

平成30年（行ウ）第8号 行政文書一部不開示処分取消請求事件

原告 佐藤博文

被告 国（処分行政庁 防衛大臣）

第 3 準 備 書 面

— 情報公開法第5条・同6条「個人識別情報」の解釈適用について —

2019年2月4日

札幌地方裁判所民事第1部合議係 御中

原告訴訟代理人

弁護士 池 田 賢 太
弁護士 神 保 大 地
外

第1 本書面の目的

本書面は、被告第1準備書面及び被告第2準備書面を踏まえて、原告の主張を補足するものである。

第2 被告の解釈の誤り

被告は、「本件不開示部分は、全て「特定の個人を識別することができる」個人に関する情報である」とする（被告第1準備書面9頁）。

しかし、かかる主張は誤りである。以下詳述する。

1 法の趣旨及び解釈指針

そもそも、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「情報公開法」という。）の目的は、国民主権の理念にのっとり、政府の有所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（いわゆる説明責任）及び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（国民の理解と批判）にある（情報公開法1条）。そうであるから、同法の解釈に当たっては、何よりも、政府の説明責任として十分か否か、国民の理解と批判が可能かという点が重要になる。

そして、情報公開法第5条1号において、「個人に関する情報…であって…特定の個人を識別することができるもの」（「個人識別情報」）を例外的に不開示としている趣旨は、「個人の正当な権利利益とりわけプライバシーの保護にあることは言を俟たない」とされる【条解行政情報関連三法248頁 弘文堂 高橋滋ほか編著 2013年7月30日初版】。

同条が、「個人に関する情報」の定め方として、①プライバシー保護型（プライバシー情報に関わるものだけを例外的不開示情報とするタイプ）ではなく、②個人識別情報型（特定個人を識別できる情報を原則不開示としたうえで、そのうち一定の情報を例外的に開示すると定めるタイプ）を採用したことは、文言上明らかである。この点は、被告の主張のとおりである。

もっとも、「行政」という実体的な存在があるわけではなく、現実には特定個人（あるいは個人が集まって構成される集団）の言動を行政の活動であると評価しているにすぎないため、行政の活動は即ちいずれかの個人あるいは個人が集まって構成される集団の活動にほかならない。そうだとすると、行政の活動に関する情報の多くが、不開示と

なる個人識別情報とイコールになりかねない（2及び3で後述するよう
に、情報公開法5条1号の「他の情報」を被告の主張のように広く
解するとなお一層この傾向が顕著となる。）。すなわち、個人識別情報
とは、広範になりすぎるきらいがあるのである。

個人識別情報型の場合、不開示の範囲が広範になってしまうことは、
多数の指摘のあるところであり、例えば、阪本昌成「情報公開法要綱
案（中間報告）を読んで」（ジュリスト1093号29頁）、阿部泰隆「論
争・提案情報公開」（日本評論社1997年10月1日第1版17頁
甲12）などが挙げられる。

よって、個人識別情報型を採用しているとしても、その範囲を画す
る上では、行政の説明責任として十分か否か、国民の理解と批判が可
能か、そして、個人のプライバシーを侵害することがないか、という
観点での解釈が必要なのである。個人識別情報型の規定であっても、
個人のプライバシー保護という趣旨に沿って解釈される必要がある、
とするものとして、松井茂記「情報公開法」[第2版]が挙げられる（有
斐閣2003年3月10日第2版180頁 甲13）。

2 行政府による現実の運用

被告は、いわゆるモザイクアプローチを定めた情報公開法第5条1
号の「他の情報」の解釈について、「法は、何人にも開示請求権を認め
ており、当該個人の同僚、親族等の当該個人と特殊な関係にある者も
開示請求をする可能性があることからすれば、モザイクアプローチを
行う場合には、一般に容易に入手しうる情報を基準とするのではなく、
当該個人の同僚、親族等のみが知り得る情報を基準に判断すべき」と
し、「他の情報」には、当該個人の同僚や親族のみが知り得る情報をも
基準にすべきとする。（第1準備書面8頁）。

