

答 申 書
(答 申 第 5 7 号)
平成 1 5 年 3 月 5 日

1 審査会の結論

平成 年 月に 町内で発生した審査請求人の子の交通死亡事故について、 警察署の捜査状況が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、平成 年 月に 町内で発生した審査請求人の子の交通死亡事故について、 警察署の捜査状況が分かる文書（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。

(3) 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 そこで、特定の個人が交通事故が原因で死亡したという事実や当該交通死亡事故に関し特定の個人を対象に捜査が行われたという事実の有無を答えるだけで、条例第12条に規定する個人の名誉が侵害されるかどうかについて検討する。

ウ 一般に、交通死亡事故が発生した場合、事故の発生日時、発生場所、死亡者の氏名や年齢などの情報は、新聞等により報道されているところである。

これらの情報は、警察からの情報提供などを基に報道されているものであり、交通

死亡事故が、いつ、どこで、どのような状況で発生し、誰が犠牲になったのかなどの情報が報道されることによって、事故の悲惨さや危険性、人命の尊さなどを伝えるとともに、事故の再発防止を図っているものと考えられる。

なお、本件の審査請求人の子は未成年であり、未成年者の場合、警察では、プライバシーの保護の観点や少年法の趣旨などから、その氏名については、通常、公表していないことが認められる。

エ 交通事故が発生した場合、警察官は、通常、刑事事件と同様に、交通事故事件として、捜査を行うことになっており、刑事訴訟法（昭和23年法律第131号）第197条により捜査に必要な取調べをすることができることとされている。

取調べについては、被疑者に対する取調べ（同法第198条）や参考人に対する取調べ（同法第223条）などを行うことができることとされている。

オ 本件請求公文書は、もし仮に存在するとすれば、交通死亡事故に関して警察官が行った捜査にかかわる記録であって、例えば、参考人の供述調書、実況見分調書などが考えられ、これらの文書が存在しているかどうかを答えることは、特定の個人が交通事故で死亡したという事実だけでなく、当該交通死亡事故により特定の個人を対象に捜査が行わ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。

カ 特定の個人が交通事故により死亡したという事実及び当該交通死亡事故により特定の個人を対象に捜査が行われたという事実は、一般論として、個人の名誉にかかわる情報であると言い得るかどうかは別として、事故の態様や特定の個人が死亡に至った経過などによっては、個人の名誉にかかわる場合もあるものと考えられる。

また、本件は、特定の未成年者に係る交通死亡事故に関する公文書の開示請求であり、未成年者の場合、その氏名については、警察では、プライバシーの保護の観点や少年法の趣旨などから、通常、公表していないことが認められ、仮に、交通事故が原因で死亡したという事実が、新聞等により報道された情報であったとしても、時の経過などにより、特定の個人の名誉が侵害されることもあり得るものであり、本件は、開示請求の時点では、約2年も経過しており、当該事実の有無を明らかにした場合には、特定の個人の名誉が侵害されることが考えられる。

以上のことから、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認められるので、本件処分は条例第12条に該当し、妥当であると判断する。

(4) 自己情報開示請求権について

審査請求人は、交通事故で死亡したとみられる審査請求人の子の死亡診断書には、死亡原因のみが書かれているだけで、それに至った経緯や状況などが明らかではないが、遺族として、こうした経緯や状況を知る権利がある旨主張しているが、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り、開示請求者本人の自己情報や家族に関する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。

そのため、条例第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手続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られていない。

本件は、審査請求人の子に関する情報の開示請求であるが、情報公開制度は、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から、審査請求人のそうした事情は、開示・非開示の判断に当たり、何ら考慮することはできず、条例は、自己情報の開示請求権を認めることはできないものである。

(5) 実施機関に対する意見について

条例第12条は、(3)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11月28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11月30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1月15日 （ 第一部会 ）	実施機関から本件処分の理由等を聴取 審査請求人の意見陳述を実施
平成14年 3 月18日 （ 第一部会 ）	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 審議
平成14年 6 月17日 （ 第一部会 ）	審議
平成14年 7 月 8 日 （ 第一部会 ）	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3日 本件開示請求
- (2) 平成13年10月17日 公文書の存否を明らかにしない決定処分
- (3) 平成13年11月8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

