

## 論 点

### 要件の解釈、運用

「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」という要件の解釈、運用に問題はあるか。

「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、なお権利利益を害するおそれがあるもの」という要件の解釈、運用に問題はあるか。

判決・答申では、照合する「他の情報」を「一般人」が入手できる情報に限るとする、いわゆる「一般人基準」を採用しているのが通例である。

一般人基準では個人の識別性があるとまではいえないが、なおプライバシーの保護が必要なものについては、「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」の判断で行う方向にある。

情報の性質等によっては、特定人基準が採用された例もある。

「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、なお権利利益を害するおそれがあるもの」に該当するか否かについては、情報の種類、地域、団体に属する人間の数等、個別具体の状況に応じて「権利利益を害するおそれ」を判断している例が蓄積されている。

### 1 「一般人基準」を採用すべきとした判決・答申の例

#### 「一般人基準」を採用し、医療事故報告書の報告日、患者の初診日・受診科、医療行為名・原因の記載等を開示すべきとした答申

「本件「医療事故」の場合には、事故が発生した病院における担当医師、看護婦等の医療関係者、警察関係者、患者及びその近親者、近隣住民が関係者として想定されるが、 から までの関係者は、本来、医療事故の存在に関する情報を有している者であることから、これらの者の立場から、特定個人の識別性の可否を判断することは適切でない。すなわち、これらの者は、特定年度の特定病院における医療事故の発生という情報から既に特定個人を識別することが可能であることから、法5条1号に規定する「他の情報と照合する」の「他の情報」にこれらの者の有する特別の情報を含むとして同号の個人に関する情報の識別性を判断することは相当でない。したがって、個人に関する情報の識別性の判断に当たっては、これらの特別の情報を有している関係者以外の者（以下、仮に「一般人」という。）からみて、通常入

手し得る他の情報と照合することにより、個人を識別できるか否かを判断すべきである。また、近隣住民についても、当該個人に関する情報の性質や内容に応じて個別に判断する必要があるが、特別な事情により新たに公にされる情報に基づいて相当広範な地域住民が特定個人を識別し得ることとなる場合は格別、そうでない場合には ないし と同様に解すべきものである。本件各医療事故報告については、上記のような特別な事情が見受けられず、ないし と同様に解すべきである。

（略）初診日、受診科の記載を公にしたとしても、「一般人」からは、特定の患者が明らかになることはなく、特定の個人（患者）を識別することとはならないと認められ、開示が相当である。」

（審査会答申 13-111「国立病院、国立診療所、国立高度専門医療センターにおける医療事故の報告（平成 12 年度）の一部開示決定に関する件」平成 14 年 1 月 9 日）

**「一般人基準」を採用し、特定個人を識別することはできないとしつつ、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等と照合することにより、個人の権利利益を害するおそれがあるとして、不開示を妥当とした判決**

「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くなるし、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」範囲を広く捉える考え方は、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いう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のみ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附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。

以上の観点から、裁決不開示部分第1の情報公開法5条1号該当性を検討するに、被告が主張する「他の情報」は、いずれも一般人が容易に入手し得るものではなく、特定の個人と特別の関係ある者のみが有している情報であると考えられるから、その主張は、同号前段かっこ書き該当性を基礎付けるものではなく、(略)上記部分の開示は、そこに記載された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、情報公開法5条1号後段に該当するものと考えられる」

(東京地判平15年5月16日)[東京労働局長関係]

(参考)東京高判平15年10月29日控訴棄却

**「一般人基準」により容易に特定の個人を識別することができることにならず、1号に該当しないとした答申**

「本件対象文書には、採掘及び掘進実績として、坑口の位置、坑道跡、石炭の採掘跡、鉦区線及び一部の断面図が記載されており、さらに、坑道跡の中には、採掘深度及び採掘年度が記載されている。また、採掘実績を説明するために凡例が記載されている。

諮問庁は、採掘及び掘進実績は鉦区の中のどの位置に採掘が行われたかを示すものとなっており、何人でも交付又は閲覧を受けられる鉦区図や市販されている住宅地図等と照合することによって個人を識別することができる情報に該当する旨主張する。

採掘及び掘進実績の部分には、坑口の位置、坑道の位置及び形状、石炭の採掘跡、採掘深度、採掘年度、鉦区線、一部の断面図及び凡例が記載されているのみであって、個々の家屋その他の建物、道路、鉄道等の地上物件や工作物が記載されているわけではないことから本件対象文書のみでは特定の個人を識別することができるわけではない。法5条1号は、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情報についても、個人識別情報に当たると規定しているが、当該他の情報は一般人が通常入手し得る情報であるとともに、その情報の利用についても特段複雑な作業を要するようなものではないことが必要であると考えられる。諮問庁の主張する方法では理論的には個人を識別することは可能であると考えられるものの、数枚の図面を入手し、かつ、これら縮尺の異なった図面を数次にわたって重ね合わせていくという複雑なプロセスを経なければならないことにかんがみれ

ば、一般人にとっては、例えこれらの図面を入手したとしても、容易に特定の個人を識別することができることにはならず、したがって、本件対象文書の採掘及び掘進実績の部分が法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。」

(審査会答申 15-261「加賀炭鉱最終坑内実測図の一部開示決定に関する件」平成15年9月5日)

