

2008年8月

外務省の機密費公開請求訴訟は最高裁へ

情報公開市民センター

目次

第1 外交機密費の開示を求める7年間の歩み

- 1 情報公開市民センターの外務省「機密費」の公開請求
- 2 外務省は、「全面不開示」で対応
- 3 一審の審理中における外務省の不祥事の発覚と外務省「改革」
- 4 外務省の「報償費」に関する主張の変転と高裁判決まで
- 5 地裁判決と高裁判決

第2 上告受理申立と上告申立の理由について

- 1 上告受理申立理由について
- 2 上告理由について

第1 外交機密費の開示を求める7年間の歩み

1 情報公開市民センターの外務省「機密費」の公開請求

(1) 情報公開市民センターは、情報公開法の施行第1日となった平成13年4月2日、霞ヶ関の主要官庁に対して、それぞれの官署において支出された交際費や諸謝金について、支出金調書や現金出納簿、あるいは、それらに類する支出決裁文書等の開示を請求しました。

そして、外務省に対しては、これらの請求に加えて、俗に「外交機密費」と呼ばれていた「報償費」についても支出決裁文書等の開示を請求しました。

(2) この「外交機密費」は、単に「機密費」とも言われますが、世界各地で活動している外交官が、任地の外国で情報収集や外交工作活動を行う場合の、その相手方との会食の費用や、情報提供の報酬（対価）などが「報償費」から支出されるのが通常想定されているケースです。後には、この「機密費」が、在外公館を訪れた国会議員の接待費となっていたり、さらには外務省の自庁職員との会食費であったりして、情報収集や外交活動とはあまり関係のない分野にも使われていたことが明らかになるのですが、それまでの一般のイメージでは、「機密費」（報償費）とは情報収集や外交活動に関しての機密性や秘匿性の高い活動の経費であると認識されていました。

(3) 市民センターが請求した「報償費」は、平成12年2月～3月に、外務省本省と、在外公館では在米日本国大使館、在仏、在中、在フィリピンの各大使館で使用したものを、を対象としました。

2 外務省は、「全面不開示」で対応

外務大臣は、開示・不開示の決定を30日間延ばして、平成13年6月2日、「全面不開示」の通知をしてきました。この通知には、情報公開市民センターが請求した期間中に、何件の支出があったのか、請求の対象文書は何件あるのか、どのような内容の支出があるのか、などについても一切触れずに、「情報公開法5条3号、6号所定の事由がある」とするだけのものでした。

そこで、市民センターは、同年6月15日、この外務大臣の処分の取消を求めて東京地方裁判所へ提訴したのです。

3 一審の審理中における外務省の不祥事の発覚と外務省「改革」

(1) 外務省の一連の不祥事発覚

情報公開市民センターの本件提訴は平成13年6月15日で、第1回の口頭弁論期日は同年7月17日でしたが、この訴訟に先立って、外務省には大不祥事が拡がっており、田中真紀子外務大臣は外務省を「伏魔殿」と呼びました。

平成13年3月10日、松尾克俊元要人外国訪問支援室長が逮捕され、同年の衆・参両院の予算委員会や外務委員会で外務省の不祥事体質が追及され、外務省も改革を迫られました。第三者機関として「外務省機能改革会議」が立ち上げられ、同会議は、同4月24日に「外務省機能改革会議の提言」を策定し公表しました。

相次いで、同年9月13日、会計検査院は、「報償費の執行について」を公表し、報償費の使途の中には、定型化、定例化している経費があるとして、公式レセプション経費やワイン購入代、在外公館の壁を飾る日本画の購入代など「五類型」を指摘し、「報償費」からの支出を不適切と指摘しました。

市民センターは、本件訴訟においても、外務省全省で起こった「プール金事件」や外務省の腐敗体質、不適切な報償費の使途を批判し、また、「被告は、会計検査院が指摘した報償費の支出について説明せよ」と主張しました（第5準備書面23頁）。

(2) 「外務省改革」以後、議員接待費などは開示へ

こうした事態となって、外務省は、平成14年度からは報償費予算を約40%減額し、うち15%相当の8.4億円は実質減額、25%相当の14億円は「庁費」等へ移し替えるなどの措置をとったということです。その結果、それまで報償費から支出していた公式レセプション経費、在外公館における国会議員に対する便宜供与の会食経費や外務大臣の出張経費を「報償費」予算から外して「庁費」へ移し替えました。この結果として、平成14年度以降は、公式レセプション経費や国会議員に対する便宜供与の支出決裁文書は開

