

諮問庁：外務大臣

諮問日：平成30年12月20日（平成30年（行情）諮問第622号，同第624号ないし同第626号，同第628号及び同第630号ないし同第633号）

答申日：令和3年10月21日（令和3年度（行情）答申第308号ないし同第316号）

事件名：在米日本国大使館における平成10年度第4四半期分の報償費「決裁書」の不開示決定に関する件

在英日本国大使館における平成11年度分の報償費「決裁書」の不開示決定に関する件

在英日本国大使館における平成10年度第4四半期分の報償費「決裁書」の不開示決定に関する件

在仏日本国大使館における平成11年度分の報償費「決裁書」の不開示決定に関する件

在仏日本国大使館における平成10年度第4四半期分の報償費「決裁書」の不開示決定に関する件

在中国日本国大使館における平成11年度分の報償費「決裁書」の不開示決定に関する件

在中国日本国大使館における平成10年度第4四半期分の報償費「決裁書」の不開示決定に関する件

在フィリピン日本国大使館における平成11年度分の報償費「決裁書」の不開示決定に関する件

在フィリピン日本国大使館における平成10年度第4四半期分の報償費「決裁書」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各決定について，異議申立人が開示すべきとし，諮問庁がなお不開示とすべきとしている部分については，本邦関係者訪問の際の献花の購入費に係る文書の別表2に掲げる部分を除く部分を開示すべきである。

第2 異議申立人の主張の要旨

1 異議申立ての趣旨

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条の規定に基づく各開示請求に対し，平成15年11月14日付け情報公

開第01831号，同第01832号，同第01835号ないし同第01837号及び同第01839号ないし同第01842号により外務大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った各一部開示決定（以下，順に「原処分1」ないし「原処分9」といい，併せて「原処分」という。）について，その取消しを求める。

2 異議申立ての理由

(1) 報償費の支出に係る文書のすべてが，処分庁が不開示の根拠とした「おそれ」のあるものではないはずである。報償費の中に「定型化・定例化」した支出など，法5条3号及び6号の「おそれ」に該当しないものが相当な額あることは，会計検査院によって指摘され是正を求められ，また処分庁自身が「外務省改革要領」で認めたところであり，この点からだけでも，本件の報償費決裁書は，個別の支出ごとに「おそれ」の該当性を評価認定のうえ最大限の開示をすべきところ，全面不開示としたことは違法である。

(2) 本件は「飲食その他の供応及び便宜供与に関する，決裁に係る書類及び支出証拠」を請求したのに対して，処分庁は便宜供与としてのものを含む飲食その他の供応について，会食支払証拠書類及び報償費決裁書を対象文書として特定し，報償費決裁書を不開示とした。報償費支出のうち飲食その他の供応に関するものについては，他の報償費支出に比べて次の理由で「おそれ」のある文書はさらに少ないはずである。

ア 飲食等の設宴場所は，それが行われていることが一般利用客や従業員に知れるレストラン等が大半であり，秘密度は低い。

イ 処分庁が作成している「便宜供与件数統計表」には，便宜供与取扱の総件数・総人数及び国会議員の件数・人数，及び食事回数が，在外公館別に明細に記載されている。これによれば便宜供与として食事の提供が数多く行われている。処分庁による便宜供与の定義からすると，供与の相手は本邦からの渡航者である。便宜供与として食事を提供した本邦からの渡航者が，機密情報の提供者や外交工作の相手方であることは，皆無又は稀のはずである。

ウ 本件請求によって部分開示された会食支払証拠書類は，費目が「交流諸費」のものと「交際費」のものからなっている。会食支払証拠書類を，5大使館の平成10年度第4四半期分について点検したところ，「交流諸費」分にも「交際費」分にも便宜供与にかかわると思われる会食の事例は見当たらない。

特に，国会議員との会食の事例は存在しない。これは，数多く行われている便宜供与の会食が，報償費決裁書で支出されていることを意味する。

(3) 部分開示された「交流諸費」を用いた会食の相手先及び目的を，5大

使館の平成10年度第4四半期分について詳細に点検したところ、その使用目的が処分庁が報償費の使用目的であるとする「情報収集」や「外交工作」と同様であるものが多数存在することが確認できた。「交流諸費」の支払証拠書類は、相手先及び目的の部分に一部墨塗りがあるものかなりの程度の開示が行われ、設宴の日時、金額、場所、大使館側の出席者・起案者（一等書記官以上）は全て開示された。これとの対比においても、本件の報償費決裁書は同程度には開示をすべきであった。

