

〔判例研究〕

第三セクターの情報公開

— シーガイア訴訟控訴審判決 —

福岡高裁宮崎支部平成九年一二月一九日判決
(平成九年(行コ)第一号、第二号公文書一部非開
示決定処分取消請求控訴事件・判例集未登載)

The Third Sector and Freedom of Information
- The Sea Gaia Case -

松 井 修 視

MATSUI, Shuji

〔事案の概要〕

本件は、第三セクター・フェニックスリゾート株式会社（以下「本件法人」という。）の平成6年6月21日の株主総会において、株主である宮崎県に配布された書類（営業報告書、貸借対照表、損益計算書、損失処理案、監査意見書、その他一切の書類）の開示請求が問題となった事例である。

宮崎県知事は、この情報開示請求に対し、上記文書の一部、すなわち、営業報告書のうち「取締役及び監査役」の一部、取締役選任の件・監査役選任の件の各一部、営業報告書の一部（「売上の状況」の一部、「資金調達の状況」、「株式の状況」の一部、「主要な借入先」、「企業結合の状況」）、貸借対照表及び損益計算書の各一部、損失処理案、本件法人定款変更案を、宮崎県情報公開条例（以下「本件条例」という。）第9条2号（個人情報）及び3号（法人情報）に該当するとして非開示とし、その他の部分について開示処分を行った。

しかし、この処分に対しては、異議申立てがなされ、同県知事は、その後、宮崎県公文書開示審査会への諮問を経て、営業報告書中「取締役及び監査役」のうち株主である宮崎県及び宮崎市から就任している取締役の担当又は主な職業、取締役選任の件のうち株主である宮崎県からの取締役候補者の「住所」、「主たる職業」及び「略歴」の部分、損益計算書のうち経常損益の欄における科目名及びその金額並びに特別損益の部の大科目名及びその金額部分、損失処理案のうち当該損失の処理に関する科目名及びその金額を除いた部分、本件法人定款変更案の全部に関しては、さらに開示する旨の変更決定を行い、同決定に基づき公文書の写しを交付した。

この変更により、最終的に非開示となった情報は、下記の別紙一（資料1参照）の1ないし12各記載の情報である。これらの非開示情報の開示を求めて提起されたのが、本件第一審裁判である。

第一審の宮崎地裁判決は、まず、本件条例の目的、解釈指針にふれた後、同第9条2号該当性については、適用除外対象の「個人に関する情報」とは、「個人に関する一切の情報をさし、同規定の文言以外に要件を限定して解釈すべき合理的理由はないと解するのが相当である。」

として、本件法人の役員等の担当又は主な職業、住所、主たる職業、所有する株式、略歴及び当該法人との利害関係のすべてについて、非開示とした。しかし、本件条例第9条3号の「法人情報」該当性については、「右各情報」の開示により、「本件法人に関して不利益が発生することが客観的に明白であるとはいえない。」「法人の競争上等の地位その他正当な利益が害されると認めるに足りる的確な証拠はない。」「右情報はすでに公表されている情報から推認することができる」などと述べ、別紙一・非開示情報一覧表4から12の情報に関しては、開示すべき旨の判断を下した。

第二審の福岡高裁宮崎支部判決は、この第一審判決に対し、第一審原告及び被告・宮崎県知事がともに控訴したことにより、言い渡されたものである。本件控訴審において、第一審原告は、別紙一非開示情報一覧表の1ないし3各記載の非開示部分の取り消しを求め、同被告は、上記4から12等（資料2参照）の情報について、開示取消を求める訴えを行った。これらに対し、同控訴審は、第三セクターである本件法人の「高い公共性、公益性」を認め、別紙一非開示情報一覧表1ないし3各記載の情報に関しては、「取締役や監査役の職務担当情報（担当職務が記載された部分）」につき公務員の公務担当情報に準じて開示すべきとし、同一一覧表4以下各記載の情報については、既に開示されている「訴えの利益」のない情報を除き、本件条例第9条3号には該当せず、同情報の開示は、県民が本件法人の経営状態を知る上でもきわめて有用であるとした。

以下、本稿では、この控訴審判決を紹介し、若干のコメントを加えることにしたい。

＜資料1＞第一審判決別紙一：非開示情報一覧表

- 1 フェニックスリゾート株式会社第六期分の計算書類（以下「計算書類」という。）中の営業報告書のうち2「会社の概況」（6）「取締役及び監査役（平成六年三月三十一日現在）」の「担当又は主な職業」各記載部分
- 2 平成六年六月二日に開催されたフェニックスリゾート株式会社の株主総会配布資料（以下「配布資料」という。）中の第三号議案「取締役選任の件」における取締役候補者のうち、
 - （一） 牧野俊雄の「所有する株式」、「利害関係」の各記載部分
 - （二） 普勝清治の「住所」、「主たる職業」、「所有する株式」、「略歴」、「利害関係」の各記載部分
- 3 配布資料中の第四号議案「監査役選任の件」の監査役候補者の「住所」、「主たる職業」、「所有する株式」、「略歴」、「利害関係」の各記載部分
- 4 計算書類中の営業報告書のうち1「営業の概況」（2）「売上の状況」記載部分
- 5 計算書類中の営業報告書のうち1「営業の概況」（4）「資金調達の状況」記載部分
- 6 計算書類中の営業報告書のうちの2「会社の概況」（1）「株式の状況」記載部分
- 7 計算書類中の営業報告書のうちの2「会社の概況」（5）「主な借入先」記載部分
- 8 計算書類中の営業報告書のうちの2「会社の概況」（7）「企業結合の状況」記載部分
- 9 計算書類中の貸借対照表記載の一部
- 10 計算書類中の損益計算書記載の一部
- 11 計算書類中の貸借対照表及び損益計算書の注記の一部
- 12 配付資料中の第一号議案「損失処理案」の一部

<資料2>第二審判決別紙一：非開示情報一覧表

〔1 から 8 は第一審判決別紙一と同じ内容、但し「配布」は「配付」となっている。9 から 16 は次のように記載が変更され、一部追加されている。〕

- 9 計算書類中の貸借対照表記載の別紙二記載を除く部分
- 10 計算書類中の損益計算書記載の別紙三記載を除く部分
- 11 計算書類中の貸借対照表及び損益計算書の注記の別紙四記載を除く部分
- 12 配付資料中の第一号議案「損失処理案」別紙五記載を除く部分
- 13 右 4 中別紙六記載下線部分
- 14 右 9 中別紙七記載下線部分
- 15 右 4 から右13を除いた部分
- 16 右 9 から右14を除いた部分

