

諮問庁：外務大臣

諮問日：平成29年1月18日（平成29年（行情）諮問第21号）

答申日：平成29年9月5日（平成29年度（行情）答申第207号）

事件名：行政文書ファイル「いわゆる従軍慰安婦問題」に含まれる文書の一部  
開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「行政文書ファイル名『いわゆる従軍慰安婦問題』（作成（取得）時期：1998年9月1日，中国課）に含まれる全ての文書」（以下「本件対象文書」という。）につき，その一部を不開示とした決定については，異議申立人が開示すべきとする部分のうち，文書46の6枚目ないし8枚目の部分を開示すべきである。

### 第2 異議申立人の主張の要旨

#### 1 異議申立書

##### （1）異議申立ての趣旨

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し，平成26年9月1日付け情報公開第01888号により外務大臣（以下「外務省」，「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）について，その一部の不開示部分の取消しを求める。

##### （2）異議申立ての理由

以下のことから本件処分は無効である。本件処分は法に違反している。よってその取消しを求めるため，異議申立てを行った。

ア 処分庁は，「我が国政府部内等での協議及び対処方針の検討に係る情報及びそれに使用した資料であって，公にすることにより，関係国との信頼関係が損なわれるおそれ，又は交渉上不利益を被るおそれがあるとともに，意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある。」として，文書15など13文書を一部開示としたが，どの部分がなぜ法5条3号に該当し，どの部分がなぜ5号に該当するのか明らかでない。

イ 処分庁は，文書13，文書14，文書15，文書18，文書21，文書24，文書25，文書27，文書28，文書29，文書35，文書37，文書38，文書41，文書42，文書43，文書46，文書49，文書50，文書52，文書53，文書56，文書57及び文書58（いずれも個人及び電信システムに関する情報を除く。以下，併

せて「本件不開示部分」という。)を、本件対象文書の中のあるまとも、あるいはある頁を、まるごと不開示とした。このように広範囲かつ包括的に不開示とする原処分は、国民主権の理念にのっとって行政文書の開示を請求する権利を定めた法の精神に反する疑いがある。行政文書は公開が原則であり、不開示はあくまでも例外である。どの部分が不開示に該当するのか、丁寧かつ抑制的に峻別すべきところ、極めて粗雑な処理をした疑いがある。

ウ とりわけ、件名の一部を不開示とした文書が多数ある。数文字の記述が、処分庁が挙げた理由に該当しないのは明らかである。

## 2 意見書

### (1) 「第3 1 (3) 原処分の妥当性について」のア及びイについて

この部分は、諮問庁が「我が国政府部内等での協議及び対処方針の検討に係る情報及びそれに使用した資料であって、公にすることにより、関係国との信頼関係が損なわれるおそれ、又は交渉上不利益を被るおそれがあるとともに、意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある。」として不開示とした部分に関して説明したものであると思われる。諮問庁はここで、「当該不開示部分は、その内容が全体として3号及び6号に該当しているのであって、どの部分が3号に該当しており、どの部分が6号に該当しているというように分けて整理することはできないため、原処分のとおり不開示とした。」と述べているが、そもそも諮問庁は不開示理由一覧において法5条該当号を「3号及び5号」としているのだから、理由説明書のこの部分は意味がない。何ら合理的な説明をしていない以上、諮問庁は理由番号3による不開示部分について、反論していないと解すべきである。

仮に、百歩譲って、諮問庁が理由説明書の当該部分で「5号」とすべきところを「6号」と誤記したのだとしても、「全体として3号及び5号に該当している。」、「分けて整理することはできない。」との記述はあまりに抽象的で、理由の説明になっていない。

### (2) 「第3 1 (3) 原処分の妥当性について」のウについて

この中で説明らしきくだりは「各文書について厳正に審査を行った。」という部分のみであるが、これは当然のことを述べているにすぎず、特段意味はない。何ら合理的な説明をしていない以上、諮問庁は異議申立人が取消しを主張する不開示部分について、反論していないと解すべきである。

