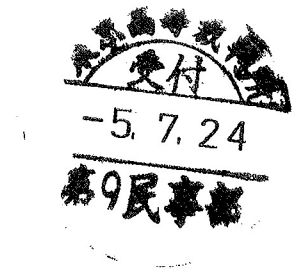


令和5年（行サ）第87号

警察庁保有個人情報管理簿一部不開示決定取消等請求上告事件

上告人 特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス

被上告人 国



上告理由書

2023年（令和5年）7月24日

最高裁判所 御中

上告人訴訟代理人

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

本訴は、上告人が、2016年5月15日付で行った開示請求につき、警察庁長官が行った一部開示決定に対して、その取消しと不開示部分の開示の義務付けを求める訴訟である。

本訴で上告人が取消し等を求めているのは、上告人が開示請求により開示を求めた文書のうち、その後、警察庁長官が決定、及び、変更決定によって一部を開示しても、なお開示がなされない部分である。

ところが、原判決は、開示請求の後に加筆・変更がなされた変更決定時の内容・状態の文書を対象に不開示事由該当性を判断しており、上告人が訴えで取消し等を求めた文書について判断を行っていない。したがって、原判決の判断には、理由不備、理由齟齬がある。

また、原審裁判所は、上告人が、「情報」を単位とした不開示情報該当性の主張を被上告人に行わせるよう釈明を求めたのに対し、これを行わせなかったため、原判決は必要な主張がなく審理が尽くされないまま判断されている。したがって、かかる点からも、原判決には審理不尽、理由齟齬の違法がある。

よって、原判決には、民事訴訟法312条2項6号の上告理由があるので、これを取消した上で、本事件を原審裁判所に差し戻さなければならない。

第2 不開示情報該当性の判断対象とする文書を誤っていること

1 本訴訟で上告人が判断を求めている文書

上告人は、2016年5月15日付で警察庁長官に対し、「行政機関個人情報保護法10条2項1号、2号、11号に該当するとして個人情報ファイルの作成義務の例外とされている個人情報ファイルの数、個人情報ファイルのファイルの名称、含まれる個人情報の概要のわかるもの」の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った（甲1）。これに対して、警察庁長官は、同年7月15日付で122通の「保有個人情報管理簿」の一部開示決定（以下「本件一部開示決定」という。）をした（甲2）。

そのため、上告人は、開示されなかった部分（以下「本件不開示部分」という。）について、本件一部開示決定の取消しと本件不開示部分の開示の義務付

けを求めて提訴した。

2022年1月18日、第一審裁判所は、本件一部開示決定を取消して、本件不開示部分のうち一部の開示を命じる上告人一部勝訴の判決を言い渡したが、上告人は敗訴部分の開示を求めて控訴した。

警察庁長官は、第一審判決を受け、同年4月28日、第一審判決が本件一部開示決定を取消して開示を義務付けた部分に、新たに自ら開示することとした部分を加え、本件不開示部分の一部を開示する変更決定（以下「本件変更決定」という。）をした（乙26）。

これを受けて上告人は、本件変更決定によって開示された部分については訴えを取り下げ、原審裁判所は残余の部分について審理を続けた。

これらの経緯から明らかなように、原審裁判所が警察庁長官の判断を取消すべきであるかを審理する対象文書は、上告人が本件開示請求により開示を求めた文書、すなわち2016年5月15日付で上告人が本件開示請求をした時点で存在した「行政機関個人情報保護法10条2項1号、2号、11号に該当するとして個人情報ファイルの作成義務の例外とされている個人情報ファイルの数、個人情報ファイルのファイルの名称、含まれる個人情報の概要のわかるもの」のうち、同年7月15日付の本件一部開示決定及び2022年4月28日付の本件変更決定により開示された部分を除く残余の部分である。