## 2 特別な基準を採用している判決・答申の例

一般に容易に入手し得る情報のみに限定されず、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含むとした判決

「情報公開法5条1号(本文前段)が、不開示情報として、氏名、生年月日などそれ自体が独立して特定の個人の識別を可能にする事項のみならず、「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」事項をも含むものとしている趣旨は、一定の集団に属する者に関する情報を開示すると、当該集団に属する個々の者に不利益を及ぼす場合があり得るため、このような場合には、情報の性質及び内容に照らし、プライバシー保護の十全を図る必要性があることに鑑みたものであると解される。そして、情報公開法が、開示請求の請求主体について何らの制約を設けていないため、当該個人の同僚、知人等も開示請求をする可能性があることからすれば、上記の「他の情報」とは、一般に容易に入手し得る情報のみに限定されるものではなく、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含むものと解するのが相当である。

これを本件についてみるに、本件不開示部分は、本件文書に記載された「患者略名」と「職業」であるところ、これらは、一般に個人の特定に役立つ有力な情報であるうえ、特に職業はその種類(例えば、控訴人が主張するような「海女」など)によっては、対象者を相当範囲にまで限定する役割を果たすものであるから、これらの情報と、本件処分の段階で開示された情報や異議決定によって更に開示された原判決添付別表記載の各情報をあわせることにより、特定の個人に関する情報であることが可能になるものと認められるから、本件不開示部分は、情報公開法5条1号(本文前段)の定める個人識別情報に該当するものというべきである。」

(名古屋高判平15年5月8日)[厚生労働大臣関係]

### 情報の特殊性から特定人基準を採用した答申

「難民認定制度の性質にかんがみると、本国政府にとっては、いつ、誰が、どの

国に対し、難民認定の申請をし、その認定を受けたかという自国民に係る情報については、重大な関心事であると考えられ、この種の情報に対しては、本国政府やその在日公館を始めとする本邦内の当該本国政府関係機関（以下、本国政府と併せて「在日関係機関等」という。）が、当該国人からの滞在報告、旅券延長や身分関係の届出手続等を通じ、あるいは独自の情報収集手段によって、積極的な収集活動を展開していることは想像に難くない。そして、ひとたび、難民認定に関し、在日関係機関等により当該国人が特定された場合には、当該国人に対し、当該在日関係機関等から直接的な迫害行為や不当な干渉が行われたり、その家族等に危害が加えられるなど、その基本的人権に対する侵害行為が行われ、あるいは少なくとも、このような侵害行為を受けるおそれを危惧せざるを得ないような状況に置かれる可能性があることは否定できない。

このような点からすると、難民に関する情報についての個人識別性は、専ら、あるいは主として、在日関係機関等と当該国人との間において格別に問題となるという特殊性を有しているものと言うことができる。

（３）ところで、申請者等少数国に係る本件情報を開示した場合には、諮問庁の説明（第３の３（３）及び（４））にもあるように、申請者数が少なく、かつ、認定者数がごく少数に限られることになることから、在日関係機関等において、既に保有している情報と照合することにより、あるいは、難民認定申請があったことを知ったことを契機に新たな調査等を行うことにより得られる他の情報と照合することによって、当該国人が特定される可能性は、否定できないと言ふべきである。

したがって、申請者等少数国に係る本件情報については、上記のような難民に関する情報の特殊性に照らし、在日関係機関等が保有し、又は入手可能な情報と照合することにより、難民認定の申請をし、又はその認定を受けた個人を識別することができることとなる情報に該当するものと認めるのが相当である。

（４）なお、このような識別可能性について、申請者数又は認定者数を基準として形式的かつ一律に線引きすることについては問題がないわけではないが、少なくとも、申請者等少数国として諮問庁が定めるものとしている基準であるところの、申請者数２０人未満の国又は認定者数が１人若しくは２人の国については、上記のとおり、本件情報と在日関係機関等がその保有する情報や新たな調査により入手し得る情報とを照合することによって、特定の個人を識別することができることとなるものと認められるのであるから、諮問庁の定める基準は、一つの基準としてその合理性を認めることができる。」

（審査会答申 13-171「国籍別難民認定申請書受理・処理状況の不開示決定に関する件」平成 14 年 3 月 29 日）

- 3 「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、なお権利利益を害するおそれがあるもの」に該当するとした答申の例

**同僚等に推認されることにより個人の権利利益を害するおそれを否定できないとして、1号に該当するとした例**

「当審査会において、本件対象文書を見分したところによれば、これらの各欄の記載は、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。」

(審査会答申 15-412「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11月28日)

**基礎年金番号及び年金コードについてその性質から1号に該当するとした例**

「そもそも、番号や記号については、例えば、試験の受験番号や何らかの整理番号のように、その記載のみでは、通常、そのような番号や記号が記載された行政文書が開示されたとしても、直ちに当該番号や記号に対応する個人の権利利益が害されるとは考えられないところであるが、場合によっては、当該番号や記号の性質、その付され方、使われ方等により、個人の氏名が明らかでなくても、当該番号や記号のみが公にされるだけで、当該番号や記号に対応する個人の権利利益が害される事態が生ずることもあると考えられる。

