

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



弁論要旨

2025年（令和7年）4月4日

最高裁判所第三小法廷 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

1 本件事案

行政機関が個人情報を収集し保有する際には、事前に総務大臣に通知し、個人情報ファイル簿を作成して公表しなければならない（個人情報保護法75条1項、改正前行政機関個人情報保護法10条1項）。この仕組みは、行政機関がどのような個人情報を収集し管理しているかを市民がチェックすることを可能とするもので、市民自身の知る権利の重要な要素であり、行政の民主的コントロールの手段でもある。

本件は、この仕組みの例外として、警察庁が、総務大臣への事前通知もファイル簿の作成・公表もせずに保有している個人情報管理簿について、上告人が情報公開請求したところ、警察庁長官から、所定の情報を一覧表の形式で記載した文書122通の開示を受けたが、一覧表の枠と項目名以外の部分は、情報公開法5条3号又は4号所定の不開示情報が記録されているとして不開示となったため、その一部不開示処分の取消し等を求めて提訴したものである。

2 上告人の主張

上告人の主張は以下の3点である。

- (1) まず、原判決は、不開示情報該当性の判断対象となる文書を誤っており、情報公開法5条本文、民訴法246条違反として破棄されるべきである。

上告人は、2016年（平成28年）7月15日付け本件開示請求時点に存在した内容・状態の文書について、不開示部分の決定を取り消すよう求めてきたが、原判決は、本件開示請求時より6年近く経過した後の2022年（令和4年）4月28日付け本件変更決定時点の内容・状態の文書を判断の対象としている（本件の経過は別紙時系列表のとおり）。かりに「保有情報管理簿」との名称で日々継続的に加筆又は変更等により更新されていたとしても、本件開示請求時点に存在した内容・状態の文書と約6年後の本件変更決定時に存在する内容・状態の文書は異なる文書であり、原判決は不開示事由該当性の判断対象とする文書を誤っている。

- (2) 次に、原判決が、不開示情報該当性を検討すべき「情報の単位」について「欄ごと」の一体判断をしたことに関し、裁判所の釈明義務違反がある。

原判決は、不開示情報該当性を検討するに際し、本件各文書の「備考」欄のうち欄の中に小項目が設けられているものについては、欄全体を一体として捉える必然性はなく、情報として可分なものも含まれていると推測し、欄を小項目ごとに更に細分化して検討することを示唆しながら、「被上告人が釈明に応じない」ため、「備考」欄の中の小項目に含まれる内容等を裁判手続で特定することが困難であるから一体的に検討するほかないとの理由で、「備考」欄を一体的に検討するのが相当であるとしている。

しかし、本件では、上告人が「備考」欄中に可分な情報が含まれると推測できる程度まで主張立証を尽くしているものであり、裁判所は被上告人に対し、さらに具体的に「備考」欄に含まれる情報の種類や関係について釈明を促すべき義務があった。

- (3) そして、裁判所には、行政機関側が裁判所の釈明に応じないことによって、徒に解決までを長引かせることのないような情報公開法の解釈指針を示すことを求める。

情報公開法は開示が原則だとしており、そもそも行政機関側に、開示請求に係る文書に不開示事由に該当する情報があることの主張・立証責任がある。法5条3号、4号の場合も同様である。裁判所には、釈明義務を明確にして行政機関側に釈明に応じさせる積極的な訴訟指揮をさせるだけでなく、それを担保するため、本件各文書の「備考」欄全体の記載が3号、4号に該当する情報であることの立証責任が行政機関側にあるとの明確な判断を示すことを求める。それにより、今回の裁判所の判断が、本件だけでなく他の多くの類似事案の適切な指針となることを期待する。