そして、被告は、本件文書が「1行につき1人の自殺した自衛隊員に係る情報が、項目ごとに区別して記載されている」ことを理由に、「氏名が記載されている項目のみならず、氏名以外の全ての項目も、氏名により識別される特定個人に関する情報に当たる」として、本件においては、「No」以外の全ての項目について不開示とすることが許されるかのように主張する。

しかし、かかる解釈は、誤りであり、詳述する。

3 モザイクアプローチを行う場合の「他の情報」

確かに、法は何人にも開示請求権を認めているが、被告の主張を突き詰めると、当該個人の同僚や親族に限らず、当該個人本人が開示請求する場合であっても想定される。そして、当該個人にとっては、その個人に関するあらゆる情報が自らを特定することが出来る情報に該当し得る（ただしその情報に該当し得る者が1名でなければ特定はできない）のであるから、該当者が1名である情報は、悉く特定の個人を識別しうる情報に該当してしまい、不開示とならざるをえなくなる。これでは、不開示の範囲があまりに広がってしまい、行政の説明責任や国民の理解や批判という法の趣旨に反する結果となってしまう。

繰り返しになるが、そもそも、個人に関する情報を例外的に不開示とする情報公開法第5条の趣旨は、プライバシーの保護にある。そうであれば、そもそもそのプライバシーに関する情報を認識していることが想定される者に開示したところで、新たなプライバシー侵害が生じるわけではない。

例外的に不開示とする個人に関する情報を特定するために、情報公開法第5条が個人識別情報型を採用したのは、プライバシー型ではその範囲が不明確となってしまう、開示決定や不開示決定の円滑さや安

定さを欠いてしまうためである。そして、行政が効率的で安定的な判断を行うためには、当該個人の同僚や親族等の関係者が当該情報を知ることによって特定の個人を識別できるか否かという、極めて個別具体的な判断を行うのではなく、一般人にとって入手可能な情報及び当該情報から特定個人を識別できるか否かという客観的になしうる判断を行うことが合理的である。

他方で、特定個人の同僚や親族が入手可能な情報であるか否かなどについては、情報公開法第5条1号本文後段の「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」の解釈において、考慮することができる。

したがって、個人識別情報型においてモザイクアプローチをとる際に考慮する「他の情報」については、あくまで一般人が通常の調査により入手可能な情報に限定して理解するべきである（前述の松井・情報公開法183頁）。

この点については、以下に述べるとおり、現実には、行政機関において、「同僚や家族」が入手可能な情報と照らし合わせることで容易に個人を特定できる情報であっても、開示決定がなされている。これらの事情からも、被告の主張が誤りであることが分かる。

4 各省庁において当該年度の自殺者が1名であるという情報

上述のとおり、被告の主張を前提とすると、自殺者に関する情報公開の場合、当該年度に自殺した者が1名だけであった場合、「当該年度に自殺した者が1名である」という情報が知られることで、その特定個人が「当該年度に自殺した」事実を知っている同僚や家族にとっては、特定個人を識別することが出来てしまう。そうすると、被告の解釈によれば、行政機関は「当該年度に自殺した者が1名である」とい

う事実さえ開示してはならないことになる。

ところが、以下に述べるとおり、そのような解釈運用はなされていない。

たとえば、文部科学大臣は、平成28年度の文科省における自死者に関する情報として、国家公務員志望者数当調査追加調査票（自殺者用）の開示決定を行っているが、開示されたのは1名に関する資料のみである【甲14の1～3】。このことは、文部科学大臣が、平成28年度の文部科学省における自殺者についてはこの1名であったことを認めたものである。

