

火災調査結果の公表

[火災調査と法]

G1-07 2010.11/20 → 2013.04/05→2019.09/03

火災調査探偵団 (Y.Kitamura)

火災調査結果の公表は、消防行政の課題として引き継がれ、現在に至っている。古くは、警察との軋轢の中で問題とされ、近年ではPL法制定と消費者行政の定着の中で、情報公開の嵐が吹き、開かれているはずの火災調査結果が閉鎖的と見誤られている傾向にある。さらに、火災そのものが稀有な事象となるに従い、当事者間の利害の軋轢が輪をかけて、調査員に詰め寄る時代へと向かいつつある。これらを順に整理して解説する。

Publication of fire survey results has been handed down as an issue for firefighting administration. In the old days, it was considered a problem in the trap with the police, and in recent years with the establishment of the PL Law and the establishment of consumer administration, a storm of information disclosure has blown, and the results of fire surveys that should have been opened are considered closed. There is a tendency to be mistaken. Furthermore, as the fire itself becomes a rare event, the congestion of interests between the parties is circled, and we are heading for an era when the investigators are crawling. These will be explained in order.

はじめに

火災調査結果の公表の課題は、消防法7章の逐条解説でも触れているが、火災調査の業務を、火災から得られる予防面、警防面に活用する資料の作成にあると考えていることが一つの要因となっている。このため、火災調査により作成される「火災調査書類」を消防のために利用する行政の内部資料と考え、さらに、個人情報保護をこじつけて、公表や開示に消極的な姿勢を取り、社会情勢との乖離となっている。これは、火災調査の目的を誤って解釈し、さらに、独善的な行政運営を法令の守秘義務等により正当化されていると思いついでいることにある。今後、市民が行政不服審査法をより身近に利用することになれば、従来のような火災調査結果に関わる公表の消極的な姿勢は、袋小路へと追い込まれることになりかねないと思われる。公表や開示の手続きにあたっては、火災調査の目的が法1条にあり、広く国民に共有される情報であるとの認識と情報公開の狭間の中で、検討され取り扱われることになる。

近年、様々な情報公開の審査や判決等がなされていることを踏まえ、情報の請求者が何を求め、どこまでの情報が、どんな理由で公開・非公開とされるかを示し、火災調査の目的とすることを認識して、前向きな対応こそが将来に渡って、より正確で合理的な火災調査活動を確保する道へとつながるものと言える。

1. 火災調査結果公表に関わる新聞報道

2010' 05/21 朝日新聞（要旨のみ）

☆ 石油ファンヒーター火災で3年半前に父親を亡くした東京都内の女性が、暖房機器メーカーに損害賠償を求める訴えを東京地裁に起こした。だが、消防が情報を開示していないため、父親が使っていたヒーターがこの暖房機器メーカー製かが分からないとして、開示の有り方が報道されている。

女性によると、[A市で暮らしていた父親は2006年12月、住宅火災で死亡した。A消防本部の調べで火元は石油ファンヒーターと特定された。灯油タンクのふたは指先の操作で開け閉めできるワンタッチ式。同本部の説明などから、給油してタンクをヒーターに戻す際、ふたの閉め方が悪く、漏れた灯油に引火したと考えていた。

だが、07年12月、新聞記事でワンタッチ式のふたが「半ロック」でも閉まると勘違いしてしまう恐れがあることを知った。このメーカーはその後、タンクのリコールを発表した。父親の火災はタンクのふたの欠陥が原因ではないか・・・] 疑問を晴らそうと、A地方検察庁から火災現場の調書を取り寄せたが、ヒーターのメーカー名やタンクの型式の記載はなかった。

弁護士と相談し、東京弁護士会からA消防本部に対し、この火災に関する文書のコピーを求めた。

しかし、職務上の守秘義務や父親の個人情報であることを理由に書類の開示は断られた。今年1月には東京地裁に対し、提訴に必要な文書を同消防本部から取り寄せる手続きをとったが、4月に届いた書類は大部分が黒塗り。メーカー名はわからなかった。製品事故では遺族でも情報が明らかにされにくいのが現状で、やむを得ない「見切り発車」の裁判となった。

⇒ この記事を読まれると如何にも消防の火災調査結果の公表は、杓子定規の行政のみに終始しているように受け取られる。

で、このことを全体の道筋として、検討すると、まず、ここで問題なのは、相続本人の個人情報請求に関わらず、一般民事裁判で用いられる「弁護士会照会」の手続きを取ったために「断われ」、次いで、民事裁判手続きでも同様の手順のため「黒塗りの書類」となってしまったと考えられることにある。つまり、“個人情報の開示”は、亡くなられた方の扶養親族により「火災調査書類」の個人情報開示請求をすればこれほどに誤解を招くことにはならなかったのではと思われる。

