

練情審査発第 5 号

平成 15 年 6 月 11 日

練馬区長 殿

練馬区情報公開および個人情報保護審査会

自己情報非開示決定に対する異議申立ての審査について
(答申)

平成 14 年 3 月 5 日付け練総情発第 143 号で諮問 (諮問第 31 号) を受けた「公安調査庁からの外国人登録原票の写しの交付依頼文」の存否応答拒否による非開示決定に対する異議申立てについて、当審査会は、審査の結果を別紙のとおり答申いたします。

(答申第 22 号)

答申書（答申第 22 号）

1 審査会の結論

練馬区長（以下「実施機関」という。）が、平成 13 年 11 月 13 日付けで行ったつぎに掲げる自己情報の開示請求について、存否応答拒否による非開示とした決定（以下「本件処分」という。）は、練馬区個人情報保護条例（平成 12 年 3 月練馬区条例第 79 号。以下「条例」という。）の解釈および運用を誤ったものではなく、取り消す必要はない。

(1) 請求内容

つぎに掲げる文書（以下「本件公文書」という。）が存在する場合、当該写しを請求する。

今年（平成 13 年）4 月に公安調査庁からの依頼に基づき練馬区が区内に登録のある 1 人の外国人の登録原票をコピーして交付したと聞く。もし対象者が私の夫（外国人登録名は ）であった場合、その依頼文書。

また、今年 4 月以前にも上記 と同様な依頼があった場合はその依頼文書。

2 異議申立人の主張とその要旨

(1) 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、本件公文書の自己情報開示請求に対し、平成 13 年 11 月 13 日付けで実施機関が行った本件処分の取消しを求めるというものである。

(2) 異議申立ての理由

異議申立人が異議申立書において主張する本件異議申立ての理由は、本件処分はつぎの理由のとおり条例第 19 条第 2 項第 5 号に規定する非開示事由に該当しないにもかかわらずなされた違法・不当なものであり、取り消されるべきものであるというものである。

ア 開示請求するに至った経緯

私の夫は外国人であり、夫の外国人登録原票には登録者の「配偶者」として自分の氏名が記載されている。したがって、当該登録原票は私自身の個人情報の載った公文書でもある。

2001 年 8 月、新聞報道により全国の自治体が公安調査庁の求めに応じて外国人登録原票の写しを大量に交付していることを知った。その後、練馬区においても交付していることを知ったところである。これは公安調査庁による疑義ある情報収集であると思った。当該疑義ある情報収集について、どのような依頼文書で写しの交付

依頼を行ったかから検討することを考え、練馬区に対し公文書公開条例による請求と個人情報保護条例による自己情報の開示請求を行った。

公開請求に対しては保存年限内の公文書（3件4名分）の写しが交付されたが、その4名の中に私の夫がいる場合には当該交付依頼文書を私の自己情報文書として開示してほしいということで請求したところである。当該開示請求に対して拒否をされたものである。

イ 公安調査庁による調査の適法性について

公安調査庁からの文書によると請求の根拠は破壊活動防止法(昭和27年法律第240号。以下「破防法」という。)第27条とされているが、これを読むと公安調査庁は調査をすることができるが、それは法第3条の許す範囲内である、法第3条に示された範囲とは法第1条に規定される暴力主義的破壊活動を行った団体に対する必要な規制のための調査であるとされている。

そこで、練馬区区民部区民課から公安調査庁に対し「破防法の規制対象となっている団体の有無」を照会してもらったところ、「存否について回答できない」とのことであった。

オウム教団に対する破防法の適用を巡って法曹界が騒然となっていたことから、日本には対象団体はないものと思っていたので破防法第27条による調査はありえないと考えていた。しかしながら、公安調査庁の回答が上記のとおりだったので、実は破防法の規制対象団体は存在するので第27条による調査は適法である、やはり破防法の規制対象団体は存在しないが、これこれの法令により調査は適法である、という二つの可能性もなくはないと考えるに至り、この点を明らかにしたいと考えた。

ウ 交付文書の範囲について

法令によれば公用の場合、使用目的を明らかにしなくてもどのような範囲の住民票の写しでも交付を受けられることとなっている。しかしながら、最近の流れとして、公務遂行に必要な最小限度の項目を請求者が示し、抑制的に請求を行うようになっていると感じる。

このことからすると、公安調査庁が公務で外国人に関する情報を必要とする場合でも顔写真や在監情報も含め、何十項目もの情報を一括して収集するのは、近年のプライバシー保護の流れにも破防法の趣旨にも反していると言わざるをえない。

