

平成19年（行ウ）第92号 不開示決定処分取消請求事件

判 決 要 旨

主 文

- 1 内閣官房内閣総務官が平成18年11月20日付けで原告に対してした行政文書の一部開示決定（閣総会第291号）のうち、平成17年10月31日から平成18年9月26日までの内閣官房報償費の支払（支出）に関する次の行政文書を不開示とした部分を取り消す。
  - (1) 政策推進費受払簿
  - (2) 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対応する各項目の記載を除いた部分
  - (3) 報償費支払明細書
- 2 原告のその余の請求を棄却する。
- 3 訴訟費用はこれを2分し、その1を原告の負担とし、その余を被告の負担とする。

事実及び理由

第1 請求（省略）

第2 事案の概要

本件は、原告が、内閣官房内閣総務官に対し、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。）に基づき、平成17年4月から平成18年9月までの内閣官房報償費の支出に関する行政文書の開示を請求したところ、内閣官房内閣総務官が、上記開示請求に係る行政文書につき、その一部を開示し、その余を不開示とする決定（以下「本件決定」という。）をしたため、本件決定において不開示とされた行政文書のうち、平成17年10月31日から平成18年9月26日まで（以下「本件対象期間」という。）の内閣官房報償費の支払（支出）に係る政策推進費受払簿、支払決定書、出納管理簿、報償費支払明細書

及び領収書等（以下、これらの文書を併せて「本件対象文書」という。）を不開示とした部分の取消しを求めた事案である。

### 第3 争点

本件の争点は、本件決定のうち本件対象文書を不開示とする部分の違法性であり、具体的には、本件対象文書に記録された情報の情報公開法5条3号及び6号該当性並びに同法6条1項に基づく部分開示の可否である。

### 第4 当事者の主張（省略）

### 第5 当裁判所の判断

#### 1 総論

#### (1) 情報公開法5条3号及び6号の不開示情報該当性に関する審理判断方法について

行政文書の開示請求に対し、情報公開法5条6号の不開示情報が記録されているとして不開示決定がされた場合には、情報開示義務を争う被告の側において、当該文書に国の機関等が行う事務又は事業に関する情報が記載されていること、及び、これが開示されると、当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼす具体的な蓋然性（おそれ）があることを主張立証することが必要である。

他方、同条3号該当性の判断には一定の裁量が認められ、それが社会通念に照らし合理性を持つものとして許容される限度を超えると認められる場合に限り、裁量権の範囲を超え、又はその濫用があったものとして違法となると解するのが相当であり、原告の側において、これを基礎付ける具体的事実について主張立証することを要する。

#### (2) 不開示情報該当性の判断の対象及び部分開示の基準等について

情報公開法6条1項は、1個の公文書に複数の情報が記録されている場合において、それらの情報のうちに不開示事由に該当するものがあるときは、当該情報を除いたその余の部分についてのみ、これを開示することを行政機

関の長に義務付けているにすぎず、行政機関の長において、独立した一体的な1個の情報を細分化することなく一体として不開示決定をしたときに、同項を根拠として、開示することに問題のある箇所のみを除外してその余の部分を開示することを義務付けることはできない。

独立した一体的な情報をどのように把握すべきかについては、社会通念に照らし合理的に解釈されるべきであり、具体的には、当該文書の作成の名義、趣旨・目的、作成時期、取得原因、当該記述等の形状、内容等を総合考慮の上、情報公開法の開示事由に関する規程の趣旨に照らし、社会通念に従って判断するのが相当である。

## 2 認定事実（省略）

## 3 具体的検討

### (1) 領収書等について

#### ア 政策推進費に係る領収書等の不開示情報該当性について

政策推進費は、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用いることが予定された経費であり、具体的には、内閣官房長官が非公式に関係者等に対する協力依頼や交渉等の活動を行うに際して支払う対価や、情報の収集調査等を行うに際して支払う情報収集の対価などに使用されるものである。政策推進費に係る領収書等には、その支払相手方である上記関係者等や情報提供者等の氏名・名称、支払われた金額、領収日等の日付等が記載されていることから、これが開示された場合には、当該関係者等からの信頼が失われ、重要政策等に関する事務の遂行に支障が生じるおそれや、関係者等の協力や情報提供等が受けにくくなるなど、今後内閣官房において行われる活動全般に著しい支障が生じることも予想される。また、当該関係者や情報提供者等に対する不正な働きかけが可能となり、それらの者の安全が害されるおそれや、情報の漏洩等のおそれがある。また、協力依頼・交渉や情報提供の内容等を推知することも相当程度可能になると

