

答 申

第1 審査会の結論

実施機関の決定は妥当である。

第2 諮問事案の概要

1 行政文書の開示請求

審査請求人は、平成23年7月1日、奈良県情報公開条例（平成13年3月奈良県条例第38号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、奈良県警察本部長（以下「実施機関」という。）に対し、「奈良県〇〇署〇〇警部補がこれまでに告知した交通違反に関する全ての告知票（ただし、保存・保管年限を過ぎたものを除く）なお、違反行為の内容が確認できれば結構です。日時・場所等取締上支障となる情報や違反者氏名等個人に関する情報は不要です。」の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

2 実施機関の決定

平成23年7月14日、実施機関は、本件開示請求に係る文書（以下「本件行政文書」という。）を開示しない旨の行政文書不開示決定（以下「本件決定」という。）を行い、次の開示しない理由を付して、審査請求人に通知した。

開示しない理由

条例第10条に該当

本件開示請求は、特定の個人又は特定の事項を名指ししたものであることから、開示請求された行政文書の存否について回答すれば、条例第7条第2号に規定されている「不開示情報」を開示することとなるため

3 審査請求

審査請求人は、平成23年7月16日、本件決定を不服として、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第5条の規定に基づき、実施機関の上級行政庁である奈良県公安委員会（以下「諮問実施機関」という。）に対し、本件決定の取消しを求める審査請求を行った。

4 諮 問

平成23年7月29日、諮問実施機関は、条例第19条の規定に基づき、奈良県情報公開審査会（以下「当審査会」という。）に対して、当該審査請求に係る諮問を行った。

第3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

原処分を取り消し、「違反行為の内容」を開示せよとの裁決を求める。

2 審査請求の理由

審査請求人が、審査請求書及び意見書において主張している審査請求の理由は、おおむね次のとおりである。

(1) 審査請求書

実施機関が不開示決定とした理由は、一般的に存否応答拒否といわれ、開示請求に係る行政文書が存在するか否かを明らかにするだけで、特定個人の権利利益や公益を損なう事態が発生するのを防止しようとするためのものである。しかしながら、不開示理由として、『「不開示情報」を開示することとなる』と既に存否を明らかにしており、存否応答拒否を根拠とするのはその性質上、明らかな誤りである。また、開示請求した行政文書は、告知票の記載事項全てではなく、「違反行為の内容」のみであり、この情報から得られるのは、既に公表されている統計上の「項目名」と「件数」の単なる内訳でしかなく、特定の個人を指定した行政文書ではない。よって、当該特定個人の保護法益を何ら奪うものでもないことから、条例第7条第2号には該当するものではない。なお、行政文書の開示請求を行った趣旨は、当該警察官が交通違反告知において幼児用補助装置使用義務違反に係る免除規定を「存在しない。」と虚偽説明しており、開示された行政文書からその裏付けを行おうとするものであり、併せて不利益処分の救済手続に証拠として用いようとするものであるから、公益性の観点からも有用性が高く、公益性を損なう事態が発生することも予見できない。以上のことから、実施機関の行政文書不開示決定には理由がなく、不開示決定を取り消すべきである。

(2) 意見書

ア 警察職員の氏名の取扱いについて

警部補以下の階級にある警察官の氏名については、職務の性質上職員の私生活に影響を及ぼすおそれがあるためとして、慣行として公にされているとはいえないことを条例上の根拠として非開示としている。

この点、刑事犯行現場や交通規制等の現場において、警察官が逮捕や規制という直接かつ強制的な活動を行うことを職務としていることを鑑みると、警察官本人あるいはその家族の者が攻撃の対象とされるおそれがある点において警察職務の特殊性が認められることは当方も十分に理解できるものである。

しかし、一方で警部以上の階級にある警察官の氏名については、奈良県職員録に掲載されている個人情報あるいは、報道発表がなされている個人情報として条例第7条第2号ただし書アに規定する「慣行として公にされ」ている情報として開示しているものと解される。

階級制度が存在する警察組織において、職務上の命令権を有する上司がその権限に基づいて指揮・命令し、部下がその指示に従うことは警察職務遂行の適正化において、絶対的なものである。平成7年に発生した警察庁長官國松孝次氏が狙撃された事件でも分かるように、警部以上の階級にある警察官においてもその氏名を開示することにより私生活に及ぼすおそれがあることは明らかであるが、それにもかかわらず、警部以上の階級にある警察官の氏名を公表しているのは、私生活における危険性よりもその有する権限と責任を明らかにすることの方が法益の権衡上必要であるとして公表しているものと解される。