エ 条例第19条第2項第5号の解釈について

公安機関はどこに国に限らず、過剰な情報収集に走りがちである。公安調査庁に

日本の民主主義・主権在民を脅かさぬ、適法な調査活動を続けさせるためには常日頃から市民から監視できる担保を確保していなければならないと考える。この観点から市民によるアクセスを確保することは破防法第 3 条にいう「日本国憲法の保障する国民の自由と権利を、不当に制限」せぬことに寄与するのであって、個人情報保護条例第 19 条第 2 項第 5 号にいう「当該情報を提供したものの適正な業務に著しい支障を生じるおそれ」はみじんもないと確信する。

3 実施機関の説明の要旨

(1) 本件公文書の性格について

実施機関は、非開示理由説明書によれば、本件公文書の性格についてつぎのように述べている。

ア 本件公文書は、公安調査庁が破壊的団体の規制に関する調査のため必要があるので、破防法第 27 条に基づき練馬区長に対し、調査対象者の外国人登録原票の写しの交付依頼を内容としたものである。調査対象者については交付依頼文に氏名が記載されているか、または氏名が記載された別紙が添付されており、これは個人情報に該当する。

イ 外国人登録原票は外国人登録法(昭和 27 年法律第 125 号。以下「外登法」という。)第 4 条の 3 第 1 項の規定に基づき原則非開示の情報であるが、同条第 4 項において「国の機関又は地方公共団体は、法律の定める事務の遂行のため登録原票の記載を利用する必要があると認める場合においては、市町村の長に対し、登録原票の写し又は登録原票記載事項証明書の交付を請求することができる」として国の機関からの交付請求を認めている。

ウ 実施機関としては、一般的に国の機関等から照会があった場合には、照会内容を検討して個々に判断し、対応を行っている。この照会は、必ずしも強制力を伴うものではないので、国の機関等に協力するという立場と対象者個人のプライバシーを守るという相反する二つの立場のもとで、後者の立場の保護の重要性を鑑み、回答しないという場合もある。

(2) 保護条例上の非開示理由

実施機関は、本件処分により本件公文書を存否応答拒否による非開示とした理由を、非開示理由説明書においてつぎのように述べている。

条例第 19 条第 2 項第 5 号該当性について

ア 本件公文書は公安調査庁の破防法第 27 条に基づく練馬区長への交付依頼であり、これを請求者に開示することにより公安調査庁の今後の調査の妨げ(調査対象者の

逃亡、証拠隠滅など)となる可能性が十分認識されるので、条例第 19 条第 2 項第 5 号の「当該情報を提供したものの適正な業務の遂行に著しい支障を生じるおそれのあるもの」に該当する非開示情報である。

イ 因みに公安調査庁によると、何時の調査であるかが判明するだけで、対象として
いる団体が当局の動きを察知し、団体自ら該当者の調査、隠蔽、財産の処分等を行
うおそれがあり、調査の妨げとなり、ひいては調査対象者の安全対策の確保に影響
がでてくるとしている。そして、本件公文書およびこれに類する調査依頼文書は「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。）第 5 条の不開示情報に該当する旨、公安調査庁関東公安調査局監察
官より説明があった。

保護条例第 20 条の適用について

ア 本件公文書は、その存在そのものに重要性があるものである。すなわち、もし本
件公文書に係る自己情報開示請求に対し通常の決定行為を行うと、公安調査庁の調
査対象者に該当しない場合は不存在による非開示決定となり、また調査対象者に該
当する場合は非開示情報該当による非開示決定となる。

イ このことは、前者の決定は調査対象者ではないことが明白であり、後者の決定は
調査対象者であることを間接的に示すこととなり、非開示情報として保護しようと
する利益が損なわれる結果となる。

ウ したがって、本件公文書については調査対象者として記載されているのか否か自
体応答しないことが必要となり、条例第 20 条に該当し、存否応答拒否に基づく非開
示決定を行ったものである。

(3) 本件異議申立てに対する実施機関の意見

実施機関は、本件異議申立てに対する意見を非開示理由説明書においてつぎのように
述べている。

公安調査庁による調査の適法性について

ア 公安調査庁は公安調査庁設置法（昭和 27 年法律第 241 号）に基づく国の行政機
関であり、破防法の法目的を実現するため必要範囲内でかかる調査を行う権限を有
し、また現に行っていることは事実である。

イ 実施機関は、このような事実認識のもと権限庁である公安調査庁から本件公文書
の依頼がなされたものであり、権限庁が異なるなど一見にして明白な無効原因がな
いかぎり外登法第 4 条の 3 第 4 項に基づく有効、適法な請求として取り扱うことと
なる。

