

大阪府情報公開審査会答申（大公審第 382 号）

〔 特定個人に係る行政文書公開請求拒否決定審査請求事案 〕

（答申日 令和 5 年 5 月 15 日）

第一 審査会の結論

諮問実施機関（大阪府公安委員会）の判断は妥当である。

第二 審査請求に至る経過

1 開示請求

令和 3 年 3 月 23 日付けで、審査請求人は、大阪府情報公開条例（平成 11 年大阪府条例第 39 条。以下「条例」という。）第 6 条の規定により、大阪府知事（以下「実施機関」という。）に対し、以下の内容についての行政文書公開請求を行った。

（行政文書公開請求（以下「本件請求」という。）の内容）

平成 30 年 9 月 8 日以降、住吉警察署（住所：大阪市住吉区東粉浜 3 丁目 28 番 3 号）及び東警察署（住所：大阪市中央区本町 1 丁目 3 番 18 号）で作成された、〇〇氏（住所：〇〇〇〇）に関する一切の行政文書。右行政文書作成に関わった警察官の「氏名」・当時と現在の官職名・所属警察署」（右行政文書ごとに、関わった警察官の「氏名」・当時と現在の「官職名・所属警察署」を開示されたい。）。

※この他、「申立書」、及び〇〇氏の身分証明書を添付。

2 本件決定

令和 3 年 4 月 6 日付けで、実施機関は、条例第 13 条第 2 項の規定により、本件請求について、公開請求拒否決定（以下「本件決定」という。）を行い、次のとおり行政文書の存否を明らかにしないで公開請求を拒否する理由を付して、審査請求人に通知した。

（行政文書の存否を明らかにしない理由）

本件請求は、特定の個人が特定の警察署で取扱いを受けたことを前提として、特定個人に関して作成された行政文書の公開を求める請求である。

本件請求に係る行政文書が存在しているか否かを答えることは、特定の個人が特定の警察署で取扱いを受けたか否かに関する情報を明らかにするものであって、個人のプライバシーに関する情報を公にすることになる。

したがって、本件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、条例第 9 条第 1 号に該当する情報を公開することとなるため、同条例第 12 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、本件請求を拒否する。

3 審査請求

令和3年5月6日付けで、審査請求人は、本件決定を不服として、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、諮問実施機関に対して、審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

第三 審査請求の趣旨

公開請求拒否決定の取消しを求める。

第四 審査請求人の主張の要旨

1 反論書における主張

以下、審査請求人が提出した原文のとおり引用。

第1 事実の概要

1, 私、〇〇たる審査請求人以下、「審査請求人」という。は、令和3年3月23日付で処分庁に対し、大阪府情報公開条例（以下、「条例」という。）第6条の規定に基づき、以下の内容で行政文書公開請求（以下、「本件請求」という。）を行った。

平成30年9月8日以降、住吉警察署（住所：大阪市住吉区東粉浜3丁目28番3号）及び東警察署（住所：大阪市中央区本町1丁目3番18号）で作成された、〇〇氏（住所：〇〇〇〇〇）（以下、「許諾者」という。）に関する一切の行政文書。右行政文書作成に関わった警察官の「氏名」・当時と現在の官職名・所属警察署」（右行政文書ごとに、関わった警察官の「氏名」・当時と現在の「官職名・所属警察署」を開示されたい。）。

※この他、「申立書」、及び許諾者の身分証明書を添付。

2, かつ、本件請求と一体の文書とわかるために割印（日本行政書士会連合会へ登録済の職印）を押した「申立書」（以下、本件「申立書」という。）、及び許諾者の身分証明書（個人番号カード）を送付した。

本件「申立書」の内容は、以下の通りである。

申立書

令和3年3月23日

大阪府警本部長 殿

【申請人】

(住所) 〇〇〇〇〇

(氏名) 〇〇

私は、上記の者に対して、身分証明書を添付の上、下記の情報開示を許諾します（以下、「本件許諾」という。）。

【許諾事項】

令和3年3月23日付、大阪府情報公開条例に基づく、上記申請人の申請における、平成30年9月8日以降に、住吉警察署（住所：大阪市住吉区東粉浜3丁目28番3号）及び東警察署（住所：大阪市中央区本町1丁目3番18号）で作成された、

私、〇〇に関する一切の個人に関する情報。

【許諾者】

(住所) 〇〇〇〇〇

(氏名) 〇〇 印 (本人の署名、及び捺印あり)

(以上、3枚の文書については、「反論書」の後に添付。) (添付省略)

3, 処分庁は、令和3年4月6日、条例第13条第2項の規定により、条例第9条第1号、及び条例第12条を根拠として公開請求拒否決定(大阪府警察本部指令(府民)第61号(以下「本件処分」という。))を行った。

これに対して審査請求人は、本件処分は失当だとして、令和3年5月6日付けで行政不服審査法第19条に基づき、審査請求書を(以下、「本件審査請求」という。)大阪府公安委員会宛てに提出した。

第2 情報公開制度と憲法上の「知る権利」について

知る権利の憲法上の根拠として、次の諸点をあげることができる。

1, 国民主権(ないし住民自治)の原理

知る権利の根拠としてまず国民主権の原理(前文第1文)があげられている。主催者としての国民は選挙を通じて代表者を国会に送る権限を有している。この権限を適切に行使するためだけから言っても、国民は日常的に国政に関する情報を入手しうる機会をもたねばならない。また、主催者たることの意味は、数年に一度の選挙の機会に選挙権を行使することにつきるものでないことは言うまでもない。日常ふだんに、国政を監視し、さまざまな手段をつうじて、国政につき発言し、その方向づけや内容に一定の影響を与えるべく努めることも主催者たる者の権限である。その際、国政を認識し、これについての意見を表明する前提として、国民には情報が与えられていなければならない。それゆえ、国民主権の原理は、国政に関して国民が知る権利を有していることを当然の前提としていると言える。

また、自治体の住民の参政権についていえば、憲法が議会の議員のみならず自治体の長の直接選挙を規定しており(法律レベルで見れば、地方自治法は住民が直接政治に関与するさまざまな権利を認めている)、自治体と住民との関係は国と国民の関係以上に密接であり、憲法92条以下による住民自治の原理の採用は住民が自治体の行政に関する情報について知る権利をもっていることを当然の前提にするものだといえる。

2, 憲法21条(表現の自由)

知る権利は表現の自由を保障する憲法21条によって保障された権利でもある。表現の自由の意義は、各人に「いいたいこと」を言わせるという個人主義的意義につきない。表現の自由は、真理とか公共善を探求するのに不可欠である。また、コミュニケーションは、「送り手」と「受け手」の存在によってはじめて成立するから、表現の自由は「『送り手』と『受けて』の双方から成り立つコミュニケーションの自由」なのである。

