

平成13年（行ウ）第150号 行政文書不開示処分取消求事件

原 告 特定非営利活動法人情報公開市民センター

被 告 外 務 大 臣

準 備 書 面 (14)

平成17年4月8日

東京地方裁判所民事2部A2係 御中

被告指定代理人

間		史	恵	
池	下		朗	
小	谷	淳	治	
高	林	正	浩	
松	島		晋	
上	月	豊	久	
相	沢	英	明	
西	海	茂	洋	
真	山	義	典	
青	木		豊	
岡	島	洋	之	
荻	野	明	之	

第1	はじめに	-----4
第2	本件各行政文書に記録されている情報	-----4
	1 報償費の使用目的	-----5
	2 報償費の支出負担行為の際に作成される文書（「決裁書」）	-----7
第3	報償費使用に関する秘密保持の必要性	-----13
	1 外務省の所掌事務	-----13
	2 外交事務の特殊性	-----15
	(1) 公に行う外交活動に伴う制約	-----15
	(2) 公にしないことを前提とした外交活動の意義と特質	-----17
	(3) 公にしないことを前提とした外交活動における秘密保持の必要性	-----20
	3 外務省における報償費の特徴	-----24
	(1) 報償費の性質	-----25
	(2) 報償費の会計手続上の特殊性	-----26
第4	本件各行政文書に記録されている情報の法5条3号、6号該当性	-----27
	1 報償費使用に係る「決裁書」を開示した場合の不都合	-----27
	(1) 文書作成者名、決裁者名、取扱者名に係る記載	-----27
	(2) 起案・決裁日、支払手続日に係る記載	-----30
	(3) 支払予定先、支払先に係る記載	-----31
	(4) 支払予定額、支払額、支払方法に係る記載	-----34
	(5) 目的・内容に係る記載	-----36
	2 本件各行政文書の不開示事由該当性	-----39
	(1) 本来的に開示になじまないこと	-----39
	(2) 法5条3号、6号に該当するとの判断の具体的理由	-----40
	(3) 小 括	-----44
	3 部分開示もなし得ない理由	-----45
第5	いわゆる「五類型」に係る「決裁書」について	-----46

1	訴えの利益を欠く部分の特定等	-----46
2	不開示決定の一部変更の対象となった「五類型」の開示・不開示理由	--50
3	いわゆる「五類型」について部分開示決定をした理由	-----53
第6	結論	-----55

第1 はじめに

本件は、外務省大臣官房、在米大使館、在仏大使館、在中国大使館、在フィリピン大使館で、平成12年2月及び3月に支出された報償費に関する「決裁書」を不開示とした処分の取消しを求めるものである。被告は、本件各行政文書を、情報公開法5条3号及び6号に該当することを理由に不開示とし、その後、情報公開審査会の答申を受けて、平成16年4月に、本件各行政文書1069通のうち、52通について本件処分を変更し、部分開示した。

本件各行政文書の不開示情報該当性を論じる上で前提となる「情報」の意義、情報公開訴訟の審理の特質、司法審査の在り方については、既に詳細に述べたとおりであるから（被告準備書面(1)8ないし35ページ、同(3)15ないし17ページ、同(9)7ないし12ページ、15ないし23ページ）、ここでは繰り返さない。

本準備書面においては、主に、本件各行政文書に記録されている情報の内容、その不開示事由該当性及び本件処分後の開示決定において開示した文書について、これまでの被告の主張を整理、ふえんし、改めて本件処分が適法であること、仮に、本件判決により、本件対象文書が開示されることになれば、外務省がこれまで培ってきた情報提供者等との信頼関係は損なわれ、外務省の今後の情報収集や種々の働きかけ等の外交活動を制約することになるばかりか、諸外国等との関係で信頼関係を失い、国際社会において著しく不利な立場に置かれかねず、本件判決は、今後の外交活動に甚大な影響をもたらしかねないものであることについて主張する。

なお、略語については従前の例によるほか、被告がこれまで提出した各準備書面について、いずれも「被告準備書面(1)」ないし「被告準備書面(13)」ということとする。

第2 本件各行政文書に記録されている情報

被告は、これまで、被告準備書面(5)及び(7)において、本件各行政文書にどのような事項が記載されているか等について、本件訴訟における主張立証の目的に限り、本件処分によって保護しようとした情報収集その他の外交工作活動等の利益に支障を来さない範囲で可能な限り特定し、説明を行ってきたところであるが、その後、本件各行政文書の一部を開示し、それが原告から書証として提出されていること、本件開示請求の対象が、ある程度の規模を伴う部署において、2か月の間に支出された報償費支出に限定されたものであること等を考慮し、本件各行政文書に記録された情報とそれを開示することによって生じる支障に関するより十分な理解に資するべく、本件各行政文書を構成する書面と記載されている事項等について、従前の主張に更に検討を加え、補充して説明することとする。

ただし、本件各行政文書の内容を個別に記載しようとするほど、情報提供者・協力者の名前、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になり、結局、不開示情報を開示することに等しくなるから、説明には自ずと限界がある。本準備書面における以下の説明は、そのような限界の中で、本件各行政文書を構成する書面と記載されている内容等について、特定したものである。

1 報償費の使用目的

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(外交活動の特質については、後記第3で述べる。)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(被告準備書面(1)41ないし43ページ、同(8)16ないし18ページ)。

報償費の具体的な使用目的について、これまで被告は、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の3類型に分類し説明してきたところであるが(被告準備書面(1)41、42ページ、同(4)別表、

同(5)別表, 同(7)別表), これを更に詳細に類型化すると, 以下のとおりに分類することができる。そして, この類型化を基にして, 1069件の本件行政文書すべてについて, 別表1の「使用目的」の欄にそれぞれ特定した。なお, 本件各行政文書には, 以下の分類のうち, C1及びC3の類型に該当するものはない。

A) 情報収集等の事務

A1: 情報提供に対する対価として使用されたもの

A2: 情報収集のための会合の経費(会食, 場所代, 会議への参加)として使用されたもの

A3: 情報収集のために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

B) 外交交渉(二国間交渉)等の事務

B1: 二国間の外交交渉等を進めるに当たり, 協力の対価として使用されたもの

B2: 二国間の外交交渉等を進めるに当たり, 相手方との会合の経費(会食, 場所代, 会議への参加)として使用されたもの

B3: 二国間の外交交渉等を進めるに当た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

C) 国際会議等への参加の事務(多国間交渉)

C1: 国際会議等において多国間交渉を進めるに当たり, 協力の対価として使用されたもの

C2: 国際会議等において多国間交渉を進めるに当たり, 相手方との会合の経費(会食, 場所代, 会議への参加)として使用されたもの

C3: 国際会議等において多国間交渉を進めるに当た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

また, 上記A3, B3, C3は, いわゆる「五類型」に係る経費(被告準備

書面(10)2ページ)とされたものであるが、これらについては、被告において、情報公開審査会の答申を経て部分的な開示をしたことに関連して後述する。

2 報償費の支出負担行為の際に作成される文書(「決裁書」)

(1) 報償費は、上記各目的のために支出されているところ、その適正使用・適正経理を確保するための制度的措置、決裁過程については、既に述べたとおりである(被告準備書面(4)9ないし14ページ、同(6)32ないし35ページ、同(8)21, 22ページ)。情報収集や外交工作に関する報償費の支出に係る決裁は、現場の担当者等が担当分野の必要性に応じて起案し、その上位の取扱責任者である局部長や在外公館長等が、事務の目的や手段の相当性(時期や態様等)を踏まえて行っている。

この報償費使用に係る意思決定過程において作成される決裁文書(「決裁書」)が、本件開示請求に係る行政文書として特定されたものであり、「決裁書」がいかなる項目で構成されているかについては、既に説明しているが(被告準備書面(4)9ないし14ページ、同(8)3, 4ページ、同(9)5, 6ページ、同(11)10, 11ページ)、本件各行政文書のすべてについて、いかなる書面から構成されており、その各々の書面にいかなる記載がなされているかについて外形的事実として整理すると、別表1のとおりとなる。この別表1により、各通番の文書が、いかなる目的のための支出であり、いかなる書面で構成されて、そこにいかなる事項が記載されているかが明らかになる。

なお、1つの通番に、複数の同種の書面が含まれており、その外形的事実及び(「五類型」関連文書については)部分開示部分または不開示部分が同様である場合、まとめてその通数を通数欄に表示し(例えば、領収書が2通含まれ、その外形的事実等が同様の場合には、書面名欄に「領収書」、その左の通数欄に「2」と表示する。)、同種の書面でも互いに外形的事実の異なる書面、或いは外形的事実は同一でも部分開示部分及び不開示部分が互い

に異なる書面（「五類型」関連文書のみ）が含まれている場合は、①、②…と数字を付して異なる書面として取り扱うこととしている（例えば、領収書が2通があるが、それぞれ外形的事実等が異なる場合は、書面名欄に「領収書①」、「領収書②」、おのこの左の通数欄に「1」と記載している）。

以下、「決裁書」を構成する書面について、既に被告において一部開示した文書（甲第19ないし第70号証）も参考にしながら、若干補充する。

ア 決裁書

報償費の支出を求める場合、現場の担当者は、情報収集や外交工作の必要性、方法等について起案をし、上位の取扱責任者の決裁を得なければならない。その際、見積書、予定価格書、契約書ないしは請書を添付する（なお、案件によっては添付しないものもある）。

この事前決裁を受けて当該事務が遂行され、支払の必要が現実化した時点で、外務本省における報償費支出の場合は、決裁書に支出依頼を付記し、あるいは支出依頼書を添付し、請求書がある場合にはこれも添付して、会計課長に提出する（被告準備書面(4)10ないし13ページ。なお、在外公館における報償費支出の場合については、同準備書面13ないし14ページ参照）。

なお、この決裁書の様式については、特に定まったものはなく、在外公館での情報収集や交渉のために会合を設ける場合の決裁等は、例えば、既に部分開示した文書のうち、大規模レセプションに係る決裁書の形式に近いといえる（例えば、在仏大使館におけるレセプションの事例（通番0734、甲第48号証）における設宴決裁書参照）。

決裁書は、具体的には、（鑑）の部分と（本文）とに便宜上区分されており、書面によって異同があるものの、（鑑）には、起案日・決裁日の日付、当該事務を担当する部局（課、室を含む。）における文書作成者名、取扱者名、決裁者名、件名として案件の具体的内容・使用目的などが記載

されている。また、(本文)には、目的・内容に相当するものとして、情報収集活動等の対象事項、情報収集等を行う日時、情報提供者あるいは協力相手方の氏名(支払予定先。住所など個人を特定できる情報を含む)が記載され、また、金額(支払予定額。A1やB1の場合には対価の額であるし、A2やB2であれば会合に要する経費の額)、支払方法などが記載されている。A2やB2の場合には、上記に加えて、情報収集等のための会合を行う場所や同席者等も記載されている。

なお、ここにいう決裁書は、当該書面作成を通じて実質的に当該報償費使用に係る意思決定を行っているとの実質に着目しているもので、必ずしも当該書面上に決裁書という表題を記載しているものに限られない。例えば、酒類購入の場合に、「物品購入高裁案」と題する書面を決裁書として用いている場合があり(例えば通番221, 甲第21号証)、在米日本大使館においては、支出依頼書と題する書面を、決裁書として用いている場合がある(例えば通番452, 甲第35号証)。

イ 見積書

決裁書の起案に際して、支出予定額を決定するために情報提供者や役務提供者等から見積書を入手することがある。見積書には、書面によって異なるもの、日付(起案・決裁日)、情報提供者等や役務提供者の名前(支払予定先。個人を特定できる情報を含む。)、取扱者名、経費の総額(支払予定額)、単価や数量などの経費内訳などが記載されている。