火災事故に関わる民事紛争の解決に向けての手立てが、消防署の意向に左右され証拠の収集が難しいことが、関係者、弁護士から指摘されている。

※群馬弁護士会編「火災の法律実務」、判例タイムズ No.1161 等

2. 「火災調査結果の公表」の社会的要請

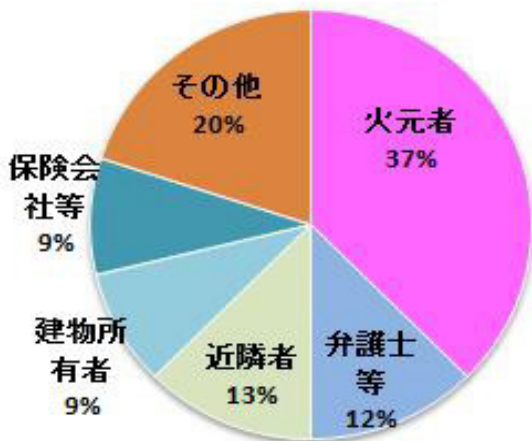
1) 調査書類の社会的要請

表は、東京消防庁における火災調査書類の「照会等」の内訳です。2009年から5年間の建物火災件数16,570件に対して1,083件回答している。これは、最近の火災では、部分焼け以外の建物火災の5%以上が「照会等」の対象となっていることを表している。

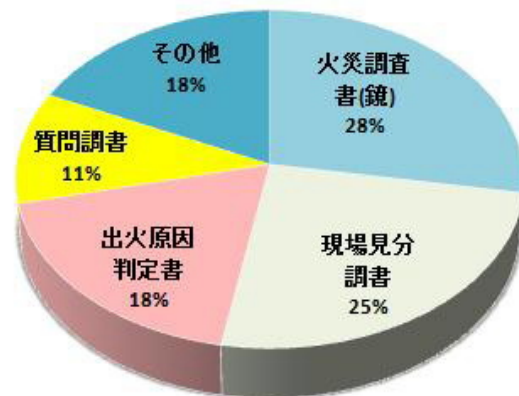
照会した機関等		2009年～ 2013年 (5年間合計)
照会	捜査機関	554件
	弁護士会	138件
	裁判所	75件
	官公庁	12件
開示	情報公開及び個人情報	304件

他の消防行政文書と大きく相違するのは、火災調査業務では、照会等が“普通のこと”となっていることで、その認識なくしては、火災調査業務の円滑な運営が難しくなっている。

次に、2009年の1年間に東京消防庁で扱われた、火災調査書類の情報開示請求の内訳を下図に示す。1年間で、80件請求があり、その対象書類は195件であった。これは、「火災調査書類」が、火災調査の関連書類全体に係わるグループの総称であり、個々に例えば「火災原因判定書」「質問調書」などがある。そのため、申請者から、必要とする書類はコレコレと指定されるため1件の請求で、複数の書類の開示となるため対象書類は倍の195件となっている。



グラフ 1. dG107-01 開示請求者



グラフ 2. dG107-03 開示された調査書類等

グラフ1から、80件の開示請求は、必ずしも「火元者が個人の火災原因を知りたい」と言うものばかりではなく、火元者は4割程度で、他は訴訟のための弁護士会、近隣者、あるいはアパート火災などの賃貸借契約の建物所有者、保険会社など多様で、「火災が持つ社会性」を示している。グラフ2で、開示請求された80件の内容としては、全体が総括できる「火災調査書」の要望が最も多い。ほぼこれ一枚で、内容から火災の様相が推察できることによる。次いで、見分調書、原因判定書となる。

このように、社会的要請の比重がたかまりつつある。過去の照会や判例等を踏まえ、

今の火災調査書類の社会的な役割を認識しないと、新聞報道に取り上げられるような事態も招きかねないと言える。

つまり、何が正しいかの指標軸は、ケースバイケースで、様々な側面から考える必要がある。そのためには、火災調査に携わる職員ひとり一人が、現場調査で得られる情報の重要性を認識し、また、国民に負託されている業務であるとの意識が必要とされている。

2) 以下の展開

考えるにあたって、次の順序で取り上げてみた。

- 3-「火災原因を公表した、として、り災者から損害賠償請求」事案
- 4-「弁護士会からの照会」の対応
- 5-「弁護士会からの照会拒否の損害賠償請求」事案
- 6-「情報公開条例による火災調査書類の一部開示(非開示)」4件の事例
- 7- 全体のまとめ

これらは、「火災調査結果の持つ情報の扱い方」が変化していることを、順に判例等を提示して検討して見た。しかし、それも次の時代には変わる可能性があり、社会が求めている「普通の感覚」がどのように優先され位置づけられるかは流動的なものと言える。そして、現在、火災調査結果の公表は、各市町村の「情報公開条例」と「個人情報保護条例」を基準として、市町村ごとに条例解釈の中で扱われるが、これとてもその解釈が、必ずしもその後の裁判等で認められるとは限らない。

少なくとも、火災調査結果の公表に関わる様々な事項に注視しつつ、火災調査のあるべき姿を求めて事務を遂行することとなる。

3. 火災原因の公表による賠償請求事案、

誤った火災原因の公表による名誉毀損を原因とする賠償請求において、原因の公表には正当性があると認められたもの。

(広島地裁呉支部 1978年(昭和53)3月26日判決—消防大学校「新消防関係判例解説」から。Web「裁判例情報」等の掲載はない。)

1) 事件の概要

昭和51年8月25日午後4時頃、呉市所在の木造アパートから出火し、同アパート、隣接建物4棟が全焼する火災となった。

この火災に対して、翌26日、27日の新聞紙上に、広島警察と呉市消防局の調査によるとして、本件火災は、本件アパートに居住するA方からの出火であること、出火原因はAの母親Yが電気炊飯器のコードと電気コンロのコードを間違えてコンセントに差し込み、そのためコンロが過熱したものであるとの記事が掲載された。Yは、新聞の出火原因の記事は事実に反しており、警察と消防の誤った火災原因の公表により名誉を毀損されたとして、広島県(警察)と呉市に対して国家賠償を求める訴えを提起した。

