



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(一審被告) 国

被控訴人(一審原告) 吉澤 文寿 外9名

答弁書

2008年4月18日

東京高等裁判所 第17民事部 イハ係 御中

被控訴人ら訴訟代理人

弁護士 東 澤 靖

弁護士 川 口 和 子

弁護士 二 関 辰 郎

弁護士 小 町 谷 育 子

弁護士 古 本 晴 英

弁護士 魚 住 昭 三

弁護士 張 界 満

第1 控訴の趣旨に対する答弁

本件控訴をいずれも棄却する

控訴費用は、控訴人の負担とする

との判決を求める。

第2 控訴の棄却を求める理由

1 外務省の業務体制及び文書の特殊性の主張が失当であること－控訴理由書第2、第3に対する反論

控訴人国は、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いえないと主張するが、以下に述べるとおり、かかる控訴人国の主張は、いずれも失当である。

(1) 外務省の業務体制を理由とする主張が失当であること

控訴人国は、開示決定等をするために必要な「相当の期間」の判断は、開示請求の処理と他の行政事務の遂行との調和を図るとの視点等から行うべきであるとして、外務省の業務体制について繰々主張し、原判決を非難している（控訴理由書6～17頁）。

しかし、原判決は、外務省の業務体制について、年間約1000件の情報公開請求に対し情報公開室で3、4名が担当していること、アジア大洋州局北東アジア課の人員が19名であり、同課に係る請求が平成16年度に99件、同17年度に32件、同18年度に29件であったこと、決裁用書類を整えていること、19名で極めて重要な対韓国及び対北朝鮮政策を同時並行的に遂行し、国会開会時には対応が連日深夜にまで及ぶこと、必要に応じて国際法局等関係部局の協力を得ながら審査を行う必要があること、情報公開室室長及び課長による二重の実質審査を行う必要があること、他の関係省庁の合議にかける必要があることを認定している（原判決16～19頁）。すなわち、原判決は、外務省の業務体制及びその業務の繁忙等については十分斟酌し、そのことを前提にしたうえで、なお、外務省が開示決定等をしない不作為を違法と認めたのである。

この点において控訴人国の主張は、原判決が、外務省の業務体制等を認定していることを等閑視したものであってそもそも失当であるが、以下では、念のため他の省庁と比較した場合でも、外務省の対応の遅れが際立っていることを論じる。

(2) 外務省の業務体制と他の行政機関の業務体制の比較—いずれの行政機関も同じような業務体制であること

控訴人国は、外務省の組織等の特殊性として、在外公館には小規模なところも多く全公館で均質な審査を実施することが困難であることから、全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なっており、そのために外務本省で審査にあたる十分な人員が確保できていないと主張する（控訴理由書11～12頁）。

しかし、地方支分部局に小規模な組織も含まれているのは、他の省庁の場合も同じである。地方支分部局や在外公館の規模がどうあれ、一旦は審査の権限や事務を現場に委任し、現場において判断に迷う場合には本省に問い合わせてもらえば足りることであって、実際に他の省庁では、そのような取扱いにしているのである。

たとえば、「情報公開法の制度運営に関する検討会」（以下「検討会」という。）は、その第4回会合（2004年6月22日開催）において、国の実施機関側からの事情を聞く場を設け、厚生労働省、国土交通省及び外務省からヒアリングを行なっている。その際、厚生労働省は、現場への委任状況について説明している。

すなわち、厚生労働省大臣官房総務課情報公開文書室の成田室長の説明では、「情報公開の窓口について、厚生労働省では、… 本省のほか48の施設等機関、55の地方支分部局において情報公開請求の受付に対応している。」（甲28第4回情報公開法の制度運営に関する検討会の議論の内容・1枚目）とのことである。地方支分部局に対して開示請求のあった事案の審査について、同省の大蔵官房総務課情報公開文書室が関わっているのか否かを、藤原座長代理が質問したのに対し、成田室長は、「それは見ていない。ただ、事案によっては個別に相談があるケースがあり、その場合には相談に乗っているが、必ず見るという仕組みにはなっていない。」と回答している（甲28・4枚目）。

このような厚生労働省における取扱いと同様に、外務省でも、原則として在外公館に審査に関する判断を委ね、適宜本省に問い合わせてもらうといった取扱いは十分可能なはずである。それにもかかわらず、そのような取扱いとせず、外務本省ですべての開示請求について審査する取扱いをしているのは、外務省自らがそのような方法を選択したからに過ぎない。そして、そのような取扱いを自ら選択する以上は、そのような取扱いに見合った必要な人員を本省に配置すべきというだけのことである。

