

消防行政における情報公開および個人情報保護

— 情報開示請求に係る事案の考察 —

村上英明*

はじめに

1. 火災調査報告書に係る情報の個人識別情報該当性が争点となった事例
 2. 立入検査報告書に係る情報の事務事業情報該当性が争点となった事例
 3. 救急搬送記録に係る情報の弁護士会照会への回答が争点となった事例
- おわりにかえて

はじめに

消防行政は、「火災の予防・鎮圧および火災からの国民の生命・身体・財産の保護」および「災害等による傷病者の搬送」(消防法1条)を目的とする消防機関の活動であるが、これらの活動において作成・収集する情報の中には、将来の災害防止のために国民に公表することが必要な情報がある一方、災害や傷病等に係る通常他人に知られたくない程度の高い被災者のプライバシー情報が多く含まれていることから、情報公開および情報提供に際しては、当該情報の開示の可否について慎重かつ厳正な検討が求められる。このため、消防庁は、災害発生時において消防職員がマスコミの取材に対応する際の留

*福岡大学法科大学院教授

意事項について、以下の通知を発している。

「消防機関による適切な報道対応体制について（通知）」¹

1 報道対応体制の確立

各消防本部は、報道機関からの取材に対し、消防職員が個人として対応することなく、組織として対応する体制を平素から整備しておくこと。

2 災害発生時の対応

(1) 報道発表

多くの負傷者が発生する事故などについて、社会からの関心の高い事案については、事実を早急に取りまとめ、消防本部の発表として正確な内容を迅速に報道発表すること。

(2) 対応窓口の明確化

報道機関からの取材に対しては、対応窓口を明確にして対応すること。

(3) 留意事項

報道発表の際には、捜査情報、個人情報、プライバシー、被災者家族の心情に十分配慮すること。

3 職員教養の実施

(1) 各消防本部は、守秘義務規定の趣旨・内容を徹底するとともに、プライバシーや個人情報等の取扱について職員に教養を行うこと。

(2) 職員が休日等の職場を離れている場合であっても、また、その職を退いた後も守秘義務がある等の留意事項についても教養すること。

さらに消防庁は、上記の留意事項を徹底するために、全国の消防学校において、報道対応に関する教育を強化すべく、とりわけ情報公開制度と個人情報

¹ 各都道府県消防防災主管部長、東京消防庁・各指定都市消防長宛平成17年3月17日消防庁消防課長通知（消防消第66号）。

報保護制度についての講義課目を設けるよう、以下の通知を発している。

「消防機関による適切な報道対応に関する教育について（依頼）」²

各消防学校においては、以下のとおり、報道対応に関する教育を強化すること。

1 報道対応に関する教育を強化すべき教科目及び分類指標

教育訓練の種類	種別	教科目	分類指標	主眼とすべき教育内容
幹部教育	初級幹部科	人事業務管理	情報公開と個人情報保護	個人情報保護制度
	中級幹部科	人事業務管理	情報公開と個人情報保護	個人情報保護制度
		現場指揮	災害現場の指揮	災害現場広報要領
	上級幹部科	業務管理	情報政策	情報公開と個人情報保護
		事例研究	実務研究課題討議	報道対応事例

* 以下、「専科教育」、「初任教育」（略）

2 講師

各消防学校の教官、各消防本部の広報担当者又は外部講師

3 教育内容

「消防機関による適切な報道対応体制について」（平成17年3月17日付け消防消第66号消防庁消防課長通知）の内容を踏まえたものとする。

本稿においては、消防行政に係る情報開示請求において問題となった事例の中から、(1) 火災調査報告書に係る情報の個人識別情報該当性、(2) 立入検査報告書に係る情報の事務事業情報該当性、(3) 救急搬送記録に係る情報の弁護士会照会への回答が、各々争点となった3事例を取り上げ、消防行政における情報政策のあり方について検討する。

² 都道府県消防防災主管部長、（消防学校設置市）消防長宛平成18年6月15日消防庁消防・救急課長依頼（消防消第82号）。

1 火災調査報告書に係る情報の個人識別情報該当性が争点となった事例

1. 火災調査の意義

消防法31条は、「消防長又は消防署長は、消火活動をなすとともに火災の原因並びに消火のために受けた損害の調査に着手しなければならない。」と、消防機関による火災の調査義務について規定している。この火災の調査は、火災の原因を究明し、火災および消火のために受けた損害の範囲や実態などを明らかにすることにより、当該火災による教訓をその後の火災予防上の安全対策に係る技術基準や消防活動戦術の見直し等に反映していく上で、さらに、平素の立入検査その他予防上の指導を通じて、その調査の結果を直接所管行政の遂行に利用する上でも、不可欠なものである³。火災の調査の内容は、「火災の原因の調査」（原因調査）と「火災および消火のために受けた損害の調査」（損害調査）とに分けられ、「原因調査」は、単に発火源、経過、着火物、出火箇所等の出火原因にとどまらず、燃焼現象が火災の規模に達するに至った一連の要因、火災発生後、拡大又は延焼により損害を大きくした要因、死傷者の発生の要因など、火災がいかにして発生し、拡大し、損害を生ぜしめたかについての諸要因の調査であり、他方、「損害調査」は、火災という燃焼現象そのものおよびこれからの避難等により受けた人的物的損害、また火災における消防隊および関係者による消火行為に付随して生ずる人的物的損害に関する調査である⁴。消防機関は、この火災の調査を行うために、関係のある者に対する質問権（消防法32条）、火災により破損され又は破壊された財産の調査権（同33条）、関係者に対する資料提出命令・報告徴収権並びに関係のある場所への立入検査権（同34条）などの権限が認められてい

³ 消防基本法制研究会（編著）『逐条解説 消防法（第5版）』（以下、『消防法』と略する。）第31条「趣旨」。

⁴ 『消防法』第31条「解釈」三。

る。そして、こうした調査の結果判明した事実等については、「火災調査報告書」を作成することとされ、その報告書には、「実況見分調書」、「質問調書」、「火災原因判定書」、「火災損害調査書」などの書類を添付しなければならないとされている⁵。この火災調査報告書については、特に、類焼被害建物の所有者等から損害賠償請求のための情報収集の一環として、情報公開条例に基づく開示請求が行われることが多く、以下の事例もその一例である。

2. 本件事案における事実関係

(1) 本件事案の概要

X（原告）は、横浜市内で発生した火災（以下、「本件火災」という。）で全焼した火元の家屋の近隣の類焼被害者の子であり、「横浜市公文書の公開等に関する条例」⁶（以下、「本件条例」という。）に基づき、市が自治省消防庁への報告のために作成した火災報告書（以下、「本件文書1」という。）のほか、火災調査に基づく火災原因や損害結果等を記載した火災調査報告書、火災原因認定書、火災状況見分書、実況見分書、質問調書等（以下、「本件文書2」という。）の公開請求を行ったところ、Y（被告＝横浜市長）は、条例9条1項1号が規定する非公開事由（「個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、特定の個人が識別され、又は識別され得るもの」）を理由として、本件文書の一部を非公開とする一部公開決定（以下、「本件決定」という。）を行ったため、Yに対する異議申

⁵ 例えば、「糸島市消防本部火災調査に関する規程」67条、「伊万里・有田消防組合火災調査規程」26条。「火災調査報告書」に添付する書類は、各消防本部の「火災調査規程」により規定されていることから、必ずしも同一ではないが、本件において情報開示請求の対象となった情報と同様、概ね、「実況見分調書」、「質問調書」、「火災原因判定書」、「火災損害額算定関係書類」については共通している。

⁶ 平成12年7月1日施行の改正条例により、現在の名称は、「横浜市の保有する情報の公開に関する条例」となっている。

立てを経て、本件決定の取り消し等を求めて出訴した⁷。

(2)本件決定に係る本件条例の関係規定

本件条例9条1項は、次のような情報が記録されている公文書は公開しないことができると規定している。

(第1号) 個人に関する情報(事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。)であって、特定の個人が識別され、又は識別され得るもの(法令又は条例(以下、「法令等」という。)の規定により行われた許可、免許、届出その他これらに相当する行為に際して作成し、又は取得した情報であって、公開することが公益上特に必要と認められるものを除く。)

(第6号) 市又は国等が行う監査、検査、契約、交渉、争訟、試験、職員の身分取扱いその他の事務事業に関する情報であって、公開することにより、当該事務事業の目的が損なわれると認められるもの、特定のものに明らかに利益若しくは不利益を与えると認められるもの、関係当事者間の信頼関係が損なわれると認められるもの又は当該事務事業若しくは将来の同種の事務事業の公正若しくは円滑な執行に著しい支障が生ずると認められるもの

(3)本件文書の内容

「本件文書1」は、本件火災に関して、横浜市が神奈川県を通じて自治省消防庁に報告した「火災報告」(消防組織法22条に基づき、都道府県又は市町村が、消防庁長官に対して行うこととされている消防統計及び消防情報に関する報告のための文書)であり、1枚の表の中に本件火災に関する諸々の情報が記載されている。

「本件文書2」は、本件火災につき、消防法の規定に基づく調査の結果得られた火災原因及び損害結果を集約した書類であり、①火災調査報告書(本件火災の出火日時、場所、り災程度及び出火原因等の当該報告に係る火災の

⁷ 横浜地判平成10年10月28日判例タイムズ1066号230頁。

概要を総括して記録したもので、各書類の導入部を形成するもの)、②火災原因認定書(火災状況見分書、実況見分調書及び質問調書などの各種資料に基づき出火原因や延焼拡大原因等について認定したもの)、③火災状況見分書(消防隊の火災現場到着時における火災現場の状況全般を記載したもの)、④実況見分調書(火災鎮火後の実況見分により、火災現場における物の存在及び状況等を文字、図面及び写真等によって記載したもの)、⑤質問調書(本件火災に関係のある者に対して質問し、その者から任意に得た供述を記載したもの)、⑥火災損害額算定関係書類(り災した物の減価償却又は損耗度を考慮して算出した損害額を記載したもの)で構成されている。

(4)被告の主張

①本件条例9条1項1号該当性

本件決定に係る非公開部分は、本件条例9条1項1号が非公開事由として規定する「個人に関する情報であって、特定の個人が識別され、又は識別され得るもの」に該当する。本件条例9条1項1号の後半のかっこ書きの部分は、個人に関する情報から、「法令又は条例の規定により行われた許可、免許、届出その他これらに相当する行為に際して作成し、又は取得した情報であって、公開することが公益上特に必要と認められるものを除く。」と定められているが、本件各文書は、火災報告取扱要領又は火災等調査規程に基づいて作成され自治省消防庁又は消防局長宛に報告された書類であり、かっこ書き記載の情報に該当しないことは明らかである。

②本件条例9条1項6号該当性

火災の原因究明においては、関係者しか知り得ない出火前における機器の設置位置及び日常の使用方法などの供述を得ることが不可欠である。そして、多くの場合は、公表しないことを条件に、任意に関係者から回答を得、任意に立入りを行う方法でこれを実施している。本件各非公開情報の中にも、公表しないことを条件に得た情報があり、これらは、本件条例9条1項6号の

「公開することにより当事者間の信頼関係が損なわれると認められるもの」、
「公開することにより当該事務事業若しくは将来の同種の事務事業の公正若しくは円滑な執行に著しい支障が生ずると認められるもの」に該当する。

(5)原告の反論

①公にすることが慣行となっていて公表しても社会通念上個人のプライバシーを侵害するおそれのない情報等については、本件条例はその公開を禁止する趣旨ではない。現在、消防年鑑では、焼損床面積1000平方メートル以上又は死者3名以上若しくは負傷者10名以上の火災に関しては、出火場所の町名、番地等が掲載されている。以上のような諸点に照らすと、本件各非公開情報は、従来から公開を予定されていた情報と同種のものであり、公開されるべきである。

②出火原因の判定等は総合的になされるべきであり、本件各文書については部分公開で混乱と誤解を招いている。また、他の事例と対比すると、本件における公開の基準は恣意的かつ不明確である。

3. 判旨(1) (個人識別情報該当性の判断における基準)

本件の審理において、裁判所は、本件決定によって非公開とされた情報は、いずれも本件条例9条1項1号が非公開事由として規定する個人識別情報に該当し、本件決定に違法はないとして、原告の請求を棄却したが、判決の中で、特に、個人識別情報該当性の判断に際しての基準を提示した点に特徴がある。

(1)非公開とする場合の基準

本判決によれば、本件条例は、公文書の開示請求権を規定しているところ、そのような請求権は本件条例によって創設的に認められたというべきであり、憲法21条等の規定があるといっても、それにより本件条例のような制度及び規定なしに当然に公文書の開示を導くことができるということではない。し

たがって、いかなる公文書ないし情報を公開すべきかは、本件条例自体の各規定を解釈して判断すべきであるとして、本件条例の制定の目的は、市民の市政に対する監視を十全ならしめること及び市民生活の利便の向上を図ることにあること、さらに公文書の公開を求める市民の権利を尊重するとともに、個人に関する情報がみだりに公開されることのないよう十分配慮すべきであるとの解釈基準を示している。

確かに、情報公開請求権の憲法上の根拠とされる知る権利は、表現の自由を保障する憲法21条により派生的に保障されると解されているが、同条は、情報公開請求権を具体的権利として国民に認めているとまではいえず、情報公開請求権は、地方自治体等が、その具体的範囲や行使方法等について定めた条例等を制定することにより、初めて、実定法上の根拠が与えられたものというべきである。したがって、情報公開請求に対して、公開の可否や範囲の判断は、当該条例の趣旨・目的を踏まえながら、各条項の文言に即して、合理的かつ客観的な見地から行われるべきである。

(2) 「個人に関する情報」の意義

本判決によれば、本件条例9条1項1号は、同項柱書きの情報の一つとして、個人に関する情報であることと定めているところ、非公開とすることのできる情報にそれ以上の明示的な限定を付してもいないので、「個人に関する情報」とは、単に個人に関する情報であれば足り、思想、宗教、職業等個人の人格の核心に関わる情報ないしこれと同視しうる程度に重要な情報であるという必要はないと解されるとされる。

各地方自治体が制定する情報公開条例において、非公開事由としての個人情報⁸の定義づけについては、「プライバシー型」を採用する一部の条例⁹を除いて、次のような「個人識別型」を採用する条例が一般的であり、本件条例もこの類型に属する。

「個人に関する情報（略）であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）。又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの。ただし、次に掲げる情報を除く。

- ア 法令（条例を含む）の規定により、何人でも閲覧することができる情報
- イ 公にすることを目的として作成され、若しくは取得され、又は公にすることが予定されている情報
- ウ 人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報
- エ 公務員（略）の職務の遂行に係る情報（当該公務員の職及び氏名を含む。）であって、他の各号に該当しないもの⁹

本判決が述べるように、公開の可否等については、当該条例等の条項の文言に即して判断されるべきところ、本件条例のような「個人識別型」においては、「特定の個人を識別することができる」こと以外に、例えば、「特に他人に知られたくない情報」というように個人情報の範囲を限定していないことから、特定の個人を識別できる情報は、公務員の職務の遂行に係る情報等の例外を除いて、すべて非公開とすることができると解される。

(3)「識別」の意義

本判決は、「特定の個人が識別され、又は識別され得る情報」の意義につ

⁸ 例えば、「大阪府情報公開条例」9条は、「一 個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報（略）であって、特定の個人が識別され得るもの（略）のうち、一般に他人に知られたくないと思ふことが正当であると認められるもの」は、公開してはならないと規定する。

⁹ 「春日・大野城・那珂川消防組合情報公開条例」9条。

いて、「当該情報自体によって特定の個人が識別できる情報、又は識別できる可能性のある情報であることをいう点は当然であり」、「のみならず、それは、当該情報のみでは特定の個人を識別することはできなくても、当該公文書以外の他の情報（文書公開の請求をしている申請者本人が個人的に持っている情報を含む。）と組み合わせることにより特定の個人を識別することができる可能性のある情報も含まれるものと解される」とされる。

(4)個人識別情報を含む公文書公開の適否に関する判断指針

①個人識別情報とそうでない情報とを含む公文書の処理

本判決は、「個人識別情報とそうでない情報とを含む公文書の処理」について、「市民の公文書の公開を求める権利をできるだけ尊重する観点に立つのが相当であり」、本件条例も、「公開しないことのできる情報の部分を容易にかつ文書公開の請求の趣旨を損なわない程度に分離することができるときは、当該部分を除いて公文書を公開する（個人識別情報部分だけを塗りつぶして見えないようにするなどの方法によることとなる。）ものとされている。」と述べ、さらに、「ある情報 a が個人識別情報であるかどうかを判断する際には、当該情報 a だけではなく、それに他の情報 b を加えて判断するのが相当であると解されるが、その場合において、例えば、何をどうしたかという行為対象とか態様に関する情報であって誰がという主体に関する情報ではなく、主体に関する情報は他の情報 b から得るといえるときがある。このときには、情報 a によって情報の主体が識別されるということではなく、主体に関する情報は情報 b によって識別され得るわけであるが、このような場合においても、情報 a は個人識別情報に該当すると解するのが相当である。」と述べる。

②個人識別可能性が低い情報

文書公開の制度の主要な趣旨が市政の監視にあることからすると、当該公文書が市政の内容を明らかにするという性質のものではないか、そのような

性質の弱いものである場合には、非公開となる結果を解釈上制限しなければならないといった格別の要請はなく、当該文書が火災の報告書というような場合において、その中に個人識別の可能性の低い情報が含まれているときには、それを非公開にすることに支障はないというべきである。

③広く知られている個人情報の処理

当該文書が個人情報ではあるが事実上多くの人に知られている情報を含んでいる場合、この情報は、個人情報として保護する必要性は高くないので、原則に戻って公開するのが相当であると解される。

4. 判旨(2) (火災調査報告書等に係る情報の非公開情報該当性の判断)

以上のような個人識別該当性に関する基準に従って、本判決は、本文書の非公開箇所の妥当性について検討する。

(1) 「本件情報1」(「火災報告」)

「火災報告」の中で、非公開とした情報は、出火場所の番地、出火原因のうちの経過及び着火物、火元建物のり災前の建築面積及び延べ面積、火元建物の焼損面積、損害額合計並びに建物の損害状況のうちの建築物損害額及び取容物損害額についての情報である。

本判決は、「火災報告」は、火災報告取扱要領に基づいて、一火災ごとに、当該火災の発生した地域の属する市町村が都道府県を通じて自治省消防庁宛に行うこととされている報告書であり、要領は、消防組織法22条に基づき、消防庁長官が求める消防関係報告のうち火災に関する統計及び情報の形式等を定めたものであるという本件情報の性質から、本件情報は、市政の理解を得るための情報あるいはそのような情報を含む公文書という性質は弱いと解し、したがって、本件情報の中に含まれる個人に関する情報については、個人識別可能性があり得るといえる程度の場合のもとより、他の情報と組み合わせることにより個人を識別できる可能性があるという場合にも、個人識別情

報であるとして、これを非公開とすることは適法であるとの考え方を示した上で、個々の情報に関する個人情報該当性を判断する。

①「出火場所の番地」

それ自体火元となった者の住所を示すもので、性質上個人に関する情報であり、この情報と他の情報とを組み合わせることにより本件火災の火元となった者が識別され得ることは明らかであるから、個人識別情報に該当する。

②「火元建物の建築面積および延べ面積」

火元となった者個人の財産に関する情報であることから、個人に関する情報であり、本件火災の出火場所である住所の登記簿等の情報とを組み合わせることにより、当該面積を有する火元建物の所有者ないし占有者が誰であるかが判明する可能性がある。特に、原告は、本件火災の火元建物に隣接し類焼被害を被った建物所有者の子であり、隣接建物又はその近隣建物に居住していたから、原告にとっては、その既存の知識と火元建物の建築面積および延べ面積についての情報とを組み合わせることにより、当該面積を有する火元建物の所有者ないし占有者が誰であるかが判明する可能性があることから、個人識別情報に該当する。

③「火元建物の焼損面積」

本件文書の公開された部分を読めば、火元建物が全焼したことが分かるところ、全焼の場合は、建築面積ないし延べ面積と焼損面積とは一致することから、焼損面積が公開されると火元建物の建築面積ないし延べ面積が公開されたことになり、上記②で判示した理由から、火元建物の所有者が識別可能となることから、個人識別情報に該当する。

④「出火原因欄のうちの経過」

これは、発火源がどのような経過をたどって着火物に着火したかの過程についての情報であるが、出火原因に関する人の行動ないし態様に結びつき、関係者の過失の態様等にも影響する可能性があることから、個人に関する情

報に該当し、さらに、本件文書が本件火災は外部の者による放火ではないと断定していることから、この情報は、火元建物の占有者についての個人情報であると認定できるところ、原告は、火元付近の建物の占有者が誰であるかをある程度把握しうる立場にあるから、これらを総合すると、経過を含む出火に関与した者がある程度判明する可能性が生じることから、個人識別情報に該当する。

⑤「出火原因欄のうちの着火物」

これは、引火した物質についての情報であるが、本件文書においては、発火源についての情報を公開しているので、発火源に関する情報と着火物に関する情報を組み合わせることにより、引火の経緯についての情報すなわち火元建物の占有者の過失等の態様が推測できることになることから、個人に関する情報である。さらに、原告が有する火元付近の占有者に関する情報及び公開されている発火源に関する情報とこの情報とを組み合わせると、出火に関する経過に関わった出火者が明らかになる可能性があることから、個人識別情報に該当する。

⑥「損害額合計及び建物の損害状況欄のうちの建築物損害額及び収容物損害額」

これは、火元建物及び類焼建物の所有者及び占有者の財産に関する情報であり、個人情報に該当する。原告は、本件火災の火元建物の所有者ないし占有者についておおよそ見当をつけることができるから、建築物損害額及び収容物損害額が公開されると、火元建物及び類焼建物とをまとめて関係者が合計いくらの損害を被ったかが分かることとなることから、個人識別情報に該当する。また、この情報は、三世帯の被った損害額の合計額であるが、合計損害額からそれぞれの世帯が被った損害額がある程度推測できるし、金額の明示された情報の重要性をも考慮すると、個人識別情報に該当するというのが相当である。

(2)「本件情報2」は、火災調査に基づく火災原因及び損害結果等を記載した以下①から⑥までの書類であり、各々の書類において非公開とされた箇所の個人情報該当性について判断する。なお、「本件情報1」において個人情報該当性を判断した記載項目は省略する。

①火災調査報告書

火災調査報告書は、出火日時及び場所、火元区分並びに災程度及び原因等、当該報告に係る火災の概要を総括して記録したものである。

「出火場所の番地、火元建物の建築面積及び延べ面積、損害額並びに出火原因のうちの経過及び着火物」に関する情報は、前記(1)①②④から⑥で判示したように、個人識別情報に該当する。

「出火者等の氏名」は、個人識別情報に該当し、また、「出火者等の職業、年齢」については、出火者の個人情報に該当するとともに、原告が知っている近隣の人の職業やおおよその年齢を組み合わせることにより、本件火災の出火者が誰であるか識別する可能性が出てくるから、個人識別情報に該当する。

「類焼建物（二棟）の建て面積、延べ面積及び具体的な焼損面積」に関する情報は、類焼建物の所有者ないし占有者の財産に関する情報であるから、個人情報に該当し、さらに、類焼被害物件の一方の所有者は原告の父であるから、近隣居住者としての原告は、他の一棟の建物の所有者ないし占有者が誰であるかを識別することができるかと推認される。しかも、火災調査報告書には、類焼建物の一方は「木造コロニアル葺モルタル塗り二階建専用住宅」と、他方は「耐火二階建店舗併用住宅」と記載されていることから、原告にとっては当該面積で表される被害規模を有する類焼建物の所有者及び占有者が誰であるかが判明する可能性があることから、個人識別情報に該当する。

「火元区分欄の左側の上段の所有者等の区分」に関する情報は、火災調査報告書の書式の一部であり、所有者・占有者・管理者と定型な文字が印刷

され、該当箇所を○で囲むようになっているところ、原告のように火元付近の事情がある程度分かっている者からすると、その情報により火元建物の管理者、所有者及び占有者のいずれが出火者であるかが分かると、これに他の情報を組み合わせ、さらに出火者を具体的に絞り込む可能性が出てくることから、個人識別情報に該当する。

②火災原因認定書

火災原因認定書は、後述の火災状況見分書及び実況見分調書等の各種資料に基づいて検討及び考察を行い、その最終結論を記録したものである。

「火元建物の内部の状況」は、火元建物の所有者ないし占有者の財産に関する個人情報を含んでおり、これに原告の知っている他の情報を組み合わせると、火元の建物の所有者ないし占有者が誰で、その者が管理していた火元建物の内部の財産等の状況がどうであったかについての情報を識別することができる可能性があることから、個人識別情報に該当する。

「火元建物の占有者の供述」は、火元建物の占有者の人物、財産、行動及び生活習慣等に関する情報であり、放火かどうかを判断するための根拠に使われている個人情報であり、これに原告の有する情報を組み合わせると、この情報が誰のどのようなことに関する情報であるかを識別する可能性が生まれることから、個人識別情報に該当する。

「火元建物の占有者の供述を基に出火に至った経過について消防機関が考察した内容」は、火元建物の占有者の火災前の行動に関する情報を含んでいる個人情報であり、他の情報を組み合わせることにより、本件火災の火元建物の占有者が誰で、その者の行動がどうであり、それが出火と結びつくかどうかを識別することが可能であることから、個人識別情報に該当する。

「火災第一発見者の供述」は、第一発見者が本件火災の類焼建物の居住者であることから、他の情報とを組み合わせることにより、特定の個人としての発見者及びその供述内容が明らかとなる可能性が高いことから、個人識別

情報に該当する。

③火災状況見分書

火災状況見分書は、先着消防隊が、火災現場への出場から火災初期の見分までの状況を記録したものである。

「火元建物及び類焼建物の建物外周部の焼損状況の写真及び写真説明」は、火元建物及び類焼建物の所有者ないし占有者が本件火災によりいかなる被害を被ったかを示すものであるから個人情報であり、原告が付近居住者として本件火災について見聞きした知識とを組み合わせれば、被害内容が写真で明らかにされた火元建物及び類焼建物の所有者及び占有者を識別し得ることとなることから、個人識別情報に該当する。

「火災通報者の供述」は、火災通報者の本件火災の際の行動を示す供述であるから個人情報であり、この火災通報者は本件火災の類焼建物の居住者であると認められるところ、原告は類焼建物の居住者が誰であることを認識し得ることから、原告にとっては誰がどのように通報したかを識別し得ることから、個人識別情報に該当する。

「火元建物の状況」は、本件火災の消火活動中における火元建物の焼毀の状況を示すものであり、火元建物の所有者ないし占有者の個人情報であり、原告は本件火災の火元付近の状況がある程度知っているため、他の情報と組み合わせることにより、どこが火元で、その火元建物がどのように焼毀したかを認識し得ることから、個人識別情報に該当する。

④実況見分調書

実況見分調書は、本件火災鎮火後に、建物及び発火源ないし着火物となった物の焼損状況等について、火災現場に実際に立ち入り、出火前の状況を復元するなどして調査した結果を記録したものである。

「火元建物のり災世帯及び人員数」は、本件火災の火元建物の居住者の世帯数及び人数を示すものであるから個人情報であり、原告は付近居住者とし

て付近の世帯と人がある程度知っており、火元建物の所有者あるいは占有者が誰であるかを識別し得ることから、個人識別情報に該当する。

⑤質問調書

質問調書は、火災に関係のある者に対し、必要事項を質問した結果を記録したものである。したがって、質問調書に記録された情報は、本件火災に関係のある供述者の個人情報である。そして、この情報の中には、質問を受けた者の氏名等が含まれ、内容的には火災原因等に関する質疑がされているものと推測されることから、供述者が識別され得る個人識別情報に該当する。さらに、質問に対する回答を記載した書面の性質からして、供述者や人物を識別させる情報が他の情報と不可分に結合していて、前者の情報だけを抽出してそれだけを非公開とすることができないと推認されることから、質問調書については、その全体が個人識別情報に該当するというべきである¹⁰。