その点、基礎年金番号は、上記(1)のとおり、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。

このため、基礎年金番号が公になると、当該年金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力したり、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、その性質等からみて、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。」

（審査会答申 15-231「特定の基礎年金番号に係る老齢基礎年金の裁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8月8日）

## 論 点

### 要件の解釈、運用

「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」という要件の解釈、運用に問題はあるか。

判決・答申においては、個別の情報の内容やその取扱状況等を踏まえ、公表制度や公表慣行の有無により判断している。

裁判の公開等特定の意義における公開制度やある時点において新聞報道等があったことをもって、一律に公にされているものとは認められていない。

「慣行として公にすることが予定されている情報」については、同種の情報や同様の事例と比較して判断した例がある。

- 1 特定の公開制度があることをもって一律に公にされていることにはならないとした判決・答申の例

### 裁判の公開

「裁判の公開は、裁判の公正と司法権に対する信頼を確保すること等の基本的な理念に基づき実施されているものである。その限度において、当該裁判の被告人やその関係者はプライバシーを開披されるなど一定の不利益を受けざるを得ないが、それを越えて、個人の名誉や信用に直接かかわる個人情報である死刑判決その他の有罪の裁判を受けたという事実がいかなる場面いかなる時点においても一般的に公表されるべきものであると言うことはできない。したがって、死刑判決が公開の法廷により言い渡されたことをもって、これらの情報が同号ただし書イに該当するものと認めることはできない。」

(審査会答申 13-85「1993年の死刑執行命令書及び死刑執行始末書の不開示決定に関する件」)

### 自動車登録番号標の表示（道路運送車両法第19条）

「控訴人は、「車両番号」の記載に関して、車両法19条で表示を義務づけている点をとらえて、法令の規定によって公にすることが予定されているものであるなどと主張する。

車両法の法意は、車両の所有関係を明らかにし、その運行、整備等の安全確保の状態を確認できるようにするため、車両の運行上自動車登録番号の表示をさせるも

のにすぎず、本件においては、公務の遂行状況の安全確保という観点から法による車両番号の開示義務の有無を判断すべきものである。車両法 19 条等から車両番号とその所有者、使用者等が既に公にされているものとしても、本件車両が現金等の搬送、調査事務や徴収事務にも使用されていることにかんがみると、自動車運行管理簿に記載されている車両番号を開示することが結果として本件車両の将来の使用予定等の情報を漏らすことにつながるといえる。そうすると、前記引用に係る原判決にあるように、これを公にすることによって「公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある」(法 5 条 4 号)と被控訴人がはんだんしたのは合理的である。

したがって、車両法 19 条の規定の存在から、直ちに本件の自動車運転管理簿の車両番号の記載も公にすることが予定されているとする控訴人の主張は相当とはいえない。

(東京高判平 15 年 11 月 13 日)〔北沢税務署長関係〕

## 2 ある時点において新聞報道等があったことをもって一律に公にされていることにはならないとした答申の例

### 過去に公にされた事件関係者の氏名等について、1 号ただし書イに該当しないとした例

「職務遂行に係るものでない本件に関する個人情報のうち、B 氏の氏名等については、過去に一時報道等により公にされたが、それは東大紛争という特殊な状況下にあったことによるものであり、しかも被害者として報道されたに過ぎず、(略)このような個人情報を公にすることは、慣行になっておらず、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とは認められないことから、同号イにも該当しないものと判断する。

異議申立人は、情報が全くの私事とはいえず公衆の正当な関心対象であって、ひとたび流過程に置かれた場合には、法 5 条 1 号イ該当性を肯定して開示すべきである旨主張する。

歴史的、社会的に重要な事件に関連して、個人の氏名や行動が報道され、結果として私事が公衆の関心対象となり、さらに、そのような情報が同号イにいう「慣行として公にされる情報」に至る場合もないわけではない。しかし、このことをもって、ある情報がひとたび報道等により流過程に置かれれば、直ちに「慣行として公にされる情報」と認定されると解釈されるべきではない。すなわち、過去に記者発表等により公表された情報であっても、時の経過により、開示請求の時点では公にされていると認められない場合や、その公表が個別の特殊事情に基づく一時的な

事象にとどまり、慣行によるものとは認められない場合も、当然にあり得るものと考えられる。

また、個人に関するある情報が報道などにより流通過程に置かれることと、行政機関が行政文書の公開ということで情報を開示するということが、同一の情報を扱っているように見えても、当該情報の信用性、意義、評価について大きく異なることもあり得るのである。

さらに、法は公衆の「正当な」関心対象であるかどうかを同号イに該当するか否かの判断基準としているわけではない。」

(審査会答申 13-14「東京大学医学部教授総会議事録要録の一部開示決定に関する件(外1件)」)

### 新聞やテレビ等で報道され一時的に公衆の知り得る状態に置かれたとしても、1号ただし書イに該当しないとした例

「死刑判決の内容が新聞やテレビ等で報道され、そのことにより、当該情報が一時的に公衆の知りうる状態に置かれたとしても、本件開示請求の時点において公知の事実と言い得るかどうか疑問である上、当該情報は、あくまでも報道機関がその取材に基づき独自に報道したものであるから、それをもって、当該情報が「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」に該当することとなると認めることはできない。」

