

練情審査発第 11 号

平成 16 年 7 月 9 日

練馬区長 殿

練馬区情報公開および個人情報保護審査会

公文書非公開決定に対する異議申立ての審査について

(答申)

平成 15 年 5 月 22 日付け練総情発第 27 号で諮問 (諮問第 36 号) を受けた 『 墓地計画における次回説明会用の事業者側より提出された資料の中で融資証明書及び残高証明書に記載されている金融機関名称』の非公開決定に対する異議申立てについて、当審査会は、審査の結果を別紙のとおり答申いたします。

(答申第 25 号)

答申書（答申第 25 号）

1 審査会の結論

練馬区長（以下「実施機関」という。）が、平成 15 年 3 月 25 日付け受付番号第 134 号で行った『 墓地計画における次回説明会用の事業者側より提出された資料の中で融資証明書及び残高証明書に記載されている金融機関名称』（以下「本件公文書」という。）に係る公文書公開請求について行った非公開決定（以下「本件処分」という。）は、練馬区情報公開条例（平成 13 年 10 月練馬区条例第 61 号。以下「条例」という。）上、適法かつ妥当であり、取り消す必要はない。

2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、異議申立人が平成 15 年 3 月 13 日に行った本件公文書の公開請求に対し、同月 25 日付けで実施機関が行った本件処分の取消しを求めるというものである。

3 異議申立人の主張の要旨

異議申立人は、異議申立書、意見書および口頭意見陳述において本件異議申立てに至る経過および理由を詳細に述べた上で、おおむねつぎのように主張している。

(1) 本件墓地計画の問題点について

ア 墓地開発において最も注意しなければならないことの一つに、宗教法人の名を借りて実質的に経営の実権を石屋などの営利企業が握るいわゆる「名義貸し」がある。名義貸しによる墓地開発が行われると、当該企業は墓地使用权と墓石販売により多大な利益を得るが、使用者等とのトラブルについては最終的な責任者は寺院にあるとして責任を回避し、運営の安定性を欠いたまま資金力のない寺院と墓地だけが残ることとなる。

イ このような墓地開発をめぐるトラブルがあるので、厚生労働省は平成 12 年 12 月 6 日付け「墓地経営、管理の指針等について」において名義貸しの事例を挙げ、墓地経営に関しては厳格な審査を行うべきとしている。

ウ また、開発が行われる墓地の隣接住民には、当該墓地開発が名義貸しあるいは経営の安定性を欠いていないかどうか等につき説明会あるいは意見申し出、事前協議等において許可申請者たる寺院に対し、その判断をするに足りるだけの開示を求めることが法令によって認められていることは明らかである。

エ 宗教法人（以下単に「 」という。）により練馬区 丁目建

設を計画されている霊園墓地（以下「本件墓地」という。）は、上記指針に掲げている事例そのものであることは が隣接住民の要求に応じて提出した資料の石材販売業者（以下「受託者」という。）との間の業務委託契約書から明白である。すなわち、本件墓地開発は、受託者が に用地取得のために 12 億円貸し付けているが、受託者もその資金を有していない。したがって、その背後にいる金融機関が実際に信用に値する会社なのか、本件墓地開発計画が名義貸しでなく、長期的に安定するような経営になっているのかという点が重要な判断要素となる。

(2) 本件公文書と条例第 7 条第 2 号

ア 本件公文書について実施機関は、「金融機関名称は、法人の取引先であり、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ものとなる情報である」として非公開とした。

イ しかしながら、公文書を公開すべきどうかについては、個々具体的に当該法人の利益を害するかどうかを判断すべきであり、単に本件公文書が「融資証明書」あるいは「残高証明書」であることから一律に非公開とすることは妥当ではない。

ウ そして、本件公文書についてみると、当該情報は本件墓地開発に関する融資とその残高のみに関わることであり、受託者の本来業務である石材販売に関わるものではないから、受託者の権利や競争上の地位その他正当な利益を害することはないことは明らかである。

