

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 審査請求に至る経過

1 開示の請求

審査請求人は、令和4年9月30日付けで、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、次の行政文書の開示の請求をした（この請求を以下「本件請求」といい、本件請求に係る行政文書を「本件請求文書」という。）。

(1) 期間

〇〇から〇〇までの間

(2) 場所及び人物

ア 場所

〇〇警察署

イ 人物

当時の〇〇警察署警備課長及び課員

〇〇

(3) 請求する行政文書等

ア 前記4名の者が〇〇で業務を行うために作成した出張関連書類(情報)

イ 前記アの出張実施に付随する関係書類（情報）

運転日誌やETCの貸し出し及び利用状況が記されたものなど

ウ 前記アの出張が実施された後に作成された会計に関する書類（情報）

エ 前記アに対する時間外活動（残業代）の申請及び内容に関する書類（情報）

オ 前記アに対する時間外活動（残業代）の支払いに関する書類（情報）

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、令和4年10月11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、令和5年1月11日付けで、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

本件処分の取消しを求める。

2 審査請求の理由

審査請求人は、審査請求書、反論書、意見書及び口頭による意見陳述において、おおむね次のとおり主張している。

(1) 審査請求書及び反論書における主張

ア ○○年度、私が○○に勤務していた際、○○から実績作りのため、虚偽の出張や時間外活動費（残業代）の書類作りを命じられ、架空の請求を行った経緯がある。

イ 本審査請求は、不正に受領してしまった旅費や時間外活動費（残業代）を正確に把握し、返還することが目的である。

ウ ○○から命じられて行った行為は、詐欺や公電磁的記録不正作出・同供用に抵触する可能性が高い。

エ 本件については、私が広島県警を辞職した日の前後に公益通報制度を利用し監察官室に通報したが、受理の連絡すらないなど適切な対応が行われていない。自身で返還手続きを試みようと関係書類の開示請求を行ったが、行政文書存否応答拒否の処分であったため、審査請求を行ったものである。

オ 広島県情報公開条例の目的として、本条例中では、県民に対し「説明

する責務」や「県政に対する理解と信頼」と定めていることから、各行政が適切な公務を行っていることが前提である。

カ しかし、本件は開示を求めている書類は偽装された物が多く、書類に伴うべき行為（出張）自体も実施されておらず、公金の用途など県民に対する説明はできる状態ではなく、本条例1条（目的）が遵守されているとは言えない。

キ 存否応答拒否処分について、弁明書では、本件の違法性に対する記述が一切されていない。これまで各裁判所で争われてきた文書開示拒否処分取消請求訴訟は、公務の適法性（平成17年5月27日、高知地方裁判所など）が争点となっており、明確な違法行為が認められた場合、文書開示拒否が取消処分となっている。

本件では、私自身が〇〇で行われていた行為を監察官室に申告するなど、明確な違法行為が認められる。本件のような事案で存否応答拒否の適用が認められた場合、警察業務や保護されるべき利益といった曖昧な理由で不適切な警察業務であっても隠蔽を許すことになり、地方自治の根底及び情報公開制度の権利を否定するおそれが生じる。

ク 個人情報の該当性について、この度の文書開示及び審査請求の目的は、前述した通り、不正に受領してしまった出張旅費等の返還である。現在、私が作成した書類についても、個人情報や公益の保護を理由に存否応答拒否となっているが、自己情報（個人情報）の開示を求めているものであり、用務や日時場所を求めているものではない。公益の保護を理由に存否応答拒否となっているが、県民からすれば、〇〇の指示により複数の警察官が不正な手続きで国費の旅費を詐取している状況の方が重大な問題であり、信用を失いかねない行為である。

ケ 条例第10（条）第1項第4号（犯罪の予防・捜査等情報）及び同項第6号（行政執行情報）該当性について、繰り返しとなるが、本件自体が犯罪行為のうえに成り立っている事案である。本件が監察官室が把握する以前から関係者らは〇〇から説得され、本件を隠蔽するように圧力を受けた事実がある。

