

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


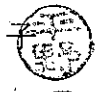




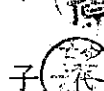



被控訴人 特定非営利活動法人情報公開市民センター

準備書面(3)

平成19年9月27日

東京高等裁判所第10民事部 御中

控訴人指定代理人

永	谷	典	
平	野	朝	
小	松	秀	
藤	原	昌	
池	下	朗	
小	谷	淳	
箕	浦	裕	
齋	木	尚	
矢	野	旬	
土	屋	大	



義  
  
  
千

山  
水  
野  
月

眞  
清  
大  
望

第1	はじめに	-----	1
1	事案の概要	-----	1
2	本準備書面の概要	-----	3
第2	間接接触に係る文書に秘匿性があること	-----	3
1	被控訴人の主張	-----	3
2	国会議員等との会合の秘匿性	-----	4
3	政府関係者との会合の秘匿性	-----	8
4	総理大臣，外務大臣等との会合の秘匿性	-----	9
5	自動車借料経費等の秘匿性	-----	10
6	法5条3号該当性の判断には行政庁に広範な裁量が認められていること	-----	11
7	小括	-----	12
第3	直接接触に係る文書に秘匿性があること	-----	13
1	被控訴人の主張	-----	13
2	被控訴人の主張は，外交事務の特質を全く理解しないものであること	-----	13
3	公にしないことを前提とする外交活動について秘匿性を保持することが極めて重要であること	-----	15
4	支出決裁文書の記載内容の項目のあり方は，その支出の目的たる外交活動の秘匿性の有無とは無関係であること	-----	16
5	小括	-----	17
第4	報償費の用途に関する控訴人の主張が変遷しているなどと批判されるいわれはないこと	-----	17
1	被控訴人の主張	-----	17
2	控訴人の報償費の用途に関する主張には変遷がないこと	-----	18
3	五類型に係る文書に関する主張を撤回したことには合理的な理由があり，控訴人の主張の合理性を損なうものではないこと	-----	19

4	会合の経費に係る文書を直接接触、間接接触と分類して主張していることが 控訴人の主張の合理性・信頼性を損なうものではないこと	-----21
5	小括	-----22
第5	全部不開示とされた本件対象文書を更に細分化して部分開示を求めることは できないこと	-----22
1	本件対象文書の単位	-----22
2	独立した一体的な情報を更に細分化することを求めることができないことは 確立した判例であること	-----23
第6	原判決の判断には誤りがあり、取り消されるべきこと	-----25
1	原判決の要旨	-----25
2	五類型に係る文書以外の文書の不開示事由該当性判断の在り方についての誤 り	-----26
3	五類型に係る文書以外の本件対象文書に「公にしないことを前提とする外交 活動」以外の経費支出に関するものが相当数あると推認できるとした事実認定 の誤り	-----29
4	五類型についての原判決の判断の誤り	-----31

## 第1 はじめに

### 1 事案の概要

(1) 被控訴人が、平成13年4月2日、控訴人に対して、外務省大臣官房、在米日本大使館、在仏日本大使館、在中国日本大使館及び在フィリピン日本大使館において平成12年2月及び3月に支出された報償費に関する支出証拠書、計算証明に関する計算書等支出が分かる文書（合計1069通、本件対象文書）の開示を請求したところ、控訴人は、平成13年6月1日、本件対象文書には、法5条3号及び6号の不開示情報が記載されているとして、本件対象文書を全部不開示とする決定をした（本件不開示決定）。次いで、控訴人は、平成16年4月20日、本件不開示決定のうち、いわゆる五類型に係る文書合計52通について、法5条3号、法5条6号及び法5条1号に該当する部分を除いて部分開示決定をした（本件変更決定）。

本件の争点は、本件不開示決定のうち本件変更決定に係る部分以外の法5条3号及び6号該当性である。

(2) 外務省における報償費は、外務省の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の活動に支出されるものである。このような報償費が使用される事務は、事務別分類として、

A 「有償の情報収集等の事務」

B 「非公式の二国間の外交交渉等の事務」

C 「国際会議等における非公式の多国間交渉の事務」に分けられ、

これらは、更に使用目的分類として

1 「対価として使用されたもの」

2 「会合の経費として使用されたもの」

3 「定例的に必要とされた物品の購入や役務の経費として使用されたもの」に分けられる。

また、使用目的分類2の会合の経費として使用されたものに係る文書は、直接接触に係る文書（情報収集等、又は二国間、多国間の交渉の相手方と直接接触した会合の経費に係る文書）と、間接接触に係る文書（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経費に係る文書）とに分けられる。

さらに、使用目的分類3（いわゆる五類型）は、①大規模レセプション経費、②酒類購入に係る経費、③本邦関係者が外国訪問した際の車借上げ等の事務経費、④在外公館長赴任の際等の贈呈品購入経費、⑤文化啓発用の日本画等購入経費を内容とするものであるが、本件対象文書のうち、この五類型に係る文書は、情報公開審査会の答申を受け、上記(1)のとおり、本件変更決定によって部分開示された。

(3) 本件対象文書1069通は、いずれも報償費の支出に関する支出証拠書であるが、その概要を明らかにするために、それぞれの使途を上記事務別分類及び使用目的分類に従って分類すると、A1類型が43通、A2類型が463通、B1類型が21通、B2類型が395通、C2類型が95通、五類型が52通ある。これらのうち、会合の経費として使用されたA2類型、B2類型及びC2類型に係る文書は、合計953通あるが、そのうち、間接接触に係る文書は58通、直接接触に係る文書は895通あり、控訴審における控訴人の準備書面(1)（以下「控訴人準備書面(1)」という。）において、前者についてはそのすべて、後者については対照表の通番順に従い58通分について、可能な限り、個別、具体的にその不開示事由の存在を説明したところである。

(4) 原判決は、本件不開示決定のうち本件変更決定に係る部分以外について、控訴理由書第1の2記載のとおり判示し、次の範囲で被控訴人の請求を認容した。

ア 五類型に係る文書以外の文書については全部

イ 五類型に係る文書であって、本件変更決定でも開示されなかった部分についてはその一部

## 2 本準備書面の概要

本件対象文書に法5条3号及び6号の不開示事由がないとした原判決の誤りは、控訴理由書及び控訴人準備書面(1)で詳述し、外務省会計課長の陳述書(乙第50号証)及び同課長の証人尋問(以下、同証人尋問の調書を単に「証人調書」という。)によって立証したとおりであるが、本準備書面においては、「間接接触」については、いささかの不開示性も有しない(平成19年4月17日付け被控訴人準備書面(3)(以下「被控訴人準備書面(3)」という。))などと被控訴人が特にその不開示情報該当性を争っているというべき間接接触に係る文書について、その秘匿性をふえんとするとともに、同準備書面における被控訴人らの主張に反論し、また、本件対象文書のうち本件変更決定によって開示された以外の部分について、部分開示がなし得ないことについて、従前の主張を補充する。

