

平成20年(行コ)第41号 公文書不開示決定処分取消等控訴事件

控訴人 国

被控訴人 吉澤 文寿ほか9名












控訴理由書

平成20年2月27日

東京高等裁判所第17民事部イハ係 御中

控訴人指定代理人

池	下
中	島
西	岡
山	田
和	田
長	尾
阿	部
清	水
大	野
小	川
望	月

朗	
千 絵 美	
信 之	
重 夫	
幸 浩	
成 敏	
録 明	
享	
祥	
伸	
洋 千	

第1	はじめに	3
1	事案の概要	3
2	原判決の要旨	4
3	控訴理由の骨子	6
第2	開示決定等をするために必要な「相当の期間」の判断は、情報公開法11条に基づき、開示請求の処理と他の行政事務の遂行との適切な調和を図るとの視点等から行うべきであること	6
第3	外務省の業務体制及び文書の特殊性により、他の行政機関と比較しても外務省の情報公開に対する取組が劣っているとは言えないこと	11
1	外務省の組織等の特殊性について	11
2	外務省が保有する文書の特殊性について	14
3	担当課の繁忙状況について	16
4	小括	17
第4	前例又は成果の活用の可能性について	17
1	過去における12件の請求事案の活用実績について	18
2	外交記録公開について	20
(1)	外交記録公開の目的、対象及び審査について	20
(2)	第20回外交記録公開の位置づけと本件請求との関係	22
(3)	小括	23
第5	決裁用書類作成に係る期間の短縮について	23
第6	事務の合理化、外交情報の公開にも取り組んでいること	25
第7	結語	25

第1 はじめに

1 事案の概要

(1) 本件は、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」又は「法」という。)に基づき、平成18年4月25日、外務大臣に対して行政文書の開示請求をした(以下「本件開示請求」という。)被控訴人らが、外務大臣が開示請求に係る行政文書(以下「本件対象文書」という。)のうちの一部について情報公開法9条各項の決定(以下「開示決定等」という。)をただけで、原審口頭弁論終結時までにその余の部分につき開示決定等をしないことは違法であり、同部分については開示決定がされるべきであること、外務大臣がした部分開示決定は違法であり、被控訴人らはこれにより精神的被害を被ったことなどを主張して、控訴人に対し、開示決定等がされない不作為の違法確認及び開示の義務付けを求めるとともに、国家賠償法に基づき損害賠償を求めた事案である。

(2) 控訴人は、平成18年5月25日、本件開示請求について、情報公開法11条に基づき、開示決定等の期限の特例を適用することとし、同日付けで、被控訴人らに対し、「新たな開示決定等の期限」として「平成18年6月24日までに可能な部分について開示決定等を行い、残りの部分については、平成20年5月26日までに開示決定を行う予定です。」等と記載した書面をもって通知を行った上、平成18年8月17日付けで本件開示請求の一部の行政文書につき、情報公開法5条3号を不開示理由とする部分開示決定(以下「原処分」という。)を行った(なお、本件対象文書のうち、原処分の対象とならなかった残りの文書を「残部文書」という。)

これに対し、被控訴人らは、平成18年10月2日付けで、行政不服審査法6条に基づき、異議申立てを行うとともに、同年12月18日、①原処分において一部不開示とした決定の取消し及び同部分の開示の義務付けと、②残部文書につき開示決定等をしないことの違法確認及び開示の義務付けを求

めて本件訴訟を提起した。

- (3) 外務大臣は、上記異議申立てに対し、平成19年3月28日付けで原処分を取り消し、原処分の対象文書すべてを開示する決定をしたが、これに対し、被控訴人らは、行政事件訴訟法21条1項に基づき、上記(2)の①の訴えを控訴人に対する国家賠償請求に変更する申立てを行った。
- (4) なお、外務大臣は、平成19年4月27日及び同年11月16日に、残部文書の一部について開示決定、部分開示決定又は不開示決定を行った(以下、残部文書のうち、原判決別紙「追加決定文書目録」記載の行政文書を除いたものを「未決定文書」という。)

2 原判決の要旨

- (1) 原判決は、本件対象文書の大量性及び事務の繁忙状況等に照らして、本件においてはひとまず、「開示請求に係る行政文書が著しく大量であるため、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行うことにより事務の遂行に著しい支障が生ずるおそれがある」(情報公開法11条)と認めることができるとする(原判決28ページ)一方で、情報公開法は、民主主義の健全な発展のため、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、説明責任を全うする制度として、一般的な開示請求権制度及び政府による情報提供制度等を確立することにより、国政の遂行状況に対する国民の的確な認識と評価を可能とし、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を目的及び趣旨とするものであり、このような目的及び趣旨に照らすと、開示請求に対しては、速やかに開示決定等がされるべきであり、情報公開法11条の開示決定等の期限の特例が適用される場合における「相当の期間」の認定に当たっても、上記目的及び趣旨を十分考慮すべきである(原判決29ないし30ページ)とした上、①外務省に係る開示請求においては、統計上、情報公開法11条の特例を適用した件数及び同条2号所定の「開示決定等を行う期限」までに開

