

【諮問第31号】

6 川公審査第9号

平成7年3月27日

川崎市長 高橋 清 様

川崎市公文書公開審査会

会 長 兼 子 仁

公文書閲覧等の一部非公開処分に関する不服申立てについて（答申）

平成6年2月25日付け5川土交第82の2で諮問のありました「東京湾横断道路株が川崎市に出資・増資を求めるに際して入手した総ての文書及び川崎市が東京湾横断道路株の株主の権利として入手した総ての文書の一部非公開の件」について、次のとおり答申します。

1 審査会の結論

川崎市（以下「市」という。）が株主として東京湾横断道路株式会社（以下「会社」という。）から取得した文書のうち、実施機関である川崎市長（以下「実施機関」という。）が一部公開とした、昭和63年・平成元年・同2年各年度の「第三者割当株式明細」のうちの「割当先・割当株式数」、平成5年度「第三者割当による新株式発行に関する取締役会決議のお知らせ」「新株式引受けのお願い」「新株式発行目論見書」のうちの「割当先・割当株式数」に記載の新株引受者情報のうち、会社が証券取引法（以下「証取法」という。）24条に基づいて作成された有価証券報告書（以下「報告書」という。）記載の平成5年11月26日現在の「大株主」については、公開すべきである。その余の部分は、非公開が妥当である。

2 不服申立ての趣旨及び経緯

不服申立人は、平成5年11月26日付けで川崎市情報公開条例（昭和59年川崎市条例第3号。以下「条例」という。）6条に基づき、市が株主として会社から取得した総ての文書、ことに会社が市に出資及び増資を求めるに際して提出した総ての文書の公開を求めた。実施機関は、同年12月14日付けで上記請求にかかる公文書の大部分を公開したが、増資の「割当先・割当株式数」に関する部分について、条例7条1項2号該当を理由に非公開としたため、不服申立人が不服申立てに及んだ。〔当審査会諮問31号事件〕

当審査会は、実施機関から平成6年4月12日付けで非公開理由説明書の、不服申立人から同年4月26日付けで意見書の各提出を受け、同年10月1日、不服申立人の口頭意見陳述及び実施機関の事情聴取をとり行った。

3 審査会の判断

会社は、証取法24条に基づいて作成された報告書の「会社の沿革」欄記載によれば、昭和61年5月7日制定された東京湾横断道路の建設に関する特別措置法（昭和61法45）を受けて東京湾横断道路（以下「横断道路」という。）の建設・管理を目的として昭和61年10月1日に設立され、昭和62年7月13日、日本道路公団（以下「公団」という。）との間に建設協定を締結して同法2条の「東京湾横断道路建設事業者」となり、同年8月1日に公団及び地方公共団体が出資し（同法4条）いわゆる第三セクターに移行したものである。さらに、会社作成パンフレット『東京湾横断道路』によれば、平成元年5月に横断道路起工式を行い、完成目標年次平成8年度に向けて目下工事中である。

不服申立人に公開済みの会社定款から明らかなように、会社設立時には発起人が1株を引受けた事実は認められるが、その後、報告書によれば、個人株主、1株株主は存在しない（たとえば第8期「報告書」4頁参照）し、増資を個人に割当てた事実が認められないため、以下では、非公開とされた第三者割当の「割当先・割当株式数」部分が、条例上の非公開理由である「法人情報」に該当するか否かを検討する。

なお、当審査会では、本件請求文書の公開の諾否に当たって、条例7条1項3号ウの「協力条項」該当性も論点になり得るとの心証を得た。その理由は、第1に会社への市の出資に関する事項（文書）が市政執行情報性を有し得ること、第2に会社が上記のよ

うな第三セクターであることから、「出資者」に公団及び他の地方公共団体も名を連ねている可能性があること、第3に会社の横断道路建設自体、国ないし公団の事業と見られることからである。しかし、実施機関は、理由説明書においても事情聴取においても、本件請求対象文書は会社の増資に関する「法人情報」であって「市政執行情報」には該当しないとの見解に立っていることを明らかにした。そこで当審査会では、「法人情報」性を判断する際の考慮要素にとどめ、この点の直接の検討を行わないこととした。

