

平成18年(行コ)第99号 行政文書不開示処分取消請求控訴事件

控訴人 外務大臣


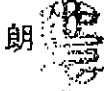



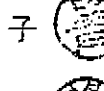



被控訴人 特定非営利活動法人情報公開市民センター

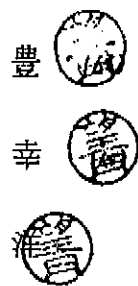
準備書面(1)

平成18年12月28日

東京高等裁判所第10民事部 御中

控訴人指定代理人

熊	澤	貴	
高	林	正	
池	下	朗	
小	谷	淳	
箕	浦	裕	
藤	原	昌	
齋	木	尚	
矢	野	旬	
甲	木	浩太郎	
眞	山	義典	



青 木 豊
山 谷 幸
望 月 千

第1	本件対象文書のうち、五類型に係る文書以外の1017の文書には、いずれも外務省報償費の支出に関する情報が記載されており、情報公開法5条3号、6号に該当すること	1
1	外務省報償費の用途は6類型に分類でき、五類型以外の本件対象文書はこれに該当すること	1
2	外務省報償費と「在外公館交流諸費」との区別は明らかであること	2
3	五類型以外の支出に係る1017通の文書についての一般的類型的な主張立証は十分行っていること	3
4	会合経費(2の類型)についても秘匿性が認められること	5
第2	直接接触に係る文書の秘匿性が高いこと	6
1	情報提供者等が特定され、その信頼を失い協力が得られなくなること	6
2	国際社会における信頼の喪失につながる事	7
3	他国が、外交政策上の対策を講じ、妨害ないし対抗措置を講じるおそれがあること	8
4	情報収集及び外交工作事務一般への萎縮効果が生ずること	9
5	直接接触に係る文書につき情報公開法5条3号、6号の不開示事由が存在すること	9
6	「直接接触に係る文書」の説明が抽象的なものに止まらざるを得ないこと	10
第3	「直接接触に係る文書」及び「間接接触に係る文書」の個別的説明	11
1	「直接接触に係る文書」の個別的説明	11
2	「間接接触に係る文書」の個別・具体的説明	14
第4	外務省の不祥事案件の発生は、外務省報償費の支出につき「公にしないことを前提にする外交活動」以外に使用したとの推認につながるものでないこと	17
1	はじめに	17

2	外務省における公金に関する不祥事案件とその対応について	18
(1)	松尾克俊元外務省要人外国訪問支援室長による詐取事件	18
(2)	九州・沖縄サミット準備事務局のハイヤー契約に係る不正事件	18
(3)	平成7年アジア太平洋経済協力（A P E C）東京高級事務レベル会合及び同大阪閣僚会議に係る公金詐取事件	19
(4)	いわゆるプール金事案	19
(5)	在外公館における不正事案	20
ア	在デンバー総領事館	20
イ	在パラオ大使館	20
ウ	在ケニア大使館	20
(6)	本件対象文書の支出について疑惑があったということにはならないこと	21
3	外務省における外務省報償費に関する改革措置について	21
(1)	改革措置の内容	21
(2)	本件対象文書の支出について疑惑があったということにはならないこと	22
4	小括	22

第1 本件対象文書のうち、五類型に係る文書以外の1017の文書には、いずれも外務省報償費の支出に関する情報が記載されており、情報公開法5条3号、6号に該当すること

1 外務省報償費の用途は6類型に分類でき、五類型以外の本件対象文書はこれに該当すること

(1) 外務省設置法4条7号にいう「国際情勢に関する情報の収集」には、情報提供者に対価を支払い、あるいはそのための会合の費用を支払って情報を得る活動がある。これを外務省報償費以外の目である「諸謝金」で支払おうとするならば、あらかじめ計画を策定し、個別の用途内容を明らかにした上で積算する必要があるが、そのようなことをしては、機密性のある情報など得られないことは明らかである。したがって、「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」

(乙第38号証・予算事務提要129ページ)として、上記のような会合の内容や入手した情報の内容を明らかにしないまま支出することのできる外務省報償費によるしかない(報償費については、上記の性質上特に積算の基礎等を表す書類を整えなくともよいとされている(細溝清史編・最新会計法増補版219ページ)。)。

(2) また、外務省設置法4条2号にいう「日本国政府を代表して行う外国政府との交渉」には、公式の交渉、会談だけではなく、非公式の接触、打合せ、意見交換、働き掛け等があり、このような非公式な活動は、不断の努力によって作られた信頼関係に裏打ちされた人脈等を基礎として、公にされないことを前提にして行われるものである。したがって、事前に計画を策定し、個別の用途内容を明らかにした上で積算することはできないから、「庁費」や「諸謝金」の目から支出することはできず、外務省報償費から支出するほかない。

(3) さらに、外務省設置法4条3号にいう「国際会議その他国際協調の枠組みへの参加」等の所掌事務では、国際連合その他の国際機関及び国際会議等へ

参加し、国際機関等との協力を行うが、多数の国・国際機関等が参加し、利害関係等が複雑であるため、議場内で公開で行う我が国の政策の主張、説得等だけでは不十分であり、必要に応じて機動的に、議場外でも非公式に他の参加国や国際機関の関係者等と接触、打合せ、意見交換、調整、働き掛け等を行うことが重要である。このような経費についても、事前に計画を策定し、個別の用途内容を明らかにした上で積算することはできないから、外務省報償費から支出するほかない。

(4) そのため、外務省報償費の用途は、以下の6分類に整理することができる。

ア 有償の情報収集等の事務の対価として使用されたもの (A1)

イ 有償の情報収集等の会合の経費 (会食、場所代、会議への参加) として使用されたもの (A2)

ウ 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もの (B1)

エ 非公式の二国間の外交交渉等の事務の会合の経費 (会食、場所代、会議への参加) として使用されたもの (B2)

オ 国際会議等における非公式の多国間交渉の事務の対価として使用されたもの (C1)

カ 国際会議等における非公式の多国間交渉の事務の会合の経費 (会食、場所代、会議への参加) として使用されたもの (C2)

(5) 本件対象文書のうち、五類型に係る文書以外の1017の文書には、いずれも外務省報償費の支出に関する情報が記載されており、その内容を上記の分類に従って典型的に説明すると、別紙「類型通番対照表」のとおり、A1、A2、B1、B2、C2のいずれかに該当するものである (C1の類型に該当するものはない。なお、上記対照表の番号は原判決別表の通番である。)