示決定等されなかった件数が他の行政機関と比べて著しく多い、②過去に本件同様の案件に関する請求が12件あり、そのうちの1件又は複数件は「日本と韓国の間で7次にわたって行われた日韓国交正常化交渉(日韓会談)の議事録などの関係書類一切」を開示対象とするものであったほか、本件に関する外交記録公開作業が平成19年の第20回外交記録公開に向けて進められていたところ、本件対象文書のうち新聞論評等に係る部分(原判決別紙「追加文書決定文書目録」の番号20から25までの文書等)以外の部分の公開は見送られたことなどからすれば、これらの前例又は成果を利用して本件対象文書に係る審査に要する期間を短縮するように努めることができたはずである、③本件対象文書のような行政文書についてはあらかじめ写しを作成しておくか、マイクロフィルム化又は電子データ化するなどしてその記載内容を複写しやすいようにしておくことにより、決裁用の書類を整えるための期間を短縮するよう努めることができるはずであることを理由として、遅くとも本件開示請求から1年7か月余りの期間が経過した本件口頭弁論終結時までには情報公開法11条柱書きにいう「相当の期間」は経過したものと認めることが相当であるとして、未決定文書について開示決定等をしないことは違法であると判示した(原判決30ないし34ページ)。

- (2) なお、未決定文書の開示の義務付けについて、原判決は、情報公開法5条3号等の不開示情報が記載されている可能性が否定できないとして、未決定文書の開示決定をすべきであることが情報公開法の規定から明らかであると認められ又は開示決定をしないことがその裁量権の範囲を超え若しくはその濫用となるとは認められないとして、原告らの請求を棄却し(原判決34ページ)、また、国家賠償請求については、国家賠償法1条1項にいう違法があったと認めることはできないばかりか、原告らに国家賠償法上の賠償を要する損害が存在するとは認められないとして、原告らの請求を棄却した(原判決35ページ)。

3 控訴理由の骨子

- (1) 原判決は、情報公開法の目的及び趣旨に照らせば、開示請求に対しては速やかに開示決定等がされるべきであるとともに、実質的には統計結果のみを根拠として、「相当の期間」に係る具体的な認定もしないまま、本件開示請求から1年7か月余りの期間の経過をもって「相当の期間」は経過したと認定しているものであるが、「相当の期間」の認定は、情報公開法11条に基づき、開示請求の処理と他の行政事務の遂行との適切な調和を図るとの視点等から行うべきである。
- (2) 外務省の業務体制及び外務省の保有する文書は、他の省庁と比べて特殊であり、他の省庁と全く同じ対応ができないことをもって、必ずしも外務省の情報公開への取組が劣っていることにはならないものであるほか、前例等を利用したり、あらかじめ決裁用書類を整えることをもって審査期間を短縮し得るとの判断は、そもそもその前提事実を誤るものである。

第2 開示決定等をするために必要な「相当の期間」の判断は、情報公開法11条に基づき、開示請求の処理と他の行政事務の遂行との適切な調和を図るとの視点等から行うべきであること

- 1 (1) 原審においても主張したとおり（原審被告準備書面(1)15ページ）、一般的に、開示請求に対しては速やかに開示決定等がされるべきであるが、一方で、各行政機関はそれぞれ遂行すべき任務を負っているのであるから、法は、開示請求に対して一律の期限を規定せず、一の行政部局が処理すべき開示請求に係る行政文書が著しく大量であるため、これを処理することにより当該部局の通常の行政事務の遂行が著しく停滞することは避ける必要があるとして、法11条の特例規定を設けることによって、開示請求の処理と他の行政事務の遂行との適切な調和を図ったものである（詳解情報公開法・総務省行政管理局編107ページ、甲第12号証39ページ）。

(2) すなわち、「情報公開法要綱案の考え方」においては、「本要綱案では、開示請求の手續及び行政機関の処理手續については、(中略)開示請求をしようとする者にとって利用しやすいことと、行政機関の事務処理が適正かつ円滑に行われることの両面を兼ね備えた合理的な仕組みとする必要がある」といった考え方を基本としつつ(甲第12号証36ページ)、「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べきであるが、個々の開示請求に対する決定をするために要する期間は、開示請求の対象となる情報の量の多少、不開示情報該当性の審査・判断の難易、(中略)行政機関の事務の繁忙の状況等により、おのずから違いがあり、一義的に定めることは困難である」等といったことから、法10条、更に11条の規定を設けたとされているところ(甲第12号証39ないし40ページ)、これらのことからすれば、開示請求に対し、速やかな開示のみを殊更重視するのではなく、請求者の利便と行政事務の円滑な遂行の間で合理的な調整を図ることを想定していたことは明白である。

なお、この点については、新・情報公開法の逐条解説[第3版](宇賀克也著)においても、「審査義務が発生してから、開示決定等を行うまでの期間は、検索に要する期間、審査に要する期間、開示決定等の通知書の作成に要する期間からなり、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要素により左右される」ことから法10条の規定が設けられ、また、法11条については、開示請求にかかる行政文書が著しく大量であって、そのすべてについて60日以内に開示決定等を行うことにより事務の遂行に著しい支障が生ずることを避けるために定めた、開示決定等の期限の特例であるとし、「情報公開請求の処理も重要な行政事務ではあるが、各行政機関が分任する所掌事務も重要であり、その著しい停滞は回避しなければならない」との配慮のもとに設けられたものであるとされている(同91及び93ページ)。

このように、「開示請求をしようとする者にとって利用しやすいこと」が常に優越するわけではなく、他の行政事務の遂行に著しい支障が生じないようにすることにも配慮すべきであるとされているのである。

