

答 申 書
(答 申 第 5 6 号)
平成 1 5 年 3 月 5 日

1 審査会の結論

審査請求人が平成 年 月 日付けで検挙を受けた速度超過事件の基礎点数を抹消することを判断するに至った経緯の分かる文書について、その存否を明らかにしない決定をしたことは妥当である。

2 審査請求の経過並びに審査請求人の主張及び実施機関の説明の要旨
別紙のとおり

3 審査会の判断

(1) 本件諮問事案に係る開示請求の内容について

本件諮問事案に係る開示請求の内容は、審査請求人が平成 年 月 日付けで検挙を受けた速度超過事件（交通反則告知書番号 - ）の基礎点数を抹消することを判断するに至った経緯の分かる文書（以下「本件請求公文書」という。）である。

(2) 本件諮問事案における審議について

北海道警察本部長（以下「実施機関」という。）は、本件請求公文書が存在しているかどうかを答えるだけで特定の個人の名誉が侵害されるとして、北海道情報公開条例（平成10年北海道条例第28号。以下「条例」という。）第12条に規定する存否を明らかにしない決定処分（以下「本件処分」という。）をしており、審査請求人は本件処分の取消しを求めていることから、当該処分の妥当性について判断することとする。

なお、審査請求人は、実施機関は北海道個人情報保護条例（平成6年北海道条例第2号。以下「個人情報保護条例」という。）の対象機関となっておらず、本人による自己情報の開示請求に対しては、条例により開示すべきである旨主張していることから、先にこの点を判断し、次に、本件処分の妥当性を判断することとする。

(3) 情報公開制度と自己情報開示請求権について

ア 審査請求人は、条例第1条は、公文書の開示請求権について定めた規定であり、前文に知る権利が明示されている以上、条例は自己情報開示請求権を否定するものではなく、また、本人から開示請求があった場合について、条例上特段の規定を設けていないことを理由に自己情報の開示請求権を否定するのは条例の趣旨を歪めた判断である旨主張する。

イ 道における情報公開制度は、道が保有する情報を道民等が必要とするときに入手できるよう、道民等が開示請求権を保障し、各実施機関に開示を義務付け、開示に必要な手続等を定める制度をいうものとされ、何人に対しても、請求の目的のいかんを問わず、開示請求を認める制度であることから、開示・非開示の判断に当たっては、本人からの自己情報についての開示請求である場合も含め、開示請求者は誰であるかは、考慮されないものである。

これに対し、個人情報保護制度は、自己情報の開示を求める権利を保障する制度

であり、開示請求者が開示請求に係る個人情報の本人であることを証明するために必要な書類の提出又は提示が義務付けられており、開示・非開示の判断においても、開示請求者が本人であることを考慮する制度となっている。

そのため、個人情報保護条例第14条第1項において、「何人も、実施機関に対し、その保有する自己に関する個人情報の開示を請求することができる。」として、自己に関する個人情報の開示に関する規定を設け、同条例第15条第2項で、「開示請求をしようとする者は、実施機関に対して、自己が当該開示請求に係る個人情報の本人又はその法定代理人であることを証明するために必要な書類で実施機関が定めるものを提出し、又は提示しなければならない。」として、請求手続に関する規定を設けており、また、本人等であることの確認手続としては、知事部局では、「知事が保有する個人情報の保護に関する規則」（平成6年北海道規則第97号）において、運転免許証、健康保険の被保険者証、旅券など、本人等の証明に必要な書類が具体的に定められている。

一方、条例は、第9条において、「何人も、実施機関に対して、公文書の開示を請求することができる。」と定め、開示請求者を区別することなく、何人に対しても認めることとしており、開示請求があったときは、条例第10条第1項又は第2項の各号に掲げる情報のいずれかが記録されている場合を除き、開示をしなければならない旨を規定するのみで、自己に関する個人情報の開示や本人であることの確認手続などについては、条例や規則等において全く定めていない。

このように、両者は、目的や性格を異にする制度であり、道における情報公開制度は、本人による自己情報の開示請求権を認めたものと解することはできないものである。

ウ このことを条例の改正経緯からみると、北海道公文書の開示等に関する条例(昭和61年北海道条例第1号。以下「旧条例」という。)では、第16条に「実施機関は、特定個人情報が記録されている公文書について、当該特定個人情報に係る本人から閲覧又は写しの交付の申出があり、かつ、当該申出に応ずる相当の理由があると認めるときは、これに応ずるよう努めるものとする。」という本人開示に関する規定があったが、個人情報保護条例が平成6年10月に施行されたことに伴い、同条は削除されている。同条は、道において、個人情報保護制度が採用されていない状況の下で、本人が自己の情報の開示を求める場合にその求めに応ずるよう努めることとしていた規定であり、権利として請求を認めていたものではないが、本人情報の開示によって、条例の目的(公開の原則等)を間接的に達成しようとするものであり、あくまでも例外的な扱いであったが、個人情報保護条例の施行に伴い、自己情報の開示請求については、個人情報保護条例によるものとされたことから、同条を削除したものと認められる。

また、旧条例の改正に向けて設置された情報公開制度検討会から平成9年12月に知事に提出された「北海道の情報公開制度の改善に関する提言」において、開示請求者については、住所要件を撤廃し、何人にも開示請求権を認めることとすべきである旨を提言するのみで、開示請求者の特別の地位や請求の目的は何ら考慮されていないことが認められる。

さらに、平成12年4月に条例の実施機関に公安委員会及び警察本部長を加えるこ

となどに伴う問題について検討を行うため設置された情報公開審査会特別部会においても、本人開示の取扱いについて、検討した経緯はなかった。

こうした改正経緯からも、現行の条例は、自己情報開示請求権を否定する趣旨のものとして解される。

エ 仮に、実施機関のうち、公安委員会及び警察本部長についてのみ自己情報の開示請求権を認めることになると、当該機関は、個人情報保護条例の実施機関になっていないにもかかわらず、自己に関する情報の開示や本人等の確認手続などについて個人情報保護条例と同等の取扱いが求められ、実質的に同条例の実施機関と変わりのないものになるのではないかと危惧される。

