

大阪府情報公開審査会答申（大公審答申第 354 号）

〔 警察本部長事件指揮簿及び警察署長事件指揮簿部分公開決定審査請求事案 〕

（答申日：令和 4 年 7 月 12 日）

第一 審査会の結論

諮問実施機関（大阪府公安委員会）の判断は妥当である。

第二 審査請求に至る経過

- 1 令和 2 年 12 月 18 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（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、以下の内容で行政文書公開請求を行った。

（行政文書公開請求の内容）

平成 13 年 12 月 22 日、夜、大阪府大阪市淀川区の社員寮を出た後、行方不明になっている〇〇〇〇（以下「本件行方不明者」という。）は、現在、北朝鮮による拉致の可能性を排除できない行方不明者として捜査・調査をしていただいております。大阪府警が所有する本件行方不明者に係る捜査状況がわかる文書の開示を請求いたします。

- 2 令和 2 年 12 月 24 日、実施機関は、「条例第 14 条第 1 項に規定する期間内に年末年始が含まれており、公開決定等を行うための執務日数が著しく少ないため。」との理由を付して、審査請求人に決定期間の延長を通知した。

- 3 令和 3 年 1 月 7 日、実施機関は、本件請求に対応する行政文書として、警察本部長事件指揮簿及び警察署長事件指揮簿を特定し、条例第 13 条第 1 項の規定により、部分公開決定（以下「本件決定」という。）を行い、審査請求人に通知した。

- 4 同月 21 日付け、審査請求人は、本件決定を不服として、行政不服審査法第 2 条の規定により、上級行政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

当該開示決定の取り消しを求めます。

第四 審査請求人の主張要旨

- 1 審査請求書による主張

私は、本件行方不明者の失踪事件が大阪市淀川区の社員寮で発生（平成 13 年 12

月 22 日夜) した翌年の平成 14 年には、ほぼ毎月のように大阪市淀川警察署を訪問して行方不明となった本件行方不明者の捜査をお願いしてきました。事件発生時からすでに 19 年という歳月が流れましたが、その後において北朝鮮による拉致の可能性を排除できない行方不明者として全国の警察で捜査・調査していただいていることはすでにご承知のことと存じます。

ところが、部分開示された「警察本部長事件指揮簿」の決裁欄に押印されているのは「本部長：〇〇」、「副本部長：〇〇」、「部長：〇〇」の 3 名だけで、19 年もの間にたった 1 回しか決裁をしていませんが、本当でしょうか。

歴代の大阪府警察本部長には、本件行方不明者の失踪事件当時は〇〇〇〇氏、以後、〇〇〇〇、〇〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇〇、〇〇〇〇、そして本年 1 月 15 日までは〇〇〇〇の各氏が就任されています。決裁印が〇〇氏のみということは、〇〇本部長時に本件行方不明者の捜査・調査は終結したということでしょうか。

〇〇氏以外の歴代本部長は、本件行方不明者の捜査・調査には関与していないから決裁文書がないのでしょうか。また、本部長が交代する際には、引継ぎはされなかったということですか。

まだ他にも開示すべき公文書があるにも関わらず、隠し持っているという疑念を払しょくすることができません。これらの点が明らかになれば納得できません。それから、「警察署長事件指揮簿」にも同様の疑念を抱いています。これが審査請求を申し立てた理由です。

2 反論書における審査請求人の主張

反論書における審査請求人の主張は概ね次のとおりである。

- (1) 私は、如何なる個人情報も広く一般に知られることになっても構いませんので個人に関するプライバシーに関する情報の公開を求めます。

また、実施機関は「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る。」としていますが、これは実施機関の推測にすぎません。実施機関はこの件に関して本人及び家族に意向を確認した訳ではありません。

- (2) 私は、先の「審査請求申立書」において、「(前略) ところが、部分開示された「警察本部長事件指揮簿」の決裁欄に押印されているのは「本部長：〇〇」、「副本部長：〇〇」、「部長：〇〇」の 3 名だけで、19 年もの間にたった 1 回しか決裁をしていませんが、本当でしょうか (後略)」と、歴代の大阪府警察本部長 7 名を列挙して「警察本部長事件指揮簿」の決裁欄に関して疑問を投げかけました。

ところが、実施機関の「弁明書」には、「本件請求に係る本件処分は、前述のとおり適正に行われたものであるから、審査請求人の主張は認められない。」とあり、私の疑問には何も答えてはいません。余程都合の悪い質問であったのか、あるいは疑問の内容をよく理解できないままの「弁明書」なのか理解に苦しむところ

