

《研究ノート》

情報公開条例訴訟における印影の扱い

天  
野  
淑  
子

目次

はじめに

一 印影に関する問題の所在

二 印影の法人情報該当性

三 印影の犯罪予防情報該当性

四 印影の個人情報該当性

五 自治体における条例の解釈運用

おわりに

はじめに

わが国においても、情報公開法が一九九九年五月七日に成立した<sup>(1)</sup>。施行は、公布から二年後の二〇〇一年になる見通しである。しかし、成立した法律は、未解決の様々な検討課題を残しているといわなければならないだろう<sup>(2)</sup>。また、

同法四一条は、自治体に対して、「この法律の趣旨にのっとり」、必要な施策の策定及び実施を求める規定を設けている。<sup>(3)</sup> 各自治体では、すでに情報公開条例（以下、単に条例ともいう）の見直し作業が進められていることから、同法の条例への影響が目ざれるところである。

これまで、国レベルの立法に先駆けて、もっぱら自治体レベルにおいて制度化の取り組みが行われてきた。一九八二年に、山形県金山町で情報公開条例が施行されて以来、一九九九年五月一日現在で八五八の自治体が情報公開条例を制定している。<sup>(5)</sup> この間、情報公開を巡る裁判をみると、主な情報公開条例訴訟は一三五件となり、判例も二〇〇件を超えている。<sup>(6)</sup> これらの内、法人等情報に関する裁判例については、印影、食品・医薬品・環境、補助金、第三セクター、弁護士報酬、入札等の各情報や任意提供情報の扱いなどの興味深い事例をみることができ、本稿では、印影に関する裁判例の動向に着目しながら、適宜、答申例も併せて検討していく。また、印影との関係で、自治体における条例の解釈運用についてもふれる。

(1) 一九九九年五月八日付朝日新聞、毎日新聞他。詳細については、《特集》「コンメンタール情報公開法」法律時報七一巻八号四頁（一九九九年）参照。

(2) 例えば、特殊法人、裁判管轄、任意提供情報、存否応答拒否、手数料等に関する問題点が挙げられる。「要綱案」段階での任意提供情報に関する批判については、拙稿「法人情報における任意提供情報の扱い」『情報公開法』四八頁（三省堂、一九九七年）、同「情報公開法要綱案における企業情報の開示」正しい治療と薬の情報第二二巻一二号一二頁（一九九七年）、同「情報公開法要綱案における任意提供情報の問題点——クリティカル・マス基準を中心として」『奈良法学会雑誌』第九巻三・四号八五頁（一九九七年）、三宅弘二天野淑子「知る権利と法人情報保護との調整」自由と正義四八巻一二六頁（一九九七年）、《共同研究》『行政情報公開部会報告（最終報告）の批判的検討』法律時報六九巻一号（一九九七年）他。

(3) 情報公開法四一条は、「地方公共団体が本法の趣旨にのっとり、情報公開条例の制定や改正等を行う責務を負うことを明確に

し」ているとされている（宇賀克也「情報公開法の逐条解説」一四四―一四五頁（有斐閣、一九九九年））。

（4） 都道府県レベルですでに条例を改正したのは北海道、高知県、秋田県、岩手県、宮城県、東京都、また、改正作業を進めているのは大阪府、神奈川県、埼玉県、三重県等（右崎正博「自治体における情報公開の新動向」法律時報七一巻六号一二頁参照）。

（5） 一九九九年六月一日付読売新聞ニュース速報。

（6） 情報公開制度研究会編「情報公開制度——運用の実務」一七〇―一七二頁（新日本法規、一九九九年）。

（7） 拙稿「奈良県コピー機契約文書訴訟と法人情報」法律時報七一巻六号三二頁（一九九九年）参照。

（8） 拙稿「法人等に関する情報——(2)製品の安全性」法学教室二〇一号二〇頁（一九九七年）、同「食品・医薬品の安全性に関する情報を開示請求した場合」法学セミナー一五二二号五二頁（一九九八年）参照。

（9） 拙稿「第5章第4法人等情報」及び「第5章第5非公開条件付き任意提供情報」につき、情報公開制度研究会編、前掲注（6）四七二―六三九頁参照。

## 一 印影に関する問題の所在

自治体の情報公開条例にもとづく開示請求によって、これまで、首長交際費及び食糧費の支出内容、市議の不正出張、そして職員の架空接待費等の不明朗な公金支出の実態が次々と明らかにされてきた。このように、首長交際費及び食糧費の支出命令書、請求書、領収書等にある債権者の取引銀行名、口座番号、印影等の情報が開示されることによって、住民は、適正な支払先への公費支出がなされているか、架空請求はないか、真正に作成された文書か等をチェックすることができる。他方で、これらの情報は適用除外事由（非開示事由）に該当しないかの判断が要求されることになる。

印影部分の開示・非開示を判断するに当たって、まず、当該印影の内容を考慮する必要があるだろう。行政機関に

提出される各種の申請書、契約書、同意書等には、法人の代表者の印鑑証明書が添付されることがあるが、このような実印の印影の場合もあれば、請求書や領収書の中で普通に押捺される印影のように、当初より外部に公開して使用することを予定されている場合もあるからである。

次に、印影部分は、適用除外事由のどの条項を根拠に非開示とされるかについて、法人情報該当性、犯罪予防情報該当性、個人情報該当性、法令秘該<sup>(10)</sup>等が問題となる。以下では、これらの内、前三者について検討していく。

(10) 法令秘該<sup>(10)</sup>性について、例えば、市町村のいわゆる印鑑条例が挙げられる。しかし、後述の金沢市の答申(平成八年一〇月二二日、答申六)がいうように、「金沢市印鑑条例は個人の印鑑について規定したものであり、本件の法人情報について理由とすることは妥当ではない。」という判断もある。本稿ではふれない。

## 二 印影の法人情報該当性

従来、印影は法人等の内部管理情報に属するものであり、開示により法人等の「正当な利益」が侵害されるとして非開示を相当とされることが多かったが、次に紹介する奈良県コピー機契約文書訴訟は、更に詳細な検討をおこなった結果、法人情報該当性を否定して開示を相当としている。また、印影に関する裁判例は、交際費及び食糧費に係る事案に多くみられることから、これらの事例も紹介する。