2) 判決と解説

名誉を毀損されたとするYの消防局に対する主張は、「不十分な火災調査による虚偽の事実を断定して報道機関に公表した」とするものである。これに対し判決は、次のように示した。

- ① 呉市消防局では、火災原因等を調査した場合、将来の類似火災を防止するため調査結果を公表することを原則としており、又、右発表は調査上火災原因を推定できる場合に限っていた。
- ② 本件は、火災調査の結果に基づき、推定された火災原因を公表したもので、断定して公表したものではないことは、新聞記事の「・・・らしい」という記載内容から明らかである。
- ③ また、火災原因の推定は、本件火災における火災調査により得られた出火経過、焼きの状況、関係者の供述等の資料を詳細に検討し、合理的な根拠に基づくものである。
- ④ さらに、右推定事実の公表は、市消防局が将来の類似火災発生の予防のため、専ら公共の利益を図る為になした正当な職務行為の範囲に属するものであり、これをもって違法な名誉棄損があったとはいえない。

以上のように、国家賠償を求める訴えを認めなかった。

少し、昔の判例で、ここでの「火災原因の公表」は、もっぱら火災現場の状況等から火災予防につながる情報を提供するもので、[予防広報]の一種に該当する。つまり、火災現場での悲惨な状況を再発させないとする予防的見地から実施される広報活動は、具体的かつ断定されていないもの(推定される=らしいなど)であれば、その内容について責任を負うものではない、との立場だと言える。

3) コメント

この場合、厳密な意味での「火災原因調査結果の公表ではない」と考えられることである。火災が25日16時頃、当該建物が全焼、他に3棟が焼損し、翌26日の新聞報道の事案である。

通常、火災調査は、関係者の承諾の下で行われるとして、この規模の火災では翌日から実施されるのが法的手続きとなる。見分調書、質問調書などから、原因判定書となり、それらが火災調査書類となって文書管理上の決裁を受け、完結されるもので2~3週間かかり、それが「火災原因調査結果」と言えるものである。その意味では、本事例は、「火災調査原因の公表と考える」にはムリがあり過ぎる。

このケースは、発表内容が推定事実の合理的な内容として、現場広報として許される「推定」でしかない。ここで課題とされたのは「調査結果の公表」ではなく、火災原因として推定されることを、火災予防の公共的利益から公表したことは国賠法の対象とはならない、とされたことである。

火災現場での広報上の便宜的な発表は、火災原因の判定上の一部を形成してはいるが、参考的な意味でしかなく「火災原因の公表」という言葉には該当しない。しかし、この判例を基に、「・・・らしい」と発表すれば、火災調査結果を公表することは許さ

れると短絡的な解釈をしている場合や、火災原因調査結果の公表は公益的利益の中で認められている、と安易に考えられている懸念がある。

現在、このような「火災原因に直接結びつくような」火災現場広報はほとんど行っておらず、火災現場の被害等客観的な事実関係と消防の活動内容を発表するに留めている。それ以外の原因などは、社会性を考慮して、所轄警察署との協議の上で、報道提供されるのが通例となっている。

転載を禁ず

4. 火災調査結果の弁護士会の照会

1) 弁護士会照会

弁護士法第23条の2（報告の請求）、第1項で「弁護士は、受任している事件について、所属弁護士会に対し、公務所又は公私の団体に照会して必要な事項の報告を申し出ることができる。・・・」、第2項「**弁護士会**は、前項の規定による申出に基づき、公務所又は公私の団体に照会して必要な事項の報告を求めることができる。」とあり、法的な根拠に基づき消防署に対して、照会がなされることから、原則回答することが求められる。弁護士法により、弁護士会に公務所に照会し、必要な事項の報告を求めることができる権限を与えている関係においては、弁護士会を一個の官公署の性格をもつものとする法意にあるとされている。

その意味で、**照会の回答は義務**でもある。

23条の2 弁護士会照会の制度は、弁護士が受任している事件を処理するために必要な事実の調査等をするを容易にするために設けられたものである。そして、23条の2 弁護士会照会を受けた公務所又は公私の団体は、正当な理由がない限り、照会された事項について報告をすべきものと解される(義務)。(下記;昭和 52(オ)323 最高裁判所第三小法廷と同じ)

しかし、照会に対する回答に対して、回答された文書がどのように扱われるかは、弁護士とその依頼人の自由であり、その後回答文書がチラシ等で近隣者に配布されるなどの取扱いがなされた場合の責任は、回答した公務所が負うこととなる。ゆえに、慎重な対応が求められる。特に、火災調査書のように被災者のプライバシーや事業所の営業情報などと密接に関係する文書は、その回答は、消防署の責任で判断することになる。そのため、弁護士会への回答が、公表に近い状況にもなることから、通常、「火災調査書類」の文書回答はなされていない。

(昭和 52(オ)323 損害賠償等 昭和 56 年 4 月 14 日**最高裁判所**第三小法廷 判決)

この判例は、弁護士会照会に応じて、前科者履歴を回答したことに対して、回答した区役所が違法とされた判決である。個人プライバシーに配慮することなく「・・・市区町村長が漫然と弁護士会の照会に応じ、犯罪の種類軽重を問わず、前科等のすべてを報告することは、公権力の違法な行使にあたりと解するのが相当である・・・」とされた。