(4) 以上のことから、本件報償費決裁書の不開示処分は法に違反する。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 経緯

外務省は、平成13年10月24日付けで異議申立人から受理した開示請求「在米日本国大使館で、平成10年度第4四半期に支出した、並びに、在英日本国大使館、在仏日本国大使館、在中国日本国大使館及び在フィリピン日本国大使館で、平成10年度第4四半期及び11年度に支出した、飲食その他の供応及び便宜供与に関する、決裁に係る書類及び支出証拠（公邸での宴会に関連するものを除く）」に対し、法11条による特例延長を行い、相当の部分の決定としてそれぞれ1件の文書を特定し、部分開示とする決定（平成14年2月14日付け情報公開第00203号及び同第00204号並びに平成15年3月18日付け情報公開第00691号ないし同第00697号）、並びに、最終決定として4件の文書を対象文書として特定の上、3件を部分開示、1件を不開示とする原処分2（平成15年11月14日付け情報公開第01832号）及びそれぞれ3件の文書を対象文書として特定の上、2件を部分開示、1件を不開示とする原処分1及び原処分3ないし原処分9（平成15年11月14日付け情報公開第01831号、同第01835号ないし同第01837号及び同第01839号ないし同第01842号）を行った。

これに対し、異議申立人は、報償費として特定された文書の不開示処分を取り消すことを求める旨の異議申立てを行った。

2 本件対象文書について

本件異議申立ての対象となる文書は、原処分で不開示とした文書「報償費「決裁書」（含む領収書等の添付関連書類）」である。

3 不開示とした部分について

報償費は、国が、国の事務又は事業を円滑かつ効果的に遂行するため、当面の任務と状況に応じその都度の判断で最も適当と認められる方法により機動的に使用する経費であり、外務省においては、公にしないことを前提とする外交活動において、情報収集及び諸外国との外交交渉ないしは外交関係を有利に展開するために使用する経費がこれに該当する。各文書4（原処分1及び原処分3ないし原処分9）及び文書5（原処分2）は、公

にすることにより報償費の具体的支出に関する内容やその内容を類推させる手がかりとなる情報が明らかになることで、情報収集や外交交渉における相手の権利・利益や立場に影響を及ぼし、あるいは他国若しくは国際機関との間で外交上問題が生じ、この結果、国の安全が害され、他国若しくは国際機関との信頼関係を損ね、またはこれらとの国際交渉上の不利益を被るおそれがあるため、法5条3号及び6号に該当することから、不開示とした。

ただし、本件請求内容と類似する開示例（平成20年4月14日付け情報公開第00923号「在米日本大使館で平成10年度第4四半期に支出された「報償費」に関する支出証拠、計算証明に関する計算書等一切」、平成18年6月12日付け情報公開第01761号及び平成20年4月14日付け情報公開第00933号「在英日本大使館で平成11年度に支出された「報償費」に関する支出証拠、計算証明に関する計算書等一切」、平成18年6月12日付け情報公開第01755号及び平成20年4月14日付け情報公開第00932号「在英日本大使館で平成10年度第4四半期に支出された「報償費」に関する支出証拠、計算証明に関する計算書等一切」、平成18年6月12日付け情報公開第01762号及び平成20年4月14日付け情報公開第00954号「在仏日本大使館で平成11年度に支出された「報償費」に関する支出証拠、計算証明に関する計算書等一切」、平成20年4月14日付け情報公開第00968号「在仏日本国大使館で平成10年度第4四半期に支出された「報償費」に関する支出証拠、計算証明に関する計算書等一切」、平成18年6月12日付け情報公開第01764号及び平成20年4月14日付け情報公開第00964号「在中国日本国大使館で平成11年度に支出された「報償費」に関する支出証拠、計算証明に関する計算書等一切」、平成18年6月12日付け情報公開第01757号並びに平成20年4月14日付け情報公開第00963号「在中国日本国大使館で平成10年度第4四半期に支出された「報償費」に関する支出証拠、計算証明に関する計算書等一切」、平成18年6月12日付け情報公開第01765号及び平成20年4月14日付け情報公開第00950号「在フィリピン日本国大使館で平成11年度に支出された「報償費」に関する支出証拠、計算証明に関する計算書等一切」並びに平成18年6月12日付け情報公開第01758号及び平成20年4月14日付け情報公開第00949号「在フィリピン日本国大使館で平成10年度第4四半期に支出された「報償費」に関する支出証拠、計算証明に関する計算書等一切」）をふまえ、あらためて本件対象文書を精査したところ、「大規模レセプションに係る経費支払証拠書類」「酒類の購入に係る経費支払い証拠書類」「車両の借上げ等の事務に係る経費支払証拠書類」の一部は開示可能な情報と認められることから追加的に開示す

