

諮問庁：経済産業大臣

諮問日：令和3年6月17日（令和3年（行情）諮問第251号）及び令和4年2月8日（令和4年（行情）諮問第143号）

答申日：令和5年12月14日（令和5年度（行情）答申第508号及び同第509号）

事件名：特定のワシントン条約事務局通知によって取得された文書の不開示決定に関する件

特定のワシントン条約事務局通知によって取得された文書の不開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の1に掲げる文書（以下、順に「本件対象文書1」及び「本件対象文書2」といい、併せて「本件対象文書」という。）につき、その全部を不開示とした各決定について、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3年2月8日付け20201211公開経第12号及び同年11月4日付け20211004同第3号により経済産業大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った各不開示決定（以下、順に「原処分1」及び「原処分2」といい、併せて「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

（1）審査請求書1（添付資料については省略する。）

ア 審査請求の趣旨

原処分1を取り消す。

本件開示請求情報を構成する象牙又は象牙製品にかかる個別の押収事例に関する、押収物件の形態、数量及びその単位、押収時期、輸出国／輸入国／通過国並びに輸送形態（空路／海路）を含む情報のうち、当該押収事例に係る情報を提供した国が処分庁に対して第三者への開示に同意した情報及び本邦における押収事例（輸出入差止事例）にかかる情報のすべてを開示するとの裁決を求める。

イ 審査請求の理由

（ア）本件開示請求情報

本件開示請求にかかる文書は、本件対象文書1である。

(イ) ゾウ取引情報システム (E T I S)

- a ゾウ取引情報システム (以下「E T I S」という。) は、絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約 (以下「C I T E S」又は「ワシントン条約」という。) の締約国会議 (C I T E S 第 1 1 条) による「決議 1 0 . 1 0 (第 1 8 回締約国会議改正) 「ゾウの標本の取引」」 (以下「条約決議 1 0 . 1 0」という。甲 1 号証) に基づいて設置されるもので (同決議第 2 7 段落) , 象牙及びその他のゾウの標本 (個体 (生死の別を問わない) 及び個体の部分若しくは派生物であって容易に識別することができるものが含まれる) の違法取引の程度を世界的に監視し、記録するため、押収及び没収に関する法執行データを収集し、取りまとめる仕組みである (同決議別紙 1 の 1 「はじめに」) 。
- b E T I S の主要な特徴は 1 9 8 9 年以降に起きた象牙及び他のゾウ標本の押収又は没収に関する法執行記録の詳細を保存したデータベースたるところにある (決議 1 0 . 1 0 別紙 1 の 2 「適用範囲」) 。すなわち、その根幹を成すのは、E T I S のプロセスを通じて収集された個々の押収に関する事実たるデータ (以下「個々の押収データ」という) となる (同決議別紙 1 の 5 「情報、データ分析及び解釈」) 。
- c E T I S は、世界の野生生物取引を監視する非政府組織である「トラフィック」が、条約決議 1 0 . 1 0 に基づいて設置された M I K E E T I S 技術的諮問グループと協議し、C I T E S 事務局 (C I T E S 第 1 2 条) と共同で管理および調整を行うこととされている (条約決議 1 0 . 1 0 別紙 1 の 4 「データの収集及び取りまとめ」) 。

個々の押収データは、全ての締約国が、適切な法執行機関と連携し、象牙又はその他のゾウ標本の押収及び没収に関する情報をその発生から 9 0 日以内に、前もって定められた書式にて、C I T E S 管理当局 (C I T E S 第 9 条) を通じて C I T E S 事務局又はトラフィックに直接、提供しなければならない、非締約国の法執行当局も、同様の情報を提供するように要請されることとなっている (同決議 別紙 1 の 4 「データの収集及び取りまとめ」) 。

個々の押収データを含めたデータの分析及び解釈は、C I T E S 事務局等と共同し、関係締約国及び M I K E E T I S 技術的諮問グループとの協議に基づいてトラフィックによって調

整される（同決議 別紙 1 の 5 「情報、データ分析及び解釈」）。

(ウ) E T I Sの下で収集される個々の押収データの開示に関する条約上のルール

- a 既に述べたとおり，E T I Sの下で収集される個々の押収データは，それが法執行に関わる情報であり，かつそのほとんどがC I T E S締約国から提供されるものであることから（条約決議 10. 10 第 27 段落 g）参照），「E T I Sに提出された個々の押収事例（中略）及び法執行に関する詳細なデータは，それぞれのデータ提供者（ほとんどの場合，C I T E S締約国）に帰属する」（同第 27 段落 g）第 2 文）。そこで，条約締約国会議は，E T I Sのデータを取得してそれを活用しようとする国と，データ提供国やそこからデータを収集して取りまとめたC I T E S事務局やトラフィック等との関係が損なわれることを回避するため，E T I Sの下で収集される個々の押収データへのアクセス及び第三者への開示について具体的なルール（条約決議 10. 10 の第 27 段落 g）を定めることとした。
- b すなわち，全ての締約国は，自国に関係するあらゆるデータについて，データ提供締約国及びM I K E E T I S技術的諮問グループに対して，情報収集及び検証の目的でデータへのアクセスを求めることができるが，当該締約国の同意なしにはいかなる第三者にも開示されないものとされている（同第 27 段落 g）第 3 文）。
- c E T I S オンライン及びそれに従って，条約締約国が取得できる個々の押収データ
- (a) 「E T I S オンライン」は，条約締約国がE T I Sにかかる押収データに適時にアクセスし，ダウンロードし又はこれをアップロードするためのオンライン設備である（締約国に対するC I T E S事務局通知No. 2020/065（以下「事務局通知」という）第 3 段落甲 2 号証）。データへのアクセスについては決議 10. 10（第 18 回締約国会議改正）に概説されたデータ・アクセス方針に従って与えられる（事務局通知 第 4 段落）。ここにいう「データ・アクセス方針」とは，条約決議 10. 10 の第 27 段落 g）を指す。
- (b) 締約国は，このE T I S オンラインによって，自国内で行った押収及び自国が関与するものであって他の締約国が

行った押収にかかる件数及び重量を詳細に示す、自国にかかるE T I S国別報告を取得することができる（事務局通知 第5段落）。

(c) したがって、本件開示請求情報である「C I T E S事務局通知（N o . 2 0 2 0 / 0 6 5 , O c t o b e r 2 0 2 0）「新しいゾウ取引情報システム（E T I S）オンラインの開始」に従って取得された文書」とは、具体的には、日本のC I T E S管理当局である経済産業省がE T I Sオンラインによって取得した、自国内で行った押収及び自国が関与するものであって他の締約国が行った押収にかかる件数及び重量の詳細ということになる。

(エ) 本件開示請求情報に対するワシントン条約上のルールの適用

a (ウ) で述べたE T I Sの下で収集される個々の押収データへのアクセス及び第三者への開示についてのルールを本件開示請求情報に当てはめると、以下に述べるとおりとなる。

b まず、日本自身が行った押収に関するデータについては、日本自らがデータ提供国となるから、処分庁は（データ提供国やそこからデータを収集して取りまとめたC I T E S事務局やトラフィック等との関係が損なわれることを回避するための）ワシントン条約上のルールによる制約を受けない。

c 次に、日本が輸出国、輸入国又は通過国と記録されているものであって他の締約国が行った押収については、処分庁は、当該データを提供したそれぞれの締約国に対して、日本国民の法令に基づく情報開示請求に応じた開示への同意を求め、情報提供国において部分的に開示に応じられない場合は、当該部分の特定を求め、同部分を非開示とする条件で開示へ同意するよう求めるべきこととなる。

(オ) 本件処分における不開示理由

本件処分における不開示理由は、「原則非公開を前提に同条約締約国から提供された象牙また（ママ）象牙製品等に関する個別の押収事例についての情報であり、公にすることによりワシントン条約事務局及び同条約締約国との信頼関係が損なわれるおそれがあるので、法5条3号に該当する」とされている。

(カ) 法において開示の例外とされる外交情報に関する行政解釈

a 法5条3号は、開示しなければならない情報の例外として、公にすることにより、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掲げる。

b 「公にすることにより，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」の行政解釈

法に基づく経済産業大臣の処分に係る審査基準（改正：平成31年3月20日20190304官第1号。以下「審査基準」という。）は、「公にすることにより，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」の解釈について，「「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」とは，例えば，公にすることにより，他国等との取決め又は国際慣行に反することとなる，他国等の意思に一方的に反することとなる，他国等に不当に不利益を与えることとなるなど，他国等との間で，相互の信頼に基づき保たれている正常な関係に支障を及ぼすようなおそれをいう」とする。

