

## 陳 述 書

2011年6月28日

原告

神戸学院大学大学院実務法学研究科・教授・憲法学

上 脇 博 之 (かみわき・ひろし)



私は、原告として、かつ憲法研究者・政治資金研究者として、以下の通り陳述いたします。なお、本文だけではなく、文献等からの引用文におけるゴシックは、全て上脇によるものです。

### I 本件情報公開請求に至った動機と理由

#### 1. 現在の職業と経歴

- ① 私は憲法研究者です。
- ② 神戸大学大学院法学研究科博士課程前期課程（2年）を修了して同研究科博士課程後期課程に進学し3年で単位取得退学し、任期2年の日本学術振興会特別研究員（PD）を経て、1年間非常勤講師を経験しました。
- ③ そして1994年4月、北九州大学（現在、北九州市立大学）法学部に講師として赴任し、その後、助教授、教授となりました。
- ④ 2004年4月、神戸学院大学大学院実務法学研究科（法科大学院）に教授として移籍し、現在に至っています。

#### 2. 研究分野

- ① 私の研究分野は、法律学の中の憲法学です。
- ② 特に西ドイツ（現在のドイツ）と日本における政党に関する憲法問題を研究してきました。
- ③ 政党それ自体の憲法問題だけではなく、政党が活動する領域、政党政治に関する憲法問題を取り扱ってきましたので、人権論と統治機構論の両方を研究しています。
- ④ そもそも政党は憲法上どのような地位を有するのか（政党とその他の結社とは憲法上異なる地位を有するのか）という憲法問題から、いわゆる政党法が日本国憲法上許容されるのかという問題、どのような選挙制度や政治資金制度が憲法上要請されるのかという問題に至るまで、研究対象を徐々に拡大してきました。
- ⑤ これらの研究は、議会制民主主義を如何に確立し、かつ健全なものにするのかということに帰着するもので、「政治とカネ」の問題は私のこの研究における重大な関心事の一つです。
- ⑥ ここでは「単著の研究書」に限定して紹介しますと、『政党国家論と憲法学』（信山社・1999年）、『政党助成法の憲法問題』（日本評論社・1999年）、『政党国家論と国民代表論の憲法問題』（日本評論社・2005年）があります。

### 3. 内閣官房報償費について支出関係書類の開示を請求するに至った動機と理由

- ① 1999年（平成11年）に、いわゆる情報公開法（行政機関の保有する情報の公開に関する法律。1999年5月14日法律第42号）が制定されました（主要な条項は2001年4月1日施行）。
- ② 2001年（平成13年）には松尾克俊元要人外国訪問支援室長の機密費詐取事件（松尾氏の逮捕は2001年3月10日）がマスコミで報じられ、それが「組織ぐるみ」の機密費流用および機密費の官邸への「上納」問題へと発展して行きました。
- ③ 同年2月には、第74代竹下登内閣（1987年11月6日～1988年12月27日改造～1989年6月3日。内閣官房長官は小淵恵三氏）から第75代宇野宗佑内閣（1989年6月3日～同年8月10日。内閣官房長官は塩川正十郎氏）への引継ぎ文書が国会で取り上げられました。この引継ぎ文書は、1989年（平成元年）5月に作成された文書で、当時、首席内閣参事官だった古川貞二郎氏が作成したと筆跡鑑定でみなされており、いわゆる古川ペーパーとも呼ばれました（甲第6号証）。これは、機密費が外務省から内閣官房に「上納」されたという疑惑を裏付けるものではないか、かつ、機密費が消費税の導入等のために投入されたのではないかと、国会で追及され（甲第7号証）、マスコミも注目しました（例えば、甲第8号証）。
- ④ また、その翌2002年（平成14年）4月には、ほぼ10年前の第78代宮沢喜一内閣（1991年11月5日～1993年8月9日）で加藤紘一衆議院議員が官房長官を務めていた時期（1991年（平成3年）11月～1992年（平成4年）12月）の内閣官房報償費のごく一部（14カ月分で約1億4380万円）についての内部文書（甲第5号証の1～3）が国会で取り上げられ、報償費の用途としては相応しくない「国会対策費」等に支出されているのではないかと追及が行われ、マスコミもこれに注目し報じました（甲第4号証）。
- ⑤ すでに2002年3月末には、市民団体「政治資金オンブズマン」の結成に加わり、政治家の「政治とカネ」問題を本格的に追及し始めます。
- ⑥ 2004年（平成16年）2月10日、情報公開審査会（当時）は、外務省報償費の全支出に関する全部不開示処分についての前年7月31日の諮問につき、その一部を開示すべきであるとする答申を行いました（平成15年度（行情）答申545号及び第546号、平成15年度（行情）答申第547号から第566号、平成15年度（行情）答申第567号～569号、平成15年度（行情）答申第671号及び第672号、平成15年度（行情）答申第673号から第677号、平成15年度（行情）答申第678号から680号）。そして、外務大臣は、それに基づき不開示決定の変更決定を行いました。つまり、国は外務省報償費の支出に関する行政文書について全部不開示ではなく、部分開示したのです。
- ⑦ 2005年（平成17年）の年末に、私は3冊目の研究書（前掲の単著『政党国家論と国民代表論の憲法問題』）を出版し、研究成果の公表に一つの区切りができ、時間的な余裕が少し生まれました。
- ⑧ 2006年（平成18年）2月28日、東京地裁が外務省の報償費の支出に関する行政文書き不開示処分を取消す判決を下しました（判時1948号35頁・判タ1242号184頁）。
- ⑨ 「自民党をぶっ壊す」と公言し、国民の間で人気の高かった小泉純一郎内閣総理大臣は、同年

9月に自民党総裁の任期満了を迎え、内閣総辞職となったため、退任しました。そして、小泉内閣で内閣官房長官を務め、これまた人気のあった安倍晋三衆議院議員が内閣総理大臣に指名・任命されました。

- ⑩ そこで、小泉内閣において内閣官房報償費がどのようなものに支出されたのかを知りたくなり、同年10月5日に、2005年4月～2006年9月まで過去1年半の内閣官房報償費についての行政文書の情報公開請求を行ったのです。
- ⑪ **政治学**における「政治とカネ」問題の研究では、「**金権民主主義**」という表現が使用されています（例えば、岩井奉信『「政治資金」の研究』日本経済新聞社・1990年27頁以下）。  
“カネで日本の民主主義が買われ、左右されている”とすれば、憲法が想定している健全な議会制民主主義は成立しません。言い換えれば、日本の議会制民主主義がカネで買われないようにするためには、裏金を根絶し、かつ、そのためにもカネの流れをオープンにして主権者国民の監視の下におく必要があります。その原資が国民の血税であれば、尚更のことです。
- ⑫ 私が内閣官房報償費の情報公開請求を行ったのは、このような問題意識からです。

#### 4. 内閣官房報償費の用途についての調査・研究

- ① 内閣官房報償費がどのようなものに使われているのかという用途について、私は、大いに関心を抱いてきました。
- ② これまで、国会議員らとその用途について部分的に語っていますし、前述したように内部告発のようなものもあり、マスコミも報じてきました。また、このことを含め内閣官房報償費の用途に実態について紹介している書籍も刊行されています（例えば、**歳川隆雄『機密費』集英社新書・2001年**、古川利明『日本の裏金 [上] 首相官邸・外務省編』第三書館・2007年）。
- ③ 私は、これらを通じて、内閣官房報償費の用途の実態の一部について調査・研究を行ってきました。
- ④ さらに、この情報公開請求に対する開示を受けて、私は、本格的に内閣官房報償費の用途の実態について調査・研究を行い、それを議会制民主主義の健全な発展に役立てたいと考えています。

## II 内閣官房報償費の用途の実態

### 1. 用途実態の大まかな全体像

#### (1) 歳川隆雄『機密費』（集英社新書・2001年）からわかる全体像

- ① 前述した松尾克俊元要人外国訪問支援室長の機密費取事件が発覚し、それが「組織ぐるみ」の機密費流用および機密費の官邸への「上納」問題へと発展したことを受けて、ジャーナリスの歳川隆雄氏が『機密費』（集英社新書・2001年）を出版しています。
- ② これによると、内閣官房報償費は、「**対外裏工作資金**」（1977年に起こった「ダッカ・ハイジャック事件」における日航機の乗客・乗員の身代金600万ドル、1979年ごろのアフガニスタンの反ソ・ゲリラ組織に供与された武器購入資金数万ドル、1996年に発生したペル

一日本大使公邸人質事件や1999年に発生したキルギスでの日本人技師誘拐事件などに膨大な機密費投入、領土返還問題での対ソ（対露）交渉、日朝正常化を巡る北朝鮮交渉、沖縄の普天間飛行場移転問題での対米交渉への機密費支出）として使われていることが書かれています（94－98頁）が、それだけではないようです。

