

【諮問第95号】

15川公審第31号
平成16年3月16日

川崎市長 阿部孝夫様

川崎市公文書公開審査会
会長 安富 潔

公文書閲覧等請求に対する拒否処分に関する審査請求について（答申）

平成12年4月12日付け11川総庶第1150号をもって貴職から諮問のありました公文書閲覧等請求に対する拒否処分に関する審査請求について、次のとおり答申します。

1 審査会の結論

審査請求人の公文書閲覧等請求に係る対象公文書である火災調査報告書添付実況見分調書の写真説明書中の写真12葉について、公開すべきである。

2 審査請求の趣旨及び経緯

審査請求人は、平成12年1月25日付けで、川崎市情報公開条例（昭和59年条例第3号。以下「旧条例」という。）第9条の規定に基づき、実施機関川崎市消防長（以下「実施機関」という。）に対し、「平成10年 月 日に発生した宮前区 地内の資材倉庫火災に係る火災調査報告書」の閲覧及び写しの交付請求（以下「本件請求」という。）を行った。

実施機関は、平成12年2月2日付けで、本件請求対象公文書には特定の個人が識別される情報が記録されていることと法令の定めにより公開できないものであることを理由に、旧条例第7条第1項第1号及び第4号に該当するものとして拒否処分を行った。

審査請求人は、平成12年3月30日付けで、当該拒否処分の取消しを求めて川崎市長に対し、審査請求を行った。

川崎市長（以下「諮問庁」という。）は平成12年4月12日付けで当審査会へ諮問した（当審査会諮問第95号事件）が、実施機関は同年8月7日付けで当該拒否処分を撤回し、同日付けで本件請求対象公文書中の個人生活事項について特定の個人が識別される部分（旧条例第7条第1項第1号該当）及び消防法の規定により守秘義務が課されている部分（同項第4号該当）を除いた部分の一部公開処分を行ったが、審査請求人が求める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は引続き、閲覧等を拒んだ。

3 審査請求人の主張要旨

平成12年3月30日付け審査請求書、平成14年4月30日付け意見書及び平成15年9月26日実施の意見陳述によれば、審査請求人の主張の概要は、次のとおりである。

この審査請求は、本件請求の対象公文書である火災調査報告書添付実況見分書の写真説明書中の写真について、処分変更後も引続き非公開とされたので、引続き当該写真の公開を求めるとの趣旨で請求するものである。

当該写真の閲覧等を請求したのは、消防法（昭和23年法律第186号）第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）及び廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号）第16条（投棄禁止の規定）によるものである。

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の取消しを求めるものである。

4 実施機関の主張要旨

平成12年5月22日付け処分理由説明書及び平成14年11月21日実施の事情説明聴取によれば、実施機関の主張の概要は、次のとおりである。

火災調査報告書は、発生した火災ごとに消防法の規定に基づく調査結果を文書、写真、図面等により克明に記録し、消防署長から消防局長に報告するため作成しているもので、火災原因を究明し、火災等により生じた財産の損害を明らかにすることにより、効果的な火災予防と警戒の体制を確立し、消火活動の遂行上の資料とすることを目的としている。

火災調査報告書の内容は、火災調査報告書（表紙）、火災原因判定書、実況見分調書、質問調書及び火災損害明細書からなり、審査請求人の請求に係る写真は、現場の様相、焼毀状況等の詳細について、関係者の承諾を得て実況見分を行った内容を記載した実況見分調書に添付されているものである。

火災調査報告書中の非公開とした部分は、通報状況、初期消火活動状況、火災拡大理由、原因など関係者の行動、生活環境などの個人の生活状況が詳細に実名で記載されており、かつ、焼損建築物等の概要についても詳細に記載されている部分である。

審査請求人が請求する現場写真は、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り、これは旧条例第7条第1項第1号の規定に該当する情報である。

なお、火災報告書についての公文書閲覧等請求に対する一部公開処分については、平成11年11月17日東京高裁判決においても是認されているところである。

また、火災の調査は、消防法の規定に基づいて行っているもので、同法第33条の規定による調査の立入検査にあつては、同法第34条第2項の規定により準用する第4条第6項の守秘義務が課されている。出火原因追及の業務が円滑にできるのは、関係法令により守秘義務が課せられ、写真を含む火災原因調査を行った結果は公表しないことが原則となっているため、火災発生に関係ある者の立会い等を得て、個人の生活領域まで調査することによって原因を特定できるものであるから、例外処置はできないこととなり、これは旧条例第7条第1項第4号の規定に該当する情報である。

