

諮問庁：外務大臣

諮問日：令和3年10月13日（令和3年（行情）諮問第415号）

答申日：令和5年6月5日（令和5年度（行情）答申第80号）

事件名：「特定外国公務員との会談」等の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙に掲げる3文書（以下、順に「文書2」、「文書4」及び「文書6」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、平成30年12月26日付け情報公開第01808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 審査請求に係る処分

昭和53年5月10日、北京で行われた佐藤正二・駐中国大使と韓念龍・中国外交部副部長との会談記録及び佐藤正二大使の記者会見を記した本省宛て公電の開示を請求していたところ（開示請求番号・2018-00219）、平成30年12月26日付けの「行政文書の開示請求に係る決定について（通知）」（情報公開第01808号）を受領した。

その内容は、次の通りである。

（ア）韓念リュウ外交副部長との会談（第783号）－部分開示

（イ）韓念リュウ外交副部長との会談（第784号）－開示

（ウ）韓念リュウ外交副部長との会談（第785号）－部分開示

（エ）佐藤大使・韓念龍副部長会談（53.5.10）－開示

（オ）韓念龍副部長との会談記録の送付（昭和53年5月19日）
－部分開示

（カ）佐藤正二大使の記者会見内容を記した本省宛て公電－不開示

(不存在)

上記文書（ア）、（ウ）、（オ）につき、不開示とした理由は、公にしないことを前提とした関係国との協議に関する情報であって、公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、関係国との信頼関係が損なわれるおそれ、及び交渉上不利益を被るおそれがあるため、不開示としたものである。

イ 審査請求の趣旨及び理由

上記文書中、「部分開示」とされた3文書、すなわち（ア）韓念リュウ外交副部長との会談（第783号）、（ウ）韓念リュウ外交副部長との会談（第785号）、（オ）韓念龍副部長との会談記録の送付（昭和53年5月19日）につき、「部分開示」を取り消し、「開示」とするよう求める。

その理由は次の通りである。

昭和53年5月10日の北京での佐藤大使・韓念龍外交部副部長の会談は、韓念龍副部長の、日韓大陸棚協定問題について協議したいとの申し入れによっておこなわれたものだが、佐藤大使が、日中関係全般についても協議したい、と提案し、日中平和友好条約締結問題についても話し合われた。

部分開示となった文書2「韓念リュウ外交副部長（第783号）」の開示部分には、会談の発表ぶりについて協議されたことが明らかにされている。すなわち、「最後に本使より、本日の会議の発表ぶりにつき質問したところ、韓副部長は、大陸だなについては本日申し上げた通りのことを今ばん放送で、明11日新聞紙上で発表すると答えた。本使より日中平和友好関係を発展させること、条約締結に向って努力することについて確認しあつたと発表してよいかと質したところ、韓副部長は本日は大陸だな問題のために来てもらったので触れるつもりはなかった。従って大陸だな問題以外の発表については不要と思うが、ただ今言われたことは中国政府の立場でもあり、異存はないと述べた。」

佐藤・韓念龍会談についての発表ぶりについては、同じく部分開示となった文書6「韓念龍副部長との会談記録の送付（昭和53年5月19日）」の開示部分でも、次のような会話がなされたことが記されている。

大使：・・・日本側としては大陸棚の問題以外に「日中友好関係を今後とも維持発展させること、及び日中条約交渉については共同声明の趣旨に沿ってその締結に努力するとの考えを双方で確認し合った」という趣旨を発表する。

韓副部長：大陸棚問題以外の発表については不要と思うが、中国側

も条約の早期締結の方針には変りがないから、ただ今言われたことには異存はない。

従って、韓念龍副部長は、大陸棚問題以外の、日中関係に関する協議内容を、日本側が公表することに「異存はない」と答えているのである（中国側は、韓念龍副部長の発言通り、5月11日付け特定外国新聞Aに、日韓大陸棚協定問題についての中国側の態度を表明した特定外国通信社5月10日電を載せた）。

日本では、佐藤大使・韓念龍会談の翌日、1978年5月11日、園田直外相が、参議院外務委員会の冒頭、特定議員の、同会談の実情についての質問に対し、次のように発言している。

