

平成14年度

会計検査院 情報公開審査会年報

会計検査院情報公開審査会

目 次

	頁
． 組織の概要	
1．設置と役割	1
2．委員について	2
3．調査権限及び審議の流れ	3
4．情報の提供について	6
． 平成14年度の運営状況	
1．諮問の処理状況	7
2．答 申	8
平成13年諮問第2号	10
平成13年諮問第3号	27
平成13年諮問第4号	51
平成13年諮問第5号	51
平成13年諮問第6号	51
平成14年諮問第3号	63
3．審査会の開催実績	72
． 資料編	
1．会計検査院における開示請求の受付・開示決定等の状況	75
2．不服申立て及び訴訟の状況	77

組織の概要

1. 設置と役割

(1) 会計検査院情報公開審査会の設置

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（情報公開法）に基づいて、会計検査院長^(注)が行った開示決定、不開示決定（開示決定等）について不服申立てがあった場合に、会計検査院長の諮問を受け、調査審議を行うための第三者機関として、会計検査院に会計検査院情報公開審査会が設置されています。

一方、会計検査院以外の他の行政機関の長又は独立行政法人等が行った開示決定等について不服申立てがあった場合については、内閣府に情報公開審査会が設置されており、当該行政機関の長等は、同審査会に諮問することとされています。

このように、会計検査院に独自の審査会が設置されたのは、会計検査院が内閣から独立した地位を有する機関であることが考慮されたことによります。

（注）会計検査院では、開示決定等に関する会計検査院長の権限を事務総長に委任しており、開示決定等は事務総長が行っています。

(2) 会計検査院情報公開審査会の役割

会計検査院情報公開審査会は、開示決定等についての不服申立ての審査に当たって、第三者的な立場からの判断を加え、客観的で合理的な解決を図ることを目的として設置されています。

このため、会計検査院長が行った開示決定等について不服申立てがあった場合、会計検査院長は、原則として会計検査院情報公開審査会に諮問し、同審査会の答申を受けて裁決をしなければならないこととなっています。

そして、当審査会は前記の目的を果たすため、情報公開法に定められた権限に基づき、審議に必要な事実関係について調査し、これを基に審議を行った結果を会計検査院長に答申することとなっています。

2 . 委員について

(1) 任 命

当審査会の委員は3人で、全員が非常勤となっています。衆参両議院の同意を得たのち、会計検査院長が任命します。

(会計検査院法第19条の2第2項、第3項、第19条の3第1項)

(2) 任 期

委員の任期は3年で、再任されることができます。

(会計検査院法第19条の3第4項、第5項)

(3) 義 務

委員には、次のような義務があります。

職務上知ることができた秘密を漏らしてはならない。

在任中、政党その他の政治的団体の役員となり、又は積極的に政治運動をしてはならない。

(会計検査院法第19条の3第8項、第9項)

(4) 現在の委員

15年4月1日 現在

会 長	碓 井 光 明	東京大学教授
委 員 (会長代理)	隅 田 一 豊	横浜国立大学教授
委 員	五 代 利 矢子	評論家

3 . 調査権限及び審議の流れ

(1) 審査会の調査権限（情報公開法第27条）

インカメラ審理

原処分庁（会計検査院の場合は会計検査院長から委任を受けた事務総長）が行った開示・不開示の判断が適法・妥当かどうか、一部開示の範囲が適切かなどについて審査会が迅速かつ適切に判断できるようにするためには、審査会の委員が開示決定等に係る行政文書を実際に見分することが極めて有効です。

このため、審査会が必要と認めるときには、開示決定等に係る行政文書について提示を求めて見分すること（インカメラ審理）ができることとされており（情報公開法第27条第1項）、諮問庁は審査会からこの提示の求めがあったときはこれを拒んではならないこととされています（同条第2項）。

当審査会においては、諮問案件に対する調査審議に当たっては、この権限を活用して、実際に委員が行政文書を見分して調査審議を行っています。

なお、この権限は、開示の可否を適切に判断できるようにすることを目的とするものであり、委員以外の者が当該行政文書を閲覧することは不相当であることから、何人も審査会に対して当該行政文書の開示を求めることができないこととされています。

ヴォーン・インデックスの作成・提出の請求

審査会の調査に際し、行政文書に含まれる情報の量が多く、複数の不開示条項が複雑に関係するような事件については、不開示の文書と不開示の理由とを一定の方式で分類・整理した書類（一般に「ヴォーン・インデックス」と呼ばれています。）を作成させ、その説明を聴くことが、事件の概要と争点を明確にし、不開示（特に部分的な不開示）とするものの適否を迅速かつ適正に判断する上で、有効かつ適切であると考えられます。

このため、審査会は、諮問庁に対しヴォーン・インデックスの作成・提出を求めることができることとされています（情報公開法第27条第3項）。

その他の調査権限

不服申立人、参加人（不服申立てに参加することを認められた利害関係人）又は諮問庁に対し、意見書や資料の提出を求めること、適当と認める者に知っている事実を陳述させたり鑑定を求めたりすること、その他必要な調査を行うことができることとされています（情報公開法第27条第4項）。

当審査会では、調査審議を行うに当たって不服申立人、諮問庁（会計検査院長）の双方から意見書や資料の提出を求めたり、調査審議の進捗よくに応じ、説明の不足する点について追加意見書の提出や再度の説明を求めたりするなど、この条項に基づいた調査を的確に行って、必要な情報を十分に入手できるよう留意しています。

（２）不服申立人等の権利の保護

口頭意見陳述の申立て

不服申立人、参加人及び諮問庁は、審査会に対し口頭で意見を述べる機会の付与を求める申立てを行うことができ、審査会は、必要がないと認めるとき以外はその機会を付与しなければならないこととされています（情報公開法第28条）。

意見書等の閲覧・提出

不服申立人、参加人又は諮問庁は、審査会に対して意見書又は資料を提出することができます。ただし、審査会が意見書又は資料を提出すべき相当の期間を定めたときはその期間内に提出しなければなりません（情報公開法第29条）。

また、不服申立人、参加人又は諮問庁は、審査会に対し他の不服申立人等が提出した意見書又は資料の閲覧を求めることができ、審査会は第三者の利益を害するおそれがあると認めるときその他正当な理由があるときでなければ、これを拒むことができないこととされています（情報公開法第31条）。これは、不服申立ての当事者が相手方の主張を知って反論を尽くすことができるようにすることを目的としているものです。

なお、当審査会では、意見書又は資料の閲覧を認める場合には、調査審議の効率化、争点の明確化等の観点から、原則として閲覧に供することに代えてその写しを交付することとしています。

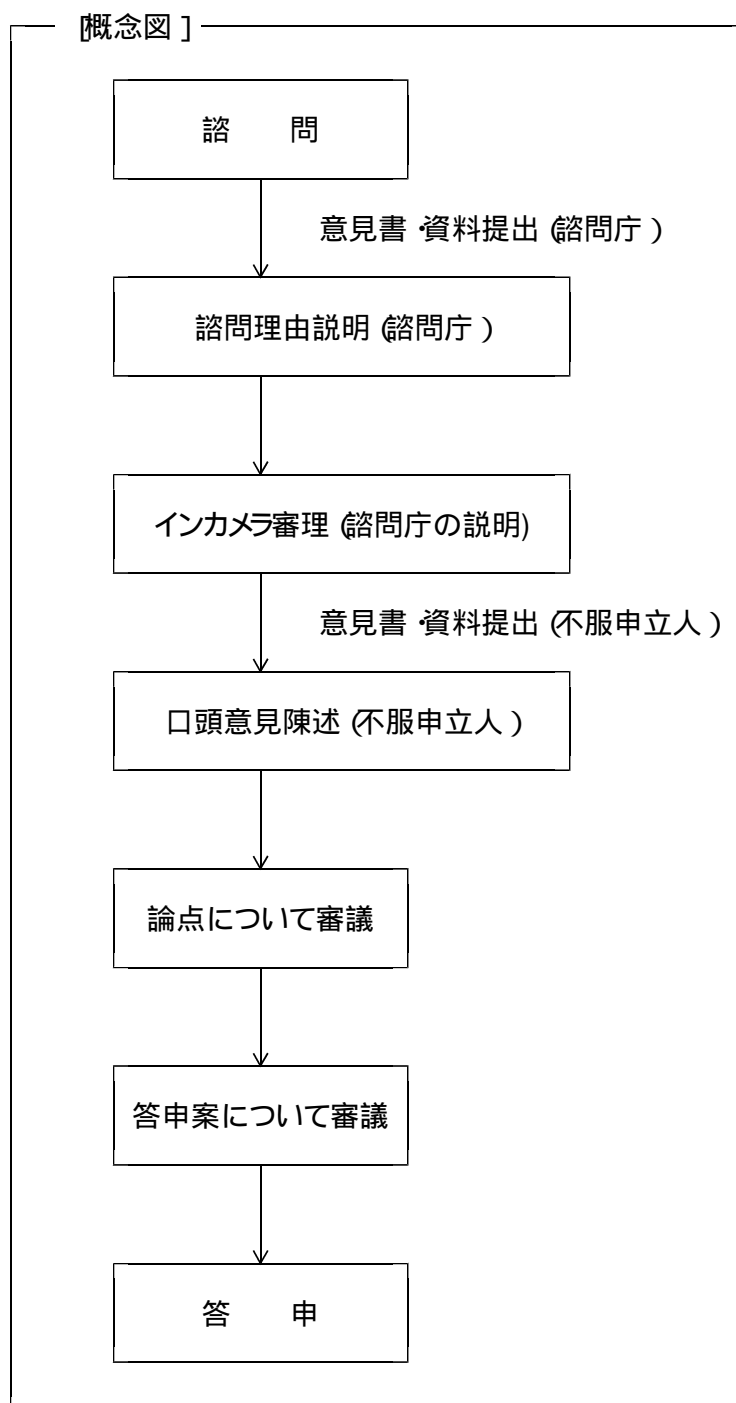
（３）指名委員による調査

審査会による行政文書の見分、意見陳述の聴取等の調査は、審査会により指名された委員によって行うことも可能になっています（情報公開法第30条）。この規定により、地方に居住する不服申立人の意見を聴取するため、一部の委員が実際に現地に赴いて口頭による意見陳述の機会を設け、その内容を委員全員の合議に持ち帰って審議するなどということもできることになっています。

(4) 基本的な調査審議の流れ

審査会に対して諮問が行われると、審査会では、前記のようなインカメラ審理等の調査権限に基づいて行う調査や不服申立人等からの意見書提出等により、諮問事件の論点を抽出し、更に委員による審議を経て答申を決定します。

これらの調査審議の手続きの基本的な流れは、[概念図]のようになりますが、実際の諮問事件に即した調査審議の手続きは、事件の内容により異なります。



4 . 情報の提供について

会計検査院情報公開審査会では、会議の開催記録及び答申の内容を逐次公表しています。また、諮問の処理状況等の統計資料については当年報において公表することとしています。

これら当審査会が行う情報提供の内容等は、下表のとおりとなっています。

	内容	公表時期	公表の方法
開催記録	開催日時、場所、出席委員、議事の項目、その他必要な事項	審査会開催の概ね 1か月後	インターネットホームページへの掲載
答 申	情報公開法第 34 条の規定により公表することとされている答申の内容	答申後 1週間以内を目途	報道機関への資料の配布、会計検査院の情報公開窓口への資料の備え置き及びインターネットホームページへの掲載
年 報	諮問の処理状況、会議開催実績、年度内に行われた答申の内容などの活動状況	毎年度	関係者への資料の配布、会計検査院の情報公開窓口への資料の備え置き及びインターネットホームページへの掲載

平成14年度の運営状況

1. 諮問の処理状況

会計検査院では、平成14年度において表1のとおり、計44件の開示決定等を行いました。

そして、このうちの7件について会計検査院長に対して不服申立てがなされ、そのすべてが当審査会に諮問されています。これら諮問事件の平成14年度末現在の処理状況は表2のとおりとなっています。

表1 開示決定等の件数

単位:件

	開示決定			不開示決定			合計
	開示	部分開示	小計	不開示	不存在	小計	
平成14年度	13	27	40	4	0	4	44

(注) 開示(不開示)決定通知書1枚につき1件とする。

表2 諮問の処理状況

単位:件

不服申立て 件数	諮問件数	答申件数	答申区分			取下げ 件数	処理中
			諮問庁の 判断は 妥当でない	諮問庁の 判断は一部 妥当でない	諮問庁の 判断は 妥当		
16	16	6	0	5	1	0	10

(注) 1 不服申立て件数、諮問件数には、前年度からの持越し9件を含む。

2 取下げ件数欄は、不服申立人が不服申立てを取り下げた場合、諮問庁において裁決・決定等を変更した場合等一度受け付けた諮問が取り下げられた件数。

2 . 答 申

当審査会における調査審議の結果得られた結論は、答申として決定し、答申書を会計検査院長に送付（又は手交）しています。また、不服申立人に対して答申書の写しを送付するとともに、一般に対しては答申の内容（答申から個人情報等を除いたもの）を公表することとなっています（情報公開法第34条）。

会計検査院長は、この会計検査院情報公開審査会の答申を踏まえ、不服申立てに対し、裁決を行うこととなります。会計検査院長が裁決を行うに当たっては、答申を尊重すべき義務は特に規定されていませんが、情報公開審査会制度を設けた趣旨に鑑み、当然尊重すべきであり、これに従わない場合には、公表された答申内容に示された理由を上回る説得力をもった理由を対外的に明らかにすることが実際上必要になると考えられます。

当審査会では平成14年度に表3のとおり、6件の答申を行いました。

各答申の内容は10頁以降のとおりとなっています（各答申の掲載頁は表3の右欄参照。）。

表3 答申の状況

諮問番号	諮問日	答申日	事件名	答申区分	掲載頁
平成13年 諮問第2号	13.7.30	14.8.12	財務省(主計局及び理財局)との連絡 会の議事要旨等の一部開示決定に関 する件	諮問庁の 判断は 一部妥当 でない	10
平成13年 諮問第3号	13.8.31	14.8.12	検査官会議の議事録、議案等の一部 開示決定に関する件	諮問庁の 判断は 一部妥当 でない	27
平成13年 諮問第4号	13.12.28	14.9.6	国家公務員法第103条関係審査状況 等(営利企業への就職関係審査内訳 平成10年分)の一部開示決定に関す る件	諮問庁の 判断は 一部妥当 でない	51
平成13年 諮問第5号	13.12.28	14.9.6	国家公務員法第103条関係審査状況 等(営利企業への就職関係審査内訳 平成11年分)の一部開示決定に関す る件	諮問庁の 判断は 一部妥当 でない	51
平成13年 諮問第6号	13.12.28	14.9.6	国家公務員法第103条関係審査状況 等(営利企業への就職関係審査内訳 平成12年分)の一部開示決定に関す る件	諮問庁の 判断は 一部妥当 でない	51
平成14年 諮問第3号	14.1.28	14.12.2	消費税の性格について決算検査報告 に掲記した見解を確立する根拠となっ た資料等の不開示決定(不存在)に関 する件	諮問庁の 判断は 妥当	63

事件名：財務省（主計局及び理財局）との連絡会の議事要旨等の
一部開示決定に関する件（平成13年諮問第2号）

諮問日：平成13年 7月30日

答申日：平成14年 8月12日

答申書

第1 審査会の結論

財務省（主計局及び理財局）との連絡会の議事要旨等につき、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「法」という。）第5条第1号、第5号及び第6号に該当することを理由に不開示とした部分のうち、別表に掲げる「開示すべき部分」を開示すべきである。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、法第3条の規定に基づく本件対象文書の開示請求に対し、平成13年5月2日付け130普第215号により会計検査院事務総長が行った一部開示決定について、その取消しを求めるものである。

2 審査請求の理由

審査請求人の主張する審査請求の主たる理由は、審査請求書、意見書の各記載及び審査請求人による口頭意見陳述によると、概ね以下のとおりである。

(1) 会計検査院法の趣旨について

法は、行政機関が保有する行政文書は原則公開するという基本的枠組みを規定した上で（法第3条及び第5条）、法第5条各号に掲げられた不開示事由に該当しない限り行政機関に開示の義務を課している。したがって、会計検査院が法にいう行政機関（法第2条第1項第6号）であって、開示対象文書が行政文書（法第2条第2項）である以上、法第5条各号の不開示情報に該当することを立証しない限り、文書の開示義務が存在する。これに対し、諮問庁は、会計検査院法（昭和22年法律第73号）の趣旨について主張しているが、何ら法第5条各号の不開示事由に該当することを立証していないのであるから、不開示とする前提を欠いている。

また、諮問庁は会計検査院法第11条第2号及び第29条が検査官会議の最終的な議決を経たもの以外の文書の公開を禁止しているかのごとく主張するが、これらの規定は、決算検査報告の作成を定めた憲法第90条の規定を受け、決算検査報告の作成手順や内容を具体的に定めたものにすぎない。し

かし、諮問庁は「国会への決算検査報告の提出」を公表と読み替え、他に「公開」に関する規定が存在しなかったことの反対解釈として、「国会に提出される正式な検査報告以外は公開禁止」という結論を導き出している。しかし、行政機関の説明責任の全うを目的とする法が制定された以上（法第1条）そのような自己中心的な解釈は許されない。

(2) 会計検査院の自律的権能

諮問庁は、会計検査院の内部における検査結果に対する審議の手続は、会計検査院の憲法上の地位及び権限の特殊性に基づく自律的権能として認められた広範な規則制定権等に基づき定められたものであって、最大限尊重されるべきであると主張する。

しかし、諮問庁が上記の主張において提示する一連の法令が「審理・判断過程の公開禁止」を規定したものなのかそもそも疑問であるし、仮に会計検査院規則と法とが衝突する部分があるとしても、会計検査院の規則制定権は、憲法を根拠とする議院の規則制定権（憲法第58条第2項）や裁判所の規則制定権（憲法第77条）とは異なり、会計検査院法という法律の規定に基づくにすぎないから、法の規定が優先することは明白である。