### 1 法人情報該当性を否定した事例

(1) 大阪高裁平成一〇年一月一日判決<sup>(11)</sup>

本件は、奈良県コピー機契約文書訴訟である奈良地判平成一〇年一月二六日<sup>(12)</sup>の控訴審判決である。「平成八年度文書

学事課のコピー機の契約に関する一切の文書」の開示請求に対し、実施機関は、随意契約における料金（金額）の記されている部分及び契約者である法人の代表者（営業所長）の印影部分を除いて開示する旨の決定をした。そこで、この非開示処分取消しを求めて訴訟が提起された。原判決は、契約の相手方でない法人の提示した料金部分を除き、非開示を違法とした。

本判決は原判決を維持して、実施機関である同県知事の控訴を棄却し、確定した。本件では、①料金部分は本件条例一〇条三号本文（法人等情報）に該当するか、また、②印影部分は同条三号本文又は同条四号（犯罪予防情報）に該当するかが争われた。以下では、後者②の印影部分を中心に考察するものである。なお、同条三号本文は、「当該法人等又は当該事業を営む個人の競争上又は事業運営上の地位、社会的信用その他正当な利益が損なわれると認められるもの」を適用除外（非開示情報）としている。

当裁判所は、同条三号本文該当性について、「法人等の印影は、各文書が法人等の契約締結権限を有する者によって真正に作成された文書であることを示すために押捺されるものであるから、作成名義人の氏名等とあいまって契約を締結した者を特定し、契約締結権限を証明するという意味を有するほか、特殊な情報が含まれているわけではない。……地方公共団体の契約の相手方の氏名が既に開示されているような場合においては、法人等の印影は付随的な情報にすぎず、これを開示されたからといって当該法人の正当な利益が損なわれるとは認められない。」と判示した。

本件訴訟において、控訴人は、契約書等に押捺された法人の代表者の印影は重要な経理等の内部管理に属する情報であり、当該法人の正当な利益に該当すると主張した。これに対して裁判所は、法人等の印影は作成名義人の氏名等とあいまって契約を締結した者を特定し、契約締結権限を証明するという意味を有する他に特殊な情報が含まれているわけではなく、開示によって当該法人の正当な利益が損なわれるとは認められないとして、開示を命じている。す

なわち、当裁判所は、法人の代表者の印影が内部管理情報であることから直截に非開示とするのではなく、さらに踏み込んで、開示によって損なわれる正当な利益があるかないかを判断しているのである。

続いて、印影の法人情報該当性を否定した首長交際費及び食糧費に係る裁判例を紹介していく。

(2) 交際費及び食糧費に係る裁判例

① 奈良地裁平成一〇年三月四日判決<sup>(14)</sup>

本件は、奈良県東京事務所の食糧費関係文書に係るもので、債権者取引銀行名、口座番号、印影の開示・非開示が争われた。裁判所は、前二者と印影とを分けて判断している。そこで、請求書中に押捺された飲食業者の印影について、「本件印影は、……飲食業者の奈良県に対する飲食代金の請求書中に押捺された飲食業者の印影であり、請求書の作成名義人の氏名等とあいまって文書の作成名義人の同一性を表示し、真正に作成した文書であることを証明するという意味を有するほか、特殊な情報が含まれているわけではないこと、本件公文書の他の部分の開示により、飲食業者名については既に明らかに becoming になっていることからすれば、本件印影を開示することにより、事業者の『正当な利益が損なわれる』具体的、客観的な蓋然性があるとは認められない。」として、本件条例一〇条三号本文という法人情報に該当するとは認められないと判示している。

本件印影部分は、顧客であれば誰に対しても交付される飲食業者発行の請求書に記載されている情報であり、業者自身の判断により不特定の顧客に対して開示されており、当該情報を実施機関が開示しても事業者の「正当な利益」が損なわれることはないとしたのであり、妥当な判断である。

② 仙台地裁平成八年七月二十九日判決<sup>(16)</sup>

本判決は、県総務部財政課の食糧費支出関係文書について、債権者の金融機関口座情報及び代表者印とを合わせて

判断しており、当該情報の開示が本件条例九条三号にいう「公開することにより、当該法人等又は当該個人の競争上の地位その他正当な利益が損なわれると認められるもの」に該当しないとされている。

すなわち、当裁判所は、「債権者である飲食業者の金融機関口座に関する情報や代表者印等は、事業活動を行う上で内部管理に関する情報ではあるが、通常飲食業者が秘密に管理している性質の事柄ではないし、当該飲食店の取引金融機関や口座名義・口座種別及び口座番号が知られるとしても、その体裁から見て一般的に発行していると認められる飲食等代金の請求書に記載されている事項にすぎず、しかもこれを公金の支出を請求するのに使用しているのであって、当該業者としてこれが公になることを拒みうる筋合いのものではない。」とし、当該情報が開示されたとしても、そのために「右業者が不測の不利益を被り、その事業活動が損なわれるとは認め難い」旨、判示している。<sup>(17)</sup>

### ③ 徳島地裁平成七年六月二日判決<sup>(18)</sup>

市長交際費の支出命令書等にある債権者の印影及び振込先について、本判決は、本件条例六条三号にいう法人情報該当性を否定している。当裁判所は、「債権者の印影及び振込先は、もともと外部に公開して使用することも予定されている情報といえ、一般に競争の分野としてとらえられる情報、経営方針、財務管理、労務管理に関する情報、社会的評価又は社会的活動の自由等が損なわれると認められる情報等に当たらず、競争上、内部管理上、信用上等の支障を生じさせるものであるとはいえない」とした。また、「印影を公開したとしても、そのことが直ちに偽造行為の誘因となるものとは考え難いし、印影は一般に公開されているものであるから、偽造行為に利用されたとしてもそれは公開したためであるとはいえないのであって、公開しないものとする理由にはならない。」として、法人情報該当性を否定している。