また、条例第10条第1項第1号に規定する個人に関する情報は、個人のプライバシーに関する情報を非開示情報として定めたものであるが、公安委員会及び警察本部長のみに自己情報開示請求権を認めることになれば、開示請求者本人に関する情報については、公安委員会又は警察本部長に対して開示請求があった場合、条例に規定する個人に関する情報であっても、原則として、非開示とすることはできないものと考えられる。

一方、公安委員会及び警察本部長以外の実施機関に対して同様の開示請求があった場合には、当該情報は、個人に関する情報であることから、原則として、開示することはできないのであり、同じ条例が適用される実施機関でありながら、公安委員会及び警察本部長についてのみ、開示・非開示の判断が他の実施機関と異なることになるなどの混乱が生ずることも否定できない。

オ 以上のとおり、情報公開制度は、何人に対しても、開示請求を認める制度であり、開示・非開示の判断に当たり、開示請求者は誰であるかは考慮されず、条例等においても、本人開示に関し、特段の規定を設けておらず、請求手続規定もないこと、個人情報保護条例の施行に伴い、旧条例にかつて定めていた本人開示規定を削除したという改正経緯やその後の改正においても、本人開示の取扱いについて、検討されなかった経緯を考慮すると、現行の条例は、実質的に、本人開示を明示的に否定する趣旨と解されること、公安委員会及び警察本部長にのみ本人開示を認めた場合、開示・非開示の判断が他の実施機関と異なることなど、条例の適用に当たって、混乱が生ずるおそれもあることなどを勘案すると、条例は、自己情報の開示請求権を保障したものと解することはできず、本人に対する自己情報の開示は認められないものと判断する。

(4) 条例第12条の該当性について

ア 条例第12条は、実施機関は、開示請求に係る公文書が存在しているかどうかを答えるだけで、特定の個人の生命、身体若しくは名誉が侵害されると認められる場合又は犯罪の予防、捜査等に支障が生ずると認められる場合に限り、当該公文書の存否を明らかにしないことができる旨定めている。

本条は、開示請求に対する応答の例外規定であることから、特定の個人に関する特定の事項についての開示請求又は個人や団体を特定した内偵捜査情報についての開示請求がなされたような場合に限って行うものとされ、単に非開示決定を行うことで個人の利益や犯罪の予防、捜査等の情報の保護法益が守られるような場合にまで適用することのないよう、厳格に運用されることが求められるものである。

イ 審査請求人は、本件請求公文書が開示請求者本人の情報であることは明らかであり、本人に対して本人の情報が開示されても、当該個人の権利利益が害されるおそれはなく、条例第12条を適用すべき理由はない旨主張する。

ウ しかしながら、(3)のオのとおり、条例は、自己情報の開示請求権を認めておらず、情報公開制度は、何人に対しても、開示請求を認める制度であり、開示請求者の特別の地位や請求の目的、内容は何ら考慮されないものである。

条例第12条の決定は、特定の個人に関する特定の事項についての開示請求がされた場合に行うものであり、本人から請求があった場合と本人以外のものから請求があった場合とを区別していない。

エ 本件請求公文書は、もし仮に存在するとすれば、速度超過事件の検挙に関しては、交通反則切符、交通切符などであり、また、基礎点数の抹消に関しては、道路交通法（昭和35年法律第105号）に基づく点数制度による行政処分（違反行為ごとの点数を基礎点数といい、違反行為に応じて、1点から25点の範囲で定められ、点数によっては、運転免許の取消や停止等の処分が行われる。）にかかわる記録であって、例えば、違反者の申出により速度超過事件に係る基礎点数を登録から除外した経緯が分かる文書などが考えられる。

交通反則切符は、道路交通法に違反する行為があると認められるときに作成される複写式の6枚綴りのもので、このうちの1枚目である交通反則告知書・免許証保管証は、交通反則行為の事実等を告知するために違反者に交付される。2枚目以降は、交通事件原票、道路交通法違反現認・認知報告書等の文書であり、管轄の警察署長等に報告するために作成されるものである。交通事件原票には、違反者の住所、氏名、生年月日、年齢、職業、電話番号、違反車両、違反日時、違反場所、違反事項などの情報が記録されており、これらの文書が存在しているかどうかを答えることは、当該個人が速度超過事件で検挙されたという事実の有無を答えることと同様の結果が生ずるものと認められる。

オ 本件は、特定の個人に係る速度超過事件に関する公文書の開示請求であり、特定の個人が速度超過事件で検挙されたという事実は、仮に、当該事件が結果として不起訴処分になったとしても、個人の名誉にかかわる情報であることから、開示請求に係る公文書が存在しているかどうかを答えるだけで、特定の個人の名誉が侵害されると認められる。

したがって、本件処分は条例第12条に該当し、妥当であると判断する。

カ なお、審査請求人は、刑事訴訟法（昭和23年法律第131号）第259条によれば、「検察官は、事件につき公訴を提起しない処分をした場合において、被疑者の請求があるときは、速やかにその旨をこれに告げなければならない」と規定し、自動車安全運転センター法（昭和50年法律第57号）第29条第1項第1号は、「運転免許を受けた者が自動車の運転に関し道路交通法若しくは同法に基づく命令の規定又は同法の規定に基づく処分に違反したことにより内閣府令で定める場合に該当したときに、当該違反をした者に対し、その旨を書面で通知すること」と規定しており、本件請求公文書は他の公的機関が通知し、証明できる文書であるから、非開示決定や存否応答拒否により守られる利益はない旨も主張している。