(1) 条例7条1項2号（「活動利益を害する」法人情報）該当性

本件不服申立て文書は、株主として市が会社から取得した文書である。そこで、本件文書の公開が、条例7条1項2号に該当するか否か、すなわち、本件文書が、会社の「活動利益を害することが明らか」な法人情報であるか否かを検討する必要がある。

不服申立人に公開済みの「会社の大株主の状況（平成5年3月31日現在）」及び会社の報告書から、不服申立人は、会社の大株主に関しては、「氏名又は名称、所有株式数、発行済み総数に対する所有株式数の割合」を知り得ている。そこで不服申立人は、本件請求対象文書における新株式の第三者「割当先、割当数」に関して、通常増資は過去の出資比率に応じて割当てる筈であり、大株主こそ株式の保有状況の非公開を望むだろうが、敢えて大株主を公開している以上は、その他の中小株主の情報も公開すべきであり、大株主については公開、他の株主については非公開というふうに株式数で公開・非公開を区別する質的差異や実質的理由は存在しない旨主張している。

これに対して実施機関は、商法上「株主名簿」は株主及び会社の債権者のみが閲覧又は謄写を請求することができる旨規定しており（263条2項）、本件不服申立人のような第三者には株式名簿情報は非公開となっている。他方、証取法24条1項3号により、会社は「報告書」を大蔵大臣に提出し、25条1項4号により、大蔵大臣は報告書を「公衆の縦覧」に供することになっている。この「報告書」に、大株主の氏名又は名称、住所、所有株式数、発行済み株式総数に対する所有株式数の割合が記載されている（たとえば会社の第8期報告書5頁）が、会社が増資を行う際、報告書において第三者割当増資の割当先は明示されていない（たとえば会社の第8期報告書23頁）。そこで、いわば「株主情報非公開原則」の例外的措置として、を根拠に「大株主」情報のみを不服申立人に公開したに過ぎないと主張する。

上記の商法や証取法において会社の株主・出資者情報をどの程度公開するかは、それぞれの法律の趣旨に照らして設けられた規定であると考えられる。商法263条2項は、現在の株主保護と会社との取引行為による債権者保護の観点に立つが、証取法24条、25条1項は、現在及び将来の潜在的「投資家」保護（1条の法目的参照）をはかるためであろう。これに対して、条例は、実施機関が取得した会社の「文書」についても「公開」の原則に立ちながらも、「情報公開原則」への例外としての会社なり出資者の「活動利益を害することが明らか」か否かを具体的に判断し、仮にそのような事情が存在すれば、例外的に非公開を可能とするものと考えられる。この判断に際しては、商法や証取法上の株主・出資者情報についての取扱いルールを完全に無視するものではないが、このような民事法上の取扱いルールと条例上の「活動利益を害する」か否かの判断とは、必ずしも直結するものではないと考えられる。そこで、本件文書の公開が会社の「活動利益を害する」か否か、より実質的な判断に立入る必要

があると考えられる。

本件文書が公開された場合に懸念される会社の「活動利益を害することが明らか」な可能性は、実施機関の主張等によれば、株主・出資者は、非公開を前提に従来増資を引受けており、公開によって出資引揚げや今後の増資要請の拒否も起こり得るため、会社の存立や会社の今後の事業遂行に支障が予測されること等である。

そこで当審査会は、これらの主張のうち、「活動利益を害することが明らか」か否かの最大の論点は、会社の今後の増資計画に支障を及ぼす危険性の有無にあると考える。まず第1に会社の増資の可能性ないし必要性の存否については、会社作成のパンフレット『東京湾横断道路』（平成6年6月）に記載された会社の「資金計画」によれば、最終出資金は900億円であるが、平成6年3月現在の資本金は『第8期報告書』によれば705億円余（2頁）であり、同年6月21日開催株主総会で決議された20万7848株、103億9240万円の「第三者割当増資による新株式発行」（同上23頁）を加えてもなお目標の900億円とは90億円余りの開きがあり、今後も増資が必要とされていることがうかがえる。第2に本件請求文書によって過去における第三者割当新株発行情報が公開されることによって、将来における会社の増資を「害する」か否かの点については、実施機関の主張に一応の合理性が認められる以上、当審査会としてはこれを認めざるを得ない。すなわち、非公開を前提にした第三者割当てが突如事前であれ事後であれ公開されるのは出資者には予測不可能なことであり、公開によって（出資引揚げはともかくとして少なくとも）出資者の今後の会社への投資決定に微妙な影響を与え、ひいては会社の将来の増資が当初目標を達成できない危険性を否定出来ないからである。

