

副 本

令和5年(行ヒ)第335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(処分行政庁 警察庁長官)

答弁書

令和7年3月26日

最高裁判所第三小法廷 御中

被上告人指定代理人 春 名

松 本

鈴 木 和

山 本

尾 嶋 翔

坂 井 美

星 野 郁

鬼頭 忠弘 

山城 道子 

佐藤 裕 

清水 健 

小倉 隆 

坂本 幸治 

秋山 真吾 

川尻 拓也 

(目次)

第1	上告の趣旨に対する答弁	4
第2	本件上告の対象及び主要な争点の内容	4
第3	原審が不開示情報該当性を検討すべき対象文書を誤ったとする上告人の主張 は、原判決の結論を左右するものではないこと	5
1	原判決が確定した事実関係等の概要	5
2	原判決が不開示情報該当性を検討すべき対象文書を誤ったとする上告人の主 張は、原判決の結論を左右するものではないこと	6
第4	原審の判断に、本件各文書の各「備考」欄の記載に係る釈明義務違反（民事 訴訟法149条）の違法があるとはいえないこと	10
1	上告人の主張	10
2	裁判所は、被上告人に対し、本件変更決定において全部不開示としている部 分に関する主張を促しており、釈明義務違反（民事訴訟法149条）はないこ と.....	11
3	上告人が指摘する本件文書の各「備考」欄に記載された情報は独立した一体 的な情報であることからしても、原審に釈明義務違反があるとはいえないこと	13
第5	結論	15

被上告人（一審被告、被控訴人）は、本書面において、上告人（一審原告、控訴人）の上告の趣旨に対する答弁をするとともに、2023年（令和5年）7月24日付け上告受理申立理由書の主張（上告受理決定において排除された部分を除く。）に対し、以下のとおり必要と認める範囲で反論する。

なお、略語等は、本書面で新たに用いるもののほか、原判決の例による。

第1 上告の趣旨に対する答弁

- 1 本件上告を棄却する
 - 2 上告費用は上告人の負担とする
- との判決を求める。

第2 本件上告の対象及び主要な争点の内容

本件上告は、原審における上告人敗訴部分のうち、本件文書48ないし53、55ないし66の各「名称」欄及び本件文書1ないし13、16ないし35、38ないし47、54、67ないし81、101ないし113、121、122の各「備考」欄を対象として、これらの部分に係る不開示処分の取消し及び同部分の開示決定の義務付けを求めるものである（なお、本件変更決定により開示された部分に係る訴えは、上告人の2022年（令和4年）9月20日付け「取下書」（2022年（令和4年）10月3日付け「補充書（9月20日付け取下書について）」による補充後のもの）により、その全部が取り下げられている。）。

本件の主要な争点は、①原審が、本件文書48ないし53、55ないし66の各「名称」欄及び本件文書67、68、74、75、77ないし80の各「備考」欄の記載に係る不開示情報該当性の判断に当たり、対象とすべき文書を誤ったか否か（2023年（令和5年）7月24日付け上告受理申立理由書（以下「本件上告受理申立理由書」という。）第2・2ないし10ページ参照）、②

原審が、本件文書1ないし13、16ないし35、38ないし47、54、67ないし81、101ないし113、121、122の各「備考」欄の記載に係る不開示情報該当性の判断に当たり、独立した一体的な情報であることなどから、被上告人に対し、項目・欄ごとでなく、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ことにつき、釈明義務違反（民事訴訟法149条）の違法があるか否か（本件上告受理申立理由書第3・10ないし13ページ参照）である。

以下、上記各争点について、上告人の主張に理由がないことを述べる。

第3 原審が不開示情報該当性を検討すべき対象文書を誤ったとする上告人の主張は、原判決の結論を左右するものではないこと

1 原判決が確定した事実関係等の概要

原判決が確定した事実関係等の概要は、次のとおりである。

(1) 本件開示請求及び本件一部開示決定

上告人は、警察庁長官に対し、平成28年5月15日付けで、本件開示請求を行い、警察庁長官は、同年7月15日付けで、本件一部開示決定をした（原判決が4及び5ページで修正の上引用する第1審判決5及び6ページ）。

