

別紙

諮問第1478号、第1479号、第1480号

答 申

## 1 審査会の結論

「平成〇年〇月〇日〇時ないし〇時頃に、〇〇駅〇〇ロータリー向かい路上付近で発生をした揉め事につき、〇〇交番勤務の〇〇が一方当事者より徴取した当該一方当事者の名刺、及び他方当事者の住所、氏名、生年月日を記録した文書」及び「平成〇年〇月〇日〇時ないし〇時頃に、〇〇駅〇〇ロータリー向かい路上付近で発生した揉め事の処理において〇〇交番勤務の警察官が徴取した一方当事者の名刺、及び他方当事者の住所、氏名、生年月日を記録した文書」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それぞれの決定、並びに「平成〇年〇月〇日に〇〇交番において取締り等職務遂行のために徴取された名刺、及び当事者の住所、氏名、生年月日等を記録した文書」について、不存在を理由として非開示とした決定は、いずれも妥当である。

## 2 審査請求の内容

本件諮問第1478号、第1479号及び第1480号に係る各審査請求（以下「本件各審査請求」という。）の趣旨は、東京都情報公開条例（平成11年東京都条例第5号。以下「条例」という。）に基づき、審査請求人が行った「平成〇年〇月〇日〇時ないし〇時頃に、〇〇駅〇〇ロータリー向かい路上付近で発生をした揉め事につき、〇〇交番勤務の〇〇が一方当事者より徴取した当該一方当事者の名刺、及び他方当事者の住所、氏名、生年月日を記録した文書」の開示請求（以下「本件開示請求1」という。）に対し、警視総監が令和元年11月1日付けで行った、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定（諮問第1478号。以下「本件非開示決定1」という。）、「平成〇年〇月〇日〇時ないし〇時頃に、〇〇駅〇〇ロータリー向かい路上付近で発生した揉め事の処理において〇〇交番勤務の警察官が徴取した一方当事者の名刺、及び他方当事者の住所、氏名、生年月日を記録した文書」の開示請求（以下「本件開示請求2」という。）に対し、警視総監が令和元年11月19日付けで行った、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定（諮問第1479号。以下「本件非開示決定2」という。）及び「平

成〇年〇月〇日に〇〇交番において取締り等職務遂行のために徴取された名刺、及び当事者の住所、氏名、生年月日等を記録した文書」の開示請求（以下「本件開示請求3」という。）に対し、警視総監が令和2年1月21日付けで行った、不存在を理由とする非開示決定（諮問第1480号。以下「本件非開示決定3」という。）について、それぞれその取消しを求めるというものである。

### 3 審査請求に対する実施機関の説明要旨

実施機関は、本件各審査請求に係るそれぞれの弁明書及び理由説明書において、実施機関が行った本件非開示決定1、2及び3について、いずれも適正かつ妥当である旨を説明している。

### 4 審査会の判断

#### (1) 審議の経過

本件各審査請求については、いずれも令和2年4月7日に審査会に諮問された。

審査会は、令和3年6月22日に実施機関から本件各諮問に係るそれぞれの理由説明書を収受し、同日（第191回第三部会）から同年9月21日（第193回第三部会）まで、3回の審議を行った。

#### (2) 審査会の判断

審査会は、本件各審査請求に係る審査請求書及び諮問第1480号の審査請求に係る反論書における審査請求人の主張並びに実施機関の弁明書及び理由説明書における主張を具体的に検討した結果、以下のように判断する。

##### ア 審議の併合について

本件各審査請求については、審査請求人が同一であること及びそれぞれの審査請求の趣旨が関連するものであることから、審査会は、これらを併合して審議することとした。

##### イ 本件開示請求1、2及び3に係る実施機関の各決定について

実施機関は、本件開示請求1について、対象となる公文書の存否を答えるだけで、

条例7条2号、4号及び6号で定める非開示情報を開示することとなるとして、条例10条に基づき、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否する決定を行った。

また、本件開示請求2について、対象となる公文書の存否を答えるだけで、条例7条2号及び6号で定める非開示情報を開示することとなるとして、条例10条に基づき、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否する決定を行った。