しかしながら、刑事訴訟法や自動車安全運転センター法の規定に基づく各種制度

は、その目的、手続等が異なる個別の法律に基づく制度であり、情報公開制度とは、その趣旨を異にするものであるから、審査請求人の主張は、採用することはできない。

(5) 本人開示に係る最高裁判決について

ア 審査請求人は、最高裁判決（平成13年12月18日。平成9年（行ツ）第21号公文書非公開決定取消請求事件）において、兵庫県公文書の公開等に関する条例には自己情報の開示請求を許さないとする規定が存在していないこと、開示請求当時において、個人情報の保護に関する条例が整備されておらず、当該事例の開示請求の手段が情報公開条例に限られていること、開示請求した公文書が開示請求者本人の情報であるということに相違がないことが明らかであるとして、非公開とすべき理由はないと判示していることから、本件処分に係る審査請求事案と同一趣旨の事案であり、本件においても、当然参考にしなければならない旨主張する。

イ しかしながら、条例は、(3)のオのとおり、自己情報の開示請求権を認めていないことは明らかであり、また、条例の定めた情報公開制度は、何人に対しても、請求の目的のいかんを問わず開示請求を認める制度であることから、開示・非開示の判断に当たっては、本人からの自己情報についての開示請求である場合も含め、開示請求者が誰であるかは、考慮されないものである。

当該判決は、個人情報保護制度が採用されていない状況の下で、情報公開制度に基づいてなされた開示請求に関し、当時の兵庫県の情報公開条例の規定について、その解釈を示したものである。

これに対し、本件は、個人情報保護条例は制定されているが、警察本部長が個人情報保護条例の実施機関となっていない状況の下での請求であり、当時の兵庫県とは背景・事情が異なるものである。仮に、条例において、警察本部長に対して自己情報の開示請求を認めることになると、自己に関する情報の開示や本人等の確認手続などについて、個人情報保護条例と同等の取扱いが求められ、実質的に同条例の実施機関と変わりのないものになるのではないかと危惧されるのであり、こうした運用を実施機関に求めることは、条例の解釈を逸脱するものと言わざるを得ず、今後の運用に混乱を招くおそれは否定できない。

以上のことから審査請求人の主張は採用できない。

(6) 理由の不足について

審査請求人は、決定通知書には存否応答拒否に該当する条文が条例第12条の規定であること、同条の条文を要約したものしか記載されておらず、付記理由が不足しており違法である旨主張する。

しかしながら、本件に係る存否を明らかにしない決定通知書には、処分理由の該当条項が「北海道情報公開条例第12条に該当」と記載され、また、理由として、「開示請求のあった公文書については、開示請求に係る公文書が存在しているかどうかを答えるだけで、特定の個人の名誉が侵害されると認められるため」と記載されており、条例第12条の前段に規定する特定個人の名誉が侵害されると認められる場合に該当することを明示しており、本件処分を取り消さなければならない程度に処分理由の不足があるとはいえないものと判断する。

(7) 審査請求人のその他の主張について

ア 条例第12条の適用要件について

審査請求人は、条例第12条による存否を明らかにしない決定は、非開示文書の枠を拡大するものではなく、この決定を行う場合には、開示請求の対象となった文書が条例第10条第1項各号に該当している必要がある旨主張するが、条例第12条は、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8条に規定する存否を明らかにしない決定とは異なり、条例第10条第1項又は第2項の各号に規定する非開示情報に該当することを要件としていないものである。

イ 条例第11条及び第10条第3項の該当性について

審査請求人は、本件公文書に特定の個人の名誉に関する情報があったとしても、条例第11条に規定する道民等に対して「開示することが公益上必要であると認められる」情報に当たる旨や、条例第10条第3項の部分開示の対象となる公文書に、条例第12条の決定を含まないとする規定はなく、「公文書の存否を明らかにしない決定をするか否かの判断」を必要とする公文書であっても、開示できない情報と開示できる情報に分離することができる場合には、当該部分を開示しなければならない旨も主張するが、これらの規定は、いずれも公文書の存在を前提としている規定であり、当該規定の対象に条例第12条に係る存否を明らかにしない決定は含まれないことは明らかである。

以上のことから、審査請求人のこれらの主張は、理由がないものと判断する。

(8) 実施機関に対する意見について

条例第12条は、(4)のアで述べたとおり、開示請求に対する応答の例外規定であることから、今後、実施機関において、同条を適用することが想定される場合は、開示請求を受ける際に、開示請求をしようとする者に対して可能な限り特定の個人の氏名等の記載を避けた開示請求となるよう情報提供等を行うとともに、公文書の存否について応答を拒否されることもあるのを承知しているかどうかの確認を行うなどの適切な配慮をなお一層望むものである。

以上のことから、結論のとおり判断した。

4 審査会の処理経過の概要

本件諮問事案についての処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 経 過
平成13年12月20日	諮問書の受理 実施機関から関係書類（ 諮問文、 審査請求書の写し、 公文書開示請求書の写し、 公文書の存否を明らかにしない決定通知書の写し、 審査請求の概要、 理由説明書 ）の提出
平成13年12月25日	新規諮問事案の報告 本件諮問事案の審議を第一部に付託
平成14年 3 月18日 （ 第一部会 ）	審査請求人から意見書（平成14年 1 月23日付け）の提出 実施機関から本件処分の理由等を聴取 審議
平成14年 3 月20日 （ 第45回全体審査会 ）	審議
平成14年 4 月15日 （ 第一部会 ）	審議
平成14年 5 月27日 （ 第一部会 ）	実施機関から意見書（平成14年4月25日付け）の提出 審査請求人から意見書（平成14年5月24日付け）の提出 審議
平成14年 6 月17日 （ 第一部会 ）	実施機関から資料（本人開示を否定する都府県等の答申例）の提出 審議
平成14年 7 月 8 日 （ 第一部会 ）	審査請求人から意見書（平成14年7月6日付け）の提出 審議
平成14年 8 月 8 日 （ 第一部会 ）	審議
平成14年 8 月30日 （ 第一部会 ）	審議
平成14年 9 月24日 （ 第一部会 ）	審議
平成14年11月18日 （ 第一部会 ）	審議
平成14年12月3日 （ 第一部会 ）	審議