(3) 法第5条第5号該当性

ア 法第5条第5号に規定する不開示情報は、法施行前の地方公共団体の情報公開条例で「意思形成過程情報」と呼ばれてきたものである。これらの中には不開示情報として保護すべきものも存在するが、意思決定がなされるまでの情報が全て不開示とされると、本法が目的とする説明責任の全う（法第1条）は困難となる。そこで、法では、濫用を招きかねない意思形成過程情報という用語を意識的に避けつつ、厳格な要件の下に、従来意思形成過程情報と呼ばれてきたものの一部を不開示にできるという立場をとった。

不開示となる要件に加重された「不当に」という文言も、不開示にできる範囲をできるだけ限定しようとする趣旨であり、このような点を考慮すると、開示による支障の程度が軽微である場合 開示による利益が不開示による利益と等しいかこれを上回る場合には「不当に」には当たらないと解すべきである。

イ 諮問庁は、財務省との意見交換などを公にすると、「率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある」とする。しかし、これらの文書が公開されれば、検査が的確かつ効率的に行われていたか、検査の着眼点は正しかったか、財務省は検査に協力的だったかなど会計検査院及び財務省の説明責任の全うに不可欠の情報が得られるから、開

示によって得られる利益は失われるべき利益を大きく上回っている。したがって、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が「不当に」損なわれるおそれがあるとはいえない。

また、率直な意見の交換や意思決定の中立性が問題となるのは、基本的に当該文書に含まれる「意見」についてであって、客観的な事実やデータなどは対象とはならないから、当該文書の情報のうち事実を述べた部分については、法第5条第5号に該当する前提を欠いている。

ウ 諮問庁は、決算検査報告に掲記することを見送っている事項を公にすると、それが会計検査院の公式見解であるかのように受け取られ、国民の間に混乱を生じると主張する。

しかし、法第5条第5号の「混乱」は、一定の期間と規模を持った国民の非理性的な集団的行動又はそのような集団的行動を引き起こす蓋然性のある誤った風説を意味すると解すべきである。公式見解と間違えるということが仮に起こるとしても、それは単なる「誤解」にすぎず、法第5条第5号にいう「混乱」には該当しないというべきである。

(4) 法第5条第6号該当性

ア 法第5条第6号に規定する不開示情報は、法制定前の地方公共団体の情報公開条例で「行政執行情報」などと呼ばれてきたものである。これらの中には不開示情報として保護すべきものも存在するが、「不開示にした方がやりやすい」程度の支障で不開示事由としたのでは、「よらしむべし、知らしむべからず。」式の旧来型の行政を追認する結果となりかねず、法を制定した目的（法第1条）を達成し得なくなる。そこで、法は、厳格な要件の下に従来「行政執行情報」などと呼ばれてきた情報の一部を不開示にできることとしたのであり、決して行政機関に広範な裁量権を与える趣旨ではない。

このような観点からすると、法第5条第6号の「事務又は事業の性質上」という文言は、この事務又は事業が合法的かつ正当なものであることを前提とした上で、第6号が全ての「行政執行情報」に適用されるわけではなく、その内在的な性質によって開示が制約されることに合理性がある特殊な事務・事業の情報に限定されることを明示したものと解すべきである。

さらに、法第5条第6号が単なる「事務又は事業の遂行」の支障ではなく、「事務又は事業の適正な遂行」の支障を問題とするのも、同号の適用範囲を限定しようとする趣旨であって、法は、種々の利益衡量をした上でなおかつ「適正」であることを要求していると見るべきである。したがって、「支障」の程度は名目的なものではなく実質的なものでなければならず、「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のあることが要求される。

イ 諮問庁は法第5条第6号に該当することを繰り返し主張するが、いずれも「事務又は事業の性質上」という要件に該当しないと解すべきである。仮に一部がこの要件に該当するとしても、本件文書を開示することによって得られる利益は極めて大きく、これに対して、諮問庁が主張する支障は「公開されるとやりにくい」という以上のものではない。したがって、事務又は事業の適正な遂行を侵害するおそれがあるとはいえない。

第3 諮問庁の説明の要旨

諮問庁が意見書、追加意見書及び口頭により行った説明の要旨は以下のとおりである。

1 会計検査院と財務省との連絡会について

(1) 会計検査院と財務省との連絡会の設置の目的

会計検査院と財務省（旧大蔵省）主計局又は理財局との連絡会（以下「連絡会」という。）は、双方の実務責任者である担当課長等が出席して開催されている。この連絡会は、財政当局の予算編成に関する考え方又は会計法令の主管官庁としての見解等を聴取するなどして、検査上有益な情報を入手し、これらの点について率直な意見の交換等を行うとともに、財政当局の予算編成上の参考となる情報の提供を行うことなどを主な目的としている。

そして、会計検査院では、この連絡会を活用して、適正・的確かつ公正な検査の実施に努めており、この検査の過程を経て取りまとめられた検査結果は、財政当局による予算編成の参考にされ、その後の予算編成に反映されることとなる。

(2) 連絡会における意見の交換の内容等

連絡会は、例年3月～4月頃及び8月～9月頃の年2回開催されている。

このうち3月～4月頃に開催される連絡会（以下「春期連絡会」という。）では、予算編成等に関し財務省から説明が行われた後、双方の出席者間で、これを踏まえた自由な討議を行う形式で運営されており、討議の議題は予め設定されていない。

他方、8月～9月頃開催される連絡会（以下「夏期連絡会」という。）は、会計検査院が検査を実施し検討中の事項に関し、具体的な予算執行上又は会計経理上の疑義について財務省の見解を聴取する要があるもの又は検査結果に対する財務省の見解を聴取する要があるものなどを議題として開催されている。

そして、開示請求の対象とされた連絡会においては、会計検査院の延べ2

7の検査課（検査を担当する各局の上席調査官を含む。以下同じ。）における計41の検査事項（複数の連絡会において討議対象とされているものを含む。）が討議の対象となっている。

また、連絡会は、双方の担当課長等実務責任者の間において自由で率直な意見の交換等を行うものであるが、あくまでもその内容の外部への不公表を前提として行われているものである。換言すれば、連絡会における自由で率直な意見の交換等は、外部に対しその内容を不公表とすることにより担保されているものである。

2 本件対象文書について

開示請求の対象とされた行政文書は、12年4月、同8月、同9月及び13年3月に開催した計4回の連絡会に係る 議題表、 説明資料、 議事要旨、 議事要旨の起案用紙である。

そして、本件開示決定等において一部開示又は不開示とされた情報及びその根拠条項は、以下のとおりとなっている（括弧書きは、一部開示又は不開示の別及び根拠条項である。）

議題表に記載されている情報のうちの「議題」及び「議題の概要」（不開示。法第5条第5号及び第6号）

説明資料に記載されている情報のうちの財務省等の対応に関する情報（不開示。法第5条第5号及び第6号）

議事要旨に記載されている情報のうちの出席者による主な討議の内容（不開示。法第5条第5号及び第6号）

議事要旨及びその起案用紙に記載されている会計検査院職員の氏名等に関する情報（一部開示。法第5条第1号及び第6号）

なお、上記の文書については12年8月及び9月の連絡会においてのみ作成され、の文書については12年4月の連絡会においてのみ作成されている。

3 不開示情報該当性

(1) 議題表に記載されている議題及び議題の概要について

ア 議題表に「議題」及び「議題の概要」として記載されている情報（以下「議題等に関する情報」という。）は、外部への不公表を前提として、会計検査院が財政当局の意見聴取または財政当局との率直な意見の交換等を行うことを希望した事項に関する情報であって、検査上の関心を有する事項、検査を実施し又は予定する事項等に関するものである。

これらの情報は、会計検査院がその検査結果を決算検査報告に掲記し、正式な指摘事項として公表するための最終的な検査官会議の議決を経していないものであることから、会計検査院の意思形成過程における未成熟情報

である。そして、この中には、会計検査院の検査を受けるもの（以下「受検庁」という。）との討議及び意見の交換の過程における情報や、検査過程における精度不十分な情報が含まれている場合があり、さらに検査手法等検査上の秘密に属する情報が含まれている場合が少なくない。

したがって、これらの情報が開示された場合には、財務省との間の率直な意見の交換に支障を及ぼすおそれがあるとともに、以下の事由により、現在又は将来における厳正若しくは効果的又は円滑な検査の実施に著しい支障を及ぼすおそれがある。

(ア) 会計検査院が現に検査継続中の検査事項（特に、現に12年度決算検査報告に掲記するためのとりまとめ作業中の検査事項）に関する情報が開示された場合には、検査過程又は検査結果に対する会計検査院内部における審理・判断過程に対する外部の圧力、干渉等を招来するおそれがあり、また、受検庁との間の率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがある。

(イ) 会計検査院が現年次以降の検査を予定する事項が開示された場合には、今後、会計検査院の検査が予定される受検庁及びその他の関係者に対し、検査の具体的内容、実施状況等を告知する結果となる。

(ウ) 会計検査院が実施した検査結果を決算検査報告に掲記することを見送っている事項に関する情報が開示された場合には、これが会計検査院の公式見解であるかのように受け取られ、国民の間に混乱を招くおそれがあり、また、受検庁との率直な意見の交換を損ねるおそれがある。

イ 議題等に関する情報が開示された場合には、会計検査院内部における検査結果に対する審理・判断過程の意義を損ねる結果となり、検査結果に対する公正・慎重な審理・判断に著しい支障を及ぼすおそれがある。

すなわち、会計検査院では、内部における審理・判断過程を経て正式な指摘事項等として決算検査報告に掲記したもの以外の検査結果に関する情報については、次のような理由から不開示としている。

(ア) 会計検査院法では、決算検査報告に掲記する事項は検査官会議の議決を経ることを要することとされている。

したがって、会計検査院内部の審理・判断過程を経ていない検査結果が外部に公表されるとすれば、上記の会計検査院法の趣旨に沿わない結果となること。

(イ) 会計検査院では、検査結果を決算検査報告に掲記し、会計検査院の正式な指摘事項等として公表するかどうかについては、会計検査院において慎重かつ周到な審理・判断手続を定め、十分な審理・検討を経て決定

されることとなっている。

したがって、上記の審理・判断過程を経た検査結果以外の検査結果を公表することとしては、会計検査院が定めている審理・判断手続の意義を損ねることとなること。

そして、上記(ア)及び(イ)のような、会計検査院内部の審理・判断の手続及びこの手続に沿った審理・判断過程を経て最終的な検査官会議の議決を経た検査結果以外の検査結果を不公表とする取扱いは、会計検査院の憲法上の地位及び権限の特殊性に基づく自律的権能として認められた広範な規則制定権等に基づいて定められたものである。

したがって、このような手続及び取扱いは、憲法上の機関であり、国等の機関の会計検査を担当する専門機関である会計検査院において必要かつ適切と認められたものとして最大限尊重されるべきである。

ウ 上記ア及びイの事由から、議題等に関する情報は、法第5条第5号及び第6号の不開示情報に該当する。

(2) 説明資料に記載されている情報のうち当局の対応状況に関する情報について

説明資料に記載されている情報のうちの当局の対応状況に関する情報（以下「当局の対応に関する情報」という。）は、会計検査院が実施した具体的な検査結果を踏まえ財政当局が措置を講じた事項及びその内容に関する情報であり、会計検査院が実施した検査結果に関する情報である。したがって、このような情報が開示された場合には、前記(1)と同様の事由により、財務省との間の率直な意見の交換に支障を及ぼすおそれがあるとともに、会計検査院の厳正若しくは効果的又は円滑な検査の実施に支障を及ぼすおそれがある。

以上のことから、当局の対応に関する情報は法第5条第5号及び第6号の不開示情報に該当する。

(3) 議事要旨に記載されている議事の内容について

議事要旨に議事の内容として記載されている情報（以下「議事内容に関する情報」という。）は、外部への不公表を前提に、会計検査院が検査上の関心を有する事項、検査を実施し又は予定する事項等に関し、検査結果又は検査の具体的内容等について行った説明、財務省との間の質疑応答、率直な意見の交換等の内容である。そして、この情報は、会計検査院が実施した具体的な検査結果又は検査の具体的内容そのものを含むものである。

したがって、このような情報が開示された場合には、前記(1)と同様の事由により、財務省との間の率直な意見の交換に支障を及ぼすおそれがあるとともに、会計検査院の厳正若しくは効果的又は円滑な検査の実施に著しい支障

を及ぼすおそれがある。また、会計検査院における検査結果に対する審理・判断過程の意義を損ね、公正・慎重な審理・判断の確保に支障を及ぼすおそれがある。

また、連絡会の議事内容に関する情報は、前記のような内容・性質のものであるから、財政当局との率直な意見の交換等を行うことにより検査の適正・的確かつ公正を期するという連絡会への取り組みの意義、目的を著しく損ねることとなり、適正・的確かつ公正な検査の実施に著しい支障を及ぼすおそれがある。そして、その場合には、この検査の過程を経て取りまとめられる検査結果が、結局財政当局による予算編成に十分に反映されない結果を招来するおそれがある。

以上のことから、議事内容に関する情報は、法第5条第5号及び第6号の不開示情報に該当する。

(4) 議事要旨及びその起案用紙に記載されている会計検査院職員の氏名等に関する情報について

ア 会計検査院の職員のうち調査官補、主任及び事務官の氏名等に関する情報は、法第5条第1号本文の個人識別情報であり、かつ同号ただし書きイの「法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」に該当しないものである。

したがって、連絡会の議事要旨及びその起案用紙に記載されたこれらの情報は法第5条第1号の不開示情報に該当する。

イ 連絡会の議事要旨及びその起案用紙に記載された会計検査院職員の氏名等は個人識別情報であり、その一部は特定の検査事項の担当者を特定しうる情報である。そして、特定の検査事項の担当者を特定しうる情報が開示された場合には、当該検査担当者に対する外部の圧力、干渉を招来するなどして、現在又は将来における厳正かつ円滑な検査の実施に支障を及ぼすおそれがある。

したがって、特定の検査事項の担当者を特定し得る情報は法第5条第6号の不開示情報に該当する。

4 審査請求人の主張について

法は、行政機関の保有する行政文書に対する開示請求があった場合には、法第5条の不開示情報に該当しない限りこれを開示しなければならないとしているから、諮問庁の不開示理由は同条の規定に該当することに尽きるものである。そして、本件については前記3のとおり不開示とされた情報の内容・性質に照らして検討した結果、法第5条第1号、第5号又は第6号に該当するものとして不開示としたものである。

そして、諮問庁が会計検査院法の趣旨、会計検査院の自律的権能、検査過程及び審理・判断過程の不公表の取扱いなどについて論じているのは、本件不開示情報の法第5条第5号又は第6号該当性を基礎付ける事実又はその背景事情について説明するためである。したがって、これらを不開示理由そのものと位置付けて主張しているものではない。

なお、法第5条第5号及び第6号の解釈に関する審査請求人の主張はいずれも不正確又は不適切なものである。また、会計検査院規則は、憲法第90条第2項の規定に基づいて制定された会計検査院法の規定に基づいて制定されるものであるから、法との関係で法形式を比較されるべきものは会計検査院規則ではなく、会計検査院法である。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり調査審議を行った。

平成13年	7月30日	諮問書の收受
同年	10月9日	諮問庁から意見書を收受
同年	11月5日	諮問庁の職員(会計検査院事務総長官房総務課長)からの口頭説明の聴取、本件対象文書の見分及び審議
同年	11月19日	審査請求人から意見書を收受
同年	12月3日	審査請求人からの口頭意見陳述の聴取及び審議
平成14年	1月17日	諮問庁から追加意見書を收受
同年	1月28日	諮問庁の職員(会計検査院事務総長官房総務課長)からの口頭説明の聴取及び審議
同年	2月22日	審議
同年	3月15日	審議
同年	4月19日	審議
同年	5月17日	審議
同年	6月17日	審議
同年	7月15日	審議
同年	8月9日	審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書の作成経緯、内容等

当審査会が、諮問庁から説明を聴取し、本件対象文書を見分して調査したところ、その作成経緯、記載内容等は以下のとおりとなっていた。

(1) 議題表について

議題表は、夏期連絡会において、会計検査院が財務省の見解を徴する要が

あるとして設定した議題を取りまとめたものであり、会計検査院の各検査課が議題としたい事項を所定の様式に記入する形で作成している。そして、各検査課において作成された議題表は、連絡会の主管課である事務総長官房総務課で集約し、事前に連絡会の相手方である財務省主計局又は理財局に送付している。

上記所定の様式には、担当課名、議題及び議題の概要の各記載欄が設けられており、議題表中の議題の欄には議題として取り上げようとする事項が記載されており、議題の概要の欄にはその要点等が記載されている。

(2) 説明資料について

説明資料は、春期連絡会において、財務省が予算編成等に関し説明を行う際に用いる資料として配付するものである。

そして、前年の夏期連絡会において会計検査院が疑義を提示した事業等がある場合には、財務省等がその後に講じた措置の有無、当該措置の状況等についても併せて説明が行われることになっており、この説明のための資料が配付されることがある。

(3) 議事要旨について

連絡会の終了後には、会計検査院において議事要旨を作成している。この議事要旨は、連絡会に出席した検査課の職員が所定の様式に所要の事項を記入する形で作成しており、当該課の課長又は上席調査官及びその所属する局の局長を経て連絡会の主管課である事務総長官房総務課へ提出している。そして、同課において全体をとりまとめた後、検査官会議に供覧している。

この議事要旨の所定の様式には、担当課名、開催日、出席者（財務省及び会計検査院）の各欄が設けられており、出席者欄の下に議事の内容が記載されている。

そして、議事の内容の記載は、概ね以下のような構成になっている。

ア 討議の冒頭に行った説明に関する記述

春期連絡会については財務省側から所掌の予算について説明を行った旨が記載され、夏期連絡会については会計検査院側から議題とした特定の検査事項に関する説明を行った旨が記載されている。

イ 議題の項目等

春期連絡会の場合は話題となった事項名が、夏期連絡会の場合は議題の項目が、それぞれ記載されている。

ウ 意見の交換の内容

質疑応答又はその他の意見の交換の内容が記載されている。

(4) 議事要旨の起案用紙について

議事要旨の起案用紙は、上記の議事要旨の決裁のために作成されているものであり、議事要旨を作成した担当者（起案者）が作成し、議事要旨を連絡会の主管課である事務総長官房総務課まで提出するために使用されている。この起案用紙には、職名を記載した押印欄が設けられており、各押印欄に起案者及びその他の押印した者の印影が記載されている。