「会談においては、日中友好関係を今後も維持発展させること及び日中条約交渉については共同声明の趣旨に沿ってその締結に努力するとの双方の態度を明確に確認し合いました。尖閣諸島については、大局的見地からこれに対処してきたこと及びこれに関する国交正常化の際の日中双方の態度には現在も変わりはないことが確認されております。」（参議院外務委員会会議録第21号。国会会議録検索システムにより確認）。

このように、園田外相自身、国会の場で、佐藤－韓念龍会談の、尖閣諸島問題についての合意を含めた日中関係に関する部分を公表しているのである。尖閣諸島問題に関する合意を公表しても差し支えない、との外相の判断があったはずであり、「公にしないことを前提とした関係国との協議に関する情報」であることを理由として「部分開示」とすることは納得できない。

なお、北京の佐藤大使も、5月10日、記者会見で、尖閣諸島問題を含め、佐藤・韓念龍会談の内容を明らかにし、翌日の日本の新聞各紙は大きく報じており、例えば特定新聞は、「佐藤大使は記者会見で、尖閣諸島については、国交正常化時の『互いに触れない』との了解事項が確認され、事件はすでに決着したとの感触を述べ・・・」と記している。佐藤大使も、尖閣諸島問題についての合意を公表することは差し支えないとの判断はあった、と考えられる。

日本外務省の外郭団体である特定研究所が発行した特定書でも、特定研究者が「5月10日の佐藤正二大使と韓念龍外務次官との会談で、『尖閣諸島問題は取り上げない』という国交正常化の際の日中両国の態度は現在も変わらないことを確認し合い、条約調印にこぎつけた」と記しており（同書特定頁）、佐藤・韓念龍会談の内容については1978年当時からかなり知られていたのである。

昨年（平成30年）、1978年当時、外務省アジア局中国課長であった特定人氏が特定出版社から特定書籍を出版した。同書は、佐

藤・韓念龍会談について、次のように、詳しく紹介している。

「10日の会談では、先ず韓念龍副部長から、日韓大陸棚協定に対する中国政府の抗議を述べたのに対して、佐藤大使から、中国の権利を害さない方法で日韓共同開発を決めたものに過ぎないとの説明を行った。次いで佐藤大使より、日中関係について発言したいとして、日本側は日中友好関係の維持発展と条約交渉の再開を希望する旨および尖閣諸島問題については4月21日の王曉雲次長の発言に留意する旨述べた。これに対し、韓念龍副部長は、釣魚島は中国の領土であるが、1972年の国交正常化の際もこの問題を取り上げず、74年11月自分が訪日した際にも、この問題は条約交渉では取り上げないことにした、など長々と中国側の立場と見解を述べた。佐藤大使は、日本側は尖閣諸島が日本の領土であることは議論の余地がないと考えている旨反論されたが、結局両者ともそれ以上の論争はせず、対決を避けたうで会談を終了した（同書特定頁）。」

特定人証言は、1978年当時の、園田外相の国会での「尖閣諸島については、大局的見地からこれに対処してきたこと及びこれに関する国交正常化の際の日中双方の態度には現在も変わりはないことが確認されております」という発言、佐藤大使の記者会見での、「尖閣諸島については『互いに触れない』との了解事項が確認され・・・」という発言と比較すると若干、ニュアンスを異にしているが、それはともかく、特定人証言はかなり踏み込んで佐藤－韓念龍会談の内容に触れている。

このように園田外相をはじめ、佐藤大使、さらには特定中国課長が佐藤・韓念龍会談の内容について発言しているのであり、会談内容を秘匿しておかねばならない理由はない。

不開示の理由としては、さらに「公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、関係国との信頼関係が損なわれるおそれ、及び交渉上不利益を被るおそれがあるため」と記されている。しかし、1972年の国交正常化時と同じように、尖閣諸島問題については、「互いに触れない」という了解により、日中平和友好条約締結問題の行方に暗影を投げかけていた問題の一つが解決に向ったのであり、中国との信頼関係が損なわれたのではなく、逆に信頼関係が増進したのであり、交渉上不利益を被ったのではなく、交渉が進捗する方向に進んだのである。まして、「互いに触れない」という了解に至ったことが「国の安全を害する恐れ」があったとは思われない。