したがって、外務本省ですべての審査を行なっているにもかかわらず、本省で人員が不足しているということは、審査の遅延を何ら正当化しうるものではない。

(3) 他省庁では審査が複雑でないなどとは言えないこと

控訴人国は、他の省庁では、「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」と指摘する（控訴理由書13頁）。しかし、各省庁では、それぞれの所管事項に即した複雑な案件を抱えているのであって、かかる主張も当たらない。

たとえば、検討会においてヒアリングに対応した厚生労働省では、開示・不開示の判断を慎重に行なうべき必要性について、次のとおり述べている。

すなわち、前出の成田室長は、「厚生労働省では、個人や企業に関する情報を多く保有していると考えている。このために、開示・不開示の判断には慎重な判断が必要であると考えている。これに伴い、企業などへの意見照会等が必要なケースも多く、過去には1件の請求に対して数百件、数千件の意見照会を行った例もある。… 開示・不開示の判断を慎重に行っていくに当たり、いろいろと苦労をしているが、その例として、『公にされ、又は公にすることが予定されている情報』の確認をどこまで行うかという問題がある。例えば、厚生労働省では地方自治体から提出された資料が開示請求の対象となることが多いが、この場合に地方公共団体における公表慣行、例えば地方自治体の職員の氏名の公表慣行がどうなって

いるか、あるいは自治体において、同じ文書について条例に基づいて開示請求が行われたことがあるか、今後行われた場合にどういう開示を行うかといったようなことについて、都道府県レベルまではできるだけ確認をするように努めているが、これが市町村レベルまでということになるとなかなかその都度確認するというのは困難な状況になる。」と述べている（甲28・3枚目）。

このような困難な事案も抱えている中で、「厚生労働省では、法施行当初の平成13年度には、期限の延長を行わずに開示決定等を行うのが30日を超過した事例が3件あったが、14年度以降はこのようなことは起きていない。」（甲28・2枚目）

このように、開示請求の処理に改善が見られるのは、厚生労働省が次のような努力をしている結果である。すなわち、成田室長によれば、「前例のない行政文書の開示請求があると、担当部局や対象行政文書が明らかな場合には、担当課に対して文書の特定のために原則として開示請求から2日以内に対象文書を持ち込むよう依頼をしている。しかしながら、担当課が明らかでない場合には、幅広く可能性のある部局に照会を行ったり、請求者に意向を確認したりしている。担当部局が明らかでない請求や複数の部局にまたがる請求については、全部の関係部局からの回答を待って方針を決めたり、請求者と連絡をとるといった対応が必要となるので、これにかなりの日数を要することもある。」「こういった進行管理を適切に行うために、私どもでは、毎日夕方に情報公開文書室内の担当者で進行管理のための会議・打ち合わせを行っている。また、毎週の室内の会議で、月単位の進捗状況について確認を行っている。それから、各部局への作業依頼に対しては、次の作業スケジュールを明示するとともに、電話、メール等で連絡をとってきめ細かく作業状況をフォローするようにしている。」（甲28・2枚目）のである。

このように、厚生労働省では、開示請求の対象となった文書に関する担当課が

明らかではないようなケース等もあって苦労はしているものの、毎日夕方の進行管理のための会議・打ち合わせや、毎週の会議を実施し、各部局への作業依頼もきめ細かくフォローするといった取扱いをすることによって、期限内に処理できるように努力しているのである。

この点、外務省の場合には、他省庁との意見調整を要する場合はあるかもしれないが、民間企業等に問合せをしなければならない場面は基本的ないであろうし、また、所管事項が地域別になっていることからも、開示請求された文書の担当部署が明らかでないといった事態も、他省庁の場合と比較して、基本的に考えにくい。つまり、厚生労働省の場合を例として挙げたが、それぞれの省庁は、各所管事項に応じた複雑な問題を抱えているのであって、ひとり外務省だけが困難な問題を抱えているといった特殊事情を抱えているわけではないのである。

(4) 外務省が保有する文書のみが古いわけではないこと

控訴人国は、外務省が保有する文書の特殊性として、「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」と主張する（控訴理由書14～15頁）。

しかし、これらも、外務省のみが抱える特殊事情というわけではない。

まず、古い文書を保有しているのは外務省だけではなく、他省庁でも同様である。この点は、明治時代に制定された法令を所管する省庁や、それに関連した通達等を当時から出している事例などを想定すれば容易にわかることがある。さらに、宮内庁等においては、外務省より遙かに古い文書を保有している。

