

諮問庁：外務大臣

諮問日：令和6年10月28日（令和6年（行情）諮問第1167号）

答申日：令和8年4月20日（令和8年度（行情）答申第45号）

事件名：在東京サントメ・プリンシペ民主共和国名誉領事館の設置に係る口上書等の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の2に掲げる7文書（以下、順に「文書2」ないし「文書8」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6年8月20日付け情報公開第01055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、平成30年1月に開設された、在東京サントメ・プリンシペ民主共和国名誉領事館、同名誉領事に換算する（原文ママ）文書の一切の開示を求めている。

名誉領事館、名誉領事は、領事関係に関するウィーン条約によって、民事裁判権の免除等の強力な保護が与えられており、名誉職に留まらない強大な力をもつものであることは、明らかであって、国民にとっては重大な関心事の一つである。

イ 本件文書に不開示事由は存在しないこと

（ア）文書2、文書3、文書4、文書5、文書8について

a 法5条3号に該当しないこと

（a）基準について

同号においては、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、司法審査の場合においては、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。

(b) 本件における該当性について

文書2において、具体的にどのような部分が不開示となっているのか、その開示態様からは不明瞭であるものの、口上書や事前同意に関して、特段秘匿性の高い情報があるような事情は存在していない。

したがって、具体的なおそれは存在していない。

b 法5条5号に該当しないこと

(a) 基準について

公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれのある情報、公にすることにより、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれのある情報、公にすることにより、特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれのある情報等がこれに該当するところ、「おそれ」は、具体的なものである必要がある。

(b) 本件における該当性について

外務省からは、具体的な説明が見られず、具体的にどの部分が不開示になっているのかも不明瞭であるところ、事前同意の付与に際して、どのような機序でどのような部分が上記おそれを引き起こすのかが分からず、開示すべきことは明白である。

事前同意に関する手続の流れや、テンプレートな文書が明らかになったところで、率直な意思決定等を害するおそれはない。

c 法5条6号に該当しないこと

(a) 基準について

国の機関、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行

に支障を及ぼすおそれがあるものをいう。

(b) 本件における該当性

上述と同様に、いかなる部分についてどのようなおそれを想定して不開示となっているのかが不明であるほか、当該部分が開示されたとしても、上記おそれが存在するとは言えない。事前同意に関する手続についての文書は、国民の重大な関心事となり得るとともに、これが明らかにされても、事務処理上のものであって、特段の損害は生じない。

(イ) 文書6、文書7について

a はじめに

まず、法5条3号、5号、6号については、上述と同様である。同1号、同2号について、請求人は反論を行う。

b 法5条1号、2号について

(a) 基準について

個人、法人に関する文書で、公開によって、個人、個人（原文ママ）、法人の権利利益を害するものをいい、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や、該公務員等（原文ママ）の職及び当該職務遂行の内容に係る部分は除かれる。

(b) 本件における該当性

本件において、不開示部分から察するに、名誉領事の経歴、連絡内容、サントメ・プリンシペ民主共和国との関係等が記されているものと思料される。

これら部分は、特定個人が名誉領事という名誉職に就するにあたって考慮された事柄のみならず、場合によっては自ら明らかにすることもあり得る情報である。

したがって、これら情報については、公開されたところで、個人、法人の利益を不当に害するものではなく、また、名誉領事には税金の免除等の享受があるところ、血税を納めている国民としても、いかなる人物なのかが重大な関心事となる。

さらに、名誉領事の経歴や派遣国との関係性は、公開されることも不自然ではなく、公にすることが予定されている場合と同視できるほか、職務遂行に係るものともいえる。

そのため、不開示とすることは許されない。

ウ 小括

以上のように、具体的な不開示部分の内容や、具体的な理由が不明瞭なため、請求人として主張が困難な部分はあれど、不開示部分を開示することにより具体的な権利侵害等のおそれが存在しないこと

は明らかであり、速やかに開示がなされるべきである。

(2) 意見書

ア はじめに

本書面において、請求人は、理由説明書（下記第3を指す。）に対する反論を主として、主張を行う。

イ 法5条1号及び2号について

(ア) 外務省の主張について

外務省は、FAX番号やメールアドレスの公開が、法人の正当な利益を害すること、名誉領事の略歴等が個人情報に該当することを主張している。

(イ) 請求人の主張

現在同一の住所やFAX番号、メールアドレスを使用している可能性のある法人に生じる害は、抽象的なものに過ぎず、そのような主張は認められるべきではない。

また、略歴については、それ自体秘匿性の高い情報と言えず、慣習上何ら問題がないほか（資料省略）、特定個人に至っては、別添資料の通り、サントメ・プリンシペ名誉領事館の受託運営企業と称する特定法人を営んでいるところ、杜撰な事業を行い特定新聞にて報道を受ける等している（資料省略）ため名誉領事としての適性に疑義があったと評せざるを得ないところ、その略歴に虚偽がある蓋然性が高く、開示すべき特別な公益があると言える。

