

答申保第57号
令和元年7月29日
(諮問保第74号)

答 申

1 審査会の結論

鹿児島県警察本部長（以下「実施機関」という。）が、本件審査請求の対象となった保有個人情報について、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。

2 審査請求の内容

(1) 審査請求の経緯

審査請求人は、鹿児島県個人情報保護条例（平成14年鹿児島県条例第67号。以下「条例」という。）第11条の規定に基づき、平成30年11月13日付けで「本申請者は○年○月○日に飛行機で○○に入り、○○、○○を經由して、○年○月○日に鹿児島県を船で離れた。その2週間に鹿児島県警が本申請者に対して行った調査・監視情報について開示を求める。当時、本申請者の住居は○○であり、本籍地は○○である。」との保有個人情報開示請求を行った。

これに対し実施機関は、平成30年12月12日付け鹿務第1799号で、本件開示請求に係る保有個人情報の存否を明らかにしないで開示請求を拒否する決定（以下「本件処分」という。）を行った。

その後、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条の規定に基づき、平成30年12月20日付けで審査請求がなされたものである。

(2) 審査請求の趣旨

本件処分を取り消し、本件対象保有個人情報の開示を求めるというものである。

(3) 審査請求の理由

審査請求人が審査請求書及び反論書において述べている審査請求の主たる理由は、要約すると次のとおりである。

ア 処分庁は、条例第16条の存否応答拒否の理由として、「今後の警察活動に支障を及ぼし、ひいては公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある。」と主張している。条例には不開示になるケースが羅列的に提示されているが、今後の警察活動に支障を及ぼすというような概略的理由で不開示を認める条項は存在しない。そのような主張を認めれば、処分庁は全ての情報に対して不開示できることになり、条例第1条において認められている開示の権利に根本的に反する。

イ 不開示決定通知書において、処分庁は並列的に不開示理由を記載しておらず、因果関係の緒として、今後の警察活動に支障を及ぼすという理由を提示している。そのよ

うな概略的な理由で不開示を認めれば、処分庁の関与する全ての情報が不開示の対象になり、今後の個人情報保護制度に大きな問題を生じる。処分庁が不開示決定をするのであれば、条例に従って行政権を行使すべきである。

ウ 条例第13条第5号及び同条第7号に該当する可能性は否定していないが、条例第15条の「個人の権利利益の保護」に該当し、開示が優越する。条例第15条の権利は、条例第16条の規定にも優先する。

エ 処分庁が、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると判断するのは、裁量権の範囲だと認識している。条例第13条第5号は不開示要件として、「公共の安全と秩序の維持」以外に、「犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行」を挙げている。処分庁はこれらのその他の要因によって、原開示請求に対して不開示を決定したのではなく、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあることを理由として提示している。

オ 処分庁が、原開示請求を公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすと判断したのは、処分庁が他機関から情報を得て、あるいは他機関の指示の下に申請人を調査・監視したからであり、警察組織が申請人を治安維持に支障を及ぼす人物だとする虚偽の情報をねつ造した結果である。

カ 条例第13条第7号は、概括的に不開示を認める条項ではない。あくまでも、アから力までの項目に関連して不開示を認めるものである。このうち、公共の安全と秩序の維持の問題であり、警察が関わるのは、アの「取締り」のみである。処分庁は、その他の項目に関わるような行政も行っているが、原開示請求には何の関連もない。

キ 鹿児島県警察の組織に関する規則（平成6年鹿児島県公安委員会規則第13号。以下「規則」という。）において、取締りに係る条項が存在し、個別の警察組織が行う取締りに対応している。処分庁は原申請の不開示理由として公共の安全と秩序の維持を提示しているため、規則第26条第5号で規定されている公安課の取締りが不開示の本質的な要因になる。規則第26条第5号はアからクまで8つの項目があり、本申請人は日本人、かつ民間人であるため、取締りの対象はアカイになる。規則第26条第5号アは内乱罪と外患罪に係るものであり、そもそも犯罪事実が発生していないため、本申請人は対象にならない。処分庁が不開示理由として掲げているのは規則第26条5号イであり、本申請人が破壊活動防止法の対象者になっているから開示できないとなる。

ク 「取締り」が「公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼす。」に該当するためには、申請人が破壊活動防止法の対象者になっているから以外にはあり得ず、警察がねつ造した虚偽の情報に基づいている。

