

諮問庁：外務大臣

諮問日：平成31年1月24日（平成31年（行情）諮問第47号）

答申日：令和元年9月18日（令和元年度（行情）答申第197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

別紙に掲げる9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、別表に掲げる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条の規定に基づく本件対象文書の開示請求に対し、平成26年2月24日付け情報公開第00477号により外務大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）について、その一部の取消しを求める。

2 異議申立ての理由

(1) 異議申立人は平成25年12月20日付けで、処分庁に対し、法に基づき、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：1996年10月1日、中国課）に含まれる全ての文書の開示を請求した。

(2) 処分庁は平成25年12月24日付け「開示請求の受付について」（情報公開第02962号）において、「開示決定等の期限」を平成26年1月23日としておきながら、平成26年1月23日付け「開示請求に係る決定期限の特例の適用について（通知）」（情報公開第00207号）で、法11条に基づき、行政文書の開示請求に係る決定の期限の特例を適用し、平成26年2月22日までに可能な部分について開示決定等を行い、残りの部分については、平成26年3月20日までに開示決定等を行う予定であると異議申立人に通知した。その後、上記1記載の処分をした。

(3) 本件異議申立てで争う処分の理由として、以下の記載があった。

理由番号2 公にしないことを前提とした我が国政府部内での協議及び対処方針の検討に係る記述であって、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損なわれるおそれがあるため、不開示としました。（法5条該当号3号，5号）

理由番号3 公にしないことを前提とした関係者との協議に関する記述であって、公にすることにより、当該関係者との信頼関係を損ない、事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ、及び率直な意見の交換が損なわれるおそれがあるため、不開示としました。（法5条該当号5号，6号）

(4) 以下のことから本件処分は無効である。

ア 理由番号2，3により文書1，2，3，4，5，6，7，8，9が不開示とされたが、不開示とされた部分が不開示情報に該当する理由が具体的に説明されていない。さらに、あるページ又はパラグラフを丸ごと不開示とした部分が多数あり、このように広範囲かつ包括的に不開示とする本件処分は、国民主権の理念にのっとり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、不開示は飽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。

イ 法5条5号は、国の機関などの内部などの審議、検討又は協議に関する情報で、あって、公にすることにより、率直な意見の交換などが不当に損なわれるおそれ、と定めており、単に、率直な意見の交換が損なわれるおそれがあるだけでは該当しない。すなわち、理由番号2，3の説明から判断するに、法5条5号の要件を満たしていない疑いがある。

ウ 理由番号2の法5条該当号は3号とされている。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」と定めているのであって、「公にしないことを前提」としていることは要件ではない。「公にしないことを前提とした」との条件を独自に設定することにより、処分庁は3号該当性を意図的に広く解釈しており、不当である。そもそも、「公にしないことを前提」としたやり取りであることの根拠が不明である。

(5) 以上のとおり、本件処分は法に違反しているか、違反している疑いが強い。よってその取消しを求めるため、本異議申立てを行った。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 経緯

当省は、平成25年12月24日付けで受理した異議申立人からの開示請求「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1996年10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期限の延長を行った後，相当の部分の決定として9件の文書を特定し，その全てについて部分開示とする原処分を行った（平成26年2月24日付け情報公開第00477号）。

これに対して，異議申立人は，平成26年3月12日付けで，原処分のうち，理由番号2及び3による不開示の取消しを求める旨の異議申立てを行った。

2 本件対象文書について

本件異議申立ての対象となる文書は，別紙記載の9件である。

3 不開示とした部分について

（1）理由番号2による不開示部分

文書1，文書3，文書4，文書5，文書7，及び文書9は，台湾人慰安婦問題への対応，アジア女性基金事業の進め方等をめぐる，公にしないことを前提とした我が国政府部内での協議及び対処方針の検討に係る記述であって，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，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。

（2）理由番号3による不開示部分

文書2，文書6，及び文書8（件名欄，本文）は，台湾人慰安婦問題への対応，アジア女性基金事業の進め方等をめぐる，公にしないことを前提とした関係者との協議に関する記述であって，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，事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ，及び率直な意見の交換が損なわれるおそれがあるため，法5条5号及び6号に該当し，不開示とした。

4 異議申立人の主張について

（1）異議申立人は，「不開示とされた部分が不開示情報に該当する理由が具体的に説明されていない。さらに，あるページ又はパラグラフを丸ごと不開示とした部分が多くあり，このように広範囲かつ包括的に不開示とする本件処分は，国民主権の理念にのっとり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，不開示は飽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。」旨主張する。

しかしながら，各対象文書の不開示部分については，上記3. のとおり，法5条の該当号を明示の上，不開示理由を具体的に記載している。また，不開示部分の特定に当たっては，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