ろです。

3 口頭意見陳述における審査請求人の主張

口頭意見陳述における審査請求人の主張は概ね次のとおりである。

徳島県警察及び実施機関における本件行方不明者の調査に関する対応は不十分である。

定期的に報告はあるが形式的で、引き継ぎも十分ではなく、拉致としても事件としても調べていないのではないかという不信感もある。

また、情報公開請求を行ったが、本部長等3名の押印があるのみで、19年間に1回のみというのはおかしい。書類は他にもあるのではないか。

行方不明者の捜査に関して作成された文書は、条例第40条により、情報公開請求の適用除外になり、非公開であることは理解している。

しかし、最終的な判断は都道府県警察本部長によって判断されると聞いている。

また、拉致問題対策本部事務局に対して、本件と同様の情報公開請求を行い、存否応答拒否の非開示決定を受けたが、その決定を取り消すべきである旨の裁決を得た。

国は過剰に非開示情報を盾に特定失踪者の家族の知る権利を阻害している。

実施機関も同じように過剰に非公開としているのではないか。審査会にこれらが非開示情報に該当するのか審査してもらいたい。

行方不明者の家族の切実な思いに応え、出せる情報は少しでも出すべきである。

第五 諮問実施機関の主張要旨

諮問実施機関の理由説明書における主張は、概ね次のとおりである。

本件審査請求に係る実施機関の弁明について、当諮問実施機関は、諮問実施時において、当該弁明に不合理な点はなく、本件審査請求に係る行政文書の部分公開決定は条例に基づき行われており、妥当であると考えている。

第六 実施機関の主張要旨

実施機関の弁明書における主張は、概ね次のとおりである。

1 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 本件請求に係る決定

(公開しないことと決定した部分及び公開しない理由)

- (1) 警察本部長事件指揮簿における事件名、発生(認知)年月日時欄、被疑者(被告訴(発)人)欄、指紋記録等作成欄、作成月日欄、不作成理由欄、被害記録欄、

手口記録欄、月日時欄、指揮（伺）事項欄、備考欄及び被害者を特定し得る部分並びに警察署長事件指揮簿における事件名、発生（認知）年月日時欄、被疑者（被告訴（発）人）欄、被害者の住居、職業、生年月日・性別、事件の概要、指紋記録等作成欄、作成月日欄、不作成理由欄、被害記録欄、手口記録欄、月日時欄指揮（伺）事項欄及び備考欄

ア 条例第8条第2項第2号に該当する。

本件行政文書（非公開部分）には、本件行方不明者に関する事件捜査の具体的な内容が記録されており、これは犯罪の予防、鎮圧又は捜査等に関する手法、体制、方針等に関する情報であって、公にすることにより、将来の犯行を容易にし、又は犯罪の鎮圧を困難ならしめるなど、犯罪の予防、鎮圧又は捜査その他公共の安全と秩序の維持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、本件行方不明者に関する事件捜査の具体的な内容が記録されており、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。

(2) 警察本部長事件指揮簿及び警察署長事件指揮簿における番号欄並びに警察本部長事件指揮簿における捜査主任官欄

ア 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、事件指揮簿における番号等が記録されており、これらは警察が行う捜査等の事務に関する情報であって、公にすることにより、当該若しくは同種の事務の目的が達成できなくなり、又はこれらの事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすおそれがあることから、条例第8条第1項第4号に該当する。

イ 条例第8条第2項第2号に該当する。

本件行政文書（非公開部分）には、事件指揮簿における番号等が記録されており、これは、捜査の手法、体制、方針等に関する情報であって、公にすることにより、将来の捜査に支障を生じ、又は将来の犯行を容易にするおそれがあるなど、犯罪の予防、鎮圧又は捜査その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある。

(3) 署長事件指揮簿における捜査主任官欄

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等が記録されており、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。

(4) 当該事件捜査において作成された捜査書類

本件行政文書公開請求に係る文書のうち、刑事司法手続における被疑事件・被告事件に関して作成された書類は、条例第 40 条（適用除外）に規定する、刑事訴訟法第 53 条の 2 の「訴訟に関する書類」に該当し、条例の規定が適用されないことから、非公開とする。

3 本件処分の理由等

（1）本件処分の根拠について

ア 条例第 8 条第 2 項第 1 号について

条例第 8 条第 2 項は、公安委員会と警察本部長が管理する行政文書の適用除外事項について定めたものであり、同項第 1 号は、条例第 8 条第 1 項第 1 号から第 4 号までのいずれかに該当する情報について、知事等と同様に、公開しないことができる旨を定めている。

イ 条例第 8 条第 1 項第 4 号について

条例第 8 条第 1 項第 4 号は、府の機関又は国等の機関が行う取締り、監督、立入検査、許可、認可、試験、入札、契約、交渉、渉外、争訟、調査研究、人事管理、企業経営等の事務に関する情報であって、公にすることにより、当該若しくは同種の事務の目的が達成できなくなり、又はこれらの事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすおそれのあるものについては公開しないことができる旨を定めている。