(5) 不開示とされた情報について

以上の本件対象文書のうち、不開示とされた情報は、議題等に関する情報、当局の対応に関する情報、議事内容に関する情報及び議事要旨及びその起案用紙に記載されている会計検査院職員の氏名等に関する情報の一部である。

2 不開示情報該当性

前記1(5)及びの情報は、連絡会において使用するため、あらかじめ会計検査院又は財務省において作成され、相手方に送付されたものである。また、前記1(5)及びの情報は、連絡会の議事の内容を記録するために会計検査院において作成されたものである。

したがって、これらの情報は、法第5条第5号に規定する国の機関の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報に該当するとともに、法第5条第6号に規定する国の機関が行う事務又は事業に関する情報に該当する。以下、各項目ごとに検討する。

(1) 議題等に関する情報について

ア 議題表の議題の欄には討議の対象とする事項が簡明に記載されており、議題の概要の欄には、議題となった事項の概要のほか、検査の過程で発生した疑義、検査結果等の内容、これらの事項を踏まえた財務省に対する質問、問題提起等が詳細に記載されており、会計検査院の問題意識を明確に読みとることができるものとなっている。

また、会計検査院では、決算検査報告に掲記するなどして一旦検査結果を公表した事項についても、翌検査年次以降に引き続き検査を継続したり同種又は類似の検査を実施したりすることが多い。

このため、議題等に関する情報が公になると、検査内容や検査状況、検査手法等が受検庁一般に知られることとなり、事態の隠ぺい等を助長し、他の検査の過程において正確な事実の把握が困難となるおそれ又は違法不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれがある。

以上のことから、議題等に関する情報は、公にすることにより、法第5条第6号イのおそれがあると認められ、同号の不開示情報に該当する。

イ 財務省の各主計官等は、担当する省庁等の予算の査定、予算編成等を行

う当局者として連絡会に出席し、討議を行っており、その結果は今後の予算編成等に反映されることも予定されている。

したがって、連絡会での討議事項が公になると、財務省側の出席者に、予算編成等の業務に対して関係者からの圧力、干渉を受けるのではないかと懸念が生じ、今後の連絡会において、率直に見解を表明したり、意見の交換をしたりすることに抑制が働くおそれがある。

ウ また、連絡会で議題として取り上げられた検査事項は、当年次において決算検査報告に掲記するべく検査を行っているものや、翌検査年次以降に検査を予定しているものなどいずれも検査過程又は検査結果に対する審理・判断過程にある情報である。

したがって、議題等に関する情報は、公にすることにより、以下のようなおそれがあると認められる。

(ア) 受検庁が検査過程又は検査結果に対する審理・判断過程にある検査内容等が公にされることを想定し、真実を述べることを控えるようになるなど、他の検査の過程において受検庁との意見の交換を損ねるおそれ。

(イ) 当該案件及びその他の案件に関する検査の実施や検査結果に対する審理・判断に対し外部からの圧力、干渉を招来し、審理・判断の公正・中立を損ねるおそれ。

(ウ) 議題及び議題の概要に記載された事項が、会計検査院の最終的な検査結果であると受け取られ、特定の事業や団体等に会計経理上不当な事実があるとの誤認が広がることなどにより、当該事業又は団体等の関係者に不当に不利益を及ぼすおそれ、又は国民の間に混乱を招くおそれ。

エ 上記イ及びウの事由から、議題等に関する情報は、法第5条第5号の不開示情報にも該当する。

(2) 当局の対応に関する情報について

ア 説明資料については、主計官等ごとの所管の予算に関する資料は開示されており、当局の対応に関する情報が不開示とされている。その内容は、概ね以下のとおりである。

(ア) 夏期連絡会において会計検査院が具体的な検査結果を提示した事業名
会計検査院が前年の夏期連絡会において具体的な検査結果を提示した
事業名がそのまま記載されている。

(イ) 会計検査院の指摘の概要

会計検査院が提示した疑義の内容及びその改善方策が記載されている。

(ウ) 会計検査院の指摘に対する財務省等の講じた対応方策

(イ)の指摘事項に対して財務省等が講じた措置が記載されている。

イ 会計検査院では、決算検査報告に掲記するなどして一旦検査結果を公表した事項についても、翌検査年次以降に引き続き検査を継続したり同種又は類似の検査を実施したりすることが多いことは(1)アに既述のとおりである。このため、財務省等が講じた措置の状況が公になると、事態の隠ぺい等を助長し、他の検査の過程において、正確な事実の把握が困難となるおそれ又は違法不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれがある。

したがって、当局の対応に関する情報は、公にすることにより、法第5条第6号イのおそれがあると認められ、同号の不開示情報に該当する。

ウ 当局の対応に関する情報からは、前年の夏期連絡会で議題となった事項のうち会計検査院が疑義のあるものとして指摘した事項を読みとることができ、(1)の場合と同様に、財務省側の出席者について、今後の連絡会において、率直に見解を表明したり、意見の交換をしたりすることに抑制が働くおそれがある。

また、連絡会における財務省等が講じた措置についての説明は、会計検査院としてさらに検査を継続するかどうかを判断する材料ともなっているものであり、説明が行われた事項については、当年次又は翌年次以降に引き続き検査を継続することも想定されているものである。

以上のことから、当局の対応に関する情報は、公にすることにより、(1)ウ(ア)～(ウ)と同様のおそれがあると認められ、財務省等の対応に関する資料に記載された情報は、法第5条第5号の不開示情報にも該当する。

(3) 議事内容に関する情報について

ア 討議の冒頭に行った説明に関する記述について

(ア) 春期連絡会の議事要旨における財務省側から所掌の予算についての説明を行った旨の記述は、説明を行った予算項目等に関する情報と、会議の進行に関する情報とで構成されている。

上記の記述について個別に検討すると、会議の進行に関する情報のみが記載されていたり、予算項目等に関する情報が含まれていても一般的な内容にとどまっていたり検査事項を読みとることができるものではなかったりするものがあると認められた。

このように検査事項を読みとることができない情報は、諮問庁が主張するように、公にすることにより、検査結果や検査の具体的内容が明らかになって検査の実施に支障が生じたり、受検庁との間の率直な意見の交換を不当に損ねたりするなどのおそれはないと認められる。

なお、上記の情報のうち、説明を行った財務省職員の職名及び氏名に

関する情報については、財務省側の発言に抑制が働くことにより、財務省との間の率直な意見の交換を不当に損ねるおそれがあると認められることから、法第5条第5号の不開示情報に該当する。

以上のことから、春期連絡会の議事要旨における議事の内容のうち、財務省側から所掌の予算についての説明を行った旨の記述については、別表に掲げる「開示すべき部分」を開示すべきである。

- (イ) 上記開示すべきであるとした部分以外の記述については、予算項目等に関する記述から検査事項を読みとることができる情報であり、(1)の場合と同様に法第5条第5号及び第6号イのおそれがあると認められ、同条第5号及び第6号の不開示情報に該当する。

イ 議題の項目等について

議題の項目等については、(1)の議題等に関する情報を公にした場合と同様のおそれがあると認められ、法第5条第5号及び第6号の不開示情報に該当する。

ウ 意見の交換の内容について

- (ア) 意見の交換の内容は、討議された事項に関する財務省の見解や、双方の出席者の発言内容等に関するものであるから、(1)の議題等に関する情報と同様に、会計検査院の検査結果等の内容、問題意識等を明確に読みとることができるものである。

そして、連絡会の議事内容に関する情報の内容・性質は上記のとおりであるから、意見の交換の内容が公になると、財政当局との率直な意見の交換等を活用することによって適正・的確かつ公正な検査を期するという目的が達せられないおそれがある。

また、会計検査院では、決算検査報告に掲記するなどして一旦検査結果を公表した事項についても、翌検査年次以降に引き続き検査を継続したり同種又は類似の検査を実施したりすることが多いことは(1)に既述のとおりである。したがって、意見の交換の内容が公になると、事態の隠ぺい等を助長し、他の検査の過程において、正確な事実の把握が困難となるおそれ又は違法不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれがある。

以上のことから、議事要旨のうち意見の交換の内容に記載された情報は、公にすることにより、法第5条第6号柱書きに規定する当該事務の性質上、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ及び同号イのおそれがあると認められ、同号の不開示情報に該当する。

- (イ) 意見の交換の内容が公になった場合には、(1)の場合と同様に、財務省

側の出席者について、今後の連絡会において、率直に見解を表明したり、意見の交換をしたりすることに抑制が働くおそれがある。

また、本件議事要旨は会計検査院側の必要により作成されたものであり、会計検査院側出席者はその決裁の過程でその記載内容について校閲することが可能であるが、財務省側出席者にはこのような機会は設けられていない。このため、財務省側出席者は、本件議事要旨に自己の発言がどのように記載されているかを知り得ない状況にあり、発言内容の記載が財務省側出席者の真意を反映したものとなっているかは必ずしも担保されていない。

したがって、本件議事要旨に記載されている発言内容が自己の真意を反映したものであると受け取られることに財務省側出席者が強い不満を抱く可能性があり、将来的に連絡会への出席が得られなくなるなどの支障が生じるおそれもある。

さらに、連絡会で議題として取り上げられ討議された検査事項は、当年次において決算検査報告に掲記するべく検査を行っているものや、翌検査年次以降に検査を予定しているものなどいずれも会計検査院の検査及び検査結果に対する審理・判断過程にある情報である。

したがって、このような意見の交換の内容が公になると、(1)ウ(ア)～(ウ)と同様のおそれがある。

以上のことから、議事要旨のうち意見の交換の内容に記載された情報は、法第5条第5号の不開示情報にも該当する。

(4) 議事要旨及びその起案用紙に記載されている会計検査院職員の氏名等に関する情報

ア 議事要旨及びその起案用紙に記載された情報のうち、調査官補、主任及び事務官の氏名又は氏名を識別しうる印影は不開示とされている。

調査官補、主任及び事務官の氏名は、市販されている「職員録」(財務省印刷局編)に掲載されていないことから、これらの官職にある者の氏名は法第5条第1号ただし書きイの「慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」に該当しないものである。

したがって、調査官補、主任及び事務官の氏名を識別できる情報は、法第5条第1号の不開示情報に該当する。

イ 連絡会における会計検査院側の出席者は原則として担当課長及び副長とされているが、必要に応じ他の者の出席を妨げないとされており、議題となっている特定の案件の担当者として調査官が出席している場合が多い。そして、議事要旨及びその起案用紙に記載された氏名又は氏名を識別しう

る印影の一部は、特定案件の担当調査官を特定しうる情報として不開示とされている。

本件一部開示決定においては、議事の内容は開示していないことから、担当調査官の氏名を公にしても、直ちに当該調査官が特定の検査事項の担当調査官として識別されるおそれがあるものではない。

しかし、検査課内の検査事項の分担は、数人の調査官等による班単位若しくは調査官個人単位であるのが通常である。このため、担当調査官の氏名が公になることにより、当該検査事項の受検庁の職員等一定の関係者には、当該調査官が担当していた検査事項が財務省との連絡会の議題になっていることが知られる可能性が高い。

したがって、議事要旨又はその起案用紙に記載された特定案件の担当調査官の氏名又は氏名を識別しうる印影を公にした場合、以下のようなおそれがあると認められる。

すなわち、関係者からの圧力、干渉を受けることを懸念して、翌検査年次以降、財務省との連絡会の議題とすることを控えるようになったり、担当調査官が連絡会への出席を躊躇するようになったりするおそれがある。

さらに、今後、財務省との連絡会を活用した適正な検査の遂行にも支障を及ぼすおそれがある。

以上のことから、特定案件の担当調査官の氏名を特定しうる情報として不開示とされている情報は、公にすることにより、法第5条第6号柱書きに規定する当該事務の性質上、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ及び同号イのおそれがあると認められ、同号の不開示情報に該当する。

3 本件一部開示決定の妥当性

以上のことから、本件対象文書につき、諮問庁が不開示とすべきであると判断している部分のうち、別表に掲げる「開示すべき部分」について、開示すべきであると判断した。

会計検査院情報公開審査会

会長 碓井 光明

委員 隅田 一豊

委員 五代利矢子

(別表)

開催日	担当課名	開示すべき部分
平成12年 4月6日	第1局大蔵検査課	主計官が出席した分に係る議事の内容の欄の1～2行目。ただし、説明者の職名及び氏名は除く。
平成11年 4月7日	第1局大蔵検査課	議事の内容の欄の1～2行目。ただし、説明者の職名及び氏名は除く。
平成12年 4月6日	租税検査第1・2・3課	議事の内容の欄の1～2行目。ただし、説明者の所属名、職名、氏名及び2行目から始まる文は除く。
12年3月27日	農林水産検査第1、2、3課、上席調査官(農林水産担当)	議事の内容の欄の1～2行目。ただし、説明者の職名は除く。
12年4月5日	第5局上席調査官(科学技術担当)	議事の内容の欄の1～2行目。ただし、説明者の職名及び氏名は除く。
平成12年 3月23日	第5局鉄道検査課	議事の内容の欄の1～2行目。ただし、説明者の職名及び氏名は除く。
平成12年 4月7日	第5局上席調査官(融資機関担当)	議事の内容の欄の2行目。
平成13年 3月14日	第1局財務検査課	主計官が出席した分に係る議事の内容の欄の1～2行目。ただし、説明者の職名及び氏名は除く。
平成13年 3月30日	第1局財務検査課	議事の内容の欄の1～2行目。ただし、説明者の職名及び氏名は除く。
13年3月22日	第1局外務検査課	議事の内容の欄の1行目。ただし、説明者の職名及び氏名は除く。
平成13年 3月14日	租税検査第1・2・3課	議事の内容の欄の1行目。ただし、説明者の所属名、職名及び氏名は除く。
13年3月29日	厚生労働検査第1課	議事の内容の欄の12～13行目。ただし、説明者の職名及び氏名は除く。
平成13年 3月26日	農林水産検査第1、2、3課、上席調査官(農林水産担当)	議事の内容の欄の1～2行目。ただし、説明者の職名は除く。

(注)「開催日」欄及び「担当課名」欄は、本件対象文書上の記載による。

事件名：検査官会議の議事録、議案等の一部開示決定に関する件
(平成13年諮問第3号)

諮問日：平成13年 8月31日

答申日：平成14年 8月12日

答申書

第1 審査会の結論

検査官会議の議事録、議案等につき、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「法」という。)第5条第5号及び第6号に該当することを理由に不開示とした部分のうち、別表に掲げる「開示すべき部分」を開示すべきである。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、法第3条の規定に基づく本件対象文書の開示請求に対し、平成13年6月1日付け130普第270号により会計検査院事務総長が行った一部開示決定について、その取消しを求めるものである。

2 審査請求の理由

審査請求人の主張する審査請求の主たる理由は、審査請求書、意見書の各記載及び審査請求人による口頭意見陳述によると、概ね以下のとおりである。

諮問庁が提出した意見書(以下「本件意見書」という。)の内容はすべて、本件対象文書の個別・具体的情報に即してではなく、詳細であるが一般的な説明と、それらが情報公開になじまないという一般論としての不開示決定の弁明に終始している。その一方で、本件対象文書の個別・具体的情報の開示がもたらす公益性には一言も触れていない。しかし、そのことは、本法の解釈・運用のうえで極めて重要な事柄である。諮問庁は、開示による公益性についても検討したというのならば、そのことも意見書の中で示すべきである。

以下、本件一部開示決定及び本件意見書に対して個別・具体的に反論したい。

(1) 会計検査院法の趣旨について

法は、行政機関が保有する行政文書は「原則公開」という基本的枠組みを規定したうえで(法第3条及び第5条)法第5条各号に掲げられた不開示事由に該当しない限り行政機関に開示の義務を課している。したがって、会計検査院が法にいう行政機関(法第2条第1項第6号)であって、開示対象文書が行政文書(法第2条第2項)である以上、法第5条各号に該当すること

を諮問庁が立証しない限り、文書の開示義務が存在する。諮問庁は、会計検査院法（昭和22年法律第73号）の趣旨について主張しているが、何ら法第5条各号の不開示事由に該当することを立証しないのであるから、不開示とする前提を欠いている。

また、諮問庁は会計検査院法第11条第2号及び第29条が検査官会議の最終的な議決を経たもの以外の文書の公開を禁止しているかのごとく主張するが、これらの規定は、決算検査報告の作成を定めた憲法第90条の規定を受け、決算検査報告の作成手順や内容を具体的に定めたものにすぎない。しかし、諮問庁は「国会への決算検査報告の提出」を公表と読み替え、他に「公開」に関する規定が存在しなかったことの反対解釈として、「国会に提出される正式な検査報告以外は公開禁止」という結論を導き出している。しかし、行政機関の説明責任の全うを目的とする法が制定された以上（法第1条）そのような自己中心的な解釈は許されない。

(2) 法第5条第5号該当性

ア 法第5条第5号のいわゆる「意思形成過程情報」の中には不開示情報として保護すべきものも存在するが、意思決定がなされるまでの情報がすべて不開示とされると、本法が目的とする説明責任の全う（法第1条）は困難となる。そこで、本法は、濫用を招きかねない意思形成過程情報という用語を意識的に避けつつ、厳格な要件の下に従来、意思形成過程情報と呼ばれてきたものの一部を不開示にできるという立場をとった。

イ 諮問庁は、検査官会議の議事録音テープ、配付資料である会議案又は説明資料、「計算証明に関する指定の改正案」、報告事項などを公にすると、「率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある」とする。しかし、これらの文書が開示されれば、検査が的確かつ効率的に行われていたか、検査の着眼点は正しかったか、など会計検査院の説明責任の全うに不可欠の情報が得られるから、開示によって得られる利益は失われるべき利益を大きく上回っている。したがって、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が「不当に」損なわれるおそれがあるとはいえない。

