

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3 準備書面

2019年（令和元年）5月31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 はじめに

原告は、総務省・情報公開法の制度運営に関する検討会委員、内閣府・行政透明化検討チーム座長代理等を務めた三宅弘氏（獨協大学特任教授・弁護士）に対し、情報公開法（以下、単に「法」という場合がある。）5条3号及び同条4号に関し、立法経過を踏まえた解釈、要件該当性に関する主張立証責任の所在等について意見を求めた。

その結果、同氏から「鑑定意見書」（以下「三宅意見」という。甲21）の交付を受けたので、その内容を踏まえて、被告の主張の誤りと本件処分の違法性について論ずることとする。

第2 情報公開法5条3号及び同条4号の立法経過を踏まえた解釈

1 法5条3号、同4号の解釈に関する三宅意見（甲21・2頁）

情報公開法5条3号（国の安全等に関する情報）と同条4号（公共の安全等に関する情報）は、立法過程においては、「国の安全等に関する情報及び公共の安全等に関する情報」として同列に論じられて提案された。

このことを前提として、同条4号は、本号を刑事法の執行を中心としたものに限定するとしても、一般的抽象的主張・立証によって、「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」と認定されるようなことがあっては、「原則開示の基本的枠組み」（「情報公開法制の確立に関する意見」中の「Ⅲ情報公開法要綱案の考え方」（以下「考え方」という。）3（2）甲21・資料2）とはいえない。防衛・外交情報と同様、情報の性質上（「考え方」4（4）イ）個別具体的なおそれがあると行政機関の長が認めることにつき、司法判断として相当の理由がある情報といえるかが判断されるべきであり、検討されるべき課題である。

また、公共の安全等に関する情報は、防衛・外交情報と同様に、個別具体的な司法判断がなされず、一般的抽象的な認定にとどまることがあってはならな

い。

2 上記三宅意見の理由（要旨、甲21・3頁以下）

三宅意見は、情報公開法の制定過程で、行政改革委員会行政情報公開部会で取りまとめられた情報公開法要綱案（中間報告）（1996年4月24日、甲21・資料1）、行政改革委員会から内閣総理大臣に提出された「情報公開法制の確立に関する意見」中の「Ⅱ情報公開法要綱案」（1996年12月16日、以下「要綱案」という。）における文言が、現行規定に改められていった経過を追っている。

その際、法5条3号と同4号の要件としての、「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」は、「司法審査の場においては、裁判所は、第3・・・に規定する情報に該当するかどうかについての行政機関の長の第一次的な判断を尊重し、その判断が合理性をもつ判断として許容される限度内のものであるかどうかを審理・判断することとするのが適当である」とされたものの、ここでいう「その判断が合理性をもつ判断として許容される限度内のものであるかどうかの審理・判断」については、最判昭和48年9月14日（民集27巻8号92頁）が参照されたことを明らかにしている。同判決は、「地方公務員法第28条に基づく分限処分は、任命権者の純然たる自由裁量に委ねられているものではなく、分限制度の目的と関係のない目的や動機に基づいてされた場合、考慮すべき事項を考慮せず、考慮すべきでない事情を考慮して処分理由の有無が判断された場合、あるいは、その判断が合理性をもつものとして許容される限度を超えた場合には、裁量権の行使を誤ったものとして違法となる」としたものである。

このような経過の検討を踏まえた結果として、情報の性質上（「考え方」4（4）イ）個別具体的なおそれがあると行政機関の長が認めることにつき、司法判断として相当の理由がある情報といえるかが判断されるべきであり、個別具体的な司法判断がなされず、一般的抽象的な認定にとどまることがあってはならな

