

諮問事件：

諮問番号：平成14年諮問第4号

事件名：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

諮問日：平成14年3月5日

答申日：平成15年9月25日

答申書

第1 審査会の結論

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として諮問庁が特定した次に掲げる 及び の文書(以下、これらを併せて「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(平成11年法律第42号。以下「法」という。)第5条第5号、第6号イ及び第6号柱書きに該当することを理由に不開示とした部分のうち、質問文書の名あて人の職名・氏名及び同文書の1行目の記載並びに回答文書の発信人の職名・氏名及び職名印の印影については、開示することが妥当である。

平成10年次の検査の過程において、会計検査院事務総局第2局長が作成し、10年10月30日付けで特定の受検庁に対して発遣した「実地検査の結果について」と題する文書の控えのうち、私立学校教員への雇用保険適用問題に係る部分(以下「本件質問文書」という。)

上記 に対する回答として、10年11月11日付けで作成され、10年11月17日に会計検査院が取得した「実地検査の結果について」と題する文書のうち、私立学校教員への雇用保険適用問題に係る部分(以下「本件回答文書」という。)

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11月30日付け130普第473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、そのうち不開示とした部分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) 私立学校教員への雇用保険適用問題

雇用保険法（昭和49年法律第116号）の制定・施行に伴い、学校法人に雇用される労働者についても同法が適用されることとなった。しかし、平成14年4月現在、短期大学を含めた私立大学の教員の雇用保険加入率は20%足らずと極めて低い。

日本私立大学協会の資料によると、労働省（当時。以下同じ。）と私立学校が組織する団体（以下「私学団体」という。）との間で、昭和55年に、雇用保険の加入・不加入については各大学の自主性に任せ、職権による法的強制措置は行わないとの合意があったとされている。この合意によれば、私立大学については、雇用保険は事実上任意加入の扱いとなる。そして、この合意の存在を私学団体の側は認めているが、現在の厚生労働省は認めていない。

上記資料によると、会計検査院は、平成10年に、私立学校教員に対する雇用保険の適用に関して労働省に質問文書を発遣し、同省からこれに対する回答文書を受領しているが、この検査の結果は決算検査報告に掲記されていない。会計検査院は、どのような検査を実施し、なぜ同報告に掲記しなかったのかを説明する必要がある。

(2) 不開示情報該当性

ア 本件対象文書の不開示情報該当性について

諮問庁は、質問文書一般及び回答文書一般の性格や会計検査院内での取扱いについては繰り返し説明しているが、本件対象文書にどのような情報が記載されており、その情報がどういう具体的事実に基づいて不開示情報と判定されたのかについては、全く主張立証していない。

しかし、不開示情報該当性の有無が判定されるのは行政文書自体ではなく、そこに記載された情報についてである。したがって、不開示情報に該当するというためには、開示請求された行政文書に記載されている個別の情報についてそれぞれ評価根拠事実となる具体的事実を主張立証しなければならず、開示請求対象文書が一般的に有する性質について論じただけでは不十分である。

イ 会計検査院が行う会計検査について

(ア) 検査過程及び審理・判断過程を不公表とする取扱いについて

諮問庁は、会計検査院ではその検査過程及び検査の結果等に対する審理・判断過程については不公表とする取扱いを行っているとしているが、この取扱いに法律上の根拠があるわけではない。このよ

うな事実上の取扱いは、行政文書の原則開示を定めた法の適用を免れさせるものではない。

また、諮問庁は、この取扱いは会計検査院法（昭和22年法律第73号）の趣旨を踏まえたものであるとしているが、同法第11条第2号、第29条及び第38条を見ても、非公開を指示する規定とはなっていない。また、諮問庁内部で不公表とすることが定められたにしても、法施行後は違法無効である。

さらに、諮問庁は、質問文書に記載されている検査の具体的な内容等に関する情報の公表は制度上予定されておらず、これが公表されると、会計検査院内部における検査の結果等に対する公正・慎重な審理・判断の確保に支障を及ぼすおそれがあるとしている。しかし、行政文書の原則開示を定めた法が会計検査院にも適用される以上、法律上適用除外となっていない会議資料をア・プリアリに公開しないという取扱いはそもそも許されていない。

(イ) 質問文書の発遣及び回答文書の受領への支障について

諮問庁は、質問文書に記載された検査の具体的な内容等に関する情報の開示により、質問文書の発遣及び回答文書の受領に支障を来す場合があるとしている。しかし、会計検査院の報告等提出要求権限や質問権限等を定めた会計検査院法第26条は会計検査院に強制調査権を与えたものであり、検査を受けるもの（以下「受検庁」という。）が調査や回答を拒むとは考えられず、質問文書の発遣及び回答文書の受領に支障を来す場合とはどのような場合なのか想定できない。

(ウ) 相手方の非協力のおそれを不開示の理由とすることについて

藤田宙靖氏は、講演において、本来あってはならない相手方の非協力のおそれなどを不開示の理由とすることは極力避けなければならないのであって、それが無理だというためには、不適切な事態を防ぐにはそれしかないといった事情が具体的かつ詳細に説明されるのでなければならないといったことを述べている（平成14年7月12日、法務省仙台北法務局での講演）。この考え方のように、法第5条第5号や第6号の解釈は規範論的立場から論ずるべきである。つまり、会計検査院は正々堂々と審議すべきであるし、受検庁も検査に素直に応じるべきであるという規範論的立場から解釈すべきである。本件では、受検庁も行政機関であり説明責任を有していることから、なおさらこの考え方が妥当するはずである。

(I) 本件対象文書の主要部分が外部に流出していることについて

本件対象文書の主要部分は、利害関係者である私学団体に渡っており、日本私立大学協会が公にしている私学団体名の文書でその内容が公表されている。このように、本件対象文書の主要部分が詳細に公開されている以上、不開示としておく利益は存しない。

ウ 法第5条第5号該当性

(ア) 諮問庁は、本件対象文書に記載された検査の結果等に関する情報は会計検査院内部における「審議、検討又は協議に関する情報」であるとしているが、「審議、検討又は協議に関する情報」に該当するというためには、実際に「審議、検討又は協議」に用いられた事実を具体的に立証する必要がある。しかし、本件対象文書が会計検査院内部で「審議、検討又は協議」に用いられた事実について審査請求人が求釈明したにもかかわらず、諮問庁から審査請求人に対してその事実は示されていない。したがって、法第5条第5号を適用することは失当である。

また、諮問庁は、上記のとおり、当初、これらの情報は会計検査院内部における審議、検討又は協議に関する情報であると主張していたが、その後、その主張を変更し、会計検査院内部における審議、検討に関する情報又は会計検査院と受検庁との相互間における協議、検討に関する情報であるとしている。

これは、前記のとおり、本件対象文書が、会計検査院内部において、いつ、どのような会議で用いられたのかについて十分な立証ができないため、不開示理由を追加したものである。

しかし、追加した理由を諮問庁は一切示さず、また、この追加は突然不意打ち的に行われたものであることから、かかる理由追加は、既に何度も意見書、理由説明書のやりとりをしている段階にあっては、許されない。

(イ) 諮問庁が資料として提出した富山地方裁判所平成14年9月18日判決によると、質問文書は、会計検査院が行ってきた調査の結果を総合検討した後、その時点での会計検査院内の検査執行機関の「一応の見解」を示したものであり、それが受検庁の「公式見解」を求めるものである以上、質問文書自体も「公式見解」に準ずる性格を持つことが明らかである。また、回答文書も、受検庁の「公式見解」であることが明確にされている。

決算検査報告への掲記を最終的な意思決定とし、その過程への支

障を問題とする立場からすれば、質問文書等は、諮問庁のいう「未成熟・不確定情報的性質」を有するものであるかもしれないが、質問文書等の上記性格を前提にすると、未成熟・不確定情報とみなすことはできない。