- ③ それ以外に、**首相外遊における乱費**（税金の無駄遣い・私物化、下記（ア））、**与野党の国会対策費**（下記（イ）（ウ）（エ））、**「裏」の選挙対策費**（税金の党派的違法支出、下記（オ）（カ）（キ））、**議員の外遊費**（下記（ク））、**退任する日銀総裁らへの手当て**（下記（ケ））、**国会議員への付け届け**（下記（コ））、**政治評論家らへの付け届け**（下記（サ））、**自民党の“院外団”的な性格の各種団体への付け届け**（下記（シ））、**政府の諮問機関への手当てなど**（下記（ス）（セ））にも支出されているようです。

（ア） 「大名旅行で機密費を乱費する首相外遊」。「首相の外遊」では、『表』の直接経費は総理府（現内閣府）や各省庁の予算が充てられるが、現地での公式行事以外の飲み食い、土産代、随行団の旅費補填など『裏』の費用は官房機密費で賄われる。（100－101頁）。

（イ） 「消費税導入に機密費10億円をブチ込む」。「88年度予算でみると官房機密費の約65%を内政・外交対策費が占めて」いる。「この『内政・外交対策費』という大雑把な呼び方が、意図的に実態を隠す言葉のすり替えであるのはいうまでもなく、永田町にもマスコミ界にも、それが政治権力を保持するための政界工作費であることを知らない者はもちろんいない。その政界工作費の筆頭格が国会対策費（国対費）、つまり与野党各勢力を懐柔し、あるいは一方を切り崩すための工作資金だ。時の政局の流れや政治問題のありようによって、これが臨機応変に投入されてきた。典型的なケースが竹下政権による『消費税』導入で、このときの機密費の豪勢な使われ方はいまま永田町の語り草になっている。」「消費税をめぐる与野党工作に竹下政権が計10数億円の官房機密費を投入したことは、『古川ペーパー』に明記されている。」「とにかく、公明・民社を主要なターゲットとして計10数億円もの官房機密費が多数派工作にブチ込まれたのだ」（104－105頁）

（ウ） 「永田町で“公認”されている話では、**重要法案をあげる国対費として官房機密費から支出されるのは一件当たり平均5千万円**。野党側の市政や状況的タイミングによっては、投入額が数億円にもなるというのである。」（106頁）

（エ） 「重要法案の審議で国会がヤマ場にくるような局面ではなくても、飲み食いのツケ回しはほとんど恒常的に官房機密費から支払われている。」たとえば「2000年秋の『加藤政局』や2001年春の『森下ろし』騒動のように政局が緊迫した場面では、政治家たちの料亭会合が同時多発的に開かれる。『そういうときには官邸へのツケ回しがどっと増えるし、勉強会と称する集まりなんかでも官邸にツケを回してくるのが少なくない』と自民党の古参議員がいう。どこからみてもこれは立派な“たかり”だが、こんなふうにして国民の税金が政界工作に闇ガネとして消えていくのだ。」（106－107頁）

（オ） 「政界工作は、『裏』の選挙対策費としても大がかりに行われてきた。」「歴代の政権によって官房機密費が選挙対策に使われてきたことは、永田町ではいわば公然の秘密だ。」「選挙戦に突入すると、以外な苦戦に陥った候補者や資金が底をついた候補が出てくる。絶対に負けられない重点選挙区というのもある。官房機密費はこうしたケースで投入されるのだ。」「『ここで一発ブチ込めば圏内にすべり込めるといふときは、官邸にSOSを送れば3百万、5百万のカネを出してもらえる。重点選挙区

となれば官邸から出るカネは億単位だ』と自民党のベテラン議員が言う。もっとも、官邸から選挙資金を引き出せるのは主に政権派閣候補で、少なくとも非主流派では難しい。」(107-108頁)

- (カ) 「国政選挙でなくても、多額の官房機密費が選挙に使われる場合がある。近年でいえば、**98年11月に行われた沖縄県知事選**がその典型的なケースだ。」「大田陣営や現地マスコミの調査によると、知事選後に稲嶺陣営の選挙母体『沖縄・未来を開く県民の会』が県選管に提出した『収支報告書』には、自民党本部から2回に分けて計1億7千万円の寄付があったことが記載されている。98年10月5日に1億円、同10月27日に7千万円。ところが自民党本部の沖縄知事選に関する収支報告には、1億円を『県民の会』に支出したとされているだけで、7千万円については記載なし。大田陣営はこの7千万円を『官邸の機密費の流用』とみなして県議会などで追及した。」「**自民党沖縄県関係者の『官邸から知事選の資金が出たのは間違いない。私自身、選対の会議で報告を受けた』という証言などがマスコミで報道され、沖縄知事選への官房機密費投入は既定事実とみなされている。**」(108-110頁)
- (キ) 「沖縄関連では、『基地の町』の市長選でも官房機密費が投入されているといううわさが現地で絶えなかった。**2000年11月の那覇市長選と2001年2月の浦添市長選**でも億単位の資金が中央から注ぎ込まれたという指摘がある。」(110頁)
- (ク) 「国会が終わると与野党議員の『使節団』と称するものを組み、大挙して海外に出かけるのは例年のことで、最近では各種の国際会議などに参加する議員も増えている。こうした議員に官邸は選別を出す。『ちょっと海外へ』と官邸に顔を出してあいさつすると、白い封筒に入った『軍資金』を渡してくれる。議員の格や外遊の内容によってランクがあり、**与党議員だと新人でも一人最低30万円、中堅以上の議員なら百万円は堅いという。**」(110-111頁)
- (ケ) 「官房長官経験者の一人によると、官房長官が『報償費』を直接手渡す特別なケースがあるという。対象となるのは、退任する日銀総裁、検事総長、会計検査院長らで、その人物の在任中の実績に対する官邸の評価で金額が決められるが、少なくとも百万円単位のカネがのし袋に入れて渡される。」(111頁)
- (コ) 「首相官邸からの盆暮れの手当・付け届けでいえば、国会関係のそれがやはり厚い。」「**現自由党副幹事長の平野貞夫参院議員**が『朝日新聞』のインタビューで、**前尾繁三郎衆院議長秘書**をしていた**73年当時の体験**をこんなふうに語っている。『**7月と12月に盆暮れの付け届けをする習慣**ができていた。(中略)官房長官の使いが議長の私邸に新聞紙に包んで紙の袋に入れた5百万円をもってきた。(中略) **議運委員長に百万円、理事に50万円**と配って歩いた』。「共産党議員は受け取らず、『公明党は最初は背広の生地ぐらいしか受け取らなかった』(平野議員)という。が、公明党に限らず、**スーツの靴の仕立券や一流靴店の仕立券**が百枚束で何束も用意されていたということだ。」(112頁)
- (サ) 「政界に近い対象範囲でいえば、政治評論家やメディア幹部、それに院内紙と総称される政治業界紙関係者への手当・付け届けも慣習化してきたものの一つだ。」「一件当たりが比較的少額の手当は官邸でも参事官レベルで処理されるが、もっと値の張る**著名な政治評論家や有名マスコミ人**への付け届けは**政務担当首相秘書官**が直接会った機会に渡すことが多い。」(112-113頁)
- (シ) 「官房機密費から支出される盆暮の手当・付け届けで総額として最も大きいのは、政府が世論対策や選挙対策、あるいは情報源等として付き合っている各種団体へのそれだ。『そういう団体が大

小6百ぐらいある』と元官房長官の一人がいう。主な団体としては、北方領土返還運動、遺族会・靖国神社、公共募金活動等の関係諸団体があり、総じて自民党の“院外団”的な性格のものが多い。手当の額も一団体10万円単位から百万円単位といわれ、トータルでは莫大な官房機密費が益暮れごとに支払われていることになる。」(114頁)

- (ス) 「各種の審議会・調査会など政府の諮問機関も官房機密費の大きな支出先だ。これら諮問機関には各界の有力者が顔を並べているので、手当の規模も相当なものになる。」(114頁)
- (セ) 「官房機密費は官邸の内部でも使われているのだ。次のような数字がある。総理室12万円、官房長官室10万円、政務副長官室4万円、参事官室6万円、会議係4万円、守衛12万円、報道室10万円、車庫10万円……。これは官邸の各セクションに割り当てられている『毎月の手当』である。」(114頁)
- ④ 以上紹介されている使途の中には、後述するように違法と評しうるもの、あるいは公金の支出として不適切なものも多く含まれています。

## (2) 1989年(平成元年)5月に作成された引継ぎ文書(古川ペーパー、甲6号証)からわかる全体像

- ① 前述した1989年(平成元年)5月に作成された第74代竹下登内閣(内閣官房長官は小淵恵三氏)から第75代宇野宗佑内閣(内閣官房長官は塩川正十郎氏)への引継ぎ文書「報償費について」(甲6号証)は、1989年(平成元年)5月に作成された文書で、当時、首席内閣参事官だった古川貞二郎氏(第81代村山富市内閣の途中1995年2月24日～第87代第1次小泉内閣第1次改造内閣の2003年9月22日まで内閣官房副長官)が作成したと筆跡鑑定でみなされており、古川ペーパーと呼ばれています。
- ② この点について、前掲の古川利明『日本の裏金[上]首相官邸・外務省編』は、以下のよう