また、率直な意見の交換や意思決定の中立性が問題となるのは、基本的に当該文書に含まれる「意見」についてであって、客観的な事実やデータなどは対象とはならないから、当該文書の情報のうち、事実を述べた部分は、そもそも法第5条第5号の不開示情報に該当する前提を欠いている。

ウ 諮問庁は、検査官会議の議事録音テープなどを公にすると、会計検査院の公式見解であると受け取られ、国民の間に混乱を生じる、と主張する。

しかし、法第5条第5号の「混乱」とは、一定の期間と規模を持った国民の非理性的な集団的行動又はそのような集団的行動を引き起こす蓋然性のある誤った風説を意味すると解すべきである。公式見解と間違えるということが起こるとしても、それは単なる「誤解」にすぎず、法第5条第5号にいう「混乱」には該当しないというべきである。

(3) 法第5条第6号該当性

ア 法第5条第6号に規定する不開示情報は、法制定前の地方公共団体の情報公開条例で「行政執行情報」などと呼ばれてきたものである。これらの中には不開示情報として保護すべきものも存在するが、「不開示にした方がやりやすい」程度の支障で不開示事由としたのでは、「よらしむべし、知らしむべからず。」式の旧来型の行政を追認する結果となりかねず、法を制定した目的（法第1条）を達成し得なくなる。そこで、法は、厳格な要件の下に従来「行政執行情報」などと呼ばれてきた情報の一部を不開示にできることとしたのであり、決して行政機関に広範な裁量権を与える趣旨ではない。

このような観点からすると、法第5条第6号の「事務又は事業の性質上」という文言は、この事務又は事業が合法的かつ正当なものであることを前提とした上で、第6号が全ての「行政執行情報」に適用されるわけではなく、その内在的な性質によって開示が制約されることに合理性がある特殊な事務・事業の情報に限定されることを明示したものと解すべきである。

さらに、法第5条第6号が単なる「事務又は事業の遂行」の支障ではなく、「事務又は事業の適正な遂行」の支障を問題とするのも、同号の適用範囲を限定しようとする趣旨であって、法は、種々の利益衡量をした上でなおかつ「適正」であることを要求していると見るべきである。したがって、「支障」の程度は名目的なものではなく実質的なものでなければならず、「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のあることが要求される。

イ 諮問庁は法第5条第6号に該当することを繰り返し主張するが、いずれも「事務又は事業の性質上」という要件に該当しないと解すべきである。仮に一部がこの要件に該当するとしても、本件文書を開示することによって得られる利益は極めて大きく、これに対して、諮問庁が主張する支障は「公開されるとやりにくい」という以上のものではない。したがって、事務又は事業の適正な遂行を侵害するおそれがあるとはいえない。

例えば、検査官会議の配付資料である「計算証明に関する指定の改正案」や「会計検査院規則の制定改廃案」とその説明資料、「会計検査院文書管理

規程案」とその説明資料などは、会計検査院の仕事の手順や文書管理のルールに関する情報であって、開示する公益性が大きいことは明瞭である。米国などに限らず、我が国でも近年は、規制対象が国民や事業者であっても関係法令や規則の制定改廃案について広く意見を求める「パブリック・コメント」を実施する時代である。法の政令案についてもパブリック・コメントがされ、国民各層から改善を求める多数の意見が政府に寄せられたが、政府は結局、原案を変更しなかった。この例を見ても、パブリック・コメントを求めてさえ、政府が「意思決定過程における公正・慎重な審理・判断の確保等」に支障をきたしたとか、「当該事務の適正な遂行に支障」を及ぼしたという話は聞かないのである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件対象文書の概要

本件開示請求により請求された行政文書は、平成13年1月から3月までの間に行われた検査官会議の議事録（電磁的記録を含む。）及び当該検査官会議における配付資料の一切である。そして、本件開示請求の時点では議事録が未作成であり、同期間に行われた議事の内容を記録した行政文書として会計検査院が保有していたのは検査官会議の録音テープ（以下「本件録音テープ」という。）のみであった。その結果、対象文書として特定したものは以下のとおりとなった。

(1) 検査官会議議題表

(2) 以下の案件に係る検査官会議案、同説明資料等

- ア 弁償責任の検定
- イ 検査官会議に対する報告事項
- ウ 会計検査院規則等の制定改廃
- エ 検査計画の策定
- オ 事務総局の職員の人事

(3) 本件録音テープ

そして、上記のうち開示したものは、検査官会議議題表（以下「議題表」という。）のうち弁償責任の検定（以下「検定」という。）の件名及び検査官会議に対する報告事項の件名を除いた部分であり、その余の部分は不開示としている。

2 議題表の一部開示について

議題表は、機密保持のため作成しないこととなっている事務総局職員の人事に関するものを除き作成している。そして、この議題表のうち、検定の件名及び検査官会議に対する報告事項の件名は不開示としている。

不開示の理由については配付資料の不開示についての説明と併せて行う。

3 配付資料等の不開示について

(1) 検定に関する配付資料等について

ア 検定制度の概要

検定とは、会計検査院法及び予算執行職員等の責任に関する法律（昭和25年法律第172号）の規定により、出納職員、物品管理職員又は予算執行職員（以下「出納職員等」という。）の弁償責任の有無等を判定ないし確認するために会計検査院が行う行政処分（確認行為）である。そして、会計検査院は、以下の場合に検定に関する検査を行い、出納職員等の会計法令上の弁償責任の有無等について検定することとされている。

(ア) 出納職員が現金を亡失した場合

(イ) 物品管理職員が物品を亡失、損傷するなどした場合

(ウ) 予算執行職員が法令の規定又は予算に反して支出等の行為を行ったことにより国等に損害を与えた場合

また、この検定は、一種の争訟裁断的作用を有するものであり、憲法上の独立機関であり、国等の機関の会計検査を担当する専門機関である会計検査院に対し、特に法が付与した準司法的権限であると解されている。

イ 配付資料等について

開示請求の対象とされた検定に関する配付資料は、検査官会議案及び説明資料である。

また、議題表に記載されている件名についても不開示としている。

ウ 不開示情報該当性

(ア) 検定に関する配付資料のうち、検査官会議案は、検定の対象とされた各出納職員等の弁償責任の有無に関する検定書案及び有責任通知書案又は無責任通知書案により構成されている。

そして、各議案には、それぞれ出納職員等に対する検定という争訟裁断的性質を有する一個の行政処分の案の内容が記載されている。

また、説明資料は、本件検査官会議案を構成する各議案ごとの部内説明資料として事務総局において作成され、検査官会議に提出されたものである。

(イ) 検定に関する検査官会議案が公表された場合には、以下のような支障を生じるおそれがある。

検定が検査官会議における議決事項として法定されている意義を損ねるとともに、会計検査院において、所定の審議を経て検査官会議の議決を経ることとし、公正・慎重な審理・判断を確保しようとしてい

る意義を損ねるおそれ。

これは、外部の不当な圧力、干渉を招来するなどして、弁償責任の有無等の具体的な判断についての検査官会議における自由で率直な意見の交換等に支障が生じるおそれがあるということであり、すなわち、検定に関する中立的立場からの公正・慎重な審理・判断の確保に支障が生じるおそれがあるということである。

検査官会議の議決を経る前段階の検査官会議案が公表されると、当該出納職員等の弁償責任の有無、理由等の記載内容が会計検査院の最終的な判断であると誤解され、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがあるとともに、検定の対象とされた者に不当に不利益を及ぼすおそれ。

検定は、検定に関する検査の結果に基づいて行われるものであるから、検査の一過程における未成熟な情報が公表されることになり、弁償責任に関する検査の厳正かつ円滑な実施に支障を及ぼすおそれ。

検定は、会計検査院の意思決定に関する事務でもあるから、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ。

以上のことから、検定に関する検査官会議案に記載されている情報は、法第5条第5号及び第6号の不開示情報に該当する。

(ウ) 説明資料の開示・不開示の判断は、基本的に検査官会議案と同様に取り扱われるべきである。

また、議題表に記載されている件名には、検定の対象とされた出納職員等の所属官署、官職及び氏名が明記されているため、その開示については、検定に関する検査官会議案と同様に取り扱われるべきである。

(イ) 検査官会議案を構成する検定書案及び有責任通知書案又は無責任通知書案は、その両者を以て検定という一つの行政処分の内容を記載するものである。また、説明資料は、各検査官会議案ごとに作成された資料である。したがって、各検査官会議案及び説明資料は、その内容・性質から、それぞれ不可分一体の情報であり、部分開示にはなじまない性質のものである。また、(2)以下の各案件に係る配付資料についても、各案件ごとにそれぞれ一つの議案または説明資料として作成されており、それぞれ全体として一つの情報であるから、同様に部分開示にはなじまない性質のものである。

(オ) なお、一般に不開示情報該当性の判断は、当該行政文書の一般的な内容・性質により判断されるべきである。そして、制度上、検査官会議においてその議案の内容が否決され、又は大幅に変更されることがあり得

る以上、議決前の議案の内容と議決後のものがどの程度相違しているかは、不開示情報該当性の判断に何ら影響を及ぼすものではない((2)~(4)の各案件に係る検査官会議案についても同様の事情にある。)

(2) 検査官会議に対する報告事項に関する配付資料等について

ア 検査官会議に対する報告事項の概要

開示請求の対象とされた検査官会議に対する報告事項(以下「本件報告事項」という。)は、平成11年度決算検査報告に掲記された一定の事項に関し、関係職員に対する懲戒処分の要求又は検定に関する事務処理を行う必要性の有無、処理方針等を事務総局において一定の様式の報告調書にとりまとめ、これを事務総長が検査官会議に報告したものである。

イ 配付資料等について

本件報告事項に関する配付資料は、検査官会議に対する報告調書(以下「本件報告調書」という。)である。

また、議題表に記載されている件名についても不開示としている。

ウ 不開示情報該当性

本件報告調書は、平成11年度決算検査報告に掲記された事項に関し、関係職員に対する懲戒処分の要求及び検定を行う必要があるかどうかについての事務総局における検討内容を取りまとめたものである。

そして、本件報告調書が開示され、公表された場合には、(1)ウ(1)~と同様の支障が生じるおそれがある。

以上のことから、本件報告調書に記載されている情報は、法第5条第5号及び第6号の不開示情報に該当する。

また、議題表に記載されている本件報告事項の件名は、本件報告調書の表題とほぼ同じ内容のものであり、その不開示情報該当性の判断に当たっては、本件報告調書と同様に判断されるべきである。

(3) 会計検査院規則等の制定改廃に関する配付資料について

ア 会計検査院規則の概要

会計検査院法は、会計検査院に対し、会計検査院の組織編成に関する事項、会計検査を受けるもの(以下「受検庁」という。)から提出させる計算書及び証拠書類に関する事項のほか、「会計検査に関し必要」な事項に関する広範な規則制定権を認めている。

この規則制定権に基づき会計検査院が定める規則が会計検査院規則であり、その制定改廃については、会計検査院の意思決定に関する重要な事項であることから、会計検査院法上、検査官会議の議決事項とされている。

これらの会計検査院規則の制定改廃案については、それが会計検査院事

務総局事務分掌及び分課規則（昭和22年会計検査院規則第3号）のように、会計検査院各局における検査課の編成、各検査課が分掌する検査対象機関等の会計検査の執行体制を整備するものである場合には、当該制定改廃の内容から、事務総局において検討された検査に関する事項（新たな検査上の関心、検査執行体制等）を看取することも可能である。

イ 計算証明規則に基づく指定の概要

会計検査院法第24条第1項では、「会計検査院の検査を受けるものは、会計検査院の定める計算証明の規程により、常時に、計算書及び証拠書類を、会計検査院に提出しなければならない」と規定しており、これに基づいて制定されているのが計算証明規則（昭和27年会計検査院規則第3号）である。

計算証明規則は、受検庁の会計経理に関する計算証明についてその基本的事項を規定しており、各省各庁において特有な職務が行われる場合には、指定により各省各庁別に計算証明に関する規定の特例を設けることとしている。また、計算証明規則上、国又は出資法人等の計算書、証拠書類等に関し具体的な定めがない場合があり、これについては会計検査院において別に指定すると規定されている。

上記のような事情を踏まえ、計算書、証拠書類等の提出等に関する計算証明規則の特例又は受検庁から提出を受ける計算書、証拠書類等の種類、様式、範囲及びその他の基本的な手続について定めているのが計算証明規則に基づく指定（以下「指定」という。）である。

この指定の制定改廃は、会計検査院法上、検査官会議の議決によるものとされており、その内容は、会計検査院長から各省各庁の長又は各出資法人等の長あてに公文書で通知されている。

ウ 会計検査院文書管理規程の概要

法第37条第2項の規定により「行政機関の長は、政令で定めるところにより行政文書の管理に関する定めを設けるとともに、これを一般の閲覧に供しなければならない」となっている。この規定に基づき制定されたのが会計検査院文書管理規程（平成13年3月28日会計検査院長制定。以下「文書管理規程」という。）である。

この文書管理規程の制定は、法令上検査官会議の議決事項とされているものではないが、会計検査院における重要事項であることから検査官会議に対する協議事項とされ、その了承を得たうえで、行政機関の長に当たる会計検査院長名により制定された。

エ 不開示情報該当性

前記ア～ウの会計検査院規則等制定改廃に関する配付資料（以下「規則等に関する配付資料」という。）は、それぞれ、検査官会議案及び説明資料により構成されている。そして、これらの規則等に関する配付資料が公表された場合には、会計検査院において、所定の審議を経て検査官会議の議決又は了承を経ることとし、公正・慎重な審理・判断を確保しようとしている意義を損ねるばかりでなく、以下のような支障を生じるおそれがある。

(ア) 外部の不当な圧力、干渉を招来するなどして、会計検査院規則等の制定改廃に関する検査官会議の出席者間における自由で率直な意見の交換等に支障を生じさせ、また、中立的立場からの公正・慎重な審理・判断の確保に支障を生じさせて、検査官会議における意思決定の中立・公正を不当に損ねるおそれ。

(イ) (ア)のとおり会計検査院の意思決定過程における公正・慎重な審理・判断の確保に支障を及ぼすおそれがあることから、会計検査院の意思決定に関する事務に支障を生じるおそれ。

(ウ) 事務総局において検討された検査に関する事項（新たな検査上の関心、検査執行体制）に関する情報が含まれている場合があり、これらの情報が外部に対して公表されることにより、厳正かつ円滑な検査の実施に支障を及ぼすおそれ。

以上のことから、規則等に関する配付資料に記載されている情報は、法第5条第5号及び第6号の不開示情報に該当する。

なお、規則等に関する配付資料には、受検庁に関する情報が含まれているものがあることから、本件開示決定に当たり、原処分庁において、その開示について当該関係団体に照会を行った。その結果、計3団体から、当該配付資料中の情報の一部に、その開示が法第5条第1号の不開示情報に該当する個人情報又は法第5条第2号の不開示情報に該当する法人の情報が含まれている旨の意見があった。

(4) 検査計画の策定に関する配付資料について

ア 検査計画の概要

検査計画とは、各検査課ごとに策定される各検査年次（各年11月から翌年10月まで）における検査実施計画である。そして、この検査計画の策定に関し配付される資料（以下「検査計画に関する配付資料」という。）は、検査計画案、検査計画案説明資料及び検査計画案対比表で構成されている。

検査計画を策定する目的は、検査予定事項、検査上の重要項目、その選理由、検査の実施方法、検査上の勢力配分等をあらかじめ明確にしてお

くことにより、検査の基本方針に沿った計画的な検査を実施し、効果的、効率的な検査の実施を図ることにある。

そして、上記のような内容の検査計画の策定は、検査上の重要事項であることから、従来から検査官会議に対する協議事項とされている。

イ 不開示情報該当性

検査計画に関する配付資料が公表された場合には、検査計画の策定が、検査官会議に対する協議事項とされ、その指揮監督を受け了承を得る手続きがとられていることの意義を損ねることとなり、また、次のような支障を生じるおそれがある。

(ア) 外部の不当な圧力、干渉を招来するなどして、検査計画の策定ないし厳正な検査の実施に関する検査官会議における自由で率直な意見の交換に支障を生じさせ、また、中立的立場からの公正・慎重な審理・判断の確保に支障を生じさせて、検査官会議における率直な意見の交換又は意思決定の中立・公正を不当に損ねるおそれ。

(イ) 検査計画に記載された具体的な検査事項、検査内容等に関する情報が会計検査院の最終的な判断であるかのように誤解され、不当に国民の間に混乱を生じるおそれ。

(ウ) 検査計画に記載された、特定の事項又は特定の者が検査の対象にされているという事実を広く国民一般に告知する結果となるばかりでなく、受検庁等に対し、上記のような具体的な検査事項、検査内容等を教示する結果ともなるから、厳正又は効果的な検査の実施に著しい支障を及ぼすおそれ。

以上のことから、検査計画に関する配付資料に記載されている情報は、法第5条第5号及び第6号の不開示情報に該当する。

なお、開示請求の対象とされている検査計画に関する配付資料は、平成13年次の検査に関する検査計画案及びその他の配付資料であり、現時点においては、13年次の検査は終了している。しかし、会計検査院の検査は、検査を実施した最初の年次だけではなく、翌検査年次以降も継続して実施され、その結果が、決算検査報告に掲記されるという場合が少なくない。また、過去の検査計画に掲げられた事項と同種又は類似する事項の検査が数年を経て実施されるようなことも少なくなく、更には当該検査計画を策定した局、検査課とは別の局、検査課において同種又は類似の検査が実施され、その結果が決算検査報告に掲記されることも少なくない。

したがって、当該検査年次が終了しているからといって、直ちにその検査計画を開示すべきではない。

(5) 事務総局の職員の人事に関する配付資料について

ア 事務総局職員の人事の概要

会計検査院の検査執行機関である事務総局の職員の任免、進退(以下「人事」という。)については、検査官会議の合議で決するところにより、会計検査院長がこれを行うこととされている。ただし、実際に検査官会議における合議事項の対象とされているのは、室長等以上の職員に関する人事についてであり、それ以外の事務総局職員の人事については、事務総長にその権限が委任されている。

