

【公法判例研究】

救急活動報告書・救急日報に記載された情報の個人に関する非公開情報該当性（大阪地判令和2年1月23日裁判所ウェブサイト）

石 森 久 広

【事実の概要】

2018（平成30）年6月18日午前7時58分、大阪府北部を震源とする地震が発生し、大阪府 α 市においては震度6弱が観測され、女兒Sが α 市立 β 小学校のブロック塀の崩落に巻き込まれ死亡する事故（以下「本件事故」という。）が発生し、本件事故は、Sの実名を含めて広く報道された。

本件は、 α 市消防長に対し、 α 市情報公開条例（以下「本件条例」という。）に基づき、「平成30年 \blacktriangle 月 \blacktriangle 日の β 小学校ブロック塀の事故に関する車両・職員・医師の出動の履歴や、当日の8時から8時30分までの救急車の出動の履歴が分かる文書」の公開が請求された事案である（以下、同請求を「本件公開請求」という。）。実施機関である α 市消防長は、平成30年 \blacktriangle 月 \blacktriangle 日付けの「救助活動報告書」及び「救急日報（平成30年 \blacktriangle 月 \blacktriangle 日の覚知時刻8時00分から8時30分の分）」を公開対象文書とし、その一部は、本件条例6条1項1号（以下、単に「1号」と表記した場合はこれを指す。）に該当する非公開情報であるとして、これを公開しない旨の決定（以下「本件決定」という。）をしたところ、原告が、本件決定のうち、別紙2「取消請求対象部分目録」記載の部分（以下「本件非公開部分」という。）を公開しないとされた部分には、非公開事由に該当しないにもかかわらず非公開とされた違法があるとして、本件非公開部分の取消しを求める訴えを提起した。

本件決定により公開対象文書とされた「救助活動報告書」は、平成30年 \blacktriangle 月 \blacktriangle 日付けの本件事故の被害者について実施された救助活動の報告書

(以下「本件救助活動報告書」という。)であり、同報告書のうち、発生場所、発生日時、覚知日時のほか、出動した分隊が4隊であったことが分かる部分は開示され、「救急日報(平成30年▲月▲日の覚知時刻8時00分から8時30分の間)」は、覚知時刻が平成30年▲月▲日8時00分から8時48分までの合計14件の救助活動が記録された日報(以下「本件救急日報」という。)であり、そのうち1件(B)を除いて、「事故種別」、「覚知」、「出場」、「現着」、「病着」及び「備考」の各欄に記載された部分は開示された。

これに対し、 α 市消防長が公開しないことに決定した部分は以下の通りである(下線は取消請求の対象)。

(ア) 救助活動報告書のうち、「事故概要及び活動概要」、要救助者欄中「住所」、「氏名」、「年齢」、「性別」、「負傷程度」、「搬送先(搬送隊名)」、出場分隊欄中「救助人員」、「出場時間」、「現着時間」、「救助時間」、「帰着時間」、「作業開始」、「救助活動時間」、資器材内訳欄中「使用資器材」、「使用個数」、他機関の状況欄中「救助人員」及び「備考」の各欄に係る「指令時間」及び「指令時間」を推測し得る部分

(イ) 救急日報のうち、「出場」(番号)、「出場場所」、「傷病者住所」、「氏名」、「性別」、「年齢」、「科目」、「程度」、「収容病院」、「傷病名」、「覚→現」、「出→病」及び「CAPコード」並びにB欄中「出場」(時間)、「現着」、「病着」及び「備考」の指令時間

[関係法令]

○ α 市情報公開条例

(公文書の公開義務)

第6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、公開請求をしたもの(以下「請求者」という。)に対し、当該公文書を公開しなければならない。

(1) 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、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、公開することにより、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～ウ （略）

(2)～(6) （略）

2 （略）

（部分公開）

第7条 実施機関は、公開請求に係る公文書に非公開情報とそれ以外の情報とが併せて記録されている場合において、非公開情報とそれ以外の情報とを容易に、かつ、公開請求の趣旨を損なわない程度に分離できるときは、当該非公開情報が記録されている部分を除いて、公文書を公開しなければならない。

2 公開請求に係る公文書に前条1項1号の情報（特定の個人を識別することができるものに限る。）が記録されている場合において、当該情報のうち、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の部分を除くことにより、公開しても、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は、当該部分を除いた部分は、同号の情報に含まれないものとみなして、前項の規定を適用する。

〔別紙2〕取消請求対象部分目録

1 「救助活動報告書」の「搬送先（搬送隊名）」、「救助人員」、「出場時間」、「現着時間」、「救助時間」、「帰着時間」、「作業開始」、「救助活動時間」及び「備考」の各欄に記載された情報

