

平成 16 年 1 月 28 日

沼津市長 斎 藤 衛 様

沼津市情報公開審査会
会 長 三 橋 良 士 明

沼津市情報公開条例第 13 条の規定に基づく平成 15 年 5 月 9 日付け沼都再第 21 号による下記の諮問について、以下のとおり答申します。

記

「大手町地区第一種市街地再開発事業に関する公文書」の部分開示決定処分に対する不服申立てについての諮問

1 審査会の結論

沼津市長が行った本件異議申立てに係る(株)帝国データバンクの調査報告書を不開示としたことは、妥当である。

なお、沼津市においては、著作権法第 18 条第 4 項第 3 号及び第 5 号の規定を踏まえ、沼津市情報公開条例に必要な整備を講ずることを要望する。

2 不服申立て及び審査の経緯

(1) 本件の異議申立人(以下「申立人」という。)は、平成 15 年 2 月 17 日、沼津市情報公開条例(以下「条例」という。)第 4 条の規定に基づき、実施機関である沼津市長(以下「実施機関」という。)に対し、「大手町に建設予定の再開発ビルのキーテナントとして西武百貨店を指名した選考の全書類」の開示請求をした。

(2) これに対し、実施機関は、同年 3 月 3 日、請求に係る公文書を下記のとおり特定した上で、このうち下記の部分を開示とし、その他の部分を開示する決定をした(以下「本件処分」という。)

不開示の理由は、下記 アは、法人の内部管理に関する情報のため(条例第 5 条第 2 号)、 イは、法人の利益を害するため(条例第 5 条第 2 号)と法令の定めにより開示できないため(条例第 5 条第 6 号)、 ウ及びエは、いずれも該当する文書が存在しないためとした。

開示請求に係る公文書の特定

- ア 大手町地区市街地再開発事業に伴うキーテナント候補検討表他資料
- イ 出店申込書
- ウ 株式会社帝国データバンク（以下「帝国データバンク」という。）作成の調査報告書
- エ 市役所内で協議した会議の議事録又は記録
- オ 西武百貨店をキーテナントに決定するという決裁文書

不開示部分

- ア 出店申込書中の代表取締役社長の印影
- イ 帝国データバンク作成の調査報告書
- ウ 市役所内で協議した会議の議事録又は記録
- エ 西武百貨店をキーテナントに決定するという決裁文書

- (3) 申立人は、同年4月17日、本件処分のうち上記 イの調査報告書（以下「調査報告書」という。）を不開示とした処分の取消しとその開示を求めて不服申立てをした。
- (4) 実施機関は、同年5月9日、条例第13条の規定に基づき本件を当審査会に諮問した。
- (5) 当審査会の審査においては、実施機関が平成15年5月29日に不開示理由説明書を提出し、これに対して、申立人が同年6月23日、意見書を提出した。その後、当審査会は、同年7月22日、申立人による口頭意見陳述を、7月22日、8月27日及び10月23日に実施機関に対する意見聴取を行った。

3 異議申立人の主張要旨

不服申立書、意見書及び口頭意見陳述を要約すると、申立人の主張要旨は、次のとおりである。

- (1) 「法人の利益を害するため」との理由で不開示決定とされたが、西武百貨店の経営内容は、新聞・雑誌に詳細に発表され、一般に周知の事実である。したがって、調査報告書を開示しても西武百貨店の利益を害することはない。
- (2) 著作権法により開示できないこととされたが、次の理由により、調査報告書は同法の著作物には当たらない。

著作権法第2条第1項第1号には、著作物について「思想又は感情を創作的に表現したものであって、文芸、学術、美術又は音楽の範囲に属するものをいう」と定義されているが、調査報告書は、思想又は感情を創作的に表現しているものではなく、文芸、学術又は音楽の範囲に属す

