

答申第 66 号

「暴力団員等排除に関する合意書に基づく照会文書等の非開示決定（存否応答拒否）に係る審査請求に対する裁決」についての答申

栃木県情報公開審査会

第1 審査会の結論

栃木県警察本部長（以下「実施機関」という。）が、「暴力団員等排除に関する照会書により去る6月10日頃〇〇市長から〇〇警察署長に対し照会があった文書及び〇〇警察から〇〇市に返答した内容（参考企業者：（株）〇〇、（有）〇〇）」（以下「本件公文書」という。）の存否を明らかにしないで非開示とした決定（以下「本件処分」という。）は妥当である。

第2 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

審査請求人は、実施機関に対し、平成25年7月12日付けで、本件公文書について開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。

本件請求に対し、実施機関は、本件公文書を特定し、平成25年9月10日付けで、栃木県情報公開条例（以下「条例」という。）第11条第2項の規定に基づき本件処分を行った。

本件審査請求の趣旨は、この本件処分を取り消し、開示するとの方決を求めるというものである。

2 審査請求の理由等

審査請求人の審査請求書における主張は、おおむね次のとおりである。

- (1) 今回開示請求を行ったものは、インターネットや近隣住民の話から、暴力団関係者と思われる者に関する情報である。これは、条例第7条第2号（個人に関する情報）ただし書ロ及び第7条第3号（法人等に関する情報）ただし書で非開示の例外として規定されている「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公開することが必要であると認められる情報」に該当するから、開示すべきである。
- (2) 〇〇市は過去に審査請求人が行った同類の開示請求に対し警察情報を開示しているのであるから、本件文書も「実施機関の要請を受けて、公開しないと条件で任意に提供されたもの」には当たらないので、第3号ロに該当しない。
- (3) 実施機関は、公開すると警察の仕事がやりづらくなるため、条例第7条第6号（公共安全と秩序の維持）に該当すると主張しているものと推察されるが、上記のとおり〇〇市〇〇課は警察からの今回対象個人の文書を開示し、更に、警察は、インターネットのホームページで、外部にも必要があれば該当する個人情報を提供することになっているので、開示することで警察の仕事がやりづらくなるとの理由は成立しない。よって、公開すべきである。

第3 実施機関等の主張要旨

栃木県公安委員会（以下「諮問庁」という。）の開示決定等理由説明書及び実施機関職員に対する意見聴取における主張は、おおむね次のとおりである。

1 本件請求の対象公文書の性格について

本件請求は、警察と〇〇市との間で締結された「〇〇市の締結する契約からの暴力団員等排除に関する合意書」（以下「本件合意書」という。）に基づき実施された、請求書に記載された特定法人及びその役員等個人の暴力団照会及びその回答の結果を求めているものと認められる。

行政機関による警察に対する暴力団情報の照会は、照会が義務付けられている場合と照会の要否が行政機関の自主的な判断に委ねられている場合とがある。

前者について、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」を例として説明すると、産業廃棄物処理業許可の判断には、暴力団情報の照会回答は必要不可欠であり、全ての申請について行政機関から照会がなされ、警察から欠格要件に該当しないとの回答を受けた事業者のみが産業廃棄物処理業を営むこととなる。

これは国民の健康や社会環境の保全という公益性が、暴力団犯罪の捜査等の公益性を上回ると解されるために許容されているものである。

また、この場合、制度の性質上、照会文書及び回答文書の存在は自ずと明らかになる。

これに対して本件合意書は、工事関連業務等に係る契約から暴力団員等を排除するために締結されたもので、市が特定の事業者について暴力団との関係を疑うに至った場合、警察に暴力団情報の照会を行うことができる旨が規定されている。

照会の要否が行政機関の自主的な判断に委ねられている本件合意書に基づく照会の場合、照会及び回答が行われたか否かは客観的に明らかになっておらず、また、照会及び回答の有無を明らかにすることも想定していないものである。

2 条例第7条第2号及び第3号イの該当性について

市は全ての事業者について、定型的に本件合意書に基づく照会を行っているわけではないので、警察が市から照会があったことを明らかにすると、市が特定法人及びその役員等の個人について暴力団との関係に疑いを抱いていることを明らかにすることになり、暴力団との関係がない場合であっても、照会された事実をもって暴力団との関係を誤推測され、特定法人の役員等の個人の利益を害するとともに、特定法人の信用低下を招くなど特定法人の権利利益、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるので、条例第7条第2号及び第3号イに該当する。

3 条例第7条第2号ただし書口及び第3号ただし書の該当性について

本件請求において、非開示とすることによって保護される個人や法人等の権利利益と比較衡量すべき公益が存在する特段の事情は認められない。

よって、条例第7条第2号ただし書口及び第3号ただし書には該当しない。

4 条例第7条第6号の該当性について

警察の責務は、警察法（昭和29年法律第162号）第2条第1項で、「個人の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締りその他公共の安全と秩序の維持に当たること」と規定されている。