¹⁰ 「質問調書」について、本判決は、「識別させる情報が他の情報と不可分に結合して」いることを理由に、「その全体が個人識別情報に該当する」として不開示相当と判示したが、これを火災調査において関係者から情報収集を行う際の「質問」という事務事業の性質に着目して不開示と判断することも妥当であると考ええる。火災調査における「質問」は、消防法32条1項（「消防長又は消防署長は、前条の規定（注）消防法31条に規定する火災の原因等の調査）により調査をするため必要があるときは、関係のある者に対して質問 … できる。」）に基づいて行われるものであるが、例えば、「福岡市火災調査規程」が、「調査員等は、関係者に対し質問を行う場合には、次の各号に掲げる事項に注意しなければならない。(1)時宜を失することなく、常に任意真実の供述を得るように努めるとともに、被質問者に不快の念を与え、又はみだりに私事にわたらないこと。(2)現場においては、被質問者の冷静かつ正確な供述を得るため、時間、場所その他の事情を考慮して原因究明の端緒を得るように努めること。(3)自己が期待し、又は希望する供述を得るために被質問者を誘導しないこと。(4)被質問者が直接経験した事実の供述を得よう心がけるとともに、被質問者の伝聞による供述で重要な事実に関するものについては、その事実を直接経験した者に更に質問を行うように努めること。(5)18歳に満たない者及び心神喪失者又は心神耗弱の状態にある者に対し質問を行う場合には、同人の親権者、後見人その他の適切な成人の立会いを求めよう努めること。」(16条)と規定するように、「質問」は、「非権力的な事実行為であって、強制力がなく、関係者の任意の答弁を期待して行われる」（関東一『消防官のための火災調査の法律知識』（平成26年）Q6「質問権はどのような法的性質をもっているか」）任意行為である。このような「質問」の法的性格を鑑みて、「質問調書」

⑥火災損害額算定関係書類

火災損害額算定関係書類は、火災損害額決定書、損害算定書及び火災損害申告書から構成されており、火元及び類焼世帯の焼損面積、人員及び損害額のほか、り災した動産の種類、数及び購入金額等を記録したものである。

これらの文書に記載された情報は、本件火災の火元建物又は類焼建物の所有者及び占有者の財産に関する個人情報であり、原告の有している情報とを組み合わせると、本件火災においてどのような人がどのような損害を被ったかをおおよそ識別し得ることとなることから、その全体が個人識別情報に該当する。

最後に、本判決は、本件各文書は、火災の報告書であり、市政の内容を明らかにするという性質をほとんど有しないものであることを踏まえると、本件決定の判断は合理的であって違法はないと解されると判示する。

5. 判旨(3)（原告の主張に対する判断）

本判決は、本件非公開情報は慣行的に公開されているものと同種であり、

は、供述者のプライバシーを尊重し、供述内容は火災調査の目的以外に利用されることはなく、他に知られることはないという信頼関係の下に任意に得られた情報が記載されたものであるから、もしこれが公開されると、今後、被質問者が状況によっては自己の供述内容等が公開されることを憂慮し事情聴取に応じて事実をありのまま述べることに消極的になることが想定され、さらに、火災調査に対する信用を失墜させ、関係者等からの情報収集活動や資料の入手が困難となり、今後の火災調査事務の適正な遂行に著しい支障をきたすおそれがある（「火災調査書」の一部開示決定に対する審査請求に関する東京都情報公開審査会の答申（平成22年1月8日答申第475号）参照。）として、不開示事由の一つである「事務事業情報」（例えば、「春日・大野城・那珂川消防組合情報公開条例」9条6号は、「組合又は国等が行う監査、検査、取締り、試験、契約、交渉、争訟、調査研究、人事管理その他の事務事業に関する情報であって、公にすることにより、当該事務事業の性質上、その適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」と規定する）に該当するとして、「質問書」の全体を不開示と判断することも妥当であると考える。

被告による情報の扱いは恣意的であるとする原告の主張に対して、次のように判断している。

原告が指摘する公開情報とは、大規模な火災であるところ、大規模火災は市民への影響が大きく、市民の関心も高く、またマスコミによる報道がされたりするため、当該大規模火災が発生したという事実自体は人々に広く知られることとなるのが通例であり、このため、小規模火災の場合にあっては個人識別情報とされて非公開となる情報が、大規模火災においては公知であるとなる場合が生じるが、このような公知の事実は、個人情報であっても、それによって何らかの情報を新たに知らせるというものではなく、また、非公開とするだけの実益もないので、個人識別情報には該当しないというのが相当である。

また、原告にとっては、近隣の類焼被害者の子という立場から知り得る情報があるために、本件では原告との関係で個人識別情報に該当し非公開とされる情報が多い点については、原告のように情報を知りたい者が逆に情報に近づけないということから、結果的に一見不合理に感じられるかもしれないが、原告は情報に近づける他者と同等かそれ以上の情報をすでに持っているのであるから、それは実質的にはそれほど不合理ではない。さらに、原告が本件火災の類焼被害者の子として、失火者がいるかどうかを知り、その責任を求めるための情報を得たい場合には、本件文書公開制度の利用以外にも手段が全くないではないと考えられるため、本件条例に基づく文書公開制度の利用によって原告が得られる成果が前示の程度であっても、本件文書公開制度の趣旨が主として市政を理解することに資するようにすることにあることを併せ考えると、そのような結果が不合理ということとはできない。

6. 誰に対して識別可能と考えるか

(1)個人識別情報の該当性を判断するに際して、誰に対して識別可能と考える

のかという問題、さらに、当該情報自体では特定の個人を識別することができなくても、「他の情報」と照合することにより特定の個人を識別することができることとなるものも含まれるため、照合する「他の情報」の範囲の問題がある。この問題について、本判決は、原告が本件火災の火元建物に隣接し類焼被害を被った建物所有者の子であり隣接建物又はその近隣建物に居住していたという特殊事情の下で、「他の情報」とは、「当該公文書以外の他の情報（文書公開の請求をしている申請者本人が個人的に持っている情報を含む。）と組み合わせることにより特定の個人を識別することができる可能性のある情報も含まれるものと解される」と判示し、開示請求者が個人的に知っている情報を照合する「他の情報」に含めて個人識別情報該当性を認定している。

(2)同様の問題が争点となった「ふ頭接岸中の貨物船内で起きた火災に関する火災調査報告書の情報開示請求事件」¹¹において、原告（当該貨物船の船主の代理人たる弁護士）は、個人識別性の判断は、一般人を基準として客観的になされるべきであり、本件条例において照合の対象となる「他の情報」（「個人に関する情報であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）」については、一般人が知り又は知り得る情報に限定すべきであるところ、本件火災当時、誰が乗務員として乗船していたか等は一般人では知り得ないので、証言資料等を開示したところで、一般人が特定個人を識別することは困難であるから、証言資料等について個人識別性は認められないと主張した。この主張に対して裁判所は、「個人に関する情報」は、特定個人との関連性を有する一切の情報が含まれると解され、また、「他の情報」としては、公知の

¹¹ 横浜地判平成19年8月29日。

情報や、一般人が通常入手し得る情報が含まれるほか、開示請求に係る当該情報の性質及び内容に照らし、具体的事例において個人識別の可能性をもたらすような情報をも含むと解するのが相当であり、この点、原告は、文書開示決定等の判断は、開示請求の理由や目的といった開示請求者の個別的事情によって左右されるものではないので、個人識別性についても、一般人を基準として客観的に判断し、「他の情報」とは、一般人が知り、あるいは知り得る情報に限られる旨主張するが、開示請求者の個別的事情を考慮しないからと言って、直ちに、「他の情報」も一般人が知り得る情報に限定すべきと解することはできないし、本件条例は、開示請求の請求主体について何らの制約を設けておらず、当該個人の同僚、知人等も開示請求する可能性があることに鑑みれば、「他の情報」を原告主張の程度にまで限定することは、プライバシー保護の観点から適当とはいえないとして、「他の情報」を一般人が知り得る情報に限定すべきではないと判示している。

(3)しかし、上記事例のように、開示請求者が個人的に有する情報などの特殊事情を考慮して個人識別該当性を判断することは、はたして妥当であろうか。そもそも情報公開制度は、「何人」にも開示請求権を認め、また、開示請求の理由の如何を問わない制度であることからすると、開示請求者がどのような人物であるかという個人的事情まで考慮に入れて不開示事由該当性を判断することは、妥当ではないと解すべきではないかと考える。この点、照合する「他の情報」の範囲をどのように考えるのかについては、次の判例が参考となる。

「情報公開法5条1号にいう上記『他の情報』がいかなる範囲の者を指すかについては、同法の文言のみからは明らかでないといわざるを得ないが、これを一般人が容易に入手し得る情報について限定すると、不開示情報の範囲は自ずから限定されるのに対し、特定の個人と特別の関係のある者のみが有している情報を含むとすると、不開示情報の範囲はかなり広がるし、さ

らに、ある情報の開示をきっかけとして聞き取り調査等を行うことによって入手し得る情報をも加えると、個人に関する情報はほとんどが開示し得ないこととなりかねない。この『他の情報』の範囲を広くとらえる考え方は、情報開示請求の主体に限定がないことからすると、特定の個人と特別の関係にある者も開示請求をし得るとする点を論拠とするものであり、傾聴に値する点がないでもない。しかし、個人に関する情報のすべてを情報公開の対象外とすることは、情報公開法が想定しているところではないのであって、同法も、本来は、そのうち公開によって個人の権利利益を害するおそれのあるものを不開示とすべきところ、この点を個々の情報ごとに吟味して決定することは多大の困難が伴うため、やむを得ず個人を識別し得る情報は、それが当該個人の権利利益を害するものか否かを問わず、一律に不開示と定めたものである。そして、上記『他の情報』と組み合わせることによって、特定の個人を識別し得る情報をも不開示とした点は、それをさらに広げる付加的な規定であるから、これによって不開示情報の範囲が本来の個人識別情報の範囲を大きく超えて拡大することは、同法の想定していないところであり、この点については、開示された情報のみでは特定の個人を識別できるとはいい難いが、ほとんどそれと等しいもの、すなわち、一般人が容易に入手し得る情報と組み合わせると特定の個人が識別され得る場合には、本来の個人識別情報と同様に取り扱わざるを得ないという趣旨に解するのが相当である。もっとも、上記のような解釈によって個人識別情報に該当しないとしても、当該個人と特別の関係のある者が開示請求によって得た情報と自己の有する情報を組み合わせることにより、当該個人に関する情報を取得することにより、当該個人の権利利益が害されるおそれがある場合には、情報公開法5条1号後段により、不開示情報となし得ることはいうまでもない。』¹²

(4)このように本判決は、「他の情報」と組み合わせることによって特定の個人を識別し得る情報をも不開示とした点は、個人識別情報をさらに広げる付

加的な規定であるから、これによって不開示情報の範囲が本来の個人識別情報の範囲を大きく超えて拡大することは、同法の想定していないところであり、その範囲は厳格に解すべきであり、開示される情報だけでは特定の個人を識別し難いが、ほとんど識別可能であるものに限って「他の情報」の範囲を設定すべきであり、それは「一般人が容易に入手し得る情報」に限定解釈すべきであると判示しており、妥当な解釈であるとする。

最高裁も、照合する「他の情報」の範囲について、知事の交際費の情報公開に係る事案において、知事の交際の相手方が識別され得る情報とは、相手方の名称等の情報のほか、「一般人が通常入手し得る関連情報と照合することによって相手方が識別され得るような」情報である¹²と、「一般人が通常入手し得る」情報との基準を示し、これを受けて、下級審においても、「一般

¹² 東京地判平成15年5月16日。本件は、事業者の障害者雇用状況等に係る情報の開示請求の事案であるが、実施機関が主張する「他の情報」は、一般人が容易に入手し得るものではなく、特定の個人と関係のある者のみが有している情報であると考えられるから、個人識別情報には該当しないが、当該障害者の同僚が開示をきっかけとして障害の種類および程度が明らかとなり、それらは外見上おおよそ明らかであり、むしろ共に働く同僚にはそれらを積極的に理解してもらうよう努めるべきであるとの考え方もないではないが、未だ障害者に対する偏見や差別意識が根強く存する現在のわが国の状況に照らすと、これらの認識を得た同僚から新たな嫌がらせ等が生ずるおそれ是否定し難いことから、その開示は、障害者個人の権利利益を害するおそれを生じさせるものとして、不開示情報に該当すると判示している。この判決に対して、原告が、共に働く同僚が障害を理解し傷害の特性に配慮しながら職場環境を整えなければ障害者の雇用の継続は達成できないなど、障害者の雇用促進の必要性及びその働きかけのための情報開示の重大性を主張した控訴審において、東京高裁は、「事業者に雇用されている障害者の中には、自己の障害の種類及び程度を他人に知られたくないと思う気持ちを有している者があることは容易に推認されるところであり、人の障害の種類及び程度はプライバシーとして尊重されるべき基本的な権利であるというべきであり、控訴人が「開示を求める目的が障害者の雇用の促進によって障害者の働く権利の実現を指向しているものであることは理解できるが、情報公開法5条1号の規定に反し、自己の障害の種類及び程度を他人に知られたくないと思う気持ちを有する者から上記の権利を一方的に奪うことができないことは明らかである。」と判示した（東京高判平成15年10月29日）。

¹³ 最判平成6年1月27日判時1487号48頁。

人が通常入手しうる「関連情報」としては、広く刊行されている新聞・雑誌・書籍や、図書館等の公共施設で一般に入手可能な情報等をいい、特別な調査をすれば入手しうるかも知れないような情報については、「他の情報」に含まれないものと解するとし、また、図書館等の公共施設で入手可能な書籍等からの情報であっても、国立図書館、最高裁判所図書館、あるいはある特定地域のごく限られた図書館には開架されているが、一般人には、そのような特定の図書館に当該書籍等が開架されているとは容易に思いつかないような書籍等からの情報については、「一般に」入手可能な情報とはいえないものと解し、さらに、他の情報と関連付けることにより、比較的容易に特定の個人を識別することができる場合でなければならず、特殊な知識の持ち主が熱意をもって長時間かけて他の情報と関連付けて検討を加えない限り、特定の個人を識別することができない場合は含まれないものと解すると¹⁴判示しているように、裁判所においては、特定の個人を識別する際に照合する「他の情報」については、「一般人が通常入手し得る情報」の基準が定着していると考えられる。

(5)さらに、自治体における情報公開の運用の実務においても、この問題については、情報公開制度の「一般」公開的性格から、通常的判断能力を持つ一般市民を基準として判断すること（＝一般人基準）が定着してきているとされる¹⁵。

例えば、「県立高校の中途退学者数および原級留置者数」を非公開とした県教育委員会の処分に対する異議申立てにおいて、同委員会は、「中途退学や原級留置は、その理由が何であれ、そのこと自体が一つの不名誉と評価されることが多く、これが明らかになった場合、進学や就職、結婚等の社会生

¹⁴ 神戸地判平成15年1月17日。

¹⁵ 兼子仁・室井敬司（編）『情報公開実務指針－自治体審査会答申事例を踏まえて－』（ぎょうせい、2007年）103頁。

活において様々な不利益をこうむることが多いから、本人にとっては他人に知られたくない事実である。そして、これらの中途退学者や原級留置者については、当該校の教職員や級友等の限られた範囲の者には、その事実や原因について知れわたっているのが通常である。そこで、県教委が各学校毎の中途退学者や原級留置者の人数を公開し、世間が知るようになると、それらが単数又は少数の学校においては、そのことが学校内で大きな話題となり、個人名とその事実が広く知れわたる可能性がある。また、こうした情報を第三者が悪意をもって利用しようとするれば、ある学校の退学者等が少数である場合には、それが誰であるかを特定することは極めて容易であり、その本人の社会生活上様々の不利益をもたらすおそれがある。」と、特定の個人が識別され得る情報として非開示事由該当性を主張したことに対して、福岡県情報公開審査会は、次のように述べて、個人識別性を否定している¹⁶。

「中途等の事実は当該校においては教職員や級友等に知られていることであるが、該当者がその学校に数十名もの多数存在する場合には、他の情報と結びついて特定個人が識別される可能性は著しく薄いと考えられるのに対し、該当者が単数又は少数の場合は、識別のより高い可能性が予想されないでもないようにも思われる。すなわち、部外の第三者でも当該校の関係者に聴き回る等の詮索的調査をすれば、中退者等を特定することは可能かもしれない。しかし、開示された情報と結びついて特定個人の推測を可能ならしめる他の情報の範囲については、合理的な限定を加えなければ「個人に関する情報」はあらゆる場合に「特定の個人が … 識別され得るもの」になりかねない。そこで、ここでいう他の情報の範囲としては、入手可能な他の公的機関の情報および信ぴょう性の高い入手容易な私的情報と考えるのが妥当である。そのように考えると、単数又は少数の該当者しかいない場合であっても、学校

¹⁶ 福岡県情報公開審査会（手島孝会長）昭和62年11月5日答申（62答申第1号）。

名及び人数のみの本件開示においては、上述の合理的意味における他の情報と結び付いて特定個人が推測される可能性は考えられず、第1号の非開示理由に該当しないと判断する。」

この答申では、照会する「他の情報」には、関係者に聴き回る等の詮索的調査によって得られる情報は含まれないとし、その範囲としては、入手可能な他の公的機関の情報および信憑性の高い入手容易な私的情報と考えるのが妥当であるとしている。

(6)以上のように、「誰に対して識別可能と考えるか」という問題については、それは通常の一般人を基準とし、通常の一般人が容易に入手し得る情報と照合して識別することが可能であるとする考え方が裁判例においても情報公開審査会の答申においても一般的となっている。したがって、本判決は、原告（開示請求者）が本件火災の火元建物に隣接し類焼被害を被った建物所有者の子であることから、火元建物の所有者等を個人的に知っているなどの特殊事情を考慮して個人識別該当性を検討し、不開示とされた情報のほとんどすべての情報について個人識別該当性を認定しているが、このような特定の個人しか知り得ない情報を根拠とした個人識別該当性の判断は、妥当ではないと考える。本判決が原告の特殊事情を根拠に個人識別該当性を認定した情報としては、「火元建物建築面積及び延べ面積」、「火元建物の焼損面積」、「出火原因欄のうちの経過、着火物」、「損害額合計及び建物の損害状況欄のうちの建築物損害額及び収容物損害額」、「類焼建物の建て面積、延べ面積及び具体的な焼損面積」、「火元建物及び類焼建物の建物外周部の焼損状況の写真及び写真説明」などが挙げられるが、これらの情報は、いずれも通常の一般人を基準とする限り特定の個人を識別することのできない情報であり、その限りでは、個人識別情報該当性は否定されるべきであろう。しかしながら、火災に関しては、テレビのニュースや新聞報道により、火元建物の場所、所有者、被害状況等が公表されるのが一般的であり、そうした情報は一般人が容

易に入手し得る情報でもあることから、もし当該火災に関して新聞報道等が行われているのであれば、その情報を「照合する他の情報」として個人識別性の該当性を判断することが可能であり、本件火災においても新聞報道等が存在するのであれば、原告の特殊事情を考慮することなく、本件情報の個人識別該当性を認定することができたのではないかと考える。

(7)なお、個人識別該当性に関しては、開示請求者が、上記と同様に当該個人を知っているという特殊事情を理由に、当該情報の開示により特定の個人を識別できることになるものではないとして個人情報該当性を否定する（当該個人を知っているのであるから、特定の個人が識別されることを理由として不開示とすることは無意味であるとする）主張がなされるケースがあるが、個人識別該当性の有無の判断は、特定の範囲の者にしか知り得ない事情を考慮に入れるべきではなく、あくまで一般人を基準として判断されるべきことに変わりはない。この問題については、次の判例が参考となる。

隣家の火災（以下、「本件火災」という。）が原因で、自宅が全焼する被害を受けたX（原告）が、A市情報公開条例（以下、「本件条例」という。）に基づいて、消防職員作成に係る①火災原因損害調査報告書、②火災原因判定理由書、③実況見分調書、④質問調書（消防職員が、火災の関係者に質問し、その者から得た供述の内容を記載したもの。）（以下、これらの文書を「本件情報」という。）の情報公開請求をしたところ、その大部分が本件条例所定の不開示事由（個人識別情報）に該当するとして不開示とする処分を受けたため、その取消しを求めた訴訟¹⁷において、原告は、不開示事由としての個人情報該当性について、自分は火元の隣人であるから、火元の住所や世帯主名等をすでに知っており、これらの開示を受けたことにより、特定の個人を識別できることになるものではないから、本件情報は、本件条例所定の個人

¹⁷ 名古屋地判平成16年7月15日。

情報には当たらないと主張した。

これに対して、裁判所は、原告は、個人情報の開示を禁止しているのは、当該情報を開示することによって初めて特定の個人が識別されることを防止する趣旨であるところ、本件火災は、原告の隣家から出火したものであって、原告にとっては、開示請求以前から、火元の住所・世帯主等について認識しているから、本件各情報はそもそも（条例所定の不開示事由たる個人情報に）該当しない旨主張するが、本件条例は、個人を識別できる情報を不開示情報として定めているものであって、開示によって初めて個人を識別しうることを要件とするものではない（このことは、仮に原告の主張に従った場合、誰に関する情報であるかを認識している者による個人情報の開示請求に対しては、行政機関が保有する当該個人に関する情報すべてを開示しなければならないことになって、個人情報を保護することが不可能となることから明らかである。）上、（出火場所の住所や世帯主の氏名）に関する情報についても、それが広く知られている場合はともかくとして、個人情報として保護するのが本件条例の趣旨と考えられることなどを考慮すると、原告の主張は採用できないと判示した。

7. 個人利益侵害情報

(1)以上のように、個人識別該当性の判断に際して照合する「他の情報」については、「一般人が通常入手し得る情報」を基準とすることが通説判例であるところ、情報公開法5条1号およびほとんどの条例においては、「特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお、個人の権利利益を害するおそれがあるもの」を不開示事由として規定しており、このいわゆる「個人利益侵害情報」の該当性は、例えば、以下の事例のように判断されている。

「公立中学校等教員の体罰に係る事故報告書」の一部非公開処分に関する

不服申立ての事案において、情報公開審査会は、「特定の個人を識別することはできないが、公開することにより、個人の権利利益を害するおそれがあるもの」とは、次に掲げるものを指し、これらの情報に限定して非公開とすることができる旨を規定したものと解されるとして、「a 個人識別性のある部分を除いた反省文やカルテなど個人の思想、心身の状況等に関する情報であって、個人の人格と密接に関連するために、公開することにより、当該個人の権利利益を害するおそれがあると認められるもの」、「b 無記名の個人の著作物等に係る人格権・財産権を害するおそれがあると認められるもの」を挙げ、教員の体罰に係る事故報告書の中で、当該教員の見解、校長の当該教員に対する評価や教育委員会の見解などについては、個人の人格と密接に関連するものとして保護すべき情報であり、これらを公開することにより、当該教員の権利利益が害されるおそれがあるものと認定する答申を行っている¹⁸。

(2)このように、一般人基準による個人識別該当性は認められないが、当該個人の権利利益が害されるおそれがあることを認定して不開示決定を妥当とする場合の「個人利益侵害情報」該当性の有無に関する判断基準については、以下の判例が参考となる。

上記答申と同様、公立学校における体罰に係る事故報告書（公立学校の教職員による児童生徒に対する体罰があったと疑われる事件について、当該公立学校の校長や教育委員会が体罰に関する事実関係を調査し、懲戒処分の対象となると判断し、処分行政庁に報告するために作成された報告書。以下、「本件文書」という。）の開示請求に対する一部非公開決定処分の取消しが争われた事案¹⁹において、裁判所は、まず個人識別情報の該当性については、

¹⁸ 神奈川県情報公開審査会平成15年8月4日答申（答申第143号）。

¹⁹ 神戸地判平成22年9月14日。なお、本裁判例の存在については、宇賀克也『情報公開・個人情報保護－最新重要裁判例・審査会答申の紹介と分析（第5版）』215頁以下を参照。

一般人基準（「一般人が通常入手しうる関連情報」と比較的容易に関連づけることができ、そのことにより、間接的に特定の個人を識別することができる場合も含まれると解するのが相当であるとし、この「一般人が通常入手しうる関連情報」とは、広く刊行されている新聞、雑誌、書籍や図書館等の公共施設で一般に入手可能な情報等をいい、特別な調査を行わなければ入手できないような情報は含まれず、また、特殊な知識の持ち主が長時間をかけて上記関連情報と照合して検討を加えない限り、特定の個人を識別することができない場合は含まれないと解するのが相当であるとしている）に立って、本件文書のうち、①学校名等、②加害教員の氏名、担当教科等、③体罰の状況、被害児童の負傷の箇所・程度、体罰の発生日・場所等、④被害児童の搬入先の病院名、担当した警察官署に関する事柄等の情報について、加害教員が被害児童生徒に対して体罰を行ったことについて調査・報告された情報は、加害教員との関係において特定の個人として識別することができるものであるが、加害教員の公務員の職務の遂行に関する情報であるなどとして、また、被害児童生徒及びその保護者との関係については、これらの情報が明らかになることによって、一般人が通常入手しうる関連情報をもって比較的容易に関連づけて特定の個人として識別することができることを認めるに足りる証拠はないとして、いずれも個人識別情報の該当性を否定している。他方、本件文書のうち、①加害教員の発言のうちの反省若しくは謝罪、②被害児童生徒の保護者の発言のうちの心情の吐露等、③被害児童生徒の体罰後の心身の状況、④被害児童生徒に対する保護者、校長や担任教諭の対応を示す情報について、①は加害教員個人の人格に密接に結びつくもの、②は保護者の人格と密接に結びつき、発言内容の公開により被害児童生徒自身の利益を害するおそれがあり、③はそもそも極めて個人的な事柄に属するものであり、公開により更に心身ともに重大な悪影響を被る可能性があり、被害児童生徒の権利利益を害するおそれがあり、④はそれ自体が校長らの個人の人格に密接に

結びつくともでいうことはできないが、その前提となる被害児童生徒の体罰後の心身の状況に触れざるを得ないものであり、公開により被害児童生徒の権利利益を害するおそれのある情報であるとして、特定の個人を識別できる情報ではないが、「公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがある」情報に該当すると判断して、不開示決定を妥当とした。

(3)また、高等専門学校内で発生したとされるセクシャル・ハラスメント事件を調査した委員会の「調査結果報告書」（以下、「本件文書」という。）の開示請求に対して同学校長がした不開示処分取消しが争われた事案²⁰において、被告である高等専門学校（独立行政法人）は、本件文書は、調査委員会が学生からの申立てを受けたことなどを契機として、当事者および第三者からの事情聴取等を行い、これらを取り纏めて同校内に設置されたセクシャル・ハラスメント防止委員会に提出した報告書であり、①調査の契機となった事情、②調査経過、③被疑教官の主張、④調査委員会の見解等が記載されており、例えば、①特定年月日の新聞報道を契機として事件を調査することになったこと、②特定の年度に特定の在学年であった学生からの申立てであること、③当時、被疑教官が被害者のみならず広くその他の学生にも同様の行為を行っていたことなどの具体的な内容が記載されていることから考えると、本件文書は、開示により、被害学生と同級生等の一定範囲の者には当該被害学生を特定することが可能となる情報であり、仮に特定ができなくても、セクシャル・ハラスメント被害という、相談者個人に関する極めて機微にわたる情報であり、また、被害学生自身も開示を望んでいないこともあることから、「個人利益侵害情報」に該当するというべきであると主張した。