ウ すなわち、暴力主義的破壊活動団体の対象となる団体の有無による調査権行使の可否については法令解釈の問題であり、実施機関が関知する内容ではない。

本件公文書の条例第 19 条第 2 項第 5 号該当の適否について

ア 異議申立てに係る自己情報開示請求の内容は、「公安調査庁からの交付依頼の文書の開示を求める」とするものであり、実施機関が公安調査庁の依頼に応じて情報提供した外国人登録原票の開示内容まで含むものではなく、本件処分の内容に直接関連しない事由を用いて非開示情報に該当しないとする主張は反論に値しない。

イ 情報提供について条例第 16 条第 4 項では「本人または第三者の権利利益を不当に侵害することのないよう」配慮することを実施機関に求めているが、その可否および範囲については実施機関の裁量に委ねられているものである。

ウ 異議申立人は公安調査庁による調査に対する市民の監視、アクセスの根拠を破防法第 3 条に求めているが、本条は当該調査機関に対する同法の調査基準を明示したにすぎないと解するのが相当と考える。したがって、本件公文書が条例第 19 条第 2 項第 5 号に該当するか否かの判断に当り破防法第 3 条を直接引用している異議申立人の主張は失当といわざるをえない。

4 異議申立人の意見

異議申立人は、前記 3 記載の実施機関の考え方に対し、意見書および口頭意見陳述の中でおおむねつぎのように反論している。

(1) 条例第 19 条第 2 項第 5 号の解釈・適用について

ア 条例第 19 条第 2 項第 5 号の解釈として「実施機関の公正または適正な行政執行を妨げるおそれがある場合」に適用され、「開示することにより争訟の方針、取締りの細部基準等が明らかになり、結果として、実施機関の適正な事業執行上著しい支障となり、行政の仕組み自体が成り立たなくおそれがある」事務事業に適用するとしている。

イ 本号の適用に当たっては、「公正又は適正な行政執行」への支障が要件となり、また支障の要件は、「適正な事業執行上著しい支障となり、行政の仕組み自体が成り立たなくなるおそれ」があるか否かの判断が必要とされていると解することができる。したがって、当該文書の存否を回答することによる支障が、公正又は適正な行政執行の支障となるのか、また適正な事業執行に著しい支障が生ずるのかを具体的に判断する必要がある。

(2) 具体的な開示することによる支障の有無について

ア 外国人登録原票の写し交付の依頼書類を個人情報保護条例による本人開示請求に

応じて開示している自治体もある。京都市、尼崎市では当該情報と同様の情報が個人情報保護条例に基づく本人開示請求によってすでに開示されている。また、大阪市も同様の本人開示請求に対して応じる方針を打ち出し、実際に開示請求に応じている。

イ これらの事実から、練馬区と異なり当該文書を本人に開示した自治体では開示したことによる行政執行の公正・適正な執行に支障が生じ、適正な事務事業に著しい支障が生じるなどの具体的な支障はなかったと考えられる。新聞報道によれば大阪市民局の「法務省、近畿公安調査局にも開示の方針は伝えている」とのコメントが掲載されており、それに対して法務省、近畿公安調査局ともに事業執行上の支障を理由に開示の差し止め訴訟等を起こして開示を差し止めた事実はない。

ウ したがって、練馬区が当該情報に関して公安調査庁との関係において条例第 19 条第 2 項第 5 号を適用した存否応答拒否処分を行うのであれば、そこには他の本人開示を実施した自治体とは異なる、練馬区と公安調査庁との間における特段の支障がなければ実施機関による開示することによる支障は具体性を欠くものといわざるをえない。非開示理由説明書において述べられている理由は、一般論としての公安調査庁と自治体の関係であって、練馬区特有の個別の理由が述べられているわけではない。したがって、練馬区での特段の具体的支障が示されていない以上、実施機関の説明は単なる「懸念」に過ぎず、これをもって第 20 条を第 19 条第 2 項第 5 号を理由に適用することは不当である。

エ 全国で公安調査庁による外国人登録原票の写しが目的が不明確なまま収集されているという事実が報道等により明らかになり、多くの外国人が不安と懸念を抱いている。そもそもこれまでの破防法に基づく原票写しの交付依頼自体が目的が不明確であり、その運用が問題とされ、問題発覚後、各地の自治体では公安調査庁からの依頼に対し従来とは異なる対処をするようになってきている。これは、従前の公安調査庁、実施機関による業務執行が適正・公正ではなかったことの表れと考えることができる。適正・公正ではなかった業務執行について第 19 条第 2 項第 5 号を理由に第 20 条を適用して存否を回答しないとするは条例の解釈運用を誤っており、本件公文書は開示されるべきである。

