

答 申 第 260 号
平成19年8月20日

千葉県公安委員会
委員長 伊藤 賢二 様

千葉県情報公開審査会
委員長 大田 洋介

審査請求に対する裁決について（答申）
平成18年10月26日付け公委（船橋警）発第3号による下記の諮問に ついて、別紙
のとおり答申します。

記

平成18年8月31日付けで審査請求人から提起された平成18年8月28日付け船橋警
発第264号で行った行政文書部分開示決定に係る審査請求に 対する裁決について

1 審査会の結論

千葉県警察本部長（以下「実施機関」という。）の決定は妥当である。

2 審査請求人の主張要旨

(1) 審査請求の趣旨

審査請求の趣旨は、実施機関が平成18年8月28日付け船橋警発第264号で行った行政文書部分開示決定（以下「本件決定」という。）の取消しを求めるというものである。

(2) 審査請求の理由

審査請求において主張している理由は、おおむね次のとおりである。

ア 千葉県情報公開条例（平成12年千葉県条例第65号。以下「条例」という。）第8条第2号ただし書イ該当性について

条例第8条第2号によると、原則として全て開示だが個人情報に該当する場合は開示できない。しかし、個人情報に該当する場合でも「法令等の規定により又は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」の場合は、開示しなければならない。特定商取引に関する法律（昭和51年法律第57号。以下「特商法」という。）第11条によって、事業者が通信販売を行う際には、氏名や住所などの広告表示を行うように義務付けられている。特商法は住所表示に関しては地番・部屋番号までの正確な情報を要求している。特商法では「地番・〇〇方」までの正確な表示が義務付けられており、これらの表示を義務付けられている情報は、条例第8条第2号ただし書イに該当する。

イ 理由説明書の事実誤認について

審査請求人の開示請求は、特商法第11条の運営者情報の開示を請求したものであり、風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律（昭和23年法律第122号。以下「風適法」という。）の事務所所在地の開示を請求したのではない。

ウ 第三者の個人情報について

(7) 条例第8条第2号は、不開示情報とされている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。」と規定する。当該事業の事務所の所在地は、事業を営む個人の当該事業に関する情報である。本件第三者とされる大家は、風俗営業の事務所として使用することを承諾しているのだから、当該事業と関わりのない当該大家の個人情報は不開示だろうが、当該事業に関する情報は、不開示情報とされている個人に関する情報から除かれるべきものとする。

(4) 第三者の氏名を除いた住所を不開示とする理由に乏しい。当該第三者及び開示請求対象の架空・不当請求サイト運営者の少なくとも2名以上が、当該住所を一にしており、当該住所のみでは他の情報と照合したとしても当該第三者を指すのか当該架空・不当請求サイト運営者を指すのか、又はそれ以外の同住所の者を指すのかの識別は不可能である。また当該住所が開示されたとしても、当該第三者の権利利益を侵害する具体的なお

それは考えられない。

エ 風適法所在地と特商法住所の一致について

理由説明書には、風適法について事務所の所在地が複数ある場合は、全てについて届出を義務付けている旨の記載がされている。この個人事業者の当該事務所所在地の届出が2箇所以上である場合、そのうち1箇所に「〇〇方」という第三者の個人情報に記載されていたとしても、その余の「〇〇方」という記載が入っていない事務所所在地までもが不開示となる理由が存在しない。このため、当該届出の事務所所在地は1箇所であると推定される。

特商法の住所は、私設私書箱等を利用した連絡代行住所表示や個人事業者の事業と無関係な自宅住所表示等を認めていない。「営業活動の一定の場所（風適法：事務所所在地）」が1箇所しか存在しないのに、「営業上の活動の拠点（特商法：現に活動している住所）」が2箇所以上存在するとは考えられず、風適法の事務所所在地が1箇所である場合、特商法の住所とその1箇所の事務所所在地とは必ず一致する。

オ 条例第8条第2号ただし書ロ及び第10条該当性について

審査請求人が開示請求したサイトのうち「〇〇〇-〇〇」は、東京都が条例に基づいて「架空・不当請求サイト」として公表した極めて悪質なウェブサイトである。

仮に第三者の個人情報が含まれていたとしても、数千万円ないし数十億円になると推定される悪質不正請求被害者らが、その自らの健康や財産を保護するため、その悪質サイト運営者に対する返金請求訴訟には、当該事務所の所在地が非常に重要な役割を果たすのは間違いない。条例第8条第2号ただし書ロ「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」及び第10条「公益上特に必要があると認められるとき」に該当する。

