《WLJ 判例コラム》第 355 号

行政機関の保有する情報の公開に関する法律における部分開示のあり方に関する一
考察

～最高裁第三小法廷令和 7 年 6 月 3 日判決¹～

文献番号 2025WLJCC020

大阪経済大学 教授

小林 直三

1. はじめに

本稿は、警察庁保有個人情報管理簿の一部不開示決定の取消等に係る 2025 年 6 月 3 日最高裁第三小法廷判決を紹介し検討するものである。本件は、上告人（一審原告）が警察庁の保有個人情報管理簿の一部不開示決定の取消等を求めた事案であるが、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）所定の不開示情報該当性の判断時点、そして、「開示請求に係る行政文書の一部に不開示情報が記録されている場合において、不開示情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは、開示請求者に対し、当該部分を除いた部分につき開示しなければならない」とする情報公開法 6 条 1 項²の解釈運用が問題となった。特に後者の問題に関しては、いわゆる「情報単位論」³を前提とする本判決の多数意見（および補足意見）とそれを批判する宇賀裁判官の意見との間で鋭い対立が見られる。

Society5.0 を構築するにあたって、今後、ますます情報公開のあり方が問題となっていくものと考えられる。したがって、こうした本判決を紹介し検討することには、重要な意義があるものと思われる。

2. 判例要旨

①多数意見

まず、情報公開法所定の不開示情報該当性の判断時点に関して、原審⁴は、「本件不開示部分に記録された情報の本件各号情報該当性については、本件変更決定時を基準に審理判断すべきであるところ」、一部は、「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ものである」ことか

ら、「上記部分については、加筆又は変更後の情報の本件各号情報該当性について審理判断すべきである」として、それらに係る不開示決定の取消請求を棄却し開示の義務付けの訴えを却下としたが、しかしながら、「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」、本件では、「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」にもかかわらず、「原審は……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たものであり、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」とした。

そのうえで、次に、本件対象文書の「備考」欄について、原審は、「別件各決定によっても開示されていない『備考』欄……の部分に、どのような小項目が設けられているか、各小項目の記録が関連しているか、一体的又は可分な関係にあるかなど、その記録内容を裁判手続において特定することは困難である」ため、「上記部分を更に細分化して本件各号情報該当性について検討することはできず、各欄ごとにそれぞれ一体的に検討するのが相当である」としたが、しかし、「別件各決定によっても開示されていない『備考』欄……の部分についても、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」のであり、それにもかかわらず、「原審は……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、審理不尽の結果、判決に影響を及ぼすことが明らかな違法がある」とした。

以上のことから、原審判決の一部を破棄し、説示に従って審理を尽くさせるために原審に差し戻した。

なお、本判決には、林道晴裁判官の補足意見（渡辺恵理子裁判官、平木正洋裁判官同調）と宇賀克也裁判官の意見が付されている。

②林道晴裁判官の補足意見（渡辺恵理子裁判官、平木正洋裁判官同調）

林裁判官は、後述の「宇賀裁判官の意見で指摘された事項に関連して、多数意見が基礎としたところを敷衍して述べる」として補足意見を付している。

すなわち、「宇賀裁判官は……情報公開法に基づく不開示決定の取消訴訟において行政文書の部分開示が問題となった際に、いわゆる情報単位論に基づき、必要以上に部分開示の範囲を狭める傾向が見られ、その弊害が顕著となっているため、本件においても實際上極めて不合理な結果を

もたらしていると批判している」が、しかし、本判決の「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原審の誤りであると指摘しているわけなく、「あくまでも情報公開法に基づく不開示決定の取消訴訟の審理の在り方を踏まえ、本件では裁判所側からの働きかけが十分ではなかった結果、本件各号情報該当性の判断方法を誤った点が問題であると指摘しているのもであり、「情報公開法に基づく不開示決定の取消訴訟の審理や裁判所側の釈明の在り方に照らし、原審の審理や判断方法には問題があったとしているのである」とした。

