

## 大阪府情報公開審査会答申（大公審第265号）

### 〔 道路使用許可申請書部分公開決定審査請求事案 〕

（答申日 平成28年8月10日）

#### 第一 審査会の結論

諮問実施機関（大阪府公安委員会）は、本件審査請求に係る部分公開決定において非公開とした部分のうち、道路使用許可申請書に記載された申請者及び現場責任者の住所及び電話番号（携帯電話番号含む。）並びに添付書類（出店配置図）に記載された名字（既に公開した添付書類（出店場所付近の地図）において公開されているものに限る。）は公開すべきである。

諮問実施機関のその余の判断は妥当である。

#### 第二 審査請求に至る経過

1 平成27年3月23日、審査請求人は、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（以下「条例」という。）第6条の規定により、「平成27年の今宮戎の日の露店商の道路使用許可申請書（許可条件と露店配置図がついたもの）」についての行政文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 平成27年4月3日、実施機関は、本件請求に対応する行政文書（以下「本件行政文書」という。）を（1）のとおり特定し、条例第13条第1項の規定により、（2）に掲げる部分を除いた部分を公開することとする部分公開決定（以下「本件決定」という。）をし、（3）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。

##### （1）本件行政文書

道路使用許可申請書（浪第2942号、浪第3054号、浪第3148号、浪第3164号、浪第3174号、浪第3175号、浪第3207号、浪第3220号）及び添付書類

##### （2）公開しないことと決定した部分

ア 警部補以下の警察職員の氏名及び印影

イ 個人の氏名（申請者及び現場責任者を除く。）、印影、住所及び電話番号（携帯電話番号含む。）、生年月日

ウ 組合代表者の印影

##### （3）公開しない理由

ア 条例第8条第2項第3号に該当する。

本件行政文書（非公開部分）には、警部補以下の警察職員の氏名及び印影が記録されており、これを公にすることにより、当該警察職員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。

イ 条例第9条第1号に該当する。

本件行政文書（非公開部分）には、個人の氏名等が記録されており、これらは、特定の個人が識別される個人のプライバシーに関する情報であって、一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められる。

ウ 条例第8条第2項第1号に該当する。

本件行政文書（非公開部分）には、組合代表者の印影が記録されており、これを公にす

ることにより、取引の安全を害するなど、当該法人の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8条第1項第1号に該当する。

- 3 平成27年4月22日、審査請求人は、本件決定を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）による改正前の第5条の規定に基づき、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（以下「本件審査請求」という。）を行った。

### 第三 審査請求の趣旨

審査請求に係る処分を取り消すとの決定を求める。

### 第四 審査請求人の主張要旨

#### 1 審査請求書における主張

##### (1) 審査請求に係る処分の表示

実施機関が平成27年4月3日付けの大阪府警察本部指令（交規）第3号でした平成27年の今宮戎の日の道路使用許可申請書（浪第2942号、浪第3054号、浪第3148号、浪第3164号、浪第3174号、浪第3175号、浪第3207号、浪第3220号）の一部を公開することと決定した行政文書のうち、公開しないことと決定した

ア 警部補以下の警察職員の氏名及び印影

イ 個人の氏名（申請者及び現場責任者を除く。）印影、住所及び電話番号（携帯電話番号含む。）、生年月日

ウ 組合代表者の印影

のうち、

ア 警部補以下の警察職員の氏名及び印影

イ 個人の印影、生年月日

ウ 組合代表者の印影

を除く部分を非開示とした公文書部分開示決定。

##### (2) 審査請求の趣旨

「(1)に記載の処分を取り消す。」との決定を求める。

##### (3) 不服申立の理由

実施機関は、(1)イ 個人の氏名（申請者及び現場責任者を除く。）、印影、住所及び電話番号（携帯電話番号含む。）、生年月日につき、「条例第9条第1号に該当する。本件行政文書（非公開部分）には、個人の氏名等が記録されており、これらは、特定の個人が識別される個人のプライバシーに関する情報であって、一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められる。」と公開しない理由を述べているが、(1)イ 個人の印影、生年月日以外の情報は、事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、かつ、公にすることにより、当該法人等又は当該個人の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（人の生命、身体若しくは健康に対し危害を及ぼすおそれのある事業活動又は人の生活若しくは財産に対し重大な影響を及ぼす違法な若しくは著しく不当な事業活動に関する情報（以下「例外公開情報」という。）を除く。）には該当しないから、取り消されるべきで