世界人権宣言19条には、表現の自由は「情報および思想を求め、受け、かつ、伝える自

由をふくむ」との言葉がある。また、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約 19 条 2 は、表現の自由は「国境とのかかわりなく、あらゆる種類の情報及び考えを求め、受け及び伝える自由を含む。」と規定している。これらの条項は、情報を受ける自由を表現の自由を含めている。

3, 13 条（幸福追求権）

知的・文化的な欲求を充足させることは各人の幸福追求のために不可欠であることはあらためて言うまでもない。それゆえ、知的・文化的な欲求を充足するための知る権利は、幸福追求権に根拠をもつ人権だといえる。

4, 25 条（生存権）

知る権利は、憲法 25 条によっても根拠づけられている。同条は「健康で文化的な最低限度の生活を営む」権利を保障しているが、ここにいう「健康で文化的な最低限度の生活」にとって、知識・情報を受けることは不可欠であるから、知る権利は、生存権を確保するために欠くことのできないものであるといえる。

5, 以上の経緯により、「条例」附則において「情報の公開は、府民の府政への信頼を確保し、生活の向上をめざす基礎的な条件であり、民主主義の活性化のために不可欠なものである」として、条例第 1 条では「府民の府政への参加をより一層推進し、府政の公正な運営を確保し、府民の生活の保護及び利便の増進を図るとともに、個人の尊厳を確保し、もって府民の府政への信頼を深め、府民の福祉の増進に寄与することを目的とする」規定されるに至ったものと解する。

第 3 許諾者の承諾と違法性の成否

1, プライバシー（権）とは、私生活をみだりに公開されないという法的保障ないし権利であり、憲法 13 条によって保障されるものと解する。

他方で、許諾者が承諾を与えていた場合には、もはや埒外となり、当該承諾の範囲につき、プライバシー（権）は解除されるものと解する。

更に、許諾者が、審査請求人に明確な許諾の意思を有している場合、このような意思決定をする権利は、人格権（憲法 13 条）の一内容として尊重されるべきである。そして、許諾者が、人生観たる信念から、審査請求人に自身についての情報を公開しても構わないとの固い意思を有している場合には、許諾者自身の意思決定にゆだねるべきだと解するのが相当である。

そして、許諾者の意思を尊重しなかった場合には、許諾者の意思決定の権利を奪ったものといわざるを得ず、違法性を帯びるものと解する。

2, そこで、許諾者の意思について検討する。

許諾者は、審査請求人に対して、本件許諾たる自己に関わる情報の公開を許諾する証として本件「申立書」に対し、署名、及び捺印をして、かつ、身分証明書の複写の提出にまで同意している。

従って、許諾者は、審査請求人への許諾が、許諾者の固い意思に基づいてなされたものと評価できる。

第4「弁明書」の検討

1, 条例第9条第1号について

本条号は、公開してはならない行政文書として、次のように規定している。

「個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、特定の個人が識別され得るもの（以下「個人識別情報」という。）のうち、一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められるもの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もの」とする。

この点、本条号は①「一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められるもの」、及び②「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もの」を非公開の行政文書と規定しているにすぎない。

即ち、本条号は、憲法第21条2項前段「検閲は、これをしてはならない」のごとく、「絶対的禁止」を規定している条文ではなく、本件許諾が上記①、及び②の何れにもあたらなければ、本条号は適用されないものと解する。

そこで、許諾者の意思を検討すると、許諾者は、審査請求人に対して、本件「申立書」に対し、署名、及び捺印をして、かつ、身分証明書の複写の提出にまで同意している。

そうだとすれば、「一般に他人に知られたくないと望むことが正当である」（上記①）にはあたらない。

また、許諾者は、審査請求人が行政書士だと認識している。

この点、行政書士法12条は、「秘密を守る義務として行政書士は、正当な理由がなく、その業務上取り扱った事項について知り得た秘密を漏らしてはならない。行政書士でなくなつた後も、また同様とする」旨規定する。

更に、「弁明書（1）条例第9条第1号について」では、許諾者が承諾した場合における、「条例」や本条号が、本件処分にどのような影響を及ぼすのかについて、全く検討されていない。

従って、「なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」（上記②）にもあたらないものと解する。

以上より、条例第9条1号を根拠として、本件処分を行ったのは失当である。

2, 条例第12条について

条例第12条は、行政文書の存否に関する情報として「公開請求に対し、当該公開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、第10条第1項各号又は第2項各号に掲げる情報を公開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、当該公開請求を拒否することができる」旨規定する。

即ち、処分庁は、行政文書が存在しているか否かを答えるだけで「行政文書の（部分）」

公開」にあたるから、公開できないと主張する。

この点、「弁明書」では、「公開請求に係る行政文書の存否を明らかにするだけで条例第8条及び第9条に規定する適用除外事項によって保護される利益が害されることとなる場合には、例外的に公開請求に係る行政文書の存否自体を明らかにしないで公開請求を拒否することができる旨を定めたものであり、安易な運用は行政文書公開制度の趣旨を損なうことになりかねないが、請求が特定の個人名を示して行うものであったり、探索的な請求がなされた場合など、当該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適用除外事項に該当する情報を公開することとなる場合には、行政文書の存否を明らかにしないで公開請求を拒否することができるものである」と主張する。

そこで、本件処分が「例外的に」適用され、「行政文書の存否を明らかにしないで公開請求を拒否することができる」のか否かについて検討する。

許諾者は、審査請求人に対して、本件許諾たる自己に関わる情報の公開を許諾する証として本件「申立書」に対し、署名、及び捺印をして、かつ、身分証明書の複写の提出にまで同意している。

従って、許諾者は、審査請求人への許諾が、許諾者の固い意思に基づいてなされたものと評価できる。

また「弁明書（2）条例第12条について」以下を読んでも、許諾者が承諾した場合における、「条例」や本条号が、本件処分にどのような影響を及ぼすのかについて、一行も検討されていない。

そうだとすれば、「例外的に」「行政文書の存否を明らかにしないで公開請求を拒否することができる」として本条を適用する理由はないものと解する。

以上より、条例第12条を根拠として、本件処分を行ったのは失当である。

第5 結論

よって、本件処分は、審査請求人の「知る権利」（憲法前文第1文、13条、21条1項、25条、92条、条例附則、及び条例第1条）のみならず、許諾者の意思をも考慮・配慮を一切検討されていないものであって、これを自己決定権と呼べるか否かはともかく、少なくとも許諾者の人格権（憲法13条）にも違背した、違憲・無効な処分であり、審査請求人の請求する一切の情報開示を求める。