(3) 条例第 20 条の適用について

本件処分は、形式的に考えると文書の有無を明らかにしないで開示を拒否された訳であるが、「文書があった場合」と「文書がなかった場合」とが想定される。そこで、次の 3 通りの場合に分けて反論する。

当該文書が存在しない（「不存在」と回答する）場合

公安調査庁からの交付依頼対象者は平成 12 年 9 月 6 日文書で 2 名、同年 11 月 14 日文書で 1 名、平成 13 年 4 月 4 日文書で 1 名の延べ 4 名である。3 文書で同一の人が対象となっていた場合を含め調査対象者は最大で 4 名、最小で 2 名となる。

練馬区では約 1 万 1 千名ほどの外国人が登録しており、仮に私の夫が対象者でないことが明らかになったとして残る約 1 万 999 人の外国人のうち 2 ないし 4 名が自己が公安調査庁の調査対象者であると気づき、逃亡や証拠隠滅を図るかということ、私には到底そう思えない。練馬区の外国人登録者が 5 人か 6 人くらいであれば、私の請求に対する「不存在」の回答が逆に調査対象者が誰であることを示唆する決定的なヒントになってしまうが、練馬区の現状ではそうはいえないと考える。

当該文書が存在するが、「適正な業務」に当たらない場合

これは、私の夫が調査対象者であるが、開示したところで「適正な業務」には該当しない場合である。公安調査庁は、憲法の保障する思想信条の自由、結社の自由を侵した調査をしてはならないと規定されているが、資料で示したように労働組合や消費者運動の団体にまで調査の対象に含めているようである。もちろん資料の信憑性はわからないし、公安調査庁に照会したところでそのような回答はないだろうが、私の考えでは適正な範囲を超えた調査をしていると思う。よって、本件公文書を開示しても公安調査庁の適正な業務に著しい支障を生じさせないと考える。むしろ、こういう違法調査の実態を暴露できれば、それを契機として公安調査庁の姿勢をただし、破防法第 3 条の「調査については、いやしくもこれを濫用し、労働組合その他の団体の正当な活動を制限し、又はこれに介入するようなことがあってはならない」という基準を遵守させることに役立つことが期待できる。

当該文書が存在し、「適正な業務」に当たる場合

これは、私の夫が破壊活動に従事していた場合である。夫は来日して 14 年程度であり、日本の事情にも疎く、そんな対象とは思えない。仮に破壊活動に従事していたとして、最終の請求から 1 年半も経過しており、調査は十分になされたはずである。まだ調査されていないなら、重要な案件ではなかったといえる。アメリカの公文書館では 20 年、50 年経過して初めて公開される場合があるが、当初は秘密であっても、その後公開されてもその国の施策に重大な影響を与えない年限を見計らって公開している。よって、一年半も経過したのであるから、業務への支障はないと考える。

5 実施機関の補充説明の要旨

実施機関は、前記4記載の異議申立人の反論に対し、補充説明書の中でおおむねつぎのように反論している。

(1) 公安調査庁の業務支障性について

ア 実施機関としては公文書の公開にあたり対象公文書が国等行政機関からの依頼文書であった場合、必要に応じて当該行政機関から意見聴取をし、それを参考として対象公文書の各項目が公文書公開条例規定の非公開条項に該当するか否かを個別具体的に検討して判断しているところである。そして、本件公文書には調査対象者氏名(依頼文書に別紙添付された文書に記載された国籍、性別、生年月日、住所含む。)が公文書公開条例上の非公開情報に該当すると判断して、当該箇所を除き公開したものである。

イ とくに本件公文書のような公共の安全確保に関する情報において調査対象者氏名は最も重要な根幹情報である。したがって、当該情報が公文書公開条例上公開されていない限り、個人情報保護条例上の開示の可否にあたっては保護条例規定の非開示事由に該当するか否かを検討することとなる。その結果、本件については、なお非開示とするべき理由は継続すると考える。よって、異議申立人の、公文書の部分公開をもって本件公文書が個人情報保護条例上非開示とするべき理由は消失したとの主張は妥当ではないと考える。

ウ また、本件公文書のような調査依頼文書が情報公開法上不開示情報に当たるとの公安調査庁見解を非開示理由説明書において述べたところであるが、この点につき同法第5条に該当する旨、総務省作成の逐条解説および国の情報公開審査会答申(平成14年諮問第147号「本人に対する内偵の有無を示す文書の不開示決定(存否応答拒否)に関する件」)に示されている。当該審査会が認定した公安調査庁の適正な調査事務への支障はつぎのとおりである。

