

諮問庁：外務大臣

諮問日：平成30年12月25日（平成30年（行情）諮問第646号及び同第647号）

答申日：令和4年1月17日（令和3年度（行情）答申第447号及び同第448号）

事件名：在ブリスベン日本国総領事館で平成13年度に支出された「報償費」に関する支出決裁文書の一部開示決定に関する件  
在メルボルン日本国総領事館で平成13年度に支出された「報償費」に関する支出決裁文書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各決定については、五類型に係る文書（下記第5の2（1）イの「五類型に係る文書」をいう。）のうち別表2に掲げる部分及び文書2の個人に関する情報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条の規定に基づく開示請求に対し、平成21年3月31日付け情報公開第00984号及び同第00985号により外務大臣（以下「外務大臣」、  
「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った一部開示決定（以下、順に「原処分1」及び「原処分2」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）異議申立書

本件処分は、下記各項に示した理由により違法である。

本件処分は、近時の東京高裁判決（平成20年1月31日判決）や、過去の審査会の答申を無視した不開示決定となっているものである。上記判決では、在外公館が国会議員に対して提供した会合・会食等の経費の支出決裁文書については、ほとんどの情報を開示すべきとしているところであり、また、近時の審査会の答申においても、国会議員に対して提供した便宜供与に係る情報については開示すべきと答申している。今次の本件処分は、ことごとくこれらに反した処分（不開示）となっているのである。

異議申立人は、かかる本件処分は明らかに違法なものであるから、処

分庁による審査会への諮問と審査会における審査を求めるものである。

ア 特定法人A提訴の別件報償費訴訟の確定判決に従っていない

特定法人Aが平成13年4月2日に処分庁に情報公開請求した，平成12年2月および3月の外務省本省と在米・在仏・在中国・在フィリピンの4大使館の「報償費に関する支出証拠，計算証明に関する計算書等支出がわかる書類」の不開示処分に対して，平成13年6月15日に提訴した不開示処分取消訴訟について，最高裁は平成21年2月17日，双方の申立を棄却する決定をした。

一審の東京地裁は，1069件の報償費支出決裁文書のほぼ全面開示を命じた。二審の東京高裁（平成20年1月31日判決）では，国会議員はじめ邦人との会合・会食の経費として支出したとする支出分（「間接接触」の経費）については，支出決裁文書のうちの会合・会食の目的，在外公館側・客側の出席者，開催日，支払日，金額等の開示を命じ，不開示は会合・会食場所と領収書だけである（同判決51頁）。また，情報収集・外交交渉のための会合・会食の経費として支出したとする支出分（「直接接触」の経費）については，支出決裁文書のうちの支払日と支出金額の開示を命じた（同判決49頁）。「間接接触」の経費について開示を命じた部分の判示（判決49頁の「ウ 間接接触に係る文書58件」の（ア）の部分。51頁下から5行目まで）は，末尾に「別紙1」（省略）に記載のとおりである。

この東京高裁判決に対しては，特定法人Aが上告並びに上告受理申立を，処分庁が上告の申立を行ったが，双方の申立が棄却となったので，東京高裁判決が確定した。

上記の判決の確定により，処分庁が「間接接触」と類型化している国会議員への会食の提供などの情報（支出決裁文書など）は，外交上の情報とはほぼ無縁の情報であって，それらの会食情報を開示しても，国の外交遂行上の支障が認められないことは司法府の判断としては確定したことになる。さらに，「直接接触」と類型化された会合・会食の経費支出についても，その支払日と支出金額が記載された文書の開示について同様となる。そこで，外務大臣は，近く，特定法人Aに対して，東京高裁判決が開示を命じた文書についての開示を実施することとなっているところである。

ところで，異議申立人が外務大臣に対して請求した本件開示請求文書は，上記最高裁で確定した不開示取消訴訟の対象行政文書とまったく同種の支出決裁文書であるから，東京高裁判決が開示を命じた部分の判示は本件不開示処分にも妥当するものであり，当然に，東京高裁判決と同レベルの開示がなされるべきものである。然るに，

本件処分は、上記情報公開請求訴訟の一審継続中に、審査会がいわゆる「五類型」の支出文書の開示答申を行った段階に止まっており、処分庁は、その後の司法府の判断を完全に無視する状況にある。これは、行政機関が司法の判断を踏みにじるものであって許し難い暴挙である。