なお、略称については、断りのない限り従前の例による。

## 第2 間接接触に係る文書に秘匿性があること

### 1 被控訴人の主張

被控訴人は、間接接触に係る文書の秘匿性について、「在外公館で支出を必要とした相手方は、みな邦人である。外務大臣ほかの外務省職員、他の省庁の職員、総理大臣、政府関係者、団体関係者などが見られるほか、「国会議員(と同行者)」が18件存在している。これ以外では、「地方自治体関係者」(7名)というのも見える。「支出類型」別にみると、「会合の経費」のほかに、「荷物の運搬費用」、「車両の借り上げ費用」、「食材の費用」などが見える。」、「これらの邦人と大使館側との会合の開催や経費の支出、車両や荷物運搬の事実が、大使館の任国側に知られたからといって、何ほどの業務支障が生じるというのか。控訴人の主張は、およそ馬鹿げている。僅かな情報も知らせないことが得策であるなら、どうして、「在外公館交流諸費」の情報を開示しているのか。」

と主張する（被控訴人準備書面(3)7ページ）。

しかしながら、被控訴人の上記主張は、在外公館職員と国会議員等の我が国関係者との間において行われる会合には、秘匿性のない親睦や儀礼的な会食を目的としたもののほかに、外交を目的とした公にしないことを前提とした会合があることを全く理解しないものである（証人調書50ないし52ページ参照）。控訴人は、以下、会合の相手方別にその秘匿性を更にふえんし（後記2ないし4）、また、会合の経費としての自動車借料費用等の秘匿性について主張して（後記5）、間接接触に係る文書には、法5条3号及び6号の不開示情報が記録されていることを明らかにする。

## 2 国会議員等との会合の秘匿性

(1) 外交事務の特殊性については、原審における控訴人の準備書面(1)36ページ以下、控訴人の準備書面(8)5ページ以下、控訴人の準備書面(14)15ページ以下等において繰り返し主張したとおりであるが、我が国在外公館は、外国において利用可能なあらゆる手段、機会を活用して、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の活動を行っている。

このような活動の一つとして、国会議員等の我が国関係者が外国を訪問して当該相手国関係者と接触する場合に、その準備として、在外公館職員との間において公にしないことを前提とする会合の場を設け、当該我が国関係者に対して、相手国側への働きかけ等につき協力方を内々に依頼したり、当該我が国関係者が相手国関係者と接触した結果を踏まえた対応の検討のために、在外公館職員と会合の場をもつ場合がある。このようなことは、在外公館が、利用可能な機会・手段として、当該我が国関係者の訪問を活用しつつ、我が国として一貫した方針の下に外交事務を遂行していく上で欠かせないものである。

特に、国会議員の場合には、相手国関係者からは、日本政府とは一線を画



した見地から行動することができるとの見方をされる場合があるため、相手国側への働きかけが功を奏することが多い。政府とは別の団体関係者、自治体関係者の場合も同様である。

そこで、このような場合に、国会議員を含む我が国関係者と相手国関係者等との接触や働きかけの前後において、当該我が国関係者と外務当局との間で、公にしないことを前提として、秘密裏に長時間にわたって綿密に打合せを行って、上記の働きかけの効果を最大限のものにし、その後の外交交渉を有利に展開しようとするのがしばしば行われる（乙第50号証10ページ、証人調書8ないし11ページ参照）。

- (2) ところが、上記相手国関係者が、このような打合せの事実を知ることになれば、当該我が国国会議員等の言動が自らの立場に基づく見解ではなく、所詮我が国外務当局のいわば差し金で述べたにすぎないとの心証を有することとなり、その結果、当該我が国国会議員等を通じた働きかけの効果が減殺されてしまうことになる（乙第50号証10ページ、証人調書11ページ参照）。

特定の会合の存否が公になれば、当該訪問に関する公の情報に加えて、既に公となった情報、各国がそれぞれ収集した情報等とを重ね合わせて照合・分析することにより、相手国関係者等との接触の準備の内容や接触の結果を踏まえた対応の検討内容が明らかになる手掛かりを与え、我が国が、どのような関係者の訪問を契機として、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知る手掛かりを与えることになる。このような照合・分析により、我が国が、いかなる事柄について、情報収集その他外交工作等の活動の対象としているか、我が国が行おうとする外交上の意図、動向、方針も相当程度明らかになる結果、他国が外交政策上の対策を講じるおそれ及び我が国の情報収集活動に対する他国による妨害又は対抗措置が講じられるおそれもある。外交交渉、外交工作は、細心の注意をもって行わなければならないのであり、いつ、いかなる準備をしているかを察知されるよう

な情報を明らかにすることはできない(乙第51号証の1及び2参照)。また、外交活動は、継続性のあるものであり、一つの交渉ごとが終わった後であっても、上記のような事情が明らかになれば、当該相手国関係者が当該我が国国会議員等に対する関心を改め、さらには、信頼を損なうおそれがあり、その結果、今後、同様の案件を処理する際に、同様の働きかけが功を奏しなくなるという外交交渉上深刻な事態に陥るおそれがある(乙第50号証11ページ、証人調書7、51ページ参照)。

- (3) 被控訴人は、国会議員を相手方とする間接接触に係る文書(通番607の文書)について、「訪米した国会議員の多くは、大使館員が道案内を担当し、公式日程が空けば、在米国大使館を訪問してレストラン等で接待を受けるのが常態なのであるから、訪米議員と大使館職員らとの接触は、秘匿などされていず、公知の事実といてよい事柄である。」と主張し(被控訴人準備書面(3)9、10ページ)、また、地方自治体関係者を相手方とする間接接触に係る文書(通番742の文書)についても、「地方自治体の関係者が、他国の地方自治体当局と交渉や接触を持つ場合、通常、地方自治体関係者は、目的地の大使館側から便宜供与を受けている。地方自治体関係者と大使館側との接触があるのが通常であり、そのことが相手方に知られることで、大使館の事後の業務に支障があるなどとは考えがたい。」(同11ページ)と主張し、国会議員や地方自治体関係者を相手方とする間接接触に秘匿性がないと主張するようである。

しかしながら、被控訴人が指摘するような「接待」や「便宜供与」が常態であるとか、通常であるなどということは、被控訴人の憶測にすぎず、そのようなことはない。この点をおいても、そのような会合のすべてが公にしても何ら支障のない親睦や儀礼的なもの、会食を目的としたものというわけではなく、外交を目的とし、公にしないことを前提としてされる会合が存在することは、厳然たる事実である(証人調書50ページ参照)。被控訴人の上記主張は、両者の違いをおよそ理解しないものであって、失当である。

(4) 被控訴人は、「一般に、渡米した国会議員と大使館職員との懇談内容といえば、外務省が、木俣議員のそれについて、情報公開審査会で説明したように、「本件国会議員と大使館員との懇談等については、当該渡航目的に該当するものではなく、滞在期間の限られている国会議員に対して、大使館の都合によって同議員に時間を割いてもらい、ブリーフィングあるいは意見交換等を行っているものであって、同議員の側から見るとき職務遂行に当たるものとは言い難い」と答弁している（甲88号証13頁）ように、国会議員と会合を持った事実についての決裁書や領収書を開示しても、同大使館の業務遂行に何の支障も生じようはずはない。」と主張し（被控訴人準備書面(3)10ページ）、平成17年8月25日付け情報公開審査会答申（平成17年（行情）答申第238号、甲第88号証）の被控訴人の上記引用部分を根拠に、間接接触を含む国会議員を相手方とする会合にすべからず秘匿性がないと主張するようである。