に記しています。  
「テレビ朝日の『ニュースステーション』(01年2月19日放送)と日刊スポーツ(01年3月14日付け)が、このペーパーとは別に独自に古川の直筆の文書を手入し、専門家に鑑定してもらった結果を公表、いずれもかなりの高い確率で同一人物であると報じている。

ニュースステーションの方では、専門家の1人が『82%から95%の確率で同一人物が書いたもの』と結論づける一方、日刊スポーツの記事では、20年以上のキャリアを持ち、警視庁の嘱託筆跡鑑定士でもある日本筆跡診断士協会会長・森岡恒舟の鑑定結果を紹介している。

それによると、『な・の』、『格・略』、『貞・費』などの文字でみられる特有のクセを分析。『特に「な」の字は、三画目の点ないのが共通し、また、四番目となる書き出しが、かなり上から始まっている。どちらも珍しいクセで、同じようなクセを持っているのは数百人に1人しかいない。かな文字だけでも(比較対照した)二つの文字を書いたのが同一人物だというのが決定的なのに、漢字の類似点も合わせると、同一人物が書いた文章であることは、ほぼ100%間違いない』としている。」(70-71頁)

- ③ 引継ぎ文書「報償費について」(古川ペーパー)においては、内閣官房報償費の「性格」「報償の額」「平成元年度分の使用状況」が説明されています。なお、「別紙A」、「別紙B」

もあります。

- ④ 特に「報償の額」の箇所においては、1983年度（昭和58年度）から1989年度（平成元年度）までの7年間の「報償費の推移（決算額）」が明記されており、「内閣分」と「外務省分」の報償費の年度別総額と両者の合計額が記載されています。

**1983年（昭和58年）度から1990年（平成2年）度までの報償費の推移（決算額）**

年度	内閣分	外務省分	合計
1983年（昭和58年）度	11億8000万円	14億7800万円	26億5800万円
1984年（昭和59年）度	11億8000万円	15億7700万円	26億5800万円
1985年（昭和60年）度	11億8000万円	15億7700万円	27億5700万円
1986年（昭和61年）度	11億8000万円	15億7700万円	27億5700万円
1987年（昭和62年）度	11億8000万円	15億7700万円	27億5700万円
1988年（昭和63年）度	12億7800万円	19億7700万円	32億5700万円
1989年（平成元年度）度	12億9700万円	19億9700万円	32億9400万円
1990年（平成2年）度	11億8000万円	15億7700万円	27億5700万円

ただし、1990年度は「決算額」ではなく、実際には上記とは少し金額が異なっている可能性がある。

- ③ 「別紙A」「別紙B」によると、「1989年（平成元年度）度分の使用状況」が以下のように簡潔に明記されており、「備考」に明記されているのが支出予定の支出実態を表しています。特に「自民党外交対策費」というのが明記されており、内閣のための報償費が特定の政党のために使用されていること、つまり公金が私的なもののために投入されていることがわかります。

**1989年（平成元年度）度分の使用状況**

区分	予算額	備考
1. 経常経費	6億円	総理・長官等の諸経費、官邸会議費、慶弔、国公賓接遇費、総理・長官主催接宴費等
2. 官房長官扱	16億円	内政・外交対策費
3. 官房長官予備費	5億円	
4. 特別経費	5億2800万円	自民党外交対策費、夏季・年末経費、総理外遊経費、その他
合計	32億2800万円	

なお、4月末の使用済額と残額は省略した。

- ⑤ これに加えて、「報償費の推移（決算額）」における「（留意点）」の箇所には、次のような記述があります。

「昭和63年度分については、5億円（内閣分1億、外務省分4億）が増額されているが、これは、税制改正のための特別の扱いである。更に平成元年度についても、引き続き同様の額を

計上しているが、これも新税制の円滑実施等の事情によるものであり、異例の扱いである。」これは、上記「3. 官房長官予備費」5億円の使途実態を表しているものです。税制の改正等をするときに異例の5億円が使用されているというのは、いわゆる国会対策（国対）のために公金が投入されていることを示唆しています。

- ⑥ これについて、前掲の古川利明『日本の裏金 [上] 首相官邸・外務省編』は、以下のように記しています。

「ここにある『税制改正』とは、当時の大蔵省の悲願だった『大型間接税』、つまり、『消費税』の導入のことである。

具体的には、1988（昭和63）年7月19日に召集された臨時国会で、これら消費税導入の関連法案の審議が本格化したわけだが、そもそもこの『大型間接税導入』は、国民世論や野党の猛反発から、中曽根内閣時代には『売上税』として失敗したものを受けて、その中曽根康弘から後継指名を受けた竹下登が、その内閣の命運を賭けて取り組んだ最重要課題でもあった。

野党は無論、反対。与党の自民党内にすら賛成を渋る議員もいて、衆院の税制問題等調査特別委員会の委員長には、当時、自民党の最高実力者だった金丸信を充てるなど、政府・自民党は法案を是が非でも成立させるべく、万全の体制で臨んだ。」（65頁）

「政府・自民党が法案成立に向けて全力を投入したのが、野党勢力の分断だった。当時、『徹底抗戦の社会党、共産党』と『柔軟路線の公明、社民』といわれたように、二度にわたる会期延長をやったことと、法案の審議と採決自体には応じさせるため、中道よりの路線を取る公明、民社の両党を抱き込むことが、法案成立の最大の決め手になった。

こうした流れを踏まえて、『古川ペーパー』に記されているように、前年度より、『税制改正のための特別の扱い』のため、計約5億円も増額された機密費が、これの国対関連に投じられたのは、ほぼ疑いの余地がない。

当時、衆院特別委の委員長だった金丸のもと、タガをはずされたような機密費が投入された。当時の国対族だった自民党の議員に対しては、『接待する野党議員のメンバーを割り当てられ、連夜に渡る飲ませ食わせ、もちろん渡すものも渡して』、官邸からは『飲み食いのツケはすべてこっちに回せ。帰りの車代は一本（＝百万円）』という指示が出ていた、という。」（66頁）

### (3) 1991年11月～1992年12月の内閣官房報償費の支出からわかる使途実態

- ① 前述したように1991年（平成3年）11月～1992年（平成4年）12月の内閣官房報償費の一部（14カ月分で約1億4380万円）についての内部文書（甲第5号証の1～3）は、内閣官房長官から内閣官房報償費を受け取った者が作成したものと思われま。当時は、第78代宮沢喜一内閣であり、加藤紘一氏が官房長官を務めていました。
- ② 甲5号証の1の「金銭出納帳」、甲5号証の2の「収支整理表」、甲5号証の3の「支出内訳明細表」は、第78代宮沢喜一内閣で加藤紘一氏が官房長官を務めていた時期（1991年11月～1992年12月）の内閣官房報償費の一部を記した内部文書といわれています。
- ③ 「金銭出納帳」は、内閣官房報償費の執行に関わった人物が実際の収入と支払について記し

たものです。「収入」については、月毎に当該人物が内閣官房長官から、いつ、幾ら受け取ったのかを「年月日」「収入金額」の各欄に記載しており、「支払」については、当該人物が、いつ、誰（個人または団体）にどのような名目に、幾ら支出にしたのかを「年月日」「抽出」「支払金額」の各欄に記載しているものです。なお、差引残高は各頁の末尾に収入額の合計額及び支払金額の合計額とともに記載されています。

- ④ 「**収支整理表**」は、内閣官房報償費の執行に関わった人物が収入と支出を整理してまとめたものです。「収入」においては、内閣官房長官から受け取った日と金額を小計とともに記載したものであり、「支出」においては、その内訳を支出項目（**パーティー、手当、国対、香典、餞別、経費、花、結婚式、御祝、見舞出張**）毎に概算で記載したものであり、「支払」においては、月毎の支払額が合計額とともに記載されているものであり、「収入の部」と「支出の部」においては、月毎に収入額と支出額が合計額とともに記載されているものです。
- ⑤ 「**支出内訳明細表**」は、内閣官房報償費の支出の明細がまとめられているものです。支出項目（前掲）毎に、年月、支出相手、支出額が個別具体的に記載されたものです。
- ⑥ 上記資料に基づき内閣官房報償費の用途が判明しているのは、主に内閣官房長官から内閣官房報償費を受け取った人物が、**1991年（平成3年）11月～1992年（平成4年）12月の期間の収支をまとめたものであり、その額は、合計で1億4386万円、月平均で約1200万円**だけです。つまり、内閣官房報償費の一部にすぎません。
- ⑦ その支出（支払）分の項目に合計額を表にまとめると、以下のようになります。