また、外務省は、請求対象文書を特定する困難性を主張しているが、文書の特定で苦労をしている点では他省庁も同様である。この点、検討会のヒアリングを

受けた国土交通省は次のように述べている。

すなわち、国土交通省大臣官房広報課情報公開室芦沢室長は、「私どもは、いろいろなパターンの開示請求を受けているが、中には請求者が何を求めているか判然としない場合や、『こういった文書一切』との請求で、『その中でもどういったものですか』というように文書特定のための作業をしても、『それに関するもの一切』と言うのみで、絞り込みに協力が得られない場合等があり、文書特定に苦労しているケースが多いのが実態である。もちろんすべてがそうではないが、なかなか特定ができないケースについて苦労している。」（甲28・6枚目）、「また文書特定の問題になるが、あるキーワードを含んだ文書という請求があった場合、非常に対応に苦慮している。確かにそういう文書が存在するということは認識できるのだが、それを大量の文書の中から探さなければ文書が特定できないようなケースで、これを行政機関側はやらなければいけない場合に文書特定が大変難しく、手間暇が非常にかかる。私どもが受けた請求の中には、大量の文書中からいくつかのものを探すだけで、数ヶ月かかるようなケースもあったところであり、形式的にはある種キーワードで文書特定ができるということであっても、実質的には文書特定がなされていないと考えられるので、そういうものについては、請求を拒否できるような対応が可能となるような措置をお願いしたい。こういった請求については実例があり、裁判で争われたが、昨年の10月に東京地裁で判決があった。これは自動車の登録の中である種の車の登録関係書類、実例としては『教習車』という形で登録されたものを出せという請求があり、これは何件あるかわからなかつたが、何件があるということで、97万件、668万枚の検索対象文書の中から探し出さなければならないということだったので、私どもはこれは文書特定がなされてないという考え方のもと不開示決定をしたところ、裁判所の判断はそうではなくて、それは文書の特定がなされているのだから労を尽くして探しなさいという判断が示された。こういった例が数多く出てくると実務

が回らなくなり大変困るので、こういったものについては請求を拒否できるようにして欲しいということを書いているが、何とかならないのかという気持ちが強い。」（甲28・7枚目）と述べている。

殊に国土交通省は、「省庁再編で4省庁が一緒になり、大変広い分野の行政を守備範囲としている。しかも、道路とか鉄道とか自動車とか、非常に国民生活に關係が深い分野を所掌していることから開示請求件数は多い。15年度は、資料1のとおり、1万1千件を超えてる。13年度、14年度と国税庁に次ぎ、2位だが、15年度もベスト3には入るだろうと思っている。受理件数は1万1千件としているが、密接関連扱いで数百件を1件に数えている例も含まれており、実数はこれをかなり上回っている。」ということであり（甲28・6頁）、多種多様な請求がある中で文書の特定に苦労しているのである。

（5）外務省のみが多忙を極めているのではないこと

控訴人国は、外務省の担当課が日常的に多忙を極めている旨主張する。しかし、外務省に限らず、他の中央省庁でも日常的に多忙を極めており、国会開会中に限らず業務が深夜ないし未明にまで及ぶことが度々あることは、公知の事実と言つて良い。外務省のみが他省庁に比べて多忙という事情は何ら存しない。

（6）外務省の対応の遅れは突出していること

控訴人国は、外務省が可能な限り延長することなく開示決定等を行なっていることの証拠として、乙12を提出している。しかし、乙12は、総務省行政管理局情報公開推進室が作成した「平成18年度における情報公開法の施行の状況について」の添付資料の一部（「資料2」及び「資料8」等）を抜粋したものであり、控訴人国が意識的に落とした資料（「資料3」ないし「資料7」）をみれば、開示請求に対する外務省の対応の遅れが、他省庁と比較して突出していることがわかる。

すなわち、「延長手続を探って、延長した期限までに開示決定等がされなかつた

もの」(資料3)は、外務省が16件、厚生労働省が1件である(甲29)。この厚生労働省の1件は、「対象となる行政文書の第三者意見照会に予想外の時間を要したため」(甲28)であり、厚生労働省としては、第三者の回答を待たざるを得なかつたため、やむを得ない事情があつたと言える。

「法第11条を適用し、通知した期限までに開示決定等がされなかつたもの」(資料4)は、外務省が182件、社会保険庁が3件、宮内庁が1件であり、外務省の数が突出している(甲30)。

「延長手続を採っていない事案で30日を超過しているもの」(資料5)は、外務省が32件で、他の省庁には該当する案件は一切ない(甲31)。

「延長手続を採っている事案で、延長した期限を過ぎているもの」(資料6)は、外務省が8件で、他の省庁には該当する案件は一切ない(甲32)。

「法第11条を適用している事案で、開示請求者に通知した期限を過ぎているもの」(資料7)は、外務省が176件、宮内庁が3件であり、外務省の数が突出している(甲33)

