

平成22年(行ウ)第2号 行政文書不開示決定処分取消請求事件

原告 松山 治幸

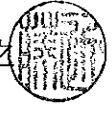
被告 国 (処分行政庁 内閣官房内閣総務官)

被告第1準備書面


平成22年5月11日


大阪地方裁判所第7民事部合1係 御中

被告指定代理人

近 藤 裕 之 

平 井 直 也 





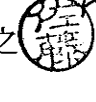
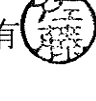
高 橋 秀 典 

澤 田 勝 弘 

網 田 圭 亮 

高 木 里 佳 

米 澤 信 哉 

馬	場	純	郎	
泉		聡	子	
阿	部	左	織	
田	中	康	弘	
中	村	智	之	
佐	藤		有	

被告は、本準備書面において、内閣官房報償費の性格、その支出の手續等及び内閣官房報償費の支出に係る各文書の性質、記載事項等を説明した上で、本件においてその適否が争われている不開示決定（平成21年12月14日付け通知の決定）の適法性について主張する。

## 第1 本件事案の概要等

### 1 本件事案の概要

原告は、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号。以下「情報公開法」という。）に基づき、内閣官房報償費の平成21年4月1日から同年9月16日までの支払（支出）に係わる明細書及び証拠書類について開示請求をしたところ、処分庁（内閣官房内閣総務官）が、上記期間の支払（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について全部不開示の決定（以下「本件処分」という。）をしたことから、本件処分のうち、同年9月1日から同月16日までの間の内閣官房報償費の支払に係る文書を不開示とする部分の取消しを求めている。

### 2 本件処分に関する事実経緯について

#### (1) 原告の行政文書開示請求

原告は、平成21年10月9日、処分庁（内閣官房内閣総務官）に対し、情報公開法の規定に基づき、「官房報償費の平成21年4月1日～同年9月16日の支払（支出）に係わる明細書及び証拠書類の一切」につき、以下のとおり（記載は誤記等を含め原文のままとする。）、行政文書の開示を請求した（甲第1号証）。

「開示請求する内容の説明」

- ① 政策推進費受払簿（政策推進費として区分し官房長官に支払うその都度作成される帳簿、月当り3回程度支給されている）

- ② 支払決定書（政策推進費以外で支払決定の都度作成されるもの）
- ③ 出納管理簿（一月単位で作成される上記(1)(2)（原文のまま）の全体の管理帳票）
- ④ 報酬費（原文のまま）支払明細書（会計検査院に提出している書類）
- ⑤ 領収書等

## (2) 処分庁による行政文書不開示決定

処分庁は、平成21年12月14日付けで、以下のとおり、行政文書不開示決定（本件処分）を行った（甲第2号証）。

### ア 不開示とした行政文書

内閣官房長官の支出に係る内閣官房報償費の平成21年4月1日から同年9月16日までの支出に関する下記の行政文書

- ① 政策推進費受払簿
- ② 支払決定書
- ③ 出納管理簿
- ④ 報償費支払明細書
- ⑤ 領収書等

### イ 不開示とした理由

内閣官房報償費は、事務又は事業を円滑に遂行するため、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り、このような報償費の性格上、その具体的な使途に関する文書を明らかにすることは、事務の円滑かつ効果的な遂行に支障を及ぼすおそれがあり、情報公開法5条6号に該当する。

また、報償費の具体的な使途には、これを明らかにすることにより、他国等との信頼関係が損なわれるおそれ、他国等との交渉上不利益を被るおそれがあるものがあり、情報公開法5条3号に該当する。

## 3 被告の主張の概要

本件処分の対象となった各文書（以下「本件対象文書」という。）に記録されている情報は、情報公開法5条6号及び3号の不開示情報に該当することから、各文書を不開示とした本件処分は適法である。

## 第2 内閣官房報償費の性格及び使用に関する秘密保持の必要性

### 1 内閣官房報償費の性格

内閣官房報償費とは、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、具体的な使途が特定されない段階で国の会計からの支出が完了し、その後は基本的な目的を逸脱しない限り、取扱責任者である内閣官房長官の判断で支払が行われるとともに、その使用は、内閣官房長官という政治家による優れて政治的な判断の下で決定されるという特殊な性格を有している。