**1991年11月～1992年12月内閣官房報償費の一部の支出内訳**

支出	内訳(概算)
パーティー	3028万円
手当	3050万円
国対	2521万円
香典	243万円
餞別	2043万円
経費	1298万円
花	113万円
結婚式	60万円
御祝	120万円
見舞・出張	103万円
小計	1億2579万円
その他	1807万円
合計	1億4386万円

- ⑦ 以上のうち、例えば、パーティー（政治資金パーティ）や国対などへの支出は、後述するように違法な支出あるいは公金の用途として不適切な支出です。

**(4) 甲第11号証の3、甲第12号証の1ないし2の週刊誌報道から見える用途実態**

- ① フリーのジャーナリスト・上杉隆氏は、内閣官房報償費が配布された人物の氏名と金額が明記された「リスト」に基づき政治評論家・言論人やマスコミの政治部記者などに対し取材し、マスコミがなかなか野中元官房長官の証言を大きく報道しないのは内閣官房報償費が彼らに支出されているからである、と指摘しています。
- ② 1965年から園田直衆議院副議長の秘書をしていた平野貞夫・元参議院議員は、園田氏の使いで官房副長官室に行くと、竹下登・官房副長官が内閣官房報償費を月々300万円くれたので、新聞記者らに「酒や女」を世話したというのです。平野氏は、自民党離党後も、羽田孜政権のとき、熊谷弘官房長官から内閣官房報償費を預かり、ある政治評論家に渡したというのです。
- ③ フリーのジャーナリストの上杉隆氏は、元官邸関係者の「リスト」に関する証言を紹介し、内閣官房報償費が自民党の複数のルート（自民党の議員や秘書、自民党同志会、自民党職員、自民党幹事長室、自民党選対、自民党国対）を通じてマスコミに配布されていたというのです

## (5) 内閣総理大臣退陣の際の内閣官房報償費「山分け」

- ① 前述の甲12の1ないし2の週刊誌の記事によると、**内閣総理大臣が退陣する際には、官邸に残された内閣官房報償費の「山分け」が最後の儀式として行われるとして、以下のような官邸秘書経験者の証言が紹介されています。**  
「基本は総理と官房長官で山分け。余った分はそれぞれの秘書官たちがお世話になった職員や官僚、評論家や記者らメディア関係者にも配って使い切る。引継ぎの時には金庫を空にするのが礼儀だった（笑い）」。
- ② この「山分け」は、内閣官房長官の自由な判断で行われるでしょうから、その「使用目的」は「政策推進費」として支出されたものとして処理されることでしょう。
- ③ そこで注目されるのは、被告国「第4準備書面」（2008年12月17日）および同「第6準備書面」（2009年10月19日）の両別紙1「対象期間中における内閣官房報償費一覧」における「平成〇〇年K月」における最後の「支払決定書等の年月日」の「e」、「使用目的」の「政策推進費」、「使用目的区分」の「対価（合意・協力、情報）」であり、これが上記「山分け」に該当するのではないか、と思われます。
- ④ というのは、別紙1の「一覧」は、安倍晋三衆議院議員が内閣官房長官在任中の内閣官房報償費の一覧であり、「平成〇〇年A月」～「平成〇〇年K月」まで月毎の支出がまとめられているのですが、第三次小泉内閣は2005年10月31日に発足しており、2006年9月26日までの期間ですから、「平成〇〇年A月」は「2005年11月」で、「平成〇〇年K月」は「2006年9月」であり、「平成〇〇年A月」～「平成〇〇年K月」は「2005年11月」～「2006年9月」に相当し、「使用目的」に「調査情報対策費」「活動関係費」がある月で、月の最後の「支払決定書等の年月日」の「使用目的」に「政策推進費」があるのは、「平成〇〇年K月」（＝「2006年9月」）だけだからです。

## 2. 主に「政策推進費」と思われる使途実態

### (1) 甲第10号証における野中広務元官房長官による証言

- ① 1998年7月から1年余り小渕内閣で官房長官を務めた野中広務氏は、昨2010年4

月ごろから、テレビ、新聞、週刊誌で、内閣官房報償費の使途について一定程度話し始めました。

- ② 甲第10号証は、野中・元官房長官の証言を報じたもので、それによると、「**前の官房長官から引き継いだノート**」(引継ぎ帳)があり、それを参考に内閣官房報償費の支出なされていると説明されています。つまり、野中氏の証言は、ご自身が官房長官在任中の内閣官房報償費の支出実態の一部ですが、それは、その在任中だけのものではなく、自民党政権で脈々と受け継がれたものである、ということなのです。
- ③ 当時の支出額は「毎月5千万円～7千万円くらい」であり、「総理の部屋に月1千万円。野党工作などのために自民党の国会対策委員長に月500万円、参議院幹事長にも月500万円程度を渡していた」ほか、「評論家や当時の野党議員にも配っていた」というのです。
- ④ 野中氏は「機密費自体をなくした方がいい」と発言しています。つまり、内閣官房報償の支出実態は、元官房長官に、そう思わせるほど不適切な支出だった、ということになります。

## (2) TBS『NEWS 23X (クロス)』(2010年4月19日と同月20日)の「シリーズ追跡：官房機密費の真実」

① TBS『NEWS 23X (クロス)』は、2010年4月19日と同月20日の2回にわたり、「シリーズ追跡：官房機密費の真実」を放送しましたが、その中で、野中広務元官房長官は、以下のように証言していました。

・「国会対策に使うことが多かった。一つは、総理の部屋に月1000万円。それから、とにかく衆議院国会対策委員長、参議院幹事長室に(月)500(万円)ずつもっていかなきゃならなかった。」

・「僕も疑問を感じながら、慣例だからと思って(国対委員長に)持っていかせましたけれども。あの当時は野党工作がいるときですからね。われわれのときは」「国会対策委員長に渡した後の使い方は知らない。」

・「盆暮れの、あの、それぞれ総理を経験された方とか。」「まあ顧問料のようなものでね。せいぜい100万くらいですよ。」「盆暮れ」

・「『最近家を建てたから3000万円ほど祝いをくれ、というて』と電話がかかってきたんだけど、官房長官、どうしたらいいと思う、と。」「家の新築祝いに3000万円くれ。」「何を言うんですかと。」「そんな人は政治家も、何もかも去った人じゃないですかと。総理に親しいからといって、そんな安易な電話をかけてきて、そんなことに金を出したらおかしくて笑い者になりますよ、と。ここからは一切出ませんよ。総理あんたは人がいいから、自分の金からも出しなさんなよ」と言ったらね、”分かった分かった”と総理は言いましたけどもね。結果的にはね、1000万円やそこらは出したのではないかと思ってますよ。」

・「(政治) 評論をしておられる方々に、盆暮れにお届けするというのは額までみんな書いてありました」「まあ、あいさつ程度のことでですけども、盆暮れやってるのを見て、ああ、こんなことをせならんのかな、と。あんでテレビで正義の先頭を切るようなことを言っている人が、こんなのを平気で受け取るのかなと思いましたね。」

・「やだまあ、与野党問わずに外遊をしたり、なにかするので、癖であそこに行ったらもらえるというのを知っている人がおりましたね。そういう人が来たことはあります。私は人を見て、お

渡しする人と、しないで話のままで帰ってもらった人がおりますし。」「(外遊する議員に) せいぜい、50万か100万(円)。」

- ② 以上の証言によると、内閣官房報償費は、歴代の内閣総理大臣経験者に「顧問料」のような形で盆暮れに100万円ずつ(年間200万円)、その時々の内閣総理大臣に毎月1000万円(年間1億2000万円)、国会対策費(国会工作費)として衆議院国会対策委員長、参議院幹事長室に毎月500万円ずつ、政治評論家や外遊する国会議員にも渡していたということです。
- ③ また、定期的に支払われる固定費があり、それは、野中氏によるとそれは総額で月5000万円に上っていたようです。
- ④ それ以外に、その時々で判断で支出される金もあり、その額は「(月に)一番よけいいったときで7000万(円)。」であったということです。
- ⑤ これらは、支出目的としては、今でいう「政策推進費」に相当するものであると考えられます。

### (3) 「〈怒りの告発キャンペーン 第11弾〉 権力中枢にいた「すべてを知る男」がメディアと官邸の腐った関係を暴露する」『週刊ポスト』2010年8月13日号における、野中広務氏が官房長官時代に官房副長官を務めていた鈴木宗男衆院議員(当時)の証言

- ① 鈴木宗男衆議院議員(当時)は、野中広務氏が内閣官房長官時代に官房副長官を務めていた人物です。
- ② その鈴木氏が、『週刊ポスト』2010年8月13日号で内閣官房報償費の用途について語っているのですが、その中には、フリーのジャーナリストの上杉隆氏との間で以下のようなやり取りが紹介されています。

(略)