逆に、「部分開示」を取り消し、「開示」処分を行えば、園田外相以下、当時の日本の外交当局者が尖閣諸島問題を含め日中関係の直面していた諸問題に対処した外交的な知恵を理解する一助になる、

と確信する。

ウ 「行政文書の開示請求に係る決定について（通知）」（情報公開第01808号）に、決定に不服があるときは、行政不服審査法（平成26年法律第68号）に基づき、決定があったことを知った日の翌日から起算して3カ月以内に審査請求ができる旨、記されており、3カ月以内であれば審査請求ができることを知った。

（2）意見書

情報公開・個人情報保護審査会（以下、第2の2において「審査会」という。）に対し、最初に申し述べたいことがあります。私は、平成31年3月19日、外務省に対し、別紙の通りの審査請求書を送付しました。それに対し、令和3年10月14日付けの「情報公開・個人情報保護審査会への諮問について（通知）」で、審査会への諮問がなされたことを知りました。その間、2年7カ月近くが経過しています。審査会への諮問になぜ、このように長い期間がかかったのか、その理由を明らかにしていただきたい、と思います。

次に、外務省が不開示にした理由について、「理由説明書（2018-00219）」は、公にしないことを前提とした関係国との協議の内容に関する情報であって、公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、関係国との信頼関係が損なわれるおそれ、及び交渉上不利益を被るおそれがあるため、と記しています。

確かに、法5条3号は、公にすることにより、国の安全が害される恐れ、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、また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は、不開示とすることを認めています。

しかし、法5条3号は、その場合、「相当の理由」が必要であることを明記しており、この条項の拡大解釈あるいは恣意的な適用に歯止めをかけています。外務省は、国の安全が害される恐れ等があるから不開示とすると言うのであれば、「相当な理由」を明示的に示すべきです。

外務省の「理由説明書」は法5条3号の規定を持ち出す前に、冒頭で「公にしないことを前提とした関係国との協議の内容に関する情報」であることを不開示の理由にあげています。

しかし、審査請求書にも記した通り、1978年5月10日、北京での佐藤正二大使・韓念龍外交部副部長会談の直後、佐藤大使は、記者会見を開き、尖閣諸島問題を含め、同会談の内容を明らかにしており、翌日の日本の新聞各紙は大きく報じているところです。例えば、特定新聞は、「佐藤大使は記者会見で、尖閣諸島については、国交正常化時の『互いに触れない』との了解事項が確認され、事件はすで決着したとの感触を述べ・・・」と記しています。もし「公にしないことを前提とし

た協議」であったならば、佐藤大使が、協議の細部について、記者会見で明らかにするはずがありません。従って、「公にしないことを前提とした関係国との協議の内容に関する情報」という主張は成り立たないものと考えます。

この1978年5月10日の佐藤正二・韓念龍会談により、現在の日中関係の礎となっている4つの政治文書の一つ「日中平和友好条約」（残りの3つは、1972年の国交正常化時の日中共同声明、1998年の日中共同宣言、2008年の戦略的互惠関係の推進を約した日中共同声明）の締結にむけた日中間の交渉が進捗します。「審査請求書」でも記した通り、この会談により、日中平和友好条約締結交渉のネックになっていた尖閣諸島問題について、日中間の合意ができたのであり、「関係国との信頼関係が損なわれた」のではなく、逆に信頼関係が増進したのであり、「交渉上不利益を被った」のではなく、交渉が進捗する方向に向かったのです。まして「国の安全を害する恐れ」があったとは思われません。

最後に、不開示とされた部分の開示が行われれば、園田直外相を含め、外交当局者が尖閣諸島問題を含め、日中関係の直面していた問題に対処した外交的知恵を理解する一助になる、という意見を重ねて表明致します。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 経緯

処分庁は、平成30年7月31日付けで受理した審査請求人からの開示請求「昭和53年5月10日、北京で行われた佐藤正二・駐中国大使と韓念龍・中国外交部副部長との会談記録及び佐藤正二大使の記者会見内容を記した本省あて公電。日韓大陸棚協定問題等について議論されている。」に対し、法11条による延長を行った後、相当の部分の決定として1件の文書を特定し、開示とする決定を行い（平成30年10月1日付け情報公開第01159号）、更に、最終決定として6件の文書を特定し、2件を開示、3件を部分開示、1件を不開示（不存在）とする決定を行った（平成30年12月26日付け情報公開第01808号、原処分。）。