また、法第5条第5号に規定する「審議、検討又は協議に関する情報」として想定されているものは、決裁等の事案処理手続の終了していないものである。

本件質問文書・回答文書には、ともに会計検査院又は労働省の公式見解又はそれに準ずる性格の見解が記されている以上、その意味では「審議、検討又は協議」の終了した情報である。また、質問文書は局長名で発信されていることから局長の決裁を受けているものであり、回答文書は公式見解の表明であるから受検庁のしかるべき者の決裁を受けているものであると考えられる。

したがって、本件質問文書等は、法第5条第5号の適用にはそもそもなじまないものである。

(ウ) 仮に検査過程及び審理・判断過程が不公表として扱われていたとしても、本件対象文書を開示した場合、どうして率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるのか、具体的な因果関係が説明されていない。

また、本件対象文書は会議の説明資料でしかなく、これを開示したからといって、直ちに意見交換や意思決定が不当に干渉されるとは考えにくい。

さらに、10年次の検査に係る決算検査報告が出され、当該年次の検査自体は終了している以上、行政機関としての意思は決定済みであり、公正・慎重な審理・判断の確保に支障を及ぼすおそれの存在を想定することは難しい。

(イ) 諮問庁は、質問文書に記載された検査の具体的な内容・方法等に関する情報が開示され、公表された場合には、国民に、当該情報が会計検査院の公式見解であるかのように受け取られ、当該事態の事実関係、これに対する評価、その是正改善の処置等について誤解を生じさせるおそれがあると主張する。しかし、諮問庁は、これについて何ら具体的な疎明をしていない。また、会計検査院の公式見解は決算検査報告に掲記されるのであるから、質問文書が公式見解であると受け取られるおそれは通常あり得ない。

(オ) 諮問庁は、本件質問文書を開示した場合、受検庁に不当に利益を

与えるおそれがあるなどとしている。しかし、受検庁に対していかなる「利益」を与えるのかなどは明らかでない。

エ 法第5条第6号イ該当性

本号の「おそれ」は抽象的な可能性では足りず、法的保護に値する程度に具体的かつ客観的に示されている必要がある。しかし、諮問庁の主張は極めて抽象的かつ曖昧であり、具体的な指摘は一切ない。

オ 法第5条第6号柱書き該当性

適正でない行政執行に支障が生じても、本号の不開示情報には当たらないとされている。本件に関する検査において、会計検査院は、不透明な合意の告発を怠った上に、決算検査報告への掲記や是正措置を執らなかった。こうした不適切な検査のために、雇用保険の未加入状態が温存されている。毎年、労働保険の保険料の徴収漏れを数百件単位で摘発していることと比べれば、学校法人を極端に優遇しているとしか言いようがなく、不公平、不公正な検査が行われている。

また、前記イ(Ⅰ)のように、本件では、検査情報が利害関係者である私学団体に流出しているという実態もある。

したがって、本件検査が適正に行われたとは言い難く、法第5条第6号柱書きを適用することはできない。

(3) 部分開示について

ア 本件質問文書における件名、名あて人及び検査箇所並びに本件回答文書の発信人及び文書番号に関する情報は、単に客観的事実や事務処理上機械的に記載されたものに過ぎず、開示しても何の支障もないものである。

諮問庁は、上記の質問文書の名あて人や回答文書の発信人などについて、それぞれ質問文書及び回答文書の内容と一体不可分であるとして不開示としている。しかし、会計検査院が労働省のどのポストの誰に質問を発遣したのか、回答者が誰なのかという情報は、これが意味のない情報であるとはいえないことから、法第5条第5号や第6号の不開示情報と一体不可分であると取り扱うことはできない。

また、諮問庁の論理によれば、会計検査院側の発信者名等も開示してはならないことになるはずであるにもかかわらず、労働省側の情報のみ不開示としていること自体が矛盾しており、これら労働省側の情報も開示されるべきである。

さらに、質問文書には客観的な事実について記載した部分があるとされている。特に、検査の対象事項とされた制度の概要、問題の所在

及び経緯に関する部分は、おそらくは雇用保険制度を説明した部分であろうが、当該部分は、会計検査院の検査手法等とは何の関係もないものである。このような客観的な事実を記載した部分は、開示することが相当である。

イ 不開示部分が部分開示情報に当たらないことについては行政機関の側が立証責任を負うものであるが、本件において不開示とされた部分が細分化され、部分開示された場合に生じる「おそれ」について諮問庁が述べているのは、端的にいえば、部分開示は受検庁一般では全面開示と同じように受け止められるからというものに過ぎず、本件質問文書や回答文書の具体的な記載内容に即した合理的な立証がなされていない。

したがって、本件におけるすべての不開示部分が部分開示情報に当たらないとする諮問庁の主張は認められない。

(4) 裁量的開示について

長期の不況により労働保険財政が破たんし、保険料の値上げ、給付の引下げが実施又は検討されている中、労働保険を公正に適用することが重要である。しかるに、私学団体が未だに労働省との「合意」を盾に私立大学等の教員の雇用保険加入に抵抗している現状にあっては、会計検査院が労働省に対していかに対応してきたのかを公開することが、国民や雇用保険の被保険者及び保険受給者に対する説明責任を果たすという公益に合致する。この公益に比べれば、既に一部が利害関係者に公にされている本件対象文書を不開示としておく利益など取るに足りないものである。

よって、仮に、本件対象文書が不開示情報に該当するとしても、法第7条の公益上の理由による裁量的開示を行うことが適当である。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件対象文書の概要

本件質問文書に記載されている主な情報は、平成10年次の検査の過程において、会計検査院が特定の検査事項を対象に実施した検査の結果、すなわち、会計検査院が把握し整理した事実関係、検査上生じた疑義、当該事態及びその発生原因に関する所見など検査の具体的な内容・方法等に関する情報である。これは、より具体的には、検査の対象事項とされた制度の概要、問題の所在及び経緯、検査の着眼点、具体的な検査対象、検査の結果判明した事実関係、その代表的な事例等、当該事態及びその発生原因に対する会計検査院側の所見、上記 ないし に対する受検庁

の見解、今後の対応方針等についての質問及び 当該検査の結果を集計した表である。

また、本件回答文書に記載されている主な情報は、 本件質問文書に記載されている事実関係等の確認、 当該検査の結果に対する受検庁としての見解及びこれを踏まえた今後の対応方針である。

2 会計検査院が実施する会計検査について

(1) 会計検査院が実施する会計検査の性質

会計検査院は、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って、会計検査上の目的達成のため、外部の圧力・干渉等を一切排除した公正・中立の立場から厳正な検査を実施するとともに、その検査の結果等に対する公正・慎重な審理・判断を行うことが要請されている。

また、会計検査院が実施する会計検査は、現行制度上、捜査機関が行う犯罪捜査等とは異なり、強制処分等の権限を背景として行われるものではなく、あくまでも受検庁の理解と協力を得て行われるものである。

したがって、会計検査の実施に当たっては、会計検査院と受検庁とが検査する者と検査される者としての緊張関係を保つ一方で、一定の信頼関係・協力関係に立つことが必要となる。

(2) 質問文書の発遣及び回答文書の受領の意義

会計検査院では、実地検査等により特定の検査事項についてある程度の実事関係を把握し、これに関する疑義を質す必要があると認める場合には、会計検査院法第26条の規定により、当該事実関係を整理するとともに当該事態に対する会計検査院側の暫定的な所見を付した質問文書を作成して受検庁に発遣し、これに対する回答文書を求めることとしている。

この質問文書は、会計検査院が検査の一過程において受検庁にそれまでの検査の結果等を提示してこれに関する率直な問いかけを行い、事実関係の公式の確認、当該事態に対する率直な意見の表明等を求める目的で作成・発遣されるものである。

この質問文書の発遣及び回答文書の受領の段階に至り、検査過程における会計検査院と受検庁との率直な意見交換・討議は本格化し、真剣かつ真摯な討議が行われることになる。

会計検査院と受検庁は、このような討議の過程を通じて事実関係の正確な把握及びこれに対する適切な評価を共有し、事態の是正改善のための具体的方策ないし現実的な方向性を見出していくことができるのであ

