

諮問庁：警察庁長官

諮問日：平成29年2月8日（平成29年（行個）諮問第30号）

答申日：平成29年6月20日（平成29年度（行個）答申第49号）

事件名：本人に係る運転者管理ファイル（特定免許証番号分）の不訂正決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

審査請求人の運転者管理ファイル（特定免許証番号）（以下「本件ファイル」という。）に記載された本人に係る保有個人情報（以下「本件対象保有個人情報」という。）の訂正請求につき、不訂正とした決定は、妥当である。

### 第2 審査請求人の主張の要旨

#### 1 審査請求の趣旨

行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（以下「法」という。）27条1項の規定に基づく本件対象保有個人情報の訂正請求に対し、平成28年11月9日付け平28警察庁甲個情発第10-4号により警察庁長官（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不訂正決定（以下「原処分」という。）について、その取消しを求める。

#### 2 審査請求の理由

##### （1）審査請求書

ア 原処分では、審査請求人の本件ファイルの訂正請求に関し、「削除を請求された、特定年月日1の携帯電話使用等（保持）（以下「第1違反行為」という。）に係る違反データ『特定番号1』，特定年月日2の指定速度超過（以下「第2違反行為」という。）に係る違反データ『特定番号2』及び特定年月日3の指定場所一時不停止等（以下「第3違反行為」といい、第1ないし第3違反行為を併せて「本件各違反行為」という。）に係る違反データ『特定番号3』（以下、第1ないし第3違反行為に係るデータを併せて「本件各違反データ」という。）については、高知県警察において取締り原票に記入された基礎データに基づき正しく登録されており、誤りがないことが確認されたことから、訂正を行うべき理由が認められないため。」と理由を示す。

しかし、原判断の基となった取締り原票は権限なく作成されており、高知県警察本部長が、道路交通法（以下「道交法」という。）127条に基づき行った違反認定で本件各違反行為を認定しておらず、違反行為として存在していない事案である。これら違反認定に関する資料

の交通事故原票を原審は調べておらず、これに関し、調査不備があり、この不備が満たされれば、原処分判断に影響を及ぼすものである。

つまり、行政庁が行うダイバージョンとしての違反認定で、本件各違反行為は高知県警察本部長が違反を認めなかったもので、同法127条の「通告」を行っていない。にもかかわらず、この判断に反し当該3事案は、違反したとされた。

ただ、同法は、禁反言に反した行為を容認していないものである。

よって、原処分を導いた取締り原票は権限なく作成されたものであり、この取締り原票に基づいてなされた違反登録は無効であり、この無効の範囲で、訂正請求に理由があるものである。

イ 道交法103条1項5号の「違反した」に関し、行政上の違反認定はどの時点で行われ効力が発生するかであるが、

(ア) 行政上の違反認定を講学上「確認」といい、「行政庁が事実又は法律関係の存否を確定する行為」である。

そうならば「行政庁が法令に基づき、公権力の行使として国民に対し、具体的規律を行う法的行為」である「行政行為」となるから、「行政機関の内部的意思決定があるだけで、いまだ外部に表示されていないとき、これらの場合に行政行為は不存在」（有斐閣、法律学小辞典「行政行為の不存在」より）となる。

(イ) 判例をみても、最判昭59.11.29（民集38.11.1195）は、「一般に一定の法律効果の発生を目的とする行政庁の行為につき、法律がその要件・手続及び形式を具体的に定めている場合には、同様の効果を生ぜしめるために法律の定める手続・形式以外のそれによることは原則として認めない趣旨である」としており、法律の定めがあれば、その手続を要件としている。

つまり、道交法127条の通告を行っていない事案に関し、取締り原票を作成し、これに基づき違反登録したとしても、同法127条の通告の手続を踏んでいない事案は「警察本部長が反則行為をした反則者であると認め」られていないこととなるから、原因のない違反登録であり、無効となる。

よって裁判所等の取消しを待たずして、訂正の理由となる。

(ウ) 他の判例をみても、最判昭29.9.28（民集8.9.1779）は、「行政行為は表示によって成立するものであり、」最判昭50.6.27（民集29.6.867）は、行政処分（下命）になるが、やはり「相手方に告知された時にその効力が発生するが、法律が特別の定めをしている場合には、その定めによる」とする。近年（最判平11.10.22）もこの判断に変わりはない。

