

## 第1 審査会の結論

広島県警察本部長（以下「実施機関」という。）が本件審査請求の対象となった行政文書について、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定は、妥当である。

## 第2 審査請求に至る経緯

### 1 開示の請求

審査請求人は、平成30年3月6日、広島県情報公開条例（平成13年広島県条例第5号。以下「条例」という。）第6条の規定により、実施機関に対し、次の文書の開示の請求を行った。（以下（1）に係るものの請求を「本件請求1」、（2）に係るものの請求を「本件請求2」、（3）に係るものの請求を「本件請求3」といい、（1）から（3）までに係るものの請求を「本件請求」という。）

- (1) 「平成30年1月29日付・告発状」（以下「本件告発状」という。）に関して、内部における意思形成過程・経緯・合意形成過程等の分る一切の資料等、その意思形成過程・経緯・合意形成過程等において解釈・判断できる法的根拠・事由・規定・基準・規程等の分る一切の資料等
- (2) 「2018年2月22日付・《異議申立および再告発ならびに公開質問》」（以下「本件公開質問書」という。）に関して、内部における意思形成過程・経緯・合意形成過程等の分る一切の資料等、その意思形成過程・経緯・合意形成過程等において、解釈・判断における法的根拠・事由・規定・基準・規程等の分る一切の資料等
- (3) 「平成30年2月27日付・告発状の不受理決定について（通知）」（以下「本件不受理通知」という。）に関して、内部における意思形成過程・経緯・合意形成過程等の分る一切の資料等、その意思形成過程・経緯・合意形成等において解釈・判断できる法的根拠・事由・規定・基準・規程等の分る一切の資料等

なお、本件請求に係る開示請求書には、「《【三度目の告発】と【二度目の公開質問】および【情報公開請求・個人情報開示請求】》＝廿日市市・元市長・〇〇に対する刑事罰と名誉棄損および損害賠償請求等に関して＝」との表題が付せられており、開示請求者として、審査請求人の氏名とともに「告発人・請求人」と記載されていた。そして、本件告発状及び本件公開質問書に関する三度目の告発及び本件公開質問書に関する二度目の公開質問を行い、本件不受理通知に関する回答を求めるとともに、「情報公開請求あるいは個人情報開示請求」を行うことが記載されていた。

また、実施機関は、本件請求について形式上の不備があったため、平成30年3月12日に審査請求人に補正を求め、同月17日付けで審査請求人から補正書が提出された。

## 2 本件請求に対する決定

実施機関は、本件請求に対し、条例第7条第2項及び第13条の規定により、行政文書存否応答拒否の決定（以下「本件処分」という。）を行い、平成30年3月29日付けで審査請求人に通知した。

## 3 審査請求

審査請求人は、平成30年5月17日、本件処分を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定により、広島県公安委員会（以下「諮問実施機関」という。）に対し審査請求を行った。

### 第3 審査請求人の主張要旨

#### 1 審査請求の趣旨

- (1) 「《公開質問》に係る回答をし、資料提供等による説明責任を果たせ」とする裁決を求める。
- (2) 「行政文書存否応答拒否を取り消す」とする裁決を求める。
- (3) 上記(1)及び(2)の各事項を求めるに当たり、法的根拠ならびに論理的整合性のある、憲法にそう情報公開法・条例あるいは個人情報保護法・県条例ないしは行政手続法・条例等の規定に当てはめての裁決を求める。いずれも、請求人の「公文書の所有権」と「知る権利」ないしは「情報へのアクセス権」などの保障となす運営と運用をはかるべきとする裁決を求める。

#### 2 審査請求の理由

審査請求人が、審査請求書及び反論書で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。

公開質問においては回答・対応もなく、告発内容においては問題をはぐらかし、元市長・〇〇に対する公開質問事項ないしは告発事項として多岐にわたり事件性を捜査・検証するよう請求したにもかかわらず、県議・〇〇だけの問題（ビラの窃盗・家宅侵入等）にすり替え、本件処分として存否応答拒否あるいは部分開示をなしている。

本件処分は、憲法規定にそう情報公開法・県条例と個人情報保護条例ないしは行政手続法・県条例など法運用・法手続における解釈・運用を誤り、無効かつ不当で違法な判断である。

実施機関は、行政文書存否応答拒否とする理由として、「本件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、個人に関する情報が明らかになるため」としているが、審査請求人は、公文書の情報公開請求を求めているのであり、個人に関する情報が明らかになるように求めているのではない。個人に関する情報は、黒塗りをするなど公開しないこともできるはずで、この理由には正当性・合理性・法理性はない。