示されるようになりました。しかし、外務省は、訴訟においては、こうした「外務省改革」の結果としての予算制度の改変や、その結果としての情報の開示制度についての改変については、ほとんど触れることはしませんでした。

(3) ワイン代など「五類型」だけは開示

外務省は、平成16年2月10日、情報公開審査会から「五類型」の開示勧告を受け、その結果、被告は、その直後の準備書面でその事実を明らかにし、「五類型」に係る支出決裁文書を部分開示しました。これによって、外務省が新しく主張を始めた「報償費は情報収集や外交活動に使われている」という説明が、極めて怪しいものであることが浮かび上がりました。

4 外務省の「報償費」に関する主張の変転と高裁判決まで

(1) 被告は、「報償費」の定義については、第1回口頭弁論期日（平成13年7月17日）の「答弁書」から、第7準備書面（平成15年6月17日付）までは、会計規定に定める定義や、河野外務大臣の国会答弁にもとづいて、「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」などと主張していました。被告第6準備書面では、報償費の用途につき、「一定の形態であれば、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」（同36頁）とも主張しました。

(2) このように、外務省は、訴訟の前半においては、「報償費」の用途については、それほど限定されているとの主張ではなく、それまでの使用実態に合わせて、随時の必要に併せて、どのようにも使えるという主張であったのです。用途の実情としては、国会議員の接待費であったり、天皇誕生日のレセプション、大使・公使の就任・離任レセプション、ワインの買いだめなど、機密性のない公式の会合の経費としても使用していたのですから、使用実態に合わせた説明をしていたのです。

(3) しかし、外務省側は、一審途中の被告第8準備書面（平成15年9月1日付）で、突然、外交活動を「公にする」と、「公にしない」に2分する議論を持ち出し、「報償費」は「公にしない」ことを予定した情報収集や外交活動に使われている経費であるから、原告請求の各支出決裁文書はいずれも法の定める不開示事由が存在するので開示できない、と主張し出しました。それまでの「何にでも使える」という被告の主張と正面から反する主張となったのです。

(4) 情報公開市民センターは、それ以前から、在外公館での会食その他支出決裁文書について、広範囲に開示請求をかけていたのですが、平成15年末に、「在外公館交流諸費」の支出決裁文書を入手することができました。情報公開市民センターは、外交官等が行っている情報収集や外交活動のための会食等の経

費支出であっても、十分に開示が可能であり、現実に開示されていると、原告第7準備書面（平成16年1月19日付）で主張を展開しました。

(5) 外務省は、前述のとおり、平成16年2月10日、情報公開審査会から「五類型」の開示の勧告を受け、情報公開市民センターにも「五類型」に係る支出決裁文書を部分開示してきました。しかし、「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」（第14準備書面55頁）などとし、基本的には「公にしない」分類に入るものであるから、全面不開示が相当であると強弁を繰り返していました。

(6) 平成18年2月28日、東京地裁の判決となりました。この大門判決は、報償費の使途に関する被告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はできないと指摘し、外務大臣は支出決裁文書の不開示事由該当性の主張・立証責任を果たしていないとして、原告の請求を全面的に容認して、ほぼ全面開示を命じたのです。同判決は画期的なものでした。

(7) 控訴審にはいると、外務省は、「五類型」を「公にしない」に分類にして、これを「報償費」から支出していたことは誤りであったと、はじめて認めました（控訴理由書25頁）。そして、新たに「間接接触」、「直接接触」という区分を主張し出しました。またまた、思い付いた言い訳を主張してきたのです。

「間接接触」とは、在外公館を訪れた国会議員や霞ヶ関の省庁のお役人、あるいは外務省の自庁職員等との会合や会食のことを言い、「直接接触」とは、在外公館員（外務省の外交官）が、任地で任国のお役人や民間人と接触した経費であると主張を始めたのです。

