

# 判例時報

平成20年3月1日号

九九種

## 判例評論

No.539

別冊付録

## 総索引

No.1947~No.1983

### 最新判例批評

青木 克也、平田 信、木澤 信子、飯塚 和之  
小野 秀誠、佐藤 岩昭、玉野 誠

### 判例特報

不十分の一の事件上告審判決(長判19-1118)

No.

# 1990

## 判 決 録

《行政》	1件	10
《民事》	7件	21
《知的財産権》	2件	12
《商事》	1件	14
《労働》	1件	14
《刑事》	1件	58
◆最高裁判例要旨(平成19年12月分)		56

旬刊  
定価 2000円  
本体1905円

細目次は次頁

判例時報社

# 判 決 録



## 行政

▽行政機関の保有する情報の公開に関する法律に基づいてされた開示請求に対し外務大臣が開示決定等をしない不作為が違法であると判断された事例

〔公文書不開示決定処分取消等請求事件、東京地裁平一八行ウ七〇三号、平19・12・26民三八部判決、一部認容 一部却下、一部棄却（控訴）〕

一 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」という。）に基づき、外務大臣に対して行政文書の開示請求をしたXらが、外務大臣が開示請求に係る行政文書のうちの一部について情報公開法九条各項の決定（以下「開示決定等」

という。）をしただけで、口頭弁論終結時までその余の部分につき開示決定等をしていないことが違法であることの確認等を求める事案である。

本判決は、訴えの利益を欠くとして訴えの一部を却下したほかは、不作為の違法確認請求については認容したが（標記判示事項参照）、開示の義務付け請求及び国家賠償請求については棄却した。

二 Xらは、平成一八年四月二五日、外務大臣に対し、情報公開法に基づき、「請求文書目録」（省略）記載の「日韓国交正常化交渉（日韓会談）各時期の本会議及び委員会の会議録・関連資料、日本政府が作成した公文書」について、開示請求をした（以下「本件開示請求」といい、本件開示請求に係る文書を「本件対象文書」という。右記日韓会談とは、昭和二十六年から同四〇年にかけて日本と韓国の間で七次にわたって行われた両国の国交正常化のための交渉である。）ところ、外務大臣は、同年五月二五日、情報公開法一条に基づき開示決定等の期限の特例を適用して、Xらに対し、同年六月二四日まで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、同二〇年五月二六日までに開示決定等を行う予定であることなどを通知した。

外務大臣は、平成一八年八月一七日、「一部不開示文書目録」（省略）記

載の各行政文書（以下「一部文書」といい、本件対象文書から一部文書を除いたものを「残部文書」という。）につき、情報公開法五条三号を不開示理由とする部分開示決定（以下「原処分」という。）をしたところ、Xらは、同年一〇月二日、行政不服審査法六条に基づき、原処分に対し、異議申立てをした。

Xらは、平成一八年二月一八日、①原処分のうち一部文書の不開示部分に係る決定の取消し及び同部分の開示の義務付けを求めるとともに、②外務大臣が残部文書に係る開示決定等をしていないことの違法確認及び残部文書の開示の義務付けを求める本件訴えを提起した。

外務大臣は、本件訴訟係属中の平成一九年三月二八日、Xらの異議申立てに対し、原処分を取り消し、原処分において不開示とした部分の全部を開示する旨の決定をし、改めて一部文書の全部を開示する決定をした。

そこで、Xらは、平成一九年七月四日、行政事件訴訟法二一条一項に基づき、右記①の訴えを国家賠償請求の訴えに変更することを申し立て、裁判所は、同変更を許可する旨の決定をした。

ところで、残部文書のうち、「追加決定文書目録」（省略）記載の各行政文書（以下「追加決定文書」といい、これを除くものを「未決定文書」とい

う。）については、本件訴訟係属中の平成一九年四月二七日付け及び同年一月一六日付けで、開示決定、部分開示決定又は不開示決定がされているところ、本判決は、この追加決定文書に係る不作為の違法確認及び開示の義務付けの訴えにつき、訴えの利益を欠くとして却下している。

三 標記判示事項（後記判決文中の争点①）につき、本判決は、不作為の違法確認の訴えについて定める行政事件訴訟法三条五項にいう「相当の期間」は、情報公開法一条柱書きの「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六十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場合には、前条の規定にかかわらず、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、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れば足りる。」との規定中の「相当の期間」（すなわち、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）と同義であるとした上で、未決定文書につき、同項柱書きにいう「相当の期間」が口頭弁論終結時までに経過したか否かについて検討している。

その検討の過程において、本判決は前提となる事実認定として、まず、①

本件対象文書の分量が行政文書ファイルにして約一八三冊（総量約三万六〇〇〇枚ないし約七万三〇〇〇枚）に及ぶものと認められた上（このうち、一部文書の分量は一三文書一九三頁、追加決定文書の分量は一六六文書六六四六頁である。なお、韓国政府の作成及び保管に係る本件対象文書と同様の文書は、同政府において平成一七年八月に全面公開されているところ、その総量は約三万六〇〇〇枚である。）、②情報公開法に基づく開示請求に対する外務省の一般的な執務態勢、決裁用書類の作成要領及び担当部署の繁忙状況等を詳細に認定し、そのような状況から、

外務省において本件開示請求に係る決裁用書類を整えるだけでも一年以上の期間を要する旨予測したこと、さらに、すべての文書に関する開示決定等をするまでに優に二年以上の期間を要することを予想したが、外務大臣が本件開示請求の重要性等を総合的に勘案し、情報公開法一条に基づき、最終的な開示決定等をする期限について、同二〇年五月二六日とすることを決めたことなどを認定した。

また、他方において、③本件開示請求以前に外務大臣が受理した日韓会談にかかわる行政文書に係る開示請求が一二件あったこと（このうち一件については情報公開・個人情報保護審査会による答申がされていること）、④外務省では、原則として三〇年を経過し

た戦後外交記録を対象として精査し、順次マイクロフィルムやインターネットによる閲覧に供して公開しているところ、平成一九年八月三〇日に行われた第二〇回外交記録公開では、本件対象文書のうち大部分の公開は見送られたことなどを認定した。

そして、⑤行政改革委員会の行政情報公開部会における審議状況の一例を認定した後、⑥情報公開法附則二項に基づく情報公開法の制度運営に関する検討会による報告内容、及び⑦情報公開法二四条等に基づく総務省の公表内容から開示請求に対する外務省の消極的対応を統計的に認定するなどした。

その上で、本判決は、情報公開法一条の目的規定等に照らし、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、開示決定等の期限について、標準処理期間を個々の行政機関ごとに定めるよう努めることを規定する行政手続法六条によることなく、情報公開法一条一項において原則的処理期間を一律に三十日以内と規定し、同条二項において事務処理上の困難その他正当な理由があるときは、更に三十日以内に限り同期限を延長することができる」と規定していることも、その目的等に沿うものであるといえるところ、情報公開法一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、同目的等を十分に考慮するべきである

