

諮問庁：外務大臣

諮問日：令和6年7月2日（令和6年（行情）諮問第764号）

答申日：令和6年11月8日（令和6年度（行情）答申第590号）

事件名：「在京大使館・公邸の家賃滞納問題」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に掲げる文書（以下「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5月23日付け情報公開第00330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。なお、添付資料は省略する。

（1）審査請求書

ア はじめに

本件において、請求人は、駐日外国公館に関する賃料トラブルやこれに関する対応の文書の開示を求めている。

外務省は、ウィーン条約批准の有無に拘わらず、ウィーン条約に照らして大使や名誉領事に強力な権限を与えているところ、一般人が公館の貸主となった場合、司法上の措置をとっても送達すらままならず、実効性が全くみられないのが現状である。外務省としても、これらトラブルについて何ら関与することはなく、本国への問合せすら行っていない。

駐日外国公館と言えども、我が国の財産を使用しているのであって、これらの賃料に関するトラブルは、国民の重大な関心事である。こうしたトラブルについては、我が国の法秩序の維持のためにも、出来る限りの公開がなされるべきである。

上記記載の処分（原処分）は、令和6年3月21日受付にて請求人が行った、駐日外国公館の賃料滞納等のトラブルや、これに対して省庁が行った対応（何もしていないであろうが。）に関する開示請

求について不開示とする内容である。

本件処分においては、法5条2号、同条3号を根拠に、企業の正当な利益を害するおそれ、当該国との信頼関係を失うおそれ等が不開示の理由とされている。

イ 本件文書に不開示事由は存在しないこと

(ア) 法5条2号に該当しないこと

a 基準について

法5条2号イは、「公にすると、当該法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」を不開示情報と規定しているが、この「おそれ」の判断に当たっては、単なる確率的な可能性ではなく、法的判断に値する蓋然性が求められると解される。

法5条2号ロは、行政機関の要請を受けて、公にしないとの条件で任意に提供されたものであって、法人等又は個人における通例として公にしないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるものと解される。「法人等又は個人における通例として公にしないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの」については、諸般の事情を考慮して判断される。

b 本件における該当性について

まず、公にすると当該法人の正当な利益を害するかについては、大使館の賃料トラブルは公開されている例もあるほか（資料省略）、文書の開示によって新たな紛争が生じるおそれは何ら本件で示されていないため、法的判断に値する「おそれ」の蓋然性はない。したがって、上記イには該当しない。

また、そもそも公にしないという条件で提供されたような事情、これを合理的とする事情は外務大臣から何ら示されておらず、上記ロにも該当しない。

したがって、原告が開示を求める情報は、不開示事由に該当しない。

(イ) 法5条3号に該当しないこと

a 基準について

法5条3号においては、

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について、不開示情報としている。

「国の安全」とは、国家の構成要素である国土、国民及び統治体制が害されることなく平和で平穏な状態に保たれていること、すなわち、国としての基本的な秩序が平穏に維持されている状態をいう。具体的には、直接侵略及び間接侵略に対し、独立と平和が守られていること、国民の生命が国外からの脅威等から保護されていること、国の存立基盤としての基本的な政治方式及び経済・社会秩序の安定が保たれていること等が考えられる。「国の安全が害されるおそれ」とは、これらの国の重大な利益に対する侵害のおそれ（当該重大な利益を維持するための手段の有効性を阻害され、国の安全が害されるおそれがある と考えられる場合を含む。）をいう。

「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、「他国若しくは国際機関」（我が国が承認していない地域、政府機関その他これに準ずるもの（各国の中央銀行等）、外国の地方政府又は国際会議その他国際協調の枠組みに係る組織（アジア太平洋経済協力、国際刑事警察機構等）の事務局等を含む。以下「他国等」という。）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。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向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等、我が国との関係に悪影響を及ぼすおそれがある情報が該当すると考えられる。

「他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれ」とは、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、我が国が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等のおそれをいう。例えば、交渉（過去のものを含む）に関する情報であって、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考えられる。

「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」については、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、開示又は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かつ技術的判断を要すること等の特殊性が認められる。この種の情報については、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の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かつ技術的判断を伴う。裁判所では、行政機関の長の第一次判断（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。

b 本件における該当性について

まず、賃料トラブルの内容が公開されたとしても、貸主が起こした不祥事とは言い難く、企業の正当な利益を害することはない。関係国と民間企業の協議内容が記されているからといって、大使館という公的な施設であり、強力な権限をもっているところ、賃料滞納については関係国の起こした契約の不履行であるから不当にわが国の交渉が妨げられることもない。したがって、原告が開示を求める情報は、不開示事由に該当しない。

(ウ) 外務大臣の述べる理由は射していないこと

賃料トラブルは公開されているものもある（資料省略）。また、大使館の賃料トラブルにより苦しい思いをしている企業があることは、国民の重要な関心事であって、これが明らかになっても企業が不当な不利益を被るとは言い難い。我が国と関係国との信頼関係についても、既に関係国が賃料滞納トラブルを起こしているのであり、公開により失われる新たな不利益は無い。具体的な論理の機序について説明がなされるべきである。

