刑事施設被収容者の診療情報の不開示決定が国家賠償法上違法ではないとされた事例

【文 献 種 別】 判決／最高裁判所第一小法廷
【裁判年月日】 令和 5 年 10 月 26 日
【事 件 番 号】 令和 4 年（行ヒ）第 296 号
【事　件　名】 情報不開示決定取消等請求事件
【裁 判 結 果】 破棄自判
【参 照 法 令】 国家賠償法 1 条 1 項、行政機関個人情報保護法（令和 3 年 5 月 19 日法律第 37 号による廃止前のもの）45 条 1 項
【掲　載　誌】 裁判所ウェブサイト
◆ LEX/DB 文献番号 25573120

獨協大学特任助手 谷　遼大

事実の概要

1　東京拘置所に未決拘禁者として収容されていたX（原告＝差戻審被上告人）は、東京矯正管区長に対し、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（令和 3 年 5 月 19 日法律第 37 号による廃止前のもの。以下「行個法」という。）12 条に基づき、収容中に受けた診療に関する診療録に記録された個人情報の開示を請求した。これに対し、東京矯正管区長は、被収容者の診療記録は行個法 45 条 1 項の「保有個人情報」に該当するとして、その全部を開示しない旨の決定（以下「本件不開示決定」という。）をした。

2　そこで、Xは、Y（国＝被告＝差戻審上告人）に対して、本件不開示決定の取消し及び本件不開示決定により生じた精神的苦痛の慰謝料等の支払いを求めて、取消訴訟及び国家賠償訴訟を提起した。第一審判決（東京地判平 31・3・14 民集 75 巻 7 号 3085 頁参照）及び第 1 次控訴審判決（東京高判令元・11・20 民集 75 巻 7 号 3104 頁参照）は、いずれも被収容者の診療記録は行個法 45 条 1 項の保有個人情報に該当し、同法 12 条 1 項の開示請求の対象から除外されると判断し、Xの請求をいずれも棄却した。それに対し、第 1 次上告審判決（最三小判令 3・6・15 民集 75 巻 7 号 3064 頁）は、被収容者の診療記録は行個法 45 条 1 項の保有個人情報には該当せず、したがって同法 12 条 1 項の開示請求の対象になると判断し、原判決（第 1 次控訴審判決）を破棄するとともに、更に審理を尽くさせるために本件を東京高裁に差し戻した。

3　第 1 次上告審判決後、東京矯正管区長は、本件不開示決定を職権によって全部取り消すとともに、Xの診療記録について、特定矯正施設で勤務する職員の氏名及び印影等の情報が記録されている部分を除いて、その一部を開示する旨の決定をした。

4　原審判決（差戻控訴審判決＝東京高判令 4・4・7 裁判所ウェブサイト）は、取消請求部分については、訴えの利益が消滅したものとしてXの請求を却下し、国家賠償請求部分については、Xの請求を一部認容した。それによれば、東京矯正管区長により本件不開示決定がなされた原因は法務大臣及び法務省矯正局の担当者（以下「法務省の担当者等」という。）が行個法 45 条 1 項につき誤った解釈を採用してきたところにあり、法務省の担当者等はその職務上尽くすべき義務を尽くしていれば被収容者の診療記録が同項の適用除外に含まれないとの解釈を採用すべきものと認識できたにもかかわらず、これを維持してきたものであるから、法務省の担当者等には職務上の注意義務違反があったというべきであり、またそれをもって本件不開示決定は国家賠償法 1 条 1 項の適用上も違法であると評価することが相当である。これに対して、Xが上告受理申立てしたのが本件である。

判決の要旨

「本件決定は、本件情報に係る開示請求を受けた東京矯正管区長において、行個法 45 条 1 項の解釈を誤り、被収容者診療情報は同項所定の保有個人情報に当たるとの見解に立脚して行ったものであるが、そのことから直ちに、本件決定につき

国家賠償法 1 条 1 項にいう違法があったとの評価を受けるものではなく、東京矯正管区長が本件決定をする上において、職務上通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく漫然と判断したと認め得るような事情がある場合に限り、上記評価を受けるものと解するのが相当である（最高裁平成元年（オ）第 930 号、第 1093 号同 5 年 3 月 11 日第一小法廷判決・民集 47 巻 4 号 2863 頁参照）。

