

答 申 第 5 4 号

平成 28 年 1 月 15 日

兵庫県公安委員会

委員長 辰馬 章夫 様

情報公開・個人情報保護審議会

会長 中川 丈久

公文書の部分公開決定に係る審査請求に対する裁決について(答申)

平成 27 年 7 月 16 日付け兵公委発第 336 号で諮問のあった下記の公文書に係る標記の件について、別紙のとおり答申します。

記

平成 27 年 1 月の西宮十日えびすに出店した露天商の道路使用許可申請書及び許可証（受理番号 5 5 4 3 ～ 5 8 4 4）

答 申

第 1 審議会の結論

本件事案について、兵庫県警察本部長（以下「実施機関」という。）が部分公開とした決定は妥当である。

第 2 諮問経緯・対象公文書の特定

1 公文書の公開請求

平成 27 年 2 月 26 日、審査請求人は、情報公開条例（平成 12 年兵庫県条例第 6 号。以下「条例」という。）第 4 条の規定により、実施機関に対して、公文書の公開を請求した。

2 実施機関の決定

平成 27 年 3 月 9 日、実施機関は、公文書部分公開決定処分（以下「本件処分」という。）を行った。

3 審査請求

平成 27 年 3 月 18 日、審査請求人は、行政不服審査法（昭和 37 年法律第 160 号）第 5 条の規定により、本件処分を不服として兵庫県公安委員会（以下「諮問庁」という。）に対して審査請求を行った。

4 審査請求の対象公文書

本件審査請求の対象公文書は、平成 27 年 1 月の西宮十日えびすに出店した露天商の道路使用許可申請書及び許可証（受理番号 5 5 4 3～5 8 4 4）（以下「本件対象公文書」という。）である。

5 諮問

平成 27 年 7 月 16 日、諮問庁は、条例第 17 条の規定により、情報公開・個人情報保護審議会（以下「審議会」という。）に対して、本件審査請求に対する裁決について諮問した。

第3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

本件処分のうち、道路使用許可申請書及び許可証の現場責任者の氏名を個人情報であるとして公開しないとした部分を公開することを求める。

2 審査請求の理由

審査請求書、意見書及び意見陳述において述べられた本件審査請求の理由は、次のとおり要約される。

(1) 今回、情報公開請求を行ったのは、福知山の花火大会の事故で責任の所在がはっきりされなかったことに疑問を持った方が、お祭りの道路使用許可の状況を知ろうと三重県警察本部長に情報公開請求したところ、道路使用許可の申請者及び現場責任者の氏名が非公開とされたことから、その方の依頼で全国の道路使用許可の現状を調べるために行っているものである。

露天商の露店の場所はあらかじめ露店の場所を決める団体があると言われており、そうであるならば、警察は道路使用許可の申請者を個人ではなく当該団体とするよう指導すべきである。申請者が個人であることをもって、現場責任者の氏名を非公開とすることは、さらに不適切な対応を行っていると言わざるを得ない。安全安心の祭りをつくっていくということから、露店について責任を有する者は個人の氏名であっても公開すべきである。

(2) 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、特別な使用行為は「道路使用許可」を必要とする行為である。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げられた住民は民事訴訟で妨害排除請求できるものであり、露天商の道路の占有及び使用が違法とならないのは道路使用許可で違法性が排除されるからである。

また、道路使用許可証は公に証する文書としての性格を有しており、許可条件の履行が確認できるよう、申請者に対して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するよう指導されているものである。許可条件の履行の確認は、道路を使用する誰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、露天商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。

つまり、道路は人や車が通行するための公共物であるから、道路を本来の目的以外に特別に使用する場合は許可が必要となるだけでなく、使用の場所、期間及び目的と使用者を明示して公衆に告知する必要がある、道路使用許可証の掲示は、本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。

平成 27 年 1 月の京都市内でのお祭りの露店では、いずれの露店においても店内のよく見えるところに、氏名を伏せることなく道路使用許可証が掲示されており、また、高知市内の日曜市では、露店の配置図に露店を出している個人名を明示して貼り出されていた。これらの事例のように、露店を出す期間は道路使用許可証の情報は公の情報であると言え、道路使用許可証において氏名をオープンにすることに支障はないと思われる。

- (3) 兵庫県では、地元の方による実行委員会のような団体が露店の場所を決めていくという先進的な取組みをされていることも承知しており、本件対象公文書の道路許可申請書においても、一つは西宮神社露店運営協議会による申請となっている。西宮神社露店運営協議会による申請の場合、現場責任者の氏名は個々の露店主であるとし、実施機関は事業を営む個人の当該事業に関する情報として現場責任者の氏名を公開している。しかし、個々の露店主による申請の場合、実施機関は、申請者の氏名が現場責任者の氏名と同一であれば公開されているが、現場責任者の氏名が申請者の氏名と異なる場合、現場責任者の氏名を従業員の氏名であるとして、非公開としている。

