

警察庁個人情報管理簿情報公開訴訟上告審判決**【文献種別】** 判決／最高裁判所第三小法廷**【裁判年月日】** 令和7年6月3日**【事件番号】** 令和5年（行ヒ）第335号**【事件名】** 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**【裁判結果】** 破棄差戻し**【参照法令】** 行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成28年法律第51号による改正前のもの）5条3号・4号、6条**【掲載誌】** 裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25574338

同志社大学教授 佐伯彰洋

事実の概要

特定非営利活動法人であるX（原告・控訴人・上告人）は、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「情報公開法」という）4条1項に基づき、警察庁長官（以下「処分行政庁」）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10条2項1号、2号又は11号に該当するとして個人情報ファイル簿の作成及び公表の対象外とされている個人情報ファイルの数及び名称、同ファイルに含まれる個人情報の概要等が分かる行政文書の開示請求（以下「本件開示請求」）をした。処分行政庁は、本件開示請求の対象となる文書を保有個人情報管理簿126通と特定した。このうち同項11号に該当する個人情報ファイルに係る4通の管理簿を開示し、その余の122通の管理簿（以下「本件各文書」）については、一部不開示決定（以下「本件決定」）をした。

本件各文書は、個人情報ファイル1件ごとに、当該ファイルに関する所定の情報を一覧表の形式で記録した文書であり、各文書の左側に「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」など7項目（以下「7項目」）のほか、「保有開始の年月日」、「保存場所」、「備考」の3項目が縦に並べて配置されていた。また各項目の右隣りにはそれぞれの項目に対応する記載欄が配置されており、各項目欄と各記載欄との間、各項目欄間及び各記載欄間はそれぞれの線で区切られていた。処分行政庁は、

これら各欄の項目名の部分を開示し、各記載欄には情報公開法5条3号所定の不開示情報又は同条4号所定の不開示情報（以下「本件各号情報」）が含まれているとして、一律不開示とする本件決定をした。

Xは、本件決定に対して、Y（国。被告・被控訴人・被上告人）を相手に、本件決定のうち不開示部分の取消しとその開示の義務付けを求めて訴訟を提起した。第一審（東京地判令4・1・18判タ1515号99頁）は、7項目に係る記載欄の一部について本件各号情報が含まれていないと認定して開示を命じ、その余の請求については棄却ないし不適法として却下した。Xは、これを不服として控訴した。またXは、本件各文書について別途開示請求をしていたが、処分行政庁は本件各文書の一部を開示した（以下「別件各決定」）。この開示された文書の中には、空白の「備考欄」や「備考欄」に設けられた小項目の名称や一部を除く小項目の内容が含まれていた。処分行政庁は、Xが控訴後、本件各文書について一審判決が開示を命じた部分に加え、本件決定において不開示とした記載欄の一部を開示する旨の変更決定（以下「本件変更決定」）を行った（以下、本件変更決定によっても開示されなかった部分を「本件不開示部分」）。原審（東京高判令5・5・17判タ1523号114頁）は、まず別件各決定によって開示された文書について、小項目の名称や一部を除いて小項目の内容は本件各号情報に該当しないとして開示を命じ、別件各決定によって開示されなかった記載欄については本

件各号情報に該当すると判断した。そこでXが上告及び上告受理申立てをした。

判決の要旨

破棄差戻し。

1 「開示請求に係る行政文書に情報公開法5条各号所定の情報（以下「不開示情報」という。）が記録されていることを理由とする不開示決定の取消訴訟においては、当該不開示決定がされた時点において当該行政文書に不開示情報が記録されていたか否かを審理判断すべきものと解される。そして、…上告人は本件決定のうち本件不開示部分に関する部分の取消しを求めていることが明らかであるから、本件決定がされた時点において本件各文書に本件各号情報が記録されていたか否かを審理判断すべきものである。」しかし、原審は、本件各文書の一部について、「本件決定から本件変更決定までに加筆又は変更がされたとした上で、加筆又は変更後の情報の本件各号情報該当性について判断し」ており、「この原審の判断には、…明らかな法令の違反がある。」

