

諮問庁：経済産業大臣

諮問日：令和3年11月12日（令和3年（行情）諮問第482号）

答申日：令和4年7月14日（令和4年度（行情）答申第136号）

事件名：特定場外車券販売施設設置許可申請書に添付された自治会の同意書の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）につき、その一部を不開示とした決定は、妥当である。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し、令和3年5月20日付け20210331公開九州第3号により九州経済産業局長（以下「処分庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）について、その取消しを求める。

2 審査請求の理由

審査請求人の主張する審査請求の理由は、以下のとおりである、なお、資料の記載は省略する。

（1）審査請求書

ア 開示決定等に至る経緯

（ア）審査請求人は、令和3年3月30日、処分庁に対し、下記文書（以下「本件開示請求文書」という。）の行政文書開示請求を求めた。

記

特定場外車券発売施設の建設許可申請書に添付されている建設予定地より半径1km以内の全自治会の同意書および自治体（特定町、特定市）の同意書

（イ）これに対し、処分庁は、同年4月26日、本件開示請求文書につき、開示決定等の期限を、同年5月31日に延長する決定をした。

延長の理由は、本件開示請求文書は、第三者から提出された文書であり、当該第三者に対する意見照会を行い、その結果を踏まえて法定の不開示情報に該当するものがあるかどうかを精査することに相当の時間を要し、通常の期間内に開示・不開示の決定を行うことができないというものであった。

イ 開示決定等の内容

(ア) 開示決定の内容

処分庁は、同月20日、本件対象文書を開示することを決定した。

(イ) 不開示決定の内容、理由

他方、処分庁は、文書2ないし文書7の行政文書記載中、特定の個人を識別することができる情報記載については、法5条1号に該当するため、不開示決定をした。

原処分により不開示とされた情報は、各文書の作成名義人の役職、氏名、印影であると推認される。

ウ 役職の不開示について

不開示とされた個人情報のうち、役職については、法5条1号但書ハ記載の「公務員等」に係る情報であり、氏名に付される役職、押印はその職務の遂行に係る情報であるから、これを不開示としたことは法5条1号ハに抵触し、違法である。

(ア) 「公務員等」とは

法5条1号但書ハ所定の公務員等には、地方公務員法（昭和25年法律第261号）2条に規定する地方公務員が含まれるところ、地方公務員法2条に規定する地方公務員の範囲については、具体的に、同法3条が定めるところである（なお、法1号但書ハの「公務員等」は、一般職・特別職、常勤・非常勤の別を問う概念ではないとされている。高橋滋ほか編著『条解行政情報関連三法』286頁（弘文堂・平成23年）。）。

(イ) 文書2ないし文書7の法制度上の位置づけ

a 自転車競技法5条1項によれば、車券販売施設を競輪場外に設置しようとする者は、経済産業省令で定めるところにより、経済産業大臣の許可を受けなければならないとされているところ、経済産業省令である自転車競技法施行規則14条所定の許可申請書を経済産業大臣に提出することが求められている。

また、自転車競技法5条2項によれば、経済産業大臣は、申請に係る施設の位置、構造及び設備が経済産業省令で定める基準に適合する場合に限り、許可をすることができるとしているところ、具体的には、経済産業省令である自転車競技法施行規則15条に定められている。

b そして、自転車競技法施行規則14条、15条の規定に係る運用については、平成25年4月1日付け経済産業省製造産業局長名で、「自転車競技法（昭和23年法律第209号）第5条第1項の規定に基づく場外車券発売施設の設置の許可申請に当たっては、必要に応じ、当該場外車券販売施設の設置場所の所在する町

内会等又は地方自治体の長の同意を得る等の地域社会との調整を十分行ったことを証する書面を提出するよう求めること。」と通知されている。

- c 文書2ないし文書7は、当該場外車券発売施設の設置場所の所在する町内会等の同意を得る等の地域社会との調整を十分行ったことを証する書面である。そのため、同書面は、町内会の一会員が、一会員の立場で作成し提出すべき書面ではなく、町内会を対外的に代表する者が、町内会の代表者として、その職務遂行上作成し、提出すべき書類である。

