

研
究

情報公開を巡る国家賠償事件のケース検討

森
田
明

目次

- 一 はじめにー実務家による担当事件検討の意義と問題点
- 二 本件事案の概要
- 三 争点及び判旨
- 四 判決の検討
- 五 訴訟追行上の問題点

一 はじめに～実務家による担当事件検討の意義と問題点

本稿は、いわゆる「議事録不存在を理由とした不開示決定にかかる国家賠償訴訟」の判決（一審東京地裁平成一八年一〇月二日判決・LEX/DB文献番号3811258、控訴審東京高裁平成一九年三月二六日未登載）を検討するものであるが、この事件は筆者自身が原告代理人として関与したものである。

これまでの判例評釈は、第三者が判決文の要点を紹介し、純粹に客観的に論ずるのが常であった。当事者による事件報告はあったが、客観性のある研究といえるものはごくわずかであった。

しかし、法科大学院における実務教育を想定した場合、判決の内容だけでなく、訴訟提起にいたる経過や提訴後判決に至るまでの主張立証の流れも検証する必要がある。それは判決文だけでは読み取れないものである。判決は「当事者の主張」欄も含めて裁判所の創作物であり、例えば裁判所の示唆により当初の主張を撤回・変更した結果である場合もある。これらの背景も含めた分析が必要である。

もとより実務家が自ら扱った事件についてコメントするにあたっては配慮すべき点多々ある。

最も重要なものは、守秘義務である。依頼者の同意を得ることで守秘義務は一定程度解除されるが、相手方その他の関係者に関する秘密保持の問題もあり、実務家の感覚としては公表に消極的になりがちである。ただ、通常の民事事件とは異なり、行政事件の場合は、一方当事者が国あるいは地方公共団体であり、説明責任を負う立場であるから、他方当事者（国民・住民の側）の同意が得られれば公開の必要性を優先させてもよい部分が多いと思われる。公務員個人のかかわりもあるが、この点は公務遂行上の行為であればことさらに個人名を開示しない配慮がされることで基本的に公開を受忍すべきであろう。

もう一つは、実務家が、他人に知られたくない訴訟技術上のノウハウ、テクニク、あるいは反省点をさらすことへの警戒感である。しかし、実務教育のためにはそのようなことを伝えることこそが重要であり、「書きぶり」の工夫によって支障を回避することは可能であろう。

さらに、勝敗にかかわった当事者に客観的なコメントができるか、事実の恣意的な選択や一方の立場からする判決批判になりはしないかという問題もあろう。しかし当事者の目から見た評価と第三者あるいは相手方当事者の評価とのずれがあればそれを明らかにすることにも意義があるし、コメントが偏頗なものにならないかについては、まさに論者の力量が問われるところであって、批判を受けることによって質を上げていくべきだろう。

このような認識のもとに、当事者としての経験を踏まえつつ一定の客観性をもった検討を試みるものである。

本稿では右の趣旨から、まず、「本件事案の概要」として、事件の背景事情と訴訟経過の概要について述べ（二二）、次に一番及び控訴審の判決の争点と判旨を紹介し（二三）、関連した判例を踏まえて判決内容を検討する（四）。判決内容の検討では企図した主張立証と判示の内容との関連性にも言及するよう努めた。さらに「訴訟追行上の問題点」という項目を立てて、事案への対処の仕方、主張立証上のポイントについても多面的に論ずることとした（五）。

二 本件事案の概要

1 本件事件の背景事情（評価にわたる部分は原告側の認識である。）

平成一四年三月、国立大学医学部病院院長会議・常置委員会名で、「国立大学附属病院の医療提供機能強化を目指し

たマネージメント改革について（提言）」（以下「提言」）が発表された。「提言」は、病院の中央診療施設、検査部、輸血部、病理部、薬剤部等について、極端な合理化案（外部委託の徹底、専任医師をなくすなど）を提案した。これらの各部門は我が国では著しく整備が立ち遅れている。関係者は驚き、反対意見が各学会、東京大学医学部教授総会等から出され、国会でも四回にわたり質疑が行われた。

「提言」は当初、平成一六年度からの国立大学法人化に備える目的で計画されたが、途中からは旧国立大学附属病院の医療収入減になる包括医療制度導入阻止のためには国立大病院の合理化案が国会議員等への陳情に必須であるとの文科省の政治的判断から、現場を無視した極端な合理化案の作成を文科省が働きかけ、「提言」を作成させた。

原告は、「提言」公表当時、東京大学医学部附属病院の輸血部長であったが、「提言」に抗議し、平成一四年一月、東京大学医学部を辞職した。そして、平成一五年一月二十九日、「当該会議の資料一切」について文部科学省へ情報公開請求した。「提言」について実質的に審議したワーキンググループの議事録（以下「議事録」）については議事録作成の事務を担当した九州大学に移送され同大学で決定されることになった。九州大学から、平成一五年二月二十四日に情報開示決定延期の通知がされ、同年三月二十六日に「議事録」については文書不存在を理由とする不開示決定が通知された。

これ以前に「提言」が国会で問題とされた際、三井辨雄議員の質問主意書に対し「記録が存在しないため、答えられない」と政府答弁書で回答されており、「議事録」は存在しないこととされていた。しかし、原告としては、この種の会議の記録がないとは考えられず、現に存在するとの情報もあった（議事録の一部の写しだという書類も入手していた）ため、それを確認するために公開請求したが不存在とされたのである。