コ 弁明書の中には、警察署警備課が行う警備警察活動の適切な遂行に支

障を及ぼすおそれがあるとされているが、本件のような不適切な指示が是正されない限り、適切な活動など行われるはずもなく、風通しが良く、意見具申ができる職場環境の達成は不可能である。

サ 弁明書の6(2)には、「審査請求人は、その他種々主張しているが、いずれも本件処分の判断を左右するものではない。」と記されている。これは、本件の根底にある詐欺、公電磁的記録不正作出及び同供用に対する弁明だと推認されるが、前述したように違法行為が認められる不適切会計の不開示は判例上でも認められておらず、本件の審議には大きな影響を与えるものと考えられる。

シ 上記の理由から、〇〇で通知された行政文書存否応答拒否通知書の処分を取消し願いたい。

(2) 意見書における主張

ア 理由の提示について

〇〇令和4年10月11日付け行政文書存否応答拒否通知書（以下「本件通知書」という）の内容は、本件開示請求に対し存否応答拒否としているものであるから、審査請求人にとって不利益処分に当たる。このような場合、広島県行政手続条例8条1項本文によれば、処分庁には不開示理由を提示する義務がある。

この場合、理由とは、拒否処分の根拠となる条例上の根拠条文及びこれに該当することの理由説明である。それがなされることによって初めて審査請求人は本件処分の適法性を理解し、あるいはその誤りを知ることができるからである。

しかるに、本件通知書では理由欄に、「対象とな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（個人情報、犯罪の予防・捜査等情報及び行政執行情報）を明らかにすることとなり、保護されるべき利益を損なうこととなるため」と書いてあるだけで、根拠条文が示されていない。また、理由欄に記載されている内容は、本件条例13条の条文を書き写したものに過ぎず、理由を説明する内容になっていない。

よって、本件拒否処分は取り消されるべきである。

イ 弁明の理由について

(ア) はじめに

弁明書は本件通知書の訂正ではないから本件通知書の上記アの瑕疵は弁明書の送付により治癒されない。よって、本件拒否処分は取り消されるべきである。以下では、念のため、弁明書の本件条例解釈について述べる。

(イ) 条文の記載について

処分庁は弁明書の5(3)において存否応答拒否とした理由を述べているが、条文の当てはめ解釈を誤っている。なお、処分庁は広島県情報公開条例10条に2項以下の規定が存在することを前提に「第1項」と記述しているが、同条例10条には2項以下は存在しないので、以下では「第1項」の記述はしない。

(ウ) 2号該当性について

〇〇は氏だけであれば、個人を識別できないので、個人識別情報に当たらない。しかし、本件開示請求では、〇〇までの間、〇〇警備課長及び課員だったという条件をつけていることから、これと併せると個人識別情報に当たる。

個人識別情報に関する一般論は処分庁の主張するとおりである。

これを前提とすると、〇〇警備課長である〇〇については慣行として公にしている情報であるから、10条2号イにより開示されるべきである。

〇〇は管理職になっていない警察官であるから、イに該当せず、2号の不開示事由に該当する。

(エ) 4号該当性

4号では、「公にすることにより、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の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」を不開示事由としている。

処分庁は、警察署警備課の業務内容について、「各種情報収集活動や警備犯罪に係る内偵等の捜査活動のほか、警衛警護や災害警備活動、他課業務の応援等の行政警察活動」だと説明している。

警備警察活動としてこのような活動が行われていることは、社会的に周知の事実であり、そのような活動をしていること自体は何ら秘密ではない。このことは、期間や業務の地域を限定したとしても変わらない。当該地域での業務活動が全くなかったのであれば、それを理由として文書不存在と回答すればよい。業務活動があったとしても、(弁明書の) 3の文書は主に会計文書であるから、業務活動の具体的な内容は書かれていないし、業務活動時に接した協力者などが表記されることはない。仮に個人名が表記されている箇所があるとすれば、その部分を「個人情報」として不開示とすればよく、存否応答拒否とすべきことにはならない。

