

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

控訴理由書

平成18年5月1日

東京高等裁判所第10民事部 御中

控訴人指定代理人

佐 竹



高 林 正



池 下 朗



小 谷 淳



箕 浦 裕



作 沼 臣



林



相 沢 英



甲 木 浩 太 郎



眞 山 義



青木



山谷



丸勢



律



目 次

第1 はじめに	1
1 事案の概要	1
2 原判決の要旨	2
3 控訴理由の骨子	3
第2 外務省報償費は、公にしないことを前提とした機密性の高い外交事務に支出 されるものであること	6
1 報償費とは、予算制度上の「目」の一つであり、使用目的が限定されること	6
(1) 歳出予算の使用目的は、各省等の長と財務大臣の協議によって決められ る「目」によって限定されること	6
(2) 報償費は、「目」の一つとして定められたものであり、使用目的が限定さ れること	7
2 外交事務のうち、「公にしないことを前提とした外交活動」には報償費を使 うほかなく、報償費はそれ以外の目的で使用されることがないこと	8
(1) 「公にしないことを前提とする外交活動」の存在と、その経費は「報償 費」で支出するほかないこと	8
ア 外務省の所掌事務	8
イ 情報収集のための活動の費用は、報償費から支出するほかないこと	9
ウ 非公式の二国間交渉・工作の費用も報償費から支払うしかないこと	11
エ 國際会議等における非公式の多国間交渉・工作の費用も報償費から支払 うしかないこと	12
オ 報償費の使途を分類すると、6分類に整理することができること	14

(2) 「公にすることを前提にする外交活動」には報償費を使用することができ ず、報償費以外の歳出予算の目から支出されること	15
ア 「諸謝金」の目から支出されるべき費用につき、報償費で支出すること は許されないこと	15
イ 「庁費」、「庁費の類」及び「交際費」から支出されるべき会合の経費 を報償費から支出することは許されないこと	15
ウ 「庁費」から支出されるべき定例的に必要とされる物品の購入や「庁費 の類」から支出されるべき役務の経費を報償費から支出することは許され ないこと	17
第3 五類型に係る文書以外の文書には、前記第2の2(1)に記載した報償費、す なわち「公にしないことを前提にする外交事務」の経費に関する情報が記録さ れており、法5条3号に該当する事由が存在すること	17
1 五類型に係る文書以外の文書に「公にしないことを前提とする外交事務」の 内容に関する具体的な事項が記録されていること	17
(1) 本件対象文書のうち、五類型に係る文書以外の文書には、報償費の支出に 関する情報が記載されており、「公にしないことを前提とする外交事務」の 内容に関する情報が記載されていること	17
(2) サンプルによる例示的説明	19
ア A 1 「有償の情報収集等の事務の対価として使用されたもの」の類型 (原判決別表の通番11・別紙①)	19
イ A 2 「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」の類型 (原判決別表の通番2・別紙②)	20
ウ B 1 「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」の類型 (原判決別表の通番79・別紙③)	21
エ B 2 「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」の類型 (原判決別表の通番1・別	

紙④)	21
オ　C 2 「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」の類型（原判決別表の通番 10・別紙⑤）	21
(3) 小括	22
2 五類型に係る文書以外の文書の記録内容が法 5 条 3 号に該当する情報であること	23
3 部分開示がなし得ないこと	24
4 五類型に係る文書以外の文書が「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であると推認することはできないこと	25
(1) 五類型に係る文書と五類型に係る文書以外の文書とは一般的類型的な性質を異にすること	25
ア 五類型に該当する経費については、本来報償費として支出されるべきものではなかったことから、外務省は、平成 14 年度以降、五類型に該当する経費については、五類型以外の費目から支出することにしたこと …	25
イ 五類型に係る文書以外の文書は五類型に係る文書とは一般的類型的な性質を異にすること	26
(2) 五類型以外の経費の使途については、会計検査院の検査において報償費以外の費目から支出するべき旨の指摘は受けなかったこと	26
(3) 審査会がインカメラ手続で五類型に係る文書以外の文書の記録内容を確認していること	27
ア 諮問の経過から審査会がインカメラ手続で五類型に係る文書以外の文書の記録内容を確認していることが明らかのこと	27
イ 答申書の記載からも審査会が五類型に係る文書以外の文書の記録内容を確認していることが裏付けられること	28
(4) 五類型に係る文書以外の文書が「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であるとはいえないこと	28
(5) 小括	29
第4 五類型に係る文書についての不開示決定が適法なこと	29
1 大規模レセプションに係る経費の文書及び本邦関係者が外国訪問した際の車両の借上げ等の事務経費の文書には法5条6号に掲げる情報が記録されており、「支払予定額」のみを細分化して開示を命ずることはできないこと	30
(1) 各文書の内容及び原判決の判断によっても不開示事由のあること	30
(2) 一体となつた一個の情報として細分化すべきではないこと	30
2 酒類購入に係る経費の文書についての法5条3号該当の判断に裁量権の逸脱・濫用はないとすること	31
(1) 記載内容	31
(2) 他国との信頼関係が損なわれるおそれのあること	31
(3) 国の安全が害されるおそれのあること	32
3 文化啓発用の日本画等購入経費の文書について法5条6号該当性が認められること	32
第5 結語	33

第1 はじめに

1 事案の概要

被控訴人が、控訴人に対し、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条に基づき、外務省大臣官房、在米国大使館、在仏国大使館、在中国大使館及び在フィリピン国大使館における平成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の開示を請求したところ、控訴人は、平成13年6月1日付けで、開示請求の対象となる1069の文書（以下「本件対象文書」という。）のすべてにつき、法5条3号及び6号に該当することを理由とする不開示決定をした（以下「本件不開示決定」という。）

本件は、被控訴人が、控訴人に対し、本件不開示決定の取消しを求めた事案である。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か所の在外公館の報償費に係る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日付けの「報償費の執行について」と題する文書において、「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の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（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。以下、①ないし⑤の経費の区分を「五類型」という。）が含まれていた。」と指摘した（甲第11号証8及び9ページ）。そして、本件不開示決定等に対する異議申立てに関する諮問を受けていた内閣府情報公開審査会（以下「審査会」という。）は、インカメラ審理を実施した上、平成16年2月10日、本件対象文書のうち、五類型の経費に関する行政文書（以下「五類型に係る文書」という。）については部分開示をすべきであるが、その余の文書については不開示が妥当である旨を答申した。そこで、控訴人は、

同年4月20日に、本件不開示決定を一部変更し、本件対象文書のうち五類型に係る52の文書を部分開示した（以下「本件変更決定」という。）。

2 原判決の要旨

控訴人は、原審において、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ところ、公にすることを前提としない外交活動の重要性、保秘の必要性は高く、そのため、外務省の報償費の支出に関する書類に記録された情報は、法5条3号及び6号柱書き所定の情報に該当する旨主張した。

これに対し、原判決は、本件変更決定において部分的に開示された五類型に係る文書に記載された報償費の具体的な使途には、「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る（原判決22ページ），本件における報償費の使途に関する控訴人の主張の変遷等を勘案すると、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惑を払拭することはできない（原判決27ページ），などと述べた上で、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る、と述べ（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おらず（原判決34及び42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。なお、本件対象文書中には五類型のうちの④贈呈品購入経費に関する文書は存在しない。）。