火災の出火原因等の開示が本判決に、直に結びつくものではないが、出火の火元者の個人のプライバシーが、優先され、それらを検討した上で弁護士会の照会に応じることとなる。

Coffee Break

PL法の趣旨を踏まえて、回答を箇条書きで回答することがある。

その**目安**として、1995年(平成7)6月26日消防庁予防課長通知がなされている。

(知らない人も多いですが、弁護士等は以外と知っている)。

「火災原因等調査書類の開示に際しての取り扱いについて（通知）」

1995年(平成7)6月27日 消防予第144号

別添え 火災原因等調査書類の開示に際しての取扱指針

1 趣旨

消防法第31条及び第33条の規定に基づき、消防長又は消防署長が行う火災の原因及び損害の調査に関して作成された書類(以下「火災原因等調査書類」という。)について、その開示が請求された場合の取扱いに関して必要な指針を定めるものである。

2 取扱いの指針.

(1) 火災原因等調査書類の開示請求に対する取扱いについては、本指針を基本に行うこと。

(2) 開示に際しては、**請求者及び請求目的**に応じ、記載内容について検討の上、部分開示も含めて開示の可否を判断すること。

ア 出火日時、出火場所、火災種別、火災原因(発火源、経過、着火物等を含む。)

等当該火災に係る事実については、**原則として開示できる**こととするが、開示、非開示の判断に当たっては、被災者等のプライバシー及び企業秘密等の保護に十分配慮するとともに、事後における円滑な消防行政の運営に支障をきたさないよう配慮すること。

イ **上記以外**の開示請求に対しては、各団体の情報公開条例及び個人情報保護条例等並びに本指針の趣旨を踏まえつつ、開示の可否を判断するものとする。とりわけ、書類に添付される写真及び図面等について、個人のプライバシー及び企業秘密等を侵害するおそれがある場合には、その部分の開示を行わない等慎重に対応すること。

(3) 放火又は失火による火災の疑いがあり、警察機関による犯罪捜査に影響を与えるおそれがある場合には、消防法第35条及び第35条の2の規定の趣旨にかんがみ、情報の開示の時期、開示の内容等について**配慮する**など特に慎重を期する必要があること。

なお、この通知の背景は、その後の1995年7月1日施行のPL法に伴う**り災者からの情報開示**に対する要請に対処するものとして通知されている。

Coffee Break

★ この時期の意見として、石毛平蔵氏が月刊消防2000年9月号、12月号に、森本宏氏が消防通信2002年臨時第582号、近代消防2004年7月号に、所見を述べられている。

この指針は、2(2)アで、箇条書きなら、基本的事項は開示しても支障ないとされているが、その場合でもプライバシー等に留意する。(2)イの文書等の開示は条例による。3は捜査照会されている時は非開示となる。3つのパターンの説明となる。

ここで、2(2)イの内容にある「**原則として開示できる**」は、火災原因等の開示にあたって、法34条や地方公務員の秘守義務を解除していることを示したものである。

5. 弁護士会の照会に妥当性があれば文書回答しなければならない。

回答しない時は、**弁護士活動に対する損害賠償が成立する。**

⇒ただし、後日、別件の判例で損害賠償にはなじまないとされている。

1) 救急搬送の事件の弁護士会照会

(平成22(行ウ)10 弁護士会照会回答拒否の違法確認等請求事件

平成23年2月10日 岐阜地方裁判所 その他)

2011年2月10日岐阜地裁判決。〈概略で扱うので、正しくは判例参照〉

「弁護士会からの照会事項に回答しなかった」ことから、依頼人と弁護士に損害を与えたとして、民事裁判で、原告側請求額と訴訟費用2/3の支払いを命じられた。

A 消防署は、**救急搬送事案**に関する弁護士会からの箇条書き照会(弁護士法23条の3による)に対して、個人情報保護条例の「個人情報」であることを持って照会内容事項の内容に答えられない、と回答した。さらに、弁護士会から、被搬送者が死亡しており、**配偶者からの申請であること、個人情報の第三者提供制限の除外であること**、重要な争点で消防署からの回答以外に情報を入手できないこと、などから照会に応じてほしい旨の「**通知書**」を弁護士会から消防署に送付された。しかし、これに対しても“回答できない”ことと、合わせて“個人情報保護条例第14条(本人(親族)開示)によれば回答できます”と回答した。

☆ 判決では、**消防機関の回答拒否は、正当な理由がなく**、また、原告に損害を発生させ、その経緯から過失が認められる、として被告(消防機関)に損害の支払いを命じた。

2) 火災調査から見た、この判決の課題

判決では、幾つかの争点があり、その点では、判決全文を読まれ、また、解説文なども参考にされることと思うが、『火災調査』から見ると、下記の2点がある。

- ① 弁護士会の照会はどのような性格があるのか、
- ② 照会が箇条書きで来た時に、これに答えずに「個人情報保護条例による本人開示請求がある」と示唆した回答をすることが認められるか。
 - ① 弁護士会は、官公署だけでなく私的団体にも照会されるもので、照会者と被照会者が公法上の法律関係に立つことは認められていない。このことから“被照会者が、回答しない”ことが違法である、ことにはならない。同様に、行政手続法2条3号の“申請型義務付けの訴え”と同列に扱われるものでもない、とされている。しかし、弁護士会の照会を受けた公務所又は公私の団体は、正当な理由がない限り、照会された事項について報告をすべきものとされており、消防署