(2) 別件各開示請求及び別件各開示決定

上告人は平成30年1月4日に、三宅は平成31年4月9日に、それぞれ、警察庁長官に対し、別件各開示請求を行い、警察庁長官は、平成30年3月9日付け、令和元年7月26日付けで、別件各開示決定をした（以上、原判決が5ページで修正の上引用する第1審判決6及び7ページ）。

(3) 本件変更決定

ア 第1審は、令和4年1月18日、本件処分のうち第1審判決別表1記載の各部分（各記載欄に「○」を付した部分）を取り消し、警察庁長官に対して同部分を開示する旨の決定を義務付ける限度で上告人の請求を認容す

る旨の判決（第1審判決）を言い渡した（原判決5及び6ページ）。

イ 警察庁長官は、第1審判決を受け、令和4年4月28日、本件各文書について更に原判決別紙「本件変更決定による開示部分一覧」の各記載欄に「○」を付した部分を開示する旨の変更決定（本件変更決定）を行った（原判決6ページ）。

(4) 別件各開示文書と本件変更決定により開示された文書の記載内容について
本件変更決定時における本件文書67、68、74、75、77ないし80の各「備考」欄には、別件各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（原判決20ないし23ページ）。

また、被上告人は、本件文書48ないし53、55ないし66に対応する別件開示文書48ないし53、55ないし66の各「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、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（原判決26及び27ページ）。

2 原判決が不開示情報該当性を検討すべき対象文書を誤ったとする上告人の主張は、原判決の結論を左右するものではないこと

(1) 上告人は、「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、本件開示請求時点に存在した内容・状態の文書であり、その後更新された文書ではない」ところ、「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」と主張して、原判決第3の5(1)(20及び21ページ)、同(3)ア(23ページ)及び同6(1)(26及び27ページ)の各判示を指摘する（本件上告受理申立理由書第2の1及び2・2ないし6ページ）。

上告人が指摘する原判決の各判示とは、上告人が、①本件文書67、68

の各「備考」欄について、別件各開示決定ではその全部が開示されたこと、②本件文書74、75、77ないし80の各「備考」欄について、別件各開示決定で「4 保管すべき場所」の内容以外はいずれも開示されたこと、③本件文書48ないし53、55ないし66の各「名称」欄について、別件各開示決定でその一部が開示されたことからすると、本件処分（本件変更決定による変更後のもの）につき、上記各開示部分の開示を維持することは違法である旨主張したのに対し、原判決が、上記①につき、「被控訴人は、（中略）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（括弧内略）、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」から、「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」とした上で、警察庁長官において「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」（原判決20及び21ページ）、同②につき、「被控訴人は、上記6通の文書（引用者注：本件文書74、75、77ないし80）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（括弧内略）、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」から、「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」とした上で、警察庁長官において「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」（原判決22及び23ページ）、同③につき、「被控訴人は、上記各文書（引用者注：本件文書48ないし53、55ないし66に

対応する別件開示文書48ないし53、55ないし66)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(括弧内略)、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」から、「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事由該当性を判断すべき」とした上で、警察庁長官において「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濫用があるということとはできない」(原判決27ページ)と判示したことをいうものである。

- (2) しかしながら、原判決の前記(1)の各判示は、以下のとおり、本件文書48ないし53、55ないし66の各「名称」欄及び本件文書67、68、74、75、77ないし80の各「備考」欄については、本件変更決定の対象となった本件各文書(管理簿)と別件各開示決定の対象となった文書(管理簿)とで記載内容が異なっており、かかる記載内容を異にする部分については、本件処分(本件変更決定による変更後のもの)と別件各開示決定とで開示・不開示に係る判断が異なることも当然にあり得ることに鑑み、本件処分に際し上記各欄を不開示とした警察庁長官の判断に裁量権の範囲の逸脱又は濫用があるとは認められない旨を判示したものであり、上告人の前記(1)の主張は、かかる原判決の結論を左右するものではない。

