



平成18年（行ウ）第703号

日韓会談文書開示不作為の違法確認等請求事件

原告 吉澤文寿外9名

被告 国

2007（平成19）年11月21日

原告準備書面（4）

東京地方裁判所民事第38部合A2係 御中

原告訴訟代理人

弁護士 東 澤 靖

同 川 口 和 子

同 二 関 辰 郎

同 小 町 谷 育 子

同 魚 住 昭 三

同 古 本 晴 英

同 張 界 満

## 第1 第1審の審理が終わるにあたり

ここ1年に及ぶ審理が終わるにあたり、一言従来の弁論を補足したい。

まず、裁判所に対し、早期の審理終結を決定されたことに、謝意を表する。

近時、情報公開訴訟においては、第1審の審理のみで2年近くかかる事案が散見されるどころ、本件訴訟は異例の速さで審理が終了するものである。

もとより、不作為の違法確認訴訟では、迅速な訴訟遂行が望まれることはいうまでもないが、そもそも訴訟類型として、申請に対する却下・棄却の処分を争わなければ最終的な解決を得られないことが多いため、中間的な解決を図るものであると指摘されるなど、その訴訟の効果について一定の留保が付されている。その意味で、外務大臣の今後の処分の内容によっては、さらに原告らが司法的救済を求めなければならない事態も生じうる。

しかし、本件訴訟において、外務大臣が、すでに韓国で全面公開されている日韓会談文書を不開示とする理由は何ら存在せず、あえて、これらの文書を不開示とする処分を行えば、同処分の取消が免れないことは明らかになったといえよう。

ところで、原告らが本件訴訟を提起した理由は、ひとえに「外務大臣が、開示請求から25か月も後に開示決定等の期限を設定し、情報公開の手續を著しく遅延させていることは、市民の知る権利を侵害しており、違法ではないか」という市民の素朴な疑問によるものである。

原告らは、

韓国において、韓日会談文書の全面公開を勝ち取って、被害者が誰を相手に法的権利を主張すべきかをあいまいにすることに重大な人権侵害

があることを指摘し、日本政府に対しても日韓会談文書の全面公開を求める弁護士（甲 2 0 意見陳述書、甲 2 1 講演録）や、

戦後補償の裁判において、日韓会談の結果として締結された条約によって解決済みとして、請求を棄却されたため、日韓会談の真実を知りたいと考える高齢の被害者（甲 2 2 意見陳述書）や、

日韓会談の全容から、歴史を検証し、学問としての探究を行う研究者（甲 2 3 意見陳述書）や、

日韓会談における問題点を明確にし、今後の日韓両国の「友好」関係の増進、日本と韓国とのあるべき関係について広く議論することが必要不可欠と考える市民などであり、情報公開を求める目的はそれぞれ異なっている。しかし、1日も早く日韓会談の内容すべてを知りたいという動機は一致しており、この原告らの真摯な思いは裁判所に届いたと信じる。

本件は、すでに繰り返し開示請求がなされた日韓会談文書について、外務大臣が開示決定等の処分をしたにもかかわらず、原告らの開示請求に対して、あえて情報公開法 11 条を適用して、25 か月も先に開示決定等の期限を設定したというきわめて特異な事案であって、裁判所におかれては、原告らの知る権利を早期に実現する救済をされるよう、切に望むものである。

以下、最終の弁論として、原告らは、情報公開請求権の意義を確認し（第 2）、国家賠償請求について外務大臣の第 4 次日韓会談本会議議事録の不開示決定処分が違法であることの主張を補足し（第 3）、加えて、不作為の違法確認について「相当の期間」が経過していることについて、従来の主張を整理して（第 4）、主張立証を終える。

## 第2 情報公開請求権は憲法の知る権利を具体化したものであること

### 1 はじめに

憲法21条は、一般市民が行政機関の情報を知る権利を保障しており、情報公開法は、この知る権利を具体化したものである。

したがって、知る権利は、国家賠償法上法的保護に値する重要な権利であり、これに対する侵害がある場合は、裁判所において違法であることが確認されるべきことは当然のことである。

### 2 憲法21条及び市民的及び政治的権利に関する国際規約19条2項が知る権利を保障していること

わが国の憲法が定める国民主権原理からは、表現の自由を定めた憲法21条によって、一般市民が国家機関に対して情報の提供を求めるという意味での知る権利が保障されていると解すべきである。

つまり、憲法21条が定める表現の自由には、単に、思想、情報、意見の発表、伝達の自由だけでなく、これを自由に流通させ、これを受け取る自由が含まれていることはもちろんであり、かかる消極的な「知る自由」の保障だけでなく、国家に情報を求める請求的な性格を持った「知る権利」も含まれていると解さなければならない。なぜなら、国家機能の増大が公権力の側に膨大な量の情報の集中管理をもたらしている現代社会においては、公権力が保有する情報を知り、それを利用することが認められないとすると、思想、情報、意見を十分に形成することなどできず、表現の自由の保障も実体を欠いたものになってしまうのであり、思想や意見の形成を支える条件として、国家が保有する情報に接し、これを利用することを求める積極的な権利が不可欠と考えられるからである。

すでに、最高裁判所も、いわゆる博多駅テレビフィルム提出命令事件

判決（最高裁大法廷昭和44年11月26日判決刑集23巻11号1490頁）において、「報道機関の報道は、民主主義社会において、国民が国政に関与するにつき、重要な判断の資料を提供し、国民の『知る権利』に奉仕するもの」ものとして、情報を受け取る自由としての知る権利の保障を認めており、これは、いわゆる北方ジャーナル事件（最高裁大法廷昭和61年6月11日判決民集40巻4号872頁）や法廷メモ事件（最高裁大法廷平成元年3月8日判決民集43巻2号89頁）においても、その意義の重要性について言及しながら、次のように説明されている。

「主権が国民に属する民主制国家は、その構成員である国民がおよそ一切の主義主張等を表明するとともにこれらの情報を相互に受領することができ、その中から自由な意思をもって自己が正当と信ずるものを採用することにより多数意見が形成され、かかる過程を通じて国政が決定されることをその存立の基礎としているのであるから、表現の自由、とりわけ、公共的事項に関する表現の自由は、特に重要な憲法上の権利として尊重されなければならないものであり、憲法二一条一項の規定は、その核心においてかかる趣旨を含むものと解される。」（北方ジャーナル事件）

「憲法二一条一項の規定は、表現の自由を保障している。そうして、各人が自由にさまざまな意見、知識、情報に接し、これを摂取する機会をもつことは、その者が個人として自己の思想及び人格を形成、発展させ、社会生活の中にこれを反映させていく上において欠くことのできないものであり、民主主義社会における思想及び情報の自由な伝達、交流の確保という基本的原理を真に実効あるものたらしめるためにも必要であって、このような情報等に接し、これを摂取する自由は、右規定の趣

旨、目的から、いわばその派生原理として当然に導かれるところである」  
(法廷メモ事件)

この他、知る権利の保障を明記した大阪府公文書公開条例の下で知事交際費と水道部懇談会費の支出関係情報の公開が争われた事件で、大阪高等裁判所の2判例が、条例は知る権利を「具現するために制定された」ものであると述べているのに対し、最高裁は、いずれも知る権利に言及せずに判断を行っているが(最高裁平成6年1月27日判決民集48巻1号53頁、最高裁平6年2月8日判決民集48巻2号255頁)、情報開示請求権としての知る権利を否定していない。

このように、情報を発信する自由と、情報を受け、あるいは求める権利をともに保障する考え方は、何も日本国憲法に特有のものではない。

世界人権宣言(1948年)19条は、「すべて人は、意見及び表現の自由を享有する権利を有する。この権利は、干渉を受けることなく自己の意見をもつ自由並びにあらゆる手段により、また、国境を越えると否とにかかわらず、情報及び思想を求め、受け、及び伝える自由を含む」としている。そして、これを受けて成立し、日本国政府が1979(昭和54)年6月に批准して国内法的効力が生じた、市民的及び政治的権利に関する国際規約(自由権規約B規約)19条2項は、「すべての者は、表現の自由についての権利を有する。この権利には、口頭、手書き若しくは印刷、芸術の形態又は自ら選択する他の方法により、国境とのかかわらず、あらゆる種類の情報及び考えを求め、受け及び伝える自由を含む」と定めており、知る権利が表現の自由に含まれる基本的人権であり、また、知る権利が単に消極的な自由の保障にとどまらず、情報へ接近し、情報を求めるという請求権的な性格を包含するものであることを明確に認めている。

### 3 情報公開法による知る権利の具体化

情報公開法は、このような憲法21条及び自由権規約19条2項によって保障された請求権としての知る権利を、現実に行使する手続をもって具体化したものである。したがって、その解釈においては、民主制にとって不可欠な精神活動の核心を担う基本的人権の保障が全うされるよう、これを制限する規定等については、厳格な解釈が求められるのは当然であるし、これを不当に制限する場合の違法性の評価についても、制限される価値の重要性に着目して行われるべきことも当然である。

法案作成時の行政改革委員会が策定した「情報公開法制の確立に関する意見」（1996年12月16日）中の「情報公開法要綱案の考え方」（以下「考え方」という。甲12）においても、次のように、国民主権原理に基づく情報公開法における権利の実現が説明されているが、これらは原告らが主張する権利の内実と符合するものといえる。

「わが国は、議院内閣制を採用し、内閣が行政権の行使について国会に対して責任を負うものであるが、行政機関が国民に対する関係で説明責任を全うする制度を整備することは、現行憲法の定める統治構造の下において、憲法の基礎である国民主権の理念にのっとりた国政の運営を一層実質的なものとするに資するものである。それとともに、このような制度を通じて、行政運営に関する情報が国民一般に公開されることは、国民一人一人がこれを吟味した上で、適正な意見を形成することを可能とするものであり、国民による行政の監視・参加の充実に資することになる」、「情報公開法制としては、これまでにも、個別の法律によって、行政機関が、その保有する特定分野における情報を、国民からの求めに応じて開示する制度や、国民からの求めを待たずに提供する制度が設けられている。しかし、行政運営の公開性を向上させ、政府がそ