るものには該当しない。

民間信用機関の情報は、どこも内容が同じであり、調査報告書の創作性は希薄である。また、西武百貨店の経営内容は公知の事実であり、その秘匿性は希薄化している。

- (3) もし、著作権法に該当したとしても、市が取得した調査報告書は、市民の税金により入手したものであるから、これを公表しないということは、情報公開条例の精神に反するものである。

また、市民は市政の当事者であり、公開を禁止する第三者ではない。

- (4) 西武百貨店をいかなる根拠に基づき指名したのか、根拠資料として調査報告書の開示を求める。

申立人は、指名に関する市の会議録も請求したが、実施機関は「文書不存在」との回答であった。したがって、調査報告書を不開示にされては、市長の判断根拠が不明のままであり、説明責任を全うしたことにならない。

- (5) 本件申立ての事情は、次のとおりである。

平成 13 年 11 月 12 日、市長は沼津駅前再開発ビルのキーテナントに西武百貨店を指名した。

申立人は、同百貨店の経営の悪化と青森市での同百貨店出店拒否の実例を挙げ、これの再考を市長に求めたが、市長は再考を拒否した。

しかし、すでにこれに先立つ平成 12 年 7 月 19 日付けの日本経済新聞では、同百貨店の経営内容の悪化などが具体的に公表され、公然の事実となっていたのであり、出店辞退の危険は高かった。

にもかかわらず、市長は、西武百貨店との間に正式な出店契約を締結することもせず、出店を前提とする基本設計を、予算 4,437 万 3 千円で設計事務所に発注し、また、実施設計を 1 億 2,862 万 5 千円で発注した。

ところが、平成 15 年 1 月 31 日、西武百貨店は出店辞退の申出をしてきた。これにより、基本設計料は無駄になり、また、実施設計料も無駄になりかねない事態となった。

4 実施機関の主張要旨

- (1) 当初の不開示理由のうち、「法人の利益を害するため」との理由は、撤回する。
- (2) 調査報告書は、帝国データバンクの調査ノウハウによる評価や創作的な表現部分もあるから、全体として著作物性が認められ、著作権法第 2 条第 1 項第 1 号にいう著作物であり、同法第 18 条第 1 項は、未公表の著作物を第三者が公表することを禁止しているから、条例第 5 条第 6 号の「法令の定めにより、開示することができないと明示されているもの」(以下「法令

秘」という。)に該当するので、不開示理由があり、本件処分は適法である。

判例上も、不動産鑑定士の評価書が著作物と認定された事例がある。

- (3) 調査報告書の著作者である帝国データバンクは、平成 13 年 5 月 8 日に、著作者以外の者による同報告書の公表を禁止する旨、別段の意思表示をした。

また、平成 15 年 5 月 6 日にも同様の意思表示をした。したがって、著作権法第 18 条第 3 項の「著作物を公衆に提供し、又は提示することに同意したものとみなす」との規定は適用されない。

- (4) 調査報告書は、条例第 5 条第 2 号ただし書の「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情報」には該当しないから、公益上の義務的開示には該当しない。

また、条例第 7 条の裁量的開示の事情もない。したがって、著作権法第 18 条第 4 項第 3 号及び第 5 号の適用もない。

- (5) 基本設計料は支出済みだが、西武百貨店の辞退によって基本設計の一部の手直しはあるものの、その全部が無駄になったとはいえない。

実施設計は、作業を保留にし、設計料の支出もしていない、また、今後の再開発事業に見合った設計をしていくため、無駄にはならない。

5 審査会の判断

著作権法第 18 条第 1 項の規定により、著作者には同法の保護の対象となる著作物について公表権が認められており、著作者が同意しない限り、何人も当該著作物を公表することができないものとされている。このため、著作物であれば、原則として条例第 5 条第 6 号に規定する法令秘情報に該当することについては、当事者間において争いが無い。

これを踏まえ、当審査会は、申立人と実施機関との間における争点に関し、以下のとおり判断する。

- (1) 調査報告書の著作物該当性について

著作物とは、「思想又は感情を創作的に表現したものであって、文芸、学術、美術又は音楽の範囲に属するもの」(著作権法第 2 条第 1 項第 1 号)をいい、同法第 10 条第 1 項各号に掲げられている著作物の種類は例示であると解されている。