本件開示請求3については、対象となる公文書の不存在を理由として非開示とする決定を行った。

#### ウ 本件各審査請求に係る各処分の妥当性について

##### (ア) 本件非開示決定1の妥当性について

###### a 審査請求人の主張

本件開示請求1における「開示請求に係る公文書の件名又は内容」とは、単に、実施機関が所有する行政文書（公文書）を具体的に特定するために、その詳細を明記するものであることから、その存否を明らかにしたとしても、条例10条が規定をする「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」には該当しないことはいうまでもない。

また、本件開示請求1のうち、「平成〇年〇月〇日〇時ないし〇時頃に、〇〇駅〇〇ロータリー向かい路上付近で発生をした揉め事につき、〇〇交番勤務の〇〇」とは、条例7条2号ただし書ハに該当することはもとより、「一方当事者より徴取した当該一方当事者の名刺、及び他方当事者の住所、氏名、生年月日を記録した文書」については、特定個人を識別するというのであれば、当該特定個人を識別でき得る部分（情報）のみを同号により非開示とすれば足り、同様に、同条4号該当性については、〇〇が本件開示請求1の対象日に〇〇交番に勤務していたことは、職務上の公然たる事実であって、それを公開したとしても、実施機関が説示をする非開示事由には該当しないものであり、このことは、同条6号該当性についても、同条2号同様に存否応答拒否事由の欠缺なのである。

###### b 実施機関の説明

本件開示請求1は、特定の日時及び場所における特定警察署、交番による取

扱いにつき、特定の警察職員が対応した件について取得した名刺及び関係当事者の個人情報記録した公文書の開示を求めるものである。

審査請求人は、本件非開示決定1の取消し及び対象となる公文書の開示を求めているものと解されるので、以下説明する。

本件開示請求1のうち、警察職員の氏名を名指しした部分については、当該請求に係る公文書（以下「本件請求文書1」という。）の存否について応答することにより、特定の個人が実施機関の特定警察署、交番に勤務する職員であるか否かという個人情報を開示することとなると認められることから、条例7条2号本文に該当する。また、実施機関では、管理職である警察職員の氏名は慣行として公にしているが、それ以外の警察職員の氏名については、公にしていることから、同号ただし書イに該当せず、その内容及び性質から同号ただし書ロ及びハにも該当しない。

また、本件開示請求1のうち、特定の日時、場所で特定種別の事案の取扱いを受けた当事者に係る部分については、個別具体的な取扱いを示しており、本件請求文書1の存否について応答することにより、他の情報と照合することによって、特定の個人が特定種別の事案の取扱いを受けたか否かという個人情報を開示することとなると認められることから、条例7条2号本文に該当し、その内容及び性質から同号ただし書のいずれにも該当しない。

さらに、本件請求文書1の存否について応答することにより、特定の個人が実施機関の特定警察署、交番に勤務する職員であるか否かを答えることになり、その結果、当該職員が捜査、取締り等に従事する際に、有形無形の嫌がらせや報復等の危険にさらされるほか、当該職員等の生命又は身体に危害が加えられるおそれがあることから、条例7条4号に該当する。

そして、本件請求文書1の存否について答えることにより、特定の日時、場所における特定警察署、交番が取り扱った特定種別の事案の当事者の情報が明らかとなる。地域警察活動の取扱いは、当事者の秘密を守るという信頼関係に基づいており、開示することにより、当事者との信頼関係が崩れ、今後、交番への訴え出を躊躇するなど、当事者からの協力が得られなくなり、地域警察業務の適正かつ円滑な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、条例7条6号に該当する。

以上のことから、本件請求文書1について、その存否を答えるだけで条例7条2号、4号及び6号に規定する非開示情報を開示することとなるため、本件非開示決定1は適正かつ妥当なものである。

c 審査会の検討

審査会が本件開示請求1に係る開示請求書を改めて見分したところ、実施機関が説明するとおり、当該開示請求書には、特定の日時、場所、事案内容、交番名及び警察職員の氏名が具体的に記載されていた。