2 意見書における主張

以下、審査請求人が提出した原文のとおり引用。

第一章 審査庁が実施した「口頭意見陳述」について

第1 行政不服審査法と大阪府情報公開条例との適用関係

1、行政不服審査法第31条本文（以下、「行審法」という。）は、「審査請求人又は参加人の申立てがあった場合には、審理員は、当該申立てをした者・・・に口頭で審査請求に係る事件に関する意見を述べる機会を与えなければならない」と規定する。

一方、大阪府情報公開条例第19条の4（審理員による審理手続に関する規定の適用除外。以下、「条例」という。）は、「公開決定等又は公開請求に係る不作為に係る審査

請求については、行政不服審査法・・・第9条第1項本文の規定は、適用しない」と規定している。

更に、行審法第9条第1項本文（審理員）は「第4条又は他の法律若しくは条例の規定により審査請求がされた行政庁（第14条の規定により引継ぎを受けた行政庁を含む。以下「審査庁」という。）は、審査庁に所属する職員（第17条に規定する名簿を作成した場合にあっては、当該名簿に記載されている者）のうちから第3節に規定する審理手続（この節に規定する手続を含む。）を行う者を指名するとともに、その旨を審査請求人及び処分庁等（審査庁以外の処分庁等に限る。）に通知しなければならない」と規定する。

従って、条例における審査請求では、審理員制度は適用されず、現に、行審法第9条第1項本文に規定する、審理員を指名した旨の通知も一切なかった。そのため、審査請求人は、口頭意見陳述の主宰者は「大阪府公安委員（会）」だと考えていた。

2、令和3年11月19日、口頭意見陳述の当日を迎える。

いつまでたっても大阪府公安委員会（以下、「委員会」という。）委員が来ないため、「公安委員は来るのですか？」と、この後、“審理員”を務める警察職員（以下、「A」という。）にきいたが、「今から来ますから」旨言うものの、結局来なかった。

当該「口頭意見陳述」は予め公務員の中から選ばれたと称する“審理員”Aの主宰で実施され（隣にもう1名が座っている）、処分庁の職員、委員会の事務を担当する警察職員、そして審査請求人が出席して開催された。最後に、Aは「この結果については、公安委員会へ報告する」と言い、終了した。

3、そのため、翌20日、「適法な『口頭意見陳述』の開催を求めます」と題する書面を委員会各委員の所属組織宛へ送付した（乙1、2 添付省略）。

同年12月8日、委員会から回答があり、「行政不服審査法等の各規定に基づき審理を行っているところであり」と、いかなる法律構成によって「口頭意見陳述」を実施したのかについての説明はなかった（乙3 添付省略）。

そこで、同年12月13日付で、委員会委員長の事務所宛に、「公開質問書」を送付した（乙4、5 添付省略）。

しかし、委員会委員長からの回答はなく、同22日付で委員会から回答があり、「行政不服審査法等の各規定に基づき、必要な審理を適正に行っているところです」と、再び、いかなる法律構成で実施したのかについて一言も触れていなかった（乙6 添付省略）。

翌23日付で、審査請求人は「諮問通知書」の送付を受け、審理が大阪府情報公開審査会（条例第20条第1項。以下、「審査会」という。）へ移ることになる。

4、本年5月25日、委員会委員長は弁護士でもあることから、審査請求人は懲戒請求を提起した。

第2 大阪府公安委員会委員長のした「弁明」の検討

1、「大阪府公安委員会」名の書面と委員会委員の意思表示

委員会委員長はじめ各委員会委員が、大阪府警察本部（以下、「本部」という。）職員同様、本部へ登庁するわけではない。「大阪府公安委員会」名で書面が発出されたとしても、必ずしも、書面の作成にあたり、委員会の各委員が関与ないし意思が反映しているとは限らないのは承知している。

しかし、適法な「口頭意見陳述」を求める書面（乙1 添付省略）は、委員会委員各々の所属組織宛に、「公開質問書」（乙4 添付省略）は委員会委員長の事務所へ直送している。

それ故、名宛人本人が回答することなく、「大阪府公安委員会」名で書面を審査請求人へ送付された場合でも、委員会委員長はじめ、各委員が承認の下に書面が作成されたもの、即ち、委員会委員長、及び各委員会委員が自ら回答したものと同視できるものと解する。このことは、「公安委員会定例会議において審議した結果を回答したもの」（乙6 添付省略）として、委員会委員長はじめ委員会委員の総意だと認めている。

2、まず、委員会委員長は以下の通り弁明している（乙7 添付省略）。

「大阪府公安委員会は、行政不服審査法第9条第1項第3号所定の地方自治法第138条の4第1項に規定する『委員会』に該当し、行政不服審査法第9条第1項ただし書きにより審理員の指名を要しないこととされている。そして、同法第9条第4項は、審査庁が第1項各号に掲げる機関である場合等において、同法第31条に定める口頭意見陳述の手続につき、審査（本件の場合、大阪府公安委員会）は必要であると認めるときは、その職員に第31条第1項の規定による審査請求人の意見の陳述を聴かせること（など）』が出来ると規定している。要するに、審理庁である公安委員会は不服審理手続を審理員に行わせることが出来ず公安委員会が自ら実施しなければならないが、口頭意見陳述手続の陳述聴取等、行政不服審査法第9条第4項所定の事項は、公安委員会が直々にする必要はなく、必要に応じてその職員にさせることが出来ることが明定されているのである。本件の口頭意見陳述の聴取に関し、大阪府公安委員会は行政不服審査事務取扱規定第3条（審理手続を行わせる職員の氏名）第1項の規定に基づき、大阪府公安委員会事務局職員の中から特定の職員を指名し、同職員が本件の口頭意見陳述を聴取したものである。指名された職員の肩書が『審理員』と表示されているのは、単なる便宜的な記載であるにすぎない。行政不服審査法第9条第4項は、審査庁が第1項各号に掲げる機関である場合等において、同法第31条に定める口頭意見陳述の手続につき、審査庁は必要であると認めるときは、その職員に第31条第1項の規定による審査請求人の意見陳述を聴かせることなどが出来ると規定しているところ、当該職員の呼称を指定する規定はどこにも存在しない。そこで大阪府公安委員会においては、平成28年の行政不服審査法改正以来、当該職員の呼称について口頭意見陳述手続を規定している同法第31条所定の『審理員』という表示を、便宜上、使用してきた。ただ、それだけのことである（以下『法律構成』という。また、下線は審査請求代理人による（以下同じ）。）。

