

平成13年(行ウ)第150号行政文書不開示処分取消請求事件

原告 非特定営利法人情報公開市民センター

被告 外務大臣 川口 順子

原告準備書面(9)

2005年6月16日

東京地方裁判所民事第2部A2係 御中

原告訴訟代理人弁護士 高橋 利明

同 大川 隆司

同 羽倉 佐知子

同 清水 勉

同 佃 克彦

同 土橋 実

同 関口 正人

同 谷合 周三

平成17年4月8日付け被告準備書面(14)による主張に対する反論その1

はじめに

- (1) 被告の「第14準備書面」での新しい主張は、従前、報償費の用途を「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」との3区分にして説明をしてきたが、今回9区分にして説明をしているところである。
- (2) その他の主張部分では、基本的に従前の主張をまとめたという形になっている。しかし、細部では、報償費の定義ないし説明として、「情報提供者等と接触の際に当てられる予算費目」という表現も現れている。新しい表現であるが、特別な説明はない。また、全体の構成では、基本的には「まとめ」の観があるのであるが、「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」との主張は、第8準備書面以降に登場するものであるところ、これは事実上、従前の報償費の定義を覆すものであり、報償費の用途全体を覆い隠そうとの意図の下に展開されてきた命題であったのである。
- (3) 本原告準備書面においては、被告の新しい用途の説明に基づいて分析を行った結果として、953件の「会合の経費」は開示すべきと主張するものである。
- (4) そして、被告が第8準備書面と第14準備書面で展開している「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」との命題は実態に反し成立しないこと、その前提にある「公に行う活動」と「公にしないことを前提とした外交活動」との区分は、規範的な意味を持たない極めて恣意的な区分であること、この区分が報償費の用途の保秘性の証明には到底つながらないことを主張するものである。

第1 新区分表における報償費の使い道

被告は、このたび原告の請求対象1069件について、報償費の用途につき、

情報提供の対価、 会合の経費、 物品の購入や役務の経費、 などと説明を加えてきた。このうち、「会合の経費」の件数は約 9 割に及ぶが、これらの支出決裁については、「在外公館交流諸費」の開示に準じて開示すべきものである。

1 報償費の使い道に関する被告の新主張

被告はこれまで、原告の開示請求対象 1 0 6 9 件の行政文書について自ら設定した審査基準などによる審査回答を拒否し、別に独自に設定した外交事務の 3 区分を挙げてその事務区分による使途の説明をなしてきた。即ち、「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 区分に基づいて、報償費はこの 3 つの事務の遂行経費として使用されているとの主張であった。今回の第 1 4 準備書面では、この 3 区分による使途をさらに各 3 区分し、全部を 9 種の使途に区分して、使途の説明を行っている(6 頁以下)。

新区分では、これまでの A、B、C 3 区分がさらに各 3 区分されているのであるが、新しく設定された 3 区分は、それぞれ 情報提供に対する対価(原告注。以下、これを「情報提供等に対する対価」という)、 各種の会合の経費、 定期的に必要とされた物品の購入や役務の経費、 というものであった。

2 約 9 割は「会合の経費」

(1) 原告は、被告のこうした主張を受けて、今回の報償費使途新区分表(被告準備書面 1 4 の別表 1) に基づいて、大臣官房とアメリカなど 4 つの在外公館での使途を、前記 9 区分に従って分類したところ、大臣官房と各在外公館の使途状況は「別表 1 」(注：ホームページでは省略) のようになった。

予測されていたところであるが、A、B、C の各「 1 」の支出(A 1、B 1、C 1 の各支出) 即ち、「情報提供等に対する対価」などの支出は、全部で 6 4 件で全件 1 0 6 9 件中での割合は 6 % であった。ついで、A、B、C の各「 2 」のタイプの「会合の経費」(会食、場所代、会議への参加) は件数が多く、全体で 9 5 3 件あり、占める割合は 8 9 % であった。そして、A、B、C の各「 3 」

のタイプの経費（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）は全部で52件であるが、先にすべて開示がなされているということである。