ケ 原開示請求が、条例第13条第7号に該当したこと自体は否定していない。それよりも、処分庁はねつ造された情報に基づいて、間違っただ調査・監視を行ったと考えている。そのため、ねつ造の可能性を気付かなかった段階において、条例第13条第7号に基づいて不開示と判断したのは理解できる。

コ 一方で、処分庁の弁明書の説明では、原開示請求が「取締り」に該当しないことになり、条例第13条第7号に該当しなくなる。処分庁はそのような意味のない説明をすることによって、原開示請求が破壊活動防止法に関連する取締りの問題だった事実を隠蔽しようとしている。

サ 現在において、処分庁は原開示請求の対象情報が虚偽に基づく調査・監視だったと知った可能性が高く、取締りの問題だと主張し続けると条例第13条第7号の該当性に問題が生じる。仮に処分庁の調査・監視が合法だったとしても、申請人が虚偽の理由に基づいて破壊活動防止法の対象者になったのを知ったのであれば、現在においては条例第13条第7号に基づいて不開示を主張できない。そのためには、条例第13条第7号に関して意味をなさない説明をする方が有利であり、処分庁が申請人に対して行った調査・監視が一連の人権侵害に該当すると理解した証左でもある。

シ 処分庁が違法な工作にどこまで関与したかは分からないが、存否応答拒否決定は現実的に事実を隠蔽するものになっている。実際のところ、処分庁を含む警察全体が公共の安全と秩序の維持を破壊するような行為を行っており、原申請の開示請求は認められるべきである。

ス 条例第15条は、「個人の権利利益を保護するために必要があると認めるときは、開示請求者に対し、当該保有個人情報を開示することができる。」としている。本申請人は人権侵害を受けており、それを回復するためにも、処分庁は関連する情報を開示する必要がある。

セ 条例第13条第5号及び同条第7号に対して、条例第15条が優先されるのは処分庁も認めている。また、申請人は、処分庁が条例第15条を適用しなかったことに関して、裁量権の濫用だったとは認識していない。仮に処分庁が不開示決定をした際に虚偽の事実に基づいて調査・監視を行ったことに気付いていなければ、裁量権を濫用したとはいえない。

ソ 一方で、人権侵害の事実が存在するため、原開示請求は条例第15条に該当する。それは、処分庁による人権侵害の必要性はなく、原開示請求を認めることによって個人の権利利益が保護できるため、条例第15条は適用される。特に、原開示請求は〇年末から〇年初の2週間の情報開示を求めている。その期間において、公共の安全と秩序の維持に大きく支障を及ぼすような情報があるとは考えにくい。つまり、公共の安全

の程度に比して人権侵害の度合いが高く、個人の権利利益の保護のため、原開示請求は認められる。

一方で、保有個人情報不開示理由からすると、処分庁は申請人が破壊活動防止法の対象者だとするねつ造された情報に基づいて、申請人を調査・監視していた可能性が高い。処分庁が申請人に対して行った調査・監視は、警察組織が申請人を左翼過激派の構成員だとする虚偽の情報を作り上げた人権侵害の一環であり、仮に処分庁の人権侵害の程度が低かったとしても、原開示請求の対象情報を開示することは個人の権利利益の保護に資する。

3 審査請求に対する実施機関の説明要旨

諮問実施機関から提出された諮問書、弁明書及び口頭による説明の要旨は、次のとおりである。

(1) 対象保有個人情報

審査請求人に係る犯罪について、○年○月○日から○年○月○日までの間（以下「当該期間中」という。）に本県警察が行った捜査等の結果を記した書類等中の審査請求人に関する情報

(2) 不開示決定の理由

ア 開示請求された情報が存在しているか否かを答えること自体が、今後の警察活動に支障を及ぼし、ひいては公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると認められ、条例第13条第5号及び同条第7号の規定により不開示とすべき情報を開示することとなるので、存否を答えることはできない。

イ 対象情報は、「請求人に係る犯罪について、当該期間中に本県警察が行った捜査等の結果を記した書類等中の同人に関する情報」であるところ、警察が特定の個人に対して行う犯罪の捜査等に関する情報には、特定の個人が警察捜査の対象にされているか否かに関する情報、警察が当該個人のいかなる点に着眼して捜査等を行っているかに関する情報、当該捜査等の手法に関する情報が含まれている。

ウ そうすると、対象情報が公にされれば、警察の犯罪に関する捜査等の実態が明らかにされることとなり、その結果、特定の個人はもとより、その他犯罪行為を企てている者において、その活動を潜在化・巧妙化するなどの防衛措置が講じられたり、証拠の隠滅が図られ、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあることから、対象情報は、条例第13条第5号所定の不開示情報に該当する。