[判決要旨]

原判決を次のとおり変更する。

- 「1 第一審原告の訴えのうち、第一審被告が第一審原告に対して、平成六年七月二五日付けでした公文書部分開示決定処分（ただし、平成七年五月一二日付け異議決定により一部取り消された後のもの）のうち、別紙一非開示情報一覧表中 1 2 ないし 1 4 各記載の非開示とした処分の取消を求めた部分を却下する。
- 2 第一審被告が第一審原告に対してした右公文書部分開示決定処分のうち、別紙非開示情報一覧表 1 中「担当又は主な職業」欄中の担当が記載された部分及び同一覧表 5 ないし 8、1 0、1 5、1 6 各記載の非開示とした部分を取り消す。
- 3 第一審原告のその余の請求を棄却する。」

一 本件法人の公共性

「本件法人は、商法上の株式会社であるが、その設立は、ゆとりのある国民生活のための利便の増進並びに国土及び当該地域及びその周辺の地域の振興を図り、もって国民の福祉の向上並びに国土及び国民経済の均衡ある発展に寄与することを目的とするリゾート法に則ったものであること、リゾート法においては、国の機関の作成した整備に関する基本方針を受けて、都道府県が基本構想を作成し、主務大臣の承認を得たうえ、関係民間事業者の能力を活用しながら、整備を基本構想に基いて計画的に行うよう努めなければならないとされていること、右民間事業者は、税金関係での利便を得る他、国または地方公共団体による当該施設の用地取得・造成の資金確保、公共施設の整備の促進、必要な助言、指導その他の援助を受けることができる上、地方公共団体による出資、補助その他の助成を受けることができ、国有林野の利用においても配慮を受けることができるとされていること、それらの規定を受け、本件法人の設立には宮崎県ないし第一審被告が積極的に関与したことは容易に推認できること、宮崎県は四分の一の出資の他六〇億円もの多額の無利子融資をしていること、本件法人の観光施設の用地である国有保安林の解除に際しても宮崎県ないし第一審被告の積極的な協力が認められること、その後も宮崎県は、出納長を取締役として派遣するなどして、本件法人の経営に参画していると

推認できること、本件法人の右各民間施設を含む一ツ葉地区は宮崎の観光の拠点であること、その公益性、公共性は、宮崎県ないし第一審被告も認めていると解されること等からすると、本件法人は宮崎県と密接な関係を有し、高い公共性、公益性を有するものといえ、その情報に対する県民の利害関係の程度は、宮崎県自体の情報に対する関係に準じたものと解するのが相当であるから、本件法人の情報開示の必要性は高いというべきであり、他方、本件法人の宮崎県との密接な関係及びその公共性、公益性故に宮崎県を始め、国等の公共団体から種々の優遇措置を得ていることも併せ考えると、本件法人にその情報開示によってある程度の不利益が生じたとしてもそれはやむを得ないことであり、その情報は、相当程度開示されてしかるべきである。」

二 本件条例における非公開事由の解釈

「公文書の具体的な開示請求権は本件条例によって与えられたものであるから、その具体的な適用範囲を定めるのは条例の解釈問題であって、その制定された経緯、立法者意思、趣旨を踏まえ、各条文の文言を合理的、客観的に解釈すべきことは当然であるが、その解釈にあたって、上位規範である憲法の趣旨を考慮することが一切排除されるものではなく、複数の解釈が可能な場合で、そのいずれの解釈を採用すべきかが憲法上一義的に定まるような場合には、法文解釈の一般原則から、より憲法の趣旨に合致した解釈を採用すべきであることもまた当然のことといわなければならない。」

三 立証責任

「公文書非開示決定の取消を求める訴訟は、条例で具体的に付与された公文書開示請求権に基づく取消訴訟であるから、適法な処分をなしたと主張する実施機関側に客観的立証責任があることは、行政訴訟一般の理論から明らかであって、公文書が原則開示であるとの本件条例の趣旨目的も、その判断に合致するものである（最高裁平成二年（行ツ）第一四九号同六年二月八日第三小法廷判決民集四八卷二号二五五頁参照）。また、実質的にも、右実施機関側は非開示文書の内容を熟知しているものであるから、そのように解しても酷とはいえない。なお、インカメラの制度がない点については、現実の主張、立証の場面でその点を考慮し、主張、立証を工夫することによって、不都合は解消可能である。したがって、この点の第一審被告の主張は採用しない。」

四 本件条例九条二号該当性について

1 本件条例九条二号の非開示事由としての「個人に関する情報」の意義

「宮崎県情報公開事務の手引（乙第一号証）によると、本件条例九条二号は、個人の尊厳を確保し、基本的人権を尊重する観点から、特定の個人が識別され得るような情報が記録されている公文書を非開示として、個人のプライバシーに関する情報をすべて類型化することが困難であることに鑑み、一定の例外事由がある場合を除き（本号ただし書）、個人に関する一切の情報を原則として非開示とすることを定めたものであると解される。したがって、この立法者意思、手引きの記載及び文言に忠実な解釈を採用すると、文言のとおり『特定の個人が識別され、又は識別され得るもの』（以下「個人識別情報」という。）すべてが原則として非開示とされるべき情報に該当することとなるところ、この解釈以外

に、より憲法の趣旨に合致することが憲法上一義的に明らかな解釈があるかが検討される必要がある。この点、第一審原告は、知る権利の優越的地及びプライバシー権の意義の一義性を強調し、プライバシーに該当する情報さえ非開示とすればその保護に欠けることがないこと等を根拠に、プライバシーを侵害しないと認められる情報については、開示すべきであること、プライバシーにかかる事柄であっても、社会一般の関心等に鑑みて、一定の場合には開示しなければならない場合がある旨主張するが、憲法一三条の趣旨等からすると、知る権利と共にプライバシー権も憲法上尊重されていることは明らかであって、そのいずれも精神的権利で、それらの優劣については憲法上一義的に明白とはいえず、また、憲法上各権利の具体的意義が明確に定められているものではないこと、したがって、公的機関に対する情報公開の場面において、どの程度個人情報を開示すべきかについては、憲法上明確に特定できるものではないこと、そのこともあって、日本国内における情報公開条例も、第一審原告の主張する、個人識別情報のうち一定の範囲のプライバシーを侵害する情報のみを非開示とするもの（以下「プライバシー情報型」という。）の他、本件条例が採用する個人識別情報一般を非開示とするもの（以下「個人識別情報型」という。）を採用している例も少なくなく、このことは、知る権利及びプライバシー権を共に尊重していると解される諸外国でも同様であることは公知の事実であることからすると、本件条例の制定にあたってプライバシー権の保障を重視するという判断に基づいて個人識別情報型の規定の体裁を採用した立法者意思は憲法の趣旨に照らしても何ら不合理とはいえず、プライバシー情報型の規定・解釈に比して、憲法の趣旨に合致しないものであるとは到底いえない。」