の説明責任を全うするようにするためには、このような従来の制度に加え、行政機関の保有するすべての情報を対象として、国民一人一人がそれらの情報の開示を請求することができる権利につき定める制度、すなわち一般的な開示請求権制度を確立し、これを情報公開法制の中核として位置付けることが肝要である。」

立法過程においても、所管大臣であった太田誠一総務庁長官（当時）は、法案の趣旨説明の場において、次のように説明し、情報公開法の開示請求権は、請求権的性格を意味する知る権利と実質的に同一であることを認めている。

「行政情報の開示請求権という意味での知る権利が憲法上保障されているか否か、権利の性格、内容等についてはなおさまざまな見解があるというのが現状であります。本法律案においては、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を求めることができる権利といたしておりました、その内容におきましてほぼ同様のことを明らかにしておるというふうに考えております。このため、情報公開法案においては、知る権利という文言は用いておりません」(第145回国会1999年3月5日参議院本会議)

さらに、委員会においても、「知る権利は憲法上認められた権利と明言もなさない。そうすると、憲法上どういう権利が認められるというふうに、じゃ逆に言えば、お聞きしましょう」と質問されたのに対しても、「国民一人一人が行政文書の開示を請求できる、国民主権の理念にのっとり行政情報を一人一人が開示を請求できるということであろうと思います」「それを知る権利と表現をされるんだということで、別にそのことについて私は反対をいたしません」と答弁しており、憲法上、情報の開示を求める請求権があり、これを実現するのが情報公開法であると説



明している（同国会1999年3月9日参議院総務委員会）。

#### 4 知る権利の具体的権利性

このように、情報公開請求権は、憲法上の知る権利を具体化したものであり、情報公開法の制定、施行によって、行政文書について、請求権者の資格、公開される情報の範囲、公開手続・要件、救済方法について取扱いが定められ、何人にも行政文書の開示を請求する具体的な権利が保障された。

したがって、憲法上の権利たる知る権利を侵害する場合は、それは違法と評価され、そのことが確認されるべきことは当然であるし、知る権利は、国家賠償法上の法的保護に値する重要な権利として、国家賠償法上の救済も受けることとなる。すでに裁判例にも、条例に基づく情報公開請求権を違法に妨げられた事案において、開示請求者が行った損害賠償請求を認容する判断を行ったものがある（秋田地判平9・3・27判地自168・50。この他大分地判平11・5・31判タ1017・116なども理論上これを認める。）。

### 第3 第4次会談不開示部分における国家賠償責任

#### 1 国家賠償法上の違法性が認められること

##### (1) 違法性一元論と違法性相対論

国家賠償法上の違法性については、これを行政処分としての違法性と同一と捉える見解（違法性一元論）と、異なると捉える見解（違法性相対論）が存在するが、以下に述べるとおり違法性一元論が妥当である。

##### ア 違法性一元論が妥当であること

阿部泰隆教授は、違法性相対論を支持する各種見解について検討を

加えた後、次のように違法性一元論を支持する見解を明らかにしている。

「違法性の判断は取消訴訟と国家賠償法で同じである。国家賠償も不法行為訴訟であるからとしてその違法性判断に被侵害利益の性質と侵害行為の態様の相関関係理論を持ち出す向きがあるが、公権力行使の法規適合性をめぐって争われる国家賠償訴訟では、被侵害利益の性質や侵害行為の態様はもともとの公権力行使を授權する法律要件の定め方において配慮されているのであるから相関関係理論に従って判断すべきものではなく、取消訴訟におけると同様に要件法規への適合性を判断すればよいのである。国家賠償における違法は、法規違反のほか、人権尊重、権力濫用、信義誠実、公序良俗などの諸原則を基準として判断されるといわれるが、事柄は取消訴訟においても同様である。裁量濫用論を想起されたい。国家賠償においては、損害の公平な分担の見地から被害者側の事情も違法性判断において考慮されるともいわれるが、いわゆる行政の危険防止（管理）責任と義務づけ訴訟の関係においてならともかく、国家賠償訴訟と取消訴訟において、被害者に落ち度があるからとて、金は取れないが、処分の取消しを認めるというのも通常は奇妙であり、そういう解決が必要であるとしても、過失相殺の大幅適用によりほぼ同一の結果を得ることができるのであって、違法性判断を両訴訟で変えるだけの理由に乏しい」（阿部泰隆「抗告訴訟判決の国家賠償訴訟に対する既判力」判タ525号25、26頁）。

また、藤田宙靖現最高裁判事も、次のように違法性相対論の問題点を鋭く指摘している。

「国家賠償制度というのは、いわば『法律による行政の原理』を裏から保障する、その意味で私人の権利救済のための最後の手段なのだ、という、もともとの考え方からすると、これはどうもちよっとおかしいのではないか、という気がします。取消訴訟だったら違法とされる行為が国家賠償だったら違法ではない、というりくつは、なかなかわかりにくいのではないのでしょうか」（藤田宙靖『行政法入門』249頁）。

これらの学説に照らすならば、違法性一元論が支持されるべきである。

#### イ 仮に違法性相対論をとった場合の基準

仮に違法性相対論による場合、以下の最高裁判所の基準が適用される。

すなわち、条例に基づく情報公開請求の事案について、最高裁判所は、公文書非開示決定の瑕疵と国家賠償法上の違法性との関係について、違法性相対論を前提として、「条例に基づく公文書の非開示決定に取消し得べき瑕疵があるとしても、そのことから直ちに国家賠償法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、公務員が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上記決定を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」と判示している（最高裁2006〔平成18〕年4月20日判決・裁判所時報1410号8頁）。本件において、違法性相対論を前提にする場合には、かかる最高裁判所の基準によって判断がなされることになる。

#### (2) 本件における検討

本件では、以下に述べるとおり、①第4次日韓会談本会議会議録（第

10回及び15回を除く)の一部不開示決定処分(以下「本件処分」という。)で不開示となった部分(以下「原不開示部分」という。)は、その情報内容に着目した場合、情報公開法5条3号の例外に該当しないことが明らかであること、②本件処分では、同一情報に関する判断の不一致が存在し、外務省自身が開示した情報と同一の情報を同一処分において不開示にしていること、③韓国の情報公開法で公開されている情報と同一の情報を不開示にしていること、を指摘できる。

これらの点に照らすならば、違法性一元論による場合にせよ、違法性相対論による場合にせよ、本件処分につき、国家賠償法上の違法性が認められることは明らかである。

#### ア 一部不開示部分の情報公開法5条3号非該当性

原告の「訴えの変更申立書」3(2)で述べたとおり、原不開示部分は、一見するだけで「公にしたとしても他国との交渉上不利益を被るおそれ」のないことが明らかである。

そもそも、外務省自身が出している「行政機関の保有する情報の公開に関する法律に基づく開示決定等に関する審査基準」(外務省ホームページ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/public/johokokai/eturan/kijun/index.html>で入手可)によっても、「『おそれ』の有無についての判断に当たっては、単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が求められる。」とされており、条文上「おそれ」とあることから、安易に法5条3号の適用範囲を広げることは認められない。このことは、本準備書面第2ですでに述べたとおり、情報開示請求権が知る権利を具体化したものであって、その制約は必要最小限度でなければならないという要請に照らしても当然のことである。

この点、情報の内容に着目した場合、原不開示部分は、「訴えの変

更申立書」 3(2)で詳細に検討したとおり、会合の日時、場所、会談出席者、議事要旨、日韓両国の起草担当者のイニシャルが入った英文の概要会議録（すなわち、日韓両国で同一の内容を確認しあった議事録）等である。議事要旨は、たとえば、日韓の代表の挨拶、出席者の紹介、次回会談開催日の調整、新聞発表案の朗読（第1回会合、甲8の1）、開会の辞、通訳の用意、英文での起草の決定等（第2回会合、甲8の2）、分科委員会の設置に関する検討の猶予、次回会談日程の提案等（第3回会合、甲8の3）、分科委員会の構成について検討中である旨の日本側の説明と韓国側の上承、次回会談日程の指定（第4回会合、甲8の4）といったものである。これらの事項は、およそ実質的な中身の議論とは異なるものであり、これらの部分を開示することによって、「他国との交渉上不利益を被るおそれ」という「単なる確率的な可能性を超えた法的保護に値する蓋然性」がないこと、また、そのような「おそれ」があると判断する相当な理由も存在しないことは明らかである。

なお、被告国は、本件処分によって一部不開示にした判断を後に全面開示に変更した点について、判断時期が異なるために新たな判断に至ったからであると主張する（被告国準備書面(3)8頁）。しかし、本件処分から後の処分までの数か月の間に、異なる判断に至ることを正当化するような事情は何ら生じていないし（被告国自身もそのような主張はしていない。）、すでに見た原不開示部分の内容に照らしても、そのような事情の存在は想定できない。したがって、後の処分において外務省自身が原不開示部分を全面開示したという事実自体、そもそも原不開示部分に、情報公開法上不開示とすることを正当化できるような事情がなかったことを端的に示しているというべきである。

したがって、本件処分は、仮に現時点でも維持されていたとすれば、行政処分としては到底取消しを免れなかったものであり、違法性一元論からは、ただちに国家賠償法上の違法性も認められる。また、一見しておよそ実質的な中身の議論とは異なる事項を不開示にしている点で、「公務員が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上記決定をしたと認め得るような事情」が認められることも明らかであり、違法性相対論からも違法性が認められることは明らかである。

#### イ 同一情報に関する判断の不一致

原不開示部分には、本件処分自体において外務省自身が開示した部分に記録された情報と内容的に同一の情報が記録された部分が多数存在する。自らの判断によって開示した部分と同一内容の情報について、同一処分において判断を変え、不開示とする合理性・正当性は全く認められない。