(ウ) 町内会の代表者の位置づけ

町内会の代表者は、町内会の規約等所定の手続に則って選出されるものである。少なくとも、特定自治会Bは、所定の規約に則って選出がされている。

そして、少なくとも特定町では、各町内会で選出された代表者（会長、区長など）は、町長から、特定町嘱託員として嘱託を受けることとなっている。少なくとも、特定年月日Hから特定自治会Bの会長に選任された特定個人は、特定町長より、特定年月日H付けの委嘱状が交付された。隣接する特定市においても、同様の位置づけがされているものと思料される。

(エ) 嘱託員の地方公務員法上の位置づけ

地方公務員法3条3項3号によれば、「嘱託員」を特別の地方公務員と位置づけている。

そのため、特定町長が町内会で選出された代表者を特定町嘱託員として委託した場合、町内会で選出された代表者は、地方公務員法上、特別職の地方公務員となる。特定市も同様の運用をしていると思料される。

- (オ) そうすると、文書2ないし文書7で不開示とされた個人情報、公務員等の情報であって、当該情報とその職務遂行に係る情報であるから、法5条1号但書ハにより、開示されるべきである。

なお、役職については、法5条1号ロによっても開示される必要がある（後述）。

エ 氏名、印影（役職も含む）の不開示について

不開示とされた個人情報のうち、氏名及び印影（役職も含む）については、「人の・・・生活・・・を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」（法5条1号ロ）に該当するから、これを不開示としたことは法5条1号ロに抵触し、違法である。

- (ア) 人の生活を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報

法5条1号口は、公益上の義務的開示の条項であり、開示することの利益と不開示とすることの利益の調和を図るものである。開示によって害される個人の利益よりも、人の生命、健康等の利益が上回るときには、公にする必要性が認められるとされる（高橋滋ほか編著『条解行政情報関連三法』284頁（弘文堂・平成23年））。

(イ) 本件対象文書の位置づけ

前記のとおり、平成25年4月1日付け経済産業省製造産業局長名で、「自転車競技法（昭和23年法律第209号）第5条第1項の規定に基づく場外車券発売施設の設置の許可申請に当たっては、必要に応じ、当該場外車券販売施設の設置場所の所在する町内会等又は地方自治体の長の同意を得る等の地域社会との調整を十分行ったことを証する書面を提出するよう求めたのは、場外車券販売施設は、多数の来場者が参集することによって、その周辺に享乐的な雰囲気や喧噪、交通渋滞といった環境をもたらすため、周辺に居住する住民の保健衛生や生活環境に及ぼす影響が大きいことにある（最判平成21年10月15日民集63巻8号1711頁参照）。（原文ママ）

そのため、場外車券発売施設の設置場所の所在する町内会等、実務上は、場外車券発売施設の設置場所から半径1km以内に所在する町内会の同意を得ることが求められており、各町内会を対外的に代表する者によって作成された同意書が提出されることが一般的である。

文書2ないし文書7は、半径1km以内に所在する町内会の代表者が作成して提出した文書と思料される。

(ウ) 文書3及び文書4

本件対象文書のうち、少なくとも文書3及び文書4については、次の問題点がある。

a 文書3

文書内容としては「特定自治会Aにおいて賛同を得た、特定地番に、場外車券販売施設（競輪・オートレース）を設置される事について説明を受けましたが、特に意見などありません。」との記載があった。

しかし、特定区では、特定年月日1の臨時総会において、反対者が多数となり、特定区としては、反対の意見表明をすることとしていて、明らかに内容が虚偽となっている。

b 文書4

文書内容としては「特定地番に、場外車券販売施設（競輪）を設置される事について、特定自治会B令和2年度総会において、

書面によって決をとったところ、承認されたので同意します。」との記載があった。

しかし、特定自治会B令和2年度総会は、新型コロナウイルス感染予防のため中止となり、また、書面決議も行われておらず、内容が虚偽となっている。そして、作成日付である特定年月日Eの特定区の会長（区長）は、審査請求人であるところ、審査請求人は、同書に署名・押印をして作成していない。