ウ 道交法の反則通告制度をみるに

(ア) 道交法 126 条 1 項は「警察官は反則者があると認めるときは、すみやかに反則行為となるべき事実の要旨及び当該反則行為が属する反則行為の種別を書面で告知する」と規定しており、この「告知」が行政上の反則（違反）認定の告知となるかであるが、同法 126 条 1 項の告知は前出の「確認」の要件「行政庁の確定する行為」とはならない。

a その理由として、道交法 126 条 1 項は、「警察官」の判断であり、行政庁としての判断でなく、同法 127 条に「確定する行為」を定めており、取締り警察官はその権限がないからである。

では、同法 126 条 1 項の「告知」とは条文どおりであり「反則行為となる違反事実、反則行為の種別、通告を受けるための出頭期日及び場所並びに反則金の納付方法」についての告知であり「行政上の違反認定の事実を告知」するものではなく、反則の容疑を「通知」する行政行為である。

b つまり、道交法 126 条 1 項の告知は講学上の「通知」にあたり、「行政庁がある事項を特定の人に知らせる行為」であり、「通知行為の効果は法規の定めるところによる（法律学小辞典「通知」より）。」ので、同法 127 条 1 項が反則行為の「確認」を定めている以上、同法 126 条 1 項に「確認」の効力はないといえる。

c そのため、道交法 126 条 1 項では「通告を受けるための」手続を告知しているものであり、この際に作成された取締り原票のみを調べても、行政上の認定の有無は判断できないものである。

(イ) 次に道交法 127 条をみると、

a 道交法 127 条 1 項には警察本部長は（同法 126 条）3 項又は 4 項の報告を受けた場合において、当該報告に係る告知を受けた者が当該告知に係る種別に属する反則行為をした反則者であると認めるときは、その者に対し理由を明示して、当該反則行為が属する種別に係る反則金の納付を書面で通告するものとする。

「認めるときは」「通告するものとする」と反則があれば、通告する旨拘束するため同法は「するものとする」の用語を使用している。

このように、同法 127 条 1 項は、行政庁が反則を認めた場合に通告を行うこと（講学上の「確認」）を定めている。

b 一応、道交法 127 条 2 項は、「反則行為をした反則者でないと認めるときは、その者に対しすみやかに理由を明示して、その旨を書面で通知するものとする。」後段には、種別を訂正し、反則金の納付を書面で通告することをそれぞれ定めている。

つまり、同法127条は、同法126条による告知に対し行政庁として認定した事実を告知することを定めており、判例を鑑みれば、この告知（通告）により反則行為が確定し、同法103条1項5号の「違反した」の効力が発生する。

しかし、本件では、この「通告」が行われておらず、違反行為としていまだ確定していないもので、違反行為としては不存在である。

- c 判例も、道交法違反は犯罪を構成する行為であるから、違反認定は反則通告制度により反則金を納付して行うか、公訴審判により確定する（最判昭57.7.15）。しかし同法127条の通告を行っていない状況では、行政庁が（反則）事実又は法律関係（同法103条1項5号）の存否を確定する行為（講学上の「確認」）が出来ておらず、本件各違反行為は違反事実として存在しないものである。

この場合、「違反のないことが一見明白であるのに不合理な判断に基づいて行われているなどという重大な瑕疵を抱えていたとみるべき事情（名古屋高判平26.8.21）」があり、当然に無効となる。

- d よって、道交法103条12項5号の「違反した」の行政上の事実認定（あくまでも同法の明記は反則通告制度に限ってになるが）は、同法127条の「反則金の納付を書面で通告」した時点といえ、この事実を証するため道路交通法施行令47条3項で、この通告を配達証明郵便で行う旨定めている。

つまり、この配達証明郵便の控えなりで、反則行為を認定し、通告を行った事実がなければ、前出判例解釈上、相手方に告知された事実がないこととなり、それに係る反則行為が存在したとはいえないものである。

なお、この通告の事実を記録に残したのが交通事件原票であり、行政処分が根拠となる公訴審では、この交通事件原票を証拠として取り調べ、行政上の違反認定の存否を判断している（最判昭63.10.28，名古屋高判平26.8.21，広島高判平25.4.14等）。

このことから、違反の存否を判断するには少なくとも交通事件原票を調べるべきであったが、この調査を怠った原審は誤った判断を導いたものである。

- (ウ) 本件をみるに、本件訂正請求で削除を求めた本件各違反行為は、道交法127条の反則認定がされておらず、違反事実として不存在の記載である。

a 審査請求人は、高知県警察に対し、道交法127条の反則金の通告を行っていない事実を確認するため、本件各違反行為に係る交通反則通告書の開示請求を行った。

これに対し、警察は開示に応じなかったものの交通反則通告書を公訴に関する資料として所持している事実を明らかとした。

この事から本件各違反行為で同法127条の反則金の通告を行っていないことが明らかであり、審査請求人が行った別件開示請求に対する不存在決定通知書から本件各違反行為に関し、反則金の仮納付も行われていない事も明らかであるから、通告を受けていない以上、本件各違反行為は、違反事実として不存在であり、訂正に理由があるものである。