考えられ、内閣の行う施策の内容やその方針等そのものが推知され、我が国の政策活動全般に関し、著しい支障が生じるおそれがある。さらに、情報を明らかにしないことを前提とした内閣官房の活動が不可能となり、機動的な内閣官房の事務の遂行が阻害されることも予想される。以上からすれば、政策推進費に係る領収書等に記録されている情報は、情報公開法5条6号の不開示情報に該当すると認められる。

また、内閣官房の所掌事務が内閣の政策運営全般に関する事項に及んでいることからすれば、非公式に行う協力依頼や交渉等の活動が、他国や国際機関との間における外交関係に関するものである場合もあると考えられ、また、直接外交に関する事項でなくとも、我が国の重要事項に及ぶことからすれば、他国等の利害にかかわる事項に関するものが少なくないと考えられる。そのため、政策推進費に係る領収書等が開示されれば、他国等との信頼関係が損なわれ、我が国の安全が害され、又は他国等との交渉上の不利益が生じる可能性があることも一概に否定することはできない。したがって、政策推進費に係る領収書等に記録されている情報は、公にすることにより、国の安全が害されるおそれ又は他国等との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国等との交渉上不利益を被るおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由があるということができ、情報公開法5条3号の不開示情報該当性が認められる。

#### イ 調査情報対策費に係る領収書等の不開示情報該当性について

調査情報対策費は、施策の円滑かつ効率的な推進のため、その時々状況に応じ必要な情報を得るために必要とされる経費であり、情報収集等のための対価や会合経費として使用されるものである。

情報収集等の対価として使用された調査情報対策費に係る領収書等には、支払相手方である情報提供者等の氏名や支払金額、領収日等の日付が記載されていることから、これが開示された場合には、政策推進費に係る領収

書等が開示された場合と同様の支障が生じ得る。

会合経費として使用された調査情報対策費に係る領収書等には、支払の相手方である当該会合を行った会合場所の名称の記載があることから、これが開示された場合、当該会合場所が明らかになることにより、情報を不正に入手しようとする者や関係者・情報提供者等に対する働きかけを行おうとする者が、当該会合場所に対する監視、盗聴等を行ったり、会合場所の従業員等に対する不正な工作を行ったりして、内閣官房の行う事務を妨害するなどの可能性がある。また、支払金額や年月日の記載があることから、これらの事項を照らし合わせることにより、内閣の行う非公式の活動の内容等が推知される可能性があり、内閣官房の行う事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。情報が他国等の利害に関する事項である場合には、国の安全が害され、他国等との信頼関係が損なわれ、又は交渉上不利益を被る可能性があることも一概に否定することはできない。

以上からすれば、調査情報対策費に係る領収書等に記録された情報は、情報公開法5条3号及び6号の不開示情報に該当するということができる。

#### ウ 活動関係費に係る領収書等の不開示情報該当性について

活動関係費は、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である。

内閣官房長官の非公式の活動の相手方等の交通費として使用された活動関係費に係る領収書等が開示された場合、交通事業者が明らかになることにより、当該交通事業者に接触し、内閣官房が非公式に行っている活動に関する情報を入手して悪用したり、それを利用して内閣官房の行う事務を妨害したりする可能性があり、また、関係者の安全確保や情報の機密性の確保等にも不安が生じることが考えられ、これにより、内閣官房の行う事業の遂行に支障が生じるおそれがある。また、当該交通事業者名と領収日

等の日付、金額等を照らし合わせることにより、内閣官房長官が行った活動の内容が推知される可能性があることも否定できず、これにより内閣官房の行う事務に支障が生じるおそれがある。上記のような事態が他国等の利害に関する事項につき生じたものである場合には、他国等との信頼関係が破壊されたり、安全保障上の問題が生じ、国の安全が害されたり、外交関係上の不利益を被ったりする可能性も一概に否定できない。

会合費用に使用された活動関係費に係る領収書等が開示されると、その支払先である会合を行った会合場所が明らかになり、上記調査情報対策費に係る領収書等が開示された場合と同様の支障が生じ得る。

活動経費、謝礼及び慶弔費に係る領収書等が開示された場合、協力依頼等の相手方が明らかになることにより、政策推進費及び情報収集の対価として使用された調査情報対策費に係る領収書等が開示された場合と同様の支障が生じ得る。贈答品の購入費用として使用された活動関係費に係る領収書等が開示された場合、贈答品の購入先の事業者等が明らかになり、当該事業者に対する接触を行ったり、当該事業者等の従業員等に対する不正な工作を行ったりし、内閣官房が非公式に行っている活動に関する情報等を入手して悪用し、それを利用して内閣官房の行う事務を妨害するなどの可能性がある。また、当該事態が他国等の利害に関する事項につき生じたものである場合には、他国等との信頼関係が破壊されたり、安全保障上の問題が生じ、国の安全が害されたり、外交関係上の不利益を被ったりする可能性も一概に否定できない。