以上のように、適用除外事由としての法人情報該当性を否定したこれらの事例は、請求書等にある印影が事業活動

を行う上での内部管理に関する情報であることは認めつつも、通常、債権者が秘密に管理している性質の事柄ではなく、むしろ外部に公開して使用することを予定されている情報であるとし、しかも、公金の支出を請求するのに使用しているのであれば公開を拒むことはできないという判断に依っており、いずれも妥当であろう。

印影は、請求書の作成名義人の氏名とあいまって、真正に作成された文書であることを証明する以外に特殊な情報が含まれているわけではない、との奈良地判平成一〇年三月四日の判断にも注目したい。印影については、情報の具体的な内容自体は明らかであって、印影という情報のもつ性質をどう評価するかという点で判断が分かれていると考えられるとき、本判決によって示されたこの判断は参考になるであろう。

これら裁判例のように、印影の法人情報該当性を否定した判断は、多くの答申例にもみられるところであり、以下紹介していく。

### (3) 答申例

#### ①金沢市の答申（平成八年一〇月二一日、答申六）<sup>(19)</sup>

公共下水道事業における契約書にある法人の印影が、本件条例六条一項三号に該当するかについて、本件答申は、請負者の印影は法人情報ではあるが、「技術上または金融に関する秘密事項のように、公開されることにより公正な競争原理が侵害されるような『法人等の競争上の地位が損なわれる情報』には該当しない」とした。また、「正当な利益が損なわれる情報」とは、「一般に事業を営む者の社会的評価の低下をもたらす情報や、経理、人事等社会通念上法人等の内部事項と認められる情報と解されているが、印影は、このいずれにも」該当しないと判断されている。

続いて、本件答申は、印影の開示が犯罪行為を誘発するかについて、適用除外事由としての犯罪予防情報に該当するかどうかではなく法人情報に該当するかどうかで判断している。そこで、印鑑偽造等のおそれについて、「印鑑の偽

造など不正利用については、印影を公開したとしても、そのことが直ちに偽造行為などの誘因となるものとは考え難いし、偽造行為などに利用されたとしてもそれは公開したためであるとはいえない」とした。このような判断枠組みは、他の事例でも見られるところで、印影の開示が「悪用される」か否かを法人情報該当性で判断されていることに注意しなければならない。

そして、商業登記法一二条一項（後述の注(29)参照）が印鑑証明の交付を請求できる者を限定していることについて、「これは商業登記における印鑑証明の交付の場合における措置と解すべきであり、情報公開において商業登記法の規定を根拠として非公開とすることは妥当でないと考える。」として非開示とすべき法人情報には該当しないとしており、参考になるであろう。

②石川県の答申（平成九年一月四日、答申六）<sup>(20)</sup>

志賀原発新燃料の輸送情報にある事業者の印影の開示が、本件条例九条三号に該当するかについて、本件答申は次のような理由からその該当性を否定している。まず、「競争上の地位を害するおそれのある情報」とは、事業者が保有する生産技術上又は販売上の情報で、公開することにより、事業を営むものが競争上の不利益を被るおそれのある情報であって、自由かつ公平な経済活動を維持するために社会通念上事業者が秘匿することを認められているものというときされているが、本件印影については、生産・技術上のノウハウに関する情報でもなく、又、営業・販売上のノウハウに関する情報でもないことから「競争上の地位を害する情報に該当するとは認めがたいと判断した。続いて、「『正当な利益を害するおそれのある情報』とは、事業活動を行う上での内部管理に属する情報であって、公開することにより、社会通念上事業者の事業運営の支障となるなど、正当な利益を害するおそれのあるものをいう」とした上で、本件印影が「事業者の内部管理情報であることには異論のないところではあるが、本件印影が公開されることに

より、当該事業者の使用している印鑑の大きさや形状が判明したとしても、そのことにより事業者の正当な利益が害されるといった客観的事例が見受けられない」とした。また、「印影の公開により直ちに印鑑偽造等の犯罪行為が誘発されるものではないことなどから、本件印影を公開したとしても、特に事業者の正当な利益を害することにはならぬ」と判断するのが妥当である。」として法人情報該当性を否定している。

本件答申は、まず最初に、開示によって「競争上の地位を害するおそれのある情報」とは何か、「社会的地位を害するおそれのある情報」とは何か、そして、「正当な利益を害するおそれのある情報」とは何かを、それぞれ具体的に検討した後に、本件印影がこれらに該当するか否かを判断している。その結果、本件印影は、「生産・技術上のノウハウ」にも「営業・販売上のノウハウ」にも該当しないと、また、印鑑の形状等が明らかになつたとしても事業者の正当な利益が害されるとはいえないと判断したのである。

③大阪府の答申（平成九年八月八日、大公安四九号）

学校法人に対する補助金交付に係る学校法人理事長印の印影について、本件答申は本件条例八条一号該当性を否定している。法人の代表者の印影は、「これを公開することにより、印章偽造等の不正使用を誘発し、虚偽の契約書等の作成が容易になるなど、その法人に何らかの不利を与え、その正当な利益を害するおそれのある情報である。」ことは認めつつも、「しかし、このような印影の性格を前提にしても、条例の公開原則の趣旨からして、公文書に記載されている法人の印影を全て非公開とすることは妥当ではなく、対象公文書に記載された印影について、その使用範囲や内容等を総合的に勘案して、これを公開することにより、現実に法人の正当な利益が害されるといえるかどうかを、個別具体的に判断すべきものである。」との判断を示している。

そこで、本件印影は、「事実上、官公庁に対して提出する文書に押印されているものであって、当該法人について同

法に基づき登記所に提出された印鑑（実印）にかかる印影や会計用、証明書用等の印鑑にかかる印影とは異なるものである」とし、これを公開することにより、「印章偽造等の犯罪行為を誘発し、虚偽の申請書が作成されるなど当該法人に何らかの不利益を与える事態が生じることを一般的に予測することは困難であり、その正当な利益を害する情報に該当するとは認められない」旨、答申している。

同じ大阪府の答申において、次の事例でも、本件と同様の判断が示されている。

④大阪府の答申（平成九年八月八日、大公害申五〇号）

団体競技力向上に係る対策本部事業実績報告書等にある「団体代表者の印影」について、本件条例八条一号該当性を否定している。印影の「使用範囲や内容、表象する団体等の性格等を総合的に勘案して、これを公開することにより、現実に団体等の正当な利益が害されるといえるかどうかを、個別具体的に判断すべきものである。」とした上で、当該団体は実施機関が自ら設置した団体であり「極めて公共的性格の強い組織体」であって、本件印影は、「公印と同じく、その作成する文書の申請を証するため、本来、公にされるべき性格の情報と解すべきものである。」とした。