したがって、不開示事由該当性を理由に一部不開示とすべき箇所があり得るとしても、本件請求対象全部が存否応答拒否の対象になるものではない。

(カ) 6号該当性

6号の規定は、「県の機関・・・が行う事務・・・に関する情報であって、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」とした上で、イからホまで5類型を挙げているから、処分庁が6号に該当すると判断するのであれば、イからホまでのいずれかを適示し、その理由を付記しなければならない。

しかるに、処分庁はイからホのいずれに該当するのかを明らかにしていないし、その理由も書いていないから、そもそも6号該当性の理由説明になっていない。

したがって、6号該当性は認められないし、本件請求対象全部が存否応答拒否の対象になるものではない。

(3) 口頭による意見陳述における主張

ア 開示請求に至った経緯

今回のカラ出張に関して、確実にお金を返す、旅費については確実に返したいという思いをもっていたところ、県警から、旅費は県費だと言われた。

しかし、自分自身は国費の書類で作っていたので、返金に際し、県に返せばいいのか、国に返せばいいのか分からず、書類をしっかりと確認しないと全てを返すことができないと思い、本件請求を行った。

イ 理由の付記について

決定通知書の理由欄には、不開示とする根拠条文が明記されておらず、理由の付記がなされていない。

ウ 条例第10条第2号ただし書イ該当性について

警部（同相当職を含む。）以上の職員の氏名は、定期人事異動の際に報道機関へ情報提供しているなど、慣行的に公にしているとのことであるから、課長職については慣行として公にされている情報として条例第10条第2号ただし書イに該当するため、開示されるべきである。

エ 条例第10条第4号該当性について

そもそも、警備警察活動としてこのような活動が行われていることは、社会的に周知の事実であり、警察庁が毎年公表している警察白書でも、日本国内で警備公安活動として、これらに関する活動を行っていることが書かれていることから、秘密にはされないはずである。いづれどこでも何らかの警備警察活動があり得ることからすれば、期間や業務の地域を限定していたとしても、特段、秘密にしなければならない理由はない。

オ 条例第10条第6号該当性について

条例第10条第6号ではイからホまで5類型を挙げているが、今回の処分では、イからホまでのいずれに該当するのかを特定しておらず、6号該当性は認められない。

カ 裁量的開示について

本件請求対象は、組織ぐるみで不正経理を行っていたことを裏付ける証拠資料であり、公開することこそ「公益上特に必要があると認めるとき」に当たるといえ、裁量的開示をしないことは、警察内部の犯罪隠しであり、裁量権の逸脱、濫用である。

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によると、実施機関

が本件処分を行った理由は、おおむね次のとおりである。

1 対象行政文書について

審査請求人は、対象行政文書を、特定期間において、〇〇警察署の警備課長及び同課の特定課員が特定の地域で行った警察活動に伴い作成された各文書としている。

2 存否応答拒否制度について

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、保護されるべき利益を侵害することがある。

条例においても、存否応答拒否制度は、第13条で「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。」と規定されている。

3 存否応答拒否とした理由

(1) 条例第10条第1項第2号（個人情報）該当性について

審査請求人は、本件開示請求において、対象行政文書を特定する上で前提となる所属及び関係職員として、〇〇警察署警備課長及び警備課員の4名の氏名を挙げている。

しかしながら、当県警察では、警部（同相当職を含む。）以上の職員の氏名は定期人事異動の際に報道機関へ情報提供しているなど慣行的に公にしているが、警部補（同相当職を含む。）以下の職員の氏名については公にしていなため、当県警察の警部補（同相当職を含む。）以下の職員の氏名のほか職員の勤務経歴についても、条例第10条第1項第2号に規定された不開示情報（個人情報）に該当するため、対象行政文書の存否を明らかにすると、不開示情報である職員の勤務経歴を開示することとなる。

