

大阪府情報公開審査会答申（大公審第105号） 〔行政処分説明文書公開請求拒否決定審査請求事案〕

（答申日 平成17年3月18日）

第一 審査会の結論

諮問実施機関の判断は妥当である。

第二 審査請求の経過

- 1 審査請求人は、平成16年6月24日、大阪府情報公開条例（以下「条例」という。）第6条の規定により、大阪府警察本部長（以下「実施機関」という。）に対し、「平成13～14年カカリ員が運転免許の行政処分のいはんじじつのかくにんの為よみあげたないよのわかる文書（本人のものにかぎる）」についての公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。
- 2 実施機関は、平成16年7月6日、本件請求に対し、条例第13条第2項の規定により、公開請求拒否決定（以下「本件処分」という。）を行い、公開請求を拒否する理由を次のとおり付して審査請求人に通知した。

（公開請求を拒否する理由）

本件請求は、特定の個人が、自動車運転免許（以下「免許」という。）の行政処分を受ける理由となった道路交通法等の違反の内容を記載した文書の公開を求めるものである。本件請求に係る行政文書が存在しているか否かを答えることは、特定の個人に関して、道路交通法等の違反を行ったという情報及び当該事案を理由に免許の行政処分を受けたという情報を明らかにするものであって、個人のプライバシーに関する情報を公にすることとなる。

したがって、大阪府情報公開条例第9条第1号及び第12条の規定により、当該行政文書の存在を明らかにしないで、当該公開請求を拒否する。

- 3 審査請求人は、平成16年8月18日、本件処分を不服として、大阪府公安委員会（以下「諮問実施機関」という。）に対し、行政不服審査法第5条の規定により、審査請求を行った。

第三 審査請求の趣旨

原処分を取り消すとの裁決を求める。

第四 審査請求人の主張

審査請求人の主張は、次のとおりである。

門真試験場で診断書を妹が持参したと読上げる。本人のプライバシーの文書を公表している。

本人が持参した診断書と内容が一部異なる。

門真試験場にて、調書を取られたとき、診断書を見せられた内容で、リハビリ治療の必要項目が除かれており、最初の診断書と異なる。

事故後満1年過ぎて、調書を取りに来た理由。

調書の内容が本人の申告と一部異なる。距離70～80メートルと言ったのに、159.5メートルとなっている。

～中略～

諮問実施機関は、公安委員会及び警察本部長の場合にのみ本人開示を認めた場合、公開・非公開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、混乱が生じると主張するが、調書の事実そのものの内容が異なっており、又、調書に記録されていない内容が判決で公表されている。

第五 諮問実施機関の主張要旨

諮問実施機関の主張は、概ね、次のとおりである。

1 実施機関の意見等

(1) 意見の趣旨

「実施機関の決定は妥当である。」との裁決を求める。

(2) 実施機関の意見

ア 免許の行政処分等について

(ア) 行政処分とは、道路交通法(昭和35年法律第105号。以下「法」という。)

第1条の制定の目的(道路における危険を防止し、交通の安全を図ること)を根拠に、交通違反・交通事故を起こした自動車等の運転者のうち、処分基準該当点数に達した者(以下「処分対象者」という。)に対して、将来における道路交通上の危険を防止するという行政目的のため、法第103条第1項第5号、同法施行令第38条第5項第2号イの規定により行われるものである。

行政処分の種類としては、免許の拒否、保留、取消し、停止、事後取消し、事後停止、自動車等の運転禁止等、仮免許の取消し及び免許の仮停止がある。

行政処分は、点数制度によって行われ、交通違反・交通事故に所定の点数が加算され、累積点数が一定の点数になったときに行われるものである。点数制

度とは、自動車等の運転者の過去3年間の交通違反・交通事故にあらかじめ一定の点数を付け、累積点数の値に応じて行政処分を行うことを内容とする制度である。

(イ) 法第104条第1項は、「免許の取消し又は免許の効力を90日以上停止をしようとするときは、公開による意見の聴取を行わなければならない。」と規定している。

意見の聴取は、行政処分を行うに当たって、処分対象者に弁明の機会を与え、その処分が公正適切に行われることを保障するための制度であり、意見の聴取手続きを取ることにより処分対象者の保護を図ることとしたものである。

意見の聴取を行うに当たり、意見の聴取の期日の1週間前までに、処分対象者に対して処分をしようとする理由並びに意見の聴取の期日及び場所を通知しなければならないとなっている。

意見の聴取を公開の場で行うのは公正を担保するものであり、免許の取消し又は免許の効力を90日以上停止しようとするときは、事前に通知して、公開の場で処分しようとする理由を告げて意見の聴取を行い、行政処分の執行を行っている。

