

答 申 第 5 0 号

平成16年11月24日

尼崎市長
白 井 文 様

尼崎市公文書公開等審査委員会
会長 芝池 義一

自己情報の非開示決定処分に係る異議申立てに対する
諮問について（答申）

平成14年11月19日付け尼市民第363号の2による下記の諮問について、別紙のとおり答申いたします。

記

平成14年10月2日付け非開示決定処分に対する異議申立てについての諮問

答 申

第1 本審査委員会の結論

尼崎市長が平成14年10月2日付け尼市民第249号の5で行った非開示決定処分（以下「本件非開示決定処分」という。）は妥当である。

第2 異議申立ての趣旨及び理由

1 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、異議申立人が平成14年8月26日付けで尼崎市公文書の公開及び個人情報の保護に関する条例（以下「条例」という。）第21条第2項の規定により行った「1999年以降警察から（異議申立人）に関しての照会文書」の開示請求（自己情報開示請求）に対し、尼崎市長（以下「実施機関」という。）が、「1999年以降警察から（異議申立人）に関しての照会文書（以下「本件公文書」という。）」を特定したうえ、平成14年10月2日に行った本件非開示決定処分の取消しを求めるものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人が異議申立書において主張している異議申立ての理由は、次のとおりである。

(1) はじめに

警察は、尼崎市に対して2000年＝3866件、2001年＝4153件、2002年＝4261件の刑事訴訟法に基づく身上調査、捜査関係事項の照会を行った。人口47万人足らずの人口比で考えると、1年間におよそ120人に1人が警察の捜査対象となっていることになる。驚くべき数字である。さらに、これが毎年繰り返されているとすると、尼崎住民のかなりの割合の人が捜査対象とされたこととなる。

そして、これに対し実施機関は、「原則すべてに対応している」と言う。これまた、驚くべき態度である。

こうした状況の中で私は、本件の情報公開請求を行い、非開示の処分を受けた。

実施機関はこれを「何らかの罪を犯した者が、犯行を露見していない段階で、警察から捜査の対象とされていることを知れば、逃走又は証拠隠滅を図ることは十分予想されることであり、・・・」（非開示理由説明書）と合理化した。

尼崎市は、年間4000人ももの捜査対象とされた尼崎市民を「何らかの罪を犯した者」と見なして、警察に協力しているのである。

(2) 存否応答拒否処分の不当性

ア 尼崎市の条例には存否応答拒否という処分類型がない

イ 条例上の根拠のない処分は不適法な処分であり取り消すべきである

ウ 他市では本人に対して「不存在」を明らかにするという処分した例もある

(3) 個人情報は、目的外使用禁止が原則

市民との信頼関係ではなく、捜査機関との信頼関係を重視する尼崎市

まず、市が保有する個人情報、目的外使用禁止が大原則であることは、あらためて確認するまでもない。国の情報公開法においても尼崎市の「条例」においても、この原則は当然のこととして明示されている。

次に、実施機関が主張する刑事訴訟法第197条第2項は、「報告を求めることができる」と書かれており、尼崎市に報告義務はない。つまり、尼崎市は、捜査機関からの個人情報の照会に対しては、あくまで個人情報保護条例上の例外規定であることを前提に、照会請求の妥当性・必要性について精査し、目的外使用禁止の原則を逸脱してもなお、妥当性があると判断した場合にのみ報告すべきだと考える。

あらためて市の判断した妥当性・必要性を問う。

確かに、尼崎市には、地方公共団体として地方公共の秩序を保持し、住民の安全を守る必要がある。このため、場合によっては捜査機関の捜査活動に協力することを全否定するものではない。しかし、一方で地方自治体は、国家権力の不当な行使や監視から住民を保護し、住民のプライバシーや人権を守ることも同時に要請されているのである。