エ 公安調査官には破防法等による規制に関し一般的な調査権が与えられているが、この調査権に基づく調査は破防法第3条及び無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する法律(平成11年法律第147号。以下「団体規制法」という。)第3条により各法律に規定する目的を達成するために必要な最小限度においてのみ行うべきであって、権限を逸脱して基本的人権を不当に制限するようなことがあってはならないとされており、任意調査であっても、基本的人権の保障の観点から一定の制約を受けており、これら法律の許容する適正なものでなければならない。本件存否情報の情報公開法第5条第6号該当性判断に当たっては以上のような公安調査庁の調査事務の性質に照らし、本件存否情報を公にした場合、その目的を達成するために必

要な同庁に認められた適正な調査までその実効性を損なうこととなるかという観点から判断する必要がある。

オ 破防法等における規制は特定の団体を対象とするものであるから、その規制に関し必要な調査とは当該団体に対する規制請求に必要な規制要件に当る事実を証明する情報を収集するために行われるものである。団体の活動はその役職員や構成員といった自然人たる個人によって行われる上、そのような団体の活動はその内部で完結的に行われるのみならず、当該団体外のその他の団体や個人との関係においても行われることがあるとすることができる。したがって、公安調査庁の調査においては、規制請求の対象となる団体やその構成員等が対象とされるのみならず、当該団体の構成員等から働き掛けを受けたり、当該構成員等がその内部で活動している団体やその構成員等についても、必要な限度で調査の対象とされることがあり得るものと認められ、一般論としてこのような調査が行われることがあることは、公安調査庁長官によって国会でも答弁されている。このような意味において、公安調査庁においては規制に関し必要な調査として特定の個人を対象とする調査を行い得るものと言うことができる。

カ そして、特定の個人に対する調査も破防法等による団体規制に関して行われるものであるから、特定個人に対する調査において当該特定個人に自らが調査の対象とされていることが明らかにされた場合には、その協力を得ることは通常困難であると考えられる。したがって、公安調査官においては一般に当該特定個人には自らが調査対象とされていることを秘匿しつつ、任意調査として認められる必要最小限度の範囲において、その行動の把握や関係者等から情報提供等の適宜の手段をとることにならざるを得ないものと考えられる。

キ 公安調査官による任意調査は、上記のとおり破防法等による団体規制に関して必要として行われるものであるから、特定個人に自らが調査の対象であることを認識された場合には、当該特定個人から積極的な協力を得ることはできないのみならず、その行動の秘匿や関係者への働き掛け、さらには調査活動そのものに対する妨害等が行われる蓋然性は高く、その結果、当該特定個人に関する情報の収集が困難となったり適切な情報が収集し得なくなるなど実効性のある調査が実施できなくなる事態を招くおそれがあると認めることができる。このように特定個人が調査の対象となっている事実が公にされた場合には、当該特定個人の属する団体や当該特定個人に働き掛けをしている団体において、自らのそのような活動が公安調査庁の調査の対象となっていることを察知し、調査活動に対する種々の対抗措置等をとる可能性

は高いものと考えられる。このようにして本件存否情報が公にされると当該特定個人に対するのみならずその関係する団体に対する調査に対しても対抗措置等が講じられることによって、規制請求の対象となる団体に対する調査全般に支障を及ぼすおそれがあるといえることができる。

6 当審査会の判断理由

当審査会の審査結果は、つぎのとおりである。

(1) 本件公文書と自己情報について

ア 本件公文書は、公安調査庁からの外国人に関する調査依頼文書である。したがって、当該文書には外国人しか記載されないこととなり、厳密な意味では異議申立人の自己情報にはそもそも該当しないという解釈も成り立ちうるものである。

イ しかしながら、近年のプライバシーに関する概念は、従来の「ひとりにしておいてもらう権利」という消極的概念から「自己に関する情報の流れをコントロールする権利」という積極的な概念へと変わりつつある。

ウ 練馬区における個人情報保護条例も後段の積極的な意味でのプライバシーの権利を保障することにより、総合的な個人の権利利益を守る体制の確立を図ることを目的としている。この観点から本件公文書について考えると、異議申立人が主張する自己情報として広く捉え、本件処分の審査を行うものである。

(2) 判断に当たっての前提

ア 当審査会は、練馬区情報公開および個人情報保護審査会条例（平成12年3月練馬区条例第81号）第1条の規定に基づき設置されたもので、実施機関による自己情報の非開示決定に対し異議申立てがあった場合において、条例第29条の規定に基づき実施機関の諮問に応じ、その非開示決定が条例の解釈運用を誤ったものであるか否かについて審査して実施機関に答申する機関である。したがって、当審査会は、本件処分の是非を、あくまで、条例に則して判断するものである。