(審査会答申 13-85「1993年の死刑執行命令書及び死刑執行始末書の不開示決定に関する件」)

(同様の例)

- ・ 審査会答申 14-90「漁船火災事件の海難審判に係る一件記録(実態編)の一部開示決定に関する件」
- ・ 審査会答申 15-行 3「不祥事案に関する警察庁と神奈川県警間の文書の一部開示決定に関する件」

### 3 同種の情報や同様の事例と比較して「慣行として公にすることが予定されている情報」に該当するとした答申の例

#### 柔道整復師の氏名について、医師等と同様とした例

「柔道整復師以外の医療関係職種については、医師等の免許取消し、業務停止等の行政処分が記者発表の形で公表されており、公表項目は、職種により若干異なるが、おおむね、処分内容、処分年月日、氏名、年齢、住所、勤務先名、犯罪等の内

容、判決の内容等となっている。

柔道整復師は、医師等と同様、医療関係の専門職種であり、その職務の性質から程度の差こそあれ人の健康に直接影響を与える立場にあり、本質的に医師等と同様の職種と解すべきである。(略)

以上の諸点を踏まえて検討すると、行政処分を受けた柔道整復師の氏名等を秘匿することの合理的根拠は認められず、医師等の氏名等と同様に開示することは、国民に対する行政機関の説明責任を果たす上でも求められていると言ふべきである。特に、法施行後においては、その必要性はますます高まっているものと考えられる。

このような観点からすると、本件対象文書中の被処分者の氏名等の記載部分は「慣行として公にすることが予定されている情報」と言ふべきである。」

(審査会答申 13-156「柔道整復師に対する行政処分命令書の一部開示決定に関する件」)

#### 中央労災医員の氏名について、各種審議会委員等と同様とした例

「中央労災医員の職務及びその地位の重要性を考慮し、かつ、労災保険行政の透明性の確保という観点からすると、中央労災医員の氏名等を秘匿することはもはや許されず、少なくとも法令に基づく各種審議会の委員や法令によらない大臣又は局長の私的懇談会等の構成員と同様に、当該労災医員の氏名等を開示することは、国民に対する行政機関の説明責任を果たす上でも求められていると言ふべきである。

「行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府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とともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資すること」を目的とする情報公開法が施行された後においては、その必要性はますます高まっているものとする。このような観点からすると、本件対象文書中の中央労災医員の氏名、当初委嘱年月日、現職、出身大学、医師免許取得年月日、専門の記載部分は「法令の規定により又は慣行として公にすることが予定されている情報」と言ふべきである。なお、中央労災医員の生年月日、現住所及び電話・FAX番号並びに勤務先所在地及びその電話・FAX番号については、当該職務と直接関係するものではなく、公にすることが予定されている情報とは言えない。

諮問庁は、労災医員の委嘱に際して、諮問庁において、一切官報等で広報することではなく、また、委嘱に当たり任期中氏名等を公にしないこととして委嘱しているとするが、法令上中央労災医員の氏名等を公にしないとの根拠はなく、また、これまでの扱いをもって不開示の根拠としてこれを正当化することはできない。」

(審査会答申 13-129「労災認定に係る局医の氏名等を記載したリストの不開示決定に関する件」)

#### 4 行政処分に関する資料について1号ただし書イの該当性を判断した答申の例

##### 公務員の処分に関する調査資料について、第1号ただし書イ該当性を否定した例

「本件対象文書を見分したところ、その内容は、岡山社会保険事務局が当該指導医療官の処分に関係して、当該指導医療官が審査業務を勤務時間外に行っていたか否かの事実を把握するために審査支払機関における勤務状況等を関係者を通じて調査した結果をまとめたものや当該指導医療官本人に対し直接それらの事実について事情聴取を行った結果をまとめたもの、さらに、それらをもとにした当該指導医療官の処分について岡山社会保険事務局から社会保険庁へ協議を行った文書等であり、このような情報は、法5条1号ただし書イの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とは認められない。

なお、諮問庁の説明によると、社会保険庁においては、平成12年2月5日以降、社会保険行政に関する国民の信頼を確保していくとの観点から詐欺、横領等業務執行に係る重大な不正事案について懲戒処分を行った場合、公表することとしているが、本件の場合、このような業務執行に係る重大な不正事案でもなく、また、当該指導医療官の処分は、国家公務員法の規定に基づく懲戒処分でもないことから公表されていない。」

（審査会答申 14-396「特定の指導医療官の処分にかかわるすべての調査資料の不開示決定に関する件」平成14年12月20日）

##### 懲戒処分を受けた公務員の氏名について、第1号ただし書イ該当性を否定した例

「一般に行政機関においては、慣行として、その職員に非違行為等があつて懲戒処分等を行った場合、特定の非違行為等につき職員に対する懲戒処分を行ったこと及び当該職員の氏名等の特定個人を識別し得る事項を公にする場合か否かを、当該職員の役職、非違行為の内容、その他社会的影響等を総合的に勘案した上で個別に審査し、公にすべきものと判断したものに限り、これを公表することとしているものと解される。

本件対象文書を見聞した結果によって判断しても、被処分者欄記載の職員の役職、非違行為の具体的内容に照らせば、本件事案においては、被処分者を識別し得る部分について、慣行により公にされ、又は公にすることが予定されている情報であるとは認められない。（略）本件処分につき、処分量定が重いものであることをもって、当該処分を公表する慣行があるものとは認められない。」