したがって、法5条1号、2号に照らして、開示がなされるべきである。

ウ 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、口上書のような内容がある旨述べている。

(イ) 請求人の主張

外務省自らが、該当部分を口上書原本乃至その写しではないことを自陳しており、詳細はインカメラ審理等を用いなければ不明であるものの、一方的な言い分で口上書に準じて取り扱うべきとは言えないため、相手国との信頼関係に特段の影響はない。

また、前述の通り、特定個人は、名誉領事館を運営していると称する企業で問題行動を起こしているほか、名誉領事館の賃料滞納トラブルを複数起こしている（資料省略）。特定個人の供述は、サントメ・プリンシペ民主共和国が賃料を支払うという事前の説明があったものの、同国の見解との齟齬は未だ不明である。いずれにしても、本邦とサントメ・プリンシペ民主共和国との友好を著しく阻害

するような名誉職にふさわしくない行動が見られているため、該当情報を隠蔽することこそが、むしろ相手国との信頼関係に悪影響を及ぼすおそれがあり、開示は公益上高度の必要性があるものである。

エ 法5条5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5号の該当性について、名誉領事官の影響力の大きさ、圧力をかけられるおそれ、誤った理解や筋違いの批判、混乱が生じるおそれがあることを述べている。

(イ) 請求人の主張

請求人としても、名誉領事官の影響力が大きいことについて異論はない。名誉領事官は、民事、刑事に拘わらず強大な特権が領事関係に関するウィーン条約等によって付与されている。

他方で、外務省の述べる「圧力」や「働きかけ」の具体的内容は不明であるが、手続が公開されることとの関連性は認められない。

「圧力」や「働きかけ」は、上記基準が公開されていようがまいが、抽象的に可能性が存在するのであって、これが公開されることによって生じるものとは到底いえない。

また、「意思決定に対する誤った理解、筋違いの批判を招き、国民の間に混乱を生じさせたり、外部からの不当な圧力や干渉等を受け、ひいては政府部内の率直な意見交換等が妨げられ、将来予定される同種の検討に係る意思決定に不当な影響を与えるおそれがある」という外務省の主張も、意味が通ったものではない。むしろ、手続が公開されず恣意的な運用のおそれすらある現状においてこそ、限られた人間に名誉領事の承認の制度が悪用される、不当に名誉領事の有する特権が利用されるおそれが高まるのであって、積極的に公開することが、国民の利益に資するものと評せざるを得ない。実際、添付のとおり、名誉領事の就任方法について示唆するwebサイトも存在している（資料省略）。何ら情報公開がなされていないブラックボックスのような状態にされているがために、意思決定に対する誤った理解が生じ得るのである。そのため、公にする利益が開示にする利益を大きく上回ると言わざるを得ない。

特に本件においては、請求人が再三に亘って述べている通り、特定個人の名誉領事の適性に大きな疑義があったところ、開示をしないことがむしろ不当である。

オ 法5条6号について

(ア) 外務省の主張について

外務省は、口上書その他資料について、相手国が公開するおそれ、干渉が特定の時期に集中するおそれ等を根拠に、事務又は事業の適

正な遂行に支障を及ぼすおそれがある旨主張している。

(イ) 請求人の主張

そもそも、「特定の時期」に干渉がなされるおそれがなぜ生じるのかが、外務省の主張からは不明瞭であり、仮に特定の時期に特定の事務処理を行っているという趣旨であれば、日付の部分が明らかな状態で概ねの内容が示されているため、不開示の理由として何ら成立していない。

また、外務省は意見書において初めて資料の概要を明かしているところ、名誉領事館の設置に係る同意や名誉領事館の任務の遂行に係る承認に関して、概要の分かるような部分すら不開示としているのであって、これ自体が漫然と不開示の処理を行った証左となっている。

口上書であっても、本件のような、派遣国に長期に亘って滞在していた、派遣国に公的な地位を有していた等の事情もない日本国民の名誉領事の職務遂行を承認するような場合は、秘匿性が低く、該当部分を公開することによる害は無い。

