

令和3年（行ウ）第277号

原告 フロントラインプレス合同会社

被告 国

第5準備書面

2025年（令和7年）1月15日

東京地方裁判所民事第2部Dc係 御 中

原告訴訟代理人弁護士 清 水 勉

同 弁護士 出 口 かおり

被告準備書面(11)第1の1から5の主張に反論する（同書面第1の6以下の主張に対する反論は追って提出する）。

第1 1号の解釈について

1 個人識別情報型

被告が引用する、総務省行政管理局編『詳解 情報公開法』（財務省印刷局）（2001年2月発行）（甲22）では、5条1号について次のように解説している。

「本法では、個人の権利利益の十分な保護を図るため、特定の個人を識別できる情報は、原則として不開示とする方式（個人識別型）を採用している。ただし、個人識別型を採用した結果、本来保護する必要性のない情報も含まれることになることから、公知の情報等個人に関する情報の不開示情報から除かれるべきものを限定列挙している。」（45頁）

被告の主張はこの「限定列挙」という考えを厳密にしたものと解される。

しかし、この解説書の文言をもって唯一正しい解釈とすべきではない。上記解説

書は行政情報公開部会での検討資料をもとに作成されたものであり、当時、同部会長角田禮次郎（元最高裁判事）の要請で同部会に出席していた宇賀克也東大教授（現最高裁判事）の著書『新・情報公開法の逐条解説』〔第8版〕（有斐閣）（2018年12月発行）（甲23）では、5条1号の個人情報について次のように説明している。

「個人に関する情報を保護する目的は、個人の正当な権利利益の保護であり、その中核的部分は、プライバシーである。・・・しかし、プライバシーの概念が必ずしも明確ではなく、個人の価値観により、その範囲につき見解が分かれることが少なくないため、プライバシー情報型では、制度の安定的運用が困難ではないかが懸念される。」（75頁）とし、情報公開法が保護の本来の中心はプライバシーであることを説明したうえで、プライバシー情報型を採用しなかった理由を説明している。

我が国では情報公開法が制定される以前に全国的に多くの地方公共団体が情報公開条例を制定しており、そこには個人情報の不開示範囲について個人識別型とプライバシー型があった。プライバシー型は実質的に不開示によって保護されるべき個人情報を開示にしないという考え方を採用したもので、実質的に不利益が生じるような場合でなければ不開示としないというもので、個人情報であっても開示される範囲が広がることが想定された。しかし、保護範囲が曖昧で法律の安定的運用という観点からすると法律の条文には相応しくないという批判があった。他方で、個人識別型は個人識別が可能な情報は不開示とすることで保護範囲が曖昧になるという問題は起こりにくく法律の安定的運用という観点からすると法律の条文には馴染みやすい。しかし、これはプライバシー型とは逆に不開示範囲を広げ過ぎ情報公開制度の趣旨に反するという批判があった。どちらか一方が合理的だと判断できない状況だったのである。現行の情報公開法の個人識別型はこれらの議論をふまえたうえで規定されたものであり、個人識別型を一方的に採用したものではない。

宇賀は、続けて情報公開法が採用した個人識別型について説明している。

「そこで、個人識別情報を原則不開示としたうえで、個人の権利利益を侵害せず

不開示にする必要のないもの、および、個人の権利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べきものをただし書で例外的開示事項として列挙する個人識別情報型が採用されたのである。」（75頁）

宇賀は、「人の権利利益を侵害せず不開示にする必要のないもの」「個人の権利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べきもの」は開示されるべきだというのが法の考え方だとし、それを但書で「例示的事項として列挙」しているのだと説明している。このように情報公開法は個人が識別できる情報は悉く不開示にせよという考え方を採用しているのではなく、個人識別型を採用しながらプライバシー保護と情報公開の公益とのバランスを考えているというのである。

宇賀のこのような解釈は、全国の地方自治体で施行されている情報公開条例や情報公開法の運用に関して多くの実例が積み重ねられている実情を踏まえてなされているものであり、このような解釈こそが情報公開法の制度目的に沿うものと言える。