と判示し、(a)右記⑥及び⑦からすると、外務省において情報公開法の目的等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評価されてもやむを得ないこと、(b)右記③及び④からすると、外務大臣としては、開示請求及び外交記録公開の前提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こと、(c)本件対象文書が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、(d)予想され、それが紙質等の点から損傷しやすいものであれば、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きようにしておくべきことなどが考えられ、外務大臣としては、決裁用の書類を整えるための一年以上という期間を短縮するよう努めることができることなどの諸事情を考慮すると、本件開示請求から口頭弁論終結時まで一年七箇月余りの期間が経過していることに照らし、遅くとも口頭弁論終結時には情報公開法一条柱書きにいう「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判断した。

なお、本判決は、標記判示事項（後記判決文中の争点(1)）に係る判断部分のおおむね末尾において、不作為の違法確認の訴えにおいては、行政機関の長により通知された「開示決定等をする期限」（情報公開法一条二号）よ

り前の時点であっても、「相当の期間」が経過したものと判断されることもあり得るのであって、本件において外務大臣が「開示決定等をする期限」を平成二〇年五月二六日と通知したことは、裁判所の判断を左右しないと判示している。これは、情報公開法一条に基づく「通知」が一つの処分であるとする見解（村上裕章・ジュリ一五六・六三、松井茂記・情報公開法（二版）一四八）があることを踏まえ、右「通知」が行政事件訴訟法三条五項にいう「法令に基づく申請」に対する「何らかの処分」に当たらないことを前提とするものがわかれる（この点については、Yも、右「通知」をもって外務大臣が既にXらの開示請求に対する処分をしたものとして不作為の違法確認の訴えを却下すべきであるという答弁及び主張はしていない。）。

四 情報公開法における開示決定等がされない不作為の違法性について判断した裁判例は見当たらず、本判決は、この点について初めての司法判断を示すものであり、実務上参考になると考えられる（いわゆる情報公開条例に基づく情報公開請求に係る不作為の違法確認請求については、神戸地判平17・11・9 最高裁HP参照。

（一部仮名）

#### △参照条文▽

行政機関の保有する情報の公開に関する法律九条・一



○条・二条 行訴法三条  
 △当事者△ 原告 甲 野太郎  
 乙 野太郎  
 丙 野太郎  
 丁 野太郎  
 戊 野太郎  
 己 野太郎  
 庚 野太郎  
 辛 野太郎  
 壬 野太郎  
 癸 野太郎  
 上記○名訴訟代理人弁護  
 士 東澤 靖  
 川口 和子  
 二関 辰郎  
 小町谷 育子  
 魚住 昭三  
 古本 晴英  
 張 界 満  
 被告 国  
 代表者 法務大臣  
 鳩山 邦夫  
 外務 大臣  
 高村 正彦  
 池下 朗  
 指定代理人  
 へほか一二名

【主文】 一 原告らが外務大臣に対して平成一八年四月二五日にした行政文書開示請求に係る別紙「請求文書目録」記載の各行政文書のうち、別紙「一部不開示文書目録」及び別紙「追加決定文書目録」を除く部分について、外務大臣が行政機関の保有する情報の公開に関する法律九条各項の決定をしないことが違法であることを確認する。  
 二 本件訴えのうち、別紙「追加決定文書目録」記載の各行政文書に係る

不作為の違法確認に係る部分及び同各行政文書の開示の義務付けに係る部分をいずれも却下する。  
 三 原告らのその余の請求をいずれも棄却する。  
 四 訴訟費用は、これを二分し、その一を原告らの負担とし、その余は被告の負担とする。

【事実及び理由】 第一 請求  
 一 原告らが外務大臣に対して平成一八年四月二五日にした行政文書開示請求に係る別紙「請求文書目録」記載の各行政文書のうち、別紙「一部不開示文書目録」を除く部分について、外務大臣が行政機関の保有する情報の公開に関する法律九条各項の決定をしないことが違法であることを確認する。  
 二 外務大臣は、原告らに対し、前項の各行政文書を開示せよ。  
 三 被告は、原告らに対し、各一万円を支払え。  
 第二 事案の概要

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」という。）に基づき、外務大臣に対して行政文書の開示請求をした原告らが、外務大臣が開示請求に係る行政文書のうちの一部について情報公開法九条各項の決定（以下「開示決定等」という。）をしただけで、本件口頭弁論終結時までその余の部分につき開示決定等をしていないことが違法であり、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、原告らはこれにより精神的苦痛を被ったことなどを主張して、被告に対し、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の賠償を求めると案である。

一 前提事実  
 本件の前提となる事実は、次のとおりである。いずれも当事者間に争いが無い事実、当事者が争うことを明らかにしないため、原告らが争うこととみなされる事実又は証拠等により容易に認められることのできる事実であるが、括弧内に認定根拠を付記している。〈編注・本誌では証拠の表示は省略しないし割愛します〉  
 (1) 開示請求  
 原告らは、平成一八年四月二五日、外務大臣に対し、情報公開法三条及び四条一項に基づき、別紙「請求文書目録」記載の「日韓外交正常化交渉（日韓会談）各時期の本会議及び委員会の会議録・関連資料、日本政府が作成した公文書」について、開示請求をした（以下「本件開示請求」という。）。

ところで、上記「日韓外交正常化交渉（日韓会談）」とは、昭和二十六年から同四〇年にかけて日本と大韓民国（以下「韓国」という。）の間で七次にわたって行われた両国の外交正常化のための交渉である。この交渉の結果、同年六月二二日、日本と韓国の間で、「日本国と大韓民国との間の基本関係に関する条約」（いわゆる日韓基本条約）が締結されるとともに、「日本国と大韓民国との間の漁業に関する協

定」、「財産及び請求権に関する問題の解決並びに経済協力に関する日本国と大韓民国との間の協定」、「日本国に居住する大韓民国国民の法的地位及び待遇に関する日本国と大韓民国との間の協定」及び「文化財及び文化協力に関する日本国と大韓民国との間の協定」等が調印されたものである。  
 なお、韓国政府の作成及び保管に係る上記の関連文書（約三万六〇〇〇頁）については、同政府において、平成一七年八月に全面開示されている。

(2) 対象文書の特定  
 外務大臣は、本件開示請求に対し、対象文書を特定した（以下、その特定に係る文書を「本件対象文書」という。）ところ、本件対象文書の分量は、行政文書ファイルにして約一八三冊となった。

(3) 延長通知  
 外務大臣は、平成一八年五月二五日、本件開示請求について、情報公開法一条に基づき、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、原告らに対し、「新たな開示決定等の期限」として「平成一八年〇六月二四日まで」に可能な部分については、平成二〇年〇五月二六日までに開示決定等を行う予定です。」と、また、「上記条項を適用する理由」として「対象となる行政文書が著しく大量でありかつ、担当課において他に処理すべき開示請求案件が著しく多くまた、他の事務が著しく繁忙であり、開示請求日から六〇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ため。」とそれぞれ記載した書面をもって、通知を行った。

(4) 開示請求に係る決定

外務大臣は、平成一八年八月一七日付け情報公開法〇二二九九号をもって、別紙「一部不開示文書目録」記載の各行政文書（以下「一部文書」といい、本件対象文書から一部文書を除いたものを「残部文書」という。）につき、情報公開法五条三号を不開示理由とする部分開示決定（以下「原処分」という。）を行い、原告らに対し、これを通知した。