これに対して、開示請求者（原告）は、次のように主張した。

セクシャル・ハラスメントにかかわる情報というだけでは、個人利益侵害

²⁰ 長崎地判平成18年2月21日。なお、本裁判例の存在については、第二東京弁護士会（編）『情報公開・個人情報保護審査会答申例』107頁を参照。

情報には当たらないというべきである。すなわち、学校でのセクシャル・ハラスメントには、様々な態様・程度のものであり、被害状況を公開しても、直ちに被害者の人格権等の重大な侵害とはならないものもあるところ、利益侵害の程度が軽微である場合にまで不開示にすることは、法の趣旨ではないと考えられる。「個人利益侵害情報」に該当するか否かの解釈としては、開示により得られる利益と失われる利益とを比較衡量し、後者が前者を上回る場合に情報を非開示することができるかと解すべきである。そして、本件では、開示によって、被害学生（本件で問題とされるセクシャル・ハラスメント事件の被害者とされる学生を指す。）の相当程度の人格的利益が失われることもありえようが、開示によって、セクシャル・ハラスメント事件の事実関係を明らかにし、加害者である教官や学校・教員全体に反省と再発防止の自覚を促すこと、ひいては、男女同権と人権に配慮した教育環境を実現すること、情報公開を通じた教育機関の適切な運営を通して、学生・保護者・社会一般からの信頼を確保することといった利益を得ることができる。本件では、加害教官に対して、既に報道された内容に照らすと比較的軽いというべき懲戒処分（減給9ヶ月（10分の1））がなされており、具体的にどのようなセクシャル・ハラスメント行為があったのか、加害教官に対して適切な懲戒処分が下されたのかといった情報が開示されなければ、再発防止や適切な教育環境の実現が図られているかを判断できず、ひいては、同種事件の再発のおそれも否定できず、これでは、学生等の利益を害し、社会一般の信頼も損なうこととなる。このような開示により得られる利益は、独立行政法人等の諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするという法の目的にも合致するものであり、これを考慮すれば、本件文書に記載された情報は「個人利益侵害情報」には該当しないというべきである。

以上の原告の主張に対して、裁判所は、次のように述べて、本件文書に記載された情報が「個人利益侵害情報」に該当することを認めた。

(ア) 本件文書には、被害学生の相談内容や、被疑教官がどのような行為を行ったのか（被害学生がどのような行為を受けたのか）などの調査内容が記載されており、これは、他人にみだりに知られたくない個人のプライバシーに属する情報であって、当然に、法的保護の対象となるべきものである。加えて、調査委員会は、被害学生等に対し、調査ないし同人からの事情聴取により得た情報は配慮して取り扱い、同人が望まない限り、秘密は公開しない旨を前提として、被害学生等から事情聴取を行ったものと考えられる（なお、本件文書に、被害学生が上記情報を公開してもかまわない旨述べたといった記載があることは窺えない）。しかも、本件文書には、例えば、特定年月日の新聞報道を契機として事件を調査することになったこと、あるいは、特定の年度に、特定の在学年であった学生からの申立てであること、さらには、当時、被疑教官が被害学生のみならず広くそのほかの学生にも同様の行為を行っていたことなどの具体的な内容が記載されているから、本件文書を開示すれば、たとえ、当該被害学生を識別することができないとしても、その同級生等の一定範囲の者には当該被害学生を識別することが可能であるとみられ、これらの者に上記の他人にみだりに知られたくない個人のプライバシーに属する情報が明らかになると考えられる。したがって、本件文書に記載された情報は、個人利益侵害情報に当たると認められる。

と判示し、本件情報は、特定範囲の者には当該個人を識別することが可能な情報であり、これらの者には知られたくない個人のプライバシーに属する情報であるから、「個人利益侵害情報」に該当することを認定する。

(イ) 原告は、個人利益侵害情報には、一定範囲の人に個人識別が可能な情報は含まれていないと主張するところ、一定の特定集団についてのみ個人識別が可能な情報が個人識別情報に当たらず、かつ、直ちに個人利益侵害情報にも該当しないことはそのとおりである。しかし、情報の性質や内容から一定の特定集団にのみ個人識別が可能であることによって、なお当該情報に含

まれている個人の権利利益を侵害するおそれのある情報を個人利益侵害情報に該当しないと解すべき根拠はない。そして、前記のとおり、本文書には被害学生の相談内容や、被疑教官がどのような行為を行ったのか等通常他人にみだりに知られたくない個人のプライバシーに属する情報が記載されているものであるから、当該情報に含まれているプライバシーの帰属主体（個人）を、一定の特定集団のみが識別できるとしても、このような情報が開示されることによって当該個人の権利利益を侵害するおそれがあることは否定できない。また、仮にその帰属主体（個人）が識別される可能性が存在しなくとも、このような人格的利益に直結する情報が当該個人の意味と無関係に開示されることに当該個人が不快の念を抱くことは自然なことであり、このような個人の感情は法的にも十分な配慮を要するものというべきであって、このような配慮を要する利益が侵害される可能性がある場合には、これを個人利益侵害情報に該当するものと解するのが相当である。

と判示し、本件情報は、その性質や内容から一定の範囲の者に個人識別が可能であり、開示により当該個人の権利利益を侵害するおそれがある情報であり、仮に個人が識別される可能性が存在しなくとも、本件情報は、人格的利益に直結する情報であり、開示により当該個人が不快の念を抱くことは自然なことであり、このような個人の感情は法的にも十分な配慮が必要であるから、「個人利益侵害情報」に該当すると判断している。

（ウ）原告は、開示による利益侵害の程度が軽微である場合にまで不開示にすることは、法の趣旨ではなく、開示により得られる利益と失われる利益とを比較衡量し、後者が前者を上回る場合に情報を非開示とすることができる旨を主張している。しかし法5条1号は、その本文において、個人識別可能情報および個人利益侵害情報を原則不開示とした上で、同号但書において、個人の利益を侵害せず不開示にする必要のないものおよび個人の利益を侵害しても開示することの公益が優越するため開示するもの

を例外的開示事項として列挙し、不開示情報から除外している。また、法7条が、法人文書に不開示情報が記録されている場合であっても、独立行政法人等は、公益上特に必要があると認めるときには、開示請求者に対し、当該法人文書を開示することができることと定めていることに照らすと、不開示情報は、開示されないことの利益を保護するため、本来、開示されるべきではなく、例外的に、高度の行政的判断として、開示することの公益が不開示にすることの利益に優越する場合に、独立行政法人等の判断による裁量的開示が認められるものと考えられる。したがって、上記の例外的開示事項の場合又は裁量的開示の場合に当るのでない限り、原告が主張するような利益衡量によって、本来、不開示とすべき個人識別情報又は個人利益侵害情報を開示すべきものと解することはできない。

と判示し、個人識別情報および個人利益侵害情報に対する例外的開示事由として、「公益上の義務的開示情報」（人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報）および「公益上の裁量的開示情報」（公益上とくに必要があると認められる情報）該当性についての検討を行う。

（エ）「公益上の義務的開示情報」は、不開示により保護される利益と開示される利益（「人の生命、健康、生活又は財産」）とを比較衡量し、後者が前者に優越すると認められる場合に、これに当ると認められるものと解することができる。しかし、仮に、原告主張の利益（学校・教員全体に反省と再発防止の自覚を促すこと、ひいては、男女同権と人権に配慮した教育環境を実現すること、情報公開を通じた教育機関の適切な運営をとおして、学生・保護者・社会一般からの信頼を確保することといった利益）を「人の生命、健康、生活又は財産」に含みうるものとして検討したとしても、本件文書に記載された情報は、上記のとおり個人利益侵害情報として、当然に、法的保護の対象となるべきものであり、その事柄の性質に照らし、不開示とすべき

要請は特に強いものということができる。他方で本文書の開示ないし不開示と原告が主張するような利益（公益）の実現あるいは毀損との関連性は、少なくとも不明といわざるを得ないものである。したがって、本文書に記載された情報が、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であるとは認めることができない。

「公益上の裁量的開示情報」は、高度の行政的判断として、開示することの公益が開示にすることの利益に優越する場合に裁量的開示を認めたものと解することができる。原告の上記主張は、裁量的開示を求めている趣旨をも含んでいると解される。この点、人権が尊重されねばならないこと、いわゆるセクシャル・ハラスメント事件の発生が防止されるべきこと、男女共同参画社会の実現に向けて、国、地方公共団体及び国民がその形成に向けた責務を果たすことは、社会の要請であるといえる。また、独立行政法人等の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにすることは、法の目的でもある。しかし、本文書の開示によって、このような利益・要請に資する部分がないとは思われないものの、上記利益の実現に、本文書を開示し、被疑教官がどのような行為を行ったのか（被害学生がどのような行為を受けたのか）などの調査内容をつまびらかにすることが特に必要であると評価しうるとは思われず、他方で、上記のとおり、本文書を開示すれば、被害学生のプライバシーを侵害するおそれがあるのであるから、少なくとも、本文書を不開示とする利益に優越する、開示により利益の存在が明白であるとは、認めることができない。したがって、独立行政法人である被告が、本文書を開示しなかったことに、裁量の逸脱・濫用があると認めることはできない。

（オ）以上のように、本判決は、一般人基準により個人識別該当性を判断し、特定の範囲の者にしか識別可能でない場合の「個人利益侵害情報」該当性の判断に際しての基準を提示している。すなわち、当該情報が当該個人のプラ

イバシーに属し、人格的利益に直結するする情報である場合は、まず、形式的に「個人利益侵害情報」に該当すると判断した上で、当該情報の開示により当該個人が不快の念を抱くことが自然であり、そのような個人の感情が法的にも十分な配慮が必要であると認められる場合には、実質的に、「個人利益侵害情報」に該当すると、当該個人情報のプライバシーとしての価値に基づいてその該当性を判断する考え方を示している。この点は、「宴のあと」事件においてプライバシーの侵害に対し法的な救済が与えられるための基準の一つとして判示された「一般人の感受性を基準にして当該私人の立場に立った場合公開を欲しないであろうと認められることがら、すなわち公開されることによって心理的な負担、不安を覚えるであろうと認められることがら」²¹であるか否かの基準と同様であると解することができる。本件の場合、当該個人情報は、セクシャル・ハラスメントに係る被害学生の相談内容や被害内容という性格上、個人のプライバシーの中でも最も他人に知られたくないものの一つとして、「個人利益侵害情報」に該当すると判断したものだと思われ、裁判所のこの判断は妥当であると考ええる。

(カ) 本判決は、本件情報が「個人識別情報」あるいは「個人利益侵害情報」に該当するとしても、さらに、例外的に開示すべき場合として規定されている事由（「公益上の義務的開示情報」）の該当性について検討している。この例外的公開事由としては、①法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報、②人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報、③当該個人が公務員である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち当該公務員の職及び当該職務遂行の内容に係る部分の情報という三つの事由が規定されているのが一般的であるが、本判決は、①

²¹ 東京地判昭和39年9月28日判時385号12頁。

の事由については、当該情報の性格上、その該当性を否定し、次に、②の事由については、原告主張の開示による上記利益（再発防止の自覚を促すことや人権に配慮した教育環境の実現など）を「人の生命、健康、生活又は財産」に含みうるとして検討したとしても、本件文書の性格上、不開示とすべき要請のほうが特に強いこと、また本件情報の開示・不開示による当該利益の実現の有無の関連性は不明であることを理由として、その該当性を否定している。さらに、③の事由については、本件情報は、独立行政法人である被告の職員である被疑教官又は調査委員会の委員（ただし、調査委員は必ずしも被告の教員に限られないようである。）の職務遂行の内容に係る情報が含まれている可能性があるが、③の例外的開示事由としては、「当該個人が」公務員等である場合としており、本件のように、被害学生の個人に関する情報である場合にまで、開示すべき趣旨とするものとは解されないから、本件情報は公務員等情報には該当しないと判示している。

②の例外的開示事由については、セクシャル・ハラスメントに係る相談内容や被害内容等の情報という情報自体の性格上、その開示・不開示が「人の生命、健康、生活又は財産」の保護と直接関係するとは一般的には考えられず、原告主張の上記利益は「個人利益侵害情報」該当性において検討すべき問題であるとする。また、③の例外的開示事由については、確かに、本件情報のうち、セクシャル・ハラスメント調査委員会における被告職員の職や氏名は開示されるべきと考える²²が、本件情報の「調査結果報告書」という

²² 本判決は、本件調査委員会の委員の氏名について、公務員等であるからといって当然には③の例外的開示事由には当らず、法が公務員等の職と氏名とを区別して規定していることに着目し、公務員等の氏名は①の事由（公領域情報）により開示の有無を判断すべきところ、被告の調査委員会の委員の氏名は、一般に公開されておらず、「法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」ではないから、公領域情報には該当せず、不開示情報であると判示しているが、公務員等の氏名は、それが職務遂行に係るものであるときは原則として開示されるべきであり、それにもかかわらず不開示とすることができるのは、当該氏名を開示することにより、当該事務事業（本件の場合は、セクシャル・ハラスメント事

性格上、その内容は被害学生の個人に関する情報により構成されていると考えられることから、公務員等情報に該当しないとした本判決は妥当であると考ええる。

(キ) 最後に、本判決は、部分開示の要否について次のように判断している。

上記のように、本件文書は、調査委員会が行った当事者および第三者からの事情聴取等を取り纏めたものであり、4件のセクシャル・ハラスメント案件について、おおむね①調査の契機となった事情、②調査経過、③被疑教官の主張、④調査委員会の見解等が記載されているところ、原告は、①調査の契機となった事情、②調査経過のうち客観的な情報(事情聴取の期日と概要)、④調査委員会の見解等は部分開示されるべきであると主張するが、①調査の契機となった事情として考えられるのは、主として被害学生等の相談であり、それ以外の契機となった事情として何らかの情報が記載されているとしても、それはやはり4件のセクシャル・ハラスメント被害にまつわる事項であるから、いずれも被害学生等のプライバシーにかかわる不開示情報であると考えられ、②調査経過のうち、調査内容自体は不開示情報そのものであり、また、調査の期日・態様に関する記載も被害学生等のプライバシーにかかわる事項である可能性が否定できず、あるいは、調査内容に当る記載と混然となり容易に区分することができないか、仮に区分し得たとしても、有意の情報が記録されているものではないと考えられ、さらに、④調査委員会の見解等は、不開示情報である調査内容を前提としているものであり、それ自体、不開示とすべき情報(ないし不開示情報である調査内容と一体というべき情報)であると考えられる。

本件文書がセクシャル・ハラスメント事案の調査に係る情報であるという情報の性格上、調査の契機となった事情、調査経過および調査委員会の見解

案の調査)の適正な遂行に著しい支障が生じる場合に該当するか否かという不開示事由該当性の問題として考えるのが適切であると考ええる。

等については、いずれも被害学生、被疑教官や関係者のプライバシー（しかも通常他人に最も知られたくない個人情報の一つ）に密接に関わった記載がなされているであろうし、また調査の期日や態様などの客観的な事実についても、当該個人のプライバシーや調査委員会の見解等に関わる可能性があるであろうと考えられることからすれば、本文書に記載された情報を、ほぼ全体について不開示とした決定は妥当であるとする。

(4)さらに、県立高等学校の「発達障害等を有すると考える児童生徒に対する指導助言が記載されている文書」（以下、「本文書」という。）の開示の適否が争われた事案²³において、裁判所は、「本文書には、個々の当該生徒ごとに、本人の特性や当該生徒に特徴的な言動、それによって惹起される状況等が、具体的かつ詳細に記載されるのみならず、当該生徒本人やその保護者

²³ 実施機関（被告＝県教育委員会）は、本文書の開示について、それは当該文書があるかないかを答えるだけで個人情報を開示することになるとして、いわゆる「存否応諾拒否情報」に該当するとして不開示決定をしたが、この不開示事由該当性について、第1審は、「県立高等学校に発達障害等を有すると考えられる生徒が在籍し又は在籍していたか否かという情報は、それ自体では特定の個人を識別することができる情報とはいいい難いが、当該県立高等学校に在籍し又は在籍していた発達障害等を有する生徒がごく少数である場合には、当該県立高等学校の他の生徒やその保護者等の関係者にとっては、特異な言動をする特定の生徒が存在すること等の情報と照合することにより、発達障害等を有するとして、指導助言を受け又は受けていた生徒を特定、識別することが可能になると考えられる。そうであるとすれば、各県立高等学校を単位として本件開示請求に対して応答し、本文書の存否を明らかにしてしまうと、条例により不開示情報とされている個人識別情報を開示することになる場合に該当することになる」が、「本文書に関係する68校の高等学校には合計すると相当数の発達障害等を有すると考えられる生徒が在籍し又は在籍していたことになるから、県全体を単位として本件開示請求の当否を判断する場合には、本文書の存否を明らかにすることにより、個人識別情報を開示することとなる場合には当たらないことになる。」と判示して不開示決定を取り消している（名古屋地判平成22年11月11日）。これに対して、実施機関は、本文書は、「特定の個人が識別されない情報であって、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがある情報」および「県の機関が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある情報」という不開示事由に該当するとする追加的主張をして控訴した。

との間の面談の内容が記録され、当該生徒や保護者の気持ちや生活状況等が具体的かつ詳細に記載されるものであること、当該生徒の指導においては、必要に応じて、臨床心理士や専門医の助言を受けるなど、専門機関との連携を図ることがあるが、その際に専門機関から受けた当該生徒一人一人に対応する助言の内容や、当該生徒だけでなく、その関係者を含めた生活環境についての具体的な支援方法が記録されるものであること」を認定し、本件文書には、「個人の人格に極めて密接に関連する情報の記載がある」として、本件文書の記載内容は、「特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがある」情報に当たると認めるのが相当であると判示している²⁴。

(5)以上の裁判所の判決の他に「個人情報侵害情報」該当性を認めた例として、情報公開・個人情報保護審査会の以下の答申がある。

「障害者任免状況通報書」のうち、「身体障害者および知的障害者の数」、「重度身体障害者である短時間勤務職員の数」、「重度知的障害者である短時間勤務職員の数」並びに「障害者の雇用の促進等に関する法律別表に掲げる身体障害の種類別の身体障害者数及び知的障害者数」の各区分における人数

²⁴ 名古屋高判平成23年8月24日（同判決の存在については、宇賀前掲書216頁を参照）。なお、同判決は、さらに、「本件文書は、当該生徒の在校する学校において、当該生徒に対する適切な支援策を講じるために、当該生徒を含む関係当事者に関する事実関係について、その生育歴や家族関係などの背景事情も含め、広範に、具体的かつ詳細に記録することによって、当該生徒の支援に資することを期して作成されるものであり、正確な事実の調査及び記録と、それを基礎とする忌憚ない意見の交換があって、はじめて当該生徒の適切な支援、指導が図られるものであること、これらの情報が公開されると、当該生徒の家族や関係者において、これらの詳細な事実関係や、それに対する忌憚ない意見をありのまま開示することに萎縮効果が生じ、これらの情報の収集や記録が困難になる結果、当該生徒に対する適正な支援や配慮が実現できなくなるおそれが高いことが認められる。」と述べているが、これは、「県の機関が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」情報としての不開示事由が当該性を認めたものである。

欄について、情報公開・個人情報保護審査会は、「厚生労働省における障害を持つ常時勤務する職員の総数自体が少ないこともあって、一桁の数字であるものが多いことが認められる。本件対象文書は、厚生労働省の障害者任免状況を示したものであるということが既に明らかとなっていることから、これらの障害の種類・程度の区分ごとに数字が公にされた場合、厚生労働省においては、同僚等がその種類、程度に対応する障害者であるものを探索し、また、他の情報と照合し、あるいは、各年ごとの数字を比較すること等により、特定の者が障害者であること及びその障害の程度等を推認する可能性は否定できない。その結果として、障害者の権利利益が害されるおそれがあることは否定できないものと認められる。したがって、これらの各欄の記載については、法5条1号に該当し、不開示とすることが妥当である。」²⁵と、本件情報は、一般人基準に基づく個人識別情報には該当しないが、特定の範囲の者による探索により特定の者が障害者であることを推認する可能性があり、障害者に関する情報という性質上、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがある情報であるとして、不開示が妥当であると判断する答申を行った。

また、「基礎年金番号及び年金コード」について、同審査会は、本件情報は、「法5条1号の特定の個人を識別することができる情報に該当するとは認められない」が、基礎年金番号は、「年金関係分野において極めて重要な位置付けがされており、当該番号に対応する個人がどのような年金制度に加入しているかだけでなく、当該年金の掛金支払額や年金支給額がどの程度であるかといった年金に関する情報を管理するために使用され、また、どのような企業等に勤務し、どの程度の給与等を得ていたか等の個人情報も引き出すことができる情報である」から、「基礎年金番号が公になると、当該年金

²⁵ 情報公開・個人情報保護審査会平成15年11月28日答申（「厚生労働省における障害者任免状況通報書の一部開示決定に関する件」平成15年度（行情）答申412号）。

番号に対応する者の知人等をはじめ第三者が何らかの手段で当該基礎年金番号等に対応する者の氏名、住所等その者を特定することができる情報を入手し、本人になりすましてその者に係る上記のような個人情報を入手したり、場合によってはその情報を基に年金を不正に受給するおそれや国民年金手帳の偽造等の不正行為が本人の知らないうちに行われるおそれが生ずることを否定することはできない。また、本件の場合には、基礎年金番号に加え、年金コードも明らかとなることから、当該基礎年金番号に対応する者が、当該年金コードに対応する種別（老齢基礎年金、障害基礎年金、遺族基礎年金等の別）の年金を実際に受給しているか否かという事実までも明らかになると認められる。したがって、基礎年金番号及び年金コードは、その性質等から見て、法5条1号の特定の個人を識別することはできないが、なお個人の権利利益を害するおそれがある情報に該当すると認められる。」²⁶と判断し、本件情報の不開示決定を妥当とする答申を行っている。

(6)この「個人利益侵害情報」を不開示事由として規定したのは、国の情報公開法であり、その後、法律の規定に従って、条例改正によりこの不開示事由を規定する地方自治体が増加したとされている²⁷が、そもそも情報公開法制定に先立つ「情報公開法要綱案」（行政改革委員会行政情報公開部会が平成8年11月1日に最終報告として提出した「情報公開法制の確立に関する意見」における提言。以下、「要綱案」という。）においては、個人識別情報であっても例外的に開示されるものとして、「氏名その他特定の個人が識別され得る情報の部分を除くことにより、開示しても、本号により保護される個人の利益が害されるおそれがないと認められることとなる部分の情報」を挙

²⁶ 情報公開・個人情報保護審査会平成15年8月8日答申（「特定の基礎年金番号に係る老齢基礎年金の算定の基礎となった記録の不開示決定（存否応答拒否）に関する件」平成15年度（行情）答申第231号）。

²⁷ 兼子・室井前掲書104頁。

げていたところ、情報公開法では、このような規定方式と逆に、「特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」（同法5条1号後段）を不開示事由として規定したのである。この「個人利益侵害情報」を不開示事由として規定した趣旨について、要綱案と同時に提出された「情報公開法要綱案の考え方」（以下、「要綱案の考え方」という。）²⁸は、次のように説明する。

「個人に関する情報のうち、社会生活上の情報等にあつては、個人識別性がない状態であれば、これを開示しても、プライバシーを中心とする個人の正当な権利利益を害するおそれがないと認められるものが少なくない。そこで、個人に関する情報のうち、氏名その他個人識別性のある部分を除くことにより、開示しても個人の正当な権利利益を害するおそれがないと認められることとなる部分の情報を、例外的開示情報とした（第6条1号ただし書口）。」したがって、「組織体の構成員としての個人の活動に関する情報は、本号の適用については、多くの場合、その情報のうち氏名等の個人識別性のある部分を除いた上で、活動内容等に関する部分の情報が開示されることとなるのであろう。他方、カルテ、反省文などの個人の人格と密接に関連する情報は、個人識別性のある部分を除いて開示されることにはならないと考えられる。個人の未公表の研究論文、研究計画等の情報（個人事業情報に該当しないもの）で、個人識別性のある部分を除いて開示しても財産権その他の個人の正当な利益を害するおそれがあるものも、同様である。」

(7)以上のように、「要綱案」が、個人識別性が認められない個人情報であっても、なお個人の権利利益を侵害するおそれがある情報を不開示事由として規定した趣旨は、それが「個人の人格と密接に関連する情報」であるからであるとして、その例として、カルテと反省文を挙げている。カルテは個人の

²⁸ 「情報公開法要綱案」および「情報公開法要綱案の考え方」については、情報公開法研究会『情報公開制度のポイントー情報公開法要綱案・その論点』（平成9年）参照。

身体・病気・診療等に係る情報であり、また反省文は個人の良心による倫理的判断を表明する情報であり、いずれも個人の人格に密接に関係し、通常第三者に最も知られたくない個人情報の一つであるとみることができる。上記の裁判例や審査会の答申においても、「個人利益侵害情報」該当性が認められたのは、教員の体罰に係る事故報告書、教員のセクシャル・ハラスメントに係る調査報告書、発達障害を有する児童生徒に対する指導助言に係る文書、身体障害者に係る文書についてであり、これら文書の内容はいずれも当事者個人の人格と密接に関係する個人情報であると考えられる。他方、基礎年金番号及び年金コードについては、それらが当該個人の勤務経歴、給与・年金受給の実態を明らかにする情報として個人の人格と関連する情報であると考えられることはできるが、その関連の程度が上記カルテや反省文と同様に密接であるかについては若干の疑問の余地があり、むしろ、答申が年金の不正受給や国民年金手帳の偽造等の不正行為の可能性をも不開示の理由としているように、年金事業の適正な執行に著しい支障が生じるおそれがあることを不開示事由とすることのほうが妥当であると考えられる。この点、「要綱案の考え方」は、上記カルテや反省文と共に、個人の未公表の研究論文、研究計画等の情報をも財産権等の正当な利益を害するおそれがあるとして、「個人利益侵害情報」の例に加えているところ、確かに、これらの情報は、当該個人の財産権に係る情報であるとはいえ、研究の成果に係る情報であるという性質上、カルテや反省文と同程度に個人の人格と密接に関連する情報であるとはいえず、また、この規定が個人のプライバシーを保護する観点から設けられている趣旨から考えると、未公表の研究論文や研究計画に係る情報は、それらが開示されると教育研究機関における事務事業に著しい支障が生じることを理由に不開示とすることが適切ではないかと考える²⁹。

²⁹ 松井茂記『情報公開法（第2版）』（2003年）184-185頁参照。

もとより、「個人利益侵害情報」は、個人識別該当性が認められない場合であっても不開示を認める例外的規定であるから、情報公開が原則の制度にあっては、その判断・運用は相当に慎重でなければならず³⁰、「個人利益侵害情報」該当性の有無の判断に際しては、当該情報が個人の人格と密接に関連するか否かを、当該情報の性格、他人に知られたいと感じる程度、公にすることにより当該個人が被る不利益の程度などを厳格に検討する必要があるといえよう。

以上の観点から、本件事案で問題となった火災調査報告書等に記載された情報のうち、「個人利益侵害情報」の有無を検討すると、当該情報は、いずれも本件火災に係る火災の概要や火災現場の状況など本件火元・類焼建物の調査結果に関する客観的な情報であり、確かに、火災という事実は火元建物の所有者等の関係者にとっては、名誉や信用に関わり、あるいは辛い心情を伴う情報という側面は有するが、直ちに当該個人の人格に密接に関連する情報であるとみることが困難であり、当該情報に一般人基準により個人識別該当性が認められない場合に、なお「個人利益侵害情報」として不開示の該当性を認めることはできないと考える。

8. 個人識別情報の例外的公開

(1)本件条例は、個人識別情報であっても、「法令又は条例の規定により行われた許可、免許、届出その他これらに相当する行為に際して作成し、又は取得した情報であって、公開することが公益上特に必要と認められるもの」については、例外的に開示する規定を置いており（9条1項1号ただし書き）、これが初期の情報公開条例において一般的な規定であった。これは、許認可に関わる情報に公益に関わる情報が多く含まれるとの配慮によるものと考え