2 一覧表1ないし3各記載の情報の本件条例九条二号該当性

(一)「一覧表1ないし3各記載の情報は、取締役、監査役、ないしそれら候補者個人の担当又は主な職業、住所、主たる職業、所有する株式、略歴、本件法人との利害関係がそれぞれ具体的に記載されているものと推測される。

これらの記載は、取締役、監査役ないしそれらの候補者各人に関する情報であるが、前記第四・一記載の本件法人の宮崎県との密接な関係、高度の公共性、公益性からすると、本件法人内で一定の地位以上の者、少なくとも本件で問題となっている取締役や監査役の職務担当情報は、一定程度責任のある公務員の公務担当情報に準じ、その開示によって、同人らの正当な利益が害されるなどの特段の事情がない限り、原則としてプライバシーの保護が問題となりうべき個人識別情報に該当しないと解すべきである。蓋し、公務員の公務担当情報は、原則として右公務員の個人としての行動ないし生活に関わる意味合いを含むものでないことからすると、その限りにおいてはプライバシーが問題とされる余地は少なく、個人識別情報として保護する必要は低いといえ、一方、前記第四・二1記載のとおり、県民の県政への参加が本件条例で主要な立法趣旨であることからすると、少なくとも一定程度以上責任のある公務員の公務担当情報が開示されるべき要請は著しく高いといえること、多くの自治体が作成する情報公開条例においては、個人に関する情報であっても事業者の事業に関する情報は法人情報と同様に個人情報よりも非開示とされる範囲が狭く、本件条例でも同様であるところ、株式会社の役員の職務担当情報は個人情報といっても事業者の事業に関する情報に近い性質があり、一般的な株式会社の役員の職務担当情報を本件条例を含む公開条例一般の解釈として事業者の事業に

関する情報と同視する余地もあること、本件法人は株式会社であると同時に、前記第四・一記載のとおり、宮崎県との関係が極めて密接で、高度の公共性・公益性を有するものであるから、個人識別情報の文言に該当するか否かを検討する場合に、その点を捨象することはあまりにも形式的に過ぎるからである。」

- (二)「原告は、本件法人は、宮崎県及び宮崎市から多額の出資及び貸付を受けていることからすると、宮崎県民は間接的な株主であるから、株主総会で配布された資料は、本件条例九条二号ただし書イに規定する『公表を目的として…取得した情報』に該当する旨主張するが、前記第四・一記載のとおり、本件法人と宮崎県の密接な関係があるとはいうものの、宮崎県民自体を間接的な株主と位置づける法律的な根拠までは存在しないし、又、右資料は、株主である宮崎県に対して配布されたものにすぎず、宮崎県もその目的で取得したものと考えられ、黙示的にも宮崎県民に対して公表することを目的としたものとまでは認めるに足りない。よって、原告の右主張は採用できない。」

- 3 「以上によれば、一覧表1ないし3各記載の情報のうち、一覧表1計算書類中の営業報告書のうちの2『会社の概況』(6)『取締役及び監査役(平成六年三月三十一日現在)』の『担当又は主な職業』各記載部分中本件法人内での担当職務が記載された部分を非開示とした部分は違法であって、取り消されるべきものであるが、その余の情報を本件条例九条二号に該当するとして開示しなかった被告の本件処分は、この限りにおいて適法である。」

五 本件条例九条三号該当性について

- 1 本件条例九条三号の非開示事由としての「競争上又は事業運営上の地位その他正当な利益を害すると認められるもの」の意義

- (一)「公文書非開示の要件となる『競争上又は事業運営上の地位その他正当な利益を害すると認められるもの』とは、当該情報が開示されることにより、法人等の事業活動等に何らかの不利益が生じるおそれがあるというだけでは足りず、その有している競争上等の地位が当該情報の開示によって具体的に侵害されることが客観的に認められる場合をいうと解するのが相当である。なお、第一審原告は、この点、『具体的に侵害されることが客観的に明白な場合』をいうと解すべきと主張するが、本件条例の規定文言は『明白性』を要求するものではないこと、『明白性』を要件としなくとも、『害すると認められる』とする以上は侵害の可能性では足りず、具体的に侵害があることの蓋然性まで必要であるから、このような解釈をとっても非開示とされるべき情報が本件条例の趣旨等を越えて不当に広がるとは解されないことからして、第一審原告の主張は採用しない。」

- (二)「そして、開示を求められている情報が開示されることにより、本件法人等の競争上又は事業運営上の地位その他正当な利益が具体的に侵害されるかどうかは、当該情報の内容によっても異なるが、一般にその判断は、当該情報の内容・性質を始めとして、本件法人等の事業内容、当該情報が事業活動等においてどのような意味を有しているか等の諸般の事情を総合してなされるべきである。」

- 2 一覧表4ないし12各記載の情報の本件条例九条三号該当性

- (一) 一覧表4記載の情報について

- (1) 「一覧表4記載の情報は、本件法人が有する各施設の名称及び各施設ごとの売上額及び構成比が記載されていると認められる。」

- (2) 「一覧表 1 3 記載の情報、即ち各施設の名称については前記のとおり、原審段階で第一審被告により上申書で明らかにされ、第一審原告に送達されたと認められるから、第一審原告はその内容を知ったと認められる。そうすると、非開示決定の取消訴訟は、非開示処分によって開示されるべき情報に接することができない不利益を回復することが目的であると解されるから、非開示情報が明らかにされた以上、第一審原告の訴えの利益が喪失すると解するのが相当である。

