

【諮問第1号～第46号】

外国人登録関係書類拒否の件

62川個審第 8号

昭和62年7月27日

川崎市長 伊藤三郎 殿

川崎市個人情報保護審査会

会長 兼 子 仁

個人情報の外部提供中止の請求拒否処分に関する
不服申立てについて（答申）

昭和61年5月10日付け61川市区第122号をもって川崎市長から諮問のありました外国人登録法違反事件に係る「捜査関係事項照会書に対する回答」の中止の件（不服申立人 ）について、次のとおり答申します。

1 審査会の結論

本件に関する「捜査関係事項照会書に対する回答」の中止請求に対し、拒否処分をしたことは、妥当と認められる。

2 不服申立ての趣旨

不服申立ての趣旨は、不服申立人が昭和61年2月13日付けで本件「捜査関係事項照会書に対する回答」という個人情報の外部提供の中止を請求したのに対し、同年2月26日付けで川崎市長から拒否通知を受けたので、その請求拒否処分の取消しを求めるというものである。

3 不服申立人の主張要旨

(1) 多くの自治体を巻き込んだ指紋押なつ問題のなかで、特に大きな意味を持ったのは、「法も規則も人間愛を超えるものではない。」と高らかにうたった、川崎市長の指紋押なつ拒否者不告発宣言であった。この宣言に勇気づけられて指紋押なつ拒否を決心した人も多い。このように川崎市は市の方針として指紋押なつ拒否者を告発しないことを決定しているのだから、捜査機関の捜査照会に回答することは、市の行政方針の一貫性からみて明白に矛盾する。

(2) 川崎市が他の多くの自治体に先んじて制定・実施した個人情報保護条例は、個人のプライバシーを守るため、自己の情報をコントロールする権利を具体化している。したがって本条例の実施によって川崎市は、指紋押なつ拒否者について捜査照会への回答を拒んだり、被照会者本人に捜査照会の内容を知らせたりすることの制度的裏付けが出来たはずなのである。

本条例による個人情報の外部提供中止の請求権は、自己に関する情報の流れのコントロールを現実に保障しようとするものであって、この権利の活用ができなければ本条例は単に理念のみの絵に描いたもちとなりかねない。

(3) 実施機関は、捜査照会に対する回答中止を求めた請求を拒否する理由として、本条例第10条第2項に基づき、川崎市個人情報保護運営審議会（以下「審議会」という。）の意見を求め、その意見を得ているので条例第16条の手續上に瑕疵はないと述べている。

だが、本条例第10条第2項が、審議会の意見を聴くこととしているのは、当該案件についてケースごとの具体的利益考量をゆだねたものである。ところが本件では外部提供を正当化する個別理由が明らかにされておらず、しかも審議会の権限外とされてい

る法律の一般的な解釈について意見が述べられているにすぎない。これは、「指紋押なつ拒否」という犯罪のきわめて特殊な性格を無視し、「捜査照会一般の問題」として処理しようとした実施機関の考えを受けた誤った見解である。よって条例上求められている審議会の意見聴取を経たとは言えず、本件外部提供は違法である。

- (4) 刑事訴訟法第197条第2項の捜査関係事項照会制度については、これを「強制処分」とする見方と、「任意処分」とする見方とがある。そのどちらの考え方をとるにしても、捜査関係事項照会に対し、公務所又は公私の団体が報告義務を負うこと、しかしその報告義務を履行しなくてもよい場合があること、その場合に報告を強制することはできないこと、の三点については異論なく認められている。すなわち、捜査照会は報告義務を課しているものの、報告義務の不履行の場合を認め、報告を強制することもできないのであるから、捜査方法としてはきわめて弱いものである。

川崎市は市の方針として指紋押なつ拒否者を告発しないことを決め、個人情報保護を条例化している。捜査照会に対しても秘密事項や守秘義務に係ることについては回答を拒否できることが通説であり、本条例第3条の個人情報保護義務は守秘義務と同格である。本件照会に対しては回答を留保ないし拒否しなければならない、「現行法上回答を留保する余地はほとんど残されていない。」という審議会の見解は明らかに誤ったものというべきである。

捜査当局がどうしても必要と考えるときは、裁判所の審査を経た上で強制捜査を行うのであって、その段階で再考する余地があり、それ以前に実施機関が進んで回答する必要はないのである。