ある。

また、団体の代表者の住所や電話番号、受領者氏名、出店者氏名、住所、電話、露店・出店責任者氏名、住所、連絡先、配置図の出店者氏名、〇〇会会員、出店者氏名、住所、電話番号なども黒塗りで非開示とされており、これらは、かならずしも条例第9条第1号で説明できないものであり、理由不備の違法があるから、取り消されるべきである。

なお、実施機関には、インデックスの作成を命じられたい。

また、インカメラを実施されたい。

審査請求人は、意見陳述の機会の付与を求める。

## 2 意見書における主張

### (1) 諮問実施機関の意見の概要

ア 諮問実施機関の意見の要旨は、非公開とした情報は、個人情報であり、社会通念上、他人に知られることを望まないものであるから、条例第9条第1号に該当するというにある。

イ しかしながら、非公開とされた情報は、条例第9条第1号に定める「事業を営む個人の当該事業に関する情報」であり、個人情報の除外に該当する個人の事業情報と目すべきものであるから、実施機関及び諮問実施機関の見解は誤りである。

### (2) 本件情報は、「事業を営む個人の当該事業に関する情報」に該当することについて

ア 露店とは、「道ばたや寺社の境内などで、ござや台の上に並べた商品を売る店。大道店。干店（ほしみせ）。」のことであり、露店商とは、店舗を構えず、露店で行う商人、すなわち、露店商人のことであり、露天商は、露店で商売をする商人であり、古今東西、どこの国でも古くから見られる商人である。つまるところ、露店商とは、「露店商い」をする商人のことであり、店舗を構えず、露店で行う商人、すなわち、露店商人のことであり、現在における露店営業とは、出店の都度組み立てる組立式店舗や車を有する屋台等において、食品の調理及び提供等を行う形態の営業のことであり、露天商とは、個人の商人が行う商行為である。

イ 現在、露天商には、食中毒を防止したり、爆発物の危険を防止するなど、様々な行政規制が加えられている。

(ア) 食品衛生法は、食品を加工販売する露天商には、営業許可を求めている。すなわち、食品を調理加工して提供する場合には、食品衛生法上の営業許可が必要であり、祭りやイベント時に関しては、臨時営業や露店営業の許可が必要である。

食品衛生法上第51条は、「都道府県は、飲食店営業その他公衆衛生に与える影響が著しい営業（食鳥処理の事業の規制及び食鳥検査に関する法律第2条第5号に規定する食鳥処理の事業を除く。）であって、政令で定めるものの施設につき、条例で、業種別に、公衆衛生の見地から必要な基準を定めなければならない。」と規定し、第52条第1項で、「前条に規定する営業を営もうとする者は、厚生労働省令で定めるところにより、都道府県知事の許可を受けなければならない。」と規定する。

食品衛生法施行規則（昭和23年7月13日厚生省令第23号）の第67条は、「法第52条第1項の規定による営業の許可を受けようとする者は、次に掲げる事項を記載した申請書に、営業設備の構造を記載した図面を添えて、都道府県知事（地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の1第1項の指定都市及び同法第252条の2第1項の

中核市にあっては、当該指定都市又は中核市の市長。以下同じ。)の許可を要するものについてはその営業所所在地を管轄する都道府県知事に、保健所を設置する市の市長又は特別区の区長の許可を要するものについてはその営業所所在地を管轄する市長又は区長に提出しなければならない。