次に、審査請求人が委員会委員長を含む委員会委員の所属組織宛に送付した（乙1 添付省略）本文は、次の通りである。

「私は、令和3年11月19日、大阪府警察本部において『口頭意見陳述』なるものに出席しました。しかし、来庁した当初より、『審理員制度は採用しないのではないか？』また、『公安委員は来るのですか？』と私を案内した警察職員にきいても、『今から来ますから』と言いつつ、結局来ませんでした。当該『口頭意見陳述』は、予め公務員の中から選ばれたと自称する『審理員』の主宰で実施され（隣にもう一名が座っている）、処分庁の職員、公安委員会の事務局員だと称する者、そして私が出席して開催されました。最後に、『この結果については、公安委員会へ報告する』と言い、終了しました。私は、おかしいと思い、改めて条文を読み返しました。明確に『審理員』は採用しないとされています。『口頭意見陳述』の主宰者は、大阪府公安委員会ではないのですか。適法な『口頭意見陳述』を、至急、開催することを求めます」。

更に、委員会委員長に対して送付した「公開質問書」（乙4 添付省略）に対する、委員会名の回答（乙6 添付省略）（抜粋）は以下の通りである。

「令和3年12月13日付けのあなたから『大阪府公安委員会委員長 高瀬桂子』宛に送付された『公開質問書』と題する文書を拝見しました。令和3年12月8日付け、阪公委第129号（以下『阪公委第129号』という。）については、同日開催した公安委員会定例会議において審議した結果を回答したものです。阪公委第129号においても御連絡しているとおり、あなたから令和3年5月6日付けで提起された審査請求については、行政不服審査法等の各規定に基づき、必要な審理を適正に行っているところではあります」。

3、委員会委員長は、「法律構成」が正しく、審査請求人の主張は誤りであり、「口頭意見陳述」は適法・適正に行われたと主張したいものと解される。

しかし、委員会の対応は、次の3点で問題がある。

(一) 審査請求人は「来庁した当初より、『審理員制度は採用しないのではないか？』また、『公安委員は来るのですか？』と私を案内した警察職員にきいても、『今から来ますから』と言いつつ、結局来ませんでした」と文書で訴えている。

つまり、口頭意見陳述を実施した警察職員が、「法律構成」によれば来るはずのない委員会委員を、「今から来ますから」と返答しているのである。

このことは、当該警察職員が審査請求人に対して、虚偽の説明をしたか、あるいは「口頭意見陳述」が「法律構成」の通り実施されていないことを表している。これは「口頭意見陳述」の適法性にかかわる重大な問題である。

「法律構成」を委員会委員長自身が正しく理解していても仕方がない。「口頭意見陳述」の実施は委員会を担当する警察職員である。そうすると、かような審査請求人と警察職員とのやり取りについて、委員会委員長が会議で質問を發したという弁明を読み取ろうと試みたが、「議決書」の「第3対象会員の弁明」（乙7 添付省略）からは「公安委員会は、不服審査請求案件について審議会や審査会に『遅滞なく時間すること』が義務付けられている（大阪府情報公開条例第20条第1項柱書、大阪府個人情報保護条例第35条第1項柱書）、公安委員会として、所定の諮問を行うのは当然のこと」「公安委員会の議決は、各委員のそれぞれの判断に基づいて為されている」以外に、かかる言及は一言も窺い知ることができない。

(二) また、委員会委員長が『法律構成』に基づき正しく実施したのか」旨の質問を会議で発したのであれば、その後に審査請求人に送付された文書には、審査請求人の疑問を晴らすべく、多少とも反映されていると考えるのが自然である。しかし、「行政不服審査法等の各規定に基づき、必要な審理を適正に行っているところです」（乙6 添付省略）との一般論に終始しており、かような質問も委員会委員長は発していないものと解する。

この点、委員会の定例会議の開催概要は委員会ホームページより入手することができる（乙10 添付省略）。そこには【委員発言要旨】も書かれている。

そして、乙6号証では「令和3年12月8日付け・・・開催した公安委員会定例会議において審議した結果を回答したもの」とある。そこで、審査請求人が提起した、先述「口頭意見陳述」に関して、本部委員会担当警察職員（以下、「担当職員」という。）から同会議への報告は、乙10号証3頁「2 報告事項（3）」がこれにあたる。しかし、かかる報告事項について、委員会委員からの発言は一言もない。

(三) 委員会委員長は「本件の口頭意見陳述の聴取に関し、大阪府公安委員会は行政不服審査事務取扱規定第3条（審理手続きを行わせる職員の指名）第1項の規定に基づき、大阪府公安委員会事務局職員の中から特定の職員を指名し、同職員が本件の口頭意見陳述を聴取したものである」とも弁明する。

まず「大阪府公安委員会事務局職員」であるが、当該職員は、「本部一般職員」（乙8 添付省略）であって、委員会が独自に職員を採用して構成された事務局職員ではない。

しかも、「大阪府公安委員会事務局」は、「本部監察室訴訟第三係」が担っている（乙8、9 添付省略。大阪府警察組織規則第20条（4））。

審査請求人のした、情報公開にかかる請求の処分庁は、大阪府警察本部長である（乙12 添付省略。参考：乙11 添付省略。以下、「本部長」という。）。

本部長は、大阪府警察警察職員（官）に対して、「大阪府警察庁舎管理規定」（昭和62年6月19日 本部訓令第20号）や「大阪府警察遺失物取扱規定」（平成19年11月30日 本部訓令第32号）など、大阪府警察組織の広範な分野に訓令等を発出している。

ここに訓令とは、上級庁が下級庁および職員に対して発する、職務遂行・職限行使等に関して指図する命令である。従って、かかる訓令には、大阪府警全職員・警察官が拘束される一方、内部規範にすぎないため、国民・府民は拘束されない。

これらのことから、「大阪府公安委員会事務局職員の中から特定の職員を指名し、同職員が本件の口頭意見陳述を聴取」することは、口頭意見陳述において、処分庁と審査請求人が相対する中で、“処分庁の職員”が「審理員」となり、意見を聴取することである。もっと明瞭に言えば、“本部長＝処分庁”の指揮命令下にある“本部職員＝委員会事務局職員＝処分庁の職員”が、委員会委員にかわり、意見陳述の聴取を行わせたことになる。このような下で、公平・公正な審査請求の実現できたとは、どうてい考えられない。

にもかかわらず、「平成28年の行政不服審査法改正以来・・・『審理員』という表示を、便宜上、使用してきた。ただ、それだけのことである」と述べて、処分庁の職員に口頭意見陳述の聴取をさせることの問題点に考えを巡らすことなく実施したことは、審査請求制度を没却することであり、許されない。

4、令和3年11月19日実施の「口頭意見陳述」は、委員会委員自身が口頭意見陳述の聴取をする以外、選択肢はなかったのである。

委員会委員長は、「本件の口頭意見陳述の聴取に関し、大阪府公安委員会は行政不服審査事務取扱規定第3条（審理手続きを行わせる職員の指名）第1項の規定に基づき」、審理手続きを行わせる職員の指名が可能だとしても、大阪府公安委員会には、処分庁＝本部長の指揮命令下から独立した職員が存在しない。それ故、委員会委員自らが口頭意見陳述の聴取を行う必要があると判断しなければならない。

