

諮問庁：外務大臣

諮問日：令和4年5月9日（令和4年（行情）諮問第293号）

答申日：令和5年10月30日（令和5年度（行情）答申第412号）

事件名：行政文書ファイル「対日請求権訴訟／韓国」につづられた文書の一部
開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の2に掲げる文書1及び文書2（以下、併せて「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は、妥当である。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求人の趣旨

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、令和4年1月24日付け情報公開第03000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、その取消しを求める。

2 審査請求の理由

審査請求人の主張する審査請求の理由は、審査請求書及び意見書によると、おおむね以下のとおりである。

(1) 審査請求書

ア 審査請求の理由

(ア) 審査請求人は、2021年11月24日、処分庁に対し、法に基づき、「対韓請求権訴訟／韓国」の開示を請求した。

(イ) 処分庁は、2022年1月24日、別紙の1に掲げる文書（以下「本件請求文書」という。）のうち、「外務省条約局法規課意見」（文書1）、及び、「日韓交渉における財産及び請求権処理の範囲について」（文書2）について、これを部分開示とする処分をした。

(ウ) 原処分の理由として、以下の記載がある。

「公にしないことを前提としたわが国政府部内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、国の安全が害さ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ともに、政府部内の率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれや争訟に係る事務に関し、国の当事者としての地位を不当に害するおそれがあるため、不開示としました。」（文書1）

「公にしないことを前提としたわが国政府部内の協議に関する記述であって、公にすることにより、国の安全が害さ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ともに、政府部内の率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがあるため、不開示としました。」（文書2）

(エ) しかし、原処分は、次の点において、違法又は不当であり、取消されなければならない。

a 2001年に法が施行され、行政機関の保有する情報については、その「一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資すること」（法1条）が求められているのであり、行政機関の説明責任は、半世紀前の交渉時より一層広く認められるべきである。

b 別紙「判決骨子」（省略）のとおり、2012年10月11日東京地方裁判所民事第2部「平成20年（行ウ）第599号文書一部不開示決定処分取消等請求事件」判決（以下「10.11判決」）では、いわゆる「30年ルール」（外交文書では、原則としてそれが発生してから30年以内に公開）を、日本国での情報公開訴訟において、初めて明確に適用し、被告国の主張立証レベルを厳しくした。すなわち、「時の経過」を経てもなお不開示とする理由を主張立証する必要がないとする被告国の主張を排斥したうえで、文書作成から本件処分までに少なくとも30年以上経過している場合には、被告国に対して、「当該情報につき、本件各文書の作成後における時の経過、社会情勢の変化等の事情の変化を考慮しても、なお本件各処分の時点において5条3号又は4号にいう『おそれ』が、法的保護に値する蓋然性をもって存在することを推認するに足りる事情」の主張立証を求めた。

本件請求文書に対しても、上記のような「10.11判決」の趣旨が十分に考慮されるべきである。すなわち、「当該情報につき、本件各文書の作成後における時の経過、社会情勢の変化等の事情の変化を考慮しても、なお本件各処分の時点において5条3号又は4号にいう『おそれ』が、法的保護に値する蓋然性をもって存在することを推認するに足りる事情」がない限り、開示されなければならない。

c 次に、会談の相手国であった韓国では、本件請求文書に対応する韓日協定外交文書が韓国の情報公開法に基づいて2005

年に全面開示されており，何人でも自由に当該文書入手できる状態になっている。この点においても，先の「10.11判決」において，韓国側で既に全面公開されている日韓会談文書等他で既に公開されている情報については，特段の事情のない限り，不開示情報（国の安全が害される等のおそれがあるもの）に該当しないとの判断を示した。

イ 当該文書の内容について

(ア) 文書1「外務省条約局法規課意見」

本件文書は，特定人外10名を原告とする特定訴訟の原告側からの釈明要求に対する国側の見解と考えられる。公開法廷における被告国の主張の一つにすぎず，すでにその内容は公にされているものと考えられる。「政府部内の率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれや争訟に係る事務に関し，国の当事者としての地位を不当に害するおそれ」などという理由で開示を拒否すること自体，国の行為に対する国民の知る権利を不当に侵害するものであり，国民主権に対する挑戦と言わざるをえない。