(5) 異議申立て

原告らは、平成一八年一〇月二日、行政不服審査法六条に基づき、原処分に対し、異議申立てをした（以下「本件異議申立て」という。）。

(6) 本件訴えの提起

原告らは、平成一八年一二月一八日、①原処分のうち一部文書の不開示部分に係る決定の取消し及び同部分の開示の義務付けを求めるとともに、②外務大臣が残部文書に係る開示決定等をしていないことの違法確認及び残部文書の開示の義務付けを求める本件訴えを提起した。

(7) 異議申立てに対する決定等

外務大臣は、平成一九年三月二八日、本件異議申立てに対し、原処分を取り消し、原処分において不開示とした部分の全部を開示する旨の決定をし（以下「本件異議決定」という。）、同日付け情報公開法〇〇四七五号により、改めて一部文書の全部を開

示する決定をした。

(8) 訴えの変更

原告らは、平成一九年七月四日、行政事件訴訟法二二条一項に基づき、前記(6)①の訴えを前記請求三項の国家賠償請求の訴えに変更することを申し立て、当裁判所は、同年八月三日、同変更を許可する旨の決定をした。

(9) 本件訴えの提起後の開示決定等

本件訴えが提起された後において、前記(7)のとおり、一部文書の開示決定がされたほか、残部文書のうち、別紙「追加決定文書目録」の番号一ないし二五の各行政文書については平成一九年四月二七日付けで、同番号二六ないし一六六の各行政文書については同年一二月一六日付けで、開示決定、部分開示決定又は不開示決定がされた（以下、残部文書のうち、別紙「追加決定文書目録」記載の各行政文書を「追加決定文書」といい、これを除くものを「未決定文書」という。）。

二 争点

(1) 不作為の違法について

外務大臣が本件口頭弁論終結時において残部文書（特に、未決定文書）につき開示決定等をすべきであるにもかかわらず、これをしていないことについての違法があるか（行政事件訴訟法三条五項参照）。

(2) 開示の義務付けについて

外務大臣が残部文書（特に、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認められるか（行政事件訴訟法三七条の三第五項参照）。

(3) 国家賠償について

外務大臣が原処分をしたことにより、違法に原告らに損害を加えたといえるか（国家賠償法一条一項参照）。

三 争点に関する当事者の主張の要旨

(1) 争点(1)（不作為の違法）について  
（原告らの主張）

外務大臣は、情報公開法一条所定の開示決定等の期限の特例を適用して開示決定等をする期限を平成二〇年五月二六日まで延長しているが、日韓会談に関連する行政文書については、①外務大臣に対し本件開示請求以前に二回にわたり開示請求がされており、外務大臣としては従前の判断を踏襲することができたこと、②同一九年八月三〇日にされた外務省の第二〇回外交記録公開において一部を除き本件対象文書の公開は見送られたものの、その準備段階においてその公開の是非が省内で検討されたこと、③韓国において全面開示された文書は公刊されているところ、外務省の保管する文書と対照することで、速やかに公開すべき行政文書を特定することが可能であったことなどからすると、そもそも本件開示請求に対し情報公開法一条を適用することが違法であり、外務大臣は情報公開法一条一項及び二項の期限（最長で六〇日）内に開示決定等をするべきであったが、この点をおくとしても、情報公開法一条柱書きにいう「相当の期間」とは、情報公開

の速やかな実現の趣旨からして数箇月程度を予定しているものと解されるところ、本件口頭弁論終結時までに本件開示請求から約一年七箇月が経過している本件において、開示決定等をしていない不作為が違法であることは明らかであり、これは市民の知る権利を侵害するものである。

（被告の主張）

ア 本案前の主張

前記前提事実(9)のとおり、残部文書のうち、追加決定文書については、既に開示決定、部分開示決定又は不開示決定がされているから、原告らの不作為の違法確認及び義務付けを求める本件訴えは、追加決定文書に係る部分につき、その範囲で訴えの利益が喪失した。

イ 本案の主張

情報公開法五条三号は、「公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上利益を被るおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」を不開示情報としているところ、現在審査中の未決定文書について、同号の不開示情報を含む可能性がないとはいえないものであるから、外務大臣が開示決定等を行うに当たっては慎重な審査を必要とする。

本件対象文書については、外務大臣がその開示又は不開示を決定するに当たり、アジア大洋州局長及び北東アジア課長がその補助機関として判断をしているものであ

り、同部局において、不開示情報の有無等につきその審査を行っているものであるが、本件対象文書が極めて大量であること、不開示情報の有無の審査は慎重に行わなければならないこと、かつ、他に極めて重要な外交政策及び他の開示請求に係る事務処理を限られた人員で行わなければならないことなどからすれば、本件開示請求に対し、情報公開法一条を適用し、開示決定等をする期限を開示請求のあつた日から約二年後の平成二〇年五月二六日と定めたことをもって、著しく長期にわたるものとして「相当の期間」に該当しないなどとはいえない。

したがって、本件では、未決定文書についていまだ開示決定等がされていないからといって、行政事件訴訟法三条五項及び情報公開法一条柱書きにいう「相当の期間」内に何らの処分がされないことについての違法があるとはいえない。

(2) 争点(2) (開示の義務付け) について  
(原告らの主張)

日韓会談について韓国において全面開示された文書は公刊されているところ、残部文書につき、韓国との関係では情報公開法五条三号所定の不開示情報は存在しない。また、北朝鮮(朝鮮民主主義人民共和国)との関係でも、平成一四年九月一七日に日朝平壤宣言が署名されており、現在において残部文書の公開により北朝鮮との間で交渉上の不利益を被るおそれがないことは明らかであるから、残部文書については不開示情報が存在せず、開示決定がされるべき

である。

(被告の主張)

本件対象文書が編てつされているファイル約一八三冊には、会議録だけでなく、第三国の情報が記載された文書並びに日本国政府内での非公公式打合せ記録及びメモ等種々様々な行政文書が存在している。そして、現在審査中の未決定文書は、現在においても日韓間で立場が異なる問題に関する文書が含まれており、北朝鮮との関係においても、その公開によって我が国の立場を不利にするおそれのある文書が多数含まれていること等からすれば、直ちにこれを開示すべきものとはいえない。

(3) 争点(3) (国家賠償) について  
(原告らの主張)

国家賠償法一条一項にいう違法については、これを行政処分の違法と同一であるととらえる見解(違法性一元論)と、これと異なるものにとらえる見解(違法性相対論)が存在するが、違法性一元論が妥当である。ただし、本件では、仮に、違法性相対論の見解に立ったとしても、①原処分において不開示とされた部分は、本件異議決定後に開示された同部分の内容を見る限り、情報公開法五条三号所定の不開示情報に当たらないことが明らかであること、②原処分において不開示した部分に含まれる情報が開示部分に含まれていたこと、③韓国において全面開示されていた情報と同一の情報を開示していたことなどの点から、国家賠償法一条一項にいう違法が認められる。

