

平成30年（行ウ）第126号

警察庁保有個人情報管理簿一部不開示決定取消等請求事件

原告 特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス

被告 国

第1準備書面

2018年（平成30年）8月21日

東京地方裁判所民事第51部1C係 御中

原告訴訟代理人

弁護士 升 味 佐江子



同 古 本 晴 英



同 秋 山 淳



同 井 桁 大 介



同 高 橋 涼 子



同 三 宅 千 晶



第1 原則公開の趣旨を踏まえた解釈が必要であること・・・答弁書「第5」に対する反論

1 被告の恣意的な引用

「民主主義の健全な発展のためには、国政を信託した主権者である国民に対し、政府がその諸活動の状況を具体的に明らかにし、説明する責務(説明責任)を全うする制度を整備することが必要である。このような制度を整備することによって、国政の遂行状況に対する国民の的確な認識と評価が可能となり、国政に関する国民の責任ある意思形成が促進されることが期待できる。

我が国は、議院内閣制を採用し、内閣が行政権の行使について国会に対して責任を負うものであるが、行政機関が国民に対する関係で説明責任を全うする制度を整備することは、現行憲法の定める統治機構の下において、憲法の基礎である国民主権の理念にのっとった国政の運営を一層実質的なものとすることに資するものである。それとともに、このような制度を通じて、行政運営に関する情報が国民一般に公開されることは、国民一人一人がこれを吟味した上で、適正な意見を形成することを可能とするものであり、国民による行政の監視・参加の充実にも資することになる。行政を取り巻く数々の重要課題とその運営の現状にかんがみるとき、このような制度を整備することの意義はますます大きくなっており、このようにして、公正で国民の意思が反映された行政運営を推進することが、現在及び将来にわたる国民の要望にこたえるところとなるものと考えられる。」

これは、被告も引用している、「情報公開法制の確立に関する意見」の中の、「情報公開法要綱案の考え方」(以下、単に「考え方」という。)の一節である(甲5 総務省行政管理局編「詳解情報公開法」456～457頁から引用)。

「考え方」は、行政改革委員会行政情報公開部会において、諸外国及び地方公共団体の情報公開制度の運用状況や判例等の状況を調査し、行政機関や多数

の関係団体等の幅広い意見聴取を経て、「情報公開法要綱案」とともに策定されたものである。そして、行政改革委員会において、さらに調査・審議を経て、平成8年12月16日付で、同委員会の見解として、同要綱案と「考え方」をあわせ含めた「情報公開法制の確立に関する意見」が、内閣総理大臣に意見具申された。情報公開法の条文は、この要綱案と「考え方」に立脚して作られており、同要綱案と「考え方」は、情報公開法の条文解釈を行う上で、最も重要な立法資料の1つといえる。

被告は、この「考え方」の中から、「行政機関の保有する情報の中には、開示することにより、私的な権利利益を害し、又は公共の利益を損なうおそれを生じるものがある。すなわち、個人又は法人等の正当な利益、国の安全や公共の安全、行政事務の適正な遂行等の利益は、開示することにより損なわれてはならないものである」という部分を引用している（答弁書11頁）。しかし、被告の引用は、「考え方」で示されている結論に触れずに途中の一部の記述のみを引用するもので、恣意的で、不適當、不遜である。

具体的に述べると、被告が引用した部分の直前には、「行政機関の保有する情報を広く公開することの公益性は、一(1)で述べたところであるが、他方」という記述がある（甲5・464頁）。この「一(1)」の部分が、原告が冒頭で引用した部分である。そして、被告が引用した部分の後ろには、次のような重要な記述がある。

「そこで、開示請求権制度においては、一定の合理的な理由に基づき不開示とする必要がある情報を不開示情報とし、不開示情報が記録されている場合を除き、行政文書は請求に応じて開示されるものとすべきである。

このような考え方から、本要綱案では、行政機関の長は、適法な開示請求があった場合は、開示請求に係る行政文書に不開示情報が記録されているときを除き、開示請求者に対し、当該行政文書を開示する義務を負う(第五第一項)との原則開示の基本的枠組みを定めることとした。」

これらの記述を無視した被告の引用は、極めて恣意的なものである。

2 原則開示の基本的な枠組み

ここにあるとおり、情報公開法が「原則開示の基本枠組み」を定めていることは極めて重要である。

原告が冒頭で引用した「考え方」の記述は、そのまま情報公開法1条の目的規定、すなわち、「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」に反映されている。

被告は、恣意的な「考え方」からの引用に続けて、「行政文書が開示されることによる利益と不開示情報が開示されないことによる利益は、いずれも国民の利益といえるとの前提の下に、それぞれが適切に保護されるよう両者間の調整を図られなければならないと説明されている」と主張している(答弁書11頁)。

原告も、このような利益調整が必要であること自体は否定しないが、「文書開示の利益」と「不開示情報を開示しないことの利益」を並列させ、両利益が一般的に等価であるかのような主張は、全く首肯できない。両利益が等価と考えられていたのであれば、「原則開示」という考え方は出てくるはずがない。

行政文書を開示する利益と不開示情報を開示しない利益の調整を図らなければならないとしても、上記の目的規定にも示されている開示する利益の重要性に照らして、情報公開法では、不開示情報が記載されている場合を除き行政文書を開示しなければならないという「原則開示の基本的枠組み」が採用されたのである。

