

奈情審第26号  
令和5年10月31日

奈良市長 様  
(審査庁担当課 総務部総務課)

奈良市情報公開審査会  
会長 浜口 廣久

行政文書部分開示決定処分に対する審査請求について (答申)

令和3年5月13日付け奈総総第71号で諮問のあった下記の件について、別紙のとおり答申します。

記

【諮問： 行文第03-02号】

令和3年1月20日付け奈観産第154号行政文書部分開示決定通知書による部分開示決定処分に係る審査請求について

(別紙)

答申：行文第 7 3 号

諮問：行文第 0 3 - 0 2 号

## 答 申

### 第 1 審査会の結論

奈良市長が行った、令和 3 年 1 月 2 0 日付け奈観産第 1 5 4 号行政文書部分開示決定通知書による部分開示決定処分については、妥当である。

### 第 2 審査請求の経緯

#### 1 行政文書の開示請求

審査請求人は、令和 2 年 1 2 月 1 日付けで、奈良市情報公開条例（平成 1 9 年奈良市条例第 4 5 号。以下「**条例**」という。）第 5 条第 1 項の規定に基づいて、奈良市長（以下「**処分庁**」という。）に対して、次の行政文書開示請求（以下「**本件開示請求**」という。）を行った。

きたまち青空テラスに係り作成・取得した文書一切（市役所内外のやりとりを含む）

#### 2 本件開示請求に対する行政文書

処分庁は、本件開示請求に対し、次の行政文書を対象行政文書（以下「**本件対象行政文書**」という。）として特定した。

- (1) 議事録（令和 2 年 7 月 3 日付、オープンテラス営業等のための道路占用許可基準の緩和について打ち合わせ）
- (2) 議事録（令和 2 年 7 月 8 日付、オープンテラス営業等のための打ち合わせ）
- (3) 起案書（東向北商店街・花芝商店街でのオープンテラス営業に伴う道路占用・使用に関する届出について 令和 2 年 8 月 5 日決裁）
- (4) 道路使用許可証（令和 2 年 8 月 6 日付、期間：令和 2 年 8 月 7 日～令和 2 年 8 月 3 1 日）
- (5) 道路使用許可証（令和 2 年 8 月 2 6 日付、期間：令和 2 年 9 月 1 日～令和 2 年 9 月 3 0 日）
- (6) 道路使用許可証（令和 2 年 1 0 月 1 日付、期間：令和 2 年 1 0 月 1 日～令和 2 年 1 0 月 3 1 日）
- (7) 道路使用許可証（令和 2 年 1 0 月 2 8 日付、期間：令和 2 年 1 1 月 1 日～令和 2 年 1 1 月 3 0 日）
- (8) 起案書（三条通ショッピングモール・東向北商店街・花芝商店街でのオープ

ンテラス営業に伴う道路占用・使用に関する届出について 令和2年11月20日決裁)

- (9) 道路使用許可証 (令和2年12月1日付、期間: 令和2年12月1日～令和2年12月31日)
- (10) 道路使用許可証 (令和2年12月22日付、期間: 令和3年1月1日～令和3年1月31日)
- (11) 起案書 (道路占用許可申請 令和2年8月6日決裁)
- (12) 起案書 (道路占用許可申請 令和2年11月30日決裁)

### 3 処分庁の決定

処分庁は、2の行政文書について、次の(1)から(4)までに掲げる本件対象行政文書の部分に応じ、当該(1)から(4)までに掲げる理由で部分開示決定処分（以下「**本件処分**」という。）を行い、令和3年1月20日付けでその旨を審査請求人に通知した。