見積書は、情報提供者等によっては作成して提出される場合もあるが、支出の性質上、そもそも作成されない場合もあるもので、作成された場合、その書式等は各々の情報提供者等によって異なり、その紙片の大きさや書式、タイプ文字の特徴から、情報提供者や役務提供者が推測され得る性質のものである。

ウ 予定価格書

案件によっては、見積書に加えて予定価格書が添付される場合がある。予定価格書には、書面によって異同があるものの、金額（支払予定額）及びその内訳、案件の具体的内容、日付（起案・決裁日）などが記載されている。

エ 契約書ないしは請書

決裁書の起案に際して、さらに、契約書ないしは請書が作成資料となることがある。

契約書には、書面によって異同があるものの、情報提供者等の氏名とその印影（若しくは署名。支払先）、契約額（支払額）、取扱者名及び案件の具体的内容などが記載されており、情報収集の対象や交渉の内容などについて具体的な記載がされている。

なお、当該書面の文面上は「請書」という表題が記載されていた場合であっても、決裁書に添付された請書の案である場合には、決裁書の一部を構成するものとして整理している（例えば通番36，甲第20号証）。

オ 検査調書

検査調書は、契約額が200万円以上の場合に作成されることがあり、検査職員として発令を受けた者が、当初の決裁内容どおりに契約が履行されたか否かを確認する際に作成する書面である。

検査調書には、書面によって異同があるものの、日付（起案・決裁日、支払手続日）、検査職員名（文書作成者名・取扱者名）、件名、購入数量及び金額（支払額）、請負者住所氏名（支払先）、納入場所、契約日、納入引渡しを受けた日、検査場所などの記載がある。

本件各行政文書については、B3の類型のみに属する「五類型」のうち文化啓発用の日本画等購入で契約額が200万円以上のものについて作成されている。

カ 請求書

請求書は、A 1 や B 1 の場合には、情報提供者等から提出され、A 2 や B 2 の場合には、例えばレストランなどの会合場所から提出されるもので、書面によって異同があるものの、日付（支払手続日）、宛先（当該案件の取扱者名）、支払先（情報提供者等の氏名や会合場所の名称）などが記載されている。

請求書は、情報提供者によっては作成して提出される場合もあるし、支出の性質上、そもそも作成されない場合もあるもので、作成された場合、様式等から情報提供者や役務提供者が推測され得る性質のものである。

キ 領収書

領収書は、A 1 や B 1 の場合には、情報提供者等から提出され、A 2 や B 2 の場合には、例えばレストランなどの会合場所から提出されるもので、書面によって異同があるものの、日付（支払手続日）、宛先（当該案件の取扱者名）、支払先（情報提供者等の氏名や会合場所の名称）などが記載されている。

なお、案件の実施に際して、担当部局の職員が立替払いを行った場合には、主に案件の終了後、立替金請求・領収書なる書面をもって精算手続を行うこととしているが、同書面は、取扱者からの資金の受領を示す書面であるとの性格に着目して、便宜上領収書として整理している。この書面には、日付（支払手続日）、取扱者名、金額（支払額）などが記載されている。

領収書についても、情報提供者によっては作成して提出される場合もあるし、そもそも作成されない場合もあること、作成された場合、様式等から情報提供者や役務提供者が推測され得る性質を持つことは、請求書と同様である。

ク 支出依頼書

支出依頼書は、外務本省において、当該事案を担当する各部署が官署支

出官である会計課長に対して、事案に要した経費の支出を求める書面であり、書面によって異同があるものの、文書作成者名、決裁者名、起案・決裁日、案件の具体的内容（目的・内容）、支払手続日、金額（支払額）、支払先（A1やB1の場合には情報提供者等、A2やB2の場合には会合場所の名称）などが記載されている。

ケ 支払明細書

支払明細書は、外務本省において、案件ごとに取扱責任者が役務提供者等に実際に支払を行ったことを示す書面であり、書面によって異同があるものの、文書作成者名、日付（起案・決裁日、支払手続日）、支払額、報償費の使用目的、取扱者名などが記載されている。

コ 支払証拠台紙

支払証拠台紙は、通常、在外公館において、報償費による支払が案件ごとに実際に行われたことを示すため、請求書や領収書を貼付する書面である（被告準備書面(4)14ページ、同準備書面(11)11ページ）。

支払証拠台紙には、書面によって異同があるものの、添付された請求書や領収書とは別に、報償費の使用日（支払手続日）、報償費使用の目的や内容、取扱者名、支払手続日、支払額などの決裁書の本文に相当する事項が記載されている。

- (2) 以上のとおり、報償費使用に際しては、案件によって「決裁書」を構成する書面群の中身は異なっているものの、おおむね上記の書面群からなる「決裁書」が作成され、これをもって報償費の支出に関する意思決定がされているもので、これは、本件各行政文書に係る報償費使用に関しても同様である。したがって、本件各行政文書として特定された「決裁書」には、全体として、当該報償費を支払う情報提供者や役務提供者等の氏名、担当部署、支払金額、報償費に係る事務の目的、内容、単価、積算の基礎等を示す情報が記載されているため、これらの各記載を一項目でも見れば、報償費の支出として、い

つ、誰が、何の目的で、あるいはどのような事務に関し、幾ら、誰に対して支払ったかという、報償費の具体的使途、使用目的、報償費に係る事務の内容等が明らかとなる（被告準備書面・14, 15ページ）。そして、報償費は、前記のとおり、情報収集や外交工作を実施するための外交活動に支出されるものであるから、このような「決裁書」に記載された情報から、我が国の情報収集その他の外交工作の態様・手段（活動の内容、対象、目的及びその協力者ないし工作対象者等）が明らかとなり、さらには、それを分析することによって、我が国の外交活動の動向、傾向、方針等を推知することが可能となる。

なお、実際の文書においては、上述の個々の情報が、各文書の中の随所に記載され、容易に区分することができない形で記載されており、そのことは情報公開審査会の答申においても指摘されている（例えば、乙第17号証の1：平成15年度（行情）答申第545号第4の3の(2)（12ページ））。

(3) 被告は、「決裁書」が、本来的に開示に適さず、本件各行政文書を不開示とした本件処分が適法であることについて、これまで繰り返し主張してきたところであるが（被告準備書面(1)43ないし46ページ、同(4)16ページ以下、同(5)3ページ以下、同(7)3ページ以下、同(8)）、以下、第3において、外交事務の特殊性からくる報償費使用についての秘密保持の必要性について、第4において、本件各行政文書に記録された情報の不開示事由該当性について、更に補充して述べることとする。

第3 報償費使用に関する秘密保持の必要性

1 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）。そして、在外公館は、国家行政組織法8条の3の「特別の機関」として外務省に設置され（外務省設置法6条1項）、その種類の一つである大使館（同法6条2項）は、外国において外務省の所掌事務を行っている機関（同法7条1項）である（被告準備書面(1)5ないし7ページ）。

外務省の所掌事務は、同法4条の定めるところであり、これを総称して外交事務というが、主なものを例示すると以下のとおりである。

- (1) 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（同条1号）
- (2) 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（同条2号）
- (3) 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（同条3号）
- (4) 条約その他の国際約束の締結に関すること（同条4号）
- (5) 日本国政府として処理する必要のある涉外法律事項に関すること（同条6号）
- (6) 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（同条7号）
- (7) 日本国民の海外における法律上又は経済上の利益その他の利益の保護及び増進に関すること（同条8号）
- (8) 海外における邦人の生命及び身体の保護その他の安全に関すること（同条9号）
- (9) 本邦に在留する外国人の待遇に関する関係行政機関の事務の連絡調整に関すること（同条14号）

(10) 外交文書の発受その他の外交上の通信に関すること (同条 17号)

2 外交事務の特殊性

外務省及び在外公館が携わる国際社会における外交交渉及び外交事務は、一般の行政事務とは異なった特質を有しており、高度の政策的判断、専門的技術的判断に係る要素が内包されている。この外交事務の特殊性については、これまで被告が繰り返し主張してきたところであるが (被告準備書面(1) 36 ページ以下, 被告準備書面(6) 9, 10 ページ, 被告準備書面(8) 5 ページ以下), 外交事務は、実施の事実について、これを公に行う外交活動と公にしないことを前提とする活動とがあいまって、初めて有効な外交事務を行うことができるのであって、案件の実施すらも公にしないことを前提とする外交活動は、その性質上、秘密の保持の要請が極めて高い。

(1) 公に行う外交活動に伴う制約

ア 被告準備書面(8) 5, 6 ページで述べたとおり、外交事務の相手方とすべき対象は、2003年(平成15年)3月現在、主権国家に限っても191か国存在し、そのほか、主権国家内の諸政府機関、国際機関、議会関係者、政治団体、経済団体、宗教団体、NGO、有識者、ジャーナリスト等も対象に含まれ、極めて多数・多様である。また、国際社会の中で問題となり得る案件も、政治、国際平和協力、軍縮・安全保障、経済(貿易、金融、IT、海洋、漁業等を含む)、人権(難民、犯罪対策等を含む)、政府開発援助、地球規模問題(環境、疾病対策等を含む)、科学技術(宇宙利用等を含む)、広報、文化、人的交流、条約、邦人保護等、極めて多様な分野にわたっている。

そして、外交活動は、外国等との公式の協議・交渉等の事務のほかに、人的交流、広報・文化事業、経済協力事業等様々な手段を通じ、多様な形態の活動にわたっている。

このように、多数・多様な相手方を対象に、多岐にわたる分野において

国益を十全に確保するためには、様々な手段を通じて外交事務を実施していかなければならないが、以下に述べるとおり、公に行う交渉・事業等の活動にはそれに伴う制約があるため、これを補完するものとして、公にしないことを前提とする活動を実施する必要がある。

イ 公に行う外交活動には、政府間の公式協議、交渉、その他会合のほか、文化・広報事業、人的交流事業、経済協力事業、領事事務等、様々なものがあり、外交事務を行う上で機軸となる重要な役割を果たしている。

しかし、他方、これらの活動は、その公としての性格から、様々な特質又は制約を有している。例えば、ある案件につき公に協議・意見交換を行う場合は、当該分野の責任者又は担当者と会合すべきものとされ、しかも、会合内容が様々な分野にまたがる場合には、それぞれの分野の担当者の出席が必要となり、結果として多数の関係者が同席することになるが、それぞれに、正式な外交ルートでの調整を経た上で行うか、少なくとも正式な外交ルートを経ないことについて支障を生じない範囲で行わなければならない。

また、公に行う活動における意見交換等の内容は、政府や組織の公の方針に沿ったものであることが必要となり、それから大きく逸脱することはないという制約がある。そのため、公の会合等の活動における参加者の発言内容は、当然、それぞれの属する政府や組織の公の方針に沿ったものとならざるを得ず、その発言を安易に撤回したり、修正することはできない。特に、政府間の会合においては、それぞれの国内において関係省庁等の立場を調整する必要性等から、あらかじめ対処方針や訓令として発言内容等が作成されることも多く、さらに、公の活動では、会合等の態様や手段についても、対外的な影響、予想される受け止め方等に十分配慮することが求められ、特定の国や組織の関係者とのみ頻繁に会合を設けたりすることは差し控えざるを得ない。

このように、国家として公に行う活動は、国や組織として、交渉、意見交換、その他の活動を行うものであるから、適正な権限を有する担当者による公の方針に合致した発言その他の活動として、当然に責任を伴う。そのため、それだけ慎重な配慮・選択が要求されるし、今後の我が国の国際的な立場にも影響する反面、公の活動に伴う制約があるのもまた当然である。

