

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」、おのおのの左の通数欄に「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ことができる（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が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、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。