現場責任者は、申請者とともに許可の条件を遵守する義務を負うのであり、

現場に出店した露店営業が許可の条件を遵守して行われるように許可の期間を通じて公的責任を負うものである。それは、営業主がもつ営業に関する一切の権限を与えられた商業使用人たる支配人あるいは現場代理人というべき立場の者であり、単なる従業員ではないから、事業を営む個人の当該事業に関する情報と解し、当然公開されなければならない情報である。

さらに、京都府警察本部長が公開した道路使用許可証においては、現場責任者の氏名が申請者の氏名と異なっているにもかかわらず、すべて公開されていた。道路使用許可証は、全国共通の書式であり、各都道府県警察において、記載方法が違うということはないはずである。

第4 実施機関の説明要旨

意見書及び意見陳述において述べられた非公開理由は、次のとおり要約される。

1 本件対象公文書について

道路使用許可申請書（以下「申請書」という。）は、道路交通法（昭和35年法律第105号。以下「道交法」という。）第78条の規定により、道交法第77条第1項各号に掲げる道路使用許可を受けようとする者が同項各号に掲げる行為に係る場所を管轄する警察署長に提出する文書である。申請書の様式は、道路交通法施行規則（昭和35年総理府令第60号。以下「規則」という。）第10条第1項各号に掲げる事項を記載することとなっており、道路使用許可証（以下「許可証」という。）と一体となった様式が定められている。

申請書の「申請者」欄の「氏名」欄には、道路使用許可を受けようとする者の氏名が記載され、当該道路使用許可を受けようとする者が法人であるときは、法人の名称と代表者の氏名が記載される。

申請書の「現場責任者」欄は、当該道路使用の許可条件の遵守状況、事故防

止措置の状況等について指導を行うための連絡をとる必要があることから、現場責任者の氏名等の記載を求めている。

申請者が現場責任者を兼ねる場合は、「現場責任者」欄に申請者の氏名が記載され、申請者とは異なる従業員（申請者から依頼を受けた者を含む。）が現場責任者となる場合は、その者の氏名が記載される。

2 本件対象公文書の非公開情報の該当性について

条例第6条第1号（個人に関する情報）において、「事業を営む個人の当該事業に関する情報」は、事業活動に関する情報と同様の性格を有するものであることから、同条第2号（法人等に関する情報）に照らして判断することになる。最高裁判所平成15年11月11日判決では、「法人等を代表する者又はこれに準ずる地位にある者がその職務として行う行為等当該法人等の行為そのものと評価される行為に関する情報については、専ら法人等に関する非公開事由が規定されているものと解するのが相当である」とし、「法人その他の団体の従業員が職務として行った行為に関する情報は、職務の遂行に関する情報ではあっても、当該行為者個人にとっては自己の社会的活動としての側面を有し、個人に関わりのあるものであることを否定することができない。そうすると、上記の職務の遂行に関する情報も、原則として「個人に関する情報」に含まれるというべきである」と判示している。

申請書の「申請者」欄の「氏名」欄には、道路に露店を出そうとする者の氏名が記載されている。通常、個人が道路に露店を出す行為は、商行為を目的とするものと認められ、露店を出すために道路使用許可を得ようと申請する行為は、事業を営む個人の当該事業に関する行為と評価できるため、事業を営む個人としての申請者の氏名は、同条第2号（法人等に関する情報）の該当性を判断し、公開としているものである。

一方、申請書において、申請者の氏名と現場責任者の氏名が異なっている場

合は、露天商における従業員について明確な定義がないものの、上記最高裁判所平成 15 年 11 月 11 日判決の趣旨を踏まえれば、当該現場責任者を「法人等を代表する者又はこれに準ずる地位にある者」と捉えるべきではなく、従業員と捉え、条例第 6 条第 1 号（個人に関する情報）の該当性を判断し、非公開としているものである。

また、審査請求人が公開事例とする他の府県においても、「現場責任者」の欄の氏名が個人に関する情報に該当する場合は非公開とする取扱いであり、京都府の事例は、祭礼の主催者等による団体が申請者であることから、「現場責任者」の欄の氏名が事業を営む個人に該当するとして公開されたものである。