(2) 条例第10条第1項第4号（犯罪の予防・捜査等情報）及び同項第6号（行政執行情報）該当性について

対象行政文書は、特定期間の特定地域における〇〇警察署警備課の活動事実を疎明するものである。

警察署警備課は、各種情報収集活動や警備犯罪に係る内偵等の捜査活動のほか、警衛警護や災害警備活動、他課業務の応援等の行政警察活動を行っている。

そのため、特定期間の特定地域における警察署警備課の当該活動事実について公にすることとなると、特定の警察署警備課における活動の実態が明らかとなり、テロ等不法行為を企図する反社会的勢力の者がこれに対応する形で直接・間接的な妨害活動を行い対抗措置を講じるなど、犯罪の予防・捜査等の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすとともに、警察署警備課の行う警備警察活動の適正な遂行にも支障を及ぼすおそれがある。

よって、特定期間の特定地域における〇〇警察署警備課の活動事実については、条例第10条第1項第4号及び同項第6号に規定された不開示情報（犯罪の予防・捜査等情報及び行政執行情報）に該当するものである。

(3) 結論

以上のことから、対象行政文書の存否を明らかとすることは、条例第10条第1項第2号、同項第4号及び同項第6号に規定された不開示情報（個人情報、犯罪の予防・捜査等情報及び行政執行情報）を開示することとなり、保護されるべき利益を損なうと判断し、本件処分を行ったものである。

(4) 審査請求人の主張に対する弁明

審査請求人は、本件審査請求の理由について、審査請求人が当県警察職員であった際の自身の時間外勤務手当支給額を把握するためとしているが、条例に基づく開示請求は、地方自治の本旨にのっとり、原則開示の下で県民の行政文書の開示を求める権利が認められたものであり、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いることから、開示請求者が誰であるかは考慮されないため、特定の個人が識別され得る情報であれば、たとえ本人から、当該本人の個人情報を記録した行政文書に対する開示請求があっても、条例第10条第1項第2号ただし書きイからハまでの例外事項又は第12条に規定された公益上の理由による裁量的開示に該当しない限り不開示となる。

対象行政文書に記載される情報は、この例外事項又は裁量的開示のいずれにも該当するものではなく、本件処分理由については前述のとおりであり、審査請求人の当該主張は失当である。

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

第5 審査会の判断

1 本件処分の妥当性について

(1) 本件請求について

本件請求は、特定期間における〇〇警察署の警備課長及び同課の特定課員が特定の地域で行った警察活動に伴い作成された文書を求めるものである。

実施機関は、本件請求は特定期間の特定地域における警察署警備課の活動状況についてであることから、本件請求文書の存否を明らかにすると、本来、条例第10条第2号、第4号及び第6号の不開示情報として保護されるべき利益を損なうとして本件処分を行ったものである。

これに対して、審査請求人は、本件処分の取消しを求めるとともに、条例第12条による裁量的開示についても主張しているため、以下、本件処分の妥当性及び条例第12条の適用について検討する。

(2) 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すことがあり

得る。

このため、条例第13条は、対象となる行政文書の存否を明らかにしないで、開示請求を拒否できる場合を例外的に規定しているものである。

(3) 本件請求文書に係る条例第10条第4号該当性について

条例第10条第4号は、公にすることにより、犯罪の予防、捜査等の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある情報が記録されている行政文書を不開示とすることを定めたものである。その場合、犯罪の予防、捜査等に支障を及ぼすかどうかについては、専門的、技術的判断を要するため、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とするものである。

なお、「実施機関が認めることにつき相当の理由がある」とは、本号に該当する情報については、その性質上、開示又は不開示の判断を行うに当たり、高度の専門的・技術的な判断が求められることが想定されることから、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ものであると認められるかどうかを審査・判断するものであることを示す趣旨である。