以下では、判断の不一致につき、第4次日韓全面会談の本会議第1回会合及び第6回会合を例にとって、具体的証拠に沿って説明する。

#### (ア) 第1回会合

##### a 開示された記録中の情報

本件処分によって開示された部分には以下のような情報が含まれていた（一部第2回会合分を含む）。

（甲4の1、甲8の1各別添7号）

「第四次日韓全面会談の本会議第1回会合は本4月15日午前10時30分から外務省において日本側沢田首席代表韓国側林首席代表出席の下に開催された。

本会合においては両国政府首席代表がそれぞれ代表団を紹介

した後挨拶を述べ、次いで第2回会合の開催日を4月22日とすることに決定した。」

(甲4の1、甲8の1各別添6号抜粋)

「The Japanese delegation was headed by Mr. Renzo Sawada and the Korean delegation was headed by Mr. Ben C. Limb」

(甲4の2、甲8の2各議事録本文三、五)

「三、ついで、林首席代表より、本会議第三回会合を明23日開きたい旨提案があり、沢田首席代表これに同意して、時間を午後4時と決定した。

五、さらに第2回会合に関する新聞発表案(別添3号)を沢田首席代表が朗読し、韓国側これを諒承、林首席代表が右新聞発表案の"Japan-Korea"をアルテルナした韓国案を朗読、わが方これを諒承し、新聞発表の確認を了した。」

b 不開示とされた記録中の情報

これに対し、原不開示部分に記録された情報(議事録本文)は以下のとおりである。なお、以下において下線部分(細線)は、上記のとおり開示された記録中の情報と完全に同一の情報であり、下線部分(太線)は、第2回会合議事録で開示された情報と同一の情報である。

(甲8の1議事録本文)

「1、第四次日韓全面会談の本会議第1回会合は、昭和33年4月15日午前10時30分より、両国代表団全員及び随員出席の下に、外務省接見室において開催された。会談は終始友好的雰囲気のうちに行なわれ、午前10時55分無事閉会した。

2、議事要旨(議事次第別添1号)

- (1) 先ず両国代表団着席の上、日本側沢田首席代表が、簡単な歓迎の辞を述べ、韓国側林首席代表の答辞があった後、沢田首席代表より日本側代表 9 名（別添 2 号参照）を紹介し、ついで、韓国側林首席代表が韓国側代表 4 名（別添 3 号参照）を紹介した。
- (2) 次に沢田首席代表の挨拶（別添 4 号）、ついで林首席代表の挨拶（別添 5 号）がそれぞれ英語で行なわれた。
- (3) 最後の議事である本会議第 2 回会合日の決定については、沢田首席代表より、日本側は 4 月 22 日（火）開催を希望する旨述べたところ、林首席代表は、会談の促進の見地からとして当初 21 日（月）開催を主張したが、沢田首席代表より、21 日では前日が日曜、前前日が土曜日であるから、会議の準備に万全を期する上からも 22 日（火）を適当とする旨強調し、結局 22 日開催に決定した。また、第 1 回会合に関する新聞発表の確認については、先ず日本側大熊代表が、沢田首席代表の指示により、新聞発表案（別添 6 号英文）を朗読し、韓国側これを了承、ついで韓国側崔代表が、林首席代表の指示により、右新聞発表案の"Japan・Korea"をアルテルナシ、"The Japanese delegation was headed by Mr. Renzo Sawada and the Korean delegation was headed by Mr. Ben C. Limb."を"The Korean delegation was headed by Mr. Ben C. Limb and the Japanese delegation was headed by Mr. Renzo Sawada."とした韓国案を朗読、わが方これを了承し、新聞発表の確認を了した。」

c 検討

上記のとおり、原不開示部分には、開示された部分と完全に同一



の情報が多数含まれている。また、第2回会合の議事録で同等の情報が開示されている場合において、第1回会合についてはそれを不開示とする理由は何ら見当たらない。

たしかに、原不開示部分の上記記載の中には下線のない箇所も若干存在するが、それらは、会合開催の外務省中の部屋の特典（「接見室」、会談の雰囲気（「会談は終始友好的雰囲気のうちに行なわれ」）、会談終了の時間（「午前10時55分無事閉会した」）、代表団が着席したことや、首席代表による歓迎の辞や答辞があったこと（「先ず両国代表団着席の上」、「簡単な歓迎の辞を述べ」、「答辞があった後」）、両首席代表の挨拶の順番や使用言語（「次に」、「ついで」、「英語で」）、次回開催日に関する調整、新聞発表文についての日韓と韓日の順番などである。これらの情報がとるに足りないきわめてマイナーな事項に関するものであることは一見して明らかである。

#### （イ）第6回会合

##### a 開示された情報

本件処分によって開示された部分には以下のような情報が含まれていた。

（甲4の6、甲8の6各別添2号）

「第四次日韓全面会談の本会議第6回会合は、本5月6日午後3時から外務省において開催された。

この会合においては、全面会談を円滑に運営するため、次の委員会および小委員会が設立されることが合意された。

- 一、基本関係委員会
- 二、韓国請求権委員会

a,請求権小委員会

b,船舶小委員会

三、漁業および「平和ライン」委員会

四、在日韓国人の法的地位に関する委員会

さらに第7回会合の開催日を5月8日とすることに決定した。」

b 不開示とされた情報

これに対し、原不開示部分に記録された情報（議事録本文）は以下のとおりである。なお、以下において下線部分は、上記のとおり開示された記録中の情報と完全に同一の情報である。

（甲4の6、甲8の6議事録本文）

「一、第四次日韓全面会談の本会議第6回会合は、昭和33年5月6日午後3時10分より3時20分まで両国代表団（日本側板垣、栗沢、西村3代表及び韓国側金代表欠席）及び随員出席の下に外務省接見室において開催された。

二、議事要旨

(1)まず、本会議概要会議録起草担当者（日本側大隈代表、韓国側崔代表）がイニシアルーした本会議第5回会合の概要会議録（別添1号）が、両国首席代表によって確認された。

(2)次いで、沢田首席代表より、全面会談を円滑に運営するため、次の委員会及び小委員会を設立することを提案し、林首席代表はこれを受諾した。

一、基本関係委員会

二、韓国請求権委員会

    a,請求権小委員会

    b,船舶小委員会

### 三、漁業および「平和ライン」委員会

### 四、在日韓国人の法的地位に関する委員会

(3)さらに沢田首席代表より、委員会の名称に関して、これらの名称は、1957年12月31日の日韓予備会談妥結の際合意された事項に変更を及ぼすものではない旨附言し、これに対して、林首席代表は、委員会の議事は、右日韓予備会談妥結の際合意された事項を基礎として、円滑かつ能率的に運営されることを希望する旨述べた。

(4)なお、本会議第7回会合は5月8日午後3時から開催することに決定した。」

#### c 検討

上記のとおり、原不開示部分には、開示された部分と完全に同一の情報が多数含まれている。

たしかに、原不開示部分には下線のない部分も若干存在するが、それらは、会合開催の開始と終了の時分(「10分」「3時20分」、外務省中の部屋の特定(「接見室」、代表のうちの欠席者名(「日本側板垣、栗沢、西村3代表及び韓国側金代表欠席」、前回の会合の議事録(別添1号により英語版)を両国で確認しあったこと、委員会名称が予備会談での合意を変更するものではないこと等である。これらの情報が、とるに足らないきわめてマイナーな事項に関するものであることは一見して明らかである。

#### (ウ) 小括

以上、第1回会合及び第6回会合の例で見たとおり、本件処分では、ある情報について、一方で外務省自身の判断により開示しておきつつ、他方で同一の情報を同一処分において不開示にしている。

外務省自身が、公になることによって自ら「他国との交渉上不利益を被るおそれ」がないと判断して開示した情報と同一の情報が公になることによって、「他国との交渉上不利益を被るおそれ」がないことは、あまりにも自明のことである。したがって、本件処分は、情報公開法5条3号の解釈を誤ったものであり、これが行政処分であれば取消を免れないものであるから、違法性一元論の立場からは当然のこととして、国家賠償法上の違法性も認められることになる。

また、一般に、情報公開請求を受けた公務員は、公開請求にかかる対象文書を特定したうえで、対象文書について、被告自身も認めるように、「情報公開法5条の『不開示情報』に該当する情報が記録されているか否かの審査を慎重に行なう必要がある」（被告準備書面(2)4頁）。

その際に、同一の情報について、一方で「不開示情報には該当しない情報」としつつ、他方で「不開示情報に該当する情報」として判断を区々にする理由は何ら存しない。しかも、同一の情報が大量文書中に法則もなしに散在している場合であればいざしらず、本件では、第4次日韓全面会談本会議の同一回会合あるいは次の回の会合という、ひとまとまりになっている文書中でのことである。

被告国は、法5条3号に基づく不開示部分該当性判断に関し、被告国が裁量を有するかのように主張するが、開示部分と同一内容について開示するか否かという問題は、裁量の範囲や、その範囲内か否かという問題とは別次元の問題である。つまり、ある情報を記録した部分を法5条3項の不開示事由に該当しないものと外務省自身が判断して開示した以上、それと同一の情報が記録されている部分を開示すべきことは当然のことである。しかし、外務省は、開示部分と同一内容

の情報を記録した部分が不開示部分に含まれていることを単に見落としたか、あるいは顧慮することなく、安易に一部不開示の処分をしたのである。その際に、あるいは答申（乙4）にしたがったのだとしても、そのことによって、かかる単純な判断の誤りを正当化することはできない。

さらに、被告国は、本件処分によって一部不開示にした判断を後に変更した点については、判断時期が異なるために新たな判断に至ったからであると主張する（被告国準備書面(3)8頁）。しかし、すでに見たとおり、本件処分という同一時点において、一方では同一情報を開示し、他方、同一情報を不開示にしているのであるから、かかる反論は本件ではまったく妥当しない。