なお、この手続きを経ないで行われた免許の取消し又はその効力の停止処分は、法定の手続きを欠くものとして無効な処分となる。

イ 本件請求に係る行政文書について

本件請求に係る行政文書は、事故の発生状況、被害の程度、責任の程度、事故点数などを記載した「事案説明用の担当者手控え」であり、記載内容は、

- ・ 氏名及び年齢
- ・ 事故発生日時
- ・ 事故発生場所
- ・ 事故の形態及び過失の内容等（運転車両、過失等）
- ・ 被害者の状態（種別）及び被害の程度
- ・ 責任の程度
- ・ 違反名
- ・ 本件点数
- ・ 累積点数
- ・ 基礎点数（前歴回数及び点数）
- ・ 停止日数
- ・ 刑事処分の結果
- ・ 示談の状況
- ・ 備考

である。

このうち意見の聴取時に読み上げる内容（上記 印）は、事故発生日時、事故発生場所、事故の形態及び過失の内容等（運転車両、過失等）、被害者の状態（種別）及び被害の程度並びに本件点数である。

ウ 条例第9条第1号に該当することについて

（ア）個人の尊厳の確保、基本的人権の尊重のため、個人のプライバシーは最大限に保護されなければならない。特に個人のプライバシーは、一旦侵害されると、当該個人に回復困難な損害を及ぼすことに鑑み、条例は、その前文において、「個人のプライバシーに関する情報は最大限に保護」することを明記し、条例第5条において「実施機関は、この条例の解釈及び運用に当たっては、個人に関する情報であって、特定の個人が識別され得るもののうち、一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められるものをみだりに公にすることのないよう最大限の配慮をしなければならない。」ことを定めている。

（イ）そして、条例第9条第1号においては、「個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、特定の個人が識別され得るもの（以下「個人識別情報」という。）のうち、一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められるもの」については、「公開してはならない情報」として公開を禁止するという基本原則が明確に定められている。

（ウ）本号の「一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められるもの」とは、一般に社会通念上、他人に知られることを望まないものをいい、この「正当と認められるもの」の判断に当たっては、客観的に明白である場合を除き、条例第5条の規定の趣旨に十分配慮し、プライバシーの侵害のないよう特に慎重に取り扱うことが要請されている。

（エ）以下、本号に該当する理由を述べることとする。

本件請求は、特定の個人が、免許の行政処分を受ける理由となった道路交通法等の違反の内容を記載した文書の公開を求めるものである。特定の個人に関して、道路交通法等の違反を行ったという情報及び当該事案を理由に免許の行政処分を受けたという情報は、個人に関する情報であって、特定の個人が識別され得るもののうち、一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められるため、条例第9条第1号に該当する。

エ 条例第12条に該当することについて

（ア）条例第12条は、公開請求に対し、当該公開請求に係る行政文書が存在しているか否かを答えるだけで、第10条第1項各号又は第2項各号に掲げる情報を公開することとなるときは、実施機関は、当該行政文書の存否を明らかにしないで、当該公開請求を拒否することができる。

これは、公開請求に係る行政文書の存在を明らかにするだけで第8条及び第9条に規定する適用除外事項によって保護される利益が害されることとなる場合には、例外的に公開請求に係る行政文書の存否自体を明らかにしないで公開請求を拒否することができるという趣旨である。

(イ)「公開請求に係る行政文書の存在を明らかにするだけで第8条及び第9条に規定する適用除外事項によって保護される利益が害されることとなる場合」とは、公開請求に係る行政文書が具体的にあるかないかに関わらず、公開請求された行政文書の存否について回答すれば、適用除外事項に該当する情報を公開することとなる場合をいう。

公開請求に含まれている情報と非公開情報該当性とが結合することにより、当該行政文書の存否を回答することができない場合もある。

例えば、特定の個人の名を挙げて、この病歴情報が記録された文書の公開請求があった場合、当該行政文書に記録されている情報は非公開情報に該当するので、非公開であると答えるだけで、当該個人の病歴の存在が明らかになってしまう。

このような特定の者又は特定の事項を名指しした探索的請求は、条例第8条及び第9条の非公開情報のすべてについて生じると認められる。

(ウ)以下、本号に該当する理由を述べることとする。

本件公開請求についてみると、「特定の個人に関して、道路交通法等の違反を行ったという情報及び当該事案を理由に免許の行政処分を受けたという情報」という条例第9条第1号に規定する個人のプライバシー情報について、当該個人の行政文書が存在しない場合で「不存在」と答えると、当該個人を当事者とする免許の行政処分に関する書類が存在しないことが分かる。