行政文書存否応答拒否あるいは自己情報部分開示決定の態様・類型からみた場

合、なぜ行政文書存否応答拒否なのか、なぜ自己情報部分開示決定なのか、など請求事項に係る情報作成・内実・手続に対して理解と納得できず、請求人の公文書の請求権（公文書は「国民」・市域住民の財産である、など）、知る権利（情報を知ることによって表現活動によって権力の恣意・横暴等を抑制させる、など）、アクセス権（情報作成の手続・内容等の透明性をはかる、など）を侵害しているとみる。

審査請求人は、行政文書存否応答拒否とする理由に係り、理解と納得のできないことを一般的にみると、①客観的不存在とするなら、捜査活動・検証作業に瑕疵・不作為があり、会議が開催させない・文書の作成のない・作成されていても隠蔽している・破棄している・文書は作成されていないことにする、など不信・疑念・疑惑が生じる。②法的不存在とするなら、本件のように「個人に関する情報」とする理由とするが、根本的な法解釈・法改定ならびに公開上・手続き上の問題として法制度上の課題があるとみる。

「本件審査請求においては、法的根拠と論理性・妥当性・法理性の論拠・論証があり適切・有効である」との裁決を求める。

審査請求人は、数度にわたり、告発内容と公開質問事項を含めての情報公開請求、個人情報開示請求としてきたが、被請求人の対応に瑕疵・問題等があり、理由において論理性・妥当性・法理性もなく、不正・不当・不適である。

本件処分は、憲法の規定する知る権利を侵害し、行政手続上にも瑕疵・問題等があり、さらに情報公開法・条例上にも違背している。

実施機関による弁明書に記載された「事件の経緯」において、情報公開請求・個人情報開示請求への対応・法的根拠に基づく手続と意思形成過程等が為されているか否かが明らかにされていない。

実施機関は、開示請求の内容を、「次の3つの事項に係る」と限定をし、保有個人情報について開示請求に対応・法的手続きが為されているが、情報公開請求とする内容における対応・法的根拠に基づく手続と意思形成過程等が明らかにされていない。

廿日市警察・刑事課・〇〇名による手書きの「2/19付書類の送付を受け取りましたが、電話で説明いたしましたとお受け取りしませんので返送させていただきます。」とした“処分”における内部での対応・法的根拠に基づく手続と意思形成過程等が不明であり、個人・〇〇名による解釈・判断によるものとみるが、そうであるか否かの分る対応・法的手続きと意思形成過程等が明らかにされていない。

本件不受理通知も対応・法的根拠に基づく手続と意思形成過程等も不明である。

本件請求に対する実施機関による補正通知において、行政文書開示請求についての意思確認として、「…開示請求の内容とし、それぞれ行政文書開示請求及び自己情報開示請求を行う旨の申出ですが…特定の個人が行った告発事実に関する行政文書については、告発人の個人情報となるため、当該文書を対象とする行政文書開示請求がなされた場合、個人情報であることを理由に文書の存否を含めて答えられません。」としている。この解釈・判断・対応に関しても意味不明で

あり、その対応・法的根拠に基づく手続と意思形成過程等が明らかにできていない瑕疵・問題があるとみる。この場合、告発人の個人情報（例えば個人名・住所など個人を特定できる情報）を隠し部分開示とすることもできるし、個人による情報公開請求事項にあつては公文書扱いとなり、公文書情報公開請求に応じることもできるとみる。

本件請求は、その対応・意思形成過程・経緯・合意形成過程等において解釈・判断をした法的根拠・事由・規定・基準・規程等の分る一切の資料等とする公文書情報公開請求をしているのであり、個人情報であることを理由とする公文書不開示とすることは、不作為による法的逸脱行為ないしは不法行為であるとみる。

実施機関の説明する、本件処分の経過における解釈・判断に瑕疵・問題等があり、上記同様に不作為・法的逸脱行為・不法行為であるとみる。

とりわけ、「当該告発の内容は、やはり被告発人を特定する根拠が明らかではなく、犯罪事実の特定もされておらず、告発として直ちに受理できるものではなかったため、廿日市警察署は、審査請求人へ連絡し、当該告発状の原本を返送した。」とする行為にあつては、それぞれの段階におけるそれぞれの手続にあつて、警察内部における、その対応・意思形成過程・経緯・合意形成過程等において、それぞれの解釈・判断した法的根拠・事由、それぞれの規定・基準・規程・規則等の分る一切の資料とする公文書情報公開請求としているのであり、対応における瑕疵・問題があり不作為・法的逸脱行為・不法行為であるとみる。