2 「救急日報」の

(1) Bの「出場」、「現着」及び「病着」の各欄に記載された情報

(2) 「収容病院」、「覚→現」及び「出→病」の各欄に記載された情報

〔救助活動報告書の各欄(裁判所の認定に係る前提事実)〕

救助活動報告書は、消防署長が、 α 市消防長に対し、実施した救助活動の結果を報告する文書であり、次のアからオまでの各欄に記録される情報の概要は次のとおりである。

- ア. 「搬送先(搬送隊名)」 傷病者が搬送された医療機関名の情報及び搬送した隊名の情報が記録される。
- イ. 「救助人員」 救助された傷病者の人数が記録される。
- ウ. 「出場時間」、「現着時間」、「救助時間」、「帰着時間」及び「作業開始」 それぞれ、各救急車両が傷病者の救助に向かった時刻、傷病者がいる現場に到着した時刻、傷病者を救助した時刻、救助から戻った時刻及び現場で作業を開始した時刻が記録される。
- エ. 「救助活動時間」 傷病者の救助活動を行った総時間数が記録される。
- オ. 「備考」 救助活動に当たった各救急車両に対してされた指令の内容や指令時間、その他当該救急活動における特記事項等が記録される。

〔救急日報の各欄(裁判所の認定に係る前提事実)〕

救急日報は、各救急車両が実施した救助活動の結果を記録する日報であり、次のアからウまでの各欄に記録される情報の概要は次のとおりである。

- ア. 「出場」、「現着」及び「病着」 それぞれ、傷病者の救急活動に当たった救急車両の出場時刻、現場到着時刻及び病院到着時刻が記録される。
- イ. 「収容病院」 傷病者が搬送された医療機関名の情報が記録される。
- ウ. 「覚→現」及び「出→病」 それぞれ、覚知時刻から現場到着時刻までの時間数(分表示)及び出場時刻から病院到着時刻までの時間数(分表示)が記録される。

【判旨】 (一部認容、一部棄却)

1. 争点1（本件非公開部分が本件条例6条1項1号本文の定める非公開情報に該当するか否か）について

（1）本件非公開部分のうち、本件救助活動報告書の「搬送先（搬送隊名）」、「救助人員」、「出場時間」、「現着時間」、「救助時間」、「帰着時間」、「作業開始」、「救助活動時間」及び「備考」の各欄に記載された情報（以下「本件救助活動報告書上の非公開情報」という。）

「本件公開請求は、『本件事故に関する車両・職員・医師の出動の履歴や、当日の8時から8時30分までの救急車の出動の履歴が分かる文書』を対象とするものであるところ、開示の対象とされた本件救助活動報告書は、本件事故に関する救助活動の結果を報告するものであることが明らかとなる。」「そして、…本件事故は、被害者の実名を含めて広く報道されており、その報道内容と照合することにより、本件事故の被害者を特定することができることになるから、本件救助活動報告書上の非公開情報は、本件事故の被害者を識別することができる情報であり、個人識別情報に該当するというべきである。」

（2）本件非公開部分のうち、本件救急日報のBの「出場」、「現着」、「病着」、「収容病院」、「覚→現」及び「出→病」の各欄に記載された情報（以下「本件Bの非公開情報」という。）

「本件公開請求の対象は、『本件事故に関する車両・職員・医師の出動の履歴や、当日の8時から8時30分までの救急車の出動の履歴が分かる文書』であり、証拠…によれば、〔1〕本件救助活動報告書の『覚知日時』欄に平成30年▲月▲日の8時00分である旨の記載、『出場分隊』欄に4隊出動した旨の記載があり、〔2〕本件救急日報のBの『覚知』欄に『08：00』の記載、備考欄に『4隊出動 指令時間●時●分』との記載があり、〔3〕本件救急日報の同整理番号以外の13件の備考欄には、いずれも『4隊出動』した旨の記載がないことがそれぞれ認められ、これらの事実を総合すると、本件救急日報のBの情報は、本件救助活動報告書におけるものと同じく、本件事故に関する救助活動に関する情報であることが明らかとなる。そして、本件事故について報道された内容と照合することにより、

本件事故の被害者を特定することができることからすると、本件Bの非公開情報についても、他の情報と照合することにより、本件事故の被害者を識別することとなる情報であるといえ、個人識別情報に該当するというべきことになる。」

(3) 本件非公開部分のうち、本件救急日報のB以外の整理番号の「収容病院」、「覚→現」及び「出→病」の各欄に記載された情報(以下「本件B以外の非公開情報」という。)

