

諮問庁：外務大臣

諮問日：令和7年3月18日（令和7年（行情）諮問第374号）

答申日：令和8年3月13日（令和7年度（行情）答申第1008号）

事件名：「司法共助（国を被告とする送達要請への対応）」等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に掲げる各文書（以下、順に「文書1」ないし「文書3」といい、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については、審査請求人が開示すべきとし、諮問庁がなお不開示とすべきとしている部分は、不開示とすることが妥当である。

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、令和6年11月5日付け情報公開第01503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、そのうち、別表1の番号2に該当する部分の不開示処分を取り消すとの決定を求める（番号1については争わない。）。

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 審査請求の趣旨

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。ただし、番号1については争わない。

イ 審査請求の理由

（ア）審査請求人は、2024年9月5日、処分庁に対し、法に基づき、別紙の1に掲げる文書（以下「本件請求文書」という。）の開示を請求した。

（イ）処分庁は、2024年11月5日、別紙の2に掲げる各文書（本件対象文書）について、これを部分開示とする処分（原処分）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、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。」（番号2）

（エ）条約の定め

民事又は商事に関する裁判上及び裁判外の文書の外国における送達及び告知に関する条約（「送達条約」）

「第13条

この条約の規定に従って要請された送達又は告知の実施は、受託国によりその主権又は安全を害する性質のものであると判断される場合を除くほか、拒否することができない。

受託国は、当該事件につき自国の法律上専属的な裁判管轄権を有していること又は自国の法律上当該請求の趣旨に対応する法的手段を認めていないことのみを理由として、前項の送達又は告知の実施を拒否することができない。

中央当局は、拒否した場合には、その旨を拒否の理由とともに直ちに要請者に通知する。

民事訴訟手続に関する条約（「民訴条約」）

「第11条

司法共助の嘱託を受ける司法当局は、自国の当局からの嘱託又は関係当事者からの類似の請求について用いられる強制方法と同様の強制方法によって当該受託事項を実施する。その強制方法は、当事者の呼出しについては用いることを要しない。

受託当局は、嘱託当局の要請がある場合には、求められた措置に関係当事者が立ち会うことができるように、その嘱託当局に対しその措置をとる期日及び場所を通知する。

受託事項の実施は、次の場合を除くほか、拒否することができない。

- 1 書類の真正が立証されない場合
- 2 その実施が受託国において司法権に属しない場合
- 3 その実施が、その行なわれるべき領域の属する国によりその主権又は安全を害する性質のものであると判断される場合

（オ）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 「送達条約」13条は「受託国によりその主権又は安全を害する性質のものであると判断される場合を除くほか、拒否することができない」とする一方で、「拒否した場合には、その旨を拒否

の理由とともに直ちに要請者に通知する」と規定する。裁判手続き上、「拒否の理由とともに・・・要請者に通知」された内容は公的なものであるから、たとえそれが「主権又は安全を害する性質のものであると判断される場合」であったとしても、条約に基づく司法手続きによるものである限り、内容が明らかとなったからと言って、それがすぐさま「国の安全が害される」「他国との信頼関係が損なわれる」「他国との交渉上不利益を被る」ことにはなり得ない。従って、法の規定を根拠としてこれを不開示とすることは許されない。

- b 2018年10月30日の徴用工訴訟の大法院判決後、日本政府は別紙（省略）の通り対外的に「わが国の立場」を宣伝している。たとえ、それが「主権又は安全を害する性質のものであると判断される場合」であっても、その内容自体は日本政府自ら繰り返し対外的に広報してきたものであり、不開示情報には当たらない。

また、対外方針が確定している以上、議論の内容が明らかにされたからといって、「政府部内の率直な意見の交換が不当に損なわれる」ことも考えられず、形式的な手続きに過ぎないものまで、不開示とすることは不当に国民の知る権利を侵害するものである。

- c 文書1及び文書2は具体的な慰安婦訴訟の司法共助の取り扱いに関する文書と思われるが、訴訟そのものは公開法廷で行なわれているものであり、訴訟に関する記述内容は外務省固有の情報ではないことは明らかである。