（審査会答申 14-403「職員の懲戒処分に係る処分説明書（案）の一部開示決定に関する件」）

5 公務員ではないが特定の地位にある者について、「慣行として公にすることが予定されている情報」とした答申の例

**天皇の会談記録を開示すべきとした例**

「現行憲法の下における象徴としての天皇の有する個人としての立場には、公人としてのものと私人としてのものがあることは明らかであって、(略)全くの私人たる天皇の個人に関する情報を除き、天皇が公人として行う行為である外国の国王・王族、大統領の接遇や外国訪問などといったいわゆる「ご公務」に関する情報については、これをすべて個人に関する情報として不開示とすることが妥当であるとは言えない。天皇が同号ただし書八に規定された公務員に該当しないことは明らかであるが、このような公人としての行為に関する情報のうちには、その内容・性質にかんがみ、時期の問題は別として、同号ただし書イの規定の適用により開示することが相当とされるものがあると解される。

本省会談記録は、(略)つとにその歴史的な重要性が指摘されるなど国民的な関心が高いものとなっているものと認められる。

また、(略)昭和天皇が行った本省会談は、実質的にはその種の公務員の行動に準ずるものと見るべきである。

さらに、我が国の外交記録が一定の年限の経過した後に原則として公開されてきており、本省会談記録と同時期の外交記録は、我が国政府とGHQの要人による会談記録を含め、既に諮問庁によって、これまで数次にわたり公開されてきたという事実が認められ、他方、半世紀以上を経る間に、当事者も他界していること及びこれまで本省会談の内容について様々な形で取りざたされ、研究者により事実関係の究明や分析などがなされてきているという事実、さらに、一方の当事者であるマッカーサー最高司令官が本省会談を始めとした一連の会談について自己の解釈などを含め回想記に詳述しているといった事実も認められる。

以上の諸点にかんがみれば、本省会談記録は、現時点においては同号ただし書イの「公にすることが予定されている情報」に該当するものとして開示することが相当と認められる。」

(審査会答申 14-18「昭和天皇とマッカーサー最高司令官との会見録等の不開示決定に関する件」)

**侍従職の庶務関係録の事務日誌に記録されている非公務員の氏名及び職を開示すべきとした例**

「本件職位が公務員に該当するものでないことは異議申立人も認めている。しかし、本件職位はその職名自体純然たる私的立場にすぎないことを示すとは言い難く、

また、(略)職務の実態は公的色彩の極めて強いものであったこと等の事実が認められる。これらの事実によると、本件個人の本件職位への就任は東宮大夫への就任に匹敵するような公的なものとして扱われ、(略)本件個人自身もそのように認識しており、(略)具体的な当該行為も公的な色彩を持つものであったと推認することができる。

このようにしてみると、本件記述における本件個人は公務員に準ずる存在であって、当該行為はその職務の遂行に係るものあるいはこれに関連した公的色彩の強いものであったと認めるのが相当である。

上記各資料によると、本件個人の本件職位に在る間の諸活動については、本件個人自らの著作や公刊された手紙、さらには、就任当時の宮内庁長官らの手記等によって広範にわたり公にされていることが認められる。(略)そして本件個人の職務は、皇室の一員の身辺にかかわるものとしてその内容のすべてが必ずしも公表に適するものではないとしても、日本国の象徴、日本国民統合の象徴としての天皇ないし皇位継承者を含む皇室の在り方は、広く国民の正当な関心の対象であり、本件個人の職務の在り方及びその内容も、深くこれにかかわりを有するものであることから、同様に正当な関心の対象であるということが出来る。このように、本件個人の本件職位への就任及び本件職位における職務の在り方並びにその内容は、いずれも社会の注目ないし関心と呼ぶものであると言える。

本件個人に係る当該行為は、昭和25年1月10日におけるものであり、本件開示決定の時点では52年余を経過しており、本件個人も既に死亡している。

以上の諸点に照らすと、本件記述中の本件不開示部分は、現時点においては法5条1号ただし書イの「公にすることが予定されている情報」に該当すると認めるのが相当である。

(審査会答申15-188「侍従職の庶務関係録の事務日誌(昭和25年1月1日から1月10日まで)の一部開示決定に関する件」)

### **国内希少種の捕獲等の許可者の氏名を開示すべきとした例**

「種の保存法10条に定める捕獲等許可は、(略)捕獲等の目的が学術研究又は繁殖等の目的に限定されている。さらに、(略)もともと、かなり限定された場合にのみ申請がなされ、それに対する許可がなされているものと考えられる。現に、オオタカの捕獲申請・許可件数は年間数件であり極めて少ない実態である。また、その目的が学術研究、教育等に限定されているものであるから、被許可者が任意に個人的な研究のために捕獲等を行うという場合であっても、種の保存法の趣旨に照らせばその地位を用いて種の置かれている状況を把握するなどの公益的な意味合いの強い研究を行っていると考えられるものである。したがって、種の保存法に基づく国内希少種の捕獲等許可は、一般の狩猟許可とは異なり、いわば国から

