

大阪府情報公開審査会答申（大公審答申第286号）

〔写真の警察職員の氏名・任命権者が分かる行政文書非公開決定審査請求事案 他4件〕

（答申日：平成29年9月29日）

第一 審査会の結論

実施機関（大阪府警察本部長）が以下の本件請求1から5につき非公開とした決定は妥当である。

第二 審査請求に至る経過

1 審査請求人は、平成28年9月26日、大阪府警察本部長（以下「実施機関」という。）に対し、大阪府情報公開条例（平成11年大阪府条例第39号。以下「条例」という。）第6条の規定により、次の（1）から（5）を請求内容とする行政文書公開請求を行った。

- （1）別紙、写真に写っている警察職員の氏名と任命権者が分かる行政文書一切
- （2）別紙、写真に写っているAと名乗る警察職員の氏名と任命権者が分かる行政文書一切
- （3）別紙、写真の警察職員等の氏名と任命権者が分かる行政文書一切（耳クソを取っている警察職員の後ろにいる職員含む）
- （4）別紙、写真の警察職員等（2名）の氏名と任命権者が分かる行政文書一切
- （5）別紙、写真の警察職員の氏名と任命権者が分かる行政文書一切

2 実施機関は、平成28年10月7日、上記1（1）から（5）の請求に対し、次の（1）から（5）のとおり決定を行い審査請求人に通知した。

（1）上記1（1）の請求（以下「本件請求1」という。）について

実施機関は、条例第13条第2項の規定により、非公開決定（以下「本件決定1」という。）を行い、非公開決定通知書の備考欄に、大阪府警察職員の任命権者は、村田隆大阪府警察本部長であることを記載のうえ、次のとおり公開しない理由を付して、審査請求人に通知した。

（行政文書を公開しない理由）

平成28年9月26日付けで提出のあった行政文書公開請求書について、添付の写真画像から当該警察職員を断定できないことから、条例第7条第1項第2号に規定する行政文書を特定するに足りる事項が記載されているとは認められず、条例に規定された行政文書の公開請求の形式上の要件に該当しないため。

また、当該警察職員が警部補以下の警察職員であった場合、その氏名を公にすることにより、当該警察職員等及びその家族等の生命、身体、財産等の保護に支障を及ぼ

すおそれがあることから、条例第8条第2項第3号に該当する。

(2) 上記1 (2) の請求 (以下「本件請求2」という。) について

実施機関は、条例第13条第2項の規定により、非公開決定 (以下「本件決定2」という。) を行い、非公開決定通知書の備考欄に、大阪府警察職員の任命権者は、村田隆大阪府警察本部長であることを記載のうえ、次のとおり公開しない理由を付して、審査請求人に通知した。

(行政文書を公開しない理由)

平成28年9月26日付けで提出のあった行政文書公開請求書について、添付の写真画像等から当該警察職員を断定できないことから、条例第7条第1項第2号に規定する行政文書を特定するに足りる事項が記載されているとは認められず、条例に規定された行政文書の公開請求の形式上の要件に該当しないため。

また、当該警察職員が警部補以下の警察職員であった場合、その氏名を公にすることにより、当該警察職員等及びその家族等の生命、身体、財産等の保護に支障を及ぼすおそれがあることから、条例第8条第2項第3号に該当する。

(3) 上記1 (3) の請求 (以下「本件請求3」という。) について

実施機関は、条例第13条第2項の規定により、非公開決定 (以下「本件決定3」という。) を行い、非公開決定通知書の備考欄に、大阪府警察職員の任命権者は、村田隆大阪府警察本部長であることを記載のうえ、公開しない理由を次のとおり付して、審査請求人に通知した。

(行政文書を公開しない理由)

平成28年9月26日付けで提出のあった行政文書公開請求書について、添付の写真画像等から当該警察職員を断定できないことから、条例第7条第1項第2号に規定する行政文書を特定するに足りる事項が記載されているとは認められず、条例に規定された行政文書の公開請求の形式上の要件に該当しないため。