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（情報公開法5条本文、民事訴訟法246条違反）

- 1 原判決は本件変更決定時点の文書を不開示事由該当性の判断対象としていること

- (1) 上告人は、2016年（平成28年）5月15日付で本件請求文書について情報公開請求を行い、警察庁長官は、122通の保有個人情報管理簿につ

いて、項目欄以外の全てを黒塗りとする一部開示決定（本件開示決定）を行った。

このような、ほぼ全面的に黒塗りとする一部開示決定自体が不当であることは明らかである。

また、上告人が、本件開示決定後に別件で警察庁に対し、同様の保有個人情報管理簿について情報公開請求を行ったところ、項目欄以外の各記載欄の一部が開示され（別件開示決定）、本件開示決定で警察庁長官が全て黒塗りとした部分にも不開示事由に該当しない記載が多数含まれている可能性が高いことが明らかになった。

そこで、上告人は、一部開示決定の取消と開示の義務付けを求めて、本訴訟を提起した。

- （２）第一審の東京地方裁判所は、２０２２年（令和４年）１月１８日、警察庁長官の一部開示決定を取り消し、一部の開示を命じる判決を言い渡し、上告人は控訴した。

警察庁長官は、第一審判決で開示を義務付けられた部分を開示したほか、同年４月２８日付で、新たに一部を開示する本件変更決定を行った。

そこで、上告人は、開示された部分については訴えを取り下げ、原審である控訴審では、上告人が２０１６年（平成２８年）５月１５日に開示請求を行い、いまだ不開示とされた部分について審理が行われた。

- （３）ところが原判決は、「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。」（原判決１５頁）との判示を加えたうえで、２０２２年（令和４年）４月２８日の「本件変更決定時までに」「不開示情報に該当する記載事項が加筆・変更された」とする被上告人の主張に基づき、警察庁長官が、本件変更決定時の各文書について、情報公開法５条３号及び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又は濫用にあたらないと判断した。

原判決は、上告人が本訴訟で審理を求めた文書、すなわち上告人が開示請

求を行った2016年（平成28年）5月15日時点に存在した内容・状態の文書ではなく、それから約6年が経過し、「記載事項が加筆・変更された」という2022年（令和4年）4月28日の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たのである。

- （4）被上告人は、当審における答弁書において、原判決は、本件変更決定の対象となった文書は本件開示請求時点での文書であることを前提にしているとしたうえで、原判決が、文書に加筆・変更等がされたか否かを判断すべき対象となる期間を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、」「不開示処分の適法性自体に影響を及ぼすものではない。」（答弁書9，10頁）と主張している。

しかし、原判決は、「事実及び理由」第3、5（1）において、「被控訴人は、上記2通の文書については、その後（代理人注：別件開示決定の後）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」（原判決21頁）と判示しており、同5（3）ア（同22～23頁）、同6（1）（同27頁）にも同様の判示がある。また、同5（2）及び同5（3）イ、同5（4）では「その後、本件変更決定時までに加筆・修正がされたとの主張も出ていない。」（同21頁、23頁、25頁）と判示している。

このように、原判決は、明確に「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号又は4号の不開示情報該当性を判断しているのであり、原判決を被上告人の主張のように読み取ることができないことは明らかである。

被上告人は、原判決の判示をあえて曲解し、都合のいい解釈を述べているにすぎない。

被上告人がこのような主張をすること自体、被上告人自身が原判決の判断対象の誤りを認めたものにほかならず、被上告人の主張に全く理由がないことは明らかである。

2 不開示事由該当性の判断対象は開示請求時点の文書である（情報公開法5条本文違反）

- (1) 情報公開法の趣旨や同法3条や5条本文の各規定から、開示請求時点で行政機関が保有する内容・状態の文書を対象に、不開示情報該当性を判断しなければならないことは明らかである。このことは、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・変更等により継続的に変化しうるものであっても、同様である。

しかし、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、しかも、上告人が開示請求をしていない、本件変更決定時点の内容・状態の文書について、不開示情報該当性を判断しているのである。

この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た原判決は、情報公開法5条本文の解釈を誤ったものである。

- (2) 仮に、原判決のような解釈によって、開示請求から時間が経過したのちに行われた変更決定時の内容・状態の文書を対象にして、不開示情報該当性を判断することになれば、当初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あとに、行政機関が、開示請求された時点の内容・状態の文書から不開示情報に該当しない情報を削除したり、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隠蔽したり、開示しないことが許されることになってしまう。このことが情報公開制度の目的や意義を蔑ろにするもので、不当であることは明らかである。

