

諮問庁：水産庁長官

諮問日：令和2年8月17日（令和2年（行情）諮問第414号）

答申日：令和3年1月18日（令和2年度（行情）答申第439号）

事件名：特定年に特定法人とロシアとの間で交わされた「了解覚書」の不開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書（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、令和2年6月19日付け元水管第219号-2により水産庁長官（以下「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

審査請求の理由は、審査請求書及び意見書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

##### （1）審査請求書

不開示の理由として、「開示請求のあった行政文書は、我が国政府関係者が同席する中で、特定法人とロシア連邦政府関係機関が非公開で行った協議に基づき作成された文書の写しであり、当該行政文書が公になることにより、ロシア側との信頼関係が損なわれ、交渉上不利益を被るおそれがあるため、法5条3号に該当し、不開示としました」と説明がありますが

ア 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」とあります。

開示を求めた「了解覚書」は翌年の安全操業の操業条件について、特定法人とロシア側が協議した結果を記載したもので、この覚書に基づいて、特定法人は直接、あるいは関係漁協を通して出漁する漁業者に対して、操業上の指導・注意などを行う。このため、「了解覚書」は内容が公になることを前提としている。これが公開されな

いと、特定法人による指導・注意などが確かにロシア側との合意に基づいたものなのか、関係漁協も漁業者も確認することはできない。

また、安全操業については漁業者の負担軽減などを目的に、2010年に行われた改正北特法などに基づき、多額の公費を支出している。納税者たる一般国民もその内容を知ることが「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」（法1条）という目的にもなっている。

イ 不開示の理由として「ロシア側との信頼関係が損なわれ、交渉上不利益を被るおそれがあるため」と説明しているが、上記で説明した通り、「了解覚書」は、翌年の安全操業の操業条件について合意したものであって、この内容が漁業者ら関係者に徹底されることを前提にしている。このため、この覚書が公開されると、「ロシア側との信頼関係が損なわれる」という理由は合理的に考えておかしい。協議の過程で、さまざまな議論が交わされることはあるだろう。その議論の過程を公開すれば「ロシア側との信頼関係が損なわれる」ということはあるかもしれない。しかし公開を求めているのは協議の議事録ではなく、その結果を記載した「了解覚書」である。不開示にする「相当の理由」があるとは考えられない。

ウ 仮に、不開示の説明でいう「我が国政府関係者が同席する中で、ロシア連邦政府関係機関が非公開で行った協議に基づき作成された文書」が「ロシア側との信頼関係が損なわれる」として不開示とされるのであれば、非公開で行われた協議の結果をまとめた文書はすべて不開示にできる。通常、他国との協議ないし交渉は非公開で行われるので、他国との協議や交渉の結果、どういう合意が行われたのか、国民はその内容を一切、知ることができなくなる。これでは「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」はできなくなる。

## (2) 意見書

下記第3の2の原処分に対する諮問庁の考え方の中で、「了解覚書」は民間取決めであり、非公開を前提にしていることから、合意内容の概略（漁獲量、漁期、隻数、協力金等）のみを公表してきている。とあります。

ア 「非公開を前提にしている」とありますが、上記の概略（漁獲量、漁期、隻数、協力金等）だけは公表している、ともあります。これは本来は「非公開だが、諮問庁の選択で概略だけは公表しても問題はない」として公表している、と理解します。

しかし、下記第3の2(2)審査請求人の主張についての検討のなかで、「了解覚書」は漁業者及びその所属漁協に限定して了解覚書

の写しを配布している、としています。

つまり「非公開を前提」と言いつつ、公開できないことはない、ということです。限定配布であれば問題はない、「ロシア側との信頼関係を損なうことはない」という判断だということです。

