

答申第51号（諮問第52号）

ぱちんこ店に関する(1)営業許可申請書  
(2)歯科診療所が保護対象施設に該当する  
か否かについての調査記録及び報告書類  
(3)営業許可書の部分開示決定に対する審  
査請求の件に係る答申書

## 1 審査会の結論

- (1) 実施機関は、本件異議申立ての対象となった公文書の情報のうち、下記の部分については開示すべきである。

### 記

許可申請書の法人代表者印

次の公文書に記載された日付（なお、番号は実施機関が決定通知書の別紙1において付番したもの。）

- ・ 2 通話用紙
- ・ 5 通話用紙
- ・ 3 歯科クリニックの有床歯科診療所としての実態調査結果について（以下「3実態調査結果」という。）
- ・ 6 歯科クリニックの有床歯科診療所としての実態調査結果について（以下「6実態調査結果」という。）
- ・ 4 歯科クリニック写真撮影報告書（以下「4写真撮影報告書」という。）
- ・ 7 歯科クリニック写真撮影報告書（以下「7写真撮影報告書」という。）

3実態調査結果のうち「歯科クリニックが建設され、」以下「ていることから、」までの間及び6実態調査結果のうち「歯科クリニックが建設され」以下「現在の」までの間

3実態調査結果の項目

「1調査結果」に記載された(1)ア、イ、ウ及びエ

「1調査結果(2)構造設備」に記載されたア、イ、ウ、エ、オ、カ及びキ

4

4写真撮影報告書のうち、歯科クリニックの外観を撮影した写真（第1号）

4写真撮影報告書及び7写真撮影報告書の撮影対象

- (2) その余についての決定は妥当であり取り消す必要はない。

## 2 諮問事案の概要

### (1) 公文書開示請求

審査請求人（以下「請求人」という。）は、群馬県情報公開条例（以下「条例」という。）第11条の規定に基づき、群馬県警察本部長（以下「実施機関」という。）に対し、平成15年6月12日、「」に関する(1)営業許可申請書（但し、添付書類は除く）(2)(1)の申請に基づいて実施された調査のうち、歯科クリニックが保護対象施設に該当するか否かについて調査した内容のわかるもの(3)(2)の調査内容に基づく報告書類(4)営業許可証」の開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。

### (2) 実施機関の決定



理解と信頼の下に公正で透明な行政を推進」することにある。

公文書の開示は原則とされており、非開示の対象となるのは例外である。非開示文書は、前文にある「県民のプライバシーや公共の利益の侵害など本来の目的が阻害されてはならない」という内在的制約に限定される。開示請求権の根拠は「知る権利」であることから明らかなように、非開示となるものは極めて限定されなければならない。

(3) 本件公文書の内容と開示すべき理由について

・行政手続法第8条違反について

行政手続法第8条の趣旨は、処分庁としての判断を慎重に行うとともに公正さを担保すること並びに処分理由を申請者に知らせて不服申立ての便宜を付与することであり、この趣旨からすれば、条例第14条の非開示情報に該当することのみの記載では足りず、非開示部分を開示することにより具体的にどのような支障がどの程度生じるか等、具体的事実に基づいて記載しなければならない。

しかしながら、実施機関の非開示理由は条例第14条の文言を抜粋したのみであるうえ、複数の「開示をしない理由」が示された部分については、どの情報がどの非開示理由に該当するのかすら把握できない。

したがって、本件処分は行政手続法第8条違反の違法がある。

・条例第14条第2号の非該当性について

ぱちんこ店の管理者の氏名及び住所については、風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律（以下「風俗営業法」という。）の許可が営業所ごとになされることから、条例第14条第2号イ「慣行として公にされ、また公にすることが予定されている情報」に該当する。

実施機関が条例第14条第2号八の例外として定める職を、平成14年3月29日付群馬県警察本部告示第1号（以下「警察本部告示」という。）により警部補としているが、捜査活動等の権限に差異がある司法警察員と司法巡査という区分なら合理性も見いだせるが、いかなる立法事実をもって、不開示の基準を選定したのかがわからない。実施機関がどのような役職でも自由に例外事由と定められるものではなく、同告示は条例に違反しているため効力を有さない。よって開示されるべきである。

・条例第14条第6号の非該当性について

決裁日等を開示することで「警察がいつどのような内容で調査を実施するのか等が推察される」とする説明は、抽象的な危険を述べるだけであり、条例第14条第6号該当性の理由とはならない。

そもそも許可のための調査実施については許可申請後であることが明らかであるが、許可申請主体以外の者は、いつ申請が行われたのか知るすべはなく、仮に知り得たとしても、短期間のうちに妥当性を欠く行為を助長するような具体的かつ明白な差し迫った危険は認められない。