たとえ決裁文書における記述であっても、法で不開示が認められる内容ではない。

(2) 意見書

ア 問題の所在

日本国憲法98条2項は「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする」と定める。日本国政府は「送達条約」等を批准しているのであるから、日本国政府が司法共助を誠実に履行することは憲法上の義務である。

たとえ本件が「主権又は安全を害する性質のものであると判断される場合」（「送達条約」13条）であったとしても、それはあくまでも例外規定である。その取り扱いは限定的であるべきであり、上記日本国憲法の規定からも濫用は許されない。

また、拒否する場合であっても、「その旨を拒否の理由とともに要請者に通知する」（同条）ことが義務づけられており、それが誠実に履行されなければ、国際的な信頼を失うことになる。

本件においては、日本国政府の司法共助拒否により、相手国大韓民国国民の司法手続きが大幅に遅滞する結果を招き、高齢の原告が裁判の結果を見る以前に亡くなるケースが多発しており、実態的な不利益が生じ、大韓民国国民の間に日本国政府並びに審査請求人を含む日本国民に対する不信感が広がっている。

本件は日本国と大韓民国との間の外交交渉に関わる文書ではない。憲法上義務づけられた日本国政府の条約履行に関する文書である。憲法上の義務が適切に果たされているかどうかを知ることは、審査請求人を含む主権者たる日本国民の憲法上の権利であり義務であり、法1条が「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につき定めること等により、行政機関の保有する情報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」と定める「目的」そのものである。

イ 下記第3の「4 原処分及び諮問庁見解」に対する審査請求人の意見

処分庁は「4（1）」において、「公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、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号に該当する」と主張するが、その「おそれ」の内容、客観的根拠については全く明らかにしていない。不開示が認められるためには「おそれが客観的に認められる」ことが求められることは司法判断でも指摘されているところである（「公文書非開示決定処分取消等請求事件」令和5年9月29日和歌山地裁判決等）。

処分庁が条文の羅列で事足りるところに、現在の情報公開手続き及び審査請求手続きが形骸化している実態がそのまま表れていると言えよう。特定法人問題の情報公開手続きで、審査会は不開示を取り消す答申を出したが、財務省はこれを無視した。審査請求手続きをいかに日本政府が軽視しているかが、そこには表れている。情報公開制度は危機に瀕していると言っても過言では無い。

処分庁が「4（1）」であげる「おそれ」もまともに検討したものか疑わしいものだ。「国の安全が害される」というが、司法共助を拒否したところで、韓国の裁判所は公示送達手続きを行い、時間がかかるが裁判は進む。司法共助を拒否したからと言って、日本政府に有利に裁判が進む保証はない。また、もし、そのような効果を期待して司法共助を拒否したとすれば、他国の司法手続きへの介入を

意図したものであり、不適切と言うほかない。「他国との信頼関係が損なわれる」に至っては、冗談としか思えない。なぜなら、司法共助を拒否すること以上に「他国との信頼関係が損なわれる」ことはないからだ。「他国との交渉上不利益を被る」というが、本件は外交交渉に関する文書では無い。何についての交渉なのか、意味不明である。「政府部内の率直な意見の交換が損なわれる」というが、前記の通り、これは日本国憲法に義務づけられた国際条約の取り扱いに関する文書であり、不適切な取り扱いが行われていないかは、まさしく主権者である日本国民の知る権利の対象である。

処分庁は「4（2）」で、「公的なやりとりであっても法5条各号の要件に該当する場合には不開示とすることができるため、公的なものであるから不開示とすることは許されないとの主張は事実誤認である」と論難する。「法」の規定に加え、「公文書等の管理に関する法律」1条は、「国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであることにかんがみ、国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする」と定めている。公文書は主権者たる国民共有の知的財産である。「不開示とすることができる」とは言え、処分庁は不開示とするフリーハンドは有していない。これこそが「事実」である。

また、処分庁は「4（2）」において、「『わが国の立場』又は『対処方針』として対外的に語っているものと、政府部内での意見交換の過程が記録された内容とでは、その性質が異なる」というが、不開示部分が日韓間の懸案事項と無関係であるなら、「国の安全が害される」「他国との信頼関係が損なわれる」「他国との交渉上不利益を被る」などの、処分庁の主張そのものが成り立たなくなる。いかなる意味で、「法5条各号の要件に該当する」と言えるのか、それこそ「事実」でもって明らかにすべきであろう。

