

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：平成30年8月1日（平成30年（行情）諮問第335号）

答申日：平成30年11月5日（平成30年度（行情）答申第310号）

事件名：「北朝鮮における日本人遺骨・墓地問題」に関する文書の不開示決定（存否応答拒否）に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「北朝鮮における日本人遺骨・墓地問題」に関する文書のすべて」（以下「本件対象文書」という。）につき、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定は、取り消すべきである。

### 第2 審査請求人の主張の要旨

#### 1 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、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、厚生労働大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が、平成30年5月1日付け厚生労働省発社援0501第1号により行った不開示決定（以下「原処分」という。）の取消しを求めるというものである。

#### 2 審査請求の理由

審査請求の理由は、審査請求書及び意見書の記載によると、以下のとおりである。

##### （1）審査請求書

ア 不開示とした理由として、「北朝鮮における日本人遺骨・墓地問題に関する文書のすべて」の存否を答えることは、「北朝鮮における日本人遺骨・墓地問題」の有無を明らかにすることと同様の結果を生じさせることになる」ことを挙げているが、意味不明な理由としか思えない。

平成26年5月29日のストックホルム合意文書には、「日本側は北朝鮮側に対し、1945年前後に北朝鮮域内で死亡した日本人の遺骨墓地、残留日本人、いわゆる日本人配偶者、拉致被害者及び行方不明者を含むすべての日本人に関する調査を要請した。」とあり、日朝間において日本人遺骨・墓地問題が存在することは、両国政府間では周知の事実ではないのか。

イ 上記のストックホルム合意の日本側第三には、「日本人の遺骨問題については、北朝鮮側が遺族の墓参の実現に協力してきたことを高く評価し、北朝鮮内に残置されている日本人の遺骨及び墓地の処理、ま

た墓参について、北朝鮮側と引き続き協議し、必要な措置を講じることとした。」とあり、この合意文書を見る限り合意に至るまでの間、日朝間において日本人の遺骨及び墓地の処理、また墓参について継続して協議されてきていることを示している。

不開示の理由は、ストックホルム合意を否定すると同時に、北朝鮮側を愚弄している。厚生労働省は、ストックホルム合意に基づいて日本人に関する全ての問題解決に全力を尽くしていくという安倍内閣の方針を否定しているのか。

ウ 平成30年3月21日付けで提出されている有田芳生参議院議員の「北朝鮮における日本人遺骨及び墓地問題に関する質問主意書」（質問第47号）に対する政府答弁書（答弁書第47号）において、政府は質問の各号にわたり答弁を行っている。答弁の内容はともかく、国民の代表である国会議員の質問主意書に答弁を行ったということは、政府は国民に対して「北朝鮮における日本人遺骨及び墓地問題」の存在を公式に認めたということでもある。

また、この質問第47号及び答弁書第47号は参議院のホームページに掲載されていることから、日本国民はもとより全世界からもアクセス可能である。厚生労働省の不開示理由は、整合性を欠いている。

エ 平成26年7月3日午前の菅官房長官定例記者会見において、長官は、「第2は、委員会のもと、拉致被害者、行方不明者、日本人遺骨問題、残留日本人、日本人配偶者といった対象ごとに分科会が設けられますが、調査は、特定の分野を優先的に進めるのではなく、全ての分野を同時並行で進めることになっております」と発言し、日本人遺骨問題の具体的な進め方について言及している。

当該不開示決定にある「北朝鮮における日本人遺骨・墓地問題」の有無は、我が国政府によって明らかになっており、厚生労働省の当該不開示理由は安倍内閣の方針を否定していると判断し、ここに審査請求を行うものである。

## （2）意見書

ア 「処分庁は開示請求の内容を理解している」

処分庁（厚生労働省）は、理由説明書3の理由（4）審査請求人の主張に対する処分庁の説明において、「なお、審査請求人が周知の事実と主張している「北朝鮮における日本人遺骨・墓地問題」が具体的にどのような問題を指しているか不明なため、当該行政文書については、存否も含めお答えできないと考える。」と説明しているが、納得できない。