内閣官房が購入する必要がある書籍の中には、一般的に書店等で販売されている通常の図書等とは異なる特殊なものや、その内容が特殊な事案や地域的な問題に関するものが含まれる。そのような書籍等の購入費用として使用された活動関係費に係る領収書等が開示された場合、書籍等を購入した事業者等や、購入した書籍等の名称が明らかになり、内閣の政策運営

の方向性等が推知されるなどにより、内閣官房の行う事務の遂行上の支障が生じるおそれがあると認められ、また、それが他国等の利害に関するような事項であれば、それにより、我が国の安全や他国等との信頼関係の破壊、交渉上の不利益を被る可能性も一概に否定することができない。

振込手数料等、内閣官房報償費の支払関係費用として使用された活動関係費に係る領収書等が開示された場合、金融機関に関する名称等が明らかになる。当該金融機関に関する情報が明らかになれば、金融機関の従業員等に接触したり、不正な工作を行ったりすることにより、内閣官房報償費の支払相手方等の情報を入手して悪用し、それを利用して内閣官房の行う事務を妨害するなどの可能性があり、内閣官房の行う事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる。また、他国等との信頼関係が破壊されたり、安全保障上の問題が生じ、国の安全が害されたり、外交関係上の不利益を被ったりする可能性も一概に否定することができない。

#### エ 部分開示の可否について

1 通の領収書等に記録された情報は、金員の受領又は請求という社会的に有意な1つの事実に関連した情報であって、社会通念上独立した一体的な情報を成すものといえることができる。したがって、各支払に対応する領収書等に記録された情報のうち、相手方氏名等の記載部分等を除外して、その他の部分のみ開示の対象としなければならないものとすることはできない。

#### オ まとめ

以上からすれば、領収書等に記録されている情報については、いずれも情報公開法5条3号及び6号の不開示情報に該当すると認められるから、本件決定のうち、領収書等を不開示とした部分は適法である。

#### (2) 政策推進費受払簿について

##### ア 情報公開法5条6号該当性について

政策推進費受払簿は、政策推進費の出納に関し、内閣官房長官が、国庫から支出された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（政策推進費の繰入れ）した際や、各年度末及び内閣官房長官が交代する際に作成される文書であり、政策推進費受払簿が開示された場合、前回繰入れ時から今回繰入れ時までの一定期間内における政策推進費の支払合計額が明らかになるのみであって、それ以上に政策推進費の具体的使途や支払の相手方の氏名等の情報が明らかになるものではない。そうであれば、これにより、内閣官房の行う事務の遂行等に支障を生じる具体的なおそれがあるとは認められない。

被告は、政策推進費受払簿に記録された情報が明らかになることで、当該政策推進費の支出がされたと考えられる期間における内政・外政の課題等を照らし合わせることにより、政策推進費の具体的使途や支払相手方等が明らかになるおそれがある旨主張する。しかしながら、政策推進費受払簿の記載からは、具体的使途や相手方等の記載はもちろん、個別の支払の行われた年月日やその金額も明らかにはならないのであり、繰入れが非常に近接した期間に行われていることにより、事実上支払日が特定される等の事情があると認めるに足りる証拠もない以上、政策推進費受払簿を開示しても、一定期間内における政策推進費の支払合計額が明らかになるのみであり、その具体的使途や相手方等が推知される具体的なおそれがあるとは認め難い。

また、被告は、政策推進費受払簿を開示することにより、政策推進費の具体的使途や支払の相手方等について、当時の内政や外政の状況と結びつけて、事実とかかわりなく様々な推測や憶測が飛び交い、これにより、関係者の協力が得にくくなったり、国民からの信頼が失われたりして、内閣官房が行う業務の遂行に支障をもたらすおそれがある旨主張する。しかしながら、使途や支払相手方等が明らかにされない以上、そのような推測や



憶測のみによって、関係者等の信頼が損なわれるなどして内閣官房の行う事務の遂行等に具体的な支障が生じるおそれがあるとは認め難く、また、内閣官房を含めた政府は、その活動に関し、当然国民やマスコミ等からの注目を受ける立場にあることも考慮すれば、当該推測や憶測のみで内閣官房の行う事務の遂行等に支障が生じるおそれがあると認めることはできない。