仮に、被上告人が主張するように、本件で対象文書となった「保有個人情報管理簿」が逐次継続的に内容が更新されるものであるとしても、本件訴訟で不開示とした部分の決定を取り消すべきであるかの判断対象は、本件開示請求時に存在した内容・状態の文書であり、その後に更新された文書ではない。

ところが、以下で述べるとおり、原判決は、本件開示請求時より6年近く経過した後の本件変更決定時の内容・状態の文書を対象として判断しており、判断対象の文書を誤っている。

2 原判決の判断

- (1) 原判決は、「2 情報公開法5条3号及び4号の不開示情報該当性に関する判断枠組みについて」（15頁）において、「原判決12頁3行目の「とうべきである。」の後に「また、このように、行政機関の長の判断が裁量権

の範囲の逸脱又はその濫用に当たるか否かを審査する以上、不開示情報該当性については、行政機関の長の判断時点（本件では本件変更決定時点）でこれを備えていたか否かを審理することになる。」を付け加える。」と判示した。

(2) その上で、「5 本件各文書の各記載欄②—別件各開示決定で開示された「備考」欄について」の「(1)「備考」欄に特段の記載がないもの」(20～21頁)において、本件開示請求とは別に行われた、「保有個人情報管理簿の情報公開請求に対する開示決定(2018年3月9日付開示決定(甲16)及び2019年7月26日付開示決定(甲23、25、27、29、31及び33)以下あわせて「別件各開示決定」という。)の時点から本件変更決定(2022年4月28日付)の時点までの間に加筆・変更がなされたとし、「被控訴人は、上記2通の文書については、その後、本件変更決定時までに「備考」欄に不開示情報に該当する記載事項が加筆されたと主張しており(当審の令和4年8月31日付け準備書面(1))、この主張に反して何らの加筆もされなかったことをうかがわせる証拠はない。」「したがって、本件変更決定時におけるこれらの文書(本件文書67、68)は、別件開示請求時とは異なり、別件各開示決定で開示されなかった他の文書の「備考」欄と性質を同じくする事項の記載がされるに至ったと推認されるところ、その記載に係る情報が開示されると、・・・3号情報又は4号情報に該当すると判断したことにつき、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるということはできない。」(21頁・下線は代理人)と判示している。

また、同「(3)「備考」欄に5個の小項目が設けられているもの」(22～23頁)においても、同様に別件各開示決定(2018年3月9日付及び2019年7月26日付)の時点から本件変更決定(2022年4月28日付)の時点までの間に加筆・変更がなされたとし、「被控訴人は、上記6通の文書については、その後、本件変更決定時までに「備考」欄の記載が加筆・変更されたと主張しており(当審の第3回口頭弁論期日調書)、この主張に反して何らの加筆・変更もされなかったことをうかがわせる証拠はない。」「したがって、本件変更決定時におけるこれらの文書(本件文書74、75、77ないし80)の「備考」欄には、別件開示請求時とは異なり、別

件各開示決定で開示されなかつた他の文書の「備考」欄と性質を同じくする事項の記載がされるに至ったと推認されるところ、その記載に係る情報が開示されると、・・・3号情報又は4号情報に該当すると判断したことにつき、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるということとはできない。」(23頁・下線は代理人)と判示している。

すなわち、原判決は、警察庁長官が本件変更決定時における各文書について情報公開法5条3号または4号の不開示情報に該当すると判断したことは、別件開示請求時に存在する文書に加筆・変更がなされたことにより、本件変更決定時に存在する文書には不開示情報に該当する事項が記載されるに至ったと推認されることから、裁量権の範囲の逸脱またはその濫用があるということとはできないとしている。

