施機関において保有されている公文書であると認められる。

公文書公開請求書において、公開請求に係る公文書の名称又は内容の記述から、「市への意見や要望・問い合わせ等」の「問い合わせ等」に当該取材対応記録は含めないと実施機関が解したことから、本件処分のおりとなったものであろうが、「等」は、その前に挙げられた語は例示である旨を意味する以上、一般的に報道機関からの問い合わせのことを取材という点を考慮しても、当該取材対応記録もそこに含まれることは、文理上当然といえる。実施機関の恣意的な解釈によって、請求人の公開請求権の範囲が狭められることは適当ではない。

また、前述の条例第3条の趣旨からすると、本件のように公文書の特定に疑義がある場合は、本件公開請求があった時点で、当該取材対応記録を対象公文書に含めるか否かを公開請求者に確認することや、対象公文書を広く認められるよう配慮し対象文書に含めて捉えることが適切であったと考えられる。このような対応を採らなかったことに加え、当該取材対応記録の内容と公文書公開請求の内容を精査した結果でいえば、当審査会としては、当該取材対応記録は、本件公開請求にかかる対象公文書として特定されるべきであったと考える。

この点、実施機関は、本件とは別の請求において当該取材対応記録を公開したことから審査請求の理由はなくなっている旨を主張するが、審査請求人は、広く本件喫煙所の設置・撤去に関する情報を取得したい趣旨で本件公開請求を行っているのであろうし、本件審査請求の経緯からしても審査請求人が実施機関の対象公文書の特定の解釈を容認したものと解しがたいことは勿論であるし、審査会としては、本件公開請求に対する対象公文書の特定漏れに係る審査請求ということなので、原処分による違法を問題とされている以上、本件公開請求の「問い合わせ等」の中で当該取材対応記録の公開を受けるといった審査請求の利益は、なおも法的な利益として維持されているものと判断できる。実施機関が当該取材対応記録を公開した本件とは別の処分（公開決定）は、本件審査請求に係る公文書公開請求とは異なる公文書公開請求に対する処分であって、本件処分における瑕疵を治癒するものではない。この点の審査請求人の主張は、もっともな指摘であるといえる。

(3) 争点(2)に対する当審査会の見解

上記のとおり、本件公開請求にかかる実施機関の公文書の特定は、これに不備があったといわざるを得ず、当該取材対応記録は、本件公開請求において特定されるべき公文書であったと判断できる。

5 結論

以上のとおり、本件審査請求には理由があるから、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
令和6年 3月28日	諮問書の受理
令和6年11月 7日	大津市情報公開・個人情報保護審査会条例第11条の規定に基づく委員による調査手続
令和6年12月 5日	大津市情報公開・個人情報保護審査会条例第11条の規定に基づく委員による調査手続 実施機関からの事情聴取
令和6年12月26日	審議
令和7年 2月 5日	答申