2 「情報公開法において、開示請求に係る行政文書に記録された情報は原則として公開されるべきものとされていることに照らせば、上記行政文書が表形式のものであるからといって、常に各欄ごとに不開示情報該当性についての判断をすれば足りるということとはできない。特に、文書に設けられた『備考』欄には、その性質上、当該文書に記録された主要な情報に付随し又は関連する多様な情報が記録されることが一般的に想定される。…本件各文書の『備考』欄には、様々な小項目が複数設けられているものがあり、…原審としては、…被上告人に対し、文書ごとに、小項目が設けられているか否か、小項目が設けられている場合に、それでもなお当該『備考』欄について一体的に本件各号情報が記録されているといえるか否か等について明らかにするよう求めた上で、合理的に区切られた範囲ごとに、本件各号情報該当性についての判断をすべきであったといえることができる。しかるに、原審は、上記の観点から審理を尽くすことなく、上記部分に記録された情報につき、その内容を特定することは困難であるから上記部分を更に細分化することはできない

などとして、それぞれ一体的に本件各号情報該当性についての判断をしたものであり、この原審の判断には、…明らかな違法がある。」

林道晴裁判官の補足意見（渡辺恵理子裁判官と平木正洋裁判官が同調）、宇賀克也裁判官の意見がある。

判例の解説

一 はじめに

本件は、行政の情報公開の問題に長年取り組んでいるNPO法人が、警察庁の保有する個人情報管理簿の開示を求めた事件で、社会の耳目を集めた。警察庁は、この開示請求に対して、個人情報管理簿の項目以外はすべて黒塗りをして不開示にしたため、部分開示の範囲が問題になった。部分開示については、不開示事由に該当する情報のまとまりを独立一体的な情報と捉えて、それを更に細分化して部分開示することまで義務付けられていないとする情報単位論（独立一体説）の考え方が判例によって形成されてきた。この情報単位論の適用の是非については、これまで多くの議論がなされてきたが¹⁾、本件においても主たる争点となった。

原判決は、情報単位論を適用し、警察庁が区分した項目の中に不開示情報が含まれていれば、この項目の中に記載されている情報は独立一体のものとなり、すべて不開示になるとの判断を示したが、本判決は、このような原審の情報単位論の適用を否定した。また本判決は、情報公開訴訟における裁判所の釈明権の行使のあり方についても言及しており、今後の情報公開訴訟の審理方法に大きな影響を与えるものになるとと思われる。

二 違法判断の基準時

上告審では、不開示決定の取消訴訟における違法判断の基準時も問題になった。この基準時について原審は、本件決定時点ではなく本件変更決定時点であるとし、本件各文書のうち、別件各決定によって開示された空白の「備考」欄について、本件変更決定までに本件各号情報が加筆されたとして、不開示とする判断をしている。これに対して本判決は、Xが求めているのは、あくまでも「本件決定のうち本件不開示部分の取消し」を求めているのであるから、違法判断の基準時は本件決定

時であると明言している。

宇賀意見は、「情報公開制度は、開示決定時点において存在する文書について不開示情報該当性を判断して開示できるものは開示を義務付ける制度であり、その後、記載の追加・削除があっても、開示決定時点において存在する文書を対象にして不開示情報該当性の判断をすべきである」と述べている。原審の判断を肯定すれば、Xの上告理由書及び上告受理申立書においても主張されているが²⁾、不開示決定に対する取消訴訟が提起された後に、行政機関が、当該文書について不開示情報に該当しない情報を削除したり、又は不開示情報に該当する情報を加筆した上で、当該不開示決定の変更決定を行えば、開示請求の時点では開示されるべき情報が不開示になりかねない。情報公開法がこのような状況を許容する制度設計をしているとは言い難い。また宇賀意見は、違法判断の基準時について、最高裁が、瑕疵の治癒や違法行為の転換が認められるような例外的場合を除いて、処分時説を採用していることを前提にして³⁾、本件は例外的場合に該当しないから、本件決定時が違法判断の基準時となるべきであると指摘している。以上の指摘を踏まえれば、本判決の判断は妥当なものといえよう。