(イ) 文書2「日韓交渉における財産及び請求権処理の範囲について」

朝鮮半島が南北分断状況にある中で，日韓国交正常化交渉において，対象となる「財産及び請求権処理の範囲」は一貫して重要課題であり，すでに開示されている外務省・財務省開示文書や韓国政府開示文書にも関連する文書が多数存在する。すでに開示された文書の内容に類似情報が存在する可能性がある場合，本件文書のみを不開示とすることは不適當である。本件開示決定では，「次頁以下6頁不開示」という全面黒塗の決定となっており，そのような具体的な検討がなされた形跡が全くみられない。

したがって，原処分は，法が定める不開示情報該当性判断を真摯に行ったものとは到底考えられず，この点からも不当なものである。

(2) 意見書

現在の日韓関係の最大の課題は2018年10月30日の徴用工事件における韓国の大法院判決と考えられる。この判決に対し，諮問庁は以下の見解を表明している（外務省ホームページ）。

「1 日韓両国は，1965年の国交正常化の際に締結された日韓基本条約及びその関連協定の基礎の上に，緊密な友好協力関係を築いてきました。その中核である日韓請求権協定は，日本から韓国に対して，無償3億ドル，有償2億ドルの資金協力を約束する（第1条）とともに，両締約国及びその国民（法人を含む。）の財産，権利及び利益並びに両締約国及びその国民の間の請求権に関する問題は「完全かつ最終的に解決」されており，いかなる主張もすること

はできない（第2条）ことを定めており、これまでの日韓関係の基礎となってきました。

2 それにもかかわらず、本30日、大韓民国大法院が、特定企業に対し、損害賠償の支払等を命じる判決を確定させました。この判決は、日韓請求権協定第2条に明らかに反し、日本企業に対し不当な不利益を負わせるものであるばかりか、1965年の国交正常化以来築いてきた日韓の友好協力関係の法的基盤を根本から覆すものであって、極めて遺憾であり、断じて受け入れることはできません。

3 日本としては、大韓民国に対し、日本の上記の立場を改めて伝達するとともに、大韓民国が直ちに国際法違反の状態を是正することを含め、適切な措置を講ずることを強く求めます。

4 また、直ちに適切な措置が講じられない場合には、日本として、日本企業の正当な経済活動の保護の観点からも、国際裁判も含め、あらゆる選択肢を視野に入れ、毅然とした対応を講ずる考えです。この一環として、外務省として本件に万全の体制で臨むため、本日、アジア大洋州局に日韓請求権関連問題対策室を設置しました。」

諮問庁は日韓請求権協定の評価について、あたかも日韓間で確立したものとして、違反をしているのは韓国側であるという立場のようである。日韓間で評価が確立しているのであれば、ことさらに不開示とする理由もないのではないかと考える。不開示にすることにより、むしろ日韓間で確立した評価は存在していないのではないかとの疑念がある。また、「国側の主張・立証の協議・検討の材料となるものであって、国の機関内部で使用するいわゆる未成熟な手の内情報」が一律に不開示とされているかどうかは、すでに公開されている外交文書と付き合わせて確認する必要がある。公開された文書データは下記で閲覧可能である。

日韓会談文書情報公開アーカイブズ（URL省略）

ところで、国立公文書館のデジタルアーカイブズでは、日韓条約批准や請求権措置法（法律144号）制定過程の主に内閣法制局の行政文書の画像が公開されている。その中には、想定問答の草案や法律の草案ならびにその協議過程の文書も存在する。これらも「未成熟な手の内情報」に含まれると言えよう。どこまでが、不開示が妥当とされる「未成熟な手の内情報」と言えるのか、十分な検討が必要である。審査請求人としては、文書の内容を見ることができない以上、どの公開文書と同様の内容かなどを指摘することは不可能である。

国立公文書館デジタルアーカイブズ（「請求権」等キーワードで検索可能）（URL省略）

第3 諮問庁の説明の要旨

1 経緯

処分庁は、法に基づき、令和3年11月24日付けで受理した審査請求人からの開示請求「対日請求権訴訟／韓国」に対し、6件の文書を特定し、そのうち4件を開示、2件を部分開示とする決定を行った（令和4年1月24日付け情報公開第03000号）。