さらに、前述の通り、本件においては日本国民である名誉領事が何らかの手法で名誉領事の地位を手にして多数のトラブルを起こしていた事案であるところ、いかに承認を受けたのか国民が知る利益が非常に大きく、隠蔽がなされることによる不利益も同様に大きいのである。特定個人が多数のトラブルを起こして名誉領事の地位を失ったことに鑑みるとサントメ・プリンシペ民主共和国乃至本邦の間者である可能性すらあるところ、該当文書を公開して、各国政府が我が国の了解なく口上書を公開するようなおそれは存在しない。むしろ、相応に不審な事情のある人物が名誉領事にふさわしいものとして職務遂行を承認されていたのであり、それに関わる事情を隠蔽することは、各国の信頼を阻害し得るものとする言える。

したがって、外務省の述べるおそれは、一般的にも、本件の事情に鑑みても存在せず、速やかな開示がなされるべきである。

カ 総括

以上のように、請求人が開示を求める文書は、性質上外務省の述べるおそれが生じない、抽象的なものに留まることが明らかであるほか、本件の事情に鑑みても、開示されることにより得られる公益、開示しないことにより生じる害が非常に大きいものである。

したがって、請求人は、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9月12日付けで受理した審査請求人からの別紙の1に掲げる文書（以下「本件請求文書」という。）の開示請求に対し、法11条による開示決定期限の特例の適用を行った後、相当の部分として1件の文書を対象文書として特定し、部分開示とする決定を行い（令和6年5月20日付け情報公開第00329号）、更に、最終の決定として7件の文書を対象文書として特定し、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9月17日付けで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、原処分にかかる別紙の2に掲げる7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、別紙の2に掲げる7文書を特定し、文書2、文書4、文書5、文書8については、法5条3号、同5号及び6号により、文書3については、法5条2号、同3号、同5号及び同6号により、文書6及び文書7については法5条1号、同2号、同3号、同5号及び同6号により、それぞれ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1号及び2号について

ア 審査請求人は、「不開示部分から察するに、特定個人の経歴、連絡内容、サントメ・プリンシペ共和国との関係等が記されているものと思料される。これら部分は、特定個人が名誉領事という名誉職に就任するにあたって考慮された事柄のみならず、場合によっては自ら明らかにすることもあり得る情報である。したがって、これら情報については、公開されたところで、個人、法人の利益を不当に害するものではなく、また、名誉領事には税金の免除等の享受があるところ、血税を納めている国民としても、いかなる人物なのかが重大な関心事となる。さらに、名誉領事の経歴や派遣国との関係性は、公開されることも不自然ではなく、公にすることが予定されている場合と同視できるほか、職務遂行に係るものともいえる。」と主張している。

イ また、文書3の1頁目に記載されているサントメ・プリンシペ名誉領事館設立時の住所及びFAX番号は、現在名誉領事館が設置されていない住所及び現在名誉領事館が使用していないFAX番号であって、（現在同住所に所在する、又は現在同一のFAX番号を利用している可能性のある）関係する法人等の権利・利益を侵害する恐れがあるため、不開示としたものであり、メールアドレスについては、一般に公開されていない企業のメールアドレスであり、公にすることにより、

法人の正当な利益を害するおそれがあるため、不開示としたものである。

ウ 外国の名誉領事官は、法5条1号ハが規定する我が国の「公務員等」に該当せず、また法5条1号イは「我が国の法令の規定により又は公の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」を不開示情報から除くこととしているが、外国の名誉領事官の略歴等の個人情報公開することを定めた法令はなく、またそのような慣行も存在しない。従って審査請求人の主張には理由がない。

(2) 法5条3号について

ア 審査請求人は、「文書2において、具体的にどのような部分が不開示となっているのか、その開示態様からは不明瞭であるものの、口上書や事前同意に関して、特段秘匿性の高い情報があるような事情は存在していない。したがって、具体的なおそれは存在していない。」と主張している。

イ 名誉領事官の任務の遂行に係る承認に関し相手国との間で公式にやり取りされる各種口上書は、信書の性質を有するものであり、外交実務上、通常はその原本が公開されることを前提とせずに作成され、交付されるものである。文書2の別添（不開示部分）は、口上書原本ないしはその写しではないものの、在外公館が発出する口上書において相手国に対して伝達すべき内容について具体的に指示したものであり、その内容は実際に発出された口上書とほぼ同一のものであるところ、これを公開した場合、相手国との信頼関係に影響を及ぼすおそれがあるため、不開示としたものである。

したがって、審査請求人の主張には理由がない。

(3) 法5条5号について

ア 審査請求人は、「外務省からは、具体的な説明が見られず、具体的にどの部分が不開示になっているのかも不明瞭であるところ、事前同意の付与に際して、どのような機序でどのような部分が上記恐れを引き起こすのかが分からず、開示すべきことは明白である。事前同意に関する手続の流れや、テンプレートな文書が明らかになったところで、率直な意思決定等を害するおそれはない。」と主張している。

