

諮問庁：外務大臣

諮問日：平成30年11月26日（平成30年（行情）諮問第527号）

答申日：平成31年2月20日（平成30年度（行情）答申第431号）

事件名：北朝鮮における日本人遺骨問題関連文書の不開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「北朝鮮における日本人遺骨問題関連文書」（以下「本件対象文書」という。）につき、その全部を不開示とした決定については、「北朝鮮における日本人遺骨問題（概要）平成26年2月」との記載がある資料（以下「本件概要」という。）を開示すべきである。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

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30年7月23日付け情報公開第00699号により外務大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）について、原処分の取消しを求める。

2 審査請求の理由

（1）審査請求書

ア 当該不開示決定の取消しを求める。

イ 不開示とした理由として、「公にすることを前提としない北朝鮮との協議の内容に関する記述であって、公にすることにより、北朝鮮との信頼関係が損なわれるおそれ及び北朝鮮との交渉上不利益を被るおそれがあるため、また、公にすることを前提としない我が国政府の外交方針、見解等であって、公にすることにより、北朝鮮との交渉上不利益を被るおそれがあるため、不開示としました。（不開示条項3号）」とあるが、具体的な事実関係を示すことなく「おそれがある」という文言の羅列ばかりである。

この、具体的な事実関係を示すことなく「おそれがある」という文言をもって国民の知る権利を妨げようとする行為は、法の趣旨を逸脱した外務省の自己保身でしかないと判断し、審査請求を行うものである。

ウ 私が、当該開示請求を行ったのは外務省の受付日でいうと平成29年12月25日で、それから7か月が経過した末の不開示決定ということになる。

また、平成30年1月24日付け情報公開第01471号における「開示請求に係る決定期限の特例の適用について（通知）」と題する文書において、外務省はその理由として、①対象文書が含まれている可能性のあるファイルが著しく大量である、②担当課（室）において他の事務が著しく繁忙であることを挙げている。

しかし、この度の不開示決定の理由からすると、外務省が受付をした日から起算して30日以内で判断できるはずである。なぜ、不開示決定に7か月も要したのか、外務省は大量のファイルを全てチェックした上での不開示決定なのか、不開示決定の本当の理由は別にあるのではないか、それらの疑念を払拭できないことから審査請求を行うものである。

エ 当該不開示決定理由にある、「北朝鮮との信頼関係が損なわれる」というのは本当なのか、納得できない。外務省が考える「北朝鮮との信頼関係」とはどのようなものか、具体的に記述してもらいたい。

当該不開示決定理由にある、「北朝鮮との交渉上不利益を被る」というのは本当なのか、納得できない。外務省が考える「北朝鮮との交渉上不利益を被る」とはどのようなものか、具体的に記述してもらいたい。

当該不開示決定理由にある、「公にすることを前提としない我が国政府の外交方針、見解等」というのは存在するのか、納得できない。確かに、我が国の外交を担当するのは外務省だが、最終的な判断をするのは主権者たる国民である。その国民に何の説明もせず、我が国の外交を政府・外務省が独断専行して進めていくことは、行政機関の越権行為に該当すると判断し、その真偽を確かめるために審査請求を行うものである。

（2）意見書

ア 諮問庁（外務大臣）は、理由説明書（2017-00287）において、「このような観点から、北朝鮮との信頼関係が損なわれるおそれがある。また、北朝鮮との交渉上不利益を被るおそれがあると諮問庁が判断し不開示にした。」と繰り返し主張しているが、根拠のない主張であると考えられる。その理由を以下で述べたい。

イ 北朝鮮は、我が国と交わした平成14年9月の「日朝平壤宣言」、平成26年5月の「ストックホルム合意」における合意事項を守ろうとせず、累次にわたり核実験と弾道ミサイル開発を繰り返してきたことは国民周知の事実である。また、拉致問題に関しては、「既に解決済み」との姿勢を崩していない。

こうしたことから、国民の大多数が北朝鮮を信頼していないことは歴然としており、これまでの事実関係を無視してまで北朝鮮との信

頼関係が損なわれると主張する外務省は、主権者たる国民の声を代弁していない。

つまり、法5条3号の不開示条項を自分たちの都合に合わせて利用しているだけの外務省が、「北朝鮮との信頼関係を損なわれるおそれがある」と北朝鮮を盾に取って国民の知る権利を阻害することこそが失当である。