- (1) 本件対象行政文書の2の(1)のうち商店街担当者の氏（商店街会長（理事長）を除く） 当該個人に関する情報であって、公にすることにより、特定の個人を識別できるため、条例第7条第2号に該当する。
- (2) 本件対象行政文書の2の(1)のうち警察職員の階級及び氏名 犯罪捜査や警察規制等の現場に従事する警部補以下の警察職員に係るものであり、当該警察職員等への加害行為を容易にし、その生命、身体、財産の保護、犯罪予防その他公共の秩序の維持に著しく支障を及ぼすと認められ、条例第7条第4号に該当する。
- (3) 本件対象行政文書の2の(4)から(10)まで（(8)を除く）のうち道路占用許可申請書の申請者の代表者印の印影 法人等代表者印の印影であり、当該印影が財産管理のために使用されている場合は、偽造されるなどにより第三者に悪用され、当該法人等の財産の保護に支障を生ずるおそれがあり、条例第7条第3号に該当する。
- (4) 本件対象行政文書の2の(9)及び(10)のうち道路占用料減免申請書の申請者の代表者印の印影 法人等代表者印の印影であり、当該印影が財産管理のために使用されている場合は、偽造されるなどにより第三者に悪用され、当該法人等の財産の保護に支障を生ずるおそれがあり、条例第7条第3号に該当する。

### 4 審査請求

審査請求人は、本件処分を不服として、令和3年4月13日付けで、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、奈良市長に対し、審査請求（以下「**本件審査請求**」という。）を行った。

### 第3 審査請求人の主張の要旨

#### 1 審査請求の趣旨

本件処分を取り消す。

#### 2 審査請求の理由

審査請求書及び当審査会に提出された意見書を要約すると、審査請求の理由はおおむね次のとおりである。

##### (1) 審査請求書

理由提示に不備があり、不開示部分が不開示情報でない可能性を否定できない。

##### (2) 意見書

###### ア 警察職員の氏

本件処分において、条例第7条第4号により警察職員の氏を不開示としている。開示文書では、不開示とする警察職員の氏は一部で不開示となっていなかった。条例第7条第4号は、「公にすることにより、人の生命、身体、財産等の保護、犯罪の予防その他の公共安全と秩序の維持に著しい支障を及ぼすおそれがある情報」を不開示情報とする。奈良市情報公開条例解釈運用基準においては、「公共安全と秩序の維持を確保するため」、「公にすることにより、市民の生活の安全に対する障害が発生し、社会通念に照らし著しく妥当性を欠き、又は社会的差別を助長するような結果が発生するおそれがある情報をいう」と解釈している。

奈良県における「公安委員会・県警察における情報公開条例審査基準」の個人に関する情報として不開示とする情報の基準によれば、「氏名を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」県警察職員の範囲は、警部又は同相当職以上の職員である。公共安全等に関する情報に該当するとして不開示とするのは、氏名を慣行として公にしている県警察職員であっても、開示請求の対象となる行政文書に記録されている具体的な職務の内容との関係において、氏名を開示すると当該職員又はその家族に危害が加えられるおそれがあるなどの場合である。また、「交通規制、運転免許証の発給等の、一般に公にしても犯罪の予防、鎮圧等に支障が生じるおそれのない行政活動に係る情報は、・・・(中略)・・・本号(第4号の公共安全等に関する情報)の対象とならない」とされ、職務遂行に係る情報に含まれる警察職員の氏名については、行政文書の記載と具体的な職務内容の関係から、氏名を開示することにより、職員又はその家族に危害が加えられる高度の蓋然性があるか否かで不開示情報該当性が判断される。

本件行政文書はオープンテラス営業等のための道路占用許可基準の緩和についての打ち合わせ議事録であり、警察職員の発言は至極常識的又は法規に従った内容に過ぎず、現実に緩和しオープンテラスが実現していることから、現場に立ち会った職員の氏を開示することにより、当該職員又は家族に危害が加えられるなど公共の安全と秩序の維持に著しい支障を及ぼすおそれは認められず、不開示の警察職員の氏は、条例第7条第4号に該当しない。

#### イ 商店街担当者の氏

議事録に記載の商店街担当者2名の氏が不開示になっている。そのうち1名は、開示文書の「オープンテラス出店舗一覧」で開示された出店名及び代表者5名の氏名から、そのうちの1店の従業者であると分かる。もし、議事録の不開示の2名が、オープンテラス出店舗一覧に記載の代表者であれば、不開示が整合しない。この不開示の2名がオープンテラス出店舗一覧に記載の商店街代表者であれば、開示しているので不開示情報に該当しない。