イ ある特定個人がある外国政府から名誉領事官に「任命」された場合、その事実だけをもってしても、当該個人と外国政府が良好な関係を有していることが推定可能であることから、名誉領事に任命された当該個人のみならず、当該個人が経営に関与する企業等の経済的・社会的信用にも影響を与え得る。加えて、日本国政府が、名誉領事官としての「任務の遂行」に係る「承認」や「不承認」をした場合、その事実や判断理由が、名誉領事官として任命された当該個人や関連企業を始

め、様々なステークホルダーの経済的、社会的信用に影響を与えうることはなおさらである。このため、名誉領事官の「任務の遂行に係る承認」についての日本国政府内部における検討に際しては、名誉領事官に「任命」された当該個人やその利害関係者等から、外務省職員を始めとする関係者に対し様々な働きかけや圧力をかけようとする動機が常に存在しうる。

ウ 本件請求において不開示とした別添資料は、それぞれ（ア）文書2については、在東京サントメ・プリンシペ名誉領事官任命に対する事前同意付与に関し、在ガボン日本大使館（サントメ・プリンシペ兼轄）から発出する口上書において伝達すべき具体的内容を指示した口上書案、（イ）文書3については、在東京サントメ・プリンシペ名誉領事館設置に関するサントメ・プリンシペ外務省発口上書（写し）、（ウ）文書4については、名誉領事官の任命及び在東京サントメ・プリンシペ名誉領事館設置に関する正式承認に関し、在ガボン大使館から発出する口上書において伝達すべき具体的内容を示した口上書案、及び名誉領事機関の設置に係る同意及び名誉領事の任務の遂行に係る承認等に関する資料、（エ）文書5については名誉領事官の任命及び在東京サントメ・プリンシペ名誉領事館設置に関する正式承認に関する在ガボン日本大使館発口上書（写し）、（オ）文書6については、在東京サントメ・プリンシペ名誉領事館設置要請に関するサントメ・プリンシペ外務省発口上書（写し）及び名誉領事候補者である特定個人の略歴、（カ）文書7については、在東京サントメ・プリンシペ名誉領事館設置に関するサントメ・プリンシペ外務省発口上書（写し）（キ）文書8については、在東京サントメ・プリンシペ名誉領事官任命に対する事前同意付与に関し、在ガボン日本大使館が発出した口上書（写し）である。

エ 上記ウに記した口上書の写しを始めとする各文書には、名誉領事機関の設置及び名誉領事官の任命に際して必要となる文書や実際に行われた具体的な手続等が記載された文書、並びに名誉領事館の設置に係る同意及び名誉領事官の任務の遂行に係る同意に関する資料が含まれているところ、これらを公開した場合、名誉領事官の「任務の遂行に係る承認」についての意思決定に対する誤った理解、筋違いの批判等を招き、国民の間に混乱を生じさせたり、外部からの不当な圧力や干渉等を受け、ひいては政府部内の率直な意見交換等が妨げられ、将来予定される同種の検討に係る意思決定に不当な影響を与えるおそれがあるため不開示としたものである。したがって、審査請求人の主張には理由がない。

（４）法5条6号について

ア 審査請求人は、「上述と同様に、いかなる部分についてどのようなおそれを想定して不開示となっているのか不明であるほか、当該部分が開示されたとしても、上記おそれが存在するとは言えない。事前同意に関する手続きについての文書は、国民の重大な関心事となり得るとともに、これが明らかにされても、事務処理上のものであって、特段の損害は生じない。」と主張している。

イ 本件請求において不開示とした文書 2 ないし文書 8 の別添資料は、上記（3）ウのとおりであり、これらの文書には、在ガボン日本大使館とサントメ・プリンシペ外務省との間でやり取りされた名誉領事機関の設置及び名誉領事の任命（任務の遂行に関する承認）に関する口上書や名誉領事機関の設置に係る同意及び名誉領事官の任務の遂行に係る同意に関する資料が含まれている。

ウ 名誉領事館の設置に係る同意や名誉領事館の任務の遂行に係る承認に関し相手国との間で公式にやり取りされる各種口上書は、信書の性質を有するものであり、外交実務上、通常はその原本が公開されることを前提とせず作成され、交付されるものであるところ、これらの文書を公開した場合、相手国（各国）政府に対し、各国政府が発出した口上書に対する我が国政府による取扱い（秘密保全）に疑念を抱かせることとなり、また、我が国政府が発出した名誉領事館の設置に係る（不）同意や名誉領事館の任務の遂行に係る（不）承認に関する口上書について、相手国（各国）政府が、我が国の了解無く公開してしまう可能性も生じうる。また、名誉領事館の設置に係る同意及び名誉領事官の任務の遂行に係る同意に関する資料を公開した場合、上記（3）エで述べたおそれと相まって、外部からの干渉が特定の時期に集中して行われ、名誉領事に関する事務の円滑な遂行に多大な支障を及ぼすおそれもある。したがって、審査請求人の主張には理由がない。