5 審査会の判断

(1) 実施機関は、当初、平成12年1月25日の審査請求人からの本件請求対象公文書の全部について公開を拒否していた。そこで、同年3月30日、審査請求人は本件請求対象公文書の公開を求めて審査請求をしたものである。

ところが、その後、平成12年8月7日に、実施機関は前記の処分を撤回し、同日付けで本件請求対象公文書の一部について公開することと処分を変更した。

しかしながら、審査請求人は、前記審査請求を維持したまま今日に至っている。

当審査会における口頭意見陳述において、審査請求人から確認したところによれば、審査請求人が審査請求の当初から公開を請求していたものは、本件請求対象公文書のうち、写真のみであることが判明した。しかし、一部公開処分によっても審査請求人が公開を求めていた写真は公開されていない。

本来であれば、平成12年8月7日に実施機関によって処分が撤回されているのであるから、撤回後の処分に対して改めて審査請求の手続きをとるのが妥当であるが、この実施機関による一部公開処分によっても、依然として審査請求人が公開を求めていた写真については公開されなかったものであり、当初の全部公開拒否は、一部公開拒否処分を包摂する手続きであると思料される。したがって、平成12年3月30日付け審査請求をもって、同年8月7日の一部公開拒否処分における実施機関の拒否理由の妥当性について判断することは許されるものと解する。

この考え方を前提として、審査請求人が公開を求めている写真に限定し、判断をすることとする。

- (2) 審査請求人が公開を求めている写真は、対象公文書である火災調査報告書添付実況見分調書中の写真説明書において非公開とされた12葉の写真(以下「本件写真」という。)である。

実施機関は、これについて開示できない理由として、旧条例第7条第1項第1号及び第4号を挙げている。

- (3) 旧条例第7条第1項第1号は、個人生活事項について特定の個人が識別され、又は識別され得る情報について、非公開としている。

実施機関は、火災調査報告書及びこれに添付された書類は、発生した火災ごとに火災調査をした結果を文書、写真、図面等により克明に記録し、消防署長が消防局長に報告するもので、その内容は個人情報が集約されたものであり、特に審査請求人が不服とする火災原因調査時に記録した現場写真は、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り、個人の尊厳の観点からも公開拒否処分としたものであるとしている。

確かに、火災調査報告書は、被災現場及び被災者らの状況を明らかにして、火災原因を特定するものであるから、個人情報の集積であることは実施機関の指摘するとおりである。

そして、本件写真についても以下のようなものを撮影した写真であることが、既に関示されている写真説明書の説明文により明らかとなっており、これらが被災現場及び被災者らの状況を明らかにしたものであって、個人情報の集積であると認めることができる。

出火建物の位置及び周囲の状況について撮影した写真	1葉
出火建物全景について撮影した写真	1葉
出火建物東側の状況を撮影した写真	1葉
出火建物南側の状況を撮影した写真	2葉
出火建物西側の状況を撮影した写真	1葉
出火建物北側の状況を撮影した写真	1葉
出火建物北東側の状況を撮影した写真	1葉
出火建物西側中央部を撮影した写真	1葉
出火建物南西側内部の状況を撮影した写真	1葉

焼毀した建物中央付近を撮影した写真	1葉
説明部分も非開示となっている写真	1葉

したがって、個人識別情報であることを理由とする実施機関の公開拒否は、この限りにおいて理由はある。

しかし、他方、新たな川崎市情報公開条例（平成13年条例第1号。以下「新条例」という。）は、平成13年3月29日に制定されており、公文書の開示義務については、第8条に規定が置かれている。

そして、個人識別情報については、新たに新条例第8条第1号「イ」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」が例外的に開示すべき情報として付け加えられた。

そして、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。

もっとも、新条例は、平成13年4月1日施行であり、施行後の不服申立に適用があると解されるから、この施行前に不服申立がなされている本件審査請求について、直ちに適用できるものではない。

しかし、単に施行の前後で、現に、新条例が施行された後に審査がされている事案について取扱いを異にすることは公正を欠くこととなるので、少なくともこの趣旨を類推することは許されると解される。

そこで、この観点からするならば、前記出火原因に係る部分である本件写真については、特に再発防止に資する可能性が認められるから公開されるべきものである。

- (4) 次に、実施機関は、旧条例第7条第1項第4号の法令の規定に基づき公開することができないとされている情報(いわゆる法令秘情報)に該当するとしているので、これについて検討することとする。

