

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5準備書面

2020年（令和2年）8月27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 原告の開示請求と被告の不開示理由の骨格

1 原告は、「行政機関個人情報保護法第10条第2項第1号、第2号及び第11号に該当するとして総務大臣への事前通知の例外とされている個人情報ファイルの管理簿で警察庁における個人情報の管理に関する訓令(以下、訓令という)の規定に基づき、警察庁の各課において、個人情報ファイルごとに作成保管されているもの」の開示を請求したところ、被告は、このうち、同第1号、第2号にかかる保有個人情報管理簿122通について、書式部分にあたる項目欄のみを部分開示し、記載欄を情報公開法第5条第3号又は第4号にあたるとして全て不開示とした。

2 被告は、本件文書である個人情報ファイル管理簿に含まれる各文書のいわゆる書式にあたる項目欄以外の記載欄のすべての部分の公開をしない理由を以下のように説明する。

「警察庁において、どの所属が国の安全等や犯罪捜査等に係る業務を担当しているかについては、警察組織令に定められた各所属の所掌事務等を確認すれば容易に特定できるところ、本件決定において、不開示とした各記載欄の一部でも公にすれば、将来的に本件開示請求又は別件開示請求と同様の開示請求が繰り返されるなどした場合、警察庁の国の安全等や犯罪捜査等に係る業務を担当する所属における国の安全等や犯罪捜査等に関する個人情報ファイルの増減を経時的ないし経年的に把握することが可能となり、そのことから警察の情報収集・犯罪捜査等の諸活動を推知させ、ひいては、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上、開示請求時点における治安情勢や国際情勢等の他の情報と照合することにより、いつ、どの部署が、どのような個人情報について保有を開始し、又は保有しないとしたか等が特定され、これにより、国の安全を脅かす反社会勢力あるいは犯罪行為を企図する者等が、警察が特定の情報を入手したか否かなどを把握又は推察し、それに基づく対抗措

置を講じることを容易ならしめてしまう等、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安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある」(被告準備書面(1)31頁、同(1)27頁～32頁も同旨)。

すなわち、「警察庁が保有する国の安全や犯罪捜査に等に関する個人情報ファイルに係る保有個人情報管理簿」の公開請求が繰り返された場合に、これを構成する一部の文書が特定されるとその前後の文書の増減が明らかとなることを問題とし、本件文書を構成する各文書の内容に含まれる情報ではなく、各文書の個数の増減という経年変化の情報が明らかになることで警察活動の実態が推知され、警察活動を推知した勢力が対抗措置をとることが容易になり、情報公開法第5条第3号第4号にいう「おそれ」があるというのである。

しかし、以下で述べる通り、被告の主張する「おそれ」には、法的保護に値する蓋然性はない。また、情報公開法第5条第3号第4号の該当性の判断は、本来、個別の文書毎になされるべき、文書の内容とは無関係の種類の「おそれ」が問題となるにもかかわらず、これを並列して不開示の理由としている点など、被告の主張は、「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」を示したものではない。

第2 本件文書を構成する各文書の数の増減は警察庁の各所属の情報の増減を推知させるものではないこと

1 被告は、本件文書の各文書の記載の一部でも公開すると、これを指標として、経年的に同じ情報公開請求を繰り返せば、警察庁の各所属の収集保有する情報の量が推知できるとして、不開示とした。

しかし、情報公開法第5条第3号第4号の不開示事由の定めが本来念頭においているのは、請求を受けた文書に記載された内容が把握されることによって生じる様々な支障である。文書の内容を離れて、支障が生じる「おそれ」を判断して良いとは定められていない。

なるほど、確かに情報公開法には、文書の内容以外の事情を「おそれ」の判断に考慮してはならないという規定もない。したがって、理屈としては「文書の個数の増減」という情報を問題とすることも考え得る。しかし、このような場合を念頭に不開示事由が立法されたとは考えられず、現実の運用場面においても、文書の内容を離れて不開示事由該当性が主張されることもまれである。したがって、文書の内容を離れて不開示事由に該当するとの主張は、それが極めて例外的な場合であることに留意して、厳格な審査、解釈がなされなければならない。

