

別 紙

答申第14号

答 申

第1 審査会の結論

山形県知事は、本審査請求の対象となった公文書について、その存否を明らかにしないで不開示とした決定を取り消し、その存否を明らかにした上で、改めて開示、不開示の決定を行うべきである。

第2 審査請求に至る経緯

- 1 審査請求人 市民オンブズマン山形県会議共同代表 長岡 昇 氏は、平成30年10月9日、山形県情報公開条例（平成9年12月22日山形県条例第58号。以下「条例」という。）第4条第1項の規定により、山形県知事（以下「実施機関」という。）に対し、「平成27年度の学校法人東海山形学園に係る『私立学校法第40条の5に基づく特別代理人選任』に関する文書」の公文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。
- 2 実施機関は、本件開示請求に対応する公文書は、法人の内部管理に関する情報であつて、条例第6条第1項第3号イに該当し、当該公文書の存否を明らかにした場合に、法人の正当な利益を害するおそれがあることを理由として、条例第6条第2項に基づき、当該公文書の存否を明らかにせずに、開示をしない決定（以下「本件処分」という。）を行い、平成30年10月23日付け学文第398号公文書不開示決定通知書により、同日、審査請求人に通知した。
- 3 審査請求人は、平成30年11月26日、本件処分を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定により、実施機関に対し審査請求を行った。
- 4 平成31年1月15日、実施機関は、条例第11条の規定により、山形県情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）に対して、当該審査請求に係る諮問を行った。

第3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

審査請求の趣旨は、本件処分について取消しを求めるものである。

2 審査請求の理由

審査請求人が、審査請求書、行政不服審査法第30条の規定により提出した反論書及び口頭意見陳述において主張している審査請求の理由は、概ね次のとおりである。

- (1) 私立学校法において、学校法人の理事の利益が相反する事項について、所轄庁は、利害関係人の請求により又は職権で、特別代理人を選任しなければならないと規定しており、実施機関が所管する学校法人において利益相反行為があった場合には、法的義務として特別代理人を選任しなければならない。

そのような法的に義務付けられている特別代理人の選任行為が、法人の正当な利益を害するおそれがあるとは考えられず、不開示決定は違法である。

そもそも、特別代理人は学校法人の利益が害されないように選任されるものであり、その選任は実施機関が決定する行為であるから、その文書は法人の内部管理に関する情報だけではない。また、それが法人の正当な利益を害するおそれがあると主張するのは論理矛盾である。少なくとも、特別代理人の選任に関する文書の存否は明らかにすべきであり、存在するとすれば開示すべきである。

- (2) 特別代理人選任に関する文書には、特別代理人を選任したことを記した決定文書と選任に至る事情を記した関連文書の2種類があると推定される。前者には、特別代理人を選任する必要が生じた利益相反行為の概要が記される程度で、条例第6条第1項第3号イの不開示情報には当たらない。後者には、利益相反行為に関する詳細な情報が含まれる可能性があり、条例第6条第1項第3号イの不開示情報に該当する場合がありますが、その場合においてはその部分をマスキングしたうえで一部開示の決定をすれば良いだけで、存否応答拒否をする根拠はない。

- (3) 公文書の開示請求に対して存否応答拒否という対応をするのは例外でなければならず、条例を厳格に解釈して運用すべきである。当該法人の正当な利益を害するおそれがあると主張するならば、具体的かつ説得力のある理由と根拠を提示しなければならない。

- (4) 当該学校法人が、その理事が代表を務める会社に対して、短期貸付をしたことは新聞各紙やマスコミでも報じられ、周知の事実となっていることであり、当該法人の正当な利益を害するおそれはない。ましてや、本件開示請求はその個別取引について請求しているわけではなく、私立学校法で義務付けられている特別代理人の選任を県が行ったかどうかについて開示請求しているにすぎない。

- (5) 実施機関は弁明書において、最高裁平成13年11月27日第三小法廷判決（以下

「平成13年判決」という。)を根拠として、学校法人の計算書類の大科目よりさらに詳しい小科目の金額が開示されると、独自の経営上のノウハウ等が容易に判明しうると主張しているが、同判決では容易に判明しうるとは判示しておらず、小科目を含めて検討すれば経営方法などを知ることができる可能性があることを認めているにすぎない。むしろ、計算書類の作成者から詳細な説明を受けない限り、正確かつ細部にわたる判断は困難であると述べている。したがって、この最高裁判決を根拠に本件処分の正当性を主張することは説得力を欠くものである。