ウ 件の文書、「北朝鮮における日本人遺骨問題（概要）」（平成28年10月北東アジア課：資料1（省略））における日本人遺骨問題とは、終戦直後に発生した問題であって既に半世紀以上が経過している。

文書中、「（2）北朝鮮域で亡くなった日本人戦没者と遺骨送還概数」は以下のとおりとして、戦没者概数：34600名、遺骨送還概数：13000柱、残存遺骨概数：21600柱と列挙されている。また、2.「主な日本人埋葬地域」には、北朝鮮地図上にそれらの位置が示されている。

戦没者概数：34600名、遺骨送還概数：13000柱、残存遺骨概数21600柱との数字は、北朝鮮の様々な地域で亡くなられた日本人を集計した数字であることは明白であり、政府は、集計するために必要な個別の文書・資料を保有していることには疑いがない。

それらの文書・資料は、我々国民のものである。今から70年以上も前の終戦直後に発生した日本人遺骨問題に関する全ての行政文書は国民のものであり、「北朝鮮との信頼関係を損なわれるおそれがある」との理由を掲げて国民の知る権利を阻害する外務省は、北朝鮮は信頼しても国民は信頼していないと見える。これら日本人遺骨問題に関する全ての行政文書を国民に開示しても、政府と国民の信頼関係が損なわれることにはならない。なぜ、外務省は、国民との信頼関係より北朝鮮との信頼関係を優先するのかを問いたい。

エ 私が開示を求めた行政文書は、理由説明書の「経緯」にあるとおりで過去の文書・資料であり、諮問庁が掲げているような「公にすることを前提としない我が国政府の日本人遺骨問題に関する対処方針や協議の詳細なやり取り」に関する現在進行形の文書や資料ではないのである。諮問庁の意図的な混同というか拡大解釈により、国民の知る権利を阻害することはやめてもらいたい。

オ 日朝平壤宣言、ストックホルム合意及び政府答弁書にもあるとおり、政府の北朝鮮との関係に関する方針は、「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、日朝国交正常化を実現していく」というものである。ところが、この日朝国交

正常化は外務省の長年の悲願であって、日朝平壤宣言のてん末がどうなるうとも国交正常化を実現したいのである。

それが証拠に、特定年月に当時の外務省特定局長であった特定個人は拉致問題に関し、「たった10人のことで日朝国交正常化が止まっていいのか」と発言している。これは、日朝国交平壤宣言から数えて3年も前の話である。日朝国交正常化は外務省の悲願であっても、国民総意の悲願ではない。

理由説明書にある「北朝鮮との交渉上不利益を被るおそれがある」とは、外務省が国交正常化を実現したいがための理屈に過ぎず、それによって国民の知る権利を阻害することはできない。

カ 平成26年5月26日から28日まで、スウェーデン・ストックホルムにおいて行われた第3回日朝政府間協議を経てまとめられた「ストックホルム合意」には、「日本側は北朝鮮に対し、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、(中略)、全ての日本人に関する調査を要請した。」とあり、この時点で、日本人遺骨問題に関する説明及び協議を北朝鮮側としたことは明白である。

また、北朝鮮側も、「第1に、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、(中略)、全ての日本人に関する調査を包括的かつ全面的に実施することとした。」とし、日本人遺骨問題がどのような問題であるかを承知している。この合意における日本人遺骨問題に関して、我が国が北朝鮮に示した文書及び資料については既に北朝鮮側と共有する情報となっていることから、それらの情報を日本国民に開示しても、外務省から北朝鮮側に対する説明に虚偽がない限り、北朝鮮との信頼関係が損なわれたり交渉上不利益を被ることはないと判断する。外務省のこの度の不開示決定は過剰反応としか思えない。

キ 日朝平壤宣言から16年、ストックホルム合意から4年が経過した今日においても、安倍内閣が最重要かつ最優先とする拉致問題の解決は全く前進していない。その原因は複数存在すると思うが、政府及び外務省が自国民を信頼していないことも原因の一つである。