イ 条例第19条は、区民等の自己情報の開示請求について規定している。同条第2項各号は、自己情報の開示請求に対し、例外的に当該開示請求に応じないことができる事項について定めている。

ウ 条例第19条第2項第5号は、「国または他の地方公共団体から提供された個人情報であって、開示することにより、当該情報を提供したものの適正な業務の遂行に著しい支障を生じるおそれのあるもの」に該当する場合、自己情報の開示請求に応じないことができると規定している。

エ また、条例第20条は、「開示の請求に対し、当該開示の請求に係る自己情報が存

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となるときは、実施機関は、当該自己情報の存否を明らかにしないで、当該開示の請求を拒否することができる」と規定している。

オ 当審査会は、条例のこれらの規定に則して、本件処分の適否について判断するところである。

(3) 条例第 19 条第 2 項第 5 号の解釈について

ア 異議申立人は口頭意見陳述において、条例第 19 条第 2 項第 5 号の解釈として「実施機関の公正または適正な行政執行を妨げるおそれがある場合」に適用され、「開示することにより争訟の方針、取締りの細部基準等が明らかになり、結果として、実施機関の適正な事業執行上著しい支障となり、行政の仕組み自体が成り立たなくおそれがある」事務事業に適用されるものと主張する。

イ しかしながら、当該解釈は条例第 19 条第 2 項第 3 号のいわゆる取締り等に関する情報について適用されるものであり、本件処分の根拠となっている条例第 19 条第 2 項第 5 号については「当該情報を提供したものの適正な業務の遂行に著しい支障を生じるおそれがある」場合に適用されるものである。したがって、本件処分の適否を判断するに当たっては、「実施機関の公正または適正な業務の執行に著しい支障を生じるおそれ」があるか否かを基準にするのではなく、「当該情報を提供したもの」すなわち公安調査庁の適正な業務遂行に著しい支障を生じるおそれがあるか否かについて判断する必要がある。

(4) 公安調査庁による調査事務について

当審査会が認定した公安調査庁の調査事務は、つぎのとおりである。

ア 公安調査庁は、公安調査庁設置法に基づく国の行政機関であり、破防法の規定による破壊的活動団体の規制に関する調査及び処分の請求並びに団体規制法の規定による無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する調査、処分の請求及び規制措置を行い、もって公共の安全の確保を図ることを任務としている。この任務を達成するため、同法は破壊的団体の規制に関する調査に関すること、破壊的団体に対する処分の請求に関することなどを所掌事務として規定している。

イ さらに、同法第 14 条第 2 項において「公安調査官は、破壊的団体及び無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する調査並びに無差別大量殺人行為を行った団体の規制措置の実施に関する事務に従事するものとする」として公安調査官の調査事務について規定しており、具体的な調査内容等については破防法等に個別に規定されているものである。

ウ このように公安調査官には破防法等による規制に関し一般的な調査権が与えられているが、この調査権に基づく調査は破防法第 3 条及び団体規制法第 3 条により各法律に規定する目的を達成するために必要な最小限度においてのみ行うべきであって、権限を逸脱して基本的人権を不当に制限するようなことがあってはならないとされており、任意調査であっても、基本的人権の保障の観点から一定の制約を受けており、これら法律の許容する適正なものでなければならないと認められる。

エ 破防法等における規制は特定の団体を対象とするものであるから、その規制に関し必要な調査とは当該団体に対する規制請求に必要な規制要件に当たる事実を証明する情報を収集するために行われるものである。団体の活動はその役職員や構成員といった自然人たる個人によって行われる上、そのような団体の活動はその内部で完結的に行われるのみならず、当該団体外のその他の団体や個人との関係においても行われることがあるとすることができる。したがって、公安調査庁の調査においては、規制請求の対象となる団体やその構成員等が対象とされるのみならず、当該団体の構成員等から働き掛けを受けたり、当該構成員等がその内部で活動している団体やその構成員等についても、必要な限度で調査の対象とされることがあり得るものと認められる。このような意味において、公安調査庁においては規制に関し必要な調査として特定の個人を対象とする調査を行い得るものと言うことができる。

オ そして、特定の個人に対する調査も破防法等による団体規制に関して行われるものであるから、特定個人に対する調査において当該特定個人に自らが調査の対象とされていることが明らかにされた場合には、その協力を得ることは通常困難であると考えられる。したがって、公安調査官においては一般に当該特定個人には自らが調査対象とされていることを秘匿しつつ、任意調査として認められる必要最小限度の範囲において、その行動の把握や関係者等から情報提供等の適宜の手段をとることにならざるを得ないものと考えられる。