り、その討議の結果（受検庁における具体的な是正改善の措置等）は回答文書の内容に結実することになる。

そして、会計検査院では、回答文書を受領した場合にはその内容等も踏まえ更に慎重に検討した上、当該検査の結果等を検査報告事項案等に整理して、会計検査院内部で定められた所定の審理・判断過程における周到かつ慎重な審議に付すこととしている。また、その際には、当該質問文書及び回答文書についてもこれに供することとして、審理・判断の公正・慎重を担保することとしている。

(3) 検査過程及び審理・判断過程の不公表の取扱いと受検庁の信頼

会計検査院では、その検査過程及び審理・判断過程（これらの過程において作成され、又は取得された質問文書、回答文書等の文書を含む。）については不公表とする取扱いを行っている。

すなわち、会計検査院では、所定の審理・判断過程を経て最終的な検査官会議の議決を経た検査の結果等のみを正式な指摘事項等として決算検査報告に掲記し、公表することとしており、他方で、それ以外の検査の結果等については不公表とする取扱いを行っている。

これは、外部の圧力・干渉等を排除した中立的立場からの厳正な検査の実施及び公正・慎重な審理・判断の確保を一層実質的なものとするを目的とするものである。すなわち、検査過程又は審理・判断過程における会計検査院内部の自由かつ達な議論を保障するとともに、各種の検査資料の円滑な提出、検査の結果等を巡る会計検査院と受検庁との率直な意見交換ないし真剣かつ真摯な討議、質問文書の発遣及び回答文書の受領の円滑な実施を担保することなどがその趣旨である。

そして、受検庁では、このような会計検査院における検査過程及び審理・判断過程の不公表の取扱いに信頼を置き、これを前提として会計検査院の検査に協力するとともに、検査資料の提出、所要の説明、質問文書の受領及び回答文書の作成・発出を含む相互の率直な意見交換ないし真剣かつ真摯な討議等を行っているのである。

(4) 受検庁による会計検査対応

ア 前記(1)のとおり、会計検査院の実施する会計検査は、強制処分等の権限を背景として行われるものではなく、受検庁の理解と協力を得て行われるものである。一方、会計検査院が検査の結果等を決算検査報告に掲記し、公表することは、受検庁に対する社会的非難を招来するなど大きな影響を及ぼすものである。このようなことから、会計検査院が、 実地検査等において検査の端緒をつかみ、 実地検査の延

長である検査過程で受検庁から特別調書、各種検査資料等の提出を受けるなどして事実関係を把握し、質問文書を作成して受検庁に発遣し、これに対する回答文書を受領するまでの検査過程では、受検庁により様々な会計検査対応が行われる。そして、一部においては、当該検査の結果等が決算検査報告に掲記され、公表されることを極力回避しようとする受検庁により、不適切な会計検査対応が行われる場合もないわけではない。

例えば、関係者の口裏合わせ、関係書類の改ざんといった偽装・隠ぺい工作等が行われる場合がある。また、会計検査院が受検庁に対して関係資料の提出を求めた場合に、当該資料が公にされるおそれがあるなどとして受検庁がその提出をちゅうちょし、又はこれに難色を示す場合も見受けられる。

イ また、会計検査院と受検庁との立場の相違等により、討議過程において両者の見解が対立することが少なくなく、このため、質問文書の発遣及び回答文書を受領の円滑な実施に一定の困難を伴う場合がある。

まして、会計検査院の検査の結果等が受検庁にとって重大な事態である場合又は受検庁が問題の所在が表面化すること自体を回避しようとするような場合には、検査に対する十分な理解と協力を得ることは容易ではなく、不誠実で不適切な会計検査対応が行われることもある。そのような場合には、質問文書の発遣及び回答文書を受領の円滑な実施に事実上相当の困難を伴うことになる。

3 本件対象文書の不開示情報該当性

本件質問文書及び本件回答文書の作成趣旨、記載内容、検査過程及び審理・判断過程における位置付けなどは、前記2の一般的な質問文書又は回答文書の場合と基本的に同様である。

そして、本件一部開示決定において不開示とされた検査の結果等に関する情報（以下「本件不開示情報」という。）は、以下のとおり、法第5条第5号、第6号柱書き及び第6号イに規定する不開示情報のいずれにも該当する。

(1) 検査過程及び審理・判断過程の不公表の取扱い

会計検査院における検査過程及び審理・判断過程の不公表の取扱いは、前記2(3)のように、外部の圧力・干渉等を排除した中立的立場からの厳正な検査の実施及び公正・慎重な審理・判断の確保を一層実質的なものとするを目的とするものである。そして、その不公表の取扱

いの相当性を基礎付ける各種の具体的事実の存在、その内容等については、法の施行の前後において何ら事情を異にするところはない。

また、このような不公表の取扱いは、憲法上の独立機関であり、国等の会計検査を担当する専門機関である会計検査院における検査上の正当な目的及び検査上の必要性を踏まえた専門的見地からの判断に基づくものである。

これに関し、審査請求人は、法の適用除外になっていない会議資料をア・プリアリに公開しないという取扱いは許されず、また、法の施行後は、検査過程及び審理・判断過程の不公表の取扱いは違法無効であると主張している。

しかし、法が制定・施行されたからといって、会計検査院における検査過程及び審理・判断過程の不公表の取扱いが直ちにその法的正当性を失うことになるものではない。

(2) 第6号柱書き該当性

ア 前記2(2)のとおり、質問文書は、会計検査院が検査の一過程において受検庁にそれまでの検査の結果等を提示してこれに関する率直な問いかけを行い、当該事実関係の公式の確認、当該事態に対する率直な意見の表明等を求める目的で作成・発遣されるものであり、回答文書は、これに対する回答として受領される文書である。

そして、本件不開示情報は、後日の審理・判断過程における大幅な修正・補充ないし削除又は全面的な改案が予定されている一種の素案ともいべき性質のものであり、決算検査報告に掲記されるまでの間に大幅に改変される蓋然性の高い未成熟な情報であって、現行の会計検査制度上その公表が予定されないものである。

仮に、質問文書又は回答文書に記載された情報が開示され、マスコミ等によって報道されたような場合、受検庁としては、實際上、検査過程における情報がそのままの形で決算検査報告に掲記され、公表されたに等しいこととなる。そして、そのような場合には、受検庁としては、質問文書に記載された精度不十分な情報、暫定的な所見又は不適切な記述に基づく非難を受けるおそれがあるほか、当該検査の結果等が最終的に決算検査報告に掲記されないこととされた場合には、受検庁がいわれなき非難を受けるということにもなりかねない。

また、本件不開示情報が開示された場合には、本件質問文書等の当事者である受検庁のみならず、広く受検庁一般に、質問文書及び回答文書に記載された検査の結果等に関する情報は一般に開示されるもの

又はその蓋然性が高いものであると受け止められることとなるが、これらの情報は、その性質上、一般に受検庁においてその公表に差し支えがあるものである。したがって、本件不開示情報を開示すると、会計検査院における検査過程及び審理・判断過程の不公表の取扱いに対する受検庁の信頼を損ねることとなり、現在及び将来における会計検査院と受検庁との信頼関係・協力関係を損ねるおそれがある。

特に、本件質問文書に記載された検査の結果等は、10年次の検査過程又は審理・判断過程において決算検査報告に掲記しないこととされたものである。このため、本件不開示情報を開示した場合は、かつて決算検査報告に掲記しないこととした検査の結果等について会計検査院が問題の蒸し返しのないし不意打ち的な公表を行う場合があると受検庁一般に受け止められることともなり、この意味でも上記の信頼関係・協力関係を損ねるおそれがある。

したがって、本件不開示情報の開示（その細分化に基づく部分開示を含む。以下同じ。）は、受検庁一般と会計検査院との信頼関係・協力関係を損ね、その記載情報の不公表を前提とし、これに信頼を置いて行われている会計検査院と受検庁との間での質問文書の発遣及び回答文書の受領の円滑な実施に支障を及ぼし、これを通じた率直な意見交換ないし真剣かつ真摯な討議の実施に支障を及ぼすおそれがある。