したがって、以下に論じるモザイク・アプローチや「慣行として公にされている情報」の解釈も、プライバシー保護と情報公開の公益とのバランスとしてなされるべきである。

2 モザイク・アプローチ

（1）1号柱書括弧書き

1号柱書括弧書きの「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」はモザイク・アプローチといわれるもので、個人情報保護の観点から確認的に規定されたものとみることができる。

実務では一般人基準か特定人基準かは定まっていないが、各事案における情報公開請求の対象となっている個人情報の具体的な内容が大きく影響していると考えられる。すなわち、秘匿性の高い個人情報ではごく少数の特異な立場の人であっても特定の個人であることがわかることを問題にし、秘匿性のほとんどない個人情報ではモザイク・アプローチを問題にしている裁判例は見当たらない。

（２）東京高裁判決について

被告が引用する東京高裁２０１４年１０月９日判決（被告準備書面11）４頁）は、厚生労働大臣の指示によりイレッサ訴訟問題検証チームが作成した同訴訟における和解勧告に係る調査報告書のうち関係者からの事情聴取に係る回答内容をまとめた聴取記録が情報公開法の不開示事由に該当するかが争点となった事案で以下のよう

に論じている。

「被聴取者である学会関係者が所属し又は過去に所属した学会名や国立大学法人名及び役職は、当該被聴取者の肩書として氏名とともにその者を特定する要素として記録されているのであって抽象的な組織の名称等として記録されているのではないから、上記情報のうち学会名等や役職に係る記述のみを切り出した上で、その法５条１号（個人識別情報）の該当性を検討することは失当である。また、前記（イ）のとおり、本件聴取記録に記録されている情報のうち⑦（回答内容）の情報についてのみ着目してみても、法５条１号本文括弧書部分が「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」と規定している趣旨に照らせば、法が何人についても情報公開請求権を認めていることからして、一般に容易に入手することができる情報ばかりではなく、当該個人の関係者が入手可能であると通常考えられる情報と照合することによって、特定個人を識別することができる情報であれば、法５条１号（個人識別情報）に該当するというべきであって、これを特定の学会のような集団に所属する個人についてみれば、本件聴取記録に記録されている情報のうち⑦（回答内容）のような情報は個人を識別することができる情報であるということが出来る。これら情報が法５条１号（個人識別情報）に当たらないとする控訴人の主張は失当であり、採用することができない。」

判決は、「法が何人についても情報公開請求権を認めていること」のみを根拠として、「当該個人の関係者が入手可能であると通常考えられる情報」と照合すれば

という論理展開をしている。「当該個人の関係者」は本人以外のあらゆる人を指すのだとすると、ほぼあらゆるモザイク情報がこれに括弧書きに該当することになってしまい、不開示範囲があまりにも広くなり過ぎる。

当該事案に着目すると、対象情報が厚生労働大臣の指示によりイレッサ訴訟問題検証チームが作成した同訴訟における和解勧告に係る調査報告書のうち関係者からの事情聴取に係る回答内容をまとめた聴取記録は、情報公開請求がなされた当時、その内容が社会的に注目を集め、回答内容が訴訟原告や社会から非難されるおそれがあるものであった。判決はこの点を配慮したのではないかと考えられる。

しかし、回答者は自分の見解が訴訟の帰趨に影響を与える可能性があることをわかっていながら回答していたものである。自分の回答内容が社会的に評価されあるいは非難を浴びることがあったとしても、それは一定の社会的地位にある者として行った見識に対するものであって、私生活や人格に関するものではない。このような負担は社会的責任を負う見解の表明を行う以上やむを得ないものであり、人の権利利益の侵害と評価すべきではない。それどころか、社会的に匿名のまま国の政策に実質的に影響を与える発言が行えるとするところこそ行政の透明性を損なうものであり有害である。宇賀が開示すべきだとしている「個人の権利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べきもの」に該当するとも言える。