この点については、条例第1条に規定する「県の有するその諸活動を県民に説明する責務が全うされるようにする」とする目的と合致するものである。そうではないならば、行政庁たる実施機関に対する行政文書開示請求は、公にすることが予定されていない個人情報として、全て不開示とされ、条例の趣旨・目的が没却されてしまうことから明らかである。

ところで、当方が開示請求した告知票における告知者を見ると、「奈良県〇〇署警部補〇〇〇〇㊟」と記載されているものの、実施機関の氏名は記載されていない。ここで、交通違反における反則金納付制度を見た場合、告知者である警察官の告知に基づき、告知を受けた者が反則金を納付する制度であり、告知を受けた者は、警察官自身の名における告知によって不利益な取り扱いを受けている。一方で、実施機関は違反告知そのものについては、何らその権限を行使していないことが認められる。このことから、違反告知を形式的に見れば、告知を行った警察官が行政主体のために意思決定をし、対外的にこれを表示する権限を有している「行政庁」あるいはそれに準じる地位にあると認められることから、その有する権限と責任を明らかにするために、告知者である警察官の氏名等を表示することが法令の要請であると解される。

なお、違反告知が行政法上の委任であるならば、委任行政庁は、権限を失い、受任行政庁が自己の名において権限を行使することから、警察官の氏名は、条例第7条第2号ただし書アに規定する「慣行として公にされ」ている情報に該当することは言うまでもない。

イ 開示請求権の一般的性格について

警察官が法令に関する虚偽説明を行った上で不利益処分を行うことは、明らかな違法又は不当な行為であり、このような事案が発生したことを公表することは公益性の観点からも有用性が高く、公共の福祉の実現のためにも事案を公表することが奈良県警察本部には求められている。従って、当方の開示請求が公表の起因となることはあっても、処分に際しては、開示請求の理由や利用目的等の個別的事情は特段考慮する必要性はなく、開示することが公共の福祉の実現に必要な事案か否かの視点で判断すべきである。当方が開示されて得られる利益は、あくまでも公共の福祉の実現のために開示されたことに伴う、単なる反射的利益にすぎない。

以上のことから、奈良県警察本部は警察官が法令に関する虚偽説明を行ったという事案の重要性を鑑みて、今後、同一内容の行政文書開示請求があった場合、開示請求権の一般的性格を考慮し、利害関係者のみに開示することがないよう強く要請する。

ウ 条例第10条該当性について

アで述べたとおり、違反告知を行う警察官は、行政庁あるいはそれに準じる地位、又は受任行政庁であることから条例第10条には該当しない。

第4 諮問実施機関の説明要旨

諮問実施機関が、理由説明書等において説明している本件決定の理由は、おおむね次のとおりである。

1 警察職員の氏名の取扱いについて

行政文書に記載された個人情報が公務員である場合には、請求された情報がその職務に係るものであるときには、当該公務員の職及び職務内容は開示することとされているが、公務員の氏名については条例第7条第2号ただし書アの規定により、実施機関が慣行として公にしているかどうかにより開示するか否かを判断することになる。

奈良県警察においては、警部補以下の階級にある警察官及びそれに相当する職員の氏名については、犯罪捜査等に係る現場での活動が相当程度に予定されている職務の性質上、氏名が公にされると、職員の私生活に影響を及ぼすおそれがあるため、奈良県職員録にも掲載しておらず、人事異動の際にも報道発表がなされていない。このことから、警部補以下の階級にある警察官及びそれに相当する職員の氏名は、慣行として公にされているとはいえず、ただし書アに該当しないため開示していない。

2 開示請求権の一般的性格について

条例第5条に定める開示請求権制度は、何人に対しても等しく開示請求権を認めるものであり、開示請求者に対し、開示請求の理由や利用目的等の個人的事情を問わないものである。よって、開示請求者が誰であるか、又は開示請求者が開示請求に係る行政文書に記録されている情報やその作成者等と利害関係を有しているかなどの個別的事情は、当該行政文書の開示、不開示の判断に影響を及ぼすものではない。