続いて、「本件印影を公開することにより、印章偽造等の犯罪行為を誘発し、虚偽の契約書等が作成されたり、預金証書等の偽造を伴って金融機関から違法に預金が引き出されるなど、これら対策本部の利益が害される事態が生じることを、通常、一般的に予測することは困難であり、本件印影が過去において公表されることなく、対策本部のみで管理されてきたことを考慮しても、……これを非公開とすることはできない」として、法人情報該当性を否定している。

これら③及び④の答申例は、印影の使用範囲や内容等を総合的に勘案して、開示により正当な利益が害されるか否かを個別具体的に判断した結果、印影の開示を相当としたものであった。

以下では、逆に、法人情報該当性を認めた事例を、首長交際費及び食糧費に係る裁判例と答申例とに分けて論じることになしよう。

## 2 法人情報該当性を認めた事例

### (1) 交際費及び食糧費に係る裁判例

#### ① 大阪高裁平成一一年一月二一日判決<sup>21)</sup>

本件は、前掲奈良県東京事務所<sup>22)</sup>の食糧費関係文書に係る奈良地判平成一〇年三月四日の控訴審判決であるが、次のような理由から、原判決取消、請求棄却としている。まず、条例の解釈運用基準である「情報公開事務の手引き」が、営業上または販売上のノウハウに関する情報の具体例として「預金口座」を挙げていることを重視して、「本件銀行名等及び本件印影は営業上のノウハウとみるのが相当であるうえ、……本件非開示部分である内部管理情報について、事業者がその意思によらないで公表されることのない期待等は十分尊重されるべきであるから、やはり正当な利益にあたるというべきである。」として、本件条例一〇条三項に該当するとした。

そして、「預金口座をはじめ、営業上又は販売上のノウハウに関する情報は、悪用されるおそれが多分にあるというべきである」とし、「これまでに、本件と同様の情報公開制度の利用により得られた預金口座等の情報が悪用された実例は知られていないが、……将来、多数の人たちがしばしば同制度を利用するようになった場合、悪用されるおそれがないと断定することまではできない」と判示している。

本判決は、印影自体を「営業上のノウハウ」とみているが、その合理的理由は示されておらず、このような判断には無理があるといわなければならない。また、「提供者の期待」を開示・非開示の判断基準としており、このような主

観的基準に依拠することは適切ではないであろう。そして、本判決でも述べられている通り、今日まで、情報公開制度の利用により得られた情報が悪用された実例は知られていないことからすれば、将来において予想される制度利用の増加を考慮に容れて悪用のおそれを過大に評価しているのではなからうか。

② 浦和地裁平成九年二月一七日判決<sup>(22)</sup>

埼玉県食糧費関係文書にある債権者・店の印影、債権者・店の代表者の印影、契約者の印影、代表者の印影について、本件条例六条一項二号にいう法人情報該当性が認められた事例である。当裁判所は、「取引関係に関する情報で内部情報として管理しているものであって、その情報の性質自体から、公開することにより法人等に著しい不利益を与えることが明らかなるものと推認することができる。」と判示した。<sup>(23)</sup>

本判決は、「その情報の性質自体から」直截に非開示事由に該当すると推認したものであるが、しかし、印鑑の印影を開示することにより「法人等に著しい不利益を与える」というのであれば、実施機関は、非開示事由に該当する事実を個別具体的に立証する必要のあることは、すでに最高裁判決<sup>(24)</sup>によって示されているところであろう。

③ 大阪地裁平成九年三月二五日判決<sup>(25)</sup>

支出命令書にある振込先銀行名、口座番号等、及び債権者の印影について、「これらの事項は、法人等又は個人が事業を営む上で必要とされる、事業に係る金銭の出納にかかわる情報であり、どの範囲で誰にこれらの情報を明らかにするかは当該法人等又は個人の経営にかかわる部分が大きいといえる。そして、大阪市に対する代金等の請求においてこれらの事項が記載されているからといって、取引関係にない一般市民にまで広くこれを公開することを、当該法人や個人が予定しているとは到底いえない。」として、本件条例六条三号該当性を認め、非開示を適法としている。本件でもまた、「提供者の期待」を開示・非開示の判断基準としているのであり、主観的にすぎ判断基準として適切では

ないであろう。

以上でみてきたように、交際費及び食糧費に係る事例では、行政機関に対して公金の支出を求める請求書等に押捺された債権者の印影である。当該印影は、通常、事業者において秘密に管理されているものではなく、また、真正に作成された文書であることを証明する以外に特殊な情報が含まれているわけではないとき、実施機関は、開示により生じる法人等の不利益について個別具体的な事実を立証しない限り、非開示情報に該当するとはいえないであろう。

(2) 答申例

適用除外事由としての法人情報該当性を認めた答申例として、次のような事例がある。

①千葉県の答申(平成九年三月六日)<sup>(26)</sup>

産業廃棄物最終処分場に係る指導経過文書の内、処理業者の弁明書に記録された代表者の印影について、「本件代表者の印影は、本件処理業者の内部管理に属する情報であり、本件処理業者の事業活動に関係なく一般に公開することになれば、本件処理業者の事業運営上の地位に不利益を与えると認められる。」として、本件条例一条三号という法人情報に該当するとしている。

②新潟市の答申(平成七年二月一日)<sup>(27)</sup>

新潟市長の「平成二年度分から平成四年度分の交際費支出調書」に添付された「領収書」及び「振込金および手数料受領書」のうち、債権者である法人等の印影、取引金融機関名、預金種目、口座番号、口座名義人等の情報について、併せて判断している。「これらの情報は、法人等が事業活動を行ううえでの内部管理に属する情報であって、……これらを当該法人等の事業活動に関係なく一般に公開すれば、当該法人等の事業活動がそこなわれ、正当な利益が侵害されると認められる。」として、本件条例七条一号にいう法人情報に該当するとしている。