ところが、平成一五年四月一〇日発行の週刊新潮に、ジャーナリストの櫻井よしこが、入手した「議事録」に基づ

いて、「秘密議事録が暴く、文科省大学支配の実態」と題する記事を発表したことから、文科科学省は「議事録」の存在を認めるに至った。

そして同年四月二十五日、原告に対して、九州大学から、不開示決定を取り消さないまま「議事録」が郵送された。しかしその送り状には「別綴じになっていた標記資料をご参考までにお送りいたします」と記載されているのみで、請求された文書を開示する趣旨なのか、あるいは不開示決定を見直す予定があるのかなどについては触れられていなかった。

同年五月一四日の衆議院文部科学委員会において、遠山敦子文部科学大臣が議事録不存在との政府答弁書の虚偽記載を認めて謝罪し、同年五月二三日、虚偽答弁書問題で文部科学省医学教育課大学病院指導室長を訓告、事務次官を含む同省幹部六人を嚴重注意処分とした。

それでもなお本件不開示決定は取り消されないままなので、同年五月二二日、原告は不開示決定に対し異議申し立てをしたところ、同年六月四日、九州大学は不開示決定を取り消し、開示すると通知してきた。同年八月一三日、九州大学において病院事務部長と病院総務課長に、本件情報公開手続きに関して嚴重注意処分がなされた。

なお、公開請求以前の平成一四年七月に、原告は、日本弁護士連合会に、文科科学省主導の輸血部等の解体の動きが国民の健康権を侵害することからこのような動きをやめるよう求める人権救済申し立てをした。日弁連はこれを受けて調査を進め、平成一六年九月に「国立大学付属病院の輸血部が縮小されることに反対する意見書」を公表した。

2 訴訟経過の概要

(一) 請求内容

本件は、存在がわかっていた「議事録」について不存在を理由とする不開示としたこと等について、慰謝料として一〇〇万円、弁護士費用として二〇万円の支払いを求める国家賠償請求訴訟である。不開示決定自体は提訴前に取り消されているので、国家賠償のみを求めるものとなった。

(二) 訴訟の経過

提訴日 平成一五年九月一六日（第一事件）

被告は国（九州大学職員と文部科学省職員の両方の行為について）である。

追加提訴 平成一六年一〇月八日（第二事件）

国立大学の独立行政法人化により、被告の地位を国立大学法人九州大学が承継することになったため国が被告からはずれそうになった。原告としては大学以上に文部科学省自体の責任が重要と考えたので、当初九州大学が承継するとの点について争ったが、裁判所からの示唆もあり、改めて国を被告に提訴することとした。両事件は併合して審理された。

集中証拠調べ 平成一七年一二月二一日

文部科学省医学教育課職員、九州大学事務局総務部総務課の担当者、原告本人の尋問を実施。

和解手続

平成一八年一月二五日に、裁判所が和解案を提示（内容：被告らが謝罪し賠償金を支払う、原告は訴えを取り下げる）、双方検討するが、合意に至らず。

終結 平成一八年六月二六日

一審判決 平成一八年一〇月二日

原告勝訴（慰謝料三〇万円、弁護士費用一〇万円）。

控訴審第一回期日 平成一九年一月一八日

同日終結となる。

控訴審判決 平成一九年三月二九日

控訴棄却。上告等の申立てはなく確定。

三 争点及び判旨

1 本件の争点

本件の主な争点は次のとおりである。なお、判決では、「九州大学の国立大学法人化による第一事件の被告の地位の承継の有無」を争点としてあげているが、第二事件の提訴により意味のある争点ではなくなっている。ここでは取り上げない（大学職員の行為に基づく損害賠償債務は被告大学が承継するが、文科省職員の行為に基づく債務は被告国が負うべきであるとしてこれについては第二事件により判断されるものとされた。）

(一) 情報公開法の性格と国家賠償訴訟の成否

被告らは情報公開法の公益的性格から、情報公開請求に関する手続きを誤っても国家賠償の責任が生じる余地はないとしているが、かかる見解は成り立つか。

(二) 被告らが議事録の存在を知りながら意図的に不存在の対応をしたか
国賠の成立要件としての違法性があるかの問題であるが、これについて原告は、主位的には、文科省職員が本件議事録が存在することを知りながら、九州大学職員に故意に文書隠しを指示し本件不開示決定がされた、すなわち意図的な情報隠しであると主張し、予備的に、文科省職員は過失により九州大学に適切な指示をせず、そのために九州大学職員は誤って不存在と判断したと主張した。

(三) 文科省職員の責任の根拠など

不開示（不存在）の判断をした九州大学職員とは別に、文部科学省の職員の行為について国賠責任が発生するか。するとしたら、両者の責任の関係はどうか。

(四) 損害額

被告らの責任が認められるとして、どの程度の額の慰謝料が認められるか。

2 一審判決

(一) 情報公開法の性格と国家賠償訴訟の成否について

被告らの、情報公開法の公益的性格から、情報公開請求に関する手続きを誤っても国家賠償の責任が生じる余地はないとの主張については、一審判決はこれを明確に否定した。

情報公開法に基づく不開示請求権は、同法三条によって創設されたものであり、主として公益的性格を有することは

明らかとしつつ、

「情報等に接し、これを撰取する事由は、表現の自由を保障している憲法二一条一項の趣旨、目的から、いわばその派生原理として当然に導かれるものであるところ、情報公開法に基づく情報公開制度が、同法一条の公益目的の実現に資するとともに、開示請求者の情報等に接し、これを撰取する自由にも資するものであることは明らかであるから、（開示請求権が国民主権の理念に基礎を置くものであることや同法の立法経過にかんがみれば、情報公開制度が当該事由と何ら関係のないものとして位置づけられていると解することはできない。）このような観点からも、同法に基づく行政文書の開示請求は理由なく妨げられてはならないというべきである。