審査請求に係る処分の全部を取り消すとの裁決を求める。

(2) 審査請求の理由

審査請求人が審査請求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。

- ・ なぜ、単独のバイク事故と判断したのか。また、その根拠は何か。死亡時間は、検視の診断を受けているのにも関わらず、距離感で出された。
- ・ 平成 年 月 日に、本件事故により死亡したとみられる審査請求人の亡き子の死亡診断書を受領したが、同診断書は、故人の死亡原因のみが書かれているだけで、それに至った経緯や状況などには触れられていない。審査請求人は、故人の遺族として、こうした経緯や状況を知る権利がある。
- ・ 特に、事故現場の実況見分においては、故人の死亡前後に明らかに第三者の関与が推測される。すなわち、故人の死亡に第三者が原因を与えた可能性ないし蓋然性を全く否定できないのである。審査請求人としては、故人の死亡は刑事事件である可能性が高いことを強く主張するものである。
- ・ 審査請求人としては、今後、警察当局が故人の死亡に至った経緯や状況を解明し、明らかにすることを強く求めるべく（検死書）を入手し、警察当局の調査内容と判断を明確にする必要があり、さらに、将来において訴訟の資料として利用するものであることから、開示を求めるに至ったものである。

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

・ 一般に特定の個人が交通事故が原因で死亡したことや当該交通死亡事故に関し当該特定の個人を対象として捜査が行われた否かは、個人のプライバシーに直接関わる情報であり、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」に該当するため、本件対象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) 審査請求理由に対する反論

審査請求時

・ 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・非開示等の判断に当たっては、本人からの自己情報のあるいは遺族からの故人に関する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。このことは、本人あるいは遺族から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。

「犯罪の予防、捜査等に支障が生ずると認められる場合」とは、例えば、個人又は団体を特定した内偵捜査に関する公文書の開示請求あるいは日時、場所、路線を特定した取締計画に関する公文書の開示請求のように、存在を認めて非開示決定をしても、また、不存在であると通知しても、当該個人や団体を内偵捜査しているか否かが明らかになる場合あるいは特定の日時、場所、路線で取締りを行うか否かが明らかになる場合など、公文書が存在しているかどうかを答えるだけで犯罪の予防、捜査等に支障が生ずると認められる場合をいうと規定し、その適用範囲を「本条に基づく決定は、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し、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にすることが必要である。」としている。

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、特定の個人における交通事故捜査関係文書に関する開示請求である。

一般に特定の個人が交通事故が原因で死亡したことや当該交通事故に関し特定の個人を対象として捜査が行われたか否かは、個人のプライバシーに直接関わる情報であり、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 審査請求人の主張に対する反論について

・ 審査請求人は、「遺族として、故人が交通事故で死亡に至った経緯や状況を知る権利がある。」旨主張するが、本件条例の定めた情報公開制度は、何人に対しても、開示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あるいは遺族からの故人に関する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り、審査請求人の如く情報公開制度を解釈することは、道の情報公開制度及び本件条例が定めた趣旨を逸脱した恣意的な解釈である。

エ 情報公開制度について

・ 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「北海道の情報公開制度に関する提言」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、また、「情報公開制度におけるプライバシーの権利の保護は、「ひとりにしておいてもらう権利」が侵されないよう慎重に配慮することにより基本的に解決され得る問題である。したがって、我々の提言においても、個人が識別され、あるいは識別され得るような個人に関する情報を非公開とし、「ひとりにしておいてもらう権利」を最大限保護するよう配慮した。

一方、「自己に関する情報の流れをコントロールする権利」という積極的な側面をも含むプライバシーの権利の保護は、個人に関する情報の収集、開示、訂正、管理等の広範な事項について体系的な規定を有する総合的なプライバシー保護制度の確立をまって、はじめて実効性のあるものとなる。このような今日的な意味における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。

・北海道においては、個人情報保護条例の制定によって個人情報保護制度が創設されている。

当該制度の趣旨を示すものとして、個人情報保護条例の制定に先だって設置された北海道個人情報保護懇話会から知事に報告された「北海道の個人情報保護制度に関する提言」（以下「保護に関する提言」という。）が存在する。

保護に関する提言は、個人情報保護制度と情報公開制度に関して、「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。なお、個人情報に係る本人からの開示請求については、この制度によるものとし、北海道公文書の開示等に関する条例は適用しない。」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 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、何人にでも開示すべき公文書と何人にで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。

- ・ 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、本人でないと言われた場合、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。

- ・ 開示請求者の本人情報を含む公文書の開示請求に対し、一部開示決定処分があったが、これに対する異議申立てに関し、答申31号で原処分妥当との判断を行っている。

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、何人にでも開示すべき情報が記載されているものと何人にで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、本条例の定めを逸脱し不当なものである。