b 道交法違反の判例をみても、最判昭63.10.28は「岡山県警察本部長は、被告人が安全運転義務違反を行い、これにより軽傷交通事故を起こしたと認定して、その累積点数に基づき被告人を免許停止処分にした」と刑事事件でも同法127条の警察本部長の認定を要件とし交通事件原票を調べている。

c このとおり、本件各違反行為は、不存在の違反記録が登録されており、この高知県公安委員会が行った登録は、一見明白に不存在であることが判断でき、訂正の対象となる。

さらに、「名誉」を違法に侵害された者は、人格権としての名誉権に基づき侵害行為の差し止めを求めることができる（最大判昭61.6.11民集40.4.872）ものであり、情報管理者である警察庁は当該情報を削除する義務を負うものである。

訂正請求に関する最判平18.3.10（判時1932.71）も「訂正請求の制度は、基本的に、本人開示請求によって開示を受けた個人情報の内容に事実の誤りがあると認める者にその訂正を請求する権利を保障することで、誤りのある個人情報を利用されることによる個人の権利利益の侵害を防止することを趣旨目的とする」ともしている。

よって、請求の趣旨のとおり訂正を求める。

## (2) 意見書

本件審査請求は、不起訴となり違反の事実が存在しない決定がなされた事案を行政処分の原因とするため違反登録された不実の記録を処分庁が訂正を行わないことが許されるかを問うものである。

### ア ダイバージョン

(ア) 最判昭57.7.15は、ダイバージョンに関し、

a 反則行為をした者に対し警察本部長が反則金の納付を通告し、その通告を受けた者が任意に反則金を納付したときは、その反

則行為について刑事訴追をされず、納付がなければ本来の刑事  
手続が進行するもので、道交法の諸規定に徴すると、反則行為  
は、本来犯罪を構成する行為であり、したがってその成否も刑  
事手続において審判されるべきものであるが、反則者がこれに  
よる処理に服する途を選んだときは、刑事手続によらないで事  
案の終結を図ることとしたものと考えられる。

- b この道交法127条の通告（ダイバージョン）の特徴として  
「抗告訴訟によってその効果の覆滅を図ることはこれを許さ  
ず」通告に不服がある者は「反則金を納付せず、後に公訴が提  
起されたときにこれによって開始された刑事手続の中でこれを  
争い、これについて裁判所の審判を求める途を選ぶべきであ  
る」「通告に対する行政事件訴訟法による取消訴訟は不適法と  
いうべきであり」「反則行為となるべき事実の有無等につい  
ては刑事手続においてこれを争う途が開かれている」ので終審で  
はないので憲法76条2項後段違反にはならないと判示する。

(イ) 運転者ファイルへの違反登録の目的は、

情報処理センターに登録された違反等登録点数を基に行政処分  
を行うことを目的とし、違反が存在すれば違反登録することとし  
ている（「点数制度による行政処分事務に関する事務処理要領  
（以下「要領」という。）第1.4(1)」）。

(ウ) 次に違反登録を行う事案の要件として要領は、

- a 一時的な裁決として署長等が「送致又は通告不相当と認めた  
事案以外の事案について」違反登録の対象とすることを定めて  
いる（第2.2(1)ア（違反の存在を要件としている））。
- b 二次的な裁決として第3.3に違反等登録審査官は「告知等  
の基準に該当しないと認めたときは当該事案を違反等登録から  
除外」とし、道交法127条の通告を実施しダイバージョン  
としての反則認定を行うことが要件とされている。

(エ) その他の違反の要件

- a 行政罰に関し定めた道交法103条1項5号の「違反したと  
き」とは過去の義務違反を指しており、最判昭63.10.2  
8では「処分の当時相当な根拠ある関係資料に基づき反則を認  
めたか」としており、ダイバージョンでの反則認定がなされて  
いるか、又は公訴審での違反認定を指している。

そうなれば、ダイバージョンとして行政庁が反則を認定した  
としても、その後終審として刑事手続による判断がなされれば  
遡及効は認められないものの将来に向け効力を失う講学上の  
「撤回」となることが判断できる。

b 反則認定に関し警察の責務（交通取締り）の遂行に当たっては、不偏不党且つ公平中正を旨とし職務の濫用があってはならない（警察法2条2項）定めをしている。

(オ) 本件各違反行為は、送致事案であったため、ダイバージョンとしての反則認定がなされておらず、別件開示請求に対する不受理の決定のとおり交通反則通告書を発送せず道交法127条の通告を行っていないので高知県警察が所持している。