（5）小括

上記（1）～（4）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 条の各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 10 月 28 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 11 月 21 日 審議

- ④ 同年12月5日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ⑤ 令和8年3月18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 同年4月14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、本件請求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1号ないし3号、5号及び6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、不開示部分の開示を求めている。

当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁は改めて検討した結果、別表1に掲げる不開示部分のうち、別表3に掲げる部分は開示するとし、その余の部分（以下「不開示維持部分」という。なお、別表1の番号3及び番号4の不開示部分のうち、不開示を維持する部分は別表2のとおり。）は不開示を維持すべき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、不開示維持部分の不開示情報該当性について検討する。

2 不開示維持部分の不開示情報該当性について

(1) 別表1の番号1に掲げる部分について

当該部分が記載された文書は、外務本省と在外公館の間でやり取りした電信形式の文書であると認められる。

ア 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った。

当該部分は発受信時刻、パターン・コード、局課番号等であり、これらを公にした場合、電信システムの暗号化方式の秘密保全に支障が生じるおそれがあるため、不開示とした。

イ かかる諮問庁の説明を踏まえると、当該部分は、これらを公にすることにより、国の安全が害さ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、同条6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。

(2) 別表1の番号2に掲げる部分について

当該部分には、特定法人のFAX番号及びメールアドレスが記載されていることが認められる。

当審査会事務局職員をしてインターネット上の情報を検索させたところ、当該部分のFAX番号及びメールアドレスについては、インターネット上に掲載されていることが確認できなかった。

そうすると、当該部分に記載のFAX番号及びメールアドレスについ

ては、当該法人において一般に公にしておらず、これを公にすると、いたずらや偽計等に利用されて当該法人が必要な時に使用できなくなるなど、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と認められる。

したがって、当該部分は、法5条2号イに該当し、不開示とすることが妥当である。

(3) 別表2の番号1に掲げる部分について

ア 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った。

当該部分には、公にされていない名誉領事館の設置及び名誉領事官の任務の遂行に係る承認の要件や手続が記載されている。当該部分を公にすることにより、記載された要件を満たす者は、外務省によって名誉領事官に承認され得るという誤解や憶測を招き、それに伴う外務省職員に対する様々な圧力、干渉等呼び起こすことになる可能性があり、また、名誉領事官を希望する者が、我が国の承認手続における着眼点を事前に把握し、形式上の条件を備えた書類の提出やいわゆるそつのない対応等を可能にするなど、外交事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、不開示とした。

イ 当審査会において当該部分を確認したところ、上記アの諮問庁の説明のとおりであることが認められる。そうすると、当該部分の内容を公にすることにより、記載された要件を満たす者は、外務省によって名誉領事官に承認され得るという誤解や憶測を招き、それに伴う外務省職員に対する様々な圧力、干渉等呼び起こすことになる可能性があり、また、名誉領事官を希望する者が、我が国の承認手続における着眼点を事前に把握し、形式上の条件を備えた書類の提出やいわゆるそつのない対応等を可能にするなど、外交事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとする上記アの諮問庁の説明は、特段不自然、不合理とはいえない。

したがって、当該部分は、公にすることにより、外交事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとして認められるので、法5条6号柱書きに該当し、同条3号及び5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。

(4) 別表2の番号2及び番号3に掲げる部分について

ア 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確認させたところ、諮問庁から次のとおり説明があった。

当該部分には、サントメ・プリンシペ政府の外交文書の文書番号が記載されている。外交文書の文書番号は、公にすることを前提としておらず、当該部分を我が国が公にすると、文書番号の規則や体

系が判明することによって、サントメ・プリンシペ政府の外交文書の総数や発信頻度、特定部局の活動規模などが推察されるおそれがあり、サントメ・プリンシペ政府との信頼関係が損なわれ、今後サントメ・プリンシペ政府から協力が得られなくなるおそれがあるため、不開示とした。

イ 当審査会において当該部分を確認したところ、サントメ・プリンシペ政府の外交文書の文書番号が記載されていることが認められる。そうすると、当該部分を我が国が公にすると、サントメ・プリンシペ政府との信頼関係が損なわれ、今後サントメ・プリンシペ政府から協力が得られなくなるおそれがあるとする上記ア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、同条5号及び6号について判断するまでもなく、また、別表2の番号3に掲げる部分については同条1号及び2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。