³⁰ 兼子・室井前掲書104頁。

られる³¹が、国の情報公開法が成立（平成13年4月1日施行）して以降、この法律に準拠して、個人識別情報であっても、以下の3つの情報については例外的に開示すると規定する条例が一般的となっている。例えば、現在の「横浜市の保有する情報の公開に関する条例」7条2項2号は、この例外的開示事由について次のように規定している。

- ア 法令等の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報
- イ 人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報
- ウ 当該個人が公務員等（中略）である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分

(2)本件当時においては、以上のような例外的開示事由の規定は存在しなかったことから、専ら個人識別情報該当性だけが争点となったが、もし上記の例外的開示事由を規定した条例に基づいて火災調査報告書等の開示請求が行われた場合には、当該情報は、出火原因等の調査・判定に基づいて将来の火災を予防するために極めて重要な情報であることから、当該情報は個人識別情報に該当するとしても、例外的開示事由として、「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」であるか否か、すなわち、人の生命、健康、生活又は財産を保護する必要性から、特定の個人が識別される個人の権利利益を考慮しても、なおそれを開示すべき場合に当るか否かを比較衡量により検討する必要がある。そして、不開示

³¹ 兼子・室井前掲書126頁。

にすることにより保護される開示請求者以外の個人の権利利益と開示請求者を含む人の生命、健康、生活、財産を保護することの必要性との比較衡量により、後者が前者を上回るときには、当該情報を開示することになると解される。もとより、現実には、人の生命、健康等に被害が発生している場合だけでなく、将来、発生する蓋然性についての検討も必要であるが、比較衡量に際しては、不開示とすることにより保護される個人の権利利益にも、個人的性格の強いものから社会的性格が強いものまで様々なものがあり、また、開示することにより保護される「人の生命、健康、生活、財産の保護」にも、保護すべき権利利益の性質や程度に差があることから、個別の事案に応じた慎重な検討が必要であると考えられる。

(3)この点で、同じく火災調査報告書等の開示請求に係る事案で、この例外的開示事由該当性が争点となった2つの事案を紹介する。

まず、隣家で発生した火災に関する報告書（火災原因損害調査報告書、火災原因判定理由書、実況見分調書、質問調書等から構成される文書）の開示を請求したところ、それらの文書には個人識別情報が記録されていることから不開示情報に該当するとし、また例外的開示事由としての「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」の該当性について、当該事由は、個人情報として保護されるべき情報であっても、なおこれに優越する公益が認められる場合に開示を認める規定であるから、「人」が、特定の個人ではなく市民一般を指すことは解釈上明らかであり、原告個人の訴訟上の証拠収集という私的な必要があるからといって当該事由に該当するものではないとした実施機関の決定に対して、裁判所は、「本件各情報は火災についての情報であり、これによる影響は必ずしも個人的なものにとどまらないことを考慮すると、これに関する情報は純粹に個人的な性格のものであるとはいえないが、反面、本件火災は個人住宅に関するものであって、大規模火災等の理由により社会の関心を特に集める

ものであるとはいえないことからすると、社会的性格が強いとまではいえない。また、開示によって保護される利益は、専ら本件火災によって被害を受けた個人による損害賠償請求権の行使を容易にすることにありと考えられる（付随的に、出火原因等を知りたいという被害者の感情を満たすことも考えられる。）ところ、上記権利を行使するために本件各情報の開示請求以外に手段がないとはいえない（一般に、火災報告書は、消防機関が専門的な立場から作成するものであるから、司法機関等の有効な証拠資料としての側面を有していると評価されているところ、民事訴訟法上の調査嘱託ないし文書送付嘱託の手続においては、被害者の保護に欠けることがないような配慮が求められる。）。そうすると、本件各情報については、開示によって保護される利益が不開示によって保護される利益を上回るものではなく、本件除外事由に該当しないと判断するのが相当である。」と判示した³²。

(4)これに対して、火災調査報告書添付の実況見分調書の写真説明書中の写真について、「消防法」3条（屋外において火災の予防に危険であると認める物件の所有者等に必要な措置を命ずる規定）および「廃棄物の処理および清掃に関する法律」16条（投棄禁止の規定）に基づいて閲覧等を請求したところ、これらの写真は「火災の発生場所、延焼経路などを特定するのに重要で、個人の生活状況を画像として物語る具体的な記録である」ことから個人識別情報に該当するとしてこれを非公開とした実施機関の決定に対して審査請求が行われ、審査請求人は、「火災原因は放火であるが、火元物件の管理が悪かったためと聴いている。審査請求人の家の裏口に火災現場の廃材と思われるものが投棄され、審査請求人は、裏口からの出入りができず困っており、その解消のためにも当該写真についての拒否処分を取消しを求めるものである」と主張した事案について、川崎市公文書公開審査会は、次のように答申

³² 名古屋地判平成16年7月15日。

した³³。

「非公開部分の本件写真は、出火原因を明確にするための情報であると認めることができる。すると、出火原因を明らかにし、火災による生命・身体・財産被害に関する再発を防止するという観点から、まさに『人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報』に該当する可能性がある。しかしながら、個人識別情報であっても、『人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報』であれば、無条件にすべてが開示されるものではなく、個人のプライバシー保護と、開示についての公共の必要性との比較において、その開示の程度を考慮すべきであると思料する。そこで、この観点から検討すると、本件写真は、道路から第三者が誰でもその現場が容易に見られる場所の全焼した建物についてその状況を撮影した写真であって、その写真の性格上からしても、更に、その撮影対象の内容を審査会において具体的に検討しても、焼毀した建物の残骸のみである（この点は、説明部分が非開示となっている写真についても同様である）ので、本件写真の性格上、個人のプライバシー保護の必要性は前記火災の再発防止という公共の必要性に比較して低く、本件写真はすべて開示すべきであると判断する。」

(5)火災調査報告書等に記録された情報が個人識別情報であっても例外的に開示すべきとされる「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」に該当するか否かが争点となった上記2事例における裁判所と審査会の判断をみると、「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」該当性の有無は、個人住宅の火災か不特定多数が利用する建物の火災かなど当該火災の規模や社会に与える影響の程度、また、当該情報のプライバシーの

³³ 川崎市公文書公開審査会平成16年3月16日答申（15公審第31号）。なお、兼子・室井前掲書124-126頁参照。

権利としての保護の必要性の程度を個別具体的に検討し、不開示により保護される権利利益と開示により得られる権利利益とを慎重に比較衡量して決められるべきと考えられる。

なお、消防行政分野以外で、この例外的開示事由該当性が認められた事例として、産業廃棄物の不法投棄者による「不法投棄顛末書」の不開示の妥当性について、「確かに、本件個人情報…を不開示とすることにより、本件個人の名誉や社会的信用が保護されるという利益はあるが、本件不法投棄の場合、… 周辺住民の不安を拭いきれない以上、本件個人情報…を開示することは、周辺住民の生命、健康、生活又は財産を保護するという公共の利益に適うものであり、当該不開示とする利益に優越する公益があると判断される」とした審査会の答申がある³⁴。

2 立入検査報告書に係る情報の事務事業情報該当性が争点となった事例

1. 立入検査の意義

消防機関は、その火災を予防するために、消防法4条、16条の5等の規定に基づいて、関係のある場所に立ち入って建築物その他の工作物などについて検査又は質問を行い、その不備欠陥事項等について必要な措置又は指導を行う、いわゆる「査察」³⁵の権限が認められているが、この査察の第1段階(ではあるが火災予防行政の根幹をなすもの³⁶)が、消防対象物の実態を把握す

³⁴ 青森県情報公開審査会平成13年11月2日答申(答申第23号)、兼子・室井前掲書124-126頁参照。

³⁵ 例えば、「福岡市火災予防査察等に関する規程」2条1号は、「査察」を「消防対象物の火災を予防するため、法第4条若しくは第16条の5又は石炭法第40条の規定に基づき関係のある場所に立入って第10条に定める査察事項について検査又は質問を行い、その不備欠陥事項等について必要な措置又は指導を行い、火災危険の排除を促すことをいう。」と定義づける。

³⁶ 『消防法』第4条(解釈)一。

る手段としての「立入検査」であり、この立入検査について消防法4条1項は、「消防長又は消防署長は、火災予防のために必要があるときは、…当該消防職員（略）にあらゆる仕事場、工場若しくは公衆の出入する場所その他の関係のある場所に立ち入って、消防対象物の位置、構造、設備および管理の状況を検査させ、若しくは関係のある者に質問させることができる。ただし、個人の住居は、関係者の承諾を得た場合又は火災発生のおそれ著しく大であるため、特に緊急の必要がある場合でなければ、立ち入らせてはならない。」と規定する。立入検査の具体的な手続については、消防法令は特に規定しておらず、同条による権限行使の必要性があり、かつ、これと相手方の私的利益との比較衡量において社会通念上相当な限度にとどまる限り、消防機関の合理的な裁量に委ねられていると解されている³⁷。しかし、平成13年9月に発生した東京都新宿区歌舞伎町の雑居ビル火災の大惨事を踏まえて、消防法令違反等の是正の徹底を図る観点から、立入検査の時間制限の廃止³⁸などを内容とする消防法の改正（平成14年法律第30号）が行われるとともに、消防審議会は、「小規模雑居ビルの防火安全対策に関する答申」³⁹の中で、消防法令の違反是正を徹底する手段の一つとして、「立入検査を的確かつ効率的に行うため、小規模雑居ビルにおける火災危険性等を踏まえた立入検査の優先順位の考え方、検査項目のポイント、防火対象物の関係者への指導要領等を盛り込んだ小規模雑居ビルに係る立入検査マニュアルを作成する必要がある」と、立入検査マニュアルの作成の必要性を勧告し、これを受けて、消

³⁷ 『消防法』第4条（運用）一。

³⁸ 従来の消防法4条に規定する立入検査は、「一 興行場、百貨店、旅館、飲食店その他公衆の出入りする場所 … についてはその場所の公開時間内又は日出から日没までの時間」、「二 工場、事業場その他多数の者の勤務する場所 … についてはその場所の従業時間内又は日出から日没までの時間」、「三 前二号に規定する以外の場所については、日出から日没までの時間」と定められた時間内に行われなければならないと規定されていたが、この改正により、これらの時間制限が廃止され、全時間帯に立入検査を行うことができることとなった。

³⁹ 「小規模雑居ビルの防火安全対策に関する答申」（平成13年12月26日付消防審議会）

防庁は、平成14年に「立入検査マニュアル」および「違反処理マニュアル」を策定し、各都道府県の消防主管部長宛に、各消防本部の立入検査の立入検査および違反処理に係る規程をこれらのマニュアルを参考に整備すること、これらのマニュアルを活用して的確かつ効率的な立入検査を実施すること等を求める要請を行った⁴⁰。この「立入検査マニュアル」（平成21年の改正により「立入検査標準マニュアル」⁴¹と題名変更⁴²）によると、立入検査を実施した場合は、検査の結果判明した消防法令違反及びその他の事項について、検査結果を文書（「立入検査結果通知書」）で行うとされ、さらに、違反改修の履行義務者に対しては、「改修（計画）報告書」を作成し、期限内に報告するよう指導することとされている⁴³。

本件における情報開示請求は、この「立入検査結果通知書」および「改修（計画）報告書」について行われたものである。各文書の様式の作成は、各消防本部に委ねられているが、一般的な「立入検査の実施要領」によれば、各々の様式例として、「立入検査結果通知書」には、名宛人の氏名、立入検査を行った消防対象物の所在地・名称、消防署の担当職・氏名・印、消防法令違反等火災予防上支障があると認められる事項、消防署の連絡先、立会者職・氏名・印の欄などが設けられており、また、「改修（計画）報告書」に

⁴⁰ 「立入検査マニュアル」及び「違反処理マニュアル」の送付について（平成14年8月30日消防安第39号）。

⁴¹ 「立入検査標準マニュアル（平成26年3月4日現在）」（消防予防護課）。

⁴² 「立入検査マニュアル」及び「違反処理マニュアル」の一部改正について（平成21年9月11日消防予第379号）。

⁴³ 「立入検査標準マニュアル」24-30頁。このマニュアルにしたがって、例えば、「久留米広域消防本部火災予防査察規程」は、「査察員は、立入検査の結果を査察対象物の関係者に対して、立入検査結果通知書（第4号様式 … ） … により通知するものとする。」（25条1項）、「関係者に通知した不備欠陥事項等については、改修（計画）報告書（第9号様式 … ） … により、関係者に次の事項について、報告を求めるものとする。（1）改修に一定期間を要するものについては、具体的な改修計画 （2）改修が完了したものについては、改修完了年月日」（27条1項）と規定している。

は、当該消防対象物の名称・所在地、代表者の職・氏名・印、立入検査結果通知書に基づく指摘事項・改修計画の内容・改修完了予定日、（消防署の）内容審査の担当・印の欄などが設けられている。この立入検査結果報告書には、立入検査の相手方の消防法令違反の有無およびその内容等に係る情報が記録されていることから、これが開示されると、当該相手方の社会的信用などの利益が害されたり、今後の立入検査を拒むなどの消防行政上の支障が生じるおそれがあるか否かをめぐり、開示の適否の判断が困難な場合が想定される。以下の事例は、その一例である。

2. 本件事案における事実関係⁴⁴

(1)本件事案の概要は、次のとおりである。

X（原告＝A町住民）は、A町情報公開条例（以下、「本件条例」という。）に基づき、「消防長又は消防署長が行う火災予防のための査察に関して作成された立入検査結果通知書（平成12年度分）、改修（計画）報告書（平成12年度分）および平成12年防火対象物実態調査表」の公開請求（以下、「本件請求」という。）を行ったところ、Y（被告＝A町）は、本件請求に係る公文書は、消防法4条または16条の5に基づく立入検査結果通知書（以下、「本件結果通知書」という。）および改修（計画）報告書（以下、「本件報告書」という。）等であると特定し（以下、両者を合わせて「本件文書」という。）、本件文書の中で客観的に企業・氏名等を特定し得る部分（以下、「本件不開示情報」という。）等については、それが本件条例7条1号に規定する法令秘情報に該当することを理由（「非公開とする根拠規定」欄には本件条例7条1項1号が掲げられ、「根拠規定を適用する理由」欄には、「立入検査又は質問を行った場合に知り得た関係者の秘密は、消防法4条6項、16条の5第

⁴⁴ 水戸地判平成15年1月28日、東京高判平成15年11月27日判時1850号41頁。この判例を紹介したものとして、『消防関係判例100』（平成27年、全国消防協会）判例94（269－270頁）参照。

3項、34条2項の規程により法令秘情報になる」旨の記載がある)に、情報一部公開決定(以下、「本件決定」という。)をした。Xは、本件決定を不服として、行政不服審査法に基づく異議申立てをしたが、Yはこれを棄却したため、Xは、本件決定の取り消しを求める訴訟を提起した。

(2)本件条例の関係規定は次のとおりである。

第7条 実施機関は、公開請求があったときは、公開請求に係る公文書に次の各号に掲げる情報(以下「非公開情報」という。)のいずれかが記録されている場合を除き、公開請求者に対し、当該公文書を公開しなければならない。

- (1) 法令及び他の条例の定めるところ又は実施機関が法律上従う義務を負う国の機関等の指示により、公にすることができないと認められる情報
- (2) (略)
- (3) 法人その他の団体(国及び地方公共団体を除く。以下、「法人等」という。)に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、次に掲げるもの。ただし、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報を除く。
 - ア 公にすることにより、当該法人等又は個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害すると認められるもの
 - イ 実施機関の要請を受けて、公にしないと条件で任意に提供された情報であって、当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの
- (4) 公にすることにより、人の生命、身体、財産等の保護、犯罪の予防、犯罪の捜査その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると認められるもの

- (5) (略)
- (6) (略)
- (7) 実施機関又は国等の機関が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの
 - 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、もしくはその発見を困難にすると認められるもの
 - イ～オ (略)

第16条 公開請求に係る公文書に町、国、他の地方公共団体及び公開請求者以外の者（以下この条第21条及び22条において「第三者」という。）に関する情報が記録されているときは、実施機関は、公開決定等をするに当たって、当該情報に係る第三者に対し、公開請求に係る公文書の表示その他規則で定める事項を通知して、意見書を提出する機会を与えることができる。

2 実施機関は、次の各号のいずれかに該当するときは、第12条1項の決定（以下「公開決定」という。）に先立ち、第三者に対し、意見書を提出する機会を与えなければならない。

- (1) 第三者に関する情報が記録されている公文書を公開しようとする場合であって、当該情報が第7条第2号イ、同条第3号ただし書に規定する情報に該当すると認められるとき
- (2) 第三者に関する情報が記録されている公文書を第10条の規定により公開しようとするとき

また、A町作成の「情報公開事務の手引」中、「A町の情報公開条例の趣旨・解釈・運用」においては、「第7条第3号（法人等に関する情報）」の「た

だし書」に該当する情報の例示として、「工場排水の分析結果、防火対象物立入検査結果、危険物貯蔵状況に関する情報」、「立入検査結果の改善勧告、命令書その他行政処分のうちこれらに該当するもの」が挙げられている。

(3)A町においては、消防法4条又は16条の5に基づく立入検査を「A町火災予防査察等に関する規程」(以下、「本件規程」という。)に基づいて実施しているところ、本件規程によれば、消防法2条3項に規定する消防対象物に立ち入り、その位置、設備及び管理の状況を検査し、当該対象物の関係者に対して不備欠陥事項等の是正及び火災予防上適切な指導を行う「査察」を実施しており、査察対象物の査察を行ったときは、その結果を立入検査結果通知書に記入し、関係者に交付しなければならず、また、査察を行った結果、消防法若しくはA町火災予防条例に規定する火災予防に関する違反事実又は改善を必要とする事項がある場合は、関係者に対して改善結果(計画)書を提出するよう指示するものとされている。

本件請求の対象となった平成12年度においては、合計190件の査察対象物について消防法4条又は16条の5に基づく立入検査が実施され、その結果、88件の査察対象物について法令に違反する事実が認められ、その査察対象物の所有者または管理者に対してその違反事実を記載した本件結果通知書が交付され、88件のうち、46件の対象物の関係者等がA町消防庁に対して本件報告書を提出し、他方、102件の査察対象物については、違反事実等の指摘事項はない旨を記載した結果通知書がその所有者または管理者に交付された。本件請求に際して、Yは、本件条例16条所定の第三者保護に関する手続をとることを決め、本件立入検査が行われた査察対象物の関係者に対して、本件文書の公開についての意見照会書を送付したところ、66件の回答があったが、このうち公開に反対する意見を記載したものが6件あり、その理由としては、消防点検とともに機械警備による防犯業務も同一会社に委託しているため本件情報の公開により防犯設備の内容の漏出危惧を拭えないとするもののほか

は、プライバシーの保護や企業イメージの失墜を挙げるものであり、仮に公開されれば今後の消防署への書類提出等は一切拒絶すると明記するものも1件あった。

(4)第1審において、被告Yは、本件不開示情報は、次のように、本件条例7条1号、3号、4号、7号に該当すると主張した。

①本件条例7条1号該当性

本件不開示情報は、消防法4条1項に基づく立入検査、質問によって知り得た情報であるが、立入検査、質問によって知り得た情報は、同条6項により、他に漏らしてはならないとされているから、本件条例7条1号にいう「法律により公にすることができない情報（以下、「法令秘情報」という。）に該当する。

②本件条例7条3号該当性

本件不開示情報は、本件条例7条3号のア、イに該当する。すなわち、本件不開示情報を公表すると、当該法人又は個人が集客に支障を来たしたり、信用を失ったりするおそれがあるから、本件不開示情報は、その者の信用に関する情報であって、これを公にすることによって当該法人等又は個人の正当な利益を害すると認められるというべきである。したがって、本件不開示情報は、本件条例7条3号アに該当する。

また、従来、消防法に基づく立入検査の結果は公表しておらず、立入検査に際して検査結果を公表する旨相手方に告げたこともない。特に、本件不開示情報に係る立入検査は、本件条例の施行前である平成12年度内に実施されたものであるから、立入検査の相手方において検査結果が情報公開により公表されることを予想することもできなかった。立入検査には相手方の任意の協力が不可欠であり、相手方は結果を公表しないことを条件として立入検査に応じたのであるから、本件不開示情報に係る立入検査の結果は、検査実施の時点で、公にしないことを条件として任意に提供された情報というべきで

ある。したがって、本件不開示情報は、本件条例7条3号イに該当する。

本件条例7条3号ただし書は、「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報を除く」と規定するが、本件不開示情報を開示し、立入検査の結果を公表することになると、立入検査の相手方は、これを嫌って立入検査を拒否することが予想される。消防法4条が消防機関に与えた立入検査権限は、相手方が拒否しても抵抗を實力で排除して検査することができる直接強制権限でなく、単に拒否に対する罰則により実効性を担保しようとしているにとどまるため、立入検査を拒否された場合には、結局、立入検査自体を断念するほかなく、火災を防ぐための適切な指導の機会を失い火災による重大な被害を発生させるおそれがあり、本件不開示情報を開示することは、かえって、多くの人の生命、健康、生活又は財産に危害を及ぼすおそれがあるから、本件不開示情報は、本件条例7条3号ただし書に該当しないというべきである。上記ただし書に該当する例として、手引に「防火対象物立入検査結果に関する情報」があげられているのは事実であるが、手引は、あくまで本件条例とは別個に、その解釈運用の指針として作成されたものにすぎず、議会の議決等の立法過程を経ていないから何らの法規範性を有しない。

③本件条例7条4号該当性

ア 立入検査の結果を公表すると、以後、相手方が立入検査を拒否することが予想されるから、その後の立入検査が困難となり、従来、立入検査を実施することにより防止し得た火災および2次被害を防止し得なくなるおそれがある。したがって、本件不開示情報は、これを公にすることにより人の生命、身体、財産等の保護に支障を及ぼす情報というべきである。

イ また、本件不開示情報を開示すれば、防災設備等が不十分な者が特定され、その程度も容易に知り得るところとなるから、放火等の犯罪を企てる者にとっては、格好の放火対象等の選定資料となり、犯罪の発生を助長しかね

ない。したがって、本件不開示情報は、これを公にすることにより、犯罪の予防、犯罪の捜査その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある情報というべきである。

④本件条例7条7号該当性

消防法4条に基づく立入検査権は、相手方の抵抗を実力で排除し得る直接強制権限でないから、立入検査に際しては、相手方に対し、立入検査の公共的性質や重要性等、立入検査の目的、必要性を説明して協力を求め、相手方の任意の協力を得ることが必要不可欠である。しかるに、立入検査の結果を公表すれば、実施機関との間の信頼関係が損なわれ、相手方が立入検査を拒否し、立入検査の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。本件決定に先立って、被告が本件条例16条に基づき意見を尋ねたのに対し、立入検査先のうち複数の者が本件不開示情報に係る立入検査の結果の公開に否定的な態度を示しており、本件不開示情報を公開すれば、今後、立入検査を拒否する者が多数現れることは明らかである。

(5)以上の被告の主張に対して、原告Xは、次のように、本件不開示情報は、本件条例7条1号、3号、4号、7号のいずれにも該当しないから、これを不開示とした本件決定は違法であると主張した。

①本件条例7条1号非該当性

消防法4条6項は、消防職員に対し、職務上知り得た「秘密をみだりに他に漏らしてはならない」と命じた服務規律規定であり、「正当な理由がないのに、関係者の秘密をひそかに他に知らせる」ことを禁ずるにすぎず、およそ一般的に消防職員の知り得た情報を開示することを禁ずる趣旨の規定ではない。

②本件条例7条3号非該当性

ア 本件不開示情報が、「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」に当ることは明らかである。

したがって、本件不開示情報は、本件条例7条3号ただし書に該当する。

イ 被告は、立入検査の結果が公表されれば、相手方が集客に支障を来したり、信用を失ったりするおそれがあると主張するが、それは自ら招いた結果であって、防火対策等を怠り、市民を危険にさらした者の信用を法的に保護すべき理由はない。

ウ 本件不開示情報は、相手方が立入検査結果を公表しないことを条件に提供したもとはいえない。また、消防法4条6項に基づく立入検査に際し、消防職員は、かりそめにも相手方の意を迎えるような態度に出るべきではなく、火災予防という行政目的を達成するために立ち入ることを条例を尽くして説き、毅然とした態度で職務を執行すべきであって、相手方が結果の非開示を条件とすることは、当該情報の性質等に照らして合理性があるとはいえない。

エ 手引は、本件条例7条3号ただし書により公開される情報の例として、「防火対象物立入検査結果に関する情報」をあげており、本件非公開情報は、まさにこれに該当する。手引は、本件条例の制定に先立って開催されたA町情報公開制度審議会における審議を経て、被告自身の手で、本件条例の解釈運用基準として制定されたものであるから、本件条例と表裏一体をなす法規範性を有すると解すべきであり、かく解さねば、手引に本件条例の解釈運用基準を盛り込んだ意味がない。

③本件条例7条4号非該当性

本件条例7条4号は、犯罪の予防、捜査を例示して、公共の安全と秩序の維持を保護すべき法益としてあげており、公訴の維持および刑の執行に代表される刑事手続を念頭に置いた規定であることが明らかであって、犯罪の予防等を直接の目的としない行政警察活動に本号を適用するのは誤りである。

④本件条例7条7号非該当性

本件条例16条に基づく被告からの意見聴取に対し、否定的な意見を回答し

たのは5件のみであり、平成12年度防火対象物立入検査実施件数190件に対し少数にすぎないから、これを援用して立入検査の相手方が将来において立入検査を拒否する高度な蓋然性があるということはできない。

⑤瑕疵ある処分理由による違法等

本件決定通知書は、本件条例7条1号該当性を本件決定の理由とし、他の根拠をあげていなかったのに、被告は、本訴において、同条3号、4号、7号をも処分理由として主張する。本件決定に際して理由としなかった事由を取消訴訟で理由として追加主張するのは不当であるのみならず、A町情報公開事務取扱要綱第9条は、(中略)決定通知書に処分理由を付記すべきことを定めているから、本件決定は、理由付記を欠いた処分あるいは理由付記に不備がある違法な処分というべきである。

(6)以上の被告および原告の主張に対して、裁判所は、本件不開示情報は、本件条例7条7号アに該当するとして、原告の請求を棄却した⁴⁵。

まず、原告が、本件決定の理由について、本件通知書と異なる理由を追加主張するのは不当であると主張する点については、本件条例は、実施機関が当該理由以外の理由を非公開決定処分の取消訴訟において主張することを許さない趣旨を含むと解すべき根拠はないとみるのが相当であるとして、原告の主張は採用できないとした。

次に、本件条例7条7号該当性について、「A町においては、消防法4条1項に基づく定例的立入検査について、これによって得た情報を公開しない前提で、原則として相手方の同意を得た上で、その協力の下に実施しており、本件不開示情報も、上記定例検査の結果によって得られた情報であること及び本件不開示情報が立入検査先に関する一般に知られていない情報を含むため、本件条例16条に基づいてその意見を聴取したところ、上記認定の

⁴⁵ 水戸地判平成15年1月28日。

とおりの回答状況であったことからすると、立入検査結果通知書と改修（計画）報告書について、立入検査先を特定し得る企業、氏名等の本件不開示情報を公開することは、当該情報を公開しないことを前提として提供した立入検査先との信頼関係を損ね、さらに、… 実力で抵抗を排除してまで立入検査を行う権限が認められていない法制度の下では、A町消防本部による今後の立入検査に際し、任意の協力を拒否する者が現れ、消防法4条に基づく立入検査の実施に支障を来すおそれがあるとの被告の主張は肯首することができる。そうすると、本件不開示情報の公開により、消防法4条に基づく被告の立入検査等の事務の適正な遂行に支障を来し、正確な事実の把握を困難にするおそれが生ずるといわざるを得ないから、本件不開示情報は、本件条例7条7号アの非公開情報に該当するというべきである。」とし、「したがって、本件決定は、その余の点について判断するまでもなく、適法と認められる。」と判示した。