3 民事訴訟法246条（処分権主義）違反

また、原判決は、上告人が、本件開示請求時の内容・状態の文書について、

不開示決定の取消しと開示の義務付けを求めているのにもかかわらず、それから約6年が経過し、記載内容の加筆・変更が行われたとする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ている。

原判決は、当事者が申立てていない事項について判決をしてはならないと定めた民事訴訟法246条に違反している。

4 小括

したがって、最高裁判所は、原判決を取消し、本件開示請求時点での本件各文書について、不開示情報該当性を具体的に判断し、開示を命じるべきである。

第3 「情報」を単位に不開示情報該当性の主張を求めなかった釈明義務違反（民事訴訟法149条違反）

1 情報の単位の判断の重要性

国が政府情報を明らかにし、主権者に対して説明責任を果たすことは、民主主義の根幹であり、情報公開法の存在意義である。

情報公開法の開示事由は、個人情報を除き、特定の「事柄」だけでなく、弊害が生じる「おそれ」を要件に加えることにより、不開示情報の範囲が必要以上に広がらないように配慮されている。これを踏まえると、おそれの有無があるのはどの部分かを吟味することが極めて重要で、異なる内容の複数の情報については、各別におそれの有無を吟味しなければ、不開示とする範囲が必要以上に広がり、本来開示されなければならない情報が開示されなくなる。

かかる意味で、情報の単位・個数の判断は極めて重要であるところ、訴訟手続きにおいては裁判所が文書を直接確認ができない以上、行政機関に必要な主張をさせることが肝要である。裁判所は、行政機関側が説明責任を免れようとしようとしたとき、容易にこれを見過ごすことはあってはならない。

2 本件各文書の構成

本件各文書は、「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」、「保有開始の年月日」、「保存場所」及び「備考」という、区分された10個の「欄」から

構成されている（別紙１）。そして一審以来、被上告人は、各「欄」は独立した一体の情報であって、さらに細分化することはできないと主張していた。

しかしながら本件では、別件開示文書等から、既に第一審段階において、各「欄」は複数の項目に細分化できることが明らかとなっていた（別紙２）。さらに、「欄」のうち、「備考」欄には、複数の小項目が存在することが具体的に判明しており（別紙３）、被上告人側もそれを認めていた（原審被控訴人準備書面（１）・１１頁等）。

３ 被上告人の原審での主張の誤り

原審において、被上告人は、「備考」欄に関し、

- ・ 「備考」欄には複数の種類の情報が記載されている
- ・ 各文書によって複数の種類の情報の個数は異なる

と主張するとともに、

- ・ 形式的にはいずれも情報も一つの欄の中に収められている
- ・ 内容的にはいずれも個人情報ファイルを管理するために必要な情報である

と述べた上で、「備考」欄に記載された情報は、密接な関連性を有するもので、「異なる内容の複数の情報」が記録されているとは言えないと主張していた。

しかしながらまず、形式的に「欄」に収められているという事実をもって、一つの情報だという論理必然性はない。「欄」とは「区切られた一定の部分」「枠」という形式であって、いくつでも情報を記載することができ、「欄」を独立した一体の情報の単位と評価することはできない。さらに可分な複数の情報であっても、「欄」の枠に収めれば、一つの情報単位となるという主張を許せば、恣意的にそのような形式を用いることにより、情報公開制度の趣旨を没却する事態さえ生じかねない。

また、いずれも個人情報ファイルを管理するために必要な情報という同質性があるという主張については、個人情報ファイルの性質上当然のことを述べているだけで、相互に密接な関連性を有していることの説明にすらなっていないかった。

4 原審裁判所の判断

原判決は、前項の被上告人の主張を排斥し、別件開示文書との同一性が確認できた本件文書については、「備考」欄に5つもしくは7つの小項目が存在し、小項目ごとに可分な複数の情報があると認定した（原判決24, 26頁）。