ア. 個人識別情報該当性

「地震に起因する事故により負傷又は死亡した者に関する報道の内容は、…報道の内容…と同様に、事故態様や実名、年齢等の限られた情報にとどまることが通常であり、特段の事情がない限り、搬送された医療機関名等の詳細な情報が報道されることは考え難い。そして、本件地震に起因する事故についても、本件事故の被害者以外に、負傷者や死亡者について、詳細な情報が報道されたことを認めるに足りる証拠は見当たらない。」「そして、本件B以外の非公開情報(『収容病院』、『覚→現』及び『出→病』の各欄に記載された情報)は、傷病者が搬送された医療機関名、覚知時刻から現場到着時刻までの時間数(分表示)及び出場時刻から病院到着時刻までの時間数(分表示)であるにすぎないところ、それらの情報に、本件公開請求により公開された情報…、報道による情報又は住民自身の記憶を照合したとしても、傷病者が特定の個人であることまでを識別することができる」と認めることはできない。」

イ. 本件B以外の非公開情報のうち、「収容病院」欄に記載された情報の利益侵害情報該当性

「本件B以外の非公開情報のうち、『収容病院』欄に記載された情報は、傷病者が搬送された医療機関名の情報であるところ、証拠…によれば、大阪府内において、精神科及び心療内科のみを診療科目とする病院は25箇所、がん治療を専門とする病院は4箇所あることが認められることなどからすると、搬送先の医療機関名から病気の種別や受診の事実をうかがい知ることが可能となるということが出来る。そして、病気の種別や受診の事実、

個人の身体に関わる重大な私的情報で、個人の人格とも密接に関連する情報であり、個人に関する情報の中でも秘匿性が極めて高く、他人に知られたくないと思えるのが通常であって、その期待は保護に値するものということができる。」

「前提事実…のとおり、本件救急日報のB以外の整理番号の『事故種別』、『覚知』、『出場』、『現着』、『病着』及び『備考』の各欄に記載された情報は、本件公開請求により公開されることとなり、また、これらの情報に加え、報道やインターネットによる情報、傷病者と隣近所の関係にあることから知り得る情報等を照合すると、事案によっては、当該傷病者を相当程度絞り込むことが可能な場合があるということができる。」

「そうすると、『収容病院』欄に記載された情報は、公開されることにより、個人に関する情報の中でも秘匿性が極めて高く、他人に知られたくないと思えるのが通常である情報が他人に知られるおそれを生じさせることになるから、上記…で述べたとおり、個人識別情報に該当するということはできないものの、なお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いうべきであり、利益侵害情報に該当する。」

2. 争点2（本件非公開部分が本件条例6条1項1号ただし書アからウまでの定める非公開情報の例外の情報に該当するか否か）について

（1）慣行等公開情報に該当するか否か

「原告は、本件事故は、被害者の氏名を含めて広く報道されたなどとして、本件非公開部分が慣行等公開情報に該当する旨を主張するが、本件非公開部分の情報は、救助活動に係る詳細な結果や搬送先の医療機関名等であって、公にすることが慣習として行われていることを認めるに足りる証拠はない。」

（2）生命等保護情報に該当するか否か

「…生命等保護情報に該当するためには、当該情報が非公開とされることによって現に人の生命等への侵害が発生しているか、将来これらが侵害される蓋然性が高く、当該情報を公開することによってこれらの侵害が除

去される蓋然性がある場合であって、当該情報を非公開とすることにより害されるおそれのある人の生命等を保護する必要性と、これを公開することにより害されるおそれのあるプライバシー等の個人の利益の保護の必要性とを比較衡量し、前者が後者に優越することが必要であると解するのが相当である。」

「…原告は、特に重篤な患者の場合、救急車両の出場・到着の時間の遅れが患者の生命・健康に悪影響を与えること、救急活動が適切であったかどうかを情報公開により一般住民が検証することで、行政側の問題の改善が期待されるのであり、住民の生命等の将来的な保護につながるからすれば、本件非公開部分は、生命等保護情報に該当する旨主張するが、一般論をいうものにすぎず、本件において、現に人の生命等の侵害の蓋然性が生じていること等や当該情報の公開によってこれらの侵害が除去される蓋然性があることについて立証がされていないから、当該情報を非公開とすることにより害されるおそれのある人の生命等を保護する必要性が、これを公開することにより害されるおそれのあるプライバシー等の個人の利益の保護の必要性に優越するということとはできない。」

(3) 公務遂行情報に該当するか否か

「本件条例6条1項1号ウが公務遂行情報を非公開情報から除外しているのは、個人に関する情報として問題となる当該個人が公務員等に該当する場合であるところ、本件非公開部分で問題となる個人が公務員等に該当する場合ということとはできないから、本件非公開部分が公務遂行情報に該当するということとはできない。」

〔別紙1〕請求認容部分目録

救急日報(平成30年▲月▲日の覚知時刻8時00分から8時30分の分)のうち、B以外の整理番号の「覚→現」及び「出→病」の各欄に記載された部分

(裁判長裁判官 松永栄治、裁判官 宮端謙一、裁判官 大塚穂波)