また、存否応答拒否制度についての実施機関の説明について、解釈・判断の瑕疵・問題等がある。「…しかし、開示請求の対象となる行政文書の内容のよっては、存在しているか否かを答えるだけで、不開示情報を開示した場合と同様に、個人の利益などを侵害することがあり得る。」としていることに係り、審査請求人の個人情報開示請求における事案において、「…個人の利益などを侵害することがあり得る」とした中であつて、具体的な対応における法的根拠に基づく意思形成過程等が明らかにされていない。

そもそも「存否応答拒否制度について」とする解釈・判断における瑕疵・問題がある。審査請求人は、行政機関の保有する個人情報について、情報公開請求・個人情報開示請求（行政個人情報保護法12条1項）としており、対応・存否応答拒否としたことに係り、侵害事実があるとする法的根拠のある手続に基づく意思形成過程等を明らかにしていないとみる。

不開示とした理由の実施機関の解釈・判断にも瑕疵・問題等がある。実施機関の弁明書による「対象行政文書の存在の有無について回答することは、つまり、本件開示請求者が廿日市警察者に対して刑事告発をしているか否かを回答することとなる。」とする解釈・判断にあつては、審査請求人が既述しているような反論・意見をみれば瑕疵・問題等があることは明らかである。情報公開請求・個人情報開示請求に対して、個人情報開示請求には対応できているものの情報公開請求・「対象行政文書の存在の有無」に係り対応できていないということである。どちらも被告発人を名宛として告発し、請求してきたことでもあり、「対象行政

文書の存在の有無について回答する」ことを求めることに留まっているものではない。個人情報開示請求からも「廿日市警察署に対して刑事告発をしているか否かを回答」の意思形成過程等を求めていると反論・意見をするのである。選択として、部分開示もあり得るといえる。廿日市警察署・担当者がこの解釈・判断を為すに至る、つまり、審査請求人には対象公文書の存在の有無さえ知らせないことから生じる、利益の侵害と被告発人への利益の獲得との比較考量をした法的根拠と論理性・妥当性・法理性のある論拠とした意思形成過程等が明らかになっていないとみる。

実施機関の弁明書による「…対象行政文書の存在を明らかにすることは、条例第10条第2号に該当する非開示情を開示することとなり、条例により保護されるべき利益を損なうこととなる…」とする解釈・判断にあっても、上記のような瑕疵・問題等があると言える。端的に言う、告発人の個人情報を護るか、被告発人の個人情報を守るかとなるのではないかと、そこで、告発人と被告発人の基本的人権を守護する個人情報保護制度のあり方を探る、あるいは、告発人と被告発人のどちらの利益も損なうことのない・基本的人権を侵害することのない個人情報保護法・条例となり得ているか、などの視点から法的根拠と論理性・正当性・法理性のある論拠のある意思形成過程等を示すべきではないか。あまりにも個人情報保護法・条例に重きを置いた解釈・判断であり、瑕疵・問題等があるとみる。

結論として、実施機関による弁明書は、法的根拠もなく論理性・妥当性・法理性のある論拠もないので、本件審査請求は、適切・有効であるとの裁決を求める。

#### 第4 実施機関の説明要旨

諮問実施機関が、当審査会に提出した実施機関の弁明書で説明する本件処分を行った理由は、おおむね次のとおりである。

本件請求の内容は、いずれも本件請求に係る開示請求者が告発人となり廿日市警察署に対して行った刑事告発事実に関するものである。そのため、対象行政文書の存在の有無について回答することは、つまり、当該開示請求者が廿日市警察署に対して刑事告発をしているか否かを回答することとなる。

また、特定の個人の刑事告発事実の有無については、当該告発人の個人識別情報であることから、対象行政文書の存在を明らかにすることは、条例第10条第2号に該当する非開示情報を開示することとなり、条例により保護されるべき利益を損なうこととなると認められたため、条例第13条の規定により、対象行政文書の存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定をしたものである。

審査請求人は、本件処分に関し「『公文書の情報公開請求を求めているのであり「個人に関する情報」は、“黒塗り”をするなどで公開しないこともできるはず、この理由には正当性・合理性・法理性はない」と主張している。しかしながら、本件処分は、前記のとおり、対象行政文書の存否を明らかにすることにより条例で保護する不開示情報を開示することとなるため、条例第13条を適用しているものである。