要するに、処分庁は、法5条1号、3号、6号の解釈について高等裁判所の解釈に従わず、独自の解釈に基づいて、異議申立人の本件開示請求の過半の文書を不開示処分としたものであり、その違法は明白である。

イ 「外務省審査基準」にもとづいて審査していない違法がある

処分庁は、情報公開請求にかかわる行政文書の開示・不開示の判断を、「外務省審査基準」にもとづいて審査し判断すべき行政手続法上の義務（同法第5条）がある。ところが処分庁は、本件処分を行うに当たって、この「基準」に従って審査せず、「五類型」以外の文書を「報償費は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の経費である」ことを理由として一括不開示とした。この処分が違法であることは論を待たない。

ウ 国会議員らへの会食提供の「便宜供与ファイル」の開示例からみても「間接接触」に係る文書の不開示は違法である

在外公館が、在外公館を訪問した国会議員らに対して行っていた会食等の便宜供与の経費は、平成13年度までは報償費から支出されていた。

特定法人Aは、平成14年3月12日、外務大臣に対して国会議員らに対する会食等の便宜供与を行う予定や、あるいは行った事実を記録した関係文書を綴った「便宜供与ファイル」の公開請求を行ったところ、外務大臣がこれを不開示としたので、この処分に対して異議申立を行った。この異議申立は、審査会で審査されたが、審査会は、特定法人Aの申立を大幅に認める答申を行った（平成17年8月25日付平成17年度（行情）答申第238号答申）。

この審査において、外務大臣は、国会議員の公式日程以外に関する情報、即ち、在外公館側が主催した国会議員に対する夕食懇談会開催の情報は法5条1号に該当するほか、「当該部分が公となれば、議員の訪問国での活動に一定の制約が生じ、ひいては、訪問国との関係増進を図るといふ外務省の外交目的の達成に資するべく国会議員の外国訪問の機会を十分に活用する手段が奪われることとなり、在外公館の業務遂行に著しい支障を生ずるおそれがあるとし、法5条6号にも該当する」と主張した。これに対して、審査会は、「上記の臨時代理大使等主催の夕食懇談会の日程、場所について、これ

を公にしても、国会議員の訪問国での活動に制約が生じ、ひいては、訪問国との関係増進を図るといふ外務省の外交目的の達成に資するべく同議員の外国訪問の機会を十分に活用する手段が奪われることになるとは認められず、よって、在外公館の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとは認められない。」と明確に認定し、「したがって、上記の臨時代理大使又は公使主催の夕食懇談会の日程、場所については、法5条6号には該当せず、同条1号ただし書イに該当するものとして、開示すべきである。」と結論したのである。この結果、特定法人Aは、「便宜供与ファイル」の過半の情報の開示を受けた。この事案の審査会の当該事項への判断（「答申書」12頁の「エ 公式日程以外に関する情報について」14頁の下から9行目まで）は、「別紙2」（省略）に記載のとおりである。

この例に照らすとき、在外公館が訪問した国会議員に対して提供した公費による会食等の支出決裁文書を不開示とする処分は、重大な先例違反となるものであり、審査会の答申を実質において無視するものであって、この処分の違法は明らかである。

#### エ 平成14年度以降「要人外国訪問関連」の庁費は開示されている

平成14年度以降は、国会議員の外国訪問にかかわる在外公館の会合等の経費はすべて開示されている。これは外務省改革により支出科目が「報償費」から「要人外国訪問関連」などの庁費に改められたためであって、会合の性質が変わったわけではない。

このように、在外公館を訪問した国会議員らの邦人に対して提供した会食等の経費に係る情報は、これを公にしても在外公館の業務に支障が生ずるおそれは全くないのである。このことは、前述したように、東京高裁判決も指摘しているところであり、ほぼ同様に、審査会の答申でも指摘しているところである。そして、そうであるが故に、外務省は、平成14年度から、これらの経費を賄う科目を「報償費」から「要人外国訪問関連」などの庁費に改め、実質全面開示の扱いに変更したのである。