として、誠意を持って対処して、**回答すること**が求められることに変わりはない。そのことは、個人情報保護条例等で保護されている情報を「提供しなければならない」ことではないので、箇条書きの質問に沿って事案ごとに条例等に照らして、検討し回答すれば足りる。

通常、裁判所からのような「文書送付嘱託」ではなく、調査嘱託のように「箇条書きの質問」となるものが弁護士会の照会には多い。

- ② 弁護士会照会には応じられないが、個人情報による開示請求書類としては提供できる、としたことに対して判決では、次の通りとされた。

「…個人情報保護法制に基づく開示請求の制度は、国民ないし住民に対し自己の情報をコントロールする権利を付与し、もって民主的で適正な行政の運営の確保を図ることを目的とするものであるのに対し、弁護士照会制度は、公的な役割を担う弁護士に対し、受任した個別の事件に関する訴えの提起その他の紛争処理遂行のための情報収集手段を与えることをもって、わが国の司法制度を維持するために設けられたものであり、両者は制度趣旨を全く異にするほか、弁護士会照会制度の上記重要性に鑑みれば、同制度の機能が情報開示制度の存在により限定されると解すべき理由はない。のみならず、被告(消防署)が照会事項(一部)については(個人情報保護条例)条例14条に基づく開示請求があれば回答可能であるというのであれば、**敢えて原告らに当該開示請求の取手続を取らせる合理的理由を見出し難い**というべきである…」とされた。

端的に言えば、個人情報保護条例により本人開示できる内容が弁護士会からの照会として求められているのであれば、本人の**代理人**たる弁護士が、弁護士会を通じて申請している照会事項に回答するのは当然のことである、となる。

次に、本事案では、箇条書きによる“照会”を行っていることから、その内容は弁護士として必要とされている事項が込められており、官公署が有する様式書類にすべてが網羅されているのではないことからすれば、照会に対する回答として情報開示請求を促すことではなく、回答するのが筋だ、とされた。

3) その後、弁護士会照会拒否の損害賠償は、最高裁判例としてしりぞけられた

(平成 27(受)1036 損害賠償請求事件 平成 28 年 10 月 18 日 最高裁判所
第三小法廷判決 その他 名古屋高等裁判所)

これは、郵便局が郵便物の転居届に関わる情報を、弁護士会からの照会に対して郵便法の守秘義務として回答しなかったことに対する不法行為について、

「…23条の2の照会に対する報告を拒絶する行為が、23条の2照会をした弁護士会の法律上保護される利益を侵害するものとして当該弁護士会に対する**不法行為を構成することはない**というべきである。…」とされ、照会に応じる・応じないは照会を受けた公務所等が判断として報告するものであり、判断に誤りがあってもそのことにより不法行為として、弁護士会に損害が成立するものではない。弁護士会の照会は制度の適切な運営を図るためのものでしかない、とされた。

4) 火災調査上の弁護士会からの照会の対応について

1)からは、「弁護士会からの照会」に対し、このケースのように、依頼人がどの立場にあるかを考慮し、個人情報保護条例により「開示できる」のであれば、代理人としての弁護士会の照会には、本人と同等に扱う必要があり、弁護士会からだと言って個人情報上の“第三者”とはならない、こととなる。

6. り災者等が求める「情報公開条例による請求」

1) 火災調査結果の情報公開請求 -その1

近隣のり災者であっても第三者として扱われる。

(平成 15(行ウ) 57 行政文書不開示決定取消請求事件

平成 16 年 7 月 15 日 名古屋地方裁判所)

隣家で発生した火災により自宅が延焼した原告。

(市)情報公開条例により、火災調査書類(火災調査書・原因判定書・質問調書、現場見分調書・火災出場時見分調書・損害調査書)の開示を求めたが、一部開示にとどまったことから、開示を求めての抗告訴訟。

この中で、非開示の理由を法 34 条 2 項(法 4 条 4 項、立入時の秘密保持原則)と、個人情報による 2 つを上げて、非開示としている。

裁判所判断

火災調査は公共の福祉のために行われるもので、国民に対して立入や質問等の受忍義務を課していることから、そのことで知り得た秘密を漏らしてはならないこととなっており、非開示の理由となり得る。

火災調査書類には、**個人情報**が入っていることから、条例上これを非開示とするのは当然のこととである。原告が隣家のり災者であることの開示とは無関係である。情報の開示によらないで、民事訴訟上の手続きより得ることが可能であることから、非開示は適法となる。

2) 火災調査結果の情報公開請求 -その2

書類上複数の要因が混在している時は、非開示とされる

(平成 9(行ウ)46 公文書一部公開拒否処分取消及び損害賠償請求事件

平成 10 年 10 月 28 日 横浜地方裁判所 情報公開)

- 原告は、横浜市内で発生した火災で全焼した火元の家屋の近隣の類焼被害者の親族で、横浜市公文書の公開等に関する条例に基づき、本件火災の火災調査に基づく火災原因や損害結果等を記載した火災調査報告書、火災原因認定書、火災状況見分書、実況見分調書、質問調書等の公開請求を行った。
- これに対して、横浜市は公開条例 9 条 1 項 1 号に基づき一部を非公開とする一部

公開決定(ほとんど非開示)をしたことから、異議申立てを行った。その後、被告市長が異議決定(一部開示を追認)を行ったことから、原告は、本件各決定の取消しを求め行政訴訟として提起された。