2 外務省報償費と「在外公館交流諸費」との区別は明らかであること

他方、在外公館においては、各種依頼、良好なる人的関係の育成等の目的達成のため、当該任国の要人、報道関係者、外交団との交流、意見交換を公式の

会議・会談の形式で行うことがあり、その費用は「庁費の類」の「会議用、式
日用の茶菓弁当、非常炊出賄等の食料の代価」の「在外公館交流諸費」から支
出される。「在外公館交流諸費」は、「庁費の類」の中の「〇〇諸費」（乙第3
8号証133ページ）として定められているもののうち、外務省で用いている
一類型である。また、儀礼的、社交的な意味で、会合や会食の場を設け、任国
政府関係者、外交団及び在留邦人等の部外者に対し、その経費を一方的、贈与
的に支出することもある。これは、他の府省、政府関係機関同様に「儀礼的、
社交的な意味で部外者に対し支出する一方的、贈与的な性質を有する経費」で
ある「交際費」（乙第38号証140ページ）の目から支出されている。これ
らは、いずれも公にすることを前提とした外交事務に充てられるもので、事前
に計画を策定し、個別の用途を明らかにした上、積算することができるから、
これを外務省報償費から支出することはできない。このように、外務省報償費
と「在外公館交流諸費」との区別は明らかであり、もしこれを混同して使用し
ているならば、会計検査院から改善するよう指摘されることになる。

3 五類型以外の支出に係る1017通の文書についての一般的類型的な主張立証は十分行っていること

五類型以外の外務省報償費の支出が上記1(4)のとおり分類される支出とし
て問題がないことについては、会計検査院が、平成12年度の外務省本省及び
在ベトナム国大使館ほか12か所の在外公館の外務省報償費に係る支出につい
て検査を行った際、五類型を指摘し、外務省報償費ではなく庁費等の費目で
支出するよう改善する必要があるとしたが（甲第11号証8及び9ページ）、
それ以外の支出については、問題にしていないことから裏付けられる。本件
は平成11年度の支出であるが、五類型の支出に係る文書は既に部分開示済み
であり、その余の支出について平成11年度と平成12年度との間で支出の性
質や態様が異なるところはないのである。

また、五類型以外の支出に係る上記1017通の文書が、A1、A2、B1、

B2, C2のいずれかの類型の支出に係るもので、情報公開法5条3号、6号に規定する不開示事由が認められることについては、審査会がインカメラ方式による審理をし、その具体的記載内容を確認した結果、五類型以外の文書については諮問庁の主張を是認したことから明らかである（審査会の審査の状況は、乙第42号証のとおりである。）。また、この点は、さらに、林外務省大臣官房会計課長（現在は内閣総理大臣秘書官）作成の陳述書（乙第40号証）によって立証したところである。

不開示決定取消訴訟における不開示情報該当性に関する主張立証は、当該不開示決定に係る行政文書の具体的記載文言等を明らかにすることなく行われることが法の予定するところであるから、そこにいかなる種類、性質の情報が記載されているかという一般的類型的観点から不開示事由の存否を判断せざるを得ない。この点は、大阪府知事交際費訴訟上告審である最高裁判所平成6年1月27日第一小法廷判決（民集48巻1号53ページ・判例時報1487号32ページ）や、東京地方裁判所平成18年3月23日判決（日米地位協定事件判決、乙第39号証12ページ）など、裁判例の上でも認められているところである（この東京地方裁判所平成18年3月23日判決は、情報公開法5条3号該当の判断につき「外形的事実等から判断される一般的、類型的にみた限りの当該文書の性質」から判断しており、東京高等裁判所平成18年9月27日判決（乙第44号証）によっても是認され、各確定している。）。控訴人は、このような文書の一般的、類型的性質から、上記1017通の文書の不開示事由に関する主張立証を行っているのである。これに対し、被控訴人は、外務大臣による上記文書の情報公開法5条3号該当性の判断に裁量権の逸脱濫用があったことを裏付ける証拠を何ら提出していない。

原判決は、五類型に係る文書に「公にしないことを前提とする外交活動」以外の経費の支出に関するものが含まれている（原判決22ページ）ことなどから、五類型に係る文書以外の文書についても「公にしないことを前提とする外

交活動」以外の経費支出に関するものが相当数あると推認できると判示したが（原判決31ページ）、このような推認は、何ら根拠のないもので、いわれのない疑いというほかない。

4 会合経費（2の種類）についても秘匿性が認められること

被控訴人は、「1の種類」すなわち、「有償の情報収集等の事務の対価」、「非公式の二国間の外交交渉の事務の対価」として使用されたものに係る文書（計64通）の不開示情報該当性については争わず、「2の種類」、すなわち、「会合の経費（会食、場所代、会議への参加）」として使用されたものに係る文書を問題とするようである（被控訴人の「06（平成18年）年9月26日準備書面（控訴審1）」14ページ）。

しかし、「2の種類」、すなわち、有償の情報収集等の会合（A2）、非公式の二国間の外交交渉の事務の会合（B2）及び国際会議等における非公式の多国間交渉の事務の会合（C2）の経費に係る文書（計953通）であっても、それらが開示された場合には、相手国や国際機関等との信頼関係を損ね、我が国が交渉上不利益を被り、あるいは今後の外交事務に支障を生じることは明らかであり、その秘匿性が高いことに変わりはない。

もっとも、これらの経費の中には、控訴理由書12ページ14行目ないし16行目のとおり、情報収集等、又は二国間、多国間の交渉そのものではなく、その交渉の準備として、あるいはその交渉結果を踏まえた対応の検討のための会合の費用が含まれている（58件）。原判決が五類型に係る文書以外の文書についても「公にしないことを前提とする外交活動」以外の経費支出に関するものが相当数あるとの疑いを持った原因は、これらの経費の支出に関するものであるとも解されるため、控訴人は、これらの経費に係る文書（58通。以下「間接接触に係る文書」という。）について、可能な限り、個別・具体的に、不開示事由が存在することを説明する（後記第3、2）。

それ以外の文書（895通）は、情報収集や交渉の相手方と直接接触した会

合の経費に係る文書（以下「直接接触に係る文書」という。）であるため、その相手方を特定し得ることから、秘匿性が極めて高いものである。この点については、米国の裁判例にも言及しつつ、改めて秘匿性が極めて高いことの説明を行い（後記第2）、そのことを典型的に説明するため、直接接触に係る文書のうち58通につき、説明を加えることとする（後記第3、1）。