審査基準はまた，その具体例として，以下の情報を掲げる。

- ・他国等より公開を前提とせず提供された情報
- ・他国等との間において，不公表が申し合わされているか，又はその旨が具体的に推測される情報
- ・公にすることが，当該情報に関係する他国等に対し不利益を与えるおそれ又は他国等の意思や国際慣行に反することとなるおそれがある情報
- ・その他公にすることにより他国等との信頼関係が損なわれるおそれがある情報

c 「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」の行政解釈

この点について，審査基準は「公にすることにより，国の安全が害されるおそれ，他国等との信頼関係が損なわれるおそれ又は国際交渉上不利益を被るおそれがある情報については，一般の行政運営に関する情報とは異なり，その性質上，開示・不開示の判断に高度の政策的判断を伴うこと，我が国の安全保障上又は対外関係上の将来予測としての専門的・技術的判断を要することなどの特殊性が認められる。この種の判断については，司法審査の場においては，裁判所は，本号に規定する情報に該当するかどうかについて行政機関の長の第一次的な判断を尊重し，その判断が合理性を持つ判断として許容される限度内のものであるか（「相当の理由」があるか）どうかを審理・判断することが適当と考えられることから，このような規定としたところである。本号の該当性の判断においては，行政機関の長は，「おそれ」を認定する前提となる事実を認定し，これを不開示情報の要件に当てはめ，これに該当すると認定（評価）するこ

ととなるが、このような認定を行うに当たっては、高度の政策的判断や将来予測としての専門的・技術的判断を伴う。裁判所では行政機関の長の第一次的判断（認定）を尊重し、これが合理的な許容限度内であるか否かという観点から審理・判断されることになる」としている。

(キ) 本件開示請求情報の法5条3号への該当性

a 公にすることにより、他国等との信頼関係を損なうおそれ

本件開示請求情報の取り扱いについては、データを取得してそれを活用しようとする国と、データ提供国やそこからデータを収集して取りまとめた国際機関等（CITES事務局やトラフィック等）との間の関係が損なわれることを回避する趣旨で、当該国際機関であるワシントン条約の締約国会議が条約締約国の総意として、第三者に対する開示のルールを定めている。したがって、そのルールに基づいて文書の開示を行う場合には、「他国等との取決め又は国際慣行に反することとなる、他国等の意思に一方的に反することとなる、他国等に不当に不利益を与えることとなるなど、他国等との間で、相互の信頼に基づき保たれている正常な関係に支障を及ぼすようなおそれ」はないといわなければならない。

また、自国（日本）が情報提供国となっている情報については、上記ルールの反対解釈として、およそ「他国等との取決め又は国際慣行に反することとなる、他国等の意思に一方的に反することとなる、他国等に不当に不利益を与えることとなるなど、他国等との間で、相互の信頼に基づき保たれている正常な関係に支障を及ぼすようなおそれ」はあり得ない。

b おそれがあると行政機関の長が認める相当の理由

本件開示請求情報の外交上の理由に基づく開示・非開示の判断については、上記のとおり、そもそも当該国際機関であるワシントン条約の締約国会議が条約締約国の総意としてルールを定めているところから、そのルールに基づいて文書の開示が認められるべき場合においては、それを超えて高度の政策的判断を伴うこと、対外関係上の専門的・技術的判断を要する場合があることなどを理由としてこれを不開示とすることに「相当の理由」は認められないというべきである。

c そうすると、本件開示請求情報は、(エ)で述べたワシントン条約上のルールを適用した結果、開示が差し支えないこととなる限り、外交上の文書であることを理由として不開示とすることは許されないというべきである。

(ク) 法が定める法5条3号以外の不開示文書への該当性

a 本件開示請求情報の実体が象牙又は象牙製品等に関する個別の押収事例についての情報であることから、それが該当する可能性のある不開示文書については、本件開示請求情報と同性質の情報といえる「ワシントン条約関連輸入差止実績」（財務省保有）及び「犯則処分表」（財務省保有）に関する文書開示のあり方に準じて考えられるべきである。

b ワシントン条約該当物品輸入差止実績

ワシントン条約を施行するための輸出入許可書発給手続は、「外国為替及び外国貿易法」（以下「外為法」という。）にもとづき経済産業省が、それら許可書の輸出入時の確認と許可にかかる貨物の輸出入監視は、「関税法」にもとづき税関が行っている。外為法にかかる許可書を得ていることが証明されない貨物の輸入は、税関による輸入許可がされないため、輸入が差し止められる。

税関は、そのウェブサイトにおいて「ワシントン条約該当物品輸入差止実績」を公表している。（甲3号証）そこには、以下の情報が含まれる。（甲4号証）

（輸入差止めを行った）税関

同官署

動植物の種類

形態（薬である場合はその商品名）

数量及びその単位

差止等年月日

差止等理由

処理年月日

処理方法

輸送形態

輸出国

原産国

c 犯則処分表

象牙の輸出入が故意によるものであって関税法に違反した犯則事件と認められる場合、税関長は犯則事件として調査（関税法第119条以下）を行ったうえで、犯則被疑者に対し、罰金に相当する金額および没収すべきもの（または追徴金に相当する金額）を納付すべきことを通告し、事案が懲役刑に相当する場合などは、ただちに検察官に対して刑事告発を行う（関税法第138条第1項）。各税関によるこれら犯則処分をとりまと

めたものが、「犯則処分表」である。

この犯則処分表のうちワシントン条約に関連するものの開示請求に対し、財務省は、以下の部分を不開示としている。（甲5号証）。

・処分区分，関税罰金，消費税罰金，地方消費税罰金，追徴金，使用機器

（不開示理由）当該情報を公にした場合，反則態様と処分区分及び罰金額の関係が明らかになり，税関の処分基準が推測されるおそれがあることから，犯罪の予防，鎮圧又は捜査，公訴の維持，刑の執行その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれ，また，取締りに係る事務に関し，違法もしくは不当な行為を容易にするおそれがあるため（法5条4号，同6号イ）。

・反則者名（法人又は個人），反則者住所，電話番号，設立年月日又は生年月日

（不開示理由）（反則者が個人の場合）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ため。（反則者が法人の場合）公にすることにより，当該法人等又は当該個人の権利，競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるため（法5条1号（個人），同2号イ（法人））。

上記を除く以下の情報は開示されている。（その例として，甲6号証）。

（犯則処分を行った）税関

同官署

他処分有無

処分年月日

法人／個人

罪質別形態

性別

職業／業種目

国籍

反則物件

数量

摘発年月日

摘発機関

適用法条

仕出国

運送手段

経由国
運送手段
反則行為態様

d 結論：開示されるべき情報

以上より、仮に本件開示請求文書が法5条3号に定めるもの以外の不開示文書に該当するとしても、同条1号、2号イ、4号又は6号イが適用される場合に限られるというべきである。そして、仮にそれらの規定が適用された場合でも、bで述べたワシントン条約該当物品輸入差止実績として公表されている情報に相当する情報及びcの犯則処分表のうち開示されている情報に相当する情報に関しては、非開示文書に該当しないというべきである。

(ケ) 情報隠しの意図

a 処分庁たる経産省が、(エ) cで述べた手順に従い、E T I Sデータ提供国に対して、同国にとって不都合のない範囲で情報を日本国民へ開示することに同意されたい旨を誠実に依頼した場合、国際協力を旨とするワシントン条約における締約国間の関係上、その依頼が一切拒否されるとは考え難い。ワシントン条約関連物品の輸入差止めないし押収データのうち、例えば押収物件の形態、数量及びその単位、押収時期、輸出国／輸入国／通過国並びに輸送形態（空路／海路）などの情報は、これを公開したところで、当該押収を行った国に何らかの支障を生じること、まず考え難いからである。現に、日本では(ク)で述べたとおり、上記の情報を含め、こうしたデータのかなりの部分がいずれの不開示情報にも該当しないとして、開示がなされている。また、他国においても、例えば中華人民共和国は、記者発表を通じて、象牙の税関における押収事例にかかる情報を積極的に公表している。

さらに、処分庁は自国が情報提供国となっている情報についてまで全面的に非開示としている。

そこで、処分庁が何故、C I T E S締約国会議で定められたルールに則った情報提供国の同意取得の努力をせず、又もっぱら自国のみに関係する情報についてまで、全面的に不開示としようとするのか、その意図が問われなければならない。

b この点、処分庁は、環境省と連名で公表する「象牙の取引に関するよくある質問（FAQ）」における問12（「日本の合法的な国内市場に海外で違法に得られた象牙が紛れ込み、「合法に得られた象牙」として国内で取引されたり、さらに海外に