#### イ 情報公開法5条3号該当性について

上記のとおり、政策推進費受払簿に記録された情報が開示されたとしても、一定期間内における支払合計額が明らかになるのみで、具体的な使途や相手方等が特定されるおそれがあるとは考え難いことからすれば、これを開示することにより、国の安全が害されるおそれ、他国等との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国等との交渉上不利益が被るおそれ等があるとはおよそ考え難い。

#### ウ まとめ

以上からすると、政策推進費受払簿に記録された情報は、情報公開法5条3号及び6号の不開示情報に該当すると認めることはできないから、本件決定のうち、政策推進費受払簿を不開示とした部分は違法である。

#### (4) 支払決定書について

##### ア 不開示情報該当性について

支払決定書は、調査情報対策費及び活動関係費についての支払決定を行う際に作成される文書であり、支払相手方等の氏名・名称の記載があり、また、調査情報対策費・活動関係費の個別具体的な使途についての記載がされていると認められる。そうすると、支払決定書が開示された場合には、調査情報対策費及び活動関係費に係る領収書等が開示された場合と同様の支障が生じ得る。したがって、支払決定書に記録された情報は情報公開法5条3号及び6号の不開示情報に該当すると認められる。

#### イ 部分開示の可否について

1 通の支払決定書に記録された情報は、支払決定という社会的に有意な1つの事実に関連した情報であって、社会通念上独立した一体的な情報を成すものとみるべきである。したがって、各支払決定に対応する支払決定書に記録された情報のうち、相手方氏名等の記載部分等を除外して、その他の部分のみ開示の対象としなければならないものとすることはできない。

#### ウ まとめ

したがって、本件決定のうち、支払決定書を不開示とした部分は適法である。

#### (4) 出納管理簿について

##### ア 不開示情報該当性について

出納管理簿は、内閣官房報償費の出納に関する情報を一覧表にしてまとめたものであり、国庫からの内閣官房報償費の支出（受領）、政策推進費の繰入れ、調査情報対策費及び活動関係費の支払決定があるごとに、当該各出納についての「年月日」「摘要（使用目的等）」「受領額」「支払額」「残額」「支払相手方等」の各項目の記載がされているほか、受領額及び支払額の月分計部分及び累計部分等がある。

まず、一覧表のうち国庫からの内閣官房報償費の支出（受領）に係る各項目の記載については、内閣官房長官から内閣官房会計担当内閣参事官に対して提出される請求書に記載された情報と同様の情報が記録されているにすぎないところ、当該請求書は既に関示されているから、当該情報が情報公開法5条3号及び6号の不開示情報に該当するとは認められない。

次に、一覧表のうち政策推進費の繰入れに係る各項目の記載については、政策推進費受払簿に記録された情報と同様の情報が記録されているにすぎないところ、前記のとおり、政策推進費受払簿に記録された情報には同条3号及び6号の不開示情報該当性が認められないことからすれば、同様に、

同条3号及び6号の不開示情報該当性は認められない。

一方、一覧表のうち調査情報対策費及び活動関係費の支払決定に係る項目については、支払決定書と同様個別具体的な使途や支払相手方の氏名・名称の記載があるから、調査情報対策費及び活動関係費に係る領収書等や支払決定書と同様、同条3号及び6号の不開示情報に該当すると認められる。

最後に、一覧表のうち、月分計部分及び累計部分等については、当該情報が開示されたとしても、内閣官房報償費の具体的使途や支払の相手方等が明らかになるわけではないから、内閣官房の行う事務の遂行に支障が生じるとは認められず、また、他国等との関係で同条3号に規定するようなおそれがあるとした内閣官房内閣総務官の判断は裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるというべきであるから、同条3号及び6号の不開示情報に該当するとは認められない。

#### イ 部分開示の可否について

出納管理簿の一覧表の部分については、各出納に対応する各項目の記載ごとに、社会通念上それぞれ独立した一体的な情報を成すものということができる。また、月分計部分及び累計部分等については、それぞれ、社会通念上独立した一体的な情報を成すものということができ、さらに、一覧表の枠外のその他の記載についても、それぞれ、独立した一体的な情報を成すものと考えられる。そして、上記のとおり、出納管理簿に記載された情報のうち、一覧表の調査情報対策費及び活動関係費の各支払決定に係る各項目には、同条3号及び6号の不開示情報が記録されていると認められるから、当該支払決定に対応する各項目の記載全てが一体として不開示情報に該当するため、不開示とすべきである。一方、その他の部分については不開示事由該当性が認められず、かつ、不開示情報該当性が認められる部分について容易に区分して除くことができ、かつ当該部分を除いた部分