そして、情報公開法の定める開示請求権は、憲法二一条及び市民的及び政治的権利に関する国際規約一九条二項によって保障される市民の知る権利を具体化したものであり、国家賠償法上保護に値する重要な権利である。さらに、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、歴史的な文書である本件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がある。原処分による一部文書の一部不開示は、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一百万円を優に超えることは明らかである。また、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得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る。国家賠償法上の損害を算定するに当たっては、そのような事情も考慮すべきである。

(被告の主張)

国家賠償法一条一項は、国又は公共団体の公権力の行使に当たる公務員が個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違背して当該国民に損害を加えたときに、国又は公共団体がこれを賠償する責に任ずることを規定するものであり、同項の「違法」とは、権利ないし法益の侵害があるこ

とを前提に、国又は公共団体の公権力の行使に当たる公務員が個別の国民に対して負担する職務上の法的義務(公権力の行使に当たって遵守すべき行為規範)に違背することである(最高裁判昭和五三年(第)第一二四〇号同六〇年一月二二日第一小法廷判決・民集三九卷七号一五二二頁等参照)。

情報公開法五条三号は、「公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上利益を被るおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」を不開示情報と定めているところ、「相当の理由」があるか否かは行政機関の長、すなわち本件では外務大臣の広範な裁量が尊重されるべきものであって、外務大臣が同号に該当する不開示情報が存在すると判断して原処分を行ったことについて、国家賠償法上の違法がないことは明らかである。なお、本件では、原処分が行われた後、本件異議決定によって一部文書の全部を開示することとなったが、これは原処分を行った以降に残部文書の審査を進める過程において、また、異議申立て後に再検討を行う過程において、原処分の時点では一部不開示とした部分について新たに不開示情報が存在するとはいえないとの判断に至ったからであり、判断時期が異なるのであるから、後に一部文書を全面開示としたというだけで、原処分が当然に違法と評価されるものではない。

また、国家賠償法においては、法律上保

護された利益の侵害がなければ、同法一条一項に基づく損害賠償を請求することはできない(最高裁昭和四一年(判)第七〇〇号同四三年七月九日第三小法廷判決・裁判集民事九一号六三九頁等参照)ところ、外務大臣は、本件異議申立てに対し原処分再検討を行い、その結果、不開示とした部分についても不開示決定を行って原告らに不開示したものであり、このような状況において、原告らに同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、社会通念上受忍すべき限度を超えるものとは認められないから、同法によつて賠償されるべき損害が生じたとは認められない。

第三 争点に対する判断

一 争点(1)(不作為の違法)について

(1) 前記前提事実(9)によれば、残部文書のうち追加決定文書については本件口頭弁論終結時までに不開示決定等がされたことが認められるから、本件訴えのうち、追加決定文書に係る不作為の違法確認及び不開示義務付けを求める部分は訴えの利益がない。したがって、以下では、未決定文書に係る不作為の違法確認及び不開示の義務付けを求める部分について検討する。

(2) 本件不開示請求が「法令に基づく申請」(行政訴訟法三条五項)に該当すること及び原告らが本件不開示請求に係る「申請をした者」であること(同法三七条)はいずれも明らかであるところ(前記前提事実(1))、本件不開示請求に対し、外務大臣が未決定文書につき「相当の期間」内(同法三

条五項)に不開示決定等をすべきであるにかかわらず、これをしないことについての違法があるか否かをみるに、本件において、外務大臣は、情報公開法一〇条一項によれば不開示請求があった日から三〇日以内、同条二項によれば事務処理上の困難その他正当な理由があるときは更に三〇日以内に限り延長することができる」とされている不開示決定等の期限を、残部文書につき、情報公開法一一条の開示決定等の期限の特例を適用して延長している(前記前提事実(3))。同条は、「不開示請求に係る行政文書が著しく大量であるため、不開示請求があった日から六〇日以内にそのすべてについて不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場合には、前条の規定にかかわらず、行政機関の長は、不開示請求に係る行政文書のうちの相当の部分につき当該期間内に不開示決定等をし、残りの行政文書については相当の期間内に不開示決定等をするに足りる。」(同条柱書き第一文)と規定しているところ、その「相当の期間」とは、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ものと解するのが相当であり、これは行政事件訴訟法三条五項にいう「相当の期間」と同義のものと解される。そこで、以下では、未決定文書につき、情報公開法一一条一項柱書きにいう「相当の期間」が本件口頭弁論終結時までを経過したか否かについて検討することとする。

(3) 《証拠略》によれば、次の事実を認めることができる。

ア 本件対象文書の分量は、前記前提事実(2)のとおり、行政文書ファイルにして約一八三冊である。

これらのファイルには約二〇〇枚ないし約四〇〇枚の文書がそれぞれ編みつけられており、その総量は、約三万六〇〇〇枚ないし約七万三〇〇〇枚に及ぶものと見込まれるところ、使用言語及び文書の体裁等が異なるであろうこと並びに日本政府の内部検討文書等が存在するであろうことなどを考慮の外に置くとしても、少なくとも韓国政府が全面開示した約三万六〇〇〇頁の関連文書(前記前提事実(1))と同程度の量の行政文書が存在するものと認めることができる。

なお、原処分に係る一部文書の分量は一三三頁であるが、同部分が後に不開示されたことは前記前提事実(7)のとおりである。であり、また、平成一九年四月二七日付け及び同年一月一六日付け各不開示決定等に係る追加決定文書の分量は一六六文書六六四六頁である。

イ 外務省組織令二条一項は、外務省に、大臣官房並びに総合外交政策局、アジア大洋州局、北米局、中南米局、欧州局、中東アフリカ局、経済局、国際協力局、国際法局及び領事局の一〇局などを置くことを定めているところ、同令三条一項六号、一八条一項及び一九条七号は、「外務省の保有する情報の公開に関すること」を大臣官房総務課の所掌事務としており、同課情

報公開室(外務省組織規則一条一項)が同省の保有する行政文書に対する情報公開法に基づく不開示請求に関する業務を扱っている(同規則六項一号)。同室では、年間約一〇〇〇件前後の開示請求に対し、三名ないし四名の担当官で対応している状況にある。

ところで、本件対象文書は日韓外交正常化交渉に関するものであるところ、日韓関係等の外交政策上の観点からその記載内容を審査し、不開示決定等につき判断する権限と責任を有するのは、行政機関の長である外務大臣であるが、外務省組織令二条一項、五条一項、三八条一項及び四〇条によれば、アジア大洋州局北東アジア課が「朝鮮に関する外交政策に関すること」及び「朝鮮に関する政務の処理に関すること」を所掌する内部部局として、その補助をしている。同課の人員は一九名であり、同課に係る不開示請求の件数は、平成一六年度に九九件、同一七年度に三二件、同一八年度に二九件であった。なお、本件不開示請求時において不開示決定等がされていない案件は、前年度等からの延長案件も含めると、約一〇〇件であった。

ウ 一般に、外務大臣に対して不開示請求がされた場合、対象となる文書を選定した後、内部部局においては、不開示決定等に当たり、当該文書をすべてコピーした上で、決裁書の表紙、当該文書に含まれる行政文書の一覧表及び概要等を作成し、決裁用書類としての体裁を整えた後、外務省内の関係各部署における審査を経るといふ手順を