また、各施設ごとの売上額及びその構成比の記載は、本件法人の経理情報であって、確かに第一審被告の主張するとおり、別途に公表されている各施設ごとの入場者数と併せ考えると、各施設ごとの平均単価は明らかになるものの、施設ごとの売上原価が明らかにならない以上各施設の採算は不明であることなどからするならば、その程度の抽象的な情報によってダンピングなどの不公正な価格競争を招く蓋然性があるとは到底認められず、かかる価格競争発生の可能性や競争上の不利益が発生するということが客観的には認められない。」

- (3) 「よって、一覧表 4 記載の情報は、本件条例九条三号本文に該当するものではない。」

(二) 一覧表 5 及び 7 各記載の情報

- (1) 「一覧表 5 記載の情報は、本件法人の第六期における借入金額及びその使用目的、同 7 記載の情報は、本件法人の第六期時点における主要な借入先、借入金残額、借入先が有する本件法人の株式がそれぞれ記載されている部分であると認められる。」

- (2) 「これらの情報は、経理情報であって、その主たる内容が借入状況の具体的内容であるから、その内容によっては本件法人にある程度の信用不安を引き起こす可能性がまったくないとはいえないことは第一審被告の主張するとおりであって、また、本件財団を担保に供していない借入金もありうべきことからすると、本件登記簿（甲一八）によってその内容が特定できないこともまた第一審被告の主張するとおりであるから、その情報の開示が競争上の地位等の本件法人の正当な利益を害すると認められるか否かについては慎重な検討を要するといわざるをえない。そこで、検討するに、第一審原告の指摘するとおり、この情報に関しては、一三名の株主が入手している他、商法二八二条によって、直接的な利害関係を有する従業員、取引先その他の債権者は、いつでも閲覧、謄写できるので、その関係で信用不安が生ずべきものであれば既に生じていると考えられ、本件条例による開示によって生ずべき信用不安の範囲・程度は限定的であると解されること、他方、前記第四・一記載の本件法人の性質からすると、本件法人の経営状態が悪化する等した場合には宮崎県の観光政策全体の見直しが迫られる必要も生じることからすると、それらの情報の県民にとっての有用性はきわめて高いといえるから、その客観的な借入状況を開示することによって、県民等から本件法人に正当な批判がなされ、短期的にある程度の不利益を被る可能性があるとしても、それは、競争上の地位等の正当な利益を害する場合には該当しないと解するのが相当である。」

- (3) 「よって、一覧表 5 及び同 7 記載の情報は、本件条例九条三号本文に該当するものではない。」

(三) 一覧表 6 及び 8 各記載の情報

- (1) 「一覧表 6 記載の情報のうち、非開示とされている部分は、株主名、所有株式数、

所有比率が記載された部分であると認められるところ、この情報は、本件法人の資本構成に関する情報であるから、内部管理情報であるものの、それ自体が経営上の秘密や営業上のノウハウ等に及んでいるとはいえず、第一審被告はそれを開示することによって本件法人ないし株主である企業に生じる不利益として信頼関係、協力関係の侵害を主張するものの、この情報の開示が何故そのような侵害をもたらすかの具体的説明・立証はないこと、甲第六号証によれば、株主数が一三名であること、発行済株式数が六〇〇〇株であることはすでに開示されていること、前記新聞記事によれば、本件法人の設立時における株主名一三名及び各株主が所有する株式数及び所有比率（但し、公表当時の発行済株式数は三〇〇〇株である。）が公表されており、それにより設立時の株主が何らかの不利益を被った事実は証拠上窺われないこと、前記第四・一記載のとおり本件法人が宮崎県と密接な関連性、高い公共性・公益性をもつこと、本件法人の株式には譲渡制限が付されているので、株主の交代が頻繁になされとは考えにくく、その後、本件法人の株主となった者がいても、その際に前記第四・一記載の本件法人の性質を充分理解しているものと解され、自己の有する本件法人の株式に関する情報が開示されることによって何らかの不利益を受ける可能性があるとしても、ある程度は容認すべきものであることからすると、これらの情報を開示することは、本件法人及び株主に対して競争上の地位又は正当な利益を侵害することが客観的に認められるとまではいえず、右情報は開示しないことができる情報には当たらない。」

- (2) 「一覧表 8 記載の情報は、本件法人の結合している相手方の会社が記載されていると推測される。

被告主張のように、確かに、結合している相手方に関する情報は、本件法人の内部管理に関する情報であると認められるが、本件法人の経営上の秘密や営業上のノウハウ自体ではないこと、前記認定のとおり本件法人が宮崎県と密接な関連性、高い公共性・公益性をもち、そのような企業と結合する相手方は本件法人の性質を踏まえたうえで結合したと推認され、他方、そのような企業の企業結合の状況は、県民にとっても極めて有用な情報と解されるから、企業結合に関する情報が示されることによって本件法人が不利益を受ける可能性があるとしても、ある程度は容認すべきものであることからすると、かかる情報が開示されることにより、直ちに本件法人に対して不利益が生じたり、本件法人と相手方との信頼関係、協力関係に悪影響を及ぼすことが客観的に認められない。よって、右情報については、これを開示することにより本件法人が有している競争上等の地位その他正当な利益が害されるとは認めるに足りず、他にこれを認めるに足りる的確な証拠はない。」

- (3) 「よって、一覧表 6 及び同 8 各記載の情報は、本件条例九条三号本文に該当するものではない。」

(四) 一覧表 9 ないし 11 各記載の情報

- (1) 「一覧表 9 記載の情報は、本件法人の当該決算期(第六期)の資産及び負債、同 10 記載の情報は、会社の当該営業年度に発生した収益とそれに係る費用、同 11 記載の情報は、固定資産の取得に係る支払利息の会計処理上の方法とその金額、リース資産の内容、担保に供している資産の種類・金額がそれぞれ具体的に記載されている部分