に有意の情報が記録されていないと認めることもできない。以上からすれば、出納管理簿について、調査情報対策費及び活動関係費の各支払決定に関する各記載項目部分を除いて、同法6条1項に基づく部分開示をすべきであり、本件決定のうち、上記部分を不開示とした部分は違法である。

(5) 報償費支払明細書について

報償費支払明細書には、内閣官房報償費の各支払（政策推進費の繰入れ並びに調査情報対策費及び活動関係費の支払決定）についてまとめた一覧表の記載部分と、支払明細書繰越記載部分（前月繰越額、本月受入額、本月支払額、翌月繰越額等の記載部分）がある。

一覧表のうち政策推進費の繰入れに係る各項目については、政策推進費受払簿に記録された情報が転記されているのみであり、前記のとおり、政策推進費受払簿に記録された情報については、情報公開法5条3号及び6号の不開示情報該当性が認められないから、同様に、同条3号及び6号の不開示情報該当性は認められない。

一覧表のうち調査情報対策費及び活動関係費に係る各項目には、基本的に支払決定書に記録された情報が転記されているが、支払決定書とは異なり、支払相手方の記載や個別具体的な用途の記載はない。そうであれば、これが開示されたとしても内閣官房の事務に何らかの支障が生じるとは認められず、また、他国等との関係で同条3号に規定するようなおそれがあるとした内閣官房内閣総務官の判断は裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があり、同条3号及び6号の不開示情報該当性は認められない。被告は、支払決定の年月日及び支払決定に係る金額が明らかになれば、被告提出資料の記載と照らし合わせることにより、具体的な用途や相手方等を推知することが可能になる旨主張する。しかし、支払決定日は必ずしも実際の役務提供日と一致するものではなく、複数の支出につきまとめて行う場合があり、支払決定に係る金額についても、複数の支出金額の合計額につき支払決定を行っていることが多い

と認められ、具体的な用途等が特定されるとは考え難い。それ以上にそのようなおそれがあることを認めるに足りる証拠もない。また被告は、憶測・推測が飛び交うことにより、内閣官房の行う事務に支障が生じたり、外交上の問題が生じたりするおそれがある旨主張するが、具体的なおそれがあると認めるに足りる証拠はなく、当該主張は採用することができない

支払明細書繰越記載部分が開示された場合には、特定の月において、支出された内閣官房報償費の合計額が明らかとなるが、これにより内閣官房の行う事務の遂行に支障が生じるとは認められず、また、他国等との関係で同条3号に規定するようなおそれがあると行政機関の長が判断することは裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるから、同条3号及び6号の不開示情報該当性は認められない。以上からすると、報償費支払明細書については、いずれの記載部分についても、情報公開法5条3号及び6号の不開示情報該当性が認められない。したがって、本件決定のうち、報償費支払明細書を不開示とした部分は違法である。

#### (6) 原告の主張について

##### ア 支払相手方が公務員である場合について

原告は、公務員に対し、協力依頼や交渉、また情報提供等に対する対価等の金銭の交付をするということは、それ自体賄賂性を帯びる違法なものであり、少なくとも公務員の職業上の倫理に違反するものであるから、支払相手方が公務員である場合は、本件対象文書につき支払相手方の氏名等が公になったとしても、当該情報は法的保護に値するものではなく、不開示情報該当性が認められない旨主張する。しかしながら、支払相手方として公務員の氏名が記載されている場合があれば、活動に要した実費又は非公務員である相手方に代わって受領するものであり、当該支払が賄賂性を帯びており、又は公務員の職業倫理に反するものであるということはない。そして、当該相手方等の氏名が明らかになった場合に、支障等が生

ずることは民間人である場合と変わるものではないと認められる。

イ 不適正な支出目的について

原告は、内閣官房報償費については、政治献金等の不適正な目的に使用されているため、当該文書を開示しても、適正な事業の遂行に支障を及ぼすおそれはない旨主張する。しかしながら、本件対象文書に係る内閣官房報償費は、会計検査院による会計検査を受けており、使途の適正等に関し何ら指摘をされておらず、その他、当該内閣官房報償費の支出が不適正なものであることを認める証拠はない。原告が提出した各証拠も、本件対象文書に係る内閣官房報償費が、不適正な目的に使用されていたことを推認させるものではない。

4 結論

以上によれば、本件決定については、本件対象文書のうち、政策推進費受払簿、出納管理簿中の調査情報対策費及び活動関係費の各支払決定に対応する各項目の記載を除いた部分並びに報償費支払明細書を不開示とした点で違法であり、その余の点は適法である。

以上