3 控訴理由の骨子

(1) 五類型に係る文書以外の文書の開示を命じた原判決の誤り

ア 本件対象文書のうち五類型に係る文書以外の文書は、すべて報償費の支出に関する情報が記載された文書である。報償費は、我が国の歳出予算の使用目的を定めた「目」の区分の一つであり、「国が、國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當と認められる方法により機動的に使用する経費」と定義されている。そして、予算の目的外使用は禁止されており（財政法32条），外務省が「公にしないことを前提とする外交活動」を行うための費用を支出するためには、報償費を使用するほかない。仮に「公にしないことを前提とする外交活動」を行うために支出された報償費の支出に関する文書が公開された場合には、①情報提供者や協力者の立場への悪影響、②他の情報提供者、協力者一般への悪影響、③情報収集及び外交工作事務一般への萎縮効果などの弊害・支障が生じるおそれのあることは明らかである。

イ 五類型に係る文書以外の文書の中には、原判決別表中の通番1の例示文書（別紙④）のように、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意見交換を行うために、同国政府関係者と会食を行ったことを示す文書等が含まれている。このような文書に記録された情報は機密性の極めて高いものであり、これら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。本件対象文書のうち五類型に係る文書以外の文書に原判決が別表で付した通番をそのまま使用し、分類して整理すると、別添「類型通番対照表」のとおりになる。これらの文書に記録された情報の内容を上記対照表の分類された各類型について、前記通番上最も若い番号の付された文書をサンプルとして抽出し、その内容を検討すれば、いずれも、公にしないことを前提とした外交活動に関する情報が記載されていることが明らかである。例え

ば、通番1の文書は、別表B2の「非公式の二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もの」に分類された類型中、通番上最も若い番号の付された文書であるので、サンプルとして抽出されたものであるが、文書の目的・内容欄には米国の安全保障分野に係る特定案件の現状について意見交換を行うために、同国政府関係者と会食を行うことに加え、同国政府関係者及び我が国政府関係者の個人名及び肩書、会合の日時、場所、支払予定額等が明記されており、いかな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。また、決裁書の文書作成者、取扱者名、決裁者名の欄には、それぞれ在米国大使館館員の個人名又は肩書が明記されている。この会合は、我が国政府が、相手方との間で、公にしないことを条件に実施したものである。この内容が機密性が高く、仮に公となつた場合には、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多く、上記米国政府関係者との信頼関係が損なわれるだけでなく、国際社会における我が国への信頼が失われることは明らかである。他のサンプルについても同様であり、本件対象文書のうち五類型に係る文書以外の文書は、一般的類型的に見て、いずれもこのような性質を有するものである。外務省は、会計検査院に、支払に関する決裁書、領収書等の現存資料を提示し、担当者に説明を実施したが、会計検査院から五類型以外の経費の使途について、報償費以外の費目から支出すべきとの指摘は受けていない。しかも審査会は、本件文書について実際にインカーメラ審理を実施した上、五類型に係る文書以外の文書について不開示が妥当である旨を答申している。

以上のとおり、本件対象文書のうち五類型に係る文書以外の文書は、すべて「公にしないことを前提とする外交活動」に関するものであり、その内容が法5条3号に該当する情報であるとした控訴人の判断に裁量権の逸脱濫用がないことは明らかである。また、五類型に係る文書以外の文書に記録された情報が開示されれば、我が国と他国等との間の信頼関係が損な

われることなどにより、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ことも明らかであるから、法5条6号に該当する事由も存在する。

ウ 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おり、本訴における控訴人の主張の変遷等を勘案すると、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ができない、として、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」以外の経費の支出に関するものが相当数ある、と推認している。しかしながら、五類型の経費は、本来、「公にしないことを前提とする外交活動」の経費ではなく、「報償費」以外の「目」から支出されるべきものであり、外務省も平成14年以降「報償費」でなく「庁費」等、他の「目」から支出することとしているのであるから、五類型に係る文書は前記のような五類型に係る文書以外の文書とは一般的類型的な性質を異にするものである。したがって、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からといって、直ちに五類型に係る文書以外の文書が同様の経費の支出に関するものであると推認することができないことは明らかであり、原判決の上記判示は合理的な根拠を全く欠くものである。かえって、前記のように五類型以外の経費の使途については会計検査院から報償費以外の費目から支出すべきとの指摘は受けておらず、五類型に係る文書以外の文書については、審査会において、原審と異なり、本件文書についてインカメラ審理を実施した上で不開示相当の答申がされていることからすれば、五類型に係る文書以外の文書は、「公にしないことを前提とする外交活動」のための経費の支出に関するものであると推認する方が合理的であり、五類型に係る文書中に「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

れているという原判決指摘の点も、この文書と五類型に係る文書以外の文書との間の前記のような一般的類型的な性質の違いに照らせば、この推認を覆すものではないというべきである。

エ 以上のとおり、五類型に係る文書以外の文書について本件不開示決定を取り消した原判決には法5条3号及び6号の解釈適用を誤った違法がある。

(2) 五類型に係る文書中の不開示部分の開示を命じた原判決の誤り

五類型に係る文書中の不開示部分には、法5条3号又は6号所定の情報が記録されており、審査会においてもインカメラを実施した上で不開示が妥当であると答申されているのであるから、五類型に係る文書中の不開示部分について本件不開示決定を取り消した原判決には法5条3号又は6号の解釈適用を誤った違法がある。

第2 外務省報償費は、公にしないことを前提とした機密性の高い外交事務に支出されるものであること

1 報償費とは、予算制度上の「目」の一つであり、使用目的が限定されること

(1) 歳出予算の使用目的は、各省等の長と財務大臣の協議によって決められる「目」によって限定されること

国費の支出は、その裏付けとなる財源を国民が負担しなければならないことから、国民の意思を反映する必要があり、国会の議決に基づくことが必要である（憲法85条）。そして、内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならない（憲法86条）。この予算は、国家の一般的な行政事務や国防、外交、社会資本の整備等様々な分野で多くの活動・任務を達成するために必要な財貨を取得し、管理し、使用する国家の行う経済活動である財政を金銭面からとらえ、これを規律するための予定計画ともいいうべきものである（小村武・〔三訂版〕予算と財政法3ないし4ページ）。

また、予算については、各省各庁の長が、財務大臣の定めるところにより各省等の部局等の歳出金額の各項を、更に各日に区分し、各目の金額の積算の基礎等を示す明細書を作製し、予算が国会に提出された後直ちにこれを財務大臣に送付しなければならない（予算決算及び会計令12条）。そして、その目に区分した形で歳出予算が配賦される（財政法31条1項・2項）。

「各省各庁の長は、歳出予算及び継続費については、各項に定める目的の外にこれを使用することができない。」（財政法32条）として、予算の目的外使用が禁止されている。この歳出予算の目の区分及び各目の細分については、各省各庁の長が財務大臣に協議して定めるとされている（予算決算及び会計令14条2項）。