このような実情に照らせば、外務省が言うところの「間接接触」に係る経費の支出決裁文書や、国会議員ら邦人に対して提供された便宜供与に係る経費の支出決裁文書については、これを不開示とする事由は存在しないのである。この種の文書を全面不開示とした本件処分は、法5条1号、6号の解釈を誤ったものであり、この処分の違法は明らかである。

#### オ 「在外公館交流諸費」に準じて開示すべきである

在外公館が、情報収集や外交交渉の相手との会合に主として使用し

ている「在外公館交流諸費」は、会合の目的、会合の場所、在外公館側および相手側の出席者の役職氏名、支出金額、決裁者の氏名など大方の記載事項、および領収書が、情報公開請求に応じて開示されている。

「報償費」の支出決裁文書は審査会の見分によっても「在外公館交流諸費」と記載事項は同じであり、「報償費」を用いた会合の機能も外交工作や情報収集であって同質なのであるから、「在外公館交流諸費」に準じて「報償費」の情報を開示すべきである。

## (2) 意見書

処分庁の本件情報不開示処分は違法であり、取り消されるべきものであることは、不服申立人の平成21年5月28日付け異議申立書に記載のとおりである。

その主旨は、特定法人Aが別件の原告となって得た東京高等裁判所の判決（平成20年1月31日）に従った開示をなすべきであるところ、処分庁の開示措置は、実質全面不開示に近いものであることを指摘し、本件不開示処分の違法性を主張したところである。

然るところ、処分庁は、この度「理由説明書」を提出して、不開示処分は維持されるべきものであるとの主張を繰り返すに至っている。

その主張の要旨は、特定法人Bが原告となって開示を求めた同種の不開示処分取消訴訟の仙台高等裁判所の判決（平成21年4月28日）が処分庁の処分を全面的に容認するものであったので、この判旨に沿うことが相当であるとするものである。

仙台高裁判決は、審理を尽くさずに外務省の主張をそのまま受容し国民に背を向けて下された判決であり、本件開示請求においては、東京高裁判決に沿って開示を行うことが、法が予定する情報公開に沿うこととなることを主張するものである。

### ア 情報公開請求事件における主張立証責任について

(ア) 東京高裁判決は、法5条3号に基づく不開示決定取り消し請求訴訟にあっては、行政庁の裁量権の逸脱濫用があったことを基礎付ける具体的事実についての主張立証責任は開示請求者にあるとしている。

(イ) しかし、具体的な訴訟においては、開示請求対象文書が開示請求者や裁判所の目に触れる状況にないから、「上記の一般論を機械的に適用したのでは、開示請求者に難きを強いることになり、また、裁判所は判断の手がかりを得ることができないことになる。」として、「したがって、本件訴訟においては、「控訴人（処分庁の意である）は、本件行政文言の外形的事実等を示して当該文書に「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」が記録されていることについて、主張立証することを要するものと解するのが相当である。」とした。

(ウ) そして、法5条6号に係る事案については、次のように判示している。「同号の「当該事務の性質上、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」とは、当該事務の本質的な性格、具体的には、当該事務の目的、その目的達成のための手法等に照らして、その適正な遂行に実質的な支障を及ぼすおそれをいい、「支障」の程度は名目的なものでは足りず実質的なものが要求され、「おそれ」の程度も単なる確率的な可能性ではなく法的保護に値する蓋然性が要求される。

そうすると、本件訴訟において、控訴人（処分庁の意）は、本件各行政文言の外形的事実等を示して当該文言に「国の機関が行う事務に関する情報であって、公にすることにより、当該事務の性質上、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」が記録されていることについて、上記の同号の趣旨、解釈を踏まえて主張立証することを要するものと解するのが相当である」とした。

(エ) 東京高裁判決の、処分庁に不開示事由の主張立証責任があるとする上記の判断はいずれも正当である。本件においても、処分庁はこの主張立証責任を負担している。これを果たさせるべきである。

イ 仙台高裁判決の非常識、不当は明白

(ア) 東京高裁判決は、直接接触の会合の経費についても、「支払予定日」、「支払日」、「支払予定額」、「支払額」については、これが開示されたとしても、出席者との信頼関係を維持することができなくなる蓋然性は認められないとし、支払金額や支払日は開示すべきとした。これを否定すべき理由は見出し得ないであろう。