特別の許可を与えられた公益的性格を有するものと考えられる。

上記に加え、本件捕獲等許可に関する地域については、静岡県<sup>1</sup>の委託を受けて静岡空港建設に関しオオタカの保護対策等を検討する静岡空港オオタカ保護対策検討委員会が、知事にオオタカの生態等調査の報告と保護対策についての提言を行ったこと等の事情があることが、静岡県のホームページに公表されている。(略)当該検討委員会に申請者・被許可者の一部が野鳥の専門知識を有する有識者として参加していること等を踏まえると、当該有識者が当該生態等調査の際にオオタカの捕獲等許可を得て捕獲を行ったということが推認される。そして、当該有識者の氏名については、静岡空港オオタカ保護対策検討委員会の委員として静岡県のホームページに掲載されていることが認められる。

このように、本件<sup>2</sup>の場合は、静岡県からの委託を受け、静岡空港建設に関しオオタカの保護対策等を検討するという公的な性格を持つ委員会の事務の一環として捕獲の許可を得たものであると考えられることから、本件捕獲等許可は公益的な性格が強いものであると認められる。よって、静岡空港オオタカ保護対策検討委員会に委員として参加した申請者・被許可者(以下「委員会に参加した申請者・被許可者」という。)の氏名は法5条1号ただし書イの「慣行として公にすることが予定されている」情報に該当すると認めるのが相当である。委員会に参加した申請者・被許可者は、平成8年12月及び平成9年12月付けの許可申請書中職業欄に建築士と記入されている者であることが認められ、その申請者・被許可者の氏名は、開示すべきである。

(審査会答申 15-324「国内希少野生動物種捕獲等許可申請等の一部開示決定に関する件」)

## 6 特定個人の氏名について、ホームページに掲載されていることから第1号ただし書イに該当するとした答申の例

### 職員録に登載されていない職員の氏名を開示すべきとした例

「諮問庁は、外務省の職員の氏名について、一般に入手可能な財務省印刷局編の職員録には、行政職俸給表(一)における職務の級が6級以上に相当する者の氏名を掲載しているところ、6人の職員については、同職員録に氏名が掲載されているため、法5条1号ただし書イに規定する慣行として公にされているものとして、これらの氏名を開示することとしたが、残りの4人の職員の氏名については、同職員録に氏名が掲載されておらず、慣行として公にされているものではないことから、不開示としている。

本件対象文書を見分した上で調査したところ、氏名が不開示とされている4人の

職員は、いずれも当時、職務の級が6級以上であるとは認められず、また、同職員録にその氏名が掲載されていないと認められるので、これら4人の職員の氏名は、一般に、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ものとは認められない。

しかしながら、在瀋陽日本総領事館の職員のうち、本件対象文書において担当分野が領事・査証と記載されている副領事（以下「査証担当副領事」という。）については、平成14年5月14日に行われた中華人民共和国（以下「中国」という。）外交部報道官定例記者会見において、在瀋陽総領事館事件に際し査証担当副領事が職務中に行った行為につき、その氏を明らかにして言及されたという事実が認められ、外務省においても、本件一部開示決定以前である5月17日付けで、当該記者会見の内容等を査証担当副領事の氏名を明らかにしたままで、同省のホームページに掲載していることが認められる。また、同時期に査証担当副領事の氏名が新聞記事等で報道されている。

さらに、本件一部開示決定をした後ではあるが、外務省では、平成14年7月4日付け外務大臣記者会見において「在瀋陽総領事館事件に関する処分」と題する資料を配布し、そこでは、外務省内規による処分者として、査証担当副領事の氏名が、在瀋陽日本総領事館の職員であることを明らかにした上で公表され、その旨を外務省ホームページで公表している事実も認められた。そして、上記の各ホームページの掲載は、現在でも行われている。

以上のような査証担当副領事の氏名の公表状況を踏まえれば、査証担当副領事の氏名は、法5条1号ただし書イの慣行として公にされている情報に該当するものと認められる。

（審査会答申 15-340「在瀋陽総領事館における館員の氏名と役職名の分かる文書の一部開示決定に関する件」）

## 7 その他

### 犯罪歴であっても実際の公表状況等を踏まえて第1号ただし書イに該当するとした答申

「慣行として公にされている」とは、現に公衆の知り得る状態に置かれており、かつ、それが社会通念上慣行と言えるものであることをいう。したがって、過去に記者発表等により公表された情報であっても、時間の経過により、開示請求の時点では公にされているとは認められない場合や、その公表が個別の特殊事情に基づく一時的な事象にとどまり、慣行によるものとは認められない場合も、当然にあり得るものと思われる。

しかしながら、法が当該情報を不開示情報から除外することとした趣旨は、一般的に公にされている情報については、敢えて不開示情報として保護する必要性に乏しいものと考えられたからであって、そのことからすれば、諮問庁の言うように、上記故人の犯罪歴の有無が慣行として公にされているものと認められるためには、本件と同種の情報である著名人の古い前歴が繰り返し公表されていなければならないというものではなく、当該故人の犯罪歴の有無という情報自体が、慣行として公にされているものであるか否かを判断すれば足りる。