(3) 条例第 7 条第 2 号ただし書該当性

ア 条例第 7 条第 2 号ただし書には同号本文に該当する情報であっても、人の生命、健康等を保護するために公にすることが必要であると認められる場合は公開すべきであると規定するが、実施機関は、本件公文書は同号ただし書に該当しないと主張する。

イ また、本件墓地開発における経営許可の申請予定者は であり、受託者の業務は墓地経営に関する受託業務であって、人の生命、健康に危害を与える事業活動とは認められないと主張する。

ウ さらに、非公開の理由として、未だ本件墓地の経営許可申請がなされていないから業務も行われていないこと、あるいは受託者の事業活動そのものが存在していないことを挙げている。

エ しかしながら、本件公文書における金融機関名は、本件墓地開発が墓地埋葬等に関する法律（昭和 23 年法律第 48 号。以下「墓埋法」という。）に照らし許可されるだけの要件を備えているか、すなわち本件墓地開発が墓埋法の目的である「公衆衛

生その他の公共の福祉の見地から支障なく行われる」ものかどうかの判断に密接に関連しているものである。

オ したがって、本件公文書における金融機関名は、受託者が行う本件墓地開発という事業活動によって生じるおそれのある公衆衛生その他の隣接住民らの身体、あるいは健康を保護するために公にする必要があるというべきであるから、同条のただし書アに該当する。

カ また、 が名義貸しあるいは経営能力のないままに本件墓地経営を行うならば、区民である隣接住民は、その生活環境に重大な支障を生じることとも明らかであるから同条のただし書イに該当する。

キ 仮にただし書ア、イに該当しないとしても、本件公文書の金融機関名は隣接住民が本件墓地開発が適法であるかどうか、許可事由があるかどうか等の判断に不可欠のものであるから、公にすることが公益上特に必要であることは明らかであり、ただし書ウに該当する。

4 実施機関の説明の要旨

上記異議申立人の主張に対し、実施機関は、非公開理由説明書および補充説明書において本件公文書を非公開とした理由についてつぎのように説明している。

(1) 本件公文書について

ア 本件公文書は、 から住民説明会用資料として練馬区保健所に提出されたものである。その提出根拠は、墓地等の構造設備及び管理の基準等に関する条例(昭和59年東京都条例第125号)第17条第1項に規定する隣接住民への説明およびその経過の概要等の許可権者への報告義務によるものである。

イ そして、本件公文書について練馬区保健所は墓地経営許可申請に係る事前の行政指導上の資料として保管しているところである。

ウ 残高証明書および融資証明書は、例えば契約の相手方といった特定の者に対して自己の信用力を証明することを目的としており、一般に公表することを目的とはしていないものである。

エ また、法人に関する信用情報についていえば、商法(明治32年法律第48号)第283条に規定する株主保護のための開示義務規定や証券取引法(昭和23年法律第25号)第24条に規定する投資家保護のために作成される有価証券報告書などのほかは一般に公開することは求められていない。

オ そして、本件公文書に関していえば、墓地経営の許可に際して審査すべき事項は許可申請者の信用力、墓地経営主体としての適格性であり、本件公文書は受託者に

関するものであり、あくまで から任意に提供された参考資料である。

(2) 条例第7条第2号該当性について

ア 条例第7条第2号本文に該当する法人情報には、取引先・得意先といった営業活動上の秘密に関する情報や経理・人事など専ら法人等の内部に関する情報、負債内容、借入金返済能力などの信用力に関する情報がある。

イ 本件公文書記載の受託者の残高証明書および融資証明書は、まさしく当該受託者の信用力に関する情報に該当する。とくにその融資先や預金先は営業活動上の秘密として保護されるべき度合いの高い情報である。