また、当該警察職員が警部補以下の警察職員であった場合、その氏名を公にすることにより、当該警察職員等及びその家族等の生命、身体、財産等の保護に支障を及ぼすおそれがあることから、条例第8条第2項第3号に該当する。

(4) 上記1 (4) の請求 (以下「本件請求4」という。) について

実施機関は、条例第13条第2項の規定により、非公開決定 (以下「本件決定4」という。) を行い、非公開決定通知書の備考欄に、大阪府警察職員の任命権者は、村田隆大阪府警察本部長であることを記載のうえ、公開しない理由を次のとおり付して、審査請求人に通知した。

(行政文書を公開しない理由)

平成28年9月26日付けで提出のあった行政文書公開請求書について、添付の写真画像から当該警察職員を断定できないことから、条例第7条第1項第2号に規定する行政文書を特定するに足りる事項が記載されているとは認められず、条例に規定さ

れた行政文書の公開請求の形式上の要件に該当しないため。

また、当該警察職員が警部補以下の警察職員であった場合、その氏名を公にすることにより、当該警察職員等及びその家族等の生命、身体、財産等の保護に支障を及ぼすおそれがあることから、条例第8条第2項第3号に該当する。

(5) 上記1 (5) の請求（以下「本件請求5」という。）について

実施機関は、条例第13条第2項の規定により、非公開決定（以下「本件決定5」という。）を行い、非公開決定通知書の備考欄に、大阪府警察職員の任命権者は、村田隆大阪府警察本部長であることを記載のうえ、公開しない理由を次のとおり付して、審査請求人に通知した。

(行政文書を公開しない理由)

平成28年9月26日付けで提出のあった行政文書公開請求書について、添付の写真画像から当該警察職員を断定できないことから、条例第7条第1項第2号に規定する行政文書を特定するに足りる事項が記載されているとは認められず、条例に規定された行政文書の公開請求の形式上の要件に該当しないため。

また、当該警察職員が警部補以下の警察職員であった場合、その氏名を公にすることにより、当該警察職員等及びその家族等の生命、身体、財産等の保護に支障を及ぼすおそれがあることから、条例第8条第2項第3号に該当する。

3 審査請求人は、平成28年10月16日、本件決定1、本件決定2、本件決定3、本件決定4及び本件決定5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、実施機関の上級庁である大阪府公安委員会（以下「諮問実施機関」という。）に対して審査請求を行った。

第三 審査請求の趣旨

写真の警察職員等の氏名が分かる文書を開示せよ。

第四 審査請求人の主張

審査請求人の主張は、概ね次のとおりである。

1 本件決定1に関する主張

本件写真の職員等は、平成〇年〇月〇日当直担当者である事は、本件補正で担当者に伝えている事から、条例第7条第1項第2号に該当する。又、本件写真に写っている職員等は、犯罪の被疑者である事から、条例第8条第2項第3号に該当しない。

2 本件決定2に関する主張

本件写真の職員等は、平成〇年〇月〇日当直担当者である事は、本件補正で担当者に伝えている事から、条例第7条第1項第2号に該当する。又、本件写真に写ってい

る職員等は、犯罪の被疑者である事から、条例第8条第2項第3号に該当しない。

3 本件決定3に関する主張

本件写真の職員等は、平成〇年〇月〇日当直担当者である事は、本件補正で担当者に伝えている事から、条例第7条第1項第2号に該当する。又、本件写真に写っている職員等は、犯罪の被疑者である事から、条例第8条第2項第3号に該当しない。

4 本件決定4に関する主張

本件写真の職員等は、平成〇年〇月〇日当直担当者である事は、本件補正で担当者に伝えている事から、条例第7条第1項第2号に該当する。又、本件写真に写っている職員等は、犯罪の被疑者である事から、条例第8条第2項第3号に該当しない。