いと結んでいる。

3 被告の主張の誤り

三宅意見により、被告のこれまでの主張の誤りはより明確になった。

例えば、「訴訟上、当該行政文書に記録された個別具体的な文言を明らかにすることはできないから、当該行政文書にどのような性質、種類の不開示情報が記録されているかについては、一般的抽象的な観点からの審理、判断とならざるを得ない」（答弁書12頁）とか、「情報公開訴訟においては、ある情報を公にすることによりいかなる支障が生ずるかの判断は、当該情報が不特定多数の人、団体に取得され、利用されることを想定した一般的、抽象的判断とならざるを得ず、かつ、それをもって足りるといふべきである」（同15頁）などとして、「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るのでなければならないものでもない。このような審理、判断の手法は、情報公開法における不開示情報の特質に照らして、相当なものといふべきである」との主張は（同17頁）、明らかに誤っている。

第3 法5条4号に該当する行政機関の長の判断は、社会通念上合理的なものとして許容される限度を超えない限り、裁量権の範囲の逸脱またはその濫用があるとは認められず、また、同号該当性に関する主張立証は原告が負うこととなるのか

1 主張立証責任等に関する三宅意見の結論（甲21・2頁）

「原則開示の基本的枠組み」を前提として、「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情報」（情報公開法5条4号）に該当することについての主張立証は被告行政機関側が負うものである。すなわち、個別具体的な客観的事実をふまえて、行政機関の長の判断として社会通念上合理的なもの（合理性）として許容されるかどうかを裁判所が判断するものであって、その合理性があることの判断において、

行政機関の長の裁量的判断に逸脱又は濫用がないことを被告が主張立証しなければならない。

2 上記三宅意見で説明されている理由（要旨、甲21・8頁以下）

- (1) 上記結論を導く過程において、三宅意見では、「第3、4号に規定する情報に該当するかどうかについての行政機関の長の第1次的な判断を尊重し、その判断が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どうかを審理・判断すること」（要綱案4（4）イ）においても、裁量権の逸脱濫用論そのものを採用したものではなく、あくまで、「昭和48年判決が用いている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という基準が参考にされ」たにとどまること（甲21・資料4『情報公開制度のポイント』71頁）を強調している。

そして、この昭和48年判決のほかに、裁量処分の審理・判断の方法について、在留期間更新拒否処分にかかる最判昭和53年10月4日民集32巻7号1223頁、伊方原発原子炉設置許可処分にかかる最判平成4年10月29日民集46巻7号1174頁、及び、旅券発給拒否処分の正当性が判断された最判昭和44年7月11日民集23巻8号1470頁等の多くの裁判例が参照されたことを明らかにし、「裁判所は狭い判断権しか有しないのではなく、判示のようなかなり広汎な判断権を有する」（最高裁判所判例解説民事篇昭和44年度1025、1033頁）と解説されていることを紹介している。

このような、立法経過と参考とした最高裁判決に照らして、上記結論のとおり、同4号に該当することについての主張立証は被告行政機関側が負い、個別具体的な客観的事実をふまえて、行政機関の長の判断として社会通念上合理的なものとして許容される（合理性がある）かどうかを裁判所が判断するものと結論づけている。

- (2) 三宅意見は、上記の結論を導く根拠として、前項の立法経過と最高裁判決

のほかに、規範的要件としての法5条4号と被告行政機関側で評価根拠事実を主張立証すべきとする要件事実論（甲21・

11頁）に加え、近時の行政法学の展開を紹介している（同12頁）。

後者、すなわち三浦大介氏（神奈川大学教授）の論文「行政判断と司法審査」（甲21・資料11）は、「行政庁の判断が将来発生する事実の評価にかかわるものであり、裁判所の審査が行われる時点において、未だこれを客観的に判断する材料のない状態にあるとき」であっても、「手続的な瑕疵の存否のほか、予測の基となった資料の選択、評価ないし予測の手続等が審査の対象となる」し、「たとえ将来予測を伴う行政決定であっても、その将来予測にあたり、行政庁は公明正大・熟慮・資料収集のいずれに関しても最良の条件下に身を置く義務・すなわち『適切な判断をなすために最良の条件を整えるべき義務』があ」とする考え方で、裁判所が合理性判断を行う際に、大いに参考になる。