そのうえで、「被告の主張立証に対し、原告から、不開示部分をより細分化して主張立証すべきである旨の指摘があった場合等には、裁判所は、情報公開法の上記趣旨等に加え、原告による的確な反論反証が可能であるかといった観点も踏まえ、被告に対し適切に釈明権を行使した上で、合理的な区切り方を見いだしていくことが求められ」、「対象文書の体裁や行政文書としての性質等に加え、不開示情報を定めた情報公開法 5 条各号の趣旨や不開示部分に記録された情報の一般的・類型的な内容に照らして、被告による区切り方の合理性を客観的に検証していく」とした。

そして、「適切に不開示部分が区切られた上で、当該区切られた範囲ごとに不開示情報該当性についての主張立証がされれば、裁判所としては、当該範囲ごとに不開示情報該当性についての判断をすればよい。そして、当該範囲に不開示情報が記録されているとは認められないと判断すれば、当該範囲についての取消請求を認容すべきこととなり、当該範囲に不開示情報が記録されていると判断すれば、当該範囲についての取消請求を棄却すべきこととなるが、この場合において、当該範囲を更に細分化して、独立して開示しても差支えない字句や記述が含まれていないかを検討する必要はなく、「情報単位論も、このような趣旨を含むものであり、この限度においては妥当性を有するものといえる」とし、「情報単位論による弊害が生ずるのは……不開示情報該当性の判断において対象文書が過度に広く区切られた場合である」とした。

③宇賀克也裁判官の意見

情報単位論に関して、宇賀裁判官の意見は、「本件では、別件各決定により開示された文書では、警察庁長官が開示して支障がないとして開示し、上告人も裁判所も実際にその部分を見て開示に支障がない情報であることを確認できているにもかかわらず、欄を独立した一体の情報ととらえ、その一部にでも不開示情報が含まれている可能性があれば全体を不開示にするという情報単位論を原審が採用しており、情報単位論の弊害が顕著に現れている」とし、さらに、「情報単位論については、すでに、最高裁平成 18 年（行ヒ）第 50 号同 19 年 4 月 17 日第三小法廷判決・裁判集民事 224 号 97 頁における藤田宙靖裁判官の補足意見⁵、最高裁平成 29 年（行ヒ）第 46 号同 30 年 1 月 19 日第二小法廷判決・裁判集民事 258 号 1 頁における山本庸之裁判官の意見⁶により厳しく批判されている。最高裁令和 2 年（行ヒ）第 340 号同 4 年 5 月 17 日第三小法廷判決・裁判集民事 267 号 53 頁における私の補足意見⁷も、実質的には情報単位論の問題を指摘するものであ

る。このように、最高裁判決における個別意見において繰り返し情報単位論の問題が指摘されている⁸にもかかわらず、下級審裁判例においては、原審を含め、情報単位論に基づき、必要以上に部分開示の範囲を狭める傾向がみられ、その弊害が顕著になっている（脚注筆者）」とした。

そのうえで、「なぜ、情報公開法が個人に関する情報についてのみ、特別に同法 6 条 2 項のような規定を設けたのか」というと、同法 5 条 3 号から 6 号まで（平成 28 年法律第 51 号により追加された同条 1 号の 2 を除く。）は、いずれも、不開示情報の範囲が必要以上に広がらないように、事項的基準と定性的基準を組み合わせているのに対して、同条 1 号は、プライバシー情報型ではなく、特定個人識別情報型であり、同号イ～ハの例外的開示事由が置かれてはいるものの、『おそれ』という定性的基準が置かれていないからである。例えば、同条 4 号であれば、『犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれ』のある部分のみが不開示情報であり、『おそれ』のない部分を『おそれ』のある部分と容易に区分して除くことができるときは、『おそれ』のない部分の開示義務が生ずることになる」が、しかし、「同条 1 号の場合、『個人に関する情報』の中には、特定の個人を識別する部分を除けば、開示により当該個人の権利利益を害さない部分についても、『個人に関する情報』として不開示になると読み得るので、そのような読み方がされることを避け……開示しても個人の権利利益を害さない部分まで不開示にする不合理な事態を招かないことを確実にするために、情報公開法 6 条 2 項の規定が置かれたにとどまり、それを反対解釈して、同項のような規定が置かれていない同法 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のような解釈を採ることは、最大限の開示を実現するために同法 6 条 2 項を設けた立法の趣旨に真っ向から反するものである」とした⁹。そして、「本件で問題になった情報公開法 5 条 3 号及び 4 号について述べれば、本来、どの部分を開示すれば、開示による支障が生ずる『おそれ』があるか否かを判断すべきであるのに、全体として一つのまとまりを持った情報の単位は何かを行政機関の長が判断して、その中に開示すると支障が生ずる部分がわずかでもあれば、当該単位の全体を不開示にすることができるなどという解釈は、開示による支障がない部分については最大限の開示を実現するという情報公開法の精神に反する」とした。

