

## 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25年8月19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、「平成25年8月8日付け奈公委第470号について、奈良県警察本部長が行った事実関係の調査内容が分かるもの」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25年8月30日、実施機関は、本件開示請求に対応する行政文書として、次の（1）開示する行政文書（以下「本件行政文書」という。）のとおり特定した上で、（2）開示しない部分を除いて開示する旨の行政文書の一部開示決定（以下「本件決定」という。）を行い、（3）開示しない理由を付して、審査請求人に通知した。

##### （1）開示する行政文書

公安委員会あて申出に対する調査結果

##### （2）開示しない部分

- ア 起案文書の件名の一部
- イ 調査結果報告の件名及び調査内容の一部
- ウ 申出に対する回答についての宛名、内容の一部

##### （3）開示しない理由

条例第7条第2号に該当

特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）又は、特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお、個人の権利利益を害するおそれがあるため

条例第7条第6号に該当

苦情・相談等の業務に関する情報であり、開示することにより、相談者との信頼関係を損なうとともに、相談の申出をちゅうちょするなど、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため

### 3 審査請求

審査請求人は、平成25年9月13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、条例第7条第6号に該当するとして非開示とした部分のうち、同条同号に該当しない部分の開示を求める審査請求を行った。

#### 4 諮問

平成25年9月26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

条例第7条第6号に該当するとして非開示とした部分のうち、同条同号に該当しない部分を開示するとの裁決を求める。

#### 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。

条例が規定する非開示理由として、「支障」の程度は名目的なものでは足りず実質的なものが要求され、「おそれ」の程度も単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が要求されるが、この件についての理由付記がされていない。

また、本件開示請求対象文書は、〇〇警察署〇〇警部補がチャイルドシート着用義務の除外規定に関して道路交通法令及び警察庁通達に反する説明を行った上で署名を求めた〇〇〇〇が疑われる事案に関連するものである。よって、奈良県情報公開条例第9条に規定する公益上の理由による裁量的開示も検討すべきである。

### 第4 諮問実施機関の説明要旨

諮問実施機関が、理由説明書及び口頭理由説明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 理由説明書

##### (1) 不開示とした理由

##### ア 条例第7条第2号該当性について

本件対象文書は市民が奈良県公安委員会に対して個人的に行った申出である。そのため、対象文書に記載されている申出や調査の内容、申出者への回答内容は全て申出者の個人情報であり、当該個人の権利利益を侵害するおそれがあるため不開示とした。

なお、文書の内容や性質上、条例第7条第2号本文に該当し、ただし書のいづれにも該当しないものである。

##### イ 条例第7条第6号該当性について

不開示とした部分には、申出内容やその調査に関する具体的な事実、奈良県公安委員会から申出者個人に宛てた回答内容が記載されている。警察に対して申出や相談等（以下「申出等」という。）を行う者は、一人ひとり様々な事情があり、申出等をすべきか否か逡巡した末に意を決して申し出ることも多い。

申出内容を開示することになると、相談者が警察へ申出等を行った事実が公になり、とりわけその内容が犯罪に関係する事案である場合、当該申出者が不当な圧力を受け、さらにはその生命、身体等が危険にさらされる等、その権利利益が著しく侵害されるおそれがある。

また、こうした申出等はその情報を公開することにより、秘密厳守を前提とした相談者との信頼関係を失うことになるとともに、今後相談を希望する者が自分の相談内容等も公になり、秘密にしたい事実が第三者に判明するのではないかなどといった不安を抱いて、警察へ相談等に行くことをちゅうちょしたり、本心を話さなくなることとなり、その結果犯罪等の情報が警察に伝わらなくなるおそれがある。

さらに、文書が公開されることが前提になると、申出等を受理した担当者はその内容や処理状況について、率直な判断や詳細な記述をすることが困難になり、もって警察として事案の処理に必要な正確な指示や情報の伝達・共有がなされなくなるなど、県民生活の安全に係る事案の解決等を目的とする警察相談業務の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれがある。

これらのことは条例第7条第6号に該当すると認められることから不開示としたものである。

なお、事実関係等の調査に関する判例によれば、「事実関係等に関する調査結果ないしその要旨は、本人及び関係者からの事情聴取を中心とする調査によって得られた情報に基づいて構成されているものであって、かかる調査結果ないし、その要旨を開示すれば、たとえ、だれがいかなる供述をしたかを明らかにしなくとも、その聴取内容等が秘密にされるとの前提で事情聴取に応じた本人及び関係者の信頼を裏切ることになるといわざるを得ない。」（東京地裁判決 平成10年11月12日 平成9年（行ウ）219号 公文書非開示決定取消請求事件。）と示されている。