しかし、上記答申は、臨時代理大使主催の夕食懇談会において行われた、渡航目的に関する行動を含む様々な日程等に関する当該国会議員へのブリーフィングの内容が、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として開示すべきとしたものである（甲第88号証13及び14ページ）。およそ国会議員が渡航した場合において、在外公館の外務省職員と会合をもった事実やその日時場所について、一般的に不開示情報に該当しないとしたものではない。また、公にしないことを前提にしてされた国会議員と在外公館の外務省職員との会合が法5条3号の不開示情報に当たらないと判断したものでもない。

したがって、上記答申をもって、間接接触に係る文書の記載内容の不開示事由該当性を否定することはできず、被控訴人の上記主張は失当である。

(5) 被控訴人は、「国会議員が大使館から受ける便宜供与の内容（両者の接触内容）は、便宜供与ファイルの開示により、既に、明らかになっているところである。」と主張して（被控訴人準備書面(3)10ページ）、国会議員を相手方とする間接接触には

秘匿性がないと主張するようである。

しかしながら、控訴人は、国会議員が外国を訪問し、在外公館職員と接触した場合をすべて間接接触であって秘匿性があると主張しているものではない。公にされ得ることを前提にして、在外公館職員と国会議員とが会合や接触を持つ場合も当然存在するのである。他方において、上記において述べたような国会議員と在外公館職員との会合の中には、国会議員を介して行う外交交渉、外交工作の準備のために行われるものもまた存在するのであって、前者のような公にされ得ることを前提とする場合に関する情報が公開されているからといって、後者の会合の秘匿性が損なわれることにはなり得ない(証人調書27ページ以下参照)。

被控訴人の上記主張は、国会議員と在外公館職員との会合の中に国会議員を介して行う外交交渉、外交工作の準備のために行われるものがあり、このような会合の秘匿性は極めて高いこと、そして、このようなものに報償費が使われていることを全く理解しようとはせず、間接接触と、被控訴人が主張するところの便宜供与とを混同するものであって、控訴人の主張に対する反論としては全く意味がない。

### 3 政府関係者との会合の秘匿性

- (1) 事案によっては、外交当局とそれ以外の政府部門の関係部局とが連携しながら外交交渉を行う場合もあるが、そのような場合、外交当局と当該関係部局の思惑が完全には一致しないこともあり得る。相手国政府等がそうした認識の不一致を察知した場合には、我が国の外交当局と関係部局間の分断を図られ、我が方にとって不利益な結果をもたらすような働きかけが行われるおそれもある。そこで、当該相手国政府等にしてみれば、我が国との交渉等において、我が国外交当局と関係部局間を分断させ、又は関係者に対して我が方にとって不利益な結果をもたらすような働きかけを行う余地、いわば付け入る隙を探すことがあったとしても何ら不思議ではない。

そこで、相手国政府等との協議前に、対処方針の背景となる考え方について十分に認識を一致させ、そうした認識を踏まえて、協議の相手方に対していかなる主張を展開するかを整理し、我が国関係者相互における利害・関心の不一致などの我が国側の手の内を推察されないようにすることを目的として、率直に意見を交換し合い、問題の所在を明確化させるために、長時間、人目に触れない形で議論を行ってすり合わせを図ることが行われる。

- (2) ところが、相手国政府等が、上記のようなすり合わせを知るところとなれば、その後の当該外交交渉に支障を来すことはいかに及ばず、事後的にであっても、上記のようなすり合わせが明らかになれば、我が国政府部門間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、手の内を明かしたまま協議に臨むのと同様の結果をもたらすおそれが生ずる。

したがって、このような事例でも、いつ、いかなる準備をしているかを察知されるような情報を明らかにすることはできない(乙第50号証13ページ、証人調書11ないし13ページ参照)。

#### 4 総理大臣、外務大臣等との会合の秘匿性

- (1) 間接接触の中には、総理大臣や外務大臣、外務省職員が行う外交交渉の準備等のため、在外日本大使館員と会合を行う場合もあるが、こうした会合も、その後の相手国関係者と接触するための準備を目的として行われた、いわば我が国政府内部の情報である。このような場合に常に会合の場所等が明示された情報が開示されることになれば、協議を行うために相手国を訪問した外務大臣、外務省職員が、在外公館職員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、こうした形での我が国の外交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。

また、その傾向が分析され、盗聴等のおそれが生ずることも十分に考えられるほか、外務大臣等が借り上げた車両の調達先や料理等の調達先が明らかにされれば、後記5でも述べるとおり、安全確保上重大な支障を及ぼすおそれもあり、この点は、原判決においても、正しく示されているところである。

(2) 被控訴人は、「日本国の外務大臣がアメリカへ公式訪問して、米国の関係者と会談を持つ場合、その前後に、自国の大使館員と種々協議を行うであろうことは、誰にでも予測が付くことである。」と主張して（被控訴人準備書面(3)8ページ）、外務大臣等を相手方とする間接接触には秘匿性がないと主張するようである。

しかしながら、被控訴人の上記主張も、外務大臣と在外公館職員との会合の中には秘匿性が極めて高いものがあること、そして、そのような場合に報償費が使われていることを全く理解しようとしめないものである。外務大臣が自国の大使館員と種々協議を行うであろうことは、誰にでも予測が付くことは、被控訴人の主張するとおりであっても、いつ、どこで会合をしているかを推知させる情報を常に明らかにしなければならないということになれば、上記(1)で述べたおそれが生ずることは明らかである。

被控訴人の上記主張は、細心の注意をもって行わなければならない外交交渉、外交工作の困難性を全く理解しないものであって、失当である。

## 5 自動車借料経費等の秘匿性

被控訴人は、五類型の車両借り上げ経費に関する文書が部分開示されていることから、間接接触における自動車借料経費の支出に関する文書も開示できるはずであると主張する（被控訴人準備書面(3)1.0ページ）。

しかしながら、五類型とは、前記第1の1(2)のとおり、「定例的に必要とされた物品の購入や役務の経費として使用されたもの」であり、五類型の車両借り上げ（本邦関係者が外国訪問した際の車借上げ等の事務経費）も、定例的に必要とされるものである。一方、使用目的分類2の「会合の経費として使用されたもの」に分類した「自動車借料経費」に係るものは、情報収集及び外交工作の準備等

としての車両借り上げであり、定例的に必要とされる内容とは性質が異なるのであって、両者の区別は明らかである。

しかし、いずれにしても、自動車の調達は、保安上の問題から、我が方関係者の安全を確保できる信頼できる専門業者へ発注しているものであり、このような「自動車借料経費」に係る文書が仮に開示され、このような専門業者に関する情報が公になると、関係国や、本邦関係者に危害を加えようとする者、あるいは我が国政府の内部情報を不正に入手しようとする者などが、当該調達先に接触し、我が国の内部情報を入手してそれらを悪用し、あるいは当該調達先に働きかけて我が国の外交事務を妨害するなどして、我が国の利益を損ない、あるいは我が国の在外関係者の安全確保を困難にするなどの事態が生じるおそれがある。車両の調達先の情報に秘匿性があることは、原判決も認めているところである。「荷物の運搬費用」及び「食材の費用」も「車両の借り上げ費用」と同様である。