5 本件決定5に関する主張

本件写真の職員等は、平成〇年〇月〇日当直担当者である事は、本件補正で担当者に伝えている事から、条例第7条第1項第2号に該当する。又、本件写真に写っている職員等は、犯罪の被疑者である事から、条例第8条第2項第3号に該当しない。

第五 諮問実施機関の主張要旨

1 理由説明書における諮問実施機関の主張

本件決定1から5（以下「本件各決定」という。）に対する審査請求に係る実施機関の弁明について不合理な点はなく、本件各決定は条例に基づき行われており、妥当であると考えます。

2 弁明書における実施機関の主張

実施機関の弁明については、概ね次のとおりである。

(1) 実施機関の弁明の趣旨

「実施機関の決定は妥当である。」との裁決を求める。

(2) 本件各決定の理由等

ア 条例第7条第1項第2号について

条例第7条第1項第2号において、行政文書の公開の請求にあつては、行政文書公開請求書に、「行政文書の名称その他の公開請求に係る行政文書を特定するに足りる事項」を記載する必要があるとされている。また、その「行政文書を特定するに足りる事項」とは、請求に係る情報が記録された行政文書やファイルの名称だけでなく、事務事業の具体的な名称、年度、期間など実施機関において合理的に行政文書が特定できる事項を含むと解されている。

イ 「行政文書を特定するに足りる事項」が記載されているとは認められない理由

本件請求1から5（以下「本件各請求」という。）は、いずれの請求書にも、審

査請求人が大阪府警察本部本庁舎内において撮影したとされる写真画像が別紙（以下「写真画像」という。）として添付されており、写真画像にある警察職員等の氏名と任命権者が分かる行政文書一切の公開を求めるものである。

実施機関において、本件各請求の請求書及び写真画像を確認するとともに、審査請求人に対して請求内容等の確認をしたところ、本件各請求の写真画像については、審査請求人が平成〇年〇月〇日の夜間に、大阪府警察本部本庁舎に来庁した際に、当直勤務に従事していた警察職員を撮影したとのことであったことから、請求書記載の請求内容、写真画像及び審査請求人の申出を踏まえ、当該警察職員の特定を試みたものの、断定するまでに至らなかった。

また、仮に当該警察職員を断定できたとしても、本件各請求は、当該警察職員に関連する行政文書を包括請求するものであって、請求に係る情報が記録された行政文書やファイル名のほか、事務事業の具体的な名称、年度、期間など実施機関において合理的に行政文書が特定できる事項が記載されているとは認められないことから、条例第7条第1項第2号の形式上の要件に該当しないとして、条例第13条第2項の規定により非公開決定を行ったものである。

ウ 条例第8条第2項第3号について

条例第8条第2項第3号において、「前二号に掲げるもののほか、公にすることにより、個人の生命、身体、財産等の保護に支障を及ぼす恐れがある情報」について規定している。これは、個人の生命、身体及び財産の保護に任じる警察の任務の特殊性（警察法（昭和29年法律第162号。以下「法」という。）第2条第1項）と保護すべき利益の重要性から、他の適用除外事項では非公開とすることができない情報について、警察独自の適用除外事項として定められたものである。したがって、本号を適用して公開しないことができるのは、警察業務を通じて収集した情報の中でも、個人の生命、身体、財産等の保護に影響しうるものであって、当該情報を公開することにより、これらの「保護に支障を及ぼすおそれ」の程度が、法的保護に値する蓋然性のある場合に限られる。

エ 条例第8条第2項第3号の該当性について

警察業務は、法第2条において、「警察は、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、交通の取締その他公共の安全と秩序の維持に当たることをもってその責務とする。」とあるとおり、犯罪捜査及び警察規制等を目的としている。そして、刑事訴訟法の規定に基づき、犯罪捜査権は主として警察官によって行使されることが予定されており、また、警察官職務執行法その他の法令の規定に基づき、実力行使等の行政上の権限が警察官に与えられているところから、警察官は、犯行現場や警察規制の現場等で、直接被疑者や被規制者と対峙して、逮捕や規制の結果を直接かつ強制的に実現することとなる等、その職務は、その相手方個人や組織から反発、反感を招きやすいもので

