

広島県情報公開・個人情報保護審査会答申（諮問5（個）第9号）

第1 審査会の結論

令和4年11月29日付け広運免176号により自己情報開示決定された「広島県警察本部交通部運転免許課が保有する私の顔写真（履歴番号—0）（以下「本件対象情報」という。）」の利用停止請求につき、広島県警察本部長（以下「実施機関」という。）が行った利用停止をしない旨の決定は、不当であり、取り消すべきである。

第2 審査請求に至る過程

1 自己情報開示請求及び決定

審査請求人は、令和4年11月17日付けで、広島県個人情報の保護に関する法律施行条例（令和4年広島県条例第33号）附則第3条の規定によりなお従前の例によることとされた同条例による廃止前の広島県個人情報保護条例（平成16年広島県条例第53号。以下単に「条例」という。）第10条第1項の規定により、実施機関に対し、本件対象情報の自己情報開示請求を行った。これに対し、実施機関は、令和4年11月29日、本件対象情報について条例第11条第1項の規定により、自己情報開示決定を行い、審査請求人に通知した。

2 自己情報利用停止の請求

審査請求人は、令和5年1月20日、条例第30条第1項の規定により、実施機関に対し本件対象情報の自己情報利用停止請求（以下「本件請求」という。）を行った。

3 本件請求に対する決定

実施機関は、本件請求に対し、事実確認の調査及び利用停止決定等の判断に時間を要するため、条例第32条第2項の規定に基づき、令和5年2月20日付けで利用停止決定等の期間の延長を行い、条例第31条第2項の規定により、令和5年3月17日付けで、本件対象情報の自己情報不利用停止決定（以下「原処分」という。）を行い、令和5年5月22日付けで原処分を取り消し、本件対象情報の自己情報不利用停止決定（以下「本件処分」という。）を行い、同日付けで審査請求人に通知した。

4 審査請求

審査請求人は、令和5年7月25日付けで、本件処分を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号。以下「行審法」という。）第2条の規定により、広島県公安委員会（以下「諮問実施機関」という。）に対し審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

第3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

私の運転免許証用の顔写真（以下、「免許写真」といいます。）が、私の知らないうちに広島県警本部長から〇〇税務署長へ提供され、更に〇〇税務署長はその私の免許写真を第三者に示す方法で、いわゆる首実検に利用して関係人から供述を得、供述を基に〇〇税務署調査担当者が作成した「質問応答記録書」に私の免許写真を添付することで、任意の課税調査の証拠としていることを知りました。

広島県警察本部における免許写真の利用目的は、「運転免許試験等の事務処理に対する理解と信頼を深め、適正な運転免許試験業務等を推進するため。」と定められている旨、「自己情報開示決定通知書」に記載があります。

私の個人情報である免許写真の利用目的とは大きく外れているのは明らかです。〇〇税務署長から国税通則法に基づく交付依頼の事実があったにせよ、私の免許写真を、何らの使用制限も加えないまま提供し、現実に第三者たる私の肖像権やプライバシー権等の人権を不当に侵害した広島県警本部長の行為は、広島県個人情報保護条例第六条に違反していることから、令和5年1月20日付で行った同条例第二十九条（原文ママ）に規定される「自己情報利用停止請求」を行い、私の個人情報たる免許写真の目的外利用を停止し、〇〇税務署及び〇〇税務署から更に外部に流出した先からも回収するように求めました。

しかしながら、広島県警本部長から、令和5年5月22日付広運免第88号「自己情報不利用停止決定通知書」によって利用停止しないことを決定した旨の通知があったので、広島県警本部長はこの決定を取消し、私の個人情報たる免許写真の目的外利用を停止し、〇〇税務署及び〇〇税務署から更に外部に流出した先からの回収措置を早急を実施する旨の、広島県公安委員会の裁決を求めます。

2 審査請求の理由

広島県公安委員会において審査をお願いしたい具体的な事項（争点）は次の二点です。

第一点目は、免許写真を〇〇税務署長に提供する際、及び自己情報不利用停止決定を行う際の広島県警本部長の審査はそれぞれ十分に尽くされ、決定事項の法的根拠とその解釈の妥当性は明確にされているかどうかです。