漁業者や所属漁業に限定して配布すれば「ロシア側との信頼関係を損なうことはない」が、限定せずに公開する「ロシア側との信頼関係を損なう」ことになるかと理解できます。

ロシア側は「了解覚書」に基づく、操業条件に従っているのかどうか、という観点で、安全操業に出漁する日本漁船を取り締まります。では、その操業条件を漁業者や所属漁協以外の人知ること、ロシア側にはどんな不利益、不都合が生じるのでしょうか。合理的に考えて理解できません。なぜ、公開が「ロシア側の信頼関係を損なう」ことになるのでしょうか。

上記の概略（漁獲量、漁期、隻数、協力金等）だけは公表していいが、「了解覚書」の写しは、漁業者と所属漁協に限定して公開する、という合意があれば、その合意があることを示す文書を示すなど、その根拠を明らかにしてください。

イ 諮問庁の説明によると、「了解覚書」を一般に公開すると、「ロシア側との信頼関係を損なわれる」ということです。それほど、重要な文書であれば、漁業者らに配布している写しの管理は厳格に行う必要があります。漁が終わったあと、回収するなりの対策が必要かと思いますが、出漁者に聞いたところ、回収されてはいません。この点も非常に奇異です。

ウ 諮問庁が今回、明らかにした特定法人の意見書には、「非公開で行った協議に基づき作成した」とはありますが、「了解覚書」が非公開を前提にしている、という文言はありません。また「非公開で行った協議に基づき、作成したものであり、当該文書が公になることにより、特定法人とロシア側との信頼関係が損なわれることとなり」とありますが、「非公開で行った協議に基づき、作成した」文書だから、公になることにより、信頼関係が損なわれるというのは、不開示決定の理由と同じく、論理が飛躍しています。

「不開示」決定を受けた、前回の意見書でも指摘しましたが、この論理でいくと非公開の協議、非公開の交渉結果締結された条約、協定もすべて公開すれば相手国との信頼関係が崩れることになり、一部だけを公開してもいいことになります。

エ 諮問庁は「民間取決め」という点を強調していますが、この「民間取決め」は日口の政府間協定の枠組みの中で行われているもので、ロシア側は国境警備局などの連邦政府機関です。民間団体なり企業が自

己の責任と判断で締結した純粋な民間取決めではありません。協議には外務省職員も同席しています。

オ しかも、この操業を継続するにあたっては、漁業者支援などの目的で多額の国の資金、税金が入っています。その操業がどういう換業条件の中で行われているのか。出漁する漁民や所属漁協は「了解覚書」の写しを渡されているのに一般国民は知ることができない。諮問庁の主張する「民間取決め」「非公開を前提」というのは公開できない理由になっていません。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

本件審査請求は、審査請求人が処分庁に対し、行政文書の開示請求を行ったことについて、処分庁が法9条2項の規定に基づき原処分を行ったところ、審査請求人はその取り消しを求めているものであるが、処分庁の判断は妥当であり、原処分を維持することが適当であると考えます。

以下、詳述する。

#### 1 審査請求人の主張の要旨

(1) 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」とある。

開示を求めた「了解覚書」は翌年の安全操業（※諮問庁注「日本国政府とロシア連邦政府との間の海洋生物資源についての操業の分野における協力の若干の事項に関する協定（以下「協定」という。）」に基づく日本漁船の操業の通称。）の操業条件について、特定法人とロシア側が協議した結果を記載したもので、この覚書に基づいて、特定法人は直接、あるいは関係漁協を通して出漁する漁業者に対して、操業上の指導・注意などを行う。このため、「了解覚書」は内容が公になることを前提としている。これが公開されないと、特定法人による指導・注意などが確かにロシア側との合意に基づいたものなのか、関係漁協も漁業者も確認することはできない。

また、安全操業については漁業者の負担軽減などを目的に、2010年に行われた改正北特法などに基づき、多額の公費を支出している。納税者たる一般国民もその内容を知ることが「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」（法1条）という目的にもかなっている。

(2) (上記第2の2(1)イと同旨のため、略。)