流出したりする事例があるのでしょうか?」)に対する回答として、「ご指摘のような事実は確認されていません」、「問11の回答のとおり、そもそも、日本では違法な象牙の密輸を厳格に取り締まっており、近年、象牙の大規模な密輸入事例や密輸事例は確認されていません」と述べている。また、問11に対する回答では、「ワシントン条約事務局等によるETIS (Elephant Trade Information System:ゾウ取引情報システム)の報告(URLは省略)においても、日本は違法な象牙の目的地や中継地とは認識されていません。(URL等は省略)とも述べる。

- c これを見ると、処分庁は、象牙が「海外に流出したりする」「ような事実は確認されていません」との主張が虚偽であることを秘匿するために、事実を裏付ける情報を開示することを拒んでいる可能性がある。

ウ 結論

以上より、アの審査請求の趣旨記載のとおり、処分庁は、本件開示請求情報を構成する象牙又は象牙製品にかかる個別の押収事例に関する、押収物件の形態、数量及びその単位、押収時期、輸出国/輸入国/通過国並びに輸送形態(空路/海路)を含む情報のうち、当該押収事例に係る情報を提供した国が処分庁に対して第三者への開示に同意した情報及び本邦における押収事例(輸出入差止事例)にかかる情報のすべてを開示しなければならない。

(2) 審査請求書2

ア 審査請求の趣旨

原処分2を取り消す。

本件開示請求情報を構成する象牙又は象牙製品にかかる個別の押収事例に関する、押収物件の形態、数量及びその単位、押収時期、輸出国/輸入国/通過国並びに輸送形態(空路/海路)を含む情報について、本邦における輸出入差止事例についてはただちに、他の締約国等から提供されたものについては当該データ提供者からの開示への同意を速やかに取り付けたうえで、これを審査請求人に開示するとの裁決を求める。

イ 審査請求の理由

(ア) 本件開示請求情報

本件開示請求にかかる文書は、本件対象文書2である。

- (イ) 本件開示請求は、既に2021(令和3)年3月18日付でした原処分1に対する審査請求(令和3年3月19日受付。)にかかる開示請求文書について、同開示請求時以降の追加分の開示を求める

ものである。したがって、開示理由については、原処分1にかかる上記(1)審査請求書1イの記載を援用する。

(3) 意見書1 (添付資料については省略する。)

ア 審査請求人の審査請求時における主張について

(ア) 本件における審査請求人の主張は、上記(1)のとおりである。

(イ) 諮問庁は、審査請求人が審査請求書に添付した証拠書類(甲1の1ないし8号証)の添付をすべて省略しているため、それらを本意見書に添付することとする。

イ 理由説明書に対する反論

(ア) 理由説明書は本件対象文書の全部が法5条3号に該当する理由について以下のように述べる。

a (条約決議10.10の第27段落g)において)「ETISデータは、「関係締約国の同意がない限り、第三者へは一切公表されていない」とされており、非公表を前提としたものとなっている。すなわち、我が国提出のデータであるか否かにかかわらず、当該事案に関係するすべての締約国(データ提出国、押収国、輸出国、輸入国、通過国)の同意がない限り第三者へ公表することは認められない。」

b 「締約国」の一国である我が国が国際ルールである当該決議の原則に反して公にすることは、ワシントン条約事務局及び同条約締約国との信頼関係が損なうおそれがある。(ここにいう「原則」とは、aで述べた「非公表を前提としたものとなっている」ことを指すものと理解できる。)

(イ) 本件で問題となるワシントン条約決議の関係部分が定める、各締約国が第三者へETISデータを開示するに当たってその同意を求めなければならないとする“the Party concerned”(「当該締約国」)の範囲

a 条約決議10.10第27段落g)(以下「当該決議関係部分」という。)の第2文及び第3文(抄)を以下に示す。(英文は甲1号証を、和文は甲第1号証の2を引用するもの。)

当該決議関係部分第2文(抄)：

the detailed data . . . to . . . ETIS are owned by the respective data providers, which in most case are the CITES Parties

. . . ETISに提出された . . . 詳細なデータは、それぞれのデータ提供者(ほとんどの場合、CITES締約国)に帰属

するものとする。)

当該決議関係部分第3文(抄)

any such data relating to a CITES Party . . . will not be released to any third party without the consent of the Party concerned

特定のCITES締約国に関係するあらゆるデータについては、. . . 当該締約国の同意なしにはいかなる第三者にも開示されないものとする。

- b この点、審査請求人は、あるCITES締約国が第三者へETISデータを開示するに当たって同意を求めるべき締約国は、当該開示にかかるデータ提供国を指すと解する(上記(1)イ(ウ)b, (エ)b及びc)。

これに対し、諮問庁は「当該事案に関係するすべての締約国(データ提出国、押収国、輸出国、輸入国、通過国)」と解するようである。

- c しかし、文理解釈上、“the Party concerned”(「当該締約国」)の範囲は、審査請求人のように解するのが自然であり、逆に諮問庁のように解することは極めて困難である。

すなわち、まず第3文に言う“the Party concerned”とは、“such data”との関係での「当該」(“concerned”)締約国を意味することは明らかである。

次に、such dataが、第2文における“the detailed data . . . owned by the respective data providers, which in most case are the CITES Parties”(それぞれのデータ提供者(ほとんどの場合、CITES締約国)に帰属する . . . 詳細なデータ)を指すことも、また明らかである。

その結果、“the Party concerned”(「当該締約国」)とは、上記“the detailed data”(詳細なデータ)が帰属する、“the respective data providers, which in most case are the CITES Parties”(「それぞれのデータ提供者(ほとんどの場合、

CITES締約国)」)を指すことになる。

これに対し、“the Party concerned”（「当該締約国」）が「当該事案に関係するすべての締約国（データ提出国、押収国、輸出国、輸入国、通過国）」を含むと解する根拠は文言上、何ら見い出せないし、“the Party concerned”の“Party”が複数形ではなく単数形となっていることから、諮問序の解釈には無理がある。

d 次に、当該決議関係部分が定められた趣旨に基づく論理解釈においても、この結論は変わらない。すなわち、上記（1）イ（イ）及び（ウ）aで述べたとおり、その趣旨は法執行に関するETIS等の詳細なデータが、ワシントン条約事務局に提供された後もデータ提供国に帰属することを確認し、その第三者公開に当たっては当該データ提供国の判断を尊重しようということにある。その趣旨からすれば、データ提供国以外の締約国に「同意」の権利を留保させる理由はない。

e さらに、当該決議関係部分の（日本以外の）締約国による実施状況も、審査請求人の解釈を前提としていることを推認させる。

すなわち、他国においては（例えば中華人民共和国）、ETISへ提供されるべき自国の税関による象牙の押収について第三者たるマスコミへ発表して、積極的に情報を公開している。そこでは、輸出国として日本が指摘されているケースも数十にのぼっており（例えば甲7号証の1, 2）、ごく最近においても、日本から輸出された象牙が中国のダイオワン税関（大連税関管内）で押収されたことが2021年7月9日付にて中国メディアで報道されている（甲9号証の1, 2）。

このような輸出国を日本とするデータの、中国政府による第三者（マスメディア）への情報公開は、いかなる手順を踏んで行われているのであろうか。

諮問序は、「非公表を前提とした」「当該決議の原則に反して公にすることは、ワシントン条約事務局及び同条約締約国との信頼関係が損なうおそれがあるため、日本政府はETISデータの第三者への公表を全面的に認めない立場だというのであるから、仮に日本が中国からマスメディアへ開示することへの同意を求められたとすれば、当然これを拒絶したはずである。しかし、実際に上記のような報道が繰り返しなされていることからすると、中国がマスコミへの発表に先立って日本政府の同意を求めたとは考え難く、日本政府が中国へ同意を求めな

かったことに不服を申し立ててもいないとしか考えられない。

このことから、諮問庁の主張は、本件情報公開請求を封じる「ためにする」主張であって、日本政府も、同意をもとめるべき「当該締約国」はデータ提供者（締約国）を指すと解してきたものと考えられる。