- (5) 外国人登録法に定められている指紋押なつ制度、及び指紋押なつ拒否者に対して刑事罰を課すこと自体が、憲法及び国際人権規約に違反していると考えられる。
- (6) 個人情報既に外部提供されてしまっている後であっても、条例に基づく中止請求により外部提供の違法性を問う道が保障されていなければならない。いったん外部提供された以上その是非を争えないとしたら、条例の保障する中止請求権はほとんど意味をなさないことになる。

4 実施機関の主張要旨

- (1) 本条例第16条は、「(条例)第10条第2項の規定によらないで本人の個人情報の記録の目的外利用等がされているとき」、つまり外部提供にあつては、実施機関が条例第10条第2項の規定に基づく審議会の意見を聴かないで実施機関以外のものに個人情報

の記録を提供した場合には、その中止を請求することができることを規定したものである。

(2) 実施機関は、本件を含んで想定しうる捜査照会について、昭和61年1月17日付けをもって審議会に対し、「刑事訴訟法第197条第2項の捜査に係る回答することの可否について」条例第10条第2項の規定に基づく意見を求めており、同年2月8日には、次のとおり、これに対する審議会の意見を得ている。「刑事訴訟法第197条第2項の規定に基づく捜査上の照会については、現行法制上回答を留保する余地はほとんど残されていないと解されますので、回答することは、やむを得ないものと考えます」。

(3) 以上のとおり実施機関は、本条例第10条第2項の規定に基づく必要な手続を経ているため、本条例第16条に規定する手続上の瑕疵はなく、したがって請求を拒否したものである。

なお、実施機関としては、上記の手続のほか刑事訴訟法に基づく捜査の公正かつ適正な遂行、同法の趣旨、照会の目的、犯罪の性格、照会文書の内容、プライバシー侵害の有無及びその程度等を総合的に勘案して判断したものである。

(4) 川崎市における指紋押なつ拒否者の不告発方針は、市長として許される裁量権の範囲内の決定と考えている。一方、捜査照会への実施機関の対応については、刑事訴訟法第197条第2項が必ずしも強制力を伴わない任意性のものであるとの解釈も行われているが、捜査機関がその目的を達成するためには、最終的に強制捜査の措置を取ることが予測される（現に同様捜査照会への回答拒否をしていた東大阪市には強制捜査が行われた）。

5 審査会の判断

(1) 川崎市個人情報保護条例（以下「条例」という。）第16条においては、「何人も、第10条……第2項の規定によらないで本人の個人情報の記録の」外部提供が「されているときは、当該」外部提供の「中止を請求することができる。」旨規定されている。

この場合、外部提供の事実を現認できたときは、それが継続又は反復することの中止を請求することができるものと解される。それに対し、外部提供の事実を未だ現認できないときは、近い将来にありうる外部提供の中止を求めて請求することもまた認められる趣旨であると解される。本件中止請求は、この後者の場合に当たると見られる。

(2) 上記の条例規定が外部提供の中止を請求できる要件として挙げている第10条第2項の違反という点に関しては、同条項は、「実施機関は、審議会の意見を聴いて認めたときを除き、届出業務の目的の範囲を超えて実施機関以外のものに当該個人情報の記録の提供をしてはならない。」と定めている。

この場合、単に審議会の審議を経ているというのでは足りず、合法的な手続と言えるためには、当該の外部提供に関し実質的に審議会の意見が事前聴取されているのでなければならぬことは、不服申立人の主張するとおりである。

しかし他方で第1に、個人情報保護運営審議会への付議が常に各個別の外部提供についてなされなければならないわけではなく、類型的な事項種別による審議・答申のうち、実質的に当該外部提供に関する意見表明が含まれているということがありうる。わけても犯罪捜査関係の情報提供にあつては、捜査照会のあつた事件ごとに審議会に付議することが、条例上予定されているとはいきれず、事項種別に応じた類型的な審議・答申の形をとることもありうると思われる。

また第2に、条例第16条に基づく外部提供の中止請求にあつては、審議会が出した答申の内容の違法・不当や、実施機関が行う外部提供そのものの違法・不当を理由に中止請求をすることは、条例上予定されていないと思われる。確かに、違法な外部提供の中止請求権は、現代的なプライバシー権である個人の自己情報コントロール権として重要な権利であるが、具体的な制度としてはそれは個人情報保護条例の規定に基づくものであつて、条例上の手続に反するという条例違反の外部提供を中止させる権利にとどまるのである。外部提供そのものの違憲・違法を理由に中止を求めるといったことは、各関係法制をめぐつての問題であつて、個人情報保護条例を超えるところと言わなければならない（個人情報保護委員の役割は別論である）。