- (3) そして、法11条の「開示請求に係る行政文書が著しく大量」であるため、「事務の遂行に著しい支障が生ずるおそれがある」か否かの判断基準については、「一件の開示請求に係る行政文書の物理的な量とその審査等に要する事務量だけによるわけではなく、行政機関の事務体制、他の開示請求事案の処理に要する事務量、その他事務の繁忙、勤務日等の状況をも考慮した上で判断される」(前掲詳解情報公開法108ページ)とされ、「相当の期間」については、「当該残りの行政文書について行政機関が処理するに当たって必要とされる合理的な期間をいう」とされている(同109ページ)ところ、法11条が、上記のような観点から、開示請求の処理と他の行政事務の遂行との適切な調和を図るために設けられた規定であることにかんがみれば、「相当の期間」か否かについては、開示請求にかかる当該対象文書の分量や当該対象文書が持つ性質、当該行政機関の事務体制、他の開示請求事案の処理に要する事務量、その他の事務の繁忙等の状況を総合的に勘案し、当該行政機関が処理するに当たって合理的な期間と言えるか否かで当否が論じられるべきである。

- 2 これに対し、原判決は、行政改革委員会が発足させ、開催された第47回行政情報公開部会における塩野宏部会長代理の発言(以下「塩野発言」という。)や情報公開法の制度運営に関する検討会の報告内容(以下「検討会報告」という。)、総務省が公表した統計等を挙げるとともに、情報公開法の目的及び趣旨を根拠として、未決定文書に係る開示決定等に必要な合理的期間について具体的な認定をしないまま、開示請求から1年7か月余りの期間の経過をもって、「相当の期間」は経過したものと認めるのが相当であると判示する(原判決23ないし34ページ)。

結局のところ、原判決は、塩野発言や検討会報告からすれば、基本的には開示請求から60日以内に開示決定等をするのを原則とすべきであるが、外務省は、他の行政機関と比較して、特例規定を適用した件数が多いとともに、期限までに開示決定等がされなかった件数も極めて多く、所掌事務の性質を考慮しても、法の目的及び趣旨に沿った速やかな開示決定等をするための取組が不十分であり、また、本件対象文書については、過去の前例又は成果を利用して審査に要する期間を短縮するよう努めることができるはずであるのにしなかったものであり、事務体制の点については、組織として必要な対応措置を執ることを怠ってきた結果でしかない等として、上記対象文書の持つ性質、事務の繁忙等の状況を何ら考慮しないまま、「相当の期間」を経過したと判断したものである。

しかしながら、そもそも法11条は、「開示請求に対し、法10条2項の規定を適用して処理期間を60日まで延長したとしても、開示請求に係る行政文書のすべてについて開示決定等を行うことが著しく困難である場合」について期限の特例を設けたものであるから、開示請求事案の処理が迅速かつ円滑に行われ、法が定めた60日間という期限を遵守するようにする必要があるとしても、いかなる場合でも必ず60日間で開示決定等しなければならないものではない。また、塩野発言について、原判決は被控訴人の主張をそのまま採用しているが、塩野発言の記録を読めば、60日以内の処理が大原則であるなどとは述べていないことが分かる。即ち、原判決は、行政改革委員会の塩野宏氏の「とにかく30日、30日で国民には必ず答えますという一種の手形を切ったようなものだと思う。」という発言を、被控訴人が提出した証拠書類(甲12, 25)から引用している(23ページ)が、塩野宏氏はその直後に「その手形が切れないうなら「第9」(乙第9号証)できちんとやって下さいということだと私は理解している。」と述べており、むしろ60日以内で処理できないことも当然あると認めている。さらには、塩野氏のこの発言の直後に鈴木良男委員

が「もんじゅの件は一生懸命やっても2年かかるということだが、(中略)残りの1年何ヶ月間という部分は「第9」で断って、もう一回やっていくということで、二つが結びついてくるというわけか。」との質問をしたのに対して、塩野氏は「そういう順序が実際にあり得るかどうかということだが、多少慣れてくると、最初から「第9」に行くと思う。」と答えており、さらには角田禮次郎部会長も「もんじゅの2年というのは、最初から「第9」で行くのではないか。」と述べており、審議会におけるこの部分の議論の解釈としては「2年間の延長は十分あり得る」ということであって、「2年が不当に長い」とする根拠としている原判決は極めて恣意的な解釈を行っているといわざるを得ず、完全に失当である。何れにせよ、特例の適用件数が多いとか、期限を経過した件数が多いことのみをもって、法の目的及び趣旨に反していることになるものではない。

さらに、原判決は、他の行政機関と比較して長期間を要する件数が極めて多いことを理由として、「法の目的及び趣旨に沿った速やかな開示決定等をするための取組が不十分である」とするとともに、本件対象文書については、①過去にその一部について開示請求がされた数が12件あり、そのうちの1件又は複数件は、日韓会談の議事録など関係文書一切を開示請求の対象とするものであった、②第20回外交記録公開において本件対象文書のうち、原判決別紙「追加決定文書目録」の番号20から25までの文書を除く部分の公開を見送ったというのであるから、これらの前例又は成果を利用して本件対象文書に係る審査に要する期間を短縮するよう努めることができるはずである、③本件対象文書については、繰り返し開示請求の対象となることが予想され、紙質等の点から損傷しやすいものであればなおさら、そのような行政文書についてはあらかじめ写しを作成しておくか、記載内容を複写しやすいようにしておくべきことが考えられることからすれば、決裁用書類を整えるための期間を短縮するよう努めることができるはずである、といったことを理由として、1年7か