そして、歳出予算の目は、適正な財政処理を図る目的で使用目的を定めたものであり、歳出予算目の区分表の範囲内において支出が可能であって、便宜的な拡張解釈は許されない（全国会計職員協会編集部・質疑応答式官公庁会計事典（改訂9版）165ページ）。

したがって、歳出予算の使用目的は、各省等の長と財務大臣の協議によつて決められた目によって限定されることになる。

(2) 報償費は、「目」の一つとして定められたものであり、使用目的が限定されていること

前記のとおり、国家の行政活動は、一般的な行政事務や国防、外交、社会資本の整備等様々な分野にわたっている。この様々な活動の中には、当該事務・事業を円滑かつ効果的に遂行するための経費の支出について、事前に計画を策定するのが困難であり、個別の使途を明らかにした上で積算することが困難な性格を有するものがある。このような経費は、定例化・定型化した他の予算の目の支出に該当せず、諸般の状況に応じ、その都度の判断で支出を要するものである。

その支出に対応した歳出予算の目として報償費がある。すなわち、上記の

ような行政事務を適正かつ円滑に遂行するため、その性質から支出負担行為をするに当たって特に積算の基礎等を表す書類を整えなくてもよく（細溝清史編・最新会計法増補版219ページ），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支出する予算の目として、各省等の長と財務大臣の協議により、前記の「報償費」が定められている。このように、報償費とは、我が国の歳出予算の目の区分の一つであり、「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」と定義されている（財団法人大蔵財務協会編・平成11年度予算事務摘要・乙第38号証129ページ）。外務省においても、外務大臣と大蔵大臣（平成11年度当時）との協議により、上記の定義による「報償費」の目が定められていた。

2 外交事務のうち、「公にしないことを前提とした外交活動」には報償費を使うほかなく、報償費はそれ以外の目的で使用されることがないこと

(1) 「公にしないことを前提とする外交活動」の存在と、その経費は「報償費」で支出するほかないこと

ア 外務省の所掌事務

外務省は、国家行政組織法3条2項の規定に基づいて設置された行政機関であり（外務省設置法2条），平和で安全な国際社会の維持に寄与するとともに主体的かつ積極的な取組を通じて良好な国際環境の整備を図ること並びに調和ある対外関係を維持し発展させつつ、国際社会における日本国及び日本国民の利益の増進を図ることを任務とする（同法3条）。同法4条所定の外務省の所掌事務のうち、主なものを挙げると

(ア) 日本国の安全保障、対外経済関係、経済協力、文化その他の分野における国際交流、その他の事項に係る外交政策に関すること（1号）

(イ) 日本国政府を代表して行う外国政府との交渉及び協力その他外国に

関する政務の処理に関すること（2号）

(4) 日本国政府を代表して行う国際連合その他の国際機関及び国際会議
その他国際協調の枠組みへの参加並びに国際機関等との協力に関するこ
と（3号）

(I) 国際情勢に関する情報の収集及び分析並びに外国及び国際機関等に
関する調査に関すること（7号）

などがある。

このうち、以下のような外交事務は、「公にしないことを前提とした外
交活動」であり、その経費は報償費から支出するしかない。

イ 情報収集のための活動の費用は、報償費から支出するほかないこと

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
を得る活動があり、これは正に「公にしないことを前提とした外交活動」
であるが、以下に述べるとおり、事前に計画を策定し、個別の使途を明ら
かにした上で積算することができない性格を有するから、報償費から支出
するほかない。また、報償費に係る経費は、前記のとおり、一般に、その
性質から支出負担行為をするに当たって特に積算の基礎等を表す書類を整
えなくてもよいとされている。外務省報償費は、事前に計画を策定し、個
別の使途を明らかにした上で積算することが困難な使用目的に使用するこ
とができる、当該経費支出の原因となつた公にしないことを前提とした外交
活動の保秘性を維持できるとの意義を有することとなる。

(ア) 外交を的確に実施していくためには、相手方の眞の利害関心、意図、
状況、境遇、弱点等について、より正確な情報を幅広く収集し、調査し、
分析しなければならない。これには、各国の外交官、国際機関の職員等
だけでなく、政・財・官の関係者、マスコミ関係者、情報提供者等と幅
広い人脈を築き広範な情報を得ることが重要である。有益な情報収集は、

こうした協力者らとの信頼関係に基づき、継続的・持続的な活動の結果、初めて実現されるものである。

(イ) また、そうした有益な情報収集等の活動は、やり取りする情報の内容やその情報を提供した事実が公にされないことを大前提としてされるものである。なぜなら、我が国の国益に資する、あるいは政策立案に必要な重要な情報は、だれにでも入手可能な情報などではなく、ごく一部の者しか把握していないような極めて機密性の高いもので、公にされないことを前提にして初めて情報提供者の協力が得られるものだからである。

(ウ) そして、上記のような情報を得るためにには、情報そのものに対価を支払ったり、あるいは情報を得るための会合に経費が必要となる場合がある。このような経費を報償費以外の目から支出することはできない。

例えば、上記会合の経費を報償費以外の目である「庁費」のうちの「会議費」で支払おうとするならば、あらかじめ計画を策定し、個別の使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いては、上記の目的を達することができないことは明らかである。また、「庁費」のうちの「会議費」で支払う場合、支出負担行為をするに当たって積算の基礎等を表す書類を整える必要があり、支出の原因となった外交活動の保秘性を維持できない可能性がある。

また、有益な情報提供を受けるために、相手方に情報提供の対価を支払うこともあるが、これを報償費以外の目である「諸謝金」で支払おうとするならば、やはりあらかじめ計画を策定し、個別の使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いては、機密性のある情報など得られないことは明らかである。また、「諸謝金」で支払う場合、支出負担行為をするに当たって積算の基礎等を表す書類を整える必要があり、支出の原因となった外交活動の保秘性を維持でき

ない可能性がある。

(I) 結局、このような公にしないことを前提とする情報収集等の活動のための経費を支出するためには、「当面の任務と状況に応じその都度の判断で最も適當と認められる方法により機動的に使用する経費」として、上記のような会議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のことのできる報償費によるしかない。前掲予算事務提要は、報償費の説明において、例として、「部外の協力者に対して謝礼的又は代償的な意味において使用する経費」としている（前掲予算事務提要・乙第38号証129ページ）。

ウ 非公式の二国間交渉・工作の費用も報償費から支払うしかないこと

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」が非公式に行われることがあり、それらの中には「公にしないことを前提にする外交活動」に該当するものがあるが、以下に述べるとおり、その費用を支出する場合にも、報償費によるほかない。また、報償費に係る経費の支出負担行為については、特に積算基礎等の書類を整える必要がないことは上記のとおりである。

(ア) 二国間の外交交渉等の事務では、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、働き掛け等が重要である。このような非公式な活動の中には、情報収集等と同じく、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がある。

例えば、上記働き掛けの例を挙げると、我が国とある国との間に歴史的背景のある外交問題が将来生じることが想定される場合、我が国の立場を理解し広報に協力してもらうことを目的として、相手国の有識者と種々の会合を設け、あるいは何らかの金銭・物品等の対価を提供する場合を考えられる。このような外交工作は、当該有識者に対する我が国の