【検討】

1. はじめに

救急活動に係る文書の開示請求をめぐっては、近年、救急活動報告書、救急活動記録の開示をめぐる裁判例がいくつかみられる。①大阪地方判平成30年11月9日判時2433号46頁（以下「①判決」という。）、②（①判決の控訴審）大阪高判令和1年5月16日判時2433号43頁（以下「②判決」という。）、③大阪地判令和2年6月4日裁判所ウェブサイト（以下「③判決」という。）がこれにあたり、本判決もこれに加わる。このうち、①判決が、「救急活動記録票の情報公開条例に基づく公開が訴訟としては初めてのもの」であるといわれる（②判決に関する佐伯彰洋「救急活動記録票情報公開訴訟控訴審判決」季報情報公開個人情報保護76号（2020年）21頁以下〔22頁〕）。また、③判決については、拙稿「判解」『情報公開の実務』『個人情報保護の実務』別冊I P（第一法規）51号1頁以下で判旨を検討した。なお、①判決に先立ち、救急活動記録票（電磁的記録）を含む開示請求に係る高槻市情報公開審査会平成30年9月28日平成30年度答申第3号（松本和彦会長）がある（<http://www.city.takatsuki.osaka.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/16/heisei30nenndotousinndai3gou.pdf>〔高槻市HP上、最終確認日2021年3月31日〕、以下「平成30年答申」という。）。

本判決は、①判決～③判決及び平成30年答申が「救急活動記録票」の電磁的記録（救急隊員が「救急活動記録票」の書式に個々の救急活動に係る情報を入力して作成し、 α 市消防長が管理する電磁的記録）が対象文書になるのに対して、「救急活動報告書」（消防署長が、 α 市消防長に対し、実施した救助活動の結果を報告する文書）及び「救急日報」（各救急車両が実施した救助活動の結果を記録する日報）が対象文書となることから、公開・非公開判断の単位となる「欄」の名称が異なり、また、①判決～③判決及び平成30年答申が事件を特定しての請求ではないのに対して、本判決は特定人が被害者となった事故に係る請求を中心に据えることから、請

求の時点で特定の個人を識別できる程度に相違がある。ただし、救急活動の記録に対する公開請求という点では共通し、また、共に、個人に関する情報に公開・非公開の判断を加えるものであることから、本稿は、適宜、①判決～③判決及び平成30年答申とも比較しながら、本判決における救急活動記録の、個人に関する非公開情報該当性判断の流れを確認し、分析・検討を加えることとする。

2. 救急活動記録票（電磁的記録）に関する裁判例

①判決～③判決はいずれも高槻市に係るものであり、判決文から判明する限りで、救急活動記録票（電磁的記録）の各欄ごとの公開・非公開判断の状況を（同市の平成30年度答申と併せ）対比してみると、表1のようになると思われる。

表1

	高槻市情報公開 審査会答申平成 30年9月28日平成 30年度答申第3号	①大阪地判 平成30年11月9日	②大阪高判 令和1年5月16日 (①の控訴審)	③大阪地判 令和2年6月4日
公開請求	救急車の走行に 関する記録（平 成28年分）	「救急自動車による救急出動に関する電磁的記録（搬送先の医療機関等の名称を含む。平成23～29年度分）」		「救急活動記録票の電磁的記録のうち搬送先をA、B、C、D、E、F、G、HまたはIとするもの。（平成25年度から令和元年度分）」
対象文書	「救急車に係る車両等運転日誌」及び「救急活動記録票」	「救急活動記録票」の書式に個々の救急活動に係る情報を入力した電磁的記録（平成23年度～平成29年度分）		「救急活動記録票」の書式に個々の救急活動に係る情報を入力した電磁的記録（平成25年度～令和元年度分）の搬送先をA、B、C、D、E、F、G、HまたはIとするもの）
「フリガナ」	▼	▼	▼	▼
「傷病者氏名」	▼	▼	▼	▼