- 一 申請者の住所、氏名及び生年月日（法人にあっては、その名称、主たる事務所の所在地及び代表者の氏名）
- 二 営業所所在地
- 三 営業所の名称、屋号又は商号
- 四 営業の種類
- 五 営業設備の概要
- 六 法第52条第2項各号のいずれかに該当することの有無及び該当するときは、その内容」

と規定する。

したがって、イベント等の行事において、臨時的に短期間（1週間程度）、不特定多数を対象として食品を調理、加工し、提供する場合は、原則として食品衛生法で定められている営業許可が必要であり、営業許可を受けるためには、営業許可申請をして、施設基準に合致した施設を設置し、公衆衛生上講ずべき措置の基準を守らなければならない。

臨時的営業許可の種類は、a 飲食店営業、b 菓子製造業、c 喫茶店営業の3つであり、営業の種類ごとの取扱い品目例は、次のとおりである。

- 飲食店営業…うどん、焼きそば、たこ焼き、お好み焼きなどの食品とアルコール飲料
- 菓子製造業…たい焼き、大判焼き、ドーナツ、回転焼きなどの食品
- 喫茶店営業…かき氷、コップに注いで提供するジュース、コーヒーなどのソフトドリンク類

但し、食肉、魚介類、乳類を販売する場合は、通常の営業許可申請が必要である。

食品衛生法の規定からも明らかなように、露店営業を含む露天商で、食品を調理、加工し、提供する者は、食品衛生法所定の営業許可が必要であるから、露店営業者（露天商）は、大阪府情報公開条例第9条第1号（個人情報）の除外事由である「事業を営む個人」に該当することは明らかである。

(イ) 道路交通法は、露天商が道路を使用して行う場合には、道路交通法第77条第1項に基づき、道路使用許可を所轄警察署長に申請しなければならないと定める。

また、道路法第32条第1項第6号は、露店、商品置場その他これらに類する施設を設け、継続して道路を使用しようとする場合においては、道路管理者の許可を受けなければならないと定める。

道路交通法第77条第1項に基づき道路使用許可は、道路管理者に申請する道路占用許可とは別のものであり、道路占用許可及び道路使用許可の双方の許可が必要となる場合、道路法第32条第4項及び道路交通法第78条第2項の規定により、双方の申請書をいずれか一方（道路管理者又は所轄警察署長）に提出することができるとされる。

道路管理者に提出された道路使用許可申請書は、道路管理者から所轄警察署長へ送付される。

これらの法規制は、いずれも露天商が、個人事業者であることを前提としている。

(ウ) 浪速警察署長は、本件道路使用許可をするにつき、許可の条件として、次の条件を付した。

許可条件（今宮戎神社祭礼露店）

- 1 出店の期間は、1月9日から同11日までの3日間とする。  
なお、出店準備は、1月8日午後0時からとし、露店撤去は、1月12日午前6時までに完了すること。
- 2 出店の場所及び各店の配置は、申請者「出店配置図」のとおりとすること。
- 3 各店舗の道路使用範囲は、道路交差点を開放し間口は2メートル以内、奥行は路端から  
1. 5メートル以内とし、概ね12メートルごとに1メートル以上の間隔をとること。
- 4 人前に立ちふさがったり、交通の妨害となるような方法で物品を販売し、又は客寄せをしないこと。
- 5 露店の屋根、ひさし等が許可の出幅を超えて突き出ないようにすること。

これらは、本件道路使用許可の対象は、屋根、ひさし付きの露店で、物品の販売を行う個人の商人の商行為であることを知りつつ許可をしたものであることを如実に示している。

このように、許可権者である浪速警察署長も、許可を与える対象の露店は、営業をする個人事業主の露店であることを十分に知って許可をなしたものである。

即ち、本件対象公文書における申請者、現場責任者、出店一覧表、出店配置図の氏名は、その名をもって物品の販売を行う事業を行う者の氏名であること、したがって「事業を営む個人の当該事業に関する情報」であることを。許可権者である浪速警察署長も、十分、知悉していたものであることを示すものである。