なお、本件条例9条1項は、「次のような情報が記録されている公文書は公開しないことができる」旨規定し、1号として、「個人に関する情報であって、特定の個人が識別され、又は識別され得るもの(法令等の規定による許可、免許、届出その他これらに相当する行為に際して作成し、又は取得した情報であって、公開することが公益上特に必要と認められるものを除く。)」と規定している。

裁判の判断

本件条例9条1項1号の「**個人に関する情報**」の意義について、単に個人に関する情報であれば足り、思想、宗教、職業等個人の人格の核心にかかわる情報ないしこれと同視し得る程度に重要な情報である必要はないとし、「識別」の意義について当該情報自体によって特定の個人が**識別できる情報**、又は識別できる可能性のある情報のみならず、当該情報のみでは特定の個人を識別することはできなくとも、当該公文書以外の**情報**(文書公開の請求をしている申請本人が個人的に持っている情報を含む)と**組み合わせる**ことにより、特定の個人を識別することができる可能性のある情報も含まれるとした。

3) 火災調査結果の情報公開請求 -その3

情報公開における「質問調書」の扱い

3)-1 質問調書は、個人情報と行政運営情報

2010年(平成22)1月8日東京都情報公開審査会の答申(第475号)

火災調査書類の中の「質問調書」が持つ個人情報の意味

宿泊施設の客室からの火災が発生し、「火災原因調査書類」の開示を求めた案件。ホテルのぼや火災において、火災時の状況等を従業員から録取した「質問調書」の公開請求である。一部開示について、情報公開審査会で審議され決定された。

・**発見や通報などの火災に関わった第三者の「質問調書」**は、その第三者の個人情報として、関係者氏名等は、条例上の【**個人識別情報**】として、非開示とされ、さらにその内容についても、供述内容が【**行政運営情報**】として非開示とされた。

説明を加えると、火災時に発見や通報等の関係者から得た「質問調書」は、氏名、住所等は、**個人識別情報**として開示請求からあらかじめ求めないとして、争いのないこととなっていた。つまり、その第三者の氏名等を除いた本文の「**供述内容について**」が**問題**とされた。質問調書の供述内容が開示されないと、「火災原因判定書」等が開示されても全容が分かりにくく、このことから「質問調書の供述内容」の開示が求められた。

非開示とされ、その理由として[行政運営情報]とされた。ただし、この解釈は、審査請求段階での解釈で、裁判判例では、全文を個人情報としているケースもある。

★[行政運営情報]とは。(都)条例7条6項は、「都の機関又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、・・・当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障及ぼすおそれがあるもの」(行政運営情報)を非開示情報として規定している。

「・・・本件非開示情報の非開示理由について、これが開示されると、供述内容が火災調査の目的以外に利用等されることはないとの市民の信頼に反することとなり、火災調査に対する信用を失墜させ、その結果、関係者等から情報収集活動や資料の入手が困難となり、今後の火災調査事務の適正な遂行に著しい支障をきたすおそれがあるためと説明する。火災調査規程等で質問調書等の録取要領等について、プライバシーの保護を明記している。この録取要領や本件非開示情報の内容を見分すると、質問調書は、プライバシーを尊重し、他に知られることはないという状況の下に任意に得られた情報が記載されてものであると認められ、これを開示することになると、今後、被質問者が、火災の際におかれていた状況によっては、自己の供述内容等が開示されることを憂慮し、事情聴取に応じた事実をありのまま述べることに消極的になることも想定される。また、実施機関は、本件火災に限らず、将来の火災調査に際して、聴取内容を開示することにより被聴取者等の関係者との信頼関係を害するほか、実施機関に対する都民等からの信用を失うことにより、以後の火災調査への協力を得られなくなるおそれも否定できない。その結果、火災原因調査に必要な具体的な、客観的な情報が十分得られなくなり、今後の同種事務の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれがあると認められるので、本件非開示情報は[行政運営情報](条例7条6号)に該当する。」として、非開示とすることが妥当とされた。

3)-2 質問調書の全てを個人情報

平成9(行ウ)46 平成10年10月28日 横浜地方裁判所(前記2)横浜地裁判決と同じ

「・・・質問調書は、火災に関係のある者に対し、必要事項を質問した結果を記録したものである。したがって、右質問調書に記録された情報は、本件火災に関係のある右の供述者の個人情報に該当する。そして、証拠によれば、標記の情報の中には質問を受けた者の氏名等が含まれ、内容的には火災原因等に関する質疑がされているものと推測される。したがって、右部分を公開すれば右供述者が識別されることは明らかである。

そして、質問に対する回答を記載した書面(標記の書面)の性質からして、供述者の氏名や人物を識別させる情報が他の情報と不可分的に結合して前者の情報だけを抽出してそれだけを非公開とすることができないと推認される。

したがって、右質問調書の全体が個人識別情報に該当するというべきである。・・・」

このように質問調書を原因に関する供述にとらえ、その上で、個人の言動であることから、全て[個人情報]と判断している判決もある

3)-3 コメント

前記3)-2の判決は、火災調査の質問調書を警察等の捜査書類の「供述調書」と同じ性格のものとしたものとみなしていると思える。この考えは、実態としておかしい。質問調書は、単に通行人が屋外の道路上から火災の発見として見た事実を供述