エ 犯罪に対し警察が行う活動は、警察法2条（昭和29年法律第162号）に規定されているほか、鹿児島県警察本部、部等設置条例（昭和29年鹿児島県条例第28号）及び規則に警察の事務として具体的に規定されているように、犯罪の予防、捜査その他公共

の安全と秩序の維持に当たる活動が本県警の所掌する事務に該当することは明らかであるところ、原請求に係る調査等の活動は、これらの事務の1つとして行われるものであり、条例第13条第5号に該当するといえる。

オ さらに、これら活動の結果を記したものが対象情報であることから、当該情報が開示されれば被疑者等の逃亡、証拠の隠滅等のきっかけを与え、犯罪の予防、捜査に支障を及ぼすだけでなく、他の犯罪を誘発するなどの公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあるほか、当該活動の結果を記した情報に限らず、当該活動を実施した事実が明らかになることで、当該活動の対象となっていることを示すことになる。

カ 条例第13条第7号のアからカに掲げられたものは、複数の実施機関で共通的に見られる事務又は事業に関する情報であり、開示することにより、その適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある典型的な支障を挙げたものである。原請求に係る警察活動は、本警察の所掌する事務であり、対象情報は、警察活動の1つである犯罪の捜査等に関する活動結果をまとめたものである。

キ 一般に、警察が特定の個人に対して行う犯罪捜査等の活動においては、犯罪等公共安全への脅威に対峙する性格を有し、犯罪の予防、捜査その他公共安全と秩序の維持を目的としているものであって、その目的達成のためには、内偵捜査等の手法により秘匿に行うものがあり、個別具体的な事案に当たる警察において、時間的制約や物理的制約等を勘案しつつ、必要かつ十分と判断される捜査等の活動を取捨選択して行うことが要請されており、これらに関する情報が開示されると、当該活動に係る体制、手法等が明らかとなり、捜査等の活動に対する妨害等の工作を容易ならしめるなど、将来の同種の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。

ク したがって、対象情報を公開した場合には、犯罪の予防、捜査その他公共安全と秩序の維持という警察行政の目的達成を妨げることとなり、県の機関等が行う事務又は事業に関する情報であって開示することにより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ことから、条例第13条第7号の不開示情報に該当する。

ケ また、活動の内容を記した情報に限らず、当該活動を実施した事実が明らかになっただけでも、当該活動の対象となっていることを示すことになる。つまり、当該活動を行った事実に関する情報の存在を答えるだけで、内容に係る情報を開示した場合と同様に、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と認められる。

コ 対象情報が「請求人に係る犯罪について、当該期間中に本県警察が行った捜査等の結果を記した書類等中の同人に関する情報」という内容・性質に照らせば、対象情報の存否を答えること自体によって、特定の個人が警察の犯罪に関する捜査等の対象と

されているか否かが明らかとならざるを得ず、その結果、特定の個人はもとより、その他犯罪行為を企てている者において、その活動を潜在化・巧妙化するなどの防衛措置が図られるおそれがあるほか、当該捜査等を実施したか否かの事実が明らかになっただけでも、当該活動に係る体制、手法等が明らかとなり、捜査等の活動に対する妨害等の工作を容易ならしめるおそれも否定できないことから、対象情報の存否を答えることだけで、条例第13条第5号及び同条第7号に規定する不開示情報を開示することになる。したがって、対象情報の存否自体を回答せずにした原処分は適法である。

サ 原処分における開示しない理由を「今後の警察活動に支障を及ぼすおそれがあると認められること。」「公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると認められること。」及び「条例第13条第5号及び同条第7号の規定に該当すること。」として、適用法条を挙げて説明しており、「概略的な主張を不開示の理由とする条項は存在しない。」とする審査請求人の主張は失当である。

シ 「審査請求人が破壊活動防止法の対象者になっていることから開示できないとしているものであって、これは『審査請求人が左翼過激派の一人である。』とする警察によりねつ造された虚偽情報、違法な工作によるものである。存否応答拒否は、このような違法な工作の事実を隠蔽するものであることから認められず、原申請は開示されるべきである。」とする審査請求人の主張については、審査請求人の独自の見解に基づくもので失当であり、認否の限りでない。