この点は、行政文書の開示義務について定めた情報公開法5条の柱書におい

て、「〔不開示情報〕が記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該行政文書を開示しなければならない」とする条文において具体化されているのであり、5条の一部である3号、4号も、もとよりその例外ではない。

このような「原則開示の基本的枠組み」は重要であり、不開示事由の解釈や司法審査のあり方等を検討するにあたっては、この原則に合致した解釈がなされる必要がある。

3 被告が述べる司法審査の在り方について

(1) 被告は、ことさらに情報公開訴訟の特殊性を強調した上で、「当該行政文書に典型的にいかなる情報が記録されているかという前提事実につき、経験則に基づき、当該行政文書の不開示部分にどのような情報が記載されているか、あるいは、それを公開した場合に、一般的にはどのような支障が生じ得るかを認定及び判断するというものであり、これらの認定及び判断は、必ずしも具体的な証拠や具体的な事実に基づいてされなければならないものではない」と主張している（答弁書17頁）。

しかし、証拠や評価根拠事実の必要性は、対象文書の性質はもちろん、処分理由や具体的な争点によってまちまちである。個々の条項の解釈論を離れた一般論に対して、ここで反論は行わず、被告の解釈の誤りと本件処分の違法性は、次項以下で具体的に述べる。

ここでは、被告が引用した裁判例の位置付けについてのみ指摘しておく。

(2) 被告は、大阪府知事の交際費に関する平成6年の最高裁判決（平成6年1月27日第一小法廷判決・民集48巻1号53頁）の判断が、「被告が前述したところと軌を一にするものといえる」と主張し（答弁書17頁）、他に2件の最高裁判決を指摘しているが、我田引水の誤った主張である。

まず被告は、「認定事実としては僅かに「(中略)」等の事実を認定したのみである」と指摘しているが（答弁書16頁）、これすら誤りである。

同判決は、理由の一項において、「原審の適法に確定した事実関係の概要は次のとおりである。」として、「1」に事実経過、「2」に文書の性質や内容を詳細に認定している。その上で、二項で原審の判断を紹介し、三項の最高裁の判断部分の中に、被告が引用した事実認定部分がある。

そして、同判決では、歳出額現金出納簿に懇談の相手方と支出金額が逐一記録されていること、債権者請求書等にも懇談会の出席者の氏名が記録されているものがあること、歳出額現金出納簿および支出証明書に相手方や金額等が逐一記録されていることを証拠により認定し、かつ、一般人が通常入手しうる関連情報と照合することにより懇談の相手方が識別され得るものが含まれていることも当然に予想されるとして事実認定をしている。この事実認定において、「通常訴訟」と異なる部分は何もない。「相手方氏名」と「金額」と認定したことをもって「類型的な認定しかしていない」というのであれば、それは本件事案の性質からくるもので、「A氏なら支障が生じるが、B氏なら支障は生じない」とか、「1万円なら支障が生じるが、10万円なら支障が生じない」などといった主張がなされた事案ではないからに過ぎない。

また、評価においても、「相手方に不快、不信の感情を抱かせ(る)」、「この種の会合への出席を避けるなどの事態が生ずることも考えられ(る)」、「不満や不快の念を抱くものが出るのが容易に予想される」など、裁判所として、「おそれ」が生じると判断した合理的な根拠を明らかにしている。決して、「これらの認定及び判断は、必ずしも具体的な証拠や具体的な事実に基づいて(されていない)」などとはいえないものである。

(3) 次に、被告は、情報公開訴訟においてインカメラ審理の制度が採用されていないことを指摘するに際し、平成21年1月15日の最高裁決定を引用している(答弁書13頁)。

同決定が、民事訴訟手続上、証拠調べとしてインカメラ審理をすることができないと判断したことは間違いない。しかし、同決定があるからといって、

「行政文書に係る行政文書に記録されている具体的な内容から離れ、当該行政文書ないし当該不開示情報の類型的な特質に着目した主張及び立証をすることが想定されているといえる」と評価するのは誤りである。

同決定の本案事件は、外務省の保有する米軍ヘリ墜落事故に関する行政文書につき、情報公開法5条3号、5号等の該当性が問題となった事案である。請求者側の検証の申出等に対し、原審（福岡高裁平成20年5月12日決定・判タ1280号92頁）は、次のように判断した。

「根本に立ち返ってこの点を検討するに、行政文書の開示・不開示に関する最終的な判断権は裁判所に委ねられているところ、その点の判断を裁判所に求める当事者としては、せめて裁判所には当該文書を直接見分した上で判断してもらいたいと考えるのは無理からぬことであるし、当然のことながら、裁判所としても、これを直接見分せずには適正な判断が不可能ないし著しく困難であると考えられる場合もあるものと思われる。このように、行政文書の開示・不開示に関する両当事者の主張を公正かつ中立的な立場で検討し、その是非を判断しなければならない裁判所が、その職責を全うするためには、当該文書を直接見分することが不可欠であると考えた場合にまで、実質的なインカメラ審理を否定するいわれはない。もとより、裁判所としても、情報公開法がインカメラ審理に対して上記のような態度をとっているということに十分留意すべきであって、インカメラ審理の採否を決するについては慎重に臨まなければならないが、かといって、当該文書を所持する国又は公共団体等の任意の協力が得られない以上、およそ裁判所がこれを直接見分する術はないというのでは、裁判所は、事実上、一方当事者である国又は公共団体、あるいはその諮問機関である情報公開・個人情報審査会（以下「審査会」という。）等の意見のみに依拠してその是非を判断せざるを得ないということにもなりかねず、これでは、行政文書の開示・不開示に関する最終的な判断権を裁判所に委ねた制度趣旨にもとること甚だしいものがある。また、同法5条3号は、行