**鈴木** ただ、野中先生もちょっと勘違いしてる部分があると聞いています。

**上杉** それは、配った金額にしても。

**鈴木** 配った金額とか、あるいは、機密費がいくらあったかっていう話なんかでも。

**上杉** そうなんですか。勘違いっていうのはどのあたりなんですか。

**鈴木** (野中氏は)月に機密費を5000万円使ったとかっていうふうにいっている。実は、事務方にお金を金庫に入れて補充させる。これが月に2回なんですよ。だから、7000万円が2回だと、月に1億4000万なんですよ、実際には、同じく、国会対策委員長に月に500万といっているが、これも実は1000万と聞いています。

**上杉** ええ、ほんとは1000万だと、別の証言者からも聞きましたが。

(略)

- ③ 鈴木氏の証言によると、内閣官房長官が自由に使用できる内閣官房報償費(政策推進費に相当)は月2回補充されるので、野中氏の証言は1回分であるから、実際には野中証言の2倍の金額になるようです。

(4) 海部俊樹元内閣総理大臣の証言（海部俊樹「政治家・小沢一郎に生前葬を」文藝春秋（2011年3月号）による）

- ① 海部俊樹氏は、第66代三木武夫内閣の改造内閣（1976年（昭和51年）9月15日～同年12月24日）において内閣官房長官を務めていました。
- ② 海部氏は、そのほぼ12年余り後に、第76代・第77代内閣総理大臣（1989年（平成元年）8月10日～1991年（平成3年）11月5日）を務めました。当時の内閣官房長官は、山下徳夫氏（1989年8月10日～同年8月24日）、森山真弓氏（1989年8月25日～1990年2月28日）、坂本三十次（1990年2月28日～1991年11月5日）。
- ③ その海部元内閣総理大臣が内閣官房報償費の使途について証言しています（海部俊樹「政治家・小沢一郎に生前葬を」文藝春秋2011年3月号）。

「カネを配るのは、総裁選という特別な機会ではありません。三木内閣の官房副長官、そして自身が総理大臣に就任して総理官邸にいた際には、いわゆる官房機密費もありました。これは、原則として領収書のいらぬカネです。何に使うかは、総理大臣の自由ですから、官房長官や官房副長官を使いにして各所へ配ったり、あるいは党から「資金が底をついた」と言って取りにくることもありました。そんなときは、「帰りに官房長官のそこへ寄って出してもらっていけ」と伝えるわけです。官房長官の部屋に金庫が置いてあって、私が総理の頃は常に2千万円ぐらいは入っていましたね。外遊に行く議員には、一袋ずつ渡しました。一袋は百万円です。なかには、「もう一袋くれ」と露骨に言う議員もいました。

ひどいものでは、野党への「寝起こし賃」などと呼ばれているカネもありました。国会を審議拒否、すなわち寝ている野党に、審議に応じて（起きて）もらうために、カネを渡すのです。挙句の果てには、「近ごろはお土産が悪い」などと嘯く古参議員もいました。私も何度か「賃渡し」を命じられたことがあります。相手のメンツを立てるために会合の場所にカネの入った包みをまかれたふりをするなど、カネを渡すりにも一芝居打つ必要がある。とにかく後味の悪い仕事でしたね。カネに色はありませんから、その原資は官房機密費だったり党のカネだったりする。いずれにせよ、国民に説明できない使途であったことだけは確かです。そういった前時代的なカネのやりとりはもうお終いにしてほしい、というのが私の願いです。」

3. 主に「調査情報対策費」と思われる1998年2月分「支払い明細書」から見える使途の実態（「週刊宝石」（1998年4月9日号、同年同月16日号）による）

- ① 「週刊宝石」（1998年4月9日号、同年同月16日号）は、1998年（平成10年）2月分の内閣官房報償費の一部の「支払い明細書」と「支払い命令書」を入手し、報じています。
- ② 当時は、第二次橋本龍太郎内閣（1996年（平成8年）11月7日～）の改造内閣（1997年（平成9年）9月11日～1998年（平成10年）7月30日）で、内閣官房長官は村岡兼造衆議院議員でした。
- ③ この報道によると、「支払い明細書」で明らかになるのは、主に、高級料亭・クラブなどへの支払いのようで、機密性の高い情報とは到底思えません。
- ④ これらは、今の3つの支出目的のうち、主に「調査情報対策費」に相当するのではないかと思わ

れます。

#### 4. 様々な証言や資料に基づく内閣官房報償費の支出目的毎の推定内訳

(1) 1997年・1998年頃(「週刊宝石」1998年4月9日号、同年同月16日号の報道と鈴木宗男証言を参考に)

- ① 前述の「週刊宝石」(1998年4月9日号、同年同月16日号)によると、1997年度の内閣分だけの内閣官房報償費の年間額は、約16億2000万円。これは月平均で約1億3500万円?になります。
- ② また、1998年2月の高級料亭・クラブなどへの支払い額は約1200万円ですが、多いときは2000万円近くになるときもあったようで、月の平均は約1500万円ではないかと報じました。そうすると、年間約1億8000円になります。
- ③ これは、主に「調査情報対策費」に相当することは、すでに指摘しました。
- ④ 今の支出目的「活動関係費」に相当する支出については、当時どれくらいあったのか不明ですが、交通費や書籍代などですから「調査情報対策費」よりも少なかったのではないかと予想されますの、月平均1000万円(年間1億2000万円)だったのではないのでしょうか。
- ⑤ そうすると、今の支出目的「政策推進費」に相当する支出額は、内閣分で13億2000万円、月平均約1億1000万円あったのではないのでしょうか。

	調査情報対策費	活動関係費	政策推進費	合計額
年間	約1億8000万円	約1億2000万円	約13億2000万円	約16億2000万円
月平均	約1500万円	約1000万円	約1億1000万円	1億3500万円

- ⑥ 野中広務氏は、1998年7月から1年余り小渕内閣で官房長官を務めた政治家ですが、「毎月5千万円～7千万円くらい」と証言していますが、これは、今の支出目的「政策推進費」に相当する支出額のことと思われるのですが、これについて、前述したように、鈴木宗男氏は、その額が「1回分」ではないか、金庫には毎月2回補充されるから、その2倍になる旨証言しています。鈴木氏の証言に基づく、「政策推進費」は「毎月1億円～1億4千万円」だったことになります。
- ⑦ この金額は、私が前述した金額にほぼ合致します。

#### (3) 2005年・2006年頃(本件の場合)

- ① 2009年11月20日、平野博文内閣官房長官は、「内閣官房報償費の国庫からの支出状況」を発表していますが、それは、2004年(平成16年)以降の内閣官房報償費の国庫からの毎月の支出額及び年間総額を発表したものです(甲9号証)。
- ② これによると、2005年(平成17年)度の内閣官房報償費の総額は約11億9533万円で、2006年(平成18年)度のそれは約12億2997万円でした。
- ③ かりに「調査情報対策費」と「活動関係費」が前述アの金額のままであると仮定すると、「政策推進費」は年間9億円弱、月平均7500万円弱になります。

		調査情報対策費	活動関係費	政策推進費	合計額
2005年	年間	約1億8000万円	約1億2000万円	約8億9533万円	約11億9533万円
	月平均	約1500万円	約1000万円	約7461万円	9961万円
2006年	年間	約1億8000万円	約1億2000万円	9億2997万円	約12億2997万円
	月平均	約1500万円	約1000万円	約7750万円	1億0250万円

- ④ かりに総額が16億2000万円から減額しているのに比例して3つの支出目的も決まっていると仮定すると、2005年度は74%、2006年度は76%になっているとの計算になります。

		調査情報対策費	活動関係費	政策推進費	合計額
2005年	年間	約1億3320万円	約8880万円	約9億7333万円	約11億9533万円
	月平均	約1110万円	約740万円	約8111万円	9961万円
2006年	年間	約1億3680万円	約9120万円	約10億0197万円	約12億2997万円
	月平均	約11400万円	約760万円	約8350万円	1億0250万円

## 5. 内閣官房長官が交代した際の内閣官房報償費の引き継ぎ

- ① 前述したように、内閣官房長官が交代した際には内閣官房報償費の使途に関する「前の官房長官から引き継いだノート」（引継ぎ帳）が存在するという事です。
- ② TBS『NEWS 23X (クロス)』は、2010年4月19日と同月20日の2回にわたり、「シリーズ追跡：官房機密費の真実」を放送しましたが、野中広務元官房長官は、その中でも次のように証言していました。

「(内閣官房の担当者から)『過去の実績が(ノートに)記録されておりますから、それを参考にしてやって頂いたら結構です』と言われた。」「(引き継ぎ帳に)書いてあることをそのまま引き継いで。」「これだけは従来から持って行ってましたから、"これはきちっと引き継いでやってくださいよ"ということで引き継ぐわけですから。」