第2 直接接触に係る文書の秘匿性が高いこと

1 情報提供者等が特定され、その信頼を失い協力が得られなくなること

我が国は、公式の外交ルートとは別の非公式の外交ルートとして、他国政府等に近い筋の情報提供者並びに二国間及び多国間の外交交渉等の相手方の関係者（以下「情報提供者等」という。）の協力を得るため、会合を持って、情報収集や働きかけを行うことがある。これが前記の直接接触であるが、この直接接触に係る文書が開示された場合、当該情報提供者等の特定につながる情報が明らかになり、情報提供者等の立場を損ね、これらの者との信頼関係を失うこととなる。

外交において、情報提供者等の協力は、その情報が入手困難な機密性の高い性質のものであればあるほど、通常は自己の活動が公にされないことを明示ないしは黙示の前提として行われるものである。そのため、情報提供者等において、自己が特定される情報が公開されたことを知ることになれば、我が国政府に対する信頼は失われ、しかもいったんこの信頼が失われたときは、その修復をすることは著しく困難である。

また、情報提供者等において、我が国政府に対して情報の提供等何らかの協力を行ったことが、動かぬ証拠である対象文書の開示とともに明らかになると、その職務上の地位・立場が損なわれ、その事務の遂行に支障が生じるおそれがあるばかりか、当該情報提供者等の置かれた政治的、社会的環境いかんでは、刑事罰その他の制裁を課されたり、その人命に関わるおそれがある場合すらあ

る。

このような情報提供者等の立場への悪影響は、以後、我が国において、これら情報提供者等から、内々の情報提供、率直な意見交換、他国政府等に対する働きかけなどで積極的な協力を得ることができなくなるおそれを生じさせることが明らかである。

この点、アメリカ合衆国において、アメリカ中央情報局（The Central Intelligence Agency, 以下「CIA」という。）が弁護士に諜報活動を委任した際に作成された報酬請求書等に関し、連邦高等裁判所が、CIAには将来の協力を確保するためにも当該弁護士が特定される情報を秘匿する責任があり、これらを開示した場合、当該弁護士が危害を加えられるなどのおそれがあるとし、情報源を秘匿するため不開示とした決定を適法と判断している（Halperin v. CIA, 629 F.2d 144 (D.C. Cir.1980)（以下「Halperin 事件判決」という。）乙第45号証148ページ右段3段落目及び149ページ左段1段落目）。

なお、この Halperin 事件判決では、国家安全保障のために不開示とした決定を争う訴訟の審理方法として、行政機関の宣誓供述書が十分に具体的であり、行政機関が不誠実に行動した証拠が認められないときは、その宣誓供述書が十分尊重されるべきであるとしている（乙第45号証147ページ右最終段落から148ページ左第1段落。宇賀克也「情報公開法—アメリカの制度と運用」159, 160ページにもこの点の解説がある。この解説において、不開示情報「Exemption1」（国家安全保障）が「外交上の利益」を含むことは、同157ページに記載されている。）。

2 国際社会における信頼の喪失につながること

上記1のとおり本来絶対的に秘密保持が求められている情報提供者等の特定につながる情報が、我が国においては、情報公開の名の下に公にされ得ることが国際社会に明らかになれば、我が国の秘密の保持に対する信頼性が著しく低下することは明らかである。

このような国際社会における信頼関係の損失は、以後、我が国において、外国等から、我が国への協力的な対応はもとより、我が国との接触・交渉すら得ることができない事態につながるものが想定される。

Afshar v. Department of State (702 F.2d 1125 (D.C. Cir.1983)・乙第46号証1130ページ右最終段落から1131ページ左第1段落)は、米国情報自由法案件：原告 Afshar (又は同氏による様々な組織との活動)によるCIAに対する情報公開請求事件において、「たとえ、そのような(情報収集に関する)協力関係の存在といった事実が各方面に渡る報道や人々の耳目を集める対象となっていたとしても、その事実を公権力が正式に認めることは、国の安全を損なう新しい情報となり得る。意図しない情報の遺漏や人々の憶測は、CIAとの協力の存在が明るみに出ることによって悪影響を被るかもしれないと考える外国政府によって否定されることが多い。他方で、(そういった類の事実を)正式に認めることは相手国政府を報復に追い込む可能性を有する。」と判示している。

仮に、我が国において、本来絶対的に秘密保持が求められている情報提供者等の特定につながる情報が、情報公開の名の下に公にされ、政府から正式に出た情報となり得ることが、国際社会に明らかになれば、我が国の秘密の保持に対する信頼性が著しく低下することは明らかである。

そして、他の情報提供者、協力者一般にも影響し、これらの者の協力も得られなくなるおそれが生じることは明らかである。

3 他国が、外交政策上の対策を講じ、妨害ないし対抗措置を講じるおそれがあること

情報提供者等の特定につながる情報が明らかとなった場合、他国等が、その情報の分析を通じて、我が国の情報収集等の目的、外交政策の意図、関心、懸念の程度、情報収集や外交工作の方法等も知り得ることになる。そして、その結果、他国等が、我が国のこのような事実を踏まえ、外交政策上の対抗措置を講じるおそれもある。例えば、その措置として、他国の情報治安当局等が、そ

の情報提供者等に対し、我が国大使館員との接触、情報提供を制限したり、意図的に虚偽の情報を提供したり、情報提供者等が外交官であるような場合には、「ペルソナ・ノン・グラータ」（好ましからぬ人物）として国外退去を求めるなどの措置を執るおそれすらある。このような対策が講じられれば、我が国が適切な外交上の政策決定をする基礎となる正確で十分な情報が収集できなくなり、他国への外交的な働きかけが不調となったり、又は、他国が我が国に対してより強硬な立場をとる等の事態が生じるおそれがある。

4 情報収集及び外交工作事務一般への萎縮効果が生ずること

我が国においては、情報公開の名の下に情報提供者等の特定につながる情報が明らかになる可能性があるということになれば、外務省本省や在外公館の担当者は、上記の情報提供者等との関係や外交関係への不利益の波及等を懸念して、外務省報償費を用いた情報収集等の活動の実施そのものについて慎重になり、あるいは実施するとしても最も効果的な手段の使用をちゅうちょするといった萎縮効果が生じる。このことは、現場担当者が個別の必要性を勘案して情報収集等の事務を機動的に行うための「外務省報償費」の制度の意義を損ない、制度本来の目的を達成すること自体が困難となり、我が国の情報収集等の事務の遂行に著しい支障を生じることになる。