すなわち、人間の精神活動の所産であり(思想又は感情)表現形式に作成者の個性が表れていれば(創作性)足りるとされ、「文学等の範囲に属する」とは、知的、精神的活動の所産全般を指すものと解されている。

客観的な事実を素材とする表現であっても、単なる社会的な事象、事実の羅列(同法第 10 条第 2 項)でなく、取り上げる素材の選択、言い回しそ

の他の文章表現に創作性が認められ、作成者の評価、批判等の思想、感情が表現されていれば著作物に該当するといえることができると解されている（東京地裁平成 10 年 10 月 29 日判決）。

判例上、「建築確認書添付の設計図面は、設計者が専門的知識、技能に基づき創作した知的生産物であるから著作物に該当する。」とされた事例（横浜地裁平成元年 5 月 23 日判決、東京高裁平成 3 年 5 月 31 日判決）、「環境アセスメント報告書は、単なる情報を集積したものにはすぎないということとはできず、思想または感情を創作的に表現したものとして、著作物に該当する。」とされた事例（東京高裁平成 11 年 11 月 18 日判決）、「不動産鑑定は、不動産鑑定士がその専門的知識と経験に基づき不動産の価格を評価するものであり、創作的な表現部分もあるから、著作物性を否定できない。」とされた事例（横浜地裁平成 12 年 11 月 29 日判決）などがある。

ところで、調査報告書は、対象となった百貨店の信頼度を調査、判定することにその目的があり、内容は、同会社の財務体質、業績、営業実績、規模、人材などに関するデータが中心であるが、これらを編集したうえ、独自の評価基準によって評価したと見られる箇所もある。

これらの内容からすると、調査報告書は、その調査内容のレベルや目的達成性は別として、全体として創作的な表現のある著作物であることは否定できないと考えられる。

したがって、審査会としては、調査報告書は、著作権法第 2 条第 1 項第 1 号の著作物であると判断する。

(2) 著作権法第 18 条第 3 項及び第 4 項に規定する情報公開条例との調整措置について

次に、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成 11 年法律第 42 号。以下「情報公開法」という。）の成立に伴って情報公開との調整のため改正された著作権法第 18 条第 3 項並びに同条第 4 項第 3 号及び第 5 号の適用の是非について、検討する。

調査報告書は、沼津市が、推進業務を委託したコンサルティング会社の株式会社環境開発研究所（以下「環境開発研究所」という。）を通じて、入手したものであることが認められる。

ところで、これに関して帝国データバンクは、直接には環境開発研究所から本件調査業務を受注し、調査報告書も同会社に提出したもので、沼津市に対し、直接同報告書を提出したわけではない。

しかしながら、帝国データバンクが、沼津市と環境開発研究所とを一体の立場としてみていたものであることも窺えるので、結局、調査報告書は、帝国データバンクから沼津市に提供されたものと考えられる。

また、調査報告書は、一般的に公衆に提供されることを予定していない著作物であり、委託者に対してのみ、外部には公表しない旨の申出の下で交付されたものであるから、沼津市に提供されたことは、未だ公表されたことにはならないといえる。

未公表の著作物については、著作権法第 18 条第 1 項（著作者の公表権）に該当する。

著作権法第 18 条第 3 項第 3 号（公表権の同意擬制）について

著作権法第 18 条第 3 項第 3 号は、未公表の著作物を地方公共団体に提出した場合において、地方公共団体が情報公開条例により開示を決定する時までに、著作者が「別段の意思表示」をしていない場合には、開示に同意したものと「みなす」こと(以下「同意擬制」という。)を規定している。

この規定は、情報公開制度と著作権との衝突を調整する規定であり、著作者の「別段の意思表示」は、提出先の地方公共団体に対して、「開示する旨の決定の時までに」なされる必要がある。