(5) 別表2の番号4に掲げる部分について

ア 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確認させたところ、諮問庁から次のとおり説明があった。

当該部分には、サントメ・プリンシペを管轄する在ガボン日本大使館の外交文書の文書番号が記載されている。当該部分を公にすると、文書番号の規則や体系が判明することによって、当該大使館の活動規模などが推察されるおそれがある。また、当該文書の日付や相手国政府とのやり取りの頻度等と照合・分析することにより、特定の事案に対する我が国の外交上の優先順位等が推察されるおそれがあり、我が国の外交事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、不開示とした。

イ 当審査会において当該部分を確認したところ、在ガボン日本大使館の外交文書の文書番号が記載されていることが認められる。そうすると、当該部分を公にすると、文書番号の規則や体系が判明することによって、当該大使館の活動規模などが推察され、また、当該文書の日付や相手国政府とのやり取りの頻度等と照合・分析することにより、特定の事案に対する我が国の外交上の優先順位等が推察されるおそれがあり、我が国の外交事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとする上記ア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、外交事務の

適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められるので、法5条6号柱書きに該当し、同条3号及び5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。

(6) 別表2の番号5及び番号6に掲げる部分について

ア 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った。

当該部分には、サントメ・プリンシペ政府の公印の印影が記載されている。外国政府の公印は、外交文書が真正な文書であることを示す機能を有しており、そのような機能を有する部分を我が国が一方的に公にすれば、これを偽造され悪用されるなどして、サントメ・プリンシペ政府との信頼関係が損なわれ、サントメ・プリンシペ政府との間で忌たんのない協議を実施できなくなるおそれがあるため、不開示とした。

イ 当審査会において当該部分を確認したところ、サントメ・プリンシペ政府の公印の印影が記載されていることが認められる。そうすると、当該部分を我が国が一方的に開示すれば、これを偽造され悪用されるなどして、サントメ・プリンシペ政府との信頼関係が損なわれ、サントメ・プリンシペ政府との間で忌たんのない協議を実施できなくなるおそれがあるとする上記アの諮問庁の説明は、特段不自然、不合理とはいえない。

したがって、当該部分は、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、同条5号及び6号、また、番号6に掲げる部分については同条1号及び2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。

(7) 別表2の番号7に掲げる部分について

ア 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った。

当該部分には、在ガボン日本大使館の公印の印影が記載されている。公印が押印された公文書は、真正な文書であることを示す機能を有しており、そのような公印を公にすれば、これを偽造され悪用されるなどして、我が国の外交事務の適正な遂行に支障を来すおそれがあるため、不開示とした。

イ 当審査会において当該部分を確認したところ、在ガボン日本大使館の公印の印影が記載されていることが認められる。そうすると、当該部分の公印の印影を公にすると、偽造され悪用されるなどして、我が国の外交事務の適正な遂行に支障を来すおそれがある旨の諮問

庁の説明は、否定し難い。

したがって、当該部分は、法5条6号柱書きに該当すると認められるので、同条3号及び5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。

(8) 別表2の番号8及び番号9に掲げる部分について

ア 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った。

(ア) 当該部分には、本邦におけるサントメ・プリンシペ名誉領事館の設立に関し、我が国とサントメ・プリンシペ政府の間でやり取りした内容が記載されている。

(イ) 外務省が外交事務を適正に遂行するためには、他国との協力関係が不可欠であり、どのような交渉、協力又は依頼が具体的にされているかを公にした場合、他国との信頼関係が損なわれ、他国との協力が円滑に実施されず、外交事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、不開示とした。

イ 当審査会において本件対象文書を見分したところ、上記ア(ア)の諮問庁の説明のとおりであることが認められる。

そうすると、上記ア(イ)の諮問庁の説明は、特段不自然、不合理であるとはいえず、当該部分を公にすると、サントメ・プリンシペ政府との信頼関係が損なわれ、今後、サントメ・プリンシペ政府との協力が円滑に実施されない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、当該部分は、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、同条5号及び6号、また、番号9に掲げる部分については同条1号及び2号について判断するまでもなく、当該部分を不開示とすることが妥当である。

(9) 別表2の番号10に掲げる部分について

当該部分は、サントメ・プリンシペ名誉領事候補の特定個人の経歴及び添付資料である。

当該部分は、特定個人の氏名の記載とあいまって、その全体が一体として、法5条1号本文前段に規定する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、同号ただし書きないしハに該当する事情も認められない。

さらに、当該部分は、個人識別部分に該当すると認められることから、法6条2項による部分開示の余地はなく、法5条1号に該当し、同条2号、3号、5号及び6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 付言

