

諮問庁：警察庁長官

諮問日：令和2年7月15日（令和2年（行個）諮問第113号）

答申日：令和2年11月25日（令和2年度（行個）答申第131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）の不開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「私，本人（特定生年月日）の違反歴と処分歴を記載した運転者管理ファイル（特定免許証番号分）に記載された私に関する情報」（以下「本件対象保有個人情報」という。）につき，開示請求に形式上の不備があるとして不開示とした決定は，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。）12条1項の規定に基づく開示請求に対し，令和2年2月19日付け令2警察庁甲個情発第2-2号により，警察庁長官（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（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 要旨

補正期間を特別の事情がある者にも2週間に限ったのは，違法ないし，不当といえる。

イ 事実関係

（ア）法に基づく保有個人情報の開示を請求人は，令和2年1月14日付で処分庁に求めた。

（イ）処分庁は，開示請求には形式上の不備はなかったが，本人であることを示す書類に不備があるとして，法13条3項の「相当の期間」を2週間とし，同項を準用して補正を求めた。

（ウ）請求人は，この求補正書を同年2月1日に受理し，すぐに補正がなせるよう作成した上，収容者である特定施設1に発信受付日（月曜日）である，同月3日に発信を申出たが，手続はされず，同日より同月20日の間裁判所も含め全ての信書発受の制約を受けた。

（このため，裁判所からの同年1月30日付督促も差し止められ，これが交付されたのは，同年2月20日となっている（疎明1（省

略，以下同じ。))。

これが解かれたのは，同月20日であった。

(このような措置に東京高裁は，違法にないとしている。)

(エ) 請求人は，補正期間が過ぎていることから，発信が許された同月20日に発信を申立て，翌日，補正書を発信した。

(オ) 処分庁は，このような特別な事情を考慮せず，指定した補正期間の満期日である同月12日までに補正がないことをもって，同月19日に形式上の不備があるとして，不開示処分をし，これは，同月25日に請求人に届いた。

ウ 違法ないし不当となる事実

(ア) 特定施設2に収容されている者か遠洋か海外に居る者など，特別の事情のある者からの開示請求手続に対し，補正を求める場合，一般の場合と同じ様に2週間とするのは，法の定める「相当な期間」になく，違法ないし，不当となる。

法が，補正期間を具体的に「14日」等とせず「相当な期間」と規定しているのは，一般的な者と特別の環境下に居る者とは，相当性が異なるからである。(地球の裏側からだ郵便の往来だけで14日は必要と思われる。)

(イ) 疎明資料の請求人宛督促状(疎明1)のように，通常届いて，しかるべき日より，20日程遅れて郵便物が届いたり，発信が制約されているのが，特定施設2であり，このような手続に違法もないというのが，裁判所の判断となっている(適法)。このことから，補正期間を2週間に指定した場合，事実上補正の機会を奪うこととなり，補正の目的達成のための見地から「相当の期間」とはいえなくなる。

このように，しかるべき日時に届かず，発信も制約されている特別の事情のある開示請求者に対しても，一般の者と同一の期間でしか補正期間を与えないのは，事実上開示請求の途を閉ざしてしまい法1条1項の目的が達成できないこととなる。

(ウ) よって，補正に必要となる期間に未たない補正期間を指定し，この期間内に補正がないことをもって不開示処分を決定した処分庁の本件行為は不当ないし違法といえ，是正されるべき理由があるのだ。

不開示処分(原処分)を取消し，開示請求手続を再開できるよう，請求の趣旨のと通りの裁決を求める。

エ 参考事例

補正期間を「相当な期間」とし，具体的に定めていないのは，その状況に応じ対応できるよう，ある程度の裁量を与えたものと考えられる。

日光太郎杉事件（東京高判昭48.7.13行裁24.6-7.533）は、「ある範囲において裁量判断の余地が認められるが、判断に当たり、本来最も考慮すべき諸要素、諸価値を不当、安易に軽視し、その結果当然尽くすべき考慮を尽くさず、又は、本来考慮に入れるべきでない事項を考慮に入れ若しくは本来過大に評価すべきでない事項を過大に評価し、これらのことにより判断が左右されたものと認められる場合には、裁量判断の方法ないしその経過に誤りがあるものとして違法となる。」としており、考慮すべき、法の目的を考慮せず、当然尽くすべき考慮を怠たり、補正期間を指定すれば違法となりうることを示しており、違法ないし、不当となりうる判断となっている。