ウ 結語

以上より、処分庁の「理由説明書」の記載内容では、本件不開示部分が法5条各号に該当するとは言えないため、速やかに不開示処分は取り消されるべきである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 経緯

処分庁は、令和6年9月5日付けで受領した審査請求人からの本件請求文書の開示請求に対し、法11条の規定による開示決定期限の特例の適用を行った後、相当の期間をもって最終の決定として3件の文書を対象文書として特定し、部分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、令和6年12月9日付けで、原処分の一部取消し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

本件審査請求の対象となる文書は、別紙の2記載の3文書（本件対象文書）である。

3 審査請求人の主張について

審査請求人は、処分庁が3文書の一部を不開示とした決定は違法又は不当であるため、それらを取り消し、開示すべきであると主張する。その理由は以下のとおりである。

- (1) 送達拒否をする場合は「拒否の理由とともに直ちに要請者に通知する」と送達条約13条で規定されているが、裁判の手続き上、通知されたものは公的なものであるから、たとえそれが「主権又は安全を害する性質のものであると判断される場合」であったとしても、これを不開示とすることは許されない。
- (2) 日本政府は自ら繰り返し対外的に「わが国の立場」を宣伝しているため、たとえそれが「主権又は安全を害する性質のものであると判断される場合」であっても、その内容自体は不開示内容にあたらぬ。また、対応方針が確定している以上、議論の内容が明らかになったとしても「政府部内の率直な意見の交換が不当に損なわれる」こととは考えられず、形式的な手続きに過ぎない内容まで不開示とすることは不当に国民の知る権利を侵害するもの。
- (3) 文書1及び文書2は具体的な慰安婦訴訟の司法共助の取り扱いに関する文書と思われるが、訴訟そのものは公開法廷で行われており、訴訟に関する記述内容は外務省固有の情報ではないため、決裁文書における記述であっても不開示とすることが認められる内容ではない。

4 原処分及び諮問庁見解

しかし、諮問庁は、以下のとおり審査請求人の主張には理由がないと考えている。

- (1) 本件3文書の不開示部分は、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、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

当すると考え、本件対象文書の不開示事由の該当性を厳正に審査した上で原処分を行っており、審査請求人の主張には理由がない。

- (2) 審査請求人の3(1)及び(3)の主張については、公的なやりとりであっても法5条各号の要件に該当する場合には不開示とすることができるため、公的なものであるから不開示とすることは許されないとの主張は事実誤認であり、審査請求人の主張には理由がない。また、3(2)の主張については、「わが国の立場」又は「対処方針」として対外的に語っているものと、政府部内での意見交換の過程が記録された内容とでは、その性質が異なることから、公にすることにより上記(1)のとおり不利益等が生ずるおそれがあるため、それを不開示とすることが「不当に国民の知る権利を侵害」するものとは言えず、審査請求人の主張には理由がない。

5 結論

上記4の論拠に基づき、諮問庁としては、原処分の判断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7年3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4月8日 | 審議 |
| ④ 同月21日 | 審査請求人から意見書を收受 |
| ⑤ 令和8年3月9日 | 本件対象文書の見分及び審議 |

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、本件請求文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書を特定し、その一部を法5条1号、3号及び5号に該当するとして不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、原処分において不開示とされた部分のうち、別表1の番号2に掲げる部分（以下「本件不開示部分」という。）の開示を求めている。

当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、改めて検討した結果、別表2に掲げる部分について新たに開示することとするが、その余の部分（以下「本件不開示維持部分」という。）は、なお不開示とすべき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、本件不開示維持部分の不開示情報該当性について検討する。

2 本件不開示維持部分の不開示情報該当性について

- (1) 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。

本件対象文書は、元慰安婦等が日本国政府に対して提起した訴訟に係る送達要請が、韓国当局から我が国政府に対してなされたことを受け、我が国政府部内で具体的に検討した文書であり、当該部分には国の機関内部で使用するいわゆる手の内情報が記載されている。かかる手の内情報は、これを公にすることにより、同種事案における国の対応方針や着眼点が推知され、今後類似の韓国との交渉上不利益を被るおそれがあるため、不開示とした。