政機関の長に同号の要件該当性につき比較的広範な裁量権を付与しているものと解されるが、このことが上記判断を左右するということにはならない。」

このように福岡高裁決定は、被告が述べるような「類型的な特質に着目した主張及び立証」で十分などという発想とは全く逆に、職責を与えられた裁判所が、できるだけ具体的かつ正確に事実を把握し、適正な判断を行う必要があることを強調しているのである。そして、上記のとおり、最高裁決定は、訴訟法上の限界があることを指摘したものに過ぎず、福岡高裁決定が指摘したこのような理念を否定してなどいない。むしろ、宮川光治裁判官は、補足意見で、この原審の基本的な考え方をわざわざ引用して「理解できる」と評価している。その上で、インカメラ審理についても、「情報公開・個人情報保護審査会設置法9条1項、2項で同審査会の手続きにインカメラ審理を導入する一方で情報公開訴訟においてこれを欠いていることは、最終的には司法判断によることとした情報公開制度の趣旨にそぐわないとも考えられる。情報公開制度へのインカメラ審理の導入に関しては・・・情報公開制度を実効的に機能させるために検討されることが望まれる。」とし、泉徳治裁判官も、「インカメラ審理は、裁判所が当該行政文書を直接見分し、自ら内容を確認して実体判断をするための手続きであるから、国民の知る権利の具体化として認められた行政文書開示請求権の司法上の保護を強化し、裁判の信頼性を高め、憲法32条の裁判を受ける権利をより充実させるものということができる」としている。

これらの判断に沿った解釈、そして訴訟指揮が望まれるというべきである。

第2 情報公開法5条3号の解釈・・・答弁書「第6」への反論

1 はじめに

被告は、5条3号所定の「おそれ」があると「認める相当の理由がある」と

の文言について、行政機関の長の第一次的な判断を尊重すべきであるから、「その判断の基礎を欠くか、又は事実に対する評価が明白に合理性を欠くことにより、同判断が社会通念上著しく妥当性を欠くことが明らかなものでない限り、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるとは認められないものと解すべき」と述べ（答弁書21、22頁）、行政機関の長に極めて広い裁量を認めるべきであると主張している。そして、被告は、その主張の根拠に、最高裁昭和53年10月4日大法廷判決（民集32巻7号1223頁）を引用している。

同判決は、当該事件の原告の名を冠し、「マククリーン事件判決」と呼ばれる出入国管理令に基づく在留期間の更新をめぐる判決であるが（以下では、この名で呼ぶ。）、本件とでは、問題となる事柄の権利性や、処分の根拠となる条文の規定ぶり等が大きく異なっており、これと同様に解釈すべきとする被告の主張は到底受け入れがたい。以下、詳述する。

2 マククリーン事件判決の射程に入らないこと

(1) マククリーン事件判決は、被告も答弁書21頁で引用するように、「裁判所は、法務大臣の右判断についてそれが違法となるかどうかを審理、判断するにあたっては、右判断が法務大臣の裁量権の行使としてされたものであることを前提として、その判断の基礎とされた重要な事実には誤認があること等により右判断が全く事実の基礎を欠くかどうか、又は事実に対する評価が明白に合理性を欠くこと等により右判断が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くことが明らかであるかどうかについて審理し、それが認められる場合に限り、右判断が裁量権の範囲をこえ又はその濫用があつたものとして違法であるとすることができるものと解するのが、相当である」と判示している。

しかしながら、他方、同判決は、上記引用部分の直前部分で、「法が処分を行政庁の裁量に任せる趣旨、目的、範囲は各種の処分によつて一様ではなく、これに応じて裁量権の範囲をこえ又はその濫用があつたものとして違法と

される場合もそれぞれ異なるものであり、各種の処分ごとにこれを検討しなければならない」と明確に述べており、同事件でとられた判断基準が、ただちに他の行政処分にも適用されるものではないことについても判断を示しているのである。

- (2) この点を踏まえて、本件事件とマククリーン事件判決の事案とを比較検討してみると、マククリーン事件では、外国人の入国の権利や在留する権利が問題となっていた。マククリーン事件判決は、この点について、「憲法上、外国人は、わが国に入国する自由を保障されているものでないことはもちろん、所論のように在留の権利ないし引き続き在留することを要求しうる権利を保障されているものでもないと解すべきである」、「出入国管理令上も在留外国人の在留期間の更新が権利として保障されているものでないことは、明らかである。」と判断している。