年 月 日	処 理 経 過
平成14年12月25日 (第50回全体審査会)	審議
平成15年1月10日 (第一部会)	審議
平成15年2月7日 (第一部会)	審議
平成15年2月24日 (第一部会)	審議
平成15年3月3日 (第51回全体審査会)	答申案審議
平成15年3月5日	答申

審査請求の経過並びに審査請求人の主張及び実施機関の説明の要旨

1 審査請求の経過

- (1) 平成13年10月5日 本件開示請求
- (2) 平成13年10月19日 公文書の存否を明らかにしない決定処分
- (3) 平成13年12月12日 本件審査請求

2 審査請求人の主張の要旨

(1) 審査請求の趣旨

審査請求の趣旨は、本件処分を破棄し、開示請求した公文書の全部開示を求めるというものである。

(2) 審査請求の理由

審査請求人が審査請求書及び意見書により主張している審査請求の主な理由は、おおむね次のとおりである。

審査請求時

ア 情報公開の範囲について

- ・ 条例第1条は、「公文書の開示請求権」について定めた規定であるが、前文に「知る権利」が明示されている以上、自己情報の開示請求権を否定するものではない。また、情報公開は、その性質上、個人に関する情報がみだりに公にされることのないよう最大限の配慮をしなければならないが、このことを理由に自己情報の開示請求権を全面的に否定することは、自己情報の開示を実施した場合に得られる利益を失うことになる。

イ 非開示決定の根拠について

- ・ 条例第10条第1項各号の規定を適用する場合には、「利益侵害の危険性が具体的に存在することが明白である合理的根拠」さらに「開示による利益侵害の程度が、非開示により失われる開示請求権及び公益を上回るという客観的根拠」が「具体的かつ明確に」示されなくてはならない。

仮に、開示請求の対象公文書が特定の個人の名誉に関する情報であったとしても、本件は、運転免許制度における行政処分に関するものであり、道民の不利益処分につながる行政行為である。刑事手続上不起訴になった者や刑事手続上の処分が決定していない者に対して、不当に累積点数の加算や行政処分が執行される事例があるか否かを確認するためにも、行政処分の意思決定の公正を監視する必要性があることは疑う余地はなく、よって、条例第11条に規定する、道民に対して開示することが公益上必要である情報に当たる。

ウ 存否応答拒否について

- ・ 条例第12条による存否を明らかにしない決定は、非開示文書の枠を拡大するものではなく、この決定を下す場合には、開示請求の対象となった文書が条例第10条第1項各号に該当している必要がある。

エ 存否応答拒否の利益について

- ・ 存否応答拒否を決定するには、非開示決定とするだけではその利益が守られず、その存否を答えるだけで、特定の個人の名誉を侵害する文書に限定しなければならない。嫌疑を受けたことについては、刑事訴訟法第259条の規定により、検察庁が当該嫌疑に係る不起訴処分の決定を告知することとなり、また、行政処分や累積点数についても、自動車安全運転センターがそれらの証明書を交付する。よって、これらの情報は他の公的機関が通知、証明できる文書であるから、非開示決定や存否応答拒否により守られる利益はない。北海道警察は、自動車安全運転センターからの照会に対して、回答を通知しており、本人以外の特殊法人に対して通知できる情報である以上、本人から北海道警察に対する開示請求を存否応答拒否としなければならない合理的な理由

はない。

オ 情報開示の本人請求について

- ・ 情報開示請求の対象となった公文書の検挙及び点数抹消の対象者は、情報開示請求本人である。個人の名誉が侵害される情報が第三者に流出することを防止することに非開示又は存否応答拒否の理由があるということは明白で、当該本人が請求する場合にはこれを非開示又は存否応答拒否とする実質上の理由はない。また、本人の情報を本人に対して開示することは名誉の侵害とはなり得ないため、条例第12条は適用できない。

カ 理由の不足について

- ・ 平成13年10月19日付け道本運管第570号の決定通知書には、存否応答拒否に該当する条文が条例第12条の規定であること、同条の条文を要約したものしか記載されておらず、付記理由が不足しており違法である。

キ 部分開示による対応

- ・ 文書に特定の個人の名誉を侵害する情報が記載されていたとしても、条例第10条第3項の規定により、特定の個人を識別できる情報のみを除いて開示しなければならない。
請求者が北海道警察本部総務課警察情報センターに確認したところ、誰がどのような公文書開示請求をしたのかという情報は非開示情報とされており、当事者以外の第三者が公文書開示請求書と開示請求の対象となる公文書を照らし合わせても、請求者を特定されるおそれはなく、部分開示処分によって、特定の個人の名誉が侵害されるおそれはない。