また、判決の考え方によったとしても、「当該個人の関係者が入手可能であると通常考えられる情報と照合する」ことで個人が特定できたとしても、実害が生じることが考えられない状況であればモザイク・アプローチにより不開示とすべき必要はないことになる。

（３）公益とプライバシーのバランス

いずれにしても、情報公開制度が公益とプライバシーのバランスであることからすると、モザイク・アプローチを徹底することが情報公開法の要求だと解するべきではない。１号柱書が、モザイク・アプローチに続けて、「又は」として、「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」と規定していることからすると、法の目的は個人識別の可能性があれば何ら実害が考えられなくても悉く不開示にすべきだというものではなく、個人の権利利益を害するおそれがある場合を想定しているのであって、本人が不利益を受ける可能性がなければモザイク・アプローチを厳密に行う必要はないということになる。

（４）宇賀が問題にしている「不名誉」「不利益」

宇賀『新・逐条解説』（甲２３）では次のように解説している。個人識別性の判断に際しては、対象となる集団の規模が重要な考慮要素となることがある。集団の規模が大きければ他の情報と照合しても特定の個人が識別される可能性は一般的に低い、集団の規模が小さければ他の情報と照合することにより個人が識別される可能性が高くなる。また、構成員がごく少数の場合にはたとえ個人が識別されなくても集団の不名誉が直ちに構成員の不名誉に結びつく傾向がある。さらに、ある集団の構成員が必ずしも少数ではない場合であっても、情報の性質や内容によっては当該集団に属する構成員全員が不利益を受ける可能性があり得る。個人識別性の判断に際しては、このような事情も考慮に入れて解釈する必要がある（７９頁）。

ここで宇賀が「不名誉」「不利益」と書いているように、保護の核心は社会的「名誉」や法的保護に値する「利益」なのであるから、「不名誉」も「不利益」もなければモザイク・アプローチを厳密に行うことまでして個人識別性を隠す必要はない。このような場合は通常、慣行として公にされていることが多いはずである。

（５）本件の場合

本件文書中の多くの個人識別情報は本人の業務に関わるものであり、モザイク・アプローチを厳密に行えば、本人との関係者であれば本人を特定できる可能性が高いであろう。しかし、本人を特定でいたとしても本人にとって何ら「不名誉」「不利益」がないのであれば、モザイク・アプローチを厳密に行って本人を特定できないようにする必要はない。このような種類の個人情報についてはモザイク・アプローチを厳密に行う必要はなく、端的に個人識別情報に該当しないと解すべきである。

あるいは、慣行として公にされている情報に当たるという当てはめが可能であれば、個人識別情報に該当するとした上で慣行として公にされている情報に当たるということでもよいであろう。

3 「慣行として公にされている情報」

(1) 被告の解釈

被告は、「法令の規定により」と並んで「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」と書かれていることをもって、「慣行として」の主体は行政機関に限られるという解釈をしている（被告準備書面11）5頁）。

(2) 「法令の規定」による例外

しかし、このような解釈は誤りである。「法令の規定」で公開乃至公表を義務付けている場合は不開示事由に該当することは法制度の在り方として矛盾することになるから、不開示事由に該当しないとするのは制度設計として当然のことである。ここで重要なことは、法令が公開乃至公表を義務付ける場合には当然、公開乃至公表することと個人の利益とのバランスを考えているという点である。

(3) 「慣行として公にされている情報」

ただ、「法令の規定」がある場合に限定するならば、実社会ではふつうにだれもが容易に知りうるような個人情報でも法律の規定がないばかりに不開示になってしまい、例外（開示）の範囲として狭すぎる。

そもそも公開乃至公表を義務付けている「法令」は情報公開法を意識して立法されたものではなく、それぞれの制度の趣旨から公開乃至公表を義務付けてきたのであるから、例外を「法令の規定」がある場合に限定するのは情報公開制度として合理性を欠く。