- f 以上より、本件で問題となる当該条約決議部分が定める、各締約国が第三者へE T I Sデータを開示するに当たってその同意を求めなければならない“the Party concerned”（「当該締約国」）は、当該開示にかかるデータ提供者（締約国）を意味するというべきである。

このように解した場合、自国（日本）がデータ提供者となっている情報については、同意を求める相手国は存在しないということになる。

- (ウ)（その同意を要する「当該締約国」の範囲はさておき、）当該決議関係部分が第三者への情報開示のための要件として定める「当該締約国」の同意取付けの手順を踏んだか否かを問わず、第三者への情報開示は「非公表を前提とした」「当該決議の原則に反」するがゆえに「ワシントン条約事務局及び同条約締約国との信頼関係が損なうおそれがある」と断じ、第三者への情報公開を全面的に拒むことの是非

- a 諮問庁は、当該決議関係部分が、「当該締約国」の同意がない限り、第三者への情報開示ができないとしている点をとらえて、これが「非公表を前提とした」「当該決議の原則」だとし、情報公開法に基づく開示請求はその原則に反するから全面的に否定されるべきだというのである。
- b しかし、上記（1）イ（キ）aで述べたとおり、本件開示請求情報の取扱いについては、データを取得してそれを活用しようとする国と、データ提供国やそこからデータを収集して取りまとめた国際機関等（C I T E S事務局やトラフィック等）との間の関係が損なわれることを回避する趣旨で、ワシントン条約の締約国会議が条約締約国の総意として、当該決議関係部分を定めて、第三者に対する開示のルールを示したものである。したがって、そのルールに基づいてデータの情報公開を行う場合には、「他国等との取決め又は国際慣行に反することとなる、他国等の意思に一方的に反することとなる、他国等に不当に不利益を与えることとなるなど、他国等との間で、相互の信頼に基づき保たれている正常な関係に支障を及ぼすようなおそれ」（法に基づく経済産業大臣の処分に係る審査基準（改正：平成31年3月20日2019

0304官第1号)。以下「審査基準」という。)は、およそ認められないといわなければならない。

- c なお、諮問庁は、(ワシントン条約では)「ルールとして『決議』が定められており、これらに拠り、各国共通した運用がなされているものである」と述べて、条約決議遵守の重要性を説く一方、当該決議関係部分が「当該締約国」の同意さえあれば第三者への情報開示ができるという開示要件を明示して「当該締約国同意」による情報開示を保証し、国際法上の理念である公開性・透明性を確保しようとする趣旨をまったく無視し、決議に反した全面的情報不開示という独自の運用を行おうとするものである。

これは、言動不一致も甚だしい、矛盾した態度というだけでなく、国際的要請である公開性・透明性を著しく軽視するものであり、我が国の情報公開法の趣旨にも反する。

そもそも、上記(1)イ(キ)bで述べたとおり、ワシントン条約締約国会議が条約締約国の総意として前述のルールを定めているのであるから、そのルールに基づいて文書の開示が認められて然るべき場合においては、各締約国がそれを超えて高度の外交上の政策的判断を伴うこと、対外関係上の専門的・技術的判断を要する場合があることなどを理由としてこれを不開示とすることに「相当の理由」はおよそ認められないというべきである(審査基準参照)。

- d 以上より、本件開示請求情報は、その公開について当該決議関係部分にいう「当該締約国」による同意が得られている場合はもちろん、同意を取り付ける手続を踏むことなしに、外交上の文書であることを理由として全面不開示とすることも違法であるといわねばならない。

(エ) 結論

よって、本件開示請求情報たるETISデータは、そのデータ提供者が日本である限り、またそれが他の締約国等である場合も、その同意を取り付ける手続を踏むことなしには、これを法5条3号の文書であることを理由として不開示とすることは許されないといわねばならない。

なお、本件開示請求情報のうち、法が定める法5条3号以外の不開示文書(特に法5条1号、2号イ、4号又は6号イ)に該当する部分について諮問庁がこれを不開示とし得るのは当然であるが、具体的に不開示とし得る部分(開示しなければならない部分)については、上記(1)イ(ク)で詳細に述べたところである。

結局、処分庁は、本件開示請求情報を構成する象牙又は象牙製品

にかかる個別の押収事例に関する、押収物件の形態、数量及びその単位、押収時期、輸出国／輸入国／通過国並びに輸送形態（空路／海路）を含む情報について、本邦における輸出入差止事例についてはただちに、他の締約国等から提供されたものについては当該データ提供者からの開示への同意を速やかに取り付けたうえで、これを審査請求人に開示しなければならない。

(4) 意見書2（添付資料については省略する。）

上記（3）に同旨。

(5) 意見書3

ア 補充理由説明書別表の1：「他国が提供した情報が記載されている部分」の不開示について

(ア) 諮問庁は、不開示理由として「本件条約決議に規定されていない目的のために他の条約締約国に当該情報の開示を求めることは、今後、条約締約国や条約事務局等の条約関連機関と交渉を行う場合に我が国に不利益を生じさせるおそれがあるため、法5条3号に該当する」と主張する。

(イ) 審査請求人がこれまで繰り返し主張してきたとおり、本件で問題となっている情報すなわち個々の押収データの第三者への開示は、ワシントン条約の締約国会議が定める同データの第三者に対する開示のルール（以下「条約上の開示ルール」という。）に基づいて行われる限り、「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」（法5条3号）はない。

上記（ア）で述べた諮問庁の主張は、審査請求人の上記主張を認める一方、条約上の開示ルールにしたがってデータ提供国への同意を求めることが「今後、条約締約国や条約事務局等の条約関連機関と交渉を行う場合に我が国に不利益を生じさせるおそれがある」として「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」（法5条3号）と主張を変更するようである。しかし、この主張も失当である。

第1に、データ提供国への同意を求めることは、諮問庁自身が述べるとおり「（ワシントン条約上の）ルールとして『決議』が定められており、これらに拠り、各国共通した運用がなされている」一環として行われる。したがって、その行為が抽象的な「今後」の「交渉」材料として相手国に利用されるとは考えられないし、そのような想定がされるべきでもない。

第2に、諮問庁の述べるような理由で本情報開示請求を拒絶できるとすると、実質的に個々の押収データに関する条約上の開示ルールを骨抜きすることになる。そのようなことを許せば、日本を

含むワシントン条約締約国会議が、その総意である決議としてルールを採択し、各国の個々の思惑に委ねることなく、一定の要件・手続を明示して第三者への情報開示を保障し、国際法上の理念である公開性・透明性を確保しようとした当該ルール設定の趣旨が没却されることになる。法5条3号が、そのような事態もやむなしとして行政機関に情報秘匿を許す趣旨とは考えられない。

(ウ) なお、審査基準においては、「他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれ」は、「他国等との現在進行中の又は将来予想される交渉において、我が国の望むような交渉成果が得られなくなる、我が国の交渉上の地位が低下するなどのおそれをいう。例えば、交渉に関する情報（交渉に関して取られた措置や交渉の対処方針の検討過程の資料などについても含まれる。）であって、公にすることにより、現在進行中の又は将来予想される交渉に関して我が国が執ろうとしている立場が明らかにされ、又は具体的に推測されることになり、交渉上の不利益を被るおそれがある情報が該当する」とされている。

これを本件についてみると、条約上の開示ルールにしたがって他国に同意を求めて事務的に連絡することが「交渉に関する情報」に該当するとは考え難いし、一般的に、それが「現在進行中の又は将来予想される交渉に関して我が国が執ろうとしている立場が明らかにされ、又は具体的に推測される」事態を招くことも考えられない。諮問庁の主張は審査基準を逸脱している。

(エ) 以上より、諮問庁が当該部分を非開示にすることには理由がない。

イ 補充理由説明書別表の2：「日本の行政機関が提供した情報のうち、特定の他国に関する記載がされている部分」の不開示について

(ア) 諮問庁は、不開示理由として「当該部分は、違法な象牙等の取引における仕向国や経由国等が記載されているものであり、当該部分に記載されている国や記載されていない国が明らかになることは、違法な象牙等の取引経路の選定等に悪用され、外為法等の執行に支障が生じるおそれがあるため、法5条4号及び6号イに該当する」と主張する。

要するに、「違法な象牙等の取引における仕向国や経由国等」が明らかになることが、違法な国際取引を企てる者によって「違法な象牙等の取引経路の選定等に悪用され」るおそれがあり、「犯罪の予防」に「支障を及ぼすおそれがある」（法5条4号）、さらに「外為法等の執行に支障が生じるおそれがある」ので「監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当