したがって、同法の規定に基づいて開示請求をした開示請求者が、理由なく行政文書の開示を妨げられないという利益は、国家賠償法上の保護の対象になり、開示請求を受けた行政機関等の担当職員は、開示請求者に対し、不当に上記利益を妨げることのないように同法の規定及び趣旨に従って適切に当該請求を処理すべき職務上の注意義務を負う」として、被告の主張を退けた。

(二) 被告らが議事録の存在を知らながら意図的に不存在の対応をしたかについて

一審判決は、証拠として提出された本件議事録の記載を具体的に挙げて、「特にサブワーキンググループ会議の後半以降、文部科学省が会議を主導していったこと、同省の意図が本件提言のないように一定程度反映されていることが認められる」として、提言は文科省の意向とは別のものであるとの文科省職員の証言を「到底採用できない」とした。また、文科省が「本件議事録が公にされ、本件提言策定の過程が明らかにされることは避けたいとの意向を有していたことが窺われる」としている。しかし、「同省職員の文書隠しの指示についての時期、指示をした主体、指示

内容等について具体的に特定することはできない」ので、故意の文書隠しの指示によって不開示決定がされたと認めることはできないとして、原告の主目的主張は認めなかった。

一方、九州大学職員については、(議事録が物理的に存在することを認めていながら) 政府答弁書で文科省が記録は存在しないと回答したことからそれに従って、「行政文書性について主体的に判断せず、安易に本件議事録について、備忘録として作成したメモ程度のものにすぎないと認識し、開示請求対象の公文書には該当しないと判断した点に、重大な過失が存する」とし、また、国家賠償法上違法であるとした。このようにして、まず、九州大学職員の責任を認めた。

(三) 文科省職員の責任について

判決では、「本件各開示請求前後の経過」の中で、文科省と旧国立大学との関係について、「独立行政法人化される前の国立大学は、文部科学大臣の所轄に属し、財政上の独自性を有しただけでなく、教員の人事は教授会が決定するものの、事務系管理職の人事は文部科学省が統括するなど、その予算や組織の運営など多くの点について、実質的には同省の広範な指揮監督の下に置かれていた。」と認定した。

また、文科省職員は本件議事録の存在について認識していなかったとの点については、「本件答弁書案を作成する時点及び本件開示請求一がなされた時点においても、当時認識を有していたといふべきである」として、被告らの主張を否定した。

そして、「本件各事情の下では、同省職員も、被告大学職員が情報公開法の規定及び趣旨に従って主体的かつ適切に開示請求を処理しようよう協力すべき職務上の法的義務を負う」とし、「前記認定した同省と旧国立大学との実質

的な指揮監督関係、本件議事録の作成経緯及び本件開示請求一が被告大学に移送された経緯等にかんがみれば、同省が被告大学に何らの指示をせずに放置すれば・・・被告大学が本件各開示請求に対して主体的に判断することをせず、本件答弁書の内容に沿う形で、本件議事録は開示対象の行政文書に該当しない又は本件議事録は存在しないという判断をすることは、医学教育課職員は十分予想することができたといべきである。・・・医学教育課職員には、本件議事録が存在するとの認識があったのであるから、早期に被告大学に対して本件答弁書の誤りを是正する説明をして、被告大学職員が主体的かつ適正に本件各開示請求に対して判断できるようにすることは十分可能であったといべきである。にもかかわらず、医学教育課職員は、被告大学に対してそのような是正の説明をすることを怠り、漫然と放置したことにより被告大病院総務課職員らが本件議事録の行政文書性に関する判断を誤ったものということができる。」として、文科省医学教育課職員らの責任についての予備的主張を認めて「重大な過失」を認定し、かつこれは国賠法上違法であるとした。

なお、文科省職員の行為に起因する国の損害賠償責任と、九州大学の責任は共同不法行為になるとした。

(四) 損害額について

「原告の理由なく行政文書の開示を妨げられないという利益は、本件各不開示決定によって侵害され、これによって原告は相当程度の精神的苦痛を受けるとともに、弁護士との打合せ等に要する種々の負担を負ったものと認められる。」

被告らの過失の重大性等本件の諸般の事情を考慮すれば、原告が本件各不開示請求より前の時点で、非公式に本件議事録のうち第一回から第五回分を入手していたこと及び本件各不開示決定の約二ヶ月余り後に同決定が取り消され