ある。

また、警察職員の配置を含む警察業務に関する情報は、一般市民にとっては些細な情報であっても、犯罪の実行や警察官に対する報復を目論む個人や組織にとっては、貴重な情報となることがあり、そのような情報が犯罪組織等に入手されることを防止する必要がある。

以上、警察の業務は、相手方からの反発、反感を招きやすく、警察職員が攻撃や懐柔の対象とされるおそれが高いものである。

したがって、警察職員の氏名等を公にすることにより、個人が特定され、警察職員であるが故に本人や家族が襲撃等の危害を加えられるおそれがあり、ひいては、公共の安全や秩序の維持に支障が生じるおそれがあることから、公にできないところであるが、特に警察職員のうち警部補以下の場合、

- ・ 現に職務質問等の街頭警察活動や犯罪の捜査に従事している
- ・ 重要事件等発生時にはこれらの職務に従事することが予想される
- ・ 所属内での配置変更等により、これらの職務に従事することが予想される
- ・ 以前にこれらの職務に従事していたことがある

ことから、氏名等を非公開とする必要があるというべきである。

なお、警部以上の警察職員については、慣行として公にされてきたものである。

前述のとおり、本件各請求の写真画像については、大阪府警察本部本庁舎において当直勤務中の警察職員を撮影したとのことから、写真画像に収められた当該警察職員の存否すら答えられないとはしがたいものの、仮に当該警察職員を断定できたとしても、その者が警部補以下の警察職員であった場合、条例第8条第2項第3号に該当する情報を公開することになるため、条例第13条第2項の規定により非公開決定を行ったものである。

オ その他

審査請求人は、本件各請求において、警察職員等の氏名と任命権者が分かる行政文書の公開を求めているものであるが、大阪府警察職員の任命権者については、法第55条第3項に「警視総監、警察本部長及び方面本部長以外の警視正以上の階級にある警察官は、国家公安委員会が都道府県公安委員会の同意を得て、任免し、その他の職員は、警視総監又は警察本部長がそれぞれ都道府県公安委員会の意見を聞いて、任免する。」と定められている。

また、大阪府警察当直勤務規程（平成6年本部訓令第40号）において、大阪府警察本部本庁舎の一般当直に従事する者は、前述の「その他の職員」に当たる者であることから、決定通知書の備考欄に「大阪府警察職員の任命権者は、村田隆大阪府警察本部長である。」と記載し、審査請求人に通知している。

(3) 結論

本件各決定は、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

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にあっても、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 本件各決定に係る具体的な判断及びその理由について

実施機関は、本件各請求について、条例第7条第1項第2号の要件を満たしていないこと及び条例第8条第2項第3号に該当することを理由として、条例第13条第2項の規定により非公開決定を行っており、以下でその妥当性を検討する。

(1) 条例第7条第1項第2号について

行政文書の公開請求は、請求権の行使であり、請求内容を明確にして手続きを進める必要がある。このため、条例第7条第1項第2号において、行政文書を特定するに足りる事項等を記載した請求書を実施機関に提出して行わなければならない旨を定めている。

行政文書を特定するに足りる事項が記載事項とされているのは、行政文書公開制度において、実施機関が、公開決定等の対象とすべき行政文書を具体的に特定できるようにするためであり、請求に係る情報が記録された行政文書やファイルの名称のほか、事務事業の具体的な名称、年度、期間など実施機関において合理的に行政文書が特定できる事項がこれに該当すると解され、また、その特定のための資料は、社会通念上妥当な方法で入手されるべきであることは当然である。

(2) 本件各決定における条例第7条第1項第2号の該当性について

諮問実施機関は、本件各請求の請求書に添付された写真画像の警察職員等について、その画質が不鮮明であること等から、いずれの警察職員についても、特定には至らなかったとし、また本件各請求は、当該警察職員に関連する行政文書を包括請求するものであって、請求に係る情報が記録された行政文書やファイル名称のほか、事務事業の具体的な名称、年度、期間など実施機関において合理的に行政文書が特定できる事項が記載されているとは認められないと主張している。