本件について、「公益上開示すべき必要性がない」というのであれば、全国で大被害を撒き散らしている恐喝まがいの悪質不正請求の被害者がどのようにして当該悪質サイト運営者の所在地を知ることができるのか、また、悪質不正請求に対して実施機関がどのような対応をとっているのか、その説明を果たすべきであると考えられる。

カ 本件決定における理由付記について

千葉県行政手続条例（平成7年千葉県条例第48号。以下「行政手続条例」という。）第8条によると不利益処分の際には、当該不利益処分の理由を示さなければならないとされている。どのような事実関係に基づいてどの条項を適用して不開示となったのか、当該不開示理由の記載自体から開示請求者が判断できる必要性がある。

しかしながら、本件不開示となった理由については適用する条項番号と当該条項記載の文言から抽出された文が僅かに記載されているだけであった。どの条項を適用したのかについては理解できるが、どのような事実関係に基づいて不開示へと変更になったのか、また、どのような事実関係に基づいて特商法第11条広告表示義務規定による条例第8条第2号ただし書イ適用が排除されて不開示に至ったのか理由付記がない。また、架空不当サイトに関する開示請求であることも告げていたために、条例第8条第2号ただし書ロや第10条の規定が排除されている点についての理由付記もない。よって行政手続条例第8条違反による取消しを求める。

また、第三者は事業として部屋貸しを行っているとも推定されるが、そうであれば条例

第8条第2号により不開示情報からそもそも除外されるところその理由付記がない。

キ その他の主張について

(7) 本件は「この文言で開示請求すれば開示する」と開示請求文言を指定しておきながら、直前になって不開示へと変更されたものである。

よって、行政手続条例第9条第2項違反及び条例第30条違反である。

(4) 弁明書の提出がないのに、原処分が妥当と判断できるはずがない。

(7) 諮問行為自体が重大明白な瑕疵を帯びており無効である。

3 千葉県公安委員会（以下「諮問実施機関」という。）の説明要旨

諮問実施機関の説明は、おおむね次のとおりである。

(1) 本件請求について

審査請求人は、平成18年8月2日付けで、映像送信型性風俗特殊営業届出台帳のうち、URL中に「○○○○○○○○○○.○○○」「○○○○○○○○○○○○○○○○.○○○」「○○○○-○○.○○○」「○○○○-○○○○.○○○」のドメインを含むものについて①営業者氏名又は名称、法人の場合は代表者氏名及び本店所在地②広告又は宣伝の場合の営業の呼称③事務所の所在地を内容とする行政文書開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。

(2) 部分開示決定について

本件請求に係る対象文書は、実施機関と審査請求人が、協議した上で特定した映像送信型性風俗特殊営業届出台帳である。

実施機関は、本件文書の「事務所の所在地」欄には、特定の個人を識別することができる第三者の氏名及び他の情報と照合することにより、当該特定個人が識別できる住所が記載されているため、条例第8条第2号に該当することから本件決定を行った。

(3) 不開示理由の妥当性について

本件決定は、対象文書に特定の個人を識別することができる第三者の氏名及び他の情報と照合することにより当該特定の個人が識別できる住所が記載されており、これが個人情報(条例第8条第2号)に該当すると判断したものである。

当該第三者が事業として部屋を賃貸しているとの主張にあっては、対象文書の内容から、事業として部屋を賃貸しているか否かは判断できないものであり、当該第三者が事業を営む個人であるか否か明確でない以上、当該第三者の個人情報を保護することは当然である。

(4) 条例第8条第2号ただし書イ該当性について

審査請求人は、特商法第11条により事業者が通信販売を行う際には、氏名や住所などの広告記載を行うように義務付けられており、これらの表示を義務付けられている情報は、条例第8条第2号ただし書イに該当すると主張している。