広島県警本部長は「自己情報不利用停止決定通知書」における「利用停止をしない理由」について、免許写真の〇〇税務署長への提供は、国税通則法第七十四条の十二第1項に基づく交付依頼があったことのみを根拠として、広島県個人情報保護条例第六条第1項ただし書き第六号（原文ママ）に該当する旨の判断をされていますが、国税通則法第七十四条の十二第1項は、（相手方に対して）「協力を求めることができる。」という規定にとどまっており、提供依頼を受けた側、つまり広島県警本部長の個人情報保護の責任や提供の制限を無条件で解除するものではないことは明らかです。

同条例第六条第1項ただし書き第六号（原文ママ）は、保有個人情報を国等に提供する場合にあっても、①相当な理由があると認めて②それぞれの事務の目的に必要な範囲内において、利用し、又は提供するときという制限を設けていますから、免許写真の提供が条例の定める制限に抵触しないと判断するには、通則法に基づく交付依頼があったこと以外に広島県警察本部長が主観的に「免許写真の提供には相当な理由がある」と認めた事実が必要です。

そして、相当な理由の有無の判断には、その基礎となる事実関係の把握が不可欠であるのは言うまでもありません。広島県警本部長は、どのような事実関係を把握し、どのような審査を実施し、法的に相当な理由は何であると結論付けたのでしょうか。

ただし書き第六号（原文ママ）の「相当な理由」の程度については明確に規定されていませんが、ただし書きの他の号の例示、例えば同四号「人の生命、身体又は財産の保護のために緊急かつやむを得ない必要がある」とか、同第七号「犯罪の予防、鎮圧又は捜査、被疑者の逮捕、…その他公共の安全と秩序の維持を目的として…提供する場合で、提供することについて特別の理由があると認めて…」などとの重要性、緊急性での均衡を考えると、今回の私の免許写真は余りにも安易に流出したものと怒りが込み上げてきます。個人情報の目的外利用と実施機関以外への提供は原則、禁じられてい

るのであって、例外は極めて限定的であるべきです。

「自己情報不利用停止決定通知書」は、この点には全く触れていません。決定に当たっての審査が十分に行われず、判断の妥当性が欠如しているとか思えません。広島県警本部長の決定には法的な根拠がなく、広島県個人情報保護条例に違反しています。

広島県警察本部長が、「〇〇の法人税等調査に必要がある」という〇〇税務署長の提供を求める理由のみでこれに応じ、この行為には法的に非はなく、今後も税務署の任意の課税調査であっても、この程度の理由で税務署に、利用目的を大きく逸脱した免許写真の提供を続けるというのであれば、免許写真の撮影前に本人への説明と同意を必要とする制度の導入を検討しなければならないと思います。このままでは、県民の運転免許試験等の事務処理に対する理解と信頼を大きく損なうだけにとどまらず、広島県警察組織、広島県の行政全体への信頼を失うことになりかねません。

その他、私自身が広島県警本部長の行為によって権利利益を不当に侵害されたのは前に述べたとおりであり、広島県警本部長は同条例第六条第2項に違反していますし、同条例第六条第3項違反の疑いがあるのは当然です。

争点の第二点目は、〇〇税務署長への私の免許写真が提供された際の手続きの瑕疵の有無、不正、不法流出の有無です。

事案は、犯罪捜査とは異なる税務署の任意の課税調査です。税務署が国税通則法に基づく交付依頼を行ったにせよ、警察組織がそんなに易々と免許写真を提供（交付）するとは思えません。何故なら、今回のような事態になりかねないからです。

利用停止請求を行ったのが、令和5年1月20日です。

それから1か月後、令和5年2月20日に決定期間延長通知があり、理由は「事実確認の調査及び利用停止決定等の判断に時間を要し、期間内に利用停止決定等を行うことが困難であるため。」となっております。

更にそれから1か月後、令和5年3月17日にやっと請求を棄却する内容の通知がありましたが、通知書の文言に誤りがあったとし、最終の決定通知書が届いたのは、請求から4か月後の令和5年5月22日です。