2 「文書」と「情報」の量は一致しない

被告は、本件文書を構成する文書の数の増減を問題とする。

しかし、そもそも文書と情報は異なる概念であって、一個の文書に複数の情報が含まれることも、一個の情報が複数の文書に記載されることもしばしばある。本件文書に含まれる情報の増減は本件文書を構成する各文書の個数の増減と一致するものではない。たとえば、同一人のDNAの情報について、異なる所属が異なる分類で情報を管理することもありうるし、多数の事件や人物に関連する情報が一つの文書に含まれることもある。

本件文書に含まれる各文書の数自体が、各所属の保有する情報の数を反映するものではないから、その数の増減によって、各所属の情報収集活動の内容を推知することはできない。

3 本件文書を構成する文書の数の増減の理由は多様である

本件文書を構成する文書は、警察庁内の組織替え、他の機関への事務の移管、時限業務の終了や定められた保存期間の満了等の種々の理由によって変動し、同一年度内でも新たに収集作成された文書が廃棄されることもありうる。

たとえば、「個人情報の管理に関する訓令」においても、「個人情報管理官は、

保有個人情報が必要となったときは、遅滞なく、当該保有個人情報を削除するものとする」(訓令第13条第2項)と定められており、年度の途中であっても「遅滞なく」文書が削除されることもある。また、公文書に関しては公文書管理法によりそれぞれ保存期間が定められており、本件文書には1年以上の保存期間の文書が含まれるところ、同ガイドラインには「3 保存期間」の項において、「(1) 文書管理者は、別表第1に基づき、保存期間表を定め、これを公表しなければならない。」と定められ、文書管理官レベルの決済で保存期間を変更して、その経過に伴って廃棄されることもある。

その結果、本件文書に含まれる各文書の増減の理由も時期もまちまちで、たとえば経年的に特定の日付で情報公開請求を行っても、ある所属の保有する文書(情報ではない)の増減を推知することはできない。

4 本件文書を構成する各文書の配列は固定していない

本件文書を構成する各文書の順番は、事務の所管の変更等によって変動する。

たとえば、「警察庁行政文書ファイル保存要領」は、その第5の2項で「(1) 組織改正により課等の所掌する事務の全部又は一部が他の課等へ移管される場合には、当該事務に係る行政文書ファイル等を管理する文書管理者(以下「引継元の文書管理者」という)は、当該事務に係る行政文書ファイル等、行政文書ファイル管理簿、移管簿及び廃棄簿の写し、保存期間表並びに直近の文書管理状況の点検及び監査の結果等とともに、当該事務が移管される課等の文書管理者(以下「引継先の文書管理者」という)に引き継ぐものとする。(2) 引継元の文書管理者は、原則として、引継先の文書管理者の立会いの下、引継ぎを行う行政文書ファイル等と行政文書ファイル管理簿の照合を実施し、引継先の文書管理者に引き継ぐものとする。(3) 引継先の文書管理者は、引継ぎを受けた行政文書ファイル等の書誌情報(管理者、保存場所等)を更新するものとする。」と定めている。すなわち、組織改正の場合には、文書は引継ぎ先の管理と

なり、本件文書内の当該引継ぎ文書の順番も変更される。この場合、本件文書に含まれる情報としては同一であるが、引継元の保有する文書としては減少し、引継ぎ先の文書としては増加する。

したがって、本件文書を構成する文書の一部が開示され特定されても、そのことから各所属の管理する文書の増減を推知することはできない

- 5 以上のとおり、本件文書に含まれる文書の増減が情報の増減には結びつかず、文書の増減の理由もさまざま、その配列も事務の所管の変更などで不定期に変動する。かりに一部の文書が特定され同じ請求が繰り返されたとしても、警察庁のどの所属の文書の数が増減したかを特定することは困難であり、さらに文書の数ではなく各所属が収集している情報の量の増減を把握することは不可能である。

したがって、本件文書を構成する各文書の個数の増減で警察の情報収集・犯罪捜査等の諸活動を推知できる合理的な可能性はないに等しく、被告が主張する警察活動の実態を推知されることによって生じる「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安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれ」には、法的保護に値する蓋然性はない。

第3 情報公開法第5条第3号第4号の該当性

- 1 被告は、不開示の理由を情報公開法第5条第3号第4号として、「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安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある」という。

しかし、そもそも情報公開法第5条第3号と第4号のおそれの存在について、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」を示していない。