な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ」がある（法6条イ）というのである。

- (イ) 法5条4号への該当性については、E T I Sデータベースに含まれる個々の押収データは、すべて過去の記録であり、現在進行中ないし将来的に発生が予想される違法取引に関する情報ではない。したがって、個々の押収にかかる「仕向国や経由国等」を公にしても、一般的に犯罪の予防に支障を及ぼすことはない。実際、過去、どの国から輸出された象牙がどの国を経由して日本に持ち込まれ押収されたとか、日本から輸出した象牙がどの国で押収されたというような情報は、密輸事件の報道において（法執行機関に把握されている限り）必ずと言ってよいほど言及される情報である。このような情報まで秘匿されるべきだとする諮問庁の主張は、行政文書の原則公開の趣旨を理解しないものといえる。
- (ウ) 法6条イへの該当性については、そもそも外為法の執行は、輸出入承認等を通じた許認可事務であって、「監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務」には該当しない。一方、関税法の執行はこれに当たるが、関税法を所管する財務省が象牙等を含むワシントン条約違反に関する同法に基づく輸入差止及び犯則事件に対する処分の情報について、「仕向国や経由国等」に当たる情報を開示していることは、審査請求書で述べたとおりである。すなわち、そこでは「仕向国」（日本に輸出される場合）、「運送手段」、「経由国」、「運送手段」、「犯則行為態様」が開示されている。それらを開示することとされているのは、上記（イ）で述べた理由に基づくものと考えられる。
- (エ) そもそもE T I Sは、「象牙及びゾウ標本の違法取引の程度を世界的に監視し、記録するため、押収及び没収に関する法執行データを収集し、取りまとめる仕組み」である。データの分析は、一次的にはトラフィックがC I T E S事務局と共同で、関係締約国及びT A Gとの協議に基づいて行う。さらに、国際機関、非政府機関、研究者等が独自のデータ評価を行い、チェックアンドバランスによる充実した分析・監視が行われることが期待されている。条約上の開示ルールが定められ、第三者たる国際機関、非政府機関、研究者等にE T I S上の個々の象牙押収データが一定の要件のもとに開示されるよう取り計らわれているのもそのためである。一般論として、第三者への情報公開がその内容によっては「犯罪の予防」や「国の機関等の事務の適正な遂行に支障を及ぼ」し得ることは、ひとり日本だけではなく、ワシントン条約に加盟する各国が当然に認識していることである。そのことを前提に、上記

のような情報開示が行われているのである。

この象牙等の違法取引の世界的な監視に当たって、取引経路の分析がその重要な課題の一つとなることは言うまでもない。そして取引経路は「仕向国や経由国等」がどこであるかによって特定される。したがって、公開性・透明性を前提として多様なステークホルダーによる象牙等の違法取引の世界的な監視を実現しようとするとき、「仕向国や経由国等」の情報が開示されることは非常に重要である。

このように、国際ルール上基本的に第三者に開示されるべき情報を行政機関に秘匿させることが法5条4号及び6号イの趣旨とは到底考えられない。

(オ) 以上より、諮問庁が当該部分を非開示にすることには理由がない。

ウ 補充理由説明書別表の3：「日本以外の国の略表標記の解説が記載されている部分」の不開示について

(ア) 諮問庁は、不開示理由として「当該部分は、日本に関連する象牙等の取引に関する情報の中で記載された国の略表標記の解説が記載されており、当該国からのE T I Sへの日本に関連する情報提供の有無等が容易に推測でき、当該部分に記載されている国や記載されていない国が明らかになることは、違法な象牙等の取引経路の選定等に悪用され、外為法等の執行に支障が生じるおそれがあるため、法5条4号及び6号イに該当する」と主張する。

(イ) 上記イ(イ)ないし(エ)で述べたとおり、諮問庁が当該部分を非開示にすることには理由がない。

エ 補充理由説明書別表の4：「E T I S管理者が付番したID番号及びE T I Sデータベースの検索結果についてE T I S管理者が記載した情報が記載されている部分」の不開示について

(ア) 諮問庁は、不開示理由として「当該部分は、違法な象牙等の取引の情報ごとにE T I S管理者が独自に付番したID番号及びE T I Sデータの検索結果についてE T I S管理者が記載した情報が記載されている。これを公にすると、特定の期間中における他国が提出した情報も含めたE T I Sにおける情報量が類推されるとともに、E T I S管理者の情報収集・処理能力を窺い知ることができ、今後、E T I S管理者である条約事務局等と交渉を行う場合に我が国に不利益を生じさせるおそれがあるため、法5条3号に該当する」と主張する。

(イ) 既に述べたとおり、条約上の開示ルールは、公開性・透明性と、各国間及び特定の国と「E T I S管理者」である条約事務局及びトラフィックとの関係が損なわれることを回避するために定めら

れたものであるが、同開示ルールは、諮問庁が上記主張するような「E T I S 管理者」が所掌する事務は各締約国による条約上の意思決定ないし条約の運営に資するためのものであり、「E T I S 管理者」は、その目的のために条約の主体である各締約国に仕える存在であることから、「特定の期間中における他国が提出した情報も含めたE T I Sにおける情報量が類推されるとともに、E T I S 管理者の情報収集・処理能力を窺い知ること」など問題にしない趣旨と解される。

したがってまた、条約上の開示ルール上、各国が自由に第三者に公開すべきものと想定された情報を実際に開示することが「E T I S 管理者である条約事務局等と交渉を行う場合に我が国に不利益を生じさせるおそれ」となるなど、あろうはずもない。

(ウ) 以上より、諮問庁が当該部分を非開示にすることには理由がない。
オ 補充理由説明書別表の5：「E T I S 管理者が作成した違法な象牙等の取引情報について整理、分析した情報が記載されている部分」の不開示について

(ア) 諮問庁は、不開示理由として「当該部分は、E T I S 管理者が違法な象牙等の取引情報について独自に整理、分析した情報が記載されている。これを公にすると、条約締約国に提供を受けた情報のE T I S 管理者における情報の取り扱いを窺い知ることができ、今後、E T I S 管理者である条約事務局等と交渉を行う場合に我が国に不利益を生じさせるおそれがあるため、法5条3号に該当する」と主張する。

(イ) 各締約国が個々の押収データを「E T I S 管理者」であるトラフィックに提出し、トラフィックが条約事務局と共同してこれを一次的に分析し、解釈するというのがE T I S プログラムの基本的流れであることは繰り返し述べたとおりである。すなわち、本件情報の中に「E T I S 管理者が違法な象牙等の取引情報について独自に整理、分析した情報が記載されている」ことは当然である。

条約上の開示ルールは、そのような情報について第三者への開示を制限する定めを置いていない。その趣旨は、上記エ（イ）で述べたところと同様である。

したがってまた、条約上の開示ルール上、各国が自由に第三者に公開すべきものと想定された情報を実際に開示することが「E T I S 管理者である条約事務局等と交渉を行う場合に我が国に不利益を生じさせるおそれ」となるなど、あろうはずもない。

(ウ) 以上より、諮問庁が当該部分を非開示にすることには理由がない。
カ 補充理由説明書別表の6：「日本において摘発・発見された象牙

等の取引に関する情報のうち、日本の行政機関以外の者が情報源となる情報が記載されている部分」の不開示について

(ア) 諮問庁は、不開示理由として「当該部分は、日本の行政機関以外の者が情報源となる情報が記載されており、これを公にすると、違法な象牙取引に関する摘発に向けた情報収集体制を窺い知ることができるとともに、情報源となった者が類推されることにより、違法な象牙等の取引に関する摘発に向けた情報収集に影響が生じ、外為法の執行に支障が生じるおそれがあるため、法5条4号及び6号イに該当する」と主張する。

(イ) 法5条6号イへの該当性については、そもそも外為法の執行は、輸出入承認等を通じた許認可事務であって「監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務」には該当しないと考える。

他方、当該情報の法5条4号への該当性及び関税法の執行との関係での法5条6号イへの該当性については、特に意見はない。

キ 補充理由説明書別表の7：「日本において摘発・発見された象牙等の取引に関する情報のE T I S登録日が記載されている部分」の不開示について

(ア) 諮問庁は、不開示理由として「当該部分は、日本において押収された象牙等の取引に関する情報をE T I Sに登録した日が記載されており、これを公にすると、今回開示することとする押収日に関する情報と照らし合わせることで、押収からE T I Sに登録されるまでの具体的な期間があきらかになり、違法な象牙等の取引に関する摘発に向けた体制を窺い知ることができ、違法な象牙等の取引ごとの期間の差等の傾向を分析・悪用された場合、違法な象牙等の取引手法の巧妙化に用いられ、外為法等の執行に支障が生じるおそれがあるため、法5条4号及び6号イに該当する」と主張する。