まず、本件請求文書の存否を答えることは、特定期間の特定地域における警察署警備課の行政警察活動の実態を公にすることと同じである。

次に、本件における行政警察活動とは、各種情報収集活動や警備犯罪に係る内偵等の捜査活動、警衛警護や災害警備活動、他課業務の応援等であり、犯罪の予防・捜査等の公共の安全と秩序を維持するという警察目的を達成するための活動である。

これらを踏まえると、本件請求文書は、特定期間の特定地域における警察署警備課の活動事実に関する行政文書であり、これを公にすると、警察署警備課の動向や勤務体制を推測され、不法行為を企図する者等の反社会勢力の者が警察に対し妨害活動を行う等、犯罪の予防・捜査等の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実施機関が認めることにつき相当の理由があると認められる。また、これを覆すに足りる事情も認められない。

以上のことから、本件請求文書の存否を答えることは、条例第10条第4

号の不開示情報を開示することとなり、公共の安全と秩序の維持など、保護されるべき利益を損なうこととなるため、条例第 10 条第 2 号及び第 6 号該当性を判断するまでもなく、条例第 13 条の規定により本件請求を拒否した本件処分は妥当である。

(4) 裁量的開示について

条例第12条において、「実施機関は、開示請求に係る行政文書に不開示情報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、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。」と規定されており、審査請求人は、本件請求文書は組織ぐるみで不正経理を行っていたことを裏付ける証拠資料であり、その開示は、公益上特に必要があると認められるため、本条に該当すると主張している。さらに、裁量的開示を行わないことは、警察内部での証拠隠滅であり、裁量権の逸脱、濫用であると主張している。

条例第12条の規定は、開示することの利益が開示とすることによる利益に優越すると認められるほどの公益性があるときは、実施機関の判断により開示することができることを定めたものである。

前記のとおり、特定期間の特定地域における警察署警備課の活動状況に関する情報を公にすることによる公共の安全と秩序の維持への支障の程度は大きいと認められ、本件対象文書を開示することによる利益が、これを公にすることによって害される利益を上回るものとは言えない。

条例第12条による開示は、実施機関による高度な行政判断により裁量的に行われるものであるところ、本件処分時において、本件対象文書の存否を答えなければならないほどの明らかな事情は認められず、実施機関が同条による開示の判断をしなかったことに、裁量権の逸脱又は濫用は認められない。

2 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、いずれも上記判断を左右するものではない。

3 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。

4 付言

先般、広島県警察職員が架空の出張を申請し、旅費等を不正に受給していた事実があると広島県警から公表された。

条例は、県民の行政文書の開示を求める権利を定めることにより、県が県政に関し県民に説明する責務を全うするよう努めること等を目的としており、審査請求人の口頭意見陳述等での主張は条例第1条の目的に適ったものであると考えられる。

実施機関においては、今後、旅行命令簿や時間外勤務、休日勤務、夜間勤務及び宿日直勤務命令簿等の行政文書の作成等に当たっては適切な対応が望まれる。

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
令和5年3月23日	・ 諮問を受けた。
令和5年6月22日 (令和5年度第3回第2部会)	・ 諮問の審議を行った。
令和5年7月20日 (令和5年度第4回第2部会)	・ 諮問の審議を行った。
令和5年9月28日 (令和5年度第5回第2部会)	・ 諮問の審議を行った。
令和5年10月26日 (令和5年度第6回第2部会)	・ 諮問の審議を行った。
令和5年11月30日 (令和5年度第7回第2部会)	・ 審査請求人の口頭による意見陳述を行った。 ・ 諮問の審議を行った。
令和5年12月21日 (令和5年度第8回第2部会)	・ 諮問の審議を行った。
令和6年1月25日 (令和5年度第9回第2部会)	・ 諮問の審議を行った。
令和6年2月22日 (令和5年度第10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（五十音順）

【第2部会】

石 井 誠一郎 （ 部 会 長 ）	弁 護 士
西 條 潤	近畿大学准教授
山 崎 俊 恵	広島修道大学教授