このように、内容が虚偽であるばかりか、第三者が審査請求人の氏名を冒用する、あるいは、第三者が、会長でないにも関わらず、会長を名乗って（肩書を冒用して）作成した可能性がある。

(エ) このように、少なくとも、文書3及び文書4には、内容虚偽及び氏名冒用（偽造）の疑いが強い。

このような文書の提出をもって、場外車券発売施設の設置場所から半径1km以内に所在する町内会の同意を得て、調整が図られたと扱われることは相当ではなく、周辺に居住する住民の保健衛生や生活環境を不当に害するものである。

文書3及び文書4がこのような問題がある中で、それ以外の本件対象文書についても、同様の問題が潜在的に含まれている可能性もある。

(オ) 開示による不利益

前記のとおり、文書2ないし文書7は、町内会を対外的に代表する者が作成することが想定されている文書であり、その町内会を対外的に代表する者は、特定町の嘱託員として委嘱され、地方公務員に位置づけられる。公益的地位を有している者であり、作成する内容も、町内会の意思決定を踏まえて対外的に同意するものであるから、氏名及び印影を公開することによる不利益は小さい。

前記のとおり文書4については、偽造されている可能性があり、刑事罰の対象となる可能性はあるが、それは、かかる偽造を行った結果であり、氏名を公表することに内在する当然の不利益ではない。

(カ) したがって、文書2ないし文書7、氏名・印影（役職を含む）を開示することの利益が、開示することの不利益を上回ることから、公にされる必要があるから、法5条1号ロにより、開示されなければならない。

オ 以上のとおり、文書2ないし文書7のうち、不開示とされた役職、氏名、印影については、法5条1号ロ及びハにより、開示されなければならないから、これと抵触する本件不開示決定は、取消されるべきである。

(2) 意見書

ア 令和3年8月12日付け審査請求書（以下「本件審査請求書」という。）記載のとおりである。審査請求人は、不開示情報が法5条1号本文の個人に該当する情報であるとしても、同号口あるいはハに該当することから、同条1号但書により、開示しなければならず、本件不開示決定は違法である旨主張しているが、諮問庁作成の令和3年11月12日付け理由説明書においては、単に「同号口及びハにも該当しない。」旨記載あるのみであり、具体的な主張はない。

貴審査会において、本件審査請求書添付資料も踏まえて、ご検討を頂きたい。

イ 本件場外車券場設置自治体の長である特定町長は、町議会における一般質問において、文書1によって示された町長の同意について、「●●が同意しようがしまいが私が同意するのは関係ない。」と答弁し、また、議会、区長会、町民への納得のいく説明について、同町長は、「反対しないとスムーズにいくとたい。」と答弁し、設置場所から半径1km以内に位置する町内会の意見について尊重する意思がみられない。

このような町長の態度にも鑑みれば、設置事業者が、文書3及び文書4の提出をもって、場外車券発売施設の設置場所から半径1km以内に所在する町内会の同意を得て、調整が図られたと扱われることは相当ではなく、周辺に居住する住民の保健衛生や生活環境を不当に害するものである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 事案の概要

- (1) 本件開示請求者は、令和3年3月30日付けで、法4条1項の規定に基づき、処分庁に対し、「特定場外車券発売施設の建設許可申請書に添付されている建設予定地より半径1km以内の全自治会の同意書及び自治体（特定町、特定市）の同意書」の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行い、処分庁は、同月31日付けでこれを受け付けた。
- (2) 本件開示請求に対し、処分庁は、法10条2項の規定に基づき開示決定等の期限を延長して、本件対象文書を特定し、法13条1項の規定に基づき第三者に対する意見照会を行った上で、法9条1項の規定に基づき、令和3年5月20日付け20210331公開九州第3号をもって、下記2のとおり文書2ないし文書7の文書中、署名者の役職、氏名及び印影については法5条1号に該当するため不開示とし（以下「本件不開示部分」という。）その他の部分を開示する原処分を行った。なお、あわせて、特定市の同意書については保有していないため、法9条2項の規定に基づきこれを不開示とする決定を行った。