また、厚生労働大臣は、平成28年度の厚生労働省における自死者に関する情報として、国家公務員志望者数当調査追加調査票（自殺者用）の開示決定を行っているところ、2名に関する資料が開示された。そして、この2名については、「A記入者の情報」として「1. 本府省庁」で勤務していた者と「2. その他機関」で勤務していた者と特定されている【甲15の1～4】。かかる記載からは、自殺者についても、「本府省庁」で勤務していた者と「その他機関」で勤務していた者であったことが容易に推認される。そうすると、自殺に至った「当該個人の同僚、家族等」にとっては、やはり個人の特定が可能だということになる。

さらに、情報公開に関する監督省庁である総務省においても、平成22年度における自殺者が1名であったこと及び平成25年度における自殺者が1名であったことをそれぞれ認める開示決定を行っている【甲16の1～5】。

このように、防衛省以外の3省においては、自殺者が1名であったとしても、その自殺者の人数を開示しているのである。これらの事実は、本訴における被告の主張が、誤っていることの証左である。

5 部隊内の特定の期間における特定の疾病を理由とする受診情報

また、被告の主張を前提とすると、自殺者に関する情報に限らず、該当者が1名と分かってしまう情報については、同僚や家族にとっては、「特定の個人を識別することができる情報に該当してしまう。

ところが、防衛省においても、そのような解釈運用はなされていない。

例えば、防衛省は、平成28年5月22日（日）から同年5月2日（土）における南スーダン派遣施設隊等の衛生状況（週間報告）として、「呼吸器系疾患」の「再診」が1名であること、「皮膚及び皮下組織の疾患」の「再診」が1名であること、「損傷・中毒・その他の外因」の「初診」が1名であること及び「歯科・口くう疾患」の「初診」が1名であることを、それぞれ開示する決定を行っている（甲6）。

これらの疾患に関する情報も、「個人に関する情報」にあたり、当該疾患により特定の期間に「初診」あるいは「再診」をしたという事実が開示されれば、「当該個人の同僚」であれば、容易に当該個人を特定することが出来てしまう。なお、当該時期に南スーダン施設隊に所属していた自衛官はわずか350名程度であり、その個人の特定は容易である。

ところが、上記のとおり、防衛大臣は開示決定を行った。このように、防衛省自身も、本訴における主張とは異なる解釈運用を行っているのである。

なお、第3の2（2）でも触れるが、疾病に関する情報が一般的には秘匿性が高いとされているところ、それでもなお、防衛大臣が上記のとおりの開示決定を行っていることに留意すべきであろう。

6 自死者の所属や年齢に関する情報の開示

被告の主張を前提とすると、自殺者に関する情報のうち、年齢についても所属についても、いずれも同僚や家族からすれば、特定の個人を識別することができる情報に該当してしまうため、開示は許されないはずである。

ところが、国と同様の個人識別情報型の情報公開条例を定める札幌市においても【甲17札幌市情報公開条例】、自殺者について、その所属部局や年齢を公開している（甲5）。

当該自殺者の「同僚、家族等」にとっては、いかに札幌市の職員が多かったとしても、「当該年度」に、「自殺」した者の「所属部局」及び「享年」が公開されれば、当該自殺者を特定することは可能であろう。

このように、国と同じ個人識別情報型の情報公開制度を有する政令指定都市札幌においても、本訴における被告の主張とは異なる解釈運用を行っているのである。

7 小括

以上のとおり、防衛省だけではなく、厚生労働省、文部科学省、総務省も、また、国と同じ個人識別情報型の情報公開制度を有する札幌市においても、本訴における被告の主張とは異なる解釈運用を行っているのである。

これは、まさに、情報公開法第5条の趣旨であるプライバシー保護に照らした上で、可能な限りの情報公開を行うこととした対応であるといえる。

したがって、モザイクアプローチをする際に考慮する「他の情報」とは、「同僚や家族」などの特定人の有する情報ではなく、一般人が通

常なしうる調査を行えば得られる情報を指すというべきである。

8 本件での当てはめ

一般人が通常の調査によって入手できる情報を前提とすれば、「方面」や「駐屯地」、「年齢」、「配偶者の有無」などが開示されたとしても、自衛隊が全国で20数万人の規模を誇る大集団であることから、特定の個人を識別することは困難である。

