

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






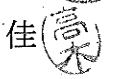





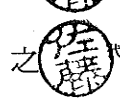
被告 国 (処分行政庁 内閣官房内閣総務官)

第4準備書面

平成23年1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	
岡	田	幸	兵	
阿	部	左	織	
田	中	康	弘	
中	村	智	之	

佐 藤



目 次

第1 原告準備書面(2)に対する反論	5
1 本件対象文書を開示すると、実質的な支障を及ぼすおそれが法的保護に値する程度の蓋然性をもって認められること	5
(1) 原告の主張	5
(2) 情報公開法5条6号及び3号該当性判断の審理の在り方	6
(3) 本件対象文書を開示した場合に生ずるおそれ	7
(4) 小括	10
2 政策推進費受払簿について	10
(1) 原告の主張	10
(2) 政策推進費受払簿を開示した場合にも実質的な支障を及ぼすおそれが法的保護に値する程度の蓋然性をもって認められること	11
3 報償費支払明細書について	14
(1) 原告の主張	14
(2) 報償費支払明細書を開示した場合にも実質的な支障を及ぼすおそれが法的保護に値する程度の蓋然性をもって認められること	14
4 出納管理簿について	15
(1) 原告の主張	15
(2) 出納管理簿を開示した場合にも実質的な支障を及ぼすおそれが法的保護に値する程度の蓋然性をもって認められること	16
5 支払決定書について	18
(1) 原告の主張	18
(2) 内閣官房報償費は違法・不当な目的で支出されることはないこと	18
(3) 支払相手方等以外の記載も開示すれば、実質的な支障を及ぼすおそれが法的保護に値する程度の蓋然性をもって認められること	19

6	領収書等について	20
(1)	原告の主張	20
(2)	内閣官房報償費は違法・不当な目的で支出されることはないこと	20
第2	原告準備書面(3)に対する反論	21
1	原告の主張	21
2	情報公開法の解釈においても、最高裁平成13年判決の判示する「独立した 一体的な情報」論が採用されていること	21
3	「独立した一体的な情報」論は、その後の最高裁判決においても踏襲されて いること	23
4	結語	28

被告は、本準備書面において、原告の準備書面(2)、準備書面(3)（いずれも2010年(平成22年)11月9日付け)における主張について必要な限度で反論し、本件処分が適法であることについての主張を補充する。

なお、略語は、特に断りのない限り、従前の例による。

第1 原告準備書面(2)に対する反論

1 本件対象文書を開示すると、実質的な支障を及ぼすおそれが法的保護に値する程度の蓋然性をもって認められること

(1) 原告の主張

原告は、情報公開法5条6号柱書の「支障を及ぼすおそれ」に関する被告の主張について、「当該情報自身の開示に伴う支障という観点から判断せず、開示された情報を基にして、さらに異なる種類の情報収集活動によって得られる可能性があるに過ぎない情報の存在を無制限に仮定したうえで、それら全てを総合すれば、「支障を及ぼすおそれ」が発生するかも知れないとの論理に立脚している」、「対象文書自身に含まれ(る)情報から生じる派生的事態を無制限・連鎖的に拡大して、「支障を及ぼすおそれ」を判断する」ものであるとして、本件対象文書の開示によって実質的な支障が法的保護に値する程度の蓋然性をもって発生することが明らかにされているとはいえない旨主張する(原告準備書面(2)3ページ)。

しかしながら、本件対象文書を開示すると、内政・外政の事務の円滑かつ効果的な遂行に重大な支障を及ぼすおそれがあること、他国等との信頼関係が損なわれるおそれや他国等との交渉上不利益を被るおそれがあることは、被告第2準備書面において詳述したとおりであり、こうしたおそれは、以下に述べるとおり、法的保護に値する程度の蓋然性をもって認められるというべきであるから、原告の上記主張は失当である。

また、原告は、情報公開法5条6号柱書の「当該事務又は事業の適正な遂

行に支障を及ぼすおそれがある」との要件に関して、適正でない行政執行あるいは違法な行政執行に支障が生ずる場合にまで、これを保護すべき理由はないとし、本件対象文書が「食い逃げに関係する文書」であるとか、「衆議院議員鈴木宗男の質問に対しても、内閣自身が、「それまでの支出の態様とは異なるものと言わざるを得ない」と答弁（甲6の2）せざるをえない極めて不明朗な支出に係わる文書」であると指摘した上で、「このような外形的・客観的事実よりすれば、その支出が河村官房長官の「公務の適正な遂行に必要なものであったことを被告国において立証すべきと言っても過言ではない」旨主張する（原告準備書面（2）2，3ページ）。

しかしながら、後記5(2)で詳述するが、内閣官房報償費は違法・不当な目的で支出されることはないことに加え、その取扱責任者であるその時々内閣官房長官が、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こととされている経費であることからすれば、時期によって支出の態様が異なることはあり得ることである。したがって、原告が、河村建夫内閣官房長官に係る一時期の内閣官房報償費の請求額を捉えて、これが不明朗な支出であるかのように断定することは、単なる憶測に基づくものであって、失当といわざるを得ない。また、河村建夫内閣官房長官に係る内閣官房報償費の支出の具体的内容を立証するということが、本件対象文書を開示するに等しい結果となることは後記(2)で述べるとおりであって、被告がこれを立証すべき責任を負うものでないことも明らかである。