また、前記2(4)のような事実を踏まえれば、本件不開示情報の開示は、受検庁に不適切な会計検査対応の口実を与える結果となり、質問文書の発遣及び回答文書の受領の円滑な実施に著しい支障を及ぼすおそれがある。

このように、本件不開示情報は、「公にすることにより」、「検査」に係る「事務」の「適正な遂行」全般に支障を及ぼすものであるから、法第5条第6号柱書きに該当する。

イ 質問文書及び回答文書は、審理・判断過程における公正・慎重を担保するため、これに供されるものであるから、その開示が質問文書の発遣及び回答文書の受領の円滑な実施に支障を及ぼす場合には、審理・判断過程における公正・慎重を担保することにも支障を及ぼすおそれがある。

したがって、本件不開示情報は、上記のような理由からも法第5条第6号柱書きに該当する。

ウ 審査請求人は、会計検査院法第26条は会計検査院に強制調査権を与えたものであり、受検庁が調査や回答を拒むとは考えられず、質問

文書の発遣や回答文書の受領に支障が生じる事態は想定できないと主張している。しかし、同条の規定は、会計検査院がその検査過程において受検庁に対し質問（質問文書を発遣）し、これに対する回答（回答文書）を求める法律上の権限を付与するにとどまるものであり、捜索、押収のような強制調査の権限を与えているわけではない。また、受検庁が調査や回答を拒むとは考えられない旨の主張については、前記2(4)のような質問文書の発遣及び回答文書の受領に関して受検庁との間で実際に生じている具体的な事実等を踏まえれば、そのようにはいえないものである。

(3) 第6号イ該当性

前記2(2)のとおり、質問文書は、会計検査院が検査の一過程において受検庁にそれまでの検査の結果等を提示してこれに関する率直な問いかけを行い、当該事実関係の公式の確認、当該事態に対する率直な意見の表明等を求める目的で作成・発遣されるものであり、回答文書は、これに対する回答として受領されるものである。

そして、前記(2)のとおり、本件不開示情報は、「公にすることにより」、質問文書の発遣及び回答文書の受領の円滑な実施に支障を及ぼすものであり、今後、会計検査院が質問文書の発遣及び回答文書の受領という検査方法により「正確な事実」を把握し、「違法若しくは不当な行為」を確認し、また、当該事態を決算検査報告に掲記することによりその是正改善を図ることを困難にするなどのおそれがある。

また、一般に、質問文書には、決算検査報告における公表が予定されない検査の具体的な内容・方法等に関する情報（検査ノウハウを含む。）ないし具体的な検査手法等会計検査院の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・公表され、外部に流出した場合には、会計検査院の現在又は将来における厳正かつ円滑な検査の実施に著しい支障を及ぼすおそれがある。

したがって、本件不開示情報は、法第5条第6号イに該当する。

なお、質問文書の発遣及び回答文書の受領に支障が生じる点に関する審査請求人の反論に対する諮問庁の再反論については、前記(2)ウのとおりである。

(4) 第5号該当性

ア 本件不開示情報は、会計検査院の検査の一過程における情報であり、その実施した検査の結果等に関する会計検査院内部における審議・検討に関する情報又は会計検査院と受検庁相互間における協議・検討に

関する情報であるから、法第5条第5号に規定する「国の機関及び地方公共団体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。

イ 前記2(2)のとおり、質問文書は、会計検査院が検査の一過程において受検庁にそれまでの検査の結果等を提示してこれに関する率直な問いかけを行い、当該事実関係の公式の確認、当該事態に対する率直な意見の表明等を求める目的で作成・発遣されるものであり、回答文書は、これに対する回答として受領される文書である。そして、本件不開示情報は、この質問文書に記載された検査の結果等に関する情報及びこれに対する回答文書に記載された情報であり、いずれもその内容の不公表を前提として作成・発遣ないし受領されているものである。

これに関する審査請求人の反論に対する諮問庁の再反論については、前記(1)のとおりである。

また、前記(2)アのとおり、本件不開示情報は、決算検査報告に掲記されるまでの間に大幅に改変される蓋然性の高い未成熟な情報である。

したがって、このような情報が開示された場合には、会計検査院と受検庁との率直な意見交換等に支障を及ぼすおそれがあり、また、外部の圧力・干渉を招来するなどして、検査の実施又は検査の結果等の公表に関する会計検査院内部における自由かつ達な議論に支障を及ぼし、会計検査院の公正・中立な意思決定に支障を及ぼすおそれがある。

以上のことから、本件不開示情報は、「公にすることにより」、会計検査院と受検庁一般との「率直な意見の交換」及び会計検査院における「意思決定の中立性」が不当に損なわれるおそれがあるから、法第5条第5号に規定する「公にすることにより」、「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」があるものに該当する。

ウ 前記(2)アのとおり、本件不開示情報は、決算検査報告に掲記されるまでの間に大幅に改変される蓋然性の高い未成熟な情報であるから、これが開示された場合には、国民にそれが会計検査院の公式見解であるかのように誤解され、又は国民の間にどの見解が会計検査院の公式見解であるのかについて混乱を生じさせるおそれがある。

したがって、本件不開示情報は、法第5条第5号に規定する「公にすることにより」、「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」が

あるもの」にも該当する。

これに対し、審査請求人は、質問文書に記載された情報が会計検査院の公式見解であると受け取られるおそれは通常あり得ないと主張している。

しかし、質問文書が会計検査院の実施した検査の結果等を記載した担当局長名の公文書であることを踏まえれば、これが開示され、公表された場合、国民にそれが会計検査院の公式見解であると受け取られる蓋然性は高いというべきである。

エ 本件不開示情報を開示することにより、現在又は将来の検査過程において、一部の不誠実な受検庁に不適切な会計検査対応の口実を与えることとなり、質問文書の発遣及び回答文書の受領の円滑な実施に著しい支障を及ぼすおそれがある。このような支障が生じた場合には、今後、会計検査院が質問文書の発遣及び回答文書の受領という検査方法により正確な事実を把握し、違法又は不当な行為を確認し、更には当該事態を決算検査報告に掲記することによりその是正改善を図ることを事実上困難にするなどのおそれがある。

したがって、本件不開示情報は、法第5条第5号に規定する「公にすることにより」、「特定の者に不当に利益を与え」る「おそれがあるもの」にも該当する。

なお、質問文書の発遣及び回答文書の受領に支障が生じる点に関する審査請求人の反論に対する諮問庁の再反論については、前記(2)ウのとおりである。

4 部分開示について

本件質問文書及び本件回答文書の不開示部分は、それぞれその全体として不開示情報該当性を有するものであり、部分開示すべき場合に当たらない。その理由は、以下のとおりである。

(1) 全体としての不可分一体性

本件質問文書は、特定の検査事項に対する具体的な検査の結果等を整理した一つの質問文書として作成されたものであり、このうち不開示とされた部分は、前記1のとおり、特定の検査事項に関する検査の具体的な内容・方法等に関する情報に相当する部分である。したがって、当該不開示部分は、その内容・性質上、全体として不可分一体性を有する一つの独立した不開示情報を構成している。

また、本件回答文書は、本件質問文書に対する一つの回答文書として作成されたものであり、このうち不開示とされた部分は、特定の検査事

項に関する具体的な検査の内容等に対する受検庁の見解表明に相当する部分である。したがって、当該不開示部分は、その内容・性質上、全体として不可分一体性を有する一個の独立した不開示情報を構成している。

したがって、特に明文の規定のない限り、情報公開の実施機関としては、このような不開示情報を更に細分化して開示すべき法的義務を負うものではない（最高裁判所平成13年3月27日判決参照）。