また、世界には、政府や組織の公の方針や立場から、我が国関係者と公の会合に応じないとする立場をとる国や機関もあり、このような相手国との関係では、そもそも、公式な形での会合、協議等の機会を設けること自体が極めて困難である。

ウ 以上のとおり、公に行う活動には、我が国としての政治的な立場に沿ってされる活動としての制約があるため、外交事務は、公にすることを前提とする外交活動だけでは十分に対応しきれないのが現実であり、公の立場で行われる協議、交渉、その他会合、事業等を適正かつ効果的に実施するためには、その前提として、公の場以外で相手国や国際情勢の把握に努め、その他種々の働きかけを行うことが必要となる。また、相手方によっては、非公式の形でしか外交活動を行い得ない場合もあるため、こうしたことから、公にしないことを前提とした外交活動が必要不可欠となる。

(2) 公にしないことを前提とした外交活動の意義と特質

ア 公にしないことを前提とした外交活動においては、例えば、ある協議を行うに当たり、自国あるいは相手国、関連諸国の置かれた現在の状況や、今後それがどこまで変化し得るのか、また、我が国の方針が相手国の政府、有識者、世論との関係や自国の各層との関係でどのように評価されているのかなどの情報を収集することが極めて重要である。一方、相手国政府の政策形成や世論形成に当たる要人に対し、我が国の考え方への支持や理解をあらかじめ求めておくことは、その後の交渉に当たって極めて効果的と

なる場合があるが、このような活動は、公にしないことを前提とする外交活動を通じて、より効果的に行うことができ、実際にその果たしている役割は大きい。

イ 公にしないことを前提とした外交活動によって、先方政府、その他組織等の役職や権限に制約されることなく、任意の関係者を選択して会合その他の活動を行うことが可能となり、例えば、相手国の実際の状況を把握するために、従前より個人的信頼関係を築いている外務省関係者がいれば、秘密裏にその者との会合を設定することも可能である。

また、公にしないことを前提とすることによって、外交ルート等その他組織の正式な窓口を通さずに、会合その他諸活動の調整を行うことも可能となり、外交ルートの外で、有力な政府上層部、その他関係省庁幹部、有力な政治家に対して直接働きかけを行ったり、あるいは政府上層部のブレーン等、政府等の検討や意思決定等に影響力をもつ存在に対し働きかけたりすることを通じて、その国の外交政策に係る情報を収集したり、我が国の政策・立場への理解を得ることも可能となる。

さらに、公にしないことを前提とすることによって、相手方から、その所属する国の政府、組織等の正式な立場に必ずしもとらわれることなく、相手国や第三国の政府部内の内情（当該案件にかかる部内の諸意見、現状認識の共有状況、部内での検討状況等）、我が国の外交政策に対する率直な意見、第三国との外交関係の内情や将来の観測、問題解決のための様々なアイデア等について、話を引き出して情報を収集することが可能となり、その結果、相手国の公の外交方針等が決定される前に、先方政府関係者と交渉の機会を持ち、必要に応じ、事前に我が国の考え方を伝えたり、我が国に対する方針の修正を検討する機会を与えたり、相手国が従前公の活動の場で表明している方針等（いうなれば建前）の背後にある事情や譲歩可能な点として考えているところ等を知り、交渉の妥結点等を予測すること

もできる。また、関係者が事前に、公としない形で会合し、より自由な議論を行うことで、それぞれの事情に対する理解を深め、解決を模索するための様々な材料を提示し合う機会が生まれることを期待することもできるし、場合によっては、特定の案件を契機として我が国と外交関係が悪化している相手国とも、個人的信頼関係に基づく、公にしないことを前提とした水面下での接触を通じて事態の收拾の方策を探ることすら期待できる場合がある。

ウ このように、多くの場合、外交官が、適切かつ効果的な情報収集及び諸外国等との外交交渉又は外交関係を有利に展開するための活動を行うためには、当該活動が公とならないことが前提となっている必要があり、同時に、情報提供者等との間に完全な信頼関係が存在している必要がある。両者の条件が満たされてこそ、相手方から、同人の所属する政府、組織等の正式な立場に必ずしもとらわれることなく、政府部内の内情等について、話を引き出して情報を収集し、種々の働きかけを行うことも可能となるのであって、そのためには、普段から個人的な信頼関係の構築が極めて重要となることはいうまでもない。具体的な問題が生じてから初めて、それまでに信頼関係が構築されていない相手方に対し、我が国の一方的な都合により会合の申し入れをし、そこで情報を得たり、我が国の方針に理解や協力を得ようとしても限界があることは当然である。重要な情報や協力は、通常、その提供を依頼する相手方と接触した当初から得られるわけではなく、継続的に接触して信頼関係を築いた上でなければ得られないし、相手方との関係が継続する過程のどの段階で、情報提供や協力が得られるかということも、接触を始めた当初からわかるわけではない。情報等の提供を引き出すことが可能と思われる相手方と接触をし、相手方の有する知識、人脈、政府等に対する影響力等についてさらに把握しなければ、どの程度の情報を得られるか、あるいは、相手方との関係継続が外交上有益かどうか

かの見極めを的確に付けがたい場合もある。したがって、外交官には、常日頃から将来の情勢を見越して、先見的な人脈形成、個人的な信頼関係の構築に努めることが求められているし、また、当該情報収集活動等が、実際の外交成果につながるかは、後にならなければわからず、無駄になる可能性も承知で行うのが情報収集等の外交工作活動の宿命であり、その中から一つでも有益な結果が得られれば全体として意味のある活動であったといえるのであって、幅広く、日頃から接触を継続しなければならないのである。

このような意味において、外交上の情報収集や工作活動は、一回一回の接触や工作を切り離して考えることはできないのであって、決定的に重要な情報収集や外交交渉のための接触と、人脈形成を目的とした一見すると秘匿の度合いが低いと思われがちな接触とで、それに関する情報を開示するか否かの区分を設けることは困難なのである。

(3) 公にしないことを前提とした外交活動における秘密保持の必要性

ア 公にしないことを前提とした外交活動が公にしないことを前提とする以上、その情報収集等の相手方協力者に関する秘密を保持しなければならないことはいうまでもない。当該相手方との当該接触の際に重要な情報や協力を具体的に得たというわけではなく、その前段階ともいべき人脈形成を目的とした接触であった場合についても、決定的に重要な情報収集や外交交渉のための接触と区分し難いことは上記のとおりである。

例えば、相手方の名前を明かせば、我が国政府と当人ととの公にできない場での関係を第三者に推測させ、我が国の情報収集先を推認させることになる。当該相手方が、自己と日本政府との間に情報の提供等に係る利害関係が存在すると第三者に推認されていると思うに至れば、将来、同人が自己の立場を守るために情報提供をちゅうちょするのも、自然なことである。

また、国によっては、自国の外交官が他国の政府関係者と接触すること

をコントロールしている場合も考えられるし、そうした場合には、接触の事実自体を秘匿しない限りは、情報提供者等との非公式の会合は成立し得ず、同人との接触は当局の監視・監督の下に行わざるを得なくなり、そうなると、我が国の外交活動に大きな制約が課されることになる。しかも、そのような場合、相手方にとっての「秘匿」の基準もあることから、我々の側の判断だけで、当該接触を非公開あるいは公開と判断する術はない。したがって、このような場合すべての接触を秘匿せざるを得ない。

さらに、当該案件の担当者間では双方承知の上での活動であるが、対外的には秘密を保持すべき場合もある。例えば、相手国との正式交渉に入る前に、交渉のための接触自体を対外的に明らかにしないで予備交渉を行い、正式交渉における議論の論点や方向性等について話し合いがもたれることが往々にしてあるが、当該案件によっては、我が国あるいは相手国に利害関係者が多く、こうした予備交渉を明らかにすると、利害関係者から圧力が加わり、正式交渉を開始することはおろか、予備交渉すら打ち切らざるを得ない事態になったり、あるいは、交渉が行われたとしても、十分に準備が出来ないまま交渉に入った結果、交渉上の妥協の余地を狭められるなどの不利な事態に陥ることもあり得る。このような場合にも、相手方との接触自体に関する秘密保持は強く要請され、その要請は、事後においても変わらない。

イ このように、公にしないことを前提とした外交活動は、高度の秘密性が要求されるという性質上、当然のことながら、外交官が情報収集その他外交工作等をする相手方もまた、他国の外交官に協力しているという事実関係を他人に知られることを極度に嫌う場合が多い。しかも、世界には種々の国家、組織、人があり、それぞれの行動原理、価値基準が、我が国においては通常考えられないようなものである場合もある。後述するように、特に、自由主義、民主主義に基づく諸権利が制限されている国における情

報提供や我が方との意見交換には、政治的・社会的なリスクがあり得るから、外交工作等に応じている事実を他に知られた当該外交工作の相手方の身に、いつ不測の事態が生じ得るか予断を許さず、その危険性については、常に配慮が必要である。

そのため、我が国としても、相手方の協力を継続的に得るためには、工作に応じている事実を余人に知られたくないといった相手方情報提供者の要請ないし期待に応え、相手方との信頼関係を維持することが必要不可欠である。しかも、情報公開法は、何人も、行政文書の開示を請求することができるとしていることからしても、このような外交に関する情報の開示については、情報の流通・拡散の増大化、高速化する現代社会の中で、国家その他の組織が、自国や自らの組織の権益を守るため、高度な情報収集能力及び分析能力をもって、他国の情報収集活動や外交工作活動に職業的に注意を払っていることを念頭において、細心の注意をもって対応しなければならない。旧フセイン政権下における反体制派の監視実態（乙第20号証〔毎日新聞平成15年7月10日付け夕刊〕）やイランにおける情報収集活動（乙第21号証の1, 2〔読売新聞昭和56年12月22日付け、朝日新聞昭和57年2月7日付け〕）は、他国の政府や組織等が、その権益を守るため、あらゆる手段を駆使して情報の収集、分析を行っていることの証左であるが、このような点からも、秘密保持の必要性は、強く要請されるのである。

ウ 以上のような秘密保持の必要性から、外交官が情報収集や外交工作に係る活動を遂行していく上で、本質的に重要な情報提供者や協力者との信頼関係構築について、その手法は明らかにしないということが、外交の世界ではある種の「ルール」となっている。

例えば、英国の著名な外交官で、外交の古典である『外交』を著したH・ニコルソン（1886-1968）は、外交「政策」は「公衆による民主的統制

の対象」となるべきだが、「交渉」は「民主的統制の対象たり得ない」としている（『外交』第4章。乙第22号証）。また、カナダの国際政治学者であるK. J. ホルステイ（1935-）は、その著書である『国際政治の理論』の中で、公表と公開を前提とした討論における論争は、相手方が譲歩するようにし向けるというよりも一層硬直させることになるのが普通であると述べ、ダグ・ハマショールドやウ・タントの二人の国連事務総長は、公開外交の行きすぎを避け、非公開のかけひきと討議によって主要問題を解決したとしている。加えて、外交的コミュニケーションは非公開であればあるほどそれが目的を達成し対立を解決する方法として成功するチャンスは高くなると結論づけている（乙第23号証）。ドイツ出身の国際政治学者であるモーゲンソー（1904-1980）は、「交渉それ自体の公開は、デモクラシーによって要求されているわけではなく、むしろ常識から考えておかしいのである。交渉者以外の関係者が関心をもつ全ての問題を公開で交渉することは不可能である、ということ認めるには、日常経験から産まれた常識さえあればよい」として、その理由として、交渉を公開で行うことにより交渉当事者の取引地位を台無しにするか少なくとも弱めることになることや反対者や世論の存在による妥協の困難性などを挙げている（『国際政治一権力と平和』、乙第24号証）。