ることとする。

4 異議申立人の主張及びその検討

異議申立人は、報償費の中に会計検査院によって指摘され是正を求められた「定型化・定例化」した支出や、本邦からの渡航者、特に国会議員に対して便宜供与として食事を提供した支出など、法5条3号及び6号の「おそれ」に該当しないものが相当な額あることから、本件報償費関連文書の「全面不開示処分が法に違反する」と主張するが、上記3のとおり、「大規模レセプションに係る経費支払証拠書類」「酒類の購入に係る経費支払い証拠書類」「車両の借上げ等の事務に係る経費支払証拠書類」の一部について追加的に開示するので、異議申立人の主張に理由はない。

5 結論

上記の論拠に基づき、外務省としては、本件対象文書のうち、「大規模レセプションに係る経費支払証拠書類」「酒類の購入に係る経費支払い証拠書類」「車両の借上げ等の事務に係る経費支払証拠書類」の一部については追加開示し、その余の部分については原処分を維持することが適当であると判断する。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件各諮問事件について、以下のとおり、併合し、調査審議を行った。

- ① 平成30年12月20日 諮問の受理（平成30年（行情）諮問第622号，同第624号ないし同第626号，同第628号及び同第630号ないし同第633号）
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を収受（同上）
- ③ 平成31年1月22日 審議（同上）
- ④ 令和2年10月30日 委員の交代に伴う所要の手続の実施，本件対象文書の見分及び審議（平成30年（行情）諮問第622号）
- ⑤ 同年11月20日 委員の交代に伴う所要の手続の実施，本件対象文書の見分及び審議（平成30年（行情）諮問第624号）
- ⑥ 令和3年9月16日 委員の交代に伴う所要の手続の実施及び本件対象文書の見分（平成30年（行情）諮問第625号，同第626号，同第628号及び同第630号ないし同第633号）並びに審議（同第622号，同第624号ないし同第626号，同第628号及び同第630号ないし同第6

33号)

- ⑦ 同年10月14日 平成30年(行情)諮問第622号, 同第624号ないし同第626号, 同第628号及び同第630号ないし同第633号の併合並びに審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書について

- (1) 本件対象文書は, 在米日本国大使館で, 平成10年度第4四半期に支出した, 並びに, 在英日本国大使館, 在仏日本国大使館, 在中国日本国大使館及び在フィリピン日本国大使館(以下, 併せて「在外公館」という。)で, 各平成10年度第4四半期及び11年度に支出した, 飲食その他の供応及び便宜供与に関する決裁に係る書類及び支出証拠(公邸での宴会に関連するものを除く)のうち, 「報償費「決裁書」(含む領収書等の添付関連書類)」であり, 当該決裁書等一式(以下「決裁書等一式」という。)の具体的な内容はおおむね以下のとおりであることが認められる。

ア 決裁書

事案ごとに当該事案を担当する在外公館の各部署において起案され, 在外公館長により決裁されるものであり, 書面によって名称は異なるが, おおむね, 決裁, 文書の起案者及び起案・決裁日, 支払の要旨・目的, 執行の日時・場所・様式, 関係者の氏名・肩書, 所要額, 支払方法等が記載されている。

イ 請求書

業者から在外公館に提出され, 日付, 宛先, 業者名, 品名, 数量, 単価, 合計金額などの事項が記載されており, その様式は多様である。

ウ 領収書

日付, 宛先, 業者名, 品名, 数量, 単価, 合計金額等が記載されている。

エ 支払証拠書類台紙

支払年月日, 支払の目的・内容, 取扱者名, 支払額等が記載されており, 請求書又は領収書が貼付されている。

- (2) 異議申立人は, 本件対象文書の開示を求めており, 諮問庁は, 原処分
で法5条3号及び6号に該当するとして不開示とした部分のうち, 上記
第3の3において新たに開示することとしている部分を除く部分(以下
「本件不開示維持部分」という。)をなお不開示と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に基づき, 本件不開示維持部分
の不開示情報該当性について検討する。