- (6) 上記弁明書にて、最高裁平成23年10月14日第二小法廷判決(以下「平成23年判決」という。)を引用しているが、この判決は工場単位の電気使用量などのデータが企業のノウハウなどに関わることから、不開示情報に該当すると示したものであり、本件開示請求に援用することは適切ではない。

第4 実施機関の主張要旨

1 弁明の趣旨

行政不服審査法第29条の規定により提出した弁明書における弁明の趣旨は、本件審査請求の棄却を求めるものである。

2 弁明の理由

実施機関が、弁明書及び審査会における意見聴取において主張している本件処分の理由は、概ね次のとおりである。

- (1) 平成13年判決において、学校法人の計算書類の小科目を検討すれば、当該学校法人がどの点に重点を置きどのような経営方法で経営がされているかという、独自の経営上のノウハウ等が容易に判明しうるとともに、財務分析による経営の評価について、正確かつ詳細な判断が可能となりうるものであることから、小科目の部分は不開示情報に該当すると判示している。

特別代理人選任に関する文書又はその存否によって明らかになる学校法人と理事又は理事が代表する第三者との間の個別の取引の内容やその有無は、学校法人の計算書類の小科目部分よりも、さらに詳細かつ具体的な情報である。

- (2) 平成23年判決において、工場単位の各種燃料等及び電気の使用量等の各数値情報が利益侵害情報にあたるとして不開示とした理由として、法令においては本件数値情報よりもさらに抽象度の高い情報である事業所単位の数値情報の開示範囲が制限されていることなどが考慮されている。

前記(1)のとおり、平成13年判決は、特別代理人選任に関する文書又はその存否によって明らかとなる、学校法人と理事又は理事が代表する第三者との個別取引の

内容やその有無よりも抽象度の高い情報である学校法人の計算書類の小科目部分の情報を利益侵害情報として不開示情報となる旨の解釈を示している。

- (3) また、学校法人と理事又は理事が代表する第三者との間の個別の取引の内容やその有無が他の学校法人に明らかとなった場合には、これを理事又は理事が代表者を務める会社に関する公開情報（会社のホームページや登記など）と併せて検討することにより、当該学校法人の経営上のノウハウや経営方法について正確かつ詳細な判断を把握することができ、学校法人間の競争に使用することが可能となりうる。
- (4) 上記より、本件開示請求に係る公文書が存在しているか否かを答えるだけで、条例第6条第1項第3号イに規定する不開示情報を公にすることとなるため、存否を明らかにせずに、開示をしない決定が妥当である。

第5 審査会の判断

1 私立学校法第40条の5に基づく特別代理人選任について

私立学校法は、私立学校の特性にかんがみ、その自主性を重んじ、公共性を高めることによって、私立学校の健全な発達を図ることを目的とし、同法第40条の5（※令和元年改正により、利益相反取引制限の対象が拡大され、現行法では条文上の文言が異なる。）は、「学校法人と理事との利益が相反する事項については、理事は、代理権を有しない。この場合において、所轄庁は、利害関係人の請求により又は職権で、特別代理人を選任しなければならない」と規定している。

2 条例第6条第1項第3号イの規定について

条例第6条第1項第3号イは、法人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、開示をすることにより、当該法人等又は当該個人の競争上の地位、財産権その他正当な利益を害するおそれがある情報を不開示情報として規定している。

3 条例第6条第2項の規定について

条例第6条第2項は、「開示請求があった場合において、当該開示請求に係る公文書の存否を明らかにすることが、前条第2項の規定により保護しようとする利益を前項の不開示情報を公にする場合と同様に害することとなるときは、実施機関は、当該公文書の存否を明らかにせず、当該公文書の開示をしないことができる」と規定している。

また、山形県情報公開条例の趣旨及び解釈（平成10年3月24日付け総第600号総務部長通知。令和2年3月30日最終改正）において、開示請求に対しては、当

該開示請求に係る行政文書の存否を明らかにしたうえで、開示をする旨又は開示をしない旨の決定をすることを原則としているが、例外として、公文書の存否を明らかにしないで開示をしないことができる」と規定し、この規定に基づき開示をしない旨の決定をする際は、その理由を提示するものとされ、具体的には、個人の措置入院に関する文書、生活保護の申請関係文書、開発行為に係る特定個人の同意書、特定企業の開発・投資計画を挙げている。