- (3) さらに、原判決は、「6 本件各文書の各記載欄②—別件開示決定で開示されたその余の欄について」の「(1)「名称」欄の一部が開示されていたもの」(26～27頁)においても、「被控訴人は、上記各文書の「名称」欄の記載については、本件変更決定時までに加筆・変更されたと主張しており (当審の第3回口頭弁論期日調書)、この主張に反して何らの加筆・変更もされなかったことをうかがわせる証拠はない。」「したがって、本件変更決定時におけるこれらの文書(本件文書48ないし53、55ないし66)の「名称」欄については、欄全体の記載をもって不開示情報該当性を判断すべきところ、先に原判決を付加訂正の上引用して説示したとおり、警察庁長官において、「名称」欄の情報が開示されることにより、国の安全が害されるおそれ又は犯罪予防・捜査等への支障が生じるおそれがあるとして3号情報又は4号情報に該当すると判断したことについては、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるということとはできない」と判示している(下線は代理人)。つまり、「名称」欄に別件開示決定時の文書に本件変更決定時までに加筆・変更されたことを理由の一つとして、「名称」欄全体の記載について不開示情報該当性を判断すべきとし、警察庁長官が本件変更決定時における各文書について情報公開法5条3号または4号の不開示情報に該当すると判断したことが、裁量権の範囲の逸脱またはその濫用があるということとはできないと

している。

- (4) このように原判決は、上告人が審理を求めた2016年5月15日付本件開示請求をした時点で存在した内容・状態の文書ではなく、2022年4月28日付本件変更決定時の内容・状態の文書を対象に不開示情報該当性を判断していることは明らかである。

3 情報公開法の制度設計

- (1) 情報公開制度において、開示・不開示の判断対象となる文書は、開示請求時に存在する文書でなければならないところ、原判決の上記各判断は、本件開示請求時の内容・状態の文書ではなく、本件変更決定時の内容・状態の文書を不開示情報該当性の判断対象とした点で、情報公開法5条本文の解釈を誤っている。
- (2) すなわち、情報公開請求は行政機関が保有する文書の開示を求めるものであるところ、情報公開法3条は、「何人も、この法律に定めるところにより、行政機関の長に対し、当該行政機関の保有する行政文書の開示を請求することができる。」と規定し、同5条本文は「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次の各号に掲げる情報（以下「不開示情報」という。）のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対して、当該行政文書を開示しなければならない。」と規定しており（下線は代理人）、情報公開制度が、開示請求者がその請求時点で存在する内容・状態の文書の開示を求める手続であることは明らかであり、開示請求の時点で行政機関が保有する内容・状態の文書が、不開示情報該当性の判断対象であることが前提となっている。

本件の保有個人情報管理簿のように、作成された文書の内容・状態が加筆・変更等により経時的に変化するものであっても、不開示情報該当性の有無の判断は、開示請求時の内容・状態の文書を対象としてなされなければならない。

したがって、本件における不開示情報該当性の判断対象は、本件開示請求時の内容・状態の文書でなければならないが、本件開示請求時から本件変更決定時までには当該文書の内容・状態に加筆・変更があったとしても、加筆・変更

がなされた内容・状態の文書ではない。

ところが、原判決は、上記で述べたとおり、本件変更決定時の内容・状態の文書を対象として、不開示情報該当性を判断している。

これは、情報公開法5条本文の解釈を誤ったものである。

- (3) 仮に原判決のような解釈によって、本件変更決定時の内容・状態の文書を対象に不開示情報該当性を判断することになると、開示請求に対して行政機関が行った不開示決定が争われ、開示請求者による不服申立てや取消訴訟が提起された後に、行政機関が不開示情報に該当しない情報を削除し、または不開示情報に該当する情報を加筆したうえで、不開示決定の変更決定を行うことによって、本来は開示請求の段階で開示しなければならなかった情報を開示しないことが許されることになってしまう。

また、本件変更決定時の内容・状態の文書を不開示情報該当性の判断対象とすると、本件変更決定時には、本件一部開示決定以降に加筆・変更がなされているのであるから、原判決は、本件開示請求時には存在していなかった内容・状態の文書で、かつ、上告人が開示請求をしていなかった文書について不開示情報該当性を判断することになる。