- ③ 前述の甲11号証の3では、前述の上杉隆氏が保有している「リスト」が作成された**当時の官邸関係者の証言**が紹介されています。

「これは**官房機密費の配布先リスト**です。益暮れの年2回、リストの相手に配っていた。メモは89年頃に作成されたもので、**歴代の官房長官秘書官たちが全員者のメモを書き写し、またその時々で書き換えながら受け継いできたもの**です。」

また、**政治評論家の中村慶一郎氏の証言**も紹介されています。

「私は75年から76年にかけて三木武夫内閣の首相秘書官を務め、00年から01年には森喜朗内閣の官房参与でした。政治評論家に官房機密費を配っていたのは事実です。**リストのメモは秘書を辞める直前に見ました。自民党政権時代の悪習であり、恥部ですよ。・・・**」

- ④ 以上の証言からすると、自民党政権における内閣官房報償費の使途のあり方は、基本的に次期内閣に引き継がれてきた、といえるでしょう。
- ⑤ 前述した**古川利明『日本の裏金 [上] 首相官邸・外務省編』**は、以下のように記し、内閣官房報償費が田中内閣で一気に増額されたと指摘しています。

「官房機密費が目立って増えたのは、田中内閣（1972年7月～74年11月）の時代である。それまでの佐藤内閣の時代の年間4億円台から、一挙に12億2千万円にまで跳ね上がっているが、これはおそらく、田中角栄の政治的判断だろう（田中は、カネに関しては結構、あけすけなところがあり、『握りガネ』の形でいろんな人間に気前よくポンポンと渡していたので、そういうキャラも影響していたと思われる。）」（40頁）

- ⑥ 前述した海部俊樹・元内閣総理大臣の次のような証言も、自民党時代においては、どの派閥が政権を主導しているのかに関係なく、内閣官房報償費が同じような用途を行ってきていることを示唆しています。

「カネのやりとりは、なにも田中派やその後の竹下派だけの専売特許ではありませんでした。自民党では、どこの派閥も多かれ少なかれ「政治」と「カネ」は切っても切れない関係にあるという認識で、私自身もその例外ではありませんでした。その都度、必要悪なのだと自分に言い聞かせてきましたが、多くのカネが自分の周囲を飛び交ってゆきました。」（海部俊樹「政治家・小沢一郎に生前葬を」文藝春秋2011年3月号）

### Ⅲ 全部開示と部分開示について

#### 1. 外務省報償費（機密費）は部分開示されている

- ① 冒頭で指摘したように外務省の報償費の支出に関する行政文書について、外務大臣は、情報公開審査会の一部開示を求める答申（2004年2月10日。平成15年度(行情)答申545号及び第546号、平成15年度(行情)答申第547号から第566号、平成15年度(行情)答申第567号～569号、平成15年度(行情)答申第671号及び第672号、平成15年度(行情)答申第673号から第677号、平成15年度(行情)答申第678号から680号)を受け、2004年4月20日、部分開示しています。
- ② 同審査会が開示を求めた主要なものについては下の2つの表を参照してください。そこには、報償費の支出に関する行政文書も含まれています。

表1

文書類型	開示すべき部分
支出計算書	
表紙「支出計算書」	すべて
表紙「支出済みの通知に関する書類」	年度別、月別、会計別、所管別及び支出済みの通知に関する書類の総紙数
表「支出科目別支出負担行為整理番号一覧表」	外務省報償費の掲載ページ
表「支出済一覧表」	表題、官署、所管、会計名、部局等、項、年度、年月日、科目、整理番号(支払回数)、負担官区分等、支払日、債主(諮問庁の職員の職名のみ)の欄の記載事

		項。
支出計算書の証拠書類		
大規模レセプション(天皇誕生日祝賀レセプション、自衛隊記念日レセプション、我が国の公館長の離着任レセプション)に係るもの		件名、開催の日付、主催者、場所、経費の総額を記載した部分
酒類購入経費		件名、日付、経費の総額を記載した部分
在外公館長赴任の際などの贈呈品購入経費		件名、日付、支出要旨・説明、経費の総額を記載した部分(ただし、当該記載内容から対象国名、贈呈対象者及び贈呈品の具体的品目などに係る情報を除く。)
文化啓発用の日本画等購入経費		
	百貨店などの店舗から購入した場合	購入に係る記載部分のすべて
	上記以外の場合	件名、日付、支出要旨・説明、経費の総額、調達の数量を記載した部分(ただし、当該記載内容から品目ごとの金額、調達先及び購入に至った経緯などに係る情報を除く。)
本邦関係者が外国訪問した際の車両の借上げ等の事務経費に係るもの		件名、日付、経費の総額を記載した部分

これは平成15年度(行情)答申第547号から第566号における別表

表2

文書類型	不開示とすべき部分
① 見積書、契約書、請求書及び領収書が添付された決裁書	贈呈対象者及び国名、購入贈呈品の具体的品目名及びその内訳並びに贈呈品ごとの金額及び数量、調達先、金融機関並びに公表慣行のない個人の氏名及び職名に係る情報が記載された部分
② 支出依頼書	
③ わゆる「入力票」及び「内訳表」が添付された支出負担行為即支出決定決議書	

これは平成15年度(行情)答申第673号から第677号における別表

- ④ 国(外務大臣)は、外務省報償費の支出に関する行政文書につき、全部不開示しているのではなく、以上のような内容で部分開示しているのです。

## 2. 判例は部分開示請求権も保障している

- ① 以上に加えて、外務省報償費の支出に関する行政文書の不開示処分につき、**東京地裁**は、2006年2月28日、それを取消す判決を下しました(行政文書不開示処分取消請求事件・平成13

年（行ウ）第150号、判時1948号35頁・判タ1242号184頁）。つまり、東京地裁は、さらに開示度を高める（ほぼ全部開示）判決を下したのです。

- ② 開示度について違いがありますが、控訴審において東京高裁は、2008年1月31日、「部分開示の当否」につき、以下のような判断をして部分開示を認容しているのです（行政文書不開示処分取消請求控訴事件・平成18年（行コ）第99号）。

「…、本件各行政文書は、…複数の文書から構成され、作成名義も外務省職員のほか、請求書、領収書等の外部関係者によるものもあり、外形的事実等も事項ごとに有意性が認められるものであること、情報公開法は、不開示情報が記録されている場合を除き、行政機関に行政文書の開示を義務づけ、また、対象文書の一部に不開示情報が記録されている場合において、不開示情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは、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られるときを除き、部分開示を義務づけている（5条、6条）ことからすると、本件各行政文書については、…開示すべき部分と不開示とすべき部分とがあることが認められる以上、この区分に従って、部分開示を認めることは相当であるというべきである。」

- ③ そして、東京高裁は、「有償の情報収集等の事務の会合、非公式の二国間の外交交渉等の事務の会合及び国際会議等における非公式の多国間交渉の事務の会合の経費に係る文書」を、「情報収集や交渉の相手方と直接接触した会合の経費に係る文書」（直接接触に係る文書）と「情報収集等又は二国間、多国間の交渉そのものではなく、その交渉の準備あるいはその交渉結果を踏まえた対応の検討のための会合の経費に係る文書」（間接接触に係る文書）に分けています。前者は、外交官が本庁や在外公館で情報収集や外交活動を行うため相手方と直接接触した会合の支出関係文書で、後者は、外公館を訪問した国会議員や邦人との会合の支出関係文書です。
- ④ そのうえで、東京高裁は、「直接接触に係る文書」（895件）については、支出決裁文書のうちの支払日と支出額の開示を命じ、また、「間接接触に係る文書」（58件）については、支出決裁文書のうちの会合・会食の目的、在外公館側・客側の出席者、開催日、支払日、金額等の開示を命じる等の判決を下しているのです。
- ⑤ 上告審の**最高裁**は、2009年2月17日、情報公開市民センターと外務大臣双方の申立を棄却する決定をしました（判例集不掲載。参照、情報公開市民センター代表・高橋利明「外務省報償費訴訟の結果について ―確定判決の内容と訴訟の成果―」2009年3月3日。<http://www.jkcc.gr.jp/>）。したがって、控訴審の東京高裁における「部分開示」判決が確定したのです。
- ⑥ 控訴審の東京高裁判決における部分開示の判断において重要なことは、「開示請求の対象とされた複数の文書中に不開示情報を含んでいるものとそうでないものが混在しているとき」、「両者を特定して区分する責任」は、国民にあるのではなく「処分庁にある」ということです。
- ⑦ 第一審の**東京地裁判決**は、この点を含め、以下のように判示しています。

「開示請求の対象とされた複数の文書中に不開示情報を含んでいるものとそうでないものが混在しているときに、両者を特定して区分する責任は処分庁にあるのであって、その責任を果たさないまま、開示に伴う弊害発生のおそれを理由にして、その全部を不開示とすることを情報公開法が容認しているとは解されない。このことは、一文書中に不開示情報とそうでないもの