他方、本件訴訟で問題になっている情報公開法に基づく開示請求権は、憲法上の知る権利を具体化した法律上の重要な権利である。重要な点なので重ねて述べるが、開示請求権は、憲法上の原理である「国民主権の理念にのっと〔った〕」権利であり、「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」(情報公開法1条)とする権利であるから、民主主義の推進に資する法律上の重要な権利である。

- (3) さらに、条文の規定として、マククリーン事件判決の場合には、単に「在留期間の更新を適当と認めるに足りる相当の理由があるときに限り、これを許可することができる」(出入国管理令21条3項、出入国管理及び難民認定法でも同じ。)となっている。ここに規定されているのは、「適当と認めるに足りる相当の理由」だけであり、在留期間の更新事由が概括的に規定されその判断基準が特に定められていない上、更新を認める場合が例外となる書き方

になっている。

これに対し、本件訴訟において問題になっている情報公開法5条3号の場合には、「公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」という規定振りになっており、マクリーン事件判決の場合のような概括的な書き方ではない。さらに、原則として開示すると規定されており、不開示の場合が例外となる書き方になっている。

(4) しかも、「おそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある」という場合の、「おそれ」についても、「単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が求められる」とされているので（前述の総務省行政管理局編『詳解情報公開法』57頁）、なおさら、出入国管理令とは異なる解釈が要請されるというべきである（なお、ここで引用した『詳解情報公開法』の記述自体は、5条2号に関するものであるが、同一法令における「おそれ」という同一の文言であるから異なる意味に解釈する理由がない。）。

(5) このように、マクリーン事件判決の場合と本件の場合とでは、対象となる事柄、あるいは、行政機関の判断の結果制約を受ける事柄の権利性の有無や条文の規定の仕方等が全く異なる。したがって、マクリーン事件判決の判断基準をそのまま本件に当てはめて、行政機関の長に対して白紙に近い広範な裁量権を認めることはできない。

被告が主張するような自由で広大な裁量を与えるような解釈は、行政機関の長の恣意的な運用を防ぎきれず、解釈論として妥当でない。

情報公開法の立法過程での国会審議において、政府委員による次のような答弁があった（甲6 衆議院内閣委員会平成10年6月4日会議録5頁）。

○瀧上政府委員 政府案の情報公開法第5条第3号及び第4号の規定は、外交、防衛、犯罪捜査等に関する情報のすべてを対象とするものではなく、こ

のような情報のうち、国の重大な利益等に係るものに限っているものでございます。そしてまた、諸外国の情報公開法におきましても、国の安全等に関する情報につきましては、その特殊性にかんがみまして、特別な取り扱いを規定いたしているところでございます。

この情報公開法の第5条第3号及び第4号の規定に該当する情報であっても、まず行政機関の長は相当の理由の有無についてこの法律の趣旨に沿って適正に判断すべきでありまして、そしてまた、裁判所の司法審査を一切排除するものではございませんで、訴訟が提起されれば、裁判所は、行政機関の長の判断に合理性を持つ判断として許容される限度内のものであるかを審査するということとなりますので、行政機関の恣意的な運用を許容するものではないというふうに考えております。

この国会答弁にみられるように、5条3号の不開示事由は、「国の重大な利益等に係るものに限って」おり、その点に関する行政機関の長の判断についても、「相当の理由の有無についてこの法律の趣旨に沿って適正に判断すべき」であり、「行政機関の恣意的な運用を許容するものではない」といったことが説明されていた。5条3号の法解釈に当たっては、この説明の趣旨に沿って、行政機関の恣意的な運用を許容しないような解釈がとられなければならない。

- (6) 以上までに述べた通り、情報公開法5条3号所定の「おそれ」があると「認める相当の理由がある」場合について、「その判断の基礎を欠くか、又は事実に対する評価が明白に合理性を欠くことにより、同判断が社会通念上著しく妥当性を欠くことが明らかなものでない限り、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるとは認められないものと解すべき」とする被告の主張は誤りである。

3 被告の主張立証責任論の誤り

被告は、「原告は、情報公開法5条3号所定の不開示情報該当性の各判断過程（中略）において、当該行政機関の長の裁量権の行使に逸脱・濫用があったことを基礎づける具体的事実につき主張立証責任を負うものと解すべきである」と主張している（答弁書23頁）。

しかし、ここで被告が挙げる根拠は、前述の出入国管理令が問題となったマククリーン事件判決、社団法人設立の不許可処分が問題となった判決、さらには、行政事件訴訟法30条の一般論であり（答弁書22頁）、被告の主張は、「法が処分を行政庁の裁量に任せる趣旨、目的、範囲は各種の処分によつて一様ではなく、これに応じて裁量権の範囲をこえ又はその濫用があつたものとして違法とされる場合もそれぞれ異なるものであり、各種の処分ごとにこれを検討しなければならない」としたマククリーン事件判決を無視するものであり、全く説得力がない。

被告が主張する主張立証責任は情報公開法の不開示処分に対する取消訴訟においては全く妥当しない。被告の主張は、行政文書にいかなる情報が記載されているかを知らない不開示処分を受けた請求者に不可能を強いるものである。