審査請求人は、原処分に対し、令和4年2月17日付けで原処分の再確認を求める旨の審査請求を行った。

2 本件対象文書について

「対日請求権訴訟／韓国」に関して対象の行政文書ファイルに綴られた別紙の2に掲げる2文書である。

3 不開示とした部分について

- (1) 文書1の不開示部分は、公にしないことを前提とした我が国政府部内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、国の安全が害さ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ともに、政府部内の率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれや争訟に係る事務に関し、訴訟の被告である国の当事者としての地位を不当に害するおそれがあるため、法5条3号、5号及び6号に該当し、不開示とした。
- (2) 文書2の不開示部分は、公にしないことを前提とした我が国政府部内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、国の安全が害さ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ともに、政府部内の率直な意見の交換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。

4 審査請求人の主張について

審査請求人は、本件審査請求にかかる処分が違法又は不当であるとして、「審査請求に係る処分記載の処分を取り消すとの決定を求める。」と主張するが、同人の主張の論拠は以下の点において失当である。

- (1) 文書1及び文書2について、審査請求人は法1条を引用しつつ、「行政機関の説明責任は半世紀前の交渉時より一層広く認められるべきである旨主張する。しかしながら、平成26年7月25日東京高等裁判所第8民事部「文書一部不開示決定処分取消等請求控訴事件（平成24年（行コ）第412号）及び「文書一部不開示決定処分取消等請求附帯控訴事件（平成25年（行コ）第231号）」判決（以下「東京高裁判決」という。）は、「年月の経過によっても開示による国家又は公共の利益が害されるおそれが低減しない情報が存在しうると考えられる」と認定しており、文書1及び文書2の不開示部分にかかる情報に該当することから不開示としたものである。
- (2) また、審査請求人は、いわゆる「30年ルール」を適用した「10.11判決」の内容が十分考慮されていない旨主張する。しかしながら、

上述の東京高裁判決では、作成後30年を経過した公文書は原則として公開されるべきとのルールが「国際的慣習であると認めるに足りる証拠はない」旨判示しており、東京高裁判決により取り消された第一審判決に依拠した審査請求人のかかる主張には理由がない。

(3) 文書1について、審査請求人は、「公開法廷における被告国の主張の一つに過ぎず、既にその内容は公にされているものと考えられる。」と主張する。しかしながら、本文書は国が被告である訴訟に関し、公にしないことを前提とした我が国政府部内の協議の内容に関する記述を含む文書であり、訴訟の一方当事者である国側の主張・立証の協議・検討の材料となるものであって、国の機関内部で使用するいわゆる未成熟な手の内情報であるため、上記3の理由により一部不開示とした。

(4) 文書2について、審査請求人は、「すでに開示された文書の内容に類似情報が存在する可能性がある場合、本件文書のみを不開示とすることは不相当である。」と主張する。しかしながら、文書2と同一文書について、当該不開示部分は現在においても法5条3号所定の法定不開示情報に該当すると判示されたこと、同様に情報公開個人情報保護審査会が平成29年度（行情）答申第31号において、文書2と同一文書について諮問庁（外務大臣）が行った同様の決定は妥当である旨判示されており、審査請求人のかかる主張には理由がない。

加えて、審査請求人は、韓国では本件文書に対応する外交文書が既に公開されている旨主張する。しかしながら、韓国側が公開した文書は、あくまで韓国側が作成・取得した文書であり、我が国としてその内容の真正性・信頼性を何ら認めただけのものではない。北朝鮮との交渉を考えた場合、仮に韓国側文書の記述と我が国文書の記述の内容が類似ないし一致していたとしても、北朝鮮側にとっての利用価値は異なり、我が国の交渉上の不利益が生じる蓋然性は同一ではない。したがって、我が国から韓国側に手交した資料がそのまま公開されているような場合は格別、韓国側が作成した交渉記録中に、我が国の内部文書と類似ないし一致する記述が含まれていることのみをもって、その内部文書を開示すべきということにはならず、かかる審査請求人の主張には理由がない。