そして、本件質問文書及び本件回答文書の不開示部分は、それぞれその全体として法第5条第5号、第6号柱書き及び第6号イに該当する不開示情報であり、これについては、前記2及び3の各事実からその全体としての不開示情報該当性（一定の「おそれ」）が基礎付けられるところである。

したがって、会計検査院としては、法第6条第2項の反対解釈として、このような「独立一体的」ないし「ひとまとまり」の不開示情報を更に細分化して開示すべき法的義務を負うものではない。

(2) 部分開示された場合に生じるおそれ

仮に本件不開示情報が細分化され、部分開示された場合には、次のような「おそれ」を生じさせることとなる。したがって、本件質問文書及び本件回答文書の不開示部分は、このような意味においても、それぞれ全体として「独立した一体的」ないし「ひとまとまり」の不開示情報であるというべきである。

ア 受検庁との信頼関係・協力関係を損ねるなどのおそれ

受検庁一般との関係において、会計検査院における検査過程及び審理・判断過程の不公表の取扱いに対する信頼を損ね、会計検査院と受検庁との信頼関係・協力関係を損ねるなどのおそれについては、たとえば本件不開示情報の開示の範囲がその一部（例えば、その件名、制度の概要等の一部）に止まるものであるとしても、何ら変わるところはない。

すなわち、本件質問文書又は本件回答文書の不開示部分の全体としての不開示情報該当性が否定され、細分化されて部分開示された場合には、受検庁一般において、質問文書又は回答文書に記載された情報は、一般に細分化され、部分開示されるものであると受け止められることとなるが、ある質問文書又は回答文書について、細分化され、部分開示される情報の範囲をあらかじめ予測することは困難である。したがって、結局、本件不開示情報の開示は、受検庁においてその公表

に差し支えがある情報が一般的に開示される可能性を生じさせるものであり、これにより質問文書の発遣及び回答文書の受領ないしこれを通じた会計検査院と受検庁との率直な意見交換ないし真剣かつ真摯な討議を行うことが困難となるおそれを生じさせることとなる。

よって、本件質問文書又は本件回答文書の不開示部分の細分化に基づく部分開示の実施は、その記載情報の不公表を前提とし、これに信頼を置いて行われる会計検査院と受検庁との質問文書の発遣及び回答文書の受領に支障を及ぼし、これを通じた率直な意見交換ないし真剣かつ真摯な討議の実施に支障を及ぼすおそれがある。

イ 不適切な会計検査対応の口実を与えるおそれ

現在又は将来の検査過程において、不適切な会計検査対応の理由ないし口実を与えるおそれについては、たとえ本件不開示情報の開示の範囲がその一部に止まるものであるとしても、何ら変わるところはない。

すなわち、前記アと同様の事情から、本件不開示情報の開示は、受検庁においてその公表に差し支えがある情報が一般的に開示される可能性を生じさせるものであり、前記2(4)のような事実を踏まえれば、これを理由ないし口実として不適切な会計検査対応が行われるおそれを生じさせることとなる。

そして、細分化され、部分開示される情報の範囲が仮に本件質問文書の件名、制度の概要等の一部に止まるものとしても、これらの情報は、会計検査院が着目した具体的な検査事項ないしその会計検査上の問題点の所在を端的に示すものである。したがって、その部分開示は、会計検査院が着目した具体的な検査事項ないしその会計検査上の問題点の所在が表面化すること自体に危機感を募らせるような受検庁に不適切な会計検査対応を行う十分な理由ないし口実を与えるおそれがある。

(3) 制度の概要、件名等の開示について

審査請求人は、本件質問文書に記載された制度の概要、件名等の客観的事実に関する情報については開示すべきである旨主張している。しかし、以下の理由から、この主張は妥当ではない。

ア 制度の概要等について

(ア) 本件質問文書における記述内容は、制度の概要等の部分を含め、全体として検査の結果そのものであり、所定の審理・判断過程を経て最終的な検査官会議の議決を経たものではない以上、その全体が

未成熟・不確定情報的性質を有するものである。

そして、一般に、質問文書に記載される制度の概要等の部分は、会計検査院の検査上の関心、検査の着眼点、検査の結果等と無関係に記述されるものではなく、むしろ、質問文書の記載内容の中核をなすこれらの記述を順次導いていくために必要な範囲において記述されるものであり、これらの記述と密接不可分の関係にあるものである。

本件質問文書の制度の概要等の部分には、当該検査の結果判明した事実も記載されており、その記述内容からは、会計検査院が実施した具体的な検査事項・検査内容等が明らかとなる。

したがって、制度の概要等の部分を含め、本件質問文書の不開示部分は、全体として不開示情報該当性を有するものである。

- (1) 本件質問文書における不開示部分が全体として未成熟・不確定情報的性質を有するものである以上、これに対する回答文書である本件回答文書も、全体として未成熟・不確定情報的性質を有するものであり、また、本件質問文書に記載された会計検査院の具体的な検査事項・検査内容等を明らかにするものである。

したがって、本件回答文書の不開示部分は、全体として不開示情報該当性を有するものである。

イ 件名、名あて人、検査箇所等について

本件質問文書における件名、名あて人及び検査箇所並びに本件回答文書の発信人及び文書番号に関する情報は、本件質問文書及び本件回答文書における他の不開示部分と一体的な情報ないしひとまとまりの情報である。換言すれば、他の不開示部分と同様、その開示が法第5条第5号、第6号柱書き及び第6号イにそれぞれ規定される一定の「おそれ」を生じさせる情報であって、部分開示に適さないと考えられる。その具体的な理由は次のとおりである。

- (ア) 質問文書における件名及び検査箇所は、検査に関する情報であり、これらの情報を開示した場合には、その記載内容から具体的な検査事項・検査内容等を推認されるなどして、検査の厳正かつ円滑な実施に支障を及ぼすおそれがある。

また、件名については、それ自体、未成熟情報である。

- (イ) 質問文書における名あて人並びに回答文書における発信人及び文書番号に関する情報を開示した場合には、これらの記載内容から具体的な検査事項・検査内容等を推認されるなどして、検査の厳正か

つ円滑な実施に支障を及ぼすおそれがある。

また、これらの情報を開示することは、検査過程及び審理・判断過程の不公表の取扱い、特に、質問文書の発遣及び回答文書の受領を巡る討議の過程の不公表の取扱いの趣旨を損ねるおそれがある。

以上のように、本件一部開示決定処分は、本件対象文書のうち、当該文書の存在、授受ないし外形を示す部分について開示する一方で、会計検査院の検査の結果等に関する部分については、その全体が「独立一体的」ないし「ひとまとまり」の不開示情報であり、法第5条第5号、第6号柱書き及び第6号イの各規定が掲げる一定の「おそれ」を生じさせる範囲内の情報に該当するとして行われたものである。換言すれば、本件一部開示決定処分は、本件不開示情報についてはその一部を開示しただけでこれらの「おそれ」を生じさせるものであり、また、当該「おそれ」を基礎付ける十分な事実を具備しているが故になされたものである。

5 審査請求人のその他の主張について

(1) 諮問庁の主張立証及び審査請求人の求釈明に対する対応について

審査請求人は、本件対象文書にどのような情報が記載されており、その情報がどういう具体的事実に基づいて不開示情報と判定されたのかについて、諮問庁は全く主張立証していないと主張している。

しかし、諮問庁は、意見書及び追加意見書上において所要の説明を行うとともに、審査会の調査審議において、主張立証上必要な事実（評価根拠事実）を提示し、説明している。

また、審査請求人は、法第5条第5号該当性に関する審査請求人の求釈明に対して、諮問庁は釈明を拒否し、事実上、立証を拒否していると主張している。

しかし、質問文書及び回答文書は一般的に不開示情報該当性を有するものであり、本件質問文書及び本件回答文書は、その具体的な記載内容・性質に照らし、一般的な質問文書又は回答文書と全く同様の内容・性質を有するものであること、会計検査院では検査過程及び審理・判断過程について不公表とする取扱いをしていることなどから、それ以上の詳細について諮問庁の追加意見書で説明することは適当でなく、また、必要でもないとしたものであって、本件審査請求における立証自体を拒否したのではない。