(7)原告Xは、この第1審判決を不服として控訴し、本件不開示情報は本件条例7条7号に該当しないと主張した。すなわち、本件条例7条7号の適用に当たっては、公開することによる利益と実施機関が行う事務または事業の適正な遂行を確保することによる利益との比較考量により判断しなければならず、本件不開示情報について立入検査先との間で公開しない前提があったとするYの主張には裏づけがなく、また、本件条例は原則公開の立場をとるため公開される可能性の事前告知がない情報であっても対象文書となり、さらに、意見聴取の回答状況についても、公開に反対する回答は僅かであり、しかもその理由として挙げられたプライバシーの保護やイメージダウンの回避は、本件不開示情報の内容に照らすと、ひとたび火災が発生した場合の影響の重大さを考慮すれば、不合理であるとし、また、本件不開示情報を開示することにより、防火設備に不備があったり、管理者の防火意識が低い施設を知ることによって、町民は自らの安全を守ることができるほか、検査結果が公開

されることになれば、管理者にとって、設備の維持・改善への強い動機付けになるから、地域の安全を高めることにつながるとし、本件不開示情報を公開することにより立入検査の実施に支障をきたすおそれは極めて乏しく、公開することによりもたらされる利益との比較考量の観点からも、本件不開示情報は本件条例7条7号に該当しないと主張した。Xは、さらに、本件不開示情報は、本件条例7条1号に規定する法令秘情報、同条3号アおよびイ、同条4号にも該当しないとし、特に、同条4号に規定する「人の生命、身体、財産等の保護……に支障を及ぼすおそれ」については、具体的な支障が生ずる場合に限定して解釈されるべきであると主張した。

(8)これに対して、被告Yは、査察対象物の関係者への上記意見照会に対する回答をも考慮して、本件結果通知書においては、名宛人欄のほか、名称、所在、用途、防火管理者および立会者職氏名の各欄や指示事項欄の一部等について、本件報告書においては、提出者に係る名称、所在地、関係者職氏名や指摘事項の一部等について黒塗りを施し、公開すれば立入検査先が明らかになるか、またはそれを推認することができる情報が記載されている部分を不開示とする本件部分公開決定を行ったのであるが、特に、立入検査の結果として指摘事項のないものについても不開示としたことについて、指摘事項の有無にかかわらず、本件不開示情報を開示することは、立入検査等の事務の適正な遂行に支障をきたし、正確な事実の把握を困難にするおそれが生じることから、本件条例7条7号アに該当すると主張した。すなわち、(1) 本件不開示情報を公開することは、その情報を公開しないことを前提として提供した立入検査先との信頼関係を損ねることになる、それは指摘事項の有無とは関係がない、(2) 本件不開示情報を公開した場合、将来的に指摘事項があった場合にも本件不開示情報が開示されるのではないかと立入検査先が考え、立入検査に協力することに委縮してしまうおそれがあり、立入検査の実施に支障をきたすおそれが生じる、(3) 立入検査は、本件規程に該当するすべて

の建物について行われることから、指摘事項がなかった企業、氏名等の本件不開示情報を公開した場合、逆に、企業、氏名等が開示されていない建物を容易に特定することができることとなり、結果的に、指摘事項のあった建物、企業及び氏名等が推知されて、本件不開示情報を公開したのと同様の結果になると主張した。

(9)控訴審において、裁判所は、原判決を取り消して原告Xの請求を認容した⁴⁶。

まず、本件立入検査の趣旨、目的等および本件不開示情報の性質について、次のように判示した。すなわち、本件立入検査の対象となった消防法17条の防火対象物又は指定数量以上の危険物の貯蔵所等の所有者等は、本来、消防法以下の法令に違反することがないようにすべき公法上の義務があるといえ、本件立入検査は、ひとたび火災が発生すれば重大な被害が生ずるおそれのある査察対象物について、法令に違反する事実の有無を確認し、仮に違反事実が認められる場合には、その改善を指示し、現実に改善させることにより、消防法1条の目的を達成することを主たる目的として行われたと認めることができ、このような本件立入検査の趣旨、目的等に照らせば、本件不開示情報は、何らの指摘事項のなかった者については、これを公にすることに何らの不利益もないと認められ、また、何らかの指摘事項があった者については、公法上の義務を履行していない事実が明らかになる点で不利益があるといえるが、そもそも、ひとたび火災が発生すれば重大な被害が生ずるおそれのある査察対象物を所有ないし管理する以上、消防法以下の法令を遵守すべき義務は重いというべきであり、その義務違反の事実を秘すべき必要性は、仮に認められるとしても乏しいものというべきであるとした。

そして、以上のような本件立入検査の趣旨、目的等および本件不開示情報の性質を踏まえた上で、本件不開示情報の本件条例7条1号、3号、4号及

⁴⁶ 東京高判平成15年11月27日。

び7号該当性に関して、以下のような判断を行っている。

①本件条例7条1号に規定する法令秘情報該当性

消防法4条6項は、「みだりに他に漏らしてはならない」と規定するところ、当該秘密を一切明らかにしてはならないと規定しているわけではなく、また、本件立入検査の趣旨、目的等、本件不開示情報の性質及び本件情報の記載内容をも考慮すれば、本件条例に基づき本件不開示情報を公開することは上記条項に違反するものではない。

②本件条例7条3号ア及びイ該当性

本件不開示情報を秘すことによる守られる利益は、その情報の性質に照らせば、「当該法人等または当該個人の（略）正当な利益」であると認めることはできず、また、立入検査を受けることは、防火対象物又は危険物の貯蔵所等の所有者等の罰則を伴う義務であることを考慮すれば、従来、立入検査の結果が公表されていないこと、立入検査に際して検査結果を公表する旨を相手方に告げたことはないこと、相手方が検査結果の公表を承諾して立入検査に応じたこともないことが認められるとしても、それだけでは、「公にしないことを条件として任意に提供された情報」であると認めることはできない。

③本件条例7条4号該当性

まず、立入検査の結果の公表により、以後の立入検査が困難となり、立入検査の実施による防止し得た火災及び2次被害を防止し得なくなるとのYの主張に対して、立入検査はひとたび火災が発生すれば重大な被害が生ずるおそれのある防火対象物又は一定の危険物の貯蔵所等を対象とし、その所有者等に対して消防法により罰則によって間接的に強制されているものであり、立入検査を拒むなどした場合には、そのこと自体によって、その社会的信用が大きく失墜することが容易に予想することができるのであるから、あくまで立入検査を拒む者が現れるということは直ちには想定し難いというべきで

あるとし、また、本件文書の公開についての意見照会において、本件文書の公開に完全に反発する意見の回答は、立入検査の対象となった全190件中1件のみであることを考慮すれば、「支障を及ぼすおそれ」が具体的に認められるということとはできないとした。また、本件不開示情報の開示により、防災設備等が不十分な者が特定され、放火等の犯罪を企てる者にとって格好の放火対象等の選定資料となり、犯罪の発生を助長しかねないとするYの主張に対しては、そのような放火等の犯罪の発生は具体的な可能性としては極めて乏しく、本件結果通知書の指摘事項の記載内容は概括的、定型的なものでしかなく、これを知ったからといって、放火等の犯罪にどのように資するか疑問であるとして、「公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある」とは認められないと判示した。

④本件条例7条7号該当性

立入検査に際しては相手方の任意の協力を得ることが必要不可欠であるところ、立入検査の結果を公表すれば、実施機関との間の信頼関係が損なわれ、相手方が立入検査を拒否し、立入検査の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり、本件意見照会において立入検査の結果の公開に否定的な態度を示す者が複数いたことから、本件不開示情報を公開すれば、今後、立入検査を拒否する者が多数現れることは明らかであるとするYの主張に対して、上記のように、本件不開示情報を公開したとしても、以後、消防法に基づく立入検査の相手方があくまでこれを拒否するおそれは具体的には認められず、まして、立入検査を拒否する者が多数現れるということは到底認め難いと判示した。

(10)立入検査結果報告書の開示・公表について

以上のように、本件立入検査結果報告書の開示の適否について、第1審は、「立入検査先を特定し得る企業、氏名等の本件不開示情報を公開することは、当該情報を公開しないことを前提として提供した立入検査先との信頼関係を

損ね、今後の立入検査に際し、任意の協力を拒否する者が現れ、消防法4条に基づく立入検査の実施に支障を来すおそれがある」と考えられることから、立入検査等の事務の適正な遂行に支障を来し、正確な事実の把握を困難にするおそれが生ずるといわざるを得ないとして、「事務事業情報」該当性を肯定したのに対して、控訴審は、「立入検査はひとたび火災が発生すれば重大な被害が生ずるおそれのある防火対象物又は一定の危険物の貯蔵所等を対象とし、その所有者等に対して消防法により罰則によって間接的に強制されているものであり、立入検査を拒むなどした場合には、そのこと自体によって、その社会的信用が大きく失墜することが容易に予想することができるのであるから、あくまで立入検査を拒む者が現れるということは直ちには想定し難いというべきである」として、当該情報を開示しても、今後の立入検査の実施を相手方が拒むといった事態が生じることは考えられないと判断した。なるほど、立入検査の結果、消防法令上の違反が発見された防火対象物の所有者等の関係者にとっては、当該情報の開示により社会的信用・名誉が低下することから、今後の立入検査には応じたくないという心理が働くであろうことに配慮して、消防機関が今後の立入検査をスムーズに実施する観点から当該情報の開示に躊躇することは理解できるが、そもそも当該所有者等の関係者は、当該防火対象物が消防法令上の基準を満たし、火災予防上問題のない状態にしておく法的義務が課せられているのであるから、消防法令上の違反事実が開示されることにより社会的信用・名誉が低下したとしても、それは当該防火対象物の所有者等の関係者が受忍すべき内在的制約にとどまるものであり、また、立入検査を拒めば、それに対して消防法上の罰則が科せられ、そのこと自体が当該防火対象物の所有者等の関係者の社会的信用・名誉を低下させることをも併せ考えると、立入検査結果報告書の開示により将来の立入検査を拒否する者が多数現れ、立入検査の実施に重大な支障が生じるおそれがあるとすることは、あくまで観念上の想定にすぎず、そのような事態が

生じることにはほとんどないと考えられることから、本件事案においては、控訴審の判断を妥当と考える。さらに、別の観点からこの問題を考えると、消防法令上の違反事実を公表することは、当該防火対象物を利用する人々に対して（不特定多数の人々が利用する大規模建物であればなおさら）、その火災予防上の危険性を公表して不測の事態に備えさせるためにも、さらに、当該防火対象物の所有者等の関係者に対して、当該法令違反箇所をできるだけ早期に解消させるべく促すためにも必要であると考えられ、一定の違反事実の公表は、むしろ重要な公共の利益に資するものと考えられる。この意味で、後述（「おわりにかえて」）する、消防法令に違反する一定の防火対象物に対して平成26年4月より実施されつつある「違反对象物に係る公表制度」は、消防法令違反の事実が不特定多数の人々にとって火災予防上極めて重大な情報であることに鑑みて、その情報を積極的に公表することにより、火災による被害を未然に防止する措置として高く評価すべきものと考ええる。

3 救急搬送記録に係る情報の弁護士会照会への回答が争点となった事例

1. 個人情報の外部提供

個人情報保護条例においては、通常、以下のように⁴⁷、個人情報の目的外利用および外部提供は原則として禁止するとともに、例外的にそれらが許される場合を列挙している。

「実施機関は、… 利用目的の範囲を超えた個人情報の利用（以下、「例外利用」という。）をし、又は… 当該実施機関以外のものへの提供（以下、「外部提供」という。）をしてはならない。

⁴⁷ 「春日・大野城・那珂川消防組合個人情報保護条例」7条。

前項の規定にかかわらず、実施機関は、次の各号のいずれかに該当するときは、例外利用又は外部提供（以下、「例外利用等」という。）をすることができる。

- (1) 本人の同意があるとき、又は本人に提供するとき
- (2) 法令に定めがあるとき
- (3) 裁判所の命令によるとき
- (4) 本人の生命、身体若しくは財産に対する危険を避けるため特に必要があると認められるとき、又は緊急かつやむを得ない事由があると認められるとき
- (5) 実施機関の職員の公務の執行のため又は住民の福祉向上を図るため特に必要があると、あらかじめ組合長が審議会の意見を聴いて認めたとき」

このように個人情報の例外的利用が認められる「法令に定めがあるとき」の例として、捜査に必要な事項の報告（刑事訴訟法197条2項）や弁護士会照会（弁護士法23条の2第2項）などが挙げられるところ、これらの根拠法令には、「報告を求めることができる」、「照会することができる」と規定するだけで、それらの情報の提供を義務付ける規定を有しておらず、情報を提供する側に裁量の余地が認められることから、情報提供の適否や提供する場合の情報の範囲などについて個別的に検討することが必要になる⁴⁸。ここで

⁴⁸ 兼子仁・佐藤徳光・武藤仙令（編著）『情報公開・個人情報条例運用事典』（1991年）208頁は、この点について、「裁量の余地のある規定を根拠として外部提供することは、個人情報保護制度の趣旨からすれば、必ずしも妥当とはいえないものである。しかしながら、事情によっては、個人情報の保護を図ることよりも、外部提供をすることによる公共性・公益性を優先すべき場合も想定される。したがって、裁量の余地のある規定を根拠として外部提供しようとするときは、個人情報保護の必要性と公共性・公益性のいずれを優先すべきか個々のケースにより判断していかざるをえないものといえる。」としている。

は、弁護士会照会について、それが例外的な外部提供事由である「法令に定めがあるとき」に該当し、個人情報弁護士会に外部提供することが許される場合であるか否かについて検討する。

なお、上記の裁判所、警察および弁護士会からの照会等について、ある消防機関の「火災原因調査書類の開示等に関する規程」は、次のように、捜査機関および裁判所からの照会に対しては、照会内容どおり回答すると規定する一方、弁護士会からの照会に対しては、日時および場所等の客観的事実に限定して回答すると規定し、両者の取り扱いに差異を設けている⁴⁹。

「開示について各機関への対応は、次のとおりとする。ただし、消防長が特に開示しても支障がないと認めたものは、この限りでない。

- (1) 警察、検察庁等捜査機関からの照会 照会内容に沿って回答する。
- (2) 裁判所からの照会 照会内容に沿って回答する。
- (3) 弁護士会等からの照会 日時および場所等客観的事実のみ回答する。」

2. 消防機関が弁護士会照会に回答しなかったことが国賠法上違法とされた事例

消防行政においても、火災の調査や傷病者の搬送に係る情報に対して、弁護士会照会が行われる例が多数あり、消防機関はその照会に対する回答の適否について、困難な判断を強いられているところであるが、以下のように、弁護士会照会への回答を消防署が拒否したことが不法行為であるとして、国家賠償法に基づく損害賠償が認められた事例がある⁵⁰。

(1) 事案および訴訟当事者の主張の概要

救急搬送先の病院で死亡した妻の夫（原告X₁）が、医療事故による損害賠償請求を行うに当たって、本件救急活動に関して、弁護士（原告X₂）を

⁴⁹ 「鳥栖・三養基地区消防事務組合火災原因等調査書類の開示等に関する規程」3条1項。

⁵⁰ 岐阜地判平成23年2月10日。

通じて弁護士会照会（照会事項としては、①覚知時刻、事故概要、現場到着時刻、傷病者の意識状態、傷病者に実施された応急措置、収容医療機関への到着時刻などの救急隊活動内容（救急隊活動記録表）、②収容医療機関の選定の手順・基準、③本件救急活動について、最終的に傷病者がもっとも遠方に位置する病院に搬送された経緯・理由についての具体的説明、④各経過時間として通例か異例か、異例だとした場合、その原因・理由として考えられること、ないし消防署が把握している原因・事情）したところ、消防署長は、上記照会事項のうち②については「高次救命治療センター・岐阜県救急医療研究科のホームページを参照してください」と回答したが、それ以外の事項については、「個人に関する情報であるため、提供できません」との回答（拒否回答）をし、他方、個人情報保護条例に基づく開示制度の存在を教示した。これに対して、弁護士会は、弁護士会照会に対して回答することは、「法令に基づく場合」として個人情報の外部提供の除外事由に該当すること、本件照会は妻を亡くした夫が医療事故による損害賠償請求を行うに当たっての重要な争点となる事実に関する情報を得るためになされたものであり、当該個人情報の本人は死亡しており、その情報提供を求めているのは遺族である夫であり本人と同視できることなど本件照会の必要性・相当性について説明し、不回答とされた事項について回答するよう求める通知書を送付したが、同署長は、本件照会は依頼人の医療事故の損害賠償を目的としており、司法の場における真実の発見という公益目的のものではないから、条例による個人情報の外部提供の禁止が除外される場合に該当しないこと、同署に照会する以外の手段として条例に基づく開示請求があることを回答し、再度、回答拒否をした。そこで原告（ X_1 =夫、 X_2 =弁護士）は、被告（ Y =岐阜市）に対し、行政事件訴訟法に基づき、回答拒否が違法であることの確認、本件照会に対する回答の義務付けを求めるとともに、国家賠償法に基づき、原告に対する慰謝料等の損害賠償を求める訴訟を提起した。なお、本訴訟において、

被告は、本件照会に対する回答を拒否した照会事項①および③については、個人情報保護条例に基づく自己情報開示請求により回答可能であること、同④については、消防署の意見や判断を求めるものに該当することから回答不能な事項であると主張しているところ、以下では、原告である夫の（亡き妻の）個人情報である①および③に関する裁判所の判断を中心に検討する。

(2)判旨

①弁護士照会制度について

弁護士法23条の2に定める弁護士照会の制度は、… 弁護士が受任している事件を処理するために必要な事実の調査及び証拠の発見収集を容易にし、当該事件の適正な解決に資することを目的として設けられたものである。…

弁護士照会を受けた公務所又は公私の団体は、自己の職務の執行に支障がある場合又は照会に応じて報告することの持つ公共的利益にも勝り保護しなければならない法益が他に存在する場合を除き、当該照会に対して報告する法的義務を負い、その義務は公的性格の強い弁護士会に対する公的義務であると解するのが相当である。（したがって）弁護士照会の被照会者が、照会に対する回答・報告を正当な理由なく怠り、申出弁護士の業務遂行の利益や依頼者の裁判を受ける権利ないし司法手続により紛争を解決する利益が侵害されたと評価しうる場合には、被照会者は、これにつき損害賠償責任を負うことがありうるものというべきである。

②本件回答拒否における正当な理由の存否

(ア) 代替制度の存在の主張について

被告は、照会事項は、条例に基づく開示請求により回答可能な情報であるため、弁護士照会によるべき必要性がないから、本件回答拒否は違法でない旨主張するが、… 個人情報保護法制に基づく開示請求の制度と弁護士照会制度は、制度趣旨を全く異にするほか、… 被告が照会事項については条例に基づく開示請求があれば回答可能であるというのであれば、敢えて原

告らに当該開示請求の手続きを取らせる合理的理由を見出し難いというべきである。そうすると、照会事項が条例に基づく情報開示により入手可能な情報であるとしても、本件照会に対する回答を拒絶する正当な理由には当たらないというべきである。

（イ）回答の危険性について

被告は、地方公共団体にとって、弁護士照会は、本人以外の第三者からの照会であるから、これに回答することは、個人情報保護条例に基づく開示請求に応じる場合と比較して、自己の情報を開示された本人から損害賠償責任を追及されるおそれが高い旨主張する（が）、… 本件照会では、当該個人情報の主体である（妻）は既に死亡していること、本件照会は、（その妻の）夫である原告が、（妻）が死亡した原因に関して損害賠償をするに当たり委任した弁護士によってなされたものであること（から）、（被告の主張）を採用することはできない。

以上のとおり、被告が主張する本件回答拒否の理由は、正当なものとは認められず、他に正当な理由があるとは認められない。

③本件回答拒否によって、原告らの権利利益が侵害されたか

（ア）原告らは、照会事項を記載した公文書が存在していることは認識していたものの、そのすべてにわたる情報までがこれに記載されているとまでは認識していなかったと認められ、消防署長が、本件回答拒否に際し、条例による情報開示によって得られる情報が、照会事項のすべてにわたることまでを原告らに教示したという証拠はなく、本訴提起後に初めて被告からそのことが明らかにされたものと認められるから、原告らが、これらの情報を取得することができなかったことと、本件回答拒否との間には、因果関係があるというべきである。

（イ）本件照会事項により原告らが取得しようとした情報は、（妻）の死亡原因についての損害賠償責任を追及する民事訴訟を提起するに当たって、適

切な相手方を選別し、またその選別した相手方の責任原因を特定する上で不可欠という重要なものであるほか、原告らにとって、本件照会による以外の方法により確実かつ信頼性の高い情報として取得することが困難なものであったと認められる（から）、原告の司法制度による紛争解決を適切に実現する利益ないし原告の依頼者のために事務処理を円滑に遂行する利益が妨げられたというべきであり、… 本件回答拒否は、公権力の行使によって「違法に他人に損害を加えた」（国家賠償法1条1項）場合にあたるといふべきである。

(3)第1審は、本件回答拒否が違法であることの確認の訴え、および本件照会に対する回答の義務付けの訴えについては、いずれも不適法として却下したが、原告（夫および弁護士）の損害賠償請求を認容した。岐阜市の控訴に対して、控訴審は、第1審の損害賠償請求認容について、夫（X₁）の関係では是認したが、その弁護士（X₂）の関係では第1審が請求を認容した部分を取り消した⁵¹。この判決は、Xらの上告受理の申し立てにつき、不受理決定がされ、確定している⁵²。

(4)本判決は、まず、弁護士会照会の性格については、弁護士会照会を受けた公務所又は公私の団体は、自己の職務の執行に支障がある場合又は照会に応じて報告することの持つ公共的利益にも勝り保護しなければならない法益が他に存在する場合を除き、当該照会に対して報告する「法的義務」を負い、その義務は、「公的性格の強い弁護士会に対する公的義務」であると解し、したがって、弁護士会照会の被照会者が、照会に対する回答を正当な理由なく怠り、申出弁護士の業務遂行の利益や依頼者の裁判を受ける権利ないし司法手続により紛争を解決する利益が侵害されたと評価しうる場合には、被照会者は、これにつき損害賠償責任を負うことがありうるものといふべきとす

⁵¹ 名古屋高判平成23年7月8日。

⁵² 金融法務事情1988号136頁参照（最判平成23年11月15日）。

る。

次に、被告消防機関が、本件照会事項中の一定の情報については、個人情報保護条例に基づく本人開示請求により回答可能な情報であるとして、本件照会に対する回答を拒否した点については、個人情報保護制度に基づく本人開示制度と弁護士会照会制度は、制度趣旨を全く異にするとともに、弁護士会照会制度の重要性に鑑みれば、弁護士会照会制度の機能が個人情報保護制度に基づく本人開示制度の存在により限定されると解すべき理由はなく、個人情報保護条例に基づく開示請求があれば回答可能であるというのであれば、敢えて原告らに当該開示請求手続を取らせる合理的理由を見出し難く、本件照会に対する回答を拒否する正当な理由には当たらないとした。

さらに、被告が、弁護士会照会は本人以外の第三者からの照会であるから、これに回答することは、個人情報保護条例に基づく本人開示請求に応じる場合と比較して、自己の情報を開示された本人から損害賠償を追及されるおそれが高い旨主張したことに対しては、本件照会は、死亡した妻の夫である原告X₁が、妻の死亡の原因に関して損害賠償請求をするに当って委任した弁護士である原告X₂の申出によるものであるから、当該主張は前提を欠くとして、結局、本件回答拒否の理由は正当なものとは認められないと判示した。

しかし、本件回答拒否に正当な理由がなく違法であると判示したことについては、以下に述べるように賛成し難い。

3. レセプト情報請求事件

本件において、消防機関が弁護士会照会による個人情報の提供を拒否すると共に個人情報保護条例上の本人開示請求手続により開示可能である旨説明したことについて、裁判所は、弁護士会照会ではなく本人開示請求により回答可能という代替制度の存在は、弁護士会照会を拒否する正当な理由には当たらないと判示したが、この判断の背後には、当該個人情報の主体は原告であ

る夫の死亡した妻であるから、当該妻の個人情報は夫の個人情報と同視することができるのであり、さらに、その夫の委任した弁護士の申出により当該個人情報に関する弁護士会照会が行われているのであるから、当該個人情報は第三者に提供されるのではなく、したがってプライバシーの侵害はないという考え方が存すると考えられる。個人情報の本人開示は、本来は個人情報保護条例が規定する手続に基づいて行われるべきところ、個人情報保護制度とは異なる制度の下で、このようにプライバシー侵害のおそれがないことを理由にその提供を認める事例として、情報公開条例に基づく自己情報の開示請求について、当該情報は形式的には不開示事由としての個人識別情報に該当するが、本人からの開示請求であるからプライバシー侵害のおそれはないとして、その非公開決定を違法と判示した、いわゆる「レセプト情報公開請求事件」が想起される。

(1)この事案は、Xら夫婦（原告）が、妻X₁の分娩に関して産婦人科から社会保険診療報酬支払基金に提出され社会保険事務所に送付された診療報酬明細書（レセプト）（以下、「本件文書」という。）の公開を兵庫県知事Y（被告）に求めた（以下、「本件請求」という。）ところ、Yは、兵庫県情報公開条例（以下、「本件条例」という。）が規定する非公開事由（「個人の思想、宗教、健康状態、… に関する情報であって、特定の個人が識別され得るもののうち、通常他人に知られたくないと認められるもの」）に該当するとして、これを公開しない旨の決定をした（以下、「本件処分」という。）ことに対して、その取消しを求めた訴訟である。本件事案において最も問題となったのは、原告による本件請求当時、兵庫県においては、未だ個人情報保護条例は制定されておらず、したがって、原告は情報公開条例に基づいて本件請求を行ったところ、被告は、当該情報が本件条例所定の非公開事由である個人識別情報に該当するとして非公開とした判断の適否である。

(2)被告Yの主張は、次のとおりである。

情報公開制度を規定する本件条例は、憲法21条等により導かれるいわゆる「知る権利」を実定法上の権利として実現するものとして、住民に対し公文書の公開を請求する権利を創設的に認めたものであるが、憲法13条により保障される「幸福追求権」の一環としてのプライバシー権を発現する自己情報開示請求権とは基本的に別個の制度であって、本件条例によって自己情報開示請求権が認められるものではない。本件条例は、請求権者に対して、等しく、公文書を公開することを原則とする一方で、非公開情報に該当する公文書については、請求権者の如何にかかわらず適用除外事項として規定している。したがって、本件条例が認めた非公開事由に該当する情報が記録された公文書については、当該情報に係る本人からの公開請求があった場合においても公開することはできない。

(3)これに対して原告の主張は、次のとおりである。

公文書公開制度と自己情報開示制度とは別個無縁のものではなく、公文書公開制度は、自己情報開示請求を含めた個人の権利・利益を保護する機能が期待されるものであり、憲法13条の趣旨を没却しないような解釈・運用がされるべきである。本件条例は、情報公開制度における個人情報の取り扱いとして、個人情報も原則的に公開の対象としつつ、プライバシー保護の観点から一定の個人情報のみを非公開とする立場を採用しているものであるから、適用除外事由の解釈は厳格にされるべきである。本件条例は、プライバシー情報を非公開とすることにより、個人のプライバシーを保護しようとする趣旨であるから、当該プライバシー情報の主体である本人が公開請求する場合には、権利者自身による禁止の解除があるというべきである。本件公文書は、原告らと訴外産婦人科との間の紛争において、重要な証拠となるものであり、本件公文書の公開の必要性は極めて高いものであることも考慮すべきである。(4)第1審判決は、公文書公開請求権は条例によって創設されたものであることを前提として、情報公開条例において本人からの自己情報開示請求権が認