（2）意見書

ア 違憲審査基準となる比例原則の「程度」に関し、法条の「相当な期間」の適否と同じく、「手段」となる処分内容の適否の2点の違法性不当性を問うものである。

（ア）前者に関し、処分庁がいうように「当該期間は、当該補正をするに社会的通念上必要とされる期間を意味し、個別の事案に即して行政機関の長が判断すべきものと解されている」とするとおり、その具体的日数は、自由な裁量により定められるものでなく、比例原則により、判断されることとなる。

そのため何の制約を受けない者にとっては、15日の補正期間を確保することによって「相当の期間」といえる。

（イ）本件は、特定施設2に収容され、信書発受の制約を受ける者に対しては、法の定めから15日では補正をなすに足らず、その程度の点で合理性を欠き「相当な期間」にないことをいう。

東京地判昭39.11.4行裁15.11.2168をみても「相当の期間」経過の有無は、その処分をなすに通常必要とする期間を基準として判断するが」と通常15日で補正が可能な事項は、それをもって「相当の期間」とする。「ただ、右期間の経過を正当とするような特段の事情がある場合には」これが考慮されることを示す。つまり、法により、信書発受制約を受ける者に対しては、15日では「相当の期間」になくなるものである。

（ウ）処分庁は、「一般的に特定施設2に収容されている者は、特定法律特定条の規定により一定の場合を除いて信書の発受が許されており、当該補正期間の設定に何らの問題はない」とするので、これをみるに

a 特定法特定条項号は「信書を発信すること」を停止できるとし、同法特定条項号でその期間を60日以内とする。この範囲で信書発受が停止されることが法により明示されており、特段の事情が

存在しているもので特定施設2の被収容者にあつては、15日では補正の期間が十分になく「相当な期間」にない。

b これを考慮しなければ、現実問題として開示請求は求められないこととなるので補正をなすに「相当の期間」になく、15日とした本件補正期間は不当ないし違法となる。

(エ) ところで、国民の自由制約が許されるのは憲法13条のとおり「公共の福祉に反しない限り」開示請求も保障される。後記のとおりとなるが、これが制約できるのは、やむを得ない事由が存在する場合となるので法も「相当な期間」とし、十分な補正期間を確保することを求めているものである。

東京高判平23.9.29判時2142.3をみても「開示請求者に開示請求権が認められる以上、行政機関の長は、原則として行政文書の開示をする義務を負い」とし、不開示処分に関し「当該事由の存在について国が主張、立証責任を負う」としており、60日信書発受が制限されても、15日で補正が可能である合理性を主張立証すべきこととなるが処分庁は、これに関し何も示していない。

(オ) よって、合理性を欠いており、本件補正期間に「相当な期間」になく、開示請求権を侵害するもので不当ないし違法といえる。

警察庁においても、「何となく、15日で十分」とはならず、法の明示により、信書発受が制約される特段の事情がある以上、法治国では、これを踏まえ、「相当な期間」となるので「合理的にやむを得ない事由」といえるかの憲法基準で判断することを求める。

イ ただ現実問題として、補正の意思を請求人が持った上で、やむを得ず補正がなしえない状況にあるのか、開示の手続を放棄したのかは判断がつかないのも事実であるから、少なくとも60日の補正期間を確保するのが理想だが、仮に、15日の補正期間内に補正書が届かないのであれば、形式的不備を理由に一度、却下の手続をとり、開示請求者が改め補正の上、申請がなせるようにする、より制約的でない取り得る方法(LRAの基準)があるのであるから、「合理的に必要最小限度」という憲法基準から違法となるので、人民の開示請求権を害しないようにすべきであり、この点で後者の処分内容(手段)の点で合理性を欠き、違法不当となる、

(ア) 処分庁は、憲法13条が求める「合理的に必要最小限度の制約」にあったことを主張しないが、行政目的を達成するため(本件では開示手続の終結)、手数料を徴収しなくても良いより制約的でないとり得る方法があったのに、あえて負担の大きい処分を科した点で憲法13条の「最大の尊重」になく違法となる。

(イ) 憲法13条は「国民の権利について、最大の尊重を必要とする」

とする。これに関し、「自由といえども無制限に保障されるものではなく、公共の福祉による合理的でやむを得ない程度の制限を受けることがあり、その制限が容認されるかどうかは、制限が必要とされる程度と制限される自由の内容及び性質、これに加えられる具体的制限の態様及び程度等を較量して決せられるべきである（最裁平5.3.16民集47.5.3483）」と行政目的、手段、程度の3点全てで合理性を求める比例の原則によるべきことを示し、国民への自由制約は、行政目的達成のため、やむを得ない範囲でのみ許され、この必要最小限度の制約をもって、国民の自由を最大の尊重しているのが最高裁は違憲審査基準として「合理的に必要な最小限度の制約」かを示す。