月余りの期間をもって「相当の期間」は経過したと判示する（原判決31ないし33ページ）が、以下に述べるとおり、そもそもこの事実認定は誤りであるから、原判決の判示は、その前提において誤りであり、失当であるといわざるを得ない。

第3 外務省の業務体制及び文書の特殊性により、他の行政機関と比較しても外務省の情報公開に対する取組が劣っているとは言えないこと

1 外務省の組織等の特殊性について

(1) 外務省は194(平成19年度)もの大使館及び総領事館等(以下「在外公館」という。)を抱えており、約5,500人の全省員のうちの約3,300人の職員が在外公館で勤務している(乙第10号証)。外務省に対しては、この194の在外公館が保有する行政文書についても開示請求がなされるところ、在外公館の中には館員(国家公務員)が4人のみの公館もあるほか、194公館のうち72公館は館員が10人以下の公館であり、全公館で均質な審査を実施することは極めて困難と考えられることから、在外公館が保有する行政文書に係る開示請求についても、東京の外務本省で審査を行っている(乙第11号証)。

この点、総務省行政管理局情報公開推進室作成に係る「平成18年度における情報公開法の施行の状況について」(以下「施行状況調査」という。乙第12号証)によれば、平成18年度に900件以上の開示請求を受けた省庁等は9機関あるところ、外務省は、他の行政機関と異なり、法15条に基づく地方支分部局等への権限、事務の委任をせずに、すべての開示請求処理を本省で実施している(なお、平成18年度については、文部科学省と人事院も本省庁のみでの審査となっている)。これに対し、法務省は16,376件の開示請求のうち本省で受け付けた案件が395件にすぎず、国税庁は2,942件中197件、社会保険庁は8,022件中63件、国土交通省

は6, 446件中400件のみとなっている(乙第11号証, 同第12号証29ページ)。

外務省は, 上記のような理由から, 本省のみで900件以上に及ぶ開示請求に対する審査を行っている状況にあるところ, 平成13年4月に施行された情報公開法に対応すべく, 昨今の国家公務員の削減傾向のなかで, 例外的に省員数を増やしていることを始めとして, 可能な措置を執っているものではあるが, 業務の特殊性を踏まえると, 法施行後わずか5年ないし6年という期間内に, おそらく他省庁の本省及びそれぞれの地方支分部局等に配されているのと同規模の人員を情報公開のために確保することは極めて困難である(乙第13号証)。

(2) この点, 平成19年度末の定員数を見ると, 上記900件以上の開示請求を受けた9つの省庁等のうち, 人事院(691人), 文部科学省(2, 197人)及び総務省(5, 213人)は外務省(5, 498人)よりも職員が少ない状況にあるが(乙第10, 第13号証), 人事院の開示請求に対する審査期間を見た場合, 「施行状況調査」によれば, 法10条2項又は法11条を適用して延長手続を取った件数は0件となっている(乙第12号証32ページ)ものの, その理由は, 人事院の開示請求への取組が優れていることだけではなく, その審査内容も関係していることによるものと思料される。すなわち, 「施行状況調査」の資料(乙第12号証49ないし51ページ)に挙げられている「件名」を見る限り, 開示請求対象文書はその量が著しく少なく, 審査も極めて容易な案件(特定年・職種の試験問題など)がほとんどであり, そのため, 30日以内の開示決定等を行えているものと考えられるものである。

また, 他の7つの省庁を見た場合, 法11条を適用しているのは, 総務省が917件中の19件, 法務省が16, 376件中の234件, 国税庁が2, 942件中の106件, 文部科学省が2, 909件中の22件, 厚生労働省

が5, 566件中の74件, 社会保険庁が8, 022件中の10件, 国土交通省が6, 446件中の7件であるところ(乙第12号証29及び32ページ), 短期間でほとんどの開示請求が処理できるのは, 法15条に基づき権限・事務を下部組織に委任し, 人員, 予算が充実している下部組織において開示請求処理を実施していること, 職員数が多く情報公開のために人員を割くことができること, 審査が複雑でないため1件ごとの審査にかかる時間が短いこと等, 開示請求の処理に関して, これらの省庁等は外務省と異なる条件にあることが要因であると思料されるものである。

- (3) なお, 外務省においても, 1, 168件の開示決定等を行った中で, 325件は延長を行わず, うち290件は期限内に開示等の決定を行っており, また, 法11条を適用した案件は665件あるものの, 実際には60日以内に開示決定等を行ったものが102件にものぼり, 速やかな開示決定等を行う努力を行っている(乙第12号証32, 33ページ)。

さらに, 開示請求を受けてから決定を行った日までの日数が1年を超えたものは109件あったものの, 約550件は, 1年以内に開示決定等を行っているものであり(乙第12号証33ページ), すべての案件について長期の審査期間となっているわけではない。

- (4) 以上のとおり, 外務省は, 開示請求への対応をすべて本省のみで行っており, 他の行政機関に比べて請求件数が多いのに対し, 他省庁と遜色の無いほどの人員を情報公開のために確保することが困難な状況にある上, 審査が容易ではない案件が多いという実情がある一方で, 速やかな開示決定等を行う努力も行っているものである。