【公法判例研究】救急活動報告書・救急日報に記載された情報の個人に関する非公開情報該当性

「傷病者住所」	▼	▼	▼	▼
「生年月日」	▼	▼	▼	▼
「医療機関選定理由」	(●)	▼	▼	▼
「初診時傷病名」	(●)	▼	▼	▼
「確定傷病名」	(●)	▼	▼	▼
「搬送病院初診医師名」	(●)	▼	▼	▼
「傷病程度」	(●)	▼	▼	▼
「疾病分類」	(●)	▼	▼	▼
「傷病者接触時情報」	(●)	▼	▼	▼
「傷病者接触時所見」	(●)	▼	▼	▼
「人体図」	(●)	—	—	—
「現場応急処置」	(●)	▼	▼	▼
「車内収容後の観察・判断・応急処置」	(●)	▼	▼	▼
「出場先」	●	●	▼	▼
「救急指令内容」	●	●	▼	▼
「口頭指導」	●	●	▼	▼
「隊長総括」	●	●	▼	▼
「備考」	●	●	▼	▼
「決裁」	○	○	▽	○
「審議」	○	○	▽	○
「隊長名」	○	○	▽	○
「機関員名」	○	○	▽	○
「隊員名」	○	○	▽	○
「搬送先」	●	○	●	A～G及びIは○ Hの「科目」は●
「統計」	●	○	●	▼
「転送」	●	○	●	▼
「事故種別」	(●)	○	○	●
上記以外の欄	○[*1]	○[*2]	○[*2]	○[*2]

▼：非公開争われず ▽：公開争われず ●：非公開妥当 ○：非公開取消し

()：答申書によれば「傷病者に係る氏名、住所、生年月日及び病状」は公開を求められておらず、どの欄が「病状」として▼に相当するか（あるいは●か）詳細は不明。

【*1】：「見出し」「指令日時（年月日を除く。）」「覚知」「出場」「現着」「接触」「車内収容」「現発」「病院着」「帰署」「出場隊名」「救命士」

【*2】：「日時情報欄」（「覚知日」「指令日時」「覚知時刻」「出場時刻」「現着時刻」「接触時刻」「車内収容時刻」「現発時刻」「病院着時刻」「帰署時刻」）、「出場隊名」「救命士」、「場所区分」「搬送・不搬送、不搬送理由」「連携活動」「現場携行資器材」、「出場先概要」

判断が分かれているのは、(i)「搬送先」、(ii)「統計」、(iii)「転送」、(iv)「事故種別」である。

高槻市の救急活動記録票の各欄に係る記載内容が説明されている平成30年度答申によれば、(i)「搬送先」欄では、事故の種別を「急病」、「交通事故」、「一般負傷」、「加害」、「労災」、「火災」、「水難」、「自然」、「運動競技」、「自損」、「転院」、「医師」、「資器材」及び「その他」から該当するものにチェックする、(ii)「統計」欄では、救急隊が実施した応急処置や使用した資器材について該当するものにチェックする、(iii)「転送」欄では、記録方法は、「搬送先」の記載事項と同内容のもののほか、到着は救急隊が転送元医療機関に到着した時間とし、出発は搬送先医療機関に向け出発した時間とする。院内処置は転送前の応急処置の有無について記録する。転送理由について「満床」、「医師不在」、「手術中」、「処置困難」、「専門外」、「不明」及び「その他」から該当するものにチェックする。転送同乗者について医師等が同乗した場合は「医師」及び「看護師」から該当するものにチェックし、同乗しない場合は「無」にチェックする、(iv)「事故種別」欄では、事故の種別を「急病」、「交通事故」、「一般負傷」、「加害」、「労災」、「火災」、「水難」、「自然」、「運動競技」、「自損」、「転院」、「医師」、「資器材」及び「その他」から該当するものにチェックする、という内容になっている。

(i)「搬送先」については、非公開取消しを妥当とする①判決を覆して②判決が非公開を妥当とし、③判決は、診療科目によって非公開を妥当としているが、いずれも、理由は、高槻市情報公開条例6条1項1号本文後段の「利益侵害情報」該当性に求められる。同様に、(ii)「統計」及び(iii)「転送」についても、「利益侵害情報」該当することを理由に、非公開取消しを妥当とした①判決を、②判決が覆している。(iv)「事故種別」については、③判決が、「個人識別情報」に該当するとして非公開を取り消している。その理由は、高槻市における「事故種別」ごとの救急出動件数には、「水難」(平成29年が8件、平成30年が7件)や「自然」

(平成29年が1件、平成30年が63件)のように、発生件数が少数にとどまる項目が含まれ、救急活動の日時に係る情報や救急活動の場所に係る情報のほか、マスメディアによって報道された情報等と照合することにより、特定の個人を識別することが可能となるという点に求められる。

いずれの判決も、「個人識別情報」該当性判断におけるモザイク・アプローチにおいては、いわゆる一般人基準を用いており、同じ欄でも結論が分かれたのは、基本的に、公開請求の仕方が異なる中で、各判決が、それぞれの状況に応じて、条例6条1項1号本文の「個人識別情報」該当性及び「利益侵害情報」該当性判断を個別に行った結果ゆえの相違とみうる。

3. 本判決の判断

(1) さて、本判決が、請求を認容し、非公開決定を取り消した部分は、「救急日報」おける、B以外の整理番号の「覚→現」及び「出→病」の各欄に記載された部分である。その結果、本事案における公開・非公開の状況をまとめると、表2のようになる。