このことから本件各違反行為は不起訴となり、行政庁としての反則認定もなされていないから、違反の事実が存在せず、行政処分の対象ともならないから、本件登録内容は不実となるから処分庁は訂正義務を負うものである。

これらのことは、処分庁が通常有する調査を尽くせば知り得たものであるから、原処分は取り消されるべきものである。

イ 本件各違反行為は不起訴となり不存在である事実。

(ア) 本件各違反行為は、

a 第1違反行為は、不起訴となり、高知県検察庁は処分結果通知書を作成し、高知県警察高知警察署に通知した。

b 第2違反行為は、不起訴となり、高知県検察庁は処分結果通知書を作成し、高知県警察南国警察署に通知した。

c 第3違反行為は、不起訴となり、高知県検察庁は処分結果通知書を作成し、高知県警察高知警察署に通知した。

というものであり、本件訂正を求める本件各違反行為は、いずれも不起訴となり、違反の事実認定を求めない決定が刑事訴訟法によりなされ、この時点で最判昭57.7.15のいう刑事手続において事実認定を行う途が閉ざされたものであるから、道交法103条1項5号の「違反した」事実が存在しないことが確定した。

これに反し行政庁が終審として反則を認め行政罰を科せば憲法76条2項後段や憲法32条に反することとなる。

(イ) よって諮問30号に関し訂正を求める本件各違反行為は、違反した事実が存在しないものであり、ダイバージョンとしての反則も存在せず本件ファイルに不実の内容が登録された状態となっているので、法29条に基づき訂正義務を負うものである。

ウ 本件審査請求に関する意見

(ア) 意見書及び審査請求書に対する処分庁からの弁明書の提出を求める。

(イ) 行政不服審査法33条に基づき

a 高知県警察が所持する本件各違反行為に使用した交通事件原

票（ダイバージョンの反則認定はされていない事案）及び処分結果通知書（不起訴となり違反の認定はなされておらず、不起訴後に本件取消処分の根拠となる停止処分がなされている事案）を主張事実の証明のため申し立てますので、審査会は諮問庁に提出要求していただきたい。

- b 高知県公安委員会が所持する運転免許証記載事項変更届（特定登録番号）及び警察庁が所持する運転者ファイルの提出要求をされたく申し立てる。（偽りの運転免許証記載事項変更届を作成し、特定年月日4に違法に住所の変更を行っている事実の左証のため。）

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 原処分について

本件訂正請求は、本件対象保有個人情報のうち、本件各違反データについて削除するよう訂正を求めているものであり、本件各違反データは、いずれも高知県警察において取締り原票に記入された基礎データに基づき正しく登録されており、誤りがないことが確認されたことから、訂正を行うべき理由が認められないとして処分庁は不訂正決定の原処分を行った。

#### 2 原処分の妥当性について

##### （1）訂正請求対象情報該当性について

保有個人情報の訂正請求については、法27条1項において、同項各号に該当する自己を本人とする保有個人情報について、その内容が事実でないと思料するときに行うことができると規定されている。

本件対象保有個人情報は、審査請求人が処分庁の開示決定（平成28年9月16日付け平28警察庁甲個情発第10-2号）に基づき開示を受けた、自己を本人とする保有個人情報であることから、法27条1項1号に該当し、本件対象保有個人情報の一部である本件各違反データは訂正請求の対象となる。

##### （2）訂正の要否について

本件各違反データは、高知県警察において、「点数制度による行政処分事務に関する事務処理要領の制定について（例規）」（平成23年12月20日付け免許発第199号。（以下「例規」という。））に基づき、違反等登録審査官が審査した上で登録が行われたものである。当該登録は、警察署長から高知県警察本部交通部運転免許センターに送付された取締り原票等の行政処分書に基づき行われ、本件各違反データは、取締り原票等に記入された事項に基づき正しく登録されており、内容に誤りはない。

したがって、本件対象保有個人情報の訂正を行う理由はないと認められる。

#### 第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- |             |               |
|-------------|---------------|
| ① 平成29年2月8日 | 諮問の受理         |
| ② 同日        | 諮問庁から理由説明書を收受 |
| ③ 同年3月10日   | 審査請求人から意見書を收受 |
| ③ 同年5月22日   | 審議            |
| ④ 同年6月16日   | 審議            |

#### 第5 審査会の判断の理由

##### 1 本件訂正請求及び原処分について

本件訂正請求は、審査請求人が、法12条1項に基づき開示請求を行い、平成28年9月16日付け平28警察庁甲個情発第10-2号により開示決定がされた本件対象保有個人情報（審査請求人の運転者管理ファイル（本件ファイル）に記載された本人に係る保有個人情報）について、本件各違反データの削除による訂正を求めるものである。