これら①及び②の答申例は、印影が法人等の内部管理情報に属することから、開示により「正当な利益」が害されるとして非開示を相当としてきた従来の判断を踏襲したものである。

③北海道の答申（平成九年二月七日、答申第四二号）<sup>(28)</sup>

北海道警察本部において購入された新聞、雑誌、法令集追録等の定期刊行物の購入代金の支払用に警察本部で作成され、出納局経理課で保管されていた支出関係文書のうち、債権者の請求書に押印された法人の印影については、本件条例九条一項本文にいう「競争上若しくは事業運営上の地位又は社会的な地位が損なわれると認められるもの」に該当するとした。「法人の印影については、債権者の請求書に押印されているものであり、納入業者の代表取締役等の印章に係るものであることが認められ、納入業者が現実の営業活動をする上で使用されている実態にかんがみると、これを開示すると悪用されるおそれもあり、法人等の販売、営業上の事項に属する情報に相当するものということができる。」との判断による。

本件答申は、警察本部の購入した定期刊行物の請求書にある納入業者の印影について、これが現実の事業活動で使用されていることから、開示すれば悪用されるおそれもあると認めるのみで、非開示情報に該当することの充分な理由とはなっておらず、説得力を欠くものである。

(11) 武田多喜子裁判長、正木きよみ裁判官、磯尾正裁判官。

(12) 前川鉄郎裁判長、石原稚也裁判官、田口治美裁判官。判例時報一六六五号五一頁。

(13) 本判決は、「料金部分の開示により、当該料金を設定するに至った原価、価格ロジック、価格体系等の営業上の秘密やノウハウが明らかになるとは認めがたい」として非開示事由に当たらないとした。

(14) 前川鉄郎裁判長、石原稚也裁判官、田口治美裁判官。判例地方自治一八六号二〇頁。

(15) 債権者取引銀行名の開示について、被告は、「債権執行の差押さえの対象財産の検索などの目的で利用されるなど……事業者の正当な利益を害する」とし、また、口座番号については、奈良県の「情報公開事務の手引」が、本件条例一〇条三号に該当するものの一つとして「営業上又は販売上のノウハウに関する情報」を挙げており、その具体例として「預金口座」が例示されているし、一〇府県の各情報公開事務の手引にも、「預金口座」が例示されていると主張した。これに対して裁判所は、「本件銀行名等が飲食業者の利用者一般に交付される請求書に記載されている情報であることからすると、飲食業者の預金口座の存在が明らかになることによる不利益は事業者において甘受しているものと解され」るし、また、「預金口座番号は、預金口座の内容とは異なり、営業上又は販売上のノウハウに関する情報に当たるとは認められない」旨、判示した。本判決によって示されているように、債権者の取引銀行名及び口座番号と印影とは、本来別々に論じられるべきものであろう。

(16) 信濃孝一裁判長、深見玲子裁判官、穂阪朱美裁判官。判例時報一五七五号三一頁。

(17) 平松毅（判例評論四五八号四二頁）は、仙台地裁のこの判断を妥当とする。

(18) 朴木俊彦裁判長、近藤壽邦裁判官、善元貞彦裁判官。判例地方自治一四三号一二頁。

(19) 情報公開制度研究会編、前掲注(6) 五三二頁参照。

(20) 兼子仁他編『情報公開等審査会答申事例集』八八五二～八八五三頁（ぎょうせい、一九九八年）参照。

(21) 秋元隆男裁判長、横田勝年裁判官、岡原剛裁判官。

(22) 大喜多啓光裁判長、小島浩裁判官、水上周裁判官。判例時報一五九六号四五頁。

(23) 批判・豊島明子「その情報の性質自体から」直ちに秘密とすべき情報とまではいえず、公開により生じる法人等への著しい不利益について具体的な立証がない限り、公開すべきと考える。」（判例地方自治一七〇号、二二二頁）。

(24) 最高裁平成六年二月八日判決（大阪府水道部会議費訴訟、判例時報一四八八号三頁）において、「右文書を公開することによってその相手方等が知される可能性があることについて、そ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、……公開しないことができる文書に該当するとはいえない。」との判断を示している。

(25) 鳥越賢治裁判長、遠山廣直裁判官、山本正道裁判官。判例時報一二六一五号二九頁。

(26) 兼子仁他編、前掲注(20) 八八五四頁参照。

(27) 兼子仁他編、前掲注(20) 四四一九～四四二四頁参照。

(28) 情報公開制度研究会編、前掲注(6) 五三三頁参照。

### 三 印影の犯罪予防情報該当性

印影部分が犯罪予防情報に該当するか否かを検討する際、先述のように、適用除外事由としての法人情報に該当するか否かで判断するものもあるが、以下では、犯罪予防情報に該当するか否かで判断されたものについて、該当性を否定した事例と認めた事例とに分けて論じることしよう。

#### 1 犯罪予防情報該当性を否定した事例

(1) 大阪高裁平成一〇年一月一日判決

本件は前掲奈良県コピー機契約文書訴訟(奈良地判平成一〇年一月二六日)の控訴審判決である。本件条例一〇条四号(犯罪予防情報)は、「犯罪の予防、犯罪の捜査その他の公共の安全と秩序の維持に支障が生ずるおそれがある情報」を非開示情報としている。控訴人(実施機関)は、商業登記法一二条一項が法人代表者の印鑑証明書の交付請求者を制限している趣旨に照らしても、広く一般に公開されるべき性質のものではなく、当該印影を開示すれば印鑑偽造等により印影を不正に使用され財産権が侵害される場合も予想されるとして、非開示を主張した。これに対し被控訴人は、当該印影は初めての顧客にも発行される見積書にも押印されるものであるし、また、商業登記法上、交付請求者が本人等に制限されているのは、「登記所が証明した印鑑証明書と同じ印鑑を持っている者が代表者本人であることを証明する制度となつてゐるからである」とし、この制度の趣旨から当該印影を非開示にする理由にはならないと主張した。

当裁判所は、犯罪予防情報該当性について、「情報の開示と『犯罪の予防等に支障が生ずるおそれ』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から、右因果関係を認めることは困難であ」と判示した。