## 第5 審査会の判断

### 1 本件請求について

本件請求は、本件告発状、本件公開質問書及び本件不受理通知について、実施機関の内部における意思形成過程等がわかる資料等の開示を求めるものである。

実施機関は、本件請求は、特定の個人による刑事告発事実に関するものであるため、本件請求の対象となる文書の存否を答えるだけで条例第10条第2号の不開示情報を開示することとなるとして、条例第13条の規定に基づき行政文書の存否を明らかにせずに本件請求を拒否した。

### 2 本件処分の妥当性について

#### (1) 存否応答拒否制度について

条例第13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、保護されるべき利益を損なうこととなるときは、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を回答し、存在しない場合は存在しない旨を回答することが原則である。しかし、行政文書の内容によっては、存在しているか否かを答えるだけで不開示情報を開示した場合と同様に、個人や法人等の権利利益を侵害したり、県の機関又は国等の機関が行う事務事業に支障を及ぼしたりすることがある。そこで、条例第13条は、行政文書の存否を明らかにしないで、開示請求を拒否することができる場合を例外的に規定しているものである。

また、「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、保護されるべき利益を損なうこととなるとき」とは、開示請求に係る行政文書の存否自体を明らかにすることにより、本来、条例第10条の不開示情報の規定により保護すべき利益が害されることとなる場合をいうものである。

#### (2) 存否応答拒否処分の妥当性について

条例第10条第2号では、個人に関する情報であって、特定の個人が識別されるものを原則不開示としつつ、同号ただし書のいずれかに該当する情報については、開示しなければならない旨規定している。

実施機関は、本件請求の対象となる行政文書が存在するか否かを明らかにするだけで、同号に規定する不開示情報を開示することと同様の不利益が当該特定の個人に生じることとなるとして本件処分を行ったため、以下、その妥当性について検討する。

本件請求の開示請求書において、開示請求者の氏名の前に「告発人・請求人」と記載されていること、本件告発状及び本件公開質問書に対する実施機関の対応に瑕疵があるため、三度目の告発及び二度目の公開質問を行う旨記載されて

いることから、開示請求者は、いずれも開示請求者自身が実施機関に対して提出したと主張している本件告発状及び本件公開質問書に係る文書を請求しているものと推認される。

また、本件請求の開示請求書において、本件不受理通知の記載内容に疑義がある旨記載されていることから、開示請求者は、開示請求者が実施機関から受け取ったと主張している本件不受理通知に係る文書を請求しているものと推認される。

そうすると、本件請求に係る行政文書が存在するか否かを答えることは、特定の個人が、実施機関に対して特定日に告発状や公開質問等に関する書面を提出しているか否か、また、実施機関から告発状が不受理である旨通知されているか否かを明らかにすることと同じであり、このことは、条例第10条第2号の不開示情報に該当する情報を明らかにする場合と同様に、当該特定の個人の権利利益を侵害することになるものと認められる。

そして、当該情報については、慣行として公にされ、又は公にされることが予定されている情報とは認められないから、同号ただし書イに該当するものと認められず、かつ、同号ただし書ロ及びハに該当するものとも認められない。

なお、条例に基づく情報公開制度においては、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、不開示情報に該当するか否かの判断に当たっても、開示請求者が誰であるかは考慮されない。すなわち、自己情報の開示制度と異なり、開示請求者本人による請求という事情は考慮されない。

したがって、実施機関が本件請求について、条例第13条の規定により本件処分を行ったことは、妥当である。

### **3 審査請求人のその他の主張について**

審査請求人は、その他種々主張するが、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

### **4 結論**

よって、当審査会は、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

## **第6 審査会の処理経過**

当審査会の処理経過は、別記のとおりである。

別 記

審 査 会 の 処 理 経 過

年 月 日	処 理 内 容
30. 8. 31	・ 諮問を受けた。
30. 11. 19 (平成 30 年度第 8 回第 2 部会)	・ 諮問の審議を行った。
30. 12. 17 (平成 30 年度第 9 回第 2 部会)	・ 諮問の審議を行った。
31. 2. 22 (平成 30 年度第 11 回第 2 部会)	・ 諮問の審議を行った。

参 考

答申に関与した委員 (50 音順)

【第 2 部会】

兒 玉 浩 生	弁護士
日 山 恵 美	広島大学大学院教授
山 田 健 吾 ( 部 会 長 )	広島修道大学教授