さらに、情報単位論を用いることの弊害として、すでに述べたもの以外に、「欄や小項目単位で不開示情報該当性を判断する情報単位論がいかにも不合理かは、欄や小項目の設け方は、行政文書を作成する者が操作できることを考えれば明らかである。裁判所が欄や小項目単位で不開示情報該当性を判断する立場をとり、一つの欄や小項目の中に開示しても支障がない部分を容易に区分できる場合であっても、全体を不開示にできるとしてしまえば、できる限り行政文書を不開示にしたい行政機関は、欄や小項目をできる限り用いない行政文書を作成する方法を選ぶことによって、恣意的に、開示できるはずの情報を不開示にすることが可能になってしまう」ことを指摘する。

次に、「現行法下ではインカメラ審理ができないとされているが、そのことも、情報単位論を正

当化するものではない」とし、「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アメリカにおいては、インカメラ審理を行うかは裁判所の広範な裁量に委ねられており、これを行うことが義務付けられているわけではなく、「連邦の情報自由法では、インカメラ審理により実際に記録を見分することをしないで不開示決定の適法性を判断することが多いが、それを可能にしているのがヴォーン・インデックスである」とする。

宇賀裁判官は、「アメリカの連邦裁判所が、情報公開訴訟において、インカメラ審理の権限を有するにもかかわらず、判例により、ヴォーン・インデックスの提出を求めることができるとした理由は、単に部分開示の適法性についての裁判所の審理の負担を軽減し審理を促進するためのみならず、インカメラ審理による場合は、原告やその代理人は、当該不開示記録については十分な情報を与えられないため、被告の主張に対する反論が困難になり、対審構造を弱めることになるという問題があるからであり、「ヴォーン・インデックスを提出させることにより、請求者に可能な限り多くの情報を与え、対審構造を維持することが不可欠と考えられている」とし、「ヴォーン・インデックスの提出は、その立証責任を果たすための有効な手段として位置付けられ」、「裁判所からヴォーン・インデックスの提出を求められたにもかかわらず、十分なヴォーン・インデックスを提出しなかった場合には、被告は立証責任を果たさなかったとして記録の開示を命じられることになる」とする。

そして、宇賀裁判官は、日本の情報公開法にヴォーン・インデックスの作成・提出に関する明文規定はないことに関して、「当時の民事訴訟法の下でも、裁判所の訴訟指揮権に基づく釈明により、ヴォーン・インデックスの提出を求めることができるから、あえて規定を設ける必要はないと考えられたからである」とし、「被告から欄や小項目単位ではなく、開示により支障が生ずる『おそれ』のある部分を具体的に特定して、不開示情報に当たる理由が説明されていない場合には、裁判所は、釈明権を行使して、それを説明させる釈明義務を負うと考えられ」、「本件においては、上告人が被上告人に対して、各欄・小項目単位ではなく、情報ごとにその概要と具体的な不開示事由の主張立証を求めたところ、原審は、被上告人に対して、これに応ずるか否かを検討するよう求めたが、被上告人がその必要がないと回答すると、それ以上の釈明を求めないという消極的な対応にとどまった」が、しかし、「本件各号情報についても、その立証責任は被告が負うのであるから、上記のような消極的対応をすべきではなかった」とした。

3. 検討

まず、多数意見が、情報公開法所定の不開示情報該当性の判断時点に関して、「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……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」としたことは、妥当なものだと考えられよう。問題となるのは、情報単位論である。

多数意見は、「別件各決定によっても開示されていない『備考』欄……の部分についても、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」としており、「別件各決定によっても開示されていない『備考』欄……の部分に、どのような小項目が設けられているか、各小項目の記録が関連しているか、一体的又は可分な関係にあるかなど、その記録内容を裁判手続において特定することは困難である」ため、「上記部分を更に細分化して本件各号情報該当性について検討することはできず、各欄ごとにそれぞれ一体的に検討するのが相当である」とした原審よりは、たしかに積極的な姿勢を示してはいる。