#### 6 法5条3号該当性の判断には行政庁に広範な裁量が認められていること

(1) 法5条3号は、「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」を不開示情報としているところ、原審における控訴人第1準備書面24ページで述べたとおり、同号該当性の判断には行政庁に広範な裁量が認められている。これは同号の予定する、「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・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・技術的判断を要することなどの特殊性が認められる」（総務省行政管理局編・詳解情報公開法62ページ）からである。

したがって、この判断の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」（同ページ）ことになる。

(2) これを本件についてみると、外交活動を行う上で、在外公館職員と国会議員をはじめとする我が国関係者が会合を実施することがあるが、そうした会合は、常に公にしないことを前提としているわけではなく、秘匿性の低いものについては、公にすることを前提として行われている。しかしながら、上記2ないし4で述べたとおり、国益のために公にすることができない外交活動もあることは厳然たる事実であって、いかなる活動が公にすることができないかを決定するに際しては、外交を任された外交官の臨機応変な判断と対応が求められるべきである。さもなければ細心の注意をもって行うべき外交交渉、外交工作を円滑に進めることは到底できない。

そうである以上、このように公にしないことを前提としてされた会合に関する情報が記録された間接接触に係る文書であっても、これを開示すれば、他国等との信頼関係が損なわれるおそれ又は交渉上不利益を被るおそれがあると認めた行政機関の長の判断には不合理な点はなく、相当の理由があるというべきである。

## 7 小括

以上のとおり、間接接触に係る文書についても、これを開示すれば、将来の同様の働きかけの効果が著しく減殺されることが懸念され、また、内情を察した相手に付け入る隙を与えたり、妨害工作を受けたりするおそれがあり、「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」ことは明らかであって、そのような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いうべきである。また、「当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」もあり、間接接触に係る文書にも、法5条3号及び6号の不開示情報



が記載されていることは明らかである。

### 第3 直接接触に係る文書に秘匿性があること

#### 1 被控訴人の主張

被控訴人は、在外交流諸費の支出決裁文書と報償費の支出決裁文書の「記載事項は、「会合の目的」、「設宴日」、「金額」、「会合の場所（店名）」、「館側出席者」、「客側出席者」、「起案者」、「上司の決裁」などであり、上記の文書が開示されれば、これらの記載が情報として外部にもたらされることになる。」、「在外公館交流諸費」では、これらの記載事項（情報）のかなりの部分が、そのまま開示されているところである。「会合の目的」と「客側出席者」については、一部マスキングされていたが、国民の側から見て、当該の在外公館が、その時々でどのような政治上・経済上等のテーマについて関心を持ち、どのような相手国の機関や個人に接触しているか、すなわち、どのような外交活動や情報収集を行っているかについて、その概要をほぼ知ることが出来る状況である。外務省が、任地相手国の思惑を慮って、すべての情報を閉ざすことがベストであると考えているのなら、「在外公館交流諸費」の情報の露出は、国益に反する犯罪的行為であるということになるはずである。」（被控訴人準備書面(3)12ページ）として、あたかも「在外公館交流諸費」と「報償費」に係る文書の開示決定が同様でなければ矛盾があり、「在外公館交流諸費」に係る文書において開示された項目と同様の項目については、「報償費」に係る文書においても秘匿性がない旨主張するようである。

#### 2 被控訴人の主張は、外交事務の特質を全く理解しないものであること

外交事務の特質については、前記第2の2において指摘したように控訴人において繰り返し主張したとおりであって、控訴人は、在外公館が行っている外交活動のすべてに関して、それらの存否、目的及び内容の全部にわたって秘匿性があると主張しているわけではないし、在外公館がその時々において有している関心事が一切公にはできないものであると主張しているわけでもない。

外交活動の秘匿性に関しては、特定の情報収集や外交交渉等の存否自体に秘匿性があるものから、存否は公にできるものの、在外公館側出席者や相手側出席者の氏名や属性、日時、場所、態様、目的、内容又は各当事者の発言内容等の全部又は一部に秘匿性があるものまで、その外交活動によって様々である。

在外公館を含む外務省は、このようなさまざまな外交活動の公開の可否に関して、当然のことながら、被控訴人が主張するような「任地相手国の思惑を慮って、すべての情報を閉ざすことがベストである」とする考え方を有してはならず、公にすることを前提とする秘匿性の低い外交活動が行われる場合には、広く透明性をもって説明責任を果たすべく、これまでも公にしているし、将来にわたっても公にすることとしている（証人調書13、14及び16ページ参照）。

その一方で、外交事務の特質から、公にしないことを前提とする外交活動もまた存在することは明らかである。控訴人準備書面（1）において主張したとおり、公にしないことを前提とする情報収集等の経費の支出を、あらかじめ計画を策定し個別の用途を明らかにして積算する報償費以外の目から支出することはできない。仮にこのような情報収集等の活動について、その具体的態様を明らかにした場合には、外交活動の手法やパターンを読まれてしまい、同様の外交交渉の際に、内情を察した相手に付け入る隙を与えたり、妨害工作を受けたりするおそれがある。加えて、直接接触の場合は、我が国の保秘に間する信用の失墜、外交工作の対象者の生命、身体に危害が加えられるおそれも極めて高い。このような公にしないことを前提とする情報収集・外交工作活動については、その経費は報償費から支出するしかないのである。

他方において、在外公館交流諸費は、公にすることを前提とする外交活動等の経費として支出している（控訴人準備書面（2）10ページ）。このように「在外公館交流諸費」と「報償費」による外交活動は、その性格を全く異にするものである

公にすることを前提とする外交活動の経費の支出に関する文書が公開されて

いることが、公にしないことを前提とする外交活動の経費の支出に係る文書が公開され得る根拠とならないことは、論理的に明白であり、被控訴人の上記主張は、外交事務の特質や控訴人の主張を全く理解しないもので、失当である。

### 3 公にしないことを前提とする外交活動について秘匿性を保持することが極めて重要であること

外交工作を進める上では、様々な情報提供者等に対し金銭を交付することにより、直接の情報提供を受けるとともに、相手国の対応に影響を与え得るような同国の内政状況や関係者の見方といった周辺情報も収集し、また外交関係を我が国にとって有利な形で展開できるよう協力を取りつけること等がある。このような情報収集や働きかけを行う対象者によっては、金銭を直接受領することに抵抗を感じる場合もあるところ、そうした場合には、公にしないことを前提とする会合の場を設け、人目に触れない中で、静かに情報収集や働きかけを行うことが効果的であることがあり、そうした経費についても、当然のことながら直接接触として報償費から支出することになる。

このような公にしないことを前提とした活動が公になると、次のような支障をきたすおそれがある。(1) 外交上の工作は、我が国のその時点における公式の立場を離れ、他国に先回りをする形で秘密裏に行われることもある。そのことが公になれば、我が国の公式の立場が揺らいでいるとの印象を他国に与えることにより、我が国の立場が損なわれたり、あるいは我が国の動きを相手国に察知され、我が方の対応を妨害されたり、相手国に同様の働きかけを行う機会を与えたりすることによって、その効果が減殺される。(2) 情報提供者や外交工作の対象者との関係において、我が国は信頼を失うことになり、将来情報提供を期待できなくなり、また外交工作を行った場合もそれまでと同様の効果は全く期待ができなくなる。第三国との関係においても、日本は情報提供者、又は外交工作対象者との関係における秘密が保持し得ない国であると評価されることとなり、その後は広い意味での情報提供者や外交工作者からの協力が得