(2) 不開示理由の一部追加について

審査請求人は、諮問庁が法第5条第5号該当性に関し不開示理由を一部追加したことについて、かかる理由追加は、既に何度も意見書、理由

説明書のやりとりをしている段階にあっては許されないと主張している。

しかし、一般に、行政処分の理由提示は、行政処分の公正・慎重を担保してその恣意を抑制するとともに、開示請求者に当該処分の理由を告知することによりその不服申立てに便宜を与えることを目的とするものであるが、このような目的が達成されている場合において、処分理由の追加変更ないし差替えが一切許されないとしたものではない（最高裁判所平成11年11月19日判決参照）。

また、質問文書及び回答文書を開示した場合には、会計検査院と受検庁との率直な意見交換等に支障を及ぼすおそれがあることについては、法第5条第6号該当性に関して繰り返し主張してきたところであり、今回の不開示理由の一部追加は審査請求人に対し特に不利益を与えるものではない。

(3) 本件対象文書の外部への流出について

審査請求人は、本件対象文書の主要部分が外部に流出し、詳細に公開されている以上、不開示としておく利益は存しない旨主張している。

しかし、本件質問文書及び本件回答文書に記載された検査の結果等に関する情報の不開示情報該当性が争われていることを踏まえれば、審査請求人が引用する資料の内容等が本件対象文書の主要部分であるかどうかについて、諮問庁として言及することは適当でない。

なお、質問文書及び回答文書の不開示情報該当性判断の実質的な理由は、会計検査院における厳正かつ円滑な検査の実施、公正・慎重な審理・判断の確保に著しい支障を及ぼすということにあるから、仮に特定の質問文書又は回答文書の主要部分が外部に流出するような事態が生じたとしても、そのことをもって直ちに当該質問文書及び回答文書に記載された検査の結果等の全体としての不開示情報該当性が失われるものではない。

(4) 意思形成過程の終了ないし当該年次の検査の終了について

審査請求人は、法第5条第5号該当性に関し、決裁等の事案処理手続の終了したものは、同号の適用にはなじまないものであると主張している。また、既に10年次の検査に係る決算検査報告が出され、当該年次の検査自体が終了している以上、行政機関としての意思は決定済みであり、「公正・慎重な審理・判断の確保に支障を及ぼすおそれ」の存在を想定することは難しいと主張している。

しかし、法第5条第5号前段は、「審議、検討又は協議に関する情報」

の不開示情報該当性について規定するものであるから、意思形成過程が終了しているかどうかという問題は、同号該当性の問題とは直接の関連性を有するものではない。また、同号後段の文理上、開示により生じるおそれは当該意思形成に関するものに限定されていないから、将来の同種の意思形成に支障を及ぼすおそれが同号のおそれから排除される理由はない。

また、会計検査院の検査は特定の検査年次に特定の受検庁における特定の事項のみを対象として行われるようなものではなく、毎年次、極めて多数の受検庁に対し、極めて広範囲にわたる事項を検査対象として、多角的な観点から常時実施されるものであることを踏まえれば、会計検査院における検査過程及び審理・判断過程の不公表の取扱いは、当該検査過程又は審理・判断過程が終了したか否かということとは直接関係のないものである。

(5) 検査に関する事務の適正な遂行について

審査請求人は、本件に関する検査において、会計検査院は、不透明な合意の告発を怠った上に、決算検査報告への掲記や是正措置を執らなかつたため、検査に関する事務を適正に遂行したとはいえないと主張している。

しかし、会計検査院は、10年次の検査において、私立大学の教員を含む雇用保険の適用状況に関する検査を実施するとともに、当該検査結果に基づき、労働省に対する適切な指導を行って事態の改善を図り、もって会計経理の是正監督という会計検査院の使命を適正に遂行していたものである。

(6) 裁量的開示について

審査請求人は、仮に、本件対象文書が諮問庁のいうように不開示情報に該当するとしても、法第7条の公益上の理由による裁量的開示を行うことが適当であると主張している。

しかし、法第7条が規定する公益的理由に基づく裁量開示とは、あくまでも情報公開の実施機関である行政庁において「公益上特に必要があると認めるとき」に、その適正な裁量権行使の範囲内で専権的・裁量的に行われる開示決定処分である。

したがって、審査請求人が当該行政庁に対し上記のような行政庁による専権的な裁量権の行使を法的に請求し得る根拠は何ら存しないから、上記のような審査請求人の主張もそれ自体失当である。

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	3月5日	諮問書の收受
	同年	7月12日	諮問庁から意見書を收受
	同年	9月2日	諮問庁から資料を收受
	同年	9月4日	諮問庁の職員（会計検査院第2局厚生労働検査第2課長ほか）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	9月24日	審査請求人から意見書を收受
	同年	10月1日	諮問庁から資料を收受
	同年	10月11日	諮問庁の職員（会計検査院第2局厚生労働検査第2課長ほか）からの口頭説明の聴取 及び審議
	同年	12月12日	諮問庁から追加意見書を收受
	同年	12月20日	諮問庁の職員（会計検査院事務総長官房総務課長ほか）からの口頭説明の聴取及び審議
	15年	1月21日	審査請求人から追加意見書を收受
	同年	1月24日	審議
	同年	2月24日	審議
	同年	3月14日	諮問庁から追加意見書を收受
	同年	3月19日	諮問庁の職員（会計検査院事務総長官房総務課長ほか）からの口頭説明の聴取及び審議
	同年	4月21日	審査請求人から追加意見書を收受
	同年	5月15日	諮問庁から追加意見書を收受
	同年	5月19日	諮問庁の職員（会計検査院事務総長官房総務課長ほか）からの口頭説明の聴取及び審議
	同年	6月10日	審査請求人から追加意見書を收受
	同年	6月16日	諮問庁から追加意見書を收受
	同年	6月23日	諮問庁の職員（会計検査院事務総長官房総務課長ほか）からの口頭説明の聴取及び審議
21	同年	7月23日	審議
22	同年	7月25日	審査請求人から追加意見書を收受

23 同年 8月25日 審議

24 同年 9月24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、本件対象文書を見分するなどして調査したところ、本件一部開示決定により不開示とされた部分は以下のとおりである。

(1) 本件質問文書

ア 名あて人の職名及び氏名

イ 経由先

ウ 回答を求める旨を記述した文中において実地検査の実施箇所が記載されている部分

エ 質問の件名及び内容

(2) 本件回答文書

ア 発信人の職名・氏名及び職名印の印影

イ 文書番号

ウ 回答の内容

2 不開示情報該当性について

(1) 会計検査院の検査及び検査の結果等の取扱い

会計検査院では、限られた人員の下で、多数の受検庁に係る多岐にわたる検査事項について検査を行っている。会計検査院の検査は、捜査機関による捜索、差押えのように直接的・物理的な強制力の行使を伴うものではなく、同院では、検査の過程において、受検庁に対し、口頭での説明や意見交換に加え、同院が指定した形式に基づく各種の検査調書、報告書、資料等の作成・提出を求めるなどして、事実関係の把握等を行っている。そして、上記の結果、会計経理上の問題について疑義が生じた場合には、会計検査院が把握し、整理した事実関係、検査上生じた疑義、当該事態及びその発生原因に関する所見等を記載した質問文書を受検庁に発遣し、これに対する受検庁の回答を文書で受領することなどを通じて、受検庁と継続的に討議を行っている。

これにより、会計検査院では、事実関係の正確な把握に努めるとともに、当該事態とその是正改善についての第一義的な責任と権限を有する受検庁と事態の認識や評価の共有を図り、真の発生原因の究明、実効ある是正改善方策の追求などを図っている。

また、会計検査院では、その実施した検査の結果等について、決算検査報告に掲記して公表することをもって、その正式な指摘事項等とする

こととしている。そして、この検査の結果等の取扱いについては、国の財政等を監督する専門・独立機関としての会計検査院の指摘等のもつ影響の大きさなどにかんがみ、次のように慎重な審理・判断の過程をとっている。