依頼が公にされないからこそ意味を有するものであり、かつ、当該有識者の協力を得られるのである。

(イ) このような二国間の交渉・工作等についても、上記のとおり、相手方の協力の「対価」として、あるいは接觸に適當な機會、場所等を提供するための「会合の経費」が必要となる。

このような経費についても、その経費を支出する活動が公にされないことを前提としているのであるから、情報収集活動のための費用と同じく、事前に計画を策定し、個別の使途内容を明らかにした上で積算することはできない。したがって、「応費」や「諸謝金」の目から支出することはできず、報償費から支出するほかないのである。また、「応費」や「諸謝金」で支払う場合、支出負担行為をするに当たって積算の基礎等を表す書類等を整える必要があり、支出の原因となった二国間の交渉・工作に係る活動の保秘性を維持できない可能性がある。

なお、この類型の「会合の経費」の中には、相手国との交渉の準備として、あるいは相手国との交渉結果を踏まえた対応の検討のために会合のための費用を支出する場合もあるが、このような会合も、それが公にされた場合には、交渉の準備の内容や交渉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ることとなり、その結果、相手国との信頼関係を損ない、又は我が国の利益を害するおそれがある。

エ 国際会議等における非公式の多国間交渉・工作的費用も報償費から支払うほかないこと

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」等の所掌事務の一環として、議場外で非公式の活動を行うことがある。これらの中には、「公にしないことを前提にする外交活動」があるが、以下に述べるとおり、その費用を支出する場合にも、報償費によるほかない。

(ア) 我が国が国益を実現、増進させようとすれば、国際会議への参加、

協力を通じ、我が国の議論を正しく理解させる等の目的で行う外交事務も必要である。そのために、我が国は、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っているところである。

こうした国際会議等では、多数の国・国際機関等が参加しているが、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る。このため、議場外でも、あるいは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。

このような非公式な活動の中には、不斷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行われるものがあり、その交渉・工作活動を支える協力は、公にされないことを前提にして初めて得られるものである。

例えば、環境関係の国際会議で共同提案を行うために、我が国の立場に近い各国の関係者を招待し、内々に各国と意見の調整を図るような場合を考えられる。これも、我が国と上記の各国の関係者の間で意見調整を行うことやその調整内容が、他の出席者等に把握されないよう慎重に進めなければならない交渉・工作活動であり、我が国も各国の関係者もその認識を共有してはじめて成り立つものである。

(イ) かかる多国間の交渉・工作についても、相手方の協力の「対価」として、あるいは接觸に適當な機会、場所等を提供するための「会合の経費」が必要となる。

このような経費についても、その経費を支出する活動が公にならないことを前提としているのであるから、情報収集活動のための費用と同じく、事前に計画を策定し、個別の使途内容を明らかにした上で積算することはできず、したがって、「旅費」や「諸謝金」の目から支出することはできず、報償費から支出するほかないのである。また、「旅費」や

「諸謝金」で支払う場合、支出負担行為をするに当たって積算の基礎等を表す書類を整える必要があり、支出の原因となった非公式の多国間交渉・工作に係る活動の保秘性を維持できない可能性がある。

オ 報償費の使途を分類すると、6分類に整理することができるこ

以上に述べた報償費の使途について、分類して整理すると、

(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（原審における控訴人の分類のA 1）

(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（同A 2）

(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（同B 1）

(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（同B 2）

(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（同C 1）

(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（同C 2）

と、6分類に類型化できる。

なお、原審における控訴人の準備書面(14) 6ページにおいて、控訴人は、報償費の具体的な使用目的として、「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」をA 3, B 3, C 3として掲げ、これらの類型の支出が報償費からの支出としてされたかのように述べていた。

しかしながら、これらの支出は、五類型の経費に関するものであり、本来、報償費以外の「目」から支出されるべきものであるから、上記準備書面中のA 3, B 3, C 3に関する部分は撤回する（後記第3の4(1) 25及び26ページ参照）。

(2) 「公にすることを前提にする外交活動」には報償費を使用することができず、報償費以外の歳出予算の目から支出されること

外務省の上記(1)アの所掌事務には、「公にすることを前提にする外交活動」も当然に存在するが、そのための費用を報償費から支出することは認められていない。その具体的な内容は多種多様であるが、本件審理に關係すると思われる範囲で取り上げると、以下のような歳出予算の目から支出される経費を要する外交事務が挙げられる。

ア 「諸謝金」の目から支出されるべき費用につき、報償費で支出することは許されないこと

例えば、外務省では、国際会議において通訳を委嘱し、あるいは外国語で作成された外交文書の翻訳を要するといったことがある。また、国際問題についての研究や、専門家による講演を依頼するといったこともある。このような場合、通訳、翻訳、研究や講演等を委嘱し、これに協力した者に対し、その活動の報酬又は謝金を支払っている。

このような報酬や謝金は、「国の事務、事業及び試験研究等を委嘱された者又は協力者等に対する報酬及び謝金」である「諸謝金」の目から支出される（前掲予算事務提要・乙第38号証122ページ）。

これらの外交事務は、公にしないことを前提とするものではない。したがって、事前に計画を策定し、個別の使途を明らかにした上で積算することができるのであるから、これを報償費から支出することはできない。

イ 「庁費」、「庁費の類」及び「交際費」から支出されるべき会合の経費を報償費から支出することは許されないこと

以下に述べるとおり、「公にすることを前提にする外交活動」において、会合の経費を支出する場合には、「庁費」、「庁費の類」及び「交際費」から支出され、報償費から支出することは許されない。

(ア) 外務省は、先進国首脳会議等の公式な会議や会談の開催・出席等の

外交事務を執り行っている。また、任国政府関係者や外交団等を対象としたレセプションや各種意見交換等を目的として行う会食を開催している。これらの会合の経費は、「庁費」のうちの「会議用、式日用の茶菓弁当、非常炊出賄等の食料の代価」と説明されている「会議費」（前掲予算事務提要・乙第38号証135ページ）から支出される。

- (イ) また、國賓や公賓など政府として正式に招待した外国の賓客をもてなしたり、外国の各界において将来指導的立場に就くことが有力視されている者を我が国に招へいし、「親日化、知日化」を促進し、もって将来の我が国外交の遂行を円滑にしようとすることがある。そのための訪日滞在中における会合、会食等の関係経費は、「庁費の類」の「招へい外国人の宿泊費、交通費等」である「招へい外国人滞在費」や「文化人等招へい費」（前掲予算事務提要・乙第38号証137ページ）から支出されている。
- (ウ) さらに、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、意見交換を会議・会談の形式で行うことがある。これらも公式のものであり、「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。なお、「在外公館交流諸費」は、「庁費の類」の中の「○○諸費」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。
- (エ) 外務省においては、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」の目から支出されており（前掲予算事務提要・乙第38号証140ページ），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、これを報償費から支出することはできない。

以上の外交事務は、いずれも公式の会議等、公開を前提とした外交事務であり、事前に計画を策定し、個別の使途を明らかにした上で積算することができるるのであるから、これを報償費から支出することはできない。