これに対し、審査請求人は、平成31年3月19日付けで一部に対する不開示決定の取消しを求める審査請求を行った。

2 本件対象文書について

本件対象文書は、別紙記載の3件である。

3 不開示とした部分について

不開示とした部分は、公にしないことを前提とした関係国との協議の内容に関する情報であって、公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、関係国との信頼関係が損なわれるおそれ、及び交渉上不利益を被るお

それがあつたため、法5条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

審査請求人は、「韓念龍副部長は、大陸棚問題以外の、日中関係に関する協議内容を、日本側が公表することに『異存はない』と答えている」、「園田外相をはじめ、佐藤大使、さらには特定中国課長が佐藤・韓念龍会談の内容について発言しているものであり、会談内容を秘匿しておかねばならない理由はない」等種々主張し、本件対象文書につき、「部分開示」を取り消し、「開示」とするよう求めている。しかしながら、本件対象文書は、関係国との間でやりとりされた具体的な協議の詳細にかかる記録であつて、外務省としてその内容を開示するにあつては慎重な判断が求められる。外務省は、原処分において不開示部分を特定するにあたり、各文書について厳正に審査を行った上で、現時点においても法5条3号に該当する部分のみを不開示としたものであつて、その決定は妥当なものである。

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 令和3年10月13日 諮問書の受理
- 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11月17日 審査請求人から意見書を收受
- ⑤ 令和5年5月10日 委員の交代に伴う所要の手續の実施、
本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同月29日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件開示請求について

本件対象文書は、昭和53年5月10日に、北京で行われた佐藤正二・駐中国大使と韓念龍・中国外交部副部長との会談（以下「本件会談」という。）の記録である。

審査請求人は不開示部分の開示を求めており、諮問庁は、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) 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つた。

ア 本件対象文書は、本件会談の一方の当事者である我が国がその関心の所在に従つて独自に作成した二国間会談の記録である。当該不開示

部分には、日中関係に関する日中両国関係者の発言の内容が詳細かつ克明に記載されており、作成から既に40年以上が経過したものであることを考慮してもなお、日中間に存在する外交問題に係る機微な点が含まれている。仮にこれを開示することとなれば、中国との信頼関係が損なわれるおそれがあるほか、今後の中国との外交交渉に支障を来すおそれがあるため、不開示とした。

イ 審査請求人は園田外相、佐藤大使及び特定中国課長が、国会答弁、記者会見及び回顧録において、本省会談の内容を公表している旨主張するが、上記園田外相、佐藤大使及び特定中国課長による公表内容は、いずれも本省会談の内容を詳細に明らかにしたものではない。

(2) 本件対象文書の不開示部分には、日中関係をめぐる日本と中国のそれぞれの立場、見解等に関する発言内容が具体的に記載されていることが認められる。また、審査請求人が指摘する園田外相の国会答弁、佐藤大使の記者会見を報じた新聞記事及び特定中国課長の回顧録の内容は、当該不開示部分とは異なり、いずれも本省会談の内容を詳細に明らかにしたものではないことが認められる。

そうすると、当該不開示部分には、今なお日中間の問題に係る機微な点が含まれているとする上記(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、中国との信頼関係が損なわれるおそれ及び今後の中国との外交関係に支障を来す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、本件不開示部分は、これを公にすることにより、他国との信頼関係が損なわれるおそれ及び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、不開示とすることが妥当である。

3 付言

本件は、審査請求から諮問までに約2年半が経過しており、諮問庁の説明を考慮しても、「簡易迅速な手続」による処理とはいい難く、また、審査請求の趣旨及び理由に照らしても、諮問を行うまでに長期間を要するものとは考え難い。

諮問庁においては、今後、開示決定等に対する不服申立事件における処理に当たって、迅速かつ的確な対応が望まれる。

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3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、同号に該当すると認められるので、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（本件対象文書）

文書2 韓念リュウ外交副部長との会談（第783号）

文書4 韓念リュウ外交副部長との会談（第785号）

文書6 韓念龍外交副部長との会談記録の送付（昭和53年5月19日）

※ 文書番号は、原処分に係る行政文書開示決定等通知書の番号に合わせたものである。