平成14年1月23日付け意見書（実施機関の処分理由に対する反論）

ア 公文書の存否を明らかにしない決定の理由について

- ・ 開示請求公文書は、「請求者が平成 年 月 日付けで検挙を受けた速度超過事件（交通反則告知書番号 - ）の基礎点数を抹消することを判断するに至った経緯のわかる文書一式」である。よって、意思決定に至るまでの理由や意思決定の基礎となる資料など、関係する公文書の一切を開示請求の対象として取り扱う必要がある。
- ・ 速度超過違反で検挙されたかどうか、当該違反行為に係る基礎点数が抹消されたかどうかは、当該速度超過違反が不起訴処分となっており、刑法第230条の2第2項の規定からも、個人のプライバシーに属する情報ではなく、公共の情報として取り扱うべきである。
- ・ 本件公文書が開示請求者本人の情報であることは明らかで、本人に対して本人の情報が開示されても、当該個人の権利利益が害されるおそれはなく、条例第12条を適用すべき理由はない。
- ・ 平成12年12月16日付け警察庁通達「交通事故の被害者等による行政処分結果の問い合わせへの対応について」によれば、北海道警察本部長が本人に対して開示することで名誉の侵害となるとしている行政処分に関する情報を、交通事故の被害者等からの問い合わせに対しては、どのような処分を決定したか開示することを許している。

イ 情報公開の範囲及び情報開示の本人請求について

- ・ 「本人から開示請求があった場合について、条例上特段の規定を設けていない」ことを理由に「開示・非開示の判断に当たっては、本人からの自己情報についての開示請求である場合も含め、開示請求者は誰であるかは考慮されない」として、自己情報の開示請求権を否定するのは条例の趣旨を歪めた判断である。「個人情報に本人に開示することを認めるか否かの問題は、基本的には個人情報の保護に関する制度の中で解決すべき問題である。」とあるが、北海道警察本部長は、個人情報保護条例の実施機関とはなっておらず、個人情報の保護に関する制度で解決することは不可能のため、情報公開制度で解決する必要がある。

ウ 非開示決定の根拠について

- ・ 仮に、本件開示請求対象公文書が「人の生命、身体、健康又は生活」に属さない情報であったとしても、道民に対する不利益処分の適正な運用を担保するため、公益上監視の必要があることは明白であり、実施機関は条例第11条により公文書を開示する義務がある。

本件決定が非開示処分ではないことを理由に、条例第11条による開示の枠外に置くとする北海道警察本部長の見解には誤りがある。

エ 存否応答拒否について

- ・ 条例が規定する公文書の存否を明らかにしない決定が、情報公開法に基づく存否応答拒否とその性質や対象となる公文書の適用範囲を異にする必要はなく、また、公文書の存否を明らかにしない決定をもって非開示情報の枠を広げることが可能とする北海道警察本部長の見解には誤りがある。

オ 存否応答拒否の利益について

- ・ 請求人が告知や運転記録証明書等交付の制度について言及したのは、他の公的機関において交通違反で検挙された事実や行政処分や点数抹消等の処理の結果は、本人に対して通知されることとなっていることから、本件請求の対象となった公文書の存否を明らかにしないことで守られる名誉、開示決定により当該個人の権利利益が侵害されるおそれはないことを説明するためである。

カ 理由の不足について

- ・ 記載されている情報を開示した場合に、名誉が侵害されると認められるとした理由が分らない。また、公文書を存在する、又は存在しないと答えた場合、どのような名誉の侵害があるのか分らない。

キ 部分開示による対応について

- ・ 部分開示の対象となる公文書に、条例第12条の決定を含まないとする規定はなく、公文書の存否を明らかにしない決定をするか否かの判断を必要とする公文書であっても、開示できない情報と開示できる情報に分離することができる場合には、当該部分を開示しなければならない。

ク 誓約書関係について

- ・ 開示請求の対象公文書が開示された場合に、特定の個人の名誉が侵害されるおそれはないものと認識している。審査請求書に添付した誓約書は万一の場合を想定したものであり、審査請求人が名誉の侵害の危険性を認めるものではない。

平成14年5月24日付け意見書（実施機関の平成14年4月25日付け意見書に対する反論）

ア 情報公開条例の規定について

- ・ 本人からの自己情報開示請求については、名誉の侵害を理由とする存否応答拒否とすることができるのかどうか慎重に検討する必要があるが、平成13年12月18日付最高裁判決のとおり、名誉の侵害を理由として非開示とすることができないのは明らかである。
- ・ 条例第12条は、「……しないことができる」という規定で、特定の個人の生命、身体又は名誉が侵害されると認められるすべての事例に対して、存否応答拒否としなければならないことを義務づける規定ではなく、個々の開示請求の内容に即した判断をしなければならない。

プライバシーに関する情報を開示した場合、個人の名誉が侵害されるおそれがあるかどうかの調整を図らなければならない、本件のように、本人から自己情報の開示請求があった場合には名誉が侵害されるおそれは一切ない。

イ 公文書の存否を明らかにしない決定の理由について

- ・ 条例が原則開示の対象から「除外できる」としている情報は、個人識別情報であることだけでは足りず、通常他人に知られたくないと認められるものでなければならない。条例が「他人」と規定していることから、本人に知られる場合は、条例が規定する非開示決定や存否応答拒否処分を決定する要件は満たされないため、条例の基本原則のとおり、開示しなければならない。

ウ 北海道の情報公開制度の内容

- ・ 北海道警察本部長は、旧条例制定に際して組織された北海道情報公開懇話会から知事に報告された「北海道の情報公開制度に関する提言（以下「旧提言」という。）」について言及しているが、本件処分の審査手続は、現行の条例に基づいて審査されなければならない、旧条例と旧提言は本件審査に対して何の効力もない。