(イ) 諮問庁が問題とする「押収日」と「押収された象牙等の取引に関する情報をE T I Sに登録した日」との間に生じる期間ないし時間差は、そもそも「違法な象牙等の取引に関する摘発に向けた体制」にまったく関係しない。「押収日」は、一般に、日本に輸入された象牙等が差し止められた日または日本からの輸出が差し止められた日を指すが、そこで「摘発」は完了しているからである。

仮に諮問庁が「押収日」から「押収された象牙等の取引に関する情報をE T I Sに登録した日」までの期間が、象牙等の押収後の当該違法取引への関与者に対する関税法に基づく犯則処分のための捜査（関税法119条以下）や刑事訴追のための検察官、警察による

捜査，起訴等に要する期間だと主張しようとするのであれば，それは明らかに誤りである。そのことは，ワシントン条約決議におけるE T I Sへの押収の報告ないし登録の期限に関する定めを見れば明らかである。すなわち，「個々の押収データは，全ての締約国が，適切な法執行機関と連携し，象牙又はその他のゾウ標本の押収及び没収に関する情報をその発生から90日以内に，前もって定められた書式にて，C I T E S管理当局（C I T E S 9条）を通じてC I T E S事務局又はトラフィックに直接，提供しなければならない」と，「90日」という決して長くはない一律の不変期間が定められていることから明らかである。関税法上の犯則処分も，同法や外為法違反に基づく刑事処分も，そのような短期で完了することはないのが一般であり，他国においても，多かれ少なかれ事情は同様であろうことからすると，決議に基づく条約上のルールは，調査，捜査等が完結していなくても，押収に関する基本的な情報及び90日以内に把握できたことを報告（登録）するよう求める趣旨と解される。

結局のところ，「押収日」と「押収された象牙等の取引に関する情報をE T I Sに登録した日」との間に生じる期間ないし時間差は，諮問庁が法執行機関に対して必要な情報を求めてこれを受領し，E T I Sへ報告ないし登録する事務作業に要した時間を意味するに過ぎない。

したがって，「押収からE T I Sに登録されるまでの具体的な期間があきらかにな」ることで，「違法な象牙等の取引に関する摘発に向けた体制を窺い知ること」などできないし，「違法な象牙等の取引ごとの期間の差等の傾向を分析」したところで，「違法な象牙等の取引手法の巧妙化に用いられ，外為法等の執行に支障が生じる」ことはあり得ない。

(ウ) 以上より，諮問庁が当該部分を非開示にすることには理由がない。
ク 補充理由説明書別表の8：「日本において摘発・発見された象牙等の取引に関する情報のうち，容疑者の国籍が記載されている部分及び押収された製品の具体的名称が記載されている部分」の不開示について

(ア) 諮問庁は，不開示理由として「当該部分は，日本において摘発・発見された象牙等の取引に関して，容疑者の国籍及び押収された製品の具体的名称が記載されているが，当該情報は違法な象牙等の取引に関する具体的な捜査情報であり，これを公にすると，象牙密輸組織が構成員の変更を企てたり，違法な象牙等の取引手法の巧妙化に用いられ，外為法等の執行に支障が生じるおそれがある

るため、法5条4号及び6号イに該当する」と主張する。

(イ) 法5条4号への該当性については、E T I Sデータベースに含まれる個々の押収データは、すべて過去の記録であり、現在進行中ないし将来的に発生が予測される違法取引に関する情報ではない。したがって、個々の押収にかかる「容疑者の国籍が記載されている部分及び押収された製品の具体的名称」を公にしても、一般的に犯罪の予防に支障を及ぼすことはない。実際、それらの情報は、密輸事件の報道において（法執行機関に把握されている限り）必ずと言ってよいほど言及される情報である。このような情報まで秘匿されるべきだとする諮問庁の主張は、行政文書の原則公開の趣旨を理解しないものといえる。

また、関税法を所管する財務省が象牙等を含むワシントン条約違反に関する同法に基づく輸入差止及び犯則事件に対する処分の情報について、「容疑者の国籍」や「押収された製品の具体的名称」の情報を開示していることは、審査請求書で述べたとおりである。たとえば、関税法に基づく犯則処分を記録した犯則処分表においては、犯則者の属性の関係で「国籍」をはじめ「法人／個人」、「性別」、「職業／業種目」が開示されている。

(ウ) 以上より、諮問庁が当該部分を非開示にすることには理由がない。

ケ 結論

以上より、諮問庁は、「ワシントン条約事務局通知（No. 2020/065, October 2020）『新しいゾウ取引情報システム（E T I S）オンラインの開始』に従って取得された文書」（押収物件の形態、数量及びその単位、押収時期、輸出国／輸入国／通過国並びに輸送形態（空路／海路）を含む象牙又は象牙製品にかかる個々の押収データ）のうち、

(ア) 当該押収データが他国からE T I Sに提供されたものである場合は、諮問庁が当該国に対して日本国民の法令に基づく情報開示請求に応じた開示への同意を求め、当該国において部分的に開示に応じられない場合は、当該部分の特定を求めるとともに同部分を非開示とする条件で開示へ同意するよう求め、その結果として現に開示の同意が得られなかったことが証された部分を除き、

(イ) 日本における摘発・発見に係る個々の押収データである場合は、その摘発・発見に関して「日本の行政機関以外の者が情報源となる情報」を除き、

すべての情報を開示しなければならない。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求に係る各行政文書開示請求について

原処分に係る各行政文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）において、審査請求人は、別紙の2に掲げる本件請求文書の開示を求めている。

2 原処分について

(1) 原処分1

処分庁は、法10条2項の規定に基づき開示決定等の期限の延長をして、本件対象文書1を特定し、法9条2項の規定に基づき、令和3年2月8日付け20201211公開経第12号をもって、全部を不開示とする原処分1を行った。

(2) 原処分2

処分庁は、本件対象文書2を特定し、法9条2項の規定に基づき、令和3年11月4日付け20211004公開経第3号をもって、全部を不開示とする原処分2を行った。

3 審査請求人の主張について

原処分に対し、審査請求人は、原処分を取り消して本件対象文書を開示することを求めている。

4 審査請求人の主張についての検討

審査請求人は、処分庁が法5条3号に該当するため全部を不開示とした本件対象文書を開示することを求めているので、以下、本件対象文書の同号の該当性について具体的に検討する。

まず、我が国はワシントン条約の締約国であり、当然、同条約の規定に基づいた管理当局である経済産業省において、当該規定に沿った運用が求められているところである。

ワシントン条約は、条約条文のみならず、ルールとして「決議」が定められており、これらに拠り、各国共通した運用がなされているものである。決議の関係箇所を以下に抜粋する。

Conf. 10. 10 (Rev. CoP18) Trade in elephant specimens

Regarding monitoring the illegal killing of elephants and trade in elephant specimens

27. g) . . . the detailed data on individual seizure cases, elephant mortalities and law enforcement submitted to MIKE or ETIS are owned by the respective data providers, which in most case are the CITES Parties; any such data rel

a t i n g t o a C I T E S P a r t y w i l l b e a c c e s s i b l e t o t h a t P a r t y a n d t h e m e m b e r s o f t h e M I K E a n d E T I S T e c h n i c a l A d v i s o r y G r o u p f o r i n f o r m a t i o n a n d r e v i e w p u r p o s e s , b u t w i l l n o t b e r e l e a s e d t o a n y t h i r d p a r t y w i t h o u t t h e c o n s e n t o f t h e P a r t y c o n c e r n e d

※仮訳

．．．個別の押収事例，ゾウの死亡及び法執行に関してM I K E又はE T I Sへ提出される詳細なデータは個々のデータ提供者：ほとんどの場合はC I T E S締約国，が所有する。C I T E S締約国に関連するそのようなデータは全て，当該締約国並びにM I K E及びE T I S技術諮問部会のメンバーが情報提供又はレビューを目的としてアクセス可能となるが，関連締約国の同意がない限り，第三者へは一切公表されない。．．．

上記のとおり，E T I Sデータは，「関連締約国の同意がない限り，第三者へは一切公表されない」とされており，非公表を前提としたものとなっている。すなわち，我が国提出のデータであるか否かにかかわらず，当該事案に関係する全ての締約国（データ提出国，押収国，輸出国，輸入国，通過国）の同意がない限り第三者へ公表することは認められない。