であると認められる。」

(2) 「一覧表 1 4 記載の情報に関する訴えは、一覧表 1 3 記載の情報に関する訴えと同様に、訴えの利益がない。」

(3) 「貸借対照表及び損益計算書は、会社の計算書類の一部であって、商法上、監査報告書とともに、取締役が定時総会に提出して株主総会の承認を求めることが要求され、貸借対照表又はその要旨は、右手続後、会社の本店及び支店に一定期間備え置くことが義務づけられており、株主及び会社債権者に対して閲覧謄写権が認められ、かつ、公告することも義務づけられているものである（商法二八二条、二八三条。なお、本件法人は負債の合計額が二〇〇億円以上の株式会社である（甲三）から、株式会社の監査等に関する商法の特例に関する法律一六条二項、一九条二項により損益計算書又はその要旨も公告しなければならない。）のであるから、その範囲では既に右各情報の開示によって生ずべき不利益は生じているものと解される。」「同 1 0 記載の情報は、いずれもその合計額のみが記載されていること、同 1 1 記載の情報のうち、担保に供している資産については、本件法人登記簿において、本件法人の施設に対して抵当権が設定されている旨の記載がなされていることがそれぞれ認められること、右各記載だけでは、その性質上必ずしも本件法人の経営上の秘密や営業上のノウハウ等に及んでいるとはいえず、右各記載から直ちに本件法人の経理上の詳細な内容を把握することは必ずしも容易とはいえないことも併せ考えると、右各記載だけから本件法人の詳細な経営分析ができるとは通常考え難く、右各情報を開示することにより、本件法人の競争上又は事業運営上の地位等が害されることが客観的に認められるとはいえない。」

(4) 「以上の諸事情を総合して判断すると、右各情報については、これを開示することにより本件法人が有している競争上等の地位その他正当な利益が害されるとは認められず、他にこれを認めるに足りる的確な証拠はない。」

(5) 「よって、一覧表 1 0、1 1、1 6 各記載の情報は、本件条例九条三号本文に該当するものではない。」

(五) 一覧表 1 2 記載の情報

「この情報にかかる訴えは、一覧表 1 3、1 4 の情報にかかる訴えと同様に、訴えの利益がない。」

3 「以上によれば、第一審原告の一覧表 1 2 ないし 1 4 各記載の情報の開示を求める訴えは訴えの利益がなく、一覧表 5 ないし 8、1 0、1 1、1 5、1 6 各記載の情報を本件条例九条三号に該当するとして開示しなかった被告の本件処分は、この限りにおいて違法である。」

[解 説]

一 本判決の意義・特徴と問題点

まず、本件控訴審判決は、同地裁判決とともに、第三セクターの情報開示に関する初の裁判として、注目に値するものである。

現在、全国の情報公開条例等の中で、地方公共団体が出資する第三セクターを、同条例上、実施機関として扱うものはない。しかし、地方公共団体が、出資者、即ち株主として取得する第三セクターの企業・経営情報等については、民間企業によって提供された他の法人情報と同様、情報開示が「当該法人等（中略）の競争上又は事業運営上の地位その他正当な利益を害」するものでなければ、現行の情報公開条例によっても請求・開示が可能である。本件第三セクターの決算等に関する報告書は、そのようにして開示請求が行われたものである。

今日、地方公共団体の出資する法人等については、例えば、本解説の第二節でとりあげる「北海道公文書の開示等に関する条例」第27条のように、「出資法人等の情報開示」に積極的な姿勢を示すものもある。しかし、北海道のこの規定及び同規定を実施するためにつくられた「出資法人等情報公開要綱」（1998年4月1日施行）は、例えば出資率等を高く設定していることなど、問題がないわけではない。

そもそも第三セクターとは何か、という問題も存するが、ここでは、「第三セクターの概念」に特に言及することはしない（概念上の問題については、さしあたり、（財）行政管理研究センター監修、今村都南雄編著『「第三セクター」の研究』中央法規 平成5年、15頁以下参照）。現在、第三セクターは、全国に2,900近くあるといわれる（山下茂編著『特別地方公共団体と地方公社・第三セクター・NPO』（新地方自治法講座10）ぎょうせい 平成9年、423頁は、平成8年1月1日現在で、その数は2,893としている。）が、昨今、その赤字経営が問題となっている（例えば、1998年11月3日付の朝日新聞〈西部本社版朝刊〉は、九州・西四国等の第三セクターが経営する船舶係留・保管マリーナの累積赤字について報道を行っている。）。本件法人、フェニックスリゾート株式会社も700億円を超える累積赤字をかかえているといわれ（1997年12月20日付宮崎日日新聞）、同法人の経営状態に対する県民の関心は高い。

本件控訴審判決の特徴は、第三セクターである本件法人に「高い公共性、公益性」を認め、同法人のそのような性格から、取締役や監査役の職務担当情報は、「公務員の公務担当情報」に準じて開示されるべきであるとした点にある。これは、第三セクターの経営に「行政なみの透明性を求めたもの」として評価することができるが、同法人に対するこのような要請は、上述のような第三セクターの経営不振も背景にあるように思われる。

第三セクターそのものは、今日さまざまな問題をかかえ、「見直しの時代」にあるともいわれ（成瀬龍夫・自治体問題研究所、『特集 公社・第三セクターの改革課題』自治体研究社 1997年 91頁以下）、経営破綻をきたした第三セクターについては、その膨大な累積赤字の付けが、将来的には、自治体住民に回ってくる可能性が強い。であるならば、本件控訴審判決は、さらに第三セクターの役員の職務担当情報以外の情報（例えば、主たる職業、所有する株式、略歴、本件法人との利害関係）についても開示し、経営の陣容をもっと具体的に住民に示す必要があったのではないかと、との疑問も生まれてくる。特に控訴審判決の本件法人に関する「公共性、公益性」の考え方は、論理的にはそこまで踏み込めるものであったように思える。とはいえ、第三セクターの「公共性、公益性」論議のみをもって、同法人の役員情報のすべてを公の場に引き出すことは、やはり問題であろう。第三セクター設立の背景には、1982年に臨時行政調査会が打ち出した「民間活力の導入」の論理があり（山下茂、前掲書324頁以下参照）、そのような第三セクターに関する情報を、同事業体の「公共性、公益性」論のみでもう一度囲み直すことは、どうであろうか。