したがって少なくとも現時点での本件文書の公開は、会社の「活動利益を害することが明らか」と考えられる。

(2) 条例7条1項2号但書きウ（「公開することが公益上必要」）該当性

不服申立人は、本件文書公開が一步譲って「活動利益を害することが明らか」であっても、「会社」は単なる通常の株式会社ではなく、公団や地方公共団体の出資比率も高く、「公共企業」的色彩が強い会社であり、政官民癒着批判時代にあって、このような企業の株主構成は公開し、工事受注をめぐる疑惑との関連性に関しても、オープンな批判を可能にすべきであると主張する。しかし但書きウは、同但書きア又はイに準じるような情報を本来予定しているものであり、本件はこれに該当しないものと認められる。

（注） 条例7条1項2号但書きア「人の生命、身体又は健康を保護するため公開することが必要と認められる情報」

同但書きイ「市民の生活に影響を及ぼす法人等又は個人の違法又は著しく不当な行為に関する情報」

同但書きウ「ア又はイに掲げる情報に準ずる情報であって、公開することが公益上必要と認められるもの」

(3) 時限秘性（条例7条3項参照）

上述のように、本件請求文書を現時点で公開することは、会社の近未来の増資ひいては全体資金計画に悪影響を与えるので、認められない。しかし、少なくとも公開された「会社の大株主の状況(平成5年3月31日現在)」ないし報告書に記載された大株主に関しては、過去の報告書の各年次の情報をさかのぼることによって、過去の年次において引受けた増資額が判明することは自明であろう。したがって、その範囲で、本件請求対象文書の非公開部分の一部公開は十分可能であるし、実害もないと考えられる。

なお、不服申立人の願う「公共企業」活動の透明性の観点から、本件対象文書の「大株主」以外の他の出資者部分に関する情報について、一言付言しておきたい。

確かに「公共企業」的色彩が強い会社の情報は、単なる会社とは区別して株主情報を公開することに社会的要請が働くとの不服申立人主張も理解出来なくはない。ことに、もっぱら川崎市の出資にかかるとか、会社の事業がもっぱら川崎市域におけるものである場合には、問題を意識する余地があるように思われる。

しかし、第1に「疑惑解明」に関して言えば、会社の株主か否か、出資者か否かということと、工事受注の公正さとは必ずしも直結しない問題である。第2に本件会社及び本件会社の事業の特殊性を考慮する必要がある。つまりは1株主である1自治体限りの判断での公開が、逆に「公益」に反しないかという問題意識である。先に(1)で検討したように、本件文書の公開によって横断道路建設の事業主体である会社の増資計画ないし会社の全体的資金計画に影響を及ぼすということは、道路整備特別措置法によって横断道路建設を公団に許可した「国」の道路整備計画そのものを阻害することにつながる。無論、国が、情報公開を検討する中で、国ないし公団出資の公共企業の情報を積極的に公開する制度づくりによってその文脈の中で行われることは大いに歓迎すべきことである。しかし現時点の国の情報公開は、平成3年12月11日付「行政情報公開基準」によるもので、そこからは本件について特異な判断基準を導き出すことは出来ない状況にある。

しかしながら、将来、会社の工事が完了した時点はもちろんのこと、会社の全ての増資が完了した時点においては、当審査会が重視した「将来の資金計画を阻害する要因」は消え去り、いわば過去の出資にともなう株式所有関係に関する情報にとどまる。それを公開することが「活動利益を害する」蓋然性は格段に低下することは容易に想像出来よう。当審査会委員の間では、上記時点においては、本件文書全体が時限秘切れになり得るとの見解が有力であったことを付言しておきたい。