また、当該個人の行政文書が存在する場合で「非公開（部分公開を含む。）」とすると、当該個人を当事者とする免許の行政処分に関する書類が存在することが分かる。

よって、条例第12条に規定する存否応答拒否をしなければ、当該個人を当事者とする免許の行政処分に関する書類の有無が明らかになる。

(3) 審査請求人の主張について

審査請求人は、「門真試験場で診断書を妹が持参したと読み上げる。本人のプライバシーの文書を公表している。」「本人が持参した診断書と内容が一部異なる。」「事故後満1年過ぎて、調書を取りに来た理由」及び「調書の内容が本人の申告と一部異なる。距離70～80メートルと言ったのに、159.5メートルとなっている。」旨主張している。

審査請求人に係る免許の行政処分に関する書類が存否応答拒否をすべき行政文書に該当することは、前述のとおりである。

「本人のプライバシーの文書を公表している。」との主張に関しては、第五の1の(2)で述べたとおり、意見の聴取を公開の場で行うのは行政処分が公正適切に行われることを保障するためであり、その限度において処分対象者のプライバシーは一定の制約を受けざるを得ないものの、それを超えてあらゆる場面において、公開されるべきというものではなく、当該意見の聴取手続きが終了し、その目的を達した後は、被処分者に係る個人情報として、特定の個人が識別され得るもののうち、一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められるものに該当し、保護されるべきものであるから、申立人の主張は失当である。

また、その他の主張に関しては、意見を述べる立場ではない。

なお、自己情報の開示請求については、

情報公開制度は、何人に対しても、請求の目的や理由を問うことなく公開請求を認める制度であって、公開・非公開の判断に当たり、請求者が誰であるかは考慮されず、公開する情報の範囲（非公開とする情報の範囲）は何人に対しても全く同じであること

平成8年の大阪府個人情報保護条例の施行に伴い、旧条例（大阪府公文書公開等条例）にかつて定めていた本人開示の規定を削除したという改正経緯から、現行の条例は、本人開示を否定する趣旨と解されること

仮に、公安委員会及び警察本部長の場合にのみ本人開示を認めた場合、公開・非公開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、混乱が生じるおそれがあること

などから、これを認めることはできない。

(4) 実施機関の結論

以上のとおり、本件処分は条例の趣旨を踏まえて行われたものであり、何ら違法、不当な点はなく、適法かつ妥当なものである。

2 諮問実施機関のまとめ

本件請求に係る行政文書が存在しているか否かを答えるだけで、公開条例第9条第1号に該当する情報を公開することになるものと考えるところである。

第六 審査会の判断理由

1 条例の基本的な考え方について

行政文書公開についての条例の基本的な理念は、その前文及び第1条にあるように、府民の行政文書の公開を求める権利を明らかにすることにより「知る権利」を保障し、そのことによって府民の府政参加を推進するとともに府政の公正な運営を確保し、府民の生活の保護及び利便の増進を図るとともに、個人の尊厳を確保し、もって府民の府政への信頼を深め、府民福祉の増進に寄与しようとするものである。

このように「知る権利」を保障するという理念の下にあっても、公開することにより、個人・法人等の正当な権利・利益を害したり、府民全体の福祉の増進を目的とする行政の公正かつ適切な執行を妨げ、府民全体の利益を著しく害することのないよう配慮する必要がある。

このため、条例においては、府の保有する情報は公開を原則としつつ、条例第8条及び第9条に定める適用除外事項の規定を設けたものであり、実施機関は、請求された情報が条例第8条及び第9条に定める適用除外事項に該当する場合を除いて、その情報が記録された行政文書を公開しなければならない。

2 本件決定に係る具体的な判断及びその理由について

実施機関は、本件請求に係る行政文書があるかどうかを答えるだけで条例第9条第1号に該当する情報を公開することになり、条例第12条に該当すると主張しているので、検討したところ、次のとおりである。

(1) 条例第9条第1号について

条例は、その前文で、府の保有する情報は公開を原則としつつ、併せて、個人のプライバシーに関する情報は最大限に保護する旨を宣言している。また、第5条において、個人のプライバシーに関する情報をみだりに公にすることのないよう最大限の配慮をしなければならない旨規定している。

本号は、このような趣旨を受けて、個人のプライバシーに関する情報の公開禁止について定めたものである。

同号は、

ア 個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報であって、

イ 特定の個人が識別され得るもののうち、

ウ 一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められる情報が記録された行政文書については公開してはならないと定めている。