そこで検討すると、本件決定当時、公表されていた裁判例や情報公開・個人情報保護審査会の答申は、いずれも被収容者診療情報が行個法 45 条 1 項所定の保有個人情報に当たるとの見解を採っていたことがうかがわれる上、第 1 次上告審が判示した理由と同旨の解釈を示す文献等があったこともうかがわれない。そして、被収容者診療情報について、刑事事件に係る裁判の内容の実現等に付随する作用に関するものとみる余地があることは否定し難く、上記見解が同項の文理に反するものであるとまではいえないし、第三者による前科等の審査に用いられるなどの弊害の発生を防止するという同項の趣旨に照らしても、被収容者診療情報が開示されることになれば収容中に診療を受けた事実、ひいては前科等の存在が明らかになることからすると、上記見解が不合理であるとまではいえない。

そうすると、本件決定当時、東京矯正管区長が立脚した上記見解に相当の根拠がなかったとはいえず、東京矯正管区長が本件決定をする上において、職務上通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく漫然と判断したと認め得るような事情があるとはいえない。なお、本件決定当時、法務省の担当者等が、東京矯正管区長に対し、通達等をもって上記見解を採用すべきことを命じていたなどの事情はうかがわれない以上、本件決定の国家賠償法上の違法性に係る判断は、東京矯正管区長とは別の公務員である法務省の担当者等が職務上通常尽くすべき注意義務を尽くしたか否かによって左右されるものではない。

以上によれば、本件決定につき国家賠償法 1 条 1 項にいう違法があったということはできない。」

判例の解説

一　はじめに

1　行個法 12 条 1 項（現在の個人情報保護法 76 条 1 項）は、「何人も、この法律の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自己を本人とする保有個人情報の開示を請求することができる」として、行政機関の保有する自己情報の開示請求権を認めている。他方で、行個法 45 条 1 項（現在の個人情報保護法 124 条 1 項）は、開示請求などを含む同法の第 4 章の規定について、「刑事事件に係る裁判に係る保有個人情報」及び「刑の執行に係る保有個人情報」などに該当する場合には適用除外とする旨を定めている。そのため、刑事施設の被収容者が収容中の診療記録について開示請求をしても、これに該当するものとして不開示決定がなされる例が多くみられていた[1]。本件は、このような行個法 45 条 1 項の解釈が誤りであるとして、裁判所において本件不開示決定の違法性が争われたものである。

2　第 1 次上告審判決は、この実務上で通用していた行個法 45 条 1 項の解釈には誤りがあると判断し[2]、本件を東京高裁に差し戻した[3]。また、第 1 次上告審判決を受け、東京矯正管区長は、本件不開示決定を全部取り消すとともに、新たに本件診療記録の一部について開示する旨の決定をしていた。そのため、原審（差戻控訴審）判決は、Ｘの取消請求については訴えの利益がないものとして却下し、本件不開示決定が国家賠償法 1 条 1 項の適用上違法といえるのかを主たる争点としていた。

二　判断枠組み

1　近年では、一般的に、行政処分の違法が問題となる国家賠償訴訟については、奈良民商事件判決がリーディングケースになっているとの指摘がみられている[4]。そして、情報不開示決定の瑕疵をめぐる国家賠償訴訟においても、平成 18 年の静岡県における食糧費支出関係文書の不開示決定が問題となった国家賠償請求事件の最高裁判決は、奈良民商事件判決[5]を引用し、いわゆる職務行為基準説によって国家賠償法上の違法性を判断しており[6]、それ以降の下級審判決をはじめとする同種の裁判例において、裁判所はこれらの判断を踏襲し、職務行為基準説に基づいて違法性を判断する傾向がみられてきた[7]。この奈良民商事件判決の立場によれば、公務員が法令に違反する行為をした場合であっても、その行為は国家賠償

法 1 条 1 項の適用上直ちに違法となるものではなく、公務員に「職務上通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく漫然と判断したと認められる事情がある」場合に限り、当該行為は国家賠償法 1 条 1 項の適用上違法となると解される。

2　本判決もまた、奈良民商事件判決を引用し、「東京矯正管区長が本件決定をする上において、職務上通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく漫然と判断したと認め得るような事情がある場合」に限り、本件不開示決定を国家賠償法の適用上も違法と評価するのが相当であるとした。これは、先に確認した従来の判例の流れを踏襲するものといえよう。