(2) 情報公開法5条6号及び3号該当性判断の審理の在り方

本件対象文書が情報公開法5条6号及び3号の不開示情報に当たるとことは、被告第2準備書面で詳述したとおりであるが、同各号が定める「おそれ」は、いずれも仮に当該文書を開示した場合に将来的に発生するであろう出来事の子測的判断に係る要件であり、しかも、不開示事由該当性の審理及び判

断は、当該文書に記録された個別具体的な情報に直接接することなく、そこに記録されている情報の一般的・類型的な内容・性質によらざるを得ないものである。これらに照らせば、情報公開法5条6号及び3号にいう「おそれ」があるとは、対象文書が開示されることによって我が国の安全や外交上の不利益が発生したり、事務又は事業の適正な遂行に支障が及ぶという結果の発生に至る具体的な機序を立証することまで要求するものではないことは当然であって、飽くまでも、「法的保護に値する程度の蓋然性」が立証されれば足りるというべきである。そして、上記の蓋然性は、行政機関が現に行い、将来反復して行う事務又は事業の性質やその内容等に照らし、対象文書の開示によって、上記の不利益や支障が生じ得ることが一般的・客観的に想定されることをいうものと解すべきである。

仮に結果の発生に至る具体的な機序まで立証しなければならないとすれば、そのような立証命題は将来発生するであろう事態の予測に関わるものであるため、過去に同様の状況下で同様の出来事が生じたことがあればその事実を立証するという方法か、本件対象文書に記録された情報を明らかにした上で、具体的な機序を立証するという方法によらざるを得ない。しかし、これまでに内閣官房報償費の用途等に関する不開示情報が開示された事例はない以上、そのような事例によって結果の発生を立証することはできないし、また、内閣官房報償費の具体的な用途（日時、金額、支払相手方、案件等）を明らかにして主張、立証することは当該文書を開示するのと同じ結果となってしまうため、これも不可能である。

(3) 本件対象文書を開示した場合に生ずるおそれ

ア 本件対象文書を開示した場合に生ずる情報公開法5条6号及び3号の「おそれ」は、当該文書に記録された情報が開示された場合に、内閣が行う事務の性質、内容等に照らし、これが多方面に及ぼす影響を考慮して合理的に予測されるべきものである。

すなわち、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、内閣の重要政策に関する基本的な方針に関する企画立案・総合調整に関する事務を始めとして、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）。内外の社会経済情勢が予想を上回る速さで大きく変化する中、行政が内外の主要な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、内閣官房における総合的、機動的な取組が一層不可欠となつていくところ、内閣官房長官は、内閣官房の事務を統轄する者として、我が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のである（内閣法13条3項）。

このように、内閣官房の所掌事務は我が国の行政全般に及び、内閣官房長官が処理に当たるべき行政事務も極めて多種多様であり、当然のことながら、社会の耳目を集め、マスメディアで報道されている事案に関するものが少なくない。本件対象文書を開示した場合に情報公開法5条6号及び3号の「おそれ」があるか否かについては、こうした様々な事情を考慮して判断しなければならないことは当然である。原告らが、上記事情を考慮することが、当該情報の開示から生じる「派生的事態を無制限・連鎖的に拡大」（原告準備書面(2)3ページ）するものであるなどと主張することは、内閣官房の所掌事務の性質、特性を理解しないものであって、明らかに当を得ない。

イ 被告第2準備書面7ページ以下において詳述したとおり、例えば、政策推進費の使用に関する情報が明らかとなった場合には、内閣官房長官が接触、交渉した相手方が多大な不利益を被るばかりでなく、その関係者も含め、これらの者の内閣に対する信頼が損なわれ、その結果、これらの者と

の関係の悪化や反発を招いて以後の協力等が得られなくなり、ひいては内閣の重要政策の実現が事実上困難となることが容易に想定される。そればかりか、相手方が上記情報が明らかになったために社会的地位等を失ったような場合には、その報復等として、それまでの活動内容に関する情報を暴露するなどの行為に及ぶおそれもあり、そのような事態に至ったときは、関係者等の多くの者に不利益が及び、内閣の情報収集・協力依頼等の活動全般に支障を来すことになりかねない。

また、領収書等に記録された政策推進費の個々の支払額が明らかになると、その支払の相手方は、自らが受領した額と他者に支払われた額とを比較できるようになる。その結果、当該相手方が、内閣官房長官ひいては内閣の自らに対する評価や見方を推測し、それが予想より低いものであると受け止めた場合には、内閣官房長官ひいては内閣に対し、不満、不快感を抱くことも懸念され、それが信頼関係を損なうことにつながり、以後、その者からの情報収集や合意形成に向けた協力の確保等に支障を来す可能性も高くなり、また、当該相手方が前記のような報復等の行為に及ぶおそれもある。

さらに、秘密保持の要請が極めて高い活動に使用されている内閣官房報償費に係る情報が国の情報公開制度により公開されたという事実自体によって、当該領収書等の授受の相手方やその関係者のみならず、他の事案において情報収集や協力等を依頼した相手方、あるいは、以後、内閣官房報償費を使用して情報収集や協力等を依頼しようとする相手方との関係においても、内閣官房長官に情報提供や協力をした場合、このことが明らかにされる危険性があるとの不安を生じさせ、その相手方において内閣官房長官に対する情報提供や協力をちゅうちょする事態を招き、その者からの協力等が得られなくなり、当該事案に限らず、他の事案も含め、将来にわたり、内閣における必要な情報収集・協力依頼の活動全般に支障を来すおそ