更に例を挙げると、幣原喜重郎元外相（大正13年6月～昭和2年4月、及び昭和4年7月～同6年12月まで外相を歴任）は、その著書『外交五十年』の中で、1929年、ソ連と中国との間で紛争が起こり、米国をはじめ国際社会が両国に対して公な警告を発する状況で、両国の代表との会談を一切発表しない形で、非公式に意見交換を行い、円滑な意思疎通を確保した結果、両国に対して自制を促し、事態を収束させることに成功した経験談を記している（乙第25号証）。この事例は、複雑な利害関係が絡む国際社会において、国益確保のための情報収集と交渉を進める上で、接

触の相手方を含めて明らかにしないで外交事務を行うことがいかに重要であるかを示している。

エ 交渉は、通常、交渉当事者同士がテーブルに向かい合って行うものだけでなく、種々の人脈を通じた情報収集と働きかけから成るものであり、交渉の内容のみならず、どういう人脈を通じて、どういうタイミングで情報収集や働きかけを行うかという手法も明らかにしないということは、情報収集や外交交渉の遂行にとって「ルール」化された不可欠な要素であると言える。日本がこの「ルール」に反する行動をとれば、日本の外交官の信頼は失われ、「ルール」の中での活動を著しく制限されることになり、外交事務の適正な遂行に支障を来し、ひいては国益を損なうことになる。

なお、実際の外交の場面においては、こうした決定的に重要な情報収集や外交交渉のための接触もあれば、人脈形成を目的とした、一見すると秘匿の度合いが低いと思われがちな接触があることは確かであるが、両者の間において、開示の可否についての判断を異にすることが困難であることは、前記(2)で述べたとおりである。

オ 以上のとおり、公にしないことを前提とした外交活動においては、その性質上、また活動の対象者、協力者との信頼関係を保持する必要性の観点からも、秘密保持の必要性が高い。

このように、自己の国益を確保すべく行う外交事務について、秘密保全の確保が極めて重視されることから、他の先進主要国においても、情報収集等に使用される予算については、総額あるいは概括的な予算が公表される程度で、具体的な使用目的、用途等が明らかになるような制度は採られていない（被告準備書面(8)18, 19ページ）。これは、外交活動における情報収集等に関する秘密保持の必要性が極めて高いことの証左である。

3 外務省における報償費の特徴

上記の公にしないことを前提とした外交活動に係る秘密保持の必要性から、以下に述べるとおり、外務省においては、情報提供者等と接触の際に当てられる予算費目は、「当面の任務と状況に応じて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」である報償費が当てられており、その使用目的は前記第2の1のとおりである。そして秘密保持の必要性から、支出負担行為の手續や会計検査院への報告にも特別な扱いがされている（被告準備書面(1)41ないし43ページ，同(8)16ないし22ページ，同(4)5ないし9ページ，乙第1号証の2）。

(1) 報償費の性質

ア 機動性、個別性の要請

情報収集・外交工作のための活動は、機動性又は個別性に十分対応したものでなければならず、また、対象となる組織が多種・多様で、対象分野も多岐にわたることから、外務本省各部署や在外公館の各現場において、その時々国際情勢を踏まえ、機動的に使用できるものとする必要がある。例えば、事務の相手方が誰であるか（例えば、米国議会関係者か、中国外交関係者か、イランの宗教関係者か）によって、それぞれ相手方の事情も異なるし、また事項としてもテロ問題と環境問題では案件の成り立ちやその後の経緯も異なる。このようなそれぞれの案件の特質を考慮した上で、相手国の公の立場を的確に把握し、情報収集等の対象としての人物の選定、会合の場所、時期等、種々の事項を適宜判断しなければならない。また、機を逸すれば必要な情報や協力が得られないこともあるから、その判断は速やかに行わねばならない。このような判断を行うためには、外務省の中でも、当該国にある大使館のうち、個別の問題の各担当者の専門性に基づく知見や判断を尊重することが不可欠となる。このため、外交当局としては、情報収集や外交工作の制度について、事務の目的や手段について一定の指針を設けつつ、個々の使用に当たっては現場の判断を尊重する制度と

することが必要かつ合理的である。それゆえに、情報収集その他外交工作事務は、通常、現場の担当者等が担当分野の必要性に応じて起案し、上位にある取扱責任者（局部長や在外公館長）等が、事務の目的や手段の相当性（時期や態様等）を踏まえ、決裁することとなっている。

イ 保秘の必要性

また、情報収集や外交工作活動は、その時々国際情勢を踏まえ、不断の努力によって築き上げてきた個別の信頼関係に基づき、現場において公にしないことが適当と判断されて展開されるものであるから、そのような活動のための経費支出である報償費の用途についても、関係する情報の秘密保全を十分に確保するものでなければならない。

当該報償費使用に係る案件の処理中はもちろんのこと、たとえ、当該案件の処理が終了した後であっても、個別の関係の様々な情報が公になるとすれば、情報提供者や協力者の立場が損なわれる危険性は大きいし、また、日本国の情報収集等に関する情報が後に公開されることが知られば、当該案件の情報提供者等のみならず、他の情報提供者等との信頼関係も損なわれ、情報収集等への協力が得られなくなる。

このような保秘の必要性は、情報提供者等の保護にとどまるものではない。報償費を使用する外交活動は、公にしないことを前提とするが故に外交活動を我が国に有利に展開することを可能にするものであるから、報償費使用の相手方、目的、内容等が知られ、それにより我が国の情報収集その他の外交工作の手法、方針等が推知されると、他国が我が国のこのような外交政策に対して対策を講じ、報償費使用に係る外交活動の目的を十全に達し得ないこととなる等の支障が生ずるおそれは十分にある。

(2) 報償費の会計手続上の特殊性

報償費については、このような報償費使用に係る情報収集・外交工作の秘密保全の必要性に十分に備えるため、支出負担行為をするに当たり、特に積

算の基礎等を表す書類を整えなくても、交付しようとするときに交付する旨の決定をすれば足りるとされ、一般的な支出負担行為とは異なる扱いがされている。

また、決算についても、報償費の具体的な用途を公表すると、それにより行政の円滑な遂行に重大な支障を生ずることとなることから、「特別の事情がある場合には、会計検査院の指定により、又はその承認を経て、この規則の規定と異なる扱いをすることができる。」場合（計算証明規則11条）に該当するとして、いわゆる簡易証明によることが認められている。

運用としても、報償費の書類は「極秘」ないし「秘」指定として取り扱われ、取扱いが可能な職員を制限する等（在外公館の現地職員の報償費の取扱制限については、被告準備書面(6)11, 12ページ）の措置を採っているところである。

このように、報償費を使用した活動の特質は、会計処理上の取扱いにおいても認められている。このような報償費の特質は情報公開法5条の解釈に当たっても尊重されなければならない。

第4 本件各行政文書に記録されている情報の法5条3号, 6号該当性

1 報償費使用に係る「決裁書」を開示した場合の不都合

「決裁書」にいかなる情報が記録されているかについては第2の2で、また、報償費使用に係る情報について秘密保持の必要性が高いことについては第3で述べたとおりである。

以下、本件各行政文書に記録されている情報の不開示情報該当性を明らかにするために、「決裁書」を開示した場合の不都合について、その記載内容にさらに詳細に触れつつ、従前の主張を整理、補充する。なお、従前から述べるとおり、「決裁書」が一体の情報を構成するものであり、しかも、各書面の記載内容には共通する部分が多く、各書面ごとに説明しては重複することともなる

ので、以下においては、記載内容（別表1の外形的事実）の観点から整理して説明する。

(1) 文書作成者名，決裁者名，取扱者名に係る記載

ア 文書作成者名

ここでいう文書作成者とは、本準備書面別表1の「外形的事実等」欄に記載している文書作成者、すなわち、「決裁書」を構成する各書面の作成者を意味する（なお、同別表1の「文書作成者」欄の作成者は、「決裁書」を作成する者の一般的な表記である。）。

本件各行政文書の起案者等、文書作成者に係る具体的な氏名の記載がある場合には、被告準備書面(5)，(7)各別表及び本準備書面別表1において「文書作成者名」との特定を行っている（被告準備書面(5)5ページ）。文書作成者は、情報収集ないしは工作活動の対象分野の担当者であるから、個々の氏名を特定すれば、報償費を使用して行う情報収集や外交工作活動に係る事務の遂行者又は企画者個人の特定が可能となる。そして、当該文書作成者が特定されれば、公開情報（外務本省であれば、市販の職員録に6級職以上の職員の所属部署が記載されている。また、諸外国では、その国に駐在する第三国の外交官の氏名・官職等を記載した外交団リストが、通常は、任地国の外交団の間で共有されており、外交団同士の日常的なコンタクトの便に供されているほか、例えば、米国では第三国の外交官の氏名及び担当職務が記載された書籍が市販されており、フィリピンでは、外交団リストが同国外務省のホームページ上で公開されている。）、電話照会や在外公館に勤務する現地職員などを通じた情報収集から、容易に当該個人の担当職務・部署が明らかになる。そうすると、文書作成者名からその担当部署を把握することによって、担当部署（在外公館を含む。）別の情報収集の活動の件数を知り、その多寡、推移、頻度を分析することが可能となる。このようにして、他国等により、我が国が行っている情報収集

活動，工作活動の方針，意図，動向，その前提とする外交方針等が察知されることになり，報償費の日時等の他の情報と組み合わせれば，その時々
の外交行事等との比較分析をすることによって，更に詳しくいかなる案件
について情報収集，工作活動を行っているかが明らかとなり，我が国が行
っている情報収集活動，工作活動の方針，意図，動向，その前提とする外
交方針が察知されることとなる。そうなれば，外国若しくは国際機関との
信頼関係が損なわれるおそれ，情報収集その他外交工作活動が阻害される
おそれ，外交儀礼上の問題が生じるおそれ，交渉上の不利益を被るおそれ
は極めて高く，外交事務の適正な遂行に支障を及ぼすのは明らかである。

また，氏名は明かさずに職名を明らかにしたとしても，職名からその担
当事務を推知し得るので，氏名を明らかにした場合と同様の理由で，外務
事務の適正な遂行に支障を及ぼす。

イ 決裁者名

本件各行政文書（ないしそれを構成する各書面）に，最終決裁者やこれ
に至るまでの間に中途決裁をした者の氏名が記載されている場合には，被
告準備書面(5)，(7)各別表及び本準備書面別表1において「決裁者名」と
記載して特定を行っている（被告準備書面(5)6ページ）。決裁者名の記
載は，官房長等の部局長や在米大使等の公館長の役職に係る記載に限らず，
担当分野別の課長（情報通信課長等），班長（防衛班長等）の役職名及び
当該決裁者の署名の記載の形で行われるため，決裁者名を更に特定しよ
うとすれば，具体的な担当分野別の決裁者の役職名又は署名が明らかとなる。
そうなれば，文書作成者名を開示する場合と同様の理由で，外交事務の適
正な遂行に支障を及ぼすのは明らかである。

ウ 取扱者名

本件各行政文書（ないしそれを構成する各書面）に報償費の支払手続に
おける取扱者名に係る記載がされている場合には，被告準備書面(5)，(7)

各別表及び本準備書面別表1において「取扱者名」と記載して特定を行っている（被告準備書面(5)10ページ）。報償費の支払手続における取扱者は、報償費を使用する担当者、又はその担当部署職員であるから、これを開示すれば、文書作成者、決裁者名を開示する場合と同様に外交事務の適正な遂行に支障を及ぼすのは明らかである。また、氏名は明かさずに職名を明らかにしたとしても、職名からその担当事務を推知し得るので、氏名を明らかにした場合と同様の理由で外務事務の適正な遂行に支障を及ぼすこととなる。