実施機関は、本件請求文書1の存否に係る条例7条2号該当性について、前記bのとおり説明している。

この点について審査会が検討したところ、特定の個人識別性を判断するに当たって、条例7条2号にいう「特定の個人を識別できるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別できるもの）」における「他の情報」については、条例で何人にも開示請求権が認められており、様々な立場の者が様々な目的で開示請求する可能性があることを考慮すると、一般人の知り得る情報に限定すべきではなく、当該個人の近親者や関係者が知り得る情報も含むと解すべきである。

したがって、本件請求文書1の存否について応答した場合、当該事案の関係者、周辺にいた者等であれば、知り得た情報と照合することにより特定の個人が、特定の日時、場所において、特定の事案に関して特定交番の警察職員からの事案取扱いを受けたか否かという非開示情報を開示することとなると認められ、条例7条2号本文に該当するとの実施機関の説明は首肯できるものである。

また、本件開示請求1については、その内容及び性質から同号ただし書のいずれにも該当しないものと認められる。

以上のことから、本件請求文書1の存否について答えるだけで、条例7条2号に規定する非開示情報を開示することとなると認められ、同条4号及び6号の該当性を判断するまでもなく、条例10条に基づき本件開示請求1を拒否した実施機関の決定は、妥当である。

(イ) 本件非開示決定2の妥当性について

a 審査請求人の主張

本件開示請求2における「開示請求に係る公文書の件名又は内容」とは、単に、実施機関が所有する行政文書（公文書）を具体的に特定するために、その詳細を明記するものであることから、その存否を明らかにしたとしても、条例10条が規定をする「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」には該当しないことはいうまでもない。

また、本件開示請求2のうち、「一方当事者より徴取した当該一方当事者の名刺、及び他方当事者の住所、氏名、生年月日を記録した文書」の部分について、特定個人を識別するというのであれば、当該特定個人を識別でき得る部分（情報）のみを条例7条2号により非開示とすれば足り、また、同条6号該当性についても、同条2号同様に、存否応答拒否事由の欠缺なのである。

公文書の件名を特定することによって、存否応答拒否をもって非開示とすることが許されるとなれば、公文書の件名に「日時」、「場所」、「所管」等を明記した開示請求を行うことが実質的に不可能となり、結果、情報公開制度の本質を歪曲する由々しき問題を招く事態に陥ることから、本件非開示決定2は、条例の解釈運用を誤る違法不当な決定なのである。

b 実施機関の説明

本件開示請求2は、特定の日時及び場所における特定警察署、交番による取扱いにつき、特定種別の事案の当事者から取得した名刺及び個人情報を記録した公文書の開示を求めているものである。

審査請求人は、本件非開示決定2の取消し及び対象となる公文書の開示を求めているものと解されるので、以下説明する。

本件開示請求2は、個別具体的な取扱いを示しており、当該請求に係る公文書（以下「本件請求文書2」という。）の存否について応答することにより、他の情報と照合することによって、特定の個人が特定種別の事案の取扱いを受けたか否かという個人情報を開示することとなると認められることから、条例7条2号本文に該当し、その内容及び性質から同号ただし書のいずれにも該当しない。

また、本件請求文書2の存否について答えることにより、特定の日時、場所

における特定警察署、交番が取り扱った特定種別の事案の当事者の情報が明らかとなる。地域警察活動の取扱いは、当事者の秘密を守るという信頼関係に基づいており、開示することにより、当事者との信頼関係が崩れ、今後、交番への訴え出を躊躇するなど、当事者からの協力が得られなくなり、地域警察業務の適正かつ円滑な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、本件請求文書2の存否に係る情報は、条例7条6号に該当する。

以上のことから、本件請求文書2の存否について答えるだけで、条例7条2号及び6号に規定する非開示情報を開示することとなるため、本件非開示決定2は適正かつ妥当なものである。

#### c 審査会の検討

審査会が本件開示請求2に係る開示請求書を改めて見分したところ、実施機関が説明するとおり、当該開示請求書には、特定の日時、場所、事案内容及び交番名が具体的に記載されていた。

実施機関は、本件請求文書2の存否に係る条例7条2号該当性について、前記bのとおり説明している。

この点について審査会が検討したところ、特定の個人識別性を判断するに当たって、条例7条2号にいう「他の情報」については、前記(ア)cにおいて述べたとおりであり、一般人の知り得る情報に限定すべきではなく、当該個人の近親者や関係者が知り得る情報も含むと解すべきである。