5 直接接触に係る文書につき情報公開法5条3号、6号の不開示事由が存在すること

以上のとおり、情報提供者又は外交交渉等の相手方の特定につながる情報は絶対に秘匿されなければならないものであり、直接接触に係る文書については、情報公開法5条3号、6号の不開示事由が存在する。

そして、このことは五類型の支出に係る文書について、控訴人が、会計検査院の指摘や審査会の答申を経て、事後的に開示したことによって左右されるような問題ではない。原判決は、事後的に開示された五類型に係る文書の内容をみて、五類型に係る文書以外の文書にも「公にしないことを前提とする外交活

動」以外の経費支出に関するものが相当数あると推認したが（31ページ）、何らの根拠のない推認であり、上記のような秘匿性の高い直接接触に係る文書について個別具体的な主張立証をすることができないからといって、このような根拠のない推認を行うことは許されない。

米国においても、Public Citizen v. Dep't of State (276 F.3d 634 (D.C. Cir. 2002) ・乙第47号証7枚目左側)は、「合衆国の情報活動、情報源又は情報収集方法を突き止められるおそれがあるとする國務省の宣誓供述は、具体的かつ詳細なもの」であり、「事後的に一部の秘密情報が開示されたことは、(國務省に元々)悪しき意思があったことの証拠とはならない。」と判示している。

6 「直接接触に係る文書」の説明が抽象的なものに止まらざるを得ないこと

以上のとおり、情報提供者等の特定につながる情報は、絶対に秘匿されなければならないものであるから、「直接接触に係る文書」の記録内容についての説明は、一般的類型的な説明として、後記第3, 1のとおり、抽象的なものにとどまらざるを得ない。そして、前記第1, 3のとおり、本来、情報公開訴訟においては、不開示情報該当性に関する判断は、一般的類型的観点からなされるべきであるから、このような説明でも、情報公開法5条3号, 6号に該当することの主張立証としては十分なはずである。

この点、米国においても、Halperin 事件判決（乙第45号証150ページ右段1段落目）が、「正にジグソーパズルの一片のようにインテリジェンス情報のそれぞれの断片を観察することは、たとえその断片自体がはっきりとした重要性を有していなくても、他の情報の小片をつなぎ合わせることに資する」と判示しているものであり、情報提供者等の特定につながるような情報は、例え断片的なものであっても明らかにすべきではないとされている。したがって、必然的に、当該文書の不開示事由の説明は、一定程度の抽象性を帯びざるを得ないものである。

しかも、抽象性を持った個別の文書ごとの説明でも、その文書量が増えれば、

それらの集積により、個別・具体的な情報を特定することが可能となるおそれもある。このため、「直接接触に係る文書」の個別的説明は、後記第3、1に述べる58件の説明が限界といわざるを得ない。

第3 「直接接触に係る文書」及び「間接接触に係る文書」の個別的説明

1 「直接接触に係る文書」の個別的説明

以下のとおり、「直接接触に係る文書」について、原判決別表1の通番順に58件の説明を行う。なお、本書面には通番順2件のみ記載し、残りは別添1「直接接触に係る文書の記録内容及び不開示事由」のとおりとする。

(通番1)

① 文書の概要

同決裁書にある事例は、外務省職員が米国の機密事項である安全保障分野に係る特定案件の現状について外交工作や情報収集を行うために、同国政府関係者と会合を行ったものであり、B2の類型に属するものである。

② 文書の記録内容

文書には、同会合に出席した関係者の個人名及び肩書が明記されている。

目的・内容欄には、さらに、米国の安全保障分野に係る特定案件の具体的な内容が明示された上で、その現状について意見交換を行うために、同関係者と会合を行うことに加え、我が国政府関係者の個人名及び肩書が明記されている。

また、会合の日時、会合を実施した店名及び同店の住所・電話番号等の会合場所に関する情報、客単価及び会合参加人数から算出される支払予定額等が明記されており、いかなる形態で外交工作及び情報収集に係る会合が行われたかが具体的に分かる記載内容となっている。さらに、決裁書の文書作成者、取扱者名、決裁者名の欄には、それぞれ在米国日本大使館館員の個人名又は肩書及びその署名等が明記されている。

③ 機密性が高い理由

この会合は、我が国政府が、同関係者との間で、公にしないことを条件に実施したものである。また、この文書に明示されている米国の安全保障分野に係る特定案件の具体的な内容は、正しく米国の安全保障上の機密事項に属するものであるため、機密性が極めて高いものとなっている。

したがって、当該米国の安全保障に関する機密事項を明らかにすることが絶対に許されないのはもとより、この機密事項に関し、我が国政府が、どの立場の関係者との間で、経費を支出した会合によって当該意見交換を行っているかが明らかになることは、絶対に許されない。

④ 開示された場合に生じ得る支障

仮に当該情報が公となった場合は、当該関係者が、同会合において機密情報の漏洩を行ったのではないかとの理由により、米国政府による処分を受けるなど、我が国政府に協力した相手方の立場を損なうおそれがある。また、当該情報が公になることを通じて、米国の安全保障に関する機密事項が公にされるおそれが生じるという点で米国の国益を著しく侵害することとなり、上記米国政府関係者のみならず、米国政府の我が国に対する信頼を失墜させ、以後、我が国への協力が得られなくなり、我が国の安全保障や外交活動に多大な支障を及ぼすおそれが高いのは明らかである。さらに、他国等が我が国の安全保障の内容を分析し、外交政策上の対策ないし我が国の外交交渉・工作活動に対し妨害や対抗措置を講じるおそれがある。その他、我が国の秘密の保持に対する信頼性が著しく低下するおそれ、情報収集事務一般への萎縮効果が生じるおそれがあることは前述のとおりである。

したがって、この文書を開示することが国益を著しく損なう事態を招来することについては多言を要しない。

(通番 2)

① 文書の概要

同決裁書にある事例は、国際的に関心の高い特定地域における国際紛争問題に関し、その問題と密接な利害関係を有する米国所在の関係団体幹部から、その時点における同団体の見方に関する情報を収集するために、同団体幹部と会合を行ったものであり、A2の類型に属するものである。

