

内閣官房報償費の支出関連文書の一部につき開示が認められた事例

- 【文献種別】 判決／最高裁判所第二小法廷
【裁判年月日】 平成30年1月19日
【事件番号】 平成29年（行ヒ）第46号
【事件名】 不開示決定処分取消等請求事件
【裁判結果】 原判決変更
【参照法令】 行政機関の保有する情報の公開に関する法律5条・6条
【掲載誌】 裁時1692号1頁

LEX/DB 文献番号 25449195

事実の概要

内閣官房報償費（以下、「報償費」という）は、「内閣官房の行う事務を円滑かつ効果的に遂行するために、当面の任務と状況に応じて機動的に使用することを目的とした経費」とであるとされる。報償費の使用目的について定める特段の法令は存在しないが、内規により、報償費は次の3つの目的類型に分類される。

①政策推進費：施策の円滑かつ効果的な推進のため、内閣官房長官としての高度な政策的判断により、機動的に使用することが必要な経費。内閣の重要政策の係争者に対し合意や協力を得るために支払う対価や、情報収集の対価等に使用される。

②調査情報対策費：施策の円滑かつ効果的な推進のため、その時々状況に応じ必要な情報を得るために必要な経費。情報収集の対価や会合経費等に使用される。

③活動関係費：政策推進、情報収集等の活動を行うに当たり、これらの活動が円滑に行われ、所期の目的が達成されるよう、これらを支援するために必要な経費。交通費、会合経費、慶弔費、贈答品の購入費用等に使用される。

報償費は、毎年度予算措置が講じられており、内閣官房長官の請求に基づき、国庫から同長官の手元に移される。その後の報償費の使用（支出）に当たって様々な文書が作成されるが、これら支出関連文書は、次の5種類に分類される（各文書の記載内容については、紙幅の制約のため、説明を省略する）。

(a) 政策推進費受払簿：報償費のうち政策推進費について、内閣官房長官がその繰入れを行う都

度作成する文書（会計年度末及び長官交代時にも作成される）。

(b) 支払決定書：報償費のうち調査情報対策費及び活動関係費について、内閣官房長官が1件又は複数件の支払に係る支払決定を行うために作成する文書。

(c) 出納管理簿：報償費の全体の管理のために、月ごとの報償費の出納の状況をまとめたもの。

(d) 報償費支払明細書：計算証明規則11条に基づき、会計検査院の検査において提出される書面であり、月ごとに報償費の支出を目的類型別に分類して支出額を記録してまとめたもの。

(e) 領収書等：報償費の支払の相手方である役務提供者等から受領した領収書、受領書及び請求書。

Xは、内閣官房内閣総務官に対し、平成24年12月から同25年12月31日までの報償費に関する行政文書の開示を求めたところ、上記の支出関連文書については、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下、「情報公開法」という）5条6号及び3号所定の不開示情報に該当するという理由により、不開示とする決定がなされた。そこでXは、本件不開示決定のうち、平成25年1月1日から同年12月31日までの報償費に関する上記支出関連文書を不開示とした部分につき、Y（国）を被告として、取消訴訟を提起するとともに、同期間の支出関連文書につき開示決定の義務付け訴訟を提起した。

一審の大阪地判平27・10・22 公刊物未登載（LEX/DB25541711）は、Xの請求を一部認容した（開示された文書の範囲については後述）。これに対し、両当事者が控訴したところ、二審の大阪高判

平 28・10・6 公刊物未登載 (LEX/DB25544181) は、Y の控訴に基づき、ほぼ全面不開示の判断を下した。そこで X が上告した。

判決の要旨

1 報償費に関する情報の性質

「一般に、内閣の行う政策や施策は、我が国の内政及び外政の根幹に関わるものとして、絶えず関心が寄せられるものであり、取り分け内閣官房報償費の支出の対象となるような重要政策等に関しては、特に高度の関心が寄せられ、様々な手段により、これに関連する情報の積極的な収集、分析等が試みられる蓋然性があるものというべきである」。