このアプローチの方法としてドイツ法の「比例の原則」と米国の「LRAの基準」とがあるが、他にとり得るより制約的でない方法が存在するということは、必要最小限にないことを示すので、最高裁は、比例原則を主としつつ、LRAの基準も用いている。

(ウ) このため、申請に形式的な不備がある場合、行政手続法7条は補正を求め申請を続ける、より制約的でない方法と、申請拒否を認めるが、補正が可能であるのに申請を拒否すれば、「必要最小限度の制約」にないのが違憲となりうる。

一方、申請期間が過ぎているなど補正がなしえない場合、申請拒否は「やむを得ない事由」となり容認される。

本件の場合十分な補正期間が確保できていなかったものであるから、改め申請をなし得る途を残すことが可能であれば、それがより制約的でないとり得る方法となる。つまり、申請手続を終結させるという行政目的を達成するために費用を徴収し、「不開示処分」とし、開示手続を改めさせない方法より、費用を徴収せず、改め補正をなし、開示請求への途を国民に開く、とり得る方法では、どちらがより制約的でないかは明白であり、そうはできなかつたやむを得ない事由も存在しない。

この点で、処分庁が不開示決定処分という不利益処分を審査請求人に科した処分は合理性を欠き、違法ないし不当となる。

ウ 処分庁は、十分な補正期間を与えず、一方的に指定した期間内に補正がなされない場合、費用徴収という不利益処分を科せられるとする。

憲法29条2項は、あくまで「公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。」とし、法は、「開示請求に係る手数料」としており、これに関し処分庁も示すとおり「開示決定等の通知書の発出、請求者に交付する写しの作成等の開示請求の処理及び開示の実施のための事務」とされており、開示決定後の実費としており「政令で定める

ところにより」この範囲で徴収を可能としている。

つまり、「不開示決定」という国民に何の利益もない不利益を科すことにより、不必要に費用を徴収しているもので何らの「公共の福祉」になっていない。より制約的でない「却下処分」とできたのであるから、原処分をこれに改め、不必要な不開示処分による国民に対する財産権侵害は、改め国民が利用しやすい手数料徴収方法とすべきことと法律上なる。（補正のため開示を受けることなく手数料を徴収されれば、結果的に「できる限り利用しやすい額」とはならなくなる。）、開示決定を受けた公文書等の送付、写し、等の実費として徴されるものと解せ、国民が望まない不開示決定をあえてなし、財産権を侵害すべきにないものといえ、この点も不当ないし違法といえるので、徴収した費用の還付を求めるものである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求に係る保有個人情報開示請求について

本件審査請求の対象である不開示決定に係る保有個人情報開示請求において、審査請求人は、本件対象保有個人情報の開示を求めている。

2 原処分について

処分庁は、審査請求人が郵送で提出した2020年1月14日付け保有個人情報開示請求書を、同月16日に受理したが、当該請求書と共に提出された、開示請求に係る保有個人情報の本人であることを示す書類（以下「本人確認書類」という。）は運転免許証を複写したものであったところ、当該運転免許証の有効期間が経過していたため、審査請求人に対し、有効な書類を複写したものについて提出するよう補正を求めたが、補正期限までに補正がなされなかったことから、保有個人情報の開示請求をするに当たり形式上の不備があると認め、原処分を行い、「保有個人情報の開示をしない旨の決定について（通知）」により、審査請求人に通知した。

3 審査請求人の主張について

審査請求人は、「補正期間を特別の事情がある者にも2週間に限ったのは、違法ないし、不当といえる」ことを理由とし、原処分の取消しとともに、開示請求が不備なく受理されていることの確認を求めている（2020年4月24日付け補正書により、請求の趣旨は「開示請求手数料を全額開示請求者に還付する」に変更）。

4 原処分の妥当性について

開示請求書を行政機関の長に送付して、当該行政機関の保有する自己を本人とする保有個人情報の開示請求をする者は、法13条2項及び行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律施行令（以下「令」という。）

14条2項の規定により、本人確認書類として、同項各号に掲げる書類を当該行政機関の長に提出すれば足りることとされている。

処分庁は、審査請求人が郵送で提出した2020年1月14日付け保有個人情報開示請求書を、同月16日に受理したが、審査請求人が処分庁に提出した運転免許証を複写したものは、当該運転免許証の有効期間が経過しており、同号に掲げる本人確認書類には該当しなかったことから、処分庁は、本人確認書類に不備があると認め、審査請求人に対し、「保有個人情報開示請求書の補正について（依頼）」（令和2年1月28日付け令2警察庁甲個情発第2-1号。以下「補正依頼書」という。）により、相当の期間を定めて、本人確認書類として有効な書類を複写したものの提出を求めた。