なお、異議申立人は、開示請求書において、「公邸での宴会に関連するものを除く」としていることから、当該部分の不開示情報該当性については判断しないこととする。

2 報償費について

(1) 報償費について、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 報償費は、国が、国の事務又は事業を円滑かつ効果的に遂行するため、当面の任務と状況に応じその都度の判断で最も適当と認められる方法により機動的に使用する経費であり、外務省においては、公にしないことを前提とする外交活動において、情報収集及び諸外国との外交交渉若しくは外交関係を有利に展開するために使用する経費がこれに該当する。

イ 外務省の報償費関連文書に関する不開示決定が争われた判決として、東京高裁判決（平成20年1月31日判決，平成21年2月17日確定）及び仙台高裁判決（同年4月28日判決，平成23年7月8日確定。以下、併せて「両判決」という。）がある。両判決とも、対象となる行政文書を報償費が使用される事務に応じて、①情報提供等の対価として使用されたものに係る文書並びに②会合の経費として使用されたものに係る文書のうち、②-1 情報収集や交渉の相手方と直接接触した会合の経費として使用されたものに係る文書（以下「直接接触到係る文書」という。）及び②-2 交渉の準備又はその交渉結果を踏まえた状況の検討のための会合の経費として使用されたものに係る文書（以下「間接接触到係る文書」という。）に分類し、当該分類以外に③五類型に係る文書があるとしている。

③五類型に係る文書とは、具体的には（ア）大規模レセプション経費，（イ）酒類購入経費，（ウ）本邦関係者が外国訪問した際の車両借上げ等の事務経費，（エ）在外公館長赴任の際等の贈呈品購入経費及び（オ）文化啓発用の日本画等購入経費に係る文書であるが、いずれの経費についても、その後、報償費ではなく、国の予算上の他の目から支出することに変更されている。

ウ 本件対象文書は、いずれも②-1 直接接触到係る文書及び②-2 間接接触到係る文書並びに③五類型に係る文書に分類される文書である。

(2) 上記諮問庁の説明をも踏まえ、以下、検討する。

3 不開示情報該当性について

(1) 直接接触到係る文書について

本件不開示維持部分のうち、上記2(1)イの②-1にいう直接接触到係る文書には、有償の情報収集等及び非公式の二国間若しくは多国間の外交交渉等の事務の会合の経費として使用された報償費に係る会合の

日付，場所，目的，内容，出席者等が記載されていることが認められる。

当該文書は，これを公にすることにより，会合の相手方が特定され，又は他の情報等と照合することにより，会合の相手方が特定される可能性があり，我が国が情報収集や非公式の二国間若しくは多国間の外交交渉等を行うことが困難となり，他国等との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国等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) 間接接触に係る文書について

本件不開示維持部分のうち，上記2(1)イの②-2にいう間接接触に係る文書は，在外公館職員と国会議員，公的団体その他政府関係者等との会合の経費の支出に係る文書であって，会合の日付，場所，目的，内容，出席者等が記載されていることが認められる。

当該文書は，これを公にすることにより，政府関係者等との会合の事実が明らかとなり，その当時の国際情勢や国際的な問題等に関する情報，資料等と照合し，分析することなどを通じて，我が国の情報関心や特定の外交課題への具体的な対応ぶり等が推察される結果，他国等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。

(3) 五類型に係る文書について

ア 上記第3の3において新たに開示することとしている部分に係る決裁書等一式には，上記2(1)イの③にいう五類型に係る文書のうち，大規模レセプション経費，酒類購入経費及び本邦関係者が外国訪問した際の車両借上げ等の事務経費に係る文書が含まれていることが認められる。

イ また，本件対象文書中には，本邦関係者訪問の際の献花の購入費に係る文書があり，当該文書は，五類型に係る文書のうちの本邦関係者が外国訪問した際の車両借上げ等の事務経費に係る文書に類似する。

ウ 当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ，五類型に係る文書については，部分開示しており，別表1に掲げる部分は，公にすることにより，情報収集活動等を困難にし，外交事務の適正かつ効果的な遂行に支障を及ぼし，ひいては，他国等との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国等との交渉上不利益を被るおそれがあるため，法5条3号及び6号に該当し不開示としたが，上記第3の3のとおり，その余の部分は開示するとのことであった。