た等の事情を考慮しても」慰謝料として三〇万円、弁護士費用一〇万円が損害として相当とした。

3 控訴審判決

控訴審判決の結論は控訴棄却であり、内容的にも基本的に原審判決を踏襲したものであるが、次の点については、より踏み込んだ判断を示している。

(一) 開示請求権の性質について

まず、開示請求権の性質について、開示請求権の性質上、国賠法上保護されるべき権利利益にはなりえないとする被告（控訴人）らの主張が採用できないことは原判決のとおりとしつつ、これに加えて、「なお付言するに、情報公開法における開示請求権が公益のために付与された権利であるとしても、個別具体的な者が同法三条に基づき同法四條所定の手続に従い個別具体的な行政文書の開示を請求した場合、開示請求を受けた行政機関の長は、同法五条ないし一七条の規定に従い当該行政文書を開示するか否かを決定して所定の期限内に開示請求者に通知し、開示するときはその方法により開示を実施しなければならぬことからすると、上記開示請求者は、情報公開法所定の期限内に開示請求に対する行政機関の長による何らかの措置を受けること、殊に当該行政文書が公開すべきものであるときはその開示を受けることを期待することができるのであり、この期待は法的保護に値するといふべきである。」とした。

(二) 一部の文書の入手等について

また被告の、原告が開示請求時にすでに本件文書の一部（六回の会議のうち五回分の議事録）を入手していたこと、不開示決定の一月後に本件文書すべての送付を受けていたことなどから国賠法上違法といふべき義務違反があった

たとはいえないとの主張については、原告が五回分の会議の議事録の写しを入手した時点では、「本件答弁書で同会議の内容については『記録が存在しないため、お答えできない』と答弁され、本件議事録の存在を明確に否定する政府見解が出されており、被控訴人は、すでにこのことを知っていたのであるから、被控訴人において自己が入手した五回分の議事録の写しが真正な行政文書であると認めるのはおよそ無理を強いるものであり、また、本件不開示決定の一ヵ月後送付された本件議事録の写しについては、その送り状の作成名義人、文言、体裁等からも、なぜその送り元の表示が本件不開示請求二の相手方である『九州大学総長』ではなくして『九州大学』であるのか、いかなる趣旨でその写しが送付されたのか、控訴人大学の正式な決裁を経て送付されたのか、そもそも本件各不開示決定が維持されている中でこの送付との整合性はどうかなど疑問不明な点が多々あることからすると」、これらの事実をもって、「被控訴人の侵害利益の内容程度が社会通念上受忍すべき精神的苦痛にとどまり、他方、控訴人ら職員がした行為につき職務上の法的義務違反が免ぜられたということとはできない。」とした。

(三) 損害について

前記のとおり入手済みの文書がある等の事情をもって権利利益の侵害がないとする被告（控訴人）らの主張は採用できず、また、「本件各不開示決定によって侵害され、これにより受けた被控訴人の精神的苦痛をはじめとする種々の負担が社会通念上受忍すべき範囲内のものであると解することもできない」として、控訴人らの主張を退けた。

四 判決の検討

1 国家賠償をめぐる判例

情報公開制度の運用をめぐる国家賠償請求は、多くの場合不開示処分に伴って生じる。

処分の違法性と国賠の違法性の関係についての一般的な考え方として、周知のように一元説と二元説（相對説）があるが、最高裁は、平成五年三月一日判決（民集四七卷四号二八六三頁、判時一四七八号一二四頁）をはじめ後者の見解に立ち、かつ、公務員が「職務上尺くすべき注意義務を尽くすことなく漫然と」誤った業務をした場合にはじめて国賠法上の違法といえるとしている（職務行為基準説）。また、最高裁昭和五七年四月一日判決（民集三六卷四号五一九頁、判時一〇四八号九九頁）では、「一件の職務行為の過程において、他人に被害を生ぜしめた場合、それが具体的にどの公務員のどのような違法行為によるものであるかを特定することができなくても、右の一連の行為のうちいずれかに行為者の故意または過失による違法行為があったのでなければ右の被害が生ずることはなかったであろうと認められ、かつ、それがどの行為であるにせよこれによる被害につき行為者の属する国または公共団体が法律上賠償の責任を負うべき関係が存するときは：加害行為不特定の故をもって：責任を免れることはできない」としている。

2 これまでの情報公開制度に関する国賠判決

情報公開制度の運用に関する国家賠償訴訟にかかる判決として、次のようなものがある。情報公開制度の性格と国賠の関係について、あるいは損害賠償額についての判示を中心に紹介する。できるだけ網羅的にあげたが、不開示処

分の取消しとあわせて国賠請求をしたが処分自体が合法とされ国賠について格別の判断がされていないものは除いた。なお、⑦は個人情報保護条例による本人開示請求の事案である。

① 東京地裁平成六年八月一〇日判決（判例自治一三三号二五頁）

未だ具体的な請求の対象となっていない文書の廃棄について、具体的な情報公開請求権を侵害するとはいえないとして、損害賠償請求を棄却した。しかし、次のように判示している。「情報公開制度の趣旨にかんがみれば、現に具体的な情報公開請求の対象になっていない文書等についても、例えば、文書の管理者が、将来における情報公開請求の可能性を考慮し、もっぱらその公開を回避する目的で文書等の廃棄を行ったような特別の事情がある場合には、文書等の破棄行為が、私人の情報公開に関する法的利益を侵害するものとして、国家賠償法上の違法な行為となり得る可能性があることは否定できない」。