そして、この事務総局の職員の人事に関する配付資料(以下「人事に関する配付資料」という。)は検査官会議案及び説明資料で構成されている。

イ 不開示情報該当性

人事に関する配付資料が公表されると、事務総局職員の人事が検査官会議の合議で決するところにより会計検査院長が行うこととされている意義を損ねることとなり、また、次のような支障を生じるおそれがある。

(ア) 外部の不当な圧力、干渉を招来するなどして、事務総局職員の人事に関する検査官会議の意思決定の中立・公正を不当に損ねるおそれ。

(イ) 会計検査院内部又は外部から、事務総局職員の人事に関する各種の憶測を生じるなどして、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ。

以上のことから、人事に関する配付資料に記載されている情報は、法第5条第5号及び第6号の不開示情報に該当する。

4 本件録音テープの不開示について

(1) 本件録音テープの概要

本件録音テープは、検査官会議の議事録を作成するために、当該議事の内容をそのまま録音したものである。

本件録音テープの内容は、検査官会議における議事のすべてではなく、原則として、各検査官の意見開陳、検査官相互間における討議内容又は検査官と事務総局との間の質疑応答部分に限られている。

なお、検査官会議の冒頭に行う事務総局からの説明部分については、議事録上特に記録を残さないこととしているため、録音を行っていない。

また、事務総局職員の人事については、その機密保持に特に慎重を期する必要があることから、議事録は作成しないこととしているため録音を行っていない。

(2) 不開示情報該当性

本件録音テープに記録されている議事の内容は、検査官会議における各検査官の意見開陳、検査官相互間における討議の内容又は検査官と事務総局と

の間の質疑応答である。

したがって、検査官会議におけるこのような議事の内容が開示され、公表された場合には、次のような支障を生じるおそれがある。

ア 外部の不当な圧力、干渉を招来するなどして、各検査官の自由で率直な意見開陳等を通じ検査官会議における中立的立場からの公正・慎重な審理・判断を確保することに支障を生じ、その意思決定の中立・公正を不当に損ねるおそれ。

イ 各検査官の自由で率直な意見開陳等の内容が公表されると、それが会計検査院の公式見解であるかのように国民一般に受け取られ、不当に国民の間に混乱を生じるおそれ。

ウ 検査官会議における討議内容又は質疑応答等の内容が開示されることにより、議題となった各事項の検査官会議案又はその説明資料の内容が開示される結果となり、各案件ごとに前述のとおり、各対象事項に対する厳正な検査の実施又は検査結果等に対する審理・判断に支障を生じるおそれ。
以上のことから、本件録音テープに記録された情報は、法第5条第5号及び第6号の不開示情報に該当する。

5 審査請求人の主張について

法は、行政機関の保有する行政文書に対する開示請求があった場合には、法第5条の不開示情報に該当しない限りこれを開示しなければならないとしているから、諮問庁の不開示理由は同条の規定に該当することに尽きるものである。そして、本件については前記3及び4のとおり不開示とされた情報の内容・性質に照らして検討した結果、法第5条第1号、第5号又は第6号に該当するものとして不開示としたものである。

そして、諮問庁が会計検査院法の趣旨、検査過程及び審理・判断過程の不公表の取扱いなどについて論じているのは、本件不開示情報の法第5条第5号又は第6号該当性を基礎付ける事実又はその背景事情について説明するためである。したがって、これらを不開示理由そのものと位置付けて主張しているものではない。

なお、法第5条第5号及び第6号の解釈に関する審査請求人の主張はいずれも不正確又は不適切なものである。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり調査審議を行った。

平成13年 9月 3日 諮問書の收受

平成14年 2月14日 諮問庁から意見書を收受

同年 2月22日 諮問庁の職員(会計検査院事務総長官房総務課長、

- 同上席検定調査官、同法規課総括副長)からの口頭説明の聴取、本件対象文書の見分及び審議
- 同年 3月15日 諮問庁の職員(会計検査院事務総長官房人事課長)からの口頭説明の聴取、本件対象文書の見分及び審議
- 同年 3月27日 審査請求人代理人から意見書を収受
- 同年 4月19日 審査請求人代理人からの口頭意見陳述の聴取及び審議
- 同年 5月 7日 諮問庁より追加意見書を収受
- 同年 5月17日 審議
- 同年 6月17日 審議
- 同年 7月12日 諮問庁より追加意見書を収受
- 同年 7月15日 審議
- 同年 8月 9日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書について

当審査会が、諮問庁から説明を聴取し、本件対象文書を見分するなどして調査したところ、不開示とされた情報の概要は以下のとおりとなっていた。

(1) 検定に関する配付資料等について

本件開示請求の対象期間中に検査官会議の議題とされた検定に関する案件は、合計17件である。そして、各案件ごとに検査官会議案及び説明資料が配付されており、その全部が不開示とされている。

また、議題表に記載されている件名が不開示とされている。

(2) 本件報告事項に関する配付資料等について

本件開示請求の対象期間中に検査官会議の議題とされた本件報告事項は、平成11年度決算検査報告に掲記された事項に係る関係職員に対する懲戒処分要求及び検定の要否に関するもの1件である。そして、その配付資料は本件報告調書であり、その全部が不開示とされている。

また、議題表に記載されている件名が不開示とされている。

(3) 規則等に関する配付資料について

本件開示請求の対象期間中に検査官会議の議題とされた会計検査院規則等の制定改廃案は以下のとおりである。そして、各案件ごとに制定改廃案及び説明資料が配付されており、その全部が不開示とされている。

ア 会計検査院規則の制定改廃案

(ア) 会計検査院事務総局定員規則の改正案

- (イ) 会計検査院事務総局事務分掌及び分課規則の改正案
- (ウ) 会計検査院の情報公開に関する権限又は事務の委任に関する規則の制定案

- (E) 会計検査院情報公開審査会規則の制定案

イ 指定の制定改廃案

- (ア) 日本銀行の計算証明に関する指定の一部改正案
- (イ) 国民生活センターの計算証明に関する指定の全部改正案
- (ウ) 総合研究開発機構の計算証明に関する指定の全部改正案
- (E) 自動車安全運転センターの計算証明に関する指定の全部改正案
- (オ) 平和祈念事業特別基金の計算証明に関する指定の全部改正案
- (カ) 公害健康被害補償予防協会の計算証明に関する指定の全部改正案
- (キ) 水資源開発公団の計算証明に関する指定の全部改正案
- (ク) 地域振興整備公団の計算証明に関する指定の全部改正案
- (ケ) 理化学研究所の計算証明に関する指定の全部改正案
- (コ) 海洋科学技術センターの計算証明に関する指定の全部改正案
- (サ) 科学技術振興事業団の計算証明に関する指定の一部改正案
- (シ) 新エネルギー・産業技術総合開発機構の計算証明に関する指定の一部改正案
- (ス) 簡易保険福祉事業団の計算証明に関する指定の一部改正案
- (セ) 沖縄振興開発金融公庫の計算証明に関する指定の全部改正案
- (ソ) 住宅金融公庫の計算証明に関する指定の全部改正案
- (タ) 農畜産業振興事業団の計算証明に関する指定の一部改正案
- (チ) 内閣及び総理府の計算証明に関する指定の全部改正案
- (ツ) 大蔵省の計算証明に関する指定の一部改正案
- (テ) 総務省の計算証明に関する指定案
- (ト) 厚生労働省の計算証明に関する指定案
- (ナ) 環境省の計算証明に関する指定案
- (ニ) 国土交通省の計算証明に関する指定案
- (ヌ) 文部科学省の計算証明に関する指定案
- (ネ) 通商産業省の計算証明に関する指定の一部改正案

ウ 文書管理規程の制定案

(4) 検査計画に関する配付資料について

本件開示請求の対象期間中に検査官会議の議題とされた検査計画案は、会計検査院内各局の全検査課に係るものであり、原則として各検査課の分ごとに一件の議案となっている。そして、各案件ごとに以下の資料が配付されて

おり、その全部が開示とされていない。

ア 検査計画案

イ 検査計画案説明資料

ウ 検査計画案対比表

(5) 人事に関する配付資料について

本件開示請求の対象期間中に検査官会議の議題とされた人事に関する配付資料は、平成13年4月の人事異動に関する検査官会議案及び説明資料であり、その全部が開示とされていない。

(6) 録音テープについて

審査請求人は、開示請求において検査官会議の議事録(電磁的記録を含む。)を請求していたが、請求の時点では議事録は未作成であり、会計検査院が保有していたのは録音テープのみであったため、本件録音テープが対象文書として特定されている。

検査官会議は、会議の冒頭に事務総局から提案趣旨説明を行い、これに続いて検査官と事務総局との間の質疑応答、検査官の意見開陳等が行われるが、議事録は、原則として、事務総局からの提案趣旨説明の部分を除いて作成されることとなっている。このため、本件録音テープは事務総局からの提案趣旨説明を除いた部分について作成されており、その全部が開示とされていない。

なお、事務総局職員の人事については、議事録を作成しないこととなっているため録音テープは存在しない。

2 不開示情報該当性

前記1(1)～(6)の本件対象文書は、検査官会議において議案等として配付され、又は検査官会議の議事内容を記録したものである。したがって、これらに記録されている情報は、法第5条第5号に規定する国の機関の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報に該当するとともに、法第5条第6号に規定する国の機関が行う事務又は事業に関する情報に該当する。以下各項目ごとに検討する。

(1) 検定に関する配付資料等について

ア 検定は、出納職員等の弁償責任の有無等を公の権威を以て確定させるものであり、有責の検定を受けた者は、各省各庁の長から下される弁償命令に従って当該債務を弁済しなければならないこととなる。

したがって、検定は、その対象となった出納職員等個人の責任を追及する手続であるといえることができる。

また、検定は、出納職員等の会計法令上の弁償責任の有無等を判定する

という一種の争訟裁断的な性質をもつ手続であることを考慮すると、その判断には、より高度な中立性、公正性及び適正性が要求されると認められる。

イ 検定に関する検査官会議案は、検定書案及び有責任通知書案又は無責任通知書案により構成されている。

検定書案の主な記載内容は、検定の対象とされた出納職員等の所属官署、官職、氏名、弁償責任の有無及び弁償額についての会計検査院の判断結果を示した主文及び当該結論を導いた理由である。そして、この理由中には、検定を行う原因となった具体的な事実関係、弁償責任に関する会計法令の適用及びその判断理由が記載されている。

そして、有責任通知書案又は無責任通知書案には、検定の対象となった出納職員等の所属官署、官職、氏名及び弁償責任の有無に対する会計検査院の判断結果が記載されている。

また、説明資料は、検定の対象となる事実が発生した官署の概要、庁舎内見取図等事態の概要を説明する資料、主務大臣からの現金亡失等通知書の写しなどにより構成されており、検査官会議案と併せて見ることにより事態の全容を把握できるものとなっている。

ウ 検定に関する配付資料は、出納職員等個人の責任を追及する手続である検定に関する議案及び資料であるから、一体として検定の対象となった出納職員等個人に関する情報であって、出納職員等の氏名等により特定の個人を識別できる情報である。また、検定の結果有責となった出納職員等については決算検査報告に掲記されており、これを公にする慣行があるといえるが、検定の対象となったにすぎない出納職員等の情報は、決算検査報告に掲記するような形での公表は行われていないことから、慣行として公にされているものではない。

したがって、これらの情報は、法第5条第1号の不開示情報に該当する。

また、当該情報のうち、出納職員等の所属官署、官職及び氏名は、特定の個人を識別することができることとなる情報である。そして、これら特定の個人を特定することができることとなる部分を除いたとしても、検定を行う原因となった具体的な事実関係などの情報を公にした場合、当該出納職員等を知る一定範囲の者には当該出納職員等が特定されるおそれがある。これを踏まえれば、上記の出納職員等の氏名等を除いて公にしても、検定の対象となった事実が発生した際の当該出納職員等の行動等が知られるおそれがあるなど、その権利利益を害するおそれがある。

したがって、これらの情報は、法第6条第2項の規定による部分開示を

行うこともできない。

エ 検定に関する配付資料が公になると、検定に関する検査の内容や検査手法等の他、有責任の判断基準が受検庁一般に知られることとなり、他の検査の過程において事態の隠ぺいを助長し、正確な事実の把握が困難になるおそれ、又は違法、不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれがある。

したがって、検定に関する配付資料に記載された情報を公にすると法第5条第6号イのおそれがあると認められる。

また、検定に関する審理・判断の過程やその結果について、検定の対象となった者の関係者をはじめ各方面から種々の圧力、干渉を招来し、今後の検査官会議における出席者間の率直な意見の交換に支障を生じるおそれがある。

さらに、検定の対象となった出納職員等が、検査官会議の議決を経ていない段階の不確定な情報を基にいわれのない中傷を受けるなど不当な不利益を受けることも考えられる。

そして、これらの事由により、検査官会議において、検定に関し中立・公正な審理・判断を行うことに支障を生じるおそれがあり、ひいては、前記アのような性質をもつ手続である検定制度に対する信頼を損なうことにつながるおそれがある。

以上のことから、検定に関する配付資料に記載されている情報は、法第5条第5号該当性について判断するまでもなく、公にすることにより、法第5条第6号イのおそれ及び同号柱書きに規定する当該事務の性質上、当該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、同号の不開示情報にも該当すると認められる。

オ なお、検定については、議題表に記載された件名についても不開示とされている。この議題表は、案件ごとに、検定の対象とされた出納職員等の所属官署、官職及び氏名並びに事態の類型が簡潔に記載された各案件の表題に当たるものである。

したがって、議題表に記載された検定に関する件名が公になると、前記の検定に関する配付資料の場合と同様のおそれがあると認められ、議題表に記載された検定に関する件名は、法第5条第5号該当性について判断するまでもなく、法第5条第1号及び第6号の不開示情報に該当すると認められる。

(2) 本件報告事項に関する配付資料等について

ア 本件報告調書は、平成11年度決算検査報告に掲記された事項に関し、

関係職員に対する懲戒処分の要求及び検定を行う必要があるかどうかについての事務総局における検討内容を取りまとめたものである。具体的には、懲戒処分の要求及び検定に関する事務処理の方針及びその理由が各案件ごとに記載されており、案件によっては、検討結果に基づく事務処理の理由が詳細に記述されている。

イ 本件報告調書の対象となる決算検査報告に掲記された事項は、例年類似した態様のものも多いことから、本件報告調書が公になると、懲戒処分の要求及び検定を行うかどうかの具体的な判断基準を類推することができるようになるおそれがある。このため、決算検査報告に掲記された事項の関係者が懲戒処分の要求等を受けないように作為することが容易になることが予想され、懲戒処分の要求及び検定に関する検査の適正な実施に支障を及ぼすおそれがある。

したがって、本件報告調書を公にすると法第5条第6号イのおそれがあると認められる。

また、懲戒処分の要求及び検定の要否に関する審理・判断の過程やその結果について、決算検査報告に掲記された事項の関係者をはじめ各方面から種々の圧力、干渉を招来し、今後の検査官会議における出席者間の率直な意見の交換に支障を生じるおそれがある。

さらに、本件報告調書に記載された懲戒処分の要求及び検定の要否に関する判断により、検討の対象とされた決算検査報告掲記事項の関係者がいわれのない責任追及を受けるなど不当に不利益を受けることも考えられる。

そして、これらの事由により、検査官会議において、懲戒処分の要求及び検定の要否について公正、妥当な判断を行うことに支障を生じるおそれがあり、ひいては、懲戒処分の要求及び検定の制度に対する信頼を損なうことにつながるおそれがある。

以上のことから、本件報告調書に記載されている情報は、法第5条第5号該当性について判断するまでもなく、公にすることにより、法第5条第6号イのおそれ及び同号柱書きに規定する当該事務の性質上、当該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、同号の不開示情報に該当する。

ウ なお、本件報告事項については、議題表に記載された件名についても不開示とされているが、同件名は、本件報告調書の表題とほぼ同じ内容のものであり、その不開示情報該当性の判断に当たっては、本件報告調書と同様に判断されるべきであると認められる。

したがって、議題表に記載された本件報告事項に関する件名は、法第5条第5号該当性について判断するまでもなく、法第5条第6号の不開示情報に該当する。

(3) 規則等に関する配付資料について

ア 規則等に関する配付資料の記載内容は概ね以下のとおりとなっている。

(ア) 会計検査院規則の制定改廃案

会計検査院規則に関する配付資料は、1(3)アの各案件ごとに検査官会議案及び説明資料で構成されており、各説明資料は、説明、新旧対照(改正の場合のみ)、参照条文及び参考の各項目で構成されている。

このうちの説明には当該規則の制定改廃の主旨及び案の概要が記載されており、新旧対照は、改正前後の条文が対照できるよう記載されている。また、参照条文には関連する法令の抜粋が記載され、参考には他省庁における同種の規程との比較、規則改正等の対象となった検査対象団体の概要等が記載されている。

(イ) 指定の制定改廃案

指定に関する配付資料は、1(3)イの各案件ごとに検査官会議案及び説明資料で構成されており、各説明資料は、説明、新旧対照(改正の場合のみ)、参照条文及び参考の各項目で構成されている。

このうちの説明には当該指定の制定改廃の主旨及び案の概要が記載されており、新旧対照には、改正前後の条文が対照できるよう記載されている。また、参照条文には関連する法令の抜粋が記載され、参考には改正等の対象となった検査対象団体の概要等が記載されている。

(ウ) 文書管理規程の制定案

1(3)ウの文書管理規程の制定案に関する配付資料は、検査官会議案及び説明資料で構成されており、説明資料は、説明、参照条文及び参考の各項目で構成されている。

このうちの説明には当該規程の制定の主旨及び案の概要が記載されており、参照条文には関連する法令の抜粋が記載されている。また、参考には会計検査院事務総長が制定した従前の文書取扱規程との対比表などが記載されている。