3　なお、本判決が述べるところではないが、本件において問題となっているのは、公益的性格を有する情報公開法に基づく開示請求ではなく、行個法に基づく自己情報の開示請求であるため、前者の類型と比して、公務員により高度な注意義務が課されていると解する余地がある。この点、原審判決は、医療記録の不開示によりXに生じうる被侵害利益の性質に鑑み、「被収容者の診療記録の開示の可否については、相当程度に慎重に検討すべき職務上の義務が存在する」と、踏み込んだ指摘をしていた。もっとも、この原審判決が用いた「相当程度に慎重に検討すべき職務上の義務」という表現は、法令の解釈を誤った通達を原因として被爆者の健康管理手当等の受給権について違法に失権の取扱いとしていたことが問題とされた国家賠償請求事件において、最高裁が用いていたものである[8)]。当該事件において問題となっていた被侵害利益が被爆者としての法的地位ないし権利に関わる重大なものであったことからすれば、本件でこれを用いることが適切か、疑問の余地はあろう。

三　注意義務違反の主体

1　なお、本件では、原審判決と本判決において、注意義務違反の主体について判断が分かれており、結論に大きな影響を及ぼしている。国家賠償訴訟において公務員の注意義務違反が問われる場合、そこで問題となるのは、通常、加害行為を行った公務員の注意義務違反である。他方で、行政の活動は特定の個々の公務員によってではなく組織的に行われることも少なくないため[9)]、加害行為を行った公務員以外の注意義務違反を認定することにより、国家賠償法 1 条 1 項の適用上違法であるとの判断に至る裁判例もみられている。例えば、個々の公務員が違法な通達に従って対応したことによって損害が生じた場合、当該公務員に注意義務違反がないとしても、その違法な通達を発出した国の担当者の注意義務に着目し、その違反を問う余地が生じよう[10)]。また、加害行為を行った公務員に対する指揮監督が十分に及びうる状況において、十分な措置を講じていればその損害を防止できたというような場合には、その指揮監督権者の注意義務に着目することにより、国家賠償請求を認めることも考えられる[11)]。

2　この点、原告であるXは、本件不開示決定が国家賠償法 1 条 1 項の適用上違法であることを主張するにあたって、法務省の担当者等の注意義務に着目した主張を行い[12)]、原審判決もまた、東京矯正管区長ではなく、法務省の担当者等による職務上の注意義務違反を認定することによって、本件不開示決定が国家賠償法 1 条 1 項の適用上も違法であると判断していた。それによれば、東京矯正管区長による本件不開示決定の原因は、法務省の担当者等が従前まで誤った解釈を採用し維持し続けてきたことにあり、また行個法 45 条 1 項の文言やその立法・改正の経緯や法の趣旨などからすれば、法務省の担当者等は被収容者の診療記録が同項の適用除外の対象に含まれないとの解釈を採用すべきと認識できたというのである。

3　他方で、本判決は、本件における国家賠償法上の違法性の判断について、法務省の担当者等の注意義務違反の有無に左右されるものではないとし、もっぱら東京矯正管区長の注意義務違反の有無のみを問題とした。ここでは、法務省の担当者等による行個法 45 条 1 項の解釈と東京矯正管区長の本件不開示決定を一体的に捉えるべき事情が認められるか、すなわち本件不開示決定が組織的に行われたものといえるかが問題となろう。しかしながら、本判決も述べるように、本件において法務省の担当者等が行個法 45 条 1 項の解釈に関する通達を発出し、それを通じて、東京矯正管区長が本件不開示決定の判断にあたって法務省の担当者等の提示した解釈に拘束されていたという

ような事情は認められない。なお、原審判決によれば、法務省は組織として被収容者の診療情報が行個法 45 条 1 項の保有個人情報に該当するとの解釈を周知してきたのであって、「上記解釈を法務省の担当者等が採用し維持してきたことと同解釈を根拠として本件〔不開示〕決定が行われたことは一体的に捉えることが実態に沿う」とされている。しかしながら、法務省の担当者等が当該解釈を採用し維持してきたという事実は、東京矯正管区長が本件不開示決定を行うにあたっての判断材料の一つにとどまるものであろう。法務省の担当者等に具体的な指示や介入の機会があったなどの事情は認められない以上、本件においてこれらを一体として捉えることは難しいように思われる。