② 秋田地裁平成九年三月二七日判決（判例自治一六八号五〇頁）

公開決定後長期間（一一二ないし一二三二日）公開の実施を怠ったことについて「本件各不作為は、単に業務多忙のために公開が遅れたという性質のものではなく、本件条例の趣旨からはずれた目的の下で行われた人為的、集団的な行為であると評価され、違法であることは明らかであり」、故意ないしは過失も明らかに認められるとして、損害賠償請求を認容した。

その慰謝料額については、「原告の具体的な公文書公開請求権は、前記認定のとおり各不作為により、予算の執行状況などの県政に対する情報の適時かつ正確な把握が阻止される形で侵害されたものであり、これにより、原告は、県政に対する基本的な信頼を裏切られ、また、公文書の公開を実現するための労力、経費など通常必要な負担を相当程度負ったものと認められるから、慰謝料をもって填補すべき損害が発生したものとみるのが相当である」

とした上で、「右の権利侵害は公正な行政運営の確保等の見地から軽視できないものである」として、「個人生活に直結する要素に具体的な影響を及ぼすものではない」こと等を考慮しても、二〇万円が相当であるとした。また弁護士費用については一〇万円を認容している。この判決は確定している。

③大阪地裁平成九年二月二六日判決（判時一六五三号一二八頁）

公開すべき文書について非公開決定をしたことについて、「右判断はさほど微妙かつ困難なものであったとも認められないから」国賠法に基づく賠償義務がある、とした。

損害額は、「原告らは多数回にわたって、公開請求をすることを余儀なくされ、その間、その準備等に少なからぬ時間と労力を費やした」として、原告一人当たり慰謝料として五万円と弁護士費用一万円を相当とした。この判決は確定している。

④前橋地裁平成二二年二月六日判決（未登載。ただし評釈あり⁽¹⁾）

開示請求後係争中に請求に係る文書を破棄したことについて、損害賠償請求を認容した。

「公文書につき開示請求がなされた場合・・・開示請求対象文書を破棄したときは、個人の具体的な情報公開請求権を否定する行為として違法というべきである」として文書の破棄当時、開示請求の存否を知り得なかったことに正当な理由がある場合でない限り、実施機関に過失が認められるとする。そして、文書が破棄されたことによる精神的苦痛に対する慰謝料として五万円が相当とした。

⑤横浜地裁平成一三年二月一四日判決（判例自治二二七号一七頁）

公開決定をした文書について請求者に説明せずにその一部のみを開示したケースについて、「担当者間の連携不十分等で、結果的には、それが、請求対象とはなっていないかのように扱い、しかもそのことが原告にわからない

ようにしたといわざるを得ない。したがって、その措置には、原告の文書公開請求に対する利益を過失により侵害した違法があるというほかない。」として損害賠償を命じた。

損害については、公開請求対象文書の公開の「すべてに応じたかのような誤解を与えながら、現実には一部にしか応じず、残部には応答しない」ということは、請求者に少なからぬ精神的苦痛を与えたものと評価するのが相当である。「この事態は：担当者の単純な過失によって生じたものではなく：担当者が結果を十分予測できたにもかかわらず上記結果を生じさせたことであり、かつ、原告は（他人から知られるという）偶然がなければ自身に不都合な自体が生じたということ自体に気づきようがなかったという性質のものである。」「知った以上は簡単には癒えにくい性質の精神的苦痛というのが相当である。事後的に偶然に変更後図面を知ることとなったとしても原告の精神的損害は完全には回復されないと認められる。」として、事後的に情報を入手したことから損害の程度は大きくないともいいながらも、五万円の損害賠償（慰謝料）を認めた。

この判断は、控訴審の東京高裁平成一三年一二月二〇日判決（判時一八〇二号四九頁）でもそのまま維持され、同判決のこの点については高裁で確定している。

⑥ 鹿児島地裁平成一三年一〇月一日判決（判タ一三三四号二〇八頁）

漁業補償等に関する文書の非公開処分につき一部を違法としたが、国家賠償上の違法はないとした。これは確定している。

⑦ ア 甲府地裁平成一五年三月一八日判決（LEX/DB文献番号28081772）

教員の人事異動に関する文書を当該教員が個人情報保護条例に基づき開示請求し一部非開示とされたことにつき、非開示決定のうち一部を取消し、五万円の損害賠償を命じた。

⑦イ 東京高裁平成一五年九月二四日判決（LEX/DB文献番号25410322）
 右（⑦）ア事件の控訴審判決。開示すべき部分をより広く認め、損害賠償については同額を認めた。

⑧東京地裁平成一五年一〇月三一日判決（LEX/DB文献番号28090438）

情報公開法に基づき関東運輸局長に車両登録に関する文書の開示を求め不開示とされたケース。不開示処分を取消とともに損害賠償を求めたところ、処分の取消しは認めしたが、損害はないとして国賠を棄却した。

⑨ア 静岡地裁平成一六年三月九日判決（判時一八五七号一〇〇頁）

別訴で非公開処分が取消された件について、開示された文書には架空の会合のための支出などが記載されていたことから、容易に公開の判断はできただけであるとして、非開示処分および同処分取消訴訟に应诉して争ったことについての損害賠償として、慰謝料一〇〇万円、別訴分も含む弁護士費用として八〇万円の合計一八〇万円の支払を命じた。