ウ 「庁費」から支出されるべき定例的に必要とされる物品の購入や「庁費の類」から支出されるべき役務の経費を報償費から支出することは許されないこと

外務省では一般的な行政事務も執り行っているから、外交事務の遂行には、例えば、備品、消耗品の購入が伴う。このような定型化、定例化している経費を要する外交事務は極めて多いが、それらは、「庁費」である備品費や消耗品費から支出される。

また、在外公館の敷地や建物の確保が必要不可欠であるが、その賃料等は、「庁費の類」の「在外公館等借料」から支出される。

これらも、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、個別の使途を明らかにした上で積算することができるるのであるから、これを報償費から支出することはできない。

第3 五類型に係る文書以外の文書には、前記第2の2(1)に記載した報償費、すなわち「公にしないことを前提にする外交事務」の経費に関する情報が記録されており、法5条3号に該当する事由が存在すること

- 1 五類型に係る文書以外の文書に「公にしないことを前提とする外交事務」の内容に関する具体的な事項が記録されていること
 - (1) 本件対象文書のうち、五類型に係る文書以外の文書には、報償費の支出に関する情報が記載されており、「公にしないことを前提とする外交事務」の内容に関する情報が記載されていること

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（原審における控訴人の準備書面(1) 28ないし33ページ）。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）では、大阪府知事の交際費に係る債権者の請求書等の文書について、「相手方を識別し得るような前記文書の公開によって相手方の氏名等が明らかにされることになれば、懇談については、相手方に不快、不信の感情を抱かせ、今後府の行うこの種の会合への出席を避けるなどの事態が生ずることも考えられ、また、一般に、交際費の支出の要否、内容等は、府の相手方とのかかわり等をしん酌して個別に決定されるという性質を有するものであることから、不満や不快の念を抱く者が容易に予想される。」（上記判例時報37ページ2段目18行目以下）などといった一般的、類型的判断により公開しないことができる文書に該当するとの判断がされている。また、東京地裁平成18年3月23日判決（日米地位協定事件判決）も、開示請求の対象となる文書が請求者及び裁判所の目に触れる状況に置かれるがないことにかんがみ、当該文書の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に基づいて不開示事由の存否を判断している（乙第39号証12ページ）。

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、その内容を前記第2、2(1)才の分類に従って類型的に説明すると、別添「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。なお、上記対照表の番号は原判決別表の通番である。また、C1の類型に該当する

ものはない。

したがって、本件対象文書中の五類型に係る文書以外の文書には、「公にしないことを前提とする外交事務」に関する情報が記載されている（林肇外務省大臣官房会計課課長作成の陳述書・乙第40号証）。

(2) サンプルによる例示的説明

以上の点を更に裏付けるため、本件対象文書中の五類型に係る文書以外の文書の中から無作為にサンプルを抽出して例示的に説明する。ただし、本件各行政文書の内容を個別に記載しようとすればするほど、また、抽出例を多くすればするほど、情報収集及び外交工作等の対象分野、手法、頻度等を推知することが容易となり、結局、不開示情報を開示することに等しくなることから、説明内容及び抽出数には限界がある。

そこで、前記の報償費の支出対象となっている外交事務の類型であるA1, A2, B1, B2, C2の各類型につき一つずつ、既に無作為に番号を付した原判決別表の通番上最も若い番号の文書を抽出し、例示的に説明することとする。

なお、別紙①ないし⑤の例示文書は、記録内容そのものを示すことができないため、上記説明を補完するために作成した資料であり、当該文書の写しそのものではない。

ア A1 「有償の情報収集等の事務の対価として使用されたもの」の類型

(原判決別表の通番11・別紙①)

A1の類型で通番上最も若い番号の文書は、原判決別表の通番11の決裁書である。

このうち、目的・内容の欄には、米国における特定分野の政策についての情報提供に係る対価として、その分野の専門家筋の特定個人に対して支出を行うことが記載され、当該個人名、支払額、支払先住所等が明記されている。また、決裁書の文書作成者、取扱者名、決裁者名の欄には、それ

ぞれ在米国大使館館員の個人名又は肩書が明記されている。

この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として、米国における未公表の特定分野の政策について、その分野の専門家筋から情報を入手したものである。上記特定分野が何であるかが明らかになると自体、我が国の国益を損ねるものであり、その情報源も厳に秘匿することを大前提として当該情報の提供を受けているものである。

イ A 2 「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」の類型（原判決別表の通番2・別紙②）

A 2 の類型で通番上最も若い番号の文書は、原判決別表の通番2の決裁書である。

このうち、目的・内容の欄には、国際的に関心の高いあ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内の関係団体の見方を聴取するために、同団体関係者と会合を行うことに加え、同団体関係者及び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、場所、支払予定額等が明記されているため、いかな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、それぞれ在米国大使館館員の個人名又は肩書が明記されている。

この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として、国際紛争問題に関する米国内の関係団体の見方についての情報を入手したものであり、我が国政府がこのような方法で情報収集活動を行っていること自体、我が国の国益のためにも公にしないことが強く要請されている性質のものである。このため、だれとだれが、いつ、どこで、どのように接触し、当該情報を入手したかも公にすることは絶対に許されない。

ウ　B 1 「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」の類型（原判決別表の通番 7 9・別紙③）

B 1 の類型で通番上最も若い番号の文書は、原判決別表の通番 7 9 の決裁書である。

このうち、目的・内容の欄には、米国における我が国の活動促進に係る協力に対する対価として、特定団体に対して支出を行うことが記載され、受取人の個人名、支払額、支払先住所等が明記されている。また、決裁書の文書作成者、取扱者名、決裁者名の欄には、それぞれ在米国大使館館員の個人名又は肩書が明記されている。

この報償費の支出に係る外交交渉・工作は、米国における我が国の活動促進のため行われたものであり、我が国政府が具体的に協力に対する対価の支払を伴うどのような外交工作活動を行ったかは、我が国の国益や日米の良好な関係を維持するためにも秘匿されるべき事柄であり、そのための当該特定団体からの協力も、公にしないことを条件として得ているものである。このため、だれとだれが、いつ、どこで、どのように接触し、当該情報を入手したかも公にすることが許されない。

したがって、上記の記録内容については、その性質上、これ以上具体的に説明することはできない。

エ　B 2 「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」の類型（原判決別表の通番 1・別紙④）

B 2 の類型で通番上最も若い番号の文書は、通番 1 の決裁書である。例示文書に沿ったその記載内容の説明は、前記第 1 の 3 （4 ページ）のとおりである。

オ　C 2 「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」の類型（原判決別表

の通番10・別紙⑤)

C2の類型で通番上最も若い番号の文書は、原判決別表の通番10の決裁書である。

このうち、目的・内容の欄には、米国政府経済担当部門が主催する特定分野に係る同国内の事情及び同分野に係る国際的交渉の見通し等についての意見交換を行うための会合を含む活動に参加することに加え、同国政府経済担当部門その他の同国関係者及び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、場所、支払予定額等が記載されており、いかな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、それぞれ在米国大使館館員の個人名又は肩書が明記されている。