② 文書の記録内容

文書には、同会合に出席した同関係者の個人名及び肩書が明記されている。

目的・内容の欄には、さらに、当該国際紛争問題に関し、その問題と密接な利害関係を有する米国内の関係団体のその時点における見方を聴取するために、同関係者と会合を行うことに加え、在米国日本大使館員の個人名及び肩書が明記されている。

また、会合の日時、会合を実施した店名及び同店の住所・電話番号等の会合場所に関する情報、客単価及び会合参加人数から算出される支払予定額等が明記されているため、いかなる形態で情報収集に係る会合が行われたかが具体的に分かる記載内容になっている。さらに、決裁書の文書作成者、取扱者名、決裁者名の欄には、それぞれ在米国日本大使館員の個人名又は肩書及びその署名等が明記されている。

③ 機密性が高い理由

この外務省報償費の支出に係る情報収集活動は、我が国政府が、当該情報提供者との間で公にしないことを条件に実施したものである。また、我が国政府関係者が、同関係者と会合を行う関係にあるということ自体、対外的に一切公にされておらず、秘密に扱われている事柄である。しかも、この内容は、各国の利害が複雑に錯綜する特定地域における国際紛争問題に関するものであり、その機密性は極めて高い。

したがって、我が国政府が、国際的に関心の高い特定地域における国際紛争問題に関し、どのような関係者との間で、経費を支出した会合によって情報収集活動を行っているかが明らかになることは、絶対に許されない。

④ 開示された場合に生じ得る支障

仮に当該情報が公となった場合は、上記関係者のみならず、その他の関係者の我が国に対する信頼を失墜させ、じ後、我が国への協力を得られなくなるのは必至である。また、同関係者が我が国政府に協力したことを理由に様々な方面から不利益を加えられるおそれもある。さらに、同特定地域における国際紛争問題に関係する諸国の中には、過剰反応を示し、我が国に敵対的な対応を取るおそれもある。

また、上記のとおり当該情報が公となった場合、他の情報提供者・協力者にもそのことが伝わり、我が国の秘密の保持に対する信頼性が著しく低下するおそれ、情報収集事務一般への萎縮効果が生じるおそれがあることは前述のとおりである。

したがって、この文書を開示することが国益を著しく損なう事態を招来することについては多言を要しない。

2 「間接接触に係る文書」の個別・具体的説明

以下のとおり、「間接接触に係る文書」について、通番順に58件の説明を行う。なお、本書面には通番順2件のみ記載し、残りは別添2「間接接触に係る文書の記録内容及び不開示事由」のとおりとする。また、各文書の構成については、別添3「間接接触に係るサンプル」のとおりである。

(通番21)

① 文書の概要

原判決別表1の通番21の決裁書にある事例は、米国を訪問した外務大臣他13名が、その時点までに実施した米国との会談の結果を踏まえ、また、その後の会談の準備を目的として、在米国日本大使館員との間で会合を行ったものであり、B2の類型に属するものである。

② 文書の記録内容

目的・内容の欄には、外務大臣訪米に関連して日米関係に関する意見交換

を行う目的で会合を行うことが記載されている。

また、参加者の一部の個人名及び肩書が明記されているほか、会合の日時、会合場所に関する情報等が明記されているため、いかなる形態で本件会合が行われたかが具体的に分かる記載内容になっている。その他、決裁書の取扱者名の欄には、それぞれ在米国日本大使館館員の個人名又は肩書並びにその署名等が明記されている。

③ 不開示事由の説明

本件文書には、米国を訪問した外務大臣及び同行した外務省員が米国関係者と接触する目的・協議内容や、その直接の相手方となる米国関係者に関する情報が記載されているわけではない。また、外務大臣の訪米は、公式日程として公表されており、その際に、外務大臣及び同行した外務省員が在米国日本大使館員と意見交換を行うこと自体は、秘匿性を有するものではない。

しかしながら、本件文書の記録内容は、その時点までに実施した外務大臣の訪米に伴う米国との会談の結果を踏まえ、また、その後の米国関係者と接触するための準備を目的として、外務大臣及び同行した外務省員と在米国日本大使館員との間で行われた、いわば我が国政府内部の情報といえ、このような会合を行ったことは、当然のことながら米国側には秘匿している。

ところが、本件文書が仮に開示された場合、外務大臣及び同行した外務省員が、在米国日本大使館のだれとどこで準備又は検討を行っているかが明らかになり、そうした個々の準備等の傾向を分析することにより、この種の活動に関する情報を収集することが可能となり、じ後、この種の活動を円滑に遂行することが困難になる事態も懸念される。

したがって、以上の結果、我が国の利益を害するおそれがあることを否定し得ないと考えられる。

(通番 28)

① 文書の概要

原判決別表1の通番28の決裁書にある事例は、フランスを訪問した我が国の国会議員が、フランス関係者と接触するための準備を目的として、同議員と在フランス日本大使館員との間で会合を行ったものであり、B2の類型に属するものである。

② 文書の記録内容

目的・内容の欄には、当該国会議員と日仏関係に関する意見交換の目的で会合を行うことが記載されている。

また、当該国会議員1名及びその同行者1名並びに在フランス日本大使館員4名の個人名及び肩書が明記されている。さらに、会合の日時、会合を実施した店名及び同店の住所・電話番号等の会合場所に関する情報、客単価及び会合参加人数から算出される支払予定額等が明記されているため、いかなる形態で本件会合が行われたかが具体的に分かる記載内容になっている。その他、決裁書の文書作成者、取扱者名、決裁者名の欄には、それぞれ在フランス日本大使館館員の個人名又は肩書並びにその署名等が明記されている。

③ 不開示事由の説明

本件文書には、上記国会議員がフランス関係者と接触する目的・協議内容や、その直接の相手方となるフランス関係者に関する情報が記載されているわけではない。

しかしながら、本件文書の記録内容は、同議員がフランス関係者と接触するための準備を目的として、同議員と在フランス日本大使館員との間で行われた、いわば我が国政府内部の情報といえ、このような会合を行ったことは、当然のことながらフランス側には秘匿している。同議員との間でも公にしないことを前提に行っている。

ところが、本件文書が仮に開示された場合、当該議員の人定及び会合の日時・場所と、上記訪問に関する公の情報と照合することにより、我が国が、同訪問を契機として、だれとどのような準備をし、どのような外交工作活動