「締約国」の一国である我が国が国際ルールである当該決議の原則に反して公にすることは，ワシントン条約事務局及び同条約締約国との信頼関係が損なうおそれがあり，そのため法5条3号に該当するとして本件対象文書の全部を不開示とした原処分は妥当である。

5 結論

以上により，本件審査請求については何ら理由がなく，原処分の正当性を覆すものではない。

6 補充理由説明書

原処分において，本件対象文書に記載された情報の全てが法5条3号に該当するとして不開示としたが，別表のとおり，同号該当部分を特定するとともに，公にすることにより，犯罪の予防や外国為替及び外国貿易法（外為法）の執行に支障が生じる部分について，同条4号及び6号イを不開示理由として追加する。

なお，当該表に掲げる部分以外については，改めて精査した結果，開示することとする。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件各諮問事件について、以下のとおり、併合し、調査審議を行った。

- ① 令和3年6月17日 諮問の受理（令和3年（行情）諮問第251号）
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受（同上）
- ③ 同年7月1日 審議（同上）
- ④ 同月26日 審査請求人から意見書1及び資料を收受（同上）
- ⑤ 令和4年2月8日 諮問の受理（令和4年（行情）諮問第143号）
- ⑥ 同日 諮問庁から理由説明書を收受（同上）
- ⑦ 同年3月1日 審議（同上）
- ⑧ 同月2日 審査請求人から意見書2及び資料を收受（同上）
- ⑨ 令和5年5月10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（令和3年（行情）諮問第251号及び令和4年（行情）諮問第143号）
- ⑩ 同年7月4日 審議（同上）
- ⑪ 同年8月3日 審議（同上）
- ⑫ 同月31日 審議（同上）
- ⑬ 同年10月26日 諮問庁から補充理由説明書を收受（同上）
- ⑭ 同年11月13日 審査請求人から意見書3を收受（同上）
- ⑮ 同月27日 審議（同上）
- ⑯ 同年12月8日 令和3年（行情）諮問第251号及び令和4年（行情）諮問第143号の併合並びに審議

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1に掲げる2文書であり、処分庁は、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する原処分を行った。

審査請求人は、本件対象文書に係る不開示部分の開示を求めているが、諮問庁は、当該部分のうち補充理由説明書別表（以下「別表」という。）に掲げる不開示部分を除いた不開示部分については改めて検討した結果、開示することとし、別表に掲げる不開示部分の一部については、不開示理由に法5条4号及び6号イを追加した上で、原処分を維持することが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、別表に掲げる不開示部分（以下「本件不開示維持部分」という。）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

本件対象文書は、E T I Sから取得した象牙又は象牙製品等の押収に関するリストであり、発見国、仕向国、経由国、押収日等が具体的に記載されていることが認められる。

(1) 本件不開示維持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。

ア E T I Sは、ワシントン条約の締約国会議（C I T E S第11条）による条約決議10.10（以下「本件条約決議」という。）に基づいて設置され、具体的な管理・運営は、ワシントン条約事務局及び本件条約決議において指定されたNGO（以下、両組織を併せて「E T I S管理者」という。）によって行われている。

イ E T I Sに記録された違法な象牙等の取引に関する情報は、我が国においては、主に外為法や関税法に基づく審査や違反事件に対する捜査、摘発等に用いられており、他国においても当該国における同様の法令の執行に用いられている。

ウ 本件条約決議において、条約締約国に関連するデータは関係締約国の同意がない限り公開されることがないとされており、またデータ分析のための請負業者又は条約部会が承認する研究機関に対する情報提供については、「n o n d i s c l o s u r e a g r e e m e n t s（秘密保持契約）」が締結された上で提供され得るとされており、極めて厳格な情報管理がなされている。本件条約決議は、1997年の第10回締約国会議で採択されて以降、定期的で開催される締約国会議における各国間の議論を踏まえて逐次改正されており、我が国の象牙取引については、締約国会議等においても従来特に注視されている。本件情報開示請求等、本件条約決議に規定されていない目的のために他の条約締約国に当該情報の開示を求めることは、交渉上の地位の低下を招くおそれがある他、我が国の象牙取引に係る管理体制に対して議論を惹起する可能性があり、今後、条約締約国や条約事務局等の条約関連機関と交渉を行う場合に我が国に不利益を生じさせるおそれがある。

エ 本件不開示維持部分のうち、別表の通番1に掲げる部分は、他国がE T I Sに提供した情報である。本件条約決議に規定されていない目的のために他の条約締約国に当該情報の開示を求めることは、今後、条約締約国や条約事務局等の条約関連機関と交渉を行う場合に我が国に不利益を生じさせるおそれがある。

オ 別表の通番2及び通番3に掲げる部分は、他国に関連する情報であ

る。情報が掲載されている国及び掲載されていない国が明らかになることは、違法な象牙等の取引経路の選定や摘発から逃れるための隠蔽工作に悪用されるおそれがある。その場合、日本及び他国における法執行に影響を及ぼし、当該国との信頼関係を著しく損なうおそれがある。

カ 別表の通番4に掲げる部分は、E T I S管理者が違法な象牙等の取引に関する情報1件ごとに付したID番号及びE T I Sデータベースの検索結果についてE T I S管理者が記載した情報であり、当該情報からE T I S管理者の情報収集・処理能力をうかがい知ることができる。本件条約決議に規定されていない目的のために、当該情報の開示を求めることは、今後、E T I S管理者である条約事務局と交渉を行う場合に我が国に不利益を生じさせるおそれがある。

キ 別表の通番5に掲げる部分は、E T I S管理者による独自の整理、分析情報であり、当該情報から条約締約国に提供を受けた情報のE T I S管理者における取扱いをうかがい知ることができる。本件条約決議に規定されていない目的のために、当該情報の開示を求めることは、今後、E T I S管理者である条約事務局と交渉を行う場合に我が国に不利益を生じさせるおそれがある。

ク 別表の通番6ないし通番8に掲げる部分については、日本の行政機関以外の者が情報源となる情報、情報のE T I S登録日及び違法な象牙等の取引の具体的な情報が記載されている。当該情報を公にした場合、違法な象牙等の取引の摘発に向けた体制をうかがい知ることができるほか、違法な象牙等の取引手法の巧妙化に用いられ、違法な象牙等の取引に関する情報の収集に支障が生じるおそれがある。

また、ワシントン条約規制貨物の輸出入に当たっては、外為法に基づく承認が必要であり、同承認を受けていない輸出入や、原産国や輸出国による許可書を偽造して不法に外為法に基づく承認を得ようとした事案が後に外為法違反事件として摘発されるという法制度の枠組み上、外為法の執行に支障が生じた場合、犯罪の予防にも支障を来すことになる。

(2) 別表の通番1に掲げる部分について

当該部分には、他国において押収された象牙等の取引に関する情報が記載されていると認められる。

諮問庁に本件条約決議を提示させ確認したところ、上記(1)ウで諮問庁が説明するとおり、情報の取扱いに関する規定が設けられている。また、本件条約決議に規定されていない目的のために他の条約締約国に当該部分の開示を求めるようなことがあれば、条約締約国や条約事務局等の条約関連機関との交渉において不利益を生じさせるおそれがあると

する上記（１）エの諮問庁の説明は否定し難い。

したがって、当該部分は、これを公にすることにより、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）別表の通番２及び通番３に掲げる部分について

当該部分には、特定の他国を示す略称及び当該略称の解説が記載されていると認められる。

当該部分から、特定の他国が関わる違法な象牙等の取引の有無及び多寡の推測が可能であると認められる。そうすると、当該部分を公にした場合、違法な象牙等の取引経路の選定や摘発から逃れるための隠蔽工作に悪用されるおそれがあるとする上記（１）オの諮問庁の説明は否定し難い。

したがって、当該部分は、これを公にすることにより、犯罪の予防に支障を及ぼす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４号に該当し、同条６号イ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。

（４）別表の通番４及び通番５に掲げる部分について

当該部分には、違法な象牙等の取引１件ごとに付されたＩＤ番号、ＥＴＩＳデータベースの検索結果についてＥＴＩＳ管理者が記載した情報及びＥＴＩＳ管理者による独自の整理、分析情報が記載されていると認められる。