(5) 「当該情報を提供したものの適正な業務の遂行に著しい支障を生じるおそれ」について

ア 公安調査官による任意調査は、上記のとおり破防法等による団体規制に関して必要として行われるものである。したがって、特定個人に自らが調査の対象であることを認識された場合には、当該特定個人から積極的な協力を得ることはできないのみならず、その行動の秘匿や関係者への働き掛け、さらには調査活動そのものに対する妨害等が行われる蓋然性は高く、その結果、当該特定個人に関する情報の収集が困難となったり、適切な情報が収集し得なくなるなど実効性のある調査が実施で

きなくなる事態を招くおそれがあると認めることができる。

イ このように特定個人が調査の対象となっている事実が公にされた場合には、当該特定個人の属する団体や当該特定個人に働き掛けをしている団体において、自らのそのような活動が公安調査庁の調査の対象となっていることを察知し、調査活動に対する種々の対抗措置等をとる可能性は高いものと考えられ、規制請求の対象となる団体に対する調査全般に広く支障を及ぼすおそれがあると認められるものである。

ウ 本件処分については実施機関において公安調査庁への確認により今後の調査活動の妨げとなる可能性が認められている。また、同時に本件公文書が情報公開法上不開示情報に該当するとの説明もあった。

エ 以上のことから、本件公文書の開示の可否については条例第 19 条第 2 項第 5 号に規定する「当該情報を提供したものの適正な業務の遂行に著しい支障を生じるおそれ」があるものと認められ、同号を適用したことは妥当である。

(6) 練馬区における特段の支障性について

ア 異議申立人は、京都市や尼崎市といった自己情報の開示請求に応じた自治体を例に挙げ、練馬区において開示できない場合は練馬区と公安調査庁との間における特段の支障が必要である旨、主張しているので、この点について判断する。

イ 上記ウにおいて述べたように、本件処分に当たり実施機関は、公安調査庁への確認を行っている。公安調査庁からは今後の調査の妨げになるとの説明はあったが、具体的な事件の内容や調査の目的は説明されなかったとのことである。これは、当該事案が公共の安全確保に関する情報であるがゆえに、具体的な調査内容を明らかにすればその後の調査活動において支障が生じる蓋然性が高まってしまうことからやむを得ないものと考えられる。

ウ また、公安調査庁の調査事務において認定したように、公安調査庁の調査目的は団体規制に関することであり、調査対象個人が練馬区に居住していたとしても調査対象の範囲は全国に及ぶものである。さらに上記 6 (3) において述べたように、本件処分の条例の適用については実施機関の業務執行上の支障は必要とされていない。したがって、練馬区と公安調査庁との間における特段の支障は必ずしも条例の適用にあたって必要とされる要件ではなく、あくまで当該情報提供先の適正な業務遂行上著しい支障を生じるおそれがあるか否かを個々に検討し、判断すべきものである。

エ 以上の前提のもとに、異議申立人の主張を審査すると、まず開示した自治体における条例と練馬区の条例とでは規定が異なるため、他自治体の開示の事実をもって

して条例の解釈運用を誤っているとの異議申立人の主張は採用できない。さらには、当該開示した自治体における公安調査庁の調査内容の対象と練馬区に依頼された調査内容の対象とが同一であることが客観的に明白でない限り、既に他自治体において開示された情報を根拠として公安調査庁の業務支障性が消滅したとはいえないものである。この点について練馬区に依頼された調査内容の対象については秘匿されているため、異議申立人の主張は採用できないものである。

(7) 条例第 20 条の適用について

ア 本件処分は、本件公文書の存否を明らかにしないで開示請求を拒否したものである。本来、自己情報の開示請求があった場合、当該請求に係る個人情報の存否を明らかにしたうえで開示・非開示の決定を行うべきものである。存否応答拒否処分は、その例外となるものである。したがって、存否応答拒否処分を行うに際しては、その妥当性を厳格に見極め、必要以上に拡大解釈することのないよう運用することが求められる。

イ 異議申立人は、本件処分に関し、当該文書が存在しない場合、当該文書は存在するが「適正な業務」に該当しない場合および当該文書は存在し、かつ「適正な業務」に該当する場合の 3 通りに分けて反論している。また、公文書公開条例に基づく公開請求により公安調査庁からの調査依頼文書が存在することは明らかなので、存否応答拒否処分は不当である旨、主張する。

ウ しかしながら、本件公文書に対して存否を明らかにして開示等の決定を行うこととすると、その後探索的に同様の請求が行われた場合に調査対象の絞込みにつながるおそれがあり、結果的に将来にわたって公安調査庁の調査事務に広く支障を及ぼすおそれがあることは否定できないものである。とくに自己情報の開示請求に基づく場合、存否を明らかにすると調査対象者であれば氏名を含め全部開示となり、氏名が非公開となる公文書公開条例に比べ公安調査庁の調査に与える影響は甚大である。よって、本件公文書については条例第 20 条に基づく存否応答拒否処分の適用は妥当である。