二 本件法人の公共性等

控訴審判決は、本件法人が「高い公共性、公益性」を有する理由として、1) 本件法人が、国民の福祉の向上並びに国土及び国民経済の均衡ある発展に寄与することを目的とするリゾート法に則ったものであること、2) 税金関係での利便を得る他、国または地方公共団体による当該施設の用地取得・造成の資金確保、公共施設の整備の促進、必要な助言、指導その他の援助を受けることができる上、地方公共団体による出資、補助その他の助成を受けることができること、3) 国有林野の利用においても配慮を受けることができること、4) 本件法人の設立に、第一審被告・宮崎県が積極的に関与したことは容易に推認できること、5) 宮崎県は四分の一の出資の他60億円もの多額の無利子融資をしていること、6) その後、宮崎県は、出納長を取締役として派遣するなど、本件法人の経営に参画していると推認できること、7) 本件法人の施設の存する一ツ葉地区は宮崎の観光の拠点であること、等をあげている。そして、同判決は、これらの理由に加え、本件法人が宮崎県と密接な関係にあること、及びその他国等公共団体から「種々の優遇措置」を得ていることをあわせ論じ、本件法人の情報開示については、そのことによって「ある程度不利益が生じたとしても」やむを得ず、「その情報は、相当程度開示されてしかるべきである。」とする。

本件法人の「公共性、公益性」については、第一審判決も、「本件法人には宮崎県等が多額の出資又は貸付けをしている外、弁論の全趣旨からすると、本件法人が宮崎における観光産業の一拠点として位置づけられ、機能していることが認められ」とするが、そのことをもって個人情報と特定の場合に開示できるとする、本件条例第9条2号但し書ウの「公益上の理由」に当たる場合と同一視することはできない、という。

控訴審判決は、同条例第9条2号の「個人識別情報」該当性につき、本件法人の「公共性、公益性」を基準に判断を行っているが、これは、「公共性、公益性」の高い地方公共団体の出資法人の役員については、そもそもプライバシーが問題とされる余地はないとするもので、第一審判決が否定した、「個人識別情報」規定の適用が制限される同条例第9条2号但し書の、上記「公益上の理由」に当たる場合かどうか、の問題ではないことがわかる。このような手法は、行政文書上の公務員名をあくまでも公務上のものとし、「個人識別情報」に当たらないとする最近の判例（宮城県食糧費情報公開請求訴訟事件、仙台地裁平成8.7.29判決、判時1575号31頁参照）の動きに沿うものであり、本件における「公共性、公益性」論は、第三セクターの法人役員を公務員に準じて扱うための根拠を提供するものである。

ただ、本件法人の「公共性、公益性」については、この控訴審判決自体、同法人が宮崎県から25パーセントの出資を得ている他、いかにさまざまな援助・優遇措置等を国や地方公共団体から受けているかを掲げるのみで、そこに示されている出資率、援助・優遇措置等のすべてが、今後、第三セクターの「公共性、公益性」の標準的な目安になるとは考えにくい。

地方自治体の出資法人としての第三セクターには、さまざまな規模のものがああり、出資率、援助・優遇措置等において、本件法人よりレベルの高いものも、低いものがある。実際どの程度であれば、「公共性、公益性」が高いということになり、同法人の役員等の情報が開示されることになるのか、必ずしも明確ではない。特に「公共性」の概念は、もともと多義・曖昧な面をもっており、このことから第三セクターの情報開示については、同法人の「公共性、公益性」論とは別に、もう少しわかりやすい制度・基準づくりが、必要になるようにも思われる。

例えば、「北海道公文書の開示に関する条例」第27条は、「出資法人等の情報公開」につい

て、北海道が出資その他の財政上の援助等を行う法人等の経営状況を説明する文書の公開に努めることを定めるとともに、同開示に係る事務については、「出資法人等情報公開要綱」を作成している。これらの規定は、情報開示の対象となる法人の要件に関し、北海道が二分の一以上の出資を行っていることまたは同法人の年間総支出の半分以上を援助していること等を掲げ、さらに同法人が保有する文書で、知事がまだ管理していない文書については、同知事は法人に対して当該文書を提出するよう要請することができる旨を明らかにしている。また、開示すべき経営状態を示す文書についても、別表で細かく定め、閲覧手続等に関する規定も有している。

行政指導のスタイルをとり、対象法人を出資率等50パーセント以上としているところは、同条例・要綱の問題点ともいえるが、対象法人の要件及び開示すべき経営情報等を明示し、場合によっては同法人に当該文書の提出を要請しうるとするこの制度は、第三セクターの情報開示につき、一つの方向を示すものである。出資率等50パーセント以上については、地方自治法上の監査委員の監査の及ぶ範囲、少なくとも25パーセント出資の法人までは引き下げることができるのではないか（地方自治法第199条7項、同施行令140条の7参照）、とも思われるが、さらに、では25パーセント未満の第三セクター情報はどうするのかという新たな問いも出てくる。この点については、第四節で検討できれば、と思っている。

北海道のこのような制度の存在は、宮崎県の本件法人の情報開示を、ごく当り前のこととする効果を十分に持っている。

三、本件条例の非開示事由の解釈及び立証責任

控訴審判決は、本件条例の非開示事由の解釈にあたり、「公文書の具体的な開示請求権は本件条例によって与えられたものであるから、その具体的な適用範囲を定めるのは条例の解釈問題」であるとする。このような見解は、条例の定める開示請求権と「知る権利」のつながりを強調する従来のいくつかの判例（「知る権利」につき、具体的権利説の立場に立つもの。大阪府知事交際費公開請求事件、大阪地裁平成元・3・14判決、判時1309号3頁、県立高校中途退学者数等資料公開請求事件、福岡地裁平成2・3・14判決、行集41巻3号509頁等参照）とは、立場を異にするものである。しかし、同控訴審判決は、さらに、同開示請求権の解釈につき、「上位規範である憲法の趣旨を考慮することが一切排除されるものではなく、複数の解釈が可能な場合で、そのいずれの解釈を採用すべきかが憲法上一義的に定まるような場合には、法文解釈の一般原則から、より憲法の趣旨に合致した解釈を採用すべきであることもまた当然のことといわなければならない。」と続けている。これは、第一審判決が、同開示請求権と「知る権利」の関係については、控訴審と同様の立場（抽象的権利説）をとりながらも、「情報公開が認められるか否かを判断するに当たっては、本件条例制定の趣旨、目的を踏まえながら、条例の各条文の文言を法文解釈の一般原則に従って、合理的、客観的に解釈し、かつ具体的事案にあてはめていく必要があり、それで足りるというべきである。」と言い切るのとは、内容的に少し違っているように思われる。

しかし、この控訴審判決にいう「憲法の趣旨に合致した解釈」の必要性は、本件の場合、もっぱら、憲法第13条に基づくプライバシー保護の大切さを説くために主張されており、本件条例第9条2号が「個人識別情報型」の体裁をとるにしても、それは憲法上のプライバシー保護の要請に基づくものであり、同体裁の採用は憲法上何ら不合理とはいえない、とする見解に結