踏んでいる。また、当該文書の中に同省外の関係省庁にも関係するものが含まれる場合は、必要に応じ、当該関係省庁における審査を経ている。

なお、開示請求の対象となる文書すべてについてコピーを作成するのは、①外務省の正式な記録として保管されている原本については、書き込みなどの加工又は加筆をすることは許されないこと、②関係省庁の審査を経ることが必要な場合には、原本を使用して当該関係省庁と合議をすることはできず、また、同時に複数の省庁と合議をすることも考えられることなどの理由による。

本件対象文書についても、これらの作業が行われているところ、その文書の作成時期が約五〇年前にさかのぼるものもあるため、紙が劣化している文書が存在するほか、極薄のセロハン紙に印字して作成した文書も存在する。外務省においては、歴史的な文書であるこれらの文書の損傷を避けながら慎重にコピーをする必要があるとして、ファイル約一八三冊分の決裁用書類を整えるだけでも、前記イの人員による制約及び後記エの業務の繁忙状況による制約等から、一年以上の期間を要する旨予測した。

エ 外務省アジア大洋州局北東アジア課は、韓国及び北朝鮮に関する外交政策の企画及び立案並びにその実施を業務としており、①韓国に関して、平成一四年度以降、一〇回の首脳会談及び三二回の外相会談が行われているほか、事務レベルにお

ける定期協議は、日韓次官級戦略対話、排他的経済水域境界画定交渉、日韓安保対話、在日韓国人の法的地位協議及び日韓経済ハイレベル協議といった協議を含めて多岐にわたっており、さらに、同一八年には、竹島の領有権についての立場の相違に起因する日本海での海洋調査の問題をめぐり、事務次官自らが韓国側との協議のため二回にわたり訪韓するなど、必要に応じて重要な二国間協議があらゆるレベルで頻繁に行われており、過去に起因する諸問題を含め、常に細心の注意を払い、慎重な運営が要求される二国間関係にある。また、②北朝鮮に関しては、我が国に近接しているがら国交がなく、日本人拉致、核又はミサイル問題という諸懸案を抱え、これらの諸問題を包括的に解決し、国交正常化を図るためには、北朝鮮の独特の国家体制等に照らし、アメリカ合衆国、中華人民共和国、ロシア連邦及び韓国等との緊密な連携を維持しながら、同一五年に設置されたいわゆる六者会合及びその他の機会を通じ、北朝鮮との交渉等に対処する必要がある。

上記北東アジア課では、このように極めて重要な対韓国及び北朝鮮の外交政策を一九名の人員で同時並行的に遂行しており、殊に国会開会中は、時には数十間にも及ぶ国会質問への対応が連日深夜にまで及んでいるという状況にある。

オ 外務省では、本件対象文書に不開示情報が記載されているか否かの審査について、本件対象文書の重要性にかんがみ、大臣官房総務課情報公開室及びアジア大洋州

局北東アジア課のほか、必要に応じて国際法局等の関連部署の協力を得ながら審査を行う必要があること、同情報公開室及び同北東アジア課の各担当官一名の判断のみによることなく、同室長及び同課長による二重の実質審査を行う必要があること、文書の内容によっては、他の関係省庁（法務省、警察庁及び財務省等）の合議にかける必要があることなどから、ファイル一冊の審査を行うためには、少なくとも三日を要するものと想定し、職員の間勤務日数が約二五〇日であることを考慮して、すべての文書に関する開示決定等をするまでに優に二年以上の期間を要する旨予想したが、外務大臣は、本件開示請求の重要性等を総合的に勘案し、前記前提事実(3)のとおり、平成一八年五月二五日、本件開示請求について、情報公開法一条に基づき、最終的な開示決定等をする期限について、同二〇年五月二六日とすることを決めた。

カ 他方において、本件開示請求以前に外務大臣が受理した日韓会談にかかわる行政文書に係る開示請求の件数は一二件であり、これらにおいて開示請求された行政文書の概要は、次のとおりである。

(イ) 日本と韓国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。

(ロ) 昭和二十七年一月九日に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事項」及び説明、討論（同年の日韓会談）に関するすべての文書並びに日本の代案に関連したすべての文書。

(ウ) 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かかわる事項として昭和四〇年の「日韓請求権協定」の第二条第二項(a)の挿入経緯を物語る記述を有する文書。

(エ) 第一次日韓会談にかかわる外務省文書で、韓国人（在日者を含む）の「国籍」（法的地位）の扱いに関する記述を有する文書。

(オ) 第三次、第五次及び第六次日韓会談関係資料（交渉準備資料、交渉内容及び合意事項等に関する部分等）。

(カ) 平成一七年度（行情）答申第二〇四号（七月二六日）審査会で一部開示決定が行われた日韓会談関係の文書すべて。

キ 前記カのうち、「昭和二十六年から昭和四〇年にかけて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）のうち、第六次会談に関する議事録、速記録、覚書、確認書、メモ、報告書など関係文書一切（図面、電磁的記録を含む）」及び「昭和二十六年から昭和四〇年にかけて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）のうち、第一、二、四、五、七次の日韓交渉に関するそれぞれの議事録、速記録、覚書、確認書、メモ、報告書など関係文書一切（図面、電磁的記録を含む）」の開示請求がされた件については、外務大臣が平成一五年一〇月三一日付け情報公開第一〇一七四二号から第一〇一七五五号まで並び



に同年一月二十九日付け情報公開法二五号、第〇〇二八六号及び第〇〇二八八号により行つた当該対象文書の部分開示決定に対し異議申立てがあつたことから、情報公開法一八条に基づく情報公開審査会（平成一五年法律第六一号により、同一七年四月一日からは情報公開・個人情報保護審査会）に対する諮問が行われ、同年七月二十六日付けで同審査会による答申（前記カ）記載の平成一七年度（行情）答申第二〇四号）がされた。

上記答申では、上記開示請求では、その対象を請求権問題に係る文書で、かつ交渉のやり取りを直接記録した文書及びその付属資料に限定していたもの（合計二四二文書）と認めた上、①当該対象文書は日韓国交正常化交渉の中核を成すともいえる朝鮮半島に存在する財産及び請求権に係る諸問題を解決するために行われた昭和二十七年から同四〇年までの七次にわたる日韓会談の内容について日本側で作成した記録であり、不開示部分には、朝鮮半島に存在する個別具体的な財産及び請求権にかかわる諸問題につき、財産及び請求権の詳細や交渉の詳細が克明に記載されており、かつ内容は極めて機微に及んでいないこと、②既に解決済みの交渉内容といえども、本件対象文書の不開示部分には、個別具体的な財産及び請求権問題に係る日韓間で生々しい議論のやり取りが詳細に記述されていることから、仮に当該内容がつまびらかになれば、財産及び請求権問題の解決に当たつて我が国の立場、見解及び対応の細が明