れがある。

こうしたおそれ以外にも、文書の開示によって、我が国が外交上及び安全保障上不利益を被り、第三者による不正な工作等を受けるおそれがあることは、被告第2準備書面9ページ以下で述べたとおりである。

以上のようなおそれは、内閣官房の所掌事務の内容の性質、特性等に照らして、合理的に想定されるものであって、「推測に推測を重ねた誤った抽象論である」(原告準備書面(2)5ページ)などという原告の主張は失当である。

(4) 小括

このように、被告は具体的な用途を明らかにすることができないという情報公開訴訟の制約の下、本件対象文書の一般的・類型的な内容や性質に基づき、多種多様な案件に支出されることが予定されている内閣官房報償費の性質・特性を踏まえて、各文書ごとに不開示事由該当性を主張、立証しているのであり、本件対象文書の開示によって、内閣官房の事務の適正な遂行に支障が生じ、国の安全が害され、他国等との信頼関係が損なわれまたは他国等との交渉上、不利益が生じ得ること(情報公開法5条6号及び3号)は、一般的・客観的に想定されるものであり、法的保護に値する程度の蓋然性が存することは明らかである。以下、個別の対象文書ごとに、原告の主張に反論しつつ、上記の点を改めて明らかにする。

2 政策推進費受払簿について

(1) 原告の主張

原告は、政策推進費受払簿の記載から明らかになるのは、「政策推進費に係る一定期間における支払総額や一定時点における繰入額」であるが、それら自体から、「国の事務または事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」が発生しないことは余りに明白であり、被告の主張は「実質的な支障も、確率論的な可能性を超える蓋然性をも全く示すことのできない推測に推測を

重ねた誤った抽象論である」とし、本件では、「一定期間に於ける支払総額」なるものが、・・・9月4日から9月16日の間に2億5千万円内と確定しており、「また「当時の内政・外交の状況など他の情報」も既存の情報として存在している」ことから、「政策推進費受払簿の開示があるなしにかかわらず、既に被告国の言う推測は可能であり、また現に推測が生じている」などと主張する（原告準備書面(2)4, 5ページ）。

しかしながら、原告の上記主張は、内閣官房長官の職責の重さやその影響力を全く理解せず、政策推進費受払簿が開示された場合の支障の大きさを看過するものであって、失当である。以下、詳述する。

(2) 政策推進費受払簿を開示した場合にも実質的な支障を及ぼすおそれが法的保護に値する程度の蓋然性をもって認められること

ア 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ものである（被告第1準備書面10ページ）。なお、政策推進費受払簿は、例外的に、政策推進費の執行の適正性を確保するために、一会計年度が終わる年度末及び内閣官房長官が交代する際に、直近の繰入れ後の使用額、その年度における残額、長官交代時における引継ぎ額など、内閣官房長官が自ら出納管理に当たる政策推進費の執行状況を確認するために作成されるが、記載事項は、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ものと同じ（ただし、この場合、今回繰入額の欄は「0」と記載される。）である。

そして、前記1(3)アでも述べたとおり、内閣官房長官が処理に当たるべき行政事務は、国政の根幹に関わる極めて重要なものであるから、当然のことながら、社会の耳目を集め、日々、内閣官房長官の正に一挙手一投足が注目を浴び、連日、その言動等が報道の対象とされている。

被告第2準備書面23ページ以下で述べたとおり、政策推進費受払簿には、作成日付、金額（前回残額、前回から今回までの支払額、現在残額、

今回繰入額及び現在額の合計)等の情報が記載されており、これらの情報が明らかになると、一定期間における政策推進費の支払総額や一定時点における繰入額等が明らかになる。その結果、これらの情報と当時の内政・外政の状況などの他の情報とを照合、分析することによって、支払総額、繰入額の増減や繰入れの頻度と特定の政策課題等との関係が特定ないし推測され、ひいては支払目的・内容や支払相手方等が特定又は推測される結果、領収書等に記録された情報が明らかになった場合と同様の支障(被告第2準備書面第1の1(1)イ(ア)ないし(ウ)参照)がある。

そればかりか、政策推進費受払簿に記録された上記情報が開示された場合、その日付と前後して発生した内政・外政上の重要事案と内閣官房報償費の支払との関連性につき、事実の有無とは無関係に、「内閣はカネ(内閣官房報償費)でその事案を解決しようとしている」といった否定的な憶測を始め、様々な憶測が世上に流布することが想定される。かかる場合には、内閣官房報償費の制度自体や執行の仕方に対する国民の信頼が、根拠のない憶測等によって不当に損なわれ、その結果、内閣官房長官が、内閣官房報償費を使用して、情報収集等の必要な活動を行うことに過度に慎重にならざるを得なくなり、活動手段の選択肢が狭められ、当該事案のみならず、国民の理解を得て進めていくべき各種政策課題への対処が困難になるおそれがある。そのような支障が生じることになれば、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という内閣官房報償費の趣旨・目的が没却され、内閣における必要な情報収集・協力依頼の活動全般に支障を来すことは明白である。加えて、新たに内閣に対し情報を提供し、協力しようとする者が、憶測の流布によって、国民から反感を買い、非難を浴びることを懸念して、情報提供や協力をちゅうちょする結果となり、内閣においてその協力確保に支障を来すばかりか、流布した憶測の対象となった事案と同種事案が発生した場合に、

