

諮問庁：外務大臣

諮問日：平成29年7月13日（平成29年（行情）諮問第296号）

答申日：平成30年12月13日（平成30年度（行情）答申第352号）

事件名：「元島民の手紙」の不開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「元島民の手紙」（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は、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、平成29年3月15日付け情報公開第02671号により外務大臣（以下「外務大臣」、「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、その取消しを求める。

#### 2 審査請求の理由

##### （1）審査請求書

不開示の理由として、「対象文書は、公にしないことを前提とした日口首脳二人だけの会談の中で、安倍総理からプーチン大統領に直接手渡された元島民によるプーチン大統領宛の私信であり、その内容を公にすることにより、元島民の権利利益を侵害するおそれ及び相手国との信頼関係を損なうおそれがあるため、不開示としました。」と説明があるが、ア 「対象文書は公にしないことを前提とした、日口首脳二人だけの会談の中で、」とあるが、首脳会談の中で行われたことが全て、公にされていないわけではない。例えば、当該の首脳会談では安倍首相は1855年の日露通好条約にまつわる「プチャーチン来航図」の複製画を、プーチン大統領はロシアの伝統的な湯沸かし器「サモワール」と油絵をそれぞれ贈っている。「日口首脳二人だけの会談の中で」ということで、全てを「公にしないことを前提」にしているわけではない。イ 「元島民によるプーチン大統領宛の私信」とあるが、この手紙が作成された経緯は以下のとおりである。

特定月A A氏から別の上記の元島民の1人に「日口首脳会談の前に元島民で安倍首相に要請へ行く。」と連絡あり。この時は手紙の話はない（特定都道府県在住の元島民の1人の話）。

特定月B 元島民の1人に案内状と航空券が封書で届く（同上）。

特定日1 特定都道府県内のホテルに特定団体のB氏ら複数人が集まった。そこで突然、プーチン大統領宛の手紙を出すことを伝えられ、手紙の案文が用意され、ロシア語にも翻訳されていたことを知った(同上)。

手紙(原案)を書いたのはA氏。(A氏の話)

特定日2 B氏ら元島民複数人が安倍首相と面会し、手紙を託す。

特定日3 日口首脳会談で安倍首相がプーチン大統領に手紙を渡す。安倍首相は会談後の同日夜、記者団に対し、「2人だけの会談で、先般お目にかかった元島民の皆さまからお預かりした手紙を渡した。プーチン氏はその場で、ロシア語で書かれていた1枚の手紙を読んでいた。元島民の平均年齢が81歳になる。皆様の時間がないという気持ちをしっかりと胸に刻み、会談を行った。」と述べた。

特定日4 A氏から元島民の1人に電話で「手紙はオープンになった。郵送する。」と連絡があった。この元島民は郵送されたら、報道機関に公開してもいいと考えていた(特定都道府県在住の元島民の1人)。ところが、郵送されてこなかった。

特定日5 手紙のコピーを求める特定新聞の記者に対し、A氏は「私からは一切出しません。官邸に任せてあります。」と返事。その後、手紙は公開されていない。元島民複数人のうち、A氏以外、コピーも持っていない。

その後、特定新聞などで手紙の内容が報道された。それによると、「生きているうちに故郷へ戻りたい。」、「自由に島に行きたい。」など書かれていたが、島の返還を求める文言はなかった。

特定日6 特定地で開催された特定団体の会合で、出席者の1人が「内容全文を出席者に見せるべきではないか。」とB氏に追ったが、B氏は「手紙は手元にはない。」と述べた(複数の出席者)。

「官邸のやらせだ」という発言に対し、B氏は「やらせと取られても仕方がない。今後、立場を気を付けないといけない。」と言った(複数の出席者)。

- 「元島民によるプーチン大統領宛の私信」とあるが、
- (ア) 手紙は複数人が集まった時点で、A氏によって下書きが書かれ、ロシア語に翻訳されていた。
  - (イ) 複数人のうちA氏を除いてコピーを持っていない。B氏ら公開をしてもいい、と思っている元島民がいるが、コピーがないので公開できない。

上記の経過と、署名した複数人のうちA氏を除いてコピーを持っていないことを踏まえると、この手紙は私信とはいえない。私信の形を取って、日口首脳会談に使用された準公的な文書だといえる。