部分的に不開示としてその部分を黒塗りにした場合、開示請求者はその部分が見えないため（甲4の1～13）、開示請求者としては、当然のこととして、黒塗り部分には、開示された部分とは別の情報が記載されているものと受け取る。外務省は、黒塗りにすれば外部にはわからないことを利用して、権限を安易に濫用したのである。

以上のとおり、仮に違法性相対論を前提にした場合でも、このような事態が、「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本件処分をした」と評価されるべきこと、したがって国会賠償法上も違法と評価されることは明らかである。

#### ウ 韓国公開情報と同一の情報の不開示

日韓会談の相手方であった韓国では、本件文書に対応する韓日協定外交文書が韓国の情報公開法に基づいて2005年に全面開示され、現在冊子として公刊されており、何人でも自由に当該文書を手に入れるようになっていることは、すでに訴状で指摘した（さらに、甲21）。ここ

では、原不開示部分中に、韓国の情報公開法に基づいて現実に入手できる文書と同一内容の文書が含まれていること、したがって、そのような部分を不開示にすることには何らの根拠のないことを具体的に指摘する。

(ア) 同一議事要旨の韓国における公開

すでに訴状でも指摘したとおり、日韓会談では、議事録の作成方法について両国で相互に内容確認をしていた。そのため、両国の議事録の内容は同一であるか、少なくとも著しく類似したものになっていたことが当初から予想されていたが、外務省が開示した情報（甲 8 の 1 ～ 1 3）（以下「外務省情報」という。）と韓国側で公開された情報（甲 2 4）（以下「韓国側情報」という。）を実際に対比してみると、日本と韓国の両国の国名や氏名が記載される場合に、日本側議事録では日本側が先に記載されているのに対し、逆に韓国側議事録では韓国側が先に記載されているという形式的違いが存するだけであり、後は一言一句違わない場合が原則であることが判明した。

具体的には以下のとおりである。

a 概要会議録（Summary Record）の作成方法に関する合意

日韓会談第 4 次会談本会議では、会議録の作成方法について、次のように合意がなされた。

「日韓双方は各々本会議に関する概要会議録の起草担当官を指名する。概要会議録は指名された担当官が交互に英文で起草する。かくして起草された概要会議録は双方の担当官によりイニシアルされて後、双方の首席代表による確認のため次の本会議に提出される。」（第 2 回会合会議録・甲 8 の 2、2 枚目（ハ））

そして、実際に、第 4 回会合において、「本会議会議録起草担当者

(日本側大隈代表、韓国側崔代表)がイニシアルした本会議第2回会合及び第3回会合に関する概要会議録が両国主席代表によって確認され」(甲8の4、二(1))、第5回会合において「大隈代表及び崔代表がイニシアルを了した本会議第4回会合の概要録の確認が行なわれた」(甲8の5、二(1))というように、次の本会議あるいは次々回の本会議において内容確認が行なわれていたのである(なお、外務省情報上、第1回会合に関する概要会議録の取扱いは不明であるが、韓国側情報には第1回会合の概要会議録(Summary Record)も含まれている。甲24の資料1)。

#### b 具体例

たとえば、第4回会合に関する概要会議録(英文)は、外務省情報では甲8の5「別添1号」であり、韓国側情報では甲24の資料4である。

これを見ればわかるとおり、まず表題において、外務省情報では、「第四次日韓全面会談」(The Fourth Japan-Korea Overall Talks)となっているのに対し、韓国側情報では、「第四次韓日全面会談」(The Fourth Korea-Japan Overall Talks)となっており、国名の順序が入れ替わっている。次に会議出席者(2.Conferees)欄において、外務省情報では先に日本代表(Japanese Delegates)が記載されており、次に韓国代表(Korean Delegates)が記載されているのに対し、韓国側情報では、逆に韓国代表が先に記載され、次に日本代表が記載されている。同様に、議事要旨(3.Proceedings)欄の(1)では、外務省情報では、日韓(Japan-Korea)、「大隈及び崔」(Mr. Okuma and Mr. Choi)と日本側が先に記載されているのに対し、韓国側情報では、韓日(Korea-Japan)、「崔及び大隈」(Mr. Choi and Mr. Okuma)と韓

国側が先に記載されている。

これらの点を除くと、第4回会合の概要会議録は、外務省情報と韓国側情報で一言一句違わない。

全く同じことが、第2回会合概要議事録（外務省情報は甲8の4「別添1」、韓国側情報は甲24の資料2）、第3回会合概要議事録（但し、第3回会合概要議事録に関する韓国側情報資料3は標題部分が存在しないが、内容は同様である）（外務省情報は甲8の4別添2、韓国側情報は甲24の資料3）、第5回会合概要議事録（外務省情報は甲8の6「別添1」、韓国側情報は甲24の資料5）、第6回会合概要議事録（外務省情報は甲8の7「別添1」、韓国側情報は甲24の資料6）、第7回会合概要議事録（外務省情報は甲8の9「別添1」、韓国側情報は甲24の資料7）、第8回会合概要議事録（外務省情報は甲8の9「別添2」、韓国側情報は甲24の資料8）、第9回会合概要議事録（外務省情報は甲8の9「別添4」の後ろに添付、韓国側情報は甲24の資料9）にも妥当する。

このように、大半の場合において、原不開示部分に含まれる概要会議録（Summary Record）と韓国側情報とは、日韓か韓日かという形式的記載順序を除けば、一言一句同一の関係にあった。

(イ) 外務省が同一文書の韓国での公開を認識していたこと

「韓国政府が、日韓会談会議録を含む日韓会談文書を全面公開する方針を決定し」、「現在、何人でも、同文書を閲覧することができ〔る〕」状態にある（甲15の1）。この点に関する本件処分時の外務省の認識を尋ねた当事者照会に対する回答書からも明らかなおり、外務省は、本件処分時において、「全面公開の事実については、承知していた」のである（甲15の2）。



そして、外務省は上記会談議事録の作成方法や、実際に概要会議録の内容を両国で確認しあい、国名の記載順序等を入れ替えただけの概要議事録を韓国側が保管していることもそれに先立って知っていた。

したがって、外務省は原不開示部分と同一文書を韓国の情報公開法を通じて何人でも入手できる状態にあることを認識していたのである。

#### (ウ) 小括

何人でも入手できる文書と同一（厳密に言えば、国名等の記載順序が逆だけで、他は一言一句同一）の文書について、情報公開法5条3号の該当性が認められないことは明らかである。したがって、そのような文書を不開示とした本件処分は、違法性一元論を前提とすれば、国家賠償法上も当然違法となる。仮に違法性相対論を前提とした場合でも、公表されている文書と基本的に一言一句同一の文書をあえて不開示にする理由はまったくないのは当然のところ、そのことを知りつつ安易に一部不開示にしたことについては、「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本件処分をした」と認められるべきこと、したがって、やはり国家賠償法上の違法性が認められることは明らかである。

#### エ まとめ

以上検討したとおり、本件処分については、上記①ないし③の事情が存在することを指摘できる。これらの事情は、いずれか1つをとっても、本件処分について、違法性一元論であれ違法性相対論であれ、国家賠償法上の違法性を基礎づけるのに十分なものである。ましてや、本件では、そのような違法性を基礎づける事情が重疊的に認められるのであるから、本件処分の違法性は明らかというべきである。

## 2 原告に対する権利侵害・損害の発生が認められること

### (1) 知る権利の侵害にあたること

本準備書面第1で述べたとおり、情報公開法に基づく開示請求権は、憲法上も優越的地位を占める表現の自由（憲法21条1項）から派生する「知る権利」に基づくものであるから、かかる権利は被侵害利益として大変重要なものである。違法な本件処分によって、原告が権利侵害を受けたこと、そして原告に損害が発生したことも明らかである。

### (2) 損害の発生は最高裁も前提としていること

被告国は、「原処分について、原告らが異議申立てを行い、結果、不開示とした部分についても開示決定を行って原告らに開示したものであるところ、このような状況において、原告らに国賠法上違法と認められるような権利利益の侵害があったとはおよそ認められず、社会通念上受任すべき限度を超えるものとは認められないから、国賠法によって賠償されるべき損害が生じたとは到底認められないものである」と主張する（被告国準備書面(3)9頁）。

しかし、国家賠償法上の検討対象となる行為は、先行する一部不開示決定を行った本件処分（被告国のいう原処分）であるから、当然のこととして、損害の発生や損害額も、その時点を基準として認定されるべきものである。事後的に開示がなされたという事実があったとしても、それはせいぜい間接事実として情状的に考慮されるにすぎない。被告国による上記主張は、不法行為を行った場合でも、後からそれを穴埋めすれば、遑って先行する不法行為の違法性までなくなるかのごとき主張であり、到底とりえないものである。

そして、本件処分の時点を基準とすると、不開示とされた箇所が後に開示されることになるか否か、そこに何が記載されているかは原告らに

一切わからなかったのであるから、そのような事実を前提にして、原告に関する損害の発生やその額が決定されるべきである。

また、後に開示されたという事情を間接事実として考慮するとしても、損害の発生が観念できることを最高裁判所も前提にしていると考えられる。

静岡県情報公開条例に係る前掲最高裁2006年(平成18年)判決は、実施機関たる静岡県知事が、同事案の上告人の情報公開請求について非開示決定を出し、その後、対象部分について開示すべきであるとする裁判所の判決が確定する後まで該当部分を開示しなかったことについて、同上告人が国家賠償請求をした事案である。当該事案において上告人は、「本件条例により認められた上告人の公文書開示請求権を故意又は過失により違法に侵害するものであり、上告人は、本件各決定により精神的苦痛を受け、更に上記権利回復のため異議申立てや処分取消訴訟の提起をせざるを得なくなり、時間とエネルギーを費やして精神的負担を受けるとともに、弁護士費用を支払うことを余儀なくされた」(前掲最高裁判決・泉裁判官反対意見部分)ことを理由として、被上告人に対し、慰謝料、弁護士費用の合計248万9981円とこれに対する遅延損害金の支払を求めた。