調査結果の報告内容、写真、撮影場所の状況を開示すると判断の着眼点が判明してしまうため違法行為を助長したり巧妙な隠蔽工作を招くおそれがあると指摘するが、行政の許可基準が明らかになることは、行政の透明性を高め県民の理解と信頼

の下に公正で透明な行政を推進することになりこそすれ、無用の心配を行う必要はない。したがって、非開示理由は全くの杞憂であり開示されるべきである。

#### 4 実施機関の主張要旨

実施機関が主張している非開示の理由を要約すると、次のとおりである。

##### (1) 条例における開示・非開示の解釈について

条例における非開示情報は、個人の権利利益の保護、法人の権利保護、公共安全と秩序の維持等の観点から条例第14条各号に限定的に規定されており、実施機関は非開示情報が記録されている場合を除き、公文書を開示しなければならない義務を負うとともに、非開示情報のいずれかが記録されている場合には、当該公文書を開示してはならないとされている。

本件請求に係る公文書の開示・非開示の決定は、このような解釈のもとに行ったものである。

##### (2) 開示請求に係る本件公文書の記載事項について

###### ・許可申請書

ぱちんこ営業許可申請に係わる申請者、営業所及び営業方法等の必要事項

###### ・通話用紙、調査結果報告書及び写真撮影報告書

「 歯科クリニック」が有床診療所に該当するかどうかの調査関係事項

###### ・営業許可証

営業許可を受けた者の氏名又は名称、営業所の所在地、営業所の名称、許可年月日及び受領者の印影

##### (3) 公文書を開示しない理由

###### ・行政手続法第8条について

本件処分にあつては、それぞれの文書ごとに開示しない部分を示し、その部分ごとに拒否の理由を明確にするため該当する条例の根拠条項を明記するとともに、具体的な理由も示しており、理由提示の要件は満たしている。

したがって本件処分を違法（あるいは不当）であるとしなければならないような不備はなく、この点における請求人の主張には理由がない。

また、複数の開示しない理由が示された部分については、非開示とした部分に個人情報及び事務事業情報が混在するとともに、当該個人情報については、事務事業情報にも該当することから、一体として非開示とし、具体的な理由を列記したものである。

###### ・条例第14条第2号の該当性について

氏名、住所、生年月日、年齢等が記載されているものについては、特定の個人を識別することができる情報又は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情報に該当する。

許可申請書に記載された管理者の氏名及び住所については、法人代表者や役員等とは異なり、登記簿等に誰が管理者であるかという情報は記載されない。よって、慣行として公にされている情報ではなく、個人情報に該当する。

警部補の氏名及び印影については、条例第14条第2号八において、当該公務員の氏名を公にすることにより当該公務員個人の権利利益を不当に侵害するおそれがある場合又はそのおそれがあると認めて実施機関が定める職にある公務員の氏名は除くと規定されており、実施機関では、警察本部告示により、実施機関が定める職にある公務員として「警部補以下の階級にある警察官及びこれに相当する警察の職員」を規定している。したがって、警部補（相当職を含む）以下の階級にある警察職員の「氏名」については非開示となる。

なお、警察は、他の一般行政とは異なり違法行為を捜査し取り締まる機関という特殊性があり犯罪捜査、取締り等の警察活動は相手方の反発・反感を招きやすく、その氏名が明らかになると、警察職員を標的とする人物等の襲撃を容易にし、結果として犯罪捜査への支障や、職員個人及びその家族への危害が生じるおそれがあることから、慣行として公にされている職員以外の職員の氏名は非開示にする必要がある。特に警部補以下の職員については実働部隊でありその氏名も慣行として明らかにしていないこと、現在は犯罪捜査に従事していなくても異動により従事する可能性が大きく現在の職務により氏名の公開・非公開を区分できないことから一律非開示とするのが相当である。

・ 条例第14条第3号の該当性について

法人代表者印は、営業者の意思によらないでみだりに他に開示、公表されない利益を有しているというべきである。一般に法人の印影を公にした場合に、当該法人の正当な利益を害するおそれがあるかどうかは、当該印影の性質・形状や使用されている状況などから判断する必要がある。本件印影については、慣行として公にされるものとは認められない。

照明・音響・防音設備欄については、営業所の照明器具等の種類、ワット数、数量、仕様が記載されており、これらの情報は、営業形態及び方法、ノウハウに関する情報に該当する。