(イ) しかし、仙台高裁判決は、東京高裁判決が「我が国関係者が他国を訪問し、その際、在外公館員と訪問国の諸情勢について意見交換のために会合を持つことは外交事務の遂行上ごく自然なことと考えられ、訪問国もそのような会合が自国において開催されることは当然想定しているところであると認められる。このことは、日本を訪問した他国の政府関係者が自国の在日大使館員と会合を持ったとしてもごく当たり前のことであることから明らかである。」と、極めて常識的な判断を示し、審査会が、「上記の臨時代理大使等主催の夕食懇談会の日程、場所について、これを公にしても、国会議員の訪問国での活動に一定の制約が生じ、ひいては、訪問国との関係増進を図るといふ外務省の外交目的の達成に資するべく同議員の外

国訪問の機会を十分に活用する手段が奪われることになるとは認められず、よって、在外公館の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとは認められない。」と判断した事項について、全く反対の判断を示しているのである。そして、そう判断する根拠についての、何らの間接事実も示していない。

(ウ) 仙台高裁判決は、外務省の主張をそのまま受けて、「我が国政府部門の内情や協議の際の準備のパターンを外国政府に読まれることになり、今後、関連分野や同態様の案件を処理する場合に不利となるおそれがある」などとするが、訪問した国会議員や政府関係者と在外公館員との単なる会合パターンが、ある程度知られることになったとして、それがどのような外交上の支障となるのか、具体的な事例等について、処分庁の主張もなければ判決の説示もない。

(エ) 法5条3号に基づいて不開示事由を主張するのであれば、立証事項は、先に東京高裁判決の検討で見たとおり、「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」である。これを外務省は主張立証する責任を負っているのである。そうであるのに、外務省はその主張をなさず、仙台高裁判決はこれをそのまま放置して、前記のような言い分をそのまま判示しているのである。

東京高裁判決が、「我が国関係者が他国を訪問し、その際、在外公館員と訪問国の諸情勢について意見交換のために会合を持つことは外交事務の遂行上ごく自然なこと」と言っていることは、誰もが肯定できることであろう。それと正反対の事実を認定するのであれば、格別な事情を挙げるのでなければ許されない。しかし、外務省（仙台高裁での控訴人）が言っていることは、小賢しいちまちました外交駆け引きの分野での話であるだけでなく、今日のインターネット社会での膨大な情報の流通を考えれば、その主張は時代錯誤もはなはだしいものがある。外務省や仙台高裁の裁判官たちは、国際機関にも相手国にも、そして自国民にも何も知らせずに、密室の中で外務省のお役人たちだけがひそひそと進める仕事が最もふさわしい外交活動だと考えているのであろう。ともかく、仙台高裁において、外務省は法5条3号及び6号の主張立証責任を尽くしたとは到底言えず、裁判所は、両目をつぶって処分庁の言い分を受容したものであるから、その違法と不当は明らかである。

(オ) 加えて、平成14年度からは、海外公館を訪問した国会議員が会食等の便宜を受けた場合にはその費用は外務省の報償費ではなく、

庁費から支出され、その支出決裁文言はすべて開示されている。であれば、我が国国会議員の訪問地での在外公館員らとの会合や交流はすべて相手国に知られることになる。そうであれば、今日の日本外交は重大な支障が生じていることになるが、外務省と仙台高裁は、これにどう答えるのか。処分庁は、本手続において、この疑問に答えてもらいたいものである。

よって、不服申立人が請求している文言はすべて開示されるべきである。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 経緯

外務省は、平成18年12月15日付けで異議申立人から受理した開示請求「在ブリスベン日本国総領事館で平成13年度に支出された「報償費」に関する支出決裁文書」及び「在メルボルン日本国総領事館で平成13年度に支出された「報償費」に関する支出決裁文書」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20年1月7日付け情報公開第02978号及び同第02979号）を行った後、最終決定としてそれぞれ文書3件を対象文書として特定の上、各2件を部分開示、各1件を不開示とする原処分を行った（平成21年3月31日付け情報公開第00984号及び同第00985号）。

これに対し、異議申立人は、平成21年5月28日付けで原処分を取り消すことを求める旨の異議申立を行った。

#### 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、別紙に掲げる各4件である。

#### 3 不開示とした部分について

- (1) まず、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。

在ブリスベン日本国総領事館及び在メルボルン日本国総領事館における報償費の支出に関する本件対象文書が開示されることにより、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。