表2

本判決（大阪地判令和2年1月23日）	
〔公開請求〕平成30年▲月▲日のβ小学校ブロック塀の事故（以下「本件事故」という。）に関する車両・職員・医師の出動の履歴や、当日の8時から8時30分までの救急車の出動の履歴が分かる文書〕	
〔対象文書〕平成30年▲月▲日付けの「救助活動報告書」	〔対象文書〕「救急日報（平成30年▲月▲日の覚知時刻8時00分から8時30分の分）」
「発生場所」▽	(B以外13件の)「事故種別」(Bの)「事故種別」●
「発生日時」▽	(B以外の13件の)「覚知」▽ (Bの)「覚知」●
「覚知日時」▽	(B以外13件の)「出場」▽ (Bの)「出場」(時間)●
「出動した分隊が4隊であったことが分かる部分」▽	(B以外13件の)「現着」▽ (Bの)「現着」●
	(B以外の)「病着」 (Bの)「病着」●
	(B以外の)「備考」 (Bの)「備考」の指合時間▼
「事故概要及び活動概要」▼	「出場」(番号)▼

(要救助者欄中)「住所」▼	「傷病者住所」▼
(要救助者欄中)「氏名」▼	「氏名」▼
(要救助者欄中)「年齢」▼	「性別」▼
(要救助者欄中)「性別」▼	「年齢」▼
(要救助者欄中)「負傷程度」▼	「科目」▼
(要救助者欄中)「搬送先(搬送隊名)」●	「程度」▼
(出場分隊欄中)「救助人員」●	「収容病院」●
(出場分隊欄中)「出場時間」●	「傷病名」▼
(出場分隊欄中)「到着時間」●	「覚→現」(Bは●、B以外は○)
(出場分隊欄中)「救助時間」●	「出→病」(Bは●、B以外は○)
(出場分隊欄中)「帰着時間」●	「CAPコード」▼
(出場分隊欄中)「作業開始」●	
(出場分隊欄中)「救助活動時間」●	
(資器材内訳欄中)「使用資器材」▼	
(資器材内訳欄中)「使用個数」▼	
(他機関の状況欄中)「救助人員」欄に係る「指令時間」及び「指令時間を推測し得る部分」▼	
(他機関の状況欄中)「備考」欄に係る「指令時間」及び「指令時間を推測し得る部分」●	
上記以外▽	上記以外▽

▽：公開争われず ▼：非公開争われず ●：非公開妥当 ○：非公開取消し

(2) 本判決の判断の流れ

②判決のあと、③判決の前に下された本判決であるが、①判決～③判決と比べると、対象文書はもとより、本件事故に巻き込まれた特定人(S)に関する情報の公開請求となる点、また、本件事故に関しては広く報道されている点など、諸前提で重要な違いがあり、本判決の結論について比較を加えることは必ずしも容易ではない。

一方、結論に至る本判決の審査の流れにつき確認すると、審査は、まず、「非公開部分」の本件条例6条1項1号本文該当性(争点1)から始まる。すなわち、〈1〉救助活動報告書の本件非公開部分のうち、■が「個人に関する情報」か(肯定)、次いで「個人識別情報」に該当するか(肯定)、〈2〉救急日報の本件非公開部分のうち、■■■について、「個人に関する情報」か(肯定)、次いで「個人識別情報」に該当するか(肯定)、

〈3〉救急日報の本件非公開部分のうち、〈2〉以外の■■■■■について、「個人に関する情報」か（肯定）、次いで「個人識別情報」に該当するか（否定）、〈4〉否定されるもののうち「利益侵害情報」に該当するか（■■■■■は肯定、□□□□は否定）、そして、〈5〉6条1号ただし書（争点2）に該当しないことを確認して、〈6〉本件非公開部分のうち、■■■は非公開、□□□□は公開、と結論づける。

（3）「個人に関する非公開情報」該当性判断の流れ

ア．「個人に関する情報」の単位

ところで、仮に個人情報保護法制の場合であれば、「個人情報」は、通例は特定の個人を識別可能とする情報と当該個人の属性情報からなる「一まとまり」の情報の集合物であり、この「一まとまり」の範囲は、情報の内容、事務の性質等から総合的に判断されるべきものとなるが、開示、訂正、利用停止等の場面において、どこまでが開示請求者に関する保有個人情報となるのかは、形式的には決めがたく、とりわけ行政文書に散在的に記録されている個人情報の場合実務上問題となるという（総務省行政管理局監修『行政機関等個人情報保護法の解説（増補版）』〔ぎょうせい、2005年〕16頁）。