仮に特商法第11条第1項により広告表示が義務づけられている「事業者の住所」の情報（以下「特商法情報」という。）が、条例第8条第2号ただし書イに該当するとしても、風適法が映像送信型性風俗特殊営業の届出で求めている「事務所の所在地」の情報（以下「風適法情報」という。）が、条例第8条第2号ただし書イに該当すると認められるには、それぞれの情報が同一であることが必要であると考える。

それを前提として検討した結果、以下の理由によりこれらは同一のものとは言えないと判断する。

ア 風適法において風適法情報が、特商法情報と同一でなければならないというような規定はなく、また、逆に特商法においても特商法情報が風適法情報と同一でなければならないという規定もない。つまり、風適法と特商法に法的な関連性が認められず、それぞれ同一情報を求める規定となっていない。

イ 特商法第11条第1項の広告表示義務は、特商法の目的でもある「消費者保護」の観点から定められたものであり、商品の売買に関して販売者と消費者間のトラブルを防止するための規定である。表示義務事項の「事業者の氏名又は名称、住所及び電話番号」は、消費者が、販売者を特定し安心して商品等を購入できるようにするとともに、消費者が苦情や商品の説明を求めるための連絡等が出来るようにすることを目的としていると考えられる。

その意味から、特商法の逐条解説においても『住所』については、法人にあっては、現に活動している住所（通常は登記簿上の住所と同じと思われる）を、個人事業者にあっては、現に活動している住所をそれぞれ正確に記述する必要がある。」とされている。

現に活動している住所とはどのようなものか同逐条解説において具体例は示されていないが、同規定の趣旨から消費者が苦情等の連絡をした際に、確実にそれに対応できる窓口的機能を有する場所を求めていると思われ、現に活動している住所が複数あっても、確実に消費者が連絡をとれる住所を一箇所表示すれば足りるもので、その表示する場所の選定は、法の目的に反しない限り、事業者側の裁量に委ねられているものである。

一方、風適法において事務所とは、解釈運用基準において「営業活動の一定の場所」とされ、具体的な例示は示されていないが、映像送信型性風俗特殊営業については、映像送信に必要な端末の設置場所等が想定される。また、この様な事務所が複数あれば全てについての届出を義務付けている。これは、善良な風俗環境を保持するため、公安委員会が映像送信型性風俗特殊営業の実態を把握することにより、適切な行政指導を可能とする目的で届出を義務付けているものであり、特商法のように消費者保護の観点から規定されているものではない。

このように、それぞれの法に基づいて求める風適法情報と特商法情報はその目的の違いから自ずと違って来るものであり、偶然的に一致する場合はあるにせよ、必ずしも一致するとは考えられず、同一情報とは言えない。

ウ また、風適法に基づく映像送信型性風俗特殊営業の届出については、住民票などの添付書類の提出を求め正確性を担保しているところである。

しかし、特商法に基づく表示義務規定は、正確性を求めているとはいえ、事業者の個別的行为の義務規定であり、経済産業省や県、警察等の官公署に届出義務等がないことから、文書、電磁的記録として保存されているものでもなく、事業者の広告と照合する以外に、情報の同一性や正確性について、映像送信型性風俗特殊営業届出台帳と照合することは容易にはできない。

エ 風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律の一部を改正する法律（平成17年

法律第119号)による改正後の風適法の規定により、性風俗関連特殊営業を営む者は届出確認書を備え付けるとともに関係者から要請があれば、これを提示しなければならないと規定された。これは、届出確認書の提示義務を課すことにより、関係者が届出業者であるか否か確認できるようにしたもので、「関係者」については、同法の解釈運用等から限定的と解釈されることから、条例第8条第2号ただし書イには該当しないものと判断する。

(5) 条例第8条第2号ただし書ロ及び第10条該当性について

審査請求人は、開示請求したサイトは、すべてが架空・不当請求の手口を使った悪質サイトであると主張しているが、今回の決定において、実施機関は本件請求に係わるドメインを、犯罪に係わる悪質サイトという捜査の観点から検討し、部分開示決定をしたわけではない。あくまでも一般のサイトのリストとして検討した。

もし仮に開示請求書に「次の悪質サイトについて開示を求める。」等犯罪情報に関する請求内容と認められる場合には、条例第8条第4号に該当し、犯罪予防等情報ということで存否応答拒否を検討する必要がある性質のものである。