られなくなる。(3) 特に情報提供者や働きかけの対象者が相手国政府関係者である場合、そのような対象者と日本との関係が明らかになることにより、政府内部でその地位を失う、あるいは最悪の場合には当該者の生命、身体の安全が脅かされる。

そして、外交は継続的な行為であり、類似の外交工作を行う必要性が再度発生することも十分考えられ、また、仮に情報提供者、又は外交工作対象者との関係における秘密が保持し得ない国という評価が国際社会において広まることになれば、その後のあらゆる外交工作に大きな支障をきたすこととなる。過去の事例であるからといって、ある一定の期間を過ぎれば必ず公にすることができるといわけではない。

公にしないことを前提とする外交活動の秘匿性を保持することは極めて重要であり、そのような外交活動に関する情報を公にすることによる影響は多大である。

#### 4 支出決裁文書の記載内容の項目のあり方は、その支出の目的たる外交活動の秘匿性の有無とは無関係であること

外務省における支出負担行為及び支出は、原審における控訴人の準備書面(4) 4ページ以下において詳細に主張したとおりであって、支出の「目」が報償費であってもそれ以外であっても基本的に異なることはない。同準備書面(4) 11ページにおいて述べたように、報償費の支出に係る決裁書の場合には、「理由」欄を詳細に説明する必要があることから、定められた書式によらずに作成することが多いものの、定められた書式以外の書式によって作成したとしても、支出事務の適正な遂行という観点から、昭和31年3月29日会計課長発通知「支出負担行為等取扱いに関する件」(乙第5号証の1) 2(1)イに従って、決裁書に記載すべき事項を記載していることはいうまでもないことである。

報償費の外形的な決裁文書の記載のあり方をもって、報償費が支出されるべき外交活動の秘匿性が減ぜられるものではない。公にしないことを前提と

してされた会合の存在や目的、出席者等に係る情報の秘匿性は明らかである。

この点に関する被控訴人の上記主張もまた、支出負担行為の事務処理や控訴人の主張を全く理解しないものにすぎず、失当である。

## 5 小括

直接接触に係る文書の概要は、控訴人準備書面(1)において58通分について、可能な限り、個別、具体的にその内容を明らかにしているところである。これらが公にされれば、記載内容自体から、さらには、既に公となっている情報、各国が保有している情報等とを重ね合わせることにより、同準備書面6ページ以下で詳述した深刻な事態を招くことになる(乙第52号証の1及び2参照)。直接接触に係る文書に法5条3号及び6号の不開示情報が記録されていることは明らかである。

被控訴人は、単なる憶測で控訴人の主張の信頼性を疑い、あるいは、控訴人の主張を正解しないで直接接触に係る文書の秘匿性を争うものであって、失当である。

## 第4 報償費の使途に関する控訴人の主張が変遷しているなどと批判されるいわれはないこと

### 1 被控訴人の主張

被控訴人は、控訴人の報償費の使途に関する主張が、原審における控訴人の準備書面(8)提出の前後で、「報償費の使途は、「A 情報収集等の事務、B 外交交渉等の事務、C 国際会議等への参加の事務」という3つの事務の遂行経費であり、そのために機動的に支出されるものであり、その要件が、外交事務の遂行の経費であることと、機動的な支出であるという2つであるという内容から、「公にしないことを前提とする外交活動に支出されるもの」という内容へ変遷したこと、控訴理由書提出段階で、五類型に係る文書に関する主張を撤回し、会合の経費に関して間接接触に係る文書と直接接触に係る文書に区分して説明をしたことか

ら、報償費の使途に関する控訴人の主張が変遷しており、信用がおけないと主張する（被控訴人準備書面(3) 2, 3ページ）。

## 2 控訴人の報償費の使途に関する主張には変遷がないこと

報償費の定義又は説明については、原審における控訴人の準備書面(1) 4 1 ないし 4 3 ページにおいて説明したとおりであって、控訴人のその後の主張は、何らこれを変更するものではない。

すなわち、報償費とは、我が国の歳出予算の使用目的を定めた「目」の区分において、「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る」と定義されており、外務省においては、これを、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使用する経費に充てている。これは、上記情報収集・外交交渉等の事務に機動性・個別性が要請される結果、その支出にも同様に機動性・個別性が要請されること（原審における控訴人の準備書面(14) 2 5, 2 6 ページ）による。

ところで、上記情報収集・外交交渉等の事務は、国際社会におけるルールとして公にしないことを前提として行われるため、その経費の支出にも同様に秘匿性が要請される（原審における控訴人の準備書面(14) 2 5, 2 6 ページ）。したがって、報償費の支出については、その支出の目的である情報収集・外交交渉等の事務の特質上、機動性・個別性と併せて、秘匿性もまた要請されることとなるのである。

このように、報償費の使用目的が情報収集及び外交交渉等の事務であり（原審における控訴人の準備書面(1) 4 1 ないし 4 3 ページ）、それらの事務に秘匿性があることは、原審における控訴人の準備書面(1) 4 5, 4 6 ページをはじめとして、控訴人において繰り返し主張してきたところであって、この点に変遷はない。報償費の使途を、予算科目上の定義の側面から論ずれば、「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、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使用する経費に当てている。」(原審における控訴人の準備書面(1)41ページ)という説明内容になるし、その支出の目的たる事務の特質の側面から論ずれば、報償費は「公にしないことを前提とした外交活動に支出されるものである。」という説明内容になる、ということである。

これを、あたかも、上記情報収集及び外交交渉等の事務又はその経費の支出に関して、控訴人が当初秘匿性を主張せず、原審における控訴人の準備書面(8)に至って、いきなり主張するに至ったかのような被控訴人の主張は、控訴人の主張内容を正解しないものであって、失当である。

### 3 五類型に係る文書に関する主張を撤回したことには合理的な理由があり、控訴人の主張の合理性を損なうものではないこと

五類型の内容は、前記第1の1.(2)に記載したとおりである。

会計検査院は、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カ所の在外公館における報償費の支出についての会計検査の結果に関する平成13年9月27日付け「報償費の執行について」と題する文書(甲第11号証)において、「(3)報償費の用途について 報償費は、想定しがたい突発的な事態が生じ得る外交においては、特に柔軟な対応が求められることから、機動的な執行が可能な経費として配賦されている。しかし、12年度に報償費で支出されたものの中には、定型化、定例化するなどしてきており、当面の任務と状況に応じ機動的に使用すると報償費の趣旨からすると、報償費ではなく庁費等の他の費目で支出するよう改善する必要がある経費(国内又は海外で開催される大規模レセプション経費6131万余円、酒類購入経費1536万余円、本邦関係者が外国訪問した際の車借上げ等の事務経費1083万余円、在外公館長赴任の際などの贈呈品購入経費4720万余円、文化啓発用の日本画等購入経費7238万余円)が含まれていた。」とし、次いで、本件対象文書を含む報償費関連文書の開示請求に対する異議申立てに関する諮問を受けていた審査