畢竟、本件非公開情報は、条例第9条第1号（個人情報）の除外事由である「事業を営む個人の当該事業に関する情報」に該当するものであるので、本件非公開処分は、違法な処分として速やかに取り消されるべきである。

(3) 今宮戎神社祭礼露店の道路使用許可は、個人情報の除外事由である個人の事業情報であるのみか、条例第11条の「公益上特に必要があると認めるとき」に該当する情報である。

ア 道路は本来、人や車が通行する目的で作られたものであり、特別な使用行為が「道路使用許可」を必要とする行為である。

刑法第124条の往来妨害罪は「陸路、水路又は橋を損壊し、又は閉塞して往来の妨害を生じさせた者は、2年以下の懲役又は20万円以下の罰金に処する。」

と規定して、公共の交通を保護法益としている。また、最判昭和39年1月16日判決（民集18巻1巻1号）は、村道の通行妨害行為の排除が請求された件で、村道通行者は他の村民の利益ないし自由を害しない範囲で自己の生活上必須の行動を行える使用の自由権を有するとし、自由権に対して継続的な妨害が行われた場合には妨害排除できるとし、公道上に通行の自由権を認めている。

したがって、露天商が道路に屋台などを設置して道路の通行を妨害する行為は、刑法第124条の往来妨害罪に該当するものであるし、生活道路の通行を妨害された市民は、民事訴訟で妨害排除請求ができるものである。

このように、公共の道路の自由通行は、刑事的にも民事的にも保護されているものであり、

露天商の道路の占有・使用が違法とならないのは道路交通法の道路使用許可で違法性が排除されるからに他ならない。

行政的にいえば、道路は本来、人や車が通行する目的で作られたものであり、催し物をしたり、工事や作業を行うことを目的として作られたものではない。道路本来の目的に従って道路を使用することを「一般的使用行為」といい、それ以外の方法で使用する場合は「特別な使用行為」ということがあるが、この特別な使用行為が「道路使用許可」を必要とする行為であるとされる。

イ 道路使用の許可証は、許可があったことを公に証する文書としての性格を有しており（総務省の見解）、道路の使用が許可条件に即して履行が為されているかを確認できるように、許可を行った警察署長から申請者（許可者）に対して許可証を携行するように指導されているものである。したがって、露天商は、道路使用許可証を携帯するか、露店のよく見えるところに掲示しなければならないものである。

すなわち、確認行為は、許可を行った警察署長だけでなく、道路を使用する誰でもが確認できるようにしなければならない性質のものであるから、祭礼行事の際に道路上で露店を行う露天商においては、露店の店内のよく見えるところに道路使用許可証を掲示すべきものである。

ウ 浪速警察署長は、次の遵守事項を発している。

#### 遵 守 事 項

- 1 申請者（現場責任者）は、本許可条件を各出店者に周知徹底するとともに、許可条件（写）及び遵守事項を各店舗の見易い位置に掲示させること。
- 2 交通の支障等の理由により、現場警察官から露店の移動又は撤去時の指示を受けた場合は、その指示に従うこと。
- 3 出店終了後は、速やかに露店の撤去を行い、現状復旧に努めること。

許可条件の末尾には、「出店者氏名」と「連絡先電話」の記載欄がある。

すなわち、「出店者氏名」と「連絡先電話」は、掲示により公示されるべき事項であり、道路を使用する者の誰からでもよく見えなければならないものである。

これは、道路使用許可証は、そもそも、「許可があったことを公に証する文書」であり、誰でもが露天商の道路使用が許可どおりに履行されているのか否かを確認できるように、掲示されるべき性格のものであることを示すものである。

道路は、みんなのものであり、公共物であるから、その通行を阻害する使用をする以上、使用の場所、使用の期間、使用の目的、使用する者を明示して、これを公衆に告知する必要がある。