しかしながら、林裁判官の補足意見が述べるように、こうした「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原審の誤りであると指摘しているわけでない」く、「あくまでも情報公開法に基づく不開示決定の取消訴訟の審理の在り方を踏まえ、本件では裁判所側からの働きかけが十分ではなかった結果、本件各号情報該当性の判断方法を誤った点が問題であると指摘しているもの」に過ぎない。したがって、「適切に不開示部分が区切られた上で、当該区切られた範囲ごとに不開示情報該当性についての主張立証がされれば、裁判所としては、当該範囲ごとに不開示情報該当性についての判断をすればよい」のであって、「当該範囲を更に細分化して、独立して開示しても差支えない字句や記述が含まれていないかを検討する必要はない」としているのである。

しかしながら、情報単位論に依拠する多数意見の考え方では、宇賀裁判官の意見が指摘するように、「できる限り行政文書を不開示にしたい行政機関は、欄や小項目をできる限り用いない行政文書を作成する方法を選ぶことによって、恣意的に、開示できるはずの情報を不開示にすることが可能になってしまう」。そのため、行政が恣意的に情報を隠蔽することを司法が容認していると捉えられても仕方がないものと思われる。そして、そのことは、行政だけでなく司法への市民の信頼も損ねるものといえるだろう。

こうした情報単位論に固執する多数意見に対して、宇賀裁判官の意見は、実質的に情報単位論を放棄し、米国の司法での運用を踏まえつつ、裁判所がヴォーン・インデックスの作成・提出を求め得ることを前提として、「被告から欄や小項目単位ではなく、開示により支障が生ずる『おそれ』のある部分を具体的に特定して、不開示情報に当たる理由が説明されていない場合には、裁判所は、釈明権を行使して、それを説明させる釈明義務を負う」としている。

情報公開法が「行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的」¹⁰としていることを踏まえれば、その運用にあたって、多数意見と宇賀裁判官の意見のどちらの判断枠組みが相応しいかは、火を見るよりも明らか

であるといえるだろう。さらにいえば、ヴォーン・インデックスの作成・提出をさせることで開示による支障が生ずるおそれのある部分を具体的に特定し不開示事由の立証を行うことを求めることを否定して情報単位論に固執する理由は、およそ見出すことはできないように思われる。そもそも、ヴォーン・インデックスの作成・提出は、審査請求では普通に行われているものであり、裁判所で行うにあたっては、実務的に何ら不都合はないはずである。

以上のことからすれば、一見すると情報開示に積極的姿勢を示したかのように思われる多数意見であるが、あくまで根本的な判断枠組みとしては情報単位論に固執するものであり、決して高く評価できるものとはいえないものと考えられる。

4. おわりに

Society5.0 では、これまで以上に莫大な情報の利活用が想定される。そこでは、誤った情報や誤解を招く情報の流通も考えられ、それらによって深刻な人権問題を引き起こすこともあり得るものと思われる。そうしたなかで、行政が誤った情報等を修正し人権問題に取り組もうとするならば、これまで以上に行政の信頼性を高めなければならないはずである。少なくとも、行政は都合の悪い情報を隠蔽していると市民から考えられるとすれば、それらの取組みを行うことは難しいものとなるだろう。

そのため、そのような疑いを市民からもたれる情報単位論に依拠することは、やはり避けなければならないものと考えられる。しかも、裁判所が情報単位論に依拠した判断をすることは、結局のところ、行政が恣意的に情報を隠蔽することを司法が容認していることになり、行政ばかりか司法への市民の信頼まで損なうことになる。

したがって、**Society5.0** の構築を踏まえるならば、情報単位論に固執するのではなく、宇賀裁判官の意見に示されるように、裁判所は、行政に対してヴォーン・インデックスの作成・提出をさせることで、開示による支障が生ずる「おそれ」のある部分を具体的に特定し不開示事由の立証を行うことを求めるべきであろう。

そうすることによってこそ、行政は都合の悪い情報を隠蔽しているのではないかという市民の懸念を軽減できるものと思われる。

*本研究は、JSPS 科研費 JP22K01139 の助成を受けたものである。

This work was supported by JSPS KAKENHI Grant Number JP22K01139.