(2) 起案・決裁日、支払手続日に係る記載

ア 起案・決裁日

本件各行政文書（ないしそれを構成する各書面）に起案日及び決裁日の記載がある場合には、被告準備書面(5)、(7)各別表及び本準備書面別表1において「起案・決裁日」と記載して特定を行っている（被告準備書面(5)6ページ）。起案日ないし決裁日を開示することは、情報収集活動その他外交工作活動を行うための意思決定の時期を個別具体的に明らかにすることになる。この意思決定の時期に、当該時期における国際情勢を踏まえた分析を加えることによって、我が国がその当時、いかなる外交事案に関して情報収集その他外交工作活動等を行ったかが推知され、これを分析することが可能となり、その結果、我が国の情報収集活動その他外交工作活動の方針、意図、動向等、その前提となる外交方針等が察知される危険は極めて高い。報償費使用の意思決定の時期に、報償費使用の件数（各報償費使用に係る「決裁書」を1行政文書として特定しているから、「決裁書」の数を見れば、報償費使用の件数は容易に判明する。）を見ても上記分析は可能だが、さらに報償費の使用額、使用部署（文書作成者等から判明することは既に述べたとおりである。）等を併せて分析すると、我が国の外交活動の方針等の分析は一層容易になる。ちなみに、被告は、特定の部署

における報償費の支出額を実際に時系列的に集計してグラフに表してみたところ、明確な起伏が現れ、時々の国際情勢やその中で被告が必要と判断する情報収集等の活動に係る被告の機動的な意思決定が報償費支出に直接的に反映されていることが示されたもので、その旨情報公開審査会において説明し理解を得たところである（例えば、支出が突然増えているような時期が存在したとして、これとその当時の国際情勢、特定相手国との関係等を照らし合わせれば、当該支出の具体的使途が明らかにされてしまうことになる。したがって、本件各行政文書に係る報償費支出に関して上記のようなグラフを示すと不開示情報を開示するに等しい結果となるから、非公開の情報公開審査会はともかく、本件訴訟において同様の説明を試みることはできない。）。そして、我が国の外交活動の方針等が他国等に推知される状況に陥れば、我が国と他国等との信頼関係が損なわれるおそれ、情報収集その他外交工作活動が阻害されるおそれ、外交儀礼上の問題が生じるおそれ、交渉上の不利益を被るおそれがあることは火を見るより明らかで、外交事務の適正な遂行に支障を及ぼすことは改めて指摘するまでもない（準備書面(5)6ないし7ページ）。

イ 支払手続日

本件各行政文書（ないしそれを構成する各書面）に報償費の支払いの手続を執った日が記載されている場合には、被告準備書面(5)、(7)各別表及び本準備書面別表1において「支払手続日」と記載して特定を行っている（被告準備書面(5)10ページ）。支払手続日は、起案・決裁日と同様の理由で、開示になじまない。

(3) 支払予定先、支払先に係る記載

ア 支払予定先

本件各行政文書（ないしそれを構成する各書面）に報償費の支払予定先名が記載されている場合は、被告準備書面(5)、(7)各別表、本準備書面別

表1において「支払予定先」と記載したとおりである（被告準備書面(5)7ページ)。「支払予定先」には、報償費の支払を予定している相手方たる情報提供者や役務提供者等、会合の場合はその場所が記載される。情報提供者等の氏名のほか、その住所、口座番号等が記載されることもある。

情報提供者等の氏名等を明らかにすると、情報提供者、交渉の相手方や協力者の具体的氏名や、それを特定し得る当該者のサイン、印影、住所や口座番号等が明らかとなり、特定の人物に対する報償費支出の事実とこれらの人物が我が国政府に対して情報提供や何らかの協力を行っていたことが明らかとなる。前記のとおり、当該情報提供者等の協力は、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ったものであるから、公開されたことを情報提供者等が知ることとなれば、我が国政府に対する信頼は失われ、以後、内々の情報の提供、率直な意見交換等の協力を積極的に応じなくなるおそれがある。また、当該情報提供者等が我が国政府に対して情報の提供など何らかの協力を行ったことが明らかになると、政治的ないし社会的に、当該情報提供者の立場が損なわれたり、さらには、何らかの制裁が科されることなども懸念される場合もある。特に情報提供者等から受領した領収書が公開されれば、それが情報提供の動かぬ証拠となるのであって、情報提供等の事実が発覚した場合の当該情報提供者等の立場への悪影響には、当該者の置かれた政治的、社会的環境いかんでは、人命に関わるおそれがあるものから、当該関係者の職務上の地位・立場が損なわれ、当該関係者の事務の遂行に支障が生じるおそれがあるものまで様々な程度のものが含まれる。例えば、イラクのフセイン政権時代には、同政権が反体制派をあらゆる手法で徹底して監視していたことが明らかとなっているが(乙第20号証〔毎日新聞平成15年7月10日付け夕刊〕)、我が国が同政権下における反体制派に属する人物との接触を行っていたとの事実が仮にあったと想定して、その事実が明らかとなった場合を考えて

みれば、当該人物が国内で如何なる処遇を受けることになるかは想像に難くなく、我が国とイラクとの二国間関係に何らかの影響を及ぼす可能性もある。また、当該情報提供者等の氏名等が明らかとなると、その職業、社会的地位、専門分野等の個人的属性、活動の方法や舞台等を分析することが可能となって、我が国が行っている情報収集活動等に関する方針、意図、内容等が察知される結果となる。そうすると、他国等が我が国の情報収集活動等を先回りして阻害したり、交渉上不利益を被るおそれがあるほか、他国等との信頼関係が損なわれるおそれがある。今日、個々の外交案件に相手国の国内の諸情勢が密接に関連しており、任地にある外交官は、任国の外務省のカウンターパートを相手方とするのみならず、関係分野の省庁の役人、民間企業、与党・野党の政治家、ジャーナリスト等と様々な形で接触している。これらの接触の事実が、事後、相手方の氏名を含め情報公開により明らかとなれば、接触した相手方の立場を損ね、これらの者との信頼関係を損なう危険があり、さらに、正規の外交ルートに悪影響を及ぼすことも懸念される。報道をみても、情報源である情報提供者や協力者の具体的氏名を明らかにすることが、当該人の立場をいかに害し、時として生命さえ奪いかねないということが、現実世界の出来事であることが判る（乙第26号証の1及び2、乙第27号証の1及び2）。

また、会合の行われる場所等が明らかになると、その場所が、例えば、カジュアルな場所かフォーマルな場所かといったことやそこで供されるサービスの内容、価格等から、我が国の相手方に対する格付けや他の情報提供者との比較が明らかとなり、先方がそれを不満に思うなどして先方との信頼関係に悪影響を与えることになるし、また、我が国職員がよく利用するレストランなどを第三者が知ることにより、我が国の「手の内」が知られ、今後我が国が情報収集等の外交工作活動を行うに当たって、当該場所に対する監視の強化、盗聴工作等を含む妨害工作などが図られる可能性が

ある。さらに、レストランの名前から情報提供者や協力の相手方の所属先などの個人を特定できる情報が明らかになる場合がある（例えば、当該所属先が非常に辺鄙な場所に位置し、そこに所属する人との接触が可能なレストランが極めて限られているようなケースも実際に存在する。）。

イ 支払先

本件各行政文書（ないしそれを構成する各書面）に報償費の実際の支払先名が記載されている場合は、被告準備書面(5)、(7)各別表及び本準備書面別表1において「支払先」と記載したとおりである（被告準備書面(5)10ページ）。この「支払先」は「支払予定先」と同じ性質のものであり、したがって、これを開示することとなれば、「支払予定先」について述べたところと同様の不都合がある。

(4) 支払予定額、支払額、支払方法に係る記載

ア 支払予定額

本件各行政文書（ないしそれを構成する各書面）に報償費の使用予定額の記載がある場合は、被告準備書面(5)、(7)各別表及び本準備書面別表1において「支払予定額」と記載したとおりである（被告準備書面(5)8ページ）。報償費の支払予定額の開示は、報償費を使用する案件ごとの支出予定金額及びその通貨単位を明らかにすることになり、個別の支出予定金額が明らかになれば、その額の多寡、推移等を通じて、報償費を使用して行った情報収集その他外交工作活動事務について、その方法、意図、方針等を推知することが可能となる。例えば、同一額の支出額が複数存在する場合、そこから定期的な情報提供者の存在やその人数の推測が可能となったり、これらの金額の分布から、情報提供者の質やレベルが推測されたり、また、特別の外交課題に対応して特に重点的に工作活動を行う場合や、特殊な外交工作については、経費も増加することが想定されるが、そのような案件の有無や数が明らかになることによって、我が国の情報収集その他

工作活動の事務の方法，意図，方針等が推知されることになる。また，仮に，金額自体は明らかにせず，通貨単位のみを明らかにするとしても，これを通じて，報償費を使用して行う情報収集その他外交工作活動の対象とする外国，国際機関，あるいはこれらの事務が行われる国，地域が明らかとなつて情報分析が可能となるほか，報償費使用の目的や内容の推察も可能となることから，現地通貨と異なる通貨を使用した特別な情報収集，工作活動が行われた件数もまた明らかにすることとなる。その結果，我が国の情報収集活動その他外交工作活動の方針，意図，動向等，その前提となる外交方針等が察知されることになり，そうなれば，外国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ，情報収集その他外交工作活動が阻害されるおそれ，交渉上の不利益を被るおそれがあり，また，外交事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれはこれもまた明白である。

イ 支払額

本件各行政文書（ないしそれを構成する各書面）に報償費の支払の必要が現実化した時点における実際の支払金額が記載されている場合には，被告準備書面(5)，(7)各別表及び本準備書面別表1に「支払額」と記載して特定を行っている（被告準備書面(5)10ページ）。報償費の支払額を開示することは，支払予定額の開示と同様の危険性があり，開示になじまない。

ウ 支払方法

支払方法は，情報収集その他外交工作における情報若しくは協力の対価又はこのような機会を提供するための経費を，官署支出官がどのように支出したかという方法を示すものである。これが本件各行政文書（ないしそれを構成する各書面）に記載されている場合には，被告準備書面(5)，(7)各別表及び本準備書面別表1に「支払方法」と記載して特定を行っている（被告準備書面(5)10ページ）。支払方法は，情報収集並びに工作活動

の具体的態様及び情報提供者並びに協力者との関係において個別に決定されるものであり、個々の報償費の目的・内容と密接に関連するものである。したがって、支払方法が明らかになると、報償費使用の事務についての方法、意図、方針等を推知することを可能にし、そうなれば、外国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ、情報収集その他外交工作活動が阻害されるおそれ、交渉上の不利益を被るおそれは明らかで、外交事務の適正な遂行に支障を生じることになる。また、支払先（情報提供者や協力者、会合の場所等）の口座番号なども支払方法に含まれる。

(5) 目的・内容に係る記載

ア 目的・内容は、当該報償費使用が前記第2の1で分類した類型のいずれに該当するかを示すものである。「目的」は、報償費の目的に沿った当該報償費の使用の目的、事務の必要性に関する記載で、本件各行政文書にはこれが具体的に記述されており、また、「内容」は、報償費を使用して行う「情報収集の事務」などの具体的な内容、方法、態様に関する記載であって、当該内容の適正さを示す積算等の根拠や事情（役務提供者等との交渉、従来成果等を含む。）、事務を行う職員等の氏名、会合の場合は同席者の氏名等を含むものである。これらの目的・内容に係る記載は、その性格上豁然と区別して記述されるものではなく、渾然一体となっていることから、被告準備書面(5)及び(7)添付の別表、本準備書面添付の別表1においても、これらを区別せずに記載している（被告準備書面(5) 8, 9ページ）。