2 支払決定日や支払額が明らかになる場合

「報償費支払明細書のうち調査情報対策費及び活動関係費の各支払決定に係る記録部分が開示された場合、その支払相手方や具体的使途が直ちに明らかになるものではないが、支払決定日や具体的な支払金額が明らかになることから、上記……のような内閣官房報償費に関する情報の性質を考慮すれば、当該時期の国内外の政治情勢や政策課題、内閣官房において対応するものと推測される重要な出来事、内閣官房長官の行動等の内容いかんによっては、これらに関する情報との照合や分析等を行うことにより、その支払相手方や具体的使途についても相当程度の確実さをもって特定することが可能になる場合があるものと考えられる」ため、上記記録部分に記載された情報は、情報公開法 5 条 3 号又は 6 号所定の不開示情報に該当する。

3 一定期間における支払合計額が明らかになる場合

「これに対し、政策推進費受払簿並びに出納管理簿及び報償費支払明細書のうちそれぞれ政策推進費の繰入れに係る記録部分が開示されても、政策推進費の繰入れがされた時期やその金額、政策推進費の前の繰入時から今回の繰入時までの期間内における政策推進費の支払合計額等が明らかになるにすぎない。また、出納管理簿のうち月分計等記録部分及び報償費支払明細書のうち繰越記録部分が開示されても、内閣官房報償費の各月に

おける支払合計額及び年度当初から特定の月の月末までの間の支払合計額のほか、年度末における残額が明らかになるにすぎない。

政策推進費の繰入れは、内閣官房報償費から政策推進費として使用する額を区分する行為にすぎないから、その時期や金額が明らかになっても、その後関係者等に対してされた個々の支払の日付や金額等が直ちに明らかになるものではなく、また、一定期間における政策推進費又は内閣官房報償費全体の支払合計額が明らかになっても、その支払が 1 度にまとめて行われたのか複数回に分けて行われたのか、支払相手方が 1 名か複数名かなどについては明らかになるものではないことからすると、前記……のような内閣官房報償費に関する情報の性質を考慮しても、これによって内閣が推進しようとしている政策や施策の具体的内容、その支払相手方や具体的使途等を相当程度の確実さをもって特定することは困難であるというほかない」。

「したがって、上記の文書及び各記録部分に記載された情報は、情報公開法 5 条 3 号又は 6 号所定の不開示情報に該当しない」。

山本庸幸裁判官の意見

「独立一体的情報論については、第一に、その独立一体と捉える情報の範囲が論者あるいは立場によって異なるばかりか、第二に、情報公開の観点からの個々の情報の牽連性を十分に考慮できないという技術的な問題があることに加えて、第三に、そもそも不開示の範囲が無用に広がり過ぎるおそれがあるという情報公開法の本旨に反する本質的な問題がある」。

「例えば、情報公開が求められている文書の中に、支出した①年月日、②相手方、③予算の区分についての情報があり、そのうち②については情報公開法 5 条各号に該当することが明らかである場合」、独立一体的情報論を適用すれば、①から③の「個々の情報のどれが情報公開法 5 条各号に該当するか」という本来行われるべき解釈論を離れて、まずどこからどこまでの情報が独立一体的情報かという抽象的な議論が先行してしまいがちである。その結果、①から③までの関係性が個々に検討されることなく、およそその全てが全体として独立一体的情報として取り扱われることが概ね考えられる結末ではないかと思われるが、それ

では、……相互の情報又は事項の関係性を踏まえた分析的な法解釈をする余地がなくなってしまうという大きな問題がある」。

「ア・プリアリに、独立一体的情報はどこまでかという無用の議論をするのではなく、むしろ『一般的に、文書の場合であれば文、段落等を、図表の場合であれば個々の部分、欄等を単位として、相互の関係性を踏まえながら個々に検討していき、それぞれが情報公開法5条各号に該当するか否かを判断する。』ということで、必要かつ十分である」。