- (3) 原処分に対し、開示請求者である審査請求人は、行政不服審査法（平成26年法律第68条）4条3号の規定に基づき、令和3年8月12日付けで、経済産業大臣に対し、原処分で、不開示とした本件不開示部分を開示することを求める審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。
- (4) 本件審査請求を受け、諮問庁において、原処分の妥当性につき改めて慎重に精査したところ、本件審査請求には理由がないと認められたため、諮問庁による裁決で本件審査請求を棄却することにつき、情報公開・個人情報保護審査会に諮問するものである。
- 2 原処分における処分庁の決定及びその理由
- 本件対象文書の文書2ないし文書7の文書中、特定の個人を識別することができる情報記載については、法5条1号に該当するため、不開示とした。
- 3 審査請求人の主張
- (1) 審査請求の趣旨
- 本件審査請求の趣旨は、本件開示請求に対し処分庁が行った原処分について、本件不開示部分を開示することを求めるものである。
- (2) 審査請求の趣旨
- 審査請求書に記載された審査請求の理由は、上記第2の2(1)のとおりである。
- 4 審査請求人の主張についての検討
- (1) 審査請求人は、処分庁が原処分で法5条1号に該当するため不開示とした本件不開示部分を開示することを求めているので、以下、本件不開示部分の法5条1号の不開示情報該当性について、具体的に検討する。
- (2) 本件不開示部分は、場外車券販売施設設置に関する同意書に署名した各地区の自治会役員の役職、氏名及び印影であって、一体として特定の個人を識別することができるものであり、法5条1号本文前段に該当する。
- また、承諾書の当該自筆の署名及び印影の部分については、その固有の形状が特定の個人を識別することができる情報又は当該文書が真正に作成されたことを明らかにするための認証的機能を有するものであることが、その形状から明らかであり、広く不特定多数に公にされることが予定されているものではないことから同号ただし書イに該当せず、また、同号ロ及びハにも該当しない。
- (3) したがって、本件不開示部分は法5条1号の不開示情報に該当するため、不開示とした原処分は妥当である。
- 5 結論
- 以上により、本件審査請求については何ら理由がなく、原処分の正当性

を覆すものではない。従って、本件審査請求については、棄却することとしたい。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- ① 令和3年11月12日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同年12月3日 審議
- ④ 同月16日 審査請求人から意見書を收受
- ⑤ 令和4年6月7日 委員の交代に伴う所要の手続の実施、本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同年7月7日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書について

本件対象文書は、別紙に掲げる文書1ないし文書7である。

処分庁は、本件対象文書の一部を法5条1号に該当するとして不開示とする原処分を行ったところ、審査請求人は、不開示とされた部分の開示を求めている。諮問庁は、原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の見分結果に基づき、不開示とされた部分のうち、審査請求人が開示を求める部分の不開示情報該当性について検討する。

2 不開示情報該当性について

- (1) 審査請求人が開示を求める部分について、諮問庁は上記第3の4(2)のとおり説明する。

当審査会において当該不開示部分を見分したところ、特定場外車券販売施設設置に関する同意書に署名した各地区の自治会役員の役職、署名(氏名)及び印影が記載されていることが認められる。

当該不開示部分は、特定の個人の氏名又はこれと一体となる部分であり、法5条1号本文前段に規定する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に該当すると認められる。

- (2) 次に、法5条1号ただし書該当性について検討する。

ア(ア) 審査請求人は、当該不開示部分について、上記第2の2(1)ウ及びエのとおり、法5条1号ただし書口又はハに該当するため開示すべき旨主張する。

自治会役員の役職及び氏名の公表慣行並びに地方公務員法における自治会役員の身分について、当事務局職員をして当該不開示部分に係る地方公共団体に確認させたところ、いずれの地方公共団体も、自治会役員の役職及び氏名は公表しておらず、また、同法における自治会役員の身分については、自治会長(区長)への委嘱又は業務委託は行っているものの、いずれも私人に対する委嘱又は業務委託