委員会委員長はじめ各委員会委員は、審査請求において、審査庁の職員ではなく、“処分庁の職員”が口頭意見陳述の聴取を行ったという、異常性を認識しなかったのか。

言うまでもなく、審査請求人にした本部長による「決定」に対して、大阪府警下の全職員・警察官が、組織論上「異」を唱えたり、まして、審査請求人の立場にたつことなど、考えられない。

5、処分庁自身も、本部組織内部に「本部監察室訴訟第三係」を設置して、本部職員たる“処分庁の職員”が「口頭意見陳述」の聴取をはじめ、平常の委員会業務を担っていたことは承知のことと評価できる。

6、小括

以上から、公平・公正な審理請求が実現できたとは、とうてい考えられない。本審査請求においては審査請求制度を没却する違法があったと評価できる。

審査請求の審理過程に、直接、処分庁の職員がかかわり、処分庁自身もそのことを認識していた以上、貴審議会においては、審査請求人の求める「全部開示」を答申することが、将来の審査請求制度の公平・公正さを担保する上でも重要だと解する。

第二章 処分庁提出の「弁明書」について

第1 事実の概要

1、審査請求人は、令和3年3月23日付で処分庁に対し、条例第6条の規定に基づき、以下の内容で行政文書公開請求（以下、「本件請求」という。）を行った。

平成30年9月8日以降、住吉警察署（住所：大阪市住吉区東粉浜3丁目28番3号）及び東警察署（住所：大阪市中央区本町1丁目3番18号）で作成された、〇〇氏（住所：〇〇〇〇〇）に関する一切の行政文書。右行政文書作成に関わった警察官の「氏名」・当時と現在の官職名・所属警察署」（右行政文書ごとに、関わった警察官の「氏名」・当時と現在の「官職名・所属警察署」を開示されたい。）。

※この他、「申立書」、及び許諾者の身分証明書を添付。

2、かつ、本件請求と一体の文書とわかるために割印（日本行政書士会連合会へ登録済の職印）を押した「申立書」（以下、本件「申立書」という。）、及び許諾者の身分証明書（個人番号カード）を送付した（乙13 添付省略）。

「申立書」の内容は、以下の通りである。

申立書

令和3年3月23日

大阪府警察本部長 殿

【申請人】

(住所) ○○○○○

(氏名) ○○

私は、上記の者に対して、身分証明書を添付の上、下記の情報開示を許諾します。

【許諾事項】

令和3年3月23日付、大阪府情報公開条例に基づく、上記申請人の申請における、平成30年9月8日以降に、住吉警察署（住所：大阪市住吉区東粉浜3丁目28番3号）及び東警察署（住所：大阪市中央区本町1丁目3番18号）で作成された、私、○○に関する一切の個人に関する情報。（以下、「本件許諾」という。）

【許諾者】

(住所) ○○○○○

(氏名) ○○ 印（本人の署名、及び捺印あり）

3、処分庁は、令和3年4月6日、条例第13条第2項の規定により、条例第9条第1号、及び条例第12条を根拠として公開請求拒否決定（大阪府警察本部指令（府民）第61号。（以下「本件処分」という。）を行った（乙12 添付省略）。

これに対して審査請求人は、本件処分は失当だとして、令和3年5月6日付けで行審法第19条に基づき、審査請求書（以下、「本件審査請求」という。）を委員会宛てに提出した。

第2 情報公開制度と憲法上の「知る権利」について

知る権利の憲法上の根拠として、次の諸点をあげることができる。

1、国民主権（ないし住民自治）の原理

知る権利の根拠としてまず国民主権の原理（前文第1文）があげられている。主権者としての国民は選挙を通じて代表者を国会に送る権限を有している。この権限を適切に行使するためだけから言っても、国民は日常的に国政に関する情報を入手しうる機会をもたねばならない。また、主権者たることの意味は、数年に一度の選挙の機会に選挙権を行使することにつきるものでないことは言うまでもない。日常ふだんに、国政を監視し、さまざまな手段をつうじて、国政につき発言し、その方向づけや内容に一定の影響を与えるべく努めることも主権者たる者の権限である。その際、国政を認識し、これについての意見を表明する前提として、国民には情報が与えられていなければならない。それゆえ、国民主権の原理は、国政に関して国民が知る権利を有していることを当然の前提としていると言える。

また、自治体の住民の参政権についていえば、憲法が議会の議員のみならず自治体の長の直接選挙を規定しており（法律レベルで見れば、地方自治法は住民が直接政治に関与す

るさまざまな権利を認めている)、自治体と住民との関係は国と国民の関係以上に密接であり、憲法 92 条以下による住民自治の原理の採用は住民が自治体の行政に関する情報について知る権利をもっていることを当然の前提にするものだといえる。

2、憲法 21 条（表現の自由）

知る権利は表現の自由を保障する憲法第 21 条によって保障された権利でもある。表現の自由の意義は、各人に「いいたいこと」を言わせるという個人主義的意義につきない。表現の自由は、真理とか公共善を探求するのに不可欠である。また、コミュニケーションは、「送り手」と「受け手」の存在によってはじめて成立するから、表現の自由は「『送り手』と『受け手』の双方から成り立つコミュニケーションの自由」なのである。

世界人権宣言 19 条には、表現の自由は「情報および思想を求め、受け、かつ、伝える自由をふくむ」との言葉がある。また、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約 19 条 2 は、表現の自由は「国境とのかかわりなく、あらゆる種類の情報及び考えを求め、受け及び伝える自由を含む。」と規定している。これらの条項は、情報を受ける自由を表現の自由を含めている。

3、13 条（幸福追求権）

知的・文化的な欲求を充足させることは各人の幸福追求のために不可欠であることはあらためて言うまでもない。それゆえ、知的・文化的な欲求を充足するための知る権利は、幸福追求権に根拠をもつ人権だといえる。

4、25 条（生存権）

知る権利は、憲法第 25 条によっても根拠づけられている。同条は「健康で文化的な最低限度の生活を営む」権利を保障しているが、ここにいう「健康で文化的な最低限度の生活」にとって、知識・情報を受けることは不可欠であるから、知る権利は、生存権を確保するために欠くことのできないものであるといえる。

5、以上の経緯により、条例附則において「情報の公開は、府民の府政への信頼を確保し、生活の向上をめざす基礎的な条件であり、民主主義の活性化のために不可欠なものである」として、条例第 1 条では「府民の府政への参加をより一層推進し、府政の公正な運営を確保し、府民の生活の保護及び利便の増進を図るとともに、個人の尊厳を確保し、もって府民の府政への信頼を深め、府民の福祉の増進に寄与することを目的とする」規定されるに至ったものと解する。