会も、平成16年2月10日付け答申書（本件各答申、乙第17号証の1及び2）において、原審における控訴人の準備書面(11)第1の2(4)に記載した理由により、五類型に係る文書について部分開示が適当であるとする判断を示した。

そこで、控訴人としては、本件各答申を踏まえて本件不開示決定等を再検討し、本件各答申の内容を尊重して、五類型に係る文書のうち不開示事由がないとされた部分を開示した（本件変更決定）。その上で、本件訴訟対象文書のうち五類型の支出に関連する文書について、個別具体的に検討した結果、定例化・定型化したなどの理由により、もはや公にしないことを前提とする外交活動に関する文書ではないとの結論に至り、控訴理由書において主張を撤回したのである。

五類型の支出に関連する外交活動が行われるようになった当初には、機動性、個別性及び秘匿性が要請され、その経費の支出は、報償費から支出するほかなかつたが、その後、継続して繰り返され、又は、諸外国と我が国との関係、社会・経済及び世界情勢の変化等によって、定例化・定型化するなどし、機動性、個別性又は秘匿性の要請が低下してきたものである。そのような機動性、個別性及び秘匿性は、国内外において行われていた五類型の支出に関連する外交活動のすべての類型について、世界中すべての地域において、ある時点の前後で、一斉に一定程度低下したというのではなく、その時々、地域に応じて、徐々に変化したものである。そのため、必ずしも機動性、個別性又は秘匿性の低下に応じて、五類型の支出に関連する外交活動の特質のとらえ方を変更し、これに応じて支出の「目」をも変更することを期待するのは容易ではなかつたし、それを、公にすることを前提とするものへ変更して処理することとしたのは、会計検査院の指摘や本件各答申の結果を踏まえて慎重に検討した結果であつた。

したがって、会計検査院の指摘や本件各答申の結果を踏まえた検討以前には、五類型に関連する外交活動の特質について、公にすることを前提とする外交活



動であったと主張することはあり得なかったのである。

そして、控訴人は、本件各答申後速やかに本件変更決定を行い、その後の検討の結果、直ちに本件対象文書のうち五類型に係るものが公にしないことを前提とする外交活動に係る支出に関するものであるという主張を撤回したのである。本件対象文書のうち五類型に係るものに関する一連の主張には、上記のような事情があり、控訴人は、これに従って、その時々に応じ、真摯に適切な対応を行ってきたものである。控訴人の五類型に係る文書に関する主張には合理性があり、その信用性を損なう事情は存在しないし、また、五類型に係る文書以外の文書に関する主張の信用性を損なうものではない。

#### 4 会合の経費に係る文書を直接接触、間接接触と分類して主張していることが控訴人の主張の合理性・信頼性を損なうものではないこと

被控訴人は、控訴人の会合の経費に係る主張について、「在外公館を訪問した国会議員や霞ヶ関の高級官僚との会合費（実質は接待費）の存在が、被控訴人の調査や反論、そして、情報公開審査会の答申で動かしがたくなると、今後は、「公にしないことを前提とした外交活動」に係る文書には、「間接接触に係る文書」と「直接接触に係る文書」の区分があると言い出した。」「外務省の報償費の支出に関する主張には、どこまでも疑念が伴っているのである。」「よほどの信用の担保が必要である。」（被控訴人準備書面（3）6ページ）などと主張する。

しかしながら、間接接触・直接接触の概念を用いた分類を当初から行わなかったことをもって、原告がこのような外交活動の秘匿性に疑問符があることを示唆しているのであれば、その主張は当たらない。直接接触であれ、間接接触であれ、公にしないことを前提とした外交活動は秘匿性を有しており、仮にこの分類を行わなかったとしてもこの点は変わらない。直接接触と間接接触とに分類したのは、本件訴訟の性格上、文書の具体的内容を明らかにして不開示情報が記載されていることを主張・立証できない中、専ら会合の秘匿性につきより分かりやすく説明するために行ったにすぎない。

原判決以前に、このような細かい類型化をしていなかったからといって、直接接触及び間接接触に係る文書の秘匿性が左右されることはない。

## 5 小括

報償費の使途に関する控訴人の主張には変遷はなく、五類型に係る文書に関する主張を撤回した経緯及び会合に係る経費に関する文書の説明をより細分化した経緯にはいずれも十分な合理性があり、その主張の信用性をいささかも損なうものではない。

被控訴人は、いずれも、控訴人の主張を正解しないでこれを論難しているにすぎない。

## 第5 全部不開示とされた本件対象文書を更に細分化して部分開示を求めることはできないこと

### 1 本件対象文書の単位

控訴理由書別紙①ないし⑤のサンプルからも明らかなどおり、報償費支出に係る「決裁書」には、個々の報償費支出に係る、文書作成者名、決裁者名、起案・決裁日、支払予定先、支払予定額、目的・内容、支払手続日、取扱者名、支払先、支払額、支払方法が記載され、請求書や領収書等が一体となって綴られている。このため、いつ、だれが、何の目的で、あるいはどのような事務に関し、幾ら、だれに対して支払ったかが明らかとなる内容となっており、上記記載が相互に関連して、報償費支出の態様、目的やこれに係る我が国の方針や対応等を推知させるものとなっている。

このように、これらの記載は、一体となって一つの意味内容を構成するものであって、その個別具体的かつ詳細な内容が容易に区分し得ない状態で一体となって随所に記載されているから、個々の支払ごと、すなわち各「決裁書」とにまとまって一体となっている独立的な一個の情報が記録されているといえる。そして、法は、不開示情報に該当する独立した一体的な情報を更に細分化

し、その一部を非公開とし、その余の部分にはもはや不開示情報に該当する情報は記録されていないものとみなして、これを公開することまでも行政機関の長に義務付けているものではない。本件各行政文書に記載された上記独立した一体的情報に、法5条3号及び6号の不開示情報が記載されている以上、これを更に細分化して部分開示を求めることはできない（控訴理由書24ページ）。

## 2 独立した一体的な情報を更に細分化することを求めることができないことは確立した判例であること

(1) 最高裁判所平成13年3月27日第三小法廷判決（民集55巻2号530ページ、以下「最高裁平成13年判決」という。）は、大阪府知事の交際費に係る歳出額現金出納簿、支出証明書、債権者の領収書及び請求書兼領収書が大阪府公文書公開等条例の非公開事由に当たるか否かが争われた事案において、大阪府公文書公開等条例「10条は、1個の公文書について本件条例8条各号又は9条各号のいずれかの事由（以下「非公開事由」という。）に該当する情報が記録されている部分をその余の部分から容易に、かつ、公文書の公開の請求の趣旨を損なわない程度に分離できるときは、非公開事由に該当する情報が記録されている部分を除いたその余の部分を開示することを実施機関に義務付けるものであって、同条所定の要件に該当する限り、実施機関は同条所定の公文書の部分公開をしなければならず、本件条例7条各号に掲げる者（以下「住民等」という。）は、実施機関に対して、本件条例10条所定の部分公開を請求することができるのである。しかしながら、同条は、その文理に照らすと、1個の公文書に複数の情報が記録されている場合において、それらの情報のうちに非公開事由に該当するものがあるときは、当該部分を除いたその余の部分についてのみ、これを公開することを実施機関に義務付けているにすぎない。すなわち、同条は、非公開事由に該当する独立した一体的な情報を更に細分化し、その一部を非公開とし、その余の部分にはもはや非公開事由に該当する情報は記録されていないものとみなして、これを公開することまでも実施機関に義務付けているものと解することはできないのである。」と判示した。