ウ 条例第 8 条第 2 項第 2 号について

公共の安全と秩序を維持することは、府民全体の基本的な利益を擁護するため府に課された重要な責務であり、情報公開制度においても、これらの利益は十分に保護する必要がある。

特に、警察が保有している情報のうち、公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査等の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれのあるものについては、公開・非公開の判断において、高度の政策的な判断を伴う場合があり、また、その性質上、犯罪等に関する将来予測としての専門的、技術的な判断を要することなどの特殊性が認められる。

こうした事情から、「公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある」情報に関して、これに該当するかどうかについての実施機関の第一次的な判断を尊重することとしたのが条例第 8 条第 2 項第 2 号の趣旨であり、「公にすることにより、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の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると公安委員会又は警察本部長が認めることにつき相当の理由がある情報」については公開しないことができると規定されているものである。

エ 条例第 8 条第 2 項第 3 号について

本号は、「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」について規定しており、個人の生命、身体及び財産の保護に任じる警察業務の特殊性（警察法（昭和 29 年法律第 162 号）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、警察業務を通じて作成又は入手した情報の中でも、個人の生命、身体、財産等の保護に影響し得るものであって、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。

オ 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おり、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を規定している。

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ており、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旨が定められている。

本号における「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」は、個人のプライバシーに関する情報について例示したものであり、「特定の個人が識別され得るもの」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容易に入手し得る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、一般的に社会通念上、他人に知られることを望まないものをいうと解される。

カ 条例第 40 条について

刑事訴訟に関する書類と押収物については、刑事司法手続の一環として、刑事訴訟法等により規律されることが適当であることから、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成 11 年法律第 42 号。以下「情報公開法」

という。)の制定に際し調整措置として改正された刑事訴訟法(昭和23年法律第131号)第53条の2の趣旨にのっとり、条例の適用対象から除外するのが本条の趣旨である。

「訴訟に関する書類」とは、刑事司法手続における被疑事件・被告事件に関して作成された書類をいい、裁判所又は裁判官の保管している書類に限らず、司法警察職員・弁護士その他の第三者の保管しているものも含まれる。捜査段階で作成される書類、裁判所で作成される狭義の訴訟書類のいずれであっても、被疑事件又は被告事件に関して作成されたものであれば、本条の書類に該当する。

刑事訴訟法においては、裁判の公正の確保、訴訟関係人の権利保護等の観点から、訴訟に関する書類を公判の開廷前に公開することを原則として禁止する一方、事件終結後においては、一定の場合を除いて何人にも訴訟記録の閲覧を認めていること等から、その公開、非公開の要件及び手続について完結的な制度が確立している。したがって、これらの書類に記載された情報の公開・非公開は、情報公開制度ではなく、刑事司法手続として、司法機関である裁判所によりその適正が確保されるべきである。

本条は、こうした理由により国において「訴訟に関する書類及び押収物」が情報公開法の適用除外とされたことに伴い、府としても、これらを保管している警察等の業務の全国的な斉一性を確保し、刑事司法秩序の維持に資する観点から設けられたものである。

4 本件処分の妥当性について

審査請求人は、本件請求において、特定の個人を指定した上で、本件行方不明者に係る捜査状況に関する文書の公開を求める請求を行った。

本来、特定の個人に対する捜査に関する情報は、その存否を答えることにより、当該個人について事件捜査されているという情報を公にすることとなり、これは当該個人のプライバシーに係ることであり、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であることから、条例第12条の規定により行政文書の存否を明らかにしないで公開請求を拒否することができるものである。

一方で、拉致の可能性を排除できない行方不明者について、警察が捜査・調査を行っていることは公然の事実であり、本件行方不明者についても、府民等に広く情報を求めるため、実施機関が管理するホームページに「拉致の可能性を排除できない事案に係る方々」として、氏名や写真等が掲載されている。

よって、実施機関は、本件請求に係る行方不明者の個人のプライバシーに関する情報のうち、公になっている部分(以下「既知情報」という。)があると判断し、本件請求の対象となる行政文書として「本部長事件指揮簿」及び「警察署長事件指

揮簿」を特定したものであるが、当該文書には、条例第8条第2項各号及び条例第9条第1号に該当する情報（既知情報を除く。）が記録されていたことから、当該情報部分を除いて公開することと決定したものであり、前記文書以外の本件請求に係る捜査状況に関する文書については、事件捜査の過程において作成される書類であって、刑事訴訟法第53条の2に規定する「訴訟に関する書類」に該当し、条例の規定は適用されないことから非公開としたものである。