四　注意義務違反の有無

1　法令の解釈に誤りがある決定について、当該決定をした公務員の職務上の注意義務違反の有無は、具体的には「決定が立脚した見解に沿う先例や文献等が存在するか」などといった事情を踏まえ、そこで採用された見解に相当の根拠があったといえるかという観点から判断されることになる[13)]。

2　この点、本判決は、本件不開示決定当時において、①裁判例や情報公開・個人情報保護審査会の答申がいずれも被収容者の診療記録について行個法 45 条 1 項の保有個人情報に該当するとの判断を採用していたこと、②第 1 次上告審判決と理由を同じくする同旨の解釈を採用する文献等が見当たらなかったこと、③被収容者の診療記録を「刑事事件に係る裁判」に係る情報と解することが行個法 45 条 1 項の文理に反するものとまではいえないこと、そして、④診療情報の開示を認めた場合には前科等の存在が明らかになるという弊害が生じることを指摘し、東京矯正管区長の立脚した見解に相当の根拠がなかったとはいえず、東京矯正管区長の職務上の注意義務違反を認めうる事情はないと判断した。もっぱら東京矯正管区長の注意義務違反の有無のみが問題とされるとき、本件においてXの主張に有利な証拠を見出すことは困難である。法務省の一連の対応の是非は別として、本判決の結論としては穏当な着地をしたものといえよう。

●――注

1）従来の裁判例や総務省情報公開・個人情報保護審査会についても、これらの行政機関の判断を容認してきたものとされている。曽我部真裕「行政機関個人情報保護法 45 条 1 項の適用除外について」立命 393 ＝ 394 号（2020 年）433 頁以下、下井康史「最近の審査会答申事例から」季報情報公開・個人情報保護 67 号（2017 年）18 頁以下などを参照。

2）第 1 次上告審判決の解説として、さしあたり、矢島聖也「行政機関個人情報保護法 45 条 1 項の『保有個人情報』該当性」新・判例解説 Watch（法セ増刊）30 号（2022 年）37 頁以下を参照。

3）なお、第 1 次上告審判決は、取消請求に係る部分についても自判せずに差し戻したが、これは、行個法 14 条との関係で、処分理由の差替えを許すか否かも含めて差戻審の判断に委ねる趣旨のものと解される（山本拓「判解」曹時 75 巻 1 号（2023 年）207 頁以下）。

4）最一小判令 4・9・8 判タ 1504 号 18 頁に関する匿名コメント（20 頁）。

5）最一小判平 5・3・11 民集 47 巻 4 号 2863 頁以下。

6）最一小判平 18・4・20 集民 220 号 165 頁。同判決の評釈として、佐伯彰洋「判批」季報情報公開・個人情報保護 23 号（2006 年）36 頁以下、北村和生「判批」民商 135 巻 4 ＝ 5 号（2007 年）224 頁以下も参照。

7）佐伯・前掲注 6）37 頁以下、米田雅宏「情報公開争訟の諸問題」現代行政法講座編集委員会編『現代行政法講座Ⅳ 自治体争訟・情報公開争訟』（日本評論社、2014 年）217 頁以下などを参照。

8）最一小判平 19・11・1 民集 61 巻 8 号 2733 頁。

9）神橋一彦『行政救済法〔第 3 版〕』（信山社、2023 年）374 頁以下。

10）最一小判平 19・11・1 民集 61 巻 8 号 2733 頁。

11）予防接種禍という例外的な状況下のものではあるが、東京高判平 4・12・18 判時 1445 号 3 頁。指揮監督権者の注意義務については、公務員が私人として行った行為に関するものではあるが、最二小判令 2・10・9 裁判所ウェブサイトも参考になる。同判決の解説として、石塚武志「家裁調査官による論文公表につき家裁職員が指導監督すべき注意義務」新・判例解説 Watch（法セ増刊）28 号（2021 年）77 頁以下を参照。

12）差戻審におけるXの主張について、浦城知子「刑事施設におけるカルテ不開示決定に対する国家賠償請求事件」法セ 830 号（2024 年）34 頁以下も参照。

13）例えば、最一小判令 4・9・8 判タ 1504 号 18 頁。同判決の解説として、さしあたり、田代滉貴「固定資産評価審査委員会による決定の国家賠償法上の違法性」新・判例解説 Watch（法セ増刊）33 号（2023 年）33 頁以下を参照。