められるか否かという問題について、次のように判示して被告の主張を認め、原告らの請求を棄却した⁵³。

本来、情報公開条例で公開の対象となるのはあくまでも社会公共性を有する住民の共有財産としての行政情報であり、個人の自己情報開示請求権の対象となる個人情報はその埒外にあって、プライバシー保護の見地から本人の開示請求が認められるべきであり、それは、本来的には個人情報保護条例で規定されるべき事項である。すなわち、そもそもプライバシー権の保護は、個人の人格的権利・利益の保護を目的とするもので、情報の公開によって、公共の利益を図ろうとする情報公開とは異なる面を持ち、情報公開条例の中に「間借り」的に規定されるべき事項ではない。したがって、地方公共団体が住民等のプライバシー権の保護を本格的に図ろうとするならば、いわばつまみ食いの規定による情報公開条例の保護規定では不十分で、別個の個人情報保護条例の制定が要請されるものである。そして、本件条例が認める非公開事由は一般人の視点から非公開事由を定めたものであり、情報公開の請求者が本人であるか第三者であるかは関係ないものと解するのが相当であること、公文書公開条例によるにせよ個人情報保護条例によるにせよ、自己情報の開示請求を認める場合には、少なくとも、開示できない場合についての規定、本人確認についての規定、それに関連して、運転免許証など公的確認手段のない場合どうすればよいのか、また、本人でないと言われた場合、その決定は争いうるのかについての規定、プライバシー放棄の意思確認の規定および当該公文書のうちの自己情報部分の限定方法などの開示の方法に関する規定等をあらかじめ設けておく必要があるが、本件条例は、自己情報の開示に関する事項をなんら規定していないことを考慮すると、本件において、本人からの開示請求であれば本件条例に定める非公開事由に該当しないとの解

⁵³ 神戸地判平成7年11月27日。

積をとるのは、条例の枠を超えた解釈であり、条例によらず新たな制度を作るものとなる。さらに、原告らは、本件公文書を公開する必要性が相当高いことも考慮すべきであると主張する。しかし、本件条例の非公開事由は、あくまでも公文書公開制度において個人のプライバシーを最大限に保護するという観点から定められており、公開の必要性、有益性等についてはなんら触れられていないのであるから、これらの点は考慮の埒外にあると解するのが相当である。したがって、たとえ本件公文書を公開する必要性が高いとしても、本件条例が規定する非公開事由に該当する以上、公開の義務はないというべきであり、原告らの主張は採用できない。

(5)以上のように、第1審は、情報公開制度と自己情報開示制度とは、それらの権利を支える憲法上の根拠が異なる別個の制度であること、本件条例は一般人の視点から非公開事由を規定しており、情報公開請求者が当該情報の本人であるか第三者であるかは関係ないものであること、さらに、本件条例には自己情報の開示を認めるために必要な本人確認等の手続に関する規定がないこと、当該情報の公開の必要性や有益性等の個別事情を考慮する規定はないことなどを理由に、本件処分 of 非公開決定を相当と判示したのであるが、これに対して、控訴審は、次のように判示して、第1審判決を取り消し、Xらの請求を認容した⁵⁴。

本件条例の非公開事由の規定は、例外的規定であるから、その規定の趣旨に即してできる限り狭く解するのが相当であり、これを拡張して解釈したり、その文理にこだわって規定の趣旨を無視するような解釈をすることは厳に慎むべきであるといわなければならない。そこで、本件条例により公開しないことができると思われる公文書について考えるに、「個人の思想、宗教、健康状態、病歴 … 等に関する情報であって、特定の個人が識別されるも

⁵⁴ 大阪高判平成8年9月27日。

ののうち、通常他人に知られたくないと認められるもの。」がこれに当ると規定されていることからすれば、いわゆる個人のプライバシーの保護を趣旨とするものであることが明らかであって、公文書公開の原則といえども個人のプライバシー保護の要請の前には道を譲るべきであるとしたものにほかならない。このことは、反面、個人のプライバシー保護の要請が存在しない限り、たとえ個人情報記載された公文書であっても、原則に戻って公開としなければならないことを意味するのであって、形式的に同号の規定に該当するという理由でこれを非公開とするのは相当でないといわなければならない、いわゆる個人情報保護条例が制定されているかどうかによってその結論が左右されるものではないというべきである。すなわち、本件条例の当該不開示事由の規定は、そこに言載されている個人情報が当該本人以外の者に公開されることによって当該本人のプライバシーが侵害されるのを防止することをもってその趣旨とするものであり、その趣旨からすれば、公開を請求する当該本人の個人情報を記載した公文書は同号所定の公文書には含まれないものと解するのが相当であり、当該本人からの請求であるにもかかわらず、形式的に同号所定の公文書に該当するとしてその公開を拒むのは、制度の趣旨を無視し、文理にとらわれた形式論というほかはない。いま、これを本件について考えるに、本件公文書は控訴人X₁の「A産婦人科」での分娩に関する診療報酬明細書であり、同控訴人の個人情報に関する公文書であって、そのプライバシーの保護が要請されるのはもっぱら同控訴人の利益のためであるから、同控訴人が自ら本件公文書の公開を請求する場合には、プライバシー保護の要請はなんら存在せず、これを非公開とすべき理由はないといわざるをえないのであって、この場合、本件公文書は本件条例が規定する非公開事由に該当する公文書に該当するものではないというべきである。

(6)このように、控訴審は、情報公開条例が規定する非公開事由は、公文書の原則公開の例外的として、プライバシーの保護を趣旨とするものであるから、

プライバシー保護の要請がないときは公開しなければならず、公開を請求する当該本人の個人情報を記載した公文書には当該非公開事由は該当せず、当該本人からの請求であるにもかかわらず、形式的に個人識別情報として非公開事由該当性を認めて非公開とすることは、制度の趣旨を無視し、文理にとらわれた形式論であると判示した。さらに、最高裁は、情報公開制度と個人情報保護制度が異なる制度であることを前提としつつも、以下のように判示して、Xらの請求を認容した⁵⁵。

情報公開制度と個人情報保護制度は、本来、異なる目的を有するものであって、公文書を公開ないし開示する相手方の範囲も異なり、請求を拒否すべき場合について配慮すべき事情も異なるものである。そして、地方公共団体が公文書の公開に関する条例を制定するに当たり、どのような請求権を認め、その要件や手続をどのようなものとするかは、基本的には当該地方公共団体の立法政策にゆだねられているところである。したがって、広く県民等に公文書の公開を請求する権利を認める条例に基づいて公文書の公開を請求する場合には、本来は、請求者は、県民等の一人として所定の要件の下において請求に係る公文書の公開を受けることができるにとどまり、そこに記録されている情報が自己の個人情報であることを理由に、公文書の開示を特別に受けられるものではない。

しかしながら、情報公開制度も個人情報保護制度も、広く地方公共団体において採用され、又は近い将来における採用が検討されているものであって、兵庫県においても、昭和61年に本件条例が制定されて情報公開制度が採用され、平成8年に個人情報保護条例が制定されて個人情報保護制度が採用されたものであるところ、本件処分がされたのは、本件条例制定後個人情報保護条例制定前の平成5年のことであったというのである。このように、情報公

⁵⁵ 最判平成13年12月18日判時1775号23頁。

開制度が先に採用され、いまだ個人情報保護制度が採用されていない段階においては、被上告人らが同県の実施機関に対し公文書の開示を求める方法は、情報公開制度において認められている請求を行う方法に限られている。また、情報公開制度と個人情報保護制度は、前記のように異なる目的を有する別個の制度ではあるが、互いに相容れない性質のものではなく、むしろ、相互に補完しあって公の情報の開示を実現するための制度ということができるのである。とりわけ、本件において問題とされる個人に関する情報が情報公開制度において非公開とすべき情報とされるのは、個人情報保護制度が保護の対象とする個人の権利利益と同一の権利利益を保護するためであると解されるのであり、この点において、両者はいわば表裏の関係にあるということができ、本件のような情報公開制度は、限定列举された非公開情報に該当する場合にのみ例外的に公開請求を拒否することが許されるものである。これらのことに鑑みれば、個人情報保護制度が採用されていない状況の下において、情報公開制度に基づいてされた自己の個人情報の開示請求については、そのような請求を許さない趣旨の規定が置かれている場合等は格別、当該個人の上記権利利益を害さないことが請求自体において明らかなきは、個人に関する情報であることを理由に請求を拒否することはできないと解するのが、条例の合理的な解釈というべきである。もっとも、当該地方公共団体において個人情報保護制度を採用した場合に個人情報の開示を認めるべき要件をどのように定めるかが決定されていない時点において、同制度の下において採用される可能性のある種々の配慮をしないままに情報公開制度に基づいて本人への個人情報の開示を認めることには、予期しない不都合な事態を生ずるおそれがないとはいえないが、他の非公開事由の定め合理的な解釈適用により解決が図られる問題であると考えられる。

このような観点から、本件処分の適否を検討する。本件処分は、本文書が個人の健康状態等心身の状況に関する情報であって本件条例上の非公開事

由である「個人識別情報」に該当するとしてされたものであるところ、当該個人というのが公開請求をした被上告人X₁であることは、本件公開請求それ自体において明らかであったものと考えられる。そして、当該非公開事由が、特定の個人が識別され得る情報のうち、通常他人に知られたくないと認められるものを公開しないことができる」と規定しているのは、当該個人の権利利益を保護するためであることが明らかである。また、本件条例には自己の個人情報の開示を請求することを許さない趣旨の規定等は存しない。そうすると、当該個人が自ら公開請求をしている場合には、当該個人およびこれと共同で請求をしているその配偶者に請求にかかる公文書が開示されても、当該個人の権利利益が害されるおそれはなく、当該請求に限っては当該非公開事由により非公開とすべき理由がないものということができる。これらによれば、個人情報保護制度が採用されていない状況においては、本件公開請求については当該非公開事由に該当しないものとして許否を決すべきであり、当該非公開事由に該当することを理由に本件文書を公開しないものとするとはできないと解さざるを得ない。

(7)以上のように、控訴審と上告審は、いずれも個人情報保護条例がない状況下での情報公開条例に基づく自己情報開示請求を認め、情報公開請求者X₁らの主張を認容しているが、その理由付けには差異がある。すなわち、控訴審は、プライバシー保護の要請が存在しない限り個人識別情報であっても公開すべきであり、情報公開条例が個人識別情報を非公開事由としていることを理由に当該情報を公開しないのは文理にとらわれた形式論であるとするのに対して、上告審は、情報公開制度と個人情報保護制度は、本来は別個の制度であることを前提としつつ、情報公開制度が先に採用され、個人情報保護制度が未だ採用されていない状況においてという条件付きで、情報公開条例に基づいて自己の個人情報の開示請求が行われた場合は、当該個人の権利利益を害さないことが請求自体において明らかであれば、情報公開条例において

個人識別情報は非公開事由と規定されていることを理由に請求を拒否することは許されないとする点である。第1審も指摘しているように、情報公開制度は、「何人」に対しても、また請求理由の如何を問わず（「情報開示請求書」には請求理由の記載欄は存在しないのが通例であり、請求理由は開示文書を特定する過程で口頭により質問される場合があるにとどまる。）、情報公開請求権を認めており、開示請求者の個人的な事情を考慮することなく、一般人を基準として開示の適否を判断する制度であることから、開示請求者が当該個人情報の本人であるか否かを確認するための手続が規定されていないのが通例であるところ、情報公開制度においても、情報公開を原則としつつもプライバシー権を保護することも制度の重要な趣旨であることを考慮すると、自己情報の開示請求を認める場合には、少なくとも本人確認についての手続規定が必要であり、また、本人の個人情報であっても、それが本人の評価・診断・判定等に関するものであって本人に知らせないことが正当と認められるものがあることも考えられ、その場合の判断基準をどのようにするのかといった問題もあるなど、情報公開制度の下で自己情報開示請求権を認めることには様々な困難が考えられる。他方、最高裁の本判決は、情報公開条例の制定が先行して個人情報保護条例が未だ制定されていない状況下での解決策を示したものととどまる過渡的・便宜的・暫定的解決であり、個人情報保護条例が制定された後には、その射程は及ばないとみるべきであろう⁵⁶。したがって、すべての都道府県および市区町村個人情報保護条例が制定されている現状⁵⁷においては、本事案のような問題は発生せず、自己情報の開示請求は個人情報保護条例に基づいて行われるべきと考えられる。

⁵⁶ 最高裁判所判例解説（福井章代）民事篇平成13年度（下）〔34〕872頁、皆川治廣「情報公開条例に基づいて個人情報が記録された公文書の公開請求を本人が行った場合の公開の可否」法学教室261号132頁、中川丈久「公文書公開条例による本人開示請求」（『平成13年度重要判例解説』）ジュリスト1224号50頁、同「情報公開と本人開示」（『地方自治判例百選（第3版）』）38頁、松本和彦「情報公開と個人情報の本人開示」（別冊ジュリスト『憲法判例百選Ⅰ』）84）178頁参照。

(8)前述のように、消防当局が、死亡した妻の夫の委任を受けた弁護士からの申出に基づいて行われた当該妻の救急搬送記録に係る個人情報に対する弁護士会照会を拒否した本件事案において、裁判所は、当該情報が傷病者の搬送記録に係る個人情報であること、またその開示については個人情報保護条例上の自己情報開示手続において可能であることを理由として回答を拒否した消防機関の決定を違法と判示したのであるが、この判旨は疑問とせざるを得ない。まず、「レセプト情報公開請求事件」の第1審も判示しているように、個人情報の本人開示については、本人確認を始めとして自己情報コントロール権に基づく条例の慎重な解釈・運用が求められるところ、自己情報開示請求権を制度として保障する条例が存在する以上、消防当局が本件原告に対して、当該条例所定の手続に基づく開示請求を要請することは当然のことであると考えられる。また、裁判所は、弁護士会照会への回答は、公的性格の強い弁護士会に対する公的義務と解し、「自己の職務の執行に支障がある場合又は照会に応じて報告することの持つ公共的利益にも勝り保護しなければならない法益が他に存在する場合を除き」回答すべき法的義務を負うと判示しているところ、消防機関（地方公共団体）が、住民の個人情報を個人情報保護条例の趣旨に則って保護することは消防機関の極めて重要な業務であり、その業務は弁護士会照会が持つ公共的利益に決して劣らない公益性を有し、しかも消防機関が保有する個人情報は、被災者や傷病者等、通常人に知られたくなく、プライバシーとして保護する必要性の極めて高い機微情報であることから、それらの開示は個人情報保護条例所定の手続に基づいて行われるべきであるとする。原告である夫の亡き妻の当該個人情報は夫の個人情報

⁵⁷ 自治行政局・地域情報制作室「個人情報保護条例の現状と総務省の取組」（平成28年11月21日規制改革推進会議・投資等WG資料）。なお、情報公開条例の制定状況は、平成26年10月1日調査時点では、都道府県・政令指定都市では100%、市区町村では99.9%（2町が未制定）となっている（総務省「情報公開条例の制定状況等に関する調査について」）。

と同視できる（この点は消防当局も認めている）ことから、夫は、条例に規定する自己情報開示請求の手続により当該情報のほとんどを入手することができたであろう⁵⁸にもかかわらず、また、後述するように、前科・犯罪歴の照会に対する回答の適否が問題となった「弁護士会照会事件」において、最高裁が当該情報のプライバシーとしての重要性に鑑みて弁護士会照会に対する回答に際しては極めて慎重な判断を必要とするという立場をとったことからすれば、仮に弁護士会照会に応じて当該個人情報の提供をすとしても、その提供の範囲は自己情報開示請求の場合と比べるとかなり狭くならざるを得ないこと、さらに、原告らは、本件裁判において本件照会に対する回答を義務付ける訴え（行政事件訴訟法3条6項2号、37条の3）を提起しているが、この申請型義務付けの訴えは要件がかなり厳格であり、その適法性が認められるのはかなり困難が予想されたであろう（実際に、裁判所は、弁護士会照会は同法が規定する「申請」に該当しないとして不適法と判示しており、結局、当該個人情報は本人開示請求手続によるのでなければ入手することはできなかった）ことをも併せ考えると、原告らにとっては、当該個人情報をできるだけ早く、またそのほとんどを入手することが必要であろうと考えられるところ、何故に、原告らが自己情報開示請求をとらずに本件訴訟を提起したのか理解し難いところである。この点、裁判所が、原告らは、照会事項①について、そこに挙げられているすべての事項が「救急活動記録表」に記載されているとまでは認識していなかったこと、照会事項③について、それが情報開示制度によって取得可能な情報であるとは認識していなかったこと、

⁵⁸ なお、本件の消防当局を実施機関とする「岐阜市個人情報保護条例」においては、死者の個人情報について、死者の配偶者、子及び父母は、「当該死者の死亡に関する情報、当該死者の死亡に起因して相続以外の原因により取得した慰謝料請求権その他の権利義務に関する情報並びに死者の相続人である場合にあっては、被相続人である死者からの相続を原因として取得した財産及び不法行為による損害賠償請求権その他の権利義務に関する情報」の開示を請求することができることを認めている（14条2項2号）。

さらに、消防署長は本件回答に際して条例による情報開示によって得られる情報が照会事項①および③のすべてにわたることまでを原告らに教示したという証拠はなく、本訴提起後に初めて被告からそのことが明らかにされたことを各々認定し、原告らの上記のような認識を前提とする限りにおいては、本件回答拒否により原告の紛争解決を適切に実現する利益が妨げられたことには因果関係があるとして、消防署長の回答に過失を認定し、損害賠償請求を認容していることから、裁判所は、被告消防署が、個人情報保護条例に規定する自己情報開示制度の存在を教示するだけで、当該手続によって当該照会に係るどの事項が開示されるのかについて十分説明しなかったことをもって違法性を認定しているように思われる。しかし、被告は自己情報開示制度の存在を2度にわたって原告および弁護士会に教示しており、また、そもそも弁護士会や原告の弁護士がこの制度の趣旨を認識していなかったとは考えられない。また、自己情報開示制度の存在だけを教示したことは、あるいは説明不足の感をもたれるかもしれないが、照会事項の中のどの事項が自己情報開示請求により開示されるのかは、実際に当該請求が行われてから検討するのであるから、弁護士会照会が行われている時点で、当該請求により開示される情報を具体的に教示することはできないし、またその必要もないと考える。確かに、本件弁護士会照会に係るすべての事項が自己情報開示請求により開示されるわけではないとしても、少なくとも原告の亡き妻の救急搬送記録のほとんどは当該手続により開示可能であることは原告らに理解されていたはずである（実際に、本件訴訟において、照会事項の①および③はすべて開示可能であることが被告により明らかにされている）ことから、何故に、弁護士会照会への回答だけに固執したのか、判決文だけからは不明である。しかも仮に、消防当局が弁護士会照会に応じて一定の個人情報を提供するとしても、後述の「前科照会事件」において最高裁（伊藤補足意見）が判示しているように、本件個人情報が「個人のプライバシーのうちでも最も他人に

知られたくないものの一つ」であることから、その提供は「必要最小限の範囲に限り公開しうるにとどまる」のであって、原告らが必要とするだけの情報が提供されることはないこと、さらに、弁護士会照会に回答する形で提供される場合、当該個人情報は弁護士会および依頼した弁護士にも知られることになることから、確かに夫は当該弁護士に医療事故による損害賠償請求を委任してはいるが、亡妻の当該個人情報がすべて当該弁護士に知られてしまうことを果たして納得しているか否か疑問であり、仮に夫がそれに同意していたとしても、当該個人情報の開示は、まずは当該情報の本人である（亡妻と同視できる）夫に対して行われるべきであることから、その意味でも、本件弁護士照会への回答を拒否したことは正当であったと考える。他方、もし被告消防署の本件照会への対応について問題があるとすれば、それは、弁護士会照会への回答として、「個人に関する情報であること」および「本件照会が司法の場における真実の発見という公益目的のものでないこと」をその理由として挙げたが、本件照会に係る事項は、傷病者の救急搬送情報という極めてセンシティブな個人情報であることから、自己情報開示請求であればともかく、弁護士会照会による回答はできないことを強調しなかった点にあるのではないかと考える。しかし、被告がそのような主張をせずとも、裁判所としては、このような個人情報の開示が問題となる事例においては、当該個人情報の性質すなわち法的保護の必要性の程度に関する検討を踏まえて判断すべきであり、本件訴訟においては、その問題に何ら言及していないこと自体が問題であり、もし、裁判所が、当該個人情報の法的保護の必要性の高さおよび自己情報開示制度の趣旨に思いを致していれば、被告による回答拒否には「正当な理由」が存することが認められていたのではないかと考える。原告である弁護士（および弁護士会）にとっては、本件照会の正当性を裁判所に認めてもらい、将来におけるこの種の照会の実効性を図りたいとの考えがあったのではないかとも思われるが、いずれにせよ、結論として、被告消

防署が個人情報保護条例所定の自己情報開示手続によらなければ当該個人情報（傷病者の救急搬送情報という極めてセンシティブな個人情報）は開示できないと判断して当該弁護士会照会への回答を拒否したことは、住民の個人情報の取り扱いにつき、住民の自己情報コントロール権に基づいて厳格な姿勢を打ち出した点で妥当な判断であり、正当な業務行為として評価すべきであろう。

4. 弁護士会照会制度

(1) 制度の趣旨

① 弁護士会照会制度は、「弁護士は、基本的人権を擁護し、社会正義を実現することを使命とする」（弁護士法1条）という弁護士の使命と弁護士が所属する弁護士会の公的な性格に由来し、受任事件において裁判所の行う真実発見と公正な判断に寄与することを目指す公共性を有し、仮に、ある事件の解決によって依頼者に経済的利益をもたらすものであっても、それを弁護士に依頼して法に則って解決するということ自体に、社会秩序の維持という公共性を見出すことができるとされている⁵⁹。

裁判例としては、弁護士会照会に回答することは公的な義務であるとする下級審が多く、例えば、上記事例において、裁判所は、「弁護士法23条の2に定める弁護士照会の制度は、弁護士が基本的人権を擁護し、社会正義を実現することを使命とする（弁護士法1条）ことに鑑み、弁護士が、受任している事件を処理するために必要な事実の調査及び証拠の発見収集を容易にし、当該事件の適正な解決に資することを目的として設けられたものである。このような弁護士法23条の2の規定の趣旨からすれば、弁護士照会を受けた公務所又は公私の団体は、自己の職務の執行に支障がある場合又は照会に応じ

⁵⁹ 例えば、東京弁護士会調査室（編）『弁護士会照会制度－活用マニュアルと事例集－』（2007年）3－4頁、梅本吉彦「弁護士会照会制度の現代的意味」自由と正義62巻13号8頁以下など。

て報告することの持つ公共的利益にも勝り保護しなければならない法益が他に存在する場合を除き、当該照会に対して報告する法的義務を負い、その義務は公的性格の強い弁護士会に対する公的義務であると解するのが相当である。……弁護士照会の被照会者が、照会に対する回答・報告を正当な理由なく怠り、申出弁護士の業務遂行の利益や、依頼者の裁判を受ける権利ないし司法手続により紛争を解決する利益が侵害されたと評価し得る場合には、被照会者は、これにつき損害賠償責任を負うことができ得るものというべきである。」と判示している⁶⁰。

②他方、照会制度は、受任事件の解決に資する資料収集のための制度であり、例えば、依頼者が貸金返還請求を行う場合など、当該事件の依頼者に経済的利益を図るものにすぎず、何ら公共性は有しないという考え方もあり、これについて、裁判所は、「弁護士…は、その職務上知り得た秘密を保持する権利を有し義務を負う（弁護士法23条本文）。しかし、その義務は、弁護士が依頼者の請求により委任事務処理の状況を報告する義務（民法645条）に優先するものとは解し難い。弁護士が、その職務上知り得た依頼者の対立当事者らの秘密は、依頼者の請求があれば、これを依頼者に告げざるを得ないし、依頼者に対して対立当事者らの秘密を告げた後に、依頼者がその秘密を漏洩、濫用することを有効に阻止するための制度上の保障は存在しない。弁護士法23条の2の照会、報告の制度は、弁護士及び弁護士会を経由して私人に情報を得させ、これを自由に利用させる結果をもたらすことを否定し難いのである。してみると、市町村は、前科等について、弁護士法23条の2に基づく照会があった場合に、報告を拒否すべき正当事由がある場合に該当すると解するのが相当である。本件の場合、照会について、報告を拒否すべき場合であったというべきであり、これを拒否することなく報告した中京区長の行為は違

⁶⁰ 名古屋高判平成23年7月8日。

法であったといわなければならない。」と判示している⁶¹。このように、弁護士会照会による入手した情報の中にはプライバシー情報が含まれることから、回答の取扱いについて、「照会先からの回答内容は、個人のプライバシーにかかわる情報・照会先の守秘義務の対象となる情報を多々含んでいます。したがって、照会請求によって得られた回答書の取扱いには十分注意し、決して、照会申出の目的以外に流用してはいけません（照会手続申出規則第9条）」と、当該個人情報の目的外使用の禁止について注意喚起をしたり⁶²、回答の照会により入手した個人情報を弁護士が依頼者に報告した場合に、依頼者が当該情報を第三者に公表して当該個人情報の本人の権利利益が侵害される危険性およびその防止策について「弁護士としては、依頼者に対し、当該事実が他人の秘密に属すること、および万一依頼者が故なくこの秘密を漏洩したときは、依頼者が名誉毀損罪その他の犯罪に問われるべきことを警告し、かつ厳しく他言を禁ずべきであり、「名誉毀損罪とこれに対する刑罰は制度的保障として不足がない。」⁶³との見解がある。しかしながら、こうした注意喚起は、あくまで任意のものであり、さらに、当該個人情報の中には、一般的に公開してほしくない、未だ他人に知られていないプライバシーとして法的に保護されるべき情報が含まれていることが考えられ、こうしたプライバシーは、他人に知られたくない私的事項をみだりに公表されないという権利であるから、他人に知られるという形で侵害されてしまった後では、それ自体を回復することは不可能であり、この点、名誉は、それが一旦侵害されても、名誉毀損罪、損害賠償請求の他にも、謝罪広告その他の方法により名誉自体の回復を図る措置を採る余地が残されていることと本質的に異なる⁶⁴。

⁶¹ 大阪高判昭和51年12月21日。

⁶² 東京弁護士会調査室（編）前掲書28-29頁。

⁶³ 飯畑正男『照会制度の実証的研究』（1984年）263-264頁。

⁶⁴ プライバシーの侵害による雑誌の販売差止め仮処分命令の合憲性が争われた「週刊文春販売差止め仮処分命令申立事件」における東京地決平成16年3月19日判時1865号19-20頁参照。

したがって、プライバシーの公表により当該個人の権利利益が侵害される危険性に対して、目的外利用の禁止に関する注意喚起や、名誉毀損罪とこれに対する刑罰によって制度的に十分に防止できるとする見解は妥当とはいえないと考える。したがって、プライバシー権の保護のためには、名誉権の保護の場合と比較して、より厳格な要件をもって臨むべきであり、後述するように、回答を拒否する「正当な理由」の有無については、地方自治体の判断に一定の合理性があることをもって足りると解すべきであろう。