情報収集等の目的が明らかになると、我が国の外交上の意図、関心を他国政府に知られることとなる。そして、それらを分析されると、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、情報収集や外交交渉の方法等（例えば、我が国が外交問題の顕在化を避けたいとする案件の内容とそのため活動の概要、我が国が実施の可否を検討している政策

の内容やそのための活動の概要，他国の政策に対する我が国の真の懸念の程度とそのための対策の活動概要等）を知り得ることになる。その結果，当該分野が他国にとって触れられたくない分野であったり，あるいは，自国に関する事柄について種々調べられること自体を是としなければ，我が国と当該国との関係を悪化させることにもつながりかねないし，他国が，我が国のこのような事実を踏まえて新たな外交的立場を明らかにしたり，我が国が過去に働きかけを行った国や人物等に対して対策を講じることによって，我が国から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り，その結果，外交交渉ないし国際関係において不利な立場に立つこととなるおそれがある。

また，上記のような報償費支出の内容が明らかとなると，例えば，会合の同席者などが明らかとなった場合，その職務やランクが明らかとなれば，相手方たる情報提供者等のランク等が推測され，場合によっては，個人名の特定につながることもある。情報提供者等が特定されることによる支障は支払予定先等について述べたとおりである。さらに，取扱者名や会合の同席者名から，その担当部署別の情報収集活動の件数，金額，実態を分析することを通じて，我が国の情報収集等の活動の方針等を察知することも可能となる。また，情報収集等の活動の際の態様，その際に相手方に提供したサービスの内容（例えば，会食の場合は食事の内容やその金額等）が明らかとなった場合，他の情報提供者等に提供した内容等を比較することによって，相手方の格付けが明らかとなり，それを不満とした相手方との信頼関係に悪影響を与えるおそれもある。

したがって，「目的・内容」を明らかにすることは，報償費を使用して行う外交工作活動そのもの，そして，その活動を行う我が国の意図，方針を明らかにすることとなり，本来的に開示にはなじまない性質のものであ

る。

イ なお、「五類型」に係る経費については、後述のとおり、「目的・内容」に該当する記載事項は、開示しているものもあれば不開示としたものもある。

これは、「目的・内容」に係る記載は、原則として全面不開示が妥当であるが、「五類型」に属する報償費の支出に関しては、会計検査院の決算検査報告及び情報公開審査会による累次の答申で、定型化・定例化していたとの判断がされ、報償費の使途が「五類型」に限って明らかにされたことによって、改めて検討した結果、事務に支障のない範囲や他国等との信頼関係を損なわない範囲で対象文書の一部情報を開示したものである。

例えば、「目的・内容」のうちで、開示した部分として「件名」がある。大使着任レセプションであれば「大使交替レセプション」、酒類購入に係る経費であれば「麻布台別館設宴用酒代」といった標記がそれぞれ件名に相当するが、これらについては、上記答申が発表された段階で、既に公にされたか、あるいは相当程度公になることが予期されている情報として開示したものである。

同様に、大規模レセプションに係る「目的・内容」に該当する日程、主催者や開催場所については、当該レセプションが定例的に実施されてきており、日程や場所なども公にされてきていることから、該当する情報は開示できるとして、情報公開審査会が判断したもので、本件においても、その範囲で部分開示したものである。

日本画等購入経費については、百貨店などの店舗から購入していたとの事実が上記答申にも記載されているため、このように具体的な購入方法が明らかにされたことを前提とすれば、もはや、他に不開示とすべき理由もないものと改めて判断した結果、「目的・内容」に該当する支出要旨・説明を一部開示したものである。

上述のとおり、「五類型」に係る経費については、その使途が第三者機関により明らかにされたことから、事後的に、秘密保持の必要性が喪失した結果として、その範囲で本件対象文書の各項目の一部を部分開示したもので、「五類型」以外の本件各行政文書の場合とは一律には論じることはできないことを念のために付言する。

2 本件各行政文書の不開示事由該当性

(1) 本来的に開示になじまないこと

被告が再三述べ、本準備書面においても再度主張したとおり、公にすることを前提としない外交活動の重要性、密行性の要請は高く、そのため、公にすることを前提としない外交活動に係る経費についても、公にすることを前提としない外交活動そのものと同様に、秘密保持の必要性が高く、起動性、個別性も要請されるもので、このような要請は国際的に普遍的なものである。そして、外務省の報償費は、上記要請を満たすよう運用されているものであり、それ故にこそ、報償費支出に係る「決裁書」に記録された情報は、「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」のある情報で、かつ、「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、契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、国の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ」のある情報に該当するのである（被告準備書面(1) 35ページ以下、被告準備書面(5)、被告準備書面(7)、被告準備書面(8) 6ページ以下等）。

本準備書面では、第3で外交事務の特殊性、報償費支出の秘密保持の必要性を述べた上で、上記1で、「決裁書」の記載内容に着目してこれを開示することの支障を述べたが、「決裁書」については、担当部署や報償費支出の目的に係る事項が明らかになることの支障はもちろん、支出予定日や支出日、支払額等、いずれの記載内容をみても、それ自体または他の記載とあいまっ

て、報償費支出にかかる対象者、協力者、外交方針、情報活動の態様等を推知させるものであり、秘密保持の必要性から、本来的に開示になじまないことは明らかである。すなわち、報償費使用に係る秘密保持の観点から、報償費が、いつ、どこで、どのような目的で、誰に対し、幾ら支出されたかという情報については、一切、明らかとすべきではなく、例えば、情報公開請求が、「〇年〇月〇日の外務省大臣官房で支出された報償費に関する書類の一切」と開示請求対象文書を特定して行われた場合、法8条による存否応答拒否を理由とした不開示決定がなされるべきところであった。しかし、本件の場合、本件開示請求の対象期間が2か月間にわたる、ある程度の規模を伴う部署において支出された報償費に限定された請求であることから、被告は、存否応答拒否を理由とする不開示決定ではなく、法5条3号、6号に各該当することを理由として不開示決定をしたものである。

上記1で述べたことを踏まえて、本件各行政文書の情報公開法5条3号、6号に該当する事由を整理すると、以下のとおりとなる。

(2) 法5条3号、6号に該当するとの判断の具体的理由

ア 情報提供者や協力者の立場への悪影響

報償費の支出に関する書類、すなわち「決裁書」が公開されれば、特定の人物に対する報償費支出の事実が明らかになり、これらの人物が我が国政府に対して情報提供や外交工作等への協力を行っていたことが明らかとなる。当該情報提供者等の協力は、自己の活動が公にされないことを当然の前提として行ったものであるから、公開されたことを情報提供者等が知ることとなれば、我が国政府に対する信頼は失われ、以後、内々の情報の提供、率直な意見交換、他国政府等に対する働きかけ等の協力を積極的に応じなくなるおそれがある。

また、当該情報提供者又は協力者が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明らかになると、政治的ないし社会的に当該情

報提供者等の立場が損なわれ、当該関係者の事務の遂行に支障が生じたり、さらには、何らかの制裁を課されたり、場合によっては人命にかかわるおそれがあることもある。

情報提供者が、正規の外交ルートとは別の政府に近い筋であった場合などには、例えば、我が国が、他国を対象に公式の外交ルートを経ずに会合を行ったり、一部の関係者のみを集めて情報収集、働きかけを行っていたり、政府組織とは別の有力者と人脈を構築し、そこを通じて政府組織に働きかけを行おうとしていた等の事実が明らかになれば、関係する外国政府関係者の立場を損ね、これらの者との信頼関係を損なうこととなり、これに対する対応措置として、以後、当該外国等が我が国との接触・交渉に応じなかったり、協力的な対応を行わないなどの事態も想定される。

このような情報提供者や協力者の立場への悪影響等の判断を行うに当たっては、外交には通常の事務にいう「既済」という概念がなく、ある案件が一度解決しても、当該案件が再び問題となることが多く、また、政治体制のいかにかわらず、外国の政府関係者、政党関係者等とは、様々な分野で極めて長期にわたり、様々な形態の関係を有することとなるから、一層慎重かつ十二分な配慮が必要となる。

イ 他の情報提供者、協力者一般への悪影響

情報源又は協力者の喪失の問題は、開示の対象となった案件にかかわる特定の情報提供者等に限らない。報償費の「決裁書」が公開されることとなれば、我が国の行っている情報収集活動や外交工作活動の一端が露出・公開されたと受け止められ、そのことが、我が国はもとより国際社会に知れ渡ること（アナウンスメント効果）になる。そのようなことになれば、本来絶対的に秘密保持が求められている、公にしないことを前提とした外交活動に支出される報償費に関する情報が、我が国においては情報公開の名の下に公にされ得るものとして広く外国関係者に受け止められることと

なり、そうすると、我が国の秘密の保持に対する信頼性は著しく低下する。

つまり、これまで我が国に公にされない形で情報提供してきた協力者又はこれから協力者になろうとしていた関係者等は、我が国に対し内々の情報提供その他の協力をしたとしても、結局は、そのことが報償費に関する情報公開という制度の下に外部に明らかにされ得る、あるいは秘密が守られないと一般に受け止めることになる。そうなれば、開示の対象となった案件でなくとも、他の情報提供者が以後の協力にちゅうちょしたり、新たな情報提供者等の協力者を見つけることが困難となり、つまるところ、本準備書面で述べたような、公にしないことを前提にした自由な意見交換等を行う機会を設けること自体に著しい支障を来す。

また、情報提供者等の協力者の中には、一般に自己が協力している事実が明らかになることを強く嫌忌している者もいれば、そこまで至らないとしても公にならない会合ゆえに率直な意見交換等に応ずる者もいるから、対象者の多様性を前提として、我が国政府関係者との意見交換等に制約を感じず、安心して協力してもらえる環境を作り出すことが重要であるということ十分に考慮しなければならない。こうした事情は、先進国であるか発展途上国であるかを問わずいえることであるが、自由主義、民主主義に基づく諸権利が制限されている国家においては、一般に流通する情報量が制限されているため、情報提供者からの情報など非公開の情報分析が特に貴重となる。しかし、そのような国においては、我が国への情報提供や我が国との意見交換に政治的・社会的なリスクがあり得る（場合によっては当局からの摘発等）ため、我が国政府関係者との会合等についての情報管理の信頼性が失われれば、情報提供等我が国への協力に極めて慎重となるおそれが大きい。

ウ 情報収集及び外交工作事務一般への萎縮効果

以上のような情報収集等の活動の相手方に対する影響のほか、我が国に

においても、仮に報償費の「決裁書」が公開され、個々の報償費の支出の事実が明らかになる可能性があるということになれば、外務本省や在外公館の担当者は、情報提供者との関係や外交関係への不利益の波及等を懸念して、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、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事態が生じ得る。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「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を困難にさせ、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。そして、その結果、外務省が行う外交活動全般において、国際舞台の表層だけにとらわれず、あらゆる事態を想定した上での外交活動を行うために必要な情報収集等を行う規模が縮減されることとなり、適切な外交問題の処理が十全に行い得ないおそれが生じ得るのである。

エ 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の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

情報収集や外交工作は、我が国の公式の立場にとらわれることなく、将来における様々な可能性を視野に入れて様々な形で政策を打診し、理解を求めるなど、より幅広い形で行うものである。情報収集等の事務に係る報償費の「決裁書」が公開され、個々の報償費支出の事実が明らかになると、他国等がその分析を通じて、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（例えば、我が国が外交問題の顕在化を避けたいとする案件の内容とそのための活動の概要、我が国が実施の可否を検討している政策の内容やそのための活動の概要、他国の政策に対する我が国の真の懸念の程度とそのための対策の活動概要等）を知り得ることになる。そして、その結果、他国が我が国のこのような事