したがって、本件請求文書2の存否について応答した場合、当該事案の関係者、周辺にいた者等であれば、知り得た情報と照合することにより特定の個人が、特定の日時、場所において、特定の事案に関して特定交番の警察職員からの事案取扱いを受けたか否かという非開示情報を開示することとなると認められ、条例7条2号本文に該当するとの実施機関の説明は首肯できるものである。

また、本件開示請求2については、その内容及び性質から同号ただし書のいずれにも該当しないものと認められる。

以上のことから、本件請求文書2の存否について答えるだけで、条例7条2号に規定する非開示情報を開示することとなると認められ、同条6号の該当性を判断するまでもなく、条例10条に基づき本件開示請求2を拒否した実施機関

の決定は、妥当である。

(ウ) 本件非開示決定3の妥当性について

a 条例における公文書の定義について

条例2条2項では、「公文書」の定義について、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。）であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているものをいう旨を定めている。

また、「東京都情報公開条例の施行について（通達）」（平成11年12月20日11政都情第366号。以下「施行通達」という。）2条2項関係第1、3では、条例で規定している「職務上作成し、又は取得した」の趣旨について、実施機関の職員が自己の職務の範囲内において事実上作成し、又は取得した場合をいい、文書等に関して自ら法律上の作成権限又は取得権限を有するか否かを問わない旨を定めている。

さらに、施行通達2条2項関係第1、5では、条例で規定している「当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」の趣旨について、当該公文書がその作成又は取得に関与した職員個人段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該実施機関の組織において業務上必要なものとして利用、保存されている状態のもの（組織共用文書）を意味し、したがって、職員が自己の執務の便宜のために保有する正式文書と重複する当該文書の写しや職員の個人的な検討段階にとどまる資料等は、これに当たらないこととなる旨を定めている。

したがって、実施機関において「作成し、又は取得した文書」等がどのような状態であれば組織的に用いるものとして公文書に該当するかについては、当該文書の作成又は取得の状況、利用の状況、保存の状況などを総合的に考慮して判断するのが相当であると解される。

なお、実施機関における情報公開制度の運用については、「情報公開制度の適正な運用について」（平成13年9月10日通達甲（総.文.文）第14号）において、施行通達に定める条例の趣旨及び運用の指針を基本とし、実施機関が定



める規程等に従い情報公開制度を運用することとなる旨を定めている。

b 地域警察活動における主管課への報告について

警視庁警察署地域警察運営規程（昭和44年10月15日訓令甲第28号）20条1項では、交番勤務をする警察官が交番を拠点として行う各種活動の方法について定めている。

また、警視庁警察署地域警察運営規程の運用について（平成13年12月26日通達甲（地．総．企）第8号。以下「運用通達」という。）第3、13（6）アでは、地域警察活動を通じて知り得た事項のうち、警察上参考となると認められるものについては、活動報告書により担当幹部を経て主管課に報告する旨を定めている。

c 本件非開示決定3の妥当性について

（a）審査請求人の主張

本件開示請求3について、審査請求人は、当日（平成〇年〇月〇日）の〇時ないし〇時頃に、〇〇駅〇〇ロータリー向かい路上付近において〇〇交番に勤務する〇〇に取締りを受けた当事者であり、その際、〇〇の指示に従い免許証を提示した。〇〇はそれを受け取り、もって、持っていた書類に審査請求人の住所、氏名、生年月日等々の個人情報転記することはもとより、他方当事者からは、免許証等の身分証明に代えて、勤務先の名刺を受領した。

これらのことから、少なくとも審査請求人に係る事件記録及び相手方の名刺は職務上作成し、あるいは交付を受けた文書（書類）として当然に存在することから、本件開示請求3に係る公文書は存在するものなのである。

〇〇交番といえ、日々の活動量（相談等の取扱いを含む。）は相当なものと思料することから、それを記憶のみで聴取したことは経験則上、あり得ないと言わざるを得ず、かつ、1時間以上にわたる取締りの記録を全く残さないなどあるはずもないことは言うまでもない。