3 条例第10条該当性について

条例第10条は、開示請求された行政文書の存否について回答すれば、不開示情報を開示することとなる場合には、開示請求を拒否することができることを定めたものである。

本件開示請求は、特定の個人を名指ししたうえで対象文書の開示を求めており、本件行政文書の存否を答えるだけで、特定の個人が実在するか否かを開示することになるものである。警部補以下の警察官の氏名は、条例第7条第2号に規定する個人に関する情報であって、同号ただし書アからウまでのいずれにも該当しない不開示情報である。

よって、本件対象文書が存在するか否かを答えるだけで、条例第7条第2号に規定する不開示情報を開示することとなるため、条例第10条により不開示決定を行ったものである。

4 結語

以上のことから、実施機関が行った本件処分は妥当なものであり、審査庁である公安委員会としては、本件決定について原処分維持が適切と考える。

第5 審査会の判断理由

当審査会は、本件事案について審査した結果、次のとおり判断する。

1 基本的な考え方

条例は、その第1条にあるように、県政に対する県民の理解と信頼を深め、県民の県政への参加を促進し、もって県民の知る権利への理解を深めつつ、県の有するその諸活動を県民に説明する責務が全うされるようにするとともに、公正で開かれた県民本位の県政を一層推進することを目的として制定されたものであり、その解釈・運用

に当たっては、県民の行政文書開示請求権を十分尊重する見地から行わなければならない。

しかし、この行政文書開示請求権も絶対的で無制限な権利ではなく、個人、法人等の権利利益や、公共の安全、公共の利益等も適切に保護すべき必要があり、開示しないことに合理的な理由がある情報を不開示情報として、条例第7条に規定している。これらの条例上不開示とされている情報については、条文の趣旨に沿って客観的に判断する必要がある。

したがって、当審査会は、原則開示の理念に照らし、本件行政文書が、不開示情報を規定する条例第7条各号に該当するかどうかを、その文理及び趣旨に従って判断するとともに、本件事案の内容に即し、個別、具体的に判断することとする。

2 存否応答拒否について

条例第10条は、「開示請求に対し、当該開示請求に係る行政文書が存在しているか否かを答えるだけで、不開示情報を開示することとなるときは、実施機関は、当該行政文書の存否を明らかにしないで、当該開示請求を拒否することができる。」と規定している。

開示請求に対しては、当該開示請求に係る行政文書の存否を明らかにした上で、存在している場合は開示又は不開示の決定をし、存在しない場合は存在しない旨の決定をすることが原則である。

しかし、本件開示請求のように、特定の個人の名を挙げて、当該個人の特定の個人情報記録された行政文書の開示請求があった場合には、行政文書に記録されている当該個人情報存在するが、不開示情報に該当するとして不開示決定をしたり、当該個人情報を記録した行政文書が存在しないとして不開示決定をすれば、当該個人情報の存否が明らかになってしまうが、これにより不開示情報を開示することになってしまう場合がある。

そこで、条例第10条は、その例外として、行政文書が存在するしないにかかわらず、開示請求された行政文書の存否について回答すれば、不開示情報を開示することとなる場合には、開示請求を拒否することができることを定めたものである。これは、開示請求に対する応答の例外的な取扱いを定めたものであることから、この規定を適用するに当たっては、行政文書の存否を明らかにするだけで、どのような内容の不開示情報を開示することとなるのか具体的に明らかにする必要がある。

3 本件行政文書について

本件行政文書は、特定の警察官がこれまでに告知した交通違反に関する全ての告知票である。

告知票とは、道路交通法（昭和35年法律第105号）第126条に基づき、警察官が、反則者があると認めるときに、「居所又は氏名が明らかでない」又は「逃亡するおそれがある」場合を除き、その者に対し、速やかに、反則行為となるべき事実の要旨及び当該反則行為が属する反則行為の種別並びにその者が反則金の納付に係る通告を受けるための出頭の期日及び場所を告知するための書面である。

4 本件行政文書の条例第10条該当性について

審査請求人は、存否応答拒否を根拠とする行政文書不開示決定には理由がなく、不開示決定を取り消すべきであると主張する。

これに対し、諮問実施機関は、本件行政文書の存否を答えるだけで、条例第7条第2号に規定する不開示情報を開示することになるため、条例第10条の規定により不開示決定した本件決定は妥当である旨主張しているため、以下検討する。