内閣の対応が事実上制約されるなど、内閣の情報収集・協力依頼の活動全般に支障を来すおそれがある。以上の点については、別件事件（大阪地方裁判所平成19年（行ウ）第92号不開示決定処分取消請求事件。以下同じ。）において、元内閣総務官の千代幹也氏が詳細かつ具体的にこれを裏付ける陳述（乙第13号証）及び供述（乙第14号証）をしているところである。

以上のとおり、政策推進費受払簿を開示した場合に生ずるおそれは、内閣官房の所掌事務の性質、特性や社会的関心の度合い等に鑑みれば、十分に現実的な可能性をもって想定されるものであり、実質的な支障を及ぼすおそれが法的保護に値する程度の蓋然性をもって認められるというべきである。

イ 本件では、その対象期間が短期間に限定されており、既に同期間における内政・外政の状況等についても一定の推測がなされ得る状況ともいえることは原告が指摘するとおりであるが、そうであるからこそ、このような状況で政策推進費受払簿を開示した場合には、特定の政策課題等との関連がより具体的に特定ないし推測されることとなり、上記アで述べた支障や不利益が具体化するおそれが認められることは明らかである。そして、そのことによる支障もまた、より具体的なものとなることは明らかである。よって、原告の上記主張は明らかに失当である。

ウ また、原告は、本件対象文書の開示により、「事実と関係なく様々な憶測が世上に流布する」旨の被告の主張について、「国民の行政執行に対する批判と監視活動自身を情報を不開示とすることによって封殺しようとするもの」で、「事実と関係のない憶測は、そのこと自身が事実に基づいて批判され是正されるべき」であるなどと主張する（原告準備書面(2)5ページ）。

しかしながら、情報公開法5条6号は、国の機関が行う事務等の適正な

遂行に支障を及ぼすおそれがあるものを不開示情報としているところ、政策推進費の使用状況の概要を記載した政策推進費受払簿の性格に照らせば、その開示により様々な憶測が世上に流布することによって、現実には、相手方等の関係者との信頼関係が損なわれて、以後の協力が得られなくなり、ひいては当該重要事案の実現が困難となることや、内閣における必要な情報収集・協力依頼の活動全般に支障を来すおそれが生じることが十分に考えられ、これが上記不開示事由に該当することは明らかである。

原告の主張は、要するに、憶測が流布することで支障が出るのであれば、内容を全て明らかにすればよいというに等しいものであって、不開示事由該当性に関する反論たり得ないものである。

3 報償費支払明細書について

(1) 原告の主張

原告は、「報償費支払明細書は、「国の機密保持上適当でないため、計算証明規則11条の規定に基づき」作成されるもので、領収書等の証拠書類を提出しないことを含めて、会計検査院に対して開示をしても支障のない限度での項目のみを記載したもの」であり、「支障のおそれ」がない限度の情報で作成される以上、開示によって行政の執行に「支障のおそれ」が生じることとはあり得ない旨主張している（原告準備書面(2)5, 6ページ）。

しかしながら、原告の上記主張は、以下に述べるように、報償費支払明細書を会計検査院に対して提出する趣旨等を全く理解しないものであって、失当である。

(2) 報償費支払明細書を開示した場合にも実質的な支障を及ぼすおそれが法的保護に値する程度の蓋然性をもって認められること

報償費支払明細書とは、計算証明規則11条の規定に基づき、会計検査院に提出するため、内閣官房報償費の用途を目的別に分類した支払額を記載したものであり（被告第1準備書面11, 12ページ）、政策推進費受払簿及

び支払決定書に掲載された情報が転記されている。そして、内閣官房報償費の計算証明は、報償費支払明細書を提出し、会計検査院から要求があった際には、役務提供者等の請求書、領収証書等を提出することができるように保管することにより行われている(乙第3号証2枚目,乙第4号証の1及び2)。なお、報償費支払明細書は会計検査院に提出するために作成される文書であり、本件開示請求においては、その控え(写し)を対象文書として不開示決定をしたものである。

上記のように、報償費支払明細書は、政策推進費受払簿及び支払決定書の記載内容を転記したもので、内閣官房報償費の支払額等がその用途の類型ごとに記載されており、しかも、会計検査院の職員は、報償費支払明細書とともに、必要に応じて領収書等も確認することができるのである。このように、内閣官房が会計検査に当たり、報償費支払明細書や領収書等をありのまま開示しているのは、会計検査院が、日本国憲法90条の規定に基づいて国の収入支出の決算について全て毎年検査する権限を有していることや、会計検査院の職員は国家公務員法(昭和22年法律第120号)100条1項の規定により守秘義務が課されていることを勘案し、会計検査に応ずる必要があり、情報が外部に漏洩されないことを前提とするものである。したがって、原告が報償費支払明細書は「会計検査院に対して開示をしても支障のない限度での項目のみを記載したもの」(原告準備書面(2)6ページ)であるなどということは、根拠のない憶測にすぎず、原告の上記主張は失当である。