であるため、同法3条3項3号に規定する特別職非常勤職員に該当せず、地方公務員ではないとの説明があった。

- (イ) 当審査会において、総務省ウェブサイトに掲載されている「会計年度任用職員制度の導入等に向けた事務処理マニュアル(第2版)」(平成30年10月総務省自治行政局公務員部。以下「マニュアル」という。)を確認したところ、地方公務員法3条3項3号に掲げる特別職非常勤職員は、①専門的な知識経験又は識見を有すること、②当該知識経験等に基づき事務を行うこと及び③事務の種類が、助言、調査、診断又は総務省令で定める事務であることの全ての要件に該当する職とされ、該当する職についても限定列挙されているが、自治会役員は含まれていない。なお、「会計年度任用職員制度の導入等に向けた留意事項について」(平成31年3月29日総務省自治行政局公務員部公務員課長等)により、同号に該当する職が追加されているが、自治会役員は追加されていない。

また、マニュアルでは、地方公共団体と地区住民の連絡調整を行う「区長」等について、地方公務員として任用するのであれば一般職とすべきであるが、地方公務員として任用するのではなく、文書の回覧・配布などといった業務について委託することも考えられると記載されている。

これらを踏まえると、上記(ア)の当該不開示部分に係る地方公共団体の説明を覆すに足りる事情は認められない。

- (ウ) よって、上記(ア)の当該不開示部分に係る地方公共団体の説明を踏まえると、法5条1号ただし書イ及びハに該当する事情は認められない。

- イ 次に、法5条1号ただし書ロについて、そもそも行政文書開示請求の制度は、何人に対しても等しく開示をするものであるから、「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる」か否かは、飽くまで、一般的、客観的観点から判断すべきものである。したがって、当該不開示部分を公にすることにより審査請求人が利益を受け得るとしても、この点だけをもって同号ただし書ロ該当性を認めることはできない。

また、法5条1号ただし書ロ該当性を検討するに当たり、何人に対しても等しく開示をする制度であることを踏まえて、開示することの利益と開示されないことの利益を比較衡量する必要があるところ、当該不開示部分が公にされることによる利益が、当該不開示部分を公にしないことにより保護される利益に優越すると認めるに足りる事情はない。

よって、当該不開示部分が法5条1号ただし書ロに該当するとは認

められない。

(3) また、当該不開示部分は、個人識別部分であることから、法6条2項による部分開示の余地はない。

(4) したがって、当該不開示部分は、法5条1号に該当し、不開示としたことは妥当である。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人のその他の主張は、当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、その一部を法5条1号に該当するとして不開示とした決定については、不開示とされた部分は、同号に該当すると認められるので、妥当であると判断した。

(第2部会)

委員 白井玲子, 委員 太田匡彦, 委員 佐藤郁美

別紙

本件対象文書

特定場外車券発売施設設置許可申請について（特定年月日 A，特定会社）の添付書類「場外車券発売場施設設置に関する同意書」のうち、

- 文書 1 競輪の場外車券売り場設置に関する同意書（特定年月日 B，特定町長）
- 文書 2 場外車券販売施設設置に関する同意書（特定年月日 C，特定自治会 A）
- 文書 3 場外車券販売施設設置に関する同意書（特定年月日 D，特定自治会 B）
- 文書 4 場外車券販売施設設置に関する同意書（特定年月日 E，特定自治会 B）
- 文書 5 場外車券販売施設設置に関する同意書（特定年月日 F，特定自治会 C）
- 文書 6 場外車券販売施設設置に関する同意書（特定年月日 G，特定自治会 D）
- 文書 7 場外車券販売施設設置に関する同意書（特定年月日 D，特定自治会 E）