- ウ 「その内容を公にすることにより，元島民の権利利益を侵害するおそれ」とあるが，この「元島民」が一般的な意味での元島民なのか，署名した元島民複数人のことを指すのか不明である。前者であれば「私信」ということと矛盾するし，この手紙の中に元島民の権利利益を侵害するおそれのある文言が入っているということになる。そうであればむしろ，公開すべきである。「元島民」の意味が後者であれば，元島民複数人のどんな権利利益を侵害するおそれがあるのか，分からない。少なくとも，署名した元島民複数人の一部は公開を容認しているにもかかわらず，外務省はこれを公開しないことによって，何かおかしな文言が入っているのではないか，という推測もされる。公開しないにしても，どんな権利利益を侵害するおそれがあるのか具体的に示すべきではないか。そうしないと，逆にこの「不開示」の理由の説明によって，元島民複数人の信用，名誉が毀損されるおそれがある。
- エ 「相手国との信頼関係を損なうおそれ」とあるが，なぜ，信頼関係を損なうおそれがあるのか分からない。公的な文書であれば，分かるが，外務省は「私信」としている。なぜ，そうなるのか，説明が必要である。元島民の手紙の内容を，ロシアの大統領が知っていることを，多くの元島民のみならず，日本国民も知らない，知らされていないというのも非常におかしい。
- オ 手紙の内容の一部はマスコミで報道されている。報道内容が正しくない場合は元島民にも，国民にも誤解が生じる。報道どおり，島の返還を求める文言がないのか。特定日6の特定団体の会合でも，この点を問題視する発言もあった（複数の出席者）。誤解を生まないためにも，全文を公開すべきである。

以上の理由で，開示は可能だと思うし，むしろ公開すべきだと思う。

## (2) 意見書

- ア 外務大臣（外務省）が理由説明書で挙げている不開示の理由は，手紙を公にすることにより，
- (ア) プーチン大統領宛の私信であり，手紙に署名した元島民の権利利益を侵害するおそれがある。
  - (イ) 公にしないことを前提にしたやり取りの中で行われた首脳会談の中で安倍総理からプーチン大統領に手渡された手紙なので，相手国との信頼関係を損なうおそれがある。
- の2点だ。
- イ まず，上記ア（ア）について。
- (ア) 特定団体は首脳会談の後の特定日7，特定地で臨時の会合を開催した。この席上，同団体のB氏は，この手紙に特定団体関係者の肩書で署名したことを明らかにしている。ということは，手紙は元島

民の私信ではなく、特定団体も了承した手紙としてプーチン大統領に受け止められた可能性がある。

特定団体は会員の会費だけでなく、その多くは北方領土返還運動や元島民対策を担い、国の補助金を受けている特定法人と、特定都道府県の補助金を受けて運営されている公の団体である。

その公の団体の関係者が「団体関係者」の肩書で署名した手紙は、私信と見なすことはできない。

(イ) 上記の会合で、出席者からB氏に対し、手紙の提示を求める声が上がったが、B氏は国の当該機関から「手紙は渡してしまったので、コピーも残っていない、と言われた。」という趣旨の返事をしている。これは事実と違う。現に外務省にはコピーがある。B氏が事実と異なる説明を受けた可能性がある。繰り返すが、B氏は会合という公の席で、事実と異なる発言をしている。この事実は重い。私信であれば署名した本人の手元になぜ、コピーも渡されていないのか。署名した本人にコピーを渡した上で、公開の是非を本人に委ねるのが筋ではないか。本人に手紙のコピーも渡していないのは、それが「私信」ではないからではないか。

(ウ) 上記の会合で、「利用されたのではないか。」と指摘した出席者に対して、B氏は「そう取られても仕方がない。」という趣旨の発言をしている。B氏は手紙の公開を拒否していない。今回の手紙をめぐっては特定団体の会員に国に対して大きな不信感を残した。むしろ、手紙を非公開にすることが、B氏を含めて署名した元島民の権利利益を侵害している。