イ 諮問庁は、これらの規則等に関する配付資料に記載された情報については、以下の事由により、法第5条第5号及び第6号の不開示情報に該当すると主張している。

すなわち、外部の不当な圧力、干渉を招来するなどして、検査官会議における率直な意見の交換又は意思決定の中立・公正を不当に損ねるとも

に、検査に関する情報が外部に公表されることになり、厳正かつ円滑な検査の実施に支障を及ぼすおそれがあるとしている。

しかし、規則等に関する配付資料の内容は、前記ア(ア)～(ウ)のとおりであり、その事務の性質上の「密行性」を求められるような情報が含まれているとは認められず、これらの案件に対して特段の利害関係のある者も想定されない。また、検査に関する事項(新たな検査上の関心、検査方針等)が明瞭に読みとれるような記載は必ずしも見受けられなかった。

したがって、規則等に関する配付資料を公にすることにより、諮問庁が主張するおそれは予想されず、法第5条第5号及び第6号の不開示情報のいずれにも該当しないと認められる。

なお、規則等に関する配付資料中の一部の情報が法第5条第1号又は第2号の不開示情報に該当する旨、関係の3団体から意見があった点について、諮問庁において再度調査を行った。その結果、平成14年7月12日、当審査会が収受した追加意見書において、これらの情報はいずれも上記各号の不開示情報には該当しないと判断が示されており、当審査会もこれを妥当と認めるものである。

以上のことから、本件規則等に関する配付資料については、別表に掲げる「開示すべき部分」を開示すべきである。

(4) 検査計画に関する配付資料について

ア 検査計画に関する配付資料のうち、検査計画案には、各検査年次における検査上の重要項目及び当該項目の検査に投入する勢力配分、検査予定人日数等が記載されている。そして、検査計画案説明資料には、検査計画案の内容に沿って、検査上の重要項目の選定理由、検査の着眼点、検査方法、実地検査予定箇所数が具体的に記載されているほか、当該検査課の所掌事項に関する予算額、事業計画等が記載されている。また、検査計画案対比表は、各検査課の当年次の検査計画案と前年次の検査計画とを対比できるように作成した一覧表であり、各局ごとに作成されているものである。

イ 上記の検査計画に関する配付資料に記載された情報が公になると、会計検査院が予定する具体的な検査項目、検査方法等が受検庁一般に知られるところとなり、事態の隠ぺい等を助長し、検査の過程において正確な事実の把握が困難となるおそれ又は違法不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれがある。

そして、このおそれは、当該検査計画案の該当年次が終了していても、解消するものではないと認められる。何故なら、検査計画に記載される検査事項には、数年にわたり継続して取り上げられるものがあったり、類似

の検査事項が次の年次以降に他の検査課において取り上げられたりすることも多いからである。

また、検査計画に記載された特定の検査事項の関係者から事務総局の検査課の職員等検査計画案の作成に携わる関係者に対し、検査計画の内容に関する問い合わせや働きかけが行われることが予想され、事務総局における翌年次以降の検査計画の立案に支障が生じるおそれがある。そして、これにより、検査計画に沿った計画的、効率的な検査の実施に支障が生じるおそれがある。

以上のことから、検査計画に関する配付資料に記載された情報は、公にすることにより、法第5条第6号イのおそれがあると認められ、同号の不開示情報に該当する。

ウ 上記のような問い合わせや働きかけは、各検査官や検査官会議に出席する事務総局の関係者にも及ぶことが予想されるから、検査官会議における出席者間の率直な意見の交換を損ねるおそれがあり、また、検査官会議が中立・公正な審理・判断を行うことに支障を生じるおそれがある。

以上のことから、検査計画に関する配付資料に記載された情報は法第5条第5号の不開示情報にも該当する。

(5) 人事に関する配付資料について

検査官会議案には、人事異動案が記載されており、説明資料には当該人事異動の対象者について必要な事項が記載されている。そして、これが公になると会計検査院内部又は外部に事務総局職員の人事に関する各種の憶測を生じるなどして、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれがある。

したがって、人事に関する配付資料に記載されている情報は、法第5条第5号該当性について判断するまでもなく、公にすることにより、法第5条第6号二のおそれがあると認められ、同号の不開示情報に該当する。

(6) 本件録音テープについて

ア 検査官会議では、各検査官及び事務総局により、議案及び説明資料に即して討議が行われているほか、当該議案に関連する検査対象に対する検査の方針、具体的な検査の内容等について自由に議論が交わされている。そして、本件録音テープにはその内容がそのまま記録されている。

イ 検査官会議は、憲法上の独立機関として国等の会計検査を担当する専門機関である会計検査院の意思決定機関であって、検査執行機関である事務総局に対する指揮監督、検査結果等に対する最終的な審理・判断を行う機関である。そして、検査官会議がその機能を十分に果たすためには、その審議過程における外部の圧力、干渉を排除し、自由かつ率直な討議を保障

することが不可欠である。

そして、本件録音テープが公になると、検査官会議の出席者に、外部の不当な圧力、干渉を招来したり、自己の発言によりその責任が追及されるなどの事態が生じたり、関係者に何らかの影響が及んだりすることなどに対する危惧の念が生じうる。このため、検査官会議の出席者の発言に心理的抑制が働くことにより、検査官会議における自由かつ率直な討議に支障が生じるおそれがある。

したがって、本件録音テープに記録されている情報は、法第5条第5号の不開示情報に該当する。

ウ 上記のことから、本件録音テープが公になると、検査官会議の中立・公正な審理・判断に支障を生じるとともに、検査官会議における配付資料に記載された検査に関する情報が公になる結果となり、適正な検査の実施又は検査結果に対する審理・判断に支障を生じるおそれがある。

したがって、本件録音テープに記録されている情報は、法第5条第6号の不開示情報にも該当する。

3 本件一部開示決定の妥当性

以上のことから、本件対象文書につき、諮問庁が不開示とすべきであると判断している部分のうち、別表に掲げる「開示すべき部分」について、開示すべきであると判断した。

会計検査院情報公開審査会

会長 碓井 光明

委員 隅田 一豊

委員 五代利矢子

(別表)

開示すべき部分

(平成13年1月26日開催の検査官会議に係る分)

1 以下の件名に関する議案の全部

日本銀行の計算証明に関する指定の一部改正について

国民生活センターの計算証明に関する指定の全部改正について

総合研究開発機構の計算証明に関する指定の全部改正について

自動車安全運転センターの計算証明に関する指定の全部改正について

平和祈念事業特別基金の計算証明に関する指定の全部改正について
公害健康被害補償予防協会の計算証明に関する指定の全部改正について

水資源開発公団の計算証明に関する指定の全部改正について

地域振興整備公団の計算証明に関する指定の全部改正について

理化学研究所の計算証明に関する指定の全部改正について

海洋科学技術センターの計算証明に関する指定の全部改正について

科学技術振興事業団の計算証明に関する指定の一部改正について

新エネルギー・産業技術総合開発機構の計算証明に関する指定の一部改正について

簡易保険福祉事業団の計算証明に関する指定の一部改正について

沖縄振興開発金融公庫の計算証明に関する指定の全部改正について

住宅金融公庫の計算証明に関する指定の全部改正について

農畜産業振興事業団の計算証明に関する指定の一部改正について

2 以下の説明資料の全部

日本銀行ほか11法人の計算証明に関する指定の改正案について

簡易保険福祉事業団の計算証明に関する指定の一部改正案について

沖縄振興開発金融公庫の計算証明に関する指定の全部改正案について

住宅金融公庫の計算証明に関する指定の全部改正案について

農畜産業振興事業団の計算証明に関する指定の一部改正案について

開示すべき部分

(平成13年2月23日開催の検査官会議に係る分)

- 1 以下の件名に関する議案及び説明資料の全部
会計検査院の情報公開に関する権限又は事務の委任に関する規則
会計検査院事務総局事務分掌及び分課規則の一部を改正する規則

(平成13年3月23日開催の検査官会議に係る分)

- 1 以下の件名に関する議案及び説明資料の全部
会計検査院文書管理規程
会計検査院事務総局定員規則の一部を改正する規則
会計検査院情報公開審査会規則
会計検査院事務総局事務分掌及び分課規則の一部を改正する規則
(特別会計、特殊法人に係る分)

会計検査院事務総局事務分掌及び分課規則の一部を改正する規則

(独立行政法人に係る分)

内閣及び総理府の計算証明に関する指定の全部改正について

大蔵省の計算証明に関する指定の一部改正について

総務省の計算証明に関する指定について

厚生労働省の計算証明に関する指定について

環境省の計算証明に関する指定について

国土交通省の計算証明に関する指定について

文部科学省の計算証明に関する指定について

通商産業省の計算証明に関する指定の一部改正について

- 2 以下の説明資料の全部

内閣及び総理府の計算証明に関する指定の全部改正案ほか7件について<共通資料>

事件名：国家公務員法第103条関係審査状況等（営利企業への就職関係審査内
訳 平成10年分～12年分）の一部開示決定に関する件（平成13年
諮問第4号、第5号及び第6号）

諮問日：平成13年12月28日

答申日：平成14年 9月 6日

答申書

第1 審査会の結論

営利企業への就職関係審査内訳（平成10年分～12年分）（以下「本件対象文書」という。）につき、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）第5条第1号及び第2号に該当することを理由に一部開示とした決定において、諮問後に行われた開示決定の変更後なお不開示とされている部分のうち、官職名の欄に記載されている民間企業の名称、在職期間の欄に記載されている当該民間企業での在籍期間及び離職の事情の欄の記載が「人事交流」である場合の同欄の記載については開示すべきである。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、法第3条に基づく本件対象文書の開示請求に対し平成13年5月7日付け130普第216号、同第217号及び同第218号により会計検査院事務総長が行った本件一部開示決定を取り消し、その開示を求めるというものである。

2 審査請求の理由

審査請求人の主張する審査請求の主たる理由は、審査請求書及び意見書の各記載及び口頭意見陳述によると、おおむね以下のとおりである。

(1) 法第5条第1号該当性

処分庁は、営利企業の就職審査に係る職員の氏名を開示しているにもかかわらず、職員の年齢、俸給表・級・号俸、就職先における年収等を不開示としている。

職員の氏名を開示したのは、人事院が国会及び内閣に報告している「営利企業への就職の承認に関する年次報告書」（以下「年次報告書」という。）において、職員の氏名が公表されているからであり、また、職員の年齢、俸給表・級・号俸、就職先における年収等を不開示としたのは、年次報告書において公表されていないからであるが、年次報告書の公表状況を唯一の拠り所にして、法第5条第1号ただし書イにより開示・不開示の判断を行うことは悪しき前例主義である。年次報告書の公表の基準は、法が施行されていなか

った時代に作られたものであり、法の施行に合わせて見直すことが必要である。

国家公務員法（昭和22年法律第120号）第103条の規定により職員の営利企業への就職の承認に関する必要事項を国会及び内閣に報告させているのは、私企業との癒着防止が目的であるのは明らかである。公務員といえども、就職という個人的な事柄について氏名まで公表するのは、そのためである。就職審査のかなめの情報が公開されなければ、審査自体の信憑性が揺らぐことになる。

公務員制度改革大綱（平成13年12月25日閣議決定）では、「公務員の再就職については、いわゆる「天下り」問題として国民の強い批判があることを真摯に受け止め、再就職が権限・予算等を背景とした押し付け的なものであったり、特殊法人等の公的部門を再就職の安易な受け皿とすることがないよう、国民の信頼を確保し得るルールを確立することとする。」とされており、いわゆる「押し付け」型再就職を排除することを決定している。

再就職が、「押し付け」型かどうかを判断する上で、法第5条第1号に該当することを理由に不開示とされた「離職・就職の事情」と以下の同条第2号に該当することを理由に不開示とされた「親会社の有無（出資比率）」欄の情報の開示が不可欠である。

(2) 法第5条第2号該当性

諮問庁は、「親会社の有無（出資比率）」欄の情報については、法第5条第2号イに規定する不開示情報に該当するとしているが、この情報を「公にすることにより」、どのような「当該法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益」をどのように「害するおそれ」があるのかを具体的に立証していない。法は原則公開が本旨であり、不開示の理由について明確に説明する責任がある。

(3) 法第7条の裁量開示

営利企業への就職の承認制度の極めて高い公益性を考慮するならば、職員の個人情報や就職先営利企業の情報の中に不開示情報に該当すると判断するものが含まれる場合であっても、法第7条の規定に従った可能な限りの開示が求められるものである。

(4) 理由の提示について

拒否処分における理由の提示は、単に法律上の根拠条項を示すだけでは足りず、申請者が拒否の理由を明確に認識し得るものであることが必要であり、このような配慮を欠いた不開示を含む決定は、法第9条及び行政手続法（平成5年法律第88号）第8条に違反している。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 開示決定等についての基本的考え方

- (1) 国家公務員の再就職に係る情報（当該職員の氏名、在職期間、離職時の官職、就職先の企業名、その企業における地位等）は、いずれも当該国家公務員の「個人に関する情報」（法第5条第1号本文）である。

しかし、国家公務員が人事院の承認を得て営利企業に再就職した場合は、人事院は当該再就職に関する一定の事項を国会及び内閣に対し報告しなければならないとされている（国家公務員法第103条第9項）。

したがって、人事院が国会及び内閣に対し報告している事項については、法第5条第1号ただし書イの「法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」に該当し開示されるべきものと考ええる。

- (2) 国家公務員法第103条第3項に基づく承認のうち、人事院規則14-4（営利企業への就職）（平成9年人事院規則14-4-3）第4条により、行政職俸給表（一）9級相当以下の職員が営利企業の非役員の地位に再就職する場合に係る承認については、所轄庁の長（各府省大臣及び各外局の長等を指し、会計検査院の場合は会計検査院長である。）に権限が委任されている。

そして、年次報告書には、この委任分の承認に係る国家公務員の再就職に関する情報については含まれておらず、現在は、法令の規定により公にされている情報には該当しないが、規定の趣旨から見て、人事院が国会及び内閣に報告している事項と同じ範囲において公にすることが予定されている情報であるといえる。

したがって、この委任分に係る国家公務員の再就職に関する情報についても、法第5条第1号本文が規定する個人に関する情報ではあるが、人事院が国会及び内閣に報告している事項と同じ範囲の情報については、同号ただし書イの情報に該当し開示されるべきものと考ええる。

- (3) これに対し、国家公務員の再就職に関する情報のうち、年次報告書において国会及び内閣に報告されている事項以外の情報については、法第5条第1号本文が規定する個人に関する情報であり、また、法令の規定により又は慣行として公にされている情報ではないから同号ただし書イの規定により開示されるべきものに該当せず、さらに、同号ただし書ロ及びハの規定により開示されるべきものにも該当しない。したがって、これらの情報については、同号本文の規定により不開示情報となると考える。

2 不開示の理由

- (1) 本件対象文書は、所轄庁の長に承認の権限が委任されている職員に係る就

職についての「営利企業への就職関係審査内訳」(平成10年分～12年分)である。

本件対象文書に記載された情報について、前記1の基本的な考え方により、開示、不開示の判断を行った。不開示部分及び不開示の理由については、次のとおりである。

職員の年齢、俸給表・級・号俸、就職先における年収及び離職・就職の事情

これらの情報については、法第5条第1号本文が規定する個人に関する情報であること、また、年次報告書を含め公にはされていないことから、同号ただし書イの規定により開示すべきものに該当せず、また、同号ただし書ロ又はハの規定により開示すべきものにも該当しないと判断し、不開示とした。

官職名、在職期間

これらの情報のうち、当該記入欄に記載されている民間企業在籍時の職名及び在籍期間については、当該国家公務員の民間企業在籍時の経歴に関する情報であって、法第5条第1号本文が規定する個人に関する情報であること、また、年次報告書を含め公にはされていないことから同号ただし書イの規定により開示すべきものに該当せず、また、同号ただし書ロ又はハの規定により開示すべきものにも該当しないと判断し、不開示とした。

就職年月日

就職年月日については、法第5条第1号本文が規定する個人に関する情報であること、また、年次報告書を含め公にはされていないことから、同号ただし書イの規定により開示すべきものに該当せず、また、同号ただし書ロ又はハの規定により開示すべきものにも該当しないと判断し、不開示とした。

しかし、人事院は、平成14年3月27日に国会及び内閣に提出した平成13年の年次報告書において従来の取扱いを一部変更し、人事院承認分に係る国家公務員の再就職の年月日についても年次報告書に記載することとした。

上記の取扱いの変更により、国家公務員の再就職の年月日については、委任分に係るものについても、人事院承認に係るものと同様、国家公務員法第103条第9項の規定により国会及び内閣に対する報告が予定されている情報、すなわち、「法令の規定」により「公にすることが予定されている情報」(法第5条第1号イ)に該当することになったものと考えられる。

以上を踏まえ、「就職年月日」として記載されている情報については、追

加意見書においてこれを開示することとして差し支えない旨を表明するとともに、原処分庁において開示決定の変更を行って、当該部分について開示したものである。

出資比率

親会社の出資比率については、原処分では、法人の出資比率が当該法人の経営事情に関する事項であり、一般的には、これを開示することにより当該法人の正当な利益を害するおそれがあることから、法第5条第2号が規定する不開示情報に該当すると判断し、不開示とした。

しかし、本件対象文書において、親会社の出資比率に関する情報が記載されているのは1社のみであり、その出資比率は一般に公表されているものである。したがって、同会社に対する親会社の出資比率を開示したとしても、その正当な利益を害するおそれはなく、当該出資比率については法第5条第2号イが規定する不開示情報に該当しないものである。

以上を踏まえ、「出資比率」として記載されている情報については、意見書において、これを開示することとして差し支えない旨を表明するとともに、原処分庁において開示決定の変更を行って、当該部分について開示したものである。

(2) 理由の提示について

本件一部開示決定に当たり、開示決定通知書に付記した不開示理由の記載は、不開示とした情報の種別ごとに法の該当条項を示すに止めたものとなっている。

しかし、本件一部開示決定において不開示とされた情報は、諮問後の開示決定の変更により開示した出資比率を別とすれば、行政文書開示決定通知書に具体的に記載されているとおり、会計検査院において再就職の承認を行った国家公務員の年齢、俸給表・級・号俸、年収、離職・就職の事情、就職年月日等に関する情報である。したがって、これらはいずれも法第5条第1号本文が規定する個人に関する情報であり、不開示情報に該当することは明らかである。