- ・旧提言において、「個人情報に記載されている」という理由のみで非開示情報としているのに対し、北海道情報公開制度検討会からの「北海道の情報公開制度の改善に関する提言」においては「今日では本条例に基づく限り、問題点を解決することはできず、もはや本条例の見直しが不可避であるとの声が強くなっている」として、旧条例には多くの問題点があるということ述べた上で、個人情報の扱いについては、「それが特に知る権利と衝突する場合には、十分に両者の調整を図ることによって、公開・非公開を決する必要がある。」また、「個人が識別される情報は非開示とする現在のいわゆる『識別型』の規定では不必要に非開示となる範囲が広くなり易いため、いわゆる『プライバシー型』の規定に転換すべきである。」としており、公文書に「個人情報に記載されている」という理由のみで、公文書に記載されている本人に対して自己情報の開示請求を非開示とすることを許していない。
- ・自己に関する情報へのアクセスは、その訂正請求などとともに、自己情報コントロール権を中心とする総合的なプライバシー保護制度の問題として処理すべき」としているが、このことは、個人情報保護制度において、情報へのアクセスとその訂正請求を実現できる場合を想定するものである。
- ・北海道警察本部長は、個人情報保護条例の実施機関とはなっておらず、よって、個人情報保護条例の各規定は北海道警察本部長に対して何の拘束力も持たない。

エ 本件条例に基づく公文書の開示請求権の内容

- ・「知る権利」は、条例を根拠に認められる独自の権利ではなく、判例から導き出される具体的権利であると解すべきである。
- ・北海道警察本部長は、自己情報の開示請求権を認める場合は、自己情報開示請求に係る規定をあらかじめ設けておく必要があり、本件条例中に自己情報の開示に関する事項を何ら設けていない旨主張しているが、どのような規定を設けるかということは、条例制定上の問題であり、規定がないことは、このことを理由として、原則公開の立場を取る情報公開制度に基づく自己情報の開示請求権を妨げるものではない。
- ・答申31号は、一部開示開示処分であり、本件処分が存否応答拒否処分であることから、処分内容に大きな違いがあり、本件審査の参考としてはなじまない。

オ 本人開示に係る最高裁判所判例について

- ・この判決（最高裁判決平成13年12月18日）は、兵庫県の条例において、個人に関する条例の規定については、「公文書の公開を行わないことができる。」と規定している、開示請求当時において、個人情報の保護に関する条例が整備されておらず、当該事例の開示請求の手段が、兵庫県条例に限られている、兵庫県条例に自己情報の開示請求を許さないとする規定が存在していないこと、開示請求した公文書が開示請求者本人の情報であるということに相違がないことが明らかである、となっており、本件請求と比較しても、本件処分に係る審査請求事案と同一趣旨の訴訟であることから、本件の審査手続において、当然参考にしなければならない判決である。

3 実施機関の説明の要旨

審査請求人に対する実施機関の説明要旨は、次のとおりである。

(1) 公文書の存否を明らかにしない決定の理由

- ・本件開示請求は、特定の個人の特定の年月日における道路交通法違反（速度超過）（以下「速度超過違反」という。）に係る違反行為に付する基礎点数の抹消手続きにおいて作成された文書に関する開示請求である。一般に特定の個人が特定の年月日における速度超過違反で検挙されたかどうかや当該違反行為に係る基礎点数が抹消されたかどうかは、個人のプライバシーに直接関わる情報であり、開示請求に係る公文書が存在しているかどうかを答えることは、当該特定の個人が速度超過違反で検挙されたかどうかを答えることと同様の結果となり、特定の個人の名誉が侵害されると認められる。

したがって、条例第12条に規定する「開示請求に係る公文書が存在しているかどうかを答えるだ

けで、特定の個人の名誉が侵害されると認められる場合」に該当することから、「公文書の存否を明らかにしない決定」を行ったものである。

(2) 審査請求理由や意見書に対する反論

審査請求時

ア 情報公開の範囲及び情報開示の本人請求について

・ 審査請求人は、「情報公開は、その性質上、個人に関する情報がみだりに公にされることのないよう最大限の配慮をしなければならないが、このことを理由に自己情報の開示請求権を全面的に否定することは、自己情報の開示を実施した場合に得られる利益を失うことになる。条例に「知る権利」が明示されている以上、自己情報の開示請求権を否定するものではない。また、個人の名誉が侵害される情報が第三者に流出することを防止することに存否応答拒否の理由があるのであれば、本人の情報を本人に開示することは名誉の侵害となり得ない。」旨主張する。

しかしながら、条例の定めた情報公開制度は、何人に対しても、請求の目的のいかんを問わず開示請求を認める制度であることから、開示・非開示の判断に当たっては、本人からの自己情報についての開示請求である場合も含め、開示請求者は誰であるかは考慮されないものである。このことは、本人から開示請求があった場合について、条例上特段の規定を設けていないことから明らかであり、個人情報をも本人に開示することを認めるか否かの問題は、基本的には個人情報の保護に関する制度の中で解決すべき問題である。

したがって、条例の制度の下で個人情報の本人開示を求める請求人の主張は失当である。

イ 非開示決定の根拠について

請求人は、「特定の個人の名誉に関する情報であったとしても、不当に累積点数の加算や行政処分の執行される事例があるか否かを確認するためにも、行政処分の意思決定の公正を監視する必要があることは疑う余地は無く、よって開示することが公益上必要であると認められる。」旨主張するが、条例第11条に規定する公益上の必要による開示は、開示請求に係る公文書に非開示情報が記録されている場合であっても、当該情報が、現に発生しているか又は将来発生するおそれがある危害等から人の生命、身体、健康又は生活を保護するために開示するものとしたものであり、当該規定の対象に公文書の存否に関する例外的な取扱いについて定めた条例第12条に係る存否応答拒否処分を含まないことは明らかである。

したがって、公益上の理由から本件存否応答拒否処分の破棄等を求める請求人の主張は条例の解釈に誤りがあり失当である。

ウ 存否応答拒否について

請求人は、「存否を明らかにしない決定を下す場合には、開示請求の対象となった文書が条例第10条第1項各号に該当している必要がある」旨主張するが、条例第12条は、情報公開法第8条に規定する存否応答拒否処分とは異なり、条例第10条第1項又は第2項各号に規定する非開示情報の該当性を前提としていないものである。