補正の求めについては、法13条3項の規定により、「相当の期間」を定めて行うこととされているところ、当該期間は、当該補正をするのに社会通念上必要とされる期間を意味し、個別の事案に即して行政機関の長が判断すべきものと解されている。原処分に係る保有個人情報の開示請求において、処分庁は、補正の期限を補正依頼書の送付から15日後の令和2年2月12日とし、補正期限までに補正がなされない場合には、形式上の不備を理由として不開示決定を行う旨を記載している。

処分庁が審査請求人に当該補正を求めた当時、同人は特定施設2に收容されており、同人は審査請求書において、「收容者である特定施設1に発信受付日（月曜日）である、同月3日（注：2月3日）に発信を申出たが、手続はされず、同日より同月20日の間裁判所も含め全ての信書発受の制約を受けた」旨、及び「特定施設2に收容されている者か遠洋か海外に居る者など、特別の事情のある者からの開示請求手続に対し、補正を求める場合、一般の場合と同じ様に2週間とするのは、法の定める「相当な期間」になく、違法ないし、不当となる」旨主張しているが、一般的に、特定施設2に收容されている者は、特定法律特定条の規定により、一定の場合を除いて信書の発受が許されており、当該補正期間の設定に何ら問題はないと考える。

なお、後記6のとおり、審査請求人が收容されている特定施設2に令和2年5月14日付け補正命令書を郵送した5日後に、補正書が審査庁に到達している。

前記の事情の下、処分庁は、審査請求人に対し、補正の期限を令和2年2月12日とし、法13条3項に規定する補正の参考となる情報を提供して補正を求め、補正期限までに補正がなされなかったが、その後も直ちに原処分を行うのではなく、補正依頼書を郵送してから22日後の同年2月19日に原処分を行っており、「違法又は不当」との主張は当たらず、原処分の判断は妥当である。

5 その他の主張について

審査請求人は、開示請求手数料の全額還付を求めているが、法26条の

規定により、開示請求をする者は、実費の範囲内において一定額の手数料を納めなければならないこととされており、「実費」の内容としては、開示決定等の通知書の発出、請求者に交付する写しの作成等開示請求の処理及び開示の実施のための事務における人件費、光熱費、消耗品費、送付に要する費用等の費用が含まれるものと解されることから、審査請求人の主張は採用できない。

審査請求は、開示決定等、訂正決定等若しくは利用停止決定等について不服がある者、又は開示請求、訂正請求若しくは利用停止請求から相当の期間が経過したにもかかわらず、行政庁の不作为がある場合に、当該請求をした者がすることのできる制度であり、審査請求により開示請求手数料の返戻を求めることは、その制度の趣旨に沿わないものとする。

6 審査請求書について

審査請求書に、審査請求人の押印がなかったこと及び処分庁の教示の内容が記載されていなかったことから、令和2年5月14日付け補正命令書により審査請求人に補正を命じたところ、同月20日付け補正書が、同月19日に審査庁に到達したため、これを受理した。当該補正書において、押印はなされた一方、処分庁の教示の内容に係る補正はなされなかったが、処分庁は、決定に不服がある場合は審査請求等ができる旨を本件開示決定通知書に記載し、審査請求人に対して通知している。

7 結語

以上のとおり、処分庁が行った原処分は妥当なものであると認められることから、諮問庁としては、本件について原処分維持が適当と考える。

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 | 令和2年7月15日 | 諮問の受理 |
| ② | 同日 | 諮問庁から理由説明書を收受 |
| ③ | 同月31日 | 審査請求人から意見書を收受 |
| ④ | 同年10月8日 | 審議 |
| ⑤ | 同月30日 | 審議 |
| ⑥ | 同年11月20日 | 審議 |

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象保有個人情報について

本件開示請求は、「私、本人（特定生年月日）の違反歴と処分歴を記載した運転者管理ファイル（特定免許証番号分）に記載された私に関する情報」の開示を求めるものである。

審査請求人は、原処分の取消しを求めており、諮問庁は、本件対象保有個人情報の開示請求につき、形式上の不備（本人確認書類の未提出）があり、相当の期間を定めて補正を求めたが、補正期限までに補正されなかつ

たとして不開示とした原処分を妥当としていることから、以下、原処分の妥当性について検討する。

2 原処分の妥当性について

(1) 本件開示請求の求補正の経緯につき、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁から次のとおり説明があった。