(3) 当審査会が取り寄せた公文書によれば、川崎市長は個人情報保護運営審議会に対し、昭和61年1月18日付けで「届出業務の目的の範囲を超えて実施機関以外のものに個人情報の記録の提供（外部提供）を認める基準について」意見を求め、同年3月25日の第3回審議会においてそれに対する意見が決定され、そこに付された「外部提供基準表」のうち刑事訴訟法第197条も記載されている。しかしそれとは別に、川崎市長は審議会に対し、同年1月17日付けの公文書（60川市区第621号）で「刑事訴訟法第197条第2項の捜査に係る回答することの可否について」意見を求めており、その際の添付書類としては、「資料3 昭和58年9月1日付法務省管登第1670号通達別冊1 外国人登録事務取扱要領（抄）の写し」及び「資料4 昭和60年5月14日付法務省管登第876号通達（抄）の写し」が伴わしめられていたことが記載されている。そして、昭和61年2月8日付け第2回審議会の川崎市長あて意見申述書では、「刑事訴訟法第197

条第2項の規定に基づく捜査上の照会については、現行法制上回答を留保する余地はほとんど残されていないと解されますので、回答することは、やむを得ないものと考えます。」と記されている。

かくして一見するところでは、審議会上記意見申述は、刑事訴訟法第197条第2項に基づく犯罪捜査照会に対する市からの回答の可否を一般的に審議し答申したのにとどまるように見える。そして当該議題を議した昭和61年1月18日第1回、同年2月8日第2回の審議会の会議内容は、いずれも非公開とされているのであるが、まさに当時の本市において、外国人登録上の指紋押なつ拒否者の刑事手続的処遇が大きく問題になっていたのは公知の事実であり、市長から審議会への上記意見依頼に際し外国人登録事務取扱関係の資料が添付されていた事実、更に指紋押なつ拒否を唱える人々から特に審議会に対する要望書が出された旨報ぜられていること、などにかんがみると、審議会上記意見申述には具体的に指紋押なつ拒否者に関する捜査照会に対する回答を含めて是とする趣旨が含まれていたと解されるのである。

もっとも、審議会上記意見申述書の表現が、刑事訴訟法第197条第2号に基づく捜査照会に対する市の回答を今後すべて是としているかのように読めることに対しては、当審査会は、今回の審議会審議の実質的条件にかんがみて、次のように本件意見申述書の主旨を理解することが相当であると考え。すなわち、審議会の意見申述は、捜査照会に回答しない場合に強制捜査の行われる高い可能性が認められるような犯罪捜査事件を想定して回答を「やむを得ないもの」としたのが、その主旨と理解される。そしてこの点、現行の外国人登録法に基づく指紋押なつの拒否に対する捜査当局の動向、及び指紋不押なつ罪が市庁舎窓口で成立する形をとるという特殊性にもかんがみると、市の不回答が強制捜査を招く蓋然性が認められるような場合に当たると見られる（現にその後、昭和61年12月10日に東大阪市に対する警察の捜査・押収措置が行われた）。この場合に当該犯罪について市が積極的に告発しようとしないうことと、市庁舎内での捜査令状の執行を避けるために捜査照会に対し市がやむを得ず回答することとの間には段差があるものと認められる。

以上により、不服申立人が中止を請求している本件「捜査関係事項照会書に対する回答」については、個人情報保護運営審議会が条例第10条第2項に基づく意見申述において、典型的・実質的審議のうえ、それを「やむを得ない」と認めたものであり、したがってそれが実際に行われるとしても条例上合法な手続を経ていると解されるので、本件中止請求は理由がないことになる。

- (4) なお、不服申立人の側は、そもそも外国人登録法における指紋押なつの義務付け及びその罰則を、日本国憲法及び国際人権規約に違反するものであると唱えている。そ

れに関しては、本件に関連する閲覧等請求拒否不服事件に対する答申にも述べたとおり、本審査会は、法律上の行政不服審査の裁決機関ではなく、審査庁である市長又は実施機関の諮問に応じて第三者的審査の結果を答申する附属機関であるから、法律の憲法・条約との適合性につき独自の法解釈を有権的に行う法的立場を有していないと言わなければならないのである。