つまり、本件の個人情報の照会の場合、尼崎市は捜査機関への協力という観点と同時に、個人情報の保護やプライバシー保護の観点から尼崎市の主体的な基準を持ち、判断すべきなのである。「非開示理由説明書」に見られる尼崎市のスタンスは、国家権力との協力関係を重視するあまり、住民の権利保護という観点を失っており、著しくバランスを欠いている。

(4) 本人開示の必要性 尼崎市は歯止めを持っているのか？

自治体が保有する個人情報は膨大である。税金・財産・社会保険・社会福祉関連にとどまらず、市民病院に行けば病歴が、また市が法律相談を主催すれば、その相談内容まで、個人情報として蓄積されている可能性がある。

この膨大な個人情報が、警察権力の求めるままに流出するようなことになれば、日本は警察が社会と個人をコントロールする警察国家と化す。

さらに、

- ・ 不当な捜査照会による人権侵害・個人情報漏洩が現に数多く起きている
- ・ 1999年には警察官が捜査照会を偽造し、戸籍謄本を不正入手した疑いで逮捕されている
- ・ 他にも事件が続発している

(5) 照会規定の濫用可能性を認識している尼崎市

ア 公安調査庁に対する外国人登録原票の提供問題では、尼崎市は他市町と連名で「他の法律の照会規定であっても、職務執行上の請求理由を明記するとともに、当該業務に係る必要最小限の事項としていただくよう・・・」法務省に要望している。

イ ここでいう「他の法律の照会規定」とは本件に係る刑事訴訟法197条第2項の捜査照会も含まれ、その濫用可能性を認識している証拠である。

そうであるならば、尼崎市は照会規定の濫用を未然に防ぐ方法を持つ必要がある。

私は、市の「非開示理由説明書」に見られる没主体的な個人情報の流出に強い危機感を感じざるをえない。尼崎市の警察を含む公務所への個人情報提供の基準や原則を明らかにすべきである。

また、照会規定の濫用を未然に防ぐためには捜査照会の実態を可能な限り本人開示することは有効な手段のひとつである。

(6) 存否応答拒否 = 非開示理由への不該当

尼崎市は非開示の理由として条例第7条第5号及び10号に該当するというが、本人開示が、捜査の障害となるか否かについては、十分精査されなければならない。

ア まず、先に紹介したような現実の捜査とは無関係な違法・不当な照会（捜査照会の偽造・収賄事件）については、そもそも捜査の実態がないのだから市の主張は、無効である。

イ また、仮に過去に捜査の対象となった事実があるとしても、すでに捜査が終結した時点であれば本人への情報開示は捜査の障害とはならない。

ウ 市はこうした捜査の事実、時期を何ら考慮に入れないまま一律的に捜査照会の非開示を主張するが、それは非開示は必要最小限の範囲に限定するという条例の趣旨に反する。

エ なお、そもそも捜査の事実がない場合は、当然捜査照会は存在しないことになるので、「不存在」処分が妥当だが、捜査対象ではない事実を本人に明らかにすることは捜査への障害にならないことはいうまでもない。

尼崎市は、「文書の不存在を理由に非開示とすると、被照会者本人が捜査の対象となっていないことが分かり、何らかの犯行を企図している場合に、それを実行することも予想され」と述べているが、捜査対象となっても照会しないことは十分にあり得るケースである。

そもそも「何らかの犯行を企図している」者が、尼崎市に警察からの捜査照会についての情報開示を求め、「不存在」を知って犯罪を実行するなどという想定そのものが、現実離れしている。

オ 上記のように、他市で捜査照会に関する本人開示に対して「不存在」と回答したのも、このためである。

(7) 個人情報の自主管理の権利と必要性

私は、個人情報の自主管理の権利を強く主張する。

他でもない私に関する情報を誰が、どのような目的で収集したのか？を知ることは、当たり前の権利と考える。

個人情報は私の一部であり、間違っている場合は訂正する権利を有する。このためにも私は私に関する個人情報は可能な限り知る必要がある。

ところが尼崎市は、私の「個人情報の自主管理の権利」を「知らせない」ことにより奪っている。

(8) 最後に

非開示理由説明書には、「逃亡・証拠隠滅」「犯罪の実行」などという、刑事捜査の言葉が使用されており、尼崎市は、私を犯罪者ないし潜在的犯罪者と見なしていると言わざるを得ない。