⑨イ 東京高裁平成一六年一二月一五日（判時一九〇九号三九頁）

右⑨ア事件の控訴審。原判決を破棄し、請求を棄却した。

⑨ウ 最高裁平成一八年四月二〇日判決⁽²⁾（LEX/DB文献番号28091926）

右⑨イ事件の上告審。上告を棄却し、国賠請求は認めなかった。この判決は、情報公開条例についての判断であるが、情報公開請求権の行使についての国賠請求がことさらに制限されるとは述べておらず、職務行為基準説に従った判断（このケースでは、情報公開についての決定にあたり文書の内容の真偽について職員に調査義務があるかが問題とされた）の結果として違法性を否定している。

国賠責任を認める余地があるとして原判決破棄差戻しを求める二名の反対意見がある。

- ⑩ア 東京地裁平成一六年六月二四日判決（LEX/DB文献番号28100558）
最高裁判所の保有する司法行政文書の開示等に関する事務要綱に基づく文書開示の申出に対し一部を不開示としたことについて、六万円（慰謝料五万円、弁護士費用一万円）の損害賠償を命じた。
- ⑩イ 東京高裁平成一七年二月九日判時一九一七号四五頁）
右⑩アの控訴審。不開示を合法として、原判決を破棄し、請求を棄却した。
- ⑪ 大阪地裁平成一七年六月二七日判決（判時一九〇九号六〇頁）
情報公開条例により第三セクターの文書の開示請求をした件につき、非公開決定を違法であるとしたうえ、損害賠償として慰謝料一〇万円、弁護士費用一〇万円を認容した。この判決は確定している。
- ⑫ 大阪地裁平成一七年九月一日判決（未登載）
請求棄却の判決であるが、情報公開法の情報公開請求権について、「基本的には、国民が行政に対して適正な意見を形成するための個人的な権利であると解される。したがって、情報公開請求権の行使が、行政機関の担当者の故意、過失によって違法に妨げられ、これにより請求者に損害が生じた場合には、この者は、国に対し、国家賠償請求をすることができると解するのが相当である」と明確に述べている。そしてこの部分は、控訴審である大阪高裁平成一八年二月一四日判決（未登載）でも維持されている。
- ⑬ア 東京地裁平成一八年三月二三日判決（LEX/DB文献番号28130141）
決定期限延長後さらに期限を守らず決定が遅れたことについて判断された事案である（もともとは存否応答拒否がされ、その後それが取消されて法五条三号該当による不開示決定がされたことについての違法性が争われたが、この点は合法とされた）。次のように判示している。

「いかに情報公開法の主たる目的が適正な行政の運用の監視、確保の実現にあり、そのために何人に対しても開示請求権を付与しているとはいえ、一度、具体的な個人が情報開示請求を行った場合には、当該個人は情報公開法所定の期間内に自己の開示請求に対する開示または不開示の決定を受ける法律上の利益を有するというべきであつて・・・これを経過した場合には、当該個人に対する権利侵害を構成するものというべきである」、「法定の期限内に当該開示請求に対する何らかの応答を受けることを期待でき、当該期待は法的保護に値するものというべきであるから、被告国の上記主張を採用することはできない」として、決定期限の徒過といわば形式的な違反であつても、国賠の対象となりうることを認めている。結論としては、七日程度の決定の遅延では金銭賠償に値しないと

して請求を棄却している。

⑬イ 東京高裁判平成一八年九月二十七日判決（未登載）

右⑬アの控訴審判決である。原判決を維持して請求を棄却しているが、同判決も、開示請求に対する決定が期限に遅れた場合に直ちに開示請求者の個人的な利益が侵害されたものと解すべきではないとするものの、一般的に情報公開請求権について国賠法上保護されるべき利益がないとはしていない。

3 検討

以下に本件一審判決及び控訴審判決を検討する。なお、一審判決については、友岡准教授による評釈⁽³⁾（以下「友岡論文」）がある。そこでのご指摘には学ぶところが多いが、現場の観点からの友岡論文への意見も含めて論ずることとする。

（一）情報公開法の公益性性格と国家賠償訴訟の成否

被告らの、情報公開法の公益的性格から情報公開請求に関する手続きを誤っても原則として国家賠償の責任が生じる余地はないとの主張については、一審判決・控訴審判決はともこれを明確に否定した。

情報公開制度が公益的観点から情報を公開するという性質を持つことは否定できないとしても、それが具体的な請求権として規定され、それが行使されている以上、その権利を侵害すれば国賠の問題を生ずることは当然のことと思われる。これについて、一審判決では、情報公開法が憲法上の知る権利と無関係とは言いがたいとして、主観的権利性を強調しているのに対し、控訴審判決では、開示請求をした者は法に従った開示請求に対する措置（開示すべきものであれば開示を受けることなど）を受けることを期待できる立場にあり、その期待は法的保護に値する旨を強調している。

この問題については、原告側の立論として、情報公開法の開示請求件は憲法上の知る権利を具体化したものであるとして権利性を打ち出すやり方もある。しかしこのような主張は情報公開法の制定経過やこれまでの判例の動向からすれば認められる可能性は低いと考えたし、それを認めさせるまでもないケースと思われるので、原告としても憲法との関連性は判決の認めたような表現にとどめ、具体的な権利行使をしている者である以上国賠の責任も生ずるといふことを主張の主眼にしたのであった。