これに対し, 原判決は, 「開示決定等がされるまでの期間につき他の行政機関と比較して長期間を要する件数が極めて多い」との統計結果や, 「情報公開法の制度運営に関する検討会報告」において, 法11条の特例規定を適用する事案が特定の省庁に集中しており, 事案処理の進行管理を徹底するこ

となどにより開示決定等期限が遵守するようにされる必要があることなどが指摘されているといった点のみを根拠として、外務省については開示決定等をするための取組が不十分であるとし(原判決30ないし31ページ)，上記で述べたような他の行政機関との状況の違い等を全く検討，考慮することなく，「現在の外務省の執務態勢等では本件口頭弁論終結時までに上記開示決定等ができないということは，これまで外務省が組織として必要な対応措置を執ることを怠ってきた結果であるというほかな」と断定している(原判決34ページ)のであるから，原判決は不当であるとしかしいようがない。

2 外務省が保有する文書の特殊性について

- (1) 「施行状況調査」の資料2「延長手続を採っておらず，30日以内に開示決定等がされなかったもの」には，外務省のほか，人事院，総務省及び社会保険庁の例が挙げられている(乙第12号証49ないし57ページ)ところ，請求件名によれば，開示請求された対象文書は，人事院においては，「学生採用試験の教養試験，学科試験(多枝選択式)の試験問題及びこれらの正答位置表」及び作文試験等の「試験問題」であり，文書探索等の作業にさほど長い時間や労力を必要とするものとは考えられない。この点は，「地方財政状況調査のデータ」(総務省)や「県内の保険医療機関一覧」，「未統合の年金手帳記号番号に係る会議の議事録及び資料」等(社会保険庁)についても，同様のことがいえるものとする。

また，「施行状況調査」の資料8「法第11条を適用している事案で，開示決定等までに1年超を要したもの」には，外務省のほか，宮内庁，警察庁，法務省及び国税庁の例が挙げられている(乙第12号証101ないし111ページ)ところ，「1年超を要した理由」として，他省庁の事案については，対象文書の量の多さや，開示・不開示の審査に時間を要したこと等が挙げられている。

- (2) 以上に対し，外務省の期限超過案件については，対象文書に1950年代

から1970年代までの古いものがかなりの量含まれていること等から、文書検索及び特定に時間と労力を要し、また、文書の性質、内容等から、省内のみならず省外合議も必要となったり、開示・不開示の判断に時間を要する可能性が高いなど、審査に時間と労力を要する事案が多数存する状況にある。

すなわち、外務省には、全体で約22万ファイルにも及ぶ、第二次世界大戦終結前後のものから始まって現在に至るまでの膨大な行政文書が保管されているところ、古い時代の行政文書に関する開示請求については、本件開示請求や「施行状況調査」に挙げられている事案(乙第12号証102ないし111ページ)のように、請求対象が必ずしも明確ではない、あるいは、当省で保有しているファイルのどの部分が請求内容に合致するのか不明確であるものが少なくなく、審査当初の段階において、膨大な文書の中から対象文書を特定するという、長い時間と労力を要する作業を行う必要があるのである。

(3) その上、外務省に対する開示請求については、過去に異議申立てをされた事案を見ると、情報公開・個人情報保護審査会による調査審議において、極めて綿密に文言の開示・不開示が検討されるものであり、不開示情報が多数見られる一文書の1ページをとっても、例えば文書の題名等ごく一部分だけでも開示できないかといった点について精緻な審査がなされている。これは、法6条の部分開示規定の趣旨に沿って、開示・不開示の当否の問題にまで踏み込み、できる限り請求者の要請に応じようとするためであると考えられるところ、このことは、外務省に対するすべての開示請求に対し、可能な限りかかる姿勢で開示決定等をするよう求められていることによるものと解されるところである。そのため、法5条各号に該当すると判断される場合においても、不開示箇所は厳に必要な部分に止め、法6条に定める部分開示幅を広げるべく、相当の努力を払っているところである。

(4) したがって、当然のことながら、大量の文書請求に対しては、それに応じ

た相当の時間が審査には必要となるものであり、また、外務省の行政文書については、文書の特殊性から定型的、機械的な審査に馴染まないものが多いことからすれば、本件において、約170冊ものファイルを実質審査するに当たり、1年7か月余りの経過をもって決定を行わないことを違法とすることは、上記のような情報公開における外務省の実務の現実を無視したものと いわざるを得ず、原判決が、外務省のこれまでの組織的な取組が不十分であると し、いたずらに決定を長引かせているかのごとき判断をしているのは、極めて失当であるといわざるを得ない。

3 担当課の繁忙状況について

本件開示請求の担当課である北東アジア課は、極めて重要な対韓国、対北朝鮮の外交政策を同時並行的に遂行しており、日常的に多忙を極めている。例えば同課が担当する国会答弁ひとつをとっても、特に、北朝鮮による弾道ミサイルの発射(平成18年7月5日)及び核実験実施発表(同年10月9日)等を受けて、平成18年に行われた第164回通常国会(1月20日～6月18日)及び第165回臨時国会(9月26日～12月19日)、平成19年に行われた第166回通常国会(1月25日～7月5日)、第167回臨時国会(8月7日～同10日)及び第168回臨時国会(9月10日～平成20年1月15日)のそれぞれの国会会期中、平成18年4月25日の本件開示請求から平成19年11月28日の原審口頭弁論終結時までの間に、北東アジア課が主管となって外務大臣のために作成した答弁が約900件、合議という形で作成に関わった答弁が約300件の合計約1200件に上った。このように、北東アジア課は、国会開会中、国会関連業務が深夜ないし未明にまで及ぶことが度々ある等極めて多忙な部署であるところ、前記定員の問題も含めれば、かかる状況において、開示請求に対し、原則60日以内に開示決定等を行えるような、あるいは、対象文書の量いかににかかわらず、1年7か月余りもの期間を必要とする ことのないような対応措置を講じるといったことは、極めて困難であるといわ