この点を意識してか、被告は、原告が主張立証責任を負うとしながらも、被告の側で、「原告が上記の主張立証を行うために必要な限度で、行政機関の長が認定した前提事実の内容（上記①）、当該認定事実の情報公開法5条3号の要件への当てはめ（上記②）、その要件充足性の判断に基づく当該不開示情報に該当するとの認定（評価・上記③）の概略を明らかにする必要はある」としている（答弁書23頁のなお書き）。

しかし、被告がこのような「必要はある」と主張する理論的根拠は不明である。しかも、主張立証責任とは、必要な主張立証を行わない場合に不利益を受けるといふ主張立証責任に基づく結果責任と結びついたものであり、被告の主張のように結果責任と結びつかないものは、「必要はある」と言ってみたところ

で、その者に対する行為規範としての実効性はない。結局、被告の主張立証責任論は、弁論主義と離れた独自の見解というほかない。

4 日韓会談判決

被告の解釈が誤りであるとして、それでは、原則開示の基本枠組みを踏まえ、5条3号、4号についてどのように解釈すべきか。

この点、日韓会談の一連の文書の不開示処分の取消しを求めた訴訟の東京高裁判決（平成26年7月25日・最高裁ウェブサイト。以下、「日韓会談判決」という。）が参考になる（なお、同判決は、判決後変更決定がなされ確定している。）。

日韓会談判決は、本件における被告の主張（上記2と3で引用した広範な裁量論と主張立証責任論）と同旨の主張をいずれも明確に排斥した上で、行政機関の長が「当該判断の公正妥当を担保するに足りる、可能な限り具体的な事実関係に基づく合理的な根拠を示すことを要するものと解するのが相当」、「事実について可能な限り具体的に主張立証し、これらを総合的に踏まえて、同条3号所定のおそれがあると合理的に判断する根拠があることを証明する必要があると解するのが相当」と述べている。以下、やや長いが、重要であるため、判断の主要部分を引用する（下線は代理人が引いた。）。

「情報公開法は、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し（同法1条）、行政機関の長は、開示請求があったときは、開示請求に係る行政文書に同条各号に掲げる情報（不開示情報）のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し当該行政文書を開示しなければならないと規定しているのであり（同法5条）、これを原則としつつ、開示義務の

例外として不開示情報が記録されている場合を定める構造を採っているの
あって、同法の上記趣旨目的及び規定の構造に鑑みれば、不開示情報を定める
同条3号及び4号が行政機関の長が上記各おそれがあると認めることにつき
「相当の理由がある」という要件を付加した趣旨は、出入国管理令21条3項に
基づく「在留期間の更新を適当と認めるに足りる相当の理由」があるかどうかを
判断する場合のように行政庁に広汎な裁量をゆだねる趣旨ではなく、旅券法1
3条1項5号により旅券発給の申請者が「外務大臣において著しく且つ直接に日
本国の利益又は公安を害する行為を行う虞があると認めるに足りる相当の理
由がある者」にあたるとして外務大臣が旅券の発給を拒否するかどうかを判断
する場合のように法規の目的に従って所定の権限を適法に行使すべきものとし
ての限定を付する趣旨であると解するのが相当である。したがって、行政機関
の長は、情報公開法5条3号、4号所定の不開示情報にあたるかと判断して不開
示処分をした場合において、当該不開示処分の取消訴訟が提起されたときは、
当該判断の公正妥当を担保するに足りる、可能な限り具体的な事実関係に基
づく合理的な根拠を示すことを要するものと解するのが相当である。外務大臣
が同条3号所定のおそれがあると認めることにつき「相当の理由がある」といえ
るかどうかについて判断する場合にあっては、我が国を取り巻く国際情勢、我が
国と当該他国又は国際機関との従前及び現在の関係、これらをめぐる歴史的
経緯及び事象、我が国の外交方針、我が国と当該他国又は国際機関との今後
の交渉及び将来の関係の展望等に関する事実を総合的に踏まえて、他国又は
国際機関との上記おそれの根拠があると合理的に判断することができる場合
であることを要するものと解するのが相当である。したがって、裁判所は、上記各
事実を斟酌して上記の場合に該当するかどうかを判断すべきものであり、その
判断は、外務大臣の判断が全く事実の基礎を欠いているかどうか、又は事実に
対する評価が明白に合理性を欠いているかどうかなどに限定されるものではな
いと解するのが相当である。したがって、外務大臣は、同条3号所定の法定不

開示情報に該当すると判断して不開示決定をし、当該不開示決定の取消訴訟が提起された場合には、我が国を取り巻く国際情勢、我が国と当該他国又は国際機関との従前及び現在の関係、これらをめぐる歴史的経緯及び事象、我が国の外交方針、我が国と当該他国又は国際機関との今後の交渉及び将来の関係の展望等に関する事実について可能な限り具体的に主張立証し、これらを総合的に踏まえて、同条3号所定のおそれがあると合理的に判断する根拠があることを証明する必要があると解するのが相当である。また、外務大臣が同条4号所定の法定不開示情報に該当すると判断して不開示決定をし、当該不開示決定の取消訴訟が提起された場合についても、同条4号所定のおそれがあると合理的に判断することができる根拠が存在することを基礎付ける事実について可能な限り具体的に主張立証し、これらを総合的に踏まえて、同条4号所定のおそれがあると合理的に判断する根拠があることを証明する必要があると解するのが相当である。

