

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申

(答申第306号)

平成16年5月25日

横情審答申第306号

平成16年5月25日

横浜市長 中田 宏 様

横浜市情報公開・個人情報保護審査会

会 長 三 辺 夏 雄

横浜市個人情報の保護に関する条例第29条第1項の規定に基づき
る諮問について（答申）

平成14年3月15日緑戸第63号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

「横浜市緑区長に対する当該請求者に係る公安調査庁からの外国人登録原票の写しの公用請求に関する請求書類及び交付書類（平成10年度以降全てのもの）」の個人情報非開示決定に対する異議申立てについての諮問

答 申

1 審査会の結論

横浜市長が、「横浜市緑区長に対する当該請求者に係る公安調査庁からの外国人登録原票の写しの公用請求に関する請求書類及び交付書類（平成10年度以降全てのもの）」を個人情報非開示とした決定は、妥当である。

2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、「横浜市緑区長に対する当該請求者に係る公安調査庁からの外国人登録原票の写しの公用請求に関する請求書類及び交付書類（平成10年度以降全てのもの）」（以下「本件個人情報」という。）の個人情報本人開示請求（以下「本件請求」という。）に対して、横浜市長（以下「実施機関」という。）が、平成14年1月23日付で行った個人情報非開示決定（以下「本件処分」という。）の取消しを求めるといものである。

3 実施機関の非開示理由説明要旨

本件個人情報は、横浜市個人情報の保護に関する条例（平成12年2月横浜市条例第2号。以下「条例」という。）第19条に該当するため存否を明らかにしないで個人情報非開示としたものであって、その理由は、次のように要約される。

- (1) 条例第19条では、「本人開示請求に対し、当該本人開示請求に係る個人情報が存在しているか否かを答えるだけで、非開示事由に該当する個人情報を開示することとなるときは、実施機関は、当該個人情報の存否を明らかにしないで当該本人開示請求を拒否することができる。」と規定している。
- (2) 条例第17条第3号では、「市の機関又は国若しくは他の地方公共団体が行う事務に関する個人情報であって、開示することにより、次に掲げるおそれその他当該事務の性質上、当該事務の適正な執行に支障を及ぼすおそれがあるとき ア 監査、検査、取締り又は試験に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は、違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ」があるときは、当該個人情報を開示しないことができると規定している。
- (3) 本件請求の対象となる個人情報は、当該個人情報の存否を答えること自体が公用請求の有無を伝える結果となり、条例第17条第3号アに規定する行政運営情報の非開示事由に該当する個人情報を開示する結果となる。

したがって、条例第19条の規定に該当するため、当該個人情報の存否を明らかにしないで非開示決定を行った。

4 異議申立人の非開示決定に対する意見

異議申立人が、異議申立書及び意見書において主張している本件個人情報の非開示決定に対する意見は、次のように要約される。

- (1) 本件処分は、次のとおり違法不当であり、取消しを求める。
- (2) 条例第1条に掲げる条例の目的と照らし合わせ鑑みる場合、条例第19条及び第17条第3号アを適用し当該処分の理由とする事そのものが不適切であり、違法である。

条例第1条は「この条例は、個人情報を保護するために、…個人の権利利益を保護し、市政の適正かつ公正な運営を図ることを目的とする。」としている。

しかし、本件処分は、条例第19条及び第17条第3号アを恣意的に解釈し当該処分の理由として適用することは、誰が、誰のための、誰に対する個人情報の保護であり又個人情報の開示なのかを曖昧にし、「個人の権利利益を保護し市政の適正かつ公正な運営」そのものに寄与することはもとより、それを著しく阻害するものである。

特に、情報開示に関する申請者本人が、本人自身に関する情報を提供せよとの正当な申請を非開示とする処分は、「知る権利」を尊重し広く保障している憲法に抵触するものであり、違法的な処分である。

非開示とする根拠規定が条例第19条としているが、当該申請の内容がいかなる理由による「非開示事由に該当する個人情報」なのか、その判断基準若しくはその規定又は適用上解釈若しくは運営が著しく曖昧であり、仮にその判断基準が国等の機関の指示等によるものとするならば、当該処分により「地方自治」の本旨と同条例の制定と施行の目的が反故されたことを意味するものである。