#### ウ 代表者印の印影

条例第7条第3号は、法人に関する情報であって、公にすることにより、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害すると認められるものを不開示とするものである。行政機関の保有する情報の公開に関する法律や奈良県情報公開条例では、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害する「おそれ」があるものを不開示としているのに対して、奈良市では、明確に害すると認められるもののみを不開示としている。奈良県では、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害する「おそれ」の判断に当たっては、単なる確率的可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が求められるとし、具体的な害意発生の客観的な明白性が要件としていることから、法務局への届出印と確認された場合でなければ、通常、法人の印影や代表者の印影は開示される。行政機関に提出した文書が情報公開の対象となるのは法人も承知のうえで押印していると考えられ、登録印と確認できなければ、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害する「おそれ」が明白でないからである。

印影を開示することができない理由は、「当該印影が当該法人の財産管理のために使用されている場合は」と仮定的であり、当該印影が法人の財産管理のために使用していると認めることができる確かな立証がされておらず、確率的な蓋然性に留まっている。そもそも、本件の印影は、法務局への届出義務のない任意団体である商店街の理事長印であり、当該商店街以外

の者は利害関係がなく、印鑑の偽造など不正利用などは想定し難い。ゆえに、不開示の印影は不開示情報に該当しない。

#### エ 理由提示について

本件開示請求については、処分庁とのやりとりにおいて、警察との協議の記録はあり、国土交通省からの通知内容を共有したものの回答があった。そうすると、この協議の記録は市役所内外のやり取りに当たるから請求対象文書に含まれる。本件開示文書に警察との協議の議事録はあるが、回答の警察との協議の記録とは、国土交通省からの通知内容を共有したものであるから別の文書である。本件で特定された文書に、回答に記載の警察との協議の記録は含まれておらず、理由提示に不備があるか文書特定に不足がある。

### 第4 処分庁の説明の要旨

弁明書及び当審査会での口頭による説明を要約するとおおむね次のとおりである。

#### 1 弁明書

- (1) 議事録には商店街担当者の氏（商店街会長（理事長）を除く）が記載されており、公にすることにより特定の個人を識別できる情報である。また、議事録における警察職員の氏については、犯罪捜査や警察規制等の現場に従事する警部補以下の警察職員に係る情報であり、公にすることにより、当該警察職員等への加害行為を容易にし、その生命、身体、財産の保護、犯罪予防その他公共の秩序の維持に著しく支障を及ぼすと認められる。

道路使用許可申請書及び道路占用料減免申請書の法人等の理事長印の印影は、当該法人の財産管理のために使用されている場合は、公にすることによって偽造されるなど第三者に悪用され、当該法人の財産等の保護に支障を生ずるおそれがある。

- (2) 商店街担当者の氏（商店街会長（理事長）を除く）は当該個人に関する情報であり、条例第7条第2号本文に規定する特定の個人を識別できる情報に該当し、かつ、同号ただし書アからウまでに該当しない。また、理事長印の印影は、当該法人等に関する情報であり、条例第7条第3号本文に規定する当該法人等の財産等の保護に支障を生ずるおそれがある情報に該当する。さらに警察職員の氏は、犯罪捜査や警察規制等の現場に従事する警部補以下の警察職員に係る情報であり、条例第7条第4号に該当する。

- (3) 以上より、本件処分に違法又は不当な点はなく、本件審査請求に理由がなく、棄却するよう求める。

## 2 口頭説明

警察との協議に関する記録は本件開示請求で特定した議事録のみで、メールにある警察との協議記録は当該議事録のことを指している。警察との間で国土交通省から発出された道路占用許可基準の緩和に関する通知を共有したことについては、単に当該通知を共有したというだけであって、そのことを特別に記録はしていない。