文言の誤りの訂正は、こちらから誤りを指摘してからのことでしたから別にしても、利用停止請求を行ってから実質的な決定までに2か月間も要し、更には、決定期間を延長する理由に「事実確認の調査」が入っていることに、疑いを差し挟まざるをえません。

広島県警本部内では、国税通則法に基づく免許写真の交付依頼を受理し、部内で提供の可否を判断し、その判断によって免許写真を出力し、出力した免許写真を〇〇税務署に送付する、という一連の手続きが行われたであろうと容易に想定できますが、個人情報为例外的に外部に提供するには、組織として、その提供の可否についての審査過程等を含めて、詳細な事実関係を記録した書類（いわゆる決裁書類）が残されているはずですが。

しかるに、2か月間もの決定期間を要するとは、免許写真の提供の際にはその法的検討は行っていなかったのか。利用停止決定等の判断をするに当たって、今更「事実確認の調査」から始めなければならないのか。提供時には、本当に正常、正当、合法的な手続きがなされ、適正な判断の下で〇〇税務署に免許写真が提供されたのか、極めて疑わしい限りです。

警察内部での正当な手続きを経る前に、免許写真が〇〇税務署に流出した事実があれば、これは不法行為です。

〇〇税務署が広島県警本部長から入手した免許写真を第三者に開示したのは令和3年1月25日が最初です。この日を基準に、〇〇税務署長が免許写真を警察に提供依頼した文書日付、その送付記録、警察部内でその依頼文書を収受した日付印、依頼に対して協議を行った記録（決裁文書）日付、提供した免許写真の出力端末、出力日時、出力担当者、〇〇税務署への送付記録（送付書の日付）、送付事実（郵便発送事績（原文ママ））、〇〇税務署が受領したことの確認事績（原文ママ）（配達記録）等をたどれば、その判断は可能ではないでしょうか。

広島県公安委員会に、是非ともその事実確認をお願いするところです。

第4 実施機関の説明要旨

諮問実施機関が、当審査会に提出した実施機関の弁明書で説明する本件処分を行った理由は、おおむね次のとおりである。

1 保有個人情報の提供について

本件保有個人情報については、特定税務署長から国税通則法（昭和37年号外法律第66号）第74条の12第1項に基づく提供依頼を受けて同税務署へ提供している（以下「本件提供」という。）。
なお、当該提供については、条例第6条第1項第6号に該当し、かつ、同条第2項に該当しないものと認めて行っているものとなる。

2 処分の根拠規程に対する本件の当てはめ

(ア) 条例第6条第1項及び第2項該当性

〇〇税務署は、国の機関であり、同署が国税に関する調査において本件保有個人情報を利用することは、その事務の範囲内のものであり、当該調査事務を効率的かつ迅速な処理に資することとなるとの相当な理由も認められる。

そして、本件保有個人情報の提供により本件保有個人情報の本人が同署に本人特定されることをもって、当該本人及び第三者の権利利益を不当に侵害するものとは認められない。

(イ) 条例第31条第2項該当性

前(ア)のとおり、本件提供については、条例第6条第1項に基づき行っており、同条第2項にも該当しないため、審査請求人が行った本件利用停止請求には理由がないことから、本件保有個人情報を利用停止しないことを決定した。

第5 審査会の判断

1 本件対象情報について

本件対象情報は、運転免許証に記載されている審査請求人の顔写真である。諮問実施機関の説明によると、運転免許証の顔写真は、運転免許の新規取得時、更新時、再交付時等に、運転免許センターでの撮影又は申請書に貼付される申請用写真により実施機関が取得しているものであり、道路交通法（昭和35年法律第105号）第92条により、運転免許は、運転免許証を交付して行うこととされ、運転免許証の様式は、道路交通法施行規則（昭和35年総理府令第60号）別記様式第14（第19号関係）に定められているとおり、顔写真を表示することとされているとのことであつた。

そうすると、実施機関は本件対象情報を適法に取得しているといえる。

審査請求人は、本件対象情報を特定税務署へ提供したことは違法であるとして、本件対象情報の提供の停止及び回収を求めているのに対し、諮問実施機関は利用停止しないこととした本件処分を妥当としているので、以下、本件対象情報の利用停止（提供の停止）の要否について検討する。