法令秘情報の根拠となるべき法令は、消防法第34条第2項による同法第4条第6項の準用(現行法では、同条第4項に該当)である。

同条第6項は「検査又は質問を行った場合に知り得た関係者の秘密をみだりに他に漏らしてはならない」と規定している。

これは、このような検査の際には、関係者の私的な秘密に接する機会が多いことから、特に注意的に規定されたものと解されている。

この秘密の範囲及び対象は、「検査及び質問を行った場合に知り得た関係者の秘密」であるから、本件のような火災原因等の調査のための立入検査については、正にその「検査の際に知り得た関係者の秘密」である。

そこで、ここで予定されている関係者の「秘密」とは、どのようなものを示すものであるかということが明らかにされなければならないのであるが、消防法には特に、これを明確にするべき規定はなく、これについては、専ら解釈運用に委ねられており、行政上の運用解釈によれば、「秘密」とは、一般に了知されていない事実であって、それを一般に了知せしめることが一定の利益の侵害(不利益)になると客観的に考えられるものを言うとして(行政実例・昭和30年2月18日自公発第23号)、「そのことを一般に知られることが、本人の不利益になると客観的に考えられるような場合、すなわち、社会通念上、一般の人がもし自分にそのような事実があれば、それを他人に知られたくないと思うかどうかによって判断すべきである」と解釈されている。

- (5) これを前提として、本件写真について検討すると、前記(3)で検討したように本件写真は、^{しやうき}焼毀した建物の写真であり、出火原因を明確にするための情報であるから、本件写真自体は、「一般の人がもし自分にそのような事実があれば、それを他人に知られたくないと思う」ようなものに該当すると判断せざるを得ない。

実施機関は、この点「出火原因の追及の業務が円滑にできるのは、前記の関係法令により守秘義務が課せられ、写真を含む火災原因調査を行った結果は公表しないことが原則となっているため、火災発生に関係ある者の立会い等を得て、個人の生活領域まで調査することによって原因を特定できるものであるから、例外処置はできない」としているのは妥当である。

実際、個人の生活領域に立ち入る以上、特定個人の情報を認めることができるような写真(たとえば、部分的に^{しやうき}焼毀した居室内の写真、あるいは火災原因が特定できる着火地点の写真など)については、当該個人としては明らかに「他人に知られたくない」と考えるであろうから、これは法令秘に該当すると言える。

しかし、審査請求人の公開を求めている趣旨を解釈するならば、火災原因が明確にされることによって、再発防止に資するということであると推測される。

そこで、立入検査によって得られた火災原因等の調査結果を公表することがあるが、これが消防法第34条第2項による同法第4条第6項の準用によって定められている守秘義務に違反するかどうかという点について、更に検討することとする。

これについては、参考とされる判例として「呉市火災原因調査公表慰謝料請求事件」(広島地裁呉支部昭和56年3月26日判決)が引用される(『消防法の研

究』関 東一著、東京法令出版104頁。『判例消防法学入門』石毛平蔵著、東京法令出版32頁)が、この事件は、広島県呉市内のアパートから出火し、付近の4棟も全焼したという火災事故について、呉消防署と呉警察署が、火災原因について、同アパート居住者Aの母親の電気コンロの不始末と推定される旨報道機関に発表したところ、アパート居住者Aから事実^{きそん}に反するものであるとして名誉を毀損されたとして慰謝料請求を求めた事件である。

これについて、裁判所は、火災の原因を推定したことについては、「合理的な根拠に基づいてなされているもの」としてその真実性を認め、これを公表したことについて「呉消防署が将来の類似火災の発生予防のため、専ら公共の利益をはかるためになした正当な職務行為の範囲に属するものであると認めることが相当であり、これをもって違法な行為ということはできない」とした。

これは、このような出火原因の公表は正当な職務行為の範囲に属するものであり、「みだりに他に漏らすこと」にあたらぬことを意味していると解される。

この解釈に従うならば、出火原因に係る部分である本件写真についても公開することが、「みだりに他に漏らすこと」にあたらぬ、法令秘情報に該当するとは解し得ない。

したがって、本件写真については開示すべきである。

以上の次第で、審査会の結論に記載のとおり答申する。

川崎市公文書公開審査会(五十音順)

委 員	小 林	美智子
委 員	鈴 木	庸 夫
委 員	高 岡	香
委 員	三 浦	俊 介
委 員	安 富	潔