このことは、条例第12条の趣旨及び解釈において、「公文書の開示請求に対しては、公文書の存在を明らかにして開示等の決定をすべきであるが、その例外として、一定の場合に限り、公文書の存否を明らかにしない決定ができることとしたものである。」とし、条例第12条に基づき存否応答拒否処分ができる場合を「特定の個人の生命、身体又は名誉が侵害されると認められる場合」、「犯罪の予防、捜査等に支障が生ずると認められる場合」に限定するのみで、条例に規定する非開示情報の該当性を要件としていないことから明らかであり、請求人の主張は条例の解釈に誤りがあり失当である。

エ 存否応答拒否の利益について

請求人は刑事訴訟法第259条の規定、自動車安全運転センター法第29条第1項第2号及び同法第31条の規定に基づく、各種制度と条例の情報公開制度とを比較し、「これらの制度で実現でき

るものが情報公開制度の中でなぜ実現できない。」旨主張するが、これらの制度はその目的、手続、判断主体等が異なる個別の法律に基づく制度であり、条例の情報公開制度とは、その趣旨を異にしているものである。

したがって、異なる制度を同一視し、同様の対応を求める請求人の主張は失当である。

オ 理由の不足について

請求人は、「本件決定通知書には条文を要約したものしか記載されておらず、付記理由が不足しており違法である。」旨主張するが、本件審査請求に係る公文書の存否を明らかにしない決定通知書には、理由として、「北海道情報公開条例第12条に該当」、「開示請求のあった公文書については、開示請求に係る公文書が存在しているかどうかを答えるだけで、特定の個人の名誉が侵害されると認められるため」と記載し、条例第12条の前段に規定する、「特定個人の「名誉」（身体や生命ではなく「名誉」）が侵害されると認められる場合」に該当することを明示しており、請求人の主張は失当である。

カ 部分開示による対応について

請求人は、「文書に特定の個人の名誉を侵害する情報が記載されていたとしても、条例第10条第3項に規定により、特定の個人を識別できる情報のみを除いて開示しなければならない。」旨主張するが、条例第10条第3項に規定する「公文書の一部開示」は、公文書に非開示情報とそれ以外の情報とが記録されている場合において、非開示情報とそれ以外の情報とを分離することができるときは、当該公文書の非開示情報が記録されている部分を除いた部分について、公文書の開示をすることとしたものであり、当該規定の対象に公文書の存否に関する例外的な取扱いについて定めた、条例第12条に係る存否応答拒否処分を含まないことは明らかである。

したがって、公文書の一部開示を理由に本件存否応答拒否処分の破棄等を求める請求人の主張は条例の解釈に誤りがあり失当である。

キ 誓約書関係について

請求人は、万一と前置きしながらも名誉の侵害の危険性を認め、名誉の侵害に対しては不服を述べない旨の誓約書を提出しているが、条例の情報公開制度は自己情報開示の制度ではなく、誓約書の提出は、本件審査請求とは何ら関連を有しないものである。

平成14年4月25日付け意見書

ア 条例の規定について

- ・ 条例第9条には、開示請求の権利として「何人も、実施機関に対して、公文書の開示を請求することができる。」と規定されている。
- ・ 条例第12条には、存否に関する情報の取扱いとして「実施機関は、開示請求に係る公文書が存在しているかどうかを答えるだけで、特定の個人の生命、身体又は名誉が侵害されると認められる場合に限り、当該公文書の存否を明らかにしないことができる。」と規定されている。その趣旨及び解釈には、公文書の開示請求に対しては、公文書の存否を明らかにして開示等の決定をすべきであるが、その例外として、一定の場合に限り、公文書の存否を明らかにしない決定ができることとしたものである。

「開示請求に係る公文書が存在しているかどうかを答えるだけで、特定の個人の生命、身体又は名誉が侵害されると認められる場合」とは、例えば、特定の個人に係る特定の疾病に関する公文書の開示請求のように、該当公文書の存在を認めた上での非開示決定をすることによって、当該個人が特定の疾病に罹患していることが明らかになる場合など、公文書の存在を認めただけで個人のプライバシーが侵害されるような場合をいうものとされている。

イ 公文書の存否を明らかにしない決定の理由について

- ・ 本件開示請求は、特定の個人の特定の年月日における道路交通法違反（速度超過）に係る違反行為に付する基礎点数の抹消手続きにおいて作成された文書に関する開示請求である。一般に特定の個人が特定の年月日における速度超過違反で検挙されたかどうかや当該違反行為に係る基礎

点数が抹消されたかどうかは、個人のプライバシーに直接関わる情報であり、開示請求に係る公文書が存在しているかどうかを答えることは、当該特定の個人が速度超過違反で検挙されたかどうかを答えることと同様の結果となり、特定の個人の名誉が侵害されると認められる。

したがって、条例第12条に規定する「開示請求に係る公文書が存在しているかどうかを答えるだけで、特定の個人の名誉が侵害されると認められる場合」に該当することから、「公文書の存否を明らかにしない決定」を行ったものである。

ウ 北海道の情報公開制度の内容

・ 審査請求人は、「情報公開は、その性質上、個人に関する情報がみだりに公にされることのないよう最大限の配慮をしなければならないが、このことを理由に自己情報の開示請求権を全面的に否定することは、自己情報の開示を実施した場合に得られる利益を失うことになる。条例に「知る権利」が明示されている以上、自己情報の開示請求権を否定するものではない。また、個人の名誉が侵害される情報が第三者に流出することを防止することに存否応答拒否の理由があるのであれば、本人の情報を本人に開示することは名誉の侵害となり得ない。」旨主張するが、このように情報公開制度を解釈することは、道の情報公開制度及び条例が定めた趣旨を逸脱した恣意的な解釈である。