### 2 内閣官房報償費の使用に関する秘密保持の必要性

(1) 内閣官房は、内閣の補助機関であるとともに、内閣の首長としての内閣総理大臣の職務を直接補佐する機能を担っており、内閣の重要政策に係る基本的な方針に関する企画立案・総合調整等の事務を始めとして、行政各部の施策に関するその統一保持上必要な企画立案・総合調整に関する事務や情報の収集調査等に関する事務をつかさどっている（中央省庁等改革基本法8条1項、内閣法12条2項）。

内閣官房長官は、内閣官房の事務を統轄する者として、国の行政全般にわたる施策の企画立案・総合調整や情報収集等の職務を担っている（内閣法13条3項）。

国の内外の社会経済情勢が予想を超える進度でめまぐるしく変化する中、行政が内政・外政に関する主要な政策課題に的確かつ柔軟に対応していくためには、各省におけるそれぞれの取組はもとより、それにも増して、内

閣官房における総合的、機動的な取組が不可欠となっている。

- (2) 内閣官房長官が、内政・外政に係る内閣の重要政策等の企画立案、総合調整等を的確に行っていくためには、その判断の材料となる当該政策分野等に関わる内外の諸情勢等の情報を迅速かつ的確に調査、収集するとともに、国の内外における様々な立場の関係者等の協力を確保しつつ、合意形成を図っていく必要がある。

例えば、利害を有する関係者が多数存在する複雑な政策課題の場合には、当該関係者間の合意形成に向けて、まずは、当該政策課題に係る適切・妥当な合意形成への方針・手法（いわゆる「落としどころ」への持っていき方）を探るべく、様々な立場の関係者が従来公の活動の場で表明している意見・方針等の背景や、当該関係者から譲歩を引き出すことが可能な点について情報収集を行い、当該関係者との意見交換等の機会を通じて、おおよその合意点を見だし、さらに当該関係者に対し直接的あるいは間接的に様々な働きかけや調整を行い、相互の譲歩によって、最終的な合意に至ることが可能となる。

このような情報収集、合意形成に向けた交渉や協力依頼等（以下、単に「情報収集・協力依頼」という。）に係る活動については、事柄の性質上、内閣官房長官が当該活動の相手方と接触したことや情報提供等を受けたこと及び当該相手方の氏名を明らかにしないことはもとより、これらの事柄が明らかとなるおそれが生ずる事態を回避することが不可欠であり、このことが保証されて初めて、当該相手方との信頼関係が十分に構築され、国にとって真に必要なかつ的確な情報を得ることや、関係者との合意形成等に向けて実効性のある協力を得ることが可能となる。

万一、相手方と接触し、当該相手方から情報提供等を受けたことや、当該相手方の氏名等の情報又はこれらを知る手がかりとなる情報が公になった場合には、当該相手方はもとより、多数の関係者との信頼関係も破壊さ

れ、その反発を招くばかりか、当該情報を知った第三者による不正な工作等を誘発し、国の重要な政策形成等に支障をきたすおそれがある。その結果、当該政策課題のみならず、内閣が取り組んでいる他の政策課題や将来にわたる政策課題に関する情報収集・協力依頼に係る活動が事実上困難となり、ひいては内閣の政策運営全体に支障を及ぼすおそれがある。

- (3) したがって、内閣による情報収集・協力依頼に係る活動については、その性質上、おのずから秘密保持の要請が極めて高く、具体的な用途を公にしないことを前提に、内閣官房長官が適宜の判断で内閣官房報償費を使用することによって初めて、上記活動を機動的・効果的に行い、必要な情報を収集し、関係者の協力を得ることが可能となるのである。本件対象文書に記録された情報の不開示事由該当性の判断に当たっては、この点が十分に考慮されなければならない。

なお、内閣官房報償費がこのような特殊な性格を有することを踏まえて、国会においても、随時、内閣官房長官がその具体的用途を明らかにすることができない旨を説明し、理解を得た上で、内閣官房報償費として必要な予算が毎年度措置されているところである。