そして、報償費支払明細書を開示すると、政策推進費受払簿及び支払決定書を開示した場合と同様の支障があり、情報公開法5条6号及び3号の不開示事由に該当することは、被告第2準備書面28,29ページで述べたとおりである。

4 出納管理簿について

(1) 原告の主張

原告は、出納管理簿についても、「本件における開示対象の支出の期間と金額は既に客観的・外形的に確定して」いることに加え、「支払相手方等」の欄には、「(注) 本欄は記載した場合、支障があると思われる場合は省略することができる」と記載されていること(以下「本件注記」という。)を根拠に、開示につき「支障のある「支払相手(方)等」の記載は、作成者において自ら記載せず省略して」おり、「その開示が行政執行に実質的な支障を生ずるおそれを生むことはないことが明白である」旨主張する(原告準備書面(2)6, 7ページ)。

しかしながら、以下に述べるように、原告の上記主張は、本件注記の趣旨を誤解し、その記載の実情を踏まえないものであり、また、仮に、出納管理簿のうち、支払相手方等の記載のみを不開示としたとしても、その余の記載を開示すれば、実質的な支障や不利益等の生ずることが法的保護に値する程度の蓋然性をもって認められるのであって、原告の主張は失当である。

(2) 出納管理簿を開示した場合にも実質的な支障を及ぼすおそれが法的保護に値する程度の蓋然性をもって認められること

ア 出納管理簿に記録された情報は、被告第2準備書面26ないし28ページで主張したとおり、これが明らかになった場合、政策推進費受払簿及び支払決定書に記録された情報が明らかになった場合と同様の支障が生じるおそれがあることに加え、これに記録された支払相手方等が明らかになることから、当該相手方との信頼関係が失われ、これによって、以後、同様の立場にある者についても萎縮効果が生じ、協力を得ることが困難となり、以後における情報収集・協力依頼などの活動全般が困難になることが容易に想定される。したがって、出納管理簿に記録された情報を開示することは、内閣が行う内政・外政の事務の円滑かつ効果的な遂行に重大な支障を及ぼすおそれがあり、また、他国等との信頼関係が損なわれ、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

の理由があるから、情報公開法5条6号及び3号に該当する。

また、本件のように、開示請求の対象期間が短期間に限定されており、既に同期間における内政・外政の状況等についても一定の憶測がなされ得る場合に、出納管理簿を開示した場合には、特定の政策課題等との関連がより具体的に特定ないし推測される結果となることは、上記2(2)イで述べたのと同様である。

イ さらに、本件注記の存在をもって、出納管理簿に記録された情報が不開示事由に該当しないと解することはできない。なぜなら、そもそも本件注記は、支出相手方等の情報については、機微に触れる場合もあることから、必要以上に記載することなく慎重に取り扱うべきことを注意的に記載したものにすぎず、しかも、本件注記には、「本欄は記載した場合、支障があると思われる場合は省略することができる」とされているのみであって、仮に支払相手方等を記載した場合に支障があると思われる場合であっても、必ず省略することとはされていない。実際に、支払相手方等の欄について記載を省略する取扱いはされていない（被告第2準備書面27、28ページ、別件事件における千代幹也氏の尋問調書（乙第14号証）25ページ）。

したがって、出納管理簿については、本件注記が存在することを前提としても、そこに記録された情報が明らかになることによって、前記のような「支障を及ぼすおそれ」が生じることに変わりはなく、情報公開法5条6号及び3号の不開示事由が認められる。

ウ 原告は、「仮に支払先の記載があるのであれば、（引用者注：それを除く）部分開示が可能である」（原告準備書面(2)7ページ）旨主張するが、被告第2準備書面30ページ以下で述べたとおり、被告において、出納管理簿に記録された独立した一体的な情報を更に細分化して部分開示をすべき義務は存在しない。

この点をおいたとしても、支払相手方等以外の記載が明らかになった場合には、当時の内政・外政の状況など他の情報と照合、分析することにより、支払目的・内容や支払相手方など、各支出と特定の事案との関係が特定又は推測される結果、領収書等に記録されている事項が明らかになった場合と同様の支障がある。また、特定の事案との関係について、事実と関係なく様々な憶測が世上に流布することにより、内閣官房報償費を使用した活動一般が萎縮し、内閣による必要な情報収集・協力依頼の活動全般に支障を来すおそれもある。

したがって、支払相手方等の記載さえ不開示にすれば足りるというものではなく、仮にそれ以外の部分だけを開示した場合にも、内閣官房の事務の遂行等に支障が及ぶことが法的保護に値する程度の蓋然性をもって認められる。

5 支払決定書について

(1) 原告の主張

原告は、公務員が保有する情報は公務員が職務上取得したものであるから、内閣官房報償費がその情報提供の対価として支払われた場合は、賄賂性を帯びるか、公務員の職務遂行上の倫理に反するものであり、法的保護に値しないと主張する（原告準備書面(2) 8ページ）。

しかしながら、以下に述べるとおり、内閣官房報償費は違法・不当な目的で支出されることはないから、原告の上記主張は、その前提において失当である。

(2) 内閣官房報償費は違法・不当な目的で支出されることはないこと

被告第1準備書面8ないし12ページで述べたとおり、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的な方針」(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。