条例第10条により、公益上の必要性の判断は、個々の事例における特殊な事情によって、実施機関に裁量的に当該行政文書を開示する余地が与えられ、実施機関の高度の行政的な判断により、公にすることに、当然保護すべき利益を上回る公益上の必要性が認められなければならない。本件決定において不開示とされた当該第三者の個人情報を含む事務所の所在地を開示することとしても、個人の財産が保護され、また、保護すべき利益を上回る公益上の必要性があるとは認められない。

(6) 本件決定における理由付記について

審査請求人は、特商法第11条に広告の表示義務が規定されているにもかかわらず、このことを排除し不開示とした本件決定における理由付記は不十分であると主張しているが、不開示部分は、「事務所の所在地」欄の第三者の氏名及び住所の部分であり、氏名は、個人情報で住所(番地部分)は他の情報と照合することにより当該第三者を識別できる情報であると条例上の不開示理由を明確に説明しているので行政手続条例第8条に違反しない。

(7) 行政不服審査法について

諮問実施機関は、実施機関から十分な説明を受けているので、あらためて弁明書を求めるまでもないと判断した。

4 審査会の判断

当審査会は、審査請求人の主張及び諮問実施機関の説明並びに本件文書をもとに審査した結果、以下のように判断する。

(1) 本件請求及び本件決定について

本件請求及び本件決定は、諮問実施機関の説明要旨(1)及び(2)のとおりである。

(2) 本件文書について

本件請求に係る対象文書は、風適法に基づき諮問実施機関あてに提出された映像送信型性風俗特殊営業開始届出書により、管轄警察署において風俗営業等関係事務の取扱いに関する訓令(昭和60年本部訓令第14号)に基づいて作成された映像送信型性風俗

特殊営業届出台帳のうち、実施機関が審査請求人の知りたい項目について審査請求人と協議した上で特定した、URL中に「○○○○○○○○○○.○○○」「○○○○○○○○○○○○○○.○○○」「○○○-○○.○○○」「○○○○-○○○○.○○○」のドメインを含む映像送信型性風俗特殊営業届出台帳（以下「本件文書」という。）である。

本件文書は、「営業者の氏名、本籍、住所」欄、「広告又は宣伝の場合の営業の呼称」欄、「事務所の所在地」欄、「統括管理者」欄、「自動公衆送信装置識別電話番号又は記号」欄、「自動公衆送信装置設置者の氏名・名称・住所」欄、「行政処分等」欄などで構成されている。

諮問実施機関は、本件文書の「事務所の所在地」欄には、特定の個人を識別することができる第三者の氏名及び他の情報と照合することにより、当該特定の個人が識別できる住所が記載されているため、条例第8条第2号に該当し当該部分を不開示としたと説明するので、以下、本件不開示部分の条例第8条第2号該当性について検討する。

(3) 条例第8条第2号該当性について

ア 本号本文該当性について

本件文書の「事務所の所在地」欄には、当該映像送信型性風俗特殊営業者とは異なる第三者である個人の氏名及び地番が記載されており、これらの情報は、個人に関する情報であって、特定の個人が識別できるものと認められ、本号本文に該当する。

なお、審査請求人は、当該第三者は事業として部屋貸しを行っているとも推定され、本号本文から除外されるとの主張をしているので、以下検討する。

千葉県情報公開条例解釈運用基準によれば、事業を営む個人とは、地方税法（昭和25年法律第226号）第72条の2第7項から第9項までに掲げる事業を営む個人のほか、農業、林業等を営む個人とされている。

そこで、当審査会において、本件文書を確認したところ、「事務所の所在地」欄の当該第三者の氏名及び住所の記述からは、当該第三者が事業を営む個人であることをうかがわせる特段の事情は認められない。

イ 本号ただし書イ該当性について

審査請求人は、特商法により広告表示を義務付けられていることから、本号ただし書イに該当し開示すべきであると主張する。

一方、諮問実施機関は、特商法第11条により広告表示を義務付けられている「事業者の住所」の情報が、本号ただし書イに該当するとしても、実施機関は風適法を所管しているものであり、特商法と風適法でいう「事務所の所在地」の情報は、その目的の違いから必ずしも一致するとは考えられず、同一情報とは言えないと説明する。