- (2) 以上が、今回の報償費使途新区分表で明らかにされた報償費の使途の概要である。このように、情報の収集や協力の対価として直接支払われている経費はごく僅かであり、圧倒的な比率を占めるのは「会合の経費」である。被告の説明によれば（準備書面6頁）、「会食、場所代、会議への参加」の経費として費消したものとされている。そこで、「領収書」はレストランやホテルなどが発行したものであろう。また、公館内での設宴でそのための食材等の購入費もあるかもしれない。また、こうした会合のなかには海外出張してきた国会議員や公務員らの設宴経費も含まれているはずである。

3 「会合の経費」953件は開示すべきである

- (1) ところで、被告は今回の準備書面において、「情報提供者等と接触の際に当てられる予算費目」という表現を用いて、この予算費目は保秘性が高く、これに関する情報の開示はできないとしているが、この「情報提供者等と接触の際に当てられる」経費というのが、前述の「情報提供等に対する対価」（「協力の対価」を含む）を意味するものとすれば、その各支出の必要性や合理性の検証は残るとしても、当面、その保秘性を認めるのにやぶさかではない。即ち、「情報提供等の対価」として支払われたという64件については、開示しがたいという事情を承認できないものではない。

- (2) その一方、「会合の経費」たる953件については、大幅に情報の開示ができるはずである。これらの会合の参加人数や会場の規模等については推測のしようもないが、決裁書類は、「在外公館交流諸費」の支出決済手続とそれほどの違いはないはずである。大使館員が相手方と面談、懇談するための支出を決済する手続であり、会合の目的や名称と参加者以外には、会談内容を知らせる情

報は存在しないのが一般であるから、「在外公館交流諸費」の情報開示に準じた開示はできるはずである。

(3) 「在外公館交流諸費」の開示状況と、開示しても外務省の外交活動に何らの支障も生じないことは、原告第7準備書面で詳述したところであるが、そこでの開示文書には、懇談の内容や収集した情報が記載されていないのであるから、会合の外形的事実の開示によっては基本的に業務の支障は生じないはずである。「在外公館交流諸費」の開示においても、部分的に墨塗りがあったが、相当程度の開示が行われているのである。

今回の被告の説明で、953件の全面不開示の違法、不当性は一層明らかになったというべきである。

第2 「情報提供等の対価」に限れば保秘性を認める一不明確な被告の報償費の説明

被告は、第14準備書面において、「情報提供者等と接触の際に当てられる」報償費には保秘性が高いとして、その情報や行政文書の開示はし難いとの主張を展開している。被告の主張が、「情報提供等の対価」として使用した報償費の保秘性をいうのであれば、原告も同意できるものである。

1 被告の議論の対象は「情報提供等の対価」たる報償費だけである

(1) 被告第14準備書面においては、「公にしないことを前提とした外交活動」は重要であり、保秘性が高いと強調した上で(「外交事務の特殊性」15頁以下)「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なされている」(2

5頁)と主張する。

(2)前記の被告の主張は、同準備書面の構成からすれば、「報償費」全体の定義づけや使途の説明を行っているように見えるところであるが、実は、そうなのではない。すなわち、被告は、「**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」としているのである。これからすれば、論議の対象は「**情報提供者等と接触の際に当てられる予算費目**」たる報償費に絞られている。したがって、同準備書面25頁以下の「**報償費の性質**」の細目である「**ア機動性、個別性の要請**」と「**イ保秘の必要性**」の項で述べられている説明は、「**情報提供者等と接触の際に当てられる**」報償費についてであるということになる。

2 「情報提供等の対価」なら保秘性を承認

(1)ところで、今回の準備書面の「**情報提供者等と接触の際に当てられる予算費目**」という表現ないし用語は、これまでに見かけなかったものである。この字句からすれば、明らかに「報償費」全体を表現しているわけではないことは明白である。被告が言葉の定義をしていないから不明確であるが、報償費の使途の新区分(A1、B1、C1)で、「**情報提供に対する対価**」とか「**協力の対価**」という区分が出てきている。そこで、この「**情報提供者等と接触の際に当てられる予算費目**」という字句からすれば、「報償費」の使途の中で一番近いのがこの区分に当たる使途であると理解される。原告は、先に述べたとおり、「A1、B1、C1」の使用区分の使途を「**情報提供等の対価**」と言い表しているが、被告のいう「**情報提供者等と接触の際に当てられる予算費目**」は「**情報提供等の対価**」だとするのが相当であろう。今回の被告主張の新区分による他の2つの経費項目は、「**会合の経費**」であり、「**定例的に必要とされた物品の購入や役務の経費**」であることからすれば、原告の理解は常識的というものだ