第 5 審議会の判断

審議会は、審査請求人の主張、諮問庁の説明及び審議会に提出された資料等を精査した結果、次のとおり判断する。

1 本件対象公文書について

(1) 本件対象公文書は、平成 27 年 1 月に行われた西宮神社十日えびす祭礼において露店を西宮神社周辺道路に設置するために、当該道路を管轄する西宮警察署長から道交法第 77 条に定める道路の使用の許可を得るため道交法第 78 条の規定により提出された申請を西宮警察署長が許可した文書である。ただし、実施機関が保有している文書は、申請書の副本を用いて事務処理に用いた文書である。なお、当該申請は、規則第 10 条第 1 項各号に掲げる事項を記載した申請書（様式上、許可証と一体となっている。）及び露店の位置を示す図面（露店の位置を示した図面と西宮神社周辺の住宅地図で構成されており、全ての申請に同じ図面が添付されている。）によってなされている。

また、当該許可は、申請書の許可証の部分に許可条件及び許可した日を付して西宮警察署長印を押印し条件を記載した文書（許可条件及び指導事項が

記載してある。記載内容は別記のとおり。)を交付して、なされている。

(2) 本件対象公文書は、実施機関が非公開とした部分により、次のように分類できる。

ア 申請者が西宮神社露店運営協議会であるもの (51 件)

非公開部分：現場責任者の住所及び電話番号

イ 申請者が個人であるもの (251 件)

(ア) 申請者と現場責任者が同一の氏名であるもの (245 件)

非公開部分①：申請者の住所及び電話番号

非公開部分②：現場責任者の住所及び電話番号

(イ) 申請者と現場責任者が異なる氏名であるもの (6 件)

非公開部分①：申請者の住所及び電話番号

非公開部分②：現場責任者の氏名、住所及び電話番号

(3) 本件処分のうち、審査請求人が公開を求めているのは、上記(2)のイ(イ)の非公開部分②の現場責任者の氏名 (6 件) である。

2 条例第6条第1号の該当性について

実施機関は、上記1(3)の非公開部分について、条例第6条第1号(個人に関する情報)の「事業を営む個人の当該事業に関する情報」又は「通常他人に知られたくないと認められるものに当たらないとされている情報」に該当せず、同号に規定する非公開情報に該当すると主張するので、以下検討する。

(1) 条例第6条第1号(個人に関する情報)について

個人のプライバシーは、個人の尊厳に直接かかわる権利であり、一旦侵害されると事後的に回復が不可能である。このことから、条例第6条第1号において、個人のプライバシーに関する情報を非公開としている。

ただし、同号では、個人に関する情報から「事業を営む個人の当該事業に関する情報」を除くことを規定している(以下「除外規定」という。。「事

業を営む個人の当該事業に関する情報」は、法人その他の団体の事業活動に関する情報と同様の性格を有するものであることから、同条第2号に規定する非公開情報（法人等に関する情報）に照らして判断することとなるため、除外規定を置いているものである。

また、法令又は他の条例の規定により、何人でも閲覧等を行うことができるとされている情報及び実施機関が公表を目的として作成し、又は取得した情報（公表することが了承されている情報及び公表することが慣行となっている情報を含む。）は、「通常他人に知られたくないと認められるもの」に当たらず、これらの情報が記録されている公文書については、公開しなければならないものである。

(2) 本件非公開部分の条例第6条第1号の該当性について

ア 道交法第77条第2項は、「許可の申請があつた場合において、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」と規定しており、①現に交通の妨害となるおそれがないと認められるとき、②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なくなると認められるとき、③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の3項目が許可要件として定められている。そして、実施機関では、別記の許可条件及び指導事項を記載した文書を付して、許可証を交付している。

イ 道交法第78条の規定により提出される申請書の記載事項は、規則第10条第1項の規定するとおり、申請者の住所及び氏名（法人にあつては、その名称及び代表者の氏名）、道路使用の目的、道路使用の場所又は区間、道路使用の期間、道路使用の方法又は形態、現場責任者の住所及び氏名という6項目であり、これらは道交法第77条第2項各号に規定している許可要件の審査に必要なものである。これらのうち現場責任者の氏名等の記

載事項は、許可証に付された許可条件及び指導事項を遵守させるため、現場警察官が道路交通上の指示及び一般的な指導をする際に、その場で対応に当たる者の氏名等をあらかじめ記載させる趣旨であると解される。それゆえ、事業を営む個人であることを推認させる事情がない限り、事業を営む個人であるとは解されない。