(3) (上記第2の2(1)ウと同旨のため、略。)

#### 2 原処分に対する諮問庁の考え方

(1) 「了解覚書」について

本件における「了解覚書」とは、北方四島周辺水域における日本漁船の安全な操業の実施及び当該水域における生物資源の保存等のために、日本国政府及びロシア連邦政府が協力する旨を定めた協定（平成10年外務省告示第217号）2条に基づき、当該水域での操業を予定している漁業者を代表する特定法人とロシア側政府関係機関により毎年合意されている民間取決めである。

「了解覚書」においては、当該水域における生物資源の保存、合理的利用及び再生産に配慮した、日本漁船の当該年の漁獲量、魚種、資金協力等について定められているが、それらは、協定6条に基づき、相互の関係における諸問題についてのいずれの政府の立場及び見解をも害さないことを前提としている内容となっている。

「了解覚書」の原本は、日本側においては特定法人が保有しており、処分庁は協定の運用上の必要性に鑑み、その写しを特定法人から提供を受けている。

「了解覚書」は民間取決めであり、非公表を前提にしていることから、合意内容の概略（漁獲量、漁期、隻数、協力金等）のみを公表してきている。なお、ロシア側において公表しているという事実は把握していない。

今回の審査請求は、処分庁が保有する「了解覚書」の写しへの開示請求に係るものである。

(2) 審査請求人の主張についての検討

ア 審査請求人は上記第2の2(1)アにおいて、「特定法人は直接、あるいは関係漁協を通して出漁する漁業者に対して、操業上の指導・注意などを行う。このため、「了解覚書」は内容が公になることを前提としている。これが公開されないと、特定法人による指導・注意などが確かにロシア側との合意に基づいたものなのか、関係漁協も漁業者も確認することはできない。」と主張している。

特定法人に確認したところ、特定法人は、「了解覚書」を不特定多数の者に対して「公開」するのではなく、「了解覚書」に基づき実際に操業を行う漁業者及びその所属漁協に限定して了解覚書の写しを配布した上で、操業上の指導等を行っている。したがって審査請求人の当該主張のうち「このため」以下は事実誤認である。

イ 審査請求人は上記第2の2(1)イにおいて、「協議の過程で、さまざまな議論が交わされることはあるだろう。その議論の過程を公開すれば「ロシア側との信頼関係が損なわれる」ということはあるかもしれない。しかし公開を求めているのは協議の議事録ではなく、その結果を記載した「了解覚書」である。不開示にする「相当の理由」が

あるとは考えられない。」と主張している。

上記（１）で述べたとおり、「了解覚書」は民間取決めであり、非公表を前提にしていることから、合意内容の概略（漁獲量、漁期、隻数、協力金等）のみを公表してきている。また、ロシア側において公表しているという事実は把握していない。

さらに、処分庁が開示の可否について決定するため、法１３条１項の規定に基づき、「了解覚書」原本を保有する特定法人に意見書の提出を求めたところ、「了解覚書」は、外務省指導のもと、特定法人とロシア連邦政府関係機関が非公開で行った協議に基づき作成したものであり、当該文書が公になることにより、特定法人とロシア側との信頼関係が損なわれることとなり、「協定」のみならず特定法人がロシア側と行っているその他の漁業交渉においても不利益を被るおそれがある」との意見書が提出された。

非公表を前提とした文書を、相手側の了承を得ずに一方的に公にすることは、ロシア側との信頼関係を損なうおそれがあり、また、毎年行われる協定の延長に関する日本国政府とロシア連邦政府との間の協議について、交渉上の不利益を被るだけでなく、毎年行われる他のロシア連邦政府との漁業交渉（※）においても不利益を被るおそれがあると認められ、法５条３号に該当する。