この事案では、実施機関たる静岡県に国家賠償法上の違法性があつたか否かについて、最高裁裁判官の判断が3対2に分かれた。多数意見は、「県における食糧費をめぐる初めての情報公開訴訟」であつたこと等を踏まえ、「(実施機関の判断の前提となつた)本件答申は、その当時においては相応の理由を有していた」こと等から、そもそも誤つた非開示決定に関する違法性を否定した。他方、違法性を認定する反対意見を書いた泉裁判官は、「被上告人の損害賠償責任を否定した原審の判断には、

法令の解釈適用を誤った違法があるといわざるを得ず、その違法は判決に影響を及ぼすことが明らかである。これと同旨をいう論旨は理由があり、原判決は破棄を免れない。」としたうえで、「上告人の上記損害について更に審理を尽くさせるため、本件を原審に差し戻すのが相当である」と判示している。

すなわち、情報公開請求において、誤った不開示決定がなされたために、本来開示すべき文書の開示が遅れた場合には、慰謝料等の損害が認められるものであり、最高裁判所もそのことを前提にしていると解される。この事案において、損害に関するさらなる審理を行うため差し戻しを命じたのは、泉裁判官と横尾裁判官の2名にとどまるが、多数意見も、そもそも違法性を否定したために損害論に言及しなかつただけのことであり、開示が遅れたことによる損害の発生自体を否定する趣旨ではないと解される。

この点、行政機関による誤った不開示決定を受けたために、異議申し立てや訴訟の提起を余儀なくされたという点では、本件訴訟の原告の場合もまったく同様であり、原告に損害の発生が認められることは明らかである。

### (3) 本件における特殊性考慮の必要性

情報公開法は、「何人」でも、かつ目的を問わずに情報公開請求をすることができる制度である。しかし、そのことと、情報公開法に基づく不開示決定を国家賠償法における違法行為と位置づけて損害賠償請求をする場合において、開示請求者の個別具体的な事情を一切考慮しなくてよいか否かということとは別問題である。

そもそも、情報公開法が開示請求権者の属性や目的を問わない制度として構築された理由は、請求権者が誰であれ、かつ開示請求の目的がな

んであれ、憲法上の知る権利に支えられた開示請求権を尊重して、原則として開示すべきであると考えられたためである。開示請求の中には、たしかに、特段の理由もなく単に情報を知りたいと思ったという場合もあれば、切実な動機や必要性に支えられている場合もあるであろう。しかしながら、実施機関としては、そのような個別の事情を一切顧慮しなくてよいわけではなく、数ある開示請求の中には、一定の比率で切実な事案が含まれていることも、当然予見可能である。かつ、個別事案においてそのような事情が予見できる場合には、違法行為によって生じた損害についても、かかる事情を考慮したうえで賠償範囲を判断するのが損害の公平は分担という不法行為法の原則に照らして適切である。

この点、本件においては、以下の特殊性を考慮する必要がある。

すなわち、本件訴訟は、いわゆる戦後補償問題にかかわる韓国の戦争被害者及びその支援者を原告とするものであり、戦争被害者の高齢化が進む中において、歴史的文書たる対象文書の内容を、少しでも早く知りたいとする原告らの要望は切実なものである（甲20～23）。中には本件訴訟の第1回口頭弁論記述において意見を述べた李金珠のように、すでに90歳近い高齢者も含まれている（甲22）。本件処分による対象文書の不開示は、そのような事情を有する原告らの知る権利を侵害したものであるから、それによって原告らが被った精神的損害が、各自1万円を優に超えることは明らかである。

実際、本件開示請求を受けた時点における外務省の認識としても、開示請求の対象たる文書が日韓会談にかかわる文書であり、かつ開示請求者の中には韓国人も含まれていることは、本件処分の基礎となった行政文書開示請求書（甲1）からわかったことである。開示請求時において第二次世界大戦からすでに60年以上が経過している事実を踏まえる

ならば、請求者の中に戦争を実際に体験した高齢者も含まれているであろうことも容易に予見することが可能であった。

したがって、外務省としては、本件開示請求を受けた時点において、原告らが戦後補償問題に関連して少しでも多くの情報をなるべく早く知りたいという切実な要求を持っていたことは当然予見できたか、あるいは予見できてしかるべきであったのであり、国家賠償請求の損害を算定するにあたっては、そのような事情も考慮すべきである。

#### 第4 外務大臣の不作為が違法であること

外務大臣は、原告らの情報公開請求に対し、情報公開法11条を適用しているが、本件請求文書（すでに開示されたわずかな文書を除く）の開示について、すでに行政事件訴訟法3条5項の「相当の期間」が経過しているにもかかわらず、何らの開示決定等の処分を行っていない。よって、外務大臣のこの不作為は違法である。以下、この点について、これまでの原告準備書面を踏まえて、主張を整理する。

##### 1 本件がきわめて特異な事案であること

本件は、12回にわたり開示請求がなされ、外務大臣及び外務省がすでに開示・不開示の審査を尽くし、開示決定等の処分を行った行政文書について、情報公開法11条を適用したというきわめて特異な事案である。

##### (1) 本件請求文書にはどのようなものがあるのか

日韓会談文書（本件請求文書）としては、原告準備書面（1）で主張した会談の会議の概要及び情報公開審査会の答申の別表（乙4）から、おおよそ次の会議及び委員会の議事録等の文書があると考えられる。

- a 第1次会談（1951年～52年）
  - （a）予備会談
  - （b）国籍処遇委員会
  - （c）船舶委員会
  - （d）本会議
  - （e）財産請求権委員会
  - （f）漁業委員会
  - （g）基本関係委員会
- b 第2次会談（1953年）
  - （a）本会議
  - （b）基本関係委員会
  - （c）財産請求権委員会
  - （d）「在日韓人」の国籍処遇
  - （e）漁業委員会
  - （f）船舶委員会
- c 第3次会談（1953年）
  - （a）本会議
  - （b）基本関係委員会
  - （c）財産請求権委員会
  - （d）「在日韓人」の国籍処遇
  - （e）漁業委員会
  - （f）船舶委員会
- d 第4次会談（1958年～60年）
  - （a）本会議
  - （b）基本関係委員会

- (c) 韓国請求権委員会（請求権小委員会、船舶小委員会、文化財委員会）
- (d) 「在日韓人」の法的地位委員会
- (e) 漁業及び「平和ライン」委員会
- e 第5次会談（1960年～61年）
  - (a) 予備会談
  - (b) 韓国請求権委員会（一般請求権小委員会、船舶小委員会、文化財委員会）
  - (c) 漁業及び「平和ライン」委員会
  - (d) 「在日韓人」の法的地位委員会
- f 第6次会談（前半1961年～62年、後半1963年～64年）
  - (a) 本会議
  - (b) 韓国請求権委員会（請求権小委員会、船舶小委員会、文化財委員会）
  - (c) 漁業及び「平和ライン」委員会
  - (d) 「在日韓人」の法的地位委員会
- g 第7次会談（1964年～65年）
  - (a) 本会議
  - (b) 基本関係委員会
  - (c) 請求権及び経済協力委員会

(2) 本件請求文書が12回にわたり開示請求されていること

これらの日韓会談文書について、情報公開法の施行日である2001年（平成13年）4月1日以降、合計12回の開示請求（以下「過去の開示請求」という。）があったことが判明している（甲15の1、2）。過去の開示請求の対象文書の概要は、被告の回答によれば、以下のとお



りであった。

- ① 日本と韓国との間で七次にわたって行われた日韓国交正常化交渉（日韓会談）の議事録など関係文書一切
- ② 1952年1月9日、韓国から提出された「財産及び請求権処理に関する協定基本要項」及び説明、討論（1952年の日韓会談）に関する全ての文書及び日本の代案に関連した全ての文書
- ③ 日韓会談に関する外務省文書で、旧日本軍軍人軍属であった韓国人に対する軍人恩給等個人補償に関する記述を有する文書、及びこれに関連して在日韓国人の当該補償に関わる事項として、1965年の「日韓請求権協定」の第2条第2項（a）の挿入経緯を物語る記述を有する文書
- ④ 第1次日韓会談に関わる外務省文書で、韓国人（在日者も含む）の「国籍」（法的地位）の扱いに関する記述を有する文書
- ⑤ 第3次、第5次、第6次日韓会談関係資料（交渉準備資料、交渉内容、合意事項等に関する部分等
- ⑥ 平成17年度（行情）答申第204号（7月26日）審査会で一部開示決定が行われた日韓会談関係の文書全て

これら①から⑥の文書で、いつの会談であるかが記載されていないものを特定していくと、次のとおりとなる。

まず、①の文書は、第1次から第7次のすべての会談の文書である。上記②の文書は、1952年という年の特定があり、その内容から、第1次会談の財産請求権委員会に関係する文書と考えられる。上記④の文書は、1965年という年の特定があり、その内容から、第1次から第7次会談の国籍処遇委員会、「在日韓人」の国籍処遇委員会、「在日韓人」の法的地位委員会、財産請求権委員会に関連する

文書と考えられる。上記⑥の文書は、第3次を除く、第1次、第2次、第4次、第5次、第6次、第7次の日韓会談のうち、請求権問題に係る文書と考えられる。これは、⑥に記載された答申が、被告提出の答申（乙4）と同一のものであり、したがって、⑥の対象文書は、乙4の別表Iで掲げられた文書の一部である別表IIとなるからである。別表IIは、乙4の別表I（第1次、第2次、第4次、第5次、第6次、第7次の日韓会談のうち、請求権問題に係る文書）の一部分である。