もし尼崎市が、私を潜在的犯罪者と見なす具体的な根拠や主体的な判断なく、警察の判断や見込みに基づいてこのような前提に立っているとすれば、尼崎市当局は、警察から身上調査・捜査照会されている年間4000人も、尼崎市民全てを捜査機関の判断や見込みのみに基づき、犯罪者ないし潜在的犯罪者と見なしていることになる。

このように多くの市民を犯罪者もしくは犯罪者予備軍と見なす文書を書き、当審査委員会に提出できるというその感覚に、驚きを感じている。

実施機関による「非開示理由説明書」は、「人を見れば泥棒と思え」という警察官の感覚に同一化して書かれている。

このような文書が、「市民派」として当選した尼崎市長の名をもって提出されていることは、極めて遺憾であり、悲しいことである。

3 異議申立人の補佐人の異議申立て理由

また、異議申立人の補佐人が異議申立書において主張している異議申立ての理由は、次のとおりである。

(1) 実施機関が、同文書を非公開にした理由として、条例第7条第5号、第10号を上げている。

しかし、実施機関の決定は以下の理由から間違っている。

(2) 条例第7条第5号、第10号該当性について

実施機関は、「尼崎市長が被照会者本人に公文書の開示を認めることになれば、本来秘匿で行われている捜査活動を白日の下にさらすことになり、捜査機関の行っている捜査活動を妨害するとともに尼崎市長と国等の機関との協力関係を損なうことになる。」と述べている。

・ 捜査の妨害について

警察からの自治体への照会について、情報が提供された本人に公開すると捜査を妨害するのだろうか。警察の捜査として考えられるのは、刑事事件であれば、容疑者、被疑者そしてその周辺の間人関係の資料を広範に調べることが考えられる。必ずしも容疑者の情報だけを調べるといふことにはならない。

そう考えると、警察がある人の情報について照会したことを本人が確認をしたとしても、何を目的とし、どういう人を対象として調べたのかわからないことから、ただちに捜査に影響を及ぼすとは考えられない。

また、内定捜査の段階での照会が明らかになったとしても、照会の事実について情報公開した本人が知るのみであり、捜査内容が外部に漏れることは一切ないことから、そのことで捜査に具体的な障害が発生するというのは無理がある。

・ 自己情報コントロール権について

自己情報コントロール権のひとつとして、「自己情報について、どこの誰がどのように取り扱っているのかを本人が知る権利」というものがあると考えられる。自己情報の行方を本人が確認できるようにすることにより、自己情報の目的外利用や濫用を防ぐことができるようになるのである。

今回のような事例では、容疑者等の情報が警察へ提供されることになるのだが、万一提供さ

れた情報が容疑者のものであったとしても、容疑者の人権、処遇については「疑わしきは罰せず」という法の大原則により、一般の人々と同等に取り扱わなければならないのは言うまでもない。

すなわち、容疑者だからといって、個人情報保護のための自己情報コントロール権について不当に制限することは許されず、当然、警察からの照会についての文書を非公開とすることは許されない。

また、警察等からの照会についての文書を公開することが、警察等の捜査権の濫用を防止することにもつながるのである。

- ・ 国等との信頼関係や協力関係が損なわれることについて

自己情報コントロール権が尊重されるのであれば、自己情報が公開されることは当然のことであり、そのことで国等との信頼関係や協力関係が損なわれるものとはならない。

逆に、地方自治体としては、国等の不当な要求等があれば、住民の安全、人権を守るため毅然とした対応が求められるのである。

以上の理由から、条例第7条第5号「国等との信頼関係や協力関係が損なわれる」、条例第7条第10号「公にすることにより - 中略 - 犯罪の予防その他公共の安全と秩序の維持に支障が生ずると認められる情報」を根拠として、個人情報非公開とすることは違法である。