したものもある。これらは、録取者の氏名等を隠せば、開示するのに何ら支障がない「文書」である。この判決のように「すべて個人情報」とされると、一切の供述が伏せられ、ほぼ非開示とされる。火災発見時の事実が、**誰が見たとしても**同じ供述が得られるとすれば、それはその内容について、開示しても支障ないものとなる。しかも、全焼火災等では、そのような第三者の発見時の状況は極めて重要な要素となる。確かに、建物内の関係者、例えば、従業員の供述として、勤務表等からその推測すると個人が特定され、かつ、その供述に火災原因に関わる様々な要因があるとすれば、それは「行政運営情報」としてふせられる部分となる。しかし、例えば自宅が燃えて、その屋外のエアコン室外機から出火した場合、通行人の質問調書の内容は、火災原因判定の重要な要素である。建物外周部に放火したとされる場合には特に災者の主張理由となり得る。屋外から、誰が見ても差異がないとすれば、それは、災者の個人情報保護の開示と合わせて、質問調書の内容部分のみを開示するのが当然の対応である。この判決は、捜査の供述調書と混同して一律に「全てを個人情報」と判断しており、質問調書の性格がよく理解されない中で判断されたように思われ、誤っている。

4) 火災調査結果の情報公開請求 -その4

死亡した者(夫)の妻が、死亡した者の個人情報を開示請求。

個人情報の保護では、**個人はあくまでも個人(本人)**に限られ、その他として、未成年者や成年被後見人の法定代理人は、本人に代わって請求できる。その意味では、**夫婦であっても、配偶者の個人情報に対して、開示請求する者にはならない。**

また、死者の情報も個人情報においては、同じ扱いとされる。

しかし、火災等で死亡した場合は、その特例として、死者に関する情報については、請求者自身の保有個人情報であると考えられる情報、及び社会通念上請求者自身の保有個人情報とみなせるほど請求者と密接な関係にある情報などにあっては、請求者となりうる。そして、それらは、請求者が死者である被相続人から相続した財産に関する情報などに関することである。

つまり、火災調査書類に関して言えば、その火災原因によって相続や損害賠償請求が可能となるので、相続する財産となり得る情報となり、**死亡した者の配偶者(妻)**は、個人情報の開示を求めることができる。また、死亡した子供の情報は親が請求もできる。死亡した者との関係においては、同居親族などの立場であれば、事務的には請求が円滑に進むものとなる。

この場合には、個人情報保護条例に基づく「開示請求」以外の方法によっては、死者の情報であっても「個人情報」として扱われるため、情報公開などの一般的な情報提供の扱いは、厳しい取扱となる。現在、災害現場で「死者」の氏名・住所の公表もその範囲内でしか対応しないようになってきていることと同じである。

7. 火災調査結果の公表を整理する

1) 請求者の誤かいを解く

- ・ 情報公開の開示請求者は、当該火災による近隣のり災者であることが多い
- ・ り災者であれば、知る権利としてその火災原因が開示されるものとする。

しかし、情報公開条例は、請求者を特定して公開される性質のものでなく、**何人に対しても「公開」される情報**であり、その中に「個人情報」が入る余地はない。

火災調査書類は、ほぼ全てが「個人情報」に近い内容のものとなっていることから、**非開示(一部開示)が通則となる。**

・ 近隣者(請求者)が、火災の類焼者の立場で、被害者(本件火災に密接に関係している者)であったとしても、その火元の火災原因調査結果の書類を「公開条例」により開示請求することは、**第三者**による「情報公開」の形式を踏むものであり、結果として、火災調査結果の公開は、火元者の個人情報の公開にあたることから、ほぼ全部の書類の個々の内容にわたって拒否される。

これは、例え、火元者等の具体的な名前や詳細な文章部分でなくとも、横浜市公文書の公開等に関する条例9条にいう「特定の個人が識別され、又は識別され得るもの」とは、個人の人格の核心にかかわると同視し得る程度に重要な情報である必要はなく、行為の対象や態様など当該情報のみでは特定の個人を識別することができなくても、当該公文書以外の情報と組み合わせることにより特定の個人を識別することができる可能性のある情報も含まれ、個人識別可能性が低くてもよいことになる。他方、事案上多くの人に知られている情報は、公開するのが相当であるとされている。

このように、複数の情報を組み合わせることをモザイク効果と言われる。手に入る複数の情報を組み合わせれば、公開された文書をもって、特定の個人が識別され、その個人が持っている情報(言動や活動など)とされるものとなる。

火災調査書類は、情報公開の対象文書とはならない。類焼のり災者と言えども公開されることにはならない。これは、裁判で確定しており、審査請求しても情報公開審査会は、裁判判例と同じ回答となる。

2) 弁護士会の照会は、第三者開示と同じとされるが、誰の代理人となっているかで、具体的な対応が異なる。

弁護士会の照会には、対応する一般的な義務があるが、照会の対応は第三者に対する開示とほぼ同様の扱いとなる。但し、本人等の代理者である弁護士による弁護士会の照会に対しては、個人情報保護条例に沿った扱いとなる。

3) 「質問調書」の扱いはケースバイケース

当該火災に含まれる「質問調書」や「損害状況調書」は、火災の当事者でない、第三者に関わる文書とされるものがある。特に、「質問調書」は、供述者が任意に

守秘事項を暗黙の了解のもとで消防の原因調査に協力していることから、その内容は、行政運営情報として、当該供述者の個人情報と同等と扱われるものとなる。ただし、第三者の場合、その供述内容が、他の誰が見ても同じようなことであるような内容(屋外から取られた写真、新聞報道などと同じような外形的事実)であれば、その内容は災者の請求に答えられるものと思われる。