なお、審査請求人は、韓国側文書と本件対象文書が類似ないし一致していると思われる点について、何ら具体的な主張を行っておらず、個別の文書についての反論は困難である。

文書2について、以上の2点を考慮した上で、上記3の理由により、現在においても一部不開示判断を維持することが妥当であると判断した。

5 結論

上記の論拠に基づき、諮問庁としては、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 | 令和4年5月9日 | 諮問の受理 |
| ② | 同日 | 諮問庁から理由説明書を收受 |
| ③ | 同月23日 | 審査請求人から意見書及び資料を收受 |
| ④ | 同月24日 | 審議 |
| ⑤ | 令和5年9月27日 | 本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑥ | 同年10月24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、別紙の2に掲げる2文書である。

審査請求人は、原処分 of 取消しを求めており、諮問庁は、本件対象文書の一部が法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、不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

2 不開示部分の不開示情報該当性について

- (1) 本件対象文書の不開示部分には、先の大戦後における特定の地域の日本からの分離に伴う財産・請求権の問題に係る外務省の見解、整理及び検討の内容が詳細に記載されているものと認められる。当該部分を不開示とした理由について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁から次のとおり説明があった。

文書1は、特定訴訟への対応についての外務省の意見に関する文書であり、文書2は、日韓交渉の特定の争点についての外務省内での論点の整理に関する文書である。文書1の不開示部分には、朝鮮半島における財産没収について外務省が把握する事実関係、論点の整理及び見解が、文書2の不開示部分には、日韓間の財産・請求権に係る特別取極の範囲についての外務省内での論点の整理、見解及び検討の内容が、具体的かつ詳細に記載されている。

戦後、日本より分離した地域の分離に伴う財産・請求権の問題は、サンフランシスコ平和条約及びその他の関連する条約等の当事国との間では、法的に解決済みであるものの、比較的近年において、「財産及び請求権に関する問題の解決並びに経済協力に関する日本国と大韓民国との間の協定」に基づく協議を我が国が韓国に要請した事例があるなど、現在もなお両国間の外交に影響することがあり得る。また、仮に、北朝鮮との日朝国交正常化交渉が将来行われる場合には、当該問題が主要な論点になることが想定される。そうすると、当該部分に記載されている当該問題に係る外務省の見解、整理及び検討の内容について北朝鮮が多大な関心を持つのは当然であり、当該部分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、当該情報を交渉材料として利用したりした場合、北朝鮮との交渉上、我が国が不利益を被るおそれがある。

- (2) 本件対象文書の不開示部分には、現在もなお日韓間の外交に影響することがあり得、また、将来の日朝国交正常化交渉において主要な論点となることが想定される問題に関わる記載がある旨の諮問庁の上記(1)の説明は、首肯できる。また、当該部分を公にすることにより、将来の日朝国交正常化交渉における北朝鮮との交渉上、我が国が不利益を被るおそれがあるとの諮問庁の上記(1)の説明は、特段不自然、不合理とはいえず、これを覆すに足りる事情も認められない。

したがって、当該部分は、公にすることにより、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、不開示としたことは妥当である。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、上記第2の2(1)ア(エ)cにおいて「韓国では、本件文書に対応する韓日協定外交文書が韓国の情報公開法に基づいて2005年に全面公開され」ている旨主張するが、上記2(1)で述べた本件対象文書の不開示部分の記載の性質上、当該部分の内容が韓国側から既に公開されている蓋然性は極めて低いものと認められる。

また、審査請求人は、上記第2の2(2)において、国立公文書館デジタルアーカイブズなどにおいて公開されている文書と本件対象文書の不開示部分とが同様の内容か、審査請求人が指摘することは不可能であるので、突き合わせて確認する必要がある旨主張する。この点について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、既に公開されている外交文書及び国立公文書館デジタルアーカイブズにおいて公開されている文書について、当該部分と同一内容の記載は確認できなかった旨の説明があった。そうすると、当該部分について、既に公開されている文書と同旨であると認めるに足りる証拠はない。

さらに、審査請求人は、その他種々主張するが、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 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、不開示とされた部分は、同条3号に該当すると認められるので、同条5号及び6号について判断するまでもなく、妥当であると判断した。

(第2部会)

委員 白井玲子、委員 太田匡彦、委員 佐藤郁美

別紙

1 本件請求文書

行政文書名：対日請求権訴訟／韓国

作成者：外務省条約局法規課

作成時期：1971年9月1日

2 本件対象文書

文書1 「外務省条約局法規課意見」

文書2 「日韓交渉における財産及び請求権処理の範囲について」