そもそも前項に挙げた一連の判例、ことに情報公開法に基づく請求事案である⑧、⑫、⑬のケースで情報公開法の性格からことさら国賠の成立が消極的になるとの判断はなく、条例のケースではあるが、最高裁が国賠について判断した⑨ウの判例でもかかる論理は認められていないのであり、本件の一審、控訴審の判断は当然のものといえる。

国は、個別事情により国賠不成立を主張するならともかく、情報公開法に関して国賠成立の余地はないかのような主張はこのあたりで打ち止めにすべきではないか。国がかかる主張に固執する一つの理由は、情報公開法の制定過

程で法の目的に「知る権利」を明記することが見送られたことが一因とも考えられる。その意味では、かかる主張がやまないことは法の目的を見直し「知る権利」を明記することとの必要性を裏付けるものといえる。

(二) 被告らが議事録の存在を知らながら意図的に不存在の対応をしたかどうか

一審判決、控訴審判決とも、文科省が九州大学に指示して意図的な情報隠しをしたとまでは認められないが、文科省職員は、議事録の存在を知っていたこと、存在を覚えて九州大学に伝えなかったために不存在の決定を導いたことを認定して、九州大学だけでなく、文科省自身の責任をも認めた。

判決では、「提言」作成につき文科省が主導していたことが議事録からわかること、そのことを文科省は知られなかったことを認定しており、これらの事実からすれば不存在との対応に文科省からの働きかけがあったことは強く推認されよう。具体的な指示の事実を立証できなかったために、文科省からの指示で意図的に不存在扱いにしたことは認定できなかったが、このような事実認定の結果、九州大学が本件議事録の存在を知らながら請求対象に当たらないという不自然な形で不存在の判断をしたことを重大な過失と認定することは十分できたし、全体として文科省が主導性を発揮していることが明らかにされた以上、文科省の責任を認めることも自然な帰結となった。

(三) 文科省職員の責任の根拠

不開示決定をした機関ではない文科省にも国賠法上の責任を認めたことは注目される。不開示決定をした機関の責任とあわせて、別の機関の責任を認めた事例はほかにはないようである。しかし、国賠法上の責任が処分の取消の原因たる違法と別途に判断されるべきとの二元説の立場からすれば、別の機関の職員についても職務上の義務違反とい

える行為があれば国賠は成立するはずである（このような意味で、一三元説は国賠成立の範囲を広げる意味も持つ）。本件では具体的事情の下で「情報公開法の規定及び趣旨に従って主体的かつ適切に開示請求を処理しうるよう協力すべき職務上の法的義務」を認めた。かかる職務上の義務を認める以上、その違反をもって賠償責任が発生するとしたのは、当然の結論といえる。

本件では、もともと文科省に開示請求したものを九州大学に移送したという経過や文科省が政府答弁書で記録は存在しないと答えたことが九州大学の不在の判断に大きく影響したことなど事実上争いのない範囲でもさまざまな特殊事情があり、さらに判決では、文科省職員は議事録の存在を知らなかったとの被告らの主張や証言を否定して、「存在を知っていたのに何もしなかった」と認定したのであるから、文科省職員の作為義務（右にいう「協力義務」）を認めることは困難ではなかったと思われる。

友岡論文では、大学と文科省を一体的に見て国としての組織的過失と構成する可能性を指摘されているが、⁽⁴⁾実際には原告側はこれに近い主張を繰り返し返してきた。訴訟がいったん二つに分かれた上で併合された経過もあり、裁判所としては「協力義務」という構成をとったのだろう。

（四）損害額

被告らの責任が認められるとして、どの程度の慰謝料が認められるかも問題である。この種の事件での損害額（慰謝料額）は、過去の認容事例を見ても一〇万円に届かない低額なものが多い。

一審判決は、慰謝料として三〇万円、弁護士費用として一〇万円を認容した。情報公開法に関する国賠のケースで損害発生まで認めたのは初めての事例である。また、過去の情報公開条例に関する国賠事例よりも高水

準といえる。

この点について、友岡論文は、すでに情報を入手済みであったことから損害発生を疑問視するが、控訴審判決が述べているように、それはあくまで結果論であり、政府が公式には議事録の存在を否定している中で、正しい情報かどうかわからないまま、しかも不公表を条件に交付された情報を持つていても役には立たず、これをもって損害減額要因とするのは実情にそぐわない。

ところで、本来、この種の国賠の損害額については、伝統的な損害填補の発想をこえて、違法行為防止のためのペナルティという観点を正面から認めるべきではないかと思われる。「不法行為の機能は、必ずしも損害の填補に尽きるものではなく、民衆の抱く正義感情の満足という点も考慮しなければならない。とりわけ国家賠償事件においては、損害の填補とならんで、間接的であるとはいえ、民衆が公務員の公務執行を監督し、公権力の濫用を抑制する機能があることに注意すべきである。この意味において、名目上の損害賠償を命ずる判決が期待される。」⁽⁶⁾との指摘はますます重みを増している。

本件では、被告らが、原告の主張する損害は「適正な行政権の発動に関して国民各人の抱く正義感情の満足といったこととしか評価しえず、そのような主観的満足は、開示請求権の周辺に存する派生的な事実上の利益にすぎない」から、国賠法上保護されるものではないと繰り返し主張していた。これに対して、原告はできるだけ具体的な損害を主張立証するように努めたが、本来ならば、「正義感情の満足」のためにこそ、損害賠償を認めるべきだ、といったところである。しかし現在の実務では容易に通用しないため、うかつにかかる主張することは（実損害がないと見られてしまうおそれもあり）ためらわざるを得ない。