このように、本件変更決定時の内容・状態の文書を対象に不開示情報該当性を判断することにより、著しく不合理な事態が生ずる。原判決の解釈は、情報公開制度が想定した前提を無視し、情報公開法5条本文の解釈を誤ったものであることは明らかである。

- (4) なお、原判決は、一審判決の情報公開法5条3号及び4号の不開示情報該当性の判断枠組みに関する判断部分に、「また、このように、行政機関の長の判断が裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たるか否かを審査する以上、不開示情報該当性については、行政機関の長の判断時点（本件では本件変更決定時）でこれを備えていたか否かを審理することになる。」と付け加える。（15頁）としている。

同様に被上告人も、原審において、「なお、念のため付言するに、不開示情報該当性は、時の経過、社会情勢の変化、当該情報に係る事務・事業の進行の状況等の事情の変化に伴って変化するものであり、開示請求があった都

度判断しなければならず、不開示情報該当性の判断の時点は、開示決定等の時点であるところ（総務省行政管理局編「詳解情報公開法」42頁）、必要に応じて随時更新される保有個人情報管理簿において、開示請求日及び開示決定日が異なる別件開示文書と本件開示文書とでは、それぞれ開示・不開示の判断も同一とはならないのである」と主張していた（準備書面（1）3頁）。

しかし、「詳解情報公開法」の上記部分は、「不開示情報該当性は、時の経過、社会情勢の変化、当該情報に係る事務・事業の進行の状況等の事情の変更に伴って変化するものであり、開示請求があった都度判断しなければならない。このような変化は、「おそれ」が要件となっている不開示情報の場合に顕著であると考えられる。一般的には、ある時点において不開示情報に該当する情報が、別の時点においても当然に不開示情報に該当するわけではない。なお、個々の開示請求における不開示情報該当性の判断の時点は、開示決定等の時点である」というものである。つまり、同一の内容の文書であっても、時の経過、社会情勢の変化、当該情報に係る事務・事業の進行の状況等の、当該対象文書を取り巻く外的な事情の変化に伴って不開示情報該当性についての判断は変わり得るものであり、開示決定の時点が異なれば異なる判断がされることもあるというに過ぎず、不開示情報該当性の判断対象となる文書自体について、開示請求時点ではなく開示決定時に存在する内容・情報の文書であるとしたものではない。

- (5) ちなみに、公文書管理法等により、行政機関の長は、行政文書について情報公開法に基づく開示請求がなされた場合は、当該対象文書の保存期間が満了した場合でも、その保存期間を、「現に係属している訴訟における手続上の行為をするために必要とされるもの」については「当該訴訟が終結するまでの間」（公文書管理法施行令9条1項2号）、「現に係属している不服申立てにおける手続上の行為をするために必要とされるもの」については「当該不服申立てに対する裁決又は決定の日の翌日から起算して一年間」（同3号）、「行政機関情報公開法第四条に規定する開示請求があったもの」については「行政機関情報公開法第九条各項の決定の日の翌日から起算して一年間」

(同4号) 延長しなければならないことになっている。

本件では、本件開示請求に対する本件一部開示決定について上告人が審査請求を行い、さらに本訴訟を提起しているのであるから、警察庁長官は本件開示請求時の内容・状態の本件対象文書を現在でも保存している。保存しているからこそ、国は、本件変更決定時の各ファイル簿の各欄のどの記載が、過去のどの時点の記載から加筆・修正がなされているかについて、具体的に主張できるのである。もし、変更決定時には、その変更決定時の内容・状態の文書しか存在しないのであれば、このうちどの部分がこれ以前の状態から変更されているかを具体的に主張することは不可能である。

4 小括

以上のとおり、上告人が本訴訟において取消しを求めている行政機関の処分は、2016年7月15日付で警察庁長官が行った本件一部開示決定(2022年4月28日付本件変更決定により変更後のもの)であり、当該処分の対象文書は、本件開示請求時に存在していた内容・状態の文書である。上告人が開示の義務付けを求めているのも、本件開示請求時に存在していた内容・状態の文書である。