よって、これらの情報を悉く不開示とした原処分は違法である。

第3 部分開示について

行政機関情報公開法の目的が、いわゆる説明責任と国民の理解と批判にある（情報公開法1条）ことから、開示請求にかかる行政文書において、不開示情報を除いた部分については開示が認められるし（第6条1項）、不開示情報であっても「特定の個人を識別することが出来ることとなる記述」を除いた部分については「公にしても、個人の権利利益が害されるおそれがないと認められるとき」には開示が認められる（第6条2項）（いわゆる部分開示）。

そこで、以下、仮に、本件不開示部分がすべて個人識別情報に該当するとしても、部分開示が認められるべきことについて主張する。

1 「指名、生年月日その他の特定の個人を識別することが出来ることとなる記述等の部分」の意味

法第5条1号本文前段の規定からは、個人識別情報は、5条2号が適用される事業を営む個人の当該事業に関する情報を除いて、①氏名、生年月日その他の記述当により特定の個人を識別することができる部分（以下「個人識別部分」という。）と②その他特定の個人に関する

る部分（以下「その他部分」。）とに分けられることが分かる。（条解 367頁）。

第6条2項は、この個人識別部分だけを不開示にし、その他部分を公にしても個人の権利利益が害されるおそれがないと認めるときには、その他部分を開示することを定めたものである。

そして、「個人識別部分」と「その他部分」の区分けについては、プライバシー保護の観点及び行政の説明責任と国民の理解の観点から、個別具体的に検討されなければならない。

2 本件での当てはめ

(1) 「特定の個人を識別することが出来ることとなる記述等の部分を除」いた部分であること

本件文書においては、「事故日時」、「曜日」、「報告月日」、「自殺月日」、「方面」、「所属」、「駐屯地」、「氏名」、「性別」、「職種」、「年齢」、「年齢区分」、「学歴」、「階級」、「任用区分」、「場所」、「方法」、「部隊の判断」、「時間」（死亡推定時刻のこと）、「入隊後年」、「診断」、「主要因」、「原因」、「出身」、「妻」、「海外派遣」、「営内外」、「家族」、「単身」、「単身期間」、「連鎖性」、「新職務」、「補職」、「処分歴」、「借財」、「疾病・通院歴」、「特記事項（離婚、昇任等）」、「偏差値」、「段階点」、「型」、「傾向」、「Y—G」、「備考」、「備考（遺書）」などの情報が記載されていた。

このうち、「氏名」は、法第5条1号に明記されているとおり「個人識別部分」に該当する。また、「事故日時」や「自殺月日」、「場所」、「時間」なども、自殺者によって様々であることが予想されることから、その事実によって、特定の個人を識別できる可能性があり、「個人識別部分」に該当するといえなくもない。

他方で、これら以外の項目については、明らかに、それをもって「特定の個人を識別することができる」とは言えず、個人に関する情報ではあるものの「その他部分」であるといえることができる。

特に、「妻」とは配偶者の有無の意味であるところ、選択肢は2つしかない。また、「方面」は日本全体で5つしかなく、それぞれの「方面」が数万人規模が所属する区分けである。よって、「妻」や「方面」は、明らかに「その他部分」に該当する。

(2) 公にしても、個人の権利利益が害されるおそれがないと認められるとき

当該個人に関する情報が、「個人識別部分」ではないとしても、公にすることにより、なお個人の権利利益が害されるおそれがあると認められる場合には、その情報は、不開示となる。

これは、その情報自体が極めて秘匿性の高い情報であり、その情報を公開されること自体がプライバシーを侵害し得るような場合に、当該情報の開示を認めないとするものである。例えば、特定個人にかかる性犯罪被害に関する情報が該当し得る。