その理由として、平成30年3月8日付け厚生労働省社援0308

第5号「開示決定等の期限の特例規定の適用について（通知）」と題する文書において、処分庁は、「1 開示請求のあった行政文書の名称」として、「北朝鮮における日本人遺骨・墓地問題」に関する文書の全てと明記しており、開示請求のあった行政文書が具体的にどのような問題を指しているのか理解しているはずである。（資料1）

また、その通知に添付してあった私の行政文書開示請求書の写しをみても、「北朝鮮における日本人遺骨・墓地問題」の箇所はそのままであり、私もこの部分に関して処分庁から補正の相談も受けなかったし、請求の内容に対して説明を求められなかったことから、処分庁は「北朝鮮における日本人遺骨・墓地問題」が具体的にどのような問題であるのかを認識しているはずである。（資料2）

さらに言うなら、処分庁は当該理由説明書において、本件存否情報が法5条3号の不開示情報に該当するかを色々と理由を挙げて説明しているが、これは私が開示請求した「北朝鮮における日本人遺骨・墓地問題」がどのような問題であるかを把握していなければできないことで、処分庁の理由説明はここで破綻している。

#### イ 「国交正常化交渉には関係がない」

北朝鮮との関係に関する我が国の方針は、日朝平壤宣言に基づき、拉致、核、ミサイルといった諸懸案を包括的に解決し、国交正常化を実現していくというものである。（平成29年1月21日提出、有田芳生参議院議員「いわゆるストックホルム合意における各記述に関する質問主意書」（質問第8号）に対する政府答弁書より）

この拉致問題に関しては、「政府としては、御指摘のいわゆる「ストックホルム合意」に基づき、拉致問題をはじめとする日本人に関する全ての問題の解決に全力を尽くしていく」（同政府答弁書より）という方針である。

この二つを繋ぎ合わせると、「北朝鮮との関係する我が国の方針は、日朝平壤宣言及びストックホルム合意に基づき、拉致・残留日本人・遺骨・墓地・日本人妻・行方不明者、核、ミサイルといった諸懸案を包括的に解決し、国交正常化を実現していくというものである。」となり、国交正常化交渉はこれらの諸懸案が解決した後に実現を目指すことになる。

また、政府拉致対策本部発行の「北朝鮮における日本人拉致問題」という冊子には、「日朝間の最大の懸案である拉致問題を始めとする諸懸案が解決し、日朝国交正常化が実現すれば、日朝平壤宣言に則り、北朝鮮への経済協力が実現することになります。」とあり、国交正常化交渉が始まる前には、ストックホルム合意における拉致

問題や日本人遺骨・墓地問題をはじめとする日本人に関する全ての問題が解決していなければならない。

政府の現行方針が、日本人遺骨・墓地問題を北朝鮮との国交正常化交渉の中で議論すると公言していないにも関わらず、「北朝鮮との交渉上不利益を被るおそれがあるため、本件存否情報は法5条3号の不開示情報に該当する。」と主張しているのは、国交正常化交渉を利用して保有している情報を隠匿しようとする処分庁の悪企みでしかなく、正当性のない主張であると判断するものである。

#### ウ 「法5条3号は適用されない」

処分庁は、「当該行政文書の存否も含め明らかにすることは、将来の北朝鮮との日朝国交正常化交渉において、当該文書を公にすることにより、北朝鮮が我が国の交渉方針等を把握・推測したり、北朝鮮が当該情報を交渉材料として利用するなどして、北朝鮮との交渉上不利益を被るおそれのある情報が含まれることから、当該情報は法5条3号の不開示情報に該当する。」と不開示決定（存否応答拒否）の処分を行ったとしている。

しかし、情報公開・個人情報保護審査会が、私が審査請求した「安否調査依頼日本人名簿等の一部開示決定に関する件」に対する今年10月10日付けの答申書（情個審第2635号）において、「その存否を答えるだけで開示することとなる情報は法5条3号に該当せず、その存否を明らかにして開示決定等をすべきであると判断した。」とし、厚生労働省の誤りを指摘している。