- (2) 当審査会において当該部分を見分したところ、その内容は上記(1)の諮問庁の説明のとおりであることが認められる。

そうすると、当該部分には国の機関内部で使用するいわゆる手の内情報が記載されており、これを公にすることにより、同種事案における国の対応方針や着眼点が推知され、今後類似の韓国との交渉上不利益を被るおそれがあるとする上記(1)の諮問庁の説明は、特段不自然、不合理であるとはいえず、当該不開示部分を公にすると、今後の韓国との交渉上不利益を被るおそれがあると諮問庁が判断することに相当の理由があると認められる。

したがって、当該部分は、これを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、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。

3 付言

当審査会において、原処分 of 行政文書開示決定等通知書を確認したところ、「不開示理由一覧」の記載内容は、別表1に掲げるとおりであると認められる。

そうすると、審査請求人が開示を求める番号2については、原処分の開示決定等通知書において、法の条文をそのまま引用しているにとどまり、なぜ不開示部分が法5条3号及び5号に該当するのか、開示した場合にどのような支障が生ずるのか等、不開示情報に該当するとする具体的な根拠が明らかではない。特に、本件対象文書を見分しても、「国の安全が害されるおそれ」及び「他国との信頼関係が損なわれるおそれ」に該当するとする具体的な根拠が不明である。

かかる記載は、開示請求者をいたずらに混乱させ、処分庁に対して無用な不信感を生じさせるものである。

処分庁は、今後、開示決定等通知書を作成する際は、具体的かつ適切な理由を記載すべきである。

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1号、3号及び5号に該当するとして不開示とした決定については、審査請求人が開示

すべきとし、諮問庁が同条3号及び5号に該当するとしてなお不開示とすべきとしている部分は、同条3号に該当すると認められるので、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と判断した。

(第2部会)

委員 武藤京子、委員 佐藤郁美、委員 寺田麻佑

別紙

1 本件請求文書

2018年10月30日、韓国の大法院で戦時中の朝鮮人労務者に関わる訴訟の確定判決がなされて以降、韓国で係属中のいわゆる戦後補償訴訟について、条約で義務づけられている国際送達手続きを日本政府（外務省）が拒否している。そのような対応を日本政府（外務省）が取るようになった経過、具体的な意志決定内容、その法的根拠などについて分かるすべての公文書（決裁文書及びその付属文書のみならず、メールやメモなどあらゆる形態を含む）

2 本件対象文書

文書1 司法共助（国を被告とする送達要請への対応）（韓国・慰安婦訴訟控訴審）（令和3年8月2日）

文書2 司法共助（国を被告とする送達要請への対応）（韓国・慰安婦事案）（令和元年11月27日）

文書3 メモ決裁（R4.8.1）

別表 1 (原処分において処分庁が不開示とした部分及び理由)

| 番号 | 不開示とした部分 | 不開示とした理由 | 不開示 条項 |
|----|--------------------------------|--|----------------------|
| 1 | 文書 2 (2 頁目本文 1 2 行目) | 個人の氏名は、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものであるため、若しくは個人の権利利益を害するおそれがあるため、不開示とした。 | 法 5 条 1 号 |
| 2 | 文書 1、文書 2 (番号 1 以外の不開示部分)、文書 3 | 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、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同時に、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、不開示とした。 | 法 5 条 3 号、 5 号 |

別表 2 (諮問庁が新たに開示する部分)

| 文書 | 頁 | 新たに開示する部分 |
|--------------------------|------|---------------------------------|
| 文書 1 | 2 頁目 | 「決裁事項」下の 1 行目の不開示部分 |
| | | 上から 2 箇所目の不開示部分のうち、1 行目及び 2 行目 |
| | | 下から 1 箇所目の不開示部分 |
| | 3 頁目 | 上から 1 箇所目及び 2 箇所目の不開示部分 |
| 上から 3 箇所目の不開示部分のうち、上 2 行 | | |
| 文書 3 | 1 頁目 | 「決裁事項」下の 1 行目行頭ないし 2 行目 1 5 文字目 |