・ 北海道の情報公開制度は、旧条例の制定によって創設されたものである。当該制度の趣旨を示すものとして、旧条例の制定に先だって設置された北海道情報公開懇話会から知事に報告された旧提言が存在する。

この提言は、個人に関する情報について、「この項目は、個人のプライバシーの権利を侵害しないことを目的とするものであり、自己に関する情報へのアクセスは、その訂正請求などとともに、自己情報コントロール権を中心とする総合的なプライバシー保護制度の問題として処理すべきと判断した。したがって、ここでは、自己情報の開示請求は認めないこととした。」と報告している。また、「プライバシー保護制度は、公文書等の開示を中心とする情報公開制度とは本来的に目的を異にするものであり、その制度化は、必要かつ十分な調査研究に基づく慎重な配慮のもとに、行政全般に共通する問題として統一的、総合的に検討されるべきである。」と報告し、北海道の情報公開制度においては、自己情報の開示制度を設けないことを明らかにしている。また、提言は、自己情報の開示請求権を認めないとした上で、「各種試験に係る情報（点数、順位等）などで開示可能なものについては、当該試験などに関する事務の中で、あるいは後述する任意的な開示の方法により対応すべきである。」と報告し、また、「我々は、情報公開制度は行政機関等が保有する情報の開示に関して、権利・義務の関係を設定するものであること及び道の情報公開制度は一地方公共団体たる道の条例をもって創設されるものであることを基本に置いて、具体的な検討を進めてきた。したがって、既に述べたとおり、開示請求権者の範囲は、いわゆる広い意味での道民に限定し、自己情報の開示についても、これを権利・義務の関係としては認めないこととした。（中略）このようなことから、権利・義務の関係に基づく開示とともに、任意的な開示について制度上明確にし、道の事務又は事業に利害関係を有する者などへの開示、自己に関する情報の開示、制度実施時における対象文書以外の文書の開示などに務めるべきである。」と報告したことから、旧条例第16条に「本人に関する情報が記録されている公文書の閲覧又はその写しの交付」に関する努力規定を置いた。しかし、自己情報の提供及び旧条例の規定は、いずれも守秘義務のない一定の範囲の情報について、条例の実施機関が任意実施する考え方を示しただけのものであり、北海道の情報公開制度において、自己情報の開示請求権を認めたものではない。

・ 個人情報保護条例の制定に先立って設置された北海道個人情報保護懇話会から知事に提出された「北海道の個人情報保護制度に関する提言」が存在する。この提言では「他の法令等に個人情報の閲覧、縦覧、訂正等の手続が定められている場合は、それらの法令等の定める手続による。」と報告され、北海道の情報公開制度においては、自己情報の開示請求権を認めないことを明らかにしており、個人情報保護条例第34条にも明確に規定されている。

エ 本件条例に基づく公文書の開示請求権の内容

- ・ 「知る権利」が憲法に基づく権利であるとしても、その内容は、憲法上何ら明示されているわけではなく、条例その他の立法によってはじめて具体的になるのであって、当該権利の内容をいかなるものとするかは制定者の立法政策の問題である。
- ・ 情報公開制度は、何人にも開示すべき公文書と何人にも開示を行わない公文書を区別して開示・非開示を決めることとしているものであり、開示請求者とその請求に係る公文書に記録されている情報との関係のいかんによって公文書の開示を請求する権利の内容が異なるものではない。
- ・ 本件条例第10条第1項及び第2項の趣旨及び解釈は、「非開示情報に該当するかどうかの判断は、開示請求者の如何を問わずに行われるものである。したがって、例えば、本項第1号に定める個人に関する情報に該当する情報が記録された公文書は、開示請求が当該個人に関する情報の本人自身から行われた場合であっても、開示することができないものである。」とされ、自己情報の開示請求権を認めていない。
- ・ 自己情報の開示請求権を認める場合は、「開示できない場合の規定、本人確認についての規定、それに関連して運転免許証など公的確認手段のない場合どのようにすればよいのか、また、本人でないと考えられた場合、その決定は争い得るのかについての規定及び当該対象文書のうち本人情報の限定方法などの開示の方法等に関する規定等」をあらかじめ設けておく必要があるが、本件条例は、自己情報の開示に関する事項を何ら規定していない。

オ 情報公開制度と個人情報保護制度との相違について

- ・ 情報公開制度は、何人にも開示すべき情報が記載されているものと何人にも開示できない情報が記載されているものとに一般的・画一的に峻別され、開示される情報の範囲は請求者によって異なるものである。
- ・ 個人情報保護制度は、自己情報の開示を求める権利を保障する制度である。同制度は、個人のプライバシーの保護を図るため、自己情報は本人に開示すべきであるとの考えから自己情報を原則として開示すべきものとし、第三者の権利利益の保護及び公共の利益を保護する必要性から一定の自己情報については本人であっても開示しないものとするものである。
- ・ 情報公開制度と個人情報保護制度とは、実施機関が保有する情報にアクセスする権利を保障するという点において、共通する側面を有することもあるが、両制度は、制度の趣旨・目的を全く異にした本質的に別個の制度であり、その性質、法技術的な対応のあり方においては明確な差がある。したがって、本質的に異なる制度を、他の制度を創設するために制定された条例の解釈と同様に対応することを求める請求人の主張は、本件条例の定めを逸脱し不当なものである。

カ 本人開示に係る最高裁判所判例について

- ・ 最高裁判決（平成13年12月18日）は、「兵庫県公文書の公開等に関する条例には自己の個人情報請求することを許さない趣旨の規定等は存せず、当該請求の場合には、県条例8条1号により非開示とすべき理由がないといえることができる。」としたものであり、当時の県条例の規定について、その解釈を示したものである。道の情報公開制度及び本件条例においては、その立法経緯、規定の趣旨から本人開示を認めていないことは明らかであり、本件審査請求の判断を左右するものではない。