道路使用許可証の掲示による公示は、いわば、明治までの高札や、現在の公示札のようなものであり、未来的に公示物として取り扱われるべき性質のものであるといえる。

畢竟、本件非公開情報は、大阪府情報公開条例第11条の「公益上特に必要があると認めるとき」に該当する情報である。

(4) 出店一覧表や配置図の氏名は、個人店主であること。

ア 本件非公開情報は、道路交通法（昭和35年6月25日法律第105号）第77条の道路

の使用の許可に関する文章である。許可の手続きは、同法第78条で「前条第1項の規定による許可を受けようとする者は、内閣府令で定める事項を記載した申請書を所轄警察署長に提出しなければならない。」と定められている。道路使用許可証の記載事項は、道路交通法施行規則（昭和35年2月3日総理府令第60号）第10条第1項で、次のように定められている。

「第10条 法第78条第1項の内閣府令で定める事項は、次に掲げるものとする。

- 一 申請者の住所及び氏名（法人にあっては、その名称及び代表者の氏名）
- 二 道路使用の目的
- 三 道路使用の場所又は区間
- 四 道路使用の期間
- 五 道路使用の方法又は形態
- 六 現場責任者の住所及び氏名」

イ 道路使用許可証の様式は、道路交通法施行規則第10条第2項で、「法第78条第1項の申請書及び法第78条第3項の許可証の様式は、別記様式第六のとおりとし、申請書は、2通提出するものとする。」と定められている。

つまり、道路使用許可申請書は、全国共通の書式であり、所轄の警察署によって異なるものではなく、全国一律の共通書式である。次項の書式が、それである。

別記様式第六（第十条関係）道路使用許可申請書（添付省略）

ウ 祭りの際に露天商を営む者がする道路使用許可申請は、道路交通法第77条第1項第3号の「場所を移動しないで、道路に露店、屋台店その他これらに類する店を出そうとする者」であるから、都道府県の県警で、記載方法が違うということはない。

違うのは、許可の条件が微妙に違うくらいである。

エ 大阪府警が公開した今宮戎神社祭礼露店の道路使用許可申請書によれば、一括申請者が複数あることが特徴である。

- ○○講元 ○○○○
- ○○会
- ○○組合
- ○○○○（○○会）
- ○○○○（○○会）
- ○○○○（○○会）
- 株式会社○○
- ○○会会長 ○○○○

これらは、ゾーニングされた露店の場所取り（一括申請の代表者、いわゆる的屋の講元が多数入っていると思われる。）であり、道路使用許可申請書の許可条件に添付された出店一覧表や配置図の氏名は、当該団体の会員である個人の露天商の氏名（会員商店の店主名）であるから、個人情報の適用除外である「事業を営む個人の当該事業に関する情報」であるので、公開されるべきである。

## 第五 諮問実施機関の主張要旨

諮問実施機関の主張は概ね次のとおりである。

## 1 実施機関の意見等

### (1) 意見の趣旨

「実施機関の決定は妥当である。」との裁決を求める。

### (2) 本件決定に対する意見

#### ア 本件行政文書について

本件行政文書は、平成27年の今宮戎神社における十日戎の開催に伴い、同社周辺路上で露店をするため、管轄警察署の道路使用の許可を受けるに際して、道路交通法第77条第1項第3号の規定に基づき、露店業者等から管轄警察署に提出された道路使用許可申請書等の写しである。

#### イ 本件係争部分について

審査請求人が審査請求書において公開を求めているのは、「個人の氏名（申請者及び現場責任者を除く。）、住所及び電話番号（携帯電話番号含む。）」である。

#### ウ 本件決定の妥当性について

##### (ア) 条例第9条第1号について

条例は、その前文で、府の保有する情報は公開を原則としつつ、併せて、個人のプライバシーに関する情報は最大限に保護する旨を宣言している。また、第5条において、個人のプライバシーに関する情報をみだりに公にすることのないよう最大限の配慮をしなければならない旨規定している。