エ 以上を踏まえ，検討する。

(ア) 上記イについては，直接接触に係る文書及び間接接触に係る文書

とはいえ、五類型に係る文書に準じて判断すべきである。

(イ) 上記アのうち別表1に掲げる部分及び上記イのうち別表2に掲げる部分については、これを公にすることにより、外交儀礼上の支障や問題を引き起こす可能性があるとして認められ、また、本邦関係者等に危害を加えようとする者が、要人等をテロ行為等の標的としたり、当該業者を悪用して不法に在外公館に侵入するなどの可能性があり、在外公館等の安全確保を困難にするなど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認められるので、法5条6号柱書きに該当し、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。

しかしながら、上記イのうち、別表2に掲げる部分を除く部分については、これを公にしても、外交事務の適正かつ効果的な遂行に支障を及ぼし、ひいては他国等との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国等との交渉上不利益を被るおそれがあるとは認められないことから、法5条3号及び6号柱書きのいずれにも該当せず、開示すべきである。

4 異議申立人のその他の主張について

異議申立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。

5 付言

本件諮問は、異議申立て後、約14年10か月が経過してから行われている。

上記の点につき、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、法施行後、本件を含め短期間に大量の情報公開請求が外務省に対して行われ、その後の開示決定に対し多くの異議申立てがあり、当審査会に対し案件ごとに調査・検討の上、順次諮問を行ってきたため、また、原処分及び本件異議申立ての後に外務省の報償費関連文書に関する別件の不開示決定が争われた裁判の判決が確定し、その内容等を精査する必要があったため、時間を要したとの説明があった。しかしながら、本件異議申立ての趣旨及び理由に照らしても、諮問を行うまでにこれほどまでの長期間を要するものとは到底考え難く、本件諮問は、遅きに失したといわざるを得ない。

このような対応は、「簡易迅速な手続」による処理とはいえ、行政不服審査制度の存在意義を否定しかねない極めて不適切なものである。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強く望まれる。

6 本件各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、その全部を法3条及び6号に該

当するとして不開示とした各決定については、異議申立人が開示すべきとし、諮問庁がなお不開示とすべきとしている部分のうち、直接接触到係る文書、間接接触到係る文書及び五類型に係る文書並びに本邦関係者訪問の際の献花の購入費に係る文書の別表 2 に掲げる部分は、同条 3 号及び 6 号柱書きに該当すると認められるので、不開示とすることは妥当であるが、本邦関係者訪問の際の献花の購入費に係る文書の別表 2 に掲げる部分を除く部分は、同条 3 号及び 6 号柱書きのいずれにも該当せず、開示すべきであると判断した。

(第 2 部会)

委員 白井玲子, 委員 佐藤郁美, 委員 中川丈久

別紙 （本件対象文書）

原処分 1 （平成 3 0 年（行情）諮問第 6 2 4 号）

文書 4 報償費「決裁書」（含む領収書等の添付関連書類）

原処分 2 （平成 3 0 年（行情）諮問第 6 2 2 号）

文書 5 報償費「決裁書」（含む領収書等の添付関連書類）

原処分 3 （平成 3 0 年（行情）諮問第 6 3 1 号）

文書 4 報償費「決裁書」（含む領収書等の添付関連書類）

原処分 4 （平成 3 0 年（行情）諮問第 6 3 2 号）

文書 4 報償費「決裁書」（含む領収書等の添付関連書類）

原処分 5 （平成 3 0 年（行情）諮問第 6 2 5 号）

文書 4 報償費「決裁書」（含む領収書等の添付関連書類）

原処分 6 （平成 3 0 年（行情）諮問第 6 3 3 号）

文書 4 報償費「決裁書」（含む領収書等の添付関連書類）

原処分 7 （平成 3 0 年（行情）諮問第 6 2 6 号）

文書 4 報償費「決裁書」（含む領収書等の添付関連書類）

原処分 8（平成 30 年（行情）諮問第 630 号）

文書 4 報償費「決裁書」（含む領収書等の添付関連書類）

原処分 9（平成 30 年（行情）諮問第 628 号）

文書 4 報償費「決裁書」（含む領収書等の添付関連書類）

別表 1（五類型に係る文書）

決裁書	「金額」，「小切手宛先送付先」及び「支払方法」
領収書及び請求書等	「支払先」及び「調達先」に関する情報
支払証拠書台紙	「整理番号」及び「証番号」

別表 2（本邦関係者訪問の際の献花の購入費に係る文書）

決裁書	「金額」
領収書及び請求書等	「支払先」及び「調達先」に関する情報
支払証拠書台紙	「整理番号」