(2) 意見書

ア 法5条2号について

(ア) 外務省の主張について

外務省は、本件における判断の法5条2号の該当性について、不動産貸主の意に反するおそれがあること、借主との信頼関係を損な

うこと、類似の問題における外務省による働きかけを困難にする可能性があることを述べ、また、結果として当該法人の権利を害するおそれがあること等を述べている。

(イ) 請求人の主張

まず、不動産貸主の意に反するおそれについては、実際に不動産貸主が非公表とすることを強く求めたような資料は外務省から何ら提出されておらず、抽象的な懸念に留まるものであって、考慮に値しない。

また、借主との信頼関係については、賃料の不払い自体が、賃貸借契約における信頼関係を破壊させる典型的な理由の一つであって、賃貸借契約の当事者間での信頼関係については当然問題とならないほか、外国政府からの批判についても、実際に不払いが生じていたのであればその帰責性は当該外国政府にあるのであって、これを隠蔽する政治的判断は必要でない。あくまでも、賃料が支払われていないという事実があったところで、その背景には様々な事情が想定されるのであって、その一事をもって国際的に信頼関係が毀損されるというのは、論理が飛躍している。

さらに、類似の問題における外務省による働きかけを困難にする可能性については、失当な主張である。具体的にどのように困難となるかが説明されていない上に、賃料トラブルに関する一事案が明らかになったところで、外務省の働きかけが困難となるような事情は何ら見当たらない。理由説明書においては、「円満な解決」という文言が複数みられるものの、外務省が円満に賃料等に関する紛争を解決した事例は何ら疎明されておらず、不開示の理由とはなり得ない。

加えて、固有名詞部分にマスキングをすること等によって、具体的な紛争の内容が特定されないようにすることが困難であるような事情も本件においては見受けられないのである。

したがって、外務省の述べる理由は、いずれも抽象的な懸念に過ぎず、請求人が開示を求める情報が法5条2号に該当することを伺わせるものではない。すなわち、外務省の述べる「おそれ」に法的判断に値する蓋然性はなく、公にしない合理性も認められないのである。

イ 法5条3号について

(ア) 外務省の主張について

外務省は、本件における判断の法5条3号の該当性について、上述のように、信頼関係の毀損や賃料不払いが名誉でないこと、円満な解決を困難とする可能性があることを述べている。

(イ) 請求人の主張

「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、審査請求書記載のとおり、正常な関係に支障を及ぼすようなおそれをいい、例えば、公にすることにより国際慣行に反する場合、一方的に他国の意思に反する場合、不当な不利益を及ぼす場合等が存在する。

請求人は、上述と同様に、公開によって新たに信頼関係が毀損されるおそれは抽象的なものに留まるほか、固有名詞にマスキングをする等の対応でこうしたおそれを解消することを困難にする事情も見受けられないことを主張する。外務省が賃料不払いを名誉でないと考えているのであれば、賃料を支払わなかった「名誉」領事は直ちに職務遂行が認められなくなるであろうが、そのような事例も見当たらない。したがって、外務省の述べる理由は認められない。

「円満な解決」についても、外務省からは何ら具体的な解決事例は示されていない上、国が賃貸借契約の当事者でないため関与しない姿勢を請求人に対して明示していたのであって、不開示を正当化する根拠となり得ない。一般論としても、事例が公開されたことによって円満な解決が直ちに困難になるとは到底いえない。むしろ、国家と私人との間には著しい権力勾配が存在しているところ、隠蔽がなされることによって、国民は何ら救済の糸口を探れず、多大な損害を被ることとなる。

ウ 総括

審査請求に係る処分を取消し、対象文書の全部を開示するよう求める。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 経緯

処分庁は、令和6年3月21日付けで受理した審査請求人からの別紙の1に掲げる開示請求に対し、本件対象文書を特定し、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6月5日付けで審査請求に係る処分を取消し、本件対象文書の全部を開示するよう求める審査請求を行った。

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に掲げる1文書である。

3 原処分について

審査請求人からの開示請求を受け、本件対象文書を特定し、本件対象文書について、法5条2号及び5条3号により、部分開示とする決定を行った。

4 審査請求人の主張について

(1) 法5条2号について

ア 審査請求人は、「公にすると当該法人の正当な利益を害するかについては、大使館の賃料トラブルは公開されている例もあるほか、文書の開示によって新たな紛争が生じるおそれは何ら本件で示されていないため、法的判断に値する「おそれ」の蓋然性はない。」、従って、法5条2号イ、すなわち、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情報、に該当しない、と主張するとともに、「また、そもそも公にしないという条件で提供されたような事情、これを合理的とする事情は外務大臣から何ら示されておらず、」法5条2号ロ、すなわち、行政機関の要請を受けて、公にしないとの条件で任意に提供されたものであって、法人等又は個人における通例として公にしないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められる情報にも該当しないと主張している。