また、「個人情報」の「一まとまり」の捉え方はさまざまであり、捉え方に関する「5つの原則」が指摘されている（森田明『論点解説 情報公開・個人情報保護審査会答申例』〔日本評論社、2016年〕99頁）。このうち、「本人に対するあるいは本人に関して作成された文書に関しては、そこに記載された内容は全体として本人の保有個人情報になる」とする捉え方がある（【原則1】「大きなひとまとまり」）。例えば、「本人に関して作成された勤務評定記録書や、診療録」が挙げられる。このほか、「1つの行政文書に記載されていても個人情報としては別個独立したものである場合は別々の保有個人情報になる」とする捉え方もある（【原則4】「独立した個人情報の並存と共通部分」）。この例としては、「名簿、文書受理簿、名刺を並べて貼ったものなど」が挙げらる。

つまり、捉え方は必ずしも一様ではなく、本事案における請求の対象は特定人Sの救急活動報告書に記載された情報となるから、まず、対象文書として「特定人Sに係る救急活動報告書」が特定された時点で、この文書の全体がSに係る「個人に関する情報」であって「特定の個人を識別できる情報」と捉えることが可能であろうし、あるいは、本判決のように、各欄を、それぞれ個人情報と捉えることも否定はされないであろう。

イ. 部分公開の可否を判断するルート (A)

情報公開請求に係る本事案において、仮に前者のように、<1>この救急活動報告書におけるすべての欄を、「Sに係る個人に関する情報」であり、「特定の個人を識別できる情報」と捉えたとすれば、続いて、<2>この中に、ただし書該当性がないか、<3>ないとすれば(あるとすればその部分を除き)部分公開でどの欄、どの記載を公開できるか、識別性に留意しながら、かつ利益侵害のおそれを検討して判断、という審査プロセスをとることになると考えられる。

この点、実は、平成30年答申も、まず全体が一つの非公開情報であるとしたうえで、次の部分公開の可否判断に入っている。すなわち、「氏名のように、それ自体で特定の個人を識別することができる情報に限らず、当該公文書に含まれる他の情報と組み合わせることで特定の個人を識別できることとなるものについても、個人識別情報に該当するものと解するのが相当である。この点については、『高槻市情報公開制度の手引(改訂版)』(…)P.48においても『個人識別情報は、通常、個人を識別させる部分(氏名、生年月日等)とその他の部分(当該個人の行動記録等)とから成り立っており、その全体が一つの非公開情報を構成するものである。』としていることから明らかである。」「したがって、公文書に記載された情報が個人識別情報ないし利益侵害情報に該当するか否かについては、当該公文書の記載内容を部分的に捉えて判断することは必ずしも適当ではなく、当該記載内容の性質や文書の全体構成を考慮した上で、個別具体的に判断すべきものである」とし、「傷病者関連情報の全体が特段の

配慮を要する個人識別情報及び利益侵害情報として、条例第6条第1項第1号の規定により非公開とされるべきものである」から、「救急活動記録票の記載事項のうち、傷病者の氏名、住所、生年月日及び病状を除く部分は、条例第6条第1項第1号には該当しないとする審査請求人の主張は、採用できない。」という判断プロセスをとっているのである。

ウ．個人識別性・利益侵害該当性を判断するルート（b）

上記を、仮に「部分公開の可否を判断するルート（a）」とすると、本判決は、①判決～③判決と同様、各欄ごとに、それぞれ本件条例6条1項1号本文の「個人識別性・利益侵害該当性を判断するルート（b）」をとっている。すなわち、≪1≫救急活動報告書のうち、不開示とされた部分を切り出し、≪2≫その部分（欄）ごとに、もう一度「個人に関する情報」か、次いで「個人識別情報」か、≪3≫個人識別情報でないものについて「利益侵害情報」か、≪4≫なお非公開とする部分に「ただし書該当性」はないか、という審査の流れである。

bルートをとると、aルートをとった場合と比べ、主な相違点をいくつか想定しうる。

(i) aルートをとると、「利益侵害の有無」は部分公開の可否判断の中で行われるが、bルートをとると、上記≪2≫のモザイク・アプローチにおいて一般人基準によってはじかれた上で、≪3≫の「利益侵害情報」該当性審査に回り検討される、あるいは、「センシティブ（利益侵害性が高い）」という当該情報の特性に着目して、モザイク・アプローチで特定人基準を用いて検討、ということになる。この場合、部分公開の可否判断における「利益侵害の有無」についての判断は（すでに本文段階で行われていると思われるため、重ねては）行われない（部分公開の可否判断が行われるとしても、③判決のように、「容易性」「有意性」の審査にかぎって行われる）。