ざるを得ない。

4 小括

以上のおり、外務省においても、開示請求に対して、可能な限り速やかに対応すべく努力を行っているのであり、組織や保有する文書の特殊性等の事情から、法11条の特例規定を適用する案件が多いことには、合理的理由が存するのであるから、これらの点について具体的な検討を行うことなく、単に統計上の数字のみを根拠として、請求内容、請求対象文書の性格、処理体制などが異なる他の行政機関と比較して外務省の情報公開に対する取組が不十分であり、組織として必要な対応措置を執ることを怠ってきたとして、相当の期間が経過したことにつき正当な理由があるということとはできない等とした原判決は、極めて不当であるというほかない。

第4 前例又は成果の活用の可能性について

原判決は、本件対象文書について、過去にその一部について計12件の開示請求があり、そのうち1件又は複数件が日韓会談の議事録など関係文書一切を開示請求の対象とするものであったこと、第20回外交記録公開において、「追加決定文書目録」の一部を除く部分の公開を見送ったこと等を根拠として、これらの前例又は成果を利用して本件対象文書に係る審査に要する期間を短縮するよう努めることができるはずである等とし、かかる対応を行わなかったこと等を理由として、開示請求から1年7か月余りの期間の経過をもって「相当の期間」を経過したと認定するとともに、その経過に正当な理由はないとする（原判決31ないし34ページ）。

この点、原判決のいう「前例又は成果を利用」というのが、具体的にいかなることを意味するものか不明であるが、結局のところ、原判決は、前例等において既に確認した部分については、審査時間を短縮することが可能であるとの認識を前提として、全体に係る審査期間を短縮するよう努めることができ

るはずであると判断したものと思料されるが、以下に述べるとおり、かかる判断は、その前提を誤るものであり、極めて不当である。

1 過去における12件の請求事案の活用実績について

- (1) まず、原判決が指摘する過去の12件の請求案件について、最も請求日が新しい案件（「平成17年度（行情）答申204号（7月26日）審査会での一部開示決定が行われた日韓会談関係文書すべて」（原判決20ページ）については、その請求内容上過去の請求の再決定と全く同一のものとなるため、実際には11件が原判決の言うところの利用対象たり得る過去の請求案件ということになる。

かかる計11件の請求に対し、特定された文書（再決定を含む）の合計は、全部開示文書4件、部分開示文書198件、不開示文書148件であり、開示ページ数は、全部開示文書10ページ、部分開示文書557ページというものであった（乙第14号証）。

- (2) 上記事実につき、これら過去の案件11件に対する開示結果を活用することにより、本件開示請求の処理期間を実質的に「短縮するよう努めることができた」（原判決32ページ）とする認識について、以下のとおり反論する。

ア 第一に、本件開示請求につき控訴人は被控訴人に対しこれまで実質3回にわたり合計179文書、約7000ページを開示（含む部分開示）してきたことに見られるとおり、本件開示請求は、過去に開示された文書・ページ数より遙かに大量の文書審査を対象とするものであることがわかる。即ち定量的にみて、本件開示請求は過去の同種案件をすべて活用したとしても、大幅に審査期間が短縮できるようなものとはならないのである。

イ(ア) 第二に、外務省は、本件開示請求に対する最初の決定（平成18年8月17日付）を行うに当たり、まさに裁判所が指摘するように、一部については過去の同一対象案件に対する決定を適宜利用しながら「部分開示」決定を行った経緯があるが、本部分開示決定に対し被控訴人が異議

申立を行ったことにもかんがみ、被控訴人の要望に可能な限り適切に応えるべく改めて審査を行った結果、平成19年3月28日付で同一の対象文書について全部開示の再決定を行った。

- (イ) この点につき、そもそも法は、前例案件があるものについて、同一の判断をすることを明文で奨励しているものではなく、むしろ開示・不開示の判断及び不開示事由は時の経過とともに変化するものであるから、各請求毎に個別に審査を進めるべきであると解するのが自然である。かかる法の解釈は、過去に不開示又は部分開示決定がなされた文書であっても、将来において開示される可能性を請求者に与えるものであり開示請求者にとって利益となる。

いずれにせよ、本件開示請求に対し、もとより過去の同種案件に対する審査結果を適宜活用する可能性は排除されず、また実際に一部活用した事実があるが、上述の通り異議申立がなされた経緯や法のそもそもの趣旨に照らし、慎重に審査を行っている処分庁の姿勢に誤りはないはずである。

- (ウ) 少なくとも、本件開示請求について、過去の請求では不開示としていた部分について大幅に開示幅を拡大していることにみられるように、一度開示等の決定を行っているからといって、不開示又は部分開示とした結果をそのまま使用できるものではなく、過去の例の活用により処理期間をかなりの程度短縮できるなどといった主張は、事実に基づかない抽象的・観念的な議論に過ぎないどころか、かえって不開示部分を拡大する結果となるのであり、原判決が強調している法1条に規定されている「行政機関の保有する情報の一層の公開を図」るとの大原則に反する結果を生起させることにもなりかねない。