当該部分は、ＥＴＩＳ管理者である条約事務局が作成した情報が記載されている。当該部分のうち、ＩＤ番号及び検索結果についてＥＴＩＳ管理者が記載した情報から、ＥＴＩＳへの案件登録の頻度等及びＥＴＩＳの有効性の推測が可能であると認められ、整理、分析情報から、ＥＴＩＳ管理者による各取引情報についての価値評価の考え方等の推測が可能であると認められる。そうすると、当該部分を公にした場合、ＥＴＩＳ管理者による業務遂行に不利益な状況が生じる可能性があり、今後、ＥＴＩＳ管理者である条約事務局と交渉を行う場合に我が国に不利益を生じさせるおそれがあるとする上記（１）カ及びキの諮問庁の説明は否定し難い。

したがって、当該部分は、これを公にすることにより、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。

（５）別表の通番６ないし通番８に掲げる部分について

当該部分のうち、通番６に掲げる部分には、違法な象牙等の取引に関

する情報源となった民間法人の名称，通番 7 に掲げる部分には，違法な象牙等の取引に関する情報が E T I S に登録された年月日，通番 8 に掲げる部分には，輸出入が行われようとした製品の具体的名称や容疑者の情報が記載されていると認められる。

民間法人の名称及び登録年月日から，日本における違法な象牙等の取引に係る取締当局の連携体制の推測が可能であると認められ，製品の名称等から，日本における違法な象牙等の取引に係る取締当局の摘発能力の推測が可能であると認められる。そうすると，当該部分を公にした場合，違法な象牙等の取引の手法の巧妙化に用いられ，犯罪の予防に支障を及ぼすおそれがあるとする上記（1）クの諮問庁の説明は否定し難い。

したがって，当該部分は，これを公にすることにより，犯罪の予防に支障を及ぼす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 4 号に該当し，同条 6 号イ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 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 付言

本件対象文書の全てを全部不開示とする原処分は，不開示部分，不開示理由についての検討が不十分であったことは明らかである。

今後，開示請求がされた場合，その開示・不開示の判断に当たり，法 5 条の各号に掲げる不開示情報を除き，開示すべきであるという情報公開制度の趣旨に鑑み，適切に判断することが望まれる。

5 本件各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各決定については，諮問庁が同条 3 号，4 号及び 6 号イ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 号及び 4 号に該当すると認められるので，同条 6 号イ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 白井玲子，委員 太田匡彦，委員 佐藤郁美

別紙

1 本件対象文書

(1) ワシントン条約事務局通知 (No. 2020/065, October 2020「新しいゾウ取引情報システム (ETIS) オンラインの開始」) に従って取得された文書

(2) ワシントン条約事務局通知 (No. 2020/065, October 2020「新しいゾウ取引情報システム (ETIS) オンラインの開始」) の内容に従って2020 (令和2) 年12月11日から2021 (令和3) 年9月30日までの間に取得された文書

2 本件請求文書

(1) ワシントン条約事務局通知 (No. 2020/065, October 2020「新しいゾウ取引情報システム (ETIS) オンラインの開始」) は、日本を含む同条約締約国に対して、その第5項において「締約国は自ら提出したデータを閲覧及びダウンロードできる。さらに締約国は、自国内におけるものとともに、自国の関与が示されている他国によってなされた押収の押収 (seizures) の件数及び重量の詳細を示したETIS国別報告を得ることができる」と通知しているところ、同通知内容に従って取得された文書一切。(なお、2020年12月10日に東京都が開催した「都象牙取引規制に関する有識者会議」において、出席委員からの「日本から持ち出された象牙製品が外国で入国時に摘発されたという実情についての把握はしているか」との質問に対し、環境省は「ワシントン条約の方から件数を報告する制度がありますので、そこに登録しておりますので、把握しております」と回答していることから、当該文書が存在しかつワシントン条約管理当局である経済産業省がこれを保有することは疑いない。)

(2) ワシントン条約事務局通知 (No. 2020/065, October 2020「新しいゾウ取引情報システム (ETIS) オンラインの開始」) は、日本を含む同条約締約国に対して、その第5項において「締約国は自ら提出したデータを閲覧及びダウンロードできる。さらに締約国は、自国内におけるものとともに、自国の関与が示されている他国によってなされた押収の押収 (seizures) の件数及び重量の詳細を示したETIS国別報告を得ることができる」と通知しているところ、同通知内容に従って、2020 (令和2) 年12月11日から2021 (令和3) 年9月30日までの間に取得された文書一切。

補充理由説明書別表

通番	不開示維持部分	理由
1	他国が提供した情報が記載されている部分	当該部分は、他国が提供した情報が記載されており、本件条約決議に規定されていない目的のために他の条約締約国に当該情報の開示を求めることは、今後、条約締約国や条約事務局等の条約関連機関と交渉を行う場合に我が国に不利益を生じさせるおそれがあるため、法5条3号に該当する。
2	日本の行政機関が提供した情報のうち、特定の他国に関する記載がされている部分	当該部分は、違法な象牙等の取引における仕向国や経由国等が記載されているものであり、当該部分に記載されている国や記載されていない国が明らかになることは、違法な象牙等の取引経路の選定等に悪用され、外為法等の執行に支障が生じるおそれがあるため、法5条4号及び6号イに該当する。
3	日本以外の国の略称表記の解説が記載されている部分	当該部分は、日本に関連する象牙等の取引に関する情報の中で記載された国の略称表記の解説が記載されており、当該国からのE T I Sへの日本に関連する情報提供の有無等が容易に類推でき、当該部分に記載されている国や記載されていない国が明らかになることは、違法な象牙等の取引経路の選定等に悪用され、外為法等の執行に支障が生じるおそれがあるため、法5条4号及び6号イに該当する。
4	E T I S管理者が付番したID番号及びE T I Sデータベースの検索結果についてE T I S管理者が記載した情報が記載されている部分	当該部分は、違法な象牙等の取引の情報ごとにE T I S管理者が独自に付番したID番号及びE T I Sデータベースの検索結果についてE T I S管理者が記載した情報が記載されている。これを公にすると、特定の期間中における他国が提供した情報も含めたE T I Sにおける情報量が類推されるとともに、E T I S管理

		者の情報収集・処理能力を窺い知ることができ、今後、E T I S管理者である条約事務局と交渉を行う場合に我が国に不利益を生じさせるおそれがあるため、法5条3号に該当する。
5	E T I S管理者が作成した違法な象牙等の取引情報について整理、分析した情報が記載されている部分	当該部分は、E T I S管理者が違法な象牙等の取引情報について独自に整理、分析した情報が記載されている。これを公にすると、条約締約国に提供を受けた情報のE T I S管理者における情報の取扱いを窺い知ることができ、今後、E T I S管理者である条約事務局と交渉を行う場合に我が国に不利益を生じさせるおそれがあるため、法5条3号に該当する。
6	日本において摘発・発見された象牙等の取引に関する情報のうち、日本の行政機関以外の者が情報源となる情報が記載されている部分	当該部分は、日本の行政機関以外の者が情報源となる情報が記載されており、これを公にすると、違法な象牙等の取引に関する摘発に向けた情報収集体制を窺い知ることができるとともに、情報源となった者が類推されることにより、違法な象牙等の取引に関する摘発に向けた情報収集に影響が生じ、外為法の執行に支障が生じるおそれがあるため、法5条4号及び6号イに該当する。
7	日本において摘発・発見された象牙等の取引に関する情報のE T I S登録日が記載されている部分	当該部分は、日本において押収された象牙等の取引に関する情報をE T I Sに登録した日が記載されており、これを公にすると、今回開示することとする押収日に関する情報と照らし合わせることで、押収からE T I Sに登録されるまでの具体的な期間があきらかになり、違法な象牙等の取引に関する摘発に向けた体制を窺い知ることができ、違法な象牙等の取引ごとの期間の差等の傾向を分析・悪用された場合、違法な象牙等の取引手法の巧妙化に用いられ、外為法等の執行に支障が生じるおそれがあるため、法5条4

		号及び6号イに該当する。
8	日本において摘発・発見された象牙等の取引に関する情報のうち、容疑者の国籍が記載されている部分及び押収された製品の具体的な名称が記載されている部分	当該部分は、日本において摘発・発見された象牙等の取引に関して、容疑者の国籍及び押収された製品の具体的な名称が記載されているが、当該情報は違法な象牙等の取引に関する具体的な捜査情報であり、これを公にすると、象牙密輸組織が構成員の変更を企てたり、違法な象牙等の取引手法の巧妙化に用いられ、外為法等の執行に支障が生じるおそれがあるため、法5条4号及び6号イに該当する。