2 利用停止請求について

条例第29条第1項は、「何人も、自己に関する保有個人情報が次の各号のいずれかに該当すると思料するときは、当該保有個人情報を保有する実施機関

に対し、当該各号に定める措置を請求することができる。」とし、同項第1号では、「当該保有個人情報保有する実施機関により適法に取得されたものでないとき、第5条第2項若しくは第3項の規定に違反して収集されたものであるとき、又は第6条第1項及び第2項の規定に違反して利用されているとき」には、「当該保有個人情報の利用の停止又は消去」を請求することができることを定めている。

3 利用停止の要否について

実施機関は、本件対象情報に記録された保有個人情報の実施機関以外への提供は条例第6条第1項第6号に該当し、かつ、同条第2項に該当しないものとして、利用停止をしないことを決定し、審査請求人はその内容が妥当ではないなどと主張しているため、本件対象情報の提供がこれらの条項に違反しているかどうか争点となる。

そこで、条例第6条第1項第6号及び同条第2項該当性について検討する。

(1) 条例第6条第1項第6号及び同条第2項について

条例第6条は、個人情報が適正に収集された場合であっても、その利用や提供の仕方によっては、個人の権利利益を侵害するおそれがあることから、原則として、個人情報を取り扱う事務の目的以外には自ら利用したり、当該実施機関以外のものに提供してはならないことを実施機関に義務付けるとともに、一定の場合には例外的にそれができる旨規定している。

さらに、条例第6条第1項第6号は、実施機関、国、独立行政法人等、他の地方公共団体又は地方独立行政法人は、行政サービスの向上などを図る観点から、保有個人情報を同一実施機関内で目的外に利用し、あるいは、他の実施機関等からの提供を受けて利用する場合があります、このため「相当な理由」がある場合には、例外的に公的機関相互間の目的外利用又は外部提供を認めることとしている。

また、条例第6条第2項は、同条第1項ただし書の規定により、実施機関の保有個人情報を目的外に利用し、又は外部に提供する場合であっても、当該保有個人情報の本人や第三者の権利利益を不当に侵害してはならない旨規定している。

(2) 本件提供に関する起案文書について

当審査会において、本件提供に際し、当時、実施機関において本件提供を行うこととした判断理由を確認するため、実施機関に対し、本件対象情報を

税務署へ提供することと判断した起案文書（以下「本件提供判断に係る起案文書」という。）の提出を求めたところ、令和6年2月20日に廃棄しているとのことであった。

この点について諮問実施機関に対して説明を求めたところ、本件提供判断に係る起案文書については、本件提供に関する照会及び回答の該当部分のコピーを自己情報利用停止関係の文書ファイルに参考資料として保管し、原本は、係属中の審査請求等の手続上の行為をするために必要な文書に当たらないと実施機関は判断したことから、保存年限3年間として、保存期限が満了した他文書とともに廃棄に係る決裁を行い、定められた廃棄の手続を行った上で廃棄したとのことであった。

そこで、当審査会において、広島県警察における文書等の取扱いに関する訓令（以下「訓令」という。）を確認したところ「現に係属している審査請求等における手続上の行為をするために必要とされるもの」については、「当該審査請求等に対する裁決等の翌日から起算して1年間」保存する旨定められていた。

本件審査請求は、審査請求の理由や趣旨を踏まえると、免許証の顔写真を特定の税務署へ提供したことの妥当性及び提供に当たっての手続について争われたものである。そうすると、本件提供判断に係る起案文書は、「現に係属している審査請求等における手続上の行為をするために必要とされるもの」であると考えられることから、本件提供判断に係る起案文書は本件審査請求の手続のために本来保存しておかなければならないものであったと考えられる。

行審法は、行政庁の違法又は不当な処分に関し、国民が簡易迅速かつ公正な手続の下で広く行政庁に対する不服申立てをすることができるための制度を定めることにより、国民の権利利益の救済を図るとともに、行政の適正な運営を確保することを目的としているから、本件提供判断に係る起案文書を廃棄したことは、行審法の目的にもとるものというほかない。