そこで新たな立法によって例外（開示）の範囲を広げるという対応策も考えられなくはないが、このような例外を広げるためだけに法令の改正や立法が臨機応変に頻繁に行われるということは考えられない。立法に頼ることは現実的ではないので

ある。

実社会では公になっている情報が情報公開法の適用を受けると不開示になるということでは、情報公開法は過剰に情報を隠す情報閉鎖法になりかねない。このような事態が起こらないようにするには、法令の規定以外にこれに類するもので個人情報を開示しても実害が考えられない実社会の実情に即した柔軟性のある指標を立てる必要がある。それが「慣行として公にされている」という条件を充たす個人情報である。このような個人情報を情報公開法に基づいて開示したとしてもすでに慣行として公にされているから特定の個人が改めて不利益を被ることはない。これは法令ではないが、実社会が個人の利益と社会的な公益とのバランスを慣習として作り上げているのである。したがって、このような個人情報は不開示事由とすべきではないということになる。このような脈絡で考えると、「慣行として」の主体は行政機関ではなく個人にとって実害が生じるかどうかの問題になる実社会である。

（４）審査会答申

国の情報公開・個人情報保護審査会の答申（平成１３年諮問第１５号。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。甲２４）では、「歴史的、社会的に重要な事件に関連し、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。」（甲２４、７頁）としている。「ないわけではない」というのは、なることもあれば、ないこともあるということである。そして当該事案については、「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通過程に置かれれば、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。」（同頁）として、時の経過や一時的な事象であることなどを理由に、一旦、報道で公になった事

実であっても「慣行として公にされる情報」には当たらなくなると説明をしている。一時的に「報道」があったというだけでは、その報道内容の事実が社会にどのように浸透し社会にどのように認識され受け容れられているかわからない。「慣行として公にされる情報」に当たらないとしたことは妥当と言える。

これに対して、国の情報公開・個人情報保護審査会の答申（平成13年諮問第42号から同第51号。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。甲25）では、「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。」（甲25、13頁）としており、ここでも「報道」で特定人の死刑判決が一時的に公衆の知り得る状態になったというだけでは、本件開示請求時点において公知の事実と言えるか疑問だとし、あくまで報道機関がその取材に基づいて報道したものだからという理由付けをして、「慣行として公にされている」とは言えないとしている。これは行政機関（法2条1項）の「慣行」に限っているように読めなくはないが、それ以前に、「報道」で明らかになっているのは特定人が死刑判決を受けたという事実であって、死刑執行命令書や死刑執行始末書の内容は報道されていない。したがって、死刑判決を受けた事実に関わる情報公開請求であれば、死刑判決を大きく報道するわが国の実情からすれば、「慣行として公にされている」と解する余地があるが、死刑執行命令書や死刑執行始末書の内容は「慣行として公にされている」と解する余地はない。行政機関の「慣習」か否かという論点ではない。

どちらも報道によって社会的に知られるようになった事例である。報道は一時的に断片的な情報が周知されるだけであるから、報道のみを根拠として「慣行として公にされている」と言えるかどうか疑問が生じるのは自然である。

(5) 日常的な社会生活において知られている場合

これに対して、一時的に報道されるのと異なり、日常的な社会生活において社会的に知られている場合には社会の慣行として公にされているといえ、法令の規定により公開乃至公表されている場合と同様に個人情報も公開しても実害はない。

社会の慣行として公になっているのであれば社会常識的に知られていることであるから、行政機関が公開しても特段の実害が生じることは考えられない。他方、行政機関の慣行を厳格に解釈とすると、行政機関が情報公開に消極的否定的であればあるほど社会的にはふつうに知られている情報であっても公開の対象とせずいつまでも公開度をあげなくてよいということになってしまう。法1条は「この法律は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、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。」(1条)と規定されており、情報公開請求により「一層の公開」がなされるようになることを想定し、それが「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」と考えているのである。そうだとすると、旧態依然たる行政機関の閉鎖的慣行を基準とすることは情報公開法の目的に反することは明らかである。