- (3) 文書の存否を回答しないことについて

存否を回答しないということは条例上規定がなく、明らかに条例違反の判断である。文書の存否について、ただちに自己情報開示請求者に回答すべきである。

第3 実施機関の主張要旨

実施機関が非開示とした理由は、次のとおりである。

本件自己情報は条例第21条第3項第1号の規定する条例第7条第5号及び第10号に掲げる情報に該当するため。

- 1 条例第21条第3項第1号に規定する条例第7条第5号に掲げる情報該当性

条例第7条第5号では、「市と国、他の地方公共団体又はこれらに準ずる団体（以下「国等」という。）との間における協議、協力、依頼等に関する情報であって、公にすることにより、市と国等との協力関係又は信頼関係が損なわれると認められる」情報については公開をしないことができると規定している。本件公文書は、刑事訴訟法第197条第2項「捜査については、公務所又は公私の団体に照会して必要な事項の報告を求めることができる。」に基づく照会文書である。

実施機関が本件公文書を受理した場合、同法に基づき捜査機関に所要の回答を行うこととなるが、実施機関が被照会者本人に本件公文書の開示を認めることになれば、本来秘匿で行われている捜査活動を白日の下にさらすことになり、捜査機関の行っている捜査活動を妨害するとともに実施機関と国等の機関との協力関係を損なうことになる。

実施機関は、地方公共団体として、地方公共の秩序を保持し、住民の安全を守る必要があり、捜査機関の捜査活動に協力することは実施機関に要請されている事務であると考える。

したがって、本件公文書は条例第21条第3項第1号に規定する条例第7条第5号に掲げる情報に該当する。

2 条例第21条第3項第1号に規定する条例第7条第10号に掲げる情報該当性

条例第7条第10号では、「公にすることにより、人の生命、身体、健康、財産又は生活の保護、犯罪の予防その他公共の安全と秩序の維持に支障が生ずると認められる情報」については公開をしないことができると規定している。そして本件公文書は警察が犯罪があると思料したときに、犯罪捜査のために公務所等に照会するものであり、内偵捜査の段階の照会も含まれ、高度に秘密性の高いものである。

何らかの罪を犯した者が、犯行が露見していない段階で、警察から捜査の対象とされていることを知れば、逃走又は証拠隠滅を図ることは十分予想されることであり、犯人逮捕や、証拠保全等、捜査機関の行う捜査活動の障害となり、公共の安全と秩序の維持に支障が生ずることとなる。

したがって、本件公文書は条例第21条第3項第1号に規定する条例第7条第10号に掲げる情報に該当する。

3 本件公文書の存否について

仮に本件公文書が存在したとして、内容は非開示としながらも文書の存在を認めてしまうと、前述2で説明したとおり、被照会者本人が何らかの捜査の対象とされていることが分かり、逃走又は証拠隠滅を図ることが予想され、また、本件公文書が存在しなかった場合に、文書の不存在を理由に非開示決定をすると、被照会者本人が捜査の対象となっていないことが分かり、何らかの犯行を企図している場合に、それを実行することも予想され、公共の安全と秩序の維持に支障が生ずることとなる。

このように、警察から特定個人の捜査関係事項照会があったか否かを答えるだけで、犯罪捜査や公訴の維持、公共の安全と秩序の維持に支障が出るとともに、実施機関と国等との協力関係又は信頼関係が損なわれると認められることから、文書の存否を含めて開示することはできないとしたものである。

第4 審査委員会の判断

1 判断に当たったの基本的な考え方

実施機関は、刑事訴訟法197条2項に基づく照会文書たる本件文書につき、存否応答拒否の決定を行っているが、条例第21条第3項第1号では、自己情報であっても、条例第7条各号に掲げる情報については開示しないことができる旨を規定しているだけで、自己情報を記載した文書の存否応答拒否については規定していない。