そして、上記「開示する旨の決定の時までに」とは、この規定が著作権法第 18 条第 3 項第 1 号と同趣旨の規定であることからすれば、情報公開法第 9 条第 1 項と同じく、実施機関による当初の決定時と考えるのが文理解釈上正当である。

ところで、本件では、帝国データバンクは環境開発研究所に対し、平成 13 年 5 月 8 日、調査報告書を提出する際に、同報告書の表紙に「調査報告書取扱規定」として、要旨「貴社の内部資料としてのみ利用し、内容を外部へもらすことを禁止」、「報告書の複製、貸与その他著作権侵害行為を禁止」などを内容とする添え書きをしていた。

この添え書きは、その体裁からして、調査依頼者全般に対する定型文言と見られる。しかしながら、その文言の趣旨を仔細に検討すると、著作者である帝国データバンクの著作権を侵害する行為を禁止するとともに、著作者以外のものによる外部への公表を禁止する意思が表明されており、著作権を前提とした意思表示であると認められる。

この意思表示は調査報告書に添え書きされ、同報告書は環境開発研究所を通して、帝国データバンクから沼津市に対して提供されたことは、前述のとおりであるから、結局、沼津市に対し、同報告書提出時になされた意思表示であると認められる。なお、帝国データバンクは、平成 15 年 5 月 6 日にも、環境開発研究所を通じて、沼津市に対し、公表禁止の趣旨の意思表示をしているが、この意思表示は当初開示決定後になされたもので、「別段の意思表示」にはならない。

そうすると、結局本件では、調査報告書の開示決定の前に著作者から別段の意思表示がなされたことになるから、著作権法第 18 条第 3 項第 3 号の同意擬制の適用はないことになる。

著作権法第 18 条第 4 項第 3 号及び第 5 号の適用条件について

著作権法第 18 条第 4 項第 3 号及び第 5 号は、それぞれ、人の生命、健康、生活、又は財産を保護する必要性のある場合の義務的開示と、公益上特に必要がある場合の裁量的開示の場合には、著作者の公表権が及ばない旨規定している。

ところで同条項第 3 号及び第 5 号の適用条件として、条例に情報公開法第 13 条第 2 項及び第 3 項に該当する規定を設けていることが、まず要求されている（著作権法第 18 条第 4 項第 3 号かっこ書）。

情報公開法第 13 条第 2 項に相当する規定とは、開示情報に第三者に関する情報が記録されている場合、開示に先立ち、第三者に通知して、その意見書提出の機会を与える義務を課している規定である。

また、同法第 13 条第 3 項に相当する規定とは、著作者が開示決定を争う機会を確保するため、開示決定と開示の実施との間に 2 週間の期間を置かなければならないとする規定である。

ところが、沼津市条例第 10 条第 2 項は、意見書提出の機会を与える義務としては、第 7 条の裁量的開示の場合だけ規定されており、第 5 条第 2 号ただし書の場合を含んでいない。

また、条例第 11 条では、開示決定後「速やかに」開示を実施することが規定されているだけであり、著作物の開示に当たって、情報公開法第 13 条第 3 項のような 2 週間の期間設定がされていない。

このように、沼津市条例には情報公開法と著作権法との調整措置が導入されておらず、著作権法の要求する上記適用条件が整備されていない。

したがって、その余の点を判断するまでもなく、著作権法第 18 条第 4 項第 3 号及び第 5 号の適否を検討する前提に欠けることになる。

しかしながら、当審査会では、申立人が主張する以下の点についても、実質的に検討をする。

著作権法第 18 条第 4 項第 3 号に基づく条例第 5 条第 2 号ただし書の適用の是非について

上記のように、同条項は、公表不同意の法人著作物であっても、条例第 5 条第 2 号ただし書の「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情報」は、公表権が及ばない旨規定している。