ろう。

(2)そこで、被告の主張が、「情報提供等の対価」たる報償費には保秘性の要請があるというのであれば、先にも述べたとおり原告も異存はない。しかし、被告の新区分の「会合の経費」や「定例的に必要とされた物品の購入や役務の経費」までを含むというのであれば、到底同意できない。また、仮に、被告や準備書面の執筆者の主観としては、「情報提供者等と接触の際に当てられる」報償費の性質の説明を報償費全体に及ぼしたいとの意図があったのだとしても、この準備書面においては、そうした構成になっておらず、報償費の使途全体には論及がないことは誰の目にも明白である。

(3)報償費の中でも保秘性が高いことを承認できるのは、被告も主張しているように、「情報提供者等と接触の際に当てられる」報償費、即ち、「情報提供等の対価」たる報償費である。すべての報償費の支出に保秘性があるなどとは考えようもない。仮に、被告の主張に混乱があるのだとしたら、それは報償費の保秘性の論証の困難さを物語っているのではないか。

第3 「報償費は公にしないことを前提とした外交活動に支出」との新命題は不成立

被告が「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」と主張するに至るのは、第8準備書面からである(同16頁)。

それは明らかに、被告が従前主張していた「報償費の定義」を無視し、報償費の使用実態とも異なる新たな主張であった。これは、報償費の使途を包括的に隠蔽しようとの意図を持つものであったが、被告がそれまで報償費の使途について、どのように主張してきたかを点検し、ついで被告主張の上記の命題がこれまでの「報償費の定義」に反し、かつ、成立しないことを述べることとする。

1 答弁書で述べた「報償費の性質」

被告は、答弁書において、「報償費の定義」を次のように主張した。その答弁

書の説明は、開示決定通知書の記載を引用したものであったのである。もとより、「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」との主張は存在しない。

「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がこれに当たります。」(3頁)

2 被告第1準備書面でも同旨の主張

被告第1準備書面では、被告は、報償費の使途や定義について、以下のように主張している。もとより、「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」との主張は存在しない。

「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。」(42頁)

「外務省の報償費の使用目的に係る事務を更に詳しく分説すれば、第1に、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行われる情報収集、第2に、わが国にとって外交交渉等を円滑かつ有利に展開するための事務、第3に、国際会議への参加、協力において、わが国の議論を正しく理解させる等の目的で行われる事務がある(平成13年3月26日参議院予算委員会での河野洋平外務大臣の答弁)。」(42～43頁)

3 裁判所の釈明に対する回答

被告は、裁判所からの釈明に対して、平成14年10月31日付で報償費の使途について、次のように釈明を行った。この釈明書は、第5準備書面と第6準備書面の間で提出されている。

「我が国の予算上、報償費とは「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より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」と定義されており(乙1号証の2)、大蔵財務協会「予算事務提要」も報償費について同様の定義を記載している。この定義は、我が国の予算において各省庁に共通の一般的定義である。したがって、外務省においても、報償費は、予算法令上は、このような報償費の一般的定義に沿っていれば、何らその目的を限定することなく使用することが可能である。しかしながら、被告準備書面(1)41ないし43ページで述べたとおり、外務省においては、報償費を「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」に充てており(乙2号証、甲11号証2ページ2、3行目)、報償費の使用目的に係る事務は、情報収集等の事務、外交交渉の事務及び国際会議への参加等の事務に限定されている。これは、最も適切な報償費の運用を図るという観点から、報償費における予算要求及び計算証明に関する特例等を考慮し、報償費を上記のとおり目的に使用することが適切であるとの外務省の予算執行方針に基づくものである。」(2頁)

4 被告第6準備書面での主張

被告は、第6準備書面では、次のようにも云っていた。

「報償費の支出については、その都度、情報収集等の事務等といった報償費の使用として適切な目的といえるか、事前の積算になじまないという意味において、機動的に使用されているかの観点から判断が適当と考えられ、一定の使用形態であれば、必ず報償費から支出されるとか、一定の使用形態であれば、全く報償費から支出してはならないというわけではない。」(36頁)