(掲載日 2025年8月26日)

-
- ¹ 詳細は、最三小判令和7年6月3日 [WestlawJapan 文献番号 2025WLJPCA06039001](#) を参照のこと。
- ² [行政機関の保有する情報の公開に関する法律 6条 1項](#)。
- ³ 情報単位論のリーディングケースとして、最三小判平成13年3月27日 [WestlawJapan 文献番号 2001WLJPCA03270002](#) (大阪府知事交際費第二上告審判決) を参照。
- ⁴ 詳細は、東京高判令和5年5月17日 [WestlawJapan 文献番号 2023WLJPCA05176014](#) を参照のこと。なお、一審判決の詳細は、東京地判令和4年1月18日 [WestlawJapan 文献番号 2022WLJPCA01189004](#) を参照のこと。
- ⁵ 藤田裁判官の補足意見は、愛知県公文書公開条例(平12愛知県条例19改正前)6条2項のような部分開示規定「が、記載された情報それ自体は不開示情報には当たらないことが明確であるにもかかわらず、『一体としての(より包括的な)情報の部分』を構成するに過ぎないことを理由に、それが記載された文書の部分が開示義務の対象から外れることを想定しているなどという解釈は、およそ理論的根拠の無いものであると言わざるを得ない」としている。詳細は、最三小判平成19年4月17日 [WestlawJapan 文献番号 2007WLJPCA04170002](#) を参照。
- ⁶ 山本裁判官の意見は、いわゆる情報単位論、すなわち、「独立一体的情報論については、第一に、その独立一体と捉える情報の範囲が論者あるいは立場によって異なるばかりか、第二に、情報公開の観点からの個々の情報の牽連性を十分に考慮できないという技術的な問題があることに加えて、第三に、そもそも不開示の範囲が無用に広がり過ぎるおそれがあるという情報公開法の本旨に反する本質的な問題がある」としている。詳細は、最二小判平成30年1月19日 [WestlawJapan 文献番号 2018WLJPCA01199001](#) を参照。
- ⁷ 宇賀裁判官の補足意見は、「情報公開法5条6号イ所定の不開示情報該当性を判断するに当たっては、『監査、検査…に係る事務』の適正な遂行に支障を及ぼすおそれの有無があるのはどの部分かを吟味する必要があり、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」としている。詳細は、最三小判令和4年5月17日 [WestlawJapan 文献番号 2022WLJPCA05179001](#) を参照。
- ⁸ もちろん、情報単位論は学説からも批判されている。たとえば、村上裕章『行政情報の法理論』有斐閣(2018年)164-170頁。
- ⁹ なお、前掲注5の藤田裁判官の補足意見も、「情報公開法が6条1項に加え更に同条2項の規定を置いたのは、5条1号において非公開事由の一つとされる『個人に関する情報』が、同条2号以下の各非公開情報とその範囲につき『おそれがあるもの』等の限定を付しているのに比して、その語意上甚だ包括的・一般的な範囲にわたるものであるため、そのような性質を持つ『個人に関する情報』を記載した文書についても同条1項の部分開示の趣旨が確実に実現されるように、特に配慮をしたためであるからにはほかならない。この意味において、それは、いわば念のために置かれた、確認規定としての性質を持つものであるに過ぎない」としている。また、前掲注7の宇賀裁判官の補足意見でも、「情報公開法6条が、個人に関する情報についてのみ、その2項で特別の部分開示規定を設けたのは、同法5条1号が、いわゆるプライバシー情報型ではなく、特定個人識別情報型を採用し、個人に関する情報については、特定の個人が識別されることという事項的基準のみで不開示情報を定めているため(ただし、同号イ～ハの例外的開示事由はある。)、その全体を一律に不開示とすると、個人の権利利益の保護の必要性を超えて不開示の範囲が広くなり過ぎるおそれがあるからである。これに対して、その他の不開示情報(平成28年法律第51号により追加された同条1号の2を除く。)については、いずれも、事項的基準に加えて、『おそれ』という定性的基準を組み合わせることで、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ので、情報公開法6条2項のような特別の部分開示規定を設ける必要はないと判断されたのであ

る」としている。

¹⁰ [行政機関の保有する情報の公開に関する法律 1 条。](#)