以上のように、いずれの項目を見ても、該当するのは外務省だけか、あるいは外務省がワースト1であることは共通しており、他省庁との比較においても、開示請求に対する外務省の対応が著しく遅れていることは明白である。

(7) 小括

以上検討したとおり、請求内容、請求対象文書の性格、処理体制など、控訴人が上げるいづれの要素をとっても、他の省庁と比較して外務省だけが特別であるといった事情はなく、外務省について、これらの事情ゆえに、情報開示請求の遅延を正当化できることにはならない。他方、開示請求に対する外務省の対応の遅れは、他の省庁と比較しても突出している。

したがって、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として、本件でも未決定文書に係る開示決定等が原審の口頭弁論終結時までにな

されなかつたのであり、この状態を違法と判断した原判決は正当なものである。

2 過去の情報公開請求の前例や外交記録公開の成果を利用することができること－控訴理由書第4に対する反論

控訴人国は、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時間を短縮することができるはずであるとする原判決の前提に誤りがあると主張するが、行政機関が、情報公開請求等の前例又は成果を利用して、審査期間を短縮することに努めるのは当然であり、控訴人国の主張は誤りである。

(1) 過去の情報公開請求における外務省の審査文書数

控訴人国は、本件開示請求は、過去に開示された文書・ページ数より遥かに大量の文書審査を対象とするものであると主張する。

しかし、前例の利用による審査時間の短縮とは、過去に同一文書の開示・不開示を審査した経験があれば、その経験を踏まえて同一文書のさらなる審査は迅速・効率的に行なえるはずであるという、至極当然な経験則を踏まえたものであるから、結果として開示された文書の文書数・ページ数のみならず、開示・不開示を決定するために内容を審査した文書の全体がどの程度の量になるかを基準とすべきである。この点、控訴人国は、控訴理由書において、意図的に全部開示文書及び部分開示文書のページ数のみに言及し、不開示文書のページ数に触れていないのであって（控訴理由書18頁1(1)末尾）、不当と言わざるをえない。

そこで、過去12件の請求例における審査対象となった文書の範囲を確認すべく、被控訴人らが、外務省に対し、日韓会談文書に関する過去12件の開示決定通知書の情報公開請求をし（甲34）、開示決定を受けた文書を今般分析したところ、以下のとおり、すでに外務省において、日韓会談文書の相当数が開示・不開示の審査にかかっていたことを、確認することができた（原審での被控訴人の主張は当事者照会の回答に基づくものであったが、回答の内容がさらに明確に

なった)。その結果、以下のとおり、過去の情報公開請求の審査において、外務省は、重なりのある部分も含めて、少なくとも合計375文書の審査を行っている。

①平成13年4月2日付開示請求・平成13年7月19日決定（甲35）

第3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（審査文書の数）1文書

②平成13年4月3日付開示請求・同年7月19日/平成15年10月31日/平成18年9月22日決定（甲36の1～4）

第6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（審査文書の数）32文書

③平成13年4月3日付開示請求・同年7月19日/平成15年1月29日/平成15年10月31日/平成18年9月22日決定（甲37の1～16）

第1次、2、4、5、7次の日韓会談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（審査文書の数）216文書

④平成13年6月19日付開示請求・平成13年8月20日（甲38）

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と、日本の代案「日韓間の財産請求権処理に関する協定基本要項」に関連した全ての文書（審査文書の数）6文書

⑤平成13年9月5付開示請求・平成13年11月8日/平成14年12月10日決定（甲39）

第1次～第7次会談のうち、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、及び在日韓国人の当該補償に関する1965年の「日韓請求権協定」の第2条第2項(a)挿入経緯を物語る文書（審査文書の数）9文書

⑥平成13年9月21付開示請求・平成14年1月24日/12月25日決定(甲40)

　韓国人（在日者も含む）の「国籍」（法的地位）の扱いに関する文書
(審査文書の数) 5文書

⑦平成14年10月3日付開示請求・平成15年11月28日決定(甲41)

　「日韓会談（予備会談）関係資料」：交渉準備資料、交渉内容、合意事項等
に関する文書　(審査文書の数) 66文書

⑧平成14年10月3日付開示請求・平成16年1月22日決定(甲42)

　「第3次日韓会談関係資料」：交渉準備資料、交渉内容、成果・合意事項等
に関する部分　(審査文書の数) 10文書

⑨平成14年10月3日付開示請求・平成15年11月28日決定(甲43)

　「第6次日韓会談関係資料」：交渉準備資料、交渉内容、成果・合意事項等
に関する部分　(審査文書の数) 5文書

⑩平成14年10月3日付開示請求・平成15年11月28日決定(甲44)