実を踏まえて新たな外交的立場を明らかにしたり、我が国が過去に働きかけを行った国や人物等に対して対策を講じることによって、我が国から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などの事態が生じるおそれがある。

また、上記のように情報収集等の事務に係る報償費の「決裁書」が公にされたことにより、我が国の情報収集活動や種々の働きかけの手の内が明らかにされると、場合によっては、他国の情報治安当局等が、我が国大使館や会合場所において監視を強化したり、大使館員の行動を制限する等の措置を講じたり、当該他国政府関係者と我が国大使館員との接触、情報提供を制限する等の措置を講ずるなどの事態も生じ得る。特に、情報収集活動の担当者が明確になれば、当該他国関係者として態度を硬化させ、場合によっては、「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られたり、公式の会合への受入れを拒否するなどの措置が採られるおそれすらあるといえる。

(3) 小 括

以上のとおり、外務省の報償費は、情報収集及び外交工作等を目的としていること、その使用に当たり作成される「決裁書」に記録された情報の内容とそれが開示された場合に想定される支障にかんがみると、本件各行政文書（「決裁書」）に記載されている情報について、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とした被告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。

また、以上に述べたところからすれば、本件各行政文書に記録された情報は、これを開示した場合、法5条6号にいう「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、契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、国の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ」のある情報に該当することも明らかである（なお、「五類型」に係る文書について、法5条3号、6号該当性のほか、法5条1号該当性を理由に不開示とした部分があることについては後述する。）。

3 部分開示もなし得ない理由

本件各行政文書（ただし、いわゆる五類型に係る報償費の案件につき、部分的な開示をしたものについては後述する。）について、法5条3号、6号に定める不開示事由に該当すると判断したことが合理的であることは、上記のとおりである。そして、不開示とした部分については、部分開示の問題が生じ得ないことにつき、被告準備書面(1)10ないし22ページに主張したが、再論すると以下のとおりである。

すなわち、情報とは、ある事象、ある事柄の一まとまりの知らせ、伝達という現実的な機能の側面からとらえられるべきであり、情報公開法における「情報」とは、これを公開することにより、社会生活上の特定の意味のまとまりのある内容が伝達され、政府の有するその諸活動を国民に説明する責務を全うすることに客観的に資するといえるような、それ相応のまとまりをもったものであることが想定されている。

しかるところ、これまで述べたところから明らかなおおりに、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、いつ、誰が、何の目的であるいはどのような事務に関し、幾ら、誰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等を推知させるものである。したがって、各「決裁書」ごとに一個の情報が記載されていると認められ、不開示情報該当性は、この一個の情報につい

て判断すべきであって、「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。この点、本件各答申において、「五類型」以外に係る文書について、外務省報償費の用途に関し、個別具体的かつ詳細な記載が容易に区分しがたい状態で随所に記載され、外務省報償費を運用し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って、法5条6号柱書及び3号に該当するとされているところである（被告準備書面(11)13ページ）。

第5 いわゆる「五類型」に係る「決裁書」について

いわゆる「五類型」に係る「決裁書」の開示部分の特定、及び前述した「五類型」以外の報償費支出に関する文書について、部分的な開示の余地がないことに関連し、「五類型」に係る「決裁書」を部分開示した理由について、以下若干補足して述べる。

1 訴えの利益を欠く部分の特定等

(1) 被告は、情報公開審査会の答申を受け、本件不開示決定について、被告準備書面(11)別紙部分開示目録記載に係る部分を変更し、対象文書の部分開示を行った（被告準備書面(10)(11)）。部分開示を行った文書は、甲第19～70号証であり（ただし、甲第23、30、32、33、70号証について実際に開示した文書と不一致があること、甲23、30、32、33、39、60、70号証に係る平成16年6月30日付け証拠説明書の記載に誤りがあることについて、被告平成17年2月24日付け上申書参照）、これと別表で示した本件各行政文書との対応関係は、別表1の甲号証欄記載のとおりであり、各文書がいわゆる五類型のいずれの類型に該当するかは、別表1の類型欄に記載したとおりである（「①レ」は大規模レセプションに係る経費、「②酒」は酒類購入経費、「③絵」は文化啓発用の日本画等購入経費、「④車」は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を意味する。）。上記部分開示により、当該部分に係る訴えは、訴えの利益を欠くに

至ったものであり、却下されるべきことは、既に被告準備書面(11)において主張したとおりである。

原告は開示部分の特定が困難であると主張するが、平成16年4月20日付け変更決定による開示部分は客観的に明らかであり、当該部分の特定としては、同準備書面別紙部分開示目録の2の記載で十分である。これをより具体的な指標を用いて表すとすれば、同目録2の記載に加えて、開示した部分である支払手続日、部署名、目的、支払額を併せて表すことができ、これにより十分に特定が可能なのである。具体的に例を示すと以下のとおりであり、他の部分開示した文書についても、それぞれ同様の方法で開示した部分を特定することができる。

① 甲第19号証（別表通番第18番）

平成12年3月3日、外務本省において、文化啓発用の日本画等購入経費として、2,100,000円の支払手続が行われた報償費支出に係る文書のうち、件名、日付、支出要旨・説明、経費の総額、調達の数量を記載した部分（ただし、当該記載内容から品目ごとの金額、調達先及び購入に至った経緯を除く。）

② 甲第21号証（別表通番第221号）

平成12年2月8日、外務本省において、酒類購入経費として、6,123円の支払手続が行われた報償費支出に係る文書のうち、件名、日付、経費の総額を記載した部分。

(2) なお、原告は、原告準備書面(8)において、上記部分開示には不明な点があるなどと主張しており、これに対しては、被告準備書面(12)において、必要な範囲で反論しているが、以下、決定の変更を行った文書（甲第19～70号証）の代表例を用いて、被告が情報公開審査会の答申に沿って同部分開示目録の2の用語に忠実に開示の決定を行ったことを示すとともに、その記載事項と被告準備書面(5)、(7)各別表及び本準備書面別表1に記載された外

形的事実等との関連についても説明する。なお、後記のとおり、開示・不開示の別について、本準備書面別表1においては、「外形的事実等」の欄に、開示した部分にはだ円を、開示部分と不開示部分が混在している部分は三角を付し、不開示を維持した部分は何も付さずにおくことで示している。

本準備書面別表2は、開示した記載事項に係るもので、部署・在外公館及び目的ごとに、被告準備書面(11)添付の部分開示目録記載2に沿って番号を付したものである。また、本準備書面別表1の「外形的事実等」欄の記載との対応関係も示してある。

本準備書面別表3は、不開示とした記載事項に係るもので、部署・在外公館及び目的ごとに、情報公開審査会の答申において不開示が相当するとされた情報に沿って番号を付したものである。また、同別表の「外形的事実等」の記載との対応関係も示してある。なお、別表3の「答申の不開示情報」欄中の「個別具体的用途」については、答申は、基本的に、報償費の個別具体的な用途が明らかになる情報については不開示が妥当であるとの立場を取っていることから(乙第17号証の1, 12ページ以下参照)、報償費の個別の用途ごとに付されたコード番号を「個別具体的用途」として不開示としたものである。また、同欄中の「支払件数」を不開示情報として示したのは、答申では、支出計算書にある支出件数に係る情報を開示すべきとしているが(乙第17号証の1, 13ページ参照)、これは1回の支出が通常複数の案件(支払件数)を含むことから、これを開示しても支払件数が明らかになるものではなく、開示できるとしているのであって、逆に言えば、支払件数に係る情報を開示することは妥当ではないとの立場に立っているからである。

本準備書面別紙1ないし11は、先般被告が部分開示した文書について、代表例をとりまとめたものである。代表例は、大臣官房及び各大使館について、本準備書面別表2及び同別表3に示された各類型ごとに、一例ずつ、同別表1の通番の最も若いものを例に採ったもので、本準備書面別紙1が、大

臣官房の大規模レセプション、同別紙2が大臣官房の酒類購入、同別紙3が大臣官房の日本画購入、同別紙4が在米大使館の車両の借り上げ等、同別紙5が在仏大使館の大規模レセプション、同別紙6が在仏大使館の酒類購入、同別紙7が在仏大使館の車両借り上げ等、同別紙8が在中国大使館の酒類購入、同別紙9が在中国大使館の車両の借り上げ等、同別紙10が在比大使館の大規模レセプション、同別紙11が在比大使館の酒類購入に関する例である。各文書の開示部分に☆印を、不開示部分に★印をそれぞれ付しており、これにより、当該部分が如何なる判断のもとに開示、もしくは不開示とされ、それが被告準備書面(7)別表の「外形的事実等」欄中のどの記載事項に対応するかを示した。

例えば、本準備書面別紙1の事例(通番0458番)の決裁書を例にとると、設宴日時項目には、『☆02』を付しているが、これと本準備書面別表2とを併せ見ることによって、『開示された部分で、大臣官房における大規模レセプション案件に関する「開催の日付」に相当する箇所であり、これは準備書面(5)、(7)各別表及び本準備書面別表1では「目的・内容」に相当する』ことが示される。また、同じ文書の招待者氏名項目は不開示とされ、『★04』を付しているが、これと本準備書面別表3とを併せ見ることによって、『不開示が維持された部分で、大臣官房における大規模レセプションに係る案件で、「招待者」に相当する箇所であり、これは被告準備書面(5)、(7)各別表及び本準備書面別表1では「目的・内容」に相当する』ことが示される。なお、後記のとおり、支払先(情報提供者や役務提供者)が独自に作成した見積書、請求書及び領収書については、様式等により支払先が推測されるおそれがあることから全体を不開示としており、当該書面については(例えば、通番0734:甲第48号証の3丁目)、別紙上では、他の外形的事実が記載されていたとしても、一律『調達先』との理由のみを示している。

本準備書面別紙1の他の開示・不開示部分及び同別紙2ないし11の事例についても、上記に説明したところと同様であって、これを見ると、被告が、答申に沿って、部分開示目録別紙のとおりを開示を行っていることが明らかである。

2 不開示決定の一部変更の対象となった「五類型」の開示・不開示理由

当該文書の不開示決定の一部変更の対象となった文書の開示・不開示理由は、被告準備書面(11)で述べたとおりであるが、別表の記載に合わせて、必要な範囲で再度述べると、以下のとおりである。すなわち、「五類型」に係る文書で不開示を維持している部分については、法5条3号、6号に該当することを理由とするものと、法5条1号に該当することを理由とするものがある。

なお、以下の(1)ないし(6)に示した記載内容（「外形的事実等」）のうち開示できるとした記載についても、以下の①、②の不開示情報に相当するものは、これを優先させて不開示としている。

- ① 本件訴訟の対象文書と同種の文書が対象となっている情報公開審査会の答申において、特定の個人を識別できる記述のうち公表慣行にない記述については法5条1号に該当するとしていること（乙第17号証の4、9ページ参照）にかんがみ、本件処分を変更して部分開示を行った「5類型」の文書についても、特定の個人を識別できる記述のうち、公表慣行のない記述については、法5条1項に基づき開示しないこととした（被告準備書面(11)10ページ）。
- ② 情報提供者や役務提供者等が独自で作成した見積書、請求書及び領収書は、その紙片の大きさや書式、タイプ文字の特徴といった様式からだけでも、情報提供者や役務提供者等が推測され得ることから、法5条3号及び6号に該当するものとして、不開示とした（「〇〇頁不開示」とされた文書は、甲第24号証及び第65号証がレセプションの招待者リスト、甲第69号証が購入した酒類のリスト、甲第20号証、第22号証、第23号