を行っているかを明らかにする手掛かりを与えることになり、じ後、この種の外交工作を円滑に遂行することが困難になる事態も懸念される。さらに、上記国会議員による訪問の機会にこのような準備を行っていることをもって、フランス関係者が、上記国会議員がフランス関係者に対して行った発言を我が国行政府のいわばさしがねで行ったものと誤解し、不快に感じる懸念もある。

したがって、以上の結果、我が国の利益を害し、あるいは相手国との信頼関係を損なうおそれがあることを否定し得ないと考えられる。

第4 外務省の不祥事案件の発生は、外務省報償費の支出につき「公にしないことを前提にする外交活動」以外に使用したとの推認につながるものでないこと

1 はじめに

外務省では、平成13年までに、公金に関して、職員による詐取や不正受給などのいわゆる不祥事案件が複数件発生し、その中で、外務省報償費についても、その運用などに疑念が持たれて様々な批判を受けたところである。被控訴人も、本件訴訟において、上記不祥事案件に言及している（例えば、原審における準備書面(3)16ページ以下）。

しかしながら、これらの不祥事案件は、外務省報償費の使途の問題とは全く別のものであり、いわんや、こうした不祥事事件の発生によって外務省報償費の使途に係る機密性が減ることがない点については言うまでもない上、外務省においては、公金を巡るいわゆる不祥事案件について、内部調査を実施するとともに、刑事事件化した案件に関しては捜査にも全面的に協力することにより、事案の解明を図る一方で、事件関係者となった職員については懲戒免職などの処分を行って人事の刷新を図るとともに、組織構成についても改編の措置を講じてきた。

また、外務省では、不祥事案件の再発を防止するためにも、予算・会計手続

の改善を実施したところであり、外務省報償費については、その厳正かつ効率的な執行を確保するため、平成13年以降、外務省報償費制度を見直す観点から、漸次、①支出決裁手続の改善、②効率的使用と節約、③チェック体制の強化といった改革措置をとってきた。

上記のような不祥事の発生及びその後の改革の実施は、本件対象文書の外務省報償費の支出について疑惑があることを示すものではない。

2 外務省における公金に関する不祥事案件とその対応について

(1) 松尾克俊元外務省要人外国訪問支援室長による詐取事件

松尾克俊元外務省要人外国訪問支援室長（以下「松尾元室長」という。）が、平成8年12月下旬から同12年6月上旬までの間の合計14回の要人外国訪問に際し、訪問者に係る実際のホテル利用料金と法律に基づく宿泊料との差額が支給されることを奇貨とし、同差額を水増し請求することにより、総額5億665万7520円を詐取したとして起訴された事案である。

本件については、平成13年1月、松尾元室長による本件不正取得が明らかになったことを受け、外務省では、外務大臣の指示により省内に調査委員会を発足させ、同委員会における集中的な内部調査を経て、同月25日、調査報告書を発表するとともに、松尾元室長を懲戒免職とし、同人を警視庁に業務上横領容疑で告発した。その後、同年3月10日、同人が詐欺容疑で警視庁により逮捕されたため、外務省においては、全面的な捜査への協力を行った。また、外務省では、本事件を受け、関係職員に対する処分を実施するとともに、平成14年度予算において要人外国訪問に必要な経費を外務省に一括して計上したほか、要人外国訪問支援室を廃止するなど、要人外国訪問に係る省内指揮命令系統の明確化等の改善措置をとるなどし、所要の改革を直ちに実施した。

(2) 九州・沖縄サミット準備事務局のハイヤー契約に係る不正事件

小林祐武元外務省経済局総務参事官室兼九州・沖縄サミット準備事務局課

長補佐及び大隈勤前同室兼同事務局事務官が、平成12年2月上旬ごろから8月中旬ごろまでの間、ハイヤー会社の社員2名と共謀の上、九州・沖縄サミット準備事務局に係る同社のハイヤーの使用料金を水増し請求して、外務省から総額2152万8252円を詐取したとして起訴された事案である。

本事件を受け、外務省においては、捜査へ全面的に協力することはもとより、平成13年8月6日付けで、小林元補佐及び大隈元事務官を懲戒免職にするとともに、関係職員に対する処分を行った。

(3) 平成7年アジア太平洋経済協力（APEC）東京高級事務レベル会合及び同大阪閣僚会議に係る公金詐取事件

浅川明男元外務省アジア太平洋経済協力大阪会議開催準備事務局次長（以下「浅川元次長」という。）が、平成8年2月下旬及び3月中旬、ホテル会社の営業部国際営業課係長等と共謀の上、アジア太平洋経済協力東京高級事務レベル会合及びアジア太平洋経済協力第7回閣僚会議等の室料等を水増し請求して、外務省から総額4億2215万8761円を詐取したとして起訴された事案である。

本事件を受け、外務省においては、捜査に全面的に協力するとともに、平成13年9月27日付けで、浅川元次長を懲戒免職にするとともに、関係職員に対する処分を行った。

(4) いわゆるプール金事案

外務省において、平成7年4月1日から平成13年7月31日までの間における当省と一定の範囲の民間企業及び社団法人との取引の実態について調査を行った結果、同省の71の課又は室と合計11企業及び1社団法人との間に、一部の取引の結果として生じた余剰金を企業等において短期前受金又は預り金等の名目で保管するものとする、いわゆるプール金が存在していたことが判明した事案である。

外務省においては、平成13年11月30日に同事案に係る調査結果報告

書を発表し、関係職員に対する処分を行ったほか、平成14年11月に会計検査院が内閣に提出した決算検査報告も踏まえ、漸次、以下のとおりの措置、すなわち①関係職員に対する処分の実施、②費消総額約4億800万円に「取引先における残高及び所要の延滞金」を付した額の合計約5億4400万円の国庫への返納、③職員に対する会計研修の徹底、各課室毎に行っていた調達の会計課への一元化、監察査察官への現職検事の任用をした上での各部局に対する監察の実施、「監察査察意見提案窓口」の設置等の一連の再発防止措置の各措置を講じてきた。