第 3 許諾者の承諾と違法性の成否

1、プライバシー（権）とは、私生活をみだりに公開されないという法的保障ないし権利であり、憲法第 13 条によって保障されるものと解する。

他方で、許諾者が承諾を与えていた場合には、もはや埒外となり、当該承諾の範囲につき、プライバシー（権）は解除されるものと解する。

更に、許諾者が、審査請求人に明確な許諾の意思を有している場合、このような意思決定をする権利（自己決定権）は、人格権（憲法 13 条）の一内容として尊重されるべきである。そして、許諾者が、人生観たる信念から、審査請求人に自身についての情報を公開しても構わないとの固い意思を有している場合には、許諾者自身の意思決定にゆだねるべきだと解するのが相当である。

そして、許諾者の意思を尊重しなかった場合には、許諾者の意思決定の権利を奪ったものといわざるを得ず、違法性を帯びるものと解する。

2、そこで、許諾者の意思について検討する。

許諾者は、審査請求人に対して、本件許諾たる自己に関わる情報の公開を許諾する証として本件「申立書」に対し、署名、及び捺印をして、かつ、身分証明書の複写の提出にまで同意している。

従って、許諾者は、審査請求人への許諾が、許諾者の固い意思に基づいてなされたものと評価できる。

第4 「弁明書」全般にわたる問題点の検討

1、個人情報部分開示決定に関する令和3年5月6日付審査請求事件（以下、「甲事件」という。）について

ところで、審査請求人は、許諾者の代理人として、甲事件の審査請求代理人を務めている。甲事件にかかる処分庁の「弁明書」（乙 16 添付省略、以下、「甲弁明書」という。）に触れる前に、まず、大阪府個人情報保護条例（以下、「保護条例」という。）について触れる。

2、保護条例第 13 条第 1 号は、開示してはならない個人情報として「開示請求をした者（前条第 2 項の規定により、代理人が本人に代わって開示請求をする場合にあっては、当該本人をいう。以下「開示請求者」という。）以外の者に関する個人情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められるもの又は開示請求者以外の特定の個人を識別することはできないが、開示することにより、なお開示請求者以外の個人の権利利益を害するおそれがある情報を含むもの」と規定する。

3、この点につき、「甲弁明書」では、本条号の趣旨として次のように述べている。

保護条例「第 13 条第 1 号は、開示請求に係る個人情報、開示請求をした者（以下「開示請求者」という。）以外の者に関する個人情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められるもの又は開示請求者以外の特定の個人を識別することはできないが、開示することにより、なお開示請求者以外の個人の権利利益を害するおそれがある情報を含むものに該当するものであるときは、当該個人情報を開示してはならない旨規定している。なお、『一般に他人に知られたいと望むことが正当と認められるもの』とは、一般的に社会通念上、他

人に知られることを望まないものをいい、『一般に他人に知られたいと望むことが正当と認められるもの』に該当せず、公開することができる情報の例としては、次のものがある。

- ア 何人でも法令の規定により、閲覧できる情報（閲覧を利害関係人等のみ認めているもの及び法令の規定では何人とされていても、現に制限されているものは含まない。）
- イ 個人が公表することについて了承し、又は公表することを前提として提供した情報
- ウ 個人が自主的に公表した資料等から他人が誰でも知り得る情報
- エ 従来から慣行上公開しており、かつ、今後公開しても、それが一般に他人に知られたいと望むことが正当と認められる情報でないことが確実であるもの
- オ 専ら個人の資格で事業活動に従事する専門職の当該職務に関する情報
- カ サービスの内容や性格から氏名等を明らかにして職務に従事する者の当該職務に関する情報
- キ 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もの
- ク 公務員の職務に関連する情報

また、『開示請求者以外の特定の個人を識別することはできないが、開示することにより、なお開示請求者以外の個人の権利利益を害するおそれがある情報を含むもの』とは、氏名や住所等の個人識別情報を除いても、開示することにより開示請求者以外の個人の権利利益を害するおそれがある情報をいう。これは、カルテ、反省文等の個人の人格と密接に関連する情報や未公表の研究論文等開示すれば財産権等を害するおそれがある情報等について、個人識別性がなくとも本人の同意なく第三者に流通させることは適切でないことから、非開示とするものである。

5、「甲弁明書」との矛盾点

本件は、審査請求人が、行政文書公開請求者の「情報公開請求書」に、請求対象者となる本人の許諾のある書名、及び本人確認書類を添付した上で、かかる請求をした事案である。（乙 13 添付省略）。

しかし、本件「弁明書」（乙 14 添付省略）には、これらについての検討が一言もなされていない。

「弁明書」では、条例第 9 条第 1 号を根拠に「一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められる情報」にあたるとして、公開条例第 12 条「当該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適用除外事項に該当する情報を公開することとなる場合には、行政文書の存否を明らかにしないで公開請求を拒否することができる」として、処分庁は審査請求人に対して、当該処分を決定している（乙 12 添付省略）。

しかし、本件「弁明書」（乙 14 添付省略）には、これらについての検討が一言もなされていない。

「弁明書」では、条例第 9 条第 1 号を根拠に「一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められる情報」にあたるとして、公開条例第 12 条「当該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適用除外事項に該当する情報を公開するこ

となる場合には、行政文書の存否を明らかにしないで公開請求を拒否することができる」として、処分庁は審査請求人に対して、当該処分を決定している（乙12 添付省略）

しかし、大阪府が令和3年6月に作成した「大阪府情報公開条例 解釈運用基準」（乙15 添付省略）によると、公開条例第9条第1号の解説「43頁『4』（2）」には、「『一般に他人に知られたいと望むことが正当と認められるもの』に該当せず、公開することができる情報の例としては、次のものが考えられる。」として、そのひとつに、「個人が公表することについて了承し、又は公表することを前提として提供した情報」と明記されている。

つまり、「甲弁明書（4頁、第3「1」（1）イ）においては、開示請求者以外の個人情報 は基本的に非開示だが、「個人が公表することについて了承・・・した情報」は例外であると、処分庁自身が開示を認めつつ、本件「弁明書」では一切触れていないのである。

これらを鑑みると、処分庁の（存否を明らかにしないことを含む広義の）非公開決定をするにあたり論理に一貫性がないばかりか、非公開文書にしたいがために、恣意的に解釈を運用していると解することができる。

5、小括

処分庁は、「一般に他人に知られたいと望むことが正当と認められる情報」の例外として「甲弁明書」では「個人が公表することについて了承・・・した情報」を認めておきながら、本件「弁明書」では、右の検討を一切することなく行政文書の存否を明らかにしない決定をした。