証及び第32号証が日本画等の作成を依頼した画家の氏名リストである以外は、見積書、請求書及び領収書のいずれかに相当する。)。ただし、大使館が作成した様式を用いた領収書については、上記のような様式等により情報提供者等が推測されるおそれがないことから、不開示情報に相当しない限りで、部分開示している。

逆に、百貨店などの店舗から絵画等を購入した場合には、下記(1)ないし(6)で示した記載内容のうち不開示が妥当とした記載についても、情報公開審査会の答申にしたがって開示している。

(1) 「文書作成者名」「決裁者名」「起案・決裁日」について

前記のとおり、別表1の外形的事実欄に、だ円を付したものは開示したものであり、三角を付したものはその一部を開示したものである。

また、本準備書面別表2は開示部分について、本準備書面別表3は不開示部分について、それぞれ項目と外形的事実の対応を示したものであり、別紙1ないし11は、各項目について、部分開示した文書上で特定したものである。

本準備書面別表1の「外形的事実等」欄中の「文書作成者名」、「決裁者名」、「起案・決裁日」については、いずれも決裁書や支出依頼書等に記載されているものである。

これらについては、原則開示することとしたが、上記②の理由で不開示とした領収書等については、それに記載されている「起案・決裁日」は不開示としており、「文書作成者名」及び「決裁者名」については、上記①の理由で、1号に該当する場合は不開示とした。

(2) 「支払予定先」及び「支払予定額」

本準備書面別表1の「外形的事実等」欄中の「支払予定先」及び「支払予定額」については、いずれも決裁書の本文又は添付書類等に記載されているものであるが、法5条3号及び6号に該当するため、原則不開示とした。た

だし、制作者から直接日本画等を購入した場合で、「支払予定額」が経費の総額に相当する部分は開示することとしている（答申では、経費の総額は明らかにすべきとしていることに沿ったものである。）。また、上述のとおり、百貨店などから購入した場合には、支払予定先や支払予定額も開示した。

(3) 「目的・内容」について

本準備書面別表1の「外形的事実等」欄中の「目的・内容」については、領収書等の証拠書類を貼付した支払証拠台紙の使用目的欄に記載されているほか、同様に決裁書の本文や証拠書類等の随所に記載されており、その中には、答申において開示すべきとされた部分と法5条3号及び6号に該当し不開示が相当であるとされた部分（大規模レセプションに係る調達の具体的内容、招待者氏名・肩書、酒類購入経費に係る購入した酒類の銘柄、本数及び調達先、本邦関係者が外国訪問した際の車両の借上げの事務経費に係る借上げた車両の車種及び調達先等の情報、文化啓発用の日本画等購入経費（個人的紹介を通じたものに限る）に係る購入した品目毎の金額、制作者や紹介者に係る情報がこれに該当する。）が混在しているため、答申の内容を踏まえ、答申において開示すべきとされた部分については開示し、答申において不開示が相当であるとされた部分については不開示とした。

(4) 「支払手続日」、「取扱者名」、「支払額」について

本準備書面別表1の「外形的事実等」欄中の「支払手続日」、「取扱者名」、「支払額」については、いずれも、決裁書の本文及び添付書類等にその記載があり、原則開示することとしたものである。ただし、「取扱者名」のうち上記①の理由に相当するものは不開示としており、また、上記②の理由で不開示とした領収書等については、それに記載されている「支払手続日」、「取扱者名」、「支払額」についても不開示としている。更に、制作者から直接日本画等を購入した場合で、「支払額」が一点当たりの金額と同一の場合には、当該制作者の評価に影響を及ぼすおそれがあることなどから、法5条6

号に該当するので当該「支払額」を不開示としている（被告準備書面(11) 8 ページ）。

(5) 「支払先」について

本準備書面別表1の「外形的事実等」欄中の「支払先」については、支出依頼書その他の添付書類等にその記載があるが、法5条6号及び3号に該当すると認められるため、答申の結果を踏まえ、原則不開示とした。ただし、日本画等購入経費のうち、百貨店などの店舗から購入した場合には、法5条6号及び3号に該当すると認められないことから開示としている。

(6) 支払方法

本準備書面別表1の「外形的事実等」欄中の「支払方法」については、官署支出官からの支出の方法を示すものであり、外務本省の支出において、決裁書の本文、請求書及び支出依頼書に記載されていることが多いが、見積書や領収書に記載されていることもある。支払先の口座番号が含まれることが多く、法5条3号及び6号に該当するため、不開示とした。ただし、日本画等購入経費のうち、百貨店などの店舗から購入した場合には、法5条6号及び3号に該当すると認められないことから開示としている。

3 いわゆる「五類型」について部分開示決定をした理由

(1) 報償費とは、これまで被告が再三主張してきたように、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、予算費目の性格として用途を限定せず、個別の事案ごとに使用方法が決定されるものである。

(2) ところで、情報公開審査会から累次にわたって発表された答申は、報償費支出の中で、ある程度定型化・定例化した用途につき、法5条3号及び6号に該当すると認め難いものがあるとして、「五類型」に係る経費の文書について部分的に開示すべきであるとの指摘をした。これは、従前、会計検査院

から、「五類型」に係る経費は、定型的・定例的な使用がなされ、報償費が特徴的に有する機動性がもはや失われ、他の予算科目に振り替えることが適当であると指摘を受けた部分に対応する案件であり、外務省においても、同指摘を受け、平成14年度より、これらの「五類型」に係る経費は他の費目から支出しているところである。

- (3) しかし、「五類型」に当たるとされた案件についても、情報公開審査会は、すべて無条件に文書の開示をすべきであるとはせず、部分的な開示を要請するにとどまっている。

例えば、大規模レセプションに係る経費については、定型的・定例的に用いられてきたが故に報償費の使用に機動性が欠けると判断され、その範囲において、開催日、主催者、場所、経費総額などの項目を開示すべきであるとする一方で、調達先、調達の具体的内容、招待者氏名・肩書きに係る情報については、これらを公にすると、調達先への工作の可能性といった安全上の支障や、招待者の基準が明らかになることによって外交儀礼上の支障を引き起こすことから、依然として不開示が妥当と判断している。

さらに、具体的な事例を挙げると、平成8年12月、ペルーの日本大使公邸にて開催された天皇誕生日レセプションがテロの対象になったことが想起されるが、仮に、このレセプションへの招待者リストが公開されていれば、レセプションに参加していた要人若しくは要人の家族が特別の標的とされ、事態は複雑化し、犠牲も更に拡大した可能性が高いとの見方が一般報道からもうかがえ（乙第28号証）、招待者氏名を公にすることが、いかに深刻な事態を招きかねないかということを示している。

なお、このような秘密保持の必要性は、当該レセプションが終了すればなくなるものではない。過去のレセプションの招待者等について把握すれば、将来の同様のレセプションにどのような立場の人が招待されるかを予測することが可能となるから、当該レセプション終了後も保秘の必要性は依然とし

てあるのである。(すなわち、「既済」の概念がない(本準備書面41ページ。))

要するに、「五類型」については、報償費による支出でも合目的ではあるが、毎年定例的に行われた結果、機動性の要請は低下したものと判断され、会計検査院からは、定型的な他の予算項目に振り替えるのが適当であるとの指摘を受けるとともに、情報公開請求に関し、情報公開審査会からも、決裁書を構成する各文書の各項目について細かく検討し、当該項目を開示しても外交上問題が生じないであろうと判断される部分につき、開示を求められたものである。つまり、報償費の支出として処理されたいわゆる「五類型」についても、本来的には不開示とすべきであるが、定例化による機動性の要請の低下のため、各項目ごとに見た場合、開示をしても、事後的にみて、前述のような支障がないと判断されるに至り、開示が適当であると判断されたにすぎないのである。

したがって、「五類型」に係る案件につき、項目ごとの部分的な開示に応じたからといって、「五類型」以外の報償費の案件についても、同様に項目ごとの開示をすべきであるということにならず、その点は、「部分開示し得ない理由」として既に指摘したところである。

第6 結論

以上、被告が繰り返し述べてきたように、国際社会において外交事務を効果的に遂行するためには、政府として如何なる個々の事柄に関心を有し、重点を置いて、いつどこで誰と接触し、どういう方法で関連の情報収集や交渉を行っているかについて明らかにすることは適当ではなく、またそれが国際社会でのルールでもある。我が国が接触する相手方も、我が国がこのルールを遵守することを期待して、あるいは当然の前提として、接触に応じるのであるから、我が国がこのルールから外れた行動をとれば、途端に我が国への信頼は崩れ、情

報も十分に集まらないこととなり、ひいては他国等との外交交渉も大きな制約を受けることになる。

日本を取り巻く国際環境が日々激しく変化する中、外務省は、平成17年度重点外交政策を策定し、山積する外交課題に取り組んでいるところである。その中には、例えば、北方領土、竹島といった領土問題への対応、拉致問題や核問題を抱える北朝鮮問題への対応、中国・韓国・ロシア・東南アジア諸国など近隣諸国との関係強化、大陸棚などの海洋権益確保といった我が国と周辺的安全確保が挙げられているほか、テロとの闘い、NPT（核兵器不拡散条約）体制の強化等の軍縮・不拡散への取組といった国民に対する新たな脅威への対応、海外邦人の安全確保など安全保障と邦人保護の確保なども重要な課題として挙げられる。また、我が国は、安保理非常任理事国として、国連改革を積極的に推進していくほか、各種紛争への対応等についてリーダーシップを発揮していく必要がある。さらに、未だ混迷の続くイラク、アフガニスタンへの復興支援やパレスチナ支援、人間の安全保障の推進などの平和と安定に向けた総合的取組、ASEAN + 3などアジアを軸とした地域協力の推進、地球規模問題への取組強化、人権・人道問題への対応、二国間及び地域的な経済連携の強化などグローバル化の進展に対応する国際的なルール作りなど、新たな国際秩序の構築に向けて積極的な役割を果たしていくことが求められている。

これらの重要課題はいずれも日本の国益に直接かかわるものであり、我が国としては、些かの遺漏もなく時宜を得て適切に対応することが求められている。報償費は、そのための情報収集や種々の働きかけなどの外交交渉にとって不可欠な手段である。そして、報償費の効果的な使用のためには、その秘密保持が確保されていなければならない。このような秘密の確保が要請される報償費の支出に係る行政文書を部分的にしろ開示することになれば、十分な情報収集や外交交渉が行えなくなるおそれがあり、外務省が外交事務を司る行政機関として国民から求められる役割を十分に果たすことはできなくなる。冒頭で、本件

判決が今後の外交活動に甚大な影響をもたらし得ると述べたのは、こうした理由からである。

被告は、本準備書面において、報償費の支出に係る文書として特定された「決裁書」が、具体的にいかなる書面から構成されるかを説明し、訴訟の対象となる文書を具体的に特定した上で、その各々に如何なる記載事項があつて、その一つをとってみても、公にすることにより、他国等との信頼関係が損なわれ、交渉上不利益を被るおそれがあり、適正な外交事務の遂行に支障が生じるおそれがあるのであり、したがつて、これらの記載が相互に関連し一体となつて「情報」を構成している「決裁書」について、「五類型」以外に係るものは全面不開示とし、「五類型」に係る文書については部分開示とした被告の高度に専門的な外交的判断は、決して行政庁の裁量の余地を超えるものではないということが明らかである。

よつて、いわゆる「五類型」につき、部分的に開示した部分については、訴えの利益なしとして却下されるべきであり、その余の部分については、「五類型」の不開示部分も含め、すべて本件各行政文書に、法5条3号所定の不開示情報が記録されているとした被告の判断に裁量の逸脱、濫用はなく、また、6号所定の不開示決定情報にも該当するものであるから、本件不開示決定はいずれも適法であり、その余の部分については、請求は棄却されるべきである。