らかになることにつながるので、今後の北

朝鮮との国交正常化交渉に影響を及ぼし得るものであること、③当該対象文書の不開示部分には、韓国政府が実効的に処理し得る範囲に限らず朝鮮半島全般に関する財産及び請求権についての我が国の立場、見解及び対応に関する情報が含まれているところ、北朝鮮との財産及び請求権に関する諸問題は依然として未解決であり、今後の日朝国交正常化交渉において協議されるものであることにかんがみると、当該対象文書に記載されている朝鮮半島に存在する財産及び請求権に係る諸問題を解決するための処理及び検討作業の中で我が国の立場、見解並びに対応及び財産権問題の処理方法等を明らかにすれば、今後の日朝国交正常化交渉において、我が国が取り得る立場が明らかにになり、当該交渉に好ましくない影響を及ぼし得るものであることから、当該不開示部分を公にすることにより、他国との交渉上不利を被るおそれがあると外務大臣が認めたことには相当の理由があるとしたが、当該対象文書中には、対外発表に双方が合意している内容、個別かつ具体的な交渉内容ではなく事務的事項と考えられる「協議日程」の打合せに係る部分及び既に対外的に公表されていると考えられる内容である「新聞発表」に係る部分が含まれ、当該部分は、仮に公にしたとしても、他国との交渉上不利を被るおそれがある

がある情報とは認められないうとして、当該不開示部分の一部を開示すべきであるとき

れている。

ク また、情報公開法二五号は、「政府は、その保有する情報の公開の総合的な推進を図るため、行政機関の保有する情報が適時に、かつ、適切な方法で国民に明らかにされるよう、行政機関の保有する情報の提供に関する施策の充実に努めるものとする」として、行政機関の保有する情報の提供に関する施策の充実に努めるものとする。外務省では、大臣官房総務課外交記録審査室の所掌事務として、昭和五十一年に第一回外交記録公開を行つて以来、平成一七年二月の第一九回公開に至るまで原則として三〇年を経過した戦後外交記録を対象として精査し、順次公開している。今回までに公開した記録は一万一七〇〇冊に達し、公開された記録は、原則として、第一七回公開まではマイクロフィルムにより、また、第一八回公開以降はCD-Rにより、外務省外交資料館において閲覧することができるとは、同一六年以上に外交記録公開において公開した外交記録については、順次インターネットを通じて閲覧できるようにしている。

外務省では、平成一九年八月三〇日に第二〇回外交記録公開を行つたところ、本件対象文書のうち新聞論評等に係る部分（別紙「追加決定文書目録」の番号二〇から二五までの文書等）は公開されたものの、その余の部分の公開は見送られた。

ケ 情報公開法は、行政改革委員会が平成八年二月一六日に内閣総理大臣に対して意見具申をした「情報公開法制の確立に

関する意見」に沿つて立案された法律であるところ、同委員会が発足させ、同年七月一九日に開催された第四七回行政情報公開部会において、塩野宏部会長代理は、「三〇日、三〇日の場合には、この法律の考え方は、とにかくやつてもらうということだろうと思う。なぜなら、期限内にできない場合に不開示決定と見做すというみなし規定を敢えて置いていないわけ、あえて置いていないというのは、とにかく三〇日、三〇日で国民には必ずお答えしますという一種の形を切つたようなものだと思う。」「三〇日、三〇日でもう後はない。それで不開示決定をみならず何もないのだから、六〇日間必ず答えるという、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、小委員会でさんざんやったのだが、しかし、日本の行政官は、そこはきちんと六〇日以内でちゃんとやるといふうに、あのときはそういうふうにとめたはずである。」などと発言している。

コ 情報公開法附則二項は、「政府は、この法律の施行後四年を目途として、この法律の施行の状況及び情報公開訴訟の管轄の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」と定めているところ、平成一三年四月一日に施行された情報公開法の施行状況を踏まえて、その制度運営の在り方について有識者による専門的な検討を行うことを目的として、東京大学大学院法学政治学研究所教授小早川光郎を座長とする情報公開法の制

度運営に関する検討会が同一六年四月二十七日の初会合から同一七年三月一八日までの間に計一二回開催され、改善措置の検討等が行われた。同検討会は、同月二十九日付けで報告を行っているところ、その内容を抜粋すると、次の(ア)から(キ)までのとおりである。

(ア) 開示請求があつたときは、速やかに開示又は不開示の決定が行われるべきである。しかしながら、開示請求の対象である行政文書等の内容や量、開示又は不開示の判断の難易性、判断に当たつての第三者意見聴取の要否等については様々であり、開示決定等を行うまでの期間を一律に定めることは困難である。このため、情報公開法では、原則として開示請求があつた日から三〇日以内に開示決定等を行うこととし(一〇条一項)、事務処理上の困難等がある場合は、三〇日以内に限つての延長手続(同条二項)を定めている。三〇日以内に処理することとした事案及び同項による延長手続を採つた事案計一七七一〇八一件のうち、一七万〇八二〇件(九九・八五%)については期限内に開示決定等がされているが、期限までに開示決定等がされなかつたものが二六一件(〇・一五%)見られる。

等を行い、残りの部分については「相当の期間」内に開示決定等を行うことで足りる旨の特例規定(一一条)を設けている。情報公開法においてこの特例規定を適用する事案は、特定の省庁に集中している。また、適用された件数の比率は平成一三年度の六・五%から同一五年度の一・二%にまで減少している。この中には、特定の課室に対し同時期に適用事案が集中したことなどを理由として、六〇日以内に相当の部分について開示決定等ができなかつたものが五二四七件中一九〇五件(三六・三%)あり、また、相当の期間を考慮して開示請求者に期限を通知したものの、業務の繁忙等その後の状況の変化により当初予想した以上に審査等に時間を要したなどとして、通知した期限までに開示決定等を行うことができなかったものが四四二七件中八〇二件(一八・一%)あるなど、不適切な事例が見られる。

(イ) 開示請求の対象となる行政文書等が著しく大量であり、これを処理するために通常の業務に著しい支障が生ずるおそれがある場合について、情報公開法は、六〇日以内に「相当の部分」について開示決定等を行うこととし、残りの部分については「相当の期間」内に開示決定等を行うこととする。この「相当の期間」は、処理をするために必要となる合理的な期間として行政機関等が設定するものであるが、請求文書の枚数が一万枚以上にも及ぶ事例も少なからずあり、その対応のために一年以上の期間を設定している事例も見られる。

が把握及び管理できるようなITを活用した仕組みを整備することにより、事案処理の進行管理を徹底すること。b 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。

(ウ) 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

平成三年度	防衛庁	金融庁	郵政事務	外務省	国税庁	国土交通省
受付事案	二	三	六	七	九	〇
平成二年度	一	三	六	六	六	一〇
受付事案	一	三	六	六	六	一〇
平成三年度	二	三	六	六	六	一〇
受付事案	二	三	六	六	六	一〇

(エ) 「相当の期間」の遵守状況

平成三年度又は同一年度の受付事案	四七	四三	二八
平成二年度の受付事案	四七	四三	二八
平成三年度の受付事案	四七	四三	二八
対象事案数	四七	四三	二八
期限を超過	四七	四三	二八

(オ) 情報公開法二一条適用事例に関する判決の例

国土交通省	〇	〇	三	〇	三
外務省	四	七	二	二	一五
一週間以内	〇	〇	〇	〇	〇
一箇月以内	〇	〇	〇	〇	〇
三箇月以内	〇	〇	〇	〇	〇
超三箇月	〇	〇	〇	〇	〇
計	〇	〇	〇	〇	〇