本件対象公文書においては、申請者が西宮神社露店運営協議会で現場責任者の欄に個人の氏名が記載されている場合（上記1(2)のア）は、当該現場責任者が事業を営む個人であると推認して当該氏名が公開されている。また、申請者と現場責任者の氏名が同一である場合（上記1(2)のイ(7)）も、現場責任者の氏名が公開されている。上記1(2)ア又はイ(7)の場合と対してみても、申請者と現場責任者の氏名が異なる場合（上記1(2)のイ(4)）の本件対象公文書からは、当該現場責任者を当該申請者と同様の事業を営む個人であると推認させる事情があるとまでは言えないと言わざるを得ない。

ウ 上記イのとおり、本件対象公文書のうち上記1(3)については、現場責任者として氏名等が記載された個人について、事業を営む個人であると推認させる事情があるとまでは言えないから、条例第6条第1号（個人に関する情報）に該当するかどうかを判定する必要がある。

そこで、条例第6条第1号の該当性について検討すると、本件対象公文書の許可証を掲示することが指導事項とされ、現に掲示してあったとしても、道路使用期間中に各露店で限定されて掲示されているに過ぎないことから、一般に公開されている情報ということはできず、「通常他人に知られたくないと認められるものに当たらないとされている情報」とまでは言えないものである。

3 結論

以上のことから、「第1 審議会の結論」のとおり判断する。

(別記)

許可条件

1 期間及び時間

- (1) 道路使用の期間及び時間は、道路使用許可申請書に記載のとおりとする。
(準備、撤去時間を含む。)
- (2) 各日(1月9日・10日・11日)の営業時間は、午前9時から午後11時とする。

2 場所

道路使用の場所は、道路使用許可申請書添付の図面に記載のとおりとする。

3 実施方法

- (1) 露店は、交差点の側端5m以上離れた場所に設置し、横断歩道の効用及び信号機や道路標識の視認性を妨げないこと。
- (2) 露店は、消火栓等の消防設備から5m以上離れた場所に設置すること。
- (3) 露店は、必要最小限の大きさとし、道路上に突出することなく、隣接露店等との均衡を保ったものとする。
- (4) 露店は、原則として歩道上に設置し、歩行者のための十分な通行路を確保すること。
やむを得ず車道上に設置する場合は、道路の側端に沿わせ、歩行者や車両の通行への影響を必要最小限とすること。
- (5) 風雨等の影響により、露店等が倒壊して歩行者や車両に危害を及ぼさないよう必要な措置を講じること。
- (6) 露店の外側や周囲の路上に商品や資機材等を置かないこと。
- (7) 客の呼び込み等、歩行者や車両の通行に影響を及ぼす行為をしないこと。
- (8) 許可時間及び営業時間を遵守し、各日の営業時間終了時に、直ちに通常 of 交通に解放できるよう閉店(撤去)すること。

※ この条件に違反した場合は、許可を取り消すことがあります。

指導事項

- 1 申請者及び現場責任者は、この条件を関係者全員に周知徹底させること。
- 2 事前に露店設置について承諾を得るなど、周辺住民とのトラブルのないように措置しておくこと。
- 3 ガス、火気その他の危険物を取り扱う場合は、火災やその他の事故が発生しないよう細心の注意を払うと共に、消火器を備えるなど必要な措置を講じておくこと。
- 4 本許可証は、各露店に掲示するとともに、現場責任者は運転免許証などの本人確認のための資料を携帯し、現場警察官から露店の設置場所、設置方法等について指導を受けた際には、その対応に当たること。
- 5 本許可証を第三者に譲渡したり、現場責任者が営業時間中に長時間露店を不在にしたりしないこと。
- 6 道路を汚損した場合は、清掃を行うなど原状回復に努めること。

(参考)

審 議 の 経 過

年 月 日	経 過
平成 27 年 7 月 16 日	・ 諮問書の受領
平成 27 年 7 月 28 日	・ 諮問庁から意見書を受領
平成 27 年 8 月 5 日	・ 審査請求人から意見書を受領
平成 27 年 9 月 18 日 第 2 部会 (第 40 回)	・ 実施機関の職員から意見聴取 ・ 審議
平成 27 年 11 月 26 日 第 2 部会 (第 41 回)	・ 審査請求人から意見聴取 ・ 実施機関の職員から意見聴取 ・ 審議
平成 27 年 11 月 26 日	・ 諮問庁から意見書を受領
平成 28 年 1 月 5 日 第 2 部会 (第 42 回)	・ 審議
平成 28 年 1 月 15 日	・ 答申

主に調査審議に関与した委員

情報公開・個人情報保護審議会 第 2 部会

部会長 中 川 丈 久

委 員 後 藤 玲 子

委 員 桜 間 裕 章

委 員 福 井 義 三

委 員 前 田 雅 子