過去に開示請求された対象文書の概要としては、上記のとおり、①から⑥の6つが挙げられているが、12回の開示請求があった事実からすると、この①から⑥のいずれかが複数回請求されたと考えられる。なお、②から⑥までの文書が、相当程度具体的であることからすると、複数回の請求は、①の日韓会談文書の関係文書一切であった可能性も高いと思われる。

(3) 過去の開示請求の文書は相互にまた本件請求文書と重なっている

①から⑥の過去の開示請求の文書は、相互に、相当な部分で、その内容が重なっていることが認められる。すなわち、①は②から⑥と重なっている。②は、①、③、⑤及び⑥と重なっている。③は、①、②、④、⑤及び⑥と重なっている。④は、①、③、⑤と重なっている。⑤は、①、③及び⑥と重なっている。⑥は、①、②、③、⑤と重なっている。

また、①から⑥の過去の開示請求の文書は、本件請求文書とも、次のとおり、その内容がかなりの部分で重なっていることが分かる。

①が本件請求文書と一致することは疑いがない。②は、本件請求文書の一部であり、第1次会談の財産請求権の文書である。③も、本件請求文書の一部であり、第1次から第7次までの旧日本軍軍人軍属であ

った韓国人に対する軍人恩給等個人補償に関連する文書である。④も、本件請求文書の一部分であり、第1次会談の国籍処遇委員会すなわち韓国人の法的地位に関する文書である。⑤も、本件請求文書の一部分であり、第3次、第5次、第6次日韓会談の文書である。⑥も、本件請求文書の一部分であり、第1次、第2次、第4次、第5次、第6次、第7次日韓会談のうち、請求権問題に係る文書の一部である。

こうして照らし合わせると、本件請求文書については、少なくとも1回は全く同一の文書が開示請求され、第3次、第5次及び第6次会談の文書についてもすべて本件請求文書と一致した文書の開示請求がなされている。さらに、第1次会談については、部分的に内容が重なった文書の請求がなされている。加えて、請求権問題については、第3次を除く文書がすべて開示請求されている。

そして、何よりも重視されるべきは、被告自ら指摘する情報公開審査会の答申（平成17年度（行情）答申第204号）が、2005年（平成17年）7月26日に出されていることである。これは、本件開示請求の9か月前に出されたものであって、同答申の審査において、外務大臣及び外務省は、第1次、第2次、第4次、第5次、第6次、第7次日韓会談のうち、請求権問題に係る文書については、少なくとも十分な審査を終了しているのである。また、同答申を受けて一部開示決定された文書については、⑥の開示請求がなされており、ここで繰り返し同じ文書について、外務大臣の判断が求められたのである。

#### (4) 同一の審査基準が妥当する

行政文書について、時期を違えて複数の開示請求がなされることがある。この場合、行政機関が、ある行政文書について、いったん開示決定等の処分を行えば、再度、同一文書の開示請求の際に、過去の開示決定

等の処分の判断がそのまま踏襲される。これは、行政機関が、同一の行政文書に関する開示請求を同一の開示・不開示の基準で審査しなければ、処分の画一的処理が不可能となり、開示請求者間の公平性が保持できなくなるからである。したがって、行政機関において、開示・不開示の判断基準の変更がない限り、過去の開示決定等の処分と同一の処分がなされ、いきおい開示決定等の手続には時間がかからず、情報公開法10条の処理期間内で処理が可能となるのである。

本件は、上記(2)のとおり、すでに繰り返し12回にわたり開示決定等の判断がなされていると考えられる文書について、外務大臣が、あえて情報公開法11条を適用し、開示決定等の期限を開示請求から25か月も後に設定したというものである。

この外務大臣の対応は、開示請求文書の量が多い場合には、とりあえず開示・不開示の判断を先延ばし、棚上げにし、一方で、情報公開法11条の適用により、あたかも情報公開法の形式的な手続は履践しているかのごとき体裁を取っているのではないかとの疑念すら覚えるものである。

以上のことから、本件については、その特異性が十分に留意されなければならない。本来、外務大臣は、情報公開法11条を適用すること自体が許されないはずであった。

以下、本件において、すでに「相当の期間」が経過していることを詳述する。

## 2 情報公開法が開示決定等の処理期間を法定した趣旨

情報公開法は、開示請求という法令に基づく申請に対し、行政機関の長の応答期限を法定した。なぜ応答期限を法定したのであろうか。その

理由は次の3つに集約される。

(1) 情報公開法の目的

まず、情報公開法1条の目的を実現するためである。

すなわち、情報公開法1条は、「この法律は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、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とする」と定めている。この立法趣旨は、

「民主主義の健全な発展のためには、国政を信託した主権者である国民に対し、政府がその諸活動の状況を具体的に明らかにし説明する責務(説明責任)を全うする制度を整備することが必要である。このような制度を整備することによって、国政の遂行状況に対する国民の的確な認識と評価が可能となり、国政に関する国民の責任ある意思形成が促進されることが期待できる」からであり、前記第2で述べたとおり、

「このような制度を通じて、行政運営に関する情報が国民一般に公開されることは、国民一人ひとりがこれ吟味した上で、適正な意見を形成することを可能とするものであり、国民による行政の監視・参加の充実に資することになる。行政を取り巻く数々の重要課題とその運営の現状にかんがみるとき、このような制度を整備することの意義はますます大きくなっており、このようにして、公正で国民の意思が反映された行政運営を推進することが、現在及び将来にわたる国民の要望にこたえるところとなる」からである(甲12・17頁)。

たとえば、行政機関が国民に対する関係で説明責任を全うする制度を整備し、国民主権の理念にのっとり、憲法上の権利である知る権利を具体化し、市民に行政文書の開示を請求する権利を認めても、その開示手続に時間がかかり、本来開示されるべき行政文書が適時に開示されないならば、「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」という情報公開法の目的が実現されないこととなる。したがって、行政機関の長には、情報公開法の目的から、「開示請求に対しては、速やかに開示又は請求拒否の決定がなされる」（甲 1 2・3 9 頁）という情報公開の速やかな実現という義務が課されているのである。

### (2) 情報公開法は標準処理期間に委ねていない

ところで、情報公開制度において、対象文書の多寡、開示・不開示の判断の難易、第三者からの意見聴取の要否、行政機関の事務の繁忙等の各行政機関の事情に照らし、各行政機関ごとに、行政手続法 6 条に定める標準処理期間をもって、個別にその処理を行わせるという方向もありうるところであった。しかし、情報公開法は、行政機関の努力義務である標準処理期間に委ねることをせず、あえて、全行政機関に一律に適用される開示決定等の処理期間を法定した（宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説[第 3 版]』9 1 頁以下。）。これは、情報公開法の目的を踏まえ、情報公開の速やかな実現を図るためであった。

### (3) 情報公開法はみなし拒否規定を置かなかった

一般に、行政機関が法令に基づく申請の処理に通常必要な期間を経過しても応答しない場合、申請者の救済として、申請が拒否されたとみなすという規定（みなし拒否）を置くことがありうる。これは、拒否処分に対して、行政上の不服申立てをしたり、行政事件訴訟法に基づく取消訴訟を提起することで救済手段を申請者に確保し、拒否処分が取り消さ

れた場合に判例の拘束力により、行政庁は申請に対する処理をすることを義務付けられるという結果を生むことで申請者の救済を図るというものである。

しかし、情報公開法は、あえてみなし拒否規定を置かなかつた。その理由について、行政情報公開部会の塩野宏委員は、「期限内にできない場合に不開示決定と看做すというみなし規定を敢えて置いていないわけで、あえて置いていないというのは、とにかく30日、30日で国民には必ずお答えしますという一種の手形を切ったようなものだと思う。」(甲25・8頁)、「30日、30日でもう後はない。それで不開示決定をみなすも何もないのだから、60日間で必ず答えるという、非常に大きな原則を立てたことが重要であると思う。みなし規定があつた方がいいのだという議論も、小委員会ですんざんやったのだが、しかし、日本の行政官は、そこはきちんと60日以内でちゃんとやるというふうに、あのときはそういうふうにまとめたはずである。」(甲25・9頁)と発言している。

この塩野委員の発言からも明らかなおおり、情報公開法は、行政機関が開示決定等の処理期間を遵守することを当然の前提と考えたために、みなし拒否規定が置かなかつたのである。

- (4) 以上のとおり、情報公開法が、その目的に「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」を掲げ、開示決定等の処理について、標準処理期間に委ねず、行政機関に一律の期間を定めたこと、みなし拒否規定を置かなかつたことからすると、開示決定等の処理期間について、情報公開の速やかな実現を企図した制度設計がなされているとすることができる。

### 3 情報公開法の定める開示決定等の処理期間と主張立証責任の負担

#### (1) 情報公開法の定める開示決定等の処理期間

以上の情報公開の速やかな実現を企図して、情報公開法は、米国の情報公開法の処理期間（公開請求受理後10日以内、のちに20日以内に延長）や情報公開条例の処理期間（15日以内）を参考にしつつ、長すぎるとの批判を受けながらも、10条1項で、30日以内という原則的開示決定期限を法定した。

そして、「事務処理上の困難その他正当な理由」があるときは、10条2項で、例外的に30日以内に限り、1項に定める開示決定等を行う期間の延長を認めている。

この10条1項及び2項を合わせて最長で60日間という期間は、情報公開法の立法過程において、各行政機関のヒアリングを踏まえて設定されたものであり、行政機関を横断する統一的ルールである。

さらに、10条2項のさらなる例外として定められたのが11条の特例期限であり、これは例外中の例外であることが銘記されなければならない。情報公開法の速やかな実現の趣旨が、情報公開法11条においても及ぼされることは当然であり、特例期限の設定については、行政機関の長の手放しの裁量が認められるわけではなく、情報公開の速やかな実現という趣旨に沿った期間の設定が義務付けられており、自ずと特例期限で設定される期間も限定されたものとなる。