ところが、別件開示文書と同一であると認定できない本件各文書については、小項目が存在あるいは存在することがうかがわれるものがあり、必ずしも全体として一体的と捉える必然性はなく、可分なものも含まれると推測はされるとしながら、「記載内容を裁判手続において特定し、さらに不開示事由の存否を個別に判断することは困難である」ことを理由に（原判決18, 19頁）、「備考」欄ごと一体的に検討することは認してしまった。

しかし、原審裁判所は、「困難」だと判断ができる程度までの努力もしていないければ、裁判所に課された自らの義務も果たしていない。

5 釈明権行使の意義

行政訴訟においては、多くの場合、行政機関と私人の主張立証能力には大きな格差が存在している。とりわけ情報公開訴訟では、請求者が開示を求める文書を保持しているのは行政機関であり、その不開示事由該当性を根拠づける事実や証拠にアクセスすることができるのも、行政機関のみである。それにもかかわらず、行政機関が自ら自発的、積極的に主張立証を行わず、そればかりか、本件のように、当事者による求問に対しては対応を拒否する例も、数多く発生している。行政機関が本来負っているはずの政府情報の説明責任を、司法の場では全く果たさないことが多数生じている。

そのため、行政訴訟においては、裁判所が積極的に釈明権を行使することによって、真実発見や正義の実現を図る必要性が一般的類型的に高い。さらに、情報公開訴訟では、公共財である政府情報の開示が争いになっていることから、訴訟自体に公益性が存在しているため、真実発見の必要性はより一層高いといえる。

6 本件における釈明義務違反

原審裁判所は、別件開示文書の存在や被上告人の主張（原審被控訴人準備書面（1）・11, 12頁）を踏まえ、「備考」欄も全て単一の情報が記載されて

いるとの被上告人の主張は誤っており、複数の異なる情報が記録されていることが推測できると判断していた。ただ、他方で、別件開示文書で確認できるもの以外は、小項目の有無や数、小項目相互の関係等は不明なままであった。

しかし、上記の原判決の判示からすると、「備考」欄の小項目の有無やその記載の情報類型、相互の関係等を明らかにさせれば、当事者が「備考」欄に記載された各項目について、さらなる主張、立証を尽くすことができ、これによって開示を命じる範囲が広がっていた蓋然性が高かった。すなわち、判決の結論が変わっていた。

以上を踏まえると、原審には、「備考」欄の小項目の有無やその情報類型等の概要、相互の関係等を明らかにするべく、被上告人に対し、釈明権を行使する義務が生じていたといえる。

原審裁判所は、かかる義務を履行せずに弁論を終結させており、釈明義務に違反した違法がある。

7 被上告人の主張の誤り

被上告人は答弁書において、原審裁判所が第1回口頭弁論期日で当事者に主張を促したことをもって、適切に釈明権が行使された旨を主張する。

しかし、原審裁判所の釈明は、「先月（代理人注：控訴理由書提出後である。）の情報公開法に関する最高裁判決（中略）と本件との関係について、特に独立一体的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」という漠然としたものに過ぎず（原審第1回口頭弁論調書2頁）、義務の履行といえるような具体性のあるものではなかった。

さらに、その後の訴訟経過を見ると、原審裁判所に促されて、第2回口頭弁論期日に両当事者が準備書面を陳述し、さらに被上告人は第3回口頭弁論期日に主張を補充する準備書面を陳述している。これに対し、上告人も第4回口頭弁論期日に被上告人の主張に反論する準備書面を陳述した。

これらの攻撃防御を経た結果として、原審裁判所は、被上告人の「備考」欄も全て単一の情報が記載されているとの主張については、十分な立証がなされていないとの判断に到達しているのである。したがって、控訴理由書と答弁書が提出されたに過ぎない第1回口頭弁論期日に、既に釈明義務が生じていたと

いうこともできない。

よって、被上告人の主張は誤りである。

第4 適切な解釈指針の必要性

1 行政機関側が釈明に応じない不都合

裁判所が「備考」欄は可分なものが含まれていると推測できると考えながら、全体として一体的な1つの情報だという被上告人の主張の誤りを明らかにできないことは、極めて不合理で、原判決の説得力を失わせている。