2 不開示情報該当性の合理的根拠について、可能な限り具体的な事実関係は明らかにされていない。

(1) 行政機関個人情報保護法第1条第2項第1号と2号とでは、総務大臣への通知の対象から除外されている理由が異なる。

行政機関個人情報保護法第1条第2項第1号では、「その性質上極めて秘匿性の高いものであって、これらに関する情報の存在やその内容が関係者以外に知られることによって、国の安全、外交上の秘密その他の国の重大な利益を害するおそれがあるもの」(『行政機関等個人情報保護法の解説(増補版)』監修 総務省行政管理局 編集 社団法人行政情報システム研究所 ぎょうせい)と、情報や事務事業の性質から国の重大な利益を害するという一定の要件を満たすものについて適用除外を認めるが、ここにいう「国の安全」とは「国としての基本的な秩序が平和に維持されている状態」であり、具体的には「直接侵略及び間接侵略に対し、独立と平和が守られていること、国民の生命が国外からの脅威等から保護されていること、国の存立基盤としての基本的な政治方式及び経済・社会秩序の安定が保たれていること」(前掲)をさし、「その他の国の重大な利益」とは、「国の安全、外交上の秘密に匹敵するような国の重大な利益をいい、具体的には、公共の利益や社会的な利益のうち、公安や治安に係る重要なもの、為替管理、財政金融政策や通商上の国の利益であって重要なものなど」(前掲)と解釈上の限定があり、さらに、公にされることにより重大な利益の侵害が想定される場合を対象としている。

これに対して、行政機関個人情報保護法第1条第2項第2号は「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」と規定され、その趣旨は「犯罪の捜査、公訴の提起等の刑事司法手続に係る職務を適正に遂行するためには、関連する情報の秘匿性が要求されるところがあり、本来的に

事前通知になじまないもの」(前掲)という点にある。

すなわち、行政機関個人情報保護法第1条第2項第1号は「公にされることで重大な利益の侵害が予想されること」が前提の情報であるが、第2号はもっぱら「犯罪の捜査」等の密行性に鑑みて秘匿性が要求される情報にあてれば、裁量によって広く通知から除外可能である結果、適用除外となるのは、必ずしも公にされることで重大な利益の侵害が予想される情報だけではない。両者には、除外できる理由や裁量の範囲に違いがあることになる。

他方で行政機関個人情報保護法第1条第2項第1号第2号にあたる個人情報の収集・保有は、いずれも個人の権利利益と対立しがちである。そのために旧法の成立時にも、「総務庁は、個人情報ファイルの保有等に関する事前通知の適用除外となるファイル、及び個人情報ファイル簿に掲載されない個人情報ファイルのファイル数、記録範囲、適用除外の根拠等を可能な限りの確に把握し、みだりにその範囲が拡大することのないよう、必要な措置を講ずること」(1988年11月8日衆議院内閣委員会、同12月8日参議院内閣委員会)との決議が付され、現在の個人情報保護法の成立時にも「行政機関の保有する個人情報の開示請求権、訂正請求権及び利用停止請求権の実効性を確保するため、個人情報ファイルの保有等に関する事前通知並びに個人情報ファイル簿の作成及び公表に係る義務規定の適用除外の解釈に当たっては、個人の権利利益の保護の観点から十分に配慮すること」との決議がされている(参議院個人情報保護特別委員会付帯決議)。それにもかかわらず、今日まで運用の適正を担保する制度のないままに推移しており、その運用の実態が個人の権利利益の保護に対する配慮を十分しているのかを、「警察庁が保有する国の安全や犯罪捜査に等に関する個人情報ファイルに係る保有個人情報管理簿」でどのような情報が収集管理されているかを明らかにすることを通じて可視化する意義は大きい。

(2) 情報公開法第5条第3号第4号における「おそれ」の判断

情報公開法第5条第3号は、「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」を不開示とすると規定する。本件訴訟に係る処分では「国の安全が害されるおそれ」があることが不開示理由となっているが、この「国の安全」の概念は前述の行政機関個人情報保護法第10条第2項第1号と同様「国の安全、外交上の秘密、およびこれに匹敵するような国の重大な利益」について公にされると重大な利益の侵害が予想される場合で、加えて「害されるおそれ」があるという法的保護の実質的な必要について、行政機関の長の判断に相当の理由があることが求められる。