よって、本件処分は、条例が規定する「目的」に不適合で、違法・不当である。

- (3) 本件処分は、「非開示とする根拠規定を適用する理由として条例第17条第3号アによる」としているが、理由とあげている条例の解釈が不透明であり又その適用並びに条例の施行、運営が著しく不当である。

根拠規定を適用する理由が条例第17条第3号アに該当するとしているが、「事務の適正な執行に支障を及ぼすおそれ」「正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ」に該当するか否かの比較衡量による判断の材料となる「支障」「困難」の程度の実質的な根拠がなく、又「おそれ」の程度の法的保護に値する蓋然性が乏しく、もって個人情報の本

人への原則開示の趣旨に反し、非開示とする適用理由がいたずらに拡大解釈された不当な処分である。

国家及び行政当局とりわけ公安調査庁による、昨今の外国人登録原票閲覧事件（東京都小平市）、調査事件（全国随所）は個人のプライバシー保護を保障した日本国憲法第13条の違反かつ破壊活動防止法の乱用に当たるとし、又その事件にかかわる行政機関、地方自治体の対応・行為が「人権無視」「重大な人権侵害」との指摘が取り沙汰されている。

本件処分は、まさにその「人権無視」「重大な人権侵害」の典型的な事例若しくはそれを助長するものであると言わざるを得ない。よって、本件処分は不当である。

- (4) 本件処分及びその通知書は、条例第22条で規定する「根拠」が条例の適用条項を述べたに過ぎず、根本的な「根拠」が何なのか明白ではなく到底「当該書面の記載自体から理解され得るもの」ではない。
- (5) 個人情報の開示及び保護に関する諸条例が地方自治の本旨に基づき運営されなければならないにも拘らず、本件処分は、横浜市の条例解釈及び条例の施行が著しく閉鎖的であるゆえ、あまりにも不当である。
- (6) 類似する情報開示申請に対し前向きに対処している他の行政庁、自治体を参考にし、開けた市政を標榜する国際都市たる横浜は、本件処分を取り下げるべきである。
- (7) 理由説明書において存否応答拒否とした理由（今般の個人情報開示請求に対する非開示とする根拠規定を適用する理由）として「条例第17条第3号アの規定する行政運営情報の非開示事由に該当する個人情報を開示する結果となる」としているが、理由としてあげている条例の解釈が不透明であり又その適用並びに条例の施行、運営が著しく不当である。
- (8) 条例第17条第3号アを本件処分の理由とするならば、条例第3条第1項及び第2項、第9条全項、第10条が適切に遵守されたのか疑問であり、それに関しても明らかにしなければならない。
- (9) 理由説明書において、外国人登録原票の写しの公用請求について外国人登録法（昭和27年法律第125号。以下「外登法」という。）第4条の3第4項、第6項及び同法施行規則第3条の規定を挙げ、条例第17条第3号において規定している「市の機関又は国若しくは他の地方公共団体が行う事務・・・」を行ったということを前提に非開示理由を提示している。これは、条例の目的を蔑ろにし、適正な運営を怠ったということを自らが認めたものに他ならない。

そもそも、外国人管理、治安・監視という外国人登録法、ましてやその乱用にあたる公安調査庁による外国人登録原票の写しの公用請求がプライバシー重視、国際化の潮流に逆行しているという認識が全く欠如している。そして、市行政当局が元来保護されるべき個人情報の管理を怠っているばかりではなく、保護する義務を自らが放棄していると言わざるを得ない。

そうであれば公安調査庁と自治体との間で日常業務の一環として請求と交付が繰り返されているのではないかと思わざるを得ず、仮にそれが事実とすれば、それ即ち国家権力による個人のプライバシー侵害と外国人への差別的で過剰な監視を市が補っているという事、それは個人情報の「公権力による流出事件」であり、その事実を直視せず覆い隠そうとするならば深刻な問題と思わざるを得ず又、市が自ら条例を形骸化している行為とみなされる。