政府及び外務省は、北朝鮮との信頼関係が損なわれるおそれがあるとして国民の知る権利を阻害するが、本末転倒である。国民の納めた税金を用いて日朝交渉に臨んでいるにもかかわらず、自国民との信頼関係よりも、北朝鮮との信頼関係が損なわれるおそれがあることを優先する外務省の態度こそが、拉致問題・日本人遺骨問題の解決をはじめ日朝交渉そのものを停滞させている原因の一つと考えるものである。

以上の考察から，諮問庁の不開示決定は間違っている。よって，本処分は取り消されることが妥当であると判断する。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 経緯

外務省は，平成29年12月25日付けで行った審査請求人からの「平成28年10月付けの北東アジア課による『北朝鮮における日本人遺骨問題（概要）』と題する文書には，残存遺骨概数：21,600柱とあります。そこで，その遺骨が何処にどれだけ埋葬されているのかを示す文書・資料を全て公開して下さい。また，それぞれの埋葬地における男女別数，出身都道府県別，埋葬者の死亡年齢及び死亡原因等，日本人遺骨問題に関する文書・資料を全て公開して下さい。」（以下「本件請求文書」という。）の開示請求に対し，法11条による特例延長を行い，相当の部分の決定として1件の文書を特定し，開示する決定を行った（平成30年2月23日付け情報公開第01611号）。次いで外務省は，本件開示請求の対象となる行政文書のうち，相当の部分の決定で特定した文書を除く全ての文書を「北朝鮮における日本人遺骨問題関連文書」（本件対象文書）として特定の上，その全部を不開示とする決定を行った（原処分）。

これに対し，審査請求人は，平成30年7月26日付けで当該不開示決定の取消しを求める旨の審査請求を行った。

2 理由

(1) 本件対象文書について

本件審査請求の対象となる文書は，北朝鮮における日本人遺骨問題関連文書であり，日朝間の種々の協議の発言応答要領，記録及び概要等が含まれる。

(2) 不開示とした部分について

原処分で特定した対象文書には，北朝鮮における日本人遺骨問題に関連する情報が記載されているが，公にすることを前提としない北朝鮮との協議の内容を公にすることにより，北朝鮮との信頼関係が損なわれるおそれがあるため，また，公にすることを前提としない我が国政府の外交方針，見解等を公にすることにより，北朝鮮との交渉上不利益を被るおそれがあるため，法5条3号に基づき不開示とした。

(3) 審査請求人の主張について

ア 審査請求人は，諮問庁は，本件対象文書を公にすることにより，北朝鮮との信頼関係が損なわれるおそれ，北朝鮮との交渉上不利益を被るおそれがあるとして，具体的な事実関係を示すことなく「おそれがある」という文言をもって国民の知る権利を妨げようとしており，かかる行為は，法の趣旨を逸脱した外務省の自己保身でしかない旨主張する。

しかしながら、北朝鮮との間でやり取りしている具体的な情報を一方的に公にすることにより、外交当局間で一般的に維持されるべき相互の信頼が損なわれ、日本人遺骨問題を含めた諸懸案の解決に向けた北朝鮮との交渉に悪影響を及ぼすおそれがある。また、公にすることを前提としない我が国政府の日本人遺骨問題に関する対処方針や協議の詳細なやり取りを公にすることにより、我が国の外交方針、見解等といった交渉の手の内が明らかになり、北朝鮮との関係で我が国が交渉上不利益を被るおそれがある。このような観点から、北朝鮮との信頼関係が損なわれるおそれがある、また、北朝鮮との交渉上不利益を被るおそれがあると諮問庁が判断し不開示としたものであり、審査請求人の主張には理由がない。

イ 審査請求人は、原処分は開示請求から7か月が経過した末の不開示決定であり、原処分にかかる不開示理由からすると本件開示請求の受理から30日以内で判断できるはずであり、不開示決定の本当の理由は別にあるとの疑念を払拭できない旨主張する。

しかしながら、本件開示請求の主管課である北東アジア課（平成30年7月1日付け組織改編により現在は北東アジア第二課が主管）は、対象文書を特定するに当たって、複数の北朝鮮側とのやり取りに係る大量の行政文書を探索する必要があったこと及び同課における他の事務が著しく多忙であったことから法11条に基づく開示決定等の期限の特例を適用したものである。