### (3) 文書25について

諮問庁は文書25の名称等を「アジア女性基金(第42回運営審議会の概要)」としている。この名称等から、アジア女性基金の第42回運営審議会で議論された内容がおおまかに記述されているものと推測でき

る。

ところで、アジア女性基金に関しては、諮問庁が管理するインターネット上の「デジタル記念館 慰安婦問題とアジア女性基金」に膨大な資料が収録されており、その中の「文書庫」の中に「アジア女性基金の理事会議事録及び資料」のコーナーがある。「第42回運営審議会」というタイトルの資料は見当たらないが、延べ50回を超える様々な会合の記録や提出資料が閲覧できる状態になっており、それらの記録の中には、前後の別の会合の内容（会合の名称は必ずしも正確に述べられていない）に関する説明の記述が多数含まれている。すなわち、「第42回運営審議解」の内容が、別のタイトルの記録や資料の中に含まれている可能性がある。当然のことながら、「デジタル記念館 慰安婦問題とアジア女性基金」は誰でも見られる状態であり、仮にこのサイトの中に第42回運営審議会の内容について記述された記録や資料が収録されているのであれば、諮問庁は文書25を不開示とする理由がなくなる。

#### （4）結論

既に述べたとおり、諮問庁の原処分及び理由説明書における主張は理由が明らかでなく、不当であるばかりか、法に違反している疑いがある。審査会は、我が国の平和と民主主義に不可欠な情報公開制度の適切な運用を確保するため、大変重い責任を担っていることと強く自覚し、諮問庁の説明を漫然と追認することなく、制度の適切な運用を実質的に確保、増進する方向で主体的に検討されたい。また、丁寧かつ真摯に審査したことが分かるよう、法の精神にのっとり、答申書の検討の過程と判断の根拠を具体的に示されたい。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 理由説明書

##### （1）経緯

処分庁は、異議申立人が平成26年2月26日付で行った開示請求「行政文書ファイル『いわゆる従軍慰安婦問題』（作成（取得）時期1998年9月1日、中国課）に含まれる全ての文書」に対し、法11条に基づく開示決定の期限の特例の適用を行った後、相当の部分の決定を行い（平成26年4月30日付け情報公開第01033号）、その後、更に最終の開示決定等として62件の文書を特定し、14件の文書を開示、48件の文書を一部開示とする原処分を行った（平成26年9月1日付け情報公開第01888号）。

これに対して、異議申立人は、平成26年10月18日付けで、原処分のうち、本件不開示部分の不開示決定の取消しを求める旨の異議申立てを行った。

##### （2）不開示とした部分について

ア 我が国政府部内等での協議及び対処方針の検討に係る情報及びそれに使用した資料について

文書15（1枚目本文2行目ないし2枚目，3枚目本文2行目ないし4枚目及び5枚目本文2行目ないし7枚目），文書25（2枚目6行目ないし3枚目），文書27（1枚目本文3行目ないし2枚目），文書28（1枚目件名欄及び2枚目ないし3枚目），文書29（1枚目件名欄及び2枚目ないし3枚目），文書35（2枚目4行目ないし3枚目及び6枚目ないし8枚目），文書38（2枚目，4枚目及び6枚目），文書46（1枚目件名欄及び2枚目ないし8枚目），文書49（2枚目）及び文書50（9枚目ないし14枚目及び20枚目）の各不開示部分は，アジア女性基金の事業の進め方等に関し，我が国政府部内等で行われた協議や対処方針の検討に係る情報及びそれに使用した資料である。

また，文書56（6枚目及び8枚目）の不開示部分は，検討途上の対外応答要領案であり，文書57（29枚目ないし33枚目）の不開示部分は，報道機関からのインタビューに対する検討途上の回答案である。