※日ソ地先沖合漁業協定（昭和５９年条約第１１号）、日ソ漁業協力協定（昭和６０年条約第４号）、に関する漁獲量等の交渉。

また、本審査請求を受け改めて検討を行ったところ、「了解覚書」を公にすることにより、特定法人とロシア連邦政府との信頼関係が損なわれるおそれがあり、そのことにより、両者の取決めに関する合意が困難となり、特定法人が本来得られる正当な利益を害するおそれがあると認められるため、原処分の不開示理由に加え、法５条２号イにも該当する。

ウ 審査請求人は上記第２の２（１）ウにおいて、「仮に、不開示の説明でいう「我が国政府関係者が同席する中で、ロシア連邦政府関係機関が非公開で行った協議に基づき作成された文書」が「ロシア側との信頼関係が損なわれる」として不開示とされるのであれば、非公開で行われた協議の結果をまとめた文書はすべて不開示にできる。通常、他国との協議ないし交渉は非公開でおこなわれるので、他国との協議や交渉の結果、どういう合意が行われたのか、国民はその内容を一切、知ることができなくなる。これでは「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」はできなくなる。」と主張している。

上述のとおり、「了解覚書」は民間取決めであり、非公開を前提に作成されたものであることから、公表は行われていないが、協定に

基づく交渉結果の概略については、慣例として毎年の交渉終了後、処分庁、外務省及び特定法人の3者が共同で記者ブリーフィングを行うとともに、3者が個別にホームページ等で公表を行っている。このため、「交渉の結果、どういう合意が行われたのか、国民はその内容を一切、知ることができなくなる」とする審査請求人の主張は事実誤認である。

また、不開示とする理由は、上記イで説明しているとおりである。

### 3 結論

以上のことから、諮問庁としては、原処分は妥当であるため、原処分を維持することが適当であると考え、不開示理由として、法5条2号イを追加する。

### 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2年8月17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9月3日 審議
- ④ 同月17日 審査請求人から意見書を收受
- ⑤ 同年12月10日 委員の交代に伴う所要の手續、本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 令和3年1月14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、別紙に掲げる文書である。処分庁は、本件対象文書の全部を法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、本件対象文書の開示を求めていると解されるところ、諮問庁は、不開示理由に法5条2号イを追加した上で、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を踏まえ、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

ア 本件対象文書は、協定2条に基づき、日本の民間団体である特定法人とロシア側との間で、日本漁船の具体的な操業条件についての協議によって交わされた取決め（以下「了解覚書」という。）の写しである。

イ なお、本件対象文書の原本は、日本側においては特定法人が保有しており、処分庁は協定の運用上の必要性に鑑み、その写しを当該法人から提供を受けているものであることから、諮問庁が法13条1項の規定に基づき、当該法人に対して意見書の提出を求めたところ、「本

件対象文書は、外務省指導のもと、当該法人とロシア連邦政府関係機関が非公開で行った協議に基づき作成したものであり、当該文書が公になることにより、参加人とロシア側との信頼関係が損なわれることとなり、「協定」のみならず当該法人がロシア側と行っているその他の漁業交渉においても不利益を被るおそれがある」との意見書が原処分先立って提出されている。

(2) 上記第3の2の諮問庁の説明に加え、当審査会事務局職員をして諮問庁に更に確認させたところ、諮問庁は以下のとおり説明する。

ア 「了解覚書」を非公表とする根拠について

特定法人とロシア側政府関係機関との民間取決めである「了解覚書」について、以下の理由から非公表を前提としていると判断している。

(ア) 「了解覚書」は、民間取決めであり、その取扱いについては、当該取決めを行う主体に委ねられていること。

(イ) 日本側においては、北方四島周辺水域における生物資源の保存、合理的利用及び再生産に配慮した日本漁船の当該年の漁獲量、魚種、資金協力等が詳細に定められている「了解覚書」は、当該水域におけるいずれの政府の立場及び見解をも害さないことを前提とした機微な内容となっていることを踏まえ、特定法人が、協定発効以降20年以上にわたって、合意内容の概略（漁獲量、漁期、隻数、協力金等）のみを公表する取扱いを行ってきていること。