とが混在している場合に、処分庁において、不開示情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができないこと、又は当該部分を除いた部分には有意の情報が記録されていないことのいずれかを主張・立証しない限り、部分開示に応じなければならないと解されること（情報公開法6条1項参照）との対比からも裏付けられるというべきである。被告は、両者を区分するに足りる文書の外形的事実について、更に具体的な主張・立証をすべきものであるし、それ以前に、報償費の使途に関する運用について、その実態を踏まえ、より具体的な主張と立証を尽くすべきである。被告がその責任を果たさないことにより…、仮に…弊害発生のおそれが生じたとしても、それはやむを得ない結果というべきである。」

なお、部分開示を否定する独立一体説あるいは「独立した一体的な情報」説については、「準備書面（3）」（2009年10月9日）で批判しているもので、ここでは言及しません。

- ⑧ このような判断を下しているのは、以下のように、不開示にすべき理由についての立証責任が行政の側にあるというのが最高裁判例（大阪府水道部懇談会議費情報公開請求訴訟最高裁判決・最高裁判所第三小法廷1994年2月8日判決、民集48巻2号255頁）だからです。なお、〔 〕内は上脇による。

「文書を公開することにより当該又は同種の事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすおそれ」が「あるというためには、上告人〔大阪府水道企業管理者〕の側で、当該懇談会等が企画調整等事務又は交渉等事務に当たり、しかも、それが事業の施行のために必要な事項についての関係者との内密の協議を目的として行われたものであり、かつ、本件文書に記録された情報について、その記録内容自体から、あるいは他の関連情報と照合することにより、懇談会等の相手方等が了知される可能性があることを主張、立証する必要があるものであって、上告人において、右に示した各点についての判断を可能とする程度に具体的な事実を主張、立証しない限り、本件文書の公開による前記のようなおそれがあると断ずることはできない筋合いである。」

### 3. 外務省はさらに実質的な開示度を高めた

- ① 前述の確定した東京高裁判決が命じた開示度よりも、外務省は、開示度を実質的に高める運用をしていることにも注目しなければなりません。
- ② 外務大臣は、2002年度からは、前年度までは「報償費」から支出されていた、「庁費」の中の「要人外国訪問関係費」から支出されているものつき、従前全面不開示としてきた「直接接触」でも「間接接触」でも、支出決裁文書や支出証拠書類を開示するようになってきた、といわれています（情報公開市民センター「外務省の機密費公開請求訴訟は最高裁へ」2008年8月。<http://www.jkcc.gr.jp/>）。

「川口外務大臣とリンゼー大統領補佐官との会合・会食についての現金出納簿を開示している。そして、国会議員に対する在外公館での会食の領収書を含む支出関係証拠もすべて開示されるようになった。」

## IV 本件開示請求文書に記載された情報と法に定める不開示事由との関係について

### 1. 本件開示請求対象文書と全部開示・部分開示

- ① 前述の外務省報償費の支出に関する行政文書は、一般に、内閣官房報償費のそれよりも、機密性が高いと思われませんが、それでも、全部不開示されておらず、部分開示が認容されているのですから、内閣官房報償費の支出に関する行政文書は、それと同様、否、それ以上に開示されるべきです。
- ② また、前述した**元官房長官の野中広務氏**でさえ、以下のように述べ、内閣官房報償費の支出に関する行政文書の部分公開を主張しています。
- 「やはり外交的にはある程度公開できないものもあるのではないかと思います。ただ、その他のものについては公開していく、そういうやり方を透明化していくやり方がいいと思いますね。」「ある程度明確にして、不透明な、あるいは私的な官邸機密費の使い方ができないような状況を、きちっと仕組み的にしておくべきだなあ、と思いますね。」
- つまり、外交上開示すれば重大な支障が生じる情報もあるでしょうが、それ以外は開示して透明化すべきであり、それを通じて内閣官房報償費の不当な支出がなされないような仕組みに改めるべきであるというのが、元官房長官であった野中氏の助言なのです。
- ③ 外務省報償費の支出に関する文書について判例が部分開示を認容したということは、情報公開法は、国民らには部分開示請求権を保障していることになります。
- ④ したがって、部分開示できるにもかかわらず部分開示しないのは、違法であるだけでなく、国民らの部分開示請求権を保障しないことになり、権利侵害になります。
- ⑤ 全部公開にするのか、部分公開にするのか、どの情報を不開示情報にするのかを判断する際に留意する必要があるのは、第一に、**国務大臣、国会議員、一般公務員らの氏名は、支出の相手方であったとして、開示すべきである**ということです。住民の「知る権利」を保障し国よりも早くから情報公開条例に基づいて情報開示を行ってきた地方自治体では、交際費・食糧費等の使途につき、相手方公務員の氏名や役職は開示されてきました。
- ⑥ 第二に、「情報収集」であれば当然に機密として不開示情報になるとは限らない、ということです。前述の歳川氏の著書は、会計検査院の検査も領収書による使途の確認もなされていないため、「『情報収集』を名目にすれば領収書なしで会計検査を通るのだから、機密費を使う場合それを悪用するのは簡単だ。」「このようにして政府機密費は外部の干渉をいっさい拒否した聖域として保たれ、国民の目から完全に隠された事実上のブラックボックスとなってきたのである。」「複数の外務省関係者の話によれば、同省幹部らの飲食付きの会合や予算要求時に大蔵（現財務省）官僚を接待する『官官接待』などにも機密費が使われたが、そのような場合も『情報収集』を名目にするのが多かったという。具体的には、機密費の支出手続き書類に外国の在日大使館員名簿から適当に名前を選び、『A 国大使館 B 氏と会合』などと記入、その目的を『情報収集』とするのだ。これで領収書なしで機密費が使える。」と書いています（**歳川隆雄『機密費』63－64頁**）。
- ⑦ 税金である内閣官房報償費の使途を全部不開示にして主権者・納税者である国民にとって事実上のブラックボックスにしてしまえば、内閣官房報償費が裏金として使われる途を残すことになります。そうすると、主権者・納税者の不信感はますます増幅することになります。ですから、裁判所としては、そのような運用を認めるべきではありません。現行の情報公開法の規定どおり、各行政文書に明記されている情報の内容に応じて、全部開示か、部分開示かのいずれ

かとする判決を下すべきです。

## 2. 情報公開法第5条でいう「不開示情報」とその判断の際に十分留意されるべきこと

- ① いわゆる情報公開法は、第6条で部分開示を定めています。その際、重要になるが、開示すべき情報と不開示すべき情報の判断基準です。
- ② 同法第5条は、「行政機関の長は、開示請求があったときは、開示請求に係る行政文書に次の各号に掲げる情報（以下「不開示情報」という。）のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該行政文書を開示しなければならない。」と定めています。
- ③ そして、同条は、不開示情報として、いわゆる、個人情報（第1号）、法人情報（第2号）、国の安全・外交情報（第3号）、公共の安全情報（第4号）、行政の意思形成過程情報（第5号）、行政執行情報（第6号）を挙げています。
- ④ ただし、不開示情報に該当するか否かを判断する際に十分留意しなければならないことが幾つかあります。本件に関係することのみ、以下、指摘します。
- ⑤ その第一は、個人情報（第1号）については、「**公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分**」は不開示情報から除外されています。つまり、当該「部分」は個人情報であっても開示しなければならない情報なのです。
- ⑥ 第二に、行政執行情報（第6号）においては、「公にすることにより、……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おそれがあるもの」としており、したがって、単に「事務又は事業の遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」としていないことです。言い換えれば、「適正」ではない「事務又は事業の遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」については、不開示情報ではないのです。松井茂記『情報公開法〔第2版〕』（有斐閣・2003年）は、以下のように指摘しています。

「不開示とされているのは、これらの情報のうち『当該事務・事業の性質上訴の**適正な**遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの』である。支障が生じることが問題なのは、『**適正な**』遂行である。それゆえ、適正でない行政執行に支障が生じても、何ら非開示とすべき理由にはならない。」（278頁）
- ⑦ また、そこでいう「支障を及ぼすおそれ」ですが、「支障」とは実質的なものでなければならず、かつ、「おそれ」の程度も法的保護に値する程度の蓋然性が要求されるということです。松井茂記『情報公開法〔第2版〕』（有斐閣・2003年）は、以下のように指摘しています。

「『支障』の程度は名目的なものでは足りず実質的なものが要求され、『おそれ』の程度も単なる確率的な可能性ではなく法的保護に値する蓋然性が当然に要求されることになる。」（278頁。279頁も同じ。）
- ⑧ 以上のことを踏まえて、内閣官房報償費の支出に関する個々の行政文書について不開示情報になるかどうかについての意見を述べます。ただし、相手方が国会議員など公務員である場合については、最後に述べることにし、以下では、支出の相手方が民間人あるいは外国人である場合を前提にして、私見を述べます。