これに対して、原判決は、2022年4月28日付の本件変更決定時の内容・状態の文書について、不開示情報該当性を判断し上告人が訴えで求めた文書について判断を行っていない。

したがって、原判決は、上告人が求めた訴えに対しては理由を付さずに判断し、あるいは、理由に食い違いがある。

第3 「情報」を単位に不開示情報該当性の判断が行われていない審理不盡

1 情報公開訴訟における釈明義務

(1) 裁判所が事案を解明するために適切に釈明権を行使することは、民事訴訟法上の義務である。そのため、釈明権を行使すべきであるにもかかわらず、裁判所がそれを怠るときには、釈明義務違反となる。具体的には、「訴訟の状態に照らして、釈明権が行使されなければ不合理な結果が生じる場合であって、かつ、適切な申立や主張をなさなかった当事者が釈明権不行使の違法

を主張することが訴訟上の信義則に反しない場合」には、釈明義務違反が肯定される。例えば、「現に主張されている事実が、それ自体が不明瞭である「ときには、裁判所は、その不明瞭を正す釈明を行うべきである」（伊藤眞『民事訴訟法 第7版』（有斐閣2020年）327頁）。

- (2) さらに、情報公開は、「主権者である国民の信託を受けて活動を行う政府が、主権者に対するアカウントビリティ（説明責務）の観点から、政府情報を公開していくことを意味」する（宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説—行政機関情報公開法・独立行政法人等情報公開法第8版』1頁）。したがって、裁判所は、情報公開訴訟、すなわち、情報公開法に基づく不開示処分等の取消しが争われている訴訟の審理を行う際には、そもそも情報公開制度が、国民主権や民主主義に密接にかかわる問題であることに留意して訴訟指揮をしなければならない。

ところで、行政機関側は、当該文書を保持しているだけでなく、これに関わる行政事務を担務しているのであるから、請求者に比して、圧倒的に多くの当該文書に関わる情報を有しており、そのため、情報公開訴訟では、通常、証拠の偏在が極めて顕著になる。

また、情報公開訴訟においては、ある情報が不開示情報に該当すると主張する行政機関側は、事柄の性質上、当該情報の内容を直接的かつ具体的に主張することができない。裁判所も、当該情報の内容を知るために、いわゆるインカメラ審理を行うことはできないとされているため、当該情報の内容を直接的かつ具体的に知ることができない状況下で不開示情報該当性を審理しなければならない。

このような訴訟構造だからこそ、裁判所は、他の訴訟にも増して適切な釈明権を行使することが期待されるのであり、行政機関側に自ら積極的に明瞭な主張を求めるに留まらず、当事者の主張から疑義が生じた場合には、その旨指摘をしながら、客観的事実に沿ったできる限り具体的な主張を行うよう促すことが重要になる。ところが、次に見るように、原審裁判所は、裁判所に課されたかかる義務を怠った。

2 「情報」単位に主張をさせる釈明義務違反

(1) 最高裁令和4年5月17日判決（令和2年（行ヒ）第340号、第341号 行政文書不開示処分取消請求事件令和4年5月17日 第三小法廷判決）は、付帯上告人（開示請求者）の主張を容れ、「各項目に異なる情報が記録されていることがうかがわれる」部分や、複数の記載があり、「記載内容の相互の関係や同部分の構成等は明らかでない」部分につき、これらを明らかにする審理を尽くさず一体的に不開示情報に該当するか否かの判断をした原審に、判決に影響を及ぼすことが明らかな法令の違反があったとした。