## 第5 審査会の判断

審査会は、審査請求人及び処分庁それぞれの主張を踏まえ、本件事案について審査した結果、次のとおり判断した。

### 1 争点

#### (1) 争点1

本件対象行政文書のうち、商店街に隣接する道路を利用した事業（以下「**本件事業**」という。）を実施するに当たり、令和2年7月3日に関係者間で協議した内容を処分庁においてまとめた議事録（以下「**本件議事録**」という。）に記載された警察職員の氏について、処分庁は条例第7条第4号に該当し不開示を主張しているが、審査請求人は不開示情報に該当しないとしていることから、当該警察職員の氏が条例第7条第4号に該当するかが争点である。

#### (2) 争点2

本件議事録に記載された商店街の担当者として出席した者の一部の氏について、処分庁は条例第7条第2号に該当し不開示を主張しているが、審査請求人は不開示情報に該当しないとしていることから、当該出席者の氏が条例第7条第2号に該当するかが争点である。

#### (3) 争点3

本件対象行政文書のうち道路占用許可申請書及び道路占用料減免申請書に押印された法人等の代表者印の印影について、処分庁は条例第7条第3号に該当し不開示を主張しているが、審査請求人は不開示情報に該当しないとしていることから、当該法人等代表者印の印影が条例第7条第3号に該当するかが争点である。

#### (4) 争点4

審査請求人は、本件開示請求で特定された議事録以外に警察との協議の記録が存在するとしていることから、処分庁においてその他本件開示請求の対象となる警察との協議の記録を保有しているかが争点である。

### 2 条例第7条第4号該当性について

#### (1) 条例第7条第4号

条例第7条第4号は「人の生命、身体、財産等の保護、犯罪の予防その他の公共安全と秩序の維持に著しい支障を及ぼすおそれ」のある情報を不開示情報とすることを規定している。ここで「人の生命、身体、財産等の保護」に著しい支障を及ぼすおそれのある情報とは、人の生命、身体、財産、名誉、自由等が害されたり、脅かされたりするおそれがある情報をいい、「犯罪の予防」に著しい支障を及ぼすおそれのある情報とは、刑事犯、行政犯を問わず、犯罪行為の発生を未然に防止する行為や犯罪捜査における活動に支障を及ぼすおそれのある情報をいうと解される。また、「その他の公共安全と秩序の維持」に著しい支障を及ぼすおそれのある情報とは、市民の生活の安全に対する障害が発生し、社会通念に照らし著しく妥当性を欠き、又は社会的差別を助長するような結果が発生するおそれのある情報をいうと解される。

## (2) 警察職員の氏

警察は、個人の生命、身体及び財産を保護する役割に任じ、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締その他公共安全と秩序の維持に当たることを責務としており、その中心的な役割を果たすことが予定されている。そして、犯罪の予防、鎮圧、捜査等は、犯罪者等と直接に対峙し、時には物理的かつ強制的に実現することが求められ、相手方となる犯罪者やその関係者の反感を招きやすい性質を有している。このことを踏まえると現場で直接犯罪者等と対峙する警部補以下の警察職員の氏は、公にすることにより、事件の捜査等に対応している警察職員が攻撃される、または様々な警察活動に対する妨害や干渉の対象とされるおそれがあると認められ、条例第7条第4号に該当する。

審査請求人は、不開示とされている警察職員の氏は、本件事業を実施するに当たっての道路占用許可基準の緩和についての打ち合わせに出席した警察職員であって、一般に公にしても当該警察職員又はその家族に危害が加えられるなどのおそれはないとする。しかしながら、警察職員の性質については上述のとおりであり、当該警察職員についても一定の規制活動に従事することも想定され、また将来、警察内での人事異動により捜査部門や警備部門等に配属されることが予定されることを踏まえると、人の生命、身体、財産等の保護、犯罪の予防その他の公共安全と秩序の維持に著しい支障を及ぼすおそれがないとは言えず、審査請求人の主張は採用できない。

なお、審査請求人は、本件議事録の閲覧において当該警察職員の氏が開示されていたとしているが、処分庁は本来不開示とすべき情報を誤って開示したものである。しかし、不開示情報としての妥当性は上述のとおりであって、不開示とすべき情報が誤って開示されたことにより、開示すべき情報にその