## （2）不開示の理由説明について

審査請求人は、「奈良県情報公開条例が規定する非開示理由として、「支障」の程度は名目的なものでは足りず実質的なものが要求され、「おそれ」の程度も単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が要求されるが、この件についての理由付記がされていない。」と主張する。

奈良県情報公開条例の解釈運用基準では、「実施機関は、不開示事項のいずれに該当するかだけでなく、行政文書を開示することができない理由を、できる限り具体的かつ明確に記載しなければならない。単に条例上の根拠条項を示すだけでは足りず、開示請求者が拒否の理由を明確に認識しうるものであることが必要であると解されており、不開示情報の内容が明らかにならない限度において、どのような種類の情報が記録されているかを示すことになると考えられる。」とされている。

（1）のアで説明したとおり、本件調査に係る申出の内容やそれに対する調査結果、回答などは全て申出者の個人情報であり、不開示とした部分の記載内容に

ついて具体的に説明すると不開示情報の内容が明らかになることから、不開示部分の詳細な説明はできないものである。

判例では「公文書の非開示決定を通知する書面にその理由を付記すべきものとしているのは、非開示理由の有無について実施機関の恣意的な判断を防止し、公正妥当な開示非開示の判断を保障しようとするものであると同時に、非開示の理由を開示請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨をも考慮して規定されたものというべきである。このような条例の理由付記制度の趣旨にかんがみれば、公文書の非開示決定を通知する書面に付記すべき理由としては、単に非開示理由として列挙された条文を示すのみでは足りないが、これとともに、条文のうちの該当部分を示して理由を記載すれば足りるというべきである。」（奈良地裁判決 平成14年4月17日 平成10年（行ウ）第11号 奈良県懲戒文書非公開処分取消請求事件。）とされている。

### （3）条例第9条について

審査請求人は、「本件開示請求対象文書は、〇〇〇〇〇が疑われる事案に関連するものであることから、奈良県情報公開条例第9条に規定する公益上の理由による裁量的開示も検討すべきである。」と主張する。

しかし、情報公開条例は、開示請求の対象である行政文書が県民一般に公開されることを前提としており、開示・不開示の判断に当たって個人的な事情は考慮されないものである。対象文書は実施機関が個人からの申出を基に作成したものであり、第三者である開示請求者に対してその内容を開示することはできないことから、条例第9条に規定する公益上の理由による裁量的開示を検討する余地はない。

### （4）結語

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

## 2 口頭理由説明

警察に対する申出等は、申出等をされる方が、逡巡しつつ意を決して行うことも多く、そういった方々は申出等の内容が漏れてしまうことに不安を持っていると考えられることから、申出等の内容については秘匿にすることを前提として運用している。実施機関が一部でも個人の申出等の内容を開示すれば、加害者等からの報復をおそれてDV、ストーカー、児童虐待などの暴力事案の相談ができずに犯罪が潜在化したり、たとえ相談したとしても、詳細な言及を避けたりするなど、正確かつ詳細な事実の把握が困難になるおそれがある。

また、それぞれの申出等は、交通違反、交通事故、犯罪捜査、地域や家庭内でのめごとなど、申出者自身に関する何らかのトラブル等が原因となっていることが多く、そのこと自体が機微な個人情報といえる。

審査請求人は、条例第9条に基づく公益開示の裁量的開示を主張するが、本件決定により保護する利益と不開示とした情報を公にすることの公益上の必要性との比較衡量を行ったとしても、なお公にすることに公益上の必要性があるとは認められない。

いずれにしても、個別具体的で特殊な事情はなく、条例第9条に基づく裁量的開示を検討する必要は認められない。

## 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 本件行政文書について

実施機関は、県民等から実施機関に対する要望、意見、苦情、感謝、激励、情報提供、犯罪等による被害の未然防止に関する相談及び警察職員の職務執行に関する苦情の申出等（以下「要望等」という。）を受理している。

本件行政文書は、特定の要望等について、実施機関が行った調査の結果に係る諮問実施機関に対する報告案に係る起案である。

### 3 本件決定の妥当性について

#### (1) 条例第7条第6号及び第9条について

条例第7条第6号は、「県の機関又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であって」（前段）、「公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」（後段）を不開示情報とする旨規定している。

条例第9条は、「開示請求に係る行政文書に不開示情報（第7条第1号の情報を除く。）が記録されている場合であっても、公益上特に必要があると認めるとき」は、実施機関は、開示請求者に対し、当該行政文書を開示することができる旨規定している。

#### (2) 不開示情報該当性について

実施機関は、要望等の種類、受理日時、調査内容、調査結果に係る記述及び実施機関に対する要望等を行った者（以下「申出者」という。）への回答内容並びに申出者の氏名、住所及び連絡先について、条例第7条第2号及び同条第6号に該当す