三 情報単位論の適用について

情報単位論は、大阪府知事交際費第2次上告審判決（最判平13・3・27民集55巻2号530頁）によって示された考え方であり、その後の裁判例に影響を与えてきたが、学説から厳しい批判を受けている⁴⁾、これまで最高裁判決の個別意見においてもその問題点が指摘されてきた⁵⁾。しかし、最高裁は、これまで情報単位論を明示的に変更していない。本判決も、原審の情報単位論の適用を否定しているが、「合理的に区切られた範囲ごとに、本件各号情報該当性についての判断をすべき」と述べており、情報単位論を放棄していないように読み取れる。

林補足意見は、「多数意見は、情報単位論の考え方自体に必要以上に部分開示の範囲を狭める問題があるとか、それを適用したことが誤りであると指摘しているわけでないことは、その説示の表現や文言から明らかである」と指摘しており、情報単位論の考え方を否定せず、原審の情報単位論の適用の仕方の問題があったと判断しているよう

に思われる。これに対して宇賀意見は、情報単位論が立法趣旨に反すると述べており、情報単位論の考え方そのものを否定しており、両裁判官の間には情報単位論に対する見解の相違がみられる。これまでの裁判例の中には、「情報単位論を形式的には否定することなく、実質的には、情報単位論の弊害として懸念される問題を克服⁶⁾したものもあるが⁷⁾、本判決も、そのような裁判例の一つとして位置付けることができよう。

四 裁判所の釈明義務について

原審は、「備考」欄の記載内容について、別件各決定によって「開示された小項目や存否がうかがわれる小項目は、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」としながらも、Yが『備考』欄にどのような情報が記載されているか、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明らかにするよう求める」釈明に応じない旨陳述したため、「備考」欄の記載内容を裁判手続において特定し、不開示事由を個別に判断することは困難であると結論付けて、「備考」欄ごとに一体的な検討を行った。これに対し本判決は、この原審の判断を違法とし、原審がYに上記のような釈明を求めた上で「合理的に区切られた範囲」ごとに不開示情報該当性を判断すべきであると判示して、本件を原審に差し戻した。この本判決の判断は、原審の釈明義務違反を認め、今後の情報公開訴訟において裁判所が適切な審査を行うための訴訟指揮の一つのモデルを示したものであるとして評価できる。

但し、問題は、裁判所の釈明権の行使に対してYが応じない場合の対応であろう。原審が認めているように、本件各号情報の不開示情報該当性については、行政機関の長の裁量判断が認められており、裁量処分の違法性の立証責任は原告にあるとされれば、釈明に応じないYに不利益はない。この問題について宇賀意見は、一般に裁量行為についての取消訴訟における立証責任は判例では原告側にあるとされているが⁸⁾、行政機関は当該行政文書を保有しているから、不開示情報に該当する理由を不開示情報の内容自体を明らかにしないで説明することは容易なことであり、本件各号情報についてYが立証責任を負うのは当然で、上記の判例法理を情報公開訴訟に適用すべき

ではないと述べている。この宇賀意見は、情報公開訴訟の特色に根差した明快な論理を展開しており、説得力を持つが、この意見に従えば、裁判所は釈明に応じないYに対して立証責任を果たしていないとして、当該文書の開示を命じることができることになろう。