(エ) 仮に手紙を公開した場合、当該文書に署名した元島民の権利利益が侵害されるとすれば、どんなケースが考えられるのか。1人の個人が誰にも知られないように書いたというのであれば理解ができるが、複数人が内容に目を通した上で、連名で出した手紙だ。「もう島は返って来なくてもいい。」と書いているのか。どのような権利利益が侵害されるのか、具体的な説明を求めているが、理由説明書では何も説明がなされていない。

ウ 上記ア(イ)について。

外務大臣の理由説明書では「仮に首脳会談の内容の一部が公にされているとしても、その他の内容については公にしないことを前提にしたやり取りが行われていることに変わりはない。対象文書が、公にしないことを前提としたやり取りに際して安倍総理からプーチン大統領に直接渡された元島民によるプーチン大統領宛の私信である以上、首脳会談の内容の一部が公にされていることを理由に対象文書の内容を公にすることが可能である旨主張する審査請求人の主

張は当たらない。」としている。

この主張は以下の三段論法からなっている。

(ア) 首脳会談の内容の一部は公にされているが、その他の内容については公にしないことを前提にしたやり取りが行われている。

(イ) その公にしない前提のやり取りの中で、対象文書（元島民の手紙）は安倍総理からプーチン大統領に直接渡された。

(ウ) よって、対象文書は公開できない。

上記（ア）については認める。外交交渉は公にできない部分もある。上記（イ）についても、そうした首脳会談の中で渡された文書であることも、事実として認める。

しかし、上記（ウ）によって公開できない、という結論へ行くには論理に大きな飛躍がある。論理が成り立っていない。

首脳会談で公にしないのは「やり取り」である。ぎりぎりのケースで、日本側がどんな発言をしたか、ということも公にしても外交儀礼に反することにはならない。それに相手側がどう反応したか、ということも公にすると、それは違反になるが。

私が公開を求めているのは元島民の手紙であって、その手紙をめぐって安倍総理がどんな発言をしたのかでもないし、またプーチン大統領とどんなやり取りをしたか、ということでもない。よって、相手国との信頼関係を損なうおそれがある、というのは理由にならない。

エ 以上、外務大臣が不開示の理由とした上記ア（ア）及び（イ）は不開示の理由にはならない。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 経緯

外務省は、審査請求人が平成29年2月6日付けで行った開示請求「平成28年12月15日、山口県長門市で行われた日ロ首脳会談の際、安倍晋三首相がプーチン・ロシア大統領に手渡した、元島民と、その家族が連名で書いた手紙（日本語と、そのロシア語訳）」に対し、1件の対象文書を特定の上、その全部を不開示とする原処分を行った（平成29年3月15日付け情報公開第02671号）。

これに対し、審査請求人は、不開示決定の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、「平成28年12月15日、山口県長門市で行われた日ロ首脳会談の際、安倍晋三首相がプーチン・ロシア大統領に手渡した、特定団体の関係者、元島民と、その家族が連名で書いた手紙（日本語と、そのロシア語訳）」である。

### 3 不開示とした部分について

対象文書は、公にしないことを前提とした日露首脳二人だけの会談の中で、安倍総理からプーチン大統領に直接手渡された元島民によるプーチン大統領宛の私信であるが、これらの情報については、公にすることにより、元島民の権利利益を侵害するおそれ及び相手国との信頼関係を損なうおそれがあるので、法5条1号及び3号に該当し、不開示とした。

### 4 審査請求人の主張について

- (1) 審査請求人は、首脳会談で行われた贈呈品のやり取りが公にされていることを理由に、首脳会談の行われたこと全てが公にされていないわけではない旨主張する。

しかしながら、仮に首脳会談の内容の一部が公にされているとしても、その他の内容については、公にしないことを前提としたやり取りが行われていることに変わりはない。対象文書が、公にしないことを前提としたやり取りに際して安倍総理からプーチン大統領に直接手渡された元島民によるプーチン大統領宛の私信である以上、首脳会談の内容の一部が公にされていることを理由に対象文書の内容を公にすることが可能である旨主張する審査請求人の主張は当たらない。

- (2) 審査請求人は、手紙はA氏が下書きしたもので、同氏以外の元島民が手紙のコピーを所持していない等と指摘し、対象文書は「元島民によるプーチン大統領宛の私信」ではなく、準公的な文書である旨主張する。