あるため、法5条3号及び6号に基づき該当箇所を不開示とした（各文書2～4）。

- (2) また、各文書2には、特定の個人を識別できる情報が含まれているため、法5条1号に基づき該当箇所を不開示とした。

#### 4 異議申立人の主張及びその検討

- (1) 異議申立人は、平成12年2月～3月に支出された大臣官房及び在外4公館（米，仏，中，比）の報償費関連文書に関する外務省の不開示決定の取消が争われた東京高裁判決（平成20年1月31日判決。平成21年2月17日，最高裁の上告不受理決定により確定。）の対象文書と同種の文書が本件対象文書に含まれる筈であり，右判決に基づき，「情報収集や交渉の相手方と直接接触した会合（以下「直接接触」という。）」の経費に係る文書については支払日及び支払額の開示，「情報収集等又は二国間，多国間の交渉そのものではなく，その交渉の準備又はその交渉結果を踏まえた対応の検討のための会合（以下「間接接触」という。）」について会合場所と領収書等を除き開示することを求めている。

- (2) しかしながら，平成11年度に支出された在外3公館（仏，伊，ホノルル）の報償費関連文書に関する外務省の不開示決定の取消が争われた仙台高裁判決（平成21年4月28日判決。平成23年7月8日，最高裁の上告不受理により確定。）では，直接接触に係る文書及び間接接触に係る文書ともに全面不開示が認められている。かかる仙台高裁判決及びその最高裁での確定は，上述の東京高裁判決の最高裁での確定より後になされたものであり，外交当局としては，報償費関連文書が国の安全等に関する情報として不開示情報に該当することを判示した仙台高裁判決・最高裁決定は，上記3の報償費の目的及び性質に沿った適切なものと考えている。異議申立人は，専ら東京高裁判決のみに依拠し，「処分庁は，法5条1号，3号，6号の解釈について高等裁判所の解釈に従わず，独自の解釈に基づいて」「不開示処分したもの」であってその違法は明白であると主張するが，外務省の処分は，上記のとおり仙台高裁判決の判断に従ったものであり，かかる主張はあたらないと考える。

- (3) 特に，直接接触は，会合の場において相手方と直接接触し，情報収集や交渉を行うものであり，東京高裁判決及び仙台高裁判決ともに全面不開示が認められている「情報収集や外交工作の対価」として報償費を使用する場合（いわゆる「1類型」）と比べても，会合を通じた接触か，対価を支払って依頼するかという手法は異なるものの，いずれも我が国が相手方から情報や協力を得るための重要な活動という点において同様であり，このため，上記3で述べた情報の不開示が強く要請される。支払日や支払額といった情報も，その当時の国際情勢や国際的な問題など

に関する情報及び資料等と照合し、分析することなどによって、報償費の個別具体的な使途が推定され得るのであり、この点も「1類型」と何ら変わることはない。したがって、これらの文書については不開示とすることが妥当である。

- (4) また、間接接触について、交渉等の準備又はその交渉結果を踏まえた対応の検討のための会合に関する情報が公になれば、我が国の外交活動における準備等の傾向が相手国に知られることとなり、今後の同種の交渉等の効果を減殺するおそれがあるため、不開示とすることが適当であると判断し、原処分を行った。
- (5) なお、間接接触について、法5条3号及び6号に該当するとして原処分で不開示とすることが適当であると判断した各文書4の中には、平成27年度（行情）答申第898号にて言及された「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証拠書類」及び「車両の借上げ等の事務に係る経費支払証拠書類」（以上、いわゆる「五類型」の経費に係る文書）に類似する文書は含まれていないことから、追加的に開示する余地はない。
- (6) このほか、異議申立人は、外務省が外務省審査基準に基づいて審査せず、本件不開示処分が違法であると主張するが、何ら具体的な主張立証を行っていない。また、異議申立人は、その異議事由として、「要人外国訪問関連」の庁費は開示されている点を挙げるが、本件の対象となる文書は「庁費」ではなく「報償費」に関するものであり、その主張は失当というほかない。さらに異議申立人は、「報償費」を用いた会合の機能は、外交工作や情報収集であり、「在外公館交流諸費」と同質であるから、「在外公館交流諸費」に準じて「報償費」の情報を開示すべきであると主張するが、「報償費」と「在外公館交流諸費」は同質ではなく、文書の開示・不開示について準じた扱いをすることはできない。