本号はこのような規定を受けて、個人のプライバシーに関する情報の公開禁止について定めたものである。

同号は、

個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報（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得るもののうち、一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められる情報が記録された行政文書については公開してはならない。と定めている。

同号における「個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報」とは、個人のプライバシーに関する情報を例示したものであり、「特定の個人が識別され得る」情報とは、当該情報のみによって直接特定の個人が識別される場合に加えて、他の情報と結びつけることによって特定の個人が識別され得る場合を含むと解される。

また、「一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められる情報」とは、社会通念上、他人に知られることを望まないものをいうと解される。

##### (イ) 条例第9条第1号に該当することについて

###### a 「個人の氏名（申請者及び現場責任者を除く。）」

「個人の氏名（申請者及び現場責任者を除く。）」は、特定の個人を直接識別し得る情報であり、申請者及び現場責任者を除いた者については、「事業を営む個人」に雇われているなど従属的な立場にあるだけの可能性も十分あり得ることから、これらの者を「事業を営む個人」と同視するべきではないと判断しており、これらの者の氏名は、一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められるものであり、同号の要



件に該当する。

なお、申請者及び現場責任者については、その性質から、道路使用の現場全体を管理する権限を持つ者であることから、これらの者を「事業を営む個人」と見なすべきであると判断しており、これらの者の氏名は「事業を営む個人の当該事業に関する情報」として、公開としている。

b 「個人の住所及び電話番号（携帯電話番号含む。）」

「個人の住所及び電話番号（携帯電話番号含む。）」は、特定の個人を直接識別し得る情報で、一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められるものであり、申請者及び現場責任者を「事業を営む個人」と見なしたとしても、これらの者が居住している可能性があり得る「住所及び電話番号（携帯電話番号含む。）」は、当該事業に関わりの無い個人に関する情報であり、「事業を営む個人の当該事業に関する情報」には該当しないと判断しており、申請者及び現場責任者であるか否かに関わらず、「個人の住所及び電話番号（携帯電話番号含む。）」は、一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められるものであり、同号の要件に該当する。

(3) 結論

以上のとおり、本件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。

2 諮問実施機関のまとめ

本件係争部分は、条例第9条第1号に該当する部分であり、当該部分を非公開情報として、条例第13条第1項の規定に基づき本件行政文書の一部を公開した本件決定に、違法、不当はないものとする。

## 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、そのことにより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もとにあっても、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 本件行政文書について

(1) 本件行政文書は、平成27年の今宮戎神社における十日戎の開催に伴い同神社の周辺道路

に露店を出店するに際し、管轄警察署から道路使用許可を受けるために、道路交通法第77条第1項第3号の規定に基づき管轄警察署に提出された8件の道路使用許可申請書及びアからエまでの添付書類である。

- ア 出店配置図
- イ 出店一覧表
- ウ 出店場所付近の地図
- エ 使用車両の自動車登録番号及び車両番号

当該8件の申請者は団体又は個人であるが、いずれも個々の露店単位ではなく、ある一定の場所又は区間に設置する複数の露店分をまとめて申請したものである。

諮問実施機関によると、添付書類は、申請者が任意に提出しているものであり、当該8件全ての申請書に添付されているのはアのみで、イ、ウ及びエは、申請者によって添付の有無が分かれている。

道路使用許可申請書は、上部の申請書部分と下部の許可証部分が一体となった様式であり、申請者は2部を提出し、1部は管轄警察署が保管し、残りの1部は管轄警察署が許可証部分に許可条件及び許可日を記載し、署長印を押印の上、許可証として申請者に交付する。その際、管轄警察署保管分の道路使用許可申請書に、許可証を受領した者の氏名を記入させ、及び押印させている。