内閣官房報償費の支出は、これらの基本方針や取扱要領にのっとって厳正かつ効果的に執行されているのであり、しかも、その支出内容については、法令等に基づき会計検査院による会計検査の対象となっており、会計検査の結果、違法又は不当な支払と認められるものについては、決算検査報告で指摘されることとなっているが、本件対象文書に係る期間中の支出について会計検査院から違法又は不当であるとして決算検査報告で指摘されたものはない。また、本件対象文書に係る内閣官房報償費の支出において、公務員を支払の相手方とするものがあつたとしても、それは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したものであり、その支払額が当該公務員に終局的に帰属するものではなく、その職務との対価性があるわけでもないから、これが賄賂に当たるなどという原告の指摘は明らかに当を得ない。したがって、原告の上記主張は、いずれも明らかに失当である。

(3) 支払相手方等以外の記載も開示すれば、実質的な支障を及ぼすおそれが法的保護に値する程度の蓋然性をもって認められること

原告は、支払決定書に記録された情報のうち、支払相手方等を不開示とすれば、実質的な支障を及ぼすおそれはないと主張するようである(原告準備書面(2)7ページ)が、被告第2準備書面30ページ以下で述べたとおり、被告において、支払決定書のような独立した一体的な情報を更に細分化して部分開示をすべき義務は存在しない。

この点においても、上記4(2)ウで述べたのと同様に、支払相手方等以外の記載が明らかになった場合であっても、当時の内政・外政の状況など他の情報と照合、分析することにより、支払目的・内容や支払相手方など、各支

出と特定の事案との関係が特定又は推測される結果、領収書等に記録されている事項が明らかになった場合と同様の支障がある。

また、特定の事案との関係について、事実と関係なく様々な憶測が世上に流布することにより、内閣官房報償費を使用した活動一般が萎縮し、内閣による必要な情報収集・協力依頼の活動全般に支障を来すおそれもある。

したがって、支払相手方等の記載さえ不開示にすれば足りるというのではなく、それ以外の部分を開示した場合にも、内閣官房の事務の遂行等に支障が及ぶことが法的保護に値する程度の蓋然性をもって認められる。

6 領収書等について

(1) 原告の主張

原告は、「領収書の発行者が国会議員を含めて公務員であるものについては、不開示事由該当性を欠くことが明らかである」旨主張する（原告準備書面(2)9, 10ページ）。

(2) 内閣官房報償費は違法・不当な目的で支出されることはないこと

しかしながら、前記5(2)で述べたとおり、内閣官房報償費は、違法・不当な目的で支出されることはなく、このことは、取扱要領等に基づく執行や会計検査院の検査によっても担保されている。また、本件対象文書に係る領収書等の中に公務員を支払の相手方とするものがあつたとしても、それは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したものにすぎず、当該支出が当該公務員に終局的に帰属したものではない。

したがって、原告の上記主張はその前提を欠くものであって、明らかに失当である。

そして、領収書等を開示した場合には、内閣官房報償費を使用した当該活動の内容が特定され、あるいは事実と関係なく様々な憶測が世上に流布されることになり、同種の活動を行うことが以後不可能になるなど、内政・外政の事務の円滑かつ効果的な遂行に重大な支障を及ぼすおそれがあるととも

に、他国等との信頼関係が損なわれるおそれ、また、他国等との交渉上不利益を被るおそれがあることは、既に被告第2準備書面6ないし23ページで主張したとおりである。

第2 原告準備書面(3)に対する反論

1 原告の主張

被告は、被告第2準備書面において、大阪府公文書公開等条例についての最高裁平成13年判決等の判例に基づき、情報公開法5条6号及び3号は、行政機関の長に対し、「独立した一体的な情報」を更に細分化して、その一部を不開示とし、その余の部分には不開示事由に該当する情報は記録されていないものとしてこれを開示することまでも義務付けられていない旨主張し、本件対象文書に記録された情報を「独立した一体的な情報」として捉えるべき範囲を明らかにした(被告第2準備書面30ないし35ページ)。

これに対し、原告は、原告準備書面(3)において、①情報公開法の解釈においては、最高裁平成13年判決の判示する「独立した一体的な情報」との考え方を採用する余地はなく、②そのような考え方は、その後の最高裁判決では採用されていない旨主張しているが、以下詳述するとおり、失当である。

2 情報公開法の解釈においても、最高裁平成13年判決の判示する「独立した一体的な情報」論が採用されていること

(1) 原告は、最高裁平成13年判決は大阪府公文書公開等条例10条の解釈が問題となった事案であったとし、同条例は情報公開法6条2項と同様の規定を有していない以上、情報公開法が問題となる本件について同判決の解釈を援用することは誤りであり、情報公開法の解釈においては、最高裁平成13年判決の判示する「独立した一体的な情報」との考え方を採用する余地はない旨主張する(原告準備書面(3)2, 3ページ)。