しかし、自己情報を記載した文書の存否自体を答えることが当該文書を開示することと同じ結果になり、条例第7条各号に掲げられた法益が侵害される可能性がある。このような場合、自己情報の存否応答拒否についての規定がないことを理由に、自己情報を記載する文書の開示、非開示を決定することは、条例第21条第3項第1号が引用する条例第7条各号の趣旨が没却されることになる。

したがって、自己情報を記載する文書であっても、その存否を応答することが条例7条各号の法益を侵害し、その趣旨を没却することになる場合には、その存否の応答拒否は不適法なものであるとは言えないと解される。

以上のことを踏まえ、本件公文書の存否の応答が実施機関の主張する条例第21条第3項第1号に規定する条例第7条各号のうち同条第5号及び第10号で保護されている法益を侵害することになるかどうかを順次検討する。

2 条例第21条第3項第1号に規定する条例第7条第5号（以下、簡単に「条例第7条第5号」という。）に掲げる情報該当性の判断

条例第7条第5号では、「市と国、他の地方公共団体又はこれらに準ずる団体（以下「国等」という。）との間における協議、協力、依頼等に関する情報であって、公にすることにより、市と国等との協力関係又は信頼関係が損なわれると認められるもの」については開示しないことができる旨規定している。

異議申立人がいう「警察」の意味は明らかではないが、これを警察庁および都道府県警察と解すると、「警察」が属するのは国および都道府県であるから、警察から実施機関に対する照会文書（以下「警察の照会文書」という。）は「市と国等との間における協力、依頼等に関する情報」に当たると考えられる。しかし本件の場合のように、警察からの照会に基づいて実施機関が回答をするという一方的な関係の状況を考えれば、たとえそれが公にされたとしても、この警察と本市との関係については、必ずしも「市と国等との協力関係又は信頼関係が損なわれる」とは認められない。

したがって、警察の照会文書については、条例第7条第5号に掲げる情報には該当しない。

3 条例第21条第3項第1号に規定する条例第7条第10号（以下、簡単に「条例第7条第10号」という。）に掲げる情報該当性の判断

条例第7条第10号では、「公にすることにより、人の生命、身体、健康、財産又は生活の保護、犯罪の予防その他公共の安全と秩序の維持に支障が生ずると認められる情報」については開示しないことができる旨規定している。

ここで仮に、警察の照会文書の開示請求が何らかの罪を犯した者に関するものであるとするならば、その存否が分かると、確かに実施機関の主張するように、請求者が逃走又は証拠隠滅を図ったり（照会文書が存在する場合）あるいは請求者が更に犯行の実行に及ぶということ（照会文書が存在しない場合）も考えられなくはない。したがって、この場合には警察の照会文書は、条例第7条第10号に掲げる情報を記載する文書に該当する。

これに対し、仮に警察の照会文書の開示請求が何も罪を犯していない者に関するものである場合には、たとえその存否が請求者に判ったとしても、その者が犯行に及ぶということとは有り得ないと考えられる。したがって、この場合には警察の照会文書については、条例第7条第10号に掲げる情報には該当しない。

以上のように、警察の照会文書については、想定されるケースに応じて、条例第7条第10号に掲げる情報に該当する場合と、該当しない場合が考えられる。

4 本件公文書の存否応答拒否の妥当性の判断

警察の照会文書についての条例第7条第10号に掲げる情報該当性の判断は上記3のとおりであるが、その場合において、一般的に言って請求者が何らかの罪を犯した者かどうかについては、実施機関は識別できない。そうであるとするならば、本件公文書の開示が条例第7条第10号の法益を侵害する可能性があるのであるから、「1 判断に当たっての基本的な考え方」で述べたとおり、存否応答拒否は不適法なものであるとは言えないと解される。

5 結論

上記の理由により、「第1 審査委員会の結論」のとおり答申する。

以 上