以上のとおり、5条3号の不開示事由に該当する場合とは、行政機関の長がなした不開示判断の公正妥当を担保するに足りる、可能な限り具体的な事実関係に基づく合理的な根拠、すなわち、3号所定のおそれがあると合理的に判断する根拠がある場合であり、これがないのに不開示決定をした場合は、裁量権の行使に逸脱・濫用があったものとして違法な処分となる。

したがって、取消訴訟の手続きにおいては、被告は、行政機関の長がなした不開示判断の公正妥当を担保するに足りる、可能な限り具体的な事実関係に基づく合理的な根拠、すなわち、3号所定のおそれがあると合理的に判断する根拠があることを主張、立証しなければならず、これが行えない場合は、処分は違法であり取り消されなければならない。

第3 情報公開法5条4号の解釈・・・答弁書「第7」への反論

被告は、5条4号の解釈についても、配慮すべき公共的利益が異なるだけで、規定振りが5条3号と同じであるため、同じように解釈すべき、つまり、行政機関の長には広範な裁量があり、裁量権の行使に逸脱・濫用があったことを基礎づける具体的な事実について原告が主張立証責任を負うとしている。

しかし、そこで挙げる根拠は、いずれも5条3号に関して述べられた主張と同じである。したがって、前項で述べた原告の反論がそのままこれらに対する反論として妥当する。

そして、適正な解釈も同様である。5条4号の不開示事由に該当する場合とは、行政機関の長がなした不開示判断の公正妥当を担保するに足りる、可能な限り具体的な事実関係に基づく合理的な根拠、すなわち、4号所定のおそれがあると合理的に判断する根拠がある場合であり、これがないのに不開示決定をした場合は、裁量権の行使に逸脱・濫用があったものとして違法な処分となる。

そして、取消訴訟の手続きにおいては、被告は、行政機関の長がなした不開示判断の公正妥当を担保するに足りる、可能な限り具体的な事実関係に基づく合理的な根拠、すなわち、4号所定のおそれがあると合理的に判断する根拠があることを主張、立証しなければならず、これが行えない場合は、処分は違法であり取り消されなければならない。

第4 本件決定が違法であること・・・答弁書「第9」への反論

1 行政機関個人情報保護法10条2項1号又は2号該当文書が直ちに情報公開法5条3号又は同条4号該当文書とならないこと

警察庁長官は、原告の2016年5月16日付行政文書開示請求（甲1）に対し、行政機関が保有する個人情報の保護に関する法律（以下「行政機関個人情報保護法」という）10条2項1号及び2号に該当し、同条1項に基づく総務大臣への事前通知の適用除外とされている個人情報ファイルに係る保有個人

情報管理簿の各記載欄（以下「本件不開示部分」という）について、情報公開法5条3号又は4号に該当するとして不開示としたが（甲2 本件処分）、行政機関個人情報保護法10条2項1号及び2号に該当する文書は、直ちに情報公開法5条3号又は4号に該当するものではない。

すなわち、行政機関個人情報保護法10条2項により総務大臣への事前通知の適用除外とされているのは、「国の安全、外交上の秘密その他の重大な利益に関する事項を記録する個人情報ファイル」（1号）、「犯罪の捜査、租税に関する法律の規定に基づく犯則事件の調査又は公訴の提起若しくは維持のために作成し、又は取得する個人情報ファイル」（2号）であり、情報公開法5条3号の「公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国もしくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれがあると行政機関の長が認めるにつき相当の理由がある情報」、同4号の「公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」とは、いずれも要件が異なっており、行政機関個人情報保護法10条2項1号又は2号に該当する文書が直ちに情報公開法5条3号又は4号に該当する文書とならないことは明らかである。

2 本件不開示部分が情報公開法5条3号又は同条4号に該当するとの被告の主張に根拠がないこと

被告は、本件不開示部分に記載されている情報は、「警察庁が国の安全や犯罪捜査のために、どのような個人情報を、どの部署において、どのような利用の目的で、どのような項目・範囲・方法で、いつから、どのようにして収集・保有し、どこに保存し、どこに提供しているかなどであり」、これらを公にすることにより、警察庁が、国の安全等や犯罪の捜査等のために、どのような個人情報を収集・保有・保存しているかが明らかとなれば、「捜査等の性質上、本来的に

秘密とされる警察の情報収集の手法及び活動、犯罪捜査の手法及び活動、警察活動の実態等を把握することが可能となってしまう」、「今後の警察の情報収集の手法及び活動、犯罪捜査の手法及び活動、警察活動の実態等を推し量ることも可能となってしまう」「国の安全を脅かす反社会的勢力あるいは犯罪行為を企図する者等が、警察の情報収集の手法及び活動、犯罪捜査の手法及び活動、警察活動の実態等を把握し、身分の偽装、犯罪手口の変更又は警察活動への妨害等の対抗措置を講じたり、当該個人情報情報の保存場所たる警察関連施設への不法行為等を敢行することを容易ならしめてしまう」など「国の安全が害されるおそれ、犯罪の予防、鎮圧又は捜査その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある」として、情報公開法5条3号又は4号に該当すると主張している（答弁書30、31頁）。