## 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25日 諮問の受理（平成30年（行情）諮問第646号及び同第647号）
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受（同上）
- ③ 平成31年1月22日 審議（同上）
- ④ 同年2月28日 異議申立人から意見書を收受（同上）
- ⑤ 令和3年12月3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（同上）

⑥ 同月 2 2 日

審議（同上）

⑦ 令和 4 年 1 月 1 1 日

平成 3 0 年（行情）諮問第 6 4 6 号及び  
同第 6 4 7 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、在ブリスベン日本国総領事館及び在メルボルン日本国総領事館で平成 1 3 年度に支出された「報償費」に関する支出決裁文書のうち、別紙に掲げる文書であり、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、本件対象文書の一部が法 5 条 1 号、3 号及び 6 号に該当するとして不開示とした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、不開示情報該当性について検討する。

### 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（以下「1類型に係る文書」という。）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「直接接触に係る文書」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「間接接触に係る文書」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①1類型に係る文書，②-1 直接接触に係る文書及び②-2 間接接触に係る文書並びに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）1類型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①にいう1類型に係る文書には，有償の情報収集等及び非公式の二国間の外交交渉等の事務の対価として使用された報償費に係る目的，内容，支払先等が記載されている。

当該文書は，これを公にすることにより，我が国が情報収集や非公式の二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）直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②-1にいう直接接触に係る文書には、有償の情報収集等のための会合及び非公式の二国間若しくは多国間の外交交渉等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。

（3）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、交渉の前後における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。

（4）五類型に係る文書について

ア 文書2及び文書3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 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）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。

（イ）なお、文書2には公表慣行のない特定の個人を識別することができる情報が含まれていたため、法5条1号に該当し、不開示とした。

ウ 以上を踏まえ、検討する。

(ア) 上記アのうち、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、決裁書の「金額」並びに支払証拠書類台紙の「整理番号」及び「証番号」については、その記載内容に鑑みると、外交儀礼上の支障や問題を引き起こす可能性があり、また、決裁書の「小切手宛先送付先」、領収書及び請求書等の「支払先」及び「調達先」に関する情報については、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。

(イ) また、文書2のうち、個人に関する情報については、法5条1号本文前段の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、同号ただし書イ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、同号に該当し、不開示とすることが妥当である。

(ウ) しかしながら、上記アのうち、上記(ア)及び(イ)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

(1) 本件諮問は、異議申立て後、約9年7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、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ず、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。

- (2) 原処分における行政文書開示決定通知書には、文書4の「行政文書の名称等」として、「文書2～3以外の文書」と記載され、具体的な文書名が特定されておらず、原処分でいかなる文書が対象文書として特定されたかが明確とはいえない。

行政文書開示決定通知書には、特段の支障のない限り、具体的な文書名を明示すべきであり、処分庁・諮問庁においては、今後、法に基づき開示決定等を適切に行うことが強く望まれる。

#### 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、その一部を法5条1号、3号及び6号に該当するとして不開示とした各決定については、1類型に係る文書、直接接触に係る文書及び間接接触に係る文書並びに五類型に係る文書のうち別表2に掲げる部分及び文書2の個人に関する情報は、同条1号、3号及び6号柱書きに該当すると認められるので、不開示としたことは妥当であるが、五類型に係る文書のうち別表2に掲げる部分及び文書2の個人に関する情報を除く部分は、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30年(行情)諮問第646号)

- 文書2 大規模レセプションに係る経費支払証拠書類
- 文書3 車両の借上げ等の事務に係る経費支払証拠書類
- 文書4 文書2～3以外の文書

原処分2 (平成30年(行情)諮問第647号)

- 文書2 大規模レセプションに係る経費支払証拠書類
- 文書3 酒類の購入に係る経費支払証拠書類
- 文書4 文書2～3以外の文書



(五類型に係る文書)

別表 1

|           |                         |
|-----------|-------------------------|
| 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      |
| 支払証拠書類台紙  | 「整理番号」及び「証番号」           |

別表 2

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