びについている。控訴審は、また、同条例第9条3号の「法人情報」該当性の解釈にあたり、法人に対する侵害は第一審判決にいう「客観的に明白な場合」である必要はなく、「客観的」であればたりとする。このような考え方は、上述の「憲法の趣旨に合致した解釈」の実行が、例えば、同条例の適用除外規定の厳格解釈を促すより具体的権利としての「知る権利」論につながるものではないことを示している。

とはいえ、「憲法の趣旨に合致した解釈」の必要性を述べる説明文の中には、「憲法一三条の趣旨等からすると、知る権利と共にプライバシー権も憲法上尊重されていることは明らかであって」という表現も見られ、そこでは「知る権利」と「プライバシー権」が同等に尊重されるべきことが指摘されている。そして、後の文脈では、知る権利と同等のはずのプライバシーの権利のみが、「個人識別情報」について定める適用除外規定の解釈に影響力をもつのである。しかも、「それら（知る権利とプライバシー権）の優劣については憲法上一義的には明白とはいえず」とさえいう、にもかかわらずである。この点については、同適用除外規定第9条2号の解釈にあたり、「知る権利」と「プライバシー権」の適切なバランスを、更なる裁判で問う必要があるように思われる。

立証責任の所在について、同控訴審は、「公文書非開示決定の取消を求める訴訟は、条例で具体的に付与された公文書開示請求権に基づく取消訴訟であるから、適法な処分をなしたと主張する実施機関側に客観的立証責任があることは、行政訴訟一般の理論から明らかであって、公文書が原則開示であるとの本件条例の趣旨目的も、その判断に合致するものである（最高裁平成二年（行ツ）第一四九号同六年二月八日第三小法廷判決民集四八巻二号二五五頁参照）。また、実質的にも、右実施機関側は非開示文書の内容を熟知しているものであるから、そのように解しても酷とはいえない。」と判示しているが、これは、おおむね妥当な内容である。しかし、その立証（責任）の程度については、上述のように、適用除外規定該当性につき、その証明は「客観的」であれば足りるとしている経緯があり、第一審の客観性・明白性を求める立場と比し、問題なしとはいえない。この点については、「本件条例第9条3号該当性」のところで、もう一度ふれる。

四、本件条例第9条2号該当性

宮崎県情報公開条例第9条2号は、「個人に関する情報（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、特定の個人が識別され、又は識別され得るもの。」と本文で定め、「個人識別情報型」のスタイルをとっている。

第一審判決は、同9条2号の「個人に関する情報」とは、個人に関する一切の情報を指すものと解し、本件法人の役員ないし候補者個人の住所、略歴、本件法人との利害関係については、その性質上プライバシーにかかる事柄と認め、個人の担当又は主な職業、主たる職業及び所有する株式については、他の手段で推認可としながらもすべての推認はできないとして、やはりプライバシーにかかるものであり、個人が識別されまたは識別され得る情報としている。本件法人の「公共性、公益性」についても、同判決は、同法人のそのような性格そのものは否定しないが、上述したように、そのことが、同条例9条2号の「ただし書ウ」にいう「公益」にあたるとはいわない。すなわち、同2号「ただし書ウ」は、個人情報にあたる場合でも、「公益上の理由」があるときは開示できるとするが、本件法人の「公共性、公益性」は、同規定の「公益の理由」には該当しないとする。そして、その理由としては、「ただし書ウ」がもともと公

共性、公益性のある一般文書を非開示の例外としていないこと、及び本件法人が一営利法人であることをあげている。

これに対し、控訴審判決は、むしろ本件法人の「公共性、公益性」が高いことを根拠に、同法人役員の職務担当情報（本件法人内での担当職務）につき、その開示を認めている。その理由等は、すでに第二節で述べた通りである。同控訴審のこのような解決の仕方は、第一審にくらべ、本件役員の職務担当情報まで踏み込んで開示したということで、確かに評価すべき面を持っている。しかし、そこでは、控訴審のこの「公共性、公益性」論による開示が、どうして同役員の職務担当情報の範囲までしか及ばないのか、という疑問も生じてくる。役員の職務担当情報以外の情報、例えば、主たる職業、所有する株式、法人との利害関係などは、当該役員が公的資金投入法人の経営責任を問われる立場にあることを考慮すれば、十分に「公共性、公益性」を有する情報であるはずである。そうでないのは、既に指摘したように「公共性」概念の多義・曖昧さに起因し、また、同概念の限界によるものといえようか。この意味では、この控訴審の「公共性、公益性」論のみを根拠に、本件役員の職務担当情報以外の情報の開示を求めることは、難しいと見るべきかもしれない。

職務担当情報以外の情報開示については、むしろ、第一審判決のアプローチ、すなわち、本件条例第9条2号の該当性の判断につき、「ただし書ウ」の解釈によって行う方が、より適切かとも思われる。具体的には、保護されるべき「個人識別情報」の例外となる「公益上の理由」につき、「公共性、公益性」論を一応ベースに置くとしても、例えば、地方自治法上の「監査・予算執行」等に関する諸規定の趣旨・内容を強調することによって、本件第三セクターの公的資本投入法人としての「説明責任」を引き出すことの方が、説得力があるように思われる。

最近では、この「個人識別情報型」の適用除外規定に新たな「ただし書」を加えることによって、地方公共団体の出資する法人の役員等の職務・氏名を開示する条例も現われてきているが、このような傾向は、上記のようなやり方を支持するものである。同条例の場合、対象となる出資法人はかなり限られているが、それは、地方公共団体の長の「予算執行に関する調査権等」

（地方自治法第221条3項）を背景とするものである（例えば、大分県情報公開条例第9条1号ただし書ホは、「… 知事が調査権等を有する法人の役員又は職員の職務遂行に係る情報に含まれる当該役員又は当該職員の職及び氏名に関する情報」と定めている）。同規定は、職務・氏名のみに関するものであるが、広く役員以外の職員も含んでおり、注目に値する。

その他、地方自治法には、既に第二節のところで指摘した、出資法人に対する監査委員の監査について定める第199条7項が存在し、また、同243条の3第2項は、上述の221条3項の法人につき、「長の議会に対する毎年度の経営状況の提出義務」を規定している。さらに、同法には「兼業禁止規定の例外」（142条）、244条の2第3項の「公の施設の管理委託」