これらは，我が国政府部内等で行われた協議や対処方針の検討に係る情報及びそれに使用した資料であって，公にすることにより，関係国との信頼関係が損なわれるおそれ，又は交渉上不利益を被るおそれがあるとともに，意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるため，法5条3号及び5号に該当し不開示とした。

なお，文書58（1枚目，2枚目及び6枚目の手書き署名を除く。）については，法5条3号及び5号に該当する不開示部分はないことが判明したところ，開示決定通知書の文書58に係る「決定に係る該当条項」の欄の「5条3号，5条5号」の記述及び不開示理由一覧の「理由番号3」の欄の文書58に係る記述を削除することとする。

イ 公にしないことを前提とした関係国等とのやり取りに関する記述について

文書14（1枚目本文1行目ないし最下行，4枚目及び5枚目）の不開示部分は，アジア女性基金の事業に関して行われた，公にしないことを前提とした関係国とのやり取りに関する記述であって，公にすることにより，関係国との信頼関係を損うおそれがあるため，法5条3号に該当し不開示とした。

ウ 関係者から提供された情報又は関係者との意見交換に係る記述について

文書18（1枚目件名欄，2枚目ないし3枚目及び4枚目本文3行

目ないし5枚目), 文書21(1枚目件名欄及び2枚目ないし3枚目), 文書24(1枚目件名欄及び2枚目), 文書37(1枚目件名欄, 2枚目ないし3枚目, 4枚目本文3行目ないし5枚目, 6枚目件名欄, 7枚目, 8枚目件名欄及び9枚目), 文書41(7枚目, 9枚目書簡本文2行目ないし32行目及び11ないし13枚目), 文書42(1枚目件名欄, 2枚目及び3枚目本文3行目ないし6枚目), 文書43(1枚目件名欄及び2枚目)及び文書52(1枚目件名欄及び1枚目本文2行目ないし3枚目)の各不開示部分は, 関係者から提供された情報, 又は関係者との意見交換に係る記述であり, 公にすることにより当該関係者との信頼関係が損なわれ, 当省の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため, 法5条6号に該当し不開示とした。

エ 国際機関における協議等に関する我が国の見解に関する記述について

文書13(1枚目ないし3枚目, 6枚目ないし13枚目及び16枚目ないし19枚目)及び文書53(1枚目件名欄及び2枚目ないし4枚目)の各不開示部分は, 国際機関における従軍慰安婦問題に関する協議等に関する我が国の見解に関する記述であって, 公にすることにより, 関係国等との信頼関係が損なわれるおそれ及び交渉上不利益を被るおそれがあるため, 法5条3号に該当し不開示とした。

(3) 原処分の妥当性について

ア 上記第2 1(2)アについて

当該不開示部分は, その内容が全体として3号及び6号に該当しているのものであって, どの部分が3号に該当しており, どの部分が6号に該当しているというように分けて整理することはできないため, 原処分のとおり不開示とした。

イ 上記第2 1(2)イについて

不開示部分の特定にあたっては, 上記3のとおり, 各文書について厳正に審査を行った上で法5条各号に該当する部分のみを不開示としたのであり, 「広範囲, 包括的に不開示とした」, 「極めて粗雑な処理をした」等の異議申立人の主張には理由がなく, 原処分は妥当なものである。

ウ 上記第2 1(2)ウについて

件名も本文の内容と不可分の情報であるため, 件名を開示することによって, 本文中の不開示部分の内容を推察されるおそれがある場合につき, 本文中の不開示部分と同じ不開示理由により件名の全部もしくは一部を不開示としたものである。