これからすると、同様の理由で不開示情報に該当するとしている処分庁の決定は、法5条3号に該当しないことは明らかである。

#### エ 「結論」

以上のことからして、処分庁の今回の決定は、「北朝鮮との国交正常化交渉において不利益を被るおそれがある」という看板さえ立て、自国民の知る権利を阻害し、情報を隠匿することで自らの組織を守るための企みと言わざるを得ない。どんなことでも国交正常化に結び付けて情報公開しない処分庁の態度は、国民の知る権利を阻害するものでしかなく、処分庁の当該決定は無効であると主張するものである。

（資料は省略）

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 本件審査請求の経緯

- (1) 審査請求人は、平成30年2月5日付けで、処分庁に対して、法3条の規定に基づき、「北朝鮮における日本人遺骨・墓地問題」について、厚生労働省が保有する行政文書の全て」（以下「本件対象行政文書」と

いう。)に係る開示請求を行った。

- (2) これに対して、処分庁が原処分を行ったところ、審査請求人はこれを不服として、平成30年5月7日付け(同月9日受付)で本件審査請求を提起したものである。

## 2 諮問庁としての考え方

本件審査請求に関し、原処分は妥当であり、本件審査請求は棄却すべきものとする。

## 3 理由

### (1) 本件対象行政文書について

本件審査請求に係る開示請求は、「本件対象行政文書」に関して行われたものである。

処分庁は、平成30年5月1日に本件対象行政文書について、行政文書の存否を答えることは、「北朝鮮における日本人遺骨・墓地問題」の有無(以下「本件存否情報」という。)を明らかにすることと同様の結果を生じさせることになるので、本件存否情報は、法5条3号の他国との交渉上不利益を被るおそれのある情報に該当するため、法8条の規定により、本件開示請求を拒否した。

### (2) 不開示決定の該当性について

行政文書の不開示については、どのような行政文書を保有しているかを答えることにより、他国との交渉上不利益を被るおそれがあり、本件存否情報は法5条3号の不開示情報に該当するため、法8条の規定により、本件開示請求を拒否するものである。

### (3) 審査請求人の主張について

ア 審査請求人は、審査請求書の中で、「行政文書の存否を答えることは「北朝鮮における日本人遺骨・墓地問題」の有無を明らかにすることと同様の結果を生じさせることになる」と挙げているが意味が不明であると主張している。

イ また、ストックホルム合意の日本側には、「日本人の遺骨問題については、北朝鮮側が遺族の墓参の実現に協力してきたことを高く評価し、北朝鮮内に残置されている日本人の遺骨及び墓地の処理、また墓参について、北朝鮮側と引き続き協議し、必要な措置を講じることとした。」とあり、これは、合意に至るまでの間、日朝間において協議が継続されていることを示しており、不開示の理由は同合意に基づき「日本人に関する全ての問題解決に全力を尽くしていく」という安倍内閣の方針を否定していると主張している。

ウ 平成30年3月21日付けで提出されている有田芳生参議院議員の「北朝鮮における日本人遺骨及び墓地問題に関する質問主意書」(質問第47号)において、政府は答弁を行っており、答弁を行ったとい

うことは、政府は国民に対して「北朝鮮における日本人遺骨・墓地問題」の存在を公式に認めたということであると主張している。

エ 平成26年7月3日午前の菅官房長官定例会見において、「第2は、委員会のもと、拉致被害者、行方不明者、日本人遺骨問題、残留日本人、日本人配偶者といった対象ごとに分科会が設けられますが、調査は、特定の分野を優先的に進めるのではなく、全ての分野を同時並行で進めることになっております。」と発言し、日本人遺骨問題の具体的な進め方について言及していることから、「北朝鮮における日本人遺骨・墓地問題」の有無は明らかになっていると主張している。

#### (4) 審査請求人の主張に対する処分庁の説明

当該行政文書の存否も含め明らかにすることは、将来の北朝鮮との日朝国交正常化交渉において、当該情報を公にすることにより、北朝鮮が我が国の交渉方針等を把握・推測したり、北朝鮮が当該情報を交渉材料として利用するなどして、北朝鮮との交渉上不利益を被るおそれがあるため、本件存否情報は法5条3号の不開示情報に該当する。

なお、審査請求人が周知の事実と主張している「北朝鮮における日本人遺骨・墓地問題」が具体的にどのような問題を指しているか不明なため、当該行政文書については、存否も含めお答えすることができないと考える。