(5) 在外公館における不正事案

ア 在デンバー総領事館

在デンバー日本国総領事館において、平成11年度及び平成12年度に、総領事公邸の賃料を水増しした賃貸借契約を締結する等の不適正な経理が行われていた事案である。

外務省においては、平成13年7月26日付けで、水谷周在デンバー総領事（当時）を懲戒免職にするとともに、関係職員に対する処分を行った。

イ 在パラオ大使館

在パラオ日本国大使館において、会計担当者の私的目的での公金の一時流用及び会計事務上の不手際により、平成12年12月末時点で同大使館の公金の帳簿残高と預金等残高に不都合が生じた事案である。

外務省においては、平成13年8月1日付けで、宮崎文美義外務省大臣官房付（当時）ほか、関係職員に対する処分を行った。

ウ 在ケニア大使館

在ケニア日本国大使館において、荒川吉彦元公使（以下「荒川元公使」という。）ほか外務省職員2名が、住居手当の受給に当たり、同手当の制度や住居に係る賃貸借契約書の内容等を十分に確認しないまま申請を行い、平成9年5月から平成12年8月までの間に同手当を不適正に受給し、

さらに、同職員2名のうち1名が、住居防犯対策費の補助を受けるに当たり、補助の条件について誤解したまま申請を行い、平成9年5月から平成11年1月までの間に同費を不適正に受領していた事案である。

外務省においては、平成13年8月24日付けで、荒川元公使ほか、関係職員に対する処分を行った。

(6) 本件対象文書の支出について疑惑があったということにはならないこと

これらの不祥事案件は、外務省報償費の使途の問題とは全く別のものであり、いわんやこうした不祥事事件の発生によって外務省報償費の使途に係る機密性が減ることがない点については言うまでもない上、外務省では、公金を巡る不祥事案件を機に、主体的に内部調査などを実施して事案の解明を図るとともに、人的かつ組織的側面からの改善を講じ、いずれも平成14年以降においては、既に解決済みとなっている。したがって、上記のような不祥事があったからといって、本件対象文書に係る支出にも同様の疑惑があったものとする事は全くできない。

3 外務省における外務省報償費に関する改革措置について

(1) 改革措置の内容

さらに、外務省では、上記いわゆる不祥事案件を踏まえて、平成13年以降、同種事案の再発を防止するため、調達業務の一元化などを始めとする予算・会計手続の改善を実施してきた。

外務省報償費については、その厳正かつ効率的な執行を確保するため、漸次、以下の改革措置を執ってきたものである。すなわち

- ① 外務省報償費の支出決裁手続の改善。具体的には、(7)外務省報償費の支出について、10万円を超える案件については、副大臣以上が決裁することとし、平成13年7月から実施する。(1)外務省報償費に関する会計及び支払の手続を改めて周知・徹底する。
- ② 外務省報償費の効率的使用と節約。具体的には、平成13年6月に発表

した「外務省改革要綱」の考え方に基づき、外務省報償費予算については、近年ある程度定型化・定例化しているものについて、予算執行の整理の観点から内容を精査し、可能な場合には外務省報償費以外の科目で具体的な事項を立てて、必要に応じ他の関連経費と併せて新たに積算を行い、あわせて効率化・節約を図る。

- ③ チェック体制の強化。具体的には、(ア)在外公館の外務省報償費に関する証拠書類をすべて外務省本省に提出させることとし、外務省本省におけるチェック体制を強化する。(イ)外務省報償費の支出証拠については、外務省本省・在外公館ともに、他の予算科目と同様に、会計検査院による検査を受ける。

このように、外務省では、平成13年以降、外務省報償費を含め公金の支出に関し、不正のチェック体制を抜本的に見直し、自浄体制を構築するとともに、事後の再発防止策を確実に講じてきているのである。

- (2) 本件対象文書の支出について疑惑があったということにはならないこと

以上のとおり、外務省においては、外務省報償費についても、制度の見直しを行い、改革措置を執ったものであるが、これは、公金の支出一般についての不正のチェック体制の見直しの一環として実施されたものであり、平成11年度の支出である本件対象文書に係る外務省報償費の支出に疑惑のあったことを示すものということでは全くない。

4 小括

以上のような次第であるから、外務省において、かつて公金に関して職員による不祥事案件が存在したからといって、五類型に係る文書以外の文書についても、「公にしないことを前提とする外交活動」以外の経費支出に関するものが相当数あるとの推認につながるものではない。

類型通番対照表

類型	原判決別表に付された通番										数
A 1	11	40	43	44	46	61	95	111	153	172	43
	206	261	262	266	288	313	320	321	324	361	
	371	404	481	483	507	542	551	552	569	571	
	613	682	715	725	751	761	812	827	840	1000	
	1034	1036	1046								
A 2	2	3	7	8	9	13	14	15	16	19	463
	20	22	27	30	32	34	35	38	42	45	
	51	54	57	60	65	67	71	73	77	80	
	82	83	86	87	89	91	93	94	97	99	
	100	101	102	103	107	110	113	114	115	121	
	124	126	128	129	130	131	136	141	142	143	
	144	146	147	148	149	150	155	157	158	161	
	164	166	167	173	179	181	182	183	184	185	
	189	190	196	200	201	204	207	213	214	215	
	216	218	219	227	228	234	235	236	240	248	
	249	253	254	256	259	263	267	268	269	273	
	274	278	279	280	283	284	285	286	290	291	
	299	300	303	305	307	311	312	319	322	323	
	325	326	330	331	334	336	338	339	341	343	
	344	346	348	349	350	351	353	354	355	356	
	357	358	363	365	368	373	374	377	378	379	
	380	382	383	384	385	390	398	399	400	401	
	405	408	411	412	417	420	424	429	431	432	
	433	434	437	440	441	442	448	449	450	455	
	456	457	459	462	464	467	468	469	470	472	
	474	475	476	478	482	484	489	490	491	493	
	494	495	496	497	498	501	508	510	511	515	
	516	518	522	523	524	527	528	532	533	534	
	537	539	545	546	548	553	555	556	558	559	
	560	562	565	566	572	573	588	596	597	598	
	599	603	606	608	609	610	615	616	620	621	
	623	626	628	629	630	631	632	634	638	639	
	640	641	642	644	645	646	647	648	649	651	
	652	654	655	656	657	659	660	666	669	672	
	674	675	677	681	683	684	687	689	694	702	
	703	705	710	711	712	714	718	720	726	727	
	730	733	735	736	738	739	740	742	746	747	
	748	752	753	754	756	757	758	762	763	764	
	765	773	777	779	780	782	784	788	794	795	
	796	799	801	806	813	823	825	826	828	829	
	830	832	835	836	837	838	839	841	846	847	
	848	849	852	853	854	858	863	864	865	866	
	869	871	872	875	877	878	881	883	884	885	
	886	888	890	891	893	895	896	900	901	902	
	904	909	910	912	916	917	918	920	922	923	
	925	927	929	930	932	938	939	946	949	950	
	953	954	957	960	962	964	967	968	975	977	
	978	983	984	986	989	992	997	998	999	1001	
	1002	1004	1005	1006	1007	1011	1013	1014	1016	1021	
	1024	1025	1029	1031	1035	1037	1038	1039	1040	1042	
	1044	1047	1048	1049	1050	1052	1059	1061	1062	1064	
1066	1067	1068									