行政庁は、審査請求人が主張する事実関係について論じる立場になく、また、審査請求人が主張する「準公的な文書」の意味するところが必ずしも定かではないが、対象文書が、私人である元島民を差出人とする手紙である以上、私信としての性質を有しており、当該文書を公にすることにより、元島民の権利利益が侵害されるおそれがあるため、法5条1号に該当し、不開示としたものであることから、当該文書が「準公的な文書」であるとして、開示すべき旨主張する審査請求人の主張は当たらない。

- (3) 審査請求人は、不開示理由にある「元島民の権利利益を侵害するおそれ」について、「元島民」を具体的に特定した上で、どのような権利利益が侵害されるおそれがあるのか具体的に示す必要がある旨主張する。

不開示理由にある「元島民」は、対象文書である私信に署名した元島民を指す。公にしないことを前提とした私信の内容は、当該文書に署名した元島民の個人に関する情報であり、当該文書を公にすることにより、元島民の権利利益が侵害されるおそれがあるため、法5条1号に該当し、不開示としたものであることから、更なる説明が必要であるとする審査請求人の主張は当たらない。

- (4) 審査請求人は、不開示理由にある「相手国との信頼関係を損なうおそ

れ」について、公的な文書ではなく「私信」であるはずの文書を公開することが、相手国との信頼関係を損なう理由について説明が必要である旨主張する。

対象文書そのものは元島民の私信であったとしても、当該私信の内容を含めて、公にしないことを前提とした日露首脳間のやり取りの一部であり、当該私信の内容を一方的に明らかにすることにより、相手国との信頼関係を損なうおそれがあるため、法5条3号に該当し、不開示としたものであり、信頼関係を損なう理由について説明が不十分であるとする審査請求人の主張は当たらない。

- (5) 審査請求人は、手紙の内容の一部が既に報道されており、事実と異なる報道によって国民に誤解を生まないためにも、文書を開示すべき旨主張する。

行政庁として対象文書をめぐる報道について論じる立場にないが、上述のとおり対象文書が法5条1号及び3号に該当することから、不開示としたものであり、報道の是正の観点から開示すべき旨主張する審査請求人の主張は当たらない。

## 5 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29年7月13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26日 審議
- ④ 同年8月9日 審査請求人から意見書の收受
- ⑤ 平成30年11月27日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同年12月11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、「元島民の手紙」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、本件対象文書について、法5条1号及び3号に該当するとしてその全部を不開示とする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 本件対象文書は、平成28年12月15日に行われた日口首脳会談

に先立ち、安倍総理からプーチン大統領に手交してもらいたいとして元島民から預かった元島民の連名によるプーチン大統領宛ての手紙の写しであり、元島民の心情等が書かれている私信である。

イ 本件対象文書を公にすることにより、これを作成した元島民各個人の権利利益を侵害するおそれ、また、相手国との信頼関係を損なうおそれがあり、法5条1号及び3号の不開示情報に該当するため不開示とした。

ウ なお、審査請求人は「手紙の内容の一部はマスコミで報道されている。」と主張しているが、外務省は、本件対象文書の内容を公表していない。

(2) 諮問庁の説明を踏まえ、以下、検討する。

ア 本件対象文書の内容は、上記(1)アの諮問庁の説明のとおり、元島民からプーチン大統領に宛てた手紙の写しであって、日本語の手紙及びそのロシア語訳のそれぞれの末尾には、手紙の差出人の氏名等が記載されていることが認められる。

イ 本件対象文書は、一体として法5条1号本文前段に規定する、手紙の差出人の各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に該当し、法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報であるとはいえないことから、同号ただし書イに該当せず、同号ただし書ロ及びハに該当する事情も認められない。

ウ 次に、法6条2項による部分開示の可否について検討すると、本件対象文書のうち手紙の差出人等の氏名等は、個人識別部分であると認められることから、部分開示の余地はなく、その余の部分についても、元島民の心情等が記載されていることが認められるところ、これを公にすると、手紙の差出人である各個人の権利利益を害するおそれがないとは認められないことから、部分開示することはできない。

エ したがって、本件対象文書は、法5条1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。

### 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1号及び3号に該当するとして不開示とした決定については、同条1号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、妥当であると判断した。

(第2部会)

委員 白井玲子, 委員 池田綾子, 委員 中川丈久