ス 条例第13条第5号に該当するもの、同条第7号に該当するもの、いずれも開示請求に係る保有個人情報があるかないかにかかわらず、開示請求された保有個人情報の存否について回答すれば、当該活動の対象となっているかどうかを回答することとなり、開示すべきでない情報の開示をした場合と同様の結果をもたらす、犯罪の予防、捜査その他公共の安全に支障を及ぼす、又は事務や事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあること、さらに、当該情報は、存在しない場合に不存在と答えて、存在する場合にのみ存否を明らかにしないで拒否すると、開示請求者に当該保有個人情報の存在を類推させることとなるため、常に存否を明らかにしないで拒否することが必要であり、実際には存在しない場合であっても、不存在の決定ではなく存否応答拒否をしなければならない性質のものである。

セ 以上のことから、本件の開示請求に関しては、同請求に係る情報が存在しているか否かを答えるだけで、今後の警察活動及び公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあり、条例に規定する不開示とすべき情報を開示することとなることから、保有個人情報の存否を明らかにしないで本件請求を拒否する不開示決定としたものである。

ソ 条例第15条においては、裁量的な開示を行う際の判断の基準について具体的な定め

を置いていないことからすると、処分行政庁としては、それが法令違反となるなど例外的な事情がある場合を除き、不開示情報は、原則として開示の義務を負わないものといえる。

タ 「個人の権利利益を保護するために特に必要があると認めるとき」に該当するか否か考察するに当たり、対象情報は、「同人に係る犯罪について、当該期間中に本県警察が行った捜査等の結果を記した書類等中の同人に関する情報」であって、これが明らかにされることになれば、公共の安全と秩序の維持及び県の機関等が行う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ところ、審査請求人は自らが人権侵害を受けていることから、条例第15条の規定に基づき開示されるべきである旨を述べるにとどまり、対象情報を不開示とすべき上記必要性を明らかに優越するような権利利益が存在するとは認め難いことから、対象情報を開示しなかった処分庁が、その裁量権を逸脱、濫用したとはいえない。

4 審査会の判断

(1) 審査の経過

審査会は、本件審査請求について、以下のような審査を行った。

年 月 日	審 査 の 経 過
平成31年 1 月21日	諮問を受けた。
2 月18日	諮問実施機関から弁明書の写し及び反論書の写しを受理した。
3 月26日	諮問の審議を行った。(事務局による事案の説明)
令和元年 6 月26日	諮問の審議を行った。(諮問実施機関から処分理由等を聴取)
7 月23日	諮問の審議を行った。

(2) 審査会の判断

ア 本件対象保有個人情報について

本件処分に係る対象保有個人情報として実施機関が特定したのは、上記3(1)のとおり、「審査請求人に係る犯罪について、当該期間中に本県警察が行った捜査等の結果を記した書類等中の審査請求人に関する情報」である。

実施機関は、請求内容に係る保有個人情報の存否を答えること自体が、条例第13条第5号及び同条第7号で不開示とされている情報を開示することとなるため、条例第16条の規定により、請求に係る保有個人情報の存否を明らかにしないで不開示としたとしている。

審査請求人は、上記2(2)のとおり、本件処分の取消しを求めていることから、条例第13条第5号及び同条第7号の不開示情報該当性並びに同第16条の保有個人情報の存否を明らかにしないで本件開示請求を拒否した決定の妥当性について検討した上で、条例第15条の裁量的開示に該当するかどうかについても検討する。

イ 条例第13条第5号（公共の安全等に関する情報）該当性について

(ケ) 条例第13条第5号

条例第13条第5号は、「開示することにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると実施機関が認めることにつき相当の理由がある情報」を不開示情報と規定している。

開示することにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある情報については、その性質上、開示・不開示の判断に犯罪等に関する将来予測としての専門的・技術的判断を要することなどの特殊性が認められることから、司法審査の場においては、裁判所が、この号に規定する情報に該当するかどうかについての実施機関の第一次的な判断を尊重し、その判断が合理性を持つ判断として許容される限度内のものであるか否か、いわゆる相当の理由の有無について審理・判断するのが適当であり、このような規定となっているものである。

(イ) 本件対象保有個人情報の条例第13条第5号該当性

本件請求内容に係る保有個人情報は、仮に存在するとすれば、警察が審査請求人に対して行った犯罪の捜査等に関する情報であり、審査請求人が捜査対象とされているか否かに関する情報及び捜査活動の内容が個別具体的に記載されていると考えられる。

これらの情報を開示すると、捜査活動に係る方針、体制、手法等、警察の捜査活動の実態が明らかとなり、犯罪行為等を企図している者等において、その活動を潜在化、巧妙化させるなどの防衛措置を講じられるおそれがあるなど、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると実施機関が認めることにつき相当の理由がある情報と認められるため、条例第13条第5号に該当するとした実施機関の判断は妥当である。