## 3. 具体的な検討

### （1）被告国の総論的主張とそれに対する反論

## ア 被告国の総論的主張

- ① 内閣官房報償費の支出に関する行政文書（本件対象文書）は、「出納管理簿」「報償費支払明細書」「領収書等」「政策推進費受払簿」「支払決定書」の5つです。
- ② 被告国の説明によると、内閣官房報償費は、その用途に応じて「政策推進費」「調査情報対策費」「活動関係費」の3つの目的類型があります。
- ③ 被告国の説明によると、「出納管理簿」「報償費支払明細書」「領収書等」は「政策推進費」「調査情報対策費」「活動関係費」の3つ全てに関わる文書で、「政策推進費受払簿」は「政策推進費」に関わる文書で、「支払決定書」は「調査情報対策費」「活動関係費」の2つに関わる文書です（内閣官房内閣総務官千代幹也「陳述書」（201年7月26日。以下、千代「陳述書」という。乙第20号証）9-10頁）。
- ④ 千代「陳述書」は、以下のように述べ、本件対象文書を全部不開示にすることを主張しています（なお、「…」は省略を意味し、下線と[ ]は上脇による）。
  - ・「内閣官房長官から内閣府大臣官房会計課長宛の請求書…など、内閣官房報償費が国庫から内閣官房長官に支出されるまでに作成される文書…は、具体的な用途との関連性が少ないため、平成15年11月以降、公開することといたしました。」（8頁）
  - ・しかし、「内閣官房報償費という国の経費は高度な機密性を要する非常に特殊な費用です。内閣総務官としてその事務を掌理している私としては、その内容を明らかにすることに大きな限界があり、内容が公開された場合には計り知れない支障が生じると強く感じているところです。」（2頁）  
「その[内閣官房報償費の]具体的な用途が明らかになると、…国益が大きく損なわれることになってしまいます。」（3頁）
  - ・「内閣官房報償費については、請求書に記載された請求日や請求額を公開しただけで、そのときの内閣の重要政策課題や政治経済情勢と関連付ける等の方法で、具体的な用途を推測し、憶測を述べる記事が新聞、雑誌等に掲載され、世間の注目を集める結果になる…。」  
「仮に内閣官房費の仮に内閣官房報償費の具体的な用途に関わる文書が一部でも開示された場合には、その用途と内政・外政上の重要案件との関係について、事実とかかわりなく様々な推測・憶測が大々的に報道されるなどして、被告が主張している様々な支障が現実のものとなり、收拾がつかない状態に陥ることは明らかです。」（8頁、9頁）

## イ 被告国の総論的主張の確認とそれに対する反論

- ① 被告国の立場は、第一に、請求書等の「内閣官房報償費の具体的な用途との関連性が少ない文書」を公開しているのですから、当該文書を公開しても、国益を大きく損なうことも、計り知れない支障が生じることもない、と判断しているということです。これについて私には異論はありません。
- ② 被告国の第二の主張は、内閣官房報償費の具体的な用途に関わる文書の一部（部分）開示でもマスコミが推測・憶測を大々的に報じるから、全部不開示にすべきである、というものです。しかし、被告国は、「内閣官房報償費の具体的な用途との関連性が少ない文書」である請求書等を公開してマスコミが報じているのは、実際の用途ではなく、その推測・憶測にすぎないことを認めています。マスコミによる推測・憶測がなされることで、国益を大きく損ない、計り知れない支障が

生じるのであれば、請求書等も開示しないはずですが、実際には、そのような運用はなされていません。マスコミによる推測は常に真実を言い当てているものであるとは限らないからでしょう。ということは、内閣官房報償費の支出に関する文書を全部開示または一部（部分）開示しても、そこからの推測が、請求書等を開示して行われる程度の推測と本質的に異なるものではないのであれば、開示しても国益を大きく損なうことも、計り知れない支障が生じることもない、ということになります。

## (2) 被告国の主張する「領収書等」に共通すると3つの支障とそれに対する反論

- ① 千代「陳述書」は、「政策推進費の領収書等」を全部公開すれば3つの支障が生じ（10－15頁）、「調査情報対策費のうち対価として使われた分の領収書等の情報が明らかになった場合の支障は、政策推進費に係る領収書等の場合と同様」だし（15頁）、「活動関係費に係る領収書等の情報が明らかになった場合に生じる支障」のうち、「情報収集や協力依頼等の相手方等に対して謝礼、慶弔費、活動経費を支払っている場合…の支障については、…政策推進費に係る領収書等…として使用された分で述べたのと同様」だし（17頁）、さらに、「領収書等以外の対象文書についても、…領収書等に記載された情報を明らかにした場合と同様の支障があります。」と主張しています（19頁）。そこで、ここでは、「領収書等」と「領収書等以外の対象文書」を全部公開した場合、被告国が主張する3つの支障について、被告国の主張を反論しておきます。
- ② 千代「陳述書」は、「政策推進費の領収書等」を全部開示すれば、第一に、「情報収集や協力依頼等の相手方との信頼関係を損なう」という支障が生じると主張しています（10－11頁）。具体的には、「仮に領収書等に記載された相手方の氏名等の情報が公にされることになれば、それだけで相手方との信頼関係が大きく損なわれることになります。」と説明し（11頁）、「領収書等に記録された個々の支払の額が公にされることになると、相手方は、自らが受けた額と他者に支払われた額とを比較することができるようになります。常識的に考えて、このような事態が信頼関係に悪影響を与えることは明らかです。すなわち、相手方は、自分が受け取った額が低いとの印象を受けた場合には、内閣が自分を低く評価し、重要人物と位置付けていないことによるものであるなどと考え、内閣官房長官や内閣に対し、不満、不快感を抱き、信頼が失われてしまいます。」と説明し（11頁）、「領収書等に記載された日付のみを取り上げてみても、それが公開されれば想像を交えた使途等が云々され、『内閣がカネで政策課題を解決しようとしている』などと批判する報道等が掲載されることが予想されます。」と説明し（12－13頁）、全部不開示を主張しています。
- ③ 確かに、政策推進費の支払の相手方（政策推進費の受取人）の「氏名等」については、それが民間人であれば、原則として被告国の言い分も理解できます（例外は後述します）。
- ④ しかし、「日付」については、マスコミが報じるのは、前述した請求書の場合と同じように実際の使途ではなく、その推測・憶測にすぎません。ですから、領収書等に記載されている「日付」については、請求書で開示されているのですから、開示すべきです。
- ⑤ また、政策推進費の個々の「支払額」ですが、民間人の「氏名等」が不開示されるのであれば、「相手方は、自らが受けた額と他者に支払われた額とを比較すること」は無意味になります

から、「信頼関係に悪影響を与えること」は考えられません。

- ⑥ 千代「陳述書」は、領収書等を全部開示すれば、第二に、「我が国が外交上及び安全保障上不利益を被る」という支障が生じると主張します（13-14頁）。
- ⑦ しかし、「相手方」が外国人であれば、その「氏名等」を不開示にし、それ以外を全部開示しても、「相手方の氏名等」が不明である以上、そのような支障が生じることはありません。
- ⑧ 千代「陳述書」は、領収書等を全部開示すると、第三に、相手方が「第三者による不正な工作等を受ける」という支障が生じると主張しています（14-15頁）。
- ⑨ しかし、前述したように、民間人や外国人が相手方であればその氏名等を不開示にし、それ以外の情報を全部開示しても、「相手方の氏名等」が不明である以上、そのような支障が生じることはありません。
- ⑩ 以下、本件対象文書ごとに被告国の主張を確認し、具体的に反論します。

### （3）「政策推進費受払簿」は全部開示すべきです

**ア 相手方が記載されない「政策推進費受払簿」が公開されることによって一般人に政策推進費の用途等を特定することは不可能なので、「政策推進費受払簿」には不開示情報は含まれていない！**

- ① すでに確認したように、「政策推進費受払簿」とは、内閣官房報償費の「政策推進費」に関する文書です。
- ② 千代「陳述書」によると、「政策推進費受払簿」とは「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、…作成して」いる文書です。ですから、内閣官房長官が誰かに政策推進費を支払ったときのものではありません。
- ③ これに記載されている情報は、「年月日」「前回残高」「前回から今回までの支払額」「現在残額」「今回繰入額」「現在額計」「内閣官房長官（氏名、押印）」「確認（（事務補助者）内閣総務官室（氏名、押印）」です。
- ④ これらの情報については、全部開示されている請求書（内閣官房長官が内閣官房報償費を請求している行政文書）における情報と比べてみましょう。

内閣官房報償費請求書	政策推進費受払簿
年月日	年月日
	前回残高
	前回から今回までの支払額
	現在残額
請求金額	今回繰入額
	現在額計
内閣官房長官（氏名、押印）	内閣官房長官（氏名、押印）
官署支出官・内閣府大臣官房会計課長（氏名、押印）	確認（（事務補助者）内閣総務官室（氏名、押印））

- ⑤ 「政策推進費受払簿」には、前述したように、内閣官房長官が誰かに支払ったときのものではな