## (2) 本件審査請求に係る非公開部分

本件審査請求に係る非公開部分は、道路使用許可申請書及び(1)アからエまでの添付書類に含まれる以下の部分である。

- ア 個人の氏名(申請者及び現場責任者を除く。)
- イ 個人の住所及び電話番号(携帯電話番号含む。)

## 3 本件決定に係る具体的な判断及びその理由について

諮問実施機関は、2(2)の本件審査請求に係る非公開部分について、条例第9条第1号に該当すると主張することから、以下において検討する。

### (1) 条例第9条第1号について

条例は、その前文で、府の保有する情報は公開を原則としつつ、併せて、個人のプライバシーに関する情報は最大限に保護する旨を宣言している。また、第5条において、個人のプライバシーに関する情報をみだりに公にすることのないように最大限の配慮をしなければならない旨規定している。

本号はこのような趣旨を受けて、個人のプライバシーに関する情報の公開禁止について定めたものである。

同号は、

- ア 個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報(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、
- イ 特定の個人が識別され得るもののうち、
- ウ 一般に他人に知られたいくないと望むことが正当であると認められる情報が記載されている行政文書を公開してはならない旨定めている。

そして、「個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報」とは、個人のプライバシーに関する情報を例示したものであり、「特定の個人が識別され得る」情報とは、当該情報のみによって直接特定の個人が識別される場合に加えて、他の情報と結びつけることによって間接的に特定の個人が識別され得る場合を含むと解される。

また、「一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められる情報」とは、社会通念上、他人に知られることを望まないものをいうと解される。

## (2) 条例第9条第1号該当性について

### ア 個人の氏名（申請者及び現場責任者を除く。）

諮問実施機関は、申請者及び現場責任者以外の者の氏名については、特定の個人を直接識別し得る情報であり、「事業を営む個人」に雇われているなど従属的な立場にあるだけの可能性も十分あり得ることから、これらの者を「事業を営む個人」と同視するべきではないと判断し、一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められ、条例第9条第1号に該当すると主張するので、以下検討する。

#### (ア) 道路使用許可申請書に記載された許可証受領者の氏名

諮問実施機関によると、許可証の受領は、許可申請者又は現場責任者に限定されているわけではなく、これらの代理者が受領することも認めているとのことである。その場合、代理者が、申請者又は現場責任者の従業員であるなど、従属的な立場にあるだけの者の可能性も十分にあることから、これらの者の氏名は、一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められ、(1)アからウまでの要件に該当し、条例第9条第1号により非公開とすることは妥当である。

#### (イ) 道路使用許可申請書の「場所又は区間」欄に記載された個人の氏名

これらの氏名は、道路使用の場所又は区間を特定するために、「××区××町××番地〇〇〇〇（個人の氏名）より××町××番地△△△△（個人の氏名）まで」のように、当該住所地に居住する人の氏名が許可申請書に記載されたもので、許可内容には直接関係しない個人の情報であり、(1)アからウまでに該当し、条例第9条第1号により非公開とすることは妥当である。

#### (ウ) 添付書類に記載された氏名（申請者及び現場責任者を除く。）

2(1)アからエまでの添付書類には、露店出店者の氏名が、名字のみのものを含め、記載されている。

諮問実施機関によると、道路使用許可申請書の添付書類として申請者に求めているのは、当該道路の使用が交通の妨害となるおそれがないかどうかを確認するための書類であって、具体的には、申請手続き案内に、「道路を使用する場所及び付近の見取図」、「安全対策状況図」及び「設置する物件の仕様書等」と例示しており、これらの書類に露店出店者の氏名の記載は求めておらず、また、これら以外の書類、例えば、2(1)イの出店一覧表などは求めておらず、申請者が自主的に添付しているとのことである。

それゆえ、実施機関は、これらに記載されている個人の氏名は道路使用許可の判断には関係がないとして、露店事業者の氏名であるのか、当該事業者の従業員の氏名であるのか、又は出店団体の代表者の氏名であるのか等は確認していない。