そして、「個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報」とは、個人のプライバシーに関する情報を例示したものであり、「特定個人が識別され得る」情報とは、当該情報のみによって直接特定の個人が識別される場合に加えて、容易に入手し得る他の情報と結びつけることによって特定の個人が識別され得る場合を含むと解される。

また、「一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められる」情報とは、社会通念上、他人に知られることを望まないものをいうと解される。

(2) 条例第12条について

本条は、公開請求に係る行政文書の存否を明らかにするだけで第8条及び第9条に規定する適用除外事項によって保護される利益が害されることとなる場合には、

例外的に公開請求に係る行政文書の存否自体を明らかにしないで公開請求を拒否することができる旨を定めたものである。

本条は、公開請求に係る行政文書が存在するか否かを答えるだけで適用除外事項に該当する情報を公開することとなる場合にのみ例外的に適用できるのであって、安易な運用は行政文書公開制度の趣旨を損なうことになりかねない。本条の運用にあたっては、公開請求に係る行政文書の存否が明らかになることによって生じる権利利益の侵害や事務執行の支障等を各適用除外事項に照らして具体的かつ客観的に判断する必要があると解されるところである。

(3) 本件請求に係る行政文書の存否を答えることにより明らかとなる情報とその条例第9条第1号該当性について

本件請求に係る行政文書は、「カカリ員が運転免許の行政処分のいはんじつのかくにんの為 よみあげたないよのわかる文書(本人のものにかぎる)」である。

運転免許に係る行政処分は、道路交通法等の違反があった場合に行われるものであり、本件請求に係る行政文書は、「特定の個人が、警察当局によって、道路交通法等の規定に違反したとの疑いをもたれたこと」及び「当該違反を理由とする行政処分を行うための警察当局による事実確認を受けたこと」を前提として実施機関において作成されるものであり、実施機関が該当する行政文書があるとして公開・非公開の決定を行うだけで、上記の情報を明らかにすることとなる。

これら本件請求に係る行政文書の存否を答えることにより明らかとなる情報は、個人の私生活上の経歴に関する情報であって、(1)ア及びイの要件に該当することが明らかであり、その内容が、特定の個人が道路交通法等の違反を行ったこと、さらには、当該違反を理由に免許の行政処分を受けたことを強く推定させるものであることからすると、一般に他人に知られたいと望むことが正当と認められるから、(1)ウの要件にも該当する。

したがって、本件行政文書に関する書類は、その存否を答えるだけで、条例第9条第1号に該当する情報を公開することとなるものであり、本件請求拒否決定は妥当である。

3 個人情報の本人開示等について

審査請求人は、本件請求に係る行政文書が審査請求人自らの個人情報に関するものであることから、個人情報の本人開示請求として本件請求を行っているとも解されるが、条例は、「何人も、実施機関に対して、行政文書の公開を請求することができる。」(条例第6条)と規定して請求者を何ら区別することなく行政文書の公開を請求する権利を付与しており、第8条及び第9条に規定する公開・非公開の基準においても、請求者が本人である場合について特則を設けず、個人情報の本人開示に不可欠な本人確認の手続も定めていない。また、大阪府では、昭和59年に制定された公文書公開

等条例（昭和59年大阪府条例第2号）においては、一般の公文書の公開に加えて、公文書の本人開示に係る規定が置かれていた（同条例第17条）が、平成8年に個人情報保護条例（平成8年大阪府条例第2号）が制定され、同条例に自己に関する個人情報の開示の規定が設けられたことから、公文書公開等条例の公文書の本人開示に係る規定が削除された経緯もある。

これらのことからすると、条例に基づく行政文書公開制度においては、請求者が誰であるかによって、公開・非公開等の決定内容に差異を設けることはできないのであり、その公開請求に係る行政文書が請求者の個人情報を記録したものであるからといって、他の請求者と異なる公開決定を行うことはできない。

なお、本件請求に係る行政文書については、警察本部長が大阪府個人情報保護条例の実施機関になっていないため、同条例に基づく自己に関する個人情報の開示の規定は適用されない。

また、審査請求人は、門真試験場で行政処分を受けた際に読み上げられた内容やその原因となった交通事故に関してとられた調書の内容に疑義があるとして、その解明を図るため、本件請求に係る行政文書の公開を求めるものと解される。一般に、行政処分の対象となる者に対しては、当該処分の理由となった事実やその事実認定の根拠となった資料等について、必要に応じて十分な説明がなされることが望ましいものであることは言うまでもないが、条例に基づく行政文書公開請求に対する決定としては、実施機関の判断は妥当である。

4 結 論

以上のとおりであるから、本件審査請求には理由がなく、「第一 審査会の結論」のとおり答申するものである。