この報償費の支出に係る外交活動は、我が国政府が、当該特定分野についての対応方針を決するための重要なものであり、その方針を決するための一手段である。このような情報は、我が国の当該特定分野についての政治的な外交上の判断に関するものであり、米国の事情及び特定分野に係る国際的交渉のために外交工作活動をしていること自体、我が国の国益のためにも秘匿されるべき事柄である。また、この外交活動に協力ないし応対した関係者は、公にしないことを当然の前提として我が国政府関係者との意見交換に応じているものである。このため、だれとだれが、いつ、どこで、どのように接触し、当該情報を入手したか否かも公にすることが許されない。

(3) 小括

以上のとおり、本件対象文書のうち五類型に係る文書以外の文書の具体的記録内容は、各支出案件ごとに様々であるが、いずれも、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」のいずれかの、1「その対価として使

用されたもの」又は2「会合の経費として使用されたもの」に該当し、上記の例示的説明と同様、公にしないことを前提とした外交活動に関する情報が記録されている。

2 五類型に係る文書以外の文書の記録内容が法5条3号に該当する情報であること

前記のとおり、本件対象文書のうち五類型に係る文書以外の文書は、報償費に関する情報、すなわち公にしないことを前提とした外交活動に関する情報が記録されているが、これを開示した場合に支障があることは明らかである。

すなわち、仮に報償費の支出に関する文書が公開された場合、①情報提供者や協力者の立場への悪影響、②他の情報提供者、協力者一般への悪影響、③情報収集及び外交工作事務一般への萎縮効果などの弊害・支障が生じるおそれがあるほか、④我が国の意図、関心を他国政府により分析されることにより他国が外交政策上の対策を講じるおそれ又は我が国情報収集活動に対する他国による妨害ないし対抗措置が講じられるおそれがある（原審における控訴人の準備書面(8)23ないし27、同(14)40ないし44ページ）。

このように、報償費の支出に関する文書の内容が公開されることになれば、法5条3号にいう「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」が生じることは明らかである。

法5条3号の上記「おそれ」の判断については、高度の政策的判断を伴い、我が国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から、行政機関の長に裁量が認められるところであるが（総務省行政管理局篇・詳解情報公開法62及び63ページ、宇賀克也「新・情報公開法の逐条解説〔第2版〕」67ないし69ページ）、五類型に係る文書以外の文書に記録された情報が法5条3号にいう上記「おそれ」のある情報に該当するとした控訴人の判断は合理的であって、同号に定められた行政機関の長の裁量

を逸脱、濫用したものといえないことは明らかである。

3 部分開示がなし得ないこと

別紙①ないし⑤のサンプルからも明らかにおり、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、彼ら、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」ご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（大阪府知事交際費訴訟差戻後上告審である最高裁判所平成13年3月27日第三小法廷判決・民集55巻2号530ページ、判例時報1749号25ページ、その判例解説である最高裁判所判例解説民事篇平成13年度（上）366ページ、仙台高等裁判所平成16年9月30日判決・乙第41号証等）。

以上のとおりであるから、不開示情報該当性は、この一個の情報について判断すべきものであり、独立した一体的な情報を更に細分化して「決裁書」のある部分を不開示としてその余の部分を部分的に開示する余地はない（原審における控訴人の準備書面(1)10ないし22及び43ないし45、同(9)7ないし

12, 同(14)45ページ)。

4 五類型に係る文書以外の文書が「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であると推認することはできないこと

(1) 五類型に係る文書と五類型に係る文書以外の文書とは一般的類型的な性質を異にすること

ア 五類型に該当する経費については、本来報償費として支出されるべきものではなかったことから、外務省は、平成14年度以降、五類型に該当する経費については、五類型以外の費目から支出することにしたこと

五類型のうち、①の大規模レセプションに係る経費、②酒類購入に係る経費は、「会議用、式日用の茶菓弁当、非常炊出賄等の食料の代価」に該当するから、「庁費」のうちの「会議費」が充てられるべきものである。そして、③本邦関係者が外国訪問した際の車両の借上げ等の事務経費は、「車輌等の借上げ」であるから、「庁費」のうちの「借料及び損料」が充てられるべきものであり；④在外公館長赴任の際等の贈呈品購入経費は、「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」であるから、「交際費」が充てられるべきものである。また、⑤文化啓発用の日本画等の購入は、「その他の設備品」であるから、「庁費」のうちの「備品費」が充てられるべきものである。

このように、五類型は、前記第2の2(1)の「公にしないことを前提にする外交活動」の経費ではなく、同(2)の「公にすることを前提にした外交活動」というべきであるから、本来報償費として支出すべきものではなかったものである。

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か所の在外公館の報償費に係る支出について検査を行った際、「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

するとの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」として、上記の五類型を指摘し、報償費ではなく庁費等他の費目で支出するよう改善する必要があると認められるとした（甲第11号証8及び9ページ）。

外務省は、これを受けて報償費の支出の見直しを行い、これらの五類型に該当する経費については、平成14年度以降、報償費ではなく、上記の各目から支出することとした。

イ 五類型に係る文書以外の文書は五類型に係る文書とは一般的類型的な性質を異にすること

これに対し、五類型以外の経費の使途に関しては会計検査院の上記検査において報償費以外の費目から支出すべきとの指摘は受けていない。そして、前記のとおり、第2の2(1)オ(14ページ)に整理した6分類の経費の支出の対象はいずれも報償費が支出される外交事務であり、報償費の適正な支出に対応する外交活動は、いずれも公にしないことを前提とした外交活動であるから、五類型に係る文書以外の文書には、そのような活動に関する事項が記録されているということができる。そして、本来報償費の費目から支出すべきでない経費の支出に関する五類型に係る文書と、五類型に係る文書以外の文書とは、一般的類型的な性質を異なるものである。

(2) 五類型以外の経費の使途については、会計検査院の検査において報償費以外の費目から支出すべき旨の指摘は受けなかったこと

外務省は、会計検査院に、平成12年度の報償費の支出に関する検査において、報償費の執行状況につき、支払に関する決裁書、領収書等の現存している証明資料を実際に提示し、担当者から支払に至った経緯等の説明を実施したものである。

上記の会計検査院による指摘は、平成12年度の報償費の支出に関するも

のであり、本件対象文書そのものではないが、平成11年度と平成12年度とで報償費の支出の性質や態様が異なることはない。したがって、五類型に係る文書以外の本件対象文書による支出についても、同様に、報償費の費目からの支出として問題がないことを裏付けるものというべきである。

(3) 審査会がインカメラ手続で五類型に係る文書以外の文書の記録内容を確認していること

ア 質問の経過から審査会がインカメラ手続で五類型に係る文書以外の文書の記録内容を確認していることが明らかのこと

審査会は、在米、仏、中国、フィリピン大使館で平成11年度中の平成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一切の開示請求に対する不開示決定について、平成16年2月10日、五類型に係る文書について一部開示すべきである旨答申したが、五類型に係る文書以外については「秘密を保持して機動的に運用することによって行われる情報収集活動等」の情報が記録されていることを認めている（乙第17号証の2・17ページ）。その質問が、審査会において五類型に係る文書以外の本件対象文書の具体的記録内容を実際に確認した上で行われたことは、明らかである。