すなわち、会計検査院では、検査を担当する各局の段階から事務総長官房における審議を経て同院の最終意思決定機関である検査官会議に至るまでの何段階にもわたる慎重な審理・判断の過程を設け、その実施した検査の結果等について様々な観点から審議を行っている。そして、会計検査院では、これら各段階における審議を経て最終的に検査官会議の議決を経た検査の結果等だけを決算検査報告に掲記し、正式な指摘事項等として公表することとしている。

質問文書及び回答文書は、上記の審議の際の一資料として供されることとなっており、検査の結果等について、受検庁との討議も踏まえ、事案の内容及び記述方法について多面的な検討が加えられる。そして、この結果、最終的な検査報告の内容及び記述方法が質問文書におけるそれと大きく異なったものとなることも少なくない。

会計検査院では、このような検査過程及び審理・判断過程をとっている意義を十全なものとするよう、すなわち、十分な情報・資料の収集、受検庁との率直な意見交換・討議などを確保し、また、外部からの不当な圧力・干渉等を排除し、中立的な立場から厳正かつ公正に検査及び審理・判断を行うことができるよう、これらの過程における情報は外部に公表しないという立場をとっている。

(2) 本件対象文書の作成・取得経過、性格等

本件質問文書は、上記(1)のような会計検査院の検査の一過程において、特定の検査事項に関し、一応の認識・所見等を整理し、これに対する受検庁の回答を求めるために担当局長名で作成され、受検庁に発遣された質問文書の写しであり、本件回答文書は、本件質問文書に対する回答として同院が当該受検庁から受領した回答文書であると認められる。

(3) 不開示情報該当性

本件質問文書及び本件回答文書の具体的な記載に即してその不開示情報該当性を検討すると、以下のとおりである。

ア 本件質問文書の内容・件名等について

本件質問文書に記載された質問の内容及び件名並びに回答を求める旨を記述した文中において実地検査の実施箇所が記載されている部分については、これを公にすることにより、以下のとおり、会計検査院

と受検庁との率直な意見交換等に支障が生じるおそれがある。そして、その結果、会計検査院において正確な事実関係を把握し、事態の眞の発生原因を究明するとともに、実効ある是正改善方策を追求することなどに支障が生じるおそれがあると認められる。

(ア) 質問の内容及び件名について

当審査会において本件質問文書を見分して調査したところによれば、その記載内容は以下のようになっており、これを踏まえて、受検庁の今後の対応方針を問うものとなっている。

本件における検査の対象事項とされた雇用保険及び特定の範ちゅうに属する労働者に係るその適用について整理した制度の概要及び経緯

当該事項について検査を実施することとした制度的・社会的背景、検査対象箇所の選定基準、検査に当たっての具体的な観点等の検査の着眼点

検査の対象とされた具体的な実地検査の実施箇所の名称及び箇所数

検査の結果、当該時点において会計検査院が把握し、一定の観点から整理した、これらの検査対象に係る雇用保険の適用状況等に係る具体的な事実関係、その結果生じている事態、その代表的な事例等

当該事態及びその問題の重要性に関する会計検査院の所見

また、この質問の冒頭には、これらの検査の対象事項や問題の所在を端的に表象した件名が記載されている。

そして、本件質問の内容及び件名は、検査の具体的な内容等を示すものであり、このような情報を公にすることにより、以下の支障が生じるおそれがあると認められる。

(a) 本件質問文書の発遣先である受検庁に対する検査に関して生じる支障

会計検査院が検査を遂行する上において、同院と受検庁とは、常に検査を実施する者と検査を受ける者という立場での緊張関係に立つ一方で、国等の会計経理の適正を期し、かつ、是正を図るという会計検査の目的を達成するため、信頼関係に基づく一定の協力関係にもあるものと考えられる。

そして、前記(1)のように、会計検査院の正式な指摘事項等とされるのは、検査過程及び所定の審理・判断過程を経て決算検査

報告に掲記されたものだけであるというのが同院の取扱いであり、この最終的な意思決定に至るまでの間においては、事実関係及びこれに対する評価を共有するなどのため、同院と受検庁との間で十分な討議を行うことが必要とされている。このため、検査過程において、質問文書の作成・発遣、回答文書の作成・受領等を通じて行われる会計検査院と受検庁との討議については、率直な意見交換等を確保する必要があることなどから、同院の最終的な意思決定に至るまでの討議の内容は外部に公表しないことを前提とし、これに信頼を置いて行われているものと認められる。

すなわち、会計検査院と受検庁の間では、質問文書等は、あくまで検査過程及び審理・判断過程における討議・検討等の資料とされるものであって、最終的な結論を示したのではなく、内容の面でも記述方法の面でも最終的な結論と異なることの少なくない未成熟なものであるという前提がある。そして、そのような理解の下に、会計検査院と受検庁との間で、問題とされた事態について、率直に意見を交換し、様々な角度から討議を行うために、外部には公表されないという信頼の下で質問・回答のやり取りがなされているものと認められる。

そして、このような会計検査院と受検庁の間における前提・信頼は、現在及び将来の検査過程における討議に当たり率直な意見交換等を保障する上でも、また、質問文書に記載された内容が会計検査院の正式な指摘事項等であるかのように誤解されて、受検庁が未成熟な情報に基づき社会的非難を受けるなど不当な不利益・混乱が生じないようにする上でも、理由のないものではないと認められる。

したがって、本件質問文書に記載されている情報が未成熟なまま公にされることにより、検査過程における会計検査院と受検庁との討議の内容が公にされることとなった場合には、前記の信頼が損なわれるおそれがある。

そして、このようにして会計検査院と受検庁との信頼が損なわれた場合には、今後の検査の実施に当たり、検査過程における同院と受検庁との率直な意見交換等に支障が生じるおそれがあると認められる。

(b) 受検庁一般に対する検査に関して生じる支障

さらに、諮問庁は、上記のような支障は、本件質問文書等に直

接関係する受検庁に対してのみ生じるものではなく、現在又は将来における他の受検庁一般との関係においても生じ得ると主張している。すなわち、会計検査院によって質問文書等の内容が公にされたという事実を捉え、質問文書等検査過程における討議の内容の非公開という取扱いに対する制度的信頼が崩れたとして、他の受検庁がこれを理由ないし口実として検査に対する協力を忌避するおそれがあり、同院と受検庁との率直な意見交換等に支障が生じるおそれがあるなどと主張している。

前記のように、会計検査院と受検庁とは、一般に、検査を実施する者と検査を受ける者という立場で常に緊張関係にある。そして、検査の結果等が決算検査報告に掲記され、公表されることを極力回避しようとする場合などには、受検庁により不適切な会計検査対応が行われることもあるという事情を考慮すると、このような諮問庁の主張も決して理由のないものではないと考えられる。

(イ) 回答を求める旨を記述した文中における実地検査の実施箇所の記載について

本件質問文書には、「実地検査の結果について」という文書全体の表題に続いて、回答を求める旨を記述した文があり、諮問庁では、この文のうち一部を開示とし、残りの部分を不開示としている。

当審査会において見分したところ、この不開示とされた部分には、本件質問事項に関して会計検査院が行った会計実地検査の実施箇所の名称及び箇所数が具体的に記載されている。

これについて、審査請求人は、これらの情報は客観的事実に過ぎず、開示すべきであるなどと主張している。しかし、会計検査院が常時会計検査を行う中で、毎年多数実施している会計実地検査を通じ検査実施箇所ごとに得られた検査の結果について、それらのうちどの検査実施箇所に係るものをある特定の検査事項との関連で援用するかについては、同院の判断により取捨選択・整理しているものである。また、これは、受検庁との討議や会計検査院内部での審理・判断過程を通して修正等が加えられることがある未成熟なものであると認められる。