処分庁は、本件対象保有個人情報は、正しく登録されており、誤りがないことが確認されたとして不訂正とする原処分を行い、諮問庁も、請求に係る保有個人情報の訂正をしないこととした原処分は妥当である旨説明していることから、以下、本件対象保有個人情報の訂正請求対象情報該当性及び訂正の要否について検討する。

##### 2 訂正請求対象情報該当性等について

###### (1) 訂正請求の対象情報について

訂正請求については、法27条1項において、同項1号ないし3号に該当する自己を本人とする保有個人情報について、その内容が事実でないと思料するときに行うことができる旨規定され、また、その対象は、「事実」であって、「評価・判断」には及ばないと解されている。

###### (2) 訂正請求対象情報該当性等について

ア 本件対象保有個人情報は、上記1のとおり、審査請求人が別途、法に基づく保有個人情報開示請求を行い、開示を受けたものであることから、法27条1項1号に該当すると認められる。

イ 当審査会において、諮問庁から本件対象保有個人情報の提示を受けて確認したところ、本件対象保有個人情報は、審査請求人の自動車等運転免許に係る運転者管理ファイル（特定免許証番号分）（本件ファイル）に記載された本人に係る保有個人情報であると認められる。

ウ 審査請求人は、本件ファイルから本件各違反データを削除することを求めているが、本件各違反データは、審査請求人が各違反行為を行ったかという事実関係に関するものなので、法27条1項の訂正請求の対象となる「事実」に該当すると認められる。

##### 3 「事実」に該当する情報の訂正の要否について

(1) 法29条は、当該訂正請求に理由があると認めるときは、当該訂正請求に係る保有個人情報の利用目的の達成に必要な範囲内で、当該保有個人情報の訂正をしなければならない旨を規定している。

(2) 諮問庁は、理由説明書において、本件各違反データは、高知県警察において、例規に基づき、審査した上で登録が行われたものであり、内容に誤りはない旨説明していることから、当審査会事務局職員をして諮問庁に本件対象保有個人情報の内容について確認させたところ、以下のとおりであった。

ア 本件ファイルについて

本件ファイルは、審査請求人の自動車等運転免許に係る運転者管理ファイルであり、免許番号、免許データ、違反データ及び処分データ等が記載されたものである。

イ 本件各違反行為に係る取締り原票について

審査請求人が本件ファイルにおいて訂正を求める基となる本件各違反行為は、それぞれ、高知県警察の警察官が審査請求人の違反行為につき、道交法126条に基づき反則切符（6枚複写）により反則告知を行っており、同反則告知に基づき、本件各違反行為の取締り原票（反則切符の4枚目）が作成されている。

ウ 本件各違反データについて

取締り原票を含む本件各違反行為に係る関係書類は、各警察署から高知県警察本部交通部運転免許センターに送付された。

同センターでは、例規に基づき、違反等登録審査官が各警察署から送付された本件各違反行為の取締り原票等を確認し、それぞれ、違反等登録の対象になるか否か審査を行い、その上で本件各違反データは、取締り原票に記入された基礎データに基づき正しく登録されていたものであり、内容に誤りはない。

(3) 諮問庁から本件対象保有個人情報及び取締り原票の写しの提示を受けて確認したところ、本件ファイルの本件各違反データは取締り原票の記載内容に基づいて記載されていることが確認でき、本件各違反データは正しく登録されており、内容に誤りはないという諮問庁の上記(2)の説明に、不自然、不合理な点があるとは認められず、その外、諮問庁の上記(2)の説明を覆すに足る特段の事情も認められない。

なお、審査請求人は、本件各違反行為に係る通告がされていない旨及び刑事処分が不起訴処分であった旨を主張するが、それらの事情は、本件ファイルの本件各違反データの記載内容に影響を与えるものではない。

したがって、本件各違反データにつき、法29条の保有個人情報を訂正しなければならない場合に該当するとは認められないので、本件対象保有個人情報に対する訂正請求を認めることはできない。

4 審査請求人のその他の主張について

審査請求人のその他の主張は，当審査会の上記判断を左右するものではない。

5 本件不訂正決定の妥当性について

以上のことから，本件対象保有個人情報の訂正請求につき，不訂正とした決定については，本件対象保有個人情報は，法29条の保有個人情報の訂正をしなければならない場合に該当するとは認められないので，妥当であると判断した。

(第2部会)

委員 白井玲子，委員 池田綾子，委員 中川丈久