　「第5次日韓会談関係資料」：会談準備資料、交渉内容、成果・合意事項等
に関する部分　(審査文書の数) 4文書

⑪平成14年10月3日付開示請求・平成16年6月21日決定(甲45)

　第6次日韓会談—一般請求権小委員会第11回会合(審査文書の数) 1文書

⑫平成17年11月4日付開示請求・平成19年7月13日決定(甲46)

　平成16年（行情）諮問第471号（7月15日）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文書全て

　(審査文書の数) 20文書（乙5の別表IIは、約200の文書の開示が触
れられているが、審査文書の数が20文書である理由は不明である。）

　なお、これらの決定のうち、上記②及び③の開示請求に対する平成15年10
月31日付及び平成15年1月29日付不開示決定処分（甲36の2～4、甲3

7の2～15)については、開示請求者から異議申立がなされたことを受け、諮問機関である情報公開審査会の答申(乙4)を経て、処分庁外務大臣は、当初の不開示決定処分を一部変更し、あらためて一部の開示決定をしている(甲36の5、37の16)。

以上のとおり、外務省は、原告らの本件開示請求の前に、これらの375文書を、開示・不開示の判断のために精査していたのであり、異議申立時に、再度相当量の文書の検討に当っていると考えられるから、これらの前例を踏襲すれば、速やかな開示決定等ができたはずである。

(2) 本件文書と過去の情報公開請求文書の重なり合い

前記(1)は、開示・不開示の判断のために外務省が審査した文書の量であるが、これらの文書の内容について検討すると、外務省は、すでに本件開示請求の対象文書である第1次から第7次までのすべての文書について、開示・不開示の判断をしていたことが明らかである(被控訴人の原審の主張も同様)。本件文書の内容と外務省が過去12件の情報公開請求において審査した文書の内容の重なり合いを対比してみると、以下の表のとおりとなる。丸数字は、上記(1)に記載した請求及び決定の番号を示している。

本件文書	文書全般	請求権関係	法的地位関係	軍人軍属関係
予備会談	⑦ ⑫			
第1次	③ ⑫	④	⑥	⑤
第2次	③ ⑫			⑤
第3次	① ⑧ ⑫			⑤
第4次	③ ⑫			⑤
第5次	③ ⑩ ⑫			⑤
第6次	② ⑨ ⑫	⑪		⑤
第7次	③ ⑫			⑤

このとおり、外務省は、本件文書に相当する文書すべてについて、開示・不開示を審査するために、その内容を精査しているのであって、この過去の前例を利用するならば、どのような文書があるか、どのような部分が情報公開法の不開示事由の判断に関し検討対象となったのか、開示・不開示の審査において判断の難しい箇所はどこか、などについてすでに網羅的な把握ができているのであって、そのことのみをもってしても、はじめて情報公開請求がなされた場合よりは当然に時間を短縮することは可能であった。

また、同じ文書の情報公開請求に対する判断を踏襲することが原則である。これにならって、本件開示請求に対する最初の決定（2006年（平成18年）8月17日付）では、控訴人国も認めるとおり、過去の同一対象案件に対する決定を適宜利用しながら、部分開示決定がなされており（控訴理由書18頁）、外務省は、過去の前例を利用する決定をしているのである。

（3）個別審査をしているとの主張に信用性がないこと

控訴人国は、「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」とし、「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」と主張する（控訴理由書19頁）。この主張は、外務省が、本件開示請求時から、情報公開請求ごとに1つひとつの文書について個別審査をしていたかのような印象を醸し出している。

しかし、外務省において、開示・不開示の判断及び不開示事由が時の経過とともに変化するというのは、本来外交の情勢の変化と連動しているはずである。本件訴訟において、控訴人国が主張していた北朝鮮との関係や竹島問題など（原審の被告準備書面（1））については、過去の12件の開示請求時から現在に至るまで、北朝鮮との国交が正常化したわけでもなく、韓国との間で竹島の領有権の問題が解決されたわけでもなく、これらの外交情勢に大きな変化があったとはい

えない。また、日韓会談文書に対する過去の請求についての開示決定等は、すでに見てきたとおり、主に、2001年（平成13年）から2003年（平成15年）にかけてなされており（1件は2005年（平成17年））、異議申立を受けてあらたになされたものについては2006年（平成18年）であった。これらの開示決定等は、被控訴人の本件開示請求と3、4年ほどしか離れていない（異議申立を受けて変更をした開示決定については同じ年）。このような状況下において、外務省のいう「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」との主張は、何ら具体性をもっておらず、本件において、時の経過とともに変化した事情が実際にあるのかは疑わしい。