すなわち、本件一部開示決定における不開示理由の記載は、簡潔なものではあるが、本件不開示決定における慎重・合理性を担保し、また、申請者において当該記載によりその不開示理由を明確に認識することができるものである。したがって、本件一部開示決定処分は法第9条及び行政手続法第8条の規定に違反した違法なものではないと考える。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

平成13年12月28日 諮問書の收受
 同日 諮問庁から意見書を收受
 平成14年 2月28日 審査請求人代理人から意見書を收受
 同年 3月 8日 審査請求人代理人から資料を收受
 同年 3月15日 諮問庁の職員（会計検査院事務総長官房人事課長）からの口頭説明の聴取、本件対象文書の見分、審査請求人代理人及び同補佐人からの口頭意見陳述の聴取及び審議
 同年 7月12日 諮問庁から追加意見書を收受
 同年 7月29日 諮問庁から開示決定の変更についての通知文書を收受
 同年 8月 9日 審議
 同年 9月 4日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書の性質等

国家公務員法第103条第2項及び第3項により、職員は、人事院の承認を得た場合を除き、離職後2年間は、その離職前5年間に在職していた国の機関等と密接な関係にある営利企業（その子会社を含む。）に就職してはならないこととされている。

そして、この承認の権限は、行政職俸給表（一）9級相当以下の職員については、人事院規則14-4（営利企業への就職）第4条により、所轄庁の長（会計検査院の場合は会計検査院長）に委任されている。

また、承認の基準は、上記人事院規則14-4第5条及び「人事院規則14-4（営利企業への就職）の運用について」（平成9年職職-448事務総長）に定められており、これによると、次のいずれにも該当せず、公務の公正性の確保に支障が生じない場合に、承認することができることとされている。

営利企業に対し処分、行政指導等の権限に携わる職員が当該権限に係る営利企業に就職する場合

官房長、局長相当職以上の職員が、在職機関が営利企業に対し免許等の強い行政上の権限を有することによりその運営に重大な影響を及ぼし得る関係にある営利企業に就職する場合

職員が在職機関と上記 の関係にある営利企業の代表取締役等に就職する場合

在職機関と営利企業との間の契約の締結に携わった職員（年度ごとの契約総額が2000万円未満である職員及び5年間の契約総額の営利企業の5年

間の売上高の総額に占める割合が1パーセント未満であり、かつ、それぞれの年度の割合が5パーセント未満である職員を除く。)が当該営利企業に就職する場合

在職機関と営利企業との間の契約の総額の営利企業の売上高の総額に占める割合が25パーセント以上の営利企業に就職する場合

営利企業での職務内容に、在職機関に対する許可の申請、契約の折衝等の業務が含まれる場合

本件対象文書は、人事院から会計検査院長に承認権限が委任されている行政職俸給表(一)9級相当以下の職員に係る営利企業への就職関係審査内訳(平成10年分~12年分)であり、会計検査院から人事院に報告が行われたものである(上記の承認権限は、会計検査院長から会計検査院事務総長に再委任されている。)

なお、本件対象文書には、人事院がその承認の権限を有するもののうち、人事院規則14-4第5条第2項に定められている人事交流等の特例基準に該当するものについて人事院の承認のあったものとして取り扱うことができることとされていることにより、会計検査院においてそのように取り扱ったもの(以下「包括承認分」という。)に関して報告が行われたものが含まれている。

本件対象文書には、次の各欄が設けられ、所要の事項が記載されている。また、欄外には、省庁名、担当官所属・氏名、電話番号、承認分・不承認分・非該当分・包括承認分の別・件数及び頁数を記載する欄が設けられている。

氏名(年齢)

離職前5年間の官職等(官職名(俸給表・級)及び在職期間)

就職先(営利企業名(業種・資本金)、親会社の有無(出資比率)及び地位(職務 内容・年収))

国の機関と当該営利企業との関係(所管部局)

特定行政権限関係の有無(内容)

職務上の関係の有無(内容)

契約関係の内容(年度、当該企業の売上高、依存度、関与額(関与率))

離職・就職の事情

承認年月日(就職年月日)及び早期退職等の措置の有無

2 不開示情報該当性

本件対象文書の各欄に記載された以下の情報については、法第5条第1号に該当することを理由に不開示とされている。

職員の年齢

職員の俸給表・級・号俸及び就職先における年収

職員の離職・就職の事情

官職名・在職期間（ただし、民間企業在籍時に係るもののみ。）

就職年月日

また、営利企業の親会社の出資比率については、同条第2号イに該当することを理由に不開示とされている。

なお、前記第3 諮問庁の説明の要旨の2(1)のとおり、職員の就職年月日及び営利企業の親会社の出資比率については、諮問後に開示決定の変更が行われ、開示されている。

以下、諮問庁がなお不開示とすべきであるとしている部分の不開示情報該当性について、検討する。

(1) 法第5条第1号該当性

本件対象文書に記載されている就職する職員個人に関する情報は、氏名等が含まれた職員個人を識別することができる情報であり、法第5条第1号本文の特定の個人を識別することができる情報に該当する。

不開示とした職員個人に関する情報について、これらの情報が職員の再就職に関する情報であることから、法第5条第1号ただし書口又は八に該当しないことは明らかであり、同号ただし書イ該当性について、検討する。

ア 職員の年齢

本件対象文書に記載されている職員については、その俸給表・級からみて、年齢を公にする慣行はなく、法第5条第1号ただし書イには該当しないと認められる。

イ 職員の俸給表・級・号俸及び就職先における年収

職員の俸給表・級・号俸及び就職先における年収は、職員個人の収入に関する情報そのものであり、これらの情報を公にする慣行はなく、法第5条第1号ただし書イには該当しないと認められる。

ウ 職員の離職・就職の事情

本件対象文書において、離職の事情の欄には、勸奨、定年、自己都合、人事交流及びその他の別が、また、就職の事情の欄には、官の斡旋、知人の紹介及びその他の別が記載されている。

そして、これらの情報については、法第5条第1号本文が規定する個人に関する情報であること、また、年次報告書を含め公にはされていないことから、同号ただし書イの規定により開示すべきものに該当しないなどとして不開示とされている。

しかし、平成14年3月27日に人事院が国会及び内閣に報告した平成13年の年次報告書には、委任分及び包括承認分の承認に係る国家公務員

の再就職に関する情報が新たに記載されており、人事院規則 14 - 4 第 5 条第 2 項の特例基準として定められている人事交流、早期転職、教育・研究及び任期付職員に該当するものとして承認したものについてはその旨が明記されている。

したがって、離職の事情の欄の記載がこの特例基準に該当するものである「人事交流」である場合には、当該情報は公にすることが予定されているということができ、法第 5 条第 1 号ただし書イに該当することから、この場合の離職の事情の欄に係る記載は開示すべきである。

なお、その他の離職・就職の事情に関する情報については、職員個人固有の生き方・生活設計にかかわる情報であり、これらの情報を公にする慣行はなく、法第 5 条第 1 号ただし書イには該当しないと認められる。

エ 官職名・在職期間

本件対象文書において、承認の対象となった国家公務員が離職前 5 年間に民間企業に在籍していた場合には、官職名の欄には在籍した民間企業の名称、所属部署等が、在職期間の欄には当該民間企業における在籍期間がそれぞれ記載されている。

そして、これらの情報については、当該国家公務員の民間企業在籍時の経歴に関する情報であって、法第 5 条第 1 号本文が規定する個人に関する情報であること、また、年次報告書を含め公にはされていないことから同号ただし書イの規定により開示すべきものに該当しないなどとして不開示とされている。

国家公務員法第 103 条第 9 項により人事院が内閣及び国会に報告することとされている離職前 5 年間に在職していた官職は、国家公務員法第 103 条第 2 項に規定する国の機関又は特定独立行政法人（以下「国の機関等」という。）における官職である。

しかし、年次報告書では、離職前 5 年間に於いて国の機関等に該当しない団体等に在籍していた期間がある場合は、従来から、当該団体等の名称及び在籍期間について注書きとして記載されてきている。

したがって、離職前 5 年間の経歴については、国の機関等に該当しない団体等の名称及び在籍期間を含めて公にする慣行があるものと認められる。そして、承認の対象となった国家公務員が離職前 5 年間に在籍していた民間企業は、上記の国の機関等に該当しない団体等に該当することから、その名称及び在籍期間は法第 5 条第 1 号ただし書イに該当するものである。

以上のことから、官職名の欄に記載された民間企業の名称及び在職期間の欄に記載された当該民間企業での在籍期間については開示すべきである。

なお、国の機関等に該当しない団体等の名称及び在籍期間以外の所属部署等に関する情報については公にする慣行はなく、法第5条第1号ただし書イには該当しないと認められる。

(2) 法第7条の裁量開示

審査請求人は、営利企業への就職承認制度の極めて高い公益性を考慮すれば、本件対象文書に法第5条第1号又は第2号の不開示情報に該当すると判断するものが含まれる場合であっても、法第7条の規定による裁量開示をすべきである旨主張している。

職員の再就職に関しては、いわゆる「天下り」問題として国民の関心が高いところであり、人事院による営利企業への再就職承認制度に係る年次報告書の国会等への報告及び公表が行われることにより、再就職者及び再就職先に関する必要な情報を公表することとされているところである。

そして、再就職の承認が適正に行われていることについての説明責任を果たす観点からは、本件において開示すべきであると認められる情報を含めて考えれば、必要な条件を満たしているものと考えられる。

このため、本件において、なお不開示とすべきであると認められる情報である職員の年齢、俸給表・級・号俸、就職先における年収、離職・就職の事情（ただし、当該事情が人事交流である場合を除く。）についてさらに開示することが不可欠であるとはいえない。

したがって、これらの情報について法第7条の規定を適用して公にするだけの公益上の必要性が特にあるとは認められない。

(3) 理由の提示について

審査請求人は、請求拒否処分における理由の提示は、単に法律上の根拠条項を示すだけでは足りず、開示請求者が拒否の理由を明確に認識し得るものであることが必要であり、このような配慮を欠いた不開示決定は、法第9条及び行政手続法第8条に違反する旨主張する。

法第9条に基づく行政文書の全部又は一部を開示しない旨の決定は、行政手続法第8条の申請により求められた許認可等を拒否する処分に該当するので、同条の規定に基づきその決定の際にその理由を提示することが求められる。

行政文書の全部又は一部を開示しない旨の決定通知書に付記すべき理由としては、開示請求者において、法第5条各号の不開示情報のいずれに該当するのかをその根拠とともに了知し得るものでなければならず、単に不開示の根拠規定を示すだけでは、当該行政文書の種類、性質等とあいまって開示請求者がそれらを当然知り得るような場合は別として、求められる理由付記と

しては十分とはいえない。すなわち、根拠規定に加え、少なくとも当該行政文書中のどのような情報をどのような理由で不開示としたのか、特に、根拠規定中に複数の不開示理由が含まれている場合にはそのうちのいずれに該当するのかを示さなければ、開示請求者において不開示の理由を知り得ないのが通例であると考えられる。

本件一部開示決定についてみると、まず、就職した職員に関する情報については、その理由として、当該情報が法第5条第1号に該当することを述べているに過ぎず、同号にいう「特定の個人を識別することができるもの」あるいは「特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の利益を害するおそれがあるもの」のいずれに該当するかについて明確に述べるところがなく、上記の要請に照らしてみれば、十分な記載であるとはいえない。

また、就職先営利企業に関する情報については、不開示とされる部分が親会社の出資比率であることは、開示決定通知書中に明らかにされているものの、不開示の根拠となる規定については、法第5条第2号であることを述べているに止まり、同号イ及びロに掲げる2種類の情報のうちいずれに該当することを理由とするものかについて触れるところがないことから、上記と同様に十分な記載であるとはいえない。

しかし、本件の場合、就職した職員に関する情報については、不開示とされた情報が職員の年齢、俸給表・級・号俸、就職先における年収、離職・就職の事情、官職名及び在職期間（ただし、官職名及び在職期間については、民間企業在籍時に係るもののみ。）についてのものであることは開示決定通知書中に明示されており、また、「氏名」については、不服申立ての前に開示されていることから、これらの情報の不開示が「特定の個人を識別することができる情報」であることを根拠とするものであることは、おのずから推し量られるところである。また、就職先営利企業に関する情報である出資比率については、諮問後の開示決定の変更により開示されているものである。

これらの事情にかんがみると、本件一部開示決定が、行政手続法第8条の規定に違反し取り消されるべきものであるとはいえない。

3 本件一部開示決定の妥当性

以上のことから、諮問後に行われた開示決定の変更後なお不開示とされている部分のうち、官職名の欄に記載されている民間企業の名称、在職期間の欄に記載されている当該民間企業での在籍期間及び離職の事情の欄の記載が「人事交流」である場合の同欄の記載については開示すべきであると判断した。

会計検査院情報公開審査会

委員 碓井 光明

委員 隅田 一豊

委員 五代利矢子

事件名：消費税の性格について決算検査報告に掲記した見解を確立する根拠となった資料等の不開示決定（不存在）に関する件（平成14年諮問第3号）

諮問日：平成14年 1月28日

答申日：平成14年12月 2日

答申書

第1 審査会の結論

消費税の性格について決算検査報告に掲記した「消費税は消費者からの預り金的な性格を有する税である」との見解を確立する根拠となった資料等（以下「本件対象文書」という。）につき、不存在を理由として不開示とした決定は妥当である。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、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「法」という。）第3条に基づく本件対象文書の開示請求に対し、平成13年9月6日付け130普第406号により、会計検査院事務総長が行った不開示決定について、その取消しを求めるというものである。

2 審査請求の理由

審査請求人の主張する審査請求の主たる理由は、審査請求書及び意見書の各記載によると、おおむね以下のとおりである。

(1) 会計検査院の「独自な見解」と行政判断過程を示す文書存在の必然性

会計検査院は、平成10年度決算検査報告に掲記された改善の意見表示「消費税の滞納の防止策について」（平成11年11月17日付け 国税庁長官あて。以下「本件意見表示」という。）において、「このように消費税は事業者を納税義務者としているが、」と、税法上の規定を認識しながら、「最終的にはその負担は消費者に転嫁されることとなっている」ことのみを理由として、「こうした仕組みから、事業者が納付すべき消費税相当分の資金は消費者からの預り金的な性格を有するものである」と断言している。

ここで重要なのは、検査又は意見表示の基盤となる消費税の税法上の理解が表面的であり、法律的理解を欠いているのではないかと疑われる点である。すなわち、最終的な負担が消費者に転嫁されることのみを理由として「預り金的な性格を有する」とし、具体的な税法上の根拠を示すことなく、飛躍して断言している点である。

この論法で行けば、所得税であろうと法人税であろうと、税の源泉は結局のところ売上高に帰結し、つまり、売上価額を通じて消費者に転嫁されてい

ることになり、会計検査院の言い方では「消費者から預かったことになる。」のである。

しかし、これらの税は消費者からの預り金的性格を有するとは一般には表現しない。何故なら、税法の規定を具体的に吟味し、納税義務者が誰かを検討すれば、最終的に消費者に転嫁されるという現象的事実があるからといって、「預り金的」と性格付けたり、表現したりすることには無理があるからである。

消費税の税法上の性格は、次項で述べるように全く「預り金的」なものではない。

したがって、会計検査院が消費税について、税法の規定から離れ、「預り金的性格を有する」という「独自な見解」を導いたにもかかわらず、そのような判断の過程を裏付ける行政文書が全く存在しないとすれば、由々しき問題である。必ず何らかの行政文書が存在するはずである。

なお、会計検査院のホームページの「会計検査の歩み」によれば、少なくとも平成5年ごろから、「平成元年の消費税制度の導入を受けて、検査の着眼点と方法を研究」していたのであるから、消費税の性格に関する判例上の解釈について全く検討していないことなど考えられない。したがって、本件不開示決定は、意図的な隠ぺいの可能性が高い。

(2) 消費税には消費税法上全く預り金的性格がないこと

会計検査院の検査の前提となる税法の理解において、滞納の防止という錦の御旗があるから少々の逸脱は許されるという考えは是認できない。特に税務行政は、生命に次いで重要な国民の財産権に対する国家権力の行使であり、慎重に行わなければならない。消費税には、以下のとおり預り金的性格はないものであり、会計検査院が意見表示を行う上でも法律的な理解が遵守されなければならない。

ア 明文の規定がないことについて

国税庁長官が消費税法（昭和63年法律第108号）の基本的な取扱いについて定めた消費税法基本通達（平成7年 課消2 - 25ほか4課共同）において、一度たりとも消費税は預り金又は預り金的性格がある旨の言及がないように、税法上、消費税は事業者の売上価額に転嫁された、単なる「物の価額」「賃貸の価額」「役務の価額」であり、いわば物価を構成するものである。

消費税が導入される際、別途その立法目的を定めた税制改革法（昭和63年法律第107号）第10条においても、「消費に広く薄く負担を求める消費税を創設する。」と規定していて、「消費に」負担を求めるが「消費者

から預かる」とは規定していない。

また、同法第11条において「消費に広く薄く負担を求めるとい消費税の性格」と規定しているが、ここでも「消費者から預かる」とは規定していない。しかも、この後段で、「事業者は、必要と認めるときは、取引の相手方である他の事業者又は消費者にその取引に課せられる消費税の額が明らかとなる措置を講ずる」と規定している。この規定では、事業者が課せられるその取引にかかる消費税の額を明示し、消費の際に価額に転嫁しやすい環境を作るのを助けることが想定されているのであり、決して消費者から預かる消費税の額を明示せよという趣旨ではない。何故なら、あくまでも消費税法上の納税義務者は事業者であり、事業者には消費税の額の納税義務が具体的に発生するが、消費者には納税義務が発生しないからである。

したがって、同法同条第2項は、国に対し「消費税の円滑かつ適正な転嫁に寄与する」施策を講ずる義務を課し、納税義務者である事業者を援護すべき義務を規定したのであるが、消費者が事業者に預け金を渡すべき義務を課しているものではない。