(8) そして、外務省側は、齋木会計課長を証人申請し、その尋問が平成19年8月2日に行われました。齋木証人は、在外公館を訪れた国会議員との会食は接待ではなく、「国会議員を外交の道具として使うについての打ち合わせの会食」であると、厚顔無恥な証言をしました（のちの高裁判決でも、「齋木証言に信用性はない」と却下された）。

(9) 東京高裁の判決は、平成20年1月31日に言渡がありました。極めて不十分ながら、多くの文書について、支出日や支出金額の開示を認めました。市民センターでは上告しましたが、外務大臣も同様に申立をしました。外務省にとっては、これまで聖域化してきた「機密費」に風穴を開けられたのが耐えられなかったのかも知れません。1件当たりの支出金額が開示されるということは、一定程度、支出の監視効果が生じ、デタラメな使途を抑制する効果は持つと思われるところです。

5 地裁判決と高裁判決

前述のように、一審の東京地裁では、外務大臣は主張責任を果たしていないとしてほぼ全面勝訴でした。二審の東京高裁判決（本年1月31日）では、勝訴とはなったのですが、開示の範囲は大幅に縮小しました。次のようなものでした。

（1）支出日と支出金額の開示は、大方認める

原告の情報公開市民センターが開示を求めた「報償費」の支出案件（決裁文書）1069件について、その多くについて支出日と支出金額については開示を命じましたが、請求書や領収書については、いずれも非開示でよいとするものでした。判決の主文は、次のようなものです。

①海外の在外公館に属する外交官等が情報収集の対価として支払った支出決裁文書（64件）については全面不開示、②同じく在外公館の外交官や外務省本省官房の職員等による情報収集や外交交渉のための相手方との会合・会食（「直接接触」）の経費の支出決裁文書（895件）については、金員の支出日、金額についてだけ開示（請求書、領収証等是不開示）、③在外公館員が、外交活動の準備や対応のため国会議員をはじめ邦人と会合・会食（「間접接触」）した経費の支出決裁文書（58件）については、会合の目的や出席者、支払日、金額等は開示（請求書、領収書は不開示）、④外務省が既に部分開示を行っていた大規模レセプションの経費やワイン購入費、日本画の購入費などの「五類型」の支出決裁文書（52件）については、レセプション出席者や各支出の支払先、請求書、領収書等を除き開示、というものでした。

（2）高裁の判断は、大幅に後退

高裁判決によれば、情報収集の対価として支払われたものを除き、外務省が支払った金員の額と支払日は開示を命じたが、会合や参加者の安全確保のためとして、会合の場所が明らかになる請求書、領収書の開示を認めなかったということです。この判決は、外務省が「直接接触」と説明した活動の経費支出に関しては、国民の知る権利は、報償費の1件ごとの金額と使用日だけとしたのです。そして、「間접接触」と説明した邦人との会合・会食等の経費については、「出席者」と「会合の目的」の開示までは認めました。しかし、請求書・領収書については、いずれも安全確保の支障となるとして開示を認めませんでした。そして、「直接」、「間接」という区分すら、外務省の言うなりのものなのです。一審の大門判決に比べれば大幅な後退です。

第2 上告受理申立と上告申立の理由について

情報公開市民センターは東京高裁判決には不服であり、平成20年4月4日、上告の申立と上告受理の申立を行いました。それらの骨子は、次のようです。

1 上告受理申立理由について

(1) 外務省は「外務省審査基準」にもとづいて審査していない

外務省は、情報公開請求にかかわる行政文書の開示・不開示の判断を「外務省審査基準」にもとづいて審査し判断すべき行政手続法上の義務（同法第5条）がある。ところが、外務大臣は、これと無関係の「直接接触」とか「間接接触」とかの種々の尺度を持ち出して不開示事由があると主張した。この点だけから見ても、外務大臣は、法5条3号の不開示事由該当性について、「外務省審査基準」に従って審査をしておらず、恣意的な判断を行っている。しかるに、原判決はこの点について何らの判断を示さず、不開示事由該当性有りとは判断したのであって、原判決は不開示事由該当性の判断を誤っている。

(2) 高裁判決は、「在外公館交流諸費」に準じて開示すべきであるのに、「不開示事由」の判断を誤っている。

これまでに指摘したように、「在外公館交流諸費」も「報償費」も広義の外交工作或情報収集活動の経費として使用されてきたものであり、その違いは外務省の都合で国民や外部に知られたくない経費に主として報償費を充て、正当な対外的活動には在外公館交流諸費を充ててきたというのが実相である。だから、報償費の使途に一律に秘匿性があるなどとの説明が可能になるはずがない。