また、外務省が、被控訴人らの本件開示請求（2006年（平成18年）4月25日）に対し、開示決定期限の特例の通知を行ったのは、同年5月25日であって、最初の決定は、約4か月が経過した同年8月17日であった。この最初の決定は、第4次会談本会議の会議録の部分開示であるが、前記のとおり、外務省が自認するように、過去の同一対象案件に対する決定を利用した従前の決定（平成15年10月31日付開示決定等通知書の内容が同一、甲37の10、甲37の16）を利用したもので、過去の決定を踏襲したものにほかならず、慎重に個別審査をしていたとは到底思われないものであった。ところが、外務省は今になって、「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」などと、恩着せがましい理屈を述べている。当時、外務省は、韓国において日韓会談文書の全面公開があり、少なくとも日本と韓国の双方の代表が内容を確認した会議録については、韓国で公開されているとの認識があったにもかかわらず、控訴人国の主張するような開示部分を拡大する方向での審査を行なった形跡はなく、従前の決定を踏襲したのである。このこと一つをとっても、外務省が個別審査を行っていないかったことは明らかである。

そもそも、外務省は、開示決定期限の特例の通知を行った時点で、2008年5月26日の開示期限を提示しており、控訴人国は、その期限を提示した理由として、業務体制のほか、本件文書が古く決済用文書のコピー作業に1年以上かかると主張していたのであって、開示請求ごとに個別審査をしているとの主張はしていない（原審の被告準備書面（2）～（3））。控訴人国の主張は、この特例の通知の期限を後づけし正当化しようとする主張にはかならず、信用性のないものである。

さらに、個別審査を行うことが「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」、過去の例の活用では「『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なりかねない」などの控訴人国の主張は、情報公開は原則が開示であるのに、極めて多くの文書を不開示としてきた外務省の運用実態を隠し、外務省が情報公開の趣旨にのっとった運用を心がけているかのごとき主張であって、失当であること疑いない。過去の12件の情報公開請求の際に、外務省が、ここで述べている建前（それ自体が一般論として正しいことも被控訴人としては争わない。）に即して誠実な個別審査を実際に行なってきたのであれば、開示すべき箇所はすでに過去の請求事例において開示されており、そもそも本件開示請求の対象文書も、それほど大量にならずに済んだのである。ところが、真実はそうではなく、外務省が過去にはそのような誠実な個別審査をせず、極めて多くの部分を不開示としたため、今になって変更を迫られているにすぎないものである。このような建前を本件開示請求に限って持ち出し、外務省がこれまでとってきた情報公開法の消極的運用を正当化する論理は許されない。

（4）精緻な審査を行っているとの主張は信用性がないこと

控訴人国は、「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」と主張する（控訴理由書19～20頁）。

しかし、控訴人国この主張も、自ら設定した開示決定期限を後づけで正当化しようとする論理に他ならない。外交において、日本と国交が正常化していない北朝鮮との関係又は竹島の領有の前提が変化して、開示の範囲を拡大できるようになったとするならば、まだ一定の理解が可能であるが、これらの前提に何ら変化がないにもかかわらず、どこか開示が可能な部分があるかもしれないと一文一文を精査する必要があるとするのは、当初の開示請求時に、開示すべき部分を不開示としていたからにはおかならないものであって、開示決定等が遅れている正当な理由とはならない。

（5）審査の迅速化や前例の活用は情報公開に消極的運用を生じさせるとの主張が失当であること

控訴人国は、審査の迅速化が、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、開示請求者の利益となるものではないとか、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るなどと主張する（控訴理由書20頁）。

しかし、これも、外務省が開示請求者に対して好意的な制度の運用をしており、情報公開の趣旨に沿った審査をしているかのような印象を、裁判所に与えようとする主張であって、実態と乖離したものであることは、いうまでもない。

また、本件開示請求において、いかなる部分について開示・不開示の判断が困難であるかは具体的に示されてもいない。そもそも、北朝鮮及び竹島問題など、前提となる外交状況に大きな変化がない以上、開示・不開示の判断が困難な部分は、過去の実例のときから同一であって変化はないはずである。ここにも、外務省において、本来開示すべきものであった文書を、不開示としていたため、変更を迫られている現状を糊塗しようとする主張がなされている。

（6）外交文書記録公開の成果を利用し審査の時間が短縮できること

ア 原判決の認定と控訴人国との非難

原判決は、本件開示請求に対して外務大臣が、従前の前例や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た事情のひとつとして、2007年8月30日にされた第20回外交記録公開において、本件対象文書の公開の是非が審査された経緯をあげている（原判決22～3頁認定事実ク、31～2頁）。かかる原判決の判断に対して控訴人国は、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るなどと主張してその判断を非難する（控訴理由書22頁）。しかしながら、控訴人国の主張は、一貫性を欠き、外交文書記録公開制度の実際の意義とシステムを歪曲した的外れなものといわざるをえない。