るとして不開示としているのに対し、審査請求人は実施機関が第7条第6号に該当するとして非開示とした部分のうち、同号に該当しない部分の開示を求めている。

本件行政文書は、実施機関の職員が申出者の要望等に対応するために作成した文書であり、記載された情報は全て、実施機関の事務に関する情報であるため、条例第7条第6号前段に掲げる情報に該当する。

諮問実施機関は、本件不開示情報を公にすることが前提となると、今後、要望等を行おうとする者が要望等を行うことをちゅうちょし、犯罪等の情報の迅速な把握が困難となるなど、県民生活の安全に係る事案の解決等を目的とする実施機関の要望等に係る業務の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれがある旨主張している。

実施機関に対する要望等に係る情報は、実施機関の職務の性質上、申出者の個別具体的な実体験に基づく、犯罪等による被害に係る情報や地域での係争等、それ自身が申出者自身の利害、社会的評価、人格と密接に関わる機微な情報であると考えられる。このような本件不開示情報の性質を考慮すると、申出者は要望等に係る情報は公にされないことを期待しているものと考えるのが相当である。

したがって、本件不開示情報を公にした場合、実施機関と申出者との信頼関係が損なわれることとなり、今後、実施機関に対し要望等を行おうとする者が、要望等を行うことをちゅうちょするなど、県民生活の安全に係る事案の解決を目的とした実施機関の要望等に関する事務の公正かつ適切な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

これらのことから、要望等の種類、受理日時、調査内容、調査結果に係る記述及び申出者への回答内容並びに申出者の氏名、住所及び連絡先については、条例第7条第6号の不開示情報に該当する。

また、審査請求人は、本件行政文書について、〇〇〇〇〇が疑われる事案に関連するものであることから、条例第9条に基づく開示を検討すべきである旨主張している。この点、諮問実施機関は、行政文書開示請求における不開示情報該当性の判断に当たって個人的事情は考慮されるものではなく、本件不開示情報を開示する公益上の必要性と保護する利益とを比較衡量したとしても、開示することに公益上の必要性は認められない旨主張している。

そこで、当審査会が本件行政文書を見分したところ、本件不開示情報を開示することに、条例第7条第6号により保護する利益を上回る公益上の必要性があるとは認められなかった。

これらのことから、実施機関が条例第9条を適用して本件不開示部分を開示しなかったことについて、裁量権の逸脱又は濫用があったとは認められない。

### (3) 理由付記について

条例第11条第3項には、「開示請求に係る行政文書の全部を開示しない旨の決定又は一部を開示する旨の決定をしたときは、当該各項に規定する書面にその決定の理由を記載しなければならない。」と規定されているが、この規定は、不開示とする理由の有無について、行政の慎重かつ合理的な判断を確保するとともに、審査請求等に便宜を与える趣旨であると解される。

審査請求人は、条例第7条第6号に係る不開示部分の理由付記について、「支障」の程度は名目的なものでは足りず実質的なものが要求され、「おそれ」の程度も単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が要求されるが、これらの点についての理由付記がされていない旨主張している。

当審査会が、本件決定に係る行政文書一部開示決定通知書を見分したところ、開

示しない部分欄に、「起案文書の件名の一部」「調査結果報告の件名及び調査内容の一部」及び「申出に対する回答についての宛名、内容の一部」と不開示部分について相当程度具体的に記載され、開示しない理由欄に、「条例第7条第6号に該当」等、不開示とした根拠規定が掲げられるとともに、本件不開示情報の性質及び具体的な事務支障の内容が記載されていることが認められる。

理由付記の際には、不開示情報が明らかにならない限度において記載する必要があり、このことを考慮すると、本件決定における理由付記は、本件決定を取り消さなければならないほどの不備があるとはいえない。

#### **4 結 論**

以上の事実及び理由により、条例第7条第2号該当性を判断するまでもなく、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25年 9月26日	・ 諮問実施機関から諮問を受けた。
平成25年10月31日	・ 諮問実施機関から理由説明書の提出を受けた。
平成30年 8月29日 (第222回審査会)	・ 事案の審議を行った。 ・ 事案の併合を行った。
平成30年10月 5日 (第223回審査会)	・ 事案の審議を行った。 ・ 諮問実施機関から不開示理由等を聴取した。
平成30年10月26日 (第224回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成30年11月28日 (第225回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成30年12月27日 (第226回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成31年 1月31日 (第227回審査会)	・ 答申案のとりまとめを行った。
平成31年 2月25日	・ 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
いろめよしお 以呂免義雄	弁護士	会長代理
くぼ ひろこ 久保 博子	奈良女子大学研究院生活環境科学系 教授（住生活・住環境学）	
こたに まり 小谷 真理	同志社大学政策学部准教授（行政法）	
のだ たかし 野田 崇	関西学院大学法学部法律学科教授 （行政法）	会 長
ほそみみえこ 細見三英子	元産経新聞社記者	