この情報公開の速やかな実現という趣旨に沿った期間とは、すでに原告準備書面（3）5頁で指摘したとおりであるが、「期間を延長しても60日が限度であることから考えて、数か月もかかっているようでは『相当の期間内』とはいいがた」いため（甲14・147頁）、開示請求から数か月以内でなければならない。



したがって、まず、行政機関の長の設定した「残りの行政文書について開示決定等をする期限」が情報公開法10条の定める最長で60日という期間と比較して著しく長期にわたる場合（数か月を超える場合）には、情報公開の速やかな実現の趣旨を没却するものとして、その特例の期限は「相当の期間」ではないとみなされなければならない。

## (2) 開示決定等の処理期間経過についての主張立証責任

行政機関の長が、情報公開法10条1条の原則的処理期間内では、開示決定等ができない場合には、同条2項の延長期間内に開示決定等を行わなければならないが、この際の「事務処理上の困難その他正当な理由」の主張立証責任は、行政機関の長が負担する。

そして、行政機関の長が、情報公開法11条の特例期限を適用する場合には、

- ①「開示請求に係る行政文書が著しく大量である」ため、
  - ②「開示請求があった日から60日以内にそのすべてについて開示決定等をするにより、事務の遂行に著しい支障が生ずるおそれがある場合」であり、
  - ③「行政機関の長は、開示請求に係る行政文書のうち相当の部分につき当該期間内に開示決定等をし」
  - ④「残りの行政文書については相当の期間内に開示決定等」をする
- という4つの要件を充足する必要がある。

また、上記①及び②の主張立証責任は、行政機関の長が負担する。この「事務の遂行に著しい支障が生ずるおそれがある」とは、情報公開法が、情報開示請求権について、国民主権という憲法原理に基礎を置くものであることを明示し(1条)、知る権利を具体化したものであると考えられる以上、速やかな情報公開が実現されなければならない、行政機関側において、

単に事務の遂行に支障があるという理由を示すのではなく、事務の遂行に「著しい」支障が生ずるおそれがあること、すなわち特例期限の設定がやむにやまれざる必要性から生じたものであることを主張立証する必要性がある。

このように解しなければ、事務の遂行という行政機関側の事情で、情報公開を請求する側にはおよそ不明な事情をもって、開示決定等をする期間が、いかようにでも長く設定されることを許すこととなり、情報公開の速やかな実現の趣旨を没却することになりかねない。

#### 4 不作為の違法性確認の「相当の期間」と情報公開法11条の「相当の期間」の関係

##### (1) 行政事件訴訟法3条5項の「相当の期間」の意義

さて、不作為が違法となるのは、行政事件訴訟法3条5項により、「相当の期間」が経過する場合であるが、「相当の期間経過の有無は、その処分をなすのに通常必要とする期間を基準として判断し、通常 of 所要期間を経過した場合には原則として被告の不作為は違法となり、ただ右期間を経過したことを正当とするような特段の事情がある場合には違法たることを免れるものと解するのが相当である」(東京地判昭和39年11月4日行集15巻11号2168頁)。

したがって、相当の期間とは、「その処分をなすのに通常必要とする期間」をいい、これを経過した場合には、行政機関の長の不作為は違法となる。

##### (2) 行政事件訴訟法3条5項の「相当の期間」と情報公開法11条の「相当の期間」の関係

ア 上記のとおり、相当の期間とは、「その処分をなすのに通常必要とする期間」をいうが、法令上、処分をなすべき期間が定められている場合、

その期間が、行政事件訴訟法 3 条 5 項の「相当の期間」を意味する（室井力他『コンメンタール行政法 II 行政事件訴訟法・国家賠償法』5 4 頁、芝池義一『行政救済法講義』第 4 版 1 3 5 頁）。

したがって、情報公開法の開示決定等の処理期間が、そのまま行政事件訴訟法 3 条 5 項の「相当の期間」ということができ、情報公開法の開示決定等の処理期間の経過をもって、開示決定等をしない不作為が違法となる。このことは、兵庫県の津名町の情報公開条例の事案において、条例の規定する開示決定等をすべき期間の経過をもって、行政事件訴訟法 3 条 5 項にいう「相当の期間」も経過したと解すべきとする判例からも明らかである（神戸地判平成 1 7 年 1 1 月 9 日最高裁判所ウェブサイト）。

イ 以上から、情報公開においては、次の 3 つの場合に、行政機関の長の不作為が違法となる。

①情報公開法 1 0 条 2 項の延長の手続をしないまま、同条 1 項の原則的処理期間である 3 0 日を経過したとき

②同条 2 項の延長の手続をしたが、開示請求から 6 0 日を経過したとき

③情報公開法 1 1 条の特例期限を適用したが、情報公開の速やかな実施の趣旨に沿った期間—数か月—を経過したとき

特に、③の情報公開法 1 1 条の特例期限の適用の場合には、行政機関の長が「相当の期間」を設定するため、この「相当の期間」が果たして開示決定等の処理に真に必要不可欠の期間であるのかは、開示請求者には不明なところである。この点については、前記 3 (1) で述べたとおり、数か月という期間が「相当の期間」であると解される。

ウ「相当の期間」の判断において考慮されるべきでない事項

被告は、被告準備書面（1）1 6 頁以下及び同（2）において、「相当の

期間」を判断する事情として、①本件文書の分量が大量であり、外交上の利益にかかわる不開示情報を含む可能性があるため慎重な審査を要すること、②北東アジア課が韓国、北朝鮮の外交政策を人員19名で同時併行的に遂行していること、③同課に同時に処理しなければならない開示請求があること、④コピーに手間がかかること、をあげていると思われる。

しかし、そもそも人員不足のような内部事情は、通例、通常の所要期間＝「相当の期間」の判断において考慮されるべきではない（前掲芝池153頁）。

被告の主張する事情の多くは、「相当の期間」の経過したことを正当とするような特段の事情がある場合には違法たることを免れるという処分遅延の特別事情において考慮されるべき事情であって、「相当の期間」の判断において考慮されるべき事情ではない。

判例においても、日本弁理士会に対し弁理士登録の申請をした申請者が、日本弁理士会が登録又は登録拒否の通知をしなかったため、弁理士法21条2項の規定に基づき、申請を拒否されたものとして、経済産業大臣に対し審査請求をしたところ、同大臣において何らの裁決をしなかったことから、申請者が経済産業大臣の不作為が違法であることの確認を求めた事案がある（東京地判平成16年9月3日判例タイムズ155頁）。この判例は、被告側の事情ではなく、弁理士法の規定や審査にかかる通常の所要期間を検討し、「相当の期間」の経過の有無を判断している。

5 本件では「相当の期間」はすでに経過している

(1) 外務大臣が情報公開法11条の特例期限を適用したこと自体が許されないこと

前記1で述べた本件事案の特異性においてすでに明らかなおり、本

件開示請求に対しては、すでに繰り返された開示請求及び開示決定等の処分が存在する以上、外務大臣は、従前の判断を踏襲すれば良く、情報公開法11条の特例期限を適用することは許されず、情報公開法10条1項の30日以内か、または10条2項で延長したとしても、最長60日以内に、開示決定等の処分をしなければならなかった。

ところが、外務大臣は、開示請求日である2006年（平成18年）4月25日から25か月先の長期にわたる2008年（平成20年）5月26日を、特例の期限として設定し、現在、原告らの開示請求からすでに約1年半が経過している。したがって、外務大臣の開示決定等をしていないという不作為は、情報公開法11条の適用が許されないという点で、すでに「相当の期間」を経過しており、違法である。

(2) 情報公開の速やかな実現の趣旨に沿った期間も経過している

また、外務大臣は、情報公開法11条において、情報公開の速やかな実現の趣旨に沿った期間である「数か月」すら徒過しており、この意味でも、「相当の期間」を経過していることは明らかである。

## 6 外務省の対応について

本件は、①申請後ある程度の期間を経過したにもかかわらず、行政庁が将来いかなる時期に処分をなすかが全く不確定・不明であり、②かつ右処分に至るまでの期間が相当期間を経過することが確実であり、③しかも以上の状態が解消される見込みがない場合でもある（熊本地判昭和51年12月15日判例時報835号3頁参照）。

(1) 外務大臣が将来いかなる時期に処分をなすかが全く不確定・不明であること

ア 現在の開示状況

(7) 前記のとおり、原告らは、2006年（平成18年）4月25日、本件請求文書の開示請求を行った（甲1）。これに対し、外務大臣は、同法11条の特例を適用し、一部を2006年6月24日までに、その余を2008年（平成20年）5月26日までに行うこととした（甲2）。

(イ) ところが、2006年6月24日に至っても、外務大臣は、何らの文書も開示せず、原告らの度重なる督促後、ようやく同年8月17日になって、本件請求文書のうち、第4次会談本会議議事録（第1回から第9回まで）及び同再開本会議議事録（第1回から第4回まで）の本件文書の一部不開示決定を行った（甲3、4）。

そして、本件文書の一部不開示決定処分については、本件訴訟において明らかなおおりに、原告らの異議申立（甲5）に応じて、外務大臣が、その処分を変更し、ようやく全面的に開示がなされた（甲6、7、8の1～13）。

そして、開示された文書の内容も、すでに訴えの変更申立書及び前記第3で述べたとおり、会議の出席者氏名、会議で使用する言語、議事録の作成方法、プレス・リリースの方法、設置する委員会に関するやりとり、次回会議の日程調整であって、実質的な中身の議論はなされておらず、開示・不開示の判断について、時間をかけて審査する内容のもではなかった。

とりわけ、英文の概要会議録は、日本と韓国で決定した起草の手續にしたがい、日本と韓国両国の会議録起草担当者が起草したうえイニシャルを付し、両国の主席代表がこれを確認しているもので、日本及び韓国において保有する文書は同一のものである。韓国においては、日韓会談文書が全面公開されており、外務省もこの事実を知っていたのであるから（甲15の2・4頁）、両国で保有する同一文書を不開示とする理由は