つまり、裁判所は、印影の開示と犯罪予防との間には因果関係を要するところ、それを認めることは困難であるとし、契約の相手方に広く公開されている印影について、実施機関により開示された印影を用いて印章偽造を行うような異例な場合までも本件条例の対象に含まれていると考えることは妥当でない旨を示したものと思われる。

次の事例においても、同様の理由から犯罪予防情報該当性は否定されている。

(2) 福岡高裁平成六年五月二三日判決<sup>(30)</sup>

熊本港建設に伴う各漁協の補助金申請書類にある法人(漁協等)の印影部分の開示について、当裁判所は、「印影が開示されることより直ちに印鑑偽造等の犯罪行為が誘発されるものではないから、『犯罪の予防に支障を生ずるおそれのある情報』(同条四号)ということとはできず、同号の要件には該当しない。」として本件条例八条四号という犯罪予防情報該当性を否定している。ただし、純然たる個人の氏名・印影は適用除外事由という個人情報(本件条例八条二号)に該当するとして非開示を適法としている。

## 2 犯罪予防情報該当性を認めた事例

東京都の答申(平成一〇年五月二五日、答申一一〇号)は、学校法人〇〇学園が所轄庁である東京都知事に届け出た「監事変更届」及び添付書類にある理事長印、就任者及び評議員の印影について、「偽造された場合に理事長等の財

産等をおびやかすおそれがあると認められる」として、本件条例九条四号に該当し非開示が相当であるとした。  
なお、犯罪予防情報該当性を認めた裁判例にふれることはできなかったことを付しておく。

(29) 商業登記法一二条一項「第二十條の規定により印鑑を登記所に提出した者、支配人又は会社更生法（昭和二十七年法律第七十二号）による管財人若しくは保全管理人でその印鑑を登記所に提出した者は、手数料を納付して、その印鑑の証明書の交付を請求することができる。」

(30) 足立昭二裁判長、有吉二郎裁判官、奥田正昭裁判官。判例地方自治二二九号一九頁。

#### 四 印影の個人情報該当性

さて、純然たる個人の氏名及び印影が、「個人に関する情報」であって「特定の個人が識別され得るもの」に該当するか否かが争われており、この個人情報該当性を否定した事例と認めた事例とに分けて論じることになろう。

##### 1 個人情報該当性を否定した事例

① 仙台高裁平成九年二月一七日判決<sup>(31)</sup>

産業廃棄物処理センターの林地開発許可申請書に添付された水利権者の同意書に記載されている住所、氏名、印影の開示・非開示が争われたものである。本判決は、後述の原判決同様に、本件同意書に記載された住所、氏名及び印影は本件条例六条一項一号本文という個人情報に該当するとした。しかし、ただし書該当性を否定した原審とは異なり、当裁判所は、ただし書(三)の「公益上必要と認められるもの」に該当するとして開示を相当とした。

本判決は、ただし書(三)該当性の判断において、「公益上必要と認められるもの」という適用除外事由は、「個人情報

報のプライバシー的性格の強弱・濃淡と当該行政行為の公共性などを比較衡量しながら、公文書公開請求の行使の適正を確保するための調整規定であり、その調整機能に公益性を与えた趣旨に解釈するのが相当であると思われる。」とした上で、本件同意書がただし書(三)に当たるかどうかを検討している。

そして、本件同意書が、「本件林地開発許可申請に際して必要不可欠な絶対的添付資料ではないとしても、許可不許可を判断するための参考資料として、許可不許可の判断に重大な影響を及ぼしかねない重要性を持つ」とし、「本件同意書が公開されることにより明らかになる情報は、……純粋に私的な事柄についてのものではなく、林地開発行為という周辺の環境に重大な影響を及ぼす可能性のある公的側面を有する事柄についてのものであることに照らせば、右情報が公開されることによるプライバシー侵害の程度は相対的に低いものといわざるを得ず、前述した本件同意書公開の意義を上回る程のものとはいえない」とした。また、「本件同意書の添付が、林地開発許可申請にとって許可不許可の要件になっていないことを理由として公益性を否定する」ことはできないとしている。

なお、本判決は、「行政庁に処分の適法性についての主張立証責任があると考えられるから、被控訴人〔実施機関〕に当該文書が本条例六条一項一号ただし書のいずれにも該当しないことを立証主張する責任がある」とすべきことは当然である。」旨、確認している。

このように、本判決は、本件同意書につき、林地開発許可申請に際して法が要求する絶対的添付資料ではないとしても、許可不許可の判断に重大な影響を及ぼしかねない重要性をもつことからすれば、開示されることの意義は少なくないとした。その結果、ただし書(三)該当性の判断において、本件同意書に記載された住所、氏名、印影を開示されることによるプライバシー侵害の程度は、本件同意書開示の意義を上回る程のものとはいえないとして、開示を命じたのである。

② 東京高裁平成一〇年三月二五日判決<sup>(32)</sup>

本件は、東京都情報連絡室報道部報道課の超過勤務命令簿にある職員氏名、勤務内容、超過勤務従事職員の確認印、係長の確認印等が、本件条例九条二号にいう「個人に関する情報……で特定の個人が識別され得るもの」に該当するか否かが争われた事案である。控訴人（実施機関）は、これらの情報を開示すると超過勤務を行った特定個人が識別されることになる旨主張したが、当裁判所は、次のような理由から適用除外事由には該当しないと判断した。すなわち、「職員がその職務の執行としてした行為を記録した公文書は、たとえその職員個人が識別され得るため形式的にはその職員個人に関する情報を記録した文書に当たるとしても、それはその職員の公務員としての公的活動に関する情報を記録したものであって、それが開示されることによりその職員のプライバシーないし個人生活に関する権利、利益が侵害されることになるとは考えられないから、実質的には、『個人に関する』情報を記載したものには該当しないと解すべきである旨、判示した。

本判決は、超過勤務命令簿の記載欄は職員の公務員としての公的活動に関する情報を記録したものであり、開示されることによつて当該職員のプライバシーが侵害されることにはならないとしているのである。