前記第2、4及び第3で述べたとおり、情報公開法5条3号又は4号の不開示事由に該当する場合とは、行政機関の長が行った不開示判断の公正妥当を担保するに足りる、可能な限り具体的な事実関係に基づく合理的根拠、すなわち、3号又は4号所定のおそれがあると合理的に判断する根拠がある場合であり、被告は、行政機関の長が行った不開示判断の公正妥当を担保するに足りる、可能な限り具体的な事実関係に基づく合理的な根拠を主張立証しなければならない。

しかし被告は、上記のとおり一般的抽象的な可能性を述べるのみで、本件不開示部分が情報公開法5条3号又は同条4号に該当することにつき、何ら具体的な事実関係に基づく合理的根拠を示していない。

3 警察庁長官は行政機関個人情報保護法10条2項1号又は2号により事前通知の適用除外となる個人情報ファイル簿を開示していること

(1) 原告による別件請求について

原告は、2018年1月4日、警察庁長官に対して、「DNA型データベース

ス、登録指紋のデータベース、指掌紋自動認識システム、Nシステム、画像情報検索システム、外国人個人識別情報、被疑者写真ファイル（いずれも名称が異なる場合は各名称から合理的に理解できる同様のもの）の個人情報ファイル管理簿ないしそれに類するもの」を対象文書として情報公開請求を行った（甲7 行政文書開示請求書、以下「別件請求」という）。

これに対して、警察庁長官は、平成30年1月30日、自動車ナンバー自動読取システムの保有個人情報管理簿については不存在であるため不開示とし（甲8 行政文書不開示決定通知書）、他の文書については、開示決定等の期限の延長（甲9 開示決定等の期限の延長について（通知））を行った。

そして、警察庁長官は、同年3月9日、DNA型照会業務、身元確認照会業務、指掌紋業務及び被疑者写真照会業務に係る保有個人情報ファイル簿18件について一部開示決定をした（甲10 行政文書開示決定通知書）。これにより、本準備書面の別紙文書目録記載の各文書（甲12の1～18、以下「別件部分開示文書」という）について、それぞれ一部が開示された（以下、開示部分を「別件開示部分」という）。

（2）別件請求に対する一部開示決定

別件部分開示文書は、原告が、警察庁が保有する個人情報ファイル管理簿ないしそれに類するものとして開示を受けた文書である（甲7）。

総務省行政管理局が運営する「e-Gov 電子政府の総合窓口」個人情報ファイル簿の検索ページ（<http://gkjh.e-gov.go.jp/servlet/Ksearch?CLASSNAME=KJNMSTSEARCH>）において、「府庁」欄に「警察庁」と入力して検索すると、警察庁が保有する個人情報ファイル簿として63件が該当するが（甲11 e-Gov 電子政府の総合窓口個人情報ファイル簿の検索結果一覧）、別件開示文書はこの63件の個人情報ファイル簿に含まれていない。

したがって、別件請求に対して開示された18件の別件部分開示文書は、警察庁が保有する個人情報ファイル簿のうち総務大臣に事前通知されてい

ないもので、本件不開示部分が記載されている文書、すなわち行政機関個人情報保護法10条2項1号又は2号に該当するとして同条1項に基づく総務大臣への事前通知の適用除外とされている個人情報ファイルに係る保有個人情報管理簿（122件）の一部である。

別件部分開示文書は、名称、利用に供される事務をつかさどる係の名称、利用の目的、記録される項目、本人として記録される個人の範囲、記録される個人情報の収集方法、記録される個人情報の経常的提供先、備考の各欄記載事項の全部又は一部が開示されているが、本件処分において部分的に開示された122件の文書（以下「本件部分開示文書」という）は、各欄記載事項を一律に不開示としており、別件部分開示文書については、同一の文書でありながら、その開示範囲が大きく異なっている。

なお、本件部分開示文書は甲13の1～122であるが（甲13の1は甲3と同一）、項目欄以外は全面的に不開示となっているため、本件部分開示文書のうち、いずれが別件部分開示文書に対応するのか特定が困難となっている。

4 本件処分は裁量権を逸脱した著しく不合理なものであること

(1) 各欄記載事項をすべて不開示とした本件処分が著しく不合理であること

警察庁長官は、本件処分において、個人情報ファイル簿の項目欄を除いたすべての記載事項が情報公開法5条3号又は4号にあたるとして、一律に不開示とした。

しかし、前項で述べたとおり、警察庁長官は、本件処分において各欄の記載事項を全て不開示とした個人情報ファイル簿について、別件においてはその一部または全部を開示している（甲10、甲12の1～18）。

すなわち、警察庁長官は、本件処分において、情報公開法5条3号又は4号に該当せず開示しなければならない部分について、不開示としたものであ

る。同一の文書について情報公開請求が行われた場合に、開示不開示の判断が異なることが許されないことはいうまでもない。

被告は、本件処分において警察庁長官が本件部分開示文書（122件）について各項目欄の記載を一律に不開示としたのは、行政機関個人情報保護法10条2項1号、2号により総務大臣への事前通知の適用除外となる個人情報ファイル簿の各項目欄記載は類型的に情報公開法5条3号、4号に該当するためであると主張するようである。