ア 本件開示請求は、審査請求人から処分庁に対して、令和2年1月14日付け開示請求書が送付され、同月16日付け処分庁においてこれを受理した。

処分庁では、令14条2項の規定により、開示請求書を送付して開示請求をする場合には、本人確認書類として

(ア) 請求者の氏名及び住所又は居所が記載されている運転免許証、健康保険被保険者証、住民基本台帳カード等のいずれかを複写機により複写したもの

(イ) 開示請求日前30日以内に作成された開示請求者の住民票の写し等

の両方を開示請求者に提出させることとしている。

イ 本件開示請求につき、審査請求人は、本人に係る「運転免許証の写し」及び特定施設1の施設長作成に係る「在所証明書」を処分庁に提出した。

当該在所証明書は、上記ア(イ)に該当する本人確認書類と認められたが、当該運転免許証の有効期限が経過して失効しており、当該運転免許証の写しは上記ア(ア)に該当する有効な本人確認書類とは認められないことから、処分庁は審査請求人に対し、上記ア(ア)に該当する有効な書類について複写したものを送付するか、やむを得ない理由により当該書類を提出できない場合は、その理由を同封の補正書に記載の上、返信すること及び補正の期限を令和2年2月12日までと記載した同年1月28日付け補正依頼書を審査請求人に発出した。

その後、処分庁は、補正期限を経過した後も1週間の猶予期間をおいたが、審査請求人から補正書が提出されることはなかったことから、令和2年2月19日付け原処分を行ったものである。

ウ 補正の求めについては、法13条3項の規定により、「相当の期間」を定めて行うこととされているところ、当該期間は、当該補正をするのに社会通念上必要とされる期間を意味し、行政機関の長が判断すべきものと解されていることなどを考慮して、補正期間を2週間としている。

エ 審査請求人は、「一般的な者と特別の環境下に居る者とは、相当性が異なる」などと主張するが、処分庁において、審査請求人と同様

の処遇にある者に対しても補正期間を2週間に設定しているが、いずれも補正期限までに処分庁において補正書を収受している。また、本件審査請求においても、審査請求人から提出された審査請求書に形式的な不備があり、処分庁は審査請求人に対して令和2年5月14日付け補正命令書を発出したところ、処分庁は審査請求人から同補正命令に係る補正書を同月19日付け収受していることから、審査請求人の主張を採用することはできない。

(2) 審査請求人が全ての信書発受の制約を受けていたなどと申し立てていることについて、改めて当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁から次のとおり説明があった。

ア 審査請求人は、裁判所も含め全ての信書発受の制約を受けたことから補正書を発出できなかったなどと主張するが、通常これらの事実を処分庁において把握することはできず、また、諮問庁において審査請求人が信書発受の制約を受けていたことについて検討したが、審査請求人の主張には、原処分を取り消し、改めて開示決定等を行うこととするまでの正当な理由があるとは認められなかったことから原処分維持が適当と考える。

イ 上記第2の2(1)(審査請求書)及び(2)(意見書)に係る審査請求人の主張について検討するに、審査請求人の主張からは、審査請求人が文書発受の制限を受けたことにつき、審査請求人の責めに帰すべからざる理由があったとまではいい難く、これに鑑みると審査請求人の主張には、原処分を取り消し、改めて開示決定等を行うこととするまでの正当な理由があるとは認められなかったなどとする上記アの諮問庁の説明は首肯できる。

ウ 処分庁が定める補正期間については、法13条3項の規定する趣旨に照らしても行政機関の長が定める相当な期間として不相当とは認められない。また、本件開示請求の求補正の経緯についての上記(1)の諮問庁の説明は不自然、不合理とはいえず、処分庁は、審査請求人からの申出がない限り、審査請求人の処遇状況を把握することができず、審査請求人からの補正書の提出を受け取っていない処分庁が求補正書の送付から22日経過後に原処分を行ったことについては、違法ないし不当な点があったとまではいえない。

そうすると、本件対象保有個人情報の開示請求には、本人確認書類の未提出等という形式上の不備があり、求補正手続によっても形式上の不備は補正されなかったと認められることから、処分庁が本件開示請求に形式上の不備があることを理由として原処分を行ったことは、妥当である。

3 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。

4 本件不開示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開示請求につき，開示請求に形式上の不備があるとして不開示とした決定については，開示請求に本人確認書類の未提出等という形式上の不備があると認められるので，不開示としたことは妥当であると判断した。

(第2部会)

委員 白井玲子，委員 佐藤郁美，委員 中川丈久