したがって、「慣行」は社会の慣行と解すべきである。

4 「個人に関する情報」全体

被告は、総務省行政管理局編『詳解 情報公開法』(甲22)の「個人に関する情報」の解説(45頁)を根拠に、1号但書イに該当するには、個人の氏名等の「記述」部分だけでなく、「個人に関する情報」全体について1号但書イに規定する事由が認められなければならないと主張する(被告準備書面(11)6頁)が、誤りである。

上記『解説』はただ単に、「個人に関する情報」は広く認められる概念だと説明

しているだけである。そこから直ちに「個人に関する情報」全体について1号但書イに規定する事由が認められなければならないという結論を導くことはできない。個人識別が可能な情報であればこそ「個人に関する情報」該当性が認められるのであって、例えば、勤務先の名称だけでは特定の個人との結びつきがあるとはいえず、「個人に関する情報」に当たり得ない。一部に「個人に関する情報」が含まれていれば、その部分だけが「個人に関する情報」に当たるのであって、それ以外の情報も「個人に関する情報」に当たるという解釈はおよそ成り立ち得ない。

5 5条1号但書該当性の立証責任

被告は、本文の立証責任は本文該当性を主張する被告に、但書の立証責任は但書該当性を主張する原告にあると主張する。

このような立証責任の分配は一般論としては誤りではないが、情報公開訴訟の立証責任の分担としては公正を欠き適当ではない。

上記のような一般論が妥当するのは、それぞれの主張者にとって立証が可能だからである。訴訟当事者は可能だからこそその主張をしているはずなのである。主張段階で根拠なく主張しても、立証段階で立証ができなければ敗訴判決を受けることになる。訴訟を起こす者は立証可能と考える範囲で訴えを起こす。提訴後に訴えの変更を行うのも、訴訟の過程で訴えの一部の立証ができないことがわかったり、逆に新たな事実がわかったりするからである。つまり、訴訟当事者はそれぞれ立証するための証拠を持っている範囲で主張するのである。これに対して、情報公開訴訟はかなり特異である。情報公開訴訟の原告は不開示処分に納得できずに提訴するのであるが、不開示処分になった対象文書を見ているわけではないから、不開示処分（全体）が情報公開法の解釈としてすべて誤っているかどうかを検討できない。不開示情報をすべて見ているのは被告だけであり、原告は全く見ていない（裁判所も見ていない）。見ていない情報について原告が但書に該当することを的確に証明することは困難であるし、不開示部分についてのある程度の手掛かりを与えられなけれ

ば、全くの的外れの主張にもなりかねない。つまり、但書の立証責任を原告に負わせるならば、常に原告の主張は退けられるということである。原告の主張を退ける裁判所もどのような情報かを知らないまま判断することになるから、被告の主張を信じるしかないということになる。これは行政機関の主張は常に信用できるという前提だけで裁判所に判断を求めるもので、証拠に基づく裁判とは言えない。このような手続は到底公正とは言えない。

立証責任の分配を公正にするには、対象情報を見ていない原告には主張責任を負わせ、対象情報を見ている被告に立証責任を負わせることである。主張責任だけでは責任として軽過ぎる印象を受けなくはないが、対象情報を見ている被告からすれば、的外れな主張は簡単に一蹴できるし、先例において公開されている情報と本件情報を自ら比較検討することができるから、極めて精緻な反論主張と立証が可能である。情報公開訴訟において裁判所が被告に詳細な求釈明を行い、被告がこれに応じるべきことが妥当であるのも、裁判所として見ていない情報について判決で正しい法解釈をしなければならないからである。

このような立証責任の分配がなされることにより、原告と同様に対象情報を見ていない裁判所は、被告が立証責任を果たした時に被告の主張を採用すればよいのであるから、安定した判断ができることになる。