- (3) 上記の法の要請及び趣旨に関し、一般に処分庁は、前例において全部あるいは一部不開示とした部分であっても、文書の題名等ごく一部だけでも開示

- できないかとの精緻な審査を行う必要があると判断される（例えば、異議申立てを受けて情報公開・個人情報保護審査会が行う審査では、まさに一文一文の単位で開示の可能性が精緻に検討され、答申に反映される）から、本件開示請求においても、過去に請求のあった行政文書が請求対象の含まれていたとしても、上記部分開示及び不開示文書については改めて審査を行う必要があることは言うまでもない。以上のとおり、同じ文書に対する新たな開示請求があった場合であっても、過去の判断を変更し、新たな決定を行おうとする場合には、改めて検討しなければならないのであるから、前例等を利用すれば審査期間を短縮し得るという状況はなく、本件開示請求においても、過去の11例の開示決定等を活用することは事実上不可能であったのである。
- (4) なお、外交事務の適正な遂行を前提とする限り、かつ、対象文書の中に不開示部分が多数存在するという現実の前では、審査の迅速化は、開示か不開示かの判断が困難な場合には原則として不開示とするという極めて消極的な審査態度を生起し、結果として不開示箇所を増大を招かざるを得ず、これは開示請求者の利益になるものではない。よって、特に本件請求においては、審査期間短縮のために前例を活用するということは、時宜に即した判断基準で、丁寧に再審査するという作業を諦めることと同義であり、期間短縮を重視して、かかる決定を出すというのであれば、それこそ情報公開法の目的及び趣旨に反するものといわざるを得ない。
- (5) したがって、前例等を利用すれば、本件対象文書に係る開示決定等を行うのに1年7か月余りもかかることはなかったといった認定をもとに、法11条柱書きにいう「相当の期間」を経過したとの原判決の判断は、前提を誤るものであるとともに、上記のような事態を招きかねないといった事情を全く考慮しないものであって、失当である。

2 外交記録公開について

- (1) 外交記録公開の目的、対象及び審査について

ア 原判決は、外交記録公開のための審査結果を利用すれば、審査に要する期間を短縮できるとしているところ（原判決32ページ）、外交記録公開は、「原則として30年を経過した戦後外交記録を対象として精査」した上で、学会、国会等に対し一般公開することにより、「わが国の戦後外交の歩みを振り返ることは、今日のわが国を取り巻く国際環境を理解する上で、何らかの手助けになる」との信念に基づいて、公開を行っているものである。

したがって、外交記録公開の対象となるファイルは、審査の結果、一部不開示とすることがあるとしても、原則として一般公開することを前提に選んでいるものであって、審査を進めていく過程で不開示箇所が多くなり過ぎるような場合等については、文書単位、あるいはファイル単位で、非公開としたこともある。

イ また、外交記録公開業務を担当している外交記録審査室では、外交問題に知見のある審査員が一次審査を行い、審査報告を作成することとなっているが、審査員は、少なくとも審査を行う時点では当該問題を直接扱っている担当課等に所属しているわけではなく、最新の機微な関係国との外交関係等の情報については十分承知していない。したがって、同審査室において、開示か不開示かの判断に迷った場合には、一次審査という性格上、とりあえずの判断を示すとしても、最終的な判断については、特に担当課の判断を仰ぐこととしている。

ウ なお、外交記録公開の審査プロセスにおいては、外交記録審査室の報告に基づき、担当課の決裁を始め、外務省内関係課室及び必要に応じて関係省庁等との協議が行われる。したがって、たとえ外交記録審査室がすべての一次審査を終了したとしても、それをもって外務省として外交記録公開の準備がすべて整ったというわけではなく、また、その段階から審査が先に進まなかったからといって、その時点で「公開が見送られた」などと結

論すべきものではない。単に、公開準備作業が完了していないだけの状態である。

(2) 第20回外交記録公開の位置づけと本件請求との関係

ア 原判決は、「第20回外交記録公開において、本件対象文書のうち、「別紙「追加決定文書目録」の番号20から25までの文書を除く部分の公開を見送った」ことをもって、かかる文書については、既に外交記録公開の文脈で精査されているとするようであるが（原判決31ないし32ページ）、控訴人が原審において主張したとおり（控訴人の原審における準備書面(4)6ないし7ページ）、かかる認定は全く事実に反するものである。

すなわち、外交記録公開のための審査と情報公開のための審査とは審査のプロセス等において全く別のものであり、本件開示請求は、北東アジア課における外交的判断(法5条3号、6号)が最も慎重に行われるべき種の案件であるところ、これまで開示決定等を行った部分を除き、本件対象文書の中に、第20回外交記録公開が行われた日までに同課の審査を終了していたものはない。したがって、原判決がその認定事実として述べているような「公開を見送った」（原判決32ページ）というものではないのであって、上記(1)ウのとおり、単に、公開の準備が整わず、公開できなかったというにすぎないものである。

イ なお、原判決は、あたかも、本件開示請求の審査において、上記外交記録審査室の行った外交記録公開用の審査報告（1次審査）を全く活用していないかのような認定をしているものであるが、同報告については、北東アジア課が本件開示請求の審査を行う際に一定程度活用しているのであり、それによって既に審査期間は多少短縮できているのである。