また、当然に、「預り金」でないものを「預り金的」と騙り、消費者をだまして円滑に転嫁するために寄与すべしと国に義務づけているわけではない。

イ 通達上は経理上の仮勘定と規定

このことを別の角度から裏付けるような国税庁自身の取扱いが存在する。

すなわち、「消費税法等の施行に伴う所得税の取扱いについて」(平成元年 直所3-8ほか1課共同)及び「消費税法等の施行に伴う法人税の取扱いについて」(平成元年 直法2-1)の内容がそれである。上記両通達では、消費税の経理処理は、税抜経理方式又は税込経理方式のいずれでも差し支えないとしているが、これが債務である「預り金」であれば、いずれでもよいはずはなく、税抜経理に限定されたであろう。すなわち、別段勘定での「預り金」勘定経理以外ありえないということである。

また、税抜経理方式の場合の消費税の勘定科目は、単なる経過勘定としての仮勘定名である「仮受消費税」「仮払消費税」と表現されており、決して債務としての「預り金」とは表現されていない。ゆえに、「預り金的性格」と表現できる余地は全くない。

ウ まとめ

少なくとも、会計検査院が本件意見表示を行う前までは、国税庁は、税法上の規定を認識し、滞納防止のためとはいえ、やや慎重に広報していた

のではないだろうか。その実情が、会計検査院にとっては、事業者に預り金的な性格の認識が希薄で浸透していないと映ったのであろうが、むしろその方が正常だったのである。

以上から明らかなおと、税法上「預り金」又は「預り金的」でない消費税を、会計検査院が「預り金的な性格を有する税」と認識し、これを検査の前提としたことには重大な問題がある。

その根拠を万人に納得させうる行政文書が会計検査院内部にないまま、すなわち、事前に内部において検討しないまま、本件意見表示が行われたとは到底考えられない。

(3) 本件意見表示について

本件意見表示の内容は、その後の税務行政に大きな影響を及ぼしている。滞納の防止策という大義名分があるとはいえ、その前提として、消費税を「預り金的な性格を有する」としたことは誤りであり、会計検査院の検査及び本件意見表示が、税法を遵守すべき税務行政を一層違法な方向へ追い込んだ点で、許し難いことである。

最近、税務行政の長である国税庁長官は新聞紙上において、消費税は「預り金」とであると公言するまでに至っているが、これは、本件意見表示を受けた国税庁の行き過ぎた対応であり、このような言動を誘発する責任の一端が、会計検査院にないわけではない。

会計検査院が、本件意見表示をするにつき、消費税の性格付けを全く検討、吟味していないという言い逃れは通用しない。何ら行政文書が存在しないとごまかすことなく、真摯に開示すべきである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 消費税の性格に関する見解

本件意見表示においては、「消費税は消費者からの預り金的な性格を有する税である」と記述されている。しかし、消費税の性格に関するこのような受け止め方又は見解（以下、単に「見解」という。）は、以下のとおり、内閣総理大臣の諮問に依じて租税制度に関する基本的事項を調査審議する税制調査会の答申、国会質疑における政府委員の答弁等に基づく一般的な見解であったものであり、会計検査院において確立した「独自な見解」ではない。

(1) 消費税制度に関する税制調査会の検討・審議

ア 消費税導入に当たっての税制調査会における検討・審議

税制調査会は、昭和62年11月12日に内閣総理大臣から行われた諮問に基づき、消費税制度の導入等に関する検討を行ったうえ、63年4月28日、「税制改革についての中間答申」（以下「中間答申」という。）を取

りまとめている。

この中間答申では、「望ましい間接税のあり方としては、多段階課税、すなわち、事業者による財貨の販売やサービスの提供の各段階の売上に対して課税を行い、各事業者がその税額を財貨・サービスの価格に上乗せすることとし、最終的には消費者に負担を求めるという方式が適当である」とされている。そして、「新しい方式の間接税の具体的な仕組み等についての検討」において、「消費税は取引先からの預り金的な性格を有するものであること」から、課税期間を「あまり長くすることは適当でない」とされていて、当時検討されていた「新しい方式の間接税」が、「取引先からの預り金的な性格を有するものである」ことが明記されている。

その後、税制調査会は、63年6月15日に取りまとめた「税制改革についての答申」において、中間答申をもって「今回の税制改革についての最終答申とする」こととしており、消費税を「取引先からの預り金的な性格を有する」制度として構築することが最終的に提言されている。

イ 消費税導入後の税制調査会における検討・審議

税制調査会は、平成5年11月19日、「今後の税制のあり方についての答申」を取りまとめている。

この答申においては、消費税の申告・納付に関し、「中間申告・納付については、消費税の預り金的な性格を考慮してその回数を増やすべきと考えられる一方で、逆に回数を増加すると納税者、国税当局双方の事務負担が大きくなることにも留意する必要がある・・・」などとされている。

このように、税制調査会では、消費税導入後においても、消費税が「預り金的な性格を有する」制度であることを前提として、検討・審議が行われている。

(2) 国会審議における政府答弁

ア 第140回国会の参議院予算委員会における質疑(9年3月14日)において、政府委員である国税庁次長は「この税は預かり金的な性格を持っているものでございますから、私どもは、この消費税の滞納を未然に防止する、あるいは一たん滞納になりましたものの整理を進めるということで、そこを今重点施策として推進しているところでございます。」との答弁をしている。

イ 第142回国会の衆議院大蔵委員会における質疑(10年3月17日)において、政府委員である大蔵省(当時)主税局長は、消費税の還付の課税期間を短縮するべきではないかとの質問に対し、「消費税の持ちます預かり金的性格にかんがみまして、また益税をできる限り発生させないという

考え方から、消費税の申告納付回数の方は原則年4回というふうになっているわけでございます。」との答弁をしている。

(3) まとめ

税制調査会が上記(1)で述べたような答申を取りまとめていること(これらの答申は刊行されている。) 政府委員である大蔵省(当時)主税局長・国税庁次長が税制調査会の答申と同様の国会答弁をしていることからすれば、本件意見表示における「消費税は消費者からの預り金的な性格を有する税である」との見解は、会計検査院の独自の見解であるはずがない。

なお、一般社会人、学生向けの租税(税金)に関する書籍、刊行物類においても、税制調査会の答申と同様に「消費税は預り金的性格を有する」との趣旨の説明がなされているものがある。

2 本件意見表示に関する検査の実施状況

(1) 検査の実施状況

本件意見表示に係る消費税の滞納防止策については、国税全体の滞納額に占める消費税の割合が増加していたことなどから、11年次の検査において、特にこれに着眼し、重点をおいて検査を行うこととしていた。

会計検査院の検査では、広範多岐にわたる検査対象機関の行政や業務の内容、法律・財政等に関する幅広い知識が必要となるため、検査を担当する調査官等は、日頃から、その担当する分野に関し各種の情報を入手しており、これを検査実務に反映させている。

そして、本件意見表示に関する検査の実施に当たっては、税制調査会の各種答申はもとより、前記のような国会における政府答弁等をも念頭において鋭意取り組んでいた。

(2) 検査結果の分析と意見表示の取りまとめ

会計検査院では、11国税局等及び139税務署において、9年度に消費税を滞納していた事業者のうち808事業者について、滞納整理に関する書類などにより滞納に至った原因を検査するとともに、国税庁における滞納防止策の実施状況を検査している。そして、これを分析のうえ、その結果を本件意見表示に取りまとめている。

そして、本件意見表示の「1 事態の概要」の(消費税の仕組み)においては、次のような記述がなされている。

「消費税は、製造、卸売、小売等の各段階の売上げに課税され、その税額が順次価格に上乗せされていくことにより最終的には消費者が負担することとなっている。そして、各段階の事業者は、売上げに係る消費税額から仕入れに係る消費税額を控除した額を納付することとなっている。このように、

消費税は事業者を納税義務者としているが、最終的にはその負担は消費者に転嫁されることとなっている。こうした仕組みから、事業者が納付すべき消費税相当分の資金は消費者からの預り金的な性格を有するものである。」

会計検査院は、この記述を前提としたうえ、「消費税は消費者からの預り金的な性格を有する税である」との記述を、「2 検査の結果」の(検査の結果)、(発生原因)の各項及び「3 本院が表示する改善の意見」に、いずれも特段の説明を加えることなく行っている。

このような記述を行った理由は以下のとおりである。

このような見解は税制調査会の答申等を踏まえた一般的なものであったこと

本件意見表示に関する検査は、このような一般的な見解を当然の前提として行われたものであったこと

消費税における税額の転嫁の過程及び消費者が最終的な負担者となっている状況を簡明でわかりやすく表現できること

(3) まとめ

以上のとおり、「消費税は消費者からの預り金的な性格を有する税である」との見解は、本件意見表示に係る検査の実施及び検査結果の分析、取りまとめの過程を通じ、会計検査院において当然の前提とされていたものである。

3 本件不開示決定(不存在)の妥当性

上記のとおり、本件意見表示において、消費税の性格について「消費税は消費者からの預り金的な性格を有する税である」との表現を用いているのは上記1及び2のような理由によるものであり、会計検査院独自の見解の表明として用いたものではない。

そして、この見解は、本件意見表示に関する検査において当然の前提とされたほど一般的な見解であるがゆえに、会計検査院では、この点に関し、特に本件意見表示に係る検査においてその根拠となる資料等を収集しなかったものである。

したがって、処分庁が本件対象文書を保有していないのは相当であり、不存在を理由として不開示決定を行ったのは妥当である。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

平成14年	1月28日	諮問書の收受
同年	4月30日	諮問庁から意見書を收受
同年	6月27日	審査請求人から意見書を收受
同年	9月4日	諮問庁の職員(会計検査院第1局租税検査第1課長)

からの口頭説明の聴取及び審議

同年10月11日 審議

同年11月29日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書について

本件開示請求書の記載から、審査請求人は、「消費税は消費者からの預り金的な性格を有する税である」との見解が会計検査院が独自に確立した見解であるとの主張又は理解を前提に、会計検査院としてこのような見解を確立するに至った調査、検討等の資料、見解確立にむけた協議等の経過、内容を記録した文書の開示を求めたものと認められる。

2 本件対象文書の不存在について

諮問庁は、会計検査院において「消費税は消費者からの預り金的な性格を有する税である」との見解の根拠となる調査、検討等の資料並びに見解確立にむけた協議等の経過、内容等を記録した文書について収集又は作成しておらず、当該文書を保有していないとしている。

そして、これについての諮問庁の説明を要約すれば次のとおりである。

ア 本件意見表示では、「1 事態の概要」、「2 検査の結果」の(検査の結果)、(発生原因)の各項及び「3 本院が表示する改善の意見」において、「消費税は消費者からの預り金的な性格を有する税である」との記述が、特段の説明を加えることなく行われている。

これは、本件意見表示の記述は、当該見解が一般的なものであるということとを前提としているからである。

イ 「消費税は消費者からの預り金的な性格を有する税である」という見解が一般的なものであることは、以下の 、 などの事由により明らかである。

消費税の導入前及び導入後の税制調査会の答申において、消費税が預り金的な性格をもつことが明記され又は当該見解を前提に提言が行われていること。

国会審議においても、 と同様の見解を示す政府答弁が行われていること。

このため、会計検査院としては「消費税は消費者からの預り金的な性格を有する税である」という見解を確立するための調査、検討、協議等を行う必要性はなかったものであり、実際にもそのための文書の収集又は作成は行っておらず、その結果、会計検査院ではこれらの文書を保有していない。

これに対し、審査請求人は、「消費税は消費者からの預り金的な性格を有する税である」という見解は、会計検査院が独自に確立したものであって、税法の

理解を誤ったものであるとし、このため、本件意見表示を行うに当たっては、当該見解を確立するために何らかの調査、検討、協議等が行われているはずであると主張している。

しかし、諮問庁の説明から判断すると、会計検査院において、前記の見解を消費税に関する一般的な見解であると認めていたことは明らかである。また、本件意見表示の目的は、その記述内容からすると、消費税の滞納防止の観点から一定の意見を表示することであって、消費税の性格それ自体についての意見を表示することではないことも明らかである。

したがって、前記の見解の当否は別として、会計検査院においてこれを一般的なものと認めていたとすれば、本件意見表示において、特段の調査、検討、協議等を行わずにこれを採用することは不自然ではない。また、前記のような本件意見表示の目的を考慮すれば、会計検査院がこれらの調査等を行う客観的必要性があったとも認められない。よって、審査請求人の主張には理由がない。

以上のことから、会計検査院では、前記の見解を確立するための文書の収集又は作成は行っていないため、本件対象文書を保有していないとする諮問庁の説明は妥当なものと認められ、十分納得することができる。

3 本件不開示決定の妥当性

以上のことから本件開示請求に係る行政文書が会計検査院において存在すると認める理由はないので、不存在を理由とした本件不開示決定は妥当であると判断した。

会計検査院情報公開審査会

委員 碓井 光明

委員 隅田 一豊

委員 五代利矢子

3 . 審査会の開催実績

当審査会は、概ね月に1回開催しています。平成14年度の開催回数は12回で、開催日、主な議事内容等については表4のとおりとなっています。

なお、当審査会の開催記録は当審査会のホームページにも掲載されています。

表4

	開催日	主な議事内容
第13回	平成14年 4月19日	1.会計検査院情報公開審査会年報(平成13年度)について議決 2.平成13年諮問第2号 財務省(主計局及び理財局)との連絡会の議事要旨等の一部開示決定に関する件)...調査審議 3.平成13年諮問第3号 検査官会議の議事録、議案等の一部開示決定に関する件)...調査審議
第14回	5月17日	1.平成13年諮問第2号...調査審議 2.平成13年諮問第3号...調査審議
第15回	6月17日	1.平成13年諮問第2号...調査審議 2.平成13年諮問第3号...調査審議
第16回	7月15日	1.平成13年諮問第2号...調査審議 2.平成13年諮問第3号...調査審議
第17回	8月9日	1.平成13年諮問第2号...調査審議 2.平成13年諮問第3号...調査審議 3.平成14年諮問第1号(国民年金保険料前払制度に係る外部情報の処理結果の不開示決定に関する件)及び平成14年諮問第2号(国民年金保険料前払制度に係る外部情報に関し厚生省に対して行った実地検査の結果等の不開示決定(不存在)に関する件) 諮問庁からの口頭説明聴取等の調査審議

	開催日	主な議事内容
第18回	平成14年 9月4日	<p>1.平成13年諮問第4号他2件 国家公務員法第103条関係審査状況等(営利企業への就職関係審査内訳 平成10年分～12年分)の一部開示決定に関する件)...調査審議</p> <p>2.平成14年諮問第3号 消費税の性格について決算検査報告に掲記した見解を確立する根拠となった資料等の不開示決定(不存在)に関する件] 諮問庁からの口頭説明聴取等の調査審議</p> <p>3.平成14年諮問第4号 私立学校教員への雇用保険適用問題に関する質問文書及び回答文書の一部開示決定に関する件] 諮問庁からの口頭説明聴取等の調査審議</p>
第19回	10月11日	<p>1.平成14年諮問第3号...調査審議</p> <p>2.平成14年諮問第4号 諮問庁からの口頭説明聴取等の調査審議</p>
第20回	11月29日	<p>1.平成14年諮問第1号及び第2号...調査審議</p> <p>2.平成14年諮問第3号...調査審議</p>
第21回	12月20日	<p>1.平成14年諮問第1号及び第2号...調査審議</p> <p>2.平成14年諮問第4号 諮問庁からの口頭説明聴取等の調査審議</p>
第22回	平成15年 1月24日	<p>1.平成14年諮問第1号及び第2号...調査審議</p> <p>2.平成14年諮問第4号...調査審議</p>
第23回	2月24日	<p>1.平成14年諮問第1号及び第2号 諮問庁からの口頭説明聴取等の調査審議</p> <p>2.平成14年諮問第4号...調査審議</p>
第24回	3月19日	<p>1.平成14年諮問第1号及び第2号...調査審議</p> <p>2.平成14年諮問第4号 諮問庁からの口頭説明聴取等の調査審議</p>

. 資 料 編

1. 会計検査院における開示請求の受付・開示決定等の状況

表1 開示請求の受付等件数

単位：件

平成14年度	開示請求	移送受	計
4月	1	2	3
5月	2	0	2
6月	33	0	33
7月	1	1	2
8月	3	0	3
9月	0	1	1
10月	0	1	1
11月	2	0	2
12月	3	0	3
1月	4	0	4
2月	2	1	3
3月	4	0	4
合計	55	6	61

(注) 開示請求手数料300円が納付された1事案を1件とする。

表2 開示請求の処理状況

単位：件

	要処理件数	処理済	移送	取下げ	次年度持越し
平成14年度	61	56	2	0	3

表3 開示決定等の件数 (決定内容区分別)

単位:件

平成14年度	開示決定			不開示決定				合計
	開示	部分開示	小計	不開示	存否応答拒否	不存在	小計	
4月～6月	0	3	3	0	0	0	0	3
7月～9月	11	15	26	3	0	0	3	29
10月～12月	1	3	4	0	0	0	0	4
1月～3月	1	6	7	1	0	0	1	8
計	13	27	40	4	0	0	4	44

(注) 開示 (不開示) 決定通知書1枚につき1件としているため、表2の処理済件数とは一致しない。

表4 開示決定等の件数 (処理期間区分別)

単位:件

年 度	30日以内に処理	延長(30日)	期限の特例の適用	合計
平成14年度	32	11	1	44

(注) 1 開示 (不開示) 決定通知書1枚につき1件としているため、表2の処理済件数とは一致しない。

2 「延長(30日)」欄は、情報公開法第10条第2項に基づく延長を行った上で、開示決定等を行った件数。

3 「期限の特例の適用」欄は、同法第11条に基づく期限の特例規定を適用した上で、開示決定等を行った件数。

2.不服申立て及び訴訟の状況

表5 不服申立ての状況

単位 :件

年 度	不服申立て 件 数	処理状況					
		却下	棄却	一部認容	認容	取下げ	未済
平成14年度	16	0	0	5	0	0	11

(注) 1 不服申立て件数には、前年度からの持越し9件を含む。

2 「未済」欄は、審査会に諮問中及び裁決の準備中の件数の合計。

表6 訴訟の状況

単位 :件

年 度	提訴件数	判決等件数
平成14年度	0	0