したがって、本件開示請求3に係る公文書は、当然に、存在することは言うまでもなく、それをことさらに、不存在と言い切るのであれば、それは行政不作為、作為義務違反の職務怠慢を自認するものと言わざるを得ない。

## (b) 実施機関の説明

実施機関では、本件開示請求3に係る特定日の特定交番における勤務記録、通報記録に基づき、各種取扱いを確認し、交番における職務遂行のため作成され得る公文書の簿冊を確認するとともに、勤務員からも聞き取りを行ったが、本件開示請求3にかなう公文書の作成事実はなく、存在しなかった。

さらに、実施機関では「地域警察活動を通じて知り得た事項のうち、警察上参考となると認められるものについては、別に定める活動報告書により担当幹部を経て主管課に報告しなければならない。」と、運用通達第3、13(6)で定めており、一般に交番勤務での各種取扱いにおいて、事案当事者から書面の提出を受けた場合、その後、事件化等の必要性があると認めるときには、当該書面等を報告書等の公文書に添付するなどして保存するという運用を行っている。

しかしながら、審査請求人が審査請求書において主張する名刺について、実施機関において報告書等の公文書に添付されたものは存在せず、また、仮に審査請求人が主張するように事案の取扱い時に受け取っていたとしても、その後、公文書として保存する必要性がないものとして廃棄されているとも考えられる。

さらに、審査請求人が開示を求めている「〇〇交番において取締り等職務遂行のために、当事者の住所、氏名、生年月日等を記録した文書」についても、本件開示請求3に係る特定日に当該交番において報告書等として作成されたものは存在せず、また、仮に、審査請求人が審査請求書で主張するように、取り扱った当事者の住所、氏名、生年月日等が一時的に記録されていたとしても、必ずしもその後、報告書として作成することを義務付ける規定はないため、公文書として保存する必要性のないものとして、すでに廃棄されているとも考えられる。

以上のことから、実施機関は、審査請求人が本件開示請求3において申し立てる年月日に交番における取扱いに係る公文書を確認したが、請求にかなう公文書の確認には至らず、本件非開示決定3をしたものである。

## (c) 審査会の検討

審査会が運用通達を確認したところ、実施機関が説明するとおり、地域警察活動を通じて知り得た事項のうち、警察上参考となると認められるものについては、活動報告書により主管課に報告をする旨が定められていた。

また、実施機関の説明によると、一般に地域警察活動における各種取扱いを通じて、名刺等の書面を受領した場合において、その後の事件化等必要性があると認めるときには、運用通達に基づき、当該取扱いに係る報告書等を作成し、受領した名刺等の書面を添付するなどして、公文書として保存するという運用を行っているとのことである。さらに、取扱当事者の住所、氏名等を一時的に記録した場合においても、事件化等の必要性がないものについては、報告書等の公文書の作成を義務付ける規定はないとのことである。

そこで、審査会が条例及び施行通達について改めて確認したところ、条例における公文書の定義及びその趣旨については、前記 a で述べたとおりであり、この趣旨に鑑みると、実施機関が、本件開示請求 3 に係る特定日の特定交番における勤務記録等に基づき作成され得る公文書の簿冊の確認、及び当該交番の勤務員に対する聞き取りを行った結果、本件開示請求 3 に係る公文書の作成事実がなく、これが存在しないことを確認したとする説明、並びに仮に審査請求人が主張するように、取扱いを通じて名刺が受領され、また、当事者の住所等が一時的に記録されていたとしても、必ずしも報告書等の作成を義務付ける規定はなく、当該名刺及び記録については、公文書として保存する必要性がないものとして廃棄されているとする説明には、いずれも不自然、不合理な点は認められず、他にその存在を認めるに足りる事情も見当たらない。

以上のことから、本件開示請求 3 に係る公文書について不存在を理由として非開示とした実施機関の決定は、妥当である。

なお、審査請求人は、本件各審査請求に係る審査請求書及び反論書においてその他種々の主張をしているが、これらはいずれも審査会の判断を左右するものではない。

よって、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

(答申に関与した委員の氏名)

久保内 卓亜、木村 光江、徳本 広孝、實金 敏明