イ 控訴人国の主張における矛盾

控訴人国の説明によれば、第20回外交記録公開の審査において本件対象文書が公開の審査対象となった事実には争いがない。そして、控訴人国の説明と甲第17号証を併せ読めば、本件対象文書については「外交記録公開業務を担当している外交記録審査室」において「外交問題に知見のある審査員」による審査を経て（控訴理由書21頁）、同審査室においては「こっちも出したい」と同審査室レベルでは今回の公開の目玉として公開の判断を行い（甲16）、少なくとも同審査室における「すべての一次審査が終了した」（控訴理由書21頁）。ところがその先の手続として「最終的な判断については、特に担当課の判断を仰ぐこと」とされているところ（控訴理由書21頁）、担当課である北東アジア課が日朝交渉への影響を懸念して公開を行わないとの意向を示したことを受け、今回の公開を行わないとの「最終的な判断」を行ったものである（甲16）。そうであれば、その一連の手続は、本件対象文書に対し、その公開の可否を逐一審査した上で、最終的に外務省の判断として日朝交渉への影響を懸念して公開しないとの判断を行っているのである、「単に、公開準備作

業が完了していないだけの状態」（控訴理由書22頁）とは明らかに事実を異にする。

それゆえ、被控訴人が外交記録公開審査と情報公開審査とは全く別のものであると強弁したとしても、本件対象文書の公開の是非については、実際に外交記録審査室及び北東アジア課において審査を行い、結論を出していたことは疑いようがない。そうであるとすれば、その審査の成果を、本件情報公開の審査と併せて利用すべきではなかったかという原判決の指摘は、あまりにも当然のものである。そして、控訴人國自身、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）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」（控訴理由書22頁）と述べているのであるから、それができたのに、2年近くにわたって開示・不開示処分を行わない状態を継続したのは外務大臣の怠慢であるとした原判決の判断に何らの誤りはない。

ウ 外交文書記録公開制度の意義とシステム

外務省のこの間の説明によれば、外交文書記録公開制度の概要は以下のとおりである（甲47情報公開・個人情報保護審査会2001年11月26日付答申に記載された「諮問序の説明の要旨」より）。

外交記録公開制度は、国会及び学会等において高まった戦後の外交記録を公開することへの要望にこたえ、また戦後の我が国外交の足跡について広く国民の理解を求め、それを深めるという趣旨の下に、外務省が定めた実施のための基本方針（以下「基本方針」という。）に基づき、昭和51年から自発的に実施してきているものである。この基本方針は、外交記録の公開に関する基本原則、公開原則の例外及び実施体制に関する各事項について基本的な考え方を定めたものである。基本方針の主たる内容は、公開の基本原則として、昭和20年8月以降の外交記録のうち、原則として30年を経たものは

一部の例外を除いて一般に公開することとし、一部の例外としては、国の重大な利益、すなわち、国の安全、他国との信頼関係、交渉上の利益が害される場合及び個人の利益が損なわれる場合を限定し、これを公開しないこととするというものである。

また、基本方針は、外交記録公開制度の実施体制として、公開に係る最終的な決定を行うため、大臣官房長を委員長として主要局部長等を委員とする外交記録審査委員会（以下「審査委員会」という。）を設置すること、公開のための準備作業を行うため大臣官房文書課に外交記録調査室（なお、その後、主管課室の変更などがあり、平成13年4月以降は、大臣官房総務課外交記録審査室となった。以下「審査室」という。）を設置することなどを定めている。

外交文書は、「原則としてそれが発生してから30年以内に公開しようというのが、いわゆる30年原則であ」り、この30年公開原則は、1968年に開催されたICA（国際文書館評議会-日本の国立公文書館は1972年に加入）の第6回大会の決議・勧告・要望で言及され、今日では世界各国における外交文書公開のひとつの目安となっているものである（甲48小川千代子「情報公開の源流 30年原則とICA」6頁）。そして、この30年公開原則は、上記の決議・勧告・要望は、所轄当局に対して、「学術研究者の必要に応じて文書館の閲覧制度を適用させるべく、全ての不当な制限を取り除くよう提案すること」、「公開の遅延がこれより長期に及ぶのは、資料の性格上、特に高度の秘密に属するものに限定すること」などを求めている。

日本の外交文書記録公開制度は、このような外交文書の30年公開原則を基礎とし、前述の外務省の説明のように「戦後の我が国外交の足跡について広く国民の理解を求め、それを深めるという趣旨」に基づく制度である。それゆえ、そのような制度趣旨に立脚する30年を経過した外交文書は国民に対する公開が原則とされ、その例外は高度の必要性があるものに限定されていると言う