以上の理由から、原処分を維持して不開示とすることが妥当である。

#### 4 結論

以上から、原処分は妥当であり、本件審査請求は棄却すべきものと考えらる。

#### 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30年8月1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9月25日   | 審査請求人から意見書及び資料を收受 |
| ④ | 同年10月18日  | 審議                |
| ⑤ | 同年11月1日   | 審議                |

#### 第5 審査会の判断の理由

##### 1 本件開示請求について

本件開示請求は、本件対象文書の開示を求めるものである。

処分庁は、本件対象文書の存否を答えることは、法5条3号の不開示情報を開示することになるとして、法8条の規定に基づきその存否を明らかにせずに開示請求を拒否する決定（原処分）を行った。

これに対し、審査請求人は原処分の取消しを求めているが、諮問庁は原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の存否応答拒否の適

否について検討する。

2 本件対象文書の存否応答拒否の適否について

(1) 法5条3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情報を不開示情報として規定している。

(2) 諮問庁は、本件対象文書につき、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否したことについて、理由説明書（上記第3の3）において、おおむね以下のとおり説明する。

ア 処分庁は、本件対象文書について、その存否を答えることは、「北朝鮮における日本人遺骨・墓地問題」の有無（本件存否情報）を明らかにすることと同様の結果を生じさせることになるので、本件存否情報は、法5条3号の他国との交渉上不利益を被るおそれのある情報に該当するため、法8条の規定により、本件開示請求を拒否したものである。

イ 本件対象文書の存否も含め明らかにすることは、将来の北朝鮮との日朝国交正常化交渉において、当該情報を公にすることにより、北朝鮮が我が国の交渉方針等を把握・推測したり、北朝鮮が当該情報を交渉材料として利用するなどして、北朝鮮との交渉上不利益を被るおそれがあるため、本件存否情報は法5条3号の不開示情報に該当する。

なお、審査請求人が周知の事実と主張している「北朝鮮における日本人遺骨・墓地問題」が具体的にどのような問題を指しているか不明なため、当該行政文書については、存否も含めお答えすることができないと考える。

(3) 審査請求人が主張する「北朝鮮における日本人遺骨・墓地問題」とは、平成26年5月29日のストックホルム合意（平成26年5月にスウェーデン・ストックホルムにて開催された日朝政府間協議による合意。）において、日本側が北朝鮮側に対して調査を要請した「1945年前後に北朝鮮域内で死亡した日本人の遺骨及び墓地」に関する問題であると解される。そうすると、当該問題が日朝間の懸案とされていることは、当該合意の内容から明らかであり、また、これまでの国会や政府の公表資料等を通じて既に明らかとなっている。

本件対象文書は、北朝鮮における日本人遺骨・墓地問題全般に関する文書であると解され、本件対象文書の存否を答えることは、「北朝鮮における日本人遺骨・墓地問題」に関する文書の有無を明らかにするにすぎず、将来の北朝鮮との国交正常化交渉において、北朝鮮が我が国の交渉方針等を把握・推測したり、交渉材料として利用し得る情報まで明らかにするとはいえず、その結果、北朝鮮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は認められない。

また、当審査会事務局職員をして諮問庁に対し詳細な説明を求めさせたところ、処分庁は、本件対象文書について、法11条の規定を適用した上で、相当の部分につき一部開示決定（平成30年4月6日付け）を行ったとのことである。同条の規定を適用し、当該決定を行ったことは、既に本件対象文書の存在を明らかにしているものであり、この点からも、原処分は妥当とはいえない。

したがって、本件対象文書の存否を答えるだけで、法5条3号の不開示情報を開示することとなるとは認められず、存否応答拒否した原処分は妥当ではないので、改めて本件対象文書の存否を明らかにして、開示決定等をすべきである。

### 3 本件不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、その存否を答えるだけで開示することとなる情報は法5条3号に該当するとして、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定については、当該情報は同号に該当せず、本件対象文書の存否を明らかにして改めて開示決定等をすべきであることから、取り消すべきであると判断した。

（第3部会）

委員 岡島敦子，委員 葭葉裕子，委員 渡井理佳子