原審裁判所は、報償費と在外公館交流諸費の支出に係る文書とは、構成や記載事項も同じである（原判決43頁）と認定しながら、「在外公館交流諸費の開示状況と対比すれば、本件文書の不開示には理由がない」とした市民センターの主張に対しては何らの判断を示さずに、「報償費」の支出決裁文書の不開示該当性を認定してしまったのである。これは裁判官の職責を放棄したにも似た争点判断の回避と言わざるを得ない。すなわち、原判決には、相手方（外務大臣）が主張立証責任を果たしていないのに、この点に目をつむり不開示事由該当性有りとした違法があるので破棄を免れない。

(3) 「外務省改革」後には、「直接接触」も開示しているから、「直接・間接」の2分法も破綻しており、東京高裁の判断は誤りである。

外務大臣は、平成13年のいわゆる「外務省改革」にもとづいて、同14年度からは、従前全面不開示としてきた「直接接触」でも「間接接触」でも、支出決裁文書や支出証拠書類を開示するようになってきた。例えば、「直接接触」に当たるはずの、川口外務大臣とリンゼー大統領補佐官との会合・会食についての現金出納簿を開示している。そして、国会議員に対する在外公館での会食の領収書を含む支出関係証拠もすべて開示されるようになった。

「直接接触」であれ、「間接接触」であれ、こうした会合・会食の性質や実態について、平成13年度以前と同14年度以後とで変わりはない。かつては、かかる支出は「報償費」から支出され、平成14年度以降は、「庁費」の中の「要人外国訪問関係費」から支出されているが、そうした支出科目の相違は、各支出の不開

示該当性の有無とは関係がないはずである。そうであれば、平成13年度以前に実施された在外公館のこの種の会合・会食の情報に不開示事由該当性が存在するはずもない。

原審裁判所は、この点についても、申立人（被控訴人）が主張してきた平成14年度以降のこの種支出決裁文書などの開示状況についても判断を回避し、申立人（市民センター）の主張とすら取り上げずに、本件各行政文書の不開示該当性を認定するに至ったのである。原判決には、不開示事由該当性の判断を誤った違法があり破棄を免れないものである。

2 上告理由について

(1) 上告理由第1点

報償費を使用している活動のうち、外務省が「直接接触」と呼ぶ外交工作と情報収集活動は、「在外公館交流諸費」を用いて行っている活動と同質であり、かつ、それぞれの支出決裁文書の記載事項と内包している情報も同じであるところ、被控訴人・上告人（市民センター）は、「直接接触」に係る支出決裁文書については、ほぼ全面開示されている「在外公館交流諸費」の支出決裁文書に準じて開示すべきであると主張したのに対し、原審裁判所はこれに判断を示さないうまま（判断の脱漏）、「直接接触」に係る支出決裁文書の不開示該当性を認定したものである。この判断の脱漏は、判決の結果に重大な影響を及ぼすものであり、民事訴訟法第312条2項6号所定の「判決に理由を付せず、又は理由に食い違いがある」場合に当たるものである。

(2) 上告理由第2点

平成13年の外務省改革を契機にして、平成14年度からは、「直接接触」の会合・会食に係る支出決裁文書も、「間接接触」の会合・会食に係る文書についても、大幅に開示がなされるように改められている事実が存在するところ、被控訴人・上告人（市民センター）は、これらの事実を指摘し、平成13年度以前の同種の会合・会食の経費の支出決裁文書も、平成14年以降の開示状況に相応した開示をなすべきものと主張を行ってきたものであるが、原審裁判所は、被控訴人・上告人のこうした主張を「事実の摘示」にも取り上げず、判断も示すことなく、「直接接触」においては、「会合の目的」、「会合の場所」、「出席者の氏名」、「決裁者」などについて、「間接接触」の会合については、「会合の場所」について、不開示事由該当性を認定した。この判断の脱漏ないし審理不盡は、判決に重大な影響を及ぼすものであり、民事訴訟法第312条2項6号所定の「判決に理由を付せず、又は理由に食い違い」の違法を構成するものである。