道路交通法第77条第2項には、「同条第1項に基づく許可の申請があった場合にお

いて、当該申請に係る行為が次の各号のいずれかに該当するときは、所轄警察署長は、許可をしなければならない。」として、以下の3つが規定されている。

- 一 当該申請に係る行為が現に交通の妨害となるおそれがないと認められるとき。
- 二 当該申請に係る行為が許可に付された条件に従って行なわれることにより交通の妨害となるおそれがなくなると認められるとき。
- 三 当該申請に係る行為が現に交通の妨害となるおそれはあるが公益上又は社会の慣習上やむを得ないものであると認められるとき。

この規定から明らかなように、道路使用許可にあたっては、個々の露店出店者の氏名を確認する必要はなく、上記の諮問実施機関の説明は合理的なものである。

審査請求人は、これらの氏名は露店出店者の氏名であって、「事業を営む個人」の情報であり、条例第9条第1号には該当しないと主張するが、添付書類の内容について実施機関は確認していないのであるから、これらが「事業を営む個人」の情報であるとは直ちには言えず、従業員など、従属的な立場の個人の氏名である可能性もあることから、

(1) アからウまでの要件に該当し、条例第9条第1号により非公開とすることは妥当である。

ただし、2(1)アの出店配置図に出店箇所の居住者として記載された名字が、市販の地図であるから公開できるとして実施機関が公開した2(1)ウの出店場所付近の地図に掲載されている名字と一致するものについては、既に公となっている情報であることから、(1)ウの要件には該当せず、公開すべきである。

イ 個人の住所及び電話番号(携帯電話番号含む。)

(ア) 道路使用許可申請書に記載された申請者及び現場責任者の住所及び電話番号(携帯電話番号含む。)

諮問実施機関は、道路使用許可の申請者及び現場責任者の氏名については、「事業を営む個人の当該事業に関する情報」と見なして公開したが、住所及び電話番号は、これらの者が個人として居住し、使用している可能性があるとして、(1)アからウまでに該当する情報であることから、条例第9条第1号に該当すると主張する。

しかしながら、道路使用許可の申請者及び現場責任者は、露店営業に係る道路使用の現場全体を管理する者であり、その責任の所在を明確にするために申請書に氏名及び住所を記載しているのであり、また、管轄警察署が道路使用に関して指示や指導を行う際の連絡先として電話番号を記載しているものであると解される。

したがって、道路使用について責任ある立場の者が許可申請書に自ら記載した住所及び電話番号は、「事業を営む個人の当該事業に関する情報」であり、(1)アには該当せず、また、個人としてのそれらと同一である可能性を考慮しても、一般に他人に知られたくないと望むことが正当であるとは認められず、(1)ウには該当しない。

以上のことから、本件決定において非公開とされた道路使用許可の申請者及び現場責任者の住所及び電話番号(携帯電話番号含む。)については、条例第9条第1号には該当せず、公開すべきである。

(イ) 添付書類に記載された個人の住所及び電話番号(携帯電話番号含む。)

2(1)アからエまでの添付書類には、露店出店者の住所及び電話番号(携帯電話番号含む。)が記載されている。ア(ウ)で述べたように、実施機関が申請者に添付

書類として求めているのは、道路の使用が交通の妨害となるおそれがないかどうかを確認するための情報であって、露店出店者の住所及び電話番号は求めているとのことである。

それゆえ、実施機関は、これらに記載されている住所及び電話番号が、事業者としての露店出店者のものであるのか、または、当該出店者の従業員のものであるのかは確認していない。

したがって、これらが「事業を営む個人の当該事業に関する情報」であるとは直ちには言えず、従業員など、従属的な立場の個人の情報である可能性もあることから、(1)アからウまでの要件を満たし、条例第9条第1号に該当するとして非公開とした諮問実施機関の判断は妥当である。

#### 4 結論

以上のとおりであるから、本件審査請求は、「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の氏名)

北村 和生、有澤 知子、小原 正敏、三成 美保