イ しかしながら、審査請求人が、公開されている駐日外国公館の「賃料トラブル」の例として挙げている事例は、駐日特定国大使館が我が国「国有地」の賃料について貸主である「国」と行っていた「協議」に関するものであり、そもそも「法人その他の団体に関する情報」が含まれるものでもないことから、公開されている「法人その他の団体に関する情報」が含まれる駐日外国公館の「賃料トラブル」の事例とはいえない。

ウ 本件対象文書は、公表しないことを前提として、駐日外国公館の不動産貸主である法人との間で行った面談において聴取した内容をまとめた資料であって、その不開示部分を公にした場合、情報提供元である法人（不動産貸主）の意図に反することとなるおそれがある、すなわち法第5条2号ロに該当する情報であるのみならず、後述するとおり、借主である当該外国（駐日外国公館）との信頼関係を損なうことによって、今後、本件対象文書にある事案や類似の問題が生じた際において、円満な解決に向けた外務省による働きかけ等を困難にする可能性があり、その結果として、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある、すなわち、法5条2号イに該当する情報である。

(2) 法5条3号について

ア 審査請求人は、「賃料トラブルの内容が公開されたとしても、貸主が起こした不祥事とは言い難く、企業の正当な利益を害することはない。関係国と民間企業の協議内容が記されているからといって、大使館という公的な施設であり、強力な権限をもっているところ、賃料滞

納については関係国の起こした契約の不履行であるから不当に我が国の交渉が妨げられることもない。したがって、原告が開示を求める情報は、不開示事由に該当しない。」と主張するとともに、「賃料トラブルは公開されているものもある。また、大使館の賃料トラブルにより苦しい思いをしている企業があることは、国民の重要な関心事であって、これが明らかになっても企業が不当な不利益を被るとは言い難い。我が国と関係国との信頼関係についても、既に関係国が賃料滞納トラブルを起こしているのであり、公開により失われる新たな不利益は無い。」と主張している。

イ 本件対象文書は、公表しないことを前提として、駐日外国公館の不動産貸主である法人との間で行った面談において聴取した内容をまとめた資料である。本件文書を公にした場合、例えその内容が客観的に正確なものである場合でも、貸主である法人側が一方的に話した内容を公開したとの印象を当該外国政府（駐日大使館）に与えたり、当該外国政府が我が国政府に対しその旨の批判をする可能性もあり、その結果として、我が国と当該外国政府との信頼関係が損なわれるおそれがある、すなわち、本件文書の不開示部分は、法5条3号に該当する情報であるといえる。

(3) それに加えて、本件文書の不開示部分を公開した場合、今後、本件対象文書にある事案や類似の問題が生じた際において、外務省の立場について（当該）外国政府に疑念を生じさせ、その結果、円満な問題解決に向けた外務省による取組を困難にし、ひいては、貸主側である法人や個人が得られる（得られた）であろう利益にも影響を与える結果となる可能性もある。また、そもそも（仮に解決済の事案であったとしても）不動産賃料等を巡って問題を抱えている（いた）こと自体、例え国家（政府）でなく、個人や法人等であったとしても、借主側にとっては名誉なことではなく、その事実や内容等について一般に公表することは望まないと考えられるところ、必ずしも関連情報を全て一般に公開することが当事者間の円満な解決等に結びつくとは限らないことに留意する必要があると考えられる。

(4) 上記（1）～（3）のとおり、本件対象文書の法5条該当性を十分に検討した結果、法5条の2号及び3号に該当する部分を不開示としたものであり、審査請求人の主張には理由がない。

5 結論

上記の論拠に基づき、諮問庁としては、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6年7月2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7月22日 | 審議 |
| ④ 同年8月22日 | 審査請求人から意見書及び資料を收受 |
| ⑤ 同年10月11日 | 本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑥ 同年11月1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

本件開示請求は、別紙の1に掲げる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2号及び3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、原処分の取消しを求めており、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) 当審査会において本件対象文書を見分したところ、その不開示部分には、表題に特定国名、本文に特定国の駐日大使館及び公邸に係る情報並びに家賃滞納の状況が詳細に記載されていることが認められる。

(2) 本件対象文書の内容は、公にされていない情報であり、公にしないことを前提として、特定国の駐日公館の貸主である法人から提供された特定国に係る情報であることを踏まえれば、これを我が国が一方的に公にすることにより、特定国との信頼関係が損なわれるおそれがあるとの上記第3の4(2)の諮問庁の説明は、特段不自然、不合理とはいえず、当該不開示部分を公にすると、特定国との信頼関係が損なわれ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。

(3) したがって、本件対象文書の不開示部分は、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2号について判断するまでもなく、不開示としたことは妥当である。

3 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2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、不開示とされた部分は同条3号に該当すると認められるので、同条2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 太田匡彦, 委員 佐藤郁美

別紙

1 本件請求文書

外務省の把握する大使館や領事館等の駐日外国公館の賃料滞納等のトラブルの件数や省庁がこれに対して行った対応に関連する文書（過去10年分）

2 本件対象文書

在京大使館・公邸の家賃滞納問題（特定年月日）