めた訴訟の提起後に開示決定等がされたことから訴えは却下されたものの、訴訟費用を被告に負担させることとした判決(外務大臣関係)

「被告は、平成一三年八月六日(略)付けで、原告に対し、『開示決定等の期限の延長等について』と題する情報公開法二一条所定の通知を行ったものの、本件開示請求から六〇日目である同年九月四日になつても、同法二一条によつて命じられた相当の部分の行政文書の開示決定等を行うことなく、また、同通知に示した期限である同年一〇月四日までにも本件行政文書について全く開示決定等がされなかつたことが認められる。そして、原告が本件開示請求後一八七日目の平成一四年一月九日に本訴を提起し、第一回口頭弁論期日が同年三月五日と定められると(略)、本件開示請求の日から実に二三五日目である同年二月二六日に至つて、ようやく本件開示決定等を行ったものである。以上の経緯に照らせば、原告の本訴の提起は原告の権利の伸張に必要であつた行為といふべきであるから、訴訟費用は被告に負担させるのが相当である。」(東京地判平一四年四月二二日「公文書開示不開示処分をしないことの違法確認請求事件」)

(カ) 大量の文書が開示請求された例

別紙「大量の文書が開示請求された例」のとおりである。

サ 平成一八年度における情報公開法の施行の状況について情報公開法二四条等に

に基づき総務省が公表した内容から、期限までに開示決定等がされなかったものの統計につき、行政機関に係るものを抜粋すると、次のとおりである。

三〇日以内に開示決定等がされなかったもの	延長した期限までに開示決定等がされなかったもの	情報公開法第一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もの
人事院 〇	〇	〇
官内庁 〇	〇	〇
総務省 二七	〇	〇
外務省 三五	一五	一八二
厚生労働省 〇	一	〇
社会保険庁 四	〇	三
計 七八	一六	一八六

(4) 前記(3)の認定事実(以下「認定事実」という。)によれば、本件対象文書は少なく見積もっても約三万六〇〇〇頁(認定事実A)という大量の行政文書であり(なお、認定事実C(※)参照)、外務省において開示請求に関する業務を扱う大臣官房総務課情報公開室及び本件対象文書に不開示情報が記載されているか否かについて審査するアジア大洋州局北東アジア課の執務態勢及び事務の繁忙状況等並びに上記審査の在り方(認定事実イないしオ)等に照らし、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六〇日以内にそのすべ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」(情報公開法二一条)と認めることができる。

ただし、情報公開法二一条は、「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。」と定めているところ、情報公開法は、行政機関が国民に対する関係で説明する責務(説明責任)を全うする制度を整備することは、憲法の定める統治構造の下において、その基礎である国民主権の理念にのつとつた国政の運営を一層実質的なものとするに資すること、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ることなどにかんがみて、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(なお、情報公開法三条は開示請求権を有する者として「何人も」と定めており、外国人を排除していない。)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る。

情報公開法の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、開示決定等の期限について、標準処理期間を個々の行政機関ごとに定めるよう努めることを規定する行政手続法六条によることなく、情報公開法一〇条一項において原則的処理期間を一律に三〇日以内と規定し、同条二項において事務処理上の困難その他正当な理由があるときは、更に三〇日以内に限り同期限を延長することができる<sup>と規定している</sup>ことも、上記目的及び趣旨に沿うものであるといえるところ、情報公開法二一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」(すなわち、同条所定の「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)の認定に当たっても、上記目的及び趣旨を十分に考慮するべきである。

(5) この点について、外務省に係る開示請求においては、統計上、情報公開法二一条の特例を適用した件数及び同条二条所定の「開示決定等をする期限」までに開示決定等がされなかった件数が他の行政機関と比較して著しく多く、殊に後者の件数は、平成一八年度の統計において、行政機関全体の件数一八六件中、外務省に係るものが一八二件を占めている(認定事実C及びサ)。このことは、外務省が「平和で安全な国際社会の維持に寄与するとともに主体

的かつ積極的な取組を通じて良好な国際環境の整備を図ること並びに調和ある対外関係を維持し発展させつつ、国際社会における日本国及び日本国民の利益の増進を図ることを任務」とし(外務省設置法三条)、各種外交政策等に関することなどを所掌事務とする(同法四条)という性質上、開示請求の対象となる行政文書について、情報公開法五条三号等の不開示情報が記載されていないかどうかを十分に審査すべき機会が必然的に多くなることに起因する部分も小さくないものと察せられるが、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ことに照らすと、情報公開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評価されてもやむを得ない(なお、前記前提事実(1)、(3)及び(4)によれば、本件開示請求に対し、その請求日である平成一八年四月二五日から一四日目である同年八月一七日付けで原処分が行われたことが認められるところ、六〇日以内に「開示請求に係る行政文書のうち」の相当の部分につき当該期間内に開示決定等を「するべきである」という情報公開法二一条の規定は遵守されていない)。このような状況に関連して、平成一七年三月二十九日付け情報公開法の制度運営に関する検討会報告(認定事実C)においても、情報公開法二一条の特例規定を適用する事案は、特定の省庁に集中していること、事案処理の進行管理を徹底することなどによ

り、法に定められた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は、つとに指摘されていたところである。

殊に本件対象文書については、仮に日韓会談に係る行政文書すべての開示請求がされたのが本件開示請求において初めてのことであったとしても、過去にその一部について開示請求がされた数が一二件あり(認定事実カ)、しかも、そのうちの一件又は複数件は、「日本と韓国の間で七次にわたって行われた日韓外交正常化交渉(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(ただし、認定事実キによれば、平成一七年度(行情)答申第二〇四号に係る開示請求では、その対象を「請求権問題に係る文書で、かつ交渉のやり取りを直接記録した文書及びその付属資料」に限定していたものとされる)。また、外務省大臣官房総務課外交記録審査室では、「原則として三〇年を経過した戦後外交記録を対象として精査」した上、平成一九年八月三〇日にされた第二〇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」の番号二〇から二五までの文書を除く部分の公開を見送った(認定事実ク)というのであるから、外務大臣としては、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。

さらに、本件対象文書については、その分量及び紙質等の点から、コピーを作成

し、決裁用の書類を整えるだけでも一年以上の期間が必要である旨予測されたということであるが(認定事実ウ)、上記のように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や、殊に本件対象文書のように歴史的価値のある文書であつて(前記前提事実(1)、認定事実ウ及びオ参照)、繰り返し開示請求の対象となることが予想され(実際、本件開示請求以前に一二件の開示請求があつたことは認定事実カのとおりである)、そして、それが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、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うようにしておくべきことなどが考えられることからすれば、外務大臣としては、決裁用の書類を整えるための上記一年以上という期間を短縮するよう努めることができるはずである。

(6) これらの諸事情を上述の情報公開法の目的及び趣旨に照らして総合的に考慮すると、本件において、本件対象文書のうち未決定文書の記載内容等が明らかでない以上、未決定文書に係る開示決定等がされるために必要とされる合理的な期間を具体的に認定することは困難であるが、本件開示請求は、平成一八年四月二五日にされたものであるところ(前記前提事実(1)、本件口頭弁論終結時まで一年七箇月余りの期間が経過していることからすれば、遅くとも本件口頭弁論終結時までには情報公開法