③ 静岡地裁平成七年一月二四日判決<sup>(33)</sup>

知事交際費に関する公文書のうち、支出証拠書に記載された贈答品等購入先の事業者の支出証拠書発行取扱者である個人の氏名及び捺印について、本判決は、次のように判断して本件条例九条二号には該当しないと判断した。つまり、「支出証拠書に捺印又は氏名若しくは氏名のみの記載があったからといって、そのみから特定の個人が識別され得るかどうかは疑問である上、……特定の支出証拠書に捺印又は氏名若しくは氏名のみの記載があることだけから、直ちに、その者と当該購入事業者との雇用その他の事実上又は法律上の関係が具体的に明らかになるものとはいえない」として、

個人情報該当性を否定した。

④前掲北海道の答申（平成九年二月七日）

本件答申は、学会の代表者又は会長の氏名及び印影についても検討している。警察本部で購入されている学会誌を発行している学会が、公的な性格を有する法人に準じた学会の性格を持つ点を重視して、「このような本件学会の活動内容、性格等を勘案すると、その代表者又は会長の氏名については、法人の代表者の氏名と同様、公にすることがある種慣行となっており、公表しても社会通念上個人のプライバシーを侵害するおそれはない情報と考えられるから、本件学会の代表者又は会長の氏名及び印影については、条例上非開示とすべき特定個人情報には該当しないと判断する。」として、本件条例八条一項本文「特定の個人が識別され、又は識別され得るもの」には該当しないと判断する。

2 個人情報該当性を認めた事例

①前掲福岡高裁平成六年五月二三日判決

本判決は、本件文書に含まれる補助事業実績報告書の添付書類である出面表（備船及び雇用明細書等）に記載されている個人の氏名及び印影について、全面開示を命じた原判決<sup>34</sup>を取り消し、非開示を適法としている。つまり、本判決は、これら個人の氏名及び印影は「純然たる個人情報と解され、これにより特定の個人の識別が可能である」から、本件条例八条二号の要件（個人に関する情報であつて、特定の個人が識別され、又は識別され得るもの）に該当するとした。

②秋田地裁平成八年二月二〇日判決<sup>35</sup>

本判決は、前掲仙台高判平成九年二月一七日の原判決であり、林地開発申請書に添付された水利権者の同意書に

記載された住所、氏名及び印影は、本件条例六条一項一号本文にいう「個人に関する情報」であり、かつ、「特定の個人が識別されるもの」に該当するとして、非開示を適法とした。

また、本件非開示部分を開示すべき公益上の必要性について、本件同意書は、「法が要求する文書ではなく、また、……必要不可欠な絶対的添付資料ではないこと」等の諸点に照らすと、当該情報を開示することによって、「許可の取消等による違法な行政の是正が生じる蓋然性は高いものとは言え」ないとして、ただし書(三)にいう「公益上必要と認められるもの」には該当しないとした。

### ③宮城県の答申（平成一〇年七月一四日、答申二六号）

本件公文書は、古川警察署他の食糧費の支出に関して、実施機関が取得または作成したもので、決裁欄には、古川警察署又は警察本部職員の印影及び実施機関職員の印影が記録されている。これらの情報が、本件条例九条二号にいう個人情報に該当するか否かについて、「警察幹部を除く警察職員の印影」については個人情報に該当し、かつ、ただし書のいずれにも該当しないので非開示を相当としたが、「それ以外の職員の印影」については、本号ただし書口にいう「公表することを目的として作成され、又は取得された情報」に該当するので、適用除外事由としての個人情報に該当するとは認められないとした。つまり、警察幹部の印影については「公表することを目的として作成」されていることから開示を相当とし、その他の警察職員については個人情報該当性を認めている。

以上のように個人情報該当性を認めた事例をみてきたが、しかし、①の裁判例については、純然たる個人の氏名及び印影のみを非開示（法人の印影については先述のように全面開示）としたのであり、また、②の裁判例では、控訴審において、ただし書との比較衡量により開示を相当とし、本件原判決は取り消されている。そして、③の答申例でも、警察幹部の氏名及び印影については開示を相当としているのであり、これら幹部以外の職員のものについてのみ

非開示を相当としたにすぎない点は注目されてよい。

- (31) 守屋克彦裁判長、丸地明子裁判官、大久保正道裁判官。判例時報一六四二号八九頁。
- (32) 青山正明裁判長、高田健一裁判官、六車明裁判官。判例時報一六六八号四四頁。ちなみに、原審の東京地裁（平成九年二月四日判決、行集四八・一〇二・三一）は、原告の開示請求をいずれも認容した。
- (33) 荒井昂裁判長、石原直樹裁判官、小林直樹裁判官。判例地方自治一四九号九頁。
- (34) 熊本地判平成五年四月一四日、判例タイムズ八二九号一五七頁。
- (35) 片瀬敏寿裁判長、坂本宗一裁判官、山下英久裁判官。判例地方自治一七二号一三頁。

## 五 自治体における条例の解釈運用

各自治体における条例の解釈運用をみると、印影を法人情報該当性によって判断するものと犯罪予防情報該当性によって判断するものとに分かれている。ただ、後者に属するとされる東京都、愛知県、宮城県等についても、「情報公開事務の手引」等に犯罪予防情報の具体的な例示として印影が挙げられているわけではない。他方、奈良県のように、「情報公開事務の手引」等に法人情報の具体例として「預金口座」が挙げられている場合、訴訟において、これを根拠の一つとして印影部分の非開示が主張<sup>(36)</sup>されている。

また、法人の代表者の印影については、神奈川県のように、法人情報に該当しないとして開示しているものと、そうでないとするものに分かれている。そして、宮城県では、「会議等に係る食糧費に関する公文書の開示基準」により、会議等に係る食糧費の支出については県民にその支出状況を明らかにするとの趣旨から、債権者の印影を開示<sup>(37)</sup>することとしている。<sup>(38)</sup>

なお、個人の印影について、神奈川県では、実印か認印かを問わず、印鑑と氏名とを一体のものとして個人情報該当性で判断されている。<sup>(39)</sup>以下では、印影を法人情報該当性によって判断する神奈川県の場合、そして、犯罪予防情報該当性によって判断する東京都の場合を中心にみていく。