また、諮問庁は本件開示請求の対象文書を精査した上で、上記アで述べたとおり、当該対象文書を公にすることにより北朝鮮との信頼関係が損なわれるおそれ及び北朝鮮との交渉上不利益を被るおそれがあると判断されたことから不開示決定を行ったものであり、審査請求人の不開示決定の本当の理由は別にあるとの主張は根拠のない憶測に過ぎず、失当である。

ウ 審査請求人は、「北朝鮮との信頼関係が損なわれる」こと及び「北朝鮮との交渉上不利益を被る」ことについて納得できないとしつつ、外務省が考える「北朝鮮との信頼関係」及び「北朝鮮との交渉上不利益を被る」とはどのようなものかについて説明を求めている。

「北朝鮮との信頼関係及び北朝鮮との交渉上の不利益を被るおそれ」とは、北朝鮮との間でやり取りしている具体的な情報を一方的に公にすることにより、外交当局間で一般的に維持されるべき相互の信頼が損なわれ、日本人遺骨問題を含めた諸懸案の解決に向けた北朝鮮との交渉に悪影響を及ぼす等の場合を指す。また、「公にすることを前提としない我が国の外交方針、見解等であって、公にすることにより、北朝鮮との交渉上不利益を被るおそれ」とは、公にする

ことを前提としない我が国政府の日本人遺骨問題に関する対処方針や協議の詳細なやり取りを公にすることにより、我が国の外交方針、見解等といった交渉の手の内が明らかになり、北朝鮮との関係で我が国が交渉上不利益を被る等の場合を指す。このような観点から、北朝鮮との信頼関係が損なわれるおそれがある、また、北朝鮮との交渉上不利益を被るおそれがあると諮問庁が判断したものである。

エ さらに審査請求人は、「公にすることを前提としない我が国政府の外交方針、見解等」が存在することは納得できないとしつつ、我が国の外交を担当するのは外務省であるが、最終的な判断をするのは主権者たる国民であり、その国民に何の説明もせず、我が国の外交を政府・外務省が独断専行して進めていくのは、行政機関の越権行為に該当する旨主張する。

しかしながら、上記のとおり我が国政府の日本人遺骨問題に関する対処方針や協議の詳細なやり取りを公にすることにより、我が国の外交方針、見解等といった交渉の手の内が明らかになり、北朝鮮との関係で我が国が交渉上不利益を被るおそれがあると処分庁が判断したものであって審査請求人の主張は失当である。

(4) 結論

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

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30年11月26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12月4日 | 審議 |
| ④ 同月25日 | 審査請求人から意見書を收受 |
| ⑤ 平成31年2月1日 | 本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑥ 同月18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、北朝鮮における日本人遺骨問題関連文書である。

審査請求人は、原処分の取消しを求めており、諮問庁は、本件対象文書の全部が法5条3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、本件対象文書の不開示情報該当性について検討する。

2 不開示情報該当性について

- (1) 本件対象文書には、日本人遺骨問題を含めた諸懸案の解決に向けた政府と北朝鮮との交渉に係る政府の対応方針並びに北朝鮮との間の種々の

協議の開催場所及び日時，出席者並びに具体的な協議内容の記録等が記載されていることが認められる。

(2) 本件対象文書のうち，下記(3)に掲げる記載を除く部分は，上記第3の2の諮問庁の説明のとおり，これを公にすることにより，政府と北朝鮮との間で公表することが前提とされていない日朝間の協議の途中経過や当該協議に関連する日本側の交渉方針等が明らかとなる結果，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。

(3) しかしながら，本件対象文書のうち，本件概要は，北朝鮮における日本人遺骨問題に関する事実関係をまとめた概要であって，審査請求人から提出のあった意見書(上記第2の2(2))に添付された資料1(「北朝鮮における日本人遺骨問題(概要)」平成28年10月 北東アジア課)と同旨の内容であることが認められる。この点につき，当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ，諮問庁から，本件概要は別件の行政文書開示請求において既に開示している旨の説明があった。

したがって，本件概要は，これを公にしても，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ないことから，法5条3号に該当せず，開示すべきである。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求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 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，その全部を法5条3号に該当するとして不開示とした決定については，本件概要を除く部分は，同号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が，本件概要は，同号に該当せず，開示すべきであると判断した。

(第2部会)

委員 白井玲子，委員 池田綾子，委員 中川丈久