しかしながら、既存の外交記録公開用の審査は、現時点における北朝鮮との交渉等の詳細を十分承知していない外交記録審査室での一次審査にす

ぎず、北東アジア課において何ら検討を行わないまま、その審査結果をそのまま取り入れて開示決定等を行うことなどできないものである。すなわち、既に外交記録審査室での審査(1次審査)を経たものであっても、北東アジア課等において改めて慎重な審査を行う必要があり、かかる審査を割愛して期間を短縮するということとはできないものである。

(3) 小括

以上のおりであるから、過去の例同様、外交記録公開についても、それを利用すれば本件対象文書に係る審査に要する期間を短縮するよう努めることができるはずであるとの原判決の判示は、その前提において失当であるというほかないから、外務省が審査に要する期間を短縮する努力ができたのに、それをしないまま1年7か月余りを経過したのは違法であるといった原判決の判示が誤りであることは明らかである。

第5 決裁用書類作成に係る期間の短縮について

原判決は、本件対象文書については、あらかじめ写しを作成するか、マイクロフィルム化や電子データ化するなどして複写しやすいようにしておけば、審査に要する期間を短縮できたとして、かかる対応を行わなかったことを理由として、開示請求から1年7か月余りの期間の経過をもって「相当の期間」を経過したと認定するとともに、その経過に正当な理由はないとする(原判決31ないし34ページ)。

しかしながら、あらかじめ写しを作成するか電子データ化するなどしていれば、1年以上かかるとしている期間を極めて短期間に短縮できるかのような認定をもとに、かかる対応を行わず、期間を短縮するよう努めなかったなどとして1年7か月余りの経過を違法とする原判決の判断は、前提を誤るものであって、失当といわざるを得ない。

- 1 原判決は、速やかな開示決定等がされることを求める情報公開法の趣旨から

して、また、特に、本件対象文書のように歴史的価値のある文書で、繰り返し開示請求の対象となることが予想されるような文書については、開示請求がされた場合だけでなく、かつ、開示請求の対象となった部分だけに限らず、あらかじめ写しを作成するか、マイクロフィルム化するなどして複写しやすい状態にしておくべきであると考えられる、として、決裁用の書類を整えるための期間を短縮するよう努めることができたはずであり、すべきであったとするようである。

しかしながら、本件対象文書だけでも、ファイル約183冊分、多ければ約7万3千枚以上にも及ぶものである上、本件対象文書のみならず、歴史的価値のある文書で繰り返し開示請求の対象となることが予想される文書すべてについて、上記のような対応を行っているべきであったとすれば、上記第3の2(2)で述べた、約22万ファイルにも及ぶ膨大な行政文書の多くがその対象となる可能性があるのである。そして、これらの膨大な行政文書について、開示請求に対する対応とは別に、審査期間を短縮しうるよう、整理し、その中から「歴史的な価値のある文書」をすべて選び出し、その写しを作成あるいはマイクロフィルム化するなどすべきということになれば、かかる作業を行うだけで、莫大なコストがかかるとともに、多くの人員、膨大な労力と時間を費やすことになり、通常の業務に支障が生じるばかりか、逆に本件開示請求への対応の妨げともなることは明らかというべきである。

2 したがって、写しを作成するなどしていれば、1年以上という期間を短縮するよう努めることができたとして、開示請求から1年7か月余りの期間の経過をもって、法11条柱書きにいう「相当の期間」を経過したとする原判決の認定は、行政庁に対して、必要以上の対応を強いるものとしかいいようがなく、かかる理由をもって、開示決定等を行わないことを違法とした原判決には誤りがあり、取消しを免れないものというべきである。

第6 事務の合理化，外交情報の公開にも取り組んでいること

- 1 外務省は，情報公開法が施行されるはるか以前の昭和51年から，戦後外交記録の一般公開に努めており（第2次世界大戦前の外交記録については，昭和33年9月一括して全面公開されている），これまで20回にわたり計約488万ページ（ファイル12,011冊）もの外交記録を公開している。
- 2 原判決が引用している事案ごとの処理状況を管理部門等が把握できるようなITを活用した仕組みは既に確立され十分に用いられている。

また，情報公開業務については，法施行の初年度から，請求案件を統一的に管理するためのシステムを導入し，また，平成13年度と平成14年度の請求のほとんど，及び平成15年度以降はすべての請求について，開示実施文書を電子データベース化しており，同じ請求がなされた場合には，前述のとおり，その案件ごとに改めて開示部分を広げることが可能かどうか等審査しつつも，可能な限り過去の開示決定を適宜活用し，審査の労を軽減し，審査時間を短縮させる等，開示決定等の合理化，迅速化を図っているところである。法施行後7年が既に経過した中で，このような方法で過去の同様の案件が合理的に活用されている案件は少なからずあるのが現状であり，原判決で想定されていると思われるようなシステムは既に構築され，十分に活用されているのである。

- 3 以上のとおり，外務省は外交情報の公開も自主的に行っているほか，事務の合理化にも積極的に取り組んでおり，原判決は外務省の情報公開へのかかる取組方を大きく誤認していると言わざるを得ない。

第7 結語

以上のとおりであって，原判決は失当であり，本件開示請求に係る未決定文書について，外務大臣が法9条各項の決定をしないことが違法でないことは明らかであるから，原判決のうち控訴人敗訴部分を速やかに取り消し，被控訴人の請求をいずれも棄却すべきである。