

## ●判例解説1

## 内閣官房報償費支出関連文書開示請求事件最高裁判決

〈最高裁平成30年1月19日判決〉

●同志社大学法学部教授 佐伯 彰洋

## 【事実の概要】

X（原告・控訴人・上告人）は、平成26年1月、「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、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日までの内閣官房報償費（以下「報償費」という）の支出に関する行政文書（以下「本件対象文書」という）の開示を請求した。報償費とは、「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」であり、毎年度予算措置が講じられ、その取扱責任者である内閣官房長官の請求により国庫から支出され、内閣官房長官の手元におかれる。そしてこの報償費の執行は、目的ごとに以下の三つの類型に区分されている。

## 〔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。内閣官房長官が、重要政策の関係者等に対し、非公式に交渉や協力依頼等の活動を行う際に合意や協力を得るために支払う対価等として使用される。

## 〔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とされる経費。情報収集等の対価や会合の経費等として使用される。

## 〔3〕 活動関係費

政策推進、情報収集等の活動が円滑に行われ、所期の目的が達成されるよう、これを支援するために必要な経費。重要政策の関係者等に対する内閣官房長官の交渉、協力依頼、情報収集等の活動に際して必要となる経費、当該活動の相手方等に交付する謝礼、慶弔費等に使用される。

Xは、平成26年3月24日付けで、本件対象文書のうち、①政策推進費受払簿（内閣官房長官が政策推進費の繰入れを行う都度並びに会計年度末及び内閣官房長官が交代する際に作成する文書）、②支払決定書（調査情報対策費又は活動関係費の支払決定を行う都度作成される文書）、③出納管理簿（報償費の月ごとの出納状況をまとめた文書）、④報償費支払明細書（前月繰越額、本月受入額、本月支払額及び翌月繰越額等が記載されている文書及び各支払に関する一覧表（支払相手方等の氏名及び具体的な用途の記載はない）、⑤領収書等（役務提供者等の支払相手方から受領した領収書等）が情報公開法5条3号及び6号所定の不開示情報に当たるとして、本件各文書を開示しない一部不開示決定（以下「本件決定」という）を受けた。そこでXは、国に対して、本件決定のうち平成25年1月1日から同25年12月31日までの本件各文書の不開示決定部分についての取消訴訟と同部分の開示の義務付け訴訟を提起した。第1審判決（大阪地判平成27・10・22判例集未搭載LEX/DB25541711）は、本件各文書のうち、報償費の支払相手方や具体的な用途が特定されるおそれがない範囲で不開示決定を取り消し、開示を義務付けた。そこでXと国の双方が控訴し、原判

決（大阪高判平成28・10・6判例集未搭載LEX/DB25544181）は、ほぼ全面不開示の判断をしたため、Xが上告した。

## 【判旨】 原判決変更

1 「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。重要政策等に関して内閣官房から非公式の協力依頼等を受けた関係者は、上記のような事柄の性質上、自らが関与するなどした事実が公にならないことを前提にこれに応じることが通常であると考えられる。そうすると、上記事実に関する情報又はこれを推知し得る情報が開示された場合には、当該関係者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ずるおそれがあるとともに、内閣官房への協力や情報提供等が控えられることとなる結果、今後の内閣官房の活動全般に支障が生ずることもあり得る。また、このような関係者等の氏名又は名称が明らかになると、これらの者への不正な働き掛けが可能となり、その安全が脅かされたり、情報が漏えいしたりすることによって、内閣官房の活動の円滑かつ効果的な遂行に支障が生ずるおそれもある。」

2 「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、…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。」

3 「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。」

## 【解説】

1. 本件は、最高裁において報償費支出関連文書の開示が初めて争われ、結論としてその一部開示が認められた事例として、社会の耳目を集めた事件である。この報償費にめぐる情報公開訴訟は第一次から第三次までである。第一次訴訟は、平成17年4月から平成18年9月までの上記文書の開示が争われた事例であり、大阪地判平24・3・23判時2166号33頁、大阪高判平28・2・24判時2323号76頁の判決が下されている。第二次訴訟は、平成21年4月1日から同年9月26日までの上記文書の開示が争われた事例であり、大阪地判平24・11・22判時2323号76頁、大阪高判平28・2・24判時2323号61頁の判決が下されている。本件が第三次訴訟となる（第三次訴訟に至るまでの経緯については、上脇博之「官房機密費情報公開訴訟最高裁判決一開かずの扉をこじ開け、暗闇に光を当てた闘い」法学セミナー761号3頁参照）。本件においては、本件

各文書の情報公開法5条3号及び6号所定の不開示情報該当性が争点となったが、以下、本件下級審判決と比較しながら、本判決の特徴について考察する。

2 まず情報公開法5条3号所定の防衛外交情報の不開示情報該当性の問題について、「裁判所は、本号に規定する情報に該当するかどうかについての行政機関の長の第一次的な判断を尊重し、その判断が合理性を持つ判断として許容される限度内のものであるか（「相当の理由」があるか）否かについて審理・判断するのが適当である」（総務省行政管理局編『詳解 情報公開法』（財務省印刷局、2016年）62頁）とされており、司法審査において裁量の逸脱・濫用の判断基準が用いられることになる。下級審は、この判断基準を用いて、第1審判決では、①、③の一部、④を不開示にした行政庁の判断には裁量権の逸脱・濫用があると判断し、原判決は、これら行政庁の不開示判断は合理的なものとして許容されると判断している。本判決は、裁量という言葉を用いず、（山下竜一「本件判批」法学セミナー760号119頁）。「支払相手方や具体的用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」か否かという判断基準に基づいて、不開示情報該当性を判断している点において特徴的である。