存在せず、直ちに開示の判断をすることが容易であったはずである。

- (ウ) その後、第2回目の開示決定等は2007年4月27日にあったが、これは、開示請求から1年が経過した時点で、その内容も韓国において発表された新聞雑誌等の翻訳で、誰でもアクセスが可能な文書であり、その判断に時間がかかるとは到底思われなかった。
- (エ) したがって、原告らの開示請求から現在まで1年半の間に、外務大臣は、わずか2回の開示決定等をしたにすぎず、その分量は、全体の183冊のファイルのうちの数冊にすぎない。そして、その内容も開示・不開示の判断に慎重な手続を要するような種類の文書ではない。
- (オ) 加えて、被告は、審査について183冊のファイルすべてについて均質に行う必要があると主張し、現在までに2回に限り開示決定等をしていることを正当化するかのごとき主張をしているが、前記1で詳述したとおり、本件請求文書は繰り返し開示請求されており、すでに開示・不開示の判断は終了している。また、本件請求文書の中には、プレスリリースのような公表文書で、他との整合性を取る必要性はないものや、前記1で示した過去の開示請求が受理され、判断されている以上、一定のまとまりごとに、その開示・不開示を判断することのできる文書も多数存在していると考えられる。また、被告は、均質に行う必要があることを抽象的に述べるのみであって、具体的にファイルすべてを均質に審査する必要性については何ら明らかにしていない。
- (カ) さらに、本件請求文書については、韓国が保有する文書は全面公開されており（甲21）、全面公開された文書の表題やその内容は、公刊された94冊の冊子ですでに明らかとなっている。これらは、国会図書館等で所蔵されており、冊子には、目次も付してあるので、外務省が保有する本件請求文書と対照することで、速やかに公開すべき文書を特定する

ことが可能である。

被告は、河野・フルシチョフ会談文書の情報公開審査会の答申をもって、両国の判断は異なると主張するが、河野・フルシチョフ会談文書は、ロシアにおいて情報公開法によって公開されているわけではなく、前提事実が異なるので、同答申の理由付けは、本件には妥当しない。

すでに韓国において、情報公開法に基づき公開され、全面公開文書として、公刊されている冊子の情報（甲21）は、韓国の国民以外の者すなわち外務省の危惧する北朝鮮政府であってもアクセスが可能であって、これを不開示とする理由は存在しない。

イ 本件請求文書の開示・不開示の審査はすでに終了していること

原告準備書面（3）及び前記1において、詳述したとおり、本件請求文書については、情報公開請求及び外交記録公開制度における検討がなされ、開示・不開示の審査は終了している。

すなわち、本件請求文書である日韓会談文書は、これまで12回にわたり、情報公開請求がなされ（乙15の1、2）、すべて外務大臣において、その開示・不開示の審査が終了している。本件開示請求は、日韓会談文書について最初の情報公開請求ではない以上、開示・不開示の審査において、特段の事情のない限り、外務大臣は、従前の判断を踏襲すれば足りるはずであり、これに時間がかかることは考えられない。

また、外務省は、2007年8月30日に行った20回目の外交記録の公開の準備において、日韓会談文書が目玉として検討したとされ、北東アジア課の反発によって公開が見送られたとのことである（甲17～19）。この検討の過程で、外務省としては、開示・不開示の審査を終了したのであって、あらためて開示・不開示の審査に時間がかかることはないはずである。



ウ 外務大臣は開示決定等の具体的なスケジュールを明らかにしていない  
さらに、外務大臣が、本件請求文書の開示決定等の具体的なスケジュールについて何ら回答をしてないことも、外務大臣が将来いかなる時期に処分をなすかが全く不確定・不明な事態をもたらしている。

これについて、検討会報告は、開示請求事案の処理が迅速に行われ、法に定められた開示決定等期限が遵守されるようにするために、開示請求者の求めに応じて、事案処理の進行状況と見通し等を連絡することを、改善措置として指摘しているが（甲 1 1・2 6 頁）、外務省は、この改善措置すら行っていない。

すなわち、原告らは、当事者照会（甲 1 5 の 1）において、開示請求文書について、「開示請求を行ってから約 1 年が経過しています。今後、どのようなスケジュールで、開示・不開示を決定し、文書の開示を行うのか、請求文書ごとに、具体的にご回答ください。」と照会したところ、被告指定代理人は、「開示決定の期限を平成 2 0 年 5 月 2 6 日と定めた理由については、被告の準備書面（2）において主張するものであるところ、本照会事項については、本件訴訟における原告らの請求との関連性が明確でなく、原告らの「主張又は立証を準備するために必要な事項」とは認められないとして、回答しなかった。

また、2 0 0 7 年 9 月 2 5 日の口頭弁論において、原告ら代理人が、再度、本件請求文書はいつ開示されるのかとの質問をしたが、被告代理人において、「新たな期限の設定になるので回答できない」との応答があったのみであった。

そして、原告らが、同年 1 1 月 1 5 日に、外務省の情報公開室に立ち寄り、本件請求文書の開示決定等の見通しについて質問したところ、外務省の職員は、文書を分割して開示決定等をすることはできない、全体

を見た上でしか回答できない、関連する省庁の意見も聞かねばならない、裁判になっているので、現在の状況について話すことはできないと応答した。

したがって、本件請求文書が現在どのように処理され、進行状況がどの程度であるかについては全く不明の状態が続いている。

エ 以上のとおり、現状では、外務大臣が将来いかなる時期に、本件請求文書の開示決定等の処分を行うかは全く不確定・不明である。

### (3) 今後も開示される見込みが立たないこと

このままの状態が続けば、開示決定等の処分までに、相当の期間が経過するのは必至である。

#### ア 外務省の情報公開法の運用の実態

情報公開法の施行4年を目処に情報公開法の運用について調査、検討した「情報公開法の制度運用に関する検討会報告」(検討会報告、甲11)は、開示決定等の各府省における運用状況を次のとおり記載している。

情報公開法10条1項の手続を採ったが30日以内に開示決定等がされなかったもの及び10条2項による延長手続を取ったもののうち、期限までに開示決定等がされなかったのは、平成13年度受付事案で0.18パーセント、平成14年度受付事案で0.17パーセント、平成15年度受付事案で0.12パーセントであり、割合としてはわずかである。しかし、この開示決定等がされなかった事案として、検討会報告(甲11)は、209頁から214頁において、事案を列挙しているが、その大半が外務省の事案であって、その理由も、ほとんどすべて同一の内容で、開示請求の対象となりうる行政文書が著しく大量で、同時期に主管課室の他の業務が繁忙を極めたこと、慎重に審査を行う必要性が判明し、対象文書に予想外の時間を要したこと、などを挙げている(甲11・

209～214頁)。

また、各府省のなかで、11条の特例規定を適用した事案が多い省庁における年度別適用件数は、外務省が圧倒的に多く、平成13年度受付事案で479件、14年度受付事案で816件、15年受付事案で375件となっている。他の省庁はある年度に特例規定の適用が集中することはあっても他の年度は少なくなっており、常に特例規定を適用しているわけではない。しかし、ここでも、外務省は、特例規定を適用する頻度が極めて高い状態が続いている。

さらに、「平成18年度における情報公開法の施行の状況について(概要)」(甲26)では、30日以内に開示決定等がされなかった件数として、外務省が35件を数えている(同・2頁)。そして、延長した期限までに開示決定等がされなかった件数も、外務省が15件と突出している(同・2頁)。決定的なのは、11条を適用して通知した期限までに開示決定等がされなかった件数186件のうち、外務省が182件を占めていることである(同・2頁)。

これらの情報公開の運用における外務省の対応の問題点については、情報公開法を利用し、行政機関に対し、情報公開請求をしていた朝日新聞社の記者が鋭く指摘している(甲27『これでいいのか情報公開法—霞が関に風穴は開いたか—』)。

これらの開示決定等の期限を遵守しなかった実際の例から明らかなどおり、外務省は、情報公開請求の開示決定等の期限を遵守しないことが常態化している行政機関ということができる。

#### イ 遅延状況を解消しようとする努力が見られない

さらに、外務省には、開示決定等の期限を徒過し、情報公開が遅延している状態を解消しようとの努力もみられない。

外務省は、検討会報告（甲 1 1）のとおり、情報公開法施行後 3 年間の時点で、すでにこのような情報公開の速やかな実現を怠るような状況をかかえていた。しかし、情報公開の実施について、職員の増員や特定の課に開示請求が集中した場合の対処方法などを検討した気配すらなく、現状を改善するために何らの努力も試みていない。情報公開の対応に人員が足りない場合に、情報公開の速やかな実現という趣旨を尊重し、誠実に運用をしようとするならば、情報公開室の人員を大幅に増員するか、特定の課に情報公開請求が集中した場合には、たとえば、厳重な守秘義務を課したうえで、コピーを取る作業を業者に委託し、受託業者が一手にコピーを作成する作業を行うこともできるはずである。また、日韓会談のごとく、繰り返し情報公開請求のある行政文書については、コピーではなく、原本をスキャナーして、電子化することにより、コピーをする手間を省くなどの工夫も試みられるべきである。

外務省において、これらの努力がなされているとは到底考えられず、情報公開制度を誠実に運用するための客観的な制度整備は行われていない。かかる現状では、外務大臣自ら設定した開示決定等の期限が徒過される状態が解消される見込みはない。

ウ これらの事情により、外務大臣は、開示決定等の処分について、特例期限すら徒過することが、現時点において確実である。

7 以上により、情報公開法 1 1 条の定める開示決定等の処理期間すなわち行政事件訴訟法 3 条 5 項の「相当の期間」は経過しており、外務大臣が、本件請求文書の大半について何らの開示決定等の処分を行っていない不作為は違法である。

以上