しかし、警察庁長官は、同じ個人情報ファイル簿の記載事項について、情報公開法5条3号又は4号に該当するかどうかを個別具体的に検討・判断し、一部は開示しているのであり、本件部分開示文書（甲13の1～122）の各欄記載事項が類型的に情報公開法5条3号又は4号に該当するとして一律に不開示としたことは、行政文書の公開を原則とする情報公開法の趣旨を無視した不合理な判断であることは明らかである。

(2) 本件不開示部分に情報公開法5条3号又は4号に該当しない記載があること

別件部分開示文書（甲12の1～18）によれば、本件部分開示文書（甲13の1～122）において全て不開示とされている各欄記載事項には、情報公開法5条3号又は4号に該当しないことが明らかな記載が多数存在している。

例えば、「被疑者DNA型情報ファイル」（甲12の1）の「利用目的」欄の「犯罪捜査に資することを目的とする。」との記載は、警察庁が個人情報を保有する目的として当然に想定される記載であり、この保有目的が公になったとしても、警察による情報収集に対する支障となることも、警察による犯罪捜査への支障となることはなく、これを犯罪組織に知られたとしても、それ自体で国の安全を脅かすことにならないことは明らかである。警察庁長官は、本件処分において、このように明らかに情報公開法5条3号、4号に該

当しない記載についても、一律に該当するとして不開示としたのである。

(3) 本件処分は裁量を逸脱した不合理なものであること

別件部分開示文書（甲 1 2 の 1 ～ 1 8）によって本件処分が明らかに不当であることは明白になったが、本件部分開示文書（甲 1 3 の 1 ～ 1 2 2）のうち別件部分開示文書以外の 1 0 4 件の文書においても、各欄のすべての記載が不開示事由に該当するとは到底考えられない。これらの記載事項についても、個別の記載事項ごとに具体的に不開示事由の存否を検討すれば、情報公開法 5 条 3 号又は 4 号に該当せずの開示しなければならない記載が多数存在することは、容易に推測される。

このように、本件処分は、本件部分開示文書の記載内容が情報公開法 5 条 3 号又は 4 号に該当するかどうかを個別具体的に検討もせず、各欄の記載事項を一律に不開示としたもので、裁量を逸脱した不合理なものであることは明白である。

(4) 答申は本件処分の妥当性の根拠とならないこと

答申書（乙 5）によれば、諮問庁（警察庁長官）は、情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という）事務局員に対して「イ 本件管理簿は、各項目の記載内容を一部でも公にすれば、警察庁において、いつどの部署が、どのような個人情報を、どのようなカテゴリーに分けて、収集・保有・活用しているかを推察し、今後の警察の捜査方針、捜査手法及び警察活動の実態等を推し量ることが可能となり、犯罪行為を意図する者あるいは反社会的勢力が、身分を偽装したり、犯罪の手口を変更し、又は警察の情報収集活動を妨害するなどの対抗措置を講じることを容易ならしめるなど、警察業務に支障を及ぼすおそれがある。」と説明した（答申書 6 頁（3）イ）。

これに対し、審査会は、「諮問庁の上記説明を踏まえると、本件管理簿の各項目の記載内容を一部でも公にすれば、公表されている他の情報と併せてその他の記載内容が容易に推察されることとなり、犯罪の予防、鎮圧又は捜査

その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由があると認められるもので、法5条4号に該当し、同3号について判断するまでもなく、本件管理簿の全ての項目の記載内容を不開示としたことは妥当である。」と判断した(答申書6頁(4))。

しかし、前記のとおり、警察庁長官は、別件請求において、本件部分開示文書(122件)の一部である別件部分開示文書18件については、一部を開示しているのであり、諮問庁の「一部でも公にすれば…警察業務に支障を及ぼすおそれがある。」とする説明は誤りで、審査会は誤った諮問庁の説明に基づいて答申を行っている。

被告は、審査会の答申においても本件処分が妥当である旨の判断がされていると主張するが、別件部分開示文書(甲12の1～18)の開示により、答申の判断自体が誤りであることは明らかであり、答申が本件処分の妥当性の根拠となるものではない。

5 小括

以上に述べたとおり、本件処分が警察庁長官の裁量を逸脱した不合理なもので、違法であることは明らかである。

(別紙)

文 書 目 録

- 1 被疑者DNA型情報ファイル (甲12の1)
- 2 遺留DNA型情報ファイル (甲12の2)
- 3 変死者等DNA型情報ファイル (甲12の3)
- 4 行方不明者情報ファイル (甲12の4)
- 5 特異行方不明者等DNA型情報ファイル (甲12の5)
- 6 照合用押なつ指紋Aファイル (甲12の6)
- 7 照合用押なつ指紋Bファイル (甲12の7)
- 8 照合用遺留指紋ファイル (甲12の8)
- 9 指紋画像ファイル (甲12の9)
- 10 照合用押なつ掌紋ファイル (甲12の10)
- 11 照合用遺留掌紋ファイル (甲12の11)
- 12 掌紋画像ファイル (甲12の12)
- 13 指掌紋情報管理マスタファイル (甲12の13)
- 14 処分結果資料 (甲12の14)
- 15 指紋資料 (甲12の15)
- 16 掌紋資料 (甲12の16)
- 17 氏名索引小票 (甲12の17)
- 18 被疑者写真ファイル (甲12の18)