最高裁平成13年判決は、大阪府公文書公開等条例に関する事案であるが、情報公開法についても、その5条及び6条の規定によれば、行政機関の長は、「独立した一体的な情報」を更に細分化して、その一部を不開示とし、その余の部分には不開示事由に該当する情報は記載されていないものとしてこれを開示することまでをも義務付けられておらず、特に法6条2項を設け、「個人識別情報に限って、例外的に、独立した一体的な情報を更に細分化し個人識別部分のみを不開示とする態様の部分開示を行政機関の長に義務付けるといふ立法政策を採用したもの」とされている（西川知一郎・最高裁判所判例解説民事篇平成13年度（上）366ページ）。

(2) 実際に、情報公開法に基づく部分開示の可否が争われた事案をみても、同様の解釈が採用されている。

すなわち、仙台地方裁判所平成15年12月1日判決（判例時報1882号11ページ）は、高等検察庁の調査活動費に関する支払明細書の明細欄及び領収書に記載された情報が法5条4号の不開示情報に当たるかが争われた事案において、「情報公開法6条1項は、その文理に照らすと、1個の行政文書に複数の情報が記録されている場合において、それらの情報のうちに4号の不開示情報に該当するものがあるときは、当該情報を除いたその余の情報についてのみ、これを開示することを行政機関の長に義務付けているにすぎないと解され、同項が、不開示情報に該当する独立した一体的な情報を更に細分化して、その一部を不開示とし、その余の部分を開示することまでをも行政機関の長に義務付けているものと解することはできない。」と判示した。同事件の控訴審である仙台高等裁判所平成16年9月28日判決（乙第53号証）も同判断を是認して控訴を棄却し、さらに、上告及び上告受理申立てがされたものの、最高裁判所平成19年2月13日決定（乙第54号証）は、上告を棄却し、上告審として受理しない旨の決定をし、同事件は確定している。

同様の判断は、仙台地方裁判所平成16年2月24日判決（訟務月報50

卷4号220ページ)及びその控訴審判決である仙台高等裁判所平成16年9月30日判決(乙第55号証。同判決についても、上告及び上告受理申立がなされたが、上告を棄却し、上告審として受理しない旨を決定がなされて確定した(最高裁判所平成19年2月13日第三小法廷決定・乙第56号証。)),仙台地方裁判所平成17年3月14日判決(訟務月報52巻12号3615ページ)及びその控訴審判決である仙台高等裁判所平成17年12月7日判決(訟務月報52巻12号3597ページ)でも示されており、既に確定した判例というべきである。

## 第6 原判決の判断には誤りがあり、取り消されるべきこと

### 1 原判決の要旨

原判決は、五類型に係る文書に記載された報償費の具体的な用途には「公にしないことを前提とする外交活動」に当たらないものが含まれていたこと(原判決22ページ)、及び報償費の用途に関する控訴人の原審における主張の変遷を勘案して、報償費の支出対象に関する基準や実際の運用のあいまいさへの疑念を払拭することはできない(原判決27ページ)、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することができ(原判決31ページ)、本件対象文書のうち五類型に係る文書を除く1017通の文書につき、法5条3号、6号所定の不開示事由のいずれについても立証が尽くされていないと述べ(原判決34及び42ページ)た上で、五類型に係る文書を除く1017通の文書を全部開示すると法5条3号、6号が想定した弊害を生ずるおそれがあるが、開示請求の対象とされた複数の文書中に不開示情報を含んでいるものとそうでないものが混在しているときに、両者を特定して区分する責任は処分庁にあるなどとして、被告(控訴人)は、両者を区別するに足りる文書の外形的事実及び報償費の用途に関する運用について、更に具体的な主張・立証をすべきであり、被告がその責任を果たさないことにより上記のような弊害発生のおそれが生じ

てもやむを得ないと述べ（原判決35ページ）、これらの各文書に係る本件不開示決定の取消しを求める部分はいずれも理由があるとして、これらの各文書に係る本件不開示決定をすべて取り消した。

また、原判決は、五類型に係る52通の文書中の本件不開示部分についても、不開示事由の立証が尽くされていないことを理由に本件不開示決定の全部又は一部を取り消した（原判決36ないし41ページ）。

## 2 五類型に係る文書以外の文書の不開示事由該当性判断の在り方についての誤り

(1) 五類型に係る文書以外の本件対象文書に「公にしないことを前提とする外交活動」以外の経費支出に関するものが相当数あると推認した原判決には事実認定の誤りがあることは下記3に述べるとおりであるが、その点をおくとしても、本件対象文書の一部に、五類型に係る文書、すなわち、「情報公開法5条3号に規定する裁量が働く余地のない情報」を含む文書が含まれていたことを理由に、五類型に係る文書以外にも「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（原判決31ページ）するだけで本件不開示決定を取り消すことは許されないし、さらに、これを理由にして、すべての文書について、「情報公開法5条3号、6号所定の各不開示事由のいずれについても、被告において、その立証がつかされていない」（同34ページ）とし、本件不開示決定をすべて取り消すこともまた、許されない。

(2) 本件対象文書に五類型に係る文書が含まれていたからといって、五類型に係る文書以外にも「情報公開法5条3号に規定する裁量が働く余地のない情報」が「相当数含まれていると推認」するだけで本件不開示決定を取り消すことは許されない。

すなわち、情報公開法上、開示請求は、一行政文書（一般的には、一の表題の下に取りまとめられた一定の意図又は意味を表す文書、図画又は電磁的記録）ごとに行い、開示決定等も行政文書ごとに行うこととされており、手続上、複数

の行政文書の開示請求を一件の開示請求として取り扱うことが認められているにすぎない（前掲詳解情報公開法34ページ）。飽くまで、不開示事由該当性は各行政文書ごとに判断されるべきである。そして、前記第2の6(1)において述べたとおり、法5条3号該当性の判断には行政庁に広範な裁量が認められているから、同号に当たるとしてされた不開示決定の適法性を判断する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・判断することとなる（同62ページ）。

控訴人は、本件対象文書を公にすると、他国等との信頼関係が損なわれるおそれ又は交渉上不利益を被るおそれがあると判断して、本件不開示決定をしたのであるから、本件において、裁判所は、控訴人のこのような判断に相当の理由があるかどうかを個々の文書ごとに個別具体的に審理・判断し、これがないと認められる場合にのみ、本件不開示決定を取り消すことができる。すなわち、各文書ごとに独立した裁量が行政庁である控訴人に認められるべきである。

ところが、原判決は、本件対象文書の一部に五類型に係る文書が含まれていたことをほとんど唯一の根拠として、五類型に係る文書以外の各文書について上記のような「相当の理由」があるかどうか全く審理することなく、すなわち、控訴人の裁量を否定して、そのうちの相当数が「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」とであると推認し、これを理由として、本件不開示決定を取り消している。