宇賀克也裁判官は、この法廷意見に賛成しつつ、「異なる内容の複数の情報については個別にその情報公開法5条6号イ所定の不開示情報該当性を吟味しなければ、不開示とする範囲が必要以上に広がってしまうおそれがある。しかし、原審では、このような観点からの審理を尽くすことなく、別紙目録記載1及び2の部分に記載されている情報について、それぞれ一体的に情報公開法5条6号イに該当すると判断しており、審理が尽くされていないといわざるを得ない」と補足意見を述べている。

(2) この判例を踏まえると、原審裁判所の訴訟指揮は極めて問題があった。

本件の原審において、被上告人は、本件文書の各欄に記載されている内容は単一の情報であることは明らかであって、異なる内容の複数の情報が記載されていることはない、つまり各項目・欄には、可分な情報はないと主張していた（準備書面（1）8頁ないし15頁）。

しかし、上告人は、別件開示文書を示して具体的に指摘することで、各項目・欄には、可分な情報が含まれていることを明らかにした（これを踏まえ原判決も「別件各開示決定において、別件各開示文書の各記載欄の全部又は一部が開示され、その内容が明らかとなっているものも存在（している）」（17頁12行目）と認定している。）。

その上で、上告人は、原審裁判所に対して次のとおり求釈明をした（第2準備書面6頁）。

「控訴人は、被控訴人が、再度、本件開示文書の不開示部分を吟味し、項目・欄ごとでなく、各情報ごとにその概要と共に具体的に不開示事由を主張立証するように求める。裁判所にあつては、本件開示文書で

不開示となっている項目・欄についてどのような情報が記載されているのかその概要を明らかにし、その情報のどの部分が不開示事由に該当するのかを被控訴人に釈明されるよう求める。」

ところが原審裁判所は、被上告人に対して、「第2準備書面の6頁に記載された求釈明についても、対応するか否か検討されたい」と述べただけであった。そのため、被上告人も、「釈明に応じる必要はないものと思料する」（準備書面（2）14頁）と回答するに留まった。

その後、口頭弁論期日が複数回開かれて十分な機会があったが、原審裁判所は、更なる釈明権の行使を行わなかった。

- (3) 本件事案においては、とりわけ、「備考」欄（原判決も「可分なものも含まれると推測はされる」としている（18頁18行目）。）については、「備考」欄の中の小項目の内容について被上告人が具体的に述べており（準備書面（1）11頁）、不開示情報が含まれないものがあることは明らかであった。

したがって、「備考」欄に記載された小項目の内容について釈明を求めた上、いずれの小項目について不開示情報が記載されているのかについても釈明を求めてさえいれば、その後「備考」欄に含まれる各小項目について、具体的な攻撃防御がなされ、それを踏まえた充実した審理ができたはずである。

- (4) 本訴の一審においては、一審裁判所は、被上告人に対し、詳細な釈明権を行使し（令和2年9月4日付「各記載欄における不開示部分の内容の分類について」参照）、これに被上告人も応じていた（一審被告準備書面（5））。

このことから、原審裁判所においても、本件の具体的な事情に基づいた適切な釈明権の行使を行うことによって、被上告人に適切な回答を行わせることが十分に可能であったと考えられる。

- (5) 以上から、上記の上告人の第2準備書面6頁記載の求釈明事項については、原審裁判所は被上告人に対して釈明権を行使する義務があり、原審裁判所は、これを怠ったというべきである。

3 小括

原審裁判所が被上告人に対し、項目・欄ごとでなく、各情報ごとにその概要

と具体的な不開示事由を主張立証するように求めなかった結果、原審では、当事者が必要かつ十分な攻撃防御を行わず、審理が不十分で尽くされないまま判決がなされている。したがって、原判決には、理由齟齬、審理不尽の違法がある。

第4 結語

以上の通り、原判決には、理由不備、理由齟齬及び審理不尽があるため（民事訴訟法312条2項6号）、これを取消した上で、更に審理を尽くさせるため、本件事件を原審裁判所に差し戻さなければならない。

以 上