(ウ) 合意内容の概略については、「了解覚書」に合意する一方の当事者である特定法人が適当と認める範囲内の内容について、「了解覚書」自体は使わない方法でその概略の公表を行っているものであり、署名文書である「了解覚書」自体を一方的に公開することは、仮に一部分であったとしても、ロシア側との信頼関係を損なうおそれがあり、特定法人からもそのことを懸念して、上記(1)イの意見書が提出されていること。

(エ) ロシア側においても、「了解覚書」の公表は行っておらず、これを公にすべきでないとの認識を持っていることを確認していること。

イ 法5条2号イ該当性について

「了解覚書」は、上記アに記載のとおり非公表を前提とした文書であり、一時的に日本側で公にした場合、特定法人とロシア側との信頼関係が損なわれることにより、今後の民間交渉において、日本側が必要とする漁獲量をロシア側関係団体との間で確認することが困難となるほか、資金協力の額の引上げを求められるなどの条件の悪化を招くだけでなく、「了解覚書」の署名自体が困難になり、北方四島周辺水域における日本漁船の安全な操業の実施が困難になる可

能性がある。

毎年の「了解覚書」の合意については、毎回、大変厳しい交渉を行っており、交渉上不利になる要素が少しでも増えると、特定法人にとって不都合な事態を招くおそれが大いにある。

また、特定法人は、ロシア側政府関係機関との間で「日本漁民による昆布採取に関する特定法人とソヴィエト社会主義共和国連邦漁業省との間の協定」を結び、貝殻島周辺の水域における日本漁民による昆布採取に関し、毎年交渉を行っているところ、同交渉にも影響が及び、同様の事態が生じることが想定される。

以上より、法5条2号イの不開示理由にも該当する。

ウ 「了解覚書」の関係者への配布について

「了解覚書」の写しは、操業期間開始前に開催する操業指導会議の場で特定法人から配布対象者に対して直接手交している。その際、実際に操業を行う漁業者に対しては、「了解覚書」は常に船内に保持するよう指導を行っている。

(3) 以下、上記諮問庁の説明も踏まえ検討する。

ア 当審査会において本件対象文書を見分したところ、本件対象文書は、協定に基づき、日本の民間団体である特定法人とロシア側との間で、協議によって交わされた取決めの写しであり、北方四島周辺水域における生物資源の保存、合理的利用及び再生産に配慮した、日本漁船の当該年の漁獲量、魚種、資金協力等の詳細かつ具体的な内容が記載されていることが認められる。

イ 本件対象文書の原本は、当該法人とロシア側との間で、非公表を前提として「了解覚書」が締結されたものであること及び本件対象文書に記載されている内容を踏まえると、署名文書である「了解覚書」自体の一部でも相手側の了承を得ずに一方的に公にすることにより、ロシア側との信頼関係を損ない、今後行われる日本漁船の具体的な操業条件についてのロシア側との協議及び交渉のみならず、他のロシア側との協議及び交渉に影響を及ぼすおそれがあり、当該法人が本来得られる正当な利益を害するおそれがあるとする諮問庁の主張は否定し難い。

ウ したがって、本件対象文書は、これを公にすることにより、法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると認められるので、法5条2号イに該当し、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相当である。

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3号に該当するとして不開示とした決定について、諮問庁が同条2号イ及び3号に該当することから不開示とすべきとしていることについては、同条2号イ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4部会)

委員 小林昭彦, 委員 塩入みほも, 委員 常岡孝好

別紙（本件対象文書）

「北方四島周辺水域における日本漁船の操業枠組み協定」（1998年発効）に基づく民間交渉において、1998年5月及び2015年～2019年の各年に特定法人とロシア側との間で交わされた「了解覚書」（日本語・ロシア語）の写し