このような審理・判断の在り方は、法5条3号該当性の判断における司法審査の在り方に反するものであって、原判決にはこの点に関する明らかな誤りがある。

(3) さらに、五類型に係る文書以外の本件対象文書中に「情報公開法5条3号に

規定する裁量が働く余地のない情報が相当数含まれていると推認」されることを理由にして、すべての文書について、「情報公開法5条3号、6号所定の各不開示事由のいずれについても、被告において、その立証がつくされていない」とすることも許されない。

すなわち、控訴人としては、すべての本件対象文書について、上記のとおり、法5条3号所定のおそれがあると判断したのであるから、そのような判断は尊重されなければならないのであって、同号の不開示情報が記録されていない文書が一部あると認定するだけで、すべての文書にこれが記録されているとは認められないなどと判断することはできない。

この点、前掲仙台高等裁判所平成16年9月28日判決（乙第53号証）は、前記第5の2(2)において述べたように高等検察庁における調査活動費に関する支払明細書の明細欄等に記載された情報が法5条4号の不開示情報に当たるかが争われた事案であり、より具体的には、開示請求の対象文書として特定された文書中に調査活動費の不正流用に係る文書が含まれているかどうかの問題とされたものであるところ、「かかる不正流用の存否に関する主張の訴訟上の位置付け及び主張立証責任について検討するに、その主張は、被告において、当該対象文書には本来記録されるべき情報が現に記録されており、それが公にされれば調査活動の実態が明らかになるという事実を基に4号該当性を肯定する判断をしたのに対して、その判断には、公にされる情報内容に関する重大な事実誤認があり、事実の基礎を欠く判断である旨の裁量権の逸脱、濫用の主張と位置付けられるから、不正流用の事実、裁量権の逸脱、濫用を基礎付ける事実として、原告において主張立証すべきと解される。」（原審である前掲仙台地裁平成15年12月1日判決13ページ。控訴審はそのまま引用した。）とした上で、「たとえ、本件文書中に調査活動費の不正流用にかかる文書が一部含まれているとしても、どの文書がそれに当たるのかを区別して特定することができる証拠はないから、全体として、本件文書には実際に調査活動に使用された金員の支払いに関する情報が記録されていないということは



できないことになる。したがって、いずれにせよ被控訴人（引用者注：被告仙台高等検察庁検事長）の4号該当性の判断に事実誤認があったとは認められず、事実の基礎を欠く判断で裁量権を逸脱、濫用したという控訴人の主張は採用できない。」（乙第53号証9ページ）と判示している（なお、同事件については、前記のとおり、上告及び上告受理申立てがされたものの、最高裁判所平成19年2月13日決定（乙第54号証）において、上告を棄却し、上告審として受理しない旨の決定をし、確定している。）。

そうである以上、複数の文書中に、情報公開法5条所定の不開示情報に当たらない情報が相当数含まれているというだけでは、すべての文書について不開示情報が記載されているとは認められないなどと判断し得ないことは明らかである。

この点でも、原判決の判断は是認し得ない。

### 3 五類型に係る文書以外の本件対象文書に「公にしないことを前提とする外交活動」以外の経費支出に関するものが相当数あると推認できるとした事実認定の誤り

原審における控訴人の準備書面(1)26ページ以下をはじめとして、再三主張しているとおおり、法に基づく不開示決定処分取消請求訴訟においては、その性格上、不開示事由該当性の主張・立証に当たって、当該行政文書の具体的記載内容を明らかにして不開示情報が記載されていることを主張・立証できず、具体的記載文言等を明らかにしないまま、当該不開示文書にいかなる種類、性質の情報が記載されているか主張・立証するほかない。

そこで、控訴人は、本件対象文書にいかなる種類、性質の情報が記載されているかについてできる限り具体的かつ詳細に明らかにすべく、報償費の用途を前記第1の1(2)のとおり類型化した上で、本件対象文書のすべてについての類型に該当するのかを明らかにした（原審における控訴人の準備書面(14)及び当審における控訴人準備書面(1)）。その上、被控訴人が特に不開示事由該当性を争

い、原判決においても「公にしないことを前提とする外交活動」に充てられていないものが含まれると推認された（原判決28ページ以下）会合の経費については、さらにその態様に応じて直接接触と間接接触に区分し、会合の経費に係る文書のすべてについて、両者のいずれに区分されるのかを明らかにした（控訴人準備書面(1)）。

そして、これらの区分に誤りがなく、五類型に係る文書以外の本件対象文書には「公にしないことを前提とする外交活動」の経費の支出に関する情報が記載されていることは、外務省会計課長の陳述及び証言から明らかである。

加えて、控訴理由書5ページにおいても述べたように、五類型以外の報償費の支出は会計検査院から報償費以外の費目で支出すべき旨の指摘を受けたことはなく、また、本件各答申も、報償費の支出関係の支出に関する文書について、インカメラ審理を実施した上で、その判断の中で、文書の類型ごとに不開示情報該当性について検討した上で（乙第17号証の1、12ページ以下）、五類型に係る文書の一部を開示相当としながらも、それ以外について不開示相当の答申がされたことからすれば、五類型に係る文書以外の文書については、「公にしないことを前提とする外交活動」の経費の支出に関する文書であると考えのが合理的である。殊に、情報公開審査会は、情報公開法が平成13年度に施行された後、毎年度、全答申の7割前後においてインカメラ審理を実施し（平成13年度ないし平成15年度61パーセント、平成16年度71パーセント、平成17年度70パーセント、平成18年度69パーセント、乙第57号証の1ないし5参照）、答申内容のうち3割前後について、諮問庁の判断の一部又は全部を妥当でないとしており（平成13年度ないし平成15年度が39.6パーセント、平成16年度が30.1パーセント、平成17年度が28.2パーセント、平成18年度が20.7パーセント、乙第57号証の1ないし5参照）、情報公開審査会は、相当程度積極的かつ実質的に、行政文書の内容に踏み込んだ上で不開示事由該当性について判断しているものと認められる。そうである以上、その答申において、五類型

に係る文書以外の文書については不開示が相当であるとされたのであるから、その判断は、十分尊重されなければならない。

また、原判決は、支出証拠書類の記載内容が在外公館交流諸費と報償費とで差異がないことから、報償費のうち会合の経費には「公にしないことを前提とする外交活動」に充てられていないものが含まれていると推認できるとするようであるが（原判決28ページ以下）、支出決裁文書の記載内容が類似、同様であるからといって、論理的に、本来違う費目から支出されるべき経費が混同されて支出されていると認め得る根拠とはなり得ないし、前記第3の4において述べたように、事務処理の適正な遂行という観点からはむしろ当然であって、このことをもって、費目を混同して支出している根拠とはならない。

以上のおり五類型に係る文書以外の本件対象文書は公にしないことを前提とする外交活動の経費の支出に関する文書であることが明らかであって、五類型に係る文書以外の本件対象文書に「公にしないことを前提とする外交活動」以外の経費支出に関するものが相当数あると推認できるとした原判決は、事実認定において誤りがある。

#### 4 五類型についての原判決の判断の誤り

五類型に係る文書のうち本件変更決定によって開示された以外の部分の一部に不開示事由該当性がないとした原判決の判断に誤りがあることは控訴理由書29ページ以下において述べたとおりであって、以上からすれば、五類型に係る文書の開示された一部以外について不開示事由がないとした原判決の判断にも誤りがあり、速やかに取り消されるべきである。