第2 1号該当性の検討

1 乙①第8号証の「※」部分について

(1)「勤務先法人名」

「勤務先法人名」が明らかになったとしても回答者は特定できない。

「回答者個人の関係者」は情報公開請求するまでもなく、回答者も回答内容も知っている可能性がある。そのような「関係者」は情報公開請求することはない。それ以外の「関係者」は「勤務先法人名」が開示されることで回答者を認識できるかもしれないが、横浜地方海難審判理事所に第58寿和丸の事故に関する回答

をしたことで、海難事故の原因究明に協力したことが知られるとしても、そのことで何らかの「不名誉」や「不利益」を生じることは考えられない。

（２）個人名

代表者や当該法人の責任ある立場の者であれば、日常業務において社会的に氏名を公表しているのが当たり前である。しかも、本件の場合、横浜地方海難審判理事所に対する海難事故に関連する回答であり、業務に関連するものであるから、日常業務において社会的に氏名を公表している者であれば（イ）、この場面においても氏名が公開されることは、回答責任を明らかにするものであって、そのことで何らかの「不名誉」や「不利益」を生じることは考えられない。

２ 乙①第３４号証「次長、課長欄」

「姓」だけであれば個人識別性はない。

「姓」だけで個人識別が可能だとしても、次長職及び課長職は組織内外において責任を負う立場にある者として社会的に慣行として氏名を公にしているから、イ（慣行として公にされている情報）に該当する。

３ 乙①第６２号証「承認、作成欄」、乙④第２号証「承認、作成欄」

承認印、作成印は「姓」だけのものと考えられるから個人識別性がない。

「姓」だけで個人識別が可能だとしても、完成重心試験成績書及び復原性報告書の作成責任、承認責任は報告書の作成を依頼した者との関係だけでなく、当該漁船で漁業に携わる者との関係でも重いものである。この報告書は内容を確認する必要がある者であればだれでも確認することができるはずであるし、作成者や承認者に内容の説明を求めることもできるはずである。このような者の「姓」は社会的に慣行として公にされている情報（イ）とみるべきである。

４ 乙①第６４号証「※」部分・第９３号証「※２」部分・第９４号証「※」部

分、乙第32号証「※3」部分・第33号証「※3」部分

(1) 乙①第64号証「※」部分

株式会社第58寿和丸鯉鮪旋網仕立図面を提出した責任者名であり、このような立場の者の氏名は社会の慣行として公にされており（イ）、開示されることで何らかの「不名誉」や「不利益」を生じることは考えられない。

(2) 乙①第93号証「※2」部分・第94号証「※」部分

第58寿和丸設計者は同船舶の設計責任者であり、このような立場の者の氏名は社会の慣行として公にされており（イ）、「姓」が開示されることで何らかの「不名誉」や「不利益」を生じることは考えられない。

本資料提出者は提出責任者であり、このような立場の者の氏名は社会の慣行として公にされており（イ）、氏名が開示されることで何らかの「不名誉」や「不利益」を生じることは考えられない。

(3) 乙②第32号証「※3」部分・第33号証「※3」部分

被告作成の一覧表の説明では「関係者の氏名」とあり、乙②第32号証「※3」では「提出者」と書かれている限度で「関係者」の立場がわかる。本資料提出者名が書かれているのであれば、提出責任者であり、このような立場の者の氏名は社会の慣行として公にされており（イ）、氏名が開示されることで何らかの「不名誉」や「不利益」を生じることは考えられない。

これに対して、乙②第33号証「※3」では被告作成の一覧表の説明では「関係者の氏名」とあるものの、氏名が書かれているであろう墨塗箇所の左にも上にも関係性を示す言葉が何も示されていない。そのためどのような「関係者：」なのかはわからない。ただ、図名が第58寿和丸の扉及び倉口蓋装置であることからすると、同図面の作成に関係している者と考えられる。そのような作成者として社会的に責任を負う者ということが出来るから、その氏名は慣行として公にされているとみるべきであり、氏名が開示されることで何らかの「不名誉」や「不利益」が生じることは考えられない。以上