また、情報公開法第5条第4号は、「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」を不開示にする。しかし、行政機関個人情報保護法第10条第2項第2号が「犯罪の捜査」等について広く外形的要件で通知の必要な文書から除外している点及び個人の権利利益との均衡を求める付帯決議の趣旨などに鑑みれば、公開の可否の判断にあつては、「公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれ」について具体的な該当性が必要だと解すべきである。

- (3) 被告は、本件文書に含まれる情報が、情報公開法第5条第3号第4号に該当することについては、「警察庁の国の安全等や犯罪捜査等に係る業務を担当する所属における国の安全等や犯罪捜査等に関する個人情報ファイルの増減を経時的ないし経年的に把握することが可能となり、そのことから警察の情報収集・犯罪捜査等の諸活動を推知させ、ひいては、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上、開示請求時点における治安情勢や国際情勢等の他の情報と照合することにより、いつ、どの部署が、どのような個人情報について保有を開始し、又は保有しないとしたか等が特

定され、これにより、国の安全を脅かす反社会勢力あるいは犯罪行為を企図する者等が、警察が特定の情報を入手したか否かなどを把握又は推察し、それに基づく対抗措置を講じることを容易ならしめてしまう等、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」と主張する。

しかし、前述のとおり、情報公開法第5条第3号の「国の安全」は、「国としての基本的な秩序が平和に維持されている状態」であり、具体的には「直接侵略及び間接侵略に対し、独立と平和が守られていること、国民の生命が国外からの脅威等から保護されていること、国の存立基盤としての基本的な政治方式及び経済・社会秩序の安定が保たれていること」（前掲）をさし、「その他の国の重大な利益」とは、「国の安全、外交上の秘密に匹敵するような国の重大な利益をいい、具体的には、公共の利益や社会的な利益のうち、公安や治安に係る重要なもの、為替管理、財政金融政策や通商上の国の利益であって重要なものなど」（前掲）というのであるから、そのいずれにあたるか、さらに公にされると重大な利益が侵害され害されるおそれがあるという合理的根拠について、可能な限り具体的な事実関係を被告は主張すべきところしていない。

また、情報公開法第5条4号については、行政機関個人情報保護法第10条第2項第2号の規定が犯罪捜査等の必要による広範な適用除外を認めていることへの歯止めとしても犯罪の捜査等に関連し、さらに「公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれ」が必要であるところ、そのおそれがあるという合理的根拠について、可能な限り具体的な事実関係の主張を被告はしていない。

- (4) なお、この点について、異議申立てに対する情報公開・個人情報保護審査会答申は、情報公開法第5条第3号について判断するまでもなく同「第4号に該当し」不開示としたことは妥当だ、と判断している。

すなわち、「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。」（平成29年度（行情）答申第206号、乙5号証）としていた。

しかし、その後の本件文書に含まれる個別の文書に関する別件開示請求に関しては、書式の項目欄以外の記載欄についても一部開示をし、特に「記録される個人情報の経常的提供先」については、記載のあるものはすべて開示され、「利用に供される事務をつかさどる係の名称」「利用の目的」は一件が部分開示となったほかは大部分が全部開示され、「記載される項目」「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」についても原則として開示されている（原告第4準備書面別表1および2）。すなわち、これらの文書については、個別に判断すれば開示を拒否する「おそれ」がないことが明らかであり、「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の認定は、過剰であった。

本件訴訟では、別途実質的判断がされるよう求める。

第4 以上のとおり、本件文書に含まれる文書が一部でも開示されて特定されることになると、これを指標として、毎年同じ請求を繰り返して前後の文書の量の増減を観察することが可能となり、ファイル内の文書がどの部局・係によって作成されたかは文書の並び順が規則と慣行によって定まっていることとあいまって、警察庁の関心分野や収集している情報の種類を推測することが可能となるから、「おそれ」が生じる、という被告の主張は、本件文書を構成する文書の量と含ま

れる情報の量を同一視している点で誤りであり、さらに文書の増減の理由が多数ありえ、文書の配列も変化することをことさらに無視したものであるうえ、「おそれ」の合理的根拠について具体的な事実関係の主張とは言い難いものである。

以上