特商法第1条によれば「特定商取引を公正にし、及び購入者等が受けることのある損害の防止を図ることにより、購入者等の利益を保護し、あわせて商品等の流通及び役務の提供を適正かつ円滑にし、もつて国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする。」とされ、特商法第11条第1項の広告表示義務は、消費者保護の観点から規定されたものであり、事業者の氏名又は名称、住所及び電話番号を表示しなければならないとされている。また、特商法を所管している経済産業省によると、事業者の住所については、現に活動している住所を正確に表示する必要があるとされている。

また、風適法第1条は、「善良の風俗と清浄な風俗環境を保持し、及び少年の健全な

育成に障害を及ぼす行為を防止するため、風俗営業及び性風俗関連特殊営業等について、営業時間、営業区域等を制限し、及び年少者をこれらの営業所に立ち入らせること等を規制するとともに、風俗営業の健全化に資するため、その業務の適正化を促進する等の措置を講ずることを目的とする。」としている。また、風適法の解釈運用基準において、事務所とは「営業活動の一定の場所」とされ、風適法の目的でもある善良の風俗と清浄な風俗環境を保持するために映像送信型性風俗特殊営業の実態把握及び監視を目的として届出させているもので、一般に公表の規定はない。

よって、特商法と風適法は、法の目的や住所等の解釈が違うことなどから、仮に特商法情報が本号ただし書イに該当したとしても、風適法の情報が同様に該当するとは言えない。

ウ 本号ただし書ロ及び条例第10条該当性について

審査請求人は、開示請求したサイトは、すべてが架空・不当請求の手口を使った悪質サイトであると主張する。

一方、諮問実施機関は、今回の決定において、本件請求に係わるドメインが記載されているサイトを犯罪に係わる悪質サイトという観点ではなく、一般のサイトのリストとして検討しているものと説明する。

しかし、そもそも本件文書の「事務所の所在地」欄に記載された情報は、映像送信に必要な端末等の所在地だけであり、仮に公にしたとしても、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため公にする必要があると認められず、本号ただし書ロに該当しない。

なお、審査請求人は、条例第10条の該当性についても主張しているが、「公益上特に必要があると認められるとき」とは本号該当性の判断をした上で不開示とされた情報について、例外的に高度な行政的判断により、公にすることに、当該保護すべき利益を上回る公益上の必要性があると認められる場合をいうが、本件文書で不開示とされた情報は、前述したとおり個人に関する情報であり、より広い社会的、公共的視野から開示する必要性のあるものとは認められない。

(4) 本件決定における理由付記について

審査請求人は、特商法第11条に広告の表示義務が規定されているにもかかわらず、このことを排除し不開示とした本件決定における理由付記は不十分であると主張する。

千葉県情報公開条例解釈運用基準によれば、理由付記については、どの情報がどの不開示条項に該当するのか、及び具体的な不開示理由を明らかにする必要があるとされている。

そこで、当審査会において決定通知書の写しを確認したところ、諮問実施機関の説明のとおり、本件決定については、不開示とする部分についての根拠条文及びその条文に該当することの必要な根拠が示されているものと認められる。

(5) 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、審査請求書及び意見書において、その他種々主張しているが、当審査会の判断に影響を及ぼすものではないため考慮しない。

(6) 結論

以上のとおり、実施機関が行った本件決定は妥当である。

5 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、別紙のとおりである。

別 紙

審 査 会 の 処 理 経 過

年 月 日	処 理 内 容
18. 10. 26	諮問書の受理
18. 11. 29	諮問実施機関の理由説明書の受理
18. 12. 12	審査請求人の意見書の受理
18. 12. 22	審査請求人の意見書（追加）の受理
19. 2. 20	審議
19. 3. 2	審査請求人の意見書（補充）の受理
19. 3. 16	審議 諮問実施機関から不開示理由の聴取
19. 4. 27	審議

(参考)

千葉県情報公開審査会第1部会

氏 名	職 業 等	備 考
大田 洋介	城西国際大学非常勤講師	部会長
大友 道明	弁護士	
瀧上 信光	千葉商科大学政策情報学部長	部会長職務代理者
横山 清美	環境パートナーシップちばアドバイザー	

(五十音順：平成19年4月27日現在)