(2)政府の考え方

①弁護士会照会に対する回答義務の存否について、かつて、衆議院において、次のような質問主意書⁶⁵が提出されている。

「この制度は、司法における真実の発見と公正な判断に寄与するもので、弁護士が、依頼者の人権を守るための弁護活動において必要欠くべからざる手段であり、この制度が機能しなければ、国民の人権が不当に侵害されようとしても、弁護活動による救済を得られないおそれが生ずるため、同条による照会を受けた公務所等は、正当な理由がない限り照会事項に対して報告をすべきである、とされている。ところが、近時いくつかの地方自治体が、弁護士会からの照会に対し、その照会の内容が公務所にとって守秘義務を負う事項であり、この照会に応ずることは地方公務員法第34条、あるいは地方税法第22条に規定する守秘義務違反となるとの理由で回答を拒否する事例が続出している。(中略) これら回答を拒否する地方自治体は、いずれもが昭和38年3月15日付自治省税務局長あて内閣法制局第一部長回答に、弁護士会の照会は、結局は照会を申し出た弁護士の依頼者の利益のためのものであるから、他人の私人の秘密を犠牲にすべきではない、との趣旨の記載のあることを根拠としている。しかし、この第一部長回答の趣旨は「公務所が守秘義務

⁶⁵ 「弁護士法第23条の2に基づく照会に関する質問主意書」(衆議院平成13年2月28日提出、質問第33号、提出者：佐々木秀典)。

を負う事項に関する照会に回答することはすべて法に定める守秘義務違反となる旨を述べたのではなく、個々の具体的事案毎に、守秘義務により守られるべき公益と回答を受けることにより得られるべき利益とを比較衡量し、その結果回答を受けることにより得られるべき利益の方が勝る場合には、公務所は回答をすべき義務を負うものであること、そのような場合に回答を行っても、秘密漏洩の罪を負うことにはならない」、というものであり、地方自治体は、右第一部長回答の本来の趣旨を理解しないまま一律に回答を拒否しているものと思われる。よって、次の質問を行う。

1 地方自治体が、照会の内容を吟味しないまま右内閣法制局第一部長回答を根拠に守秘義務を負う事項であるとして回答を拒絶することは、弁護士法第23条の2に違反し、同制度の趣旨を没却するものであり、本来公務所が守秘義務を負う事項に関する照会に回答することはすべて法に定める守秘義務違反となるのではなく、個々の具体的事案毎に守秘義務による守られるべき公益と回答を受けることにより得られるべき利益とを比較衡量し、その結果回答を受けることにより得られるべき利益の方が勝る場合には、公務所は回答をすべき義務を負うものであること、かつそのような場合に回答を行っても、秘密漏洩の罪を負うこととはならないものと思われるが、内閣法制局長官としてはどのように考えるか。

2 総務大臣としては、このような誤った処理を行っている地方自治体に対しこれを改善する方策、例えばこの処理が誤りであることを周知徹底させる対策を検討すべきではないか。

これに対して、政府は、次のように回答している⁶⁶。

政府としては、弁護士法第23条の2に基づく照会があった場合に、地方公務員が地方公務員法第34条又は地方税法第22条の規定にかかわらずこれらの

⁶⁶「衆議院議員佐々木秀典君提出弁護士法第23条の2に基づく質問に対する答弁書」（平成13年4月6日内閣衆質151第33号）。

条に規定する秘密に該当する事柄を報告することができるか否かについては、次のように考える。

1 弁護士法第23条の2の規定に基づく照会制度は、弁護士が受任事件について、訴訟資料等の収集、事実の調査等、職務活動の円滑な遂行に資するべく設けられた規定であると考ええる。この制度は、弁護士の受任事件が訴訟事件となった場合には当事者の立場から裁判所の行う真実の発見と公正な判断に寄与するという結果をもたらすという点で公共的な側面を有すると考えられるが、同条でいう「受任している事件」は、委託を受けて、示談交渉、契約締結、法律相談、鑑定等を行う事件も含み、受任している訴訟事件に限られるものではない。

2 (略)

3 弁護士法第23条の2の規定に基づく弁護士会からの照会の対象事項が、地方公務員法第34条又は地方税法第22条に規定する秘密に該当する場合には、秘密に該当する事項を開示することが正当視されるような特段の事由が認められない限り、秘密を漏らした者は地方公務員法第60条又は地方税法第22条に規定する刑罰の対象となることから、照会に応じて当該事項を報告することは許されないものと解している。なお、個別の事例において、秘密に該当する事項を開示することが正当視されるような特段の事由が認められるか否かを地方公共団体が判断するためには、弁護士会の照会の中で、照会に応じた報告を受けることによって得られる公共的な利益の内容がそれぞれの事例に即して具体的に明らかにされていることが必要であると考ええる。また、最高裁判所は、昭和56年4月14日の判決において、弁護士法第23条の2に基づく弁護士会の前科等の照会について、「前科等の有無が訴訟等の重要な争点となっていて、(中略)照会して回答を得るのでなければ他に立証方法がないような場合には、(中略)弁護士法23条の2に基づく照会に応じて報告することも許されないわけのものではないが、その取り扱いには格別の慎重さ

が要求される」として、「市区町村長が弁護士会の照会に応じ、犯罪の種類、軽重を問わず、前科等のすべてを報告することは、公権力の違法な行使にあたと解するのが相当である。」と判示していることに留意する必要がある。

すなわち、政府の見解によれば、秘密に該当する事項を開示することが正当視されるような特段の事由が認められない限り、照会に応じて当該事項を報告することは許されないと、弁護士会照会への回答は、それに回答することが正当視されるような「特段の事由」が認められない限り許されないとし、さらに、その「特段の事由」の有無については、各々の事例に即して具体的に明らかにされることを求めていることからすると、弁護士会照会への回答の有無および回答するとしてもその程度については、厳格な基準で判断すべきであって、回答する場合を例外的なものと解している。これは、弁護士会照会制度について、弁護士の受任事件が訴訟事件の場合は、当事者の立場から裁判所の行う真実の発見と公正な判断に寄与するという公共的な側面を有する評価しながらも、他方で、受任事件は、裁判所における訴訟事件に限られず、依頼者からの委託を受けた示談交渉、契約締結、法律相談等も含まれることから、そのような場合の照会は、依頼者の私的な利益に資するにすぎないことから、公務所は回答に応じる必要はないと判断したと考えられる。

②他方、捜査機関から刑事訴訟法197条2項（「捜査については、公務所又は公私の団体に照会して必要な事項の報告を求めることができる。」）に基づく照会についても、弁護士会照会と同様、「法令に定めのあるとき」に該当するとして、個人情報の外部提供が認められるか否かの問題がある。この問題について、「ノンストップ自動料金支払いシステム」（以下、「ETC」という。）利用者の有料道路の利用に関する個人情報について、「有料道路自動料金収受システムにおける個人情報の保護に関する指針」⁶⁷4条が「ETC実施主体

⁶⁷ 平成12年3月24日建設省道有発第19号。

は、ETC業務の目的以外の目的に、個人情報を利用又は提供しないものとする。ただし、次の各号のいずれかに該当するときは、この限りではない。(1) 本人の同意があるとき、又は本人に提供するとき。(2) ETC実施主体が従うべき法的義務のために必要なとき。(3) 自動料金徴収者が、道路利用の状況を把握するために、個人を識別できない情報を作成するとき。」と規定しているところ、この「ETC実施主体が従うべき法的義務のために必要なとき」には、「刑事訴訟法第197条第2項に基づく照会」、「捜査関係事項照会」を含むのか、という質問⁶⁸に対して、政府は、「指針第4条(2)に規定する『ETC実施主体が従うべき法的義務のために必要なとき』とは、刑事訴訟法第197条第2項に基づく照会、同法第218条第1項の令状による差押等を想定している。お尋ねの刑事訴訟法第197条第2項に基づく照会については、相手方に報告すべき義務を課すものと解されており、当該照会に応じてETC利用者の有料道路の利用に関する個人情報を報告することは、指針に違反するものではないと考える。」との答弁書⁶⁹を送付し、刑事訴訟法197条2項に基づく照会については、弁護士会照会と対照的に、相手方に報告すべき義務を課すものと解している。

これは、刑事訴訟法197条2項に基づく捜査機関による照会は、弁護士会照会が依頼者の私的利益に資する場合があるのと異なり、刑事訴訟法に基づく犯罪捜査のために必要な事項を照会する点で公共性が高いという性質を持ち、また、捜査機関には守秘義務があり、しかも照会により得られた個人情報は、弁護士会照会においては弁護士が依頼者に当該情報を提供することが当然想定されるのと異なり、一般的には捜査機関の中で共有されるにとどま

⁶⁸ 「ETC（ノンストップ自動料金収受システム）の利用にかかる個人情報に関する質問主意書（提出者：河村たかし）」（衆議院平成16年7月30日質問第20号）。

⁶⁹ 「衆議院議員河村たかし君提出ETC（ノンストップ自動料金収受システム）の利用にかかる個人情報に関する質問に対する答弁書」（平成16年8月10日内閣衆質160第20号）。

り、外部の第三者に提供されることはほとんど考えられないことから、回答義務があると解したと考えられる。警察庁においても、「捜査関係事項照会書」の取り扱いについては、その照会は公務所等に報告義務を課すものであるとしながら、回答を拒否した場合でも罰則の適用はなく、照会先である公務所等に対して強制力をもって回答を求めることはできないことから、回答に伴う業務負担等相手方に配慮した照会に努めなければならないとすることを基本的な考え方として、例えば、捜査関係事項照会書の書式については、公信性を担保する観点から規定の書式を使用すること、照会するに際しては、捜査主任官が個々の照会ごとに照会の必要性、照会内容等を十分検討すること、また照会件数や照会事項は必要最小限度にとどめることなど、捜査関係事項照会書の適切な運用を図っている⁷⁰。したがって、捜査機関から刑事訴訟法197条2項に基づく照会があった場合は、回答に応じること自体に問題はないであろうが、通常の定型的な回答事項であれば格別、照会理由や照会事項が異なる場合は、一律に照会どおりに回答するのではなく、照会の必要性や照会内容の適否を個別に検討した上で、必要最小限の回答にとどめるなど慎重に対応することを基本とすべきであろうと考える⁷¹。

⁷⁰ 「捜査関係事項照会書の適正な運用について（通達）」（平成11年12月7日警察庁丁刑企発第211号、丁生企発第170号、丁交企発第203号、丁備企発第49号）。また、この通達に伴い、照会の範囲、様式、手続等を具体的に規定した「捜査関係事項照会書の取扱いについて」（平成12年1月21日例規捜一第1号本部長）に基づいて照会されている。

⁷¹ 「自治大阪」平成17年7月号20-21頁参照。それによれば、「刑事訴訟法第197条第2項が報告義務を伴うものであることを踏まえつつ、個別具体の状況に応じ、事案の重要性や緊急性、代替手段の有無、全体としての法秩序の維持の必要性等を総合的に勘案し、保護法益間の比較考量を慎重に行ったうえで、情報提供が必要であると認められる場合に限り、必要な範囲内で情報の提供に応じることが適当である。」と、照会に応じることが相当であるとしつつも、すべての情報について無条件に情報提供に応じる必要が生じるわけではなく、個々の事案の状況に応じて保護法益の比較考量を行い情報提供の適否を適切に判断する必要があるとして慎重な対応を求めている。

5. 前科照会事件

弁護士会照会に対する地方自治体の回答義務のあり方が争点となったリーディングケースとして、いわゆる「前科照会回答事件」がある。

(1)本件の事案の概要は、次のとおりである。

原告Xは、訴外株式会社ドライバー教習所の技能指導員であったが、同会社から解雇され、同会社との間で京都地方裁判所の地位保全仮処分命令により従業員たる地位が仮に定められ、これに関連する事件が京都地方裁判所や中央労働委員会に継続していた。そこで、同会社からこれらの事件について委任されていた弁護士Aは、Xの「前科及び犯罪経歴について」、「中央労働委員会、京都地方裁判所に提出するため」との照会を必要とする事由をもって、弁護士法23条の2に基づいて照会の申出をなし、これを受けた京都弁護士会は、昭和46年5月19日、上記申出書を添付して同法同条2項に基づき、京都市伏見区役所に照会をしたところ、同区役所は中京区役所に回付し、同区長Y（被告）は、同年6月4日、京都弁護士会に対して、Xの前科について、道路交通法違反11犯、業務上過失傷害1犯、暴行1犯があることを報告した。前記会社は、この報告によってXの前科を知り、その後、同会社幹部らは、中央労働委員会及び京都地方裁判所の構内等で、Xの事件等の審理終了後等に、事件関係者や傍聴のため集まっていた者らの前でXの前科を摘示し、また、同会社は、Xがこの前科を秘匿して入社したことをもって経歴詐称であるとして、昭和46年7月21日に予備的解雇をした。そこで、Xは、被告Yが京都弁護士会に対してXの前科照会に回答したことは違法であると主張して国家賠償法1条に基づく損害賠償を請求する訴訟を提起した。

(2)原告Xの主張の概要は次のとおりである。

- ①Yが保管している犯罪人名簿は、選挙資格の調査にのみ利用さるべきで、他の目的に利用してはならない。
- ②弁護士法23条の2による照会は、弁護士が受任事件の円満処理のための調

査活動の一環として認められた制度であるが、そのため委任者ならざる第三者の前科や犯歴を知られたくない権利が犯されてはならない。市民の前科、犯歴は、当人の名誉、信用、プライバシーに深くかかわることで、それを不必要に知られたくない権利を有するところ、Yはこの照会を断るべきであったのにこれを回答したことは違法である。

③昭和36年1月31日自治丁発7号愛知県総務部長宛の行政課長回答は、「市町村長の調整保管する犯罪人名簿は選挙資格を調査するためのもので、従来からの自治省通達により、警察、裁判所の外都道府県知事、市町村長等の行政庁が法律上の資格調査のために行う照会に対しては格別、一般の身元調査等には回答しない取扱とする旨通達されているが、熱田区長あて東京弁護士会長から弁護士法23条の2による照会についても回答できないものと解してよろしいか」という問に対し、「お見込みのとおり」と回答しているし、被告の中京区役所以外はこの照会に回答していないし、照会先を誤った場合廻送さえしていない。

④原告は、被告のこの回答のためプライバシーを侵され、教習所から予備的解雇を通告され、職場復帰の期待が遠のき失望の極にあり、この解雇をめぐる幾つもの裁判等を抱え多大の労力費用を要している。

⑤本件の弁護士会からの照会には中労委に提出するためと書いてあったから、中京区役所は、これが労働事件に悪用されるのでないか、いかなる労働事件かを京都地労委に問い合わせべきであったのにそれを考えず、通達の有無を調べなかったことは過失によるものであるから、被告は原告がこのため被った損害を賠償すべきである。

(3)これに対する被告の主張の概要は、次のとおりである。

①弁護士会の照会権なるものは、弁護士の使命たる基本的人権を擁護し、社会正義を実現するための手段として認められたものであり、高度の公共性を帯有する権利であるといわなければならない。然らば、弁護士会より照会を

受け、報告を求められた公務所又は公私の団体はこれに対応する報告義務を有するかというに、明文をもって弁護士会にこのような照会権が与えられている以上、直接的な強制力はないとしても、相手方も報告義務を有していると解するのが正当である。

②本条2項は、犯罪捜査に関する刑事訴訟法197条2項の規定とほぼ同文である。この規定に関し、捜査機関から報告を求められた公務所又は公私の団体はその欲すると否とにかかわらず報告の義務を負わされるのであるから、たとえこれを強制する手段がないとしても、これは捜査上の強制処分的一种であると解するのが通説である。また、民事訴訟法262条による裁判所の嘱託についても、各機関は応嘱義務があると解せられている。これらの権利は、いずれも公訴の提起や裁判の公正を期するために捜査機関や裁判所に与えられた権限であるが、窮極するところ、基本的人権を擁護し社会正義を実現するための手段として認められたものであるから、これと同様の目的のため弁護士会に与えられた照会権をそれらの権限より軽視し、別異に解する理由はありえない。かくして被告は、「弁護士法23条の2の規定の趣旨は、基本的人権を擁護し、社会正義を実現することを使命とする弁護士の職務の公的性格の特殊性に鑑み、弁護士の右使命の遂行を容易ならしめることを目的としたものであって、照会を受けた公務所又は公私の団体は自己の職務に支障なき限り弁護士会に対して協力し、原則としてその照会の趣旨に応じた報告をなす義務を負うと解すべきである」と判示した岐阜地方裁判所の判示を正当と信ずる（同地裁昭和46年12月20日判決、判時664号75頁）。

③守秘義務と報告義務との関係については、報告を求められた事項が守秘義務に属すときは、弁護士会の照会権の公共性と守秘義務の保護利益とを比較対照し、前者が后者より大なるときは、報告義務が優先し、違法阻却事由が認められ、逆の場合には守秘義務が優先し、報告を拒否する正当事由が認められると解すべきものと考え。本件は、犯罪歴についての京都弁護士会の

照会に対し、被告の中京区長が回答したことが問題となっている事案である。前科の有無は個人のプライバシーの領域に属しており必要やむを得ない場合以外は暴露すべきではないことは勿論であるが、弁護士会が所属弁護士の申出を適当と判断して照会権を行使した以上、照会権の公共性は個人のプライバシーの保護より大であると考えられるから、真実発見という司法の利益と衝突する場合にはプライバシーは法的な保護を受け得ないものといわねばならない。なお、報告された事項を当該弁護士が如何ように利用するかは、当該弁護士の問題であり、弁護士会と報告者との間における限り、プライバシー侵害の問題は起り得ないとする。

(4)第1審判決は、次のように判示して、原告Xの請求を棄却した⁷²。

①弁護士会照会を受けた公務所等としては単なる私人からの照会と異なり、権威ある弁護士会からの法律に基づく照会である以上、それが不法不当な目的に供されることが判明できるとか他に根拠がある場合はともかく、然らざる限りそれに応ずるのが当然であり、不法不当な目的に供されることが判らないのに容易にこれを拒絶できるとあっては折角法律で設けられた同条の窓口を狭くし弁護士の活動を不便にすることは明らかであるから、公務所等はこの照会に対し正当な事由がない限りこれに応ずる法律上の義務があるといわなければならない。そこで問題は、この場合中京区長はこれを断る正当な理由があったか或は断らなかったことに故意又は過失があったかということである。

②一般に、市民が前科、犯歴を他人に知られたいくない権利を有することは被告も認めているところであり、被告の中京区長が必要以上に原告の前科、犯歴を他人に報告することが原告の信用、プライバシーを侵害するものであることを知らなかったとはいえないが、同区長は本件照会が公的機関である弁

⁷² 京都地判昭和50年9月25日判時819号69頁。

護士会からの法律にもとづく照会であり、かつ、その照会要求に「中央労働委員会、京都地方裁判所に提出するため」必要とあったので、この文面よりしてこの照会が不法不当な目的に供されるとか必要以上に市民のプライバシーを侵す目的に供されるものと解さず、真実の発見又は正確を期するために要求されるのだと考えても無理からぬところであるからその要求を拒むことに当然正当な事由があり、これを拒まなかったことに故意又は過失があったとみることはできない。

③尤も36年に原告主張のような自治省行政課長の回答が出ていることは当事者間に争いがなく、市町村長や区長には弁護士会を通じてなされる本件と同じような前科照会に依拠していないものが多いことが認められるので、本件の中京区長もこれと同じ扱いをした方が無難であったとは思われるが形式上からもこの自治省の行政課長回答が当然被告を拘束するものとは解されず、弁護士法23条の2の解釈は既に述べたとおりであるから、これに回答したことを以って被告に故意又は過失があるとするすることもできない。

④仮に原告が中京区長の本件回答により不利益を被った事実があるとしても、中京区長は正当な業務行為をしたままであって違法性を欠いているから、その不利益につき損害賠償の責を負うものということとはできない。

(5)この判決に対してXは控訴したところ、裁判所は、次のように判示して、Xの請求を認容した⁷³。

①弁護士会照会に対しては、相手方は、自己の職務の執行に支障のある場合および照会に応じて報告することのもつ公共的利益にも勝り保護しなければならない法益が他に存在する場合を除き、照会の趣旨に応じた報告をなすべき義務があると解するのが相当である。そこで、本件が照会に応じて報告することのもつ公共的利益にも勝り保護しなければならない法益が他に存在す

⁷³ 大阪高判昭和51年12月21日判時839号55頁。

る場合であって、報告を拒否すべき正当事由に該当するか否かについて考える。

②何人も自己の名誉、信用、プライバシーに関する事項については、不当に他に知らされずに生活をする権利を有し、前科、犯罪経歴は右事項に深い関係を有するものとして、不当に他に知らされてはならず、これは人の基本的権利として尊重されなければならないものである。前科や犯罪経歴が公表され、又は、他に知らされるのは、法令に根拠のある場合とか、公共の福祉による要請が優先する場合等に限定されるべきものである。

③犯罪人名簿が前記の目的をもって作成、保管されるものであり、前科や犯罪経歴の公表が右のように慎重に取扱われなければならないことから考えると、犯罪人名簿の使用についても、同様の配慮がなされなければならない。これを保管する市町村が、本来の目的である選挙権および被選挙権の資格の調査、判断に使用するほかは、裁判所、検察庁、警察、その他都道府県知事、市町村長等の行政庁が、法令の適用、又は、法律上の資格を調査、判断するために使用するとして照会した場合（例えば、厚生大臣が医師免許に関し必要としてなす場合、公安委員会が質屋営業の許可に関し必要としてなす場合等免許処分をする場合等）弁護士会が弁護士名簿に登録の請求を受けその資格の審査に関し調査、判断するために使用するとして照会した場合（公認会計士、弁理士等についても同様）等にこれに回答するため使用する場合に限り、一般的な身元証明や照会等に応じ回答するため使用すべきものではないと解するのが相当である。

④弁護士又は弁護士であった者は、その職務上知り得た秘密を保持する権利を有し義務を負う（弁護士法23条本文）。しかし、その義務には、弁護士が依頼者の請求により委任事務処理の状況を報告する義務（民法645条）に優先するものとは解し難い。弁護士が、その職務上知り得た依頼者の対立当事者らの秘密は、依頼者の請求があれば、これを依頼者に告げざるを得ないし、

依頼者に対して対立当事者らの秘密を告げた後に、依頼者はその秘密を漏洩、濫用することを有効に阻止するための制度上の保証は存在しない。弁護士法23条の2の照会、報告の制度は、弁護士および弁護士会を經由して私人に情報を得させ、これを自由に利用させる結果をもたらすことを否定し難いのである。してみると、市町村は、前科等について、弁護士法23条の2に基づく照会があった場合には、報告を拒否すべき正当事由がある場合に該当すると解するのが相当である。

⑤本件の場合、照会について、報告を拒否すべき場合であったと言わなければならない。これを拒否することなく報告した中京区長の行為は違法であったといわなければならない。弁護士会が弁護士から照会についての申出があった場合に適当かどうかを審査し、適当でない場合にはこれを拒絶し、その他の場合には照会することになっているからと言って、報告した行為について違法性が阻却されるものではなく、また、責任が免除されるものでもない。

⑥昭和36年1月31日付自治省行政課長から愛知県総務部長宛の回答があることは当事者間に争いがなく、右回答は以上判示した趣旨に沿うものであり、また、自治省から関係行政庁に対し、数回にわたり、以上判示した趣旨と同様の通知をなし、関係各行政庁においてもその趣旨に沿って取扱いをしていたこと、被控訴人市における実務もそのように取扱われていたことが認められる。そうすると、中京区長は、本件照会について以上の点に思いを致し、報告を拒否すべき義務があるのにこれを怠った過失があったといわなければならない。

(6)最高裁は、次のように判示して、Xの請求を認容した第2審判決を支持した⁷⁴。

①前科及び犯罪経歴（以下「前科等」という。）は、人の名誉、信用にかか

⁷⁴ 最判昭和56年4月14日判時1001号3頁。

わる事項であり、前科等のある者もこれをみだりに公開されないという法律上の保護に値する利益を有するのであって、市区町村長が、本来選挙資格の調査のために作成保管する犯罪人名簿に記載されている前科等をみだりに漏えいしてはならないことはいうまでもないところである。前科等の有無が訴訟等の重要な争点となっていて、市区町村長に照会して回答を得るのでなければ他に立証方法がないような場合には、裁判所から前科等の照会を受けた市区町村長は、これに応じて前科等につき回答をすることができるのであり、同様な場合に弁護士法23条の2に基づく照会に応じて報告することも許されないわけのものではないが、その取扱いには格別の慎重さが要求されるものといわなければならない。

②本件において、京都弁護士会が訴外弁護士の申出により京都市伏見区役所に照会し、同市中京区長に回付された被上告人の前科等の照会文書には、照会を必要とする事由としては、「中央労働委員会、京都地方裁判所に提出するため」とあったにすぎないというのであり、このような場合に、市区町村長が漫然と弁護士会の照会に応じ、犯罪の種類、軽重を問わず、前科等のすべてを報告することは、公権力の違法な行使にあたと解するのが相当である。(7)なお、伊藤正己裁判官の以下の補足意見が注目される。

①本件で問題とされた前科等は、個人のプライバシーのうちでも最も他人に知られたくないものの一つであり、それに関する情報への接近をきわめて困難なものとし、その秘密の保護がはかられているのもそのためである。

②もとより前科等も完全に秘匿されるものではなく、それを公開する必要の生ずることもありうるが、公開が許されるためには、裁判のために公開される場合であっても、その公開が公正な裁判の実現のために必須のものであり、他に代わるべき立証手段がないときなどのように、プライバシーに優越する利益が存在するのでなければならず、その場合でも必要最小限の範囲に限って公開しうるととどまるのである。このように考えると、人の前科等の情報

を保管する機関には、その秘密の保持につきとくに厳格な注意義務が課せられていると解すべきである。

③本件の場合、京都弁護士会長の照会に応じて被上告人の前科等を報告した中京区長の過失の有無について反対意見の指摘するような事情が認められるとしても、同区長が前述のようなきびしい守秘義務を負っていることと、それに加えて、昭和22年地方自治法の施行に際して市町村の機能から犯罪人名簿の保管が除外されたが、その後も実際上市町村役場に犯罪人名簿が作成保管されているのは、公職選挙法の定めるところにより選挙権及び被選挙権の調査をする必要があることによるものであることを考慮すれば、同区長が前科等の情報を保管する者としての義務に忠実であったとはいえず、同区長に対し過失の責めを問うことが酷にすぎるとはいえないものとする。

(8)以上のように、弁護士会照会により回答が求められた情報が、前科・犯罪歴という個人情報の場合において、最高裁は、「照会に応じて報告することも許されないわけのものではないが」としつつも、「その取り扱いには格別の慎重さが要求される」として、本件照会文書中の「中央労働委員会、京都地方裁判所に提出するため」との照会を必要とする事由だけであるにもかかわらず、「漫然と弁護士会の照会に応じ、犯罪の種類、軽重を問わず、前科等のすべてを報告すること」は、国賠法上、過失が認定され違法であると判示した。この点、犯罪人名簿は本来法令により認められた一定の資格の調査のために利用されることは格別、一般的な身元証明や照会のために利用されるべきではないとし、さらに、弁護士の守秘義務は依頼者に対する委任事務処理の報告義務に優先せず、守秘義務を負わない依頼者から秘密が漏れるおそれがあることを理由に、地方自治体の市長村長は弁護士会の前科照会には応じるべきではないと判示した原審と比較すると、前科等の個人情報について弁護士会照会に一切回答すべきではないとするのではなく、その回答の有無および回答する場合の範囲は、照会を必要とする事由との厳格な比較衡量