正さなければならぬ事を明らかにする為の今般の開示請求は条例の目的に合致する正当なものであり、その請求を退けるのは不当である。

- (10) 知る権利を保障している憲法にも抵触する違法な処分である。個人のプライバシーの利益よりも交付請求の「必要性及び相当性」並びに交付による利益が優越するのか、個人情報に誰のために保護し開示するのか、本件処分、審査の結果により、条例が掲げる目的の根幹が何かを問い、横浜市における開けた市政の審議を見極めることとなる。

5 審査会の判断

(1) 外国人登録原票の写しの公用請求について

外登法第4条の3第1項は、外国人登録原票について、「市町村の長は、次項から第5項までの規定または他の法律の規定に基づき請求があった場合を除き、登録原票を開示してはならない。」と規定し、同条第4項で「国の機関又は地方公共団体は、法律の定める事務の遂行のため登録原票の記載を利用する必要があると認める場合においては、市町村の長に対し、登録原票の写し又は登録原票記載事項証明書の交付を請求することができる。」と規定している。

公安調査庁による外国人登録原票の写しの公用請求に対する交付も、この規定に基づき行われる。

(2) 公安調査庁の調査事務について

ア 公安調査庁は、公安調査庁設置法（昭和27年法律第241号）第3条で、「破壊活動防止法（昭和27年法律第240号。以下「破防法」という。）の規定による破壊的団体

の規制に関する調査及び処分の請求並びに無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する法律（平成11年法律第147号。以下「団体規制法」という。）の規定による無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する調査、処分の請求及び規制措置を行い、もって、公共の安全の確保を図ることを任務とする。」と規定され、同法第4条で、破壊的団体の規制に関する調査に関すること、無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する調査に関することなどが所掌事務として規定されている。公安調査官は、破防法第27条又は団体規制法第29条により、当該規制に関し、各法律の第3条の規定により、法律に規定する目的を達成するための必要最小限度において、調査をすることができる」とされている。

イ 公安調査庁が行う外国人登録原票の写しの公用請求は、上記の調査事務の一手法であり、公安調査庁が行う監査、検査、取締りに係る事務である。

(3) 本件個人情報について

本件請求は、「横浜市緑区長に対する当該請求者に係る公安調査庁からの外国人登録原票の写しの公用請求に関する請求書類及び交付書類（平成10年度以降全てのもの）」を対象とするものであるが、当該個人情報は、当該個人が公安調査庁の調査を受けている場合にのみ作成し、又は取得されるものである。

(4) 本人開示請求制度の目的について

ア 条例第1条は、「個人情報を保護するために、・・・横浜市が保有する個人情報の本人開示及び訂正を請求する権利を明らかにすることにより、個人の権利利益を保護し、市政の適正かつ公正な運営を図ることを目的とする」と規定している。そして、この規定を受けて、条例第15条以下で、本人開示請求及び訂正請求の手續等が定められている。

イ 本人開示請求制度は、自己の個人情報の流れを自ら管理するという積極的なプライバシーの権利の保護を目指すものであり、本人が自己の個人情報の開示を求めた場合には、原則として開示することを実施機関に義務付けるものである。

ただし、本人に開示することにより、当該事務の性質上、当該事務の適正な執行に支障を及ぼすおそれがあるとき等、条例第17条各号で規定する非開示事由に該当する個人情報に限り、例外的に本人に対しても開示しないことができるとしている。

(5) 存否応答拒否について

ア 条例第19条は、「本人開示請求に対し、当該本人開示請求に係る個人情報が存在しているか否かを答えるだけで、非開示事由に該当する個人情報を開示することと

なるときは、実施機関は、当該個人情報の存否を明らかにしないで、当該本人開示請求を拒否することができる。」と規定している。

イ 存否応答拒否は、他の個人等の正当な権利利益等の非開示事由に該当する個人情報であって、本人開示請求に対して当該個人情報の開示、非開示又は不存在を答えることによって、非開示として保護すべき権利利益が損なわれる場合に適用されるものであり、請求内容から推量される個人情報の存在そのものが条例上の非開示事由に該当する場合に、非開示として応答することによって生じる支障を回避するものであるため、当該個人情報が現に存在しても、存在しなくても適用すべきものである。