すなわち、情報公開法2条2項本文は、情報公開法に基づく情報公開請求の対象となる文書について、「当該行政機関が保有しているもの」と規定しているところ、これは、開示請求時点において当該行政機関が保有しているものをいうと解されるから(宇賀克也・新・情報公開法の逐条解説〔第8版〕45及び46ページ)、本件一部開示決定は、本件開示請求がされた平成28年5月15日時点(前記1(1))における管理簿を対象とするものであり、本件変更決定も、同時点における管理簿を対象とするものである。これに対し、

別件各開示決定は、別件各開示請求がされた平成30年1月4日、平成31年4月9日の各時点（前記1(2)）における管理簿を対象とするものである。そして、管理簿が、必要に応じて随時更新される性質のものであることからすれば、本件一部開示決定及び本件変更決定の対象となった本件各文書（管理簿）はいずれも平成28年5月15日時点のものであり、記載内容を異にする部分は存在しないが、一方で、別件各開示決定の対象となった文書（管理簿）には、同日とは時点を異にする上記各日時点のものであるから、本件各文書と記載内容を異にする部分があり得ることとなる。そして、原判決においても、そのことを当然の前提としていることは、前記1(4)で述べた原判決が適法に確定した事実関係等からして明らかである。

そうすると、原判決が前記(1)の判示をした趣旨は、本件変更決定の対象となった本件各文書（管理簿）と別件各開示決定の対象となった文書（管理簿）とでは、それぞれ開示請求日が異なることから記載内容を異にする場合があるところ、本件文書67、68、74、75、77ないし80の各「備考」欄及び本件文書48ないし53、55ないし66の各「名称」欄については、本件変更決定の対象となった本件各文書と別件各開示決定の対象となった文書とで記載内容が異なっており、この記載内容を異にする部分については、本件処分（本件変更決定による変更後のもの）と別件各開示決定とで開示・不開示に係る判断が異なることが当然にあり得ることに鑑み、本件処分に際し上記各欄を不開示とした警察庁長官の判断に裁量権の範囲の逸脱又は濫用があるとは認められないとした点にあると解される。

なお、原判決は、上記のとおり、記載内容が異なる各文書について、本件変更決定時点までに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旨（原判決23ページ）、本件変更決定時点までに「備考」及び「名称」欄に何らの加筆・変更もされなかったことをうかがわせる証拠はない旨（原判決21ページ、

27ページ)を判示している。この点、上記のとおり、本件一部開示決定及び本件変更決定は、本件開示請求がされた平成28年5月15日時点(前記1(1))における管理簿を対象とするものであるのに対し、別件各開示決定は、別件各開示請求がされた平成30年1月4日、平成31年4月9日の各時点の管理簿を対象とするものであるから、加筆・変更等がされたか否かを判断すべき対象となる期間は、それぞれ平成28年5月15日から上記各日までの期間であるが、原判決が本件変更決定時までとする趣旨は、本件開示請求日より後の時点においては、記載内容を異にすることがあり得るものであり、本件処分(本件変更決定による変更後のもの)と別件各開示決定とで開示・不開示に係る判断が異なることが当然にあり得ることを指摘する趣旨を含むと解釈することも可能であって、実際に記載内容に差異が生じている以上、上記各日までの間に加筆・変更等がされていると理解可能であることからすれば、いずれせよ不開示処分の適法性自体に影響を及ぼすものではない。

したがって、原判決の上記判断は結論において正当であって、原判決が不開示情報該当性を検討すべき対象を誤ったとする上告人の主張は、かかる原判決の結論を左右するものではない。

第4 原審の判断に、本件各文書の各「備考」欄の記載に係る釈明義務違反(民事訴訟法149条)の違法があるとはいえないこと

1 上告人の主張

上告人は、「本件の原審において、相手方(引用者注:被上告人。以下同じ。)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」が、上告人が、「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」上で、原審控訴人第2準備書面(6ページ)において、原