このことは、処分庁が“公開拒否ありき”で条文解釈を恣意的に使い分け、運用していることを示す事実である。

この1点からも、処分庁の主張を全て排斥して、審査請求人の一切の請求を認容する答申をすることが、審査請求制度の公平・公正さを担保する上でも、極めて重要だと解する。

第5 「弁明書」と公開拒否決定をしたことの検討

1、条例第9条第1号について

本条号は、公開してはならない行政文書として、次のように規定している。「個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、特定の個人が識別され得るもの（以下「個人識別情報」という。）のうち、一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められるもの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もの」とする。

この点、本条号は①「一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められるもの」、及び②「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もの」を非公開の行政文書と規定しているにすぎない。

即ち、本条号は、憲法第21条第2項前段「検閲は、これをしてはならない」のごとく、「絶対的禁止」を規定している条文ではなく、本件許諾が上記①、及び②の何れにもあたらなければ、本条号は適用されないものと解する。

そこで、許諾者の意思を検討すると、許諾者は、審査請求人に、「申立書」として、署名、及び捺印をして、かつ、身分証明書の複写の提出にまで同意している。

そうだとすれば、「一般に他人に知られたくないと望むことが正当である（上記①）にはあたらない。

また、許諾者は、審査請求人が行政書士だと承知している。

この点、行政書士法第12条は、「秘密を守る義務として行政書士は、正当な理由がなく、その業務上取り扱った事項について知り得た秘密を漏らしてはならない。行政書士でなくなっても、また同様とする」旨規定する。この点からも許諾者のプライバシー（権）は濫用されない。

更に、「弁明書（1）条例第9条第1号について」では、許諾者が承諾した場合における、条例や本条号が、本件処分にどのような影響を及ぼすのかについて、全く検討されていない。

従って、「なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」（上記②）にもあたらないものと解する。

以上より、条例第9条1号を根拠として、本件処分を行ったのは失当である。

2、条例第12条について

条例第12条は、行政文書の存否に関する情報として「公開請求に対し、当該公開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、第10条第1項各号又は第2項各号に掲げる情報を公開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、当該公開請求を拒否することができる」旨規定する。

即ち、処分庁は、行政文書が存在しているか否かを答えるだけで「行政文書の（部分）公開」にあたるから、公開できないと主張する。

この点、「弁明書」では、「公開請求に係る行政文書の存否を明らかにするだけで条例第8条及び第9条に規定する適用除外事項によって保護される利益が害されることとなる場合には、例外的に公開請求に係る行政文書の存否自体を明らかにしないで公開請求を拒否することができる旨を定めたものであり、安易な運用は行政文書公開制度の趣旨を損なうことになりかねないが、請求が特定の個人名を示して行うものであったり、探索的な請求がなされた場合など、当該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適用除外事項に該当する情報を公開することとなる場合には、行政文書の存否を明らかにしないで公開請求を拒否することができるものである」と主張する。

そこで、本件処分が「例外的に」適用され、「行政文書の存否を明らかにしないで公開請求を拒否することができる」のか否かについて検討する。

許諾者は、審査請求人に対して、本件許諾たる自己に関わる情報の公開を許諾する証として「申立書」に対し、署名、及び捺印をして、かつ、身分証明書の複写の提出にまで同意している。

従って、許諾者は、審査請求人への許諾が、許諾者の固い意思に基づいてなされたものと評価できる。

また『弁明書』2頁（2）条例第12条について」以下を読んでも、許諾者が承諾し

た場合における、条例や本条号が、本件処分にどのような影響を及ぼすのかについて、一行も検討されていない。

そうだとすれば、「例外的に」「行政文書の存否を明らかにしないで公開請求を拒否することができる」として本条を適用する理由はないものと解する。

以上より、条例第 12 条を根拠として、本件処分を行ったのは失当である。

第三章 結語

以上の検討から、本件審査請求過程には、審査請求制度を没却する重大な手続違反がある。

また、本件処分は、審査請求人の「知る権利」（憲法前文第 1 文、第 13 条、第 21 条 1 項、第 25 条、第 92 条、条例附則、及び条例第 1 条）のみならず、許諾者の意思をも考慮・配慮を一切検討されていないものであって、これを自己決定権と呼べるか否かはともかく、少なくとも許諾者の人格権（憲法第 13 条）にも違背した、違憲・無効な処分である。

よって、審査会におかれては、審査請求人の請求する一切の情報開示をする答申をすることを求める。

第五 実施機関の主張要旨

実施機関の主張は、次のとおりである。

1 弁明書における主張

(1) 弁明の趣旨

「実施機関の決定は妥当である」との裁決を求める。

2 弁明の理由

(1) 本件処分の根拠について

ア 条例第 9 条第 1 号について

条例は、その前文で、府の保有する情報は公開を原則としつつ、併せて、個人のプライバシーに関する情報は最大限に保護する旨を宣言しており、また、第 5 条において、個人のプライバシーに関する情報をみだりに公にすることのないように最大限の配慮をしなければならない旨を規定している。

本号は、このような趣旨を受けて、個人のプライバシーに関する情報の公開禁止について定めており、

(ア) 個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報

であって

(イ) 特定の個人が識別され得るもの

のうち、

(ウ) 一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められる情報が記録されている行政文書を公開してはならないと規定している。

「個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報」は、個人のプライバシーに関する情報について例示したものであり、「特定の個人が識別され得るもの」とは、当該情報のみによって直接特定の個人が識別される場合に加えて、容易に入手し得る他の情報と結びつけることによって特定の個人が識別され得る場合も含むと解される。

また、「一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められる情報」とは、一般的に社会通念上、他人に知られることを望まないものをいうと解される。

イ 条例第 12 条について

本条は、公開請求に係る行政文書の存否を明らかにするだけで条例第 8 条及び第 9 条に規定する適用除外事項によって保護される利益が害されることとなる場合には、例外的に公開請求に係る行政文書の存否自体を明らかにしないで公開請求を拒否することができる旨を定めたものであり、安易な運用は行政文書公開制度の趣旨を損なうことになりかねないが、請求が特定の個人名を示して行うものであったり、探索的な請求がなされた場合など、当該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適用除外事項に該当する情報を公開することとなる場合には、行政文書の存否を明らかにしないで公開請求を拒否することができるものである。

(2) 本件処分の根拠について

本件請求は、A氏が警察署において取り扱われたことを前提として、A氏に関する一切の行政文書を求める請求であるが、A氏という特定個人が警察で取り扱われたか否かという情報は、個人のプライバシーに関する情報で、特定の個人が識別され、かつ一般的に社会通念上、他人に知られることを望まないものと認められることから、条例第 9 条第 1 号に該当する。

さらに、本件請求に係る行政文書の有無を答えることにより、A氏が警察に取り扱われたか否かという情報を明らかにすることとなる。

よって、本件請求に係る行政文書が存在しているか否かを答えることは、条例第 9 条第 1 号に該当する情報を公開することとなるため、条例第 12 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、本件請求を拒否した実施機関の判断は妥当である。