5 従前の被告の主張のまとめ―相容れない報償費の定義と新命題

(1) 以上のとおり、「報償費の定義」や使途の説明はほぼ一貫しており、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ると云い続けてきたのである。

(2) このように、報償費の定義ないし使途の説明では、要件は、外交事務の遂行の経費であるということと、機動的な支出であるとの2要件であった。特に、第6準備書面では、この2要件以外には制約はないものとしている。

このように被告は、それまでは、「報償費は公にしないことを前提とした外交活動に使用されるものである」との主張をしてこなかったのである。それは、そうした使用実態がなく、そうした認識もなかったからであろう。

(3) そして、被告主張の命題が、被告主張の報償費の定義や性質から導き出せるかと言えば、それも困難であろう。それは、被告自身がそうした説明をしていないし、もともと、被告主張の定義に「公に行う活動」と「公にしないことを前提とした外交活動」との区分などが存在しなかったのであるから、むしろ、従前の定義とは相容れないものというべきである。

6 「報償費は公にしないことを前提とした外交活動に支出」との命題は成立しない

(1) 被告が外務省の外交活動について、「公に行う活動」と「公にしないことを前提とした外交活動」があるとした上で、報償費は「公にしないことを前提とした外交活動」の経費を支弁するものであるとしたのは、「第8準備書面」からである。被告は、今回の準備書面(14)において、当初(第1準備書面)からそうした主張を行っているかのように記述している(5頁)が、そうした事実はない。被告は、ここでも極めて不誠実である。

(2) その「第8準備書面」においては、被告は外務省の外交活動には、「公に行う活動」と「公にしないことを前提とした外交活動」の2区分があるという一般論を展開した上、「報償費は、上記のような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」(16頁)との新たな命題を立ててきたのである。外交活動の一般的な性質として、被告主張のような2区分が可能であることは承認してもよい。しかし、そののとは、あくまでも外交活動の性質の一般論であって、それが直ちに報償費の性質に結び付くものではない。「報償費は、上記のような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。」とし、そのことから「公にしないことを前提とした情報収集や外交工作を実施するためには、当該行為そのものばかりでなく、それに対する経費支出についても、機動性、個別性、保秘の必要性が要請されるものである。」(16頁)として、すべての報償費の使途の「保秘の必要性」を導く主張には論理の飛躍があり、実態にも相違しており、到底同意できるものではない。また、被告が主張してきた「報償費の定義」から、被告主張の新命題が導き出されるものでないことはすでに述べた。

(3) 被告は、報償費の使用実態を明らかにすることなく、突然に、「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」と主張し出したのである。しかも、公にしないことを前提とした外交活動に使用していると云っても、報償費の使途を規制する法令、内規等の根拠も示さない。外部には何の検証手段も与えない主張なのである。そして被告自身も、報償費の使途の保秘性については、スパイ映画もどき、稀有な秘密外交の事例を挙げて、それが外交活動の一般的な姿であると強弁しているだけである。何らの説得性ももっていない。

(4) ところで、被告は、「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」と主張しているのであるから、報償費がその一部でも「公に行う活動」に使用されていれば、その一事で被告主張の命題は破綻するはず

である。そうであれば、報償費が「公に行う活動」である大使・公使の就任レセプション開催費に充てられていた事実を挙げれば十分であろう。また、「五類型」のその他の使途についても、どこに保秘の必要性が存在したというのか、まず、このことを説明すべきであろう。

要するに、「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」という新命題は、説明に窮した被告が、報償費の使途を全面的、包括的に隠蔽するためのキーワードとして、取って付けたように登場したものである。

第4 恣意的、非法律的な判断枠組みと2分法による開示・不開示基準の矛盾と破綻

行政文書の開示・不開示の判断において情報公開法5条各号の規定以外に判断基準が存在しえないことは多言を要しないところであるが、被告は、外交活動には「公に行う活動」と「公にしないことを前提とした外交活動」があるとし、これを事実上の開示・不開示の判断基準として、報償費はすべて後者に該当するから情報の保秘性は高く不開示となるとしている。しかし、この判断枠組みは法的な枠組み足りえないものであり無効である。その上、この区分は曖昧で恣意的であり、被告の区分からすれば「公にしないことを前提とした外交活動」とされるべき「在外公館交流諸費」を「公に行う活動」と強弁している。被告の論理操作は矛盾し破綻している。以下にこのことを指摘することとする。