質問調書の録取者本人からの請求は、個人情報保護から開示されるのは当然である。

4) 個人住居でない、事業所建物からの火災

個人の自宅等ではない、事務所からの火災では、その事業の事業活動において保護される。事業所が同意しない限り、情報公開条例による「公開」はないこととなる。しかし、官公署などの火災は、個人名などが出てくる部分を除いて、「火災調査書類は開示」されるものと思われる。火災を発生させた公的被害の上からもそのような扱いにならざるをえないと言える。逆に言えば、火災を発生させた官公庁に自らが「公表する」ように進めるのが、開示された文書が公開されるよりかはベターかと思える。この場合、死傷者が発生していると、一般的に「捜査対象」なるので非開示とされる。

5) 特定の製品による火災情報の公表

特定の製品による火災情報などはどうだろうか。

個別の火災に関わる火災調査書類は非開示だが、「製品」の火災件数などの統計的なことは、提供されうる情報公表となり得るが、場所や時間などが取り込まれると個人情報と関連づけられるので、その部分は情報の公開は難しくなる。しかし、特定の製品が持つ出火危険性が認められるのであれば、そのことを「個人情報が含まれている」からと言って、公表をためらうようであれば、それはそれで行政の怠慢であり、担当者の不見識の批難は免れないと言える。火災調査の業務目的(法1条)に照らして考えることとなる。

しかし、ここからが、問題なのだが、その製品の設計・製造上の繰り返されることが予想される程度の問題なのか、「製品」の製造時のバラッキとして発生した不良品としての問題なのか、たまたま使用していた人の扱い上の問題なのか、などによって、一概に「製品欠陥」とは言えないこともあり、火災情報として提供すべき情報なのかは、難しい問題となる。(この部分は、ホームページ「火災原因調査」[製品からの火災]を参考にしてください。)

消防庁のホームページで「製品火災に関する調査結果一覧」が公開されているので、この内容から関連づけて検討するか、又は、消防庁予防課消防技術対策室(消研センター内)に問合せするのも良い。

6) 裁判所の文書嘱託

裁判所が司法の立場で求めることについては、回答(提供)等することになる。裁判で争われる民事上の争点の中で、火災調査書類が重要な意味をなすことがあり、当事者双方の利害対立の中で、多くは**文書嘱託**に応じることになる。この場合には

どちらかの当事者の情報とされるものとなるが、裁判は公開であることを前提として争われることから、争いが提起された時点で、異議は起こらない。

もし、裁判所の囑託要請に疑義をはさむとすれば、検察・警察からの文書照会に対しても同様となり、司法機関に対する当該消防本部のスタンスの有り方が問われることとなる。

なお、文書囑託の拒否は、証人喚問に直結するケースもあり、結果的にはその前段階の文書囑託に応じるのが裁判法廷に対する対応と言える。

7) 消費行政機関や通産系機関に対する火災調査情報の提供

情報公開請求などに対し、個人情報保護などを説明して、セキュリティの立場を強調しておきながら、政府系独法機関に対しては、出火場所・火元者の氏名年齢・出火時分から出火に至る**詳細な情報に至るまで、提供している**ケースがある。

情報公開審査会等で説明している個人情報保護の姿勢と真逆のことを平気で、「個人情報」を文書で提供しており、それら独法機関がメーカ等に情報提供をしないと言う保障や義務はないし、公表しないとも言えない。つまり、このような情報流出は、原因究明の美名のもとに、当該市町村条例を逸脱して、独自の判断で提供した消防本部が責任を負うべきこととなる。あまりにも、無自覚な「火災調査結果の情報漏えい」がなされているケースは、厳に改めるべきでことである。

8. まとめ

火災調査結果の公表に関しては、その非公開性に対して「血も涙もない」とか、「火災の原因に蓋をして安全が守れるのか」とか、「弁護士会や消費者機関等に情報提供しないのは消費者保護に逆行している」とか言われることもあるが、火災調査書類が持つ個人のプライバシーは歴然として存在する。その中の一つである「質問調書」だけでも個別に判断しなければならないものとなっている。その立場を貫くからこそ、火災時に大勢の人が任意にさまざまな情報が提供され、出火原因の解明に寄与している。一律に「文書」を開示・非開示だけで、決めるものではないことは、検察・警察への協力や裁判所への配慮義務があるばかりか、目的とする火災予防に照らした行政運営からの姿勢として対応されるべきものとなっている。

火災調査活動そのものが、り災者に対する情報の開示により公平性と透明性さらに専門性に対する期待(付託)となり、司法機関からの照会や説明の役割を担うなど幅広い任務となっていることから、社会の公表に関わる求めに応じる姿勢を持ち続けなければならない業務となっている。

しかし、反面、り災者や司法機関からの期待に沿うだけの“内容”を備えた書類であってほしいと言える。裁判所を経由して取り寄せた火災調査書類が、まるで「高校生のイタズラ書き程度の粗悪な内容だった」と言われることのない、しっかりした書類であってほしい。内部的な書類(資料)ではなく、「**火災を公的に検証した文書**」である必要があり、それが「火災調査結果の公表」の公表の前提となっている。

[以上、この文書の終り]

文責; Y.Kitamura