(4) 結論

上記の論拠に基づき、当省としては、原処分を維持することが妥当であると判断する。

## 2 補充理由説明書

- (1) 理由説明書「(2) 不開示とした部分について」のアの文書28の「1頁目件名欄」を「1頁目及び8頁目各件名欄」に修正する。
- (2) 理由説明書「(3) 原決定の妥当性について」のアに記載されている法5条「6号」を「5号」に修正する。
- (3) 文書25の不開示部分（電信システムに関する情報を除く。）には、アジア女性基金の第42回運営審議会の概要に関する情報が記載されており、法5条3号及び5号に該当するために不開示としたが、これが公になれば、アジア女性基金の内部の会議における、公開を前提としないで行われた同関係者の率直な発言内容等が明らかとなり、民間団体の会議への外務省関係者の同席が認められなくなるなど外務省が行う事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、法5条6号の不開示理由を追加する。

## 第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- ① 平成29年1月18日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同年2月2日 審議
- ④ 同月20日 異議申立人から意見書を收受
- ⑤ 同年6月16日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同月26日 審議
- ⑦ 同年7月10日 諮問庁から補充理由説明書を收受
- ⑧ 同年9月1日 審議

## 第5 審査会の判断の理由

### 1 本件対象文書について

本件対象文書は、別紙に掲げる23文書である。

本件開示請求は、行政文書ファイル「いわゆる従軍慰安婦問題」（作成（取得）時期：1998年9月1日、中国課）に含まれる全ての文書を求めるものであり、処分庁は、62文書を特定し、14文書を開示し、48文書を法5条1号、2号、3号、5号及び6号に該当するとして一部開示する原処分を行った。

これに対し、異議申立人は、本件不開示部分について開示を求める旨の異議申立てを行った。

諮問庁は、本件不開示部分について、法5条3号、5号及び6号に該当するとして不開示とした原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の見分結果に基づき、本件不開示部分の不開示情報該当性について

検討する。

なお、本件不開示部分のうち、文書 5 8 の該当部分（1 枚目、2 枚目及び 6 枚目の手書き署名を除いた不開示部分）は原処分で不開示としたが、開示実施していることから不開示を撤回することなので、これについては判断しない。

## 2 不開示情報該当性について

### (1) 法 5 条 3 号該当性について

#### ア 従軍慰安婦問題に関する我が国の法的見解について

文書 1 3 の不開示部分には、国際機関の関係者の報告書に関連して、従軍慰安婦問題等に関してこれまで公にされていない我が国の法的見解等が記載されている。

当該部分は、これを公にすることにより、従軍慰安婦問題等に関してこれまで公にされていない我が国の法的見解等が明らかとなり、他国若しくは国際機関との交渉上不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、相当の理由があると認められるので、法 5 条 3 号に該当し、不開示とすることが妥当である。

#### イ 他国と協議した内容等について

文書 1 4（電信システムに関する情報を除く。）の不開示部分には、特定国においてアジア女性基金を実施するに当たり、在外公館が特定国政府関係者から聴取した所感等が記載されている。

当該部分は、これを公にすることにより、アジア女性基金に関する他国との協議内容等が明らかとなり、他国との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国との交渉上不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と認められるので、法 5 条 3 号に該当し、不開示とすることが妥当である。

#### ウ 国際機関における協議に関する我が国の対応について

文書 5 3 の不開示部分（電信システムに関する情報を除く。）には、特定の国際機関における協議に関する我が国の対応が記載されている。

当該部分は、これを公にすることにより、国際機関での協議に対する我が国の対応方法等が明らかとなり、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不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、相当の理由があると認められるので、法 5 条 3 号に該当し、不開示とすることが妥当である。

### (2) 法 5 条 5 号該当性について

#### ア 政府部内等で協議及び検討した内容等について

文書 1 5，文書 2 7，文書 2 8，文書 2 9，文書 3 5，文書 3 8，

文書 4 6，文書 4 9 及び文書 5 0（いずれも電信システムに関する情報を除く。）の不開示部分には，外務省内及び同省と在外公館等の間で，アジア女性基金事業の実施等について，検討した内容が記載されている。

当該部分のうち，以下に掲げる部分を除く部分については，これを公にすることにより，政府部内における未成熟な検討内容が明らかとなり，政府部内における率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがあると認められるので，法 5 条 5 号に該当し，同条 3 号について判断するまでもなく，不開示とすることが妥当である。