(2) しかしながら、情報公開法6条2項は、「個人に関する情報は、「氏名そ

の他特定の個人が識別され得る情報の部分」に限られないから、氏名、生年月日その他の特定の個人を識別することができることとなる記述等の部分を除いた部分も、情報公開法5条1号ただし書に該当しないかぎり不開示とすべきことになるが、個人識別性のある部分を除くことによって、公にしても個人の権利利益が害されるおそれがないと認められるときは、これを不開示にする意義に乏しく、最大限の開示を実現する観点からは、部分開示をすることが望ましい」(宇賀克也著「新・情報公開法の逐条解説[第5版]」108ページ)ことから、「このような場合には、個人識別性のある部分を削除した残りの部分については、5条1号の個人に関する情報には含まれないとみなして部分開示を行うこととした」(同書108ページ)趣旨である(西川知一郎・最高裁判所判例解説民事篇平成13年度(上)363ページも同旨。)

しかるところ、本件においては、個人に関する情報の開示、不開示の範囲が問題となっているわけではなく、情報公開法5条6号及び3号の不開示事由該当性が争われているのである。すなわち、情報公開法6条2項は、個人識別情報に限って、部分開示の一形態として、個人識別部分のみを不開示としその余の部分を開示する開示の方法を定めたものであるところ(前掲西川363ページ、367ページ)、本件においては、個人に関する情報の部分開示の可否が争われているのではなく、情報公開法5条6号及び3号の不開示情報該当性が争われているのであるから、本件対象文書の部分開示の可否に関しては、情報公開法6条2項の適用は問題とならない。この点につき、前掲西川366ページも、情報公開法は「5条1号以外の不開示事由に該当する情報についても、6条1項のみに基づいては上記のような態様(引用者注:非公開事由に該当する独立した一体的な情報を更に細分化するといった態様(前掲西川365ページ))の部分開示を義務付けることはできないことをその前提として規定していると解するのが、論理的にも素直な解釈とい

うべきであろう。また、以上述べたところからすれば、同法5条1号以外の不開示事由に該当する情報について、同法6条2項の規定の類推適用により上記のような態様の部分開示をしなければならないものと解する（例えば、同法5条2号イに該当する情報につき法人等を識別することができる部分のみを不開示とする）ことも、極めて困難といわざるを得ないであろう。そうであるとすれば、結局、同法は、個人識別情報に限って、例外的に、独立した一体的な情報を更に細分化し個人識別部分のみを不開示とする態様の部分開示を行政機関の長に義務付けるという立法政策を採用したものと解さざるを得ないように思われる。」と指摘しているところである。

このように、情報公開法6条2項の規定は、同法5条1号に該当する個人に関する情報のうち、個人識別情報に限っては、個人識別部分のみを除いた態様での部分開示を義務付けた特別な規定と解するのが相当であり、同法が他の不開示事由に該当する情報についてまでそのような態様での部分開示を義務付けているとは解釈できない以上、本件対象文書に係る情報公開法5条6号及び3号の不開示事由該当性の判断についても「独立した一体的な情報」を単位としてなされるべきであり、行政機関の長は、独立した一体的な情報を更に細分化して、不開示事由に該当しない部分のみを開示すべき義務を負うものではない。

よって、最高裁平成13年判決の判示した「独立した一体的な情報」の考え方が、情報公開法における本件対象文書の部分開示の解釈に採用できない旨の原告の主張は失当である。

3 「独立した一体的な情報」論は、その後の最高裁判決においても踏襲されていること

- (1) 原告は、最高裁平成13年判決以後の最高裁判決（最高裁平成15年11月11日第三小法廷判決・判例タイムズ1143号229ページ，最高裁平成19年4月17日第三小法廷判決・判例タイムズ1240号165ページ

等。以下、それぞれ、「最高裁平成15年判決」、「最高裁平成19年判決」という。)においては、「独立した一体的な情報」論は採用されず、むしろ否定されており、実質的には判例変更がされているなどと主張するようである(原告準備書面(3)5ないし9ページ)。

(2) しかし、最高裁平成15年判決や最高裁平成19年判決の各事案及び判旨は以下のとおりであって、「独立した一体的な情報」論は、これらの判決においても踏襲されている。

ア 最高裁平成15年判決は、被上告人が千葉県公文書公開条例に基づき、県立高校の校長に係る旅行命令票の公開を請求したが、全部を公開しない旨の決定がされたため、その取消しを求めた事案に係るものであり、一の公文書中の一部の記載事項を共通の構成要素とする複数の情報がある場合において、ある情報は非公開情報に該当し、他の情報はこれに該当しない場合に、当該記載事項は非公開情報の一部を成すものとして非公開とすることができるのか、公開すべき情報に含まれるものとして公開すべきかが争われた(旅行命令票に記載された校長の氏名は、「給料表の種類」欄及び「級・号給」欄に記録されている情報、旅行命令に関する情報及び旅費請求に関する情報の全ての情報に共通する記載事項であった。)

この点について、最高裁平成15年判決は、「本件各公文書の記載欄のうち「給料表の種類」欄及び「級・号給」欄に記録されている情報は、(中略)「氏名」欄に記録された同校長の氏名と一体として同校長の私事に関する情報そのものを成すものであるから、本件条例11条2号の非公開情報に当たるものというべきである」と判示している。なお、同判決は、その余の情報は、いずれも同校長の私事に関する情報を含まないとして、非公開情報に当たらない旨判示している。同判決は、校長の氏名を含む「給料表の種類」及び「級・号給」が独立した一体的な情報の単位を構成するものとして、これを一体として非公開とすべき旨判断したものと理解する