五 宇賀裁判官の情報単位論への批判

宇賀意見は、情報単位論が立法者の意思に反するものであり、実際上も不合理な結果をもたらすものであるとして、情報単位論を批判する。まず宇賀意見は、情報公開法6条2項において個人情報について個人識別情報を除いて部分開示するという特別な規定を置いているのは不開示情報の範囲を必要以上に広げないためであり、同項のような規定を置いていない同法5条2号から6号までについて、部分開示の範囲を狭める情報単位論をとると、最大限の開示の実現を目的とする同項の趣旨に反すると論じている。

次に宇賀意見は、「情報単位論を採用した結果もたらす弊害」として、本件では、「1審判決が情報単位論を採ったため、被告人は原審で、情報単位論に従い、すでに開示した部分まで不開示情報に当たると主張しており、情報単位論の弊害が顕著である」と述べている。また情報単位論をとれば、欄や小項目単位で不開示情報該当性を判断することになり、枠や小項目の設定の仕方は行政文書の作成者に委ねられているので、欄の中に開示できる部分と不開示部分を容易に区分でき、開示できる部分を小項目として設定して開示することができる場合でも、このような小項目を設けず、欄全体を不開示にする方法を選ぶことができ、恣意的に開示可能な情報が不開示にされてしまう可能性を指摘している。

さらに宇賀意見は、現行法下では裁判所によるインカメラ審理ができないことが情報単位論を正当化しないと述べている。宇賀意見によれば、アメリカでは、情報公開訴訟においてインカメラ審理が認められているが、実際にはインカメラ審理を行うことは例外であり、多くは、原告の訴状とヴォーン・インデックス（不開示情報を分類・整理して、その不開示事由を説明している資料）を含む被告の宣誓供述書に基づいて処理されているという。このヴォーン・インデックスは、明文の規定がなく、判例によって形成されたものであるが、

被告である行政機関側が十分なヴォーン・インデックスを提出しなかった場合は、被告が立証責任を果たしていないとして記録の開示を命じられることになるという。本件においても、裁判所は、Yに対して、欄や小項目単位ではなく、開示によって支障が生じる「おそれ」のある部分を具体的に特定して、本件各号情報に該当する理由を説明させるために、ヴォーン・インデックスの提出を求めるべきであり、それはインカメラ審理ができなくても可能であり、インカメラ審理ができないことと情報単位論を採用する必要性は論理的に結びつくものではないと主張している。以上のように宇賀意見は、アメリカの現状を踏まえ、ヴォーン・インデックスの活用を促すもので示唆に富む。

情報単位論について、林補足意見は、「多数意見は情報単位論それ自体に必要以上に部分開示の範囲を狭める問題があると…指摘しているわけではない」と述べているが、この問題は情報単位論それ自体に内在する本質的なリスクであり、そのリスクを避けるためのベストな方法は情報単位論の放棄であろう。本判決における異例の長文の意見において提示された宇賀裁判官の警鐘は、司法の情報単位論との明瞭な訣別の契機となるであろうか。今後の裁判例の動向に注目したい。

●—注

- 1) 高橋滋「部分開示と情報の単位—最高裁判所の裁判例の再考—」一橋法学17巻2号(2018年)211頁参照。
- 2) 本件の訴訟資料については、<https://www.call4.jp/info.php?type=items&id=10000052> (2025年8月12日最終確認)参照。
- 3) 最判昭34・7・15民集13巻7号1062頁参照。
- 4) たとえば、村上裕章『行政情報の法理論』(有斐閣、2018年)165頁は、「情報に何らかの客観的な単位があるとは考えられない」と指摘している。
- 5) 最判平19・4・17判時1971号109頁における藤田宙靖裁判官の補足意見、最判平30・1・19判時2377号4頁における山本庸幸裁判官の意見、最判令4・5・17判時2539号5頁における宇賀克也裁判官の補足意見参照。
- 6) 宇賀克也『行政法概説1 行政法総論〔第8版〕』(有斐閣、2023年)229頁。
- 7) 仙台高判平19・5・18LEX/DB25420893参照。
- 8) 最判昭42・4・7民集21巻3号572頁参照。