しかしながら，文書 4 6 の 6 枚目ないし 8 枚目については，公開されている情報であり，これを公にしたとしても，国の安全が害されるおそれ，他国又は国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ，他国又は国際機関との交渉上不利益を被るおそれがあるとは認められず，また，今後の政府部内の率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ又は不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがあるとは認められないことから，法 5 条 3 号及び 5 号に該当せず，開示すべきである。

#### イ 対外応答要領及び報道機関からのインタビューに対する検討内容について

文書 5 6 の不開示部分には，対外応答要領の検討内容，また，文書 5 7（2 9 枚目ないし 3 3 枚目）の不開示部分には，報道機関の質問に対する検討途上の回答案が記載されている。

当該部分は，これを公にすることにより，政府部内における未成熟な検討内容が明らかとなり，政府部内における率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがあると認められるので，法 5 条 5 号に該当し，同条 3 号について判断するまでもなく，不開示とすることが妥当である。

#### (3) 法 5 条 6 号該当性について

文書 1 8，文書 2 1，文書 2 4，文書 2 5，文書 3 7，文書 4 1，文書 4 2，文書 4 3 及び文書 5 2（いずれも電信システムに関する情報を除く。）の不開示部分には，我が国政府関係者が，アジア女性基金事業の実施等に関して，関連団体及び国際機関の関係者等から聴取した内容等が記載されている。

当該部分は，これを公にすることにより，今後外交事務に必要な情報の入手が困難となるなど，外交事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められるので，法 5 条 6 号柱書きに該当し，同条 3 号及び 5 号について検討するまでもなく，不開示とすることが妥当である。

#### 3 異議申立人のその他の主張について



異議申立人のその他の主張は、当審査会の上記判断を左右するものではない。

#### 4 付言

本件は、異議申立てから諮問までに約2年3か月が経過しており、「簡易迅速な手続」による処理とはいい難く、本件異議申立ての趣旨及び理由に照らしても、諮問を行うまでに長期間を要するものとは考え難い。

諮問庁においては、今後、開示決定等に対する不服申立事件における諮問に当たって、迅速かつ的確な対応が望まれる。

#### 5 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、その一部を法5条1号、2号、3号、5号及び6号に該当するとして不開示とした決定については、異議申立人が開示すべきとする部分のうち、文書46の6枚目ないし8枚目の部分は同条3号及び5号に該当しないと認められるので、開示すべきであるが、その余の部分は、同条3号、5号及び6号柱書きに該当すると認められるので、不開示としたことは妥当であると判断した。

(第2部会)

委員 白井玲子, 委員 池田綾子, 委員 中川丈久

## 別紙

文書 1 3 マクドゥーガル特別報告者報告書に関する応答要領  
文書 1 4 アジア女性基金（蘭における事業）  
文書 1 5 アジア女性基金（蘭における事業：意見具申）  
文書 1 8 アジア女性基金

文書 2 1 アジア女性基金  
文書 2 4 アジア女性基金  
文書 2 5 アジア女性基金（第 4 2 回運営審議会の概要）  
文書 2 7 アジア女性基金（新聞広告掲載）  
文書 2 8 アジア女性基金  
文書 2 9 決裁書

文書 3 5 事務連絡（総理書簡案）  
文書 3 7 アジア女性基金  
文書 3 8 アジア女性基金（第 3 回新聞広告の掲載）

文書 4 1 アジア女性基金（蘭における事業（報道））  
文書 4 2 アジア女性基金  
文書 4 3 アジア女性基金  
文書 4 6 アジア女性基金  
文書 4 9 アジア女性基金「調査訓令」

文書 5 0 対外応答要領  
文書 5 2 マクドゥーガル特別報告者  
文書 5 3 第 8 7 回 I L O 総会  
文書 5 6 対外応答要領の配布  
文書 5 7 F a x