本件各請求の請求書に添付された写真画像が、大阪府警察庁舎管理規程に反して撮影されたものであるかどうかについては本件事実関係から判然としないものの、本審査会において当該写真画像を確認したところ、警察職員の頭部しか写っておらず、明らかにその職員の特定ができないものについては、行政文書を特定するに足りる事項が記載されているとは認められず、条例第7条第1項第2号の要件を満たしていないものと認められる。

しかし、警察職員の顔が写っており、その職員の特定ができると認められる請求や警察職員の姓を示して行われている請求については、条例第7条第1項第2号の要件を満たしていないとは言えない。

(3) 条例第8条第2項第3号について

次に、写真画像から警察職員の顔が判別でき、その特定が可能なものについて条例第8条第2項第3号の該当性を検討する。

条例第8条第2項第3号は、「前二号に掲げるもののほか、公にすることにより、個人の生命、身体、財産等の保護に支障を及ぼすおそれがある情報」について、公開しないことができると規定している。警察が保有する情報の中には、条例第8条第2項第1号及び第2号に該当しない場合であっても、公開すると、個人の生命、身体、財産等の保護に支障を及ぼすおそれのあるものがある。そうした事態を防止するため、こうした活動を任務とする公安委員会又は警察本部において、これらの保護に支障を及ぼすおそれがある情報を公開しないことができるとするのが本号の趣旨である。

(4) 本件決定における条例第8条第2項第3号の該当性について

ア 写真画像の警察職員について

諮問実施機関の説明によれば、本件各請求の写真画像は、当直中に大阪府警察本部本庁舎の受付において撮影されたものであり、当直腕章の模様が判別できる警察職員については、その腕章の模様が一本線であるという特徴から警部補以下の警察職員であるとのことである。

さらに、大阪府警察本部本庁舎における当直体制は、当直責任者及び当直副責任者のいわゆる当直幹部とその他の当直勤務員に大別され、突発事件の取扱い等特異な場合を除き、受付業務に従事するのは、通常、警部補以下の警察職員であるとのことである。そして、写真画像が撮影された当日においても、突発事件の発生等特異な状況がなく、当直日誌等の記録にも特段の記述がみられなかったことから、大

阪府警察本部本庁舎の受付は、通常通り警部補以下の警察職員が担当していたことから、写真画像の警察職員は警部補以下の職員であると認められるとのことである。

この諮問実施機関の説明について、特段、不自然・不合理な点があるとはいえない。

イ 条例第8条第2項第3号の該当性について

諮問実施機関は、警察官は、犯行現場や警察規制の現場等で、直接被疑者や被規制者と対峙して、逮捕や規制の結果を直接かつ強制的に実現することとなる等、その職務は、その相手方個人や組織から反発、反感を招きやすいものであり、警察職員の氏名等を公にすることにより個人が特定され、警察職員であるが故に本人や家族が襲撃等の危害を加えられるおそれがあると主張している。とりわけ、警部補以下の警察官である警察職員については、現に職務質問などの街頭警察活動や犯罪の捜査に従事していること、重要事件等発生時にはこれらの職務に従事することが予想されること、また以前、これらの職務に従事していたことがあることなどから、氏名の公開によって個人が特定された場合、本人及び家族の生命、身体又は財産に対して危害を加えられるおそれがあると主張している。この諮問実施機関の主張については、理解できるものである。

以上のことから、写真画像から警察職員の顔が判別でき、その特定が可能な請求であっても、その請求に係る情報は条例第8条第2項第3号に該当すると認められるので、実施機関が非公開決定としたことは妥当である。

3 結論

以上のことから、「第一 審査会の結論」のとおり答申するものである。

(主に調査審議を行った委員)

長谷川佳彦、田積司、近藤亜矢子、池田晴奈