暴力団情報は、この責務を果たすために収集されるもので、暴力団犯罪の捜査及び取締り、指定暴力団員の暴力的行為を規制する「暴力団員による不当な行為の防止等

に関する法律」(平成3年法律第77号)の運用に要する機密性の高い捜査情報であるとともに、あらゆる暴力団に関する情報を収集することにより、その実態解明や動向等を把握することは、警察が取り組む暴力団対策の基本となる重要なものである。

暴力団あるいは暴力団員の活動実態などの情報は、日々刻々と変化するものであり、警察が全ての暴力団に関する情報を把握しているとは限らないことから、警察の暴力団情報の有無が社会に開示された場合、警察の暴力団犯罪捜査等の進捗状況を察知されることとなり、その結果、活動実態を隠蔽されるなど暴力団犯罪の捜査等に支障を及ぼすおそれがあるので、条例第7条第6号に該当する。

5 条例第10条(存否応答拒否)の該当性について

条例第10条は、開示請求に対し、当該開示請求に係る公文書が存在しているか否かを答えるだけで、非開示情報を開示することとなるときは、実施機関は、当該公文書の存否を明らかにしないで、当該請求を拒否することができる旨を規定している。

本件請求のように特定の企業名を挙げて、その企業が暴力団と関わりがあるかどうかについての照会文書及びその回答書を求める開示請求に対して、その存否を明らかにして開示決定等を行った場合、特定企業及びその役員について暴力団と関わりがあるとの疑いが生じている事実、及び実施機関が特定の暴力団に関する情報を保有しているという事実あるいは保有していないという事実を明らかにする結果を生じさせることとなり、条例第7条第2号、第3号及び第6号に該当する非開示情報を開示することとなるため、条例第10条を適用し、公文書の存否を明らかにしないで本件請求を拒否した非開示決定をしたものである。

第4 審査会の判断

1 判断に当たっての基本的な考え方

条例は、地方自治の本旨にのっとり、県民に公文書の開示を請求する権利を保障することにより、県が県政に関し県民に説明する責務を全うするとともに、県民の県政への参加を推進し、もって一層公正で開かれた県政の実現に寄与することを目的に制定されたものであり、原則公開の基本理念の下に解釈し、運用されなければならない。

当審査会は、この基本的な考え方に立って本件諮問事案を調査審議し、県民の公文書の開示を求める権利が侵害されることのないよう条例を解釈し、以下のとおり判断するものである。

2 本件請求の対象とされた公文書の性格について

本件請求の対象とされた公文書は、〇〇市が〇〇警察署に対して、特定法人及びその役員について暴力団関係者か否か照会した文書及び同警察署が同市に回答した文書である。したがって、当該公文書の存否を答えることは、照会があったか及び回答したか否かの事実を開示することになるものである。

3 具体的な判断

(1) 存否応答拒否について

開示請求に対しては、当該請求に係る公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非開示の決定をし、存在しない場合は不存在による非開示の決定をすることが原則である。

しかし、請求の対象となる公文書は存在するが非開示情報に該当するとして非開示決定をしたり、当該公文書は存在しないとして非開示決定をしたりすると、非開示情報の存否が明らかとなってしまう、これにより非開示情報を開示することとなってしまう場合がある。

そこで、条例第10条は、その例外として、公文書が存在するしないにかかわらず、開示請求された公文書の存否について回答すれば非開示情報を開示することとなる場合には、開示請求を拒否することができることとしたものである。

実施機関は、本件情報は条例第7条第2号、第3号及び第6号に該当するため、第10条を適用し、本件公文書の存否を明らかにしないで非開示としたと主張しているが、この規定を適用するに当たっては、公文書の存否を明らかにすると、どのような内容の非開示情報を開示することになるのかを具体的に明らかにする必要があるので、この点について以下検討する。

(2) 条例第7条第2号及び第3号該当性について

条例第7条第2号は、個人に関する情報（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、若しくは識別され得るもの又は特定の個人を識別することはできないが、公開することにより、なお当該個人の権利利益を害するおそれがあるものについて、同号ただし書に規定する「イ 法令等の規定により又は慣行として公開され、又は公開することが予定されている情報」、「ロ 人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公開することが必要であると認められる情報」、又は「ハ 当該個人が公務員等である場合におけるその職務の遂行に係る情報のうち、当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分に該当する情報」を除き、これを非開示とする旨規定している。