1 情報公開法による公開の原則

言うまでもないことであるが、行政文書の開示・不開示の判断は、情報公開法の定めるところに従って判定されるべきものである。法律秘など他の法令で開示してはならないと定められている情報は別であるが、そうした例外を除いて行政情報はすべて同法の定めるところ、即ち、法5条各号に定める不開示事由が存在しない限り開示が義務付けられているのである。そして、不開示事由の主張立証

責任が被告にあることも疑問の余地はない。

2 情報公開法とは無縁の被告主張の判断枠組み

- (1) 被告は、「第8準備書面」や「第14準備書面」において、外務省の外交活動には、「公に行う活動」と「公にしないことを前提とした外交活動」とがあるとした上、「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」とする。こうした操作で、報償費と「公にしないことを前提とした外交活動」とを等号で結ぶのである。そして、このことから、報償費は「公にしないことを前提とした外交活動に支出」されているから、保秘性の要請が高い、と主張する。

被告も、報償費の使途の開示・不開示の審査は、情報公開法5条の定めるところに従って行うものの、すでに前記のような枠組みの中で判断が出ているのであるから、情報公開法上の審査は形式的で、報償費の使い道については全面不開示となることが予め決まっているのである。

- (2) 以上に述べたところを図式化すれば、報償費の使途情報の開示、不開示の判断の枠組みは、次のようになるであろう。

外交活動を「公に行う活動」と「公にしないことを前提とした外交活動」に区分

「報償費の使い道」 = 「公にしないことを前提とした外交活動に支出」

報償費は「公にしないことを前提とした外交活動に支出」されているから、保秘性の要請が高い。

報償費の使い道情報を法5条各号により該当の有無を審査

- (3) 被告が行うところの報償費の開示・不開示の審査では、被告の主張する判断枠組みで行われるから、実質的な判断は、上記の から までで終わっているのである。この から までの判断枠組みは、情報公開法のそれとはまったく無関係で、法的な枠組みでなく、何らの効力を持たないもので法的には無効で

ある。

そして、外交活動を「公に行う活動」と「公にしないことを前提とした外交活動」に区分することが、実質的に有効かといえ、その定義も曖昧である。この区分に関しての定義も存在せず、また内規や基準もない。ある外交活動やある情報が「公にしないことを前提とした外交活動」に区分されれば不開示となるほど重要であるのに、その区分を明記するものは何一つないのである。そして、その使い分けも極めて恣意的である。たとえば、相当程度情報が開示されている「在外公館交流諸費」は、被告の前記2区分法からすれば「公にしないことを前提とした外交活動」となることは明白であるのに、被告は窮すると、「公にしたとしても基本的には支障をきたさない活動」と答弁してきた(被告第9準備書面 7頁)。ことほど左様にご都合主義なのである。このように、被告が主張する、「公に行う活動」と「公にしないことを前提とした外交活動」の区分による開示・不開示の判断枠組みは、非法律的な枠組みであり無効なのであるが、その使い分けも極めて恣意的なのである。

以下に、被告が主張する「公に行なう活動」と「公にしないことを前提とした外交活動」の説明を点検し、ついで、その判断枠組みの矛盾と破綻を指摘する。

3 被告主張の「公に行う活動」について

被告は、第14準備書面において、「公に行う活動」について、次のように説明している。

「公に行う外交活動には、政府間の公式協議、交渉、その他の会合のほか、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。」(16頁)

「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、正式ルート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。」(16頁)

被告は、第8準備書面においても同様な説明を行っているが、2国間の首脳会議や公式の所管大臣同士の会談など、典型的なものを想起すればそのイメージを描くことはできる。しかし、次の「公にしないことを前提とした外交活動」との境界線などは、一向に明確ではない。

4 被告主張の「公にしないことを前提とした外交活動」について

被告は、第14準備書面において、「公にしないことを前提とした外交活動」について、次のように説明している。

「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。」(17～18頁)

「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持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。」(18頁)としている。