当審査会において本件提供判断に係る起案文書を確認することはできないが、本件提供判断に係る起案文書の一部の写し（以下「起案文書の一部」という。）については保存されていたため、確認したところ、起案文書の一部には、特定の税務署へ本件対象情報を提供することとした理由や決裁欄は確認できなかった。しかしながら、起案文書の一部である、特定の税務署へ本件対象情報を提供する旨の回答文書の中には、公印の押印承認欄があ

り、押印承認欄には押印がされていた。

このことから、提供理由の記載は確認できないものの、特定の税務署へ本件対象情報を提供すること自体については、組織的に判断されたものであると推認される。

(3) 本件処分について

上記(2)を踏まえ、当審査会において、本件提供以外の事案で、実施機関が条例適用下で外部へ個人情報を提供した際の起案文書を確認したところ、当該起案文書には外部へ提供するか否かの判断理由が記載されていなかった。

そこで、実施機関において個人情報を外部へ提供するか否かの判断に係る統一的な運用や整理が記載された文書の有無について、諮問実施機関に確認したところ、そのような運用や整理が記載された文書はないとのことであった。

そうすると、本件提供に当たって、実施機関が条例第6条第1項第6号に該当し、かつ同条第2項に該当しない旨の判断を行った理由を本件提供判断に係る起案文書に記載していたとは推認し難い。

また、法人税調査という法人を対象にした調査のために、運転免許証の顔写真を実施機関以外のものに提供することについては、慎重に判断すべきと認められるところ、この点について諮問実施機関に確認したところ、実施機関においては、官公庁からの法令に基づく照会が提供先の事務の性質から見て不自然な照会については、提供先に対して提供の趣旨や理由を確認しているが、本件提供に関しては不自然な照会ではないと判断したことから、提供先に対して提供の趣旨や理由は確認していないとのことであった。

実施機関は弁明書において、本件提供は条例第6条第1項第6号に該当し、かつ同条第2項に該当しないとして、本件対象情報を特定の税務署に提供した旨説明する。

しかしながら、これらの事情を踏まえると、本件提供判断に係る起案文書を実施機関が廃棄したことにより当審査会において本件提供の適否に係る検討事実を確認できないこともあり、本件提供に当たって、実施機関が条例第6条第1項第6号の「相当な理由」等の該当性及び同条第2項該当性について十分に検討した上で本件提供を行ったとは認め難く、本件提供は不当であると言わざるを得ない。

よって、本件提供は不当であるから、本件提供を前提とした本件処分は不当であると言わざるを得ず、取り消されるべきである。

4 審査請求人のその他の主張

審査請求人はその他種々主張するが、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

5 結論

よって、当審査会は、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

6 付言

本件審査請求は、運転免許証の顔写真を実施機関以外のものに提供したこととの是非について争われたものであるにもかかわらず、本件提供判断に係る起案文書は、現に係属している審査請求等における手続上の行為をするために必要とされるものには該当しないとして、実施機関は本件審査請求の係属中に保存年限満了により廃棄したとのことであった。本来、現に係属している審査請求等における手続上の行為をするために必要とされるものは、行審法の目的（第1条）からして、保存しておかなければならず、実施機関の文書管理が適切さを欠いた事例に当たると言わざるを得ず、極めて遺憾な事態である。

審査会としては、実施機関においては、係属中の審査請求等の手続上の行為をするために必要な文書として保存されていなければならないものを誤って廃棄することのないよう、行審法の目的を踏まえ、今後の適正な文書管理の徹底を求めるものである。

また、実施機関においては、実施機関以外のものに保有個人情報を提供するにあたって、適切かつ慎重な判断を行うことが強く望まれる。

第6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、別記のとおりである。

別記

審査会の処理経過

年月日	処理内容
令和6年1月10日	・ 諮問を受けた。
令和6年12月26日 (令和6年度第9回第2部会)	・ 諮問の審議を行った。
令和7年1月30日 (令和6年度第10回第2部会)	・ 諮問の審議を行った。
令和7年2月27日 (令和6年度第11回第2部会)	・ 諮問の審議を行った。
令和7年3月21日 (令和6年度第12回第2部会)	・ 諮問の審議を行った。

参考

答申に関与した委員（五十音順）

【第2部会】

岩本 瑞穂	弁護士
門脇 美恵	広島修道大学教授
西條 潤 (部会長)	近畿大学准教授