(8) 年数経過による業務支障性の消失について

ア 異議申立人は、自分の夫が調査対象であり、かつ公安調査庁の適正な業務に当たる場合であっても、最初の請求から一年半が経過して夫に対する調査は終了しているであろうから、現時点においては業務支障性はない旨主張する。

イ 異議申立人が述べるように非公開情報の中には一定の年数経過や社会情勢の変化などにより非公開として保護すべき利益が消失して公開できるようになる場合があ

る。そこで、本件公文書がこのような場合に該当するかどうか、すなわち年数経過等により公安調査庁の業務支障性が消失するかどうかについて判断する。

ウ 本件公文書については、公安調査庁の調査事務の一環として発信されたものである。したがって、公安調査庁から調査が終了したという明白な意思表示がなされない限り、本件公文書については非公開とするべき状態が継続していると見ざるをえないものである。

エ また、異議申立人は請求から一年半経過していることを理由に業務支障性の消失を主張するが、年数経過または社会情勢の変化に伴う業務支障性の消失は個々の事案により異なるものであり、一年半という年数経過が当該業務支障性の消失に十分な期間と認められるだけの客観的かつ合理的な理由は見出せないところである。

オ 以上の理由により、異議申立人の主張する、年数経過による業務支障性の消失については採用できない。

以上のとおりであるので、当審査会は、実施機関が行った本件処分は取り消す必要はないものと判断する。

7 審査会の付帯意見

当審査会は、本件異議申立てに係る諮問事項について審査した過程で感じたことを若干述べてさせていただく。

まず、本件開示請求については、上記 6(1)において述べたように対象文書の中に請求者本人の情報が介在することはありえないものである。これを間接的に自己情報と捉えたところであるが、自己情報の範囲を必要以上に拡大解釈することは却って他者の権利侵害を招くおそれがあるものである。したがって、自己情報の開示、非開示の決定に当たっては、総合的な個人の権利利益を守るという条例の目的に沿って適切に運用されることを望むものである。

つぎに、本件処分の是非を審査するにあたり、当該情報提供先が公共の安全確保を業務とする行政機関であったため、当該情報提供先の業務支障性の判断が極めて困難であった。一昨年全面改正された練馬区情報公開条例（平成 13 年 10 月練馬区条例第 61 号）では公開請求のあった文書の中に第三者に関する情報がある場合、公開にあたり当該第三者への意見照会を制度として規定している。その趣旨は、当該第三者の権利利益を保護し、公開の是非の判断の適正を期するところにある。個人情報保護条例についても情報公開条例同様、第三者意見照会の制度化が望まれるものである。

8 審査会の処理経過

本件異議申立てに関する当審査会の主な処理経過は、別紙のとおりである。

以 上

【別紙】

| 審 査 年 月 日 | 処 理 経 過 |
|--------------------------|---------------------------------|
| 平成14年1月21日 | ・異議申立書の受理 |
| 3月5日 | ・練馬区長（実施機関）から諮問 |
| 3月20日 （第1期第6回審査会） | ・本件異議申立てについて審査手続開始決定 |
| 3月26日 | ・実施機関へ非開示理由説明書の提出要求 |
| 5月10日 | ・非開示理由説明書を受理 |
| 5月17日 | ・異議申立人に非開示理由説明書を送付 |
| | ・異議申立人に意見書の提出を要請 |
| 6月10日 | ・異議申立人から意見書を受理 |
| 6月24日 | ・実施機関へ意見書の送付と反論書の提出要求 |
| 7月16日 | ・実施機関から補充説明書を受理 |
| 7月24日 | ・異議申立人に補充説明書の送付と口頭意見陳述の希望について照会 |
| 8月23日 | ・異議申立人から口頭意見陳述申立書兼補佐人許可申請書が提出 |
| 11月21日 （第2期第5回審査会） | ・異議申立人の口頭意見陳述実施 |
| 12月18日 （第2期第6回審査会） | ・実施機関と異議申立人の主張の対比 |
| 平成15年2月6日 （第2期第7回審査会） | ・各争点の審査 |
| 3月17日 （第2期第8回審査会） | ・各争点の審査 |

| | |
|-----------------------|-------------------|
| 5月12日 (第2期第9回審査会) | ・実施機関からの追加提出資料の審査 |
| | ・各争点の審査 |
| 6月11日 (第2期第10回審査会) | ・答申内容の検討および作成 |
| | ・練馬区長(実施機関)への答申 |