5 2区分による説明は外交活動の一般論の域を出ないものである

(1) 一般論として外交活動に2つの種類の活動が存在するとの点は理解することはできる。しかし、2区分からそれ以上の意味を見出すことはできない。開示・不開示の判断基準の法的な枠組みとして無効であることはもとよりであるが、2種の外交活動には定義規定も存在せず、外務省職員が一体の組織として遂行している外交活動を、その一般的な性質の違いから区分し、報償費の使途を「公にしないことを前提とした外交活動」のための経費であると論定しようとすること自体に無理があるのである。

(2) 先にも述べたが、大使や公使が任地へ就任したり、離任したりする際の大規模レセプションも報償費から支出されていた。外務省によれば、この大使・公使のお披露目も「公にしないことを前提とした外交活動」となるのである。

外務省は、報償費からの支出で、大使館・公使館の壁を飾る日本画を購入し、各在外公館で地元のワイン類を購入していた。ワインは秘密の会議だけに出されるのではなく、「公に行う活動」の設宴にも提供されることだろう。報償費でのワインの大量購入などは国民には知られたくない事柄であるから、「公にしたいくない活動」ではあるだろうが、ワインの使途からすれば「公に行う活動」ともなるはずである。また、大使館など在外公館の壁を飾る備品等の購入が、なぜ「公にしないことを前提とした外交活動」に区分されるのか。外務省以外の人間には理解できないことであろう。このように、従前の報償費は「公にしないことを前提とした外交活動」に使われていたとの説明は成功していない。

(3) これらの活動を「公にしないことを前提とした外交活動」と強弁する外務省

のお役人たちは、要するに、上述のような用途を含めて国民には余り知られたくない物品や役務の購入等に報償費を当てる傾向があるのである。国会議員や高級官僚たちへの飲食の提供を行う便宜供与はその典型例である。その意味で、「公にしないことを前提とした外交活動」という言葉は正鵠を得ているが、この言葉を隠れ蓑にすることは許されることではない。ともかく、被告が主張する「公に行う活動」と「公にしないことを前提とした外交活動」の区分は、法的にはまったく意味を持たない区分である上に、外交活動を単純に二分化することもできないのであり、ましてこの2区分を予算支出の区分とか、さらに行政文書の開示・不開示の判断基準に取り込もうとしても、その結果は上述のとおり不成功に終わるのであって、到底無理なのである。

6 「在外公館交流諸費」の活動は「公にしないことを前提とした外交活動」である

(1) 原告は、第7準備書面で、米、仏、中 比の4カ国の在外公館交流諸費に基づく大使館員らの外交活動を詳しく紹介した。情報公開請求で得た同交流諸費の支出文書は、平成11年1月1日から同年3月まで(平成10年度第4四半期)に支出されたものであった。アメリカ大使館では、この間に164件の支出があった。詳細は繰り返さないが、在米大使館の経済、議会、政務、広文、儀典、財務、科学、総務、防衛の9部署での大使や公使、各級書記官らが、任地の各界、各層の人々と懇談を行って、情報収集活動を行なっている状況が明らかになった。「国務省××との意見交換」というのも6件あった。「議会情報収集」、「中東情勢に関する意見交換」、「国際テロ情勢等意見交換」、「コメ特例措置等についての意見交換」、「懇談(日米鉄鋼問題9)」、「USTR対日政策動向についての意見交換」など、当時の時事問題がテーマになっている意見交換、情報収集活動が展開されていることは明らかであった。会談、面談の場所のほとんどは、街中のレストランであった。こうした状況から、「在外公館交流諸費」

による外交活動は、正式な外交機関相互の公式協議とか交渉というものでないことは明らかである。

(2) 被告は、「公にしないことを前提とした外交活動」を次のように説明している(前記に引用した)。即ち、「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持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。」(18頁)と。「在外公館交流諸費」による活動は、まさにこの種の活動である。

(3) 原告は、第7準備書面において、在外公館交流諸費による外交活動は、被告の分類からすれば「公にしないことを前提にした外交活動」(「補完的に公にしないことを前提とする活動」)であると主張したが、これに対して被告は、それまでの2種の区分とは別に新しい区分を起こし、「公にしたとしても基本的には支障をきたさない活動」であると弁解した(被告第9準備書面7頁)。即ち、『在外公館交流諸費』は、在外公館において、当該任国の要人、政府関係者、外交団等との間で交流を通じた意見交換や良好な人的関係の育成等を促進するための経費であり、公にしたとしても基本的には支障をきたさない活動に用いられるものである。これに対し報償費は、公にしないことを前提にした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使用する経費に充てられるものであって、両者はその性格が根本的に異なるものである。」(第7準備書面 7頁)としたのである。