条例第7条第3号は、法人その他の団体に関する情報又は事業を営む個人に関する情報であって、「イ 公開することにより当該法人又は個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれのあるもの」及び「ロ 実施機関の要請を受けて、公開しないと条件で任意に提供されたものであって、法人等又は個人における通例として公開しないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの」について、同号ただし書に規定する「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公開することが必要であると認められる情報」を除き、これを非開示とする旨規定している。

行政機関等からの警察に対する特定の者が暴力団と関わりがあるかどうかについての照会には、照会するかどうかは行政機関等の自主的な判断に委ねられている場合と、

照会することが義務付けられている場合がある。後者の場合、照会文書及び回答文書が存在することが制度上明らかであるが、本件請求の対象となる照会については前者に当たり、照会文書及び回答文書が存在することが制度上明らかとは言えないものである。

そのため、本件公文書の存在を明らかにすることは、市が特定の法人及び個人が暴力団と関わりがあることを疑っているとの事実を明らかにすることを意味し、その場合、たとえ当該法人及び個人が暴力団との関わりがなくても関わりがあるとの風評により、当該法人及び個人の信用の低下を招くなど、当該法人及び個人の権利利益を害する明確なおそれがあるものと認められる。

本件請求は、元々特定の個人に関するものであることから、条例第7条第2号本文前段に規定する特定の個人が識別される情報であり、また、上記の理由から、同条第3号イに規定する、公開することにより当該法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるものであることは明白であるが、審査請求人は、同条第2号ただし書ロ及び第3号ただし書に該当するので開示すべきと主張していることから、以下、この点について検討する。

条例第7条第2号ただし書ロ及び第3号ただし書に該当するかどうかの判断は、非開示とすることによって保護される第三者の権利利益と、開示することによって確保される権利利益とを、比較衡量することによって行うべきものである。

非開示とすることによって保護される第三者の権利利益について、特定法人及び個人の権利利益を害する明確なおそれがあると認められることは前述のとおりである。

これに対し、開示することによって確保される権利利益、すなわち人の生命、健康、生活又は財産を保護するために公開することの公益性については、現状において、当該法人及び個人に起因する具体的な侵害等が生じ、又は生じるおそれがあるとは言えないことから、非開示とすることによって保護される当該法人及び個人の権利利益を上回るものとは認められない。

したがって、本件公文書が存在するという情報は、条例第7条第2号ただし書ロ及び第3号ただし書には該当しない。

なお、本件請求の対象とされている情報が、条例第7条第2号ただし書イ及びハ並びに第3号ロに該当しないことは明らかである。

(3) 条例第7条第6号該当性について

条例第7条第6号は、公開することにより、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非開示とする旨規定している。

実施機関は、暴力団に関する情報は、情報の内容はもとより、情報を保有しているという事実あるいは保有していないという事実についても実施機関にとっては機密性の高い情報であり、公になることにより、警察が暴力団等に関する情報をどの程度把

握しているかが判明し、暴力団に警察の情報収集力、暴力団犯罪捜査の進捗状況等を察知されることとなり、その結果、活動実態を隠蔽されるなど暴力団犯罪の捜査に支障を及ぼすおそれがあり、暴力団が関与する犯罪の予防、鎮圧又は捜査その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすため、同号に該当し、条例第10条を適用して存否を明らかにしないで非開示としたと主張している。

しかし、警察の回答文書は、市から照会があった場合は当然に存在するものであるため、回答文書の存否が明らかになることにより判明するのは、照会文書の存否、すなわち市が当該法人及び個人が暴力団と関わりがあると疑っているかどうかという事実のみである。

したがって、条例第7条第6号は、本件公文書を非開示とする理由とはなり得るとしても、本件公文書の存否を明らかにしないで非開示とする根拠とはなり得ない。

4 結論

以上のことから、本件公文書については、その存否を明らかにするだけで、条例第7条第2号及び第3号に該当する非開示情報を開示することとなると認められることから、公文書の存否を明らかにしないで本件請求を拒否した非開示決定は妥当であり、当審査会は冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

5 審査会の処理経過

審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
平成25年9月6日	諮問書の受理
平成25年10月9日	開示決定等理由説明書の受理
平成25年11月25日	開示決定等理由説明書に対する意見書の受理
平成26年10月15日 (第244回審査会)	審議（経過等説明）
平成26年11月17日 (第245回審査会)	実施機関の職員からの意見聴取 審議
平成26年12月12日 (第246回審査会)	審議
平成27年2月5日 (第247回審査会)	審議

栃木県情報公開審査会委員名簿

(五十音順)

氏 名	職 業 等	備 考
菊 池 昌 彦	株式会社とちぎテレビ常務取締役	会長職務代理者
佐 藤 佳 正	栃木県商工会議所連合会専務理事	
塚 本 純	宇都宮大学教授	会長
根 本 智 子	弁護士	
平 山 真 理	白鷗大学准教授	