範囲かつ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。

- (2) 異議申立人は、「法5条5号は、国の機関などの内部などの審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換などが不当に損なわれるおそれ、と定めており、単に、率直な意見の交換が損なわれるおそれがあるだけでは該当しない。すなわち、理由番号2、3の説明から判断するに、法5条5号の要件を満たしていない疑いがある。」旨主張する。

しかしながら、原処分の不開示理由3における「率直な意見の交換が損なわれるおそれがある」との説明は、「率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれ」も当然に含意しているものであり、当該不開示理由が「法5条5号の要件を満たしていない疑いがある」との異議申立人の主張には理由がない。

- (3) 異議申立人は、「理由番号2の法5条該当号は3号とされている。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」と定めているのであって、「公にしないことを前提」としていることは要件ではない。「公にしないことを前提とした」との条件を独自に設定することにより、処分庁は3号該当性を意図的に広く解釈しており、不当である。そもそも、「公にしないことを前提」としたやり取りであることの根拠が不明である。」旨主張する。

しかしながら、理由2は、「公にしないことを前提とした」ために不開示とするという趣旨ではなく、「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、並びに事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」ため、不開示としたものであり、「公にしないことを前提とした」ことが不開示の要件となっている訳ではない。したがって、3号該当性を意図的に広く解釈しているとの異議申立人の主張には理由がない。

5 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。

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31年1月24日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を収受
- ③ 同年2月18日 審議
- ④ 令和元年7月18日 委員の交代に伴う所要の手続の実施、本件

対象文書の見分及び審議

⑤ 同年9月13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9文書である。

異議申立人は原処分理由番号2及び3に該当する不開示部分（以下「本件不開示部分」という。）の開示を求めており、諮問庁は、当該部分は法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。

2 不開示情報該当性について

(1) 慰安婦問題に関する政府部内の検討内容等について

本件対象文書は、いずれも台湾との間の慰安婦問題に係るアジア女性基金の事業の進め方等に関するものであり、文書1及び文書9の不開示部分には、それぞれ償い金受取希望表明者等への対応及び関係者の来日予定に関する政府部内の検討内容が、文書3及び文書4の不開示部分には、検討途中の想定問答案が、また、文書5及び文書7の不開示部分には、法的問題に係る検討内容等が記載されていることが認められる。

当該部分は、これを公にすることにより、慰安婦問題等に関する当時の政府部内における未成熟な検討内容が明らかとなり、原処分時点においてもなお、同種の問題に関する国の機関内部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。

(2) 関連団体及び特定国会議員等関係者とのやり取りについて

文書2、文書6及び文書8の不開示部分には、我が国政府関係者が、アジア女性基金の事業の進め方等に関して、関連団体や国会議員等の関係者とやり取りした内容等が記載されている。

当該部分のうち、別表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、今後外交事務に必要な情報の入手が困難となるなど、国の機関が行う事務又は事業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5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、別表に掲げる部分については、原処分において既に開示されている部分と同旨の又は当該部分から容易に推測できる内容等が記載されていることに鑑み、これを公にしても、国の機関内部における率直な意見の交換が損なわれるおそれ又は国の機関が行う事務若しくは事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとは認められないことか

ら、法5条5号及び6号のいずれにも該当せず、開示すべきである。

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4年10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、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処理に当たって、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、別表に掲げる部分を除く部分は、同条5号及び6号柱書きに該当すると認められるので、同条3号について判断するまでもなく、不開示としたことは妥当であるが、別表に掲げる部分は、同条5号及び6号のいずれにも該当せず、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 佐藤郁美, 委員 中川丈久

別紙

- 文書 1 従軍慰安婦問題（台湾の償い金受取希望表明者に対する関係当局・団体の立場）
- 文書 2 アジア女性基金（衛藤副理事長の横田審議官来訪）
- 文書 3 特定弔慰金事業とアジア女性基金の事業について
- 文書 4 特定弔慰金事業とアジア女性基金の事業について
- 文書 5 作業依頼及びコメント依頼
- 文書 6 アジア女性基金
- 文書 7 アジア女性基金（対外配布資料）
- 文書 8 アジア女性基金
- 文書 9 F A X 送信表

別表

文書	開示すべき部分
文書 2	1 枚目件名欄並びに 2 枚目 2 行目（1 文字目ないし 1 9 文字目）， 3 行目（1 3 文字目以降）， 4 行目及び下から 1 行目
文書 6	2 枚目 1 行目ないし 3 行目
文書 8	2 枚目 1 行目（1 文字目ないし 1 5 文字目）， 3 行目（3 文字目以降）， 4 行目及び下から 1 行目