ことができる。

この点については、前掲判例タイムズ1143号229ページの同判決の解説においても、情報公開法6条2項のように個人識別部分のみを除いて開示を義務付ける規定のない「本件条例の下では、一個の情報のうちの一部に非公開事由該当部分があるときは、それを細分化して当該非公開事由該当部分を除いた部分を公開する内容の判決は許されないことになる（最三小判平13. 3. 27本誌1060号152頁，判時1749号25頁参照）。本判決は、共通の記載事項自体が非公開情報に当たらないものであるときは、当該記載事項は公開すべき情報に含まれるものとして公開すべきであるとしたものである。これが前記のような1個の情報を細分化して非公開事由に当たらない部分を公開すべきであることをいうものでないことは、その判文に照らして明らかであろう。」との指摘がされており、情報公開法6条2項の適用場面以外の場合には、「独立した一体的な情報」論が妥当することが示唆されている。

イ また、最高裁平成19年判決は、愛知県の住民が、愛知県公文書公開条例に基づき、愛知県商工部万博誘致対策局の需用費中食糧費の支出に関する予算執行書、支出金調書等について開示請求をしたところ、食糧費が支出された懇談会に出席した相手方が識別される記載部分（以下「相手方識別部分」という。）が、同条例6条1項2号の個人識別情報、同項9号の事務事業情報に当たるとして、相手方識別部分を非公開とする決定がされたため、その取消しを求めた事案に係るものである。

同判決は、本件各懇談会への出席に関する情報は、当該出席者が公務員である場合は、本件条例6条1項2号所定の非公開情報に該当しないが、公務員以外の者である場合は、同号所定の非公開情報に該当するとし、これらの情報は、いずれも同項9号所定の非公開情報には該当しないとした原審の判断を是認した上、出席者に公務員のほか公務員以外の者が含まれ、

公務員の出席に関する情報と公務員以外の者の出席に関する情報とに共通する題名欄等の記載部分がある文書について、「文書中に、非公開情報に該当しない公務員の懇談会出席に関する情報とこれに該当する公務員以外の者の懇談会出席に関する情報とに共通する記載部分がある場合、それ自体非公開情報に該当すると認められる記載部分を除く記載部分は、公開すべき公務員の本件各懇談会出席に関する情報としてこれを公開すべきであり、本件条例6条2項の規定（引用者注：後注1）も、このような解釈を前提とするものと解される（最高裁平成10年（行ツ）第167号同15年11月11日第三小法廷判決・裁判集民事211号349頁参照）。」と判示し、同文書中の「公務員の氏名や所属名、職名等の出席公務員が識別される部分は、公務員の本件各懇談会出席に関する情報としてすべてこれを公開すべきである。」と結論づけた。

同判例について、前掲判例タイムズ1240号165ページの解説は、「本件条例の適用に当たっては、不開示事由該当性の判断に先立ち、判断の客体となる「情報」の把握が求められ、当該情報に対して開示・不開示の判断がされることとなるところ、そこにいう「情報」は、「記述等」が複合した一定のまとまりを持った単位であると解される。最三判平13.3.27（民集55巻2号530頁，判タ1060号152頁，判時1749号25頁。以下「最高裁平成13年判決」という。）が、「同条（引用者注：大阪府公文書公開等条例）は、不開示事由に該当する独立した一体的な情報を更に細分化し、その一部を不開示とし、その余の部分にはもはや不開示事由に該当する情報は記録されていないものとみなして、これを公開することまでをも実施機関に義務付けているものと解することはできないのである。」と判示しているのも同趣旨の判示であり（最一小判平14.2.28判タ1088号110頁，判時1782号10頁も同旨），「独立した一体的な情報」という用語は、上記のような記述等の複合した

一定のまとまりを持った単位を表すものと理解することができる。そして、問題とされている公文書について、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、本件条例は明文の規定をおいていないのであるから、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、本件条例等の不開示事由に関する規定の趣旨に照らし、社会通念に従って判断するのが相当である。」と指摘している。そして、同解説は「当該出席者が、いつ、どこで、どのような議題について開催された、どのような名称の懇談会に出席したか」ということが社会通念上独立した一体的な情報の単位を構成する情報となると解される」とし、同判決が、「公務員の出席に関する情報」、「公務員以外の者の出席に関する情報」などと判示しているのも、同様の理解を前提とするものということができよう。」としている。

このように、最高裁平成19年判決も、「独立した一体的な情報」論を前提としているのであり、もっとも、当該事案においては、開示情報と不開示情報に共通する記載部分があり、そのような共通の記載部分があることによって、同共通部分そのものには非開示事由がないのに、開示に支障のない開示情報の全てが不開示情報となることの不都合性を考慮して、上記のような結論を採ったものと解される（前掲判例タイムズ1240号165ページ解説参照）が、不開示事由の判断の客体たる情報について、社会通念上独立した一体的な情報であるとの解釈を当然の前提としているというべきである。

ウ 以上によれば、「独立した一体的な情報」論は、最高裁平成13年判決以降の最高裁判例を前提としたとしても、情報公開法6条2項の適用場面を除き、基本的に妥当するものであることが明らかであり、原告らの前記主張は失当である。

4 結語

以上のことから、原告の準備書面(2)及び(3)における主張は、いずれも理由がないことが明らかである。

以 上