(ii) 「ただし書該当性」判断は、aルートをとると、審査の中心となる「部分公開の可否」判断の前に行われるが、bルートをとると、本判

決におけるように、中心となる1号本文の「個人識別・利益侵害該当性」判断が終わったあとになる。

(iii) aルートであれば、どの欄(どの記載)を部分公開するか、相対的な判断となりうる要素を伴うが、bルートの場合、欄を一つひとつ検討していくので、前の欄の判断が後ろの欄の判断の前提となる(例えば「P欄が公開されるのでQ欄は非公開」などとなる)。したがって、審査の順番が重要となることから、審査の順序の決定に、あらかじめ、aルートで行う部分公開の可否判断に相当する判断が反映される必要が生じる。

4. おわりに

あるべき「部分公開」判断をしようにも、裁判所はインカメラ審理ができない。その中で、処分庁が「1号該当を理由に非公開」とし、審査請求人・原告が「P欄とQ欄は1号に該当せず非開示を取り消すべき」と主張すれば、裁判所は、まず「P欄」が1号に該当するか、次いで「Q欄」が1号に該当するかを判断、となるのはやむを得ない面もある。

しかし、本件条例6条1項1号の本事案への適用に実体法上の「正解」があるとして、判断ルートの違いでそこにたどり着けないことがあるとすれば問題は残る。これがもつて、審査請求における審査と訴訟における審査で「違法性」判断に相違が生ずるとすれば、なおさらである。

なかでも「部分公開」の判断を「表向き」行うか行わないかは、二つのルートの大きな違いとなる。この点、情報公開法(行政機関の保有する情報の公開に関する法律)のもとで述べられた、最判平成30年1月19日判時2377号4頁における山本庸幸裁判官の補足意見(以下「山本補足意見」という。)によれば、「…文書の中に、支出した〔1〕年月日、〔2〕相手方、〔3〕予算の区分についての情報があり、そのうち〔2〕については情報公開法5条各号に該当することが明らかである場合…当然、〔2〕は不開示となるが、〔1〕も、〔3〕と突き合わせることによって〔2〕が合理的に推察できるのであれば、…やはり不開示にすべきものとなる。その結果、〔3〕は、仮に〔1〕が開示されていればこれと突き合わせるこ

とによりやはり〔2〕が合理的に推察できることとなって不開示の対象となったはずのものではあるが、その〔1〕が不開示となったことから、〔3〕だけでは同条各号に該当しないということであれば、〔3〕は開示すべきものとなる」。

例えば、bルートをとる③判決の判示部分に、各欄に関する判断を示した、次の①～③のような下りがある。すなわち、①「救急活動の日時に係る情報は、他の情報と照合しても、特定の個人を識別することができるとはいえない。」、②「『出場先概要』及び『場所区分』の各欄に記録される情報は、個人識別情報に該当すると認めることができない。」、③「高槻市における『事故種別』ごとの救急出動件数をみると、『水難』や『自然』のようにその発生件数が少数にとどまる項目が含まれていることからすれば、『事故種別』欄に記録される情報に、上記ア〔①〕の救急活動の日時に係る情報や上記イ〔②〕の救急活動の場所に係る情報のほか、マスメディアによって報道された情報等と照合することにより、特定の個人を識別することが可能となると考えられる。」である。③判決の判旨は、①は非公開取消し、②も非公開取消し、③は非公開妥当との結論に至るが、③の結論が①及び②の公開を前提としていることから、もし③から判断するとすれば、山本補足意見に照らせば、異なる組み合わせも理論上は出てくる。

たしかに、bルートも「俯瞰的」にみれば部分公開の可否判断を行っているとみるのであるが、本事案のような欄ごとの判断は、むしろ、どの欄を公開すべきかを、全体を見て相対的に判断する、本来の部分公開の可否判断になじむもののように思われる。特に、特定人Sに関する情報に絞られている本件公開請求においては、このように考えやすい。

そのような中で裁判所がとるbルートには、1号本文における「利益侵害該当性」判断の中に（場合により「利益侵害性」に着目して特定人基準がとられるとすればそこに）部分公開の可否判断における「利益侵害の有無」の検討が取り込まれることになったり、この部分公開の可否判断をあらかじめ行い、それを踏まえた審査順序を設定した上で、本文該当性審査

を行うといった、いわば技巧を施す必要が生ずる。この点は非常に興味深く、もちろん、処分庁の決定の段階からこれが行われれば、不服審査や訴訟審理もこれに即して行うことが妥当ともいえよう。ただし、私見では、条文に即した判断過程がどちらであるかといえば、aルートの方ではないかと思われ、そうであれば、後の部分公開の可否判断を丹念に行うとの条件の下で、aルートに即して決定・審査を行うことが妥当と思料する。

〔付記〕

本稿は、科学研究費補助金【基盤研究(B)】課題番号19H01411「行政争訟制度の新たな地平—個別行政法からの提言」(期間2019年度～2022年度, 研究代表者:村上裕章成城大学教授)による研究成果の一部である。