審裁判所に対し、「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情報に該当するのかを被控訴人に釈明されるよう求める。」との求釈明をしたにもかかわらず、「原審裁判所は、相手方に対して、「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、「更なる釈明権の行使を行わなかった」が、「本件事案においては、(中略)「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」欄中の小項目の内容について相手方が具体的に述べており(括弧内略)、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」から、「「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。」と主張する(本件上告受理申立理由書第3・10ないし13ページ)。

- 2 裁判所は、被上告人に対し、本件変更決定において全部不開示としている部分に関する主張を促しており、釈明義務違反(民事訴訟法149条)はないこと

前記1でいう釈明は、当事者が積極的に特定の申立て・主張等を提出しているが、それらに不明瞭・矛盾・欠缺・不用意がある場合の補充的釈明である「消極的釈明」(秋山幹男ほか・コンメンタール民事訴訟法Ⅲ〔第2版〕304ページ)に分類されるものであると解されるところ、消極的釈明をしなかったことが裁判の結果に影響を与えている場合には釈明義務違反(民事訴訟法149条)の違法があるとして原判決破棄の理由になると解されることは、被上告人とし

でも争うものではない（新堂幸司・新民事訴訟法〔第6版〕501ページ）。

しかしながら、原審は、原審第1回口頭弁論期日において、当事者双方に対し、「先月の情報公開法に関する最高裁判決（最高裁令和4年5月17日第三小法廷）と本件との関係について、特に独立一体情報論の判断に関し、何か主張を追加すべきことがあれば主張されたい」との釈明権を行使している（原審第1回口頭弁論調書。以下「本件釈明権の行使」という。）。ここでいう最高裁判所令和4年5月17日第三小法廷判決（判例タイムズ1500号67ページ。以下「最高裁令和4年判決」という。）は、同判決「別紙目録記載1の部分」について「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」、「同目録記載2の部分」については「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」とそれぞれ指摘した上で、そのような「観点から審理を尽くすことなく、同目録記載1及び2の部分に記録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号イ所定の不開示情報に該当するか否かを判断したのであり、この原審の判断には、判決に影響を及ぼすことが明らかな法令の違反がある」と判示したものである（乙第29号証7及び8ページ）。

この最高裁令和4年判決の内容を前提とすると、本件釈明権の行使は、本件で不開示となった部分について、同判決が指摘する「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」箇所や、複数の「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」といえる箇所がある場合に、特に独立一体情報論の判断に関し、主張の追加の有無を確認したものということができる。そして、本件釈明権の行使は、本件変更決定後の不開示部分について特段限定を付すことなく、当事者双方に対してされているから、原審は、被上告人に対し、本件各文書の「備考」欄の記載内容について、上記「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」箇所の有無やその相互関係等を明らかにするよう釈明権を行使したものとみることができる。

そうすると、原審は、上告人の主張に係る本件各文書の「備考」欄の記載内

容に係る釈明権について、これを適切に行使したものであるから、原審が上記釈明権を行使しなかったことを理由とする上告人の前記1の主張は、理由がない。

3 上告人が指摘する本件文書の各「備考」欄に記載された情報は独立した一体的な情報であることからしても、原審に釈明義務違反があるとはいえないこと

(1) はじめに

また、釈明義務違反に係る上告人の主張は、本件文書1ないし13、16ないし35、38ないし47、54、67ないし81、101ないし113、121、122の各「備考」欄の記載に関する原審の釈明義務違反の違法を問題とするものであるところ（本件上告受理申立理由書第3・10ないし13ページ）、そもそも、以下に述べるとおり、上記文書の各「備考」欄に記載された情報は独立した一体的な情報であって、原審が「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」箇所や、複数の「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」といえる箇所に関して釈明権を行わせる必要はなかったのであるから、原審に釈明義務違反の違法があるとはいえない。