本件においては、「疾病・通院歴」が、その内容によっては、特徴的な疾病であり、極めて秘匿性が高い情報に該当する可能性がある。もっとも、前述のとおり、特定された部隊内での特定の機関の特定の疾病によって受診した情報さえ開示されていることからすれば、一律に「疾病・通院歴」が「公にしても、個人の権利利益が害されるおそれがないと認めるとき」にあたるということは困難である。

他方で、その他の事情は、「疾病・通院歴」とは異なり、極めて秘匿性の高い情報でもなく、また、陸上自衛隊が全国で20万人を超える規模の組織であることから特定個人を識別することが容易になる情報とは言えない。

よって、少なくとも「疾病・通院歴」を除いた項目については、いずれも、「公にしても、個人の権利利益が害されるおそれがないと認められる」といえる。また、「疾病・通院歴」についても「公にしても、個人の権利利益が害されるおそれがないと」認められる場合が多いといえる。

3 小括

したがって、本件においては、「No」以外の項目についても、少なくとも「氏名」、「事故日時」、「自殺月日」、「場所」、「時間」及び「疾病・通院歴」を除いた項目については、法第6条に基づく部分開示が認められるべきである。それにもかかわらず、「No」以外の項目について一切の部分開示を認めなかった原処分は、違法である。

第4 求釈明（情報公開法第5条1号のいずれに該当するのか）

被告は、「本件対象文書はいずれも法5条1号に該当する不開示情報が記載されている行政文書であることは明らかであるから、原告の請求には理由がない」と主張する（被告第2準備書面9頁）。

情報公開法5条1号は、不開示になる場合について、「個人に関する情報」であって①「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できるもの」と、②「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、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、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」の3パターンを定めている。

被告の「氏名以外の全ての項目も、氏名により識別される特定個人に関する情報に当たる」（被告第2準備書面4頁）との主張によれば、

パターン①を主張するものと思われるが、その理解でよいか。被告第1準備書面では複数の主張がなされており、第2準備書面での主張と食い違っているようにも思われるため、念のため確認させていただきたい。

第5 求釈明（情報公開法6条2項の判断の内容）

被告は、本件対象文書について、情報公開法第5条1号に該当するとして、「方面」「氏名」などの項目のタイトル及び「No」行記載の項目以外のすべての欄について、不開示とした。

これは、情報公開法第6条2項（個人識別情報のある場合の部分開示）によっても、なお不開示情報に該当すると判断したことを意味する。つまり、「No」以外の全ての項目が、①「氏名、生年月日その他の特定の個人を識別することができることとなる記述等」（第3の1で指摘した「個人識別部分」）にあたるか、あるいは②「公にしても、個人の権利利益が害されるおそれがないと認められるとき」にあたらないと判断したことになる。

もっとも、被告の主張からは、「事故日時」、「曜日」、「報告月日」、「自殺月日」、「方面」、「所属」、「駐屯地」、「氏名」、「性別」、「職種」、「年齢」、「年齢区分」、「学歴」、「階級」、「任用区分」、「場所」、「方法」、「部隊の判断」、「時間」（死亡推定時刻のこと）、「入隊後年」、「診断」、「主要因」、「原因」、「出身」、「妻」、「海外派遣」、「営内外」、「家族」、「単身」、「単身期間」、「連鎖性」、「新職務」、「補職」、「処分歴」、「借財」、「疾病・通院歴」、「特記事項（離婚、昇任等）」、「偏差値」、「段階点」、「型」、「傾向」、「Y—G」、「備考」、「備考（遺書）」のそれぞれの項目が、いかなる理由により、上記①および②のいずれに該当するのか定かではない。

そのため、原告において、反論の対象を明確にして、具体的に論ずることができない。

そこで、上記各項目が、それぞれいかなる理由により、①あるいは②に該当するといえるのか、明らかにされたい。

以 上