そこで、本件について検討するに、当該故人の犯罪歴の有無については、当該故人自身はその著作物の中で捜査機関の取調べを受けた事実を明らかにしているばかりでなく、昭和57年に地元で開催された企画展において、処分庁自ら、出品協力者として本件対象文書を提供したことが認められる。また、このように処分庁が出品提供したことにより、本件対象文書は、その記載内容まで読み取ることのできる状態で写真撮影され、これが当時の新聞記事に掲載されたほか、図録中にも同様の写真が掲載され、図録は、現在でも、地元の図書館や国立国会図書館等に所蔵されており、何人もこれを閲覧することが可能な状態にあることが認められる。さらに加えて、処分庁及びその上級行政庁にあっては、図録が現在まで公衆の知り得る状態にあることを当然に認識しているものと考えられるが、この間、地元の図書館等に対し図録の当該部分の閲覧の禁止を求めるなど、不特定多数の者が当該故人の犯罪歴の有無を知り得る現状を是正するための何らかの措置を講じた形跡も認められない。

以上の事実を総合すれば、当該故人の犯罪歴の有無については、現に事実として公衆の知り得る状態に置かれているというだけでなく、処分庁の行った公表は、事後に当該情報が継続して公にされ続けることを前提としていたか、少なくともそれを容認していたものと考えられるのであり、個別の特殊事情に基づく一時的なものにすぎないとは言えない。よって、当該犯罪歴の有無は、慣行として公にされている情報に該当するものと認めるのが相当である。

(審査会答申13-9「明治39年検務事件簿中の特定個人に係る記載部分の不開示決定(存否応答拒否)に関する件」)

## 論 点

### 要件の解釈、運用

「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」という要件の解釈、運用に問題はあるか。

判決・答申において、医薬品副作用に関する情報や環境汚染に関する情報など、「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」に該当するとした例が、少ないながら蓄積されつつある。

- 1 「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」として開示すべきとした判決・答申の例

医薬品副作用・感染症症例票に記載されている「年齢」、「医療機関の所在地」、「主な既往歴、患者の体質等」及び「副作用・感染症の発現状況、症状及び処置等の経過」について、第1号ただし書口に該当するとした例

「同号ただし書口の規定は、当該情報を公にすることにより保護される人の生命、健康等の利益と、これを公にしないことによる個人の権利利益を比較衡量し、前者の利益が後者のそれを上回るときにはこれを開示する趣旨である。

本件症例票の「主な既往歴、患者の体質等」及び「副作用・感染症の発現状況、症状及び処置等の経過」の欄には、患者の副作用症状、治療内容等が経時的に具体的に記載されている。これらの情報は、個人（患者）の生命、健康等に直接かわる機微にわたる私的な情報であり、識別性を除いたとしても、公にすることにより特定の個人（患者）の権利利益を害するおそれがあると認められる。

他方、本件症例票の副作用症例については、呼吸困難という症状の重い症例であること、異議申立人から提出された資料によれば、本件医薬品の製造業者が使用上の注意を速やかに改訂することとしていること及び医薬品副作用被害救済・研究振興調査機構の救済給付事業において本症例について本件医薬品が「副作用の原因と考えられる又は推定される医薬品」とされていることから、これまで厚生労働省が公にしてきている安全対策上の措置を講じた医薬品の副作用症例に準ずるものと考えられ、本件医薬品の安全な使用の観点から、これを公にすることの意義は大きいものと認められる。

このようなことから、本件症例票に記載された情報を公にすることにより保護される人の生命、健康等の利益と、当該情報を公にしないことによる個人（患者）の

権利利益とを比較衡量した場合に、前者の利益が後者のそれを上回ると認められる。ただし、個人（患者）を識別することができることとなる前記の「患者の略名」及び「職業」については、人の生命、健康等を保護するために公にすることが必要な情報とは認められない。

（審査会答申 14-5「医薬品製造承認申請書及び医薬品副作用・感染症症例票の一部開示決定に関する件」平成 14 年 4 月 12 日）

**産業廃棄物処理施設等に関する情報のうち、行政検査を行った「地下水採取井戸の所有者氏名」等について、第 1 号ただし書き口に該当するとした例〔福井県条例関係〕**

「条例 7 条 1 号ただし書き口は、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な場合には当該情報を公開しなければならないと定めているが、その必要性の判断においては、非公開により保護される第三者の利益と公開により保護される県民の利益の双方について、それぞれの具体的内容、性格を比較衡量して検討すべきである。

そこで本件についてみると、(略) 上記の行政検査は本件施設が環境に及ぼす影響を検査するために行われているとみられるが、本件施設は産業廃棄物処理施設であって、許可量を大幅に超える産業廃棄物が違法に投棄されたことが指摘されており、地下水や大気の汚染を引き起こす危険性があることを否定できないこと、一旦地下水や大気が汚染された場合には、周辺住民の生命、健康、生活又は財産に深刻な影響を与え、かつ、これを十全に回復するには多大な困難が伴うと予測されることを考慮すると、上記各情報を公開して行政検査の結果につき住民の手により独自の検証がなされ、また継続して検証が実施される機会を確保することは、周辺住民の生命、健康、生活又は財産を保護する上で不可欠であるといえる。