ウ 条例第13条第7号（事務又は事業に関する情報）該当性について

(ケ) 条例第13条第7号

条例第13条第7号本文では、「県の機関、国の機関、独立行政法人等、他の地方公共団体又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つて、開示することにより、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」を不開示情報と規定している。

(イ) 本件対象保有個人情報の条例第13条第7号該当性

本件請求内容に係る保有個人情報は、仮に存在するとすれば、警察が審査請求人に対して行った犯罪の捜査等に関する情報であり、条例第13条第7号の「県の機関が行う事務又は事業に関する情報」に該当することは明らかである。

警察が審査請求人に対して行った犯罪の捜査等に関する情報が、仮に存在するとすれば、審査請求人が捜査対象とされているか否かに関する情報及び捜査活動の内容が個別具体的に記載されていると考えられる。

これらの情報を開示すると、捜査活動に係る方針、体制、手法等、警察の捜査活動の実態が明らかとなり、犯罪行為等を企図している者等において、捜査活動等に対する妨害等の工作を容易ならしめるなど、今後、警察が行う犯罪捜査活動等の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められることから、条例第13条第7号に該当するとした実施機関の判断は妥当である。

エ 保有個人情報の存否を明らかにしないで不開示とすることの妥当性について

(ア) 条例第16条

条例第16条は、「開示請求に対し、当該開示請求に係る保有個人情報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、当該保有個人情報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。

本条にいう「開示請求に係る保有個人情報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」とは、開示請求に係る保有個人情報が具体的にあるかないかにかかわらず、開示請求された保有個人情報の存否について回答すれば、開示すべきでない情報の開示をした場合と同様の結果をもたらしたり、本人以外の個人の権利利益を侵害したり、事務や事業の適正な遂行に支障を及ぼす場合をいう。

(イ) 処分の妥当性

本件請求内容に係る保有個人情報は、仮に存在するとすれば、警察が審査請求人に対して行った犯罪の捜査等に関する情報であり、その存否を答えるだけで、当該個人が警察の捜査活動の対象であるか否かを明らかにすることになる。

特定の個人が警察の犯罪捜査活動の対象とされているか否かは、警察の犯罪捜査の対象、関心事項等に関する情報であり、これを開示することにより、警察の犯罪捜査活動の対象、関心事項等、捜査活動の実態が明らかとなり、上記4(2)イ(イ)及び4(2)ウ(イ)で述べたとおり、犯罪行為等を企図している者等において、その活動を潜在化、巧妙化させるなどの防衛措置を講じられるおそれ及び捜査活動等に対する妨害等の工作を容易ならしめるおそれがあり、条例第13条第5号及び同条第7号に該当すると認められる。

したがって、本件対象保有個人情報の存否を答えることは、それだけで条例第13条第5号及び同条第7号に該当する不開示情報を開示することとなるため、保有個人情報の存否を明らかにしないで不開示とした実施機関の判断は妥当である。

オ 条例第15条（裁量的開示）該当性について

(ア) 条例第15条

条例第15条は、「実施機関は、開示請求に係る保有個人情報に不開示情報（第13条第4号の情報を除く。）が含まれている場合であっても、個人の権利利益を保護するため特に必要があると認めるときは、開示請求者に対し、当該保有個人情報を

開示することができる。」と規定している。

これは、開示請求に係る保有個人情報に不開示情報が含まれていても、保有個人情報を本人に開示することが、個人の権利利益を保護するため、特に必要があると認めるときには、裁量的に開示することができるようにしたものである。

(イ) 条例第15条該当性

審査請求人は、人権侵害の事実が存在するため、条例第15条による開示が認められるべきであると主張している。

しかしながら、上記4(2)イ(イ)及び4(2)ウ(イ)のとおり、本件請求内容に係る保有個人情報は、条例第13条第5号及び同第7号の不開示情報に該当すると認められるところ、本件対象保有個人情報の存否を明らかにすることが、明らかにしないことにより保護されるべき利益を上回る個人の権利利益を保護するために必要があるとは認められない。

したがって、条例第15条による裁量的開示を行わなかった実施機関の判断に、裁量権に関する逸脱又は濫用があるとは認められない。

カ その他の意見について

審査請求人は、その他種々主張しているが、いずれも上記の判断を左右するものではない。

よって、「1 審査会の結論」のとおり判断する。