判例の解説

一 報償費訴訟に関する裁判例の整理

内閣官房報償費の支出関連文書の開示を求める訴訟は、これまで3件提起されている。すなわち、平成17年10月31日から平成18年9月26日までの支出に関する第1次訴訟（①一審・大阪地判平24・3・23判時2166号33頁¹⁾、②二審・大阪高判平28・2・24判時2323号41頁）、平成21年9月1日から同月16日までの支出に関する第2次訴訟（③一審・大阪地判平24・11・22判時2323号76頁²⁾、④二審・大阪高判平28・2・24判時2323号41頁[61頁]³⁾）及び平成25年1月1日から同年12月31日までの支出に関する第3次訴訟（⑤一審・大阪地判平27・10・22公刊物未登載（LEX/DB25541711）⁴⁾、⑥二審・大阪高判平28・10・6公刊物未登載（LEX/DB25544181））である。第3次訴訟においては、不開示決定の取消に加え、開示決定の義務付けも請求されている。本判決は、第3次訴訟に係る上告審判決であり、一連の報償費訴訟において初めて最高裁の判断が示されるものとして注目された。

これまで下された判決は、開示すべきであるとされた文書の範囲を基準とすれば、3つに分類することができる。第1に、「政策推進費受払簿」、「出納管理簿のうち調査情報対策費及び活動関係費の各支払決定に係る部分を除いた部分」、「報償費支払明細書」については開示すべきであると判断したもの（①、②、④）、第2に、それに加えて、鉄道、バス、航空機等の公共交通機関の利用に係る交通費の支払に関する部分についても開示すべきであると判断したもの（③、⑤）、第3に、「出納管理簿のうち国庫からの内閣官房報償費の支出に係る

部分」についてのみ開示すべきであると判断したもの（⑥）⁵⁾である。

①～⑤の諸判決において不開示とされた文書には、「支払相手方」又は「個別具体的な使途」のいずれか、あるいは両方が記載されているという共通点がある。これに対し、⑥判決、すなわち本件原審判決は、これらのいずれも記載されていない文書（政策推進費受払簿、出納管理簿のうち調査情報対策費及び活動関係費の各支払決定に係る部分を除いた部分、報償費支払明細書）についても、不開示情報に該当すると判断した。

二 基本的な判断枠組みと本件原審判決の特色

これまで下された下級審判決は、次のような基本的な判断枠組みを採用する点において共通している。すなわち、第1に、(ア)協力依頼対象者や情報提供者の氏名・名称及び(イ)いかなる案件につきいかなる内容の協力依頼や情報収集がなされたか、について秘密保護の必要性があることを前提に、開示すればこれらのうちいずれか一方でも判明する蓋然性がある情報については、不開示情報に該当すると判断すること、第2に、文書中にこれらの要保護情報が明記されている場合のみならず、他の入手可能な情報との照合によって当該要保護情報が特定されうる場合にも、不開示情報該当性を認めること、第3に、一般市民ではなく、関連する情報を多数有し、かつ、不正工作によってでもさらなる情報を得ようとする意欲を持つ個人や機関を想定すること、といった枠組みである。その上で、いわゆる間接支払類型（報償費支払の相手方が情報提供者や協力依頼対象者ではなく、会合業者や交通事業者等の役務提供者である場合）の場合に、いかなる情報が開示されれば上記要保護情報が特定されうるのかが、中心的な争点の一つであったといえる。

本件原審判決（⑥）も、この基本的な判断枠組みを否定したわけではない。ただ、他の諸判決（①～⑤）と異なり、(1)「支払決定日」や「支払額」、さらには(2)「一定期間における支払合計額」からも、「当該時期の国内外の政治情勢や政策課題、報償費が使用されるものと考えられる出来事、内閣官房長官の行動等の内容いかんによっては、推進しようとしている政策や施策、その支払相手方や具体的使途についても、相当程度の確からしさをもって特定することが可能になる場合があるも

のと考えられる」と判断し、不開示の範囲を大幅に拡大したのである。

三 本判決に対する疑問

本判決は、上記の(1)と(2)を区別し、前者については原審の判断を是認する一方で(判決の要旨2)、後者については原審の判断を否定した(判決の要旨3)。しかし、このうち前者の判断は、以下に述べる通り、疑問である。