(1) 行政機関の長は、開示請求に係る行政文書の一部を開示しないときには、法9条1項に基づき、当該決定をした旨の通知をしなければならず、この通知を行う際には、行政手続法8条1項に基づく理由の提示を書面で行うことが必要である。理由の提示の制度は、処分庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服申立てに便宜を与える趣旨から設けられているものである。かかる趣旨に照らせば、この通知に提示すべき理由としては、開示請求者において、不開示とされた箇所が法5条各号の不開示事由のいずれに該当するのかが、その根拠とともに了知し得るものでなければならない。

(2) 当審査会において、原処分に係る行政文書開示決定等通知書を確認したところ、本件不開示部分とその理由の説明として、別表1のとおり記載されていることが認められる。

そうすると、別表1の番号3及び番号4に掲げる部分については、原処分の行政文書開示決定等通知書において、不開示とされた各情報の不開示とした具体的理由、すなわち、不開示とされた各情報のどの部分が開示されると、どのような根拠によって法5条各号の不開示情報に該当するのかにについての記載がないと認められる。かかる記載ぶりは、いずれの部分もそれぞれの不開示理由に該当するのかが特定されておらず、各不開示理由と不開示とされた部分との対応関係が不明であり、原処分の番号3及び番号4の理由提示は不適切といわざるを得ない。

(3) したがって、本来であれば、行政手続法8条1項の規定に照らし、原処分を取り消すことが相当であると思料されるころであるが、本件において、審査請求人は不開示部分の開示を求めており、理由提示の違法による取消しまでは求めていない。

(4) その上で、理由提示の違法を理由として取り消した場合、改めて当該部分に対する不開示処分がされ、審査請求人に再度の審査請求を行う負担を課すことになる可能性があることから、審査請求人にこのような不利益を与えることが適当ではないことに鑑み、本件については、理由提示の違法を理由として原処分を取り消すには及ばないと判断する。

(5) 処分庁においては、今後の開示請求及び審査請求への対応に当たっては、同様の不適切な事態が生じないように、正確かつ慎重な対応が強く望まれる。

5 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1号ないし3号、5号及び6号に該当するとして不開示とした決定については、諮問庁がなお不開示とすべきとしている部分は、同条1号ないし3号及び6号柱書に該当すると認められるので、同条5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と判断した。

(第2部会)

委員 武藤京子、委員 佐藤郁美、委員 寺田麻佑

別紙

1 本件請求文書

平成30年1月に開設された、在東京サントメ・プリンシペ民主共和国名誉領事館、同名誉領事に関連する文書の一切

2 本件対象文書

文書2 名誉領事館の設置予定（サントメ・プリンシペ：事前同意の付与）
（第85773号）

文書3 名誉領事館の設置予定（サントメ・プリンシペ：事前同意の付与）
（口上書の接到）（第22号）

文書4 名誉領事館の設置予定（サントメ・プリンシペ：正式承認）（第4442号）

文書5 名誉領事館の設置予定（サントメ・プリンシペ：正式承認）：口上書の発出（第35号）

文書6 名誉領事館の設置予定（サントメ・プリンシペ）（第507号）

文書7 名誉領事館の設置予定（サントメ・プリンシペ）（第583号）

文書8 名誉領事館の設置予定（サントメ・プリンシペ：事前同意の付与）
（口上書の送付）（第735号）

別表 1 (原処分において処分庁が不開示とした部分及び理由)

番号	不開示とした部分	不開示とした理由	不開示 条項
1	文書 2 ないし文書 8 (発受信時刻、パターン・コード、局課番号等)	現在外務省が使用している電信システムの管理に係る情報であり、公にすることにより、電信の秘密保全に支障が生じ、国の安全が害されるおそれ、交渉上不利益を被るおそれ、及び外交事務全般の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、不開示とした。	法 5 条 3 号、 6 号
2	文書 3 (1 頁目本文住所、FAX 番号及びメールアドレス部分)	本住所及び FAX 番号は、現在名誉領事館が設置されていない住所及び現在名誉領事館が使用していない FAX 番号であって、関係する法人等の権利・利益を侵害する恐れがあるため、また、一般に公開されていない企業のメールアドレスであって、公にすることにより、法人の正当な利益を害するおそれがあるため、不開示とした。	法 5 条 2 号
3	文書 2 (番号 1 以外の不開示箇所)、文書 3 (番号 1 及び番号 2 以外の不開示箇所)、文書 4、文書 5、文書 8 (それぞれ番号 1 以外の不開示箇所)	「領事関係に関するウィーン条約」上、名誉(総)領事は、派遣国によって任命されており、当該情報は、接受国たる我が国のみならず、派遣国たる外国政府における、国の機関内部における検討又は協議に関するものであって、これを公にすることにより、相手国政府との信頼関係が損なわれるおそれ、我が国政府部内の率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれ、及び当省の今後の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、不開示とした。	法 5 条 3 号、 5 号、 6 号