(2) 情報の一体性の判断方法について

情報公開法6条1項は、複数の情報が記録されている1個の行政文書について、各情報ごとに、同法5条各号の不開示情報に該当するかどうかを審査した結果、これに該当する情報がある場合に、当該不開示情報が記録されている部分を除いた部分の開示を義務付けたものであって（総務省行政管理局編「詳解 情報公開法」84ページ参照）、1個の行政文書に一体的な1個の不開示情報のみが記録されている場合に、その一体的な1個の不開示情報のうちの一部を削除した残りの記述部分を開示することを義務付けた規定ではないと解される（同87ページ参照）。

情報公開法は、「情報」の意義について特段の定めを置いていないが、同法

が、「情報」とその一部分を成す構成要素である「記述等」を明確に区別していることに照らせば（5条1号本文及び6条2項参照）、同法において、開示又は不開示の対象とされる「情報」とは、「記述等」の複合した一定のまとまりを持った単位の意味で用いられていることは明らかというべきである。最高裁判所平成13年3月27日第三小法廷判決（4-民集55巻2号530ページ）が、「同条（引用者注：大阪府公文書公開等条例10条のこと）は、非公開事由に該当する独立した一体的な情報を更に細分化し、その一部を非公開とし、その余の部分にはもはや非公開事由に該当する情報は記録されていないものとみなして、これを公開することまでも実施機関に義務付けているものと解することはできない」と判示しているのも同趣旨である（西川知一郎・最高裁判所判例解説民事篇平成13年度（上）366ページ参照）。

そして、情報公開法6条1項のような部分開示に関する規定に基づく部分公開の対象として更に細分化することができない独立した一体的な情報をどの範囲でとらえるかについては、当該情報が記録された記載部分の物理的形狀、その内容、作成名義、作成目的、当該文書の取得原因等を総合考慮の上、不開示事由に関する定め趣旨に照らし、社会通念に従って判断すべきである（前掲西川372ページ参照）。

(3) 前記(1)記載の本件文書の各「備考」欄は、全体が独立した一体的な情報であること

本件各文書の「備考」欄には、「取り扱う権限を有するものの範囲」、「注意事項」、「取り扱うことができる場所」、「保存すべき場所」、「削除の要件」、「関係する通達の名称」、「その他参考事項」等、個人情報ファイルに関する具体的な管理又は取扱い等の情報が記載されているが、上記各情報の全てが画一的に記載されるのではなく、必要な情報のみ記載されており、各「備考」欄によってその内容は異なっている。

そして、前記(1)記載の本件文書の各「備考」欄については、複数の情報が

記載されているところ、記載の形式としては、同欄内に一連の内容として記載されており、内容にも、いずれも個人情報ファイルを管理する又は取り扱う上で必要な情報であり、いずれかの情報が欠けることにより、当該個人情報ファイルを取り扱う者の管理又は取扱いに支障が生じるなど、それぞれの情報は相互に密接な関連性を有しているといえる。

以上に述べた前記(1)記載の本件文書の各「備考」欄の記載の形式やその内容等を総合考慮すると、同欄は、複合した一定のまとまりを持った単位であり、同欄全体が独立した一体的な情報であるといえるから、同欄全体の記載内容につき不開示情報該当性を吟味すれば足りる。

(4) 小括

以上のとおり、前記(1)記載の本件文書の各「備考」欄に記載された情報は独立した一体的な情報であって、原審が釈明権を行使する必要はなかったものであるから、原審に釈明義務違反の違法があるとはいえない。

第5 結論

以上の次第で、本件文書48ないし53、55ないし66の各「名称」欄及び本件文書1ないし13、16ないし35、38ないし47、54、67ないし81、101ないし113、121、122の各「備考」欄に記載された各情報は、3号情報又は4号情報に該当するから、これらの情報を不開示とした本件処分（本件変更決定による変更後のもの）は違法とはいえず、原判決は結論において正当である。

よって、本件上告は、理由がないから、棄却されるべきである。

以上