ウ この点に関して は隣接住民に対する説明書の中で「これ（融資証明書および残高証明書の発行者）を空白にしたのは、問い合わせ、抗議等の架電、訪問が予想される為、相手先の業務に支障をきたさぬ様との配慮からです」として具体的に当該情報を明らかにできない理由を述べている。 は、練馬区保健所に対して本件公文書を提出する際にも同様の理由を申し入れている。

エ 以上の理由により本件公文書は条例第7条第2号本文に該当するものであり、本件同様に法人の残高証明書に係る非公開決定処分の取消しを求めた判例として平成9年7月14日浦和地裁判決およびその控訴審である東京高裁平成10年6月29日判決があり、いずれも原告の主張は認められていない。

(3) 法人の正当な利益侵害性について

ア 異議申立人は、本件公文書が公開されたとしてもそれは本件墓地開発に関わることであり、受託者の本来業務である石材販売等に関連するものではないから、受託者の権利や競争上の地位その他正当な利益を害することはないことは明らかである旨主張する。

イ しかしながら、法人の信用情報について事業ごとに正当な利益を害するか否かを判断することは困難であり、しかも残高証明書は本件墓地開発にのみ関するものではない。また、本件公文書が公開されることによる法人の正当な利益を害する蓋然性も述べられており、異議申立人の主張は採用し得ないものとする。

(4) 条例第7条第5号該当性について

ア 本件公文書は行政指導上の資料として受領、保管しており、墓地経営許可申請が未提出の段階で本件公文書が公開されると実施機関と との信頼関係および公正性の確保を損なうおそれがあり、今後の墓地経営許可申請に係る指導といった公衆衛生上著しい支障を生じるおそれがある。

イ したがって、本件公文書は条例第7条第5号の事務事業執行情報にも該当するも

のである。

5 当審査会の判断理由

当審査会の審査結果は、つぎのとおりである。

(1) 本件墓地開発の経過

本件墓地の開発を巡る経過は、つぎのとおりである。

- ア 平成 14 年 1 月 10 日 墓地建設計画の標識設置
- イ 平成 14 年 4 月 20 日 墓地建設の住民説明会開催
- ウ 平成 14 年 12 月 16 日 本件公文書を実施機関受領
- エ 平成 15 年 12 月 1 日 が墓地経営許可申請書提出
- オ 平成 15 年 12 月 25 日 練馬区保健所長が本件申請の不許可を決定、通知

(2) 判断に当たったの前提

ア 当審査会は、練馬区情報公開および個人情報保護審査会条例（平成 12 年 3 月練馬区条例第 81 号）第 1 条の規定に基づき設置されたもので、実施機関による公文書非公開決定に対し異議申立てがあった場合において、条例第 18 条の規定に基づき実施機関の諮問に応じ、その非公開決定が条例の解釈運用を誤ったものであるか否かについて審査して実施機関に答申する機関である。したがって、当審査会は、本件処分の是非を、あくまで、条例に則して判断するものである。

イ 条例第 7 条各号は、公文書公開制度にあって例外的に非公開とすることができる事項について定めている。

ウ したがって、本件公文書の場合にあって、公開、非公開の判断は、条例第 7 条各号のいずれかに該当するかしないかで判断されるものであり、これに該当しないものは当然公開しなければならない。

エ なお、本件については上記(1)本件墓地開発の経過を踏まえて審査を行った。

(3) 本件公文書の条例第 7 条第 2 号該当性について

ア 条例第 7 条第 2 号本文は、「法人その他の団体・・・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利益を害すると認められるもの」と定め、法人等の正当な活動利益を害することを防止する観点から非公開とすることのできる情報の範囲を定めている。

イ 本件公文書は受託者に係るものであるから法人に関する情報に該当するが、当該内容が同規定後段に該当するかを審査した。

ウ 本号に該当する情報として、製造工程や機械・設備の利用技術といった技術ノウハウ情報、取引先・仕入れ単価といった営業活動上の秘密情報、負債内容・借入金

返済能力といった信用力情報が挙げられる。

エ 本件公文書においては受託者の取引先金融機関が法人情報に該当するかの判断を要するが、これは前述の取引先情報に該当するとともに負債内容・借入金返済能力という法人の信用力情報にも該当するものと認められることは明らかである。