ただ、この不合理は、釈明権を適正に行使することだけでは、正すことができない。裁判所が適正な釈明を行っても、行政機関側が応じなければ、同じ結果となるからである。

本件のような不合理な事態を回避するためには、行政機関側が釈明に応じないことが自分たちに不利になるような条項の解釈をするしかない。

裁判所が適切な条項の解釈指針を示すことによって不当、不合理な結果は防ぐことができるのであり、防がなければならない。

2 情報の単位の立証責任

開示請求に係る文書に不開示事由に該当する情報があることは、行政機関側にその主張・立証責任がある。法5条3号、4号の不開示事由がある場合も同様である。

本件では、被上告人は「備考」欄の中に3号、4号該当情報があると主張している。しかし、3号、4号の場合であっても、「備考」欄が小項目に分かれている可能性があり、相互の関係が不明だが可分なものも含まれていると推測できた場合は、“「備考」欄全体の記載が3号、4号に該当する情報であること”については、国、行政機関側が立証できていないとして、「備考」欄の不開示処分は違法となると判断すべきである。

そのような判断があってはじめて、行政機関側は、裁判所の釈明に応じない場合は自らに不利な判断がなされるリスクがあるため、小項目の有無と概要、相互の関係を明らかにした上で、小項目毎の情報類型と具体的な事実に基づく不開示事由該当性を主張することになり、適切な審理の下、妥当な結論に至る

ことになる。

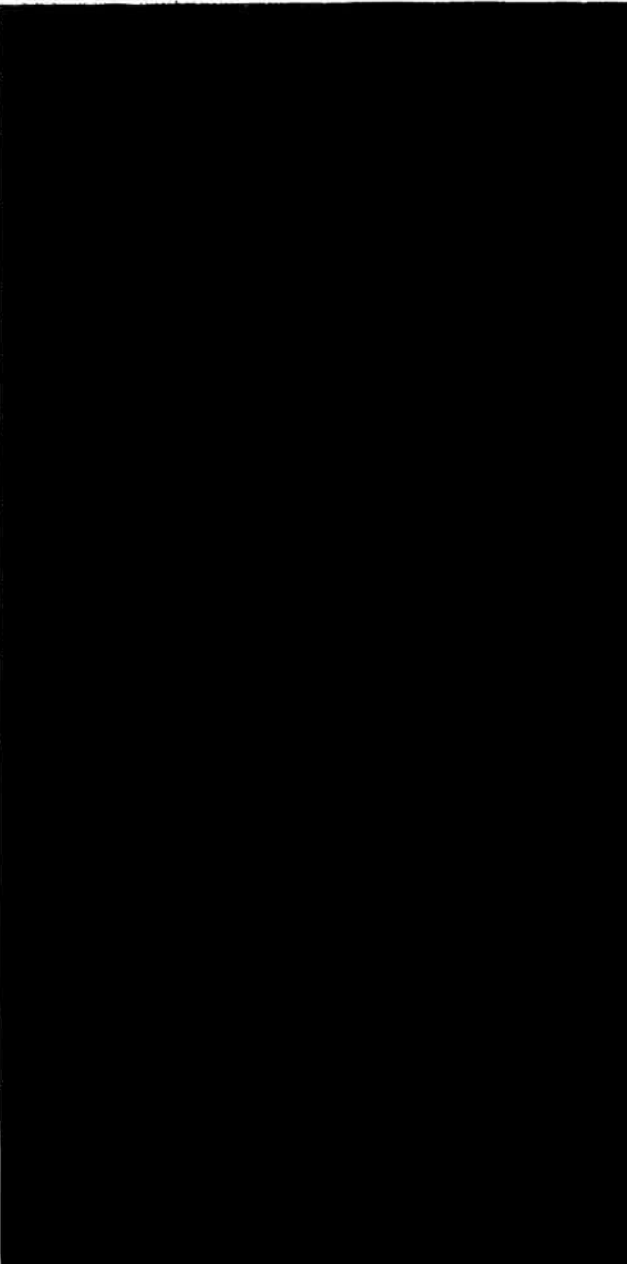
3 結語

知る権利を実現させた情報公開法が定めているのは、適時に開示を受けられる権利である。裁判所に対して、適切な解決はもちろん、これ以上係争が続くことのないよう、速やかな解決に導く判断を求める。それにより、今回の裁判所の判断が、本件だけでなく他の多くの類似事案の適切な指針となることを期待する。