## 1 法人情報該当性による運用

神奈川県では、印影が犯罪予防情報（五条一項六号）としては取り扱われておらず、法人情報該当性（五条一項二号）によって判断されている。そこで、行政機関に提出される各種の申請書、契約書、同意書等にある法人等の代表者の印影は、適用除外事由にいう法人情報には該当しないとして開示されているが、これらが真正なものであることを証明するために添付されている印鑑証明書にある印影は法人の内部管理情報であるとして非開示とされている。<sup>(40)</sup>

しかし申請書、契約書、同意書等にある印影は、これらに添付された印鑑証明書の印影と同一であることは常識的に明らかであるため、印鑑証明書の印影部分を非開示とすることに実質的意味があるのか、あるいは逆に、申請書、契約書、同意書等の印影部分の方も非開示とする必要があるのかなどの検討課題を残しているといわれている。<sup>(41)</sup>

## 2 犯罪予防情報該当性による運用

東京都では、対象文書に押印された印影が実印（印鑑登録印）であるか否かの判別ができないところ、これを開示した場合、印鑑偽造等の犯罪行為が誘発されるおそれがあり、また、商業登記法も印鑑証明書の交付請求者を制限しているなどの理由から、印影を本件条例九条四号にいう犯罪予防情報に該当するとして非開示としている。<sup>(42)</sup>

東京都が、犯罪予防情報に該当するとして非開示としたものは、先述の答申例（平成一〇年五月二五日、答申一

○号)で紹介した学校法人の監事変更届にある理事長印、就任者及び評議員の印影がある。その他にも、境界確定に係る承諾書中の承諾者印影、道路占用許可文書中の申請者印影及び宗教法人規制中の訂正印の印影等がある。<sup>(43)</sup>

東京都と同様の解釈運用は、愛知県においてもみられるところであり、法人等の印影が本件条例六条一項六号にいう犯罪予防情報に該当するとして非開示とした答申例として、例えば、請負業者から提出された「工事内訳明細書」にある会社の印影部分(平成六年八月一日、答申二六号)<sup>(44)</sup>がある。その他にも、林地開発許可申請書及び許可書における法人の印影部分、財団法人の設立許可申請書類にある法人の印影部分、水域等占用許可申請書にある法人の印影部分等がある。<sup>(45)</sup>

(36) 印影の非開示を認容したのが前掲大阪高裁平成一一年一月二二日判決であり、否定したのが前掲奈良地裁平成一〇年一月二六日判決、前掲大阪高裁平成一〇年一月二二日判決、前掲奈良地裁平成一〇年三月四日判決である。

(37) 神奈川県県政情報室編『ケーススタディ かながわの情報公開』一八八頁(ぎょうせい、一九九〇年)。同情報室に確認したところ、一九九九年現在、神奈川県では、本書に記されている印影に係る解釈運用に変更はないとのことであった。

(38) 宮城県「情報公開事務の手引」七八〜八〇頁(一九九八年四月発行)。

(39) 神奈川県県政情報室編、前掲注(37) 七五頁。

(40) 神奈川県県政情報室編、前掲注(37) 一一六頁。

(41) 神奈川県県政情報室編、前掲注(37) 一一七頁。

(42) 東京都情報公開制度研究会編『情報公開制度実務便覧』八二頁(ぎょうせい、一九九八年)、関東弁護士会連合会編『市民のための情報公開』一八九頁(明石書店、一九九八年)及び神奈川県県政情報室編、前掲注(37) 一八七頁参照。なお、東京都政策報道室情報公開課に確認したところ、一九九九年現在、東京都では、これら印影に係る解釈運用に変更はないとのことであった。

(43) 神奈川県県政情報室編、前掲注(37) 一八七頁参照。

- (44) 愛知県「愛知県公文書公開審査会・愛知県個人情報保護審議会の答申・答申概要集」三〇～三七頁。  
 (45) 愛知県「情報公開制度・個人情報保護制度運用状況報告書（平成六年度）」一一頁。

### おわりに

最高裁の判決において印影部分の開示・非開示が問題とされた事案は見あたらないが、下級審判決及び答申例には、印影を犯罪予防情報該当性の問題としてではなく、むしろ法人情報該当性の問題として判断されているものが多数を占める。その背景には、法人情報の非開示事由にはただし書があり、開示・非開示の判断において法人等の利益と開示すべき公益上の必要性との比較衡量を許容する余地があるのに対し、犯罪予防情報の非開示事由にはそれが無いからであると考えられる。そして、奈良県コピー機契約文書訴訟判決（大阪高裁平成一〇年一月一日判決及び奈良地裁平成一〇年一月二六日判決）が、印影の開示と印鑑偽造等の犯罪行為の間に因果関係を認めることは困難としているように、印影を法人情報該当性の問題として捉える方が適切であろう。

印鑑を重んじる日本特有の事情があることは事実としても、印影という情報の性質自体から直ちに非開示情報とするのではなく、開示により生じる法人等への著しい不利益について個別具体的に立証された場合にのみ非開示情報とされるべきであろう。その場合、債権者の請求書ないし領収書等にある印影については、債権者自体が外部に公開して使用することを予定している情報であるし、また、公金の支出を請求するに際して、真正に作成された文書であることを証明するために押捺されたものであること等を考慮すれば、もはや印影という情報の性質自体から直ちに非開示情報に該当するとはいえないのではなからうか。現に、会議等に係る食糧費の支出について、債権者の印影を開示している宮城県の運用も参考にされてよい。そして、法人等の代表者の印影をすでに開示している神奈川県解釈運

用で、何らの問題も生じていない状況に鑑みれば、情報公開条例の原則開示という趣旨が尊重されてよいのではなからうか。

また、商業登記法一二条一項が印鑑証明書の交付請求者を制限している趣旨そのものについても検討する必要がある。金沢の答申（平成八月一〇月二一日）がいうように「商業登記における印鑑証明の交付の場合における措置と解すべきであり、情報公開において商業登記法の規定を根拠として非公開とすることは妥当でない」との判断は正当であらう。

なお、純然たる個人の氏名及び印影については、個人情報該当性によって判断されており、裁判例、答申例、そして自治体の解釈運用の一致するところである。