B 1	79	123	138	188	229	238	342	352	402	487	21
	506	509	557	563	587	701	704	772	802	845	
	926										
B 2	1	4	5	6	12	21	23	24	28	29	395
	31	33	37	39	41	47	49	50	52	58	
	59	62	63	64	66	68	69	72	74	75	
	76	78	81	84	85	88	90	92	96	98	
	104	105	106	108	116	117	119	120	125	127	
	133	135	137	139	140	145	151	154	159	160	
	162	165	168	169	170	171	174	176	178	180	
	186	191	193	194	197	198	199	203	205	210	
	211	220	223	224	226	230	231	237	241	242	
	243	244	246	247	250	251	252	257	260	264	
	265	270	271	272	277	281	282	287	289	293	
	294	295	298	301	302	306	308	309	310	315	
	316	317	318	327	328	329	333	335	337	340	
	347	360	362	364	369	370	372	375	376	381	
	386	389	391	392	395	396	403	406	407	409	
	410	413	414	415	416	418	419	421	422	426	
	428	430	435	436	438	439	443	444	446	447	
	453	454	460	461	463	465	466	471	473	477	
	479	486	488	500	503	504	505	512	513	514	
	517	519	526	530	536	540	541	543	544	547	
	549	550	554	561	568	570	574	575	576	577	
	578	579	580	581	582	583	584	586	593	594	
	595	600	601	604	607	612	617	619	622	624	
	625	627	633	635	636	643	650	658	662	664	
	665	667	670	671	673	676	678	679	680	685	
	688	691	692	693	695	696	698	700	707	708	
	709	713	721	722	723	724	728	729	732	737	
	743	744	749	755	759	760	767	769	771	774	
	775	776	778	781	783	785	786	787	789	790	
	792	797	803	804	805	807	809	811	814	816	
	817	818	819	821	824	833	834	842	843	844	
	851	856	857	859	860	861	862	868	873	874	
	880	882	889	892	894	897	898	899	903	905	
907	908	913	914	919	921	924	928	931	933		
934	935	937	941	942	943	944	945	947	948		
951	952	956	958	959	963	966	969	970	972		
973	979	980	982	985	988	990	991	993	994		
996	1008	1009	1012	1015	1017	1018	1020	1022	1023		
1027	1030	1032	1033	1043	1045	1051	1053	1054	1056		
1058	1060	1063	1065	1069							
C 2	10	17	25	26	53	55	56	70	109	112	95
	118	122	132	134	152	156	163	175	192	202	
	208	217	222	233	239	245	258	276	292	296	
	304	314	359	366	367	388	393	423	425	427	
	445	485	492	502	520	525	529	531	535	564	
	567	585	589	590	591	592	602	605	611	618	
	663	668	686	690	697	699	706	717	741	745	
	768	791	793	798	800	808	820	855	867	870	
	876	915	936	955	965	971	974	976	981	995	
	1010	1026	1041	1055	1057						

計 1,017

副本

平成18年(行コ)第99号 行政文書不開示処分取消請求控訴事件

控訴人 外務大臣

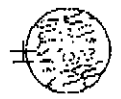


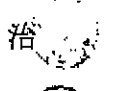


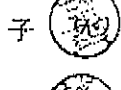

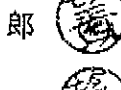

被控訴人 特定非営利活動法人情報公開市民センター

証 拠 説 明 書

平成18年12月28日

東京高等裁判所第10民事部 御中

控訴人指定代理人

熊	澤	貴	
高	林	正	
池	下	朗	
小	谷	淳	
箕	浦	裕	
藤	原	昌	
齋	木	尚	
矢	野	旬	
甲	木	浩太郎	
眞	山	義典	



青 木 豐
山 谷 幸
望 月 千

号 証	標 目 (作成者等)	原本 写し の別	作 成 年 月 日	立 証 趣 旨
乙第44号証	東京高等裁判所平成18年9月27日判決 (東京高等裁判所)	写し	H18.9.27	東京高等裁判所が、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。）5条3号該当性の司法審査の手法及び主張立証責任に関し、控訴人の主張と同様の判断を示し、同判決が確定していること
乙第45号証	Halperin v. CIA, 629 F.2d 144 (D.C. Cir. 1980) 1980年7月11日判決 (アメリカ合衆国控訴裁判所コロンビア特別区巡回裁判所)	写し	1980.7.11	アメリカ連邦控訴裁判所が、CIAの協力者である弁護士が特定される情報は、将来の協力を確保するためにも、これらを開示した場合、当該弁護士が危害を加えられるなどのおそれがあるとして、当該弁護士が特定される情報を秘匿する責任があり、情報源を秘匿するため不開示とした決定を適法と判断していること
乙第46号証	Afser v. Department of State, 702 F.2d 1125 (D.C. Cir. 1983) 1983年3月15日判決 (アメリカ合衆国控訴裁判所コロンビア特別区巡回裁判所)	写し	1983.3.15	CIAに対する情報公開請求事件において、その事実を公権力が正式に認めることは、国の安全を損なう新しい情報となり得るとして、情報提供者等の特定につながる情報が、絶対的に秘密保持が求められていると判断していること
乙第47号証	Public Citizen v. Dep't of State, 276 F.3d 634 (D.C. Cir 2002) 2002年1月25日判決 (アメリカ合衆国控訴裁判所コロンビア特別区巡回裁判所)	写し	2002.1.25	国務省が、合衆国の情報活動、情報源又は情報収集方法を突き止められるおそれがあると宣誓供述したものについて、事後的に一部の秘密情報が開示されたことをもって、国務省に元々悪しき意思があったことの証拠とはならないと判断していること