4	文書 6、文書 7（それぞれ番号 1 以外の不開示箇所）	「領事関係に関するウィーン条約」上、名誉（総）領事は、派遣国によって任命されており、当該情報は、接受国たる我が国のみならず、派遣国たる外国政府における、国の機関内部における検討又は協議に関するものであって、また、名誉総領事候補者に関する個人情報及び同候補者が経営する企業に関する情報であって、これを公にすることにより、相手国政府との信頼関係が損なわれるおそれ、我が国政府部内の率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれ、及び当省の今後の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、不開示とした。	法 5 条 1 号、 2 号、 3 号、 5 号、 6 号
---	------------------------------	--	--

別表2 (別表1の番号3及び番号4の不開示維持部分)

番号	文書番号	頁	不開示維持部分	原処分における不 開示条項
1	文書4	4頁目	4行目ないし頁末	法5条3号、5号、 6号
		5頁目ない し8頁目	全部	
2	文書2	3頁目	本文3行目の文書番号	法5条3号、5号、 6号
	文書3	2頁目	ヘッダー下の文書番号	
	文書4	3頁目	本文3行目の文書番号	
	文書5	2頁目	本文4行目の文書番号	
	文書8	2頁目	本文3行目及び4行目 の文書番号	
3	文書6	2頁目	ヘッダー下及び本文4 行目の文書番号	法5条1号、2号、 3号、5号、6号
		3頁目	ヘッダー下の文書番号	
	文書7	2頁目	ヘッダー下の文書番号	
4	文書3	2頁目	本文4行目の文書番号	法5条3号、5号、 6号
	文書5	2頁目	ヘッダー下の文書番号	
5	文書3	2頁目	公印の印影	法5条3号、5号、 6号
6	文書6	2頁目	公印の印影	法5条1号、2号、 3号、5号、6号
	文書7	2頁目	公印の印影	
7	文書5	2頁目	公印の印影	法5条3号、5号、 6号
8	文書3	2頁目	本文5行目ないし18 行目	法5条3号、5号、 6号
	文書4	3頁目	本文11行目ないし1 6行目	
	文書5	2頁目	本文11行目ないし1 7行目	
	文書8	2頁目	本文8行目ないし15 行目	
9	文書6	3頁目	本文5行目ないし9行 目	法5条1号、2号、 3号、5号、6号

	文書 7	1 頁目	下から 2 箇所目の不開 示部分	
		2 頁目	本文 7 行目ないし 9 行 目	
1 0	文書 6	4 頁目ない し 1 2 頁目	全部	法 5 条 1 号、 2 号、 3 号、 5 号、 6 号
	文書 7	1 頁目	下から 1 箇所目の不開 示部分	

※ 当審査会事務局にて整理した。

別表 3 (諮問庁が新たに開示する部分)

文書	頁	新たに開示する部分
文書 2	3 頁目	全部 (本文 3 行目の文書番号及び本文 7 行目ないし 1 4 行目を除く。)
文書 3	1 頁目	下から 2 箇所目の不開示部分
	2 頁目	全部 (ヘッダー下の文書番号、本文 4 行目の文書番号、本文 5 行目ないし 1 8 行目、及び公印の印影を除く。)
文書 4	1 頁目	添付ファイル名
	2 頁目	全部
	3 頁目	全部 (本文 3 行目の文書番号及び本文 1 1 行目ないし 1 6 行目を除く。)
	4 頁目	1 行目ないし 3 行目
文書 5	1 頁目	全部 (電信システムに係る情報を除く。)
	2 頁目	全部 (ヘッダー下の文書番号、本文 4 行目の文書番号、本文 1 1 行目ないし 1 7 行目及び公印の印影を除く。)
文書 6	1 頁目	全部 (電信システムに係る情報、本文 4 行目 1 0 文字目ないし 5 行目 6 文字目及び本文 7 行目 1 1 文字目ないし 1 7 文字目を除く。)
	2 頁目	全部 (ヘッダー下の文書番号、本文 4 行目の文書番号及び公印の印影を除く。)
	3 頁目	全部 (ヘッダー下の文書番号、本文 5 行目ないし 9 行目を除く。)
文書 7	2 頁目	全部 (ヘッダー下の文書番号、本文 7 行目ないし 9 行目及び公印の印影を除く。)
文書 8	2 頁目	全部 (ヘッダー下の文書番号、本文 3 行目及び 4 行目の文書番号及び本文 8 行目ないし 1 5 行目を除く。)