(3) 三宅意見は、理由の最後に、公文書管理法6条1項1号ハ及びニの解釈についての国会附帯決議と公文書管理委員会（特定歴史公文書等不服審査分科会）における平成25年度答申（甲21・資料12）、同答申と同時並行して判断された東京高判平成26年7月25日における情報公開法5条3号の解釈適用を引用している（甲21・14頁以下）。後者は、これまで再三原告が指摘をしてきた裁判例であり、三宅意見が原告の主張を補強することが示されているといえる。

3 被告の主張の誤り

三宅意見と異なり、被告はこれまで、「情報公開法5条3号は、同号該当性判断に関して行政機関の長に広範な裁量を認めた趣旨の規定である」「したがって、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（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」としてい

るが（答弁書 22, 23頁）、明らかに誤りである。

第4 本件不開示決定処分 of 違法性

1 三宅意見の結論

三宅意見は、これまで見た検討経過を踏まえ、本件について考察し、警察庁長官が2016年7月15日付で原告に対して行った、「保有個人情報管理簿」のうち、行政機関個人情報保護法10条2項1号、2号に係る保有個人情報管理簿（「本件管理簿」）の各記載欄を開示しないとした部分については、被告行政機関側において、客観的事実をふまえて、本件管理簿を開示することにより、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（合理性）があること、すなわち、その行政機関の長における裁量的判断に権限の逸脱又は濫用がないことを評価根拠事実として個別具体的に主張立証しない限り、違法になるものと解される。本件訴訟における警察庁保有個人情報管理簿一部不開示決定を取り消すべきものかは、今後の被告行政機関側の個別具体的な評価根拠事実の主張立証により、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（合理性）があると認定できるかにかかっているものと解する、と結論づけている（甲21・21頁）。

2 被告の主張立証が不十分であること

(1) これまで原告は、日韓会談判決（東京高判平成26年7月25日）の判断枠組みを念頭に、被告は、警察庁長官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を示したものであるということとはできないので、本件処分は違法なものであると主張してきた。

三宅意見を前提とした場合でも、被告行政機関側において、客観的事実をふまえて、本件管理簿を開示することにより、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（合

理性)があることを主張立証しているとはいえないので、同様の結論となる。

先の三浦大介氏の論文を踏まえると、“おそれ”の発生があると認める相当の理由(合理性)を基礎づけるために、警察庁においては、公明正大・熟慮・資料収集のいずれに関しても最良の条件下に身を置いた上で、被告国によって、予測の基となった資料の選択、評価ないし予測の手續について具体的に明らかにすることが要請される。

(2) しかし、警察庁長官や被告のこれまでの主張を見てみると、まず、警察庁長官は、本件処分に対する異議申し立てを受け、情報公開・個人情報保護審査会においては、「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」と説明していた(乙5・答申書6頁(3)イ)。

ところが、その後、別件開示請求(甲8)を行うや、「本件管理簿は、各項目の記載内容を一部でも公にすれば」との主張から一転して、一部開示決定をした(甲10)。

本訴提起後においても、被告国は、答弁書においては、別件開示請求によって本件文書の一部が開示されていることについては何も言及せずに、もっぱら本件文書に記録されている情報の内容に言及し、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、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が記録されているために、公にできないのだと主張していた(答弁書30頁)。

ところが、その後、原告が第1準備書面において、別件開示請求によって本件文書の一部は既に開示されていることを指摘すると、今度は、本件請求に対して一部でも開示すると、特定の部署が担当する事務において個人情報ファイルの増減の把握が可能となり、これを経時的ないし経年的に把握することによって、警察活動の実態等を把握又は推察されることにもつながりかねない（被告準備書面（1）31頁）などと主張をはじめたのである。

このような対応を見ると、警察庁長官において、適切な判断をなすために最良の条件を整えるべき義務が尽くされているとは到底考えられないし、それを反映した被告の場当たり的な主張を含めて考えると、「おそれ」を予測する基となった資料の選択、評価ないし予測の手續が適正になされていないことは容易に推察でき、到底、客観的事実をふまえて、本件管理簿を開示することにより、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（合理性）があることを主張立証しているとはいえないことが明らかである。

以 上