すなわち、同審査会は、平成15年7月31日、上記質問を受理し、以後、他の同種の報償費の支出に関する質問案件と併合し、平成16年2月6日までの間、4回にわたる質問庁の職員からの口頭説明を受けるとともに、審議を重ねた（乙17号証の2・11及び12ページ）。

2回目の口頭説明において、質問庁は、対象文書の中から抽出した文書を実際に審査会の委員に示しながら、その記載内容や不開示事由の存在について説明した。3回目の口頭説明も、同様な形で進められたが、その終了後、審査会の委員は、質問庁に対し、全文書に対するインカメラ審理を実施する意向を伝えた。

そして、審査会は、答申発出までの間にすべての対象文書に対するインカメラ審査を実施した。

中でも4回目の口頭説明においては、諮問庁は、大型の段ボール箱20箱分程度の本件対象文書を含む諮問の対象文書を審査会の見分に供し、その内容を審査会に対し説明した。その後も、これらの文書は審査会において見分のため1か月間以上留め置かれた（鈴木亮太郎外務省大臣官房総務課情報公開室長（当時）作成の陳述書・乙第42号証）。

以上の諮問経過のとおり、審査会が本件対象文書のうち五類型に係る文書以外の文書の具体的記載内容を確認していることは明らかである。

イ 答申書の記載からも審査会が五類型に係る文書以外の文書の記録内容を確認していることが裏付けられること

審査会が五類型に係る文書以外の文書についてもその内容を見分し、その具体的な記載内容に即して不開示事由の有無を判断していることは、上記答申書の「当審査会が見分したところ」との審議内容に関する記載や、各文書の記載内容及び性格について支障を生じない最大限の範囲で詳細に説明していること、「（本件対象文書の）記載は、外務省報償費を、秘密を保持して機動的に運用することによって行われる情報収集活動等の個別具体的な内容を示す情報である。」との表現（乙第17号証の2・12ないし17ページ）で、本件対象文書に「公にしないことを前提とした外交活動」に関する情報が記録されていることが明示されていることから明らかである。

(4) 五類型に係る文書以外の文書が「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であるとはいえないこと

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（原判決31ページ）。

しかしながら、五類型に係る文書と五類型に係る文書以外の文書とは、前記のように一般的類型的な性質を異にするものであるから、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からといって、五類型に係る文書以外の文書が同様の経費の支出に関するものであるとは推認することはできず、原判決の上記判示は合理的な根拠を全く欠くものである。かえって、会計検査院からも、五類型以外の経費の使途について、報償費以外の費目から支出するべきとの指摘はされておらず、本件対象文書中、五類型に係る文書以外の文書については、審査会においてインカムラ審理を実施した上で不開示相当の答申がされていることからすれば、五類型に係る文書以外の文書は、「公にしないことを前提とする外交活動」のための経費の支出に関するものであると推認すべきである。

(5) 小括

以上のとおり、五類型に係る文書以外の文書に記録された情報は、これを開示した場合、法5条3号にいう「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」のある情報に該当することが明らかである。したがって、本件不開示決定についての控訴人の判断に裁量権の逸脱・濫用がないことも明らかである。

また、五類型に係る文書以外の文書に記録された情報が開示されれば、我が国と他国等との信頼関係が損なわれることなどにより、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ことも明らかであるから、法5条6号に該当する事由が存在する。

第4 五類型に係る文書についての不開示決定が適法なこと

1 大規模レセプションに係る経費の文書及び本邦関係者が外国訪問した際の車両の借り上げ等の事務経費の文書には法5条6号に掲げる情報が記録されており、「支払予定額」のみを細分化して開示を命ずることはできないこと

(1) 各文書の内容及び原判決の判断によっても不開示事由のこと

定期的に開催される大規模なレセプションの報償費の支出に関する文書についての不開示部分は、その調達先、調達の具体的な内容及び招待者氏名・肩書に係る箇所の記録内容である。

また、我が国の政財界の要人等、本邦関係者が諸外国を訪問する際に、当該国等にある我が国在外公館が同国の業者から車両を借り上げ、当該本邦関係者の宿泊するホテルなどに事務連絡室などを設けることがある。これらの事務経費の支出に関する文書についての不開示部分は、車両の調達先及び車種並びに事務連絡室の所在等に関する箇所等の記録内容である。

原判決は、これらの記録内容のうち、「支払予定額」の記載は、「安全確保とは無関係であり、外交儀礼上の問題が生ずるとも考えられないことから、同法5条3号、6号のいずれの情報にも該当しない」と判示し、その記載の開示を命じた一方で（原判決38、40及び41ページ）、「支払予定額」の記載以外については、公にされることによって、「安全確保を困難にするとの事態が生ずる蓋然性を認めることができるのであって、外交事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるといえることから、法5条6号の情報に該当する」と判示した（原判決37及び40ページ）。

したがって、原判決を前提としても、これらの文書に不開示事由が記録されていることは明らかである。

(2) 一体となった一個の情報として細分化すべきではないこと

これらの文書の記載は、前記の報償費支出に係る文書同様、各「決裁書」ごとにまとまって一体となっている独立的な一つの情報が記録されており、法6条は、前記第3の3（24及び25ページ）のとおり、このような独立

した一体的な情報を更に細分化して「決裁書」のある部分を不開示としてその余の部分を部分的に開示することを許容していない。

にもかかわらず、この一個の情報を更に細分化して「支払予定額」の箇所のみを部分的に開示するよう命じた原判決の判示は、不当なものといわざるを得ない。

なお、控訴人は、原審において、審査会が五類型の文書について部分開示すべき旨答申したのを受け、本件不開示決定を一部変更し、五類型に係る行政文書について部分開示した。しかし、行政機関の長が、その裁量判断により任意に部分開示を行うことと、かかる部分開示を権利として請求し得るかは別問題である（仙台高裁平成17年12月7日判決・乙第43号証10及び11ページ）。

2 酒類購入に係る経費の文書についての法5条3号該当の判断に裁量権の逸脱・濫用はないこと

(1) 記載内容

酒類購入に係る経費の文書のうち、目的・内容の欄には、ワイン等の酒類の調達先、購入銘柄、単価、購入本数等が記載され、支払予定先の欄と合わせて、ワイン等の調達先の専門業者名、その担当者名及び住所等が明記されている。

(2) 他国との信頼関係が損なわれるおそれのあること

ワイン等の酒類は、銘柄によってその価値が大きく異なることが広く知られているのであるから、在外公館への来訪者等へ酒類を提供する際には、その銘柄によって相手方が不満・不快感を抱くことがないよう、いかに相手方に対し最高のもてなしをしているかという印象を与えられるよう、細心の配慮の下に提供するワイン等の酒類の銘柄を決めている。

ところが、仮に当該在外公館が保有するワイン等の酒類の銘柄や単価が公開され、来訪者らがその内容を把握していた場合、提供したワイン等の酒類

の銘柄を見て、それが当該在外公館で保有するワイン等の酒類の中でどの程度のランクにあるものかが容易に判別できることになる。そうなると、相手方は、そのワイン等の酒類のランクから、我が国の当該相手方に対する評価・見方を推測し、それが相手方の予想よりも低い評価と受け止めた場合には、我が国に対し、不満・不快感を抱き、あるいは信頼や好意を損なうおそれがあり、ひいては相手方の所属する他国との信頼関係を損なうおそれがある。