4 条例第6条第2項該当性について

- (1) 実施機関は、弁明書において、特別代理人選任に関する文書を開示した場合、並びにかかる文書の有無を明らかにした場合には、学校法人と理事又は理事が代表する第三者との間の個別取引の内容やその有無が明らかになり、個別取引の内容や有無は、競業者が他の公開情報と併せて検討することにより経営上のノウハウ等の情報を把握できるものであること等を理由に、学校法人の正当な利益を害することとなるとして、文書の存否を明らかにせずに開示をしない決定が妥当であるとしている。

この決定の妥当性について、まず本件文書の存否を明らかにすること自体により法人の正当な利益を害することとなるのかを検討し、次に本件文書の存否が明らかとなることにより判明する情報と他の公開情報とを併せて検討することにより、法人の正当な利益を害することとなるのかを検討する。

ただし、条例上、開示請求に対しては、当該開示請求にかかる行政文書の存否を明らかにしたうえで、開示又は不開示の決定をすることが原則であり、存否を明らかにせずに不開示とすることは例外的な場合に限られる以上、条例第6条第2項に基づき不開示とする場合には、必要にして十分な説明が求められる。

- (2) 本件文書の存否を明らかにすることにより判明する情報について検討すると、私立学校法第40条の5において、当該学校法人の理事が利益相反行為たる個別取引（以下「個別取引」という。）を行うにあたっては、利害関係人の請求又は職権により、特別代理人を選任しなければならないとされていることから、特別代理人選任に係る公文書が存在する場合、個別取引が行われていたことが判明する。一方で、当該文書が存在しない場合、個別取引が行われていたにもかかわらず、所定の手続きが行われなかったか、又は個別取引が行われなかったか、のいずれかであることが判明する。

まず、個別取引が行われていた場合、法第40条の5は個別取引が行われることを前提とした規定であり、個別取引そのものが直ちに法令に反するというわけではないことから、それが明らかになることで、当該学校法人の競争上の地位、財産権

その他正当な利益を害するとはいえない。

また、個別取引が行われていたにもかかわらず、所定の手続きが行われなかった場合、必要な特別代理人選任に係る手続きに欠けたことが明らかになることは、それ自体が当該学校法人の正当な利益を害するとはいえない。さらに、個別取引が行われていなかった場合、それが判明しても、そのことが直ちに当該学校法人の競争上の地位、財産権その他正当な利益を害するとはいえない。

そもそも、本件文書の存否を明らかにすることにより判明するのは、個別取引の有無に限られ、文書不存在の場合は、個別取引の有無さえ判然としない。いずれにせよ、本件文書の存否を明らかにすること自体により当該学校法人の競争上の地位、財産権その他正当な利益を害するとはいえず、また、文書の存否を明らかにしない例外的な事情があるということについて、実施機関の説明は不十分なものといわざるを得ない。

- (3) 本件文書の存否が明らかとなることにより判明する情報と他の公開情報とを併せて検討することで、当該学校法人の正当な利益を害するかどうかについて、次に検討する。

本件文書の存否を明らかにすることにより判明する情報としては、個別取引の有無にとどまるどころ、仮に個別取引が行われていた事実が判明した場合であっても、具体的に当該個別取引が収入、支出のいずれに関するものかさえ明らかではなく、極めて乏しい情報である。実施機関は、処分の決定に際して、不開示要件に該当する事情の有無に照らして客観的に判断することが必要であり、そのような情報を他の公開情報と併せて検討することで、どのような機序によって、経営のノウハウにつながる情報となり、当該学校法人の正当な利益を害することになるのかについて、具体的な事情に即して明らかにしなければならない。

しかしながら、これらについて、実施機関は抽象的な可能性を指摘するにとどまり、その説明は具体性を欠くものと言わざるを得ず、本件文書の存否を明らかにすることで、当該学校法人の競争上の地位、財産権その他正当な利益を害するおそれがあると認めるに足りる具体的な事情があるとまではいえない。

仮に具体的な事情を肯定できたとしても、経営のノウハウにつながる情報だけを不開示としたのではなく、文書の存否を明らかにしない例外的な事情があるということについて、実施機関の説明は不十分なものといわざるを得ない。

- (4) なお、実施機関は二つの最高裁判例（平成13年判決及び平成23年判決）を引用し、個別取引にかかる情報と学校法人の計算書類の小科目部分に係る情報の抽象度に着目して、より抽象度の高い小科目部分の情報が不開示情報とされていること等を理由に、個別取引にかかる情報もまた不開示情報になる旨判断している。