オ したがって、本件公文書が公開されると、受託者の企業上の秘密を明らかにすることとなり、著しい不利益を与えることが明らかであると認められる。

カ この点に関し異議申立人は、本件公文書は 〃との委託業務を遂行するために融資を受けたことを証明するものとして提出されており、受託者本来の石材販売事業に関わるものではなく、受託者の利益を害するおそれはない旨主張する。

キ しかしながら、本件公文書の情報は、当該法人の財務状況全般と密接に関わるものと認められ、また本件墓地開発が実施機関による不許可処分により継続不可能な状況であることを鑑みると、当該法人の信用情報については一般的な利益侵害の蓋然性が認められれば足りるものと解する。

ク よって、本件公文書は条例第7条第2号本文に該当するものと認められる。

(4) 条例第7条第2号ただし書の適用について

ア 異議申立人は、本件公文書が条例第7条第2号本文に該当するとしても本件墓地開発が同号ただし書に該当するため、公開されるべきである旨主張するので、この点について判断する。

イ 本号ただし書は、非公開情報に該当する法人情報について区民の生活に関わる社会公共的な理由から法人に多少の負担をもたらすことがあっても、なお公開すべき情報の範囲を定めた規定である。

ウ 同ただし書アは法人の事業活動によって人の生命、身体または健康に危害を加え、または加えるおそれがある場合に、同ただし書イは法人の違法または不当な事業活動により区民の生活に支障が生じまたは生じるおそれがある場合に、同ただし書ウは前記ア、イに準じて公にすることが公益上特に必要であると認められる場合に該当するときは公開が義務付けられる。

エ 本件墓地開発に関していえば、前述のように練馬区保健所長により墓地経営不許可処分がなされている。この処分には法律上行政行為の効力としての公定力があり、権限ある行政庁または裁判所が取り消さないかぎり、有効に取り扱われる。

オ したがって、本件墓地開発は現段階において継続することは不可能であり、ただし書に該当する事由は発生しないものと認められ、同規定の適用の余地はないものと判断する。

(5) 条例第7条第5号該当性について

本件公文書は条例第7条第2号により非公開とすべき情報であり、また、本件墓地の経営許可申請に対して不許可処分を行っている現状においては条例第7条第5号に該当する理由はないと解する。

以上のとおりであるので、当審査会は、実施機関が行った本件処分は取り消す必要はないものと判断する。

6 審査会の処理経過

本件異議申立てに関する当審査会の主な処理経過は、別紙のとおりである。

以 上

【別紙】

審 査 年 月 日	処 理 経 過
平成15年4月21日	・異議申立書の受理
5月22日	・練馬区長（実施機関）から諮問
6月11日 （第2期第10回審査会）	・本件異議申立てについて審査手続開始決定 ・実施機関の本件異議申立てに対する説明と審議
6月13日	・実施機関へ非公開理由説明書の提出要求
7月14日	・非公開理由説明書を受理
7月29日	・異議申立人に非公開理由説明書の送付と意見書の提出要請 ・異議申立人に口頭意見陳述の希望について照会
9月17日 （第2期第13回審査会）	・異議申立人から提出された意見書の審査
11月19日 （第2期第15回審査会）	・異議申立人の口頭意見陳述実施
12月24日 （第2期第16回審査会）	・実施機関の意見聴取
平成16年3月29日	・異議申立人に補充説明書を送付
5月19日 （第3期第2回審査会）	・争点の審査 ・答申内容の検討
7月 9日 （第3期第3回審査会）	・答申内容の検討および答申文の作成 ・練馬区長（実施機関）への答申