3 本判決は、情報公開法5条6号所定の事務事業情報の該当性についても、上記の3号と共通した判断基準に基づき判断しており、「3号が行政機関の長に認めた要件裁量は必ずしも反映されていないように見える」（渡井理佳子「本件判批」法学教室454号63頁）。この点本判決は、④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、支払決定日や具体的に支払金額が明らかになることによって、「その支払い相手方や具体的用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もある」と述べた上で、この部分を不開示とした「内閣官房内閣総務官の判断に

相当な理由があるものと認められる」と述べ、裁量を認め、行政庁の不開示判断を尊重しているといえる。この判示から本判決は「少なくとも3号該当性に関する裁量を否定する趣旨」（確井光明「本件判批」法律時報90巻7号6頁）ではないといえようが、本判決が開示を命じた①と③のうち政策推進費の繰入に係る記録部分及び月分計等記録部分、④のうち政策推進費の繰入に係る記録部分及び繰越記録部分については、その開示・不開示判断に裁量を認めていないように思われる。本判決は、「政策推進費の繰入は、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、…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用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」と判示している。このように本判決は、上記記録部分について仔細に検討し、その文書の性質から開示の判断を導いており、行政庁の不開示判断に「相当な理由」があるか否かの以前の段階で、不開示情報該当性を判断しているものといえる。

最高裁は、第1審判決のように、上記記録部分についての行政庁の不開示判断について裁量権の逸脱・濫用を認め、開示を命じる判断も可能であったと思われるが、行政庁の第一次的判断を尊重するという3号の立法趣旨を踏まえ、判旨1で述べた内閣官房報償費の性質から新たな判断基準を導き出し、この基準を適用するこ

とによって、3号該当性について最高裁として初めて裁量の逸脱・濫用を認める判断を回避したものである。最高裁が示したこの新たな判断基準は、3号該当性の判断について、裁量を尊重する必要がない場合も認めるもので、今後防衛外交情報の不開示情報の範囲を狭めていくものになるとも考えられる（山下・前掲「判批」119頁参照）。

- 4 本判決によって、①等が実際に開示されることになれば、「内閣官房長官が自ら管理し自らの判断で自由に支出できる『政策推進費』が幾らであることが判明し、その結果として、領収書の徴収がなされている場合が多い『調査情報対策費及び活動関係費』が同様に幾らであることも判明する」（上脇・前掲論文6頁）ことになり、本判決の意義は大きい。但し本判決は、④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不開示を認めているが、この支払決定が複数の支出についてまとめて行われる場合もあり、文書の記載からは、そのような支払決定であるかは判明しないし、支払日と役務提供日が必ずしも一致するとは限らないことから、支払決定日と支払額が明らかになっても、支払相手方や具体的な用途は特定できず、不開示情報には該当しないとの批判がある（岩本浩史「判批」TKC Watch No.1884頁）。他方で、支払日と支出日が異なり、複数件のまとまった支払であったとしても、日付と金額から支払相手方や具体的な用途は特定されることも考えられ、「部分開示の範囲をいかに考えるかが重要となる」との見解もある（渡井・前掲「判批」63頁）。
- 5 これまでの一連の報償費をめぐる情報公開訴訟では、部分開示の可否が問題になってきたが、本判決は部分開示について言及していない。但し、山本庸幸裁判官が部分開示について「意見」を述べている。原判決は、「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一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うことができるから、支払決定書に記録され情報のうち『支払日』や『支払金額』の記録部分のみを開示すべきものということとはできない」と指摘し、部分開示を認めていない。この原判決の判示は、大阪府知事交際費第二次訴訟（最判平成13・3・27 民集55巻2号530頁）において最高裁が提示した独立一体的情報論に依拠したものであるが、山本裁判官は、この独立一体的情報論について「不開示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」と批判し、「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」するべきであると主張している。たとえば、支払相手方の氏名、支払日、支払金額が記載されている領収書の開示が争われている場合、支払相手方の氏名が不開示情報であるからといって、領収書全体が直ちに不開示になると考えるべきではないであろう。支払日や支払金額は、それぞれ「最小限の有意な情報」（最判平成19・4・17 判時1971号109頁における藤田裁判官の補足意見）であり、これらの情報の部分開示が可能か否かを検討することが当然に裁判所に求められているといえよう。そうでなければ、山本裁判官が指摘するように、「不開示範囲が無用に広がり過ぎる」ことになろう。その意味において「近い将来、独立一体論を明示的に変更する最高裁判決が出されることを期待したい」（渡井・前掲「判批」64頁）との指摘に同感する。また、このような個別の事項の司法審査を実効的なものにするために、裁判所によるインカメラ審理の導入も期待したい（米丸恒治「判批」判評655号6頁参照）。