### 第3 内閣官房報償費の支出の手続等

前記第2で述べた内閣官房報償費の特殊な性格を踏まえ、その支出は、以下の手続等により行われている（別紙「内閣官房報償費支出のフローチャート」参照）。

#### 1 内閣官房報償費が国庫から内閣官房長官の手元に移るまでの手続等

##### (1) 内閣官房報償費が国庫から支出されるまでの手続

内閣官房報償費の支出に当たっては、まず、その取扱責任者である内閣官房長官から支出負担行為担当官である内閣官房会計担当内閣参事官に対して請求書が提出される。内閣官房会計担当内閣参事官は、この請求書に

に基づき、支出負担行為を行い、官署支出官である内閣府大臣官房会計課長がこの支出負担行為を確認した上で支出決定を行う。この際、支出負担行為即支出決定決議書が作成される。そして、内閣府大臣官房会計課長は、資金前渡官吏である内閣府大臣官房会計課用度・給与担当課長補佐に対し、支払請求をし、これを受けて、資金前渡官吏は、支出のために必要な手続を行い、内閣官房報償費が内閣官房長官の手元に移されることになる。

## (2) 内閣官房報償費が国庫から支出されるまでに作成される文書

上記段階までに、内閣官房長官から内閣府大臣官房会計課長あての請求書及び支出負担行為即支出決定決議書（これらが支出計算書の証拠書類である。）が作成される。そして、これを受けて内閣府大臣官房会計課長が支出計算書を作成することになる。これらの支出計算書及びその証拠書類は、内閣府大臣官房会計課において管理、保管されている。

## 2 国庫から内閣官房長官の手元に移った後の支払の手続等

### (1) 内閣官房報償費の取扱いに関する基本方針等が定められていること

前記第2の1のとおり、内閣官房報償費は、具体的な用途が特定されない段階で国の会計からの支出が完了し、その後は基本的な目的を逸脱しない限り、取扱責任者である内閣官房長官の判断で支払が行われるとともに、その使用は、内閣官房長官という政治家による優れて政治的な判断の下で決定されるという特殊な性格を有するものである。そのような内閣官房報償費の特殊な性格に留意しつつ、内閣官房報償費の厳正かつ効果的な執行を確保するために、その取扱いについては、「内閣官房報償費の取扱いに関する基本方針」（平成14年4月1日内閣官房長官決定、乙第1号証）が定められており、これに基づき、「内閣官房報償費の執行にあたっての基本方針」（平成21年4月1日取扱責任者内閣官房長官河村建夫決定、乙第2号証）及び「内閣官房報償費取扱要領」（平成20年9月24日取扱責任者内閣官房長官河村建夫決定、乙第3号証）が定められている。



(2) 内閣官房報償費は目的類型を明らかにした上で執行に当たるものとされていること

取扱責任者である内閣官房長官は、内閣官房報償費の目的類型を明らかにした上で、その執行に当たるものとされ（「内閣官房報償費の取扱いに関する基本方針」2項）、この定めに基づき、内閣官房報償費の執行は、以下の三つの目的類型ごとに、それぞれの目的に照らして行うものとされている（「内閣官房報償費の執行にあたっての基本的な方針」2項）。

① 政策推進費

施策の円滑かつ効果的な推進のため、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

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

③ 活動関係費

上記①及び②を行うにあたり、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

(3) 内閣官房報償費の支払に関する取扱手続

内閣官房報償費は、取扱責任者である内閣官房長官のその都度の判断により、その責任の下に支払が行われている。内閣官房長官は、報償費に係る出納管理事務等の実施については、内閣官房総務官室の職員のうち内閣官房長官が指名した事務補助者にこれを行わせることができるとされているが、その場合にも、補助事務ごとに複数の補助者を指名することとし、当該指名に係る者に行わせる補助の内容についても併せて内閣官房長官が指示することとされている（「内閣官房報償費の取扱いに関する基本方針」3項）。そして、「内閣官房報償費の取扱いに関する基本方針」4項は、内閣官房報償費の厳正かつ効果的な執行を確保する趣旨で、別途、取扱要領