5 審査請求人の主張について

審査請求人は、部分開示された「警察本部長事件指揮簿」の決裁欄に押印されているのは「本部長：〇〇」、「副本部長：〇〇」、「部長：〇〇」の3名だけで、19年もの間にたった1回しか決裁をしていないが、本当であろうか、歴代の大阪府警察本部長には、本件行方不明者の失踪事件当時は〇〇〇〇氏、以後、〇〇〇〇、〇〇〇〇、〇〇〇〇、〇〇〇〇、〇〇〇〇、そして令和3年1月15日までは〇〇〇〇の各氏が就任している、決裁印が〇〇氏のみということは、〇〇本部長時に本件行方不明者の捜査・調査は終結したということであろうか、〇〇氏以外の歴代本部長は、本件行方不明者の捜査・調査には関与していないから決裁文書がないのでであろうか、本部長が交代する際には、引継ぎはされなかったということなのか、まだ他にも開示すべき公文書があるにも関わらず、隠し持っているという疑念を払しょくすることができない、これらの点が明らかにしなければ納得できない、「警察署長事件指揮簿」にも同様の疑念を抱いているなどと主張するが、本件請求に係る本件処分は、前述のとおり適正に行われたものであるから、審査請求人の主張は認められない。

6 結論

以上のとおり、本件処分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。

第七 審査会の判断理由

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であっても、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したり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 本件決定に係る具体的な判断及びその理由について

(1) 本件係争部分について

審査請求人が公開を求めているのは、実施機関が所有する北朝鮮による拉致の可能性を排除できない本件行方不明者に係る捜査状況がわかる文書である。

実施機関は、本件対象文書として「警察本部長事件指揮簿」及び「警察署長事件指揮簿」を部分公開しているが、審査請求人はこれらの文書の交付を受け、他に公開すべき文書が存在するのではないかと主張する。

一方、実施機関は、公開した文書以外の文書については、事件捜査の過程において作成される書類であって、刑事訴訟法第53条の2に規定する「訴訟に関する書類」に該当し、情報公開条例の適用除外である旨を主張しており、以下、検討する。

(2) 本件対象文書の特定について

ア 当審査会が実施機関に確認したところ、実施機関は次のように説明した。

- ① 本件のように、特定の個人を特定した上で捜査状況に関する行政文書の公開請求があった場合は、その特定の個人について捜査しているという情報を公にすることとなり、これはその特定の個人のプライバシーに関するものであるので、一般に他人に知られたくないと望むことが正当と認められる情報であることから、条例第12条の規定により、行政文書の存否を明らかにしないで、その公開請求を拒否することとなる。
- ② 本件に関する事件については、広く情報を集めるため、実施機関の他、関係機関において各々のホームページ等で公開されているだけでなく、実施機関が、本件行方不明者の捜査・調査を行っていることは公然の事実として周知されている。
- ③ 捜査状況がわかる文書とは、本件捜査において作成した文書であり、いわゆる捜査書類である。これらの文書は訴訟に関する書類として条例第40条の規定により、情報公開条例の適用を除外される文書である。

よって、本件行方不明者の捜査にあたり作成した文書は情報公開条例の適用を除外される文書である。

- ④ 「警察本部長事件指揮簿」及び「警察署長事件指揮簿」は、特定の個人の

捜査に関しての文書であるが、情報公開条例の適用を除外されない文書である。

しかしながら、公然の事実として公になっていることを踏まえ、これらを本件請求にかかる対象文書として特定したものである。

イ 当審査会において、これらの説明について検討したところ、実施機関の説明に不合理な点は認められず、実施機関が、「警察本部長事件指揮簿」及び「警察署長事件指揮簿」を本件対象文書として特定したことについて、妥当であると認めることができる。

(3) 条例第 40 条について

刑事訴訟に関する書類と押収物については、刑事司法手続の一環として、刑事訴訟法等により規律されることが適当であることから、情報公開法の制定に際し調整措置として改正された刑事訴訟法第 53 条の 2 の趣旨にのっとり、条例の適用対象から除外するのが、本条の趣旨である。

(4) 条例第 40 条の該当性について

実施機関によると、本件対象文書として公開した「警察本部長事件指揮簿」及び「警察署長事件指揮簿」は、事件捜査の指揮について作成する文書であるとのことである。

したがって、実施機関がこれらの指揮簿に記載された事件捜査の指揮に基づき、捜査等を行い、文書を作成して、保管してあるとしても、それらは本件行方不明者の捜査に関して作成した文書であるので、条例第 40 条に該当する文書と認めることができるものである。

3 結論

以上のとおりであることから、「第一 審査会の結論」のとおり答申するものである。

4 付言

審査請求人は、実施機関のこれまでの対応に対し、不信感が拭えないと述べている。実施機関においては、審査請求人の心情に配意し、かつ、対応担当者間での引継を適切に行うなど親身に対応するよう努められたい。

(主に調査審議を行った委員の氏名)

正木 宏長、魚住 泰宏、井上 理砂子、春名 麻季