点では、情報公開制度に類似した公開の判断が適用される。

そして、実際に日本の外交文書記録公開制度のもとで公開を制限する事由は、前述したように基本方針において、①国の安全、②他国との信頼関係、③交渉上の利益が害される場合及び④個人の利益が損なわれる場合に限定されるというのであるから、それらの事由は、まさに情報公開法の下で行政文書に適用される公開例外事由と共通したものである。それゆえ、外交文書記録公開制度のもとで外交文書の公開の可否を審査する作業と、情報公開法の下で行政文書の公開の可否を審査する作業は、外交記録に限っていえば何ら異なるところはなく、その意味でも両者が別のプロセスでその判断は異なるとする控訴人国の中張には、理由がない。

3 決裁用書類作成期間は短縮できる—控訴理由書第5に対する反論

控訴人国は、約22万ファイルにも及ぶ膨大な行政文書の多くから、開示請求に対する対応とは別に、審査期間を短縮できるように、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ことは、莫大なコストがかかり、人員、労力、時間がかかり、逆に本件開示請求への対応の妨げとなると主張する（控訴理由書24頁）。

しかし、控訴人国の中記主張は、原判決の判示を、開示請求の実績を問わず、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、写しの作成又はマイクロフィルム化の対応を行うべきであると理解するものであって、その理解は極端にすぎる。

原判決は、過去12回にわたって情報公開請求がなされていることや、「認定事実ウ」、すなわち、「一般に外務大臣に対して開示請求がされた場合、… 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、決済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う手順を踏んでいる」という事務処理の実態が外務省にあることに言及している（原判決32頁）。つまり、原判決は、あくまでも実際に情報公開請求があった歴史的価値のある文書を念頭においており、それら文書については、外務省が請求対象になった文書のすべてを実際にコピーしていることを踏まえて、上記のように述べているのである。控訴人国（原判決批判）は、原判決の判示内容を歪曲したうえでなされているものに過ぎず、その前提を欠く。

さらに、同一の行政文書について実際に複数回の開示請求があり、今後も同様の開示請求がなされるであろうと予測される文書について、かつての審査用に実際にとったコピー及びそれに付加された決裁書の表紙等を保存していないとすると、いったんとった対象文書のコピーを失うのみならず、外務省の関係各部署の審査結果という貴重な記録を失うことになるのであって、そのこと自体常識に照らして考えがたいことである。仮に、過去の審査結果や審査対象となった文書のコピーをその都度廃棄し、あらたに同一文書の請求がなされる都度、原本からコピーをとる作業を繰り返すことを外務省が敢えて選択しているとするならば、きわめて非効率であるし、その過程において、「紙の劣化が激しい文書」や「極薄のセロハン紙に印字して作成した文書」をますます劣化させることにもなる。

以上の点から、控訴人国が、本件文書についてコピーを保有していなかったということは実際には考えがたい。仮に、控訴人国が、決済用文書作成のために、本件文書について開示請求ごとに、原本からコピーを作成していたとすれば、そのこと自体、情報公開請求に対する対応の遅延を敢えて自ら招いていることを意味するものであり、むしろ、決定の遅延に関する外務省の責任を決定づける事情に該当するというべきである。

ことに、日韓会談文書は、従前から歴史研究者や戦後補償に関する問題の解明に関心を持つ者が、その公開を熱望していたのであり、過去の多数回にわたる請求実例は、このことを裏付けるものである。外務省は、少なくとも、数回の情報

公開請求があった時点で、将来の情報公開請求に備えて、写しの保存又はマイクロフィルムの作成を行うことで、審査時間の短縮に努めるべきであった。外務省は、これを行わず、各情報公開請求について個別に対応し、そのたびごとに写しの作成に時間をかけているとの主張をしているのであって、そもそもその主張は信用しがたいが、仮にそれが真実であるとするならば、そのこと自体が大いに問題である。

4 事務の合理化が進んでいないこと－控訴理由書第6に対する反論

控訴人国は、請求の案件を統一的に管理するためのシステムを導入し、開示実施文書については電子データベース化していると主張する（控訴理由書25頁）。

しかし、前記のとおり、外務省は、情報公開請求に対する速やかな対応については、ワースト1の行政機関であって、システムが機能していないか、情報公開に対応する業務体制を整えていないことは明らかである。外務省の情報公開制度への取り組みは、極めて不十分であり、改善が求められているものである。

5 結語

以上のとおり、本件開示請求に対する未決定文書について、外務大臣が法9条の各項の決定をしないことは違法であり、原判決が正しいことは明らかである。

以上