を定め、内閣官房報償費の支払に関する関係書類の記録、管理及び内部確認等を行うものとする旨規定し、これに基づき定められたものが「内閣官房報償費取扱要領」である。

内閣官房報償費の支払に関する取扱いは、内閣官房報償費取扱要領の定めに従い、後記アないしエまでの各文書を作成し、相手方との間で後記オの領収書等を授受するなどして行われる。

#### ア 政策推進費受払簿の作成

上記(2)①の政策推進費は、取扱責任者である内閣官房長官自らが出納管理等の実施事務に当たる内閣官房報償費である。

政策推進費の支払に当たっては、取扱責任者である内閣官房長官が政策推進費受払簿を作成し、その支払の管理を行っている。政策推進費受払簿は、内閣官房長官が、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都度作成される。

政策推進費受払簿には、「内閣官房報償費取扱要領」別記様式2のとおり、文書名（政策推進費受払簿）、作成日付、金額（①前回残額、②前回から今回までの支払額、③現在残額、④今回繰入額及び⑤現在額計）、取扱責任者（内閣官房長官）の氏名及び取扱責任者が指名した事務補助者の氏名が記載されている。

#### イ 支払決定書の作成

上記(2)②の調査情報対策費及び③の活動関係費は、取扱責任者である内閣官房長官が指名した事務補助者をして出納管理等の実施事務に当たらせる内閣官房報償費である。調査情報対策費及び活動関係費の支払に当たっては、内閣官房長官が、その都度支払決定をして支払決定書を作成し、その支払の管理を行っている。支払決定書は、内閣官房長官が、調査情報対策費又は活動関係費の1件又は複数の支払に係る支払決定を行う都度作成される。内閣官房長官が指名した事務補助者は、支払決定

書に基づき、役務提供者等に対する支払を行うことになる。

支払決定書には、「内閣官房報償費取扱要領」別記様式3のとおり、文書名（支払決定書）、作成日付、「下記の金額の支払を要する」旨の文言、金額（複数の支払を処理する場合はその合計額）、支払目的（目的類型別の区分を明示）、支払相手方等、取扱責任者である内閣官房長官の氏名並びに支払及び確認を行った日付、事務補助者の氏名が記載されている。

#### ウ 出納管理簿の作成

上記ア、イのとおり、取扱責任者である内閣官房長官は、内閣官房報償費の支払に当たり、政策推進費受払簿又は支払決定書を作成して支払事務の管理を行うとともに、これらの内閣官房報償費の出納管理のために、その受領額、支払額等を月ごとにまとめて記載するほか、当該年度に係る累計額を記載して、当該年度における内閣報償費全体を一覧できるようにした出納管理簿を作成し、内閣官房長官が指名した事務補助者をして、出納管理簿に内閣官房報償費の出納を記録させることとしている。そして、内閣官房長官は、自ら定期的に出納管理簿の記録の確認を行うとともに、内閣官房総務官室の職員のうち自己の指名に係る者をして、出納管理簿が適正に記録されているかどうかについて確認を行わせることになる。

出納管理簿には、「内閣官房報償費取扱要領」別記様式1のとおり、文書名（内閣官房報償費出納管理簿）、内閣官房報償費の出納に係る年月日、使用目的等（入金又は目的類型別の区分）、受領額、支払額、残額、支払相手方等、その月の受領額及び支払額の合計額、その年度の受領額及び支払額の累計額、その月の月末における残額、確認を行った事務補助者の氏名が記載されている。

#### エ 報償費支払明細書の作成

内閣官房報償費は、その経費の性質（前記第2の2参照）にかんがみ、会計検査院の検査において、使途を明示して多数の者を介して行われる一般的な証明方法によることが国の機密保持上適当でない。そのため、計算証明規則（昭和27年会計検査院規則第3号）11条の規定に基づき、内閣官房報償費の使途を目的別に分類した支払額を記載した報償費支払明細書を会計検査院に提出し、支払の相手方である役務提供者等の請求書、領収証書等の証拠書類について会計検査院から要求があった場合に提出が可能となるように証明責任者において保管することとする計算証明が認められている（乙第4号証の1, 2）。