4 まとめ

本件の一審判決及び控訴審判決の意義として、次の点をあげることができよう。

- ① 情報公開法の運用に関して、国賠として損害賠償を認めた初めてのケースであること。
- ② 開示請求に対し誤った不開示決定をした機関（九州大学）と誤った不開示決定を導いた機関（文科省）の連帯責任を認めたこと。

③ 文書が後に開示された事案（しかも別途入手済みの文書が請求文書と判明した事案）としては、損害賠償額、弁護士費用が高額であること。

五 訴訟追行上の問題点

1 本件事案への対応

まず提訴以前の対応について触れておく。本件は、もともとは「提言」の影響で国立大病院の輸血部等が崩壊する危機に立たされていることに対して何らかの法的對抗措置が取れないかということが主たる問題であった。訴訟等の法的手段は困難と思われ、日弁連の人権救済申し立てをすることとなった。ただ日弁連に提出する資料としても、議事録が欲しいところであったし、実際には議事録があるはずだという情報があったことから情報公開請求をしてみることとなり、それが偽りの不存在決定を招き、さらに議事録の存在が明らかになったことから国賠に発展し、このような判決を得るところとなった。情報公開請求時には予想していなかった展開ではあるが、この訴訟の中で「提言」

への文科省の介入の実情がより一層明らかにできたことは大きな成果といえよう。情報公開を通じて正面からは戦いにくい行政の問題点を際立たせることは、意外に有益な方法である。

2 文科省の責任へのこだわり

本件では、当初国を被告とし、九州大学の不開示決定及びそれに伴う対応とそれと一体化した文科省の関与につきあわせて責任を問おうとした。九州大学が国立大学法人となったことから、国は被告からはずれることとなったが、改めて国を提訴したのは、あくまで文科省の関与の責任抜きには論じられないとの思いが強かったからである。

また、文科省と旧国立大学との一体性と文科省の主導性については様々な文献や国立大学の役職者の陳述書などでしつこいほどに立証した。一審判決の（旧国立大学が）「実質的には同省の広範な指揮監督の下に置かれていた。」という一節はこうした立証の成果である。そのことが文科省の責任の認定につながった。

3 本件議事録による立証

本件では、問題となった議事録を入手した上での提訴となったため、本件議事録そのものによる、不存在の判断の異常さについての立証が可能となった。議事録の内容から、文科省の主導性が明らかになり、かつ、その内容を文科省が公開されたくないと考えていたという事実認定を生み出すことができた。議事録は発言を逐語的に反訳してあるものでは毎回七〇〇程度もあって、どう見ても単なる備忘録・メモなどではない。

4 証人尋問

証人尋問では、ずっと当該会議に出席していた文科省職員の証人は議事録自体に見覚えがないといい、九州大学職員の証人は物の存在はわかっていたが議事録とも記録とも思わなかったと言い張ったが、分厚い議事録の現物を前にしては、到底信用性はなく、裁判所の心証を決定的に悪くしたようである。尋問終了直後に裁判所が和解を促すところとなった。

なおこの事件の尋問は、被告側証人についても原告側が申請し、原告側が主尋問を行った。このような場合、被告も申請して主尋問を行うことが一般的なように思うが、本件では被告側がそれを避けた。この点の選択は難しいところで一概に是非は言えないが、結果的には原告側が主尋問を取ることで尋問も主導的に行うことができたように思う。

5 和解への対応

国賠では珍しく、裁判所の和解勧告があったのが本件の特色である。それも金銭賠償だけでなく、被告ら両者の謝罪も内容とする和解案を裁判所が積極的に提示した。ことの性質上和解の経緯は言及しないが、一般には国賠での和解に消極的な国も検討し、半年ほどやり取りがあったものの、結局合意に至らなかった。判決は、少し金額は減ったが、ほぼ和解案に近いものであった。

6 控訴審での訴訟活動

被告らは控訴したが、控訴審での主張内容は、情報公開法に関して国賠は成り立たないという一般論の繰り返しであり、事実認定については積極的には争わなかったのが特徴的な対応であった。事実立証について新たな手段がなかったためでもあろうが、事実認定が変わらなければ結論が変わることはあまり期待できなかったように思われる。

被告らから上告、上告受理申立てはなく、高裁判決が確定した。情報公開法の趣旨と国賠の関係については、被告らがあればどこだわるのであれば最高裁の判断を求めてもよさそうであったが、この事案で勝負するのは望ましくないと考えたのであろう。

(1) 大場裕一「情報公開訴訟における損害賠償請求」法律時報七五卷七号八六頁

(2) この判決の評釈として、佐伯彰洋「静岡県食糧費支出関係文書非公開決定国家賠償訴訟」季報情報公開・個人情報保護二三卷三六頁

(3) 友岡史仁「国立大学総長による議事録の不存在を理由とした不開示決定に伴う国家賠償訴訟」季報情報公開・個人情報保護二五卷三三頁

(4) 友岡・前掲・二七頁

(5) 友岡・前掲・二七頁

(6) 注釈民法19 四一〇頁(乾昭三執筆)