(1) 条例第7条第2号本文について

条例第7条第2号本文は、「個人に関する情報であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの」を原則として不開示とする旨規定している。

本件開示請求は、特定の個人の名を挙げて、かつ、当該特定の個人が警部補の階級にあるとの認識を示して行われたものであるため、本件行政文書の存否の事実を明らかにすれば、警部補の階級にある当該特定の個人が存在するか否かという情報（以下「本件存否情報」という。）を明らかにすることになる。

本件存否情報は、個人に関する情報であつて、特定の個人を識別することができる情報であり、条例第7条第2号本文に掲げる情報に該当する。

(2) 条例第7条第2号ただし書について

条例第7条第2号ただし書は、同号本文に該当する情報であっても、「ア 法令等の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」、「イ 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」、「ウ 当該個人が公務員等である場合において、当該情報とその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」のいずれかに該当する情報については、同号の不開示情報から除外することとしている。

公務員等の職務遂行に係る情報に含まれる当該公務員等の氏名については、公にした場合、公務員等の私生活等に影響を及ぼすおそれがあり得ることから、例外的に開示する情報とはしていない。しかし、県の職員の職務遂行に係る情報に含まれる氏名については、その性格上、公益性が強く、行政として県民の要望に応じて公にすることが予定されている情報と考えられるため、諮問実施機関及び実施機関の職員以外の県の職員の氏名については、奈良県職員録に掲載され、一般に頒布されている。さらに、人事異動の際には報道発表もされていることから、慣行として公にされているとして、当該職員の私生活等に影響を及ぼすおそれがある場合を除き、本号ただし書アに該当するとして、原則として開示されている。

しかし、警部補以下の階級にある警察官及びそれに相当する職員の氏名については、諮問実施機関の説明にあるように、犯罪捜査等に係る現場での活動が相当程度に予定されている職務の性質上、氏名が公にされると、職員の私生活に影響を及ぼすおそれがあるため、奈良県職員録にも掲載しておらず、人事異動の際にも報道発表がなされていないことが認められる。このことから、警察職員のうち、警部補以下の階級にある職員及びそれに相当する職員の氏名は、慣行として公にされているとは認められず、ただし書アに該当しない。

さらに、本件存否情報は、ただし書イ及びウのいずれにも該当しないことは明らかである。

(3) まとめ

以上のことから、本件存否情報は、条例第7条第2号に規定する不開示情報に該当する。したがって、本件開示請求については、本件行政文書の存否を答えるだけ

で、条例第7条第2号に規定する不開示情報を開示することになるため、条例第10条の規定により、当該行政文書の存否を明らかにしないで、本件開示請求を拒否すべきものと認められる。

5 審査請求人の主張について

審査請求人は、審査請求書及び意見書において、その他種々主張するが、いずれも当審査会の判断を左右するものでない。

6 結 論

以上の事実及び理由により、当審査会は「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 審査会の審査経過

当審査会の審査経過は、別紙のとおりである。

(別 紙)

審 査 会 の 審 査 経 過

年 月 日	審 査 経 過
平成23年 7月29日	・ 諮問実施機関から諮問を受けた。
平成23年 8月19日	・ 諮問実施機関から理由説明書の提出を受けた。
平成24年 3月16日 (第152回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成24年 5月15日 (第153回審査会)	・ 諮問実施機関から不開示理由等を聴取した。 ・ 事案の審議を行った。
平成24年 5月31日 (第154回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成24年 6月26日 (第155回審査会)	・ 答申案のとりまとめを行った。
平成24年 7月18日	・ 諮問実施機関に対して答申を行った。

(参 考)

本件答申に関与した委員

(五十音順・敬称略)

氏 名	役 職 名	備 考
いしぐろよしひこ 石黒 良彦	弁護士	会長代理
いしだ ひでじろう 石田 榮仁郎	近畿大学名誉教授（憲法）	
おんだ まさこ 音田 昌子	元読売新聞大阪本社編集委員	
ちはら みえこ 千原美重子	奈良大学教授（臨床心理学）	
みなみがわ あきひろ 南川 諦弘	大阪学院大学教授（行政法）、弁護士	会 長