調査報告書が、これに該当する情報であるかどうかの問題である。法

人情報に関し、上記の必要性が認められる情報とは、現在発生しているか、将来発生するであろうことが確実な人の生命、身体、財産などに対する危害を防止（拡大防止、再発防止を含む。）するために公開が必要な情報であると解される。

しかしながら、開示の理由に関する申立人の主張の趣旨は、沼津市の西武百貨店出店を前提とする基本設計料の支出（及び将来の実施設計料支出）が予算執行上適正を欠くとしているだけで、その主張自体からみると、申立人又は市民の生命、身体、財産等の危害を防止するための必要性を具体的に指摘しているとは言い難い。

したがって、調査報告書は、条例第5条第2項ただし書に該当する情報とはいえない。

著作権法第18条第4項第5号に基づく条例第7条の適用の是非について

著作権法第18条第4項第5号は、上記と同様に、当該情報が条例第7条の「裁量的開示」に当たる場合は、公表権が及ばない旨規定するものである。

ところで、条例第7条は、不開示情報であっても、実施機関が「公益上特に必要があると認めるときは」開示することができる旨規定している。

すなわち、裁量的開示は、条例第5条の規定により不開示理由があることを前提にしても、なお不開示により保護される利益を上回る公益上の必要性がある場合に、実施機関の高度な政治的判断に基づく裁量により開示ができるとするものであり、「公益上の必要性」の認定については実施機関の裁量を認めるものである。

したがって、当審査会による裁量的開示の適否の判断は、実施機関の行なった認定過程に裁量の範囲を超える著しい逸脱があったか否かという観点からなされるべきものと考ええる。

これに関する申立人の主張を検討するに、上記のとおり申立人は、沼津市の西武百貨店出店を前提とする基本設計料の支出（及び将来の実施設計料支出）が予算執行上適正を欠くとし、西武百貨店に対する指名過程を知るための資料として開示を求めているものの、その必要性としては、「指名に関する議事録が存在しないから」、また「説明責任に欠けるから」などとするだけで、それ以上に調査報告書の開示に関し、著作権者を保護すべき利益を上回る公益上の特段の必要性について具体的な主張や立証資料を提出していない。

したがって、当審査会としては、条例第7条にいう公益上の特段の必

要性を認めることはできないから、実施機関の裁量に著しい逸脱があったものということとはできないと考える。

(3) 結論

以上のとおりであるから、調査報告書は、条例第5条第6号の法令秘情報に該当するため、冒頭のとおり判断する。

(4) 付言

本件不服申立てに関する当審査会の判断は以上であるが、平成11年改正の著作権法と沼津市条例の問題点について付言する。

上記(2)で述べたとおり、沼津市条例は、情報公開法の制定に伴い、情報公開との調整のため、平成11年5月に改正された著作権法の規定の適用条件が未整備となっている。

現状のままでは、今後、同様の開示請求に際し、著作物に関する条例第5条第2号ただし書及び第7条の規定の適用の前提を欠くことになるので、改正著作権法が規定する趣旨に応ずる条例の整備を急ぐべきである。

6 審査会の処理経過

平成15年5月9日	審査諮問書の受理（平成15年度諮問第1号）
平成15年5月29日	実施機関からの理由説明書の受理
平成15年6月23日	不服申立人からの意見書の受理
平成15年6月27日	諮問の審査（第1回審査）
平成15年7月22日	不服申立人の口頭意見陳述、実施機関の意見聴取を実施（第2回審査）
平成15年8月27日	実施機関の意見聴取を実施（第3回審査）
平成15年9月16日	諮問の審査（第4回審査）
平成15年10月23日	実施機関の意見聴取、諮問の審査（第5回審査）
平成15年11月14日	諮問の審査（第6回審査）
平成15年12月22日	諮問の審査（第7回審査）
平成16年1月27日	諮問の審査及び答申の確定（第8回審査）

沼津市情報公開審査会

三 橋 良士明（会長）
細 沼 早希子（会長職務代理者）
坂 部 利 夫（委員）
一 杉 忠 利（委員）
柳 谷 淳 子（委員）