・ 条例第14条第6号の該当性について

日付日時、調査結果等の報告内容、写真及び撮影場所の状況について記載された部分については、ぱちんこ営業を許可するに当たり、風俗営業法の保護対象施設である有床歯科診療所の実体の有無を、警察が、いつ、どのような内容で調査を実施するのか等が推察されるほか、有床の歯科診療所としての実体がないと判断した着眼点が判明してしまう情報である。これらの情報を公にした場合、適正かつ公正な判断の前提となる事実の把握が困難となったり、行政客体における法令違反行為又は法令違反に至らないまでも妥当性を欠く行為を助長したり、巧妙に行うことにより隠蔽をするなどのおそれがあるため非開示とした。

## 5 審査会の判断

当審査会は、本件事案について審査した結果、次のとおり判断する。

(1) 判断に当たっての基本的な考え方について

条例は、第1条に規定されているとおり、公文書の開示を請求する権利を明らかにし、県が県政に関し県民に説明する責務を全うすることにより、県民の理解と信

頼の下に公正で透明な行政を推進し、県民による県政への参加を進めていくことを目的として制定されたものであり、原則開示の理念のもとに解釈・運用されなければならない。

しかし、条例の前文にあるとおり、情報の公開により、県民のプライバシーや公共の利益の侵害など、本来の目的が阻害されてはならないとされており、この公文書開示請求権も絶対的で無制限な権利ではなく、条例第14条各号に規定されている非開示情報に該当するかどうかによって決せられるべきものである。

よって、当審査会は、原則開示の理念に照らし、本件公文書が条例第14条各号に該当するかどうかをその文理及び趣旨に従い、事案の内容に即し具体的に判断するものである。

(2) 条例第14条第2号の該当性について

本件公文書に記録され、実施機関が非開示とした情報が、条例第14条第2号に該当するかどうかについて検討する。

本号にいう「個人に関する情報」であって「特定の個人を識別することができるもの」とは、当該情報に係る個人が誰であるかを識別させることとなる氏名その他の記述の部分だけでなく、特定の個人情報全体を指すほか、当該情報単独では特定の個人を識別することはできないが、他の情報と照合することにより識別可能となるものについても含まれると解されている。したがって、実施機関は、特定の個人を識別できると認められる情報は、それが、本号ただし書のいずれかに該当しない限り非開示としなければならない。

審査会で審査したところ、本件処分において、実施機関が条例第14条第2号に該当するとした情報はすべて特定の個人が識別できる情報であり、本号本文に該当する。

次に、上記の本号本文に該当する情報（以下「2号本文該当情報」という。）について、同号ただし書に該当するか検討する。

2号本文該当情報のうち、風俗営業法の許可申請書に記載された管理者の氏名及び住所は、法令等の規定により公にすることを義務づけられた情報ではなく、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でもないことからただし書イには該当しない。さらに、ただし書ロ及びハにも該当しない。

また、2号本文該当情報のうち警部補の職にある職員の氏名及び印影は、その立法論はともかくとしても、犯罪捜査や取締り等を行う警察業務の特殊性という観点から、警察本部告示により当該公務員の個人の権利利益を不当に侵害するおそれがあると認めて実施機関が定める職にある公務員の氏名であることは明らかであり、ただし書ハにおいて非開示の例外として定められた公務員の職及び氏名から除かれるためただし書ハには該当しない。さらに、ただし書イ及びロにも該当しない。

他の2号本文該当情報についても、ただし書イ、ロ及びハのいずれにも該当しないため、非開示とすべき個人情報に該当する。

(3) 条例第14条第3号の該当性について

まず、風俗営業法の許可申請書に押印された法人代表者印が、条例第14条第3

号に該当するか検討する。

法人代表者の印影についてはいわゆる内部管理情報として秘密にしておくことが是認され、事業者はその開示の可否・範囲を自ら決定できる権利ないしはそれを自己の意思によらないでみだりに他に開示、公表されない利益を有しているという考え方も一方ではあるものの、法人の印影については当該法人と取引関係にあるものは比較的容易にその情報を取得することが可能であり、また、事業者が群馬県だからこそ特別に押印したというものでもなく、銀行印であるというような特別な事情もないことから、公にすることにより、当該法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとはいえず、条例第14条第3号には該当しない。

次に、照明、音響及び防音設備欄が、条例第14条第3号に該当するか検討する。

実施機関が主張するように、これらの情報は営業形態及び方法、ノウハウに該当する情報であり、公にすることにより、当該法人の正当な利益を害するおそれがあるため、条例第14条第3号イに該当する。