性質、内容が変化するものではない。

### 3 条例第7条第2号該当性について

#### (1) 条例第7条第2号

条例第7条第2号本文は「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。）であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）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。」は原則的に不開示とすることができる」と規定している。ただし、同号ただし書において、「ア 法令等の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報、イ 人の生命、身体、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と認められる情報、ウ 当該個人が公務員等…である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職及び氏名並びに当該職務遂行の内容に係る部分」は、条例第7条第2号本文に該当する場合であっても、開示しなければならない旨規定している。

#### (2) 商店街担当者の氏について

本件議事録を見分すると、本件事業を実施するに当たって、複数の商店街の担当者、処分庁職員及び警察職員間で協議をした記録がまとめられている。各商店街は地域で業を営む商店により構成された団体であり、当該協議には各商店街団体の代表者3名とその構成員2名が出席していたもので、処分庁は当該構成員2名の氏を条例第7条第2号に該当し、当該個人を識別することのできるものとして不開示としている。

これについて、当該協議における出席者の構成から、当該構成員2名は商店街団体に所属する一員として協議の場に出席していたことを踏まえると、当該構成員の氏は個人に関する情報ではないとは言えず、条例第7条第2号に該当する。

なお、審査請求人は、本件対象行政文書を閲覧した際に他の行政文書に添付されている商店一覧において商店名、所在地及び代表者氏名が開示されていたところ、これと本件議事録を照らすと不開示とされた当該構成員の氏は当該一覧において開示されている可能性が高く、不開示情報に該当しないと判断する。しかしながら、審査請求人が主張する当該一覧は、商店名、所在地、代表者氏名などといった項目により整理されており、その添付されている行政文書の性格を踏まえると、当該一覧に記載された商店店舗代表者氏名と本件

議事録における氏とは、自ずとその情報の性格を異にするものであり、審査請求人の主張は採用できない。

#### 4 条例第7条第3号該当性について

##### (1) 条例第7条第3号

条例第7条第3号は、「法人その他の団体（以下「法人等」という。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であつて、公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害すると認められるもの」を不開示とすることを規定している。

これは、行政文書の開示を請求する権利を十分に尊重しつつ、法人等の事業活動の自由その他正当な利益を尊重し保護する観点から、公にすることにより、事業を行う者の競争上の地位又は事業運営上の地位その他社会的な地位が損なわれると認められる情報を不開示とすることを定めたものである。

##### (2) 法人等代表者印の印影

本件対象行政文書のうち道路使用許可申請書及び道路占用料減免申請書にはそれぞれ申請者である商店街団体の代表者である理事長の印章に係る印影が押印されている。これらは当該法人等の事業活動を行う上での内部管理情報であり、公にすることにより、偽造等により第三者に悪用されるなど、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害すると認められ、条例第7条第3号に該当する。

#### 5 文書特定の妥当性について

処分庁は「第4 処分庁の説明の要旨」の2のとおり説明しており、この説明に特段、不自然不合理な点はないことから、本件対象行政文書以外に警察との記録は保有していないと認められる。

#### 6 まとめ

当審査会は、本件事案を厳正かつ客観的に判断した結果、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。なお、審査請求人のその余の主張は、いずれも当審査会の判断を左右するものではない。

### 第6 審査会の審査経過

当審査会における審査経過は、次のとおりである。

年 月 日	審 査 経 過
令和3年 5月13日	審査庁から諮問を受けた。
令和5年 9月25日	令和5年度第5回審査会 1 処分庁から口頭による説明を受けた。 2 事案の審議を行った。

令和5年10月31日	令和5年度第6回審査会 答申案のとりまとめを行った。
令和5年10月31日	審査庁に対して答申を行った。

○ 奈良市情報公開審査会委員（敬称略）

氏 名	役 職 名	備 考
石 黒 良 彦	弁護士	
上 田 健 介	上智大学法学部教授	会長職務代理者
杵 崎 のり子	奈良学園大学客員教授	
中 谷 祥 子	弁護士	
浜 口 廣 久	弁護士	会長