また、「当該本人開示請求に係る個人情報が存在しているか否かを答えるだけで、非開示事由に該当する個人情報を開示することとなる」とは、通常、非開示事由に該当する個人情報は、非開示の決定を行うことになるが、この非開示の決定により当該個人情報の存在又は不存在が明らかとなり、その結果、当該個人情報の内容の全部又は一部が判明してしまい、開示するのと同様の状況になってしまうことをいうと解される。

したがって、存否応答拒否を行うには、請求に係る個人情報が、条例上の非開示事由に該当すること及び当該個人情報の開示、非開示又は不存在を答えることによって開示したのと同様の効果が生じることの2つの要件を備えていることが必要であると解される。

(6) 本件請求における存否応答拒否の妥当性について

ア 実施機関は、本件請求については、本件個人情報の存否を答えること自体が、本号アで規定する非開示事由に該当する個人情報を開示することとなることから、条例第19条に該当するとして非開示としている。

そこで、本件請求に係る個人情報について、前記(5)の2つの要件の該当性を有するかについて検討する。

イ まず、要件 については、本件請求に係る個人情報が、条例第17条第3号アで規定する非開示事由に該当するかが問題となるので、以下検討する。

(ア) 条例第17条第3号アでは、「市の機関又は国若しくは他の地方公共団体が行う事務に関する個人情報であって、開示することにより、次に掲げるおそれその他当該事務の性質上、当該事務の適正な執行に支障を及ぼすおそれがあるとき。

ア 監査、検査、取締り又は試験に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難に

するおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ」があるときには、当該個人情報を開示しないことができると規定している。

(イ) 公安調査官による調査事務において、特定の個人に自らが調査の対象であることを認識された場合には、調査活動そのものに対する妨害等が行われる可能性は否定できず、その結果、当該特定の個人に関する情報収集が困難となったり適切な情報が収集し得なくなるなど実効性のある調査が実施できなくなる事態を招くおそれがある。また、特定の個人が調査対象となっている事実が公にされた場合、当該特定の個人の属する団体や当該特定の個人に働き掛けをしている団体が、自らの活動が公安調査庁の調査の対象となっていることを察知し、調査活動に対する種々の対抗措置等をとることも考えられる。このように、公安調査庁による調査の有無に関する情報が公にされると、当該特定の個人に対する調査だけでなく、その関係団体に対する調査に対しても対抗措置等が講じられることによって、規制請求の対象となる団体に対する調査全般に支障を及ぼすおそれがある。

したがって、当該個人情報の有無については、本号アに該当するものとする。

ウ また、要件 については、本件請求に係る個人情報が、外国人登録原票の写しの公用請求に関する請求書類及び交付書類を公安調査庁という特定の行政庁からのものに限定した内容であることから、当該個人情報の非開示決定等を行うと、当該個人情報の存在を前提として決定するため、公安調査庁からの公用請求に関する文書が存在することを答えることとなり、不存在非開示の決定を行うと存在しないことを答えることとなる。その結果、開示をしたのと同様の効果が生じることとなる。

エ 以上のことから、本件請求に係る個人情報については、条例第19条を適用することが妥当であるものとする。

(7) 結 論

以上のとおり、実施機関が、本件個人情報を条例第19条に該当するとして個人情報非開示とした決定は、妥当である。

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成14年3月15日	・実施機関から諮問書及び非開示理由説明書を受理
平成14年3月22日 (第266回審査会)	・諮問の報告
平成14年4月4日	・異議申立人から意見書を受理
平成15年3月13日 (第280回審査会)	・部会で審議する旨決定
平成15年9月12日 (第19回第二部会)	・審議
平成15年9月26日 (第20回第二部会)	・審議
平成15年10月10日 (第21回第二部会)	・審議
平成15年10月24日 (第22回第二部会)	・審議
平成15年11月12日 (第23回第二部会)	・審議
平成15年11月28日 (第24回第二部会)	・審議
平成15年12月12日 (第25回第二部会)	・審議
平成15年12月25日 (第26回第二部会)	・審議
平成16年3月12日 (第283回審査会)	・審議 ・審査会で審議する旨決定
平成16年4月16日 (第285回審査会)	・審議