他方、上記各情報は、たまたま本件施設の周辺において試料を採取する場所を所有していた個人の氏名及び住所を内容とするものであるから、上記各情報を公開することによって、これら個人の生活の平穏が害される危険性や将来県が行う同種検査につき協力を得がたくなるおそれが生じることは否定できない。とくに、被告は、これら個人に対して氏名及び住所を公開しないことを条件に試料の採取に応じてもらっている旨主張する。

しかし、(略) 被告が採取場所である個人との間で住所等を公開しないという約束をすること自体に問題があるというべきで、住所等を公開しないとの条件で採取の承諾を得たことを重視するのは相当ではない。そもそも地下水ないし大気汚染の有無は、採取地の所有者である個人の生命、健康等にも重大な影響を与えることからすると、行政検査の結果を住民が独自に検証できる機会を確保することは、これら個人にとっても重要な利益であるといえることができる。

以上によれば、上記各情報を公開することにより保護される利益は、これを公開しないことにより保護される利益に比して大きいものというべきで、上記各情報は条例7条1号ただし書き口に該当するから、これを公開すべきである。」

(福井地判平15年7月23日)

- 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」に該当しないとした判決の例

**医薬品副作用・感染症症例票の「職業」欄の記載は第1号ただし書き口に該当しないとした例**

「控訴人は、少なくとも本件不開示部分のうち職業欄については事故の再発防止という公益的観点からも開示されるべきであると主張する。

この点、情報公開法5条1号ただし書き口は、「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」については、当該行政文書を開示しなければならない旨規定しているところ、同ただし書は、いずれも、情報開示の必要性と個人のプライバシーの保護との調整を図る趣旨の規定であることは明らかであるから、同ただし書所定の場合に該当するかどうかは、当該情報を不開示とすることによって保護される利益とこれを開示によって保護される利益との比較衡量によって決定すべきものとするのが相当である。

これを本件についてみるに、シャントの服用後急にアナフィラキシーショックを起こした場合に死亡に至る危険性は、控訴人の主張する海女として海中での作業に従事している場合に限られるものではないことは明らかであり、一定の職業に従事する者についてのみ特にその危険性を周知させる必要性に乏しいものというべきであるから、本件不開示部分のうちの職業欄の記載を開示することによって保護される利益が、これを不開示とすることによって保護される利益を上回るものということはできず、本件不開示部分のうちの職業欄の記載は、情報公開法5条1号ただし書き口所定の情報には該当しないものというべきである。」

(名古屋高判平15年5月8日)〔厚生労働大臣関係〕

**個人の財産の保護を目的とするものに過ぎず、第1号ただし書き口に該当しないとした例**

「情報公開法5条1号口は、個人情報であっても、「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」を例外的に公開すべき旨規定する。これは、個人のプライバシーに関わる場合であっても、国民の生命、健康、財産を保護するために公開することが必要なときに、比較衡量のう

えで公開を認めることとした規定と解される。

したがって、「必要であると認められる」とは、不開示とすることにより保護される利益と開示されることにより保護される利益とを比較衡量し、後者が優越する場合をいうと解すべきである。この比較衡量に当たっては、個人の権利利益にも様々なものがあり、また、人の生命、健康、生活又は財産の保護にも、保護すべき権利利益の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と考えられる。

これを本件についてみると、本件情報は、「甲」の障害に関するものであって、個人情報の中でも、特に、秘匿性が要求される性質のものであるから、開示されないことの利益は極めて大きいというべきである。

これに対し、本件行政文書を開示することによる利益は、甲第3号証の2、第6及び第9号証並びに弁論の全趣旨によれば、原告が財産上の請求をしている別件訴訟において、「甲」について12万0910円の障害年金の誤送金があり、これを返金したとの相手方の主張につき、原告がその信用性を弾劾するために利用し得るというものにすぎない。また、上記主張の性質からすると、本件行政文書を公開することが、相手方の主張の信用性を弾劾するため、あるいは別件訴訟で勝訴するための唯一の手段であるとは考え難い。また、仮に別件訴訟において、「甲」の遺族に当たる者が「甲」が障害年金を受給していたと主張していたとしても、本件行政文書に係る死者の個人情報を保護する必要が消滅したということとはできない。

以上によれば、本件行政文書を開示することにより保護される利益が、これを不開示とすることにより保護される利益に比して、優越するものとはいえないというべきである。

したがって、この点に関する原告の主張は、採用することができない。」

(東京地判平15年10月31日)〔社会保険庁長官関係〕

**原告の私益を守る手段としての意義を超えた公益的な目的が認められないとして第1号ただし書口に該当しないとした例〔沖縄県浦添市条例関係〕**

「原告は平成12年5月8日に原告の飼い猫が行方不明になったことに関し不信を抱いており、本件非公開部分に記載された情報の公開を受けることによって、原告の飼い猫を、浦添市から委託契約に基づき不要猫の引き取り等の業務を行っていた業者に引渡した人物の氏名、住所等を確認した上、同人に対し損害賠償請求をすることを考えていることが認められる。

そうすると、本件情報の公開は原告の私益を守る手段になる可能性はあるものの、それを超えた公益的な目的があるとは認めがたい。ところで、同号但書イは、個人情報であっても、例外的に公益上の見地から公開が義務づけられる「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」

については非公開とできないと規定しているものであるから，当該情報は，それには当たらないものと解する。」

（那覇地判平 15 年 10 月 28 日）