しかしながら、そもそも平成13年判決は大科目部分の開示を妥当とする判決であるが、小科目部分の情報が一律に不開示情報となるかについては判示していないものと解される。また、仮に小科目部分が不開示情報に該当することを前提にしても、前述のとおり、本件公文書の存否を明らかにすることで判明する情報は、極めて乏しいもので、一般的に個別取引が計算書類上の小科目を構成するものであるとしても、その具体的な内容が不明確である以上、小科目部分の情報よりも、抽象度が低いとはいえない。

そうである以上、本件において、平成13年判決及び平成23年判決を不開示の根拠として引用することは適当ではない。

- (5) したがって、本件公文書の存否を答えるだけで、条例第6条第1項第3号イの不開示情報を開示することとなるとは認められないことから、本件公文書について、その存否を明らかにせずに、開示をしない決定は妥当ではなく、本件請求文書の存否を明らかにしたうえで、改めて開示、不開示の決定を行うべきである。

5 結論

以上の事実及び理由により、審査会は、「第1 審査会の結論」のとおり判断した。

第6 付言

1 不開示理由の提示時期と提示理由の内容について

- (1) 本件における決定は、申請に対する処分に該当することから、山形県行政手続条例第2章が適用される。同条例第8条は、「行政庁は、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、同時に、当該処分の理由を示さなければならない。」と規定している。また、実施機関は、開示請求のあった公文書の不開示決定等をする場合は、山形県情報公開条例第7条第2項の規定に基づき当該決定をした旨の通知をしなければならず、その通知には山形県情報公開事務取扱要綱（平成13年4月27日付け総第88号総務部長通知。令和元年7月1日最終改正）第3の3（9）②の規定によれば、開示をしない部分及び開示をしない理由を具体的かつ明確に記載するとともに、その根拠条項を記載することとされている。さらに、条例第6条第2項の趣旨及び解釈では、存否を明らかにしないで開示をしない旨の決定をする際は、その理由を提示するものとするとしている。

これらの趣旨は、昭和60年1月22日最高裁判所第三小法廷判決の事例に照らすと、実施機関が不開示決定等をするにあたり、不開示決定等についての実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制するとともに、不開示理由を相手方に知らせることで審査請求等に便宜を与えるところであり、さらに、同判決は、処分の

理由について、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用してそのような処分になったのかを、その記載自体から相手方が了知するものでなければならない、と説明している。

- (2) 本事案について示された、存否を明らかにしないで開示をしない旨を決定した理由は、甚だ不十分であると言わざるを得ず、また、不開示理由の実質的な内容の説明が遅延したうえ、必ずしも具体性が示されたとは言えないことから、そもそも不開示決定にあたり、慎重かつ十分な検討が尽くされたのか疑問が残る。
- (3) 審査会としては、今後、実施機関において不開示決定等を行う場合は、判断の慎重と公正妥当を担保するためにも、その理由を、決定の際において十分に提示する必要がある旨を付け加える。

第7 審査会の処理経過

審査会の処理経過は別記のとおりである。

別記

年 月 日	処 理 内 容
平成31年1月15日	審査庁から諮問を受けた。
平成31年1月22日 (第42回審査会)	事案の概要説明を行った。
令和元年5月17日 (第45回審査会)	事案の概要説明を行った。
令和元年7月31日 (第47回審査会)	事案の審議を行った。
令和元年9月12日 (第48回審査会)	事案の審議を行った。
令和元年10月25日 (第49回審査会)	事案の審議を行った。
令和2年1月16日 (第51回審査会)	事案の審議を行った。
令和2年2月13日 (第52回審査会)	審査請求人による口頭意見陳述を実施した。 事案の審議を行った。
令和2年3月17日 (第53回審査会)	実施機関から意見を聴取した。 事案の審議を行った。
令和2年4月21日 (第54回審査会)	事案の審議を行った。
令和2年7月7日 (第55回審査会)	事案の審議を行った。

山形県情報公開・個人情報保護審査会委員名簿

任期：平成31年4月1日～平成33年3月31日

氏名	役職	備考
伊藤三之	弁護士	会長 ※
和泉田保一	山形大学人文社会科学部准教授	会長職務代理者
伊藤春江	社会保険労務士	委員
須賀まり子	元山形市教育委員	委員
渡辺麻里	弁護士	委員

※ 本件事案において、除斥となっている。