「一条柱書きにいう「相当の期間」は経過したもの」と認めることが相当である。

(7) なお、情報公開法二一条は、「開示請求に係る行政文書が著しく大量であるため、開示請求があつた日から六〇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場合には、前条の規定にかかわらず、行政機関の長は、開示請求に係る行政文書のうちの相当の部分につき当該期間内に開示決定等をし、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に足りる。」と定めた上、この場合において、行政機関の長は、情報公開法一〇条一項に規定する期間内に、「残りの行政文書について開示決定等をする期限」を開示請求者に通知すべきことを定めているところ(情報公開法二一条二号)、不作為の違法確認の訴えにおいては、行政機関の長により通知された「開示決定等をする期限」より後の時点であつても、同条にいう「相当の期間」が経過していないと判断されることもあり得るし、「開示決定等をする期限」より前の時点であつても、同条にいう「相当の期間」が経過したものと判断されることもあり得るのであつて、本件において外務大臣が「開示決定等をする期限」を平成二〇年五月二六日と通知したこと(前記前提事実(3))を考慮しても、上記判断が左右されるものではない。

また、認定事実イ、エ及びオに照らし、複雑困難な外交事務等に従事する傍ら、し

かも限られた予算や人員のうちで開示請求に係る専従の職員を確保することが難しい状況において、本件対象文書の審査に当たる外務省職員の労苦は推察するに難くないが、情報公開法の目的及び趣旨に照らし、未決定文書に係る開示決定等が本件口頭弁論終結時までにはされないことが客観的に違法であるか否かという観点からすれば、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は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つてきた結果であるというほかなく、このことをもつ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はできず、その他何らかの正当な理由があることを認めるに足る証拠はない。

(8) したがって、争点(1)に関する原告らの主張には理由がある。

二 争点(2)(開示の義務付け)について 未決定文書の記載内容は本件において明らかとなつていないが、それが日本国政府の作成及び保管に係る行政文書である以上、既に開示されている韓国政府の作成及び保管に係る行政文書とすべて実質的に同一の記載内容であると認めることはできないし、実際、被告は、未決定文書の中に日本国政府の内部における検討状況等が記載された文書も存在する旨主張しているところ、そのような文書の存在を否定すべき証拠はない。

そして、このような未決定文書について



は、情報公開法五条三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のであり、そうすると、本件では、外務大臣が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認められるということはできない。

したがって、争点(2)に関する原告らの主張には理由がない。

三 争点(3) (国家賠償) について

原処分に係る国家賠償請求については、情報公開法に基づく行政文書の部分開示決定に取り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一条一項にいう違法があつ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って、上記評価を受けるものと解するのが相当である。(最高裁判平成元年(オ)第九三〇号、第一〇九三号同五年三月一日第一小法廷判決・民集四七卷四号二八六三頁、最高裁判平成一七年(オ)第五三〇号同一八年四月二〇日第一小法廷判決・裁判所時報一四一〇号八頁参照)と、弁論の全趣旨によれば、外務大臣は平成一七年度(行情)答申第二〇四号で示された答申(認定事実キ)に従って原処分をしたことをうかがうことができ、このような判断について同項にいう違法があつたと直ちに認めることはできないばかりか、そもそも原処分はその後変

更され、外務大臣により、本件開示請求があつた日から一年以内に一部文書の全部を開示する旨決定されたこと(前記前提事実(1)及び(7))などからすれば、仮に原処分により原告らが何らかの精神的苦痛を被つたものとしても、それは既に慰謝されたものと認めることが相当であり、本件口頭弁論終結時において原告らにつき国家賠償法上の賠償を要する損害が存在すると認めることはできない。

したがって、争点(3)に関する原告らの主張には理由がない。

四 結論

よって、本件訴えのうち、追加決定文書に係る不作為の違法確認及びその開示の義務付けに係る部分をいづれも却下し、その余の原告らの請求は主文の限度で理由があるから一部認容することとし、その余の部分は理由がないから棄却することとして、訴訟費用の負担につき、行政事件訴訟法七条、民訴法六一條、六四條本文を適用して、主文のとおり判決する。

(裁判長裁判官 杉原則彦 裁判官 小田靖子 島村典男)

別紙 請求文書目録<略>  
別紙 一部不開示文書目録<略>  
別紙 追加決定文書目録<略>  
別紙 大量の文書が開示請求された例<略>

民事事

○一 飼い犬の卵巣子宮全摘出、下顎骨切除、乳腺腫瘍切除の手術の施行について、飼い主から獣医師に対する損害賠償請求が認容された事例

二 飼い犬の手術の施行に關し、獣医師の飼い主に対する説明義務違反が肯定された事例

損害賠償請求控訴事件、東京高裁判一九(オ)一三四五号、平一九・九・二七民一四部判決、一部変更(確定)  
一審宇都宮地裁足利支部平一五(ウ)一九五号、平一九・二・一判決

一 本件は、一審被告Y<sub>1</sub>が経営する動物病院(以下「動物病院Y<sub>1</sub>」)という。の獣医師であつた一審被告Y<sub>2</sub>が、一審原告らの飼犬(以下「A」という。)に対し、子宮蓄膿症治療のための卵巣子宮全摘出、口腔内腫瘍治療のための下顎骨切除、乳腺腫瘍切除の三箇所の手術を同時に行つたこと等につき、一審原告らが、一審被告らに対し、必要のない手術を施したうえ、手

術後の治療が不十分であつたためにAを死亡させたこと、その他説明義務違反等を理由に、共同不法行為、または各単独の不法行為ないし一審被告Y<sub>1</sub>の使用責任に基づき、慰謝料等の損害賠償を請求した事案である。

原審は、一審被告Y<sub>2</sub>が行つた子宮蓄膿症治療のための卵巣子宮全摘出、口腔内腫瘍治療のための下顎骨切除の各手術及びそれに伴う治療行為は適切でなかつた(第一に、一審被告Y<sub>2</sub>の行つた下顎骨切除手術は、生検を行わない単に切除のみを目的とした不適当なものであり、第二に、同行の行つた卵巣子宮全摘出手術は、子宮蓄膿症の診断が慎重さを欠き不適正であり、また手術の緊急性の判断についても慎重さを欠き不適切であり、第三に、同行は、麻酔手術の危険性を考えるあまり、三箇所の手術を同時に行うことを優先し、これら手術を同時に行うことの危険性及び緊急性についての慎重な判断を欠いたもので、適切でなかつた。)として、同行に過失による不法行為の成立を認め、一審被告Y<sub>1</sub>は使用者責任を負担するとし、一審原告ら各人につき、一審原告らが支払つた治療費相当額二〇万一千三百〇円の三分の一である六万七千一百三十三円(円未満切り捨て)、慰謝料各一五万円、弁護士費用各五万円(各自合計二六万七千一百三十三円)の限度で、一審原告らの一審被告らに対する請求を認容した。この判決に対し、

術後の治療が不十分であつたためにAを死亡させたこと、その他説明義務違反等を理由に、共同不法行為、または各単独の不法行為ないし一審被告Y<sub>1</sub>の使用責任に基づき、慰謝料等の損害賠償を請求した事案である。