報償費支払明細書の書面には、乙第4号証の1（別紙書式）のとおり、文書名（（報償費）支払明細書）、支払明細書を提出した日付、前月繰越額、本月受入額、本月支払額、翌月繰越額、支払年月日、支払金額、使用目的（目的類型別の区分）、取扱者名、備考及び取扱責任者である内閣官房長官の氏名が記載されている。

#### オ 領収書等

内閣官房報償費の支払に関して、役務提供者等の支払の相手方から受領した領収書、請求書及び受領書（以下「領収書等」という。）が保管されている。領収書等には、内閣官房報償費の領収日等の日付、あて名、金額、相手方氏名（情報提供者、協力者の氏名、会場場所の業者名、交通事業者名等）などが記載されている。

#### 第4 内閣官房報償費の支払に関して作成された文書については、秘密保持の必要性に配慮された取扱いがされていること

- 1 上記第2の3(3)の各文書（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、領収書等）は、国庫から内閣官房長官の手元に移った後の内閣官房報償費の具体的な支払に関して作成されるものであり、万一の情

報漏れを防ぐため、官邸内において厳重に管理、保管が行われている（なお、原告から本件処分後に開示請求があり、別途開示決定がされた内閣官房長官から内閣府大臣官房会計課長あての請求書（甲第6号証の1ないし5）、支出負担行為即支出決定決議書（乙第5号証の1ないし5）及び支出計算書（乙第6号証）は、内閣府大臣官房会計課において管理、保管されている。）。

- 2 また、内閣官房報償費は、会計検査院の検査においても、その経費の性質上、用途を明示して多数の者を介して行われる一般的な証明方法によることが国の機密保持上適当でないとの理由から、計算証明規則11条の規定に基づき、上記第3の2(3)エで述べた計算証明が特に認められているところである。

#### 第5 内閣官房報償費の支出について全面不開示とする処分を妥当とする情報公開・個人情報保護審査会の答申が出されていること

- 1 原告は、本件処分につき行政不服審査法(昭和37年法律第160号)に基づく不服申立てを経ずに本件訴訟を提起した。もっとも、別件の不服申立事案において、情報公開・個人情報保護審査会(以下「審査会」という。)は、本件対象文書と同様の内閣官房報償費に係る具体的な用途の分かる支出関係書類について、官邸において立会者を限定する等当該文書の取扱いに十分注意を払いつつ、情報公開・個人情報保護審査会設置法(平成15年法律第60号)9条1項に基づき、当該文書の提示を求め、その内容を実際に見分した上で、当該文書に記録された情報の不開示事由該当性について調査審議を行い、当該情報が情報公開法5条6号及び3号に該当すると判断し、これを全面不開示とした処分庁の判断を相当とする旨の答申をした(平成15年度(行情)答申275号、平成13年6月1日付け閣総会178号に係る答申、乙第7号証。以下「先例答申」という。)

- 2 審査会は、行政機関の長の行った開示・不開示の決定に対する不服申立て

において、当該行政機関の長の諮問に対し、第三者的立場から、対象文書に記録された情報の不開示事由該当性を客観的かつ合理的に判断し、諮問庁に答申を行うことを目的として設置されており、その委員については、公正性、中立性を確保するため、国会の同意を得た上で、内閣総理大臣が、判事や検事の経験者、弁護士、学者などの有識者を委員に任命している。審査会は、こうして任命された委員が、対象文書を実際に確認した上で、対象文書に記録された情報の不開示事由該当性を客観的かつ合理的に判断しており、このような審査会の審査方法や性格にかんがみても、審査会の先例答申の結果については、相当性が認められることが明らかである。

そして、現時点においても、上記の内閣官房報償費の性格など、先例答申の判断を基礎づける諸事情には、何らの変化もなく、先例答申の判断になお妥当性があることは言をまたない。先例答申後も、審査会は、本件と同種事例において、不開示とした処分庁の判断を相当とする旨の答申を行っているところである。

## 第6 結語

以上によれば、本件対象文書には、情報公開法5条3号及び6号に該当する不開示情報が記録されており、これらの文書を全部不開示とした本件処分は適法であって、本訴請求に理由がないことは明らかである。なお、本件対象文書に記録された情報の不開示事由該当性については、追って更に詳細な主張をする予定である。

# 内閣官房報償費支出のフローチャート

別紙