#### (4) 条例第14条第6号の該当性について

まず、2通話用紙、5通話用紙、3実態調査結果、6実態調査結果、4写真撮影報告書及び7写真撮影報告書に記載された日付が、条例第14条第6号に該当するかどうかについて検討する。

実施機関は、日付を開示することによりいつ調査を実施するのかが推察されるほか、これにより適正かつ公正な判断の前提となる事実の把握が困難となったり、行政客体における法令違反行為または法令違反に至らないまでも妥当性を欠く行為を助長したり、巧妙に行うことにより隠蔽をするなどのおそれがあると主張するが、そもそも、調査の前提となる風俗営業法の許可申請書の提出年月日及び許可年月日が明らかにされている以上、調査はその間に行われていることは明白である上、仮に、風俗営業法の許可を妨害しようとする者がいたとしても、許可申請書の提出年月日は事業者のみが知るところであり、例え提出年月日の情報を入手したとしても、調査が行われるまでの短期間のうちに妥当性を欠く行為を助長したり、巧妙に行うことにより隠蔽をするなどの行為を行うおそれの蓋然性は高いとはいえない。

さらに、行政機関が行う事務事業の内容を開示できないということはあっても、起案日及び決裁日を明らかにできないということは、犯罪捜査等であればともかくとしても、通常の許認可業務においては、透明で公正な行政という観点からも逸脱するものである。

なお、3実態調査結果の「 歯科クリニックが建設され、」以下「ていることから、」までの間及び6実態調査結果の「 歯科クリニックが建設され」以下「現在の」までの間に記載された情報については、行政上の手続年月日等が記載された部分であり、起案日及び決裁日と同様の理由により、条例第14条第6号には該当しない。

次に、2通話用紙、5通話用紙、3実態調査結果、6実態調査結果、4写真撮影報告書及び7写真撮影報告書の中で、具体的な調査内容等を記載した部分が、条例第14条第6号に該当するかどうかについて検討する。



風俗営業法の許可基準については法令等において明らかにされているところであるが、ぱちんこ店の風俗営業法の許可に際し、有床歯科診療所の実体の有無をどう判断したかという着眼点については、公にすることにより、適正かつ公正な判断の前提となる事実の把握が困難となったり、行政客体における法令違反行為または法令違反に至らないまでも妥当性を欠く行為を助長したり、巧妙に行うことにより隠蔽をするなどのおそれが生じるものと判断されるため条例第14条第6号に該当する。

しかしながら、調査内容等を記載した部分のうち、3実態調査結果の項目については具体的な着眼点を示しているとはまでは言えず、条例第14条第6号には該当しない。

また、4写真撮影報告書及び7写真撮影報告書の中で、4写真撮影報告書に添付された 歯科クリニックの外観を撮影した写真は不特定多数の者が自由に確認することができるものであり、判断の着眼点とはいえず、撮影対象についても先に記載した項目と同様に具体的な着眼点を示しているとはまではいえないため条例第14条第6号には該当しない。なお、それ以外の写真は、条例第14条第6号に該当すると同時に、任意に提供された、開業前の事業を営む個人の当該事業に関する情報であり、公にすることにより、当該事業者の権利及び正当な利益を害するおそれがあるため条例第14条第3号にも該当する。

#### (5) 行政手続法第8条違反について

請求人は、本件処分は、非開示理由付記に不備があり、行政手続法第8条違反の違法があると主張している。開示請求に係る公文書を非開示とするには、非開示決定通知書等に、開示請求者において、当該公文書が非開示事由のどれに該当するのかをその根拠とともに了知し得る程度の理由が付記されていなければならないところ、本件処分においては、複数の非開示理由が示された部分についても、非開示理由として条例第14条各号所定の非開示事由のうちどの事由に該当するのかをその根拠とともに了知しうる程度の理由付記はされており、本件処分を取消さなくてはならない程度の瑕疵はないものと認められた。

なお、実施機関が非開示決定をする場合には、当該公文書の具体的記載内容を明らかにすることはできないため、非開示事由該当性の根拠を具体的に示すことには自ずから限界があると考えられる。

## 6 審査の経過

当審査会の処理経過は、以下のとおりである。

### 審査会の処理経過

年 月 日	内 容
平成15年 9月24日	諮問
平成15年10月30日	実施機関からの理由説明書を受領
平成15年11月28日	審査請求人から意見書を受領
平成16年 3月 8日 (第97回審査会)	審議(本件事案の概要説明) (実施機関の口頭意見陳述)
平成16年 3月23日 (第98回審査会)	審議(請求人の口頭意見陳述)
平成16年 4月26日 (第99回審査会)	審議
平成16年 5月21日 (第100回審査会)	審議
平成16年 5月28日	答申