3 審査請求人の主張について

審査請求人は、条例第 9 条第 1 号、及び第 12 条を根拠として、当該行政文書の存否を明らかにしないで、本件請求を拒否したことは失当であると主張するが、本件処分は前記のとおり適切に行われたものであるから、審査請求人の主張は認められない。

4 結論

以上のとおり、本件決定は条例の趣旨を踏まえて行われたものであり、何ら違法、不当な点はなく、適法かつ妥当なものである。

第六 審査会の判断理由

1 条例の基本的な考え方について

行政文書公開についての条例の基本的な理念は、その前文及び第1条にあるように、府民の行政文書の公開を求める権利を明らかにすることにより「知る権利」を保障し、そのことによって府民の府政参加を推進するとともに府政の公正な運営を確保し、府民の生活の保護及び利便の増進を図るとともに、個人の尊厳を確保し、もって府民の府政への信頼を深め、府民の福祉の増進に寄与しようとするものである。

このように「知る権利」を保障するという理念の下であっても、一方では公開することにより、個人や法人等の正当な権利・利益を害したり、府民全体の福祉の増進を目的とする行政の公正かつ適切な執行を妨げ、府民全体の利益を著しく害したりすることのないよう配慮する必要がある。

このため、条例においては、府の保有する情報は公開を原則としつつ、条例第8条及び第9条に定める適用除外事項の規定を設けたものであり、実施機関は、請求された情報が条例第2条第1項に規定する行政文書に記録されている場合には、条例第8条及び第9条に定める適用除外事項に該当する場合を除いて、その情報が記録された行政文書を公開しなければならない。

2 本件決定に係る具体的な判断及びその理由について

審査請求人は、平成30年9月8日以降の住吉警察署及び東警察署で作成された〇〇氏（以下「特定の個人」という。）に関する一切の行政文書（警察官の氏名及び当時と現在の官職名、所属警察署）を求めている。

実施機関は、本件決定において、本件請求内容は「特定の個人」が警察で取扱われたことに関する一切の文書を求めるものであるところ、これは条例第9条第1号に規定する個人のプライバシーに関する情報であり、一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められるものと言え、かつ、本件請求に係る行政文書の有無を答えることにより条例第9条第1項に該当する情報を公開することとなるため、条例第12条の規定により本件決定を行ったと主張する。

これに対し、審査請求人は、「特定の個人」に関わる情報の公開について許諾がある場合の請求については、「一般に他人に知られたくないと望むことが正当である」にはあたらないため、公開すべきである旨主張するので、以下検討する。

(1) 条例第9条第1号について

条例は、その前文で、府の保有する情報は公開を原則とし、併せて、個人のプライバシーに関する情報は最大限に保護する旨を宣言している。また、第5条において、個人のプライバシーに関する情報をみだりに公にすることのないよう最大限の配慮をしなければならない旨定めている。

本号は、このような規定を受けて、個人のプライバシーに関する情報の禁止について定めている。

同号は、

ア 個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報であって、

イ 特定の個人が識別され得るもののうち、

ウ 一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められる情報が記録された行政文書については公開してはならないと定めている。

この「個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報」とは、個人のプライバシーに関する情報を例示したものであり、「特定の個人が識別され得る」情報とは、当該情報のみによって直接特定の個人が識別される場合に加えて、容易に入手し得る他の情報と結びつけることによって特定の個人が識別され得る場合を含むものである。

また、「一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められる情報」とは、社会通念上、他人に知られたいことを望まないものをいう。

(2) 条例第 12 条について

本条は、公開請求に係る行政文書の存否を明らかにするだけで条例第 8 条及び第 9 条に規定する適用除外事項によって保護される利益が害されることとなる場合には、例外的に公開請求に係る行政文書の存否自体を明らかにしないで公開請求を拒否することができる旨を定めたものである。

本条は、公開請求に係る行政文書が存在するか否かを答えるだけで適用除外事項に該当する情報を公開することとなる場合にのみ例外的に適用できるのであって、安易な運用は行政文書公開制度の趣旨を損なうことになりかねないため、公開請求に係る行政文書の存否が明らかになることによる権利利益の侵害や事務執行の支障等を各適用除外事項に照らして具体的かつ客観的に判断しなければならず、通常の利用除外事項を適用すれば足りる事例にまで拡大して適用されることのないよう、特に慎重な適用に努める必要がある。

(3) 本件決定の妥当性について

ア 条例第 9 条第 1 号の該当性について

本件請求は、「特定の個人」に関する警察署で作成された行政文書を求めるものであることから、特定の個人のプライバシーに関する情報であり、かつ、警察署において何らかの対応がなされたことを記録している文書の内容は、一般に他人に知られたいと望むことが正当と認められる情報である。よって、条例第 9 条第 1 号に該当する情報といえることができる。

イ 条例第 12 条の該当性について

アのとおり、本件存否情報は、条例第 9 条第 1 号に規定する個人に関する非開示情報に該当し、また、その存否を答えるだけで、「特定の個人」について、警察署で何らかの対応がなされたか否かを公開することとなるから、本件請求は、条例第 12 条に該当する。

したがって、実施機関が行った本件決定は妥当であると判断する。

ウ 自己に関わる情報の公開についての許諾がある場合における情報公開請求について

審査請求人は、「特定の個人」に関わる情報の公開を許諾する証として「申立書」に対し、署名、及び捺印をして、かつ、身分証明書の複写の提出にまで同意しており、本人の固い意思に基づきなされた許諾であり、条例第 9 条第 1 号を適用する理由はないと主張する。

この点につき、条例の定める情報公開制度は、情報公開請求の請求主体について何らの制約を設けておらず、何人に対しても、公開請求が認められる制度である。また、条例に

おいては、「個人のプライバシーに関する情報は最大限に保護する」（条例前文）として制度運営の基本的姿勢を示しており、この観点から条例第9条第1号を規定しているところである。

自己に関する個人情報については、別途、個人情報保護法制に基づく開示請求制度が設けられているところであり（大阪府個人情報保護条例第12条参照）、公開・非公開の判断に当たり請求者が誰であるかが考慮されない情報公開制度においては、本人の公開に係る許諾があった場合でも、当該本人のプライバシーに関する情報は開示できるものではないと解される。

したがって審査請求人の主張は認められない。

（4）審査請求人のその他の主張について

当審査会では、審査請求人からの諮問実施機関で行われた口頭意見陳述手続について瑕疵があるとの主張を受け、諮問実施機関から同手続の内容について聴取した。

諮問実施機関における同手続の過程では、一部誤解を生みやすい表現が使用されていたことは認められたが、同手続自体に違法性は認められず、原処分に影響を及ぼすものではない。

（主に調査審議を行った委員の氏名）

魚住 泰宏、的場 かおり、海道 俊明、近藤 亜矢子