(4) 被告の2区分法からすれば、在外公館交流諸費による外交活動は、紛れもなく「公にしないことを前提にした外交活動」であり、これが「公に行う活動」であろうはずはないこと前述のとおりであるが、被告が原告の主張を認めればこの裁判は終わることになる。即ち、被告は、外交活動を2区分して、「公に

しないことを前提にした外交活動」には保秘性の要請が高いとし、「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」から、「報償費」の用途情報は不開示という結論を導いているのである。そこで、情報開示をかなりの程度行っている「在外公館交流諸費」を「公にしないことを前提にした外交活動」だと認めてしまうと、被告の論理は成り立たなくなる。このため被告は、この明らかな事実すらも否定することになるのである。被告の論理は矛盾、破綻しているのである。

第6 「五類型」の開示理由説明等の不当性

被告は、「五類型」を開示した経緯と開示の理由を再三弁明している。開示したこと自体はよいのであるが、被告は、今なお「五類型」についての保秘性の不存在を認めていないようである。「五類型」の文書の開示は、被告の「報償費」の全面不開示の不当性をより際立たせているところである。

1 被告の主張の要点

被告の今回の準備書面（14）は、「五類型」を開示した経緯と開示の理由を次のように述べている。

「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がた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」（53～54頁）。

そして、外務省（あるいは被告）としての判断なのであるが、次のようにも

述べている。すなわち、

「報償費の支出として処理されたいいわゆる「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。」としている（５５頁）。

２ これまでの不開示処分及び開示の説明の不当性

（１）被告は、「五類型」の情報の開示を行うこととしたのは、情報公開審査会からの指摘があったからであるとする。

それはその通りであろうが、後段に引用した被告の主張には齟齬、矛盾があるように受け取れる。すなわち、「五類型」について、情報公開審査会からの指摘後もなお「本来的には不開示とすべきである」と主張する一方、「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」としている。「本来的には不開示とすべきである」とことと「前述のような支障がないと判断され」との事実は齟齬、矛盾することである。また、「定例化による機動性の要請の低下のため」ということも、情報開示の理由としているようであるが、情報公開請求に対して開示すべきか否かは、ある種の支出が定型化・定例化していたかどうかはまったく関係がない。その情報を開示すると国の安全が損なわれたり、行政の業務支障性があるかどうかで決まるものであることは改めて指摘するまでもないことである。会計監査の観点から見て不正や不適正があればそれを是正する必要があるにしても、開示・不開示の判断には影響のないことである。要するに、こうした曖昧な主張は、今なお「五類型」の文書の保秘性の不存在を認めない証左と受け取れる。

（２）いわゆる「五類型」について、開示された結果を見れば、およそ保秘性

が存在しない支出であったことは明白である。大使館の壁を飾る日本画の購入自体を隠す、各在外公館で買いためているワイン類の購入の事実を隠す、大使や公使の就任レセプションの支出も隠す、海外出張した国会議員に提供した車の借り上げの事実も隠す。被告は、スパイ映画もどきの事例を挙げて、報償費の用途のどんな些細な事実を明らかにしても国の安全が脅かされ、今後の情報収集活動に支障をきたすと主張してきたのであるが、蓋を開けてみればこういう実態が明らかになったのである。被告は、これまで抜けぬけと嘘の説明をしてきたのである。嘘でないというのなら、審査会の決定まで、開示すると、どのような業務の支障が起こると判断していたのか、これを明らかにすべきである。

- (3) 外務省の幹部職員らが情報公開制度を無視し、外交の機密性や保秘性の要請をよいことにして自分たちの周りをすべて黒い幕で覆ってきた事実をこそ反省すべきである。「プール金事件」では全庁職員が総懺悔の形で使い込み金の弁済を行い、出直し的な改革を誓ったはずであるが、情報公開の面では、一向に変化も反省も感じることはできない。外務省幹部職員らは、これまでの馬鹿げた情報の隠蔽にも目を向けず情報公開法の本質や5条各号の規定を無視し続けているのである。

以上