以 上

2016 (平成28)	5. 15	本件開示請求(甲1)	 上告人が判断を求めたのはこの時点の文書
	7. 15	本件一部開示決定(甲2)	
2018 (平成30)	1. 4		別件開示請求①(甲7)
	3. 9		別件開示請求①について一部開示決定(甲8、10、12)
	3. 30	提訴	
2019 (平成31) (令和元)	4. 9		別件開示請求②(甲22)
	7. 26		別件開示請求②について一部開示決定(甲23、甲25、27、29、31、33)
	8. 6		別件開示請求②について不存在決定(甲35)
2022 (令和4)	1. 18	一審判決	
	1. 31	控訴	
	4. 28	本件変更決定(乙26)	 原判決が判断したのはこの時点の文書
2023 (令和5)	5. 17	控訴審判決	
	5. 29	上告提起、上告受理申立て	

甲第 13 号証の 36

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	
保有開始の年月日	
保存場所	
備考	

甲第26号証の1

名称	
利用に供される事務をつかさどる係の名称	捜査支援分析管理官付手口係
利用の目的	犯罪手口資料取扱規則等の規定により、犯罪捜査その他公共の安全と秩序の維持のために利用
記録される項目	被疑者の氏名、 性別、生年月日、本（国）籍、 住所
本人として記録される個人の範囲	殺人、強盗、放火、誘拐、恐喝、窃盗、詐欺及び性的犯罪の手口記録に係る被疑者
記録される個人情報の収集方法	各都道府県警察が作成した手口記録のシステムによる登録
記録される個人情報の経常的提供先	—
保有開始の年月日	
保存場所	
備考	1 取り扱う権限を有するものの範囲 警察庁情報管理システムによる犯罪手口照会業務でアクセス権限を付与された者 2 電気通信を利用して伝達する場合における注意事項 電気通信を利用して伝達する場合には、暗号化等の措置を講ずること 3 取り扱うことができる場所 執務室 4 保存すべき場所 5 事前通知 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律第10条第2項第2号及び第11条第2項第1号該当による適用除外 6 関係法令等 「犯罪手口資料取扱規則(規則)」 (昭和57年2月18日 国家公安委員会規則第1号) 「犯罪手口資料取扱細則(訓令)」 (平成15年10月31日 警察庁訓令第11号) 「犯罪手口照会ファイルの取り扱いについて(通達)」 (平成26年4月1日 警察庁丙支発第5号) 7 その他 廃棄の際は、焼却、裁断等の復元できない方法により、確実に廃棄すること

備考	
----	--

▲ 別紙 1 の備考欄を拡大したもの

備考	1 取り扱う権限を有するものの範囲 警察庁情報管理システムによる犯罪手口照会業務でアクセス権限を付与された者 2 電気通信を利用して伝達する場合における注意事項 電気通信を利用して伝達する場合には、暗号化等の措置を講ずること 3 取り扱うことができる場所 執務室 4 保存すべき場所 5 事前通知 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律第10条第2項第2号及び第11条第2項第1号該当による適用除外 6 関係法令等 「犯罪手口資料取扱規則(規則)」 (昭和57年2月18日 国家公安委員会規則第1号) 「犯罪手口資料取扱細則(訓令)」 (平成15年10月31日 警察庁訓令第11号) 「犯罪手口照会ファイルの取り扱いについて(通達)」 (平成26年4月1日 警察庁丙支発第5号) 7 その他 廃棄の際は、焼却、裁断等の復元できない方法により、確実に廃棄すること
----	--

▲ 別紙 2 の備考欄を拡大したもの