（244条の2第3項）などに関する規定も存し、これらはすべて、第三セクターに対しその経営状態を説明する義務を課したり、また自治体と同法人の密接な関係を明らかにするものである（これら地方自治体の第三セクターに対する関与については、山下茂、前掲書360～365頁を参照）。また、場合によっては議会の100条調査権が及ぶことも考えられ、同調査権には、記録の提出を求める権限も含まれている（公社問題研究会編『だれのための公社・第三セクターか』教育史料出版会1991年、106～107頁参照）。

もともと「説明責任」（accountability）は、「予算執行と会計責任を基礎として定着した予算責任」ともいうべきものだったといわれる（隅田一豊著『住民自治とアカウンタビリティ』

税務経理協会 平成10年、111頁)が、上述のような地方自治法上の「監査・予算執行」等に関する規定を手がかりに、職務担当情報以外の情報についても、本件条例第9条2号の「ただし書ウ」の「公益上の理由」に該当する、との主張はできないものであろうか。

五、本件条例第9条3号該当性

宮崎県情報公開条例第9条3号は、非開示事由として、「法人その他の団体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又は事業運営上の地位その他正当な利益を害すると認められるもの」を掲げている。

この非開示要件の「競争上又は事業運営上の地位その他正当な利益を害すると認められるもの」については、当該情報が開示されることにより、法人等の事業活動等に何らかの不利益が生じるおそれがあるというだけでは足りず、その有している競争上等の地位が当該情報の開示によって具体的に侵害されることが客観的に認められる場合をいう、と控訴審判決は述べている。そして、「具体的に侵害」があるかどうかは、「当該情報の内容・性質を始めとして、本件法人等の事業内容、当該情報が事業活動等においてどのような意味を有しているか等の諸般の事情を総合してなされるべきである。」とする。これらの点は、いずれも第一審判決の非開示事由に関する見解と一致するものであるが、同適用除外規定該当性の証明に関しては、既に第三節で指摘したように、第一審判決が「具体的に侵害されることが客観的に明白な場合をいう」

(この立場に立つものとしては、神奈川県新築マンション平面図等公開請求事件、東京高裁平成3.5.31判決、判時1388号22頁を参照)とし、そこに客観性・明白性を求めるのに対し、控訴審では、上述のごとく「客観的」であれば足りるとしている。

適用除外規定該当性の立証責任が、今日、実施機関にあることを考えれば、この控訴審の「客観性」があれば足りるとする考え方は、本件の場合、このことから第一審判決と控訴審判決の結論に大きな違いは生じなかったとしても、実施機関の証明責任を緩和するものとみなされる余地を残すものである。この点については、情報開示請求権が、憲法上の「知る権利」に基づくものであることを確認し、適用除外規定については「厳格解釈」の要請のあることを、改めて明確にしておく必要がある。

控訴審判決は、非開示情報一覧表の4ないし16各記載の情報のうち、12から14の情報につき「訴えの利益」なしとしたものを除き、すべての情報について同条例第9条3号に該当しないとしている。非開示に該当しないとされた本件法人の経理情報、資本構成情報、決算情報等は、いずれも株式会社として法人登記簿に記載され、または商法上、関係者への閲覧謄写・公告が義務づけられているものであり、あるいはそうでないとしても、既に新聞等ですでに明らかにされたものであった。第一審判決及び控訴審ともに、商法上の諸規定等を開示への有効な根拠とし(この点、特殊法人の情報公開が問題となった、徳島県教育委員会公文書非公開決定処分取消請求事件、徳島地裁平成4.11.27判決、判例自治111号11頁は、否定的な立場をとっている。)、新聞等で実質的に明らかになっている部分も含め、積極開示への姿勢を示していることは、大いに評価すべきものといえる。

特に控訴審判決は、本条例第9条3号の解釈に際しても、本件法人の宮崎県との密接な関連性、「高い公共性・公益性」を重視し、「本件法人の経営状態が悪化する等した場合には宮崎県の観光政策全体の見直しが迫られる必要も生じることからすると、それらの情報の県民にとっ

ての有用性はきわめて高い」とするなど、本件法人の第三セクターとしての性質・特徴を十分に審酌したものとなっている。本件控訴審判決は、この意味では、同条例第9条3号の「法人情報」につき、第三セクターに関するものとして、十分にリーディングケースとなりうるものである。

条例第9条3号は、また、その「ただし書ウ」で、法人情報が一定の事由により開示される場合につき、「ア又はイに掲げる情報に準ずる情報であって、公益上の理由により開示することが必要と認められるもの」と定めている。この「ただし書ウ」の「公益上の理由」に、第四節で指摘した地方自治法上の「監査・予算執行」等に関する諸規定を手がかりに、第三セクターの経済破綻によって生じる自治体の「財政危機」から「(イにいう) 人の生活を保護するため」という理由を、読み込むことはできないものであろうか。本件では、同条例第9条3号の「ただし書ウ」への該当性は問題となっていないが、そのようなアプローチも一つの選択肢と考えられる。

参考文献

本文中に掲げたものの他、下記のものを参照。

- ・自由人権協会編『情報公開条例の運用と実務(上)』(信山社 1997年)
- ・日本弁護士連合会『(基調報告書) あるべき情報公開法を!』(日弁連 1997年)
- ・宇賀克也著『情報公開法の理論』(有斐閣 1998年)
- ・藤原静雄著『情報公開法制』(弘文堂 平成10年)
- ・井出嘉憲他編『講座 情報公開』(ぎょうせい 平成10年)
- ・兼子仁他編『情報公開審査会答申事例集』(ぎょうせい 平成10年)
- ・出井信夫「第三セクターの事業展開の課題と今後の展望」自治フォーラム1998年4月号15～28頁

*判決内容については、「平成七年(行ウ) 第二号 公文書一部非開示決定処分取消請求事件」及び「平成九年(行コ) 第一号、第二号 公文書一部非開示決定処分取消請求控訴事件(原審宮崎地方裁判所平成七年(行ウ) 第二号事件)」の判決本文の他、控訴人準備書面(第一回)平成9年5月2日、同(第二回)平成9年6月23日、(甲6号証) 計算書類(フェニックスリゾート株式会社)等を参考にした。