(3) 国の安全が害されるおそれのあること

また、ワイン等の酒類の調達先の専門業者は、保安上の問題から厳重に警備をしている在外公館への出入りが認められる。このため、在外公館は、そのような取扱いを認めて在外公館の安全を確保できる、信頼できる専門業者へ酒類の発注をしている。

ところが、このような在外公館へ酒類を納入する専門業者に関する情報が開示されると、本邦関係者に危害を加えようとする者、あるいは我が国に関する在外公館内の情報を不正に入手しようとする者などが、当該専門業者を悪用し、不法に在外公館へ侵入するなどして、在外公館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。

(4) 小括

したがって、酒類購入に係る経費の文書の内容が公開されることになれば、法5条3号にいう「おそれ」が生じるものであり、控訴人の裁量判断に逸脱・濫用はないというべきである。

3 文化啓発用の日本画等購入経費の文書について法5条6号該当性が認められること

日本画等購入経費の文書には、調達先、当該制作者及び制作者を紹介した者の氏名、品目ごとの金額が記載されている。

これらの制作者や紹介者の中には、作品を在外公館等に展示し、日本文化の理解を世界に広め、我が国の外交に寄与するとの趣旨に賛同し、納入金額や紹

介の経緯等を秘匿することを条件に、特別の計らいで買手に有利な条件で制作に応じ、あるいは作品の提供に応じているのが実態である。

ところが、これらの情報が開示されれば、外務省が、いかなる紹介者を通じ、いかなる制作者から、どれくらいの金額で文化啓発用の日本画を購入しているかが明らかにされることになる。そうすると、紹介者や制作者は、上記の外務省との間での約束をほごにされたものとして、将来的な協力をしなくなり、ひいては他の制作者や紹介者も外務省を信頼しなくなって、同様の方法での調達が困難となる。その結果、我が国の文化啓発のための資料の調達の方途が一化されるなど、外交事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

したがって、日本画等購入経費の文書を公開することになれば、法5条6号にいう「おそれ」が生じるというべきである。

第5 結 語

以上のとおり、原判決は、本件不開示決定の適法性の判断を誤っているから、控訴人は、原判決を破棄し、被控訴人の請求を棄却するとの判決を求める。

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	
	506	509	557	563	587	701	704	772	802	845	21
	926										
	1	4	5	6	12	21	23	24	28	29	
	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	
B 2	517	519	526	530	536	540	541	543	544	547	395
	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	
	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						95

秘

サンプル A1

通番 11

サンプル 分類A 1 通番11 在米大

書面名 決裁書

決裁者名

決裁者名
取扱者名
文書作成者名
起案・決裁日

目的・内容

目的 ○○○○に関する情報提供についての対価

【米国における未公表の特定分野についての情報収集】

支払予定先

支払予定額

・・・・・以上記載内容等。

書面名
書類添付されている。

目的・内容 支払額 取扱者名 支払先

支払手続日	目的・内容	取扱者名	支払額
サンプル 分類A1 通番11 在米大			

秘

サンプル A2

通番 02

サンプル 分類A2 通番02 在米大

書面名 決裁書

決裁者名

決裁者名
取扱者名
文書作成者名
起案・決裁日

目的・内容

目的 ○○○に関する会合

【国際的に関心の高いある国際紛争問題に関する
米国内の関係団体からの情報収集】

日時 ○月○日 支払予定先

出席者

(当方氏名) (相手方氏名)

○○○ ○○○ ○○○ ○○○

支払予定額

取扱者名

・ ・ ・ ・ 以上記載内容等。

書面名
書面収納①が添付されている。

支払額

目的・内容

支払手続日

取扱者名

支払手続日
目的・内容

書面名
書面収納②が添付されている。

目的・内容

取扱者名

支払手続日

支払額

支払先

取扱者名

支払額

支払額

書面名
支払証拠書台紙

サシナル 分類A2 通番02 在米大

秘

サンプル B1

通番 79

サンプル 分類B1 通番79 在米大

書面名 決裁書

決裁者名

決裁者名
取扱者名
文書作成者名
起案・決裁日

目的・内容

目的 ○○○に関する協力についての対価

【米国における我が国の活動促進に係る
特定団体による協力】

支払予定額

支払予定先

・ ・ ・ ・ 以上記載内容等。

書面名
領収書が添付されている。

目的・内容
支払手続日
取扱者名
支払額

支払額

取扱者名

支払手続日

支払先

目的・内容

書面名
支払証拠書台紙

サンプル 分類B1 通番79 在米大

秘

サンプル B2

通番 01

サンプル 分類B2 通番01 在米大

書面名 決裁書

決裁者名

決裁者名

取扱者名

文書作成者名

起案・決裁日

目的・内容

目的 ○○○に関する会合

【米国の安全保障分野に係る特定案件の現状について
同国政府関係者との意見交換】

日時 ○月○日

支払予定先

出席者

(当方氏名)

(相手方氏名)

○○○ ○○○

○○○ ○○○

○○○ ○○○

○○○ ○○○

○○○ ○○○

○○○ ○○○

支払予定額

取扱者名

・・・・・以上記載内容等。

書面名
書領
書類①が添付されている。

支払額

目的・内容

支払手続日

取扱者名

書面名
書領
書類②が添付されている。

目的・内容
支払予定先
支払手続日
支払額

支払手續日
目的・内容
支払先

取扱者名
支払額

書面名
支払証拠書合紙

サンプル 分類B2 通番01 在米大

秘

サンプル C2

通番 10

サンプル 分類C2 通番10 在米大

書面名 決裁書①

決裁者名

決裁者名
取扱者名
文書作成者名
起案・決裁日

目的・内 容

目的 ○○○に関する会合

【米国政府経済担当部門が主催する特定分野に係る
国際的交渉等のための外交工作】

・ ・ ・ ・ 以上記載内容等。

サンプル 分類C2 通番10 在米大

書面名 決裁書①別添

目的・内容

目的 米国政府経済担当部門主催会合への参加

会合名称 ○○○

日 時 ○月○日

場 所 ××××××

会合内容 △△△△△
△△△△△
△△△△△
△△△△△
△△△△△

出席者 ○○○ ○○○
○○○ ○○○ 他

支払予定先

支払予定額

・ ・ ・ ・ 以上記載内容等。

書面名 決裁書②

決裁者名

決裁者名
取扱者名
文書作成者名
起案・決裁日

目的・内容

目的 「米国政府経済担当部門主催会合への
参加経費支払い」

支払予定先

支払予定額

・・・・・以上記載内容等。

サンプル 分類C2 通番10 在米大

書面名 領収書①が貼付されている。

支 払 手 続 日

目 的・内 容

支 払 額

取 扱 者 名

書面名
領収書②が添付されている。

領収書①の一部が複写されている。

支払額

目的・内容

支払先

支払手続日

取扱者名

支払手続日

目的・内容

取扱者名

支払額

書面名
支払証拠書合紙

サンプル 分類C2 通番10 在米大