により慎重に判断されるべきであるとする考え方を示したと解される。したがって、弁護士会照会に対する回答の適否に関して、一般的・原則的な考え方を示したわけではなく、あくまでも、「前科・犯罪歴」という「個人の名誉、信用にかかわり」、「個人のプライバシーのうちでも最も他人に知られたくないものの一つ」（伊藤補足意見）である個人情報が問題となっている場合の判断基準を示したにすぎない⁷⁵。しかしながら、そのことから、弁護士会照会に係る情報が個人情報である場合、その回答の適否は、まずは、当該個人情報の性質・法的保護の必要性の程度を明らかにした上で、照会を必要とする事由との比較衡量により、回答の有無および回答する場合の範囲等を検討することが適切であるということを読み取ることができるであろう。したがって、被照会者は、照会に係る個人情報の性質および法的保護の必要性について、さらにその情報が「訴訟等の重要な争点となっていて、… 照会して回答を得るのでなければ他に立証方法がないような場合」であるか否かなど回答の必要不可欠性を判断しなければならないところ、前者については、当該個人情報を管理する者として主張立証することは十分可能であるが、後者については、被照会者にその判断を求めることは困難であり、これについては、当該照会を行った弁護士あるいは当該申出をした弁護士により明白に主張することが求められると考える。

⁷⁵ 「したがって、争点とされていた特定の前科及び犯罪経歴の有無に限って照会され、これに限って報告されていたならば、本件のような問題は生じなかったのではないと思われる。」

（平田浩・最高裁判所解説・民事篇昭和56年度・259頁）。「弁護士会としては、照会を求める理由を厳しく審査したうえで、必要最小限のものについて理由をつけて照会を発するなり、照会申請に応じないなどの対応がとられるべきであった。（井上正三・井上治典「情報の収集・弁護士法23条の2の照会」別冊ジュリスト『民事訴訟判例百選Ⅱ』295頁）。また、後述の東京高判平成22年9月29日も、この最高裁の判決について、「これは、前科及び犯罪経歴というプライバシーの中でも最も他人に知られたくない、いわゆるセンシティブ情報に関する事案についての事例判例であり、このような情報について23条照会がされた場合、… プライバシーや個人情報に基づく守秘義務の全部又は一部が23条報告義務に優越すると判断することは、さほど困難であるとはいえないであろう。」と判示している。

6. 弁護士照会への対応の考え方⁷⁶

(1)前述のように、弁護士会照会を受けた公私の団体には、その照会に回答する法的義務があることについては、例えば、「自己の職務の執行に支障がある場合又は照会に応じて報告することの持つ公共的利益にも勝り保護しなければならない法益が他に存在する場合を除き、当該照会に対して報告する法的義務を負い、その義務は公的性格の強い弁護士会に対する公的義務であると解するのが相当である。』⁷⁷と判示するなど、判例上、一般的には肯定的に解されている。しかし、同時に、「報告をしないことについて正当な理由を有するときは、報告を拒絶することが許されるというべきである。』⁷⁸と判示するように、その義務は絶対的なものではなく、「正当な理由」があれば、回答を拒否することができる」と解されている。

したがって、問題は、回答を拒否することができる「正当な理由」とは如何なるものであるかということであるところ、前述の「前科照会事件」において最高裁が示した弁護士会照会への対応は、もとより、弁護士照会に係る個人情報に対して、すべて厳格な判断基準をもって対応すべきとするものではなく、当該照会に係る個人情報が、前科及び犯罪経歴という人の名誉や信用に関わり、通常人に知られたくない程度が最も高い情報であるとともに、その第三者への開示が直接的に当該個人の権利を侵害する性質を持つプライバシーである場合には、例えば、その公開が公正な裁判の実現のために必須であるといった当該プライバシーに優越する公益性が認められない限り、その取扱い（特に、第三者への外部提供）には厳格な注意義務をもって対応すべきとするものである。

⁷⁶ 弁護士会照会への対応の考え方として、特に示唆を受けた文献として、余川章一郎「弁護士会照会に対する自治体の対応について」自治体法務 Navi 46号12頁以下参照。

⁷⁷ 岐阜地判平成23年2月10日。

⁷⁸ 東京高判平成22年9月29日。

このように解すると、照会の対象となる情報が、個人情報保護条例において不開示事由として定められている「個人識別情報」であるという理由だけでは、「正当な理由」としては足りず、照会に係る個人情報のプライバシーとしての秘匿性（＝法的保護の必要性）の程度と照会による当該情報の利用目的の必要性の程度を実質的に比較衡量して、「正当な理由」の有無を判断しなければならないと考えられる。その際、例えば、前科・犯罪歴など通常人に知られたいくない程度が極めて高い個人情報や思想・信条など個人の内面にかかわり人格的な権利利益に直接結びつくような個人情報は、プライバシーとしての秘匿性が極めて高いことが弁護士会照会の回答を拒否することのできる「正当な理由」として認められると解されるが、個人情報とはいっても、例えば、氏名や住所など、社会生活上の単純な個人識別情報については、その個人情報としての法的保護の程度と利用目的の必要性の程度を比較衡量して弁護士会照会に対する回答の適否を検討すべきであろう⁷⁹。弁護士

⁷⁹ 裁判所は、個人情報の漏洩や目的外利用の違憲・違法性について、当該個人情報の秘匿性あるいは法的保護の必要性の程度に関する判断を前提として検討している。例えば、市役所が保有する「住民基本台帳のデータ」が外部に漏洩した事案において、「本件データは、… Xらの氏名、年齢、性別および住所と各世帯主との家族構成までも整理された形態で明らかになる性質のものである。… 本件データに含まれるXらの個人情報は、明らかに私生活上の事柄を含むものであり、一般通常人の感受性を基準にしても公開を欲しないであろうと考えられる事柄であり、更にはいまだ一般の人に知られていない事柄であるといえる。」（大阪高裁平成13年12月25日判決・判例地方自治265号11頁）と、家族構成までも含む個人情報のプライバシーとしての重要性に鑑みて権利侵害を認定している。また、私立大学で開催される講演会への参加名簿に記載された学生の「学籍番号、氏名、住所および電話番号」が警察に無断提出された事案において、「本件個人情報は、… 大学が個人識別等を行うための単純な情報であって、秘匿されるべき必要性が必ずしも高いものではない。… しかし、このような個人情報についても、本人が、自己が欲しない他者にはみだりにこれを開示されたいくないと考えることは自然なことであり、そのことへの期待は保護されるべきものであるから、本件個人情報は、Xらのプライバシーに係る情報として法的保護の対象となる。… このようなプライバシーに係る情報は、取り扱い方によっては、個人の人格的な権利利益を損なうおそれのあるものであるから、慎重に取り扱われる必要がある。… 大学は、Xらの意思に基づかずみだりにこれを他者に開示することは許されないというべきであるところ、同大学が本件個人情報を警察に開示する

会照会に対する回答に関するこのような考え方については、次の裁判例が参考となる。

(2)本件は、債務者Aに対する債務名義に基づく強制執行の準備に当たり、Aが財産を隠匿している可能性があるためAの居住地を正確に調査する必要があるとして、①「転居届」の提出の有無、②「転居届」の提出年月日、③「転居届」記載の転送先、④「転居届」の筆跡の状況（「転居届」の写しの送付依頼）、⑤「転居届」受理の際の本人確認の有無およびその方法、の5つの事項について弁護士会照会を郵便事業会社に対して行ったところ、郵便事業

ことをあらかじめ明示した上で本件講演会参加希望者に本件名簿へ記入させるなどして開示について承諾を求めることは容易であったものと考えられ、それが困難であった特別の事情がうかがわれない本件においては、… Xらが任意に提供したプライバシーに係る情報の適切な管理についての合理的な期待を裏切るものであり、Xらのプライバシーを侵害するものとして不法行為を構成する。」(最判平成15年9月12日判時1837号3頁)と、氏名や電話番号等の当該個人情報秘匿性は必ずしも高くないとしながらも、プライバシーに係る情報として法的保護の対象となることを前提として、警察への開示の承諾を得なかったことについて特別の事情がなかったことを理由に不法行為を認定している（なお、本件個人情報は、プライバシーに係る情報であっても、専ら個人の内面にかかわるものなど他者に対して完全に秘匿されるべき性質のものではなく、Xらが社会生活を送る必要上自ら明らかにした情報や単純な個人識別情報であって、その性質上、他者に知られたくないと感じる程度が低いとする反対意見がある）。他方、いわゆる「住基ネット」の合憲性が争われた事案においては、「住基ネットによって管理、利用等される本人確認情報は、氏名、生年月日、性別及び住所から成る4情報に、住民票コード及び変更情報を加えたものにすぎない。このうち4情報は、人が社会生活を営む上で一定の範囲の他者には当然開示されることが予定されている個人識別情報であり、…個人の内面に關わるような秘匿性の高い情報とはいえない。…住基ネットによる本人確認情報の管理、利用等は、法令等の根拠に基づき、住民サービスの向上及び行政事務の効率化という正当な行政目的の範囲内で行われているといえることができる。…そうすると、行政機関が住基ネットにより住民であるXらの本人確認情報を管理、利用等する行為は、個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表するものといえることはできず、当該個人がこれに同意していないとしても、憲法13条により保障された上記の自由を侵害するものではないと解するのが相当である。」と判示し（最判平成20年3月6日判時2004号17頁）、いわゆる「住民基本4情報」および住民票コードについて、それらは社会生活上他者に当然開示されることが予定されている個人識別情報であると評価し、住基ネットにおける個人情報の管理・利用は、法令等の根拠に基づいて正当な目的の範囲内で行われていることを理由に違憲ではないとしている。

会社は、本件照会は郵便法 8 条（信書の秘密）に抵触するとして、5 つの事項すべてについて回答を拒否したことにつき、同照会を弁護士会に申し出た弁護士への依頼者（原告）が、郵便事業会社（被告）に対して、当該回答拒否は不法行為であると主張して損害賠償を請求した事案である。

第 1 審は⁸⁰、「転送届やそれに関連する事柄は、通信内容に直接関係するものではないものの、郵便の送達を行うにあたり重要な事項であることから、通信の周辺情報として、また、個々の信書の送達以外に使用されることのない情報として、届出人から取得しているものとして、その秘密は尊重されるべきものと考えられる。特に、転送届は、届出人の変更後の住所又は居所が記載されたものであり、住所又は居所という個人情報、自己が欲しない他者にみだりに開示されたくないと思えることが自然であるプライバシーに係る情報としての性質を有するものでもある。そして、郵便事業は高度に公共性を有する上、そこで取り扱われる信書は、その秘密が憲法上保護されていることから、被告は、信書の秘密に関する事項の開示に関して、慎重な判断が求められているといえる。」と、転送（居）届が他者にみだりに開示されたくないと思えることが自然であるプライバシー情報としての性質を有することと、郵便事業会社における信書の秘密に関する事項の開示に対する慎重な判断が必要であることを指摘した上で、「本件照会の際、…本件照会事項に関する情報の開示を求める以外に、A の住居所を調査する適当な方法が存しないこと…など、被告において、郵便法所定の通信の秘密の確保に対する例外的な取扱いを行うべきことの判断が可能となるような資料等が提示されたことをうかがわせる証拠は存しない」ことから、「信書の秘密に関する事項の開示に関し慎重な判断が求められている被告において、本件照会に回答することによって得られる利益と回答することによって失われる利益の衡量

⁸⁰ 東京地判平成 21 年 7 月 27 日。

をして、本件照会に対する報告義務があると判断することは困難であったといえる。」と、郵便事業会社による本件回答拒否には正当な理由があり報告義務違反は認められないとして原告の請求を棄却した。本判決においては、転居届のプライバシーとしての重要性に鑑み、その取扱いには慎重な判断が求められるところ、弁護士会照会によりそれらの情報の開示を求めるためには、その開示により得られる利益が失われる利益に優越することを説明する必要があることを判示するとともに、弁護士会照会に対する報告義務は何らの制約を受けず、照会を受けた者は照会された情報が個人情報であっても報告する義務を負っているとの原告の主張に対して、「照会事由の内容によっては、安易に開示すべきではない情報もあり、照会を受けた者が報告を拒否することに正当な理由が存する場合には、その者は報告義務を免れると解すべきである」ことも付言しており、弁護士会照会に対して極めて妥当な考え方を示したと考える。

他方、控訴審⁸¹は、本件照会に係る上記①～⑤の情報について、まず、第1審と同様、「住居所は、人が社会生活を営む上で一定の範囲の他者には当然開示されることが予定されている情報であり、個人の内面に關わるような秘匿性の高い情報とはいえないが、これがみだりに第三者に開示又は公表されないことについては、やはり利益が存するということができるから、住居所についての情報はプライバシー性を有すると解される」と判示し、住居所という個人情報の性質および法的保護の必要性について検討し、当該個人情報は「個人の内面に關わるような秘匿性の高い情報」とはいえないが、「みだりに第三者に開示されないことに利益が存するプライバシー性」を有すると判断している。そして、①～⑤の個人情報各々の法的保護の必要性と照会により得られる利益を比較衡量した結果、①～③の情報について、「本件照

⁸¹ 東京高判平成22年9月29日。

会事項①ないし③は、個々の郵便物の内容についての情報ではなく、単に住居所に関する情報である。…したがって、その実質的な秘密性は低いと評価すべきものである。…また、本件照会事項①～③が報告されても、この情報を得られるのは東京弁護士会、A弁護士及び控訴人のみであるから、郵便物に関する知り得たプライバシーが知られる範囲は限定的なものというべきである。…これに対し、23条照会報告は、これに応じて、その情報を弁護士会に報告する義務であるから、その制度趣旨からして23条報告の必要性は高いというべきである。…本件照会事項①ないし③について報告すべき義務は、プライバシーとしての守秘義務に優越するものと解するのが相当である（り）、…被控訴人が本件照会に対する報告を拒絶したことについて正当な理由があったとは認められないというべきである。」と判断している。他方、④および⑤の情報については、「転居届に記載された事項の報告を超えて、被控訴人が郵便業務の遂行の過程で取得した情報の開示を求めるものであるということができ、転居届に記載された事項である提出年月日及び新住居所の報告を求めるに過ぎない本件照会事項①ないし③に比して、秘密性が高いといえることができる。…これらの情報は、経験則によれば、強制執行（動産執行）をするためには比較的必要性が低いというべきであるから、重要性もまたそれだけ低いというほかない。…本件照会事項④及び⑤についての…守秘義務は、23条報告義務に優越するものと解され、…被控訴人が本件照会に対する報告を拒絶したことには、正当な理由があったと認められる。』⁸²

⁸² なお、控訴人（第1審原告＝照会申出をした弁護士の依頼者）による原判決取消しを求める主張については、「個々の弁護士の依頼者は、23条報告による利益を享受する立場にはあるが、23条報告が得られない場合に直ちに法的保護に値する法益侵害があったとみることは困難である。すなわち、23条照会の権利、利益の主体は、弁護士法23条の2の構造上、弁護士会に属するものであり、個々の弁護士及びその依頼者は、その反射的利益として、これを享受することがあるというべきものと解される。以上によれば、被控訴人が本件照会事項①ないし③の報告を拒絶したことは、23条報告義務違反に当たり、過失があるというべきであるが、控訴人に対する不法行為を構成するものとはいえない。」として、控訴を棄却している。

本件事案の控訴審が、当該個人情報の性質（社会生活上の単純な個人識別情報であるのか、通常他人に知られたいと欲するのが正当と認められる秘匿性の高い個人情報であるのかなど）を踏まえて、弁護士会照会の目的を達成するために当該個人情報の入手が必要不可欠であるのか否かを検討して、回答を拒否することのできる「正当な理由」が存するか否かを判断したことは、弁護士会照会に係る個人情報の回答の適否を検討するに際して、極めて有意義な考え方として、実務上参考とされるべきであると考ええる。

(3)以上みてきたように、消防機関において、弁護士会照会への対応としては、まず、当該団体の個人情報保護条例に基づいて開示・不開示の判断を行う必要があり、照会事項の中に個人識別情報が含まれていた場合、条例上、その個人情報の外部提供は原則として禁止されていること、また、照会に対して回答を義務付ける法律の明文の規定はないこと、さらに、その個人情報をどのように利用するかは弁護士とその依頼人の自由であって、その個人情報の濫用を禁止する法的な保障はなく、とりわけプライバシー情報は、外部に公表された後においては、その損害の救済は極めて困難であり当該個人にとって回復困難な極めて重大な人権侵害が生じること、また、その場合の責任は当該情報を外部提供した消防機関が負うという危険性があることを理由に、回答を拒否することが考えられる。

しかし、照会に係る情報の中に個人識別情報が含まれていることだけを理由に拒否した結果、弁護士側から訴訟（損害賠償請求訴訟）を提起された場合は、回答拒否の正当性が争われたこれまでの裁判例を見ると、それだけでは回答を拒否するだけの「正当な理由」があるとは認められない可能性がある。したがって、条例上不開示事由と定められている個人識別情報の存在だけを理由に回答を拒否するのではなく、当該個人識別情報の秘匿性の程度、法的保護の必要性の程度を具体的に強調することが重要であろうと考えられる。特に、消防機関が作成・保管する個人情報は、火災や救急に関する「人

に知られたくない」程度がとりわけ強いプライバシー情報が多く存することから、照会に係る個人情報個々について、法的保護の程度もとりわけ強いと考えられる（前科照会事件においても、「弁護士23条の2に基づく前科等の照会については格別の慎重さが要求される」と、犯罪歴という個人情報の要保護性の高さを前提とした判断が行われている）。さらに、照会の目的の明確性（照会文書から十分に理解できるか否か）、目的の正当性、その目的が達成できる他の手段の有無なども検討する必要があるが、前述したように、照会の理由は照会をした弁護士会あるいは照会申出をした弁護士の側で具体的に明らかにすべきであって、消防機関としては、照会文書に記載されている理由のみの検討で十分であろう。その上で、秘匿性が極めて高い個人情報を保護する必要性のほうが、当該個人情報の利用を求める照会の必要性よりも優越すると判断される場合には、それをもって回答を拒否する「正当な理由」があると主張することが、弁護士会照会への対応として適切ではないかと考える。

おわりにかえて—違反対象物に係る公表制度

以上見てきたように、火災の予防・原因調査や災害等による傷病者の搬送において消防機関が作成・収集した情報の中には、確かに、通常他人に知られたくないプライバシーとして保護する必要の高い個人情報が多く存在し、したがって、その利用・提供に際しては極めて慎重な判断が求められる一方で、特に火災予防の観点から、消防法令に違反し火災の予防上危険である防火対象物については、その事実は当該防火対象物の所有者等の関係者にとっては社会的信用等を損なう情報であるとはいえ、当該防火対象物の欠陥をできるだけ早期に除去することを促進するために、さらに、不特定多数の人々に対して火災の危険性をあらかじめ公表して不測の事態に備えるためにも、

むしろ、その公表が必要不可欠であるともいえよう。

元来、消防機関は、立入検査により発覚した違反防火対象物に対して、火災の予防に危険であると認められる場合等において、その改修等を命じる火災予防措置命令を発動することができるが、同時に、その措置命令を発動した旨の公示が義務付けられている。すなわち、「防火対象物の位置、構造、設備又は管理の状況について、火災の予防に危険であると認める場合、消火、非難その他の消防の活動に支障になると認める場合、火災が発生したならば人名に危険であると認める場合その他火災の予防上必要があると認める場合には」、消防長又は消防署長には、権原を有する関係者に対して、「当該防火対象物の改修、移転、除去、工事の停止又は中止その他の必要な措置をなすべきことを命ずることができる」（消防法5条1項）と、火災予防措置命令の権限が与えられているが、この措置命令が発動された場合には、その旨を公示しなければならないことが義務付けられている（同条3項）。この公示は、当該防火対象物に火災予防上の危険や消防活動上の支障があるため、消防機関によって措置命令が発せられたにもかかわらず、命令内容が未だ履行される前の状態にあることを周知することにより、当該防火対象物の利用者や近隣の関係者等の第三者が不測の損害を被ることを防ぐためのものであり⁸³、公示の方法としては、標識の設置、市町村広報への掲載その他総務省令に基づき市町村長が定める方法により行うことができるとされ（消防法施行規則1条）⁸⁴、その記載事項や様式については特に定めがないが、措置命令の内容、当該命令を発動した日付、標識を設置した日付、防火対象物の所在地、受命者の氏名・住所、管轄の消防長（又は消防署長）名等を記載することが考えられるとされている⁸⁵。

⁸³ 『消防法』第5条（解釈）第3項一、消防庁予防課「違反処理標準マニュアル」（平成26年3月4日現在）32頁。

⁸⁴ 『消防法』第5条（解釈）第3項三。

しかし、この公示が行われるためには、違反処理過程の中で、違反の覚知→違反の分類（罰則の性格による分類）→違反処理基準該当の確認→現場における消防吏員の命令要件の該当→警告・命令のための違反調査→警告→是正状況の確認→命令の事前手続（聴聞・弁明）→措置命令→標識等による公示という手順を踏まねばならず⁸⁶、違反の覚知から公示まで、極めて慎重な手続をとることにより、かなりの時間を要することを余儀なくされる。また、公示は措置命令が発動されることを前提とするが、措置命令は、命令違反に対する罰則（「2年以下の懲役又は2百万円以下の罰金」）（消防法39条の3の2）あるいは行政代執行（法5条2項、3条4項）を予定する極めて強力な権限であることから、実際にこの命令が発動されることはほとんどなく、その前段階の警告等の行政指導により対処していることがほとんどであることから、この公示が行われることもほとんどないと考えられる。

このように、防火対象物の危険性に関する情報は、なかなかその利用者や近隣の関係者等に提供されない状況にあるところ、利用者等自らが当該防火対象物の情報を入手してその利用等を判断できることが必要であるとの観点から、消防庁は、平成25年12月、「違反対象物に係る公表制度の実施について（通知）」により、消防法令に重大な違反のある防火対象物について、その違反内容等を公表する制度を開始することとし、特に都市部における建物の利用者数等による火災危険性に鑑み、まずは政令指定都市の消防本部を中心として実施されること、その他の消防本部においても政令指定都市の消防本部の状況を踏まえつつ実施に向けた検討を進めることを、都道府県知事および政令指定都市市長に対して要請した⁸⁷。

⁸⁵ 『消防法』第5条（運用）六。

⁸⁶ 消防庁予防課「違反処理標準マニュアル」における「違反処理手順一覧」より。

⁸⁷ 「違反対象物に係る公表制度の実施について（通知）」（平成25年12月19日消防予第484号）

この通知は、具体的には次のような内容となっている。

1 目的

消防法令に関する重大な違反のある防火対象物について、その法令違反の内容を利用者等へ公表することにより、利用者等の防火安全に対する認識を高めて火災被害の軽減を図るとともに、防火対象物の関係者による防火管理業務の適正化および消防用設備等の適正な設置促進に資する。

2 公表の対象となる防火対象物

消防法施行令別表（略）に掲げる防火対象物で、消防法第17条第1項の政令で定める技術上の基準および同条第2項の規定に基づき火災予防条例で定める技術上の基準に従って屋内消火栓設備又はスプリンクラー設備又は自動火災報知設備を設置しなければならないもののうち、立入検査において当該消防用設備等に係る違反が認められ、その結果を通知した日から一定期間を経過した日においても、なお当該検査結果と同一の違反が認められるもの（なお、「報道資料」では、百貨店、ホテル・旅館、病院・社会福祉施設、地下街等の不特定多数の者が出入りするもの（特定防火対象物）に限定している⁸⁸）。

3 公表の対象となる法令違反の内容

上記消防法第17条第1項及び第2項の規定に基づき設置しなければならない屋内消火栓設備、スプリンクラー設備又は自動火災報知設備について、設置義務があるにもかかわらず、当該設備を構成する機器等が一切設置されていないこと。

4 公表の方法

違反対象物の公表は、市町村又は消防本部のホームページへの掲載により行うこと。

⁸⁸ 「〔報道資料〕違反対象物に係る公表制度（通知）」（平成25年12月19日消防庁）

5 公表する事項

- (1) 当該法令違反が認められた防火対象物の名称及び所在地
- (2) 当該法令違反の内容
- (3) その他消防長が必要と認める事項

6 本制度の実施上の位置づけ

別添火災予防条例（案）及び火災予防条例施行規則（案）を参考に、消防本部において、所要の改正を行ったうえで実施すること。

7 実施時期

平成26年4月1日から、速やかに条例等の改正を行い実施するものとする。

8 その他

本制度の実施の有無にかかわらず、命令による公示を行う場合には、広く利用者等へ周知を図るため、標識の設置、市町村広報への掲載による公示の他、市町村又は消防本部のホームページへの掲載についても実施するよう努められたい。

消防庁は、さらに平成27年3月には、政令指定都市以外の消防本部においても、以下のように公表制度の実施の積極的な推進を図ることを都道府県知事に対して要請している⁸⁹。

1 管内人口が20万人以上の消防本部

遅くとも平成29年3月末までには条例等の改正を行い、公布後に十分な周

⁸⁹「違反対象物に係る公表制度の実施の推進について（通知）」（平成27年3月31日消防予第133号）。消防庁は、同日付の都道府県消防防災主管部長に対する通知において、政令指定都市以外の消防本部における公表制度の実施に関する留意事項として、その積極的かつ迅速な実施の要請とともに、「重大な消防法令違反の存する防火対象物は火災危険性が高いものであることから、公表制度の実施の有無に関わらず、重点的に違反を是正させていく必要があり、是正指導に従わない場合には、躊躇することなく、命令等厳格な措置の実施が必要である」ため、「厳格な違反処理を実施するための必要な体制整備を推進」することも要請している（「違反対象物に係る公表制度の実施の推進について（通知）」（平成27年3月31日消防予第134号））。

知期間を確保したうえで、遅くとも平成30年4月1日から実施するものとする。

2 管内人口が20万人未満の消防本部

管内の防火対象物の状況等を踏まえつつ、具体的な検討を進められたい。

以上のような消防庁からの要請を受けて、まずは政令指定都市の消防本部、さらにそれ以外の消防本部において、順次、「違反対象物に係る公表制度」が実施され、福岡県内では、福岡市消防局と北九州消防局が平成27年4月1日より、春日・大野城・那珂川消防本部が平成28年4月1日より、筑紫野大宰府消防本部が平成28年12月1日より実施し、その他の消防本部においても平成30年度中には実施の予定である⁹⁰。

例えば、福岡市消防局においては、「福岡市火災予防条例」に「消防長は、防火対象物を利用とする者の防火安全性の判断に資するため、当該防火対象物の消防用設備等の状況が、法若しくは令若しくはこれらに基づく命令又はこの条例の規定に違反する場合は、その旨を公表することができる。2 消防庁は、前項の規定による公表をしようとするときは、当該防火対象物の関係者にその旨を通知するものとする。」(47条の2)を追加し、公表の対象となる防火対象物や違反の内容等について、「福岡市火災予防規則」16条⁹¹を追加することにより公表制度を開始し、そのホームページ(「防火対象物の消防用設備等の状況の公表」)⁹²において、公表制度の趣旨(「重大な消防法令違

⁹⁰ 消防庁ホームページ (<https://www.fdma.go.jp/publication/index.html>)

⁹¹ 公表の対象は、消防法令の基準に基づく屋内消火栓設備、スプリンクラー設備および自動火災報知設備が、立入検査に置いて設置されていないと認められた防火対象物とされ、立入検査の結果を通知した日から14日を経過した日において、なお当該違反の内容が認められる場合に、当該違反が是正されたことが確認できるまでの間、消防局ホームページに掲載することを規定する。

⁹² 119. city.fukuoka.lg.jp/

反のある防火対象物を福岡市消防局ホームページにて確認できる制度です」、公表の対象（「立入検査で確認した飲食店や物販店などの特定防火対象物で屋内消火栓設備、スプリンクラー設備又は自動火災報知設備の設置義務があるもので、それらの設備が未設置であるもの」、公表の内容（「防火対象物の名称・所在地、違反の内容（屋内消火栓設備、スプリンクラー設備又は自動火災報知設備の未設置）、その他消防局長が必要と認める事項」、公表の方法（「福岡市消防局ホームページへの掲載」）を説明するとともに、この公表制度に該当する違反対象物の一覧表を掲載している。

* 本稿は、平成28年度福岡大学研究推進部領域別研究（「法科大学院判例等研究」）の研究成果の一部である。