第1に、本判決は、判決の要旨3において、一定期間における支払合計額が明らかになっても、支払回数や支払相手方の人数は判明しないという理由から、不開示情報該当性を否定している。ところで、報償費支払明細書のうち調査情報対策費及び活動関係費の各支払決定に係る記録部分についても、支払決定が複数の支出についてまとめて行われる場合があり、しかも、その支払が複数の支出についてまとめて行われたものであるかは文書の記載からは判明しないと原審判決において認定されている。したがって、支払決定日と支払額が明らかになったとしても、同様の理由により、不開示情報該当性が否定されるべきであろう。

第2に、他の下級審判決において指摘されているように、支払決定日と役務提供日(例えば会合経費の場合は、会合がなされた日)は必ずしも一致するとは限らない。

第3に、そもそも内閣は同時期に複数の政策を遂行しているはずであるし、報償費の用途も多岐にわたるのであるから、支払決定日と支払額が開示されたとしても、上記要保護情報が特定されうとは思えない。原審判決においては、支払相手方や具体的用途が特定できる例として慶弔費が挙げられていたが、そもそも慶弔費という具体的用途が上記記録部分には記載されていないにもかかわらず、支払決定日と支払額から、それが慶弔費として支出されたと特定することは不可能であろう⁶⁾。

四 部分開示について

一連の報償費訴訟におけるもう一つの中心的争点は、部分開示の範囲に関するものであった。いずれの下級審判決(①～⑥)においても、いわゆる「独立した一体的な情報」論(独立した一体的な情報を細分化してその一部について部分開示することを裁判所が行政機関に義務付けることは許さ

れないという議論)が採用されてきた。そこでは、支払相手方、具体的用途、支払決定日、支払額といった記載項目ではなく、より広いレベルで独立一体的情報が把握された。例えば、1通の領収書や支払決定書がそれぞれ「独立した一体的な情報」であると把握されたため、そこに何らかの開示すべきでない記載が含まれているだけで、当該領収書や支払決定書全体が不開示情報であるとされた。

本判決の法廷意見は、この論点に明示的には触れていないが、「独立した一体的な情報」の範囲については、原審判決を維持していると解される。

重要なのは、裁判長裁判官である山本裁判官が「意見」を述べたことである。判決の要旨で引用した判示は、いずれも極めて正当であり、同意できるものである。特に、「個々の情報のどれが情報公開法5条各号に該当するかという本来行われるべき解釈論を離れて、まずどこからどこまでの情報が独立一体的情報かという抽象的な議論が先行してしまいがちである」という説示は、独立一体的情報論の問題点を端的に表している。残念ながらこの問題提起は、本件における開示範囲に影響を及ぼすことはなかったが、本判決が、今後の判例変更の契機となることを期待したい。

●—注

- 1) 評釈として、高橋信行・季報情報公開・個人情報保護46号(2012年)26頁、米丸恒治・判時2190号(2013年)148頁(判評655号2頁)、藤原淳一郎・自研90巻9号(2014年)126頁。原告による論稿(陳述書や準備書面が紹介されている)として、上脇博之「内閣官房報償費(機密費)情報公開訴訟」神院42巻1号(2012年)177頁。
- 2) 評釈として、岩本浩史・新・判例解説 Watch(法七増刊)13号(2013年)39頁。
- 3) ②及び④の両判決は、同一の裁判体により、同一の日に下されている。両判決の評釈として、岩本浩史・判時2347号(2017年)148頁(判評706号2頁)。
- 4) 評釈として、中村英樹・季報情報公開・個人情報保護61号(2016年)13頁。
- 5) 出納管理簿の当該部分には、既に開示されている別の文書と同じ情報が記載されているという理由による。
- 6) 報償費支払明細書には「使用目的」欄があるが、認定事実によると、この欄には、目的類型別の区分を記載するにすぎない。