したがって、この部分の記載についても、これが公にされた場合には、上記(ア)と同様に、会計検査院と受検庁との信頼関係が損なわれるなどして、同院と受検庁との率直な意見交換等に支障が生じ

るおそれがあると認められる。

前記(1)のように、会計検査院には、検査によって正確な事実を把握し、不適切な事態を単に摘発するだけでなく、その真の発生原因を究明して、その是正改善を促すという積極的な機能が期待されている。このため、通常、事実関係等について最もよく知り得る立場にあり、また、当該事態とその是正改善についての第一義的な責任と権限を有している受検庁と率直な意見交換等を行うことは、会計検査院の検査にとって必須のものと認められる。

したがって、前記(ア)及び(イ)のように、受検庁との率直な意見交換等に支障が生じた場合には、会計検査院において、十分な情報に基づいて正確な事実関係を把握し、真の発生原因を究明するとともに、実効ある是正改善方策を追求することなどに支障を来すおそれがあると認められる。

以上のことから、本件質問文書に記載された質問の内容、件名及び回答を求める旨を記述した文中において実地検査の実施箇所が記載されている部分は、これを公にすることにより、法第5条第6号イに規定する「検査」「に係る事務に関し、」「正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは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」があると認められる。したがって、これらの部分については、同条第5号該当性等について判断するまでもなく、法に規定する不開示情報に該当すると認められる。

イ 回答の内容について

本件回答文書は、前記(1)のような会計検査院の検査の過程において、本件質問文書に対する回答として同院が受検庁から取得したものである。

当審査会において見分したところ、本件回答文書には、本件質問文書に記載された検査の結果等に対する受検庁の見解等が表明されており、具体的な内容としては、会計検査院の検査の結果判明した事実関係及びその経緯についての見解並びにこれに対する当該受検庁の従来からの対応に関する説明及び今後の対応方針に関する見解が記載されている。

そして、これらの情報も、質問文書の場合と同様、会計検査院の検査の一過程における情報であり、検査過程及び審理・判断過程における未成熟な情報であって、公表が予定されていないものである。

したがって、本件回答文書に記載された回答の内容は、これを公に

することにより、上記アと同様の支障が生じるおそれがあると認められる。

よって、本件回答文書に記載された回答の内容は、これを公にすることにより、法第5条第6号イに規定する「検査」「に係る事務に関し、」「正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは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」があると認められることから、同条第5号該当性等について判断するまでもなく、法に規定する不開示情報に該当すると認められる。

ウ 質問文書の名あて人及び回答文書の発信人等について

本件質問文書及び本件回答文書の発信人、名あて人、文書番号、日付等に係る記載について、諮問庁では、質問文書における発信人の職名・氏名、文書番号、発信日付等並びに回答文書における名あて人の職名・氏名、発信日付、契印の印影及び会計検査院側での受領印の印影を開示し、質問文書における名あて人の職名・氏名及び同文書の1行目の記載並びに回答文書における発信人の職名・氏名、同人の職名印の印影及び文書番号を不開示としている。

審査請求人は、これらの情報は客観的な事実であって、それぞれ質問文書及び回答文書の内容と不可分一体であるとはできず、法第5条第5号や第6号の不開示情報には該当しないと主張している。

諮問庁が不開示としている部分も含め、これらの記載は、本件質問文書及び本件回答文書の作成、発遣又は受領の客観的事実やその当事者を示すものであり、必ずしも、その後の討議等を通して修正等があり得るという意味での未成熟性を有するものとは言い難い。

それにもかかわらず、その一部を不開示としていることについて、諮問庁では、その記載内容から具体的な検査事項、検査内容等を推認されるおそれがあること、検査過程の不公表の取扱いの趣旨を損ねるおそれがあることなどによるとしている。

確かに、ある特定の検査事項に関して受検庁の諸組織のうちどの組織に属するどの職にある者に質問文書を発遣するかは、具体的な検査事項や検査の結果等との関係で会計検査院において個々に判断されているものである。そして、質問文書の名あて先等によっては、それを開示することで、諮問庁が主張するように具体的な検査事項、検査内容等を推認されるおそれがある場合や、前記ア(イ)で見たような、ある特定の検査事項に係る実地検査の具体的な実施箇所を明らかにしてし

まうことになる場合もあり得るものと考えられる。

しかし、本件質問文書等に限っていえば、次の事情から、上記のようなおそれがあるとまでは認められない。

すなわち、本件の場合、開示請求において、「私立学校教員への雇用保険適用問題」という具体的な特定の事項に関して「労働省に対して照会した」ものと対象文書が特定されている。そして、これに対して、処分庁は、法第8条の規定に基づく存否応答拒否を行うのではなく、本件質問文書等が上記の対象文書に該当するとした上で、一部開示決定を行っている。このため、本件質問文書等が雇用保険に関して労働省との間で取り交わされたものであることは既に明らかになっているといえる。

そして、当審査会において見分したところ、本件質問文書の名あて人であり、本件回答文書の発信人である者は、労働省において、雇用保険に関する種々の業務のうち個別特定の事項又は個別特定の箇所を担当する職にある者ではないことが認められる。

このような状況の下では、上記のような本件質問文書の名あて人の職名・氏名並びに本件回答文書の発信人の職名・氏名及び職名印の印影を開示したとしても、本件一部開示決定により既に明らかになっている情報に加えて、更に具体的な検査事項、検査内容等が推認されるおそれや、実地検査の具体的な実施箇所を明らかにしてしまうことはなく、したがってまた、討議の内容が公にされることにより会計検査院と受検庁との信頼関係が損なわれるおそれがあると認めることもできない。

したがって、諮問庁が不開示としている情報のうち、本件質問文書における名あて人の職名・氏名並びに本件回答文書における発信人の職名・氏名及び職名印の印影については、これらを公にすることにより、諮問庁が主張するようなおそれが生じるとまではいうことができないことから、法第5条第6号に規定する不開示情報に該当せず、また、同条第5号にも該当しないと認められるので、これらを開示することが妥当であると認められる。

また、質問文書の1行目の記載については、労働省において会計検査院との連絡調整一般を担当する職にある者が同文書の事務的な経由先として表示されているものである。したがって、これを公にしたとしても、前記のようなおそれが生じるとは認められず、開示することが妥当であると認められる。

一方、本件回答文書の文書番号については、労働省における特定の課の略字が付されていることから、これを開示すると、当該課の所掌事務から本件質問文書及び本件回答文書に係る検査事項、検査内容等がある程度具体的に推認されるおそれがあると考えられる。よって、これを公にすることにより、前記ア及びイと同様に、法第5条第6号イに規定する「検査」「に係る事務に関し、」「正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは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」があると認められる。したがって、この部分については、同条第5号該当性等について判断するまでもなく、法に規定する不開示情報に該当すると認められる。

エ 審査請求人の主張について

(ア) 質問文書及び回答文書の性格について

審査請求人は、質問文書及び回答文書は、それぞれ会計検査院及び受検庁の公式見解やそれに準じた見解という性格のものであって、未成熟・不確定情報とみなすことはできないと主張している。

しかし、質問文書は、形式的には、会計検査院内部における所定の決裁手続を経て外部に発送された公文書であるとはいえ、検査の一過程における一応の認識、所見を整理したものであり、その作成の意義は、前記のように、同院の検査過程及び審理・判断過程における討議・検討等の一資料として供することなどにある。すなわち、質問文書に記載された検査の具体的な内容等に関する情報の実質は、会計検査院の正式な指摘事項等の素案ともいうべきものであり、その後の討議・検討等を通してその内容及び記述方法の改変が予定された未成熟なものであるということが出来る。そして、最終的な検査報告の内容及び記述方法は質問文書におけるそれと大きく異なったものとなることも少なくないことは、前記(1)のとおりである。

したがって、審査請求人の主張は採用することができない。

(イ) 受検庁による不適切な会計検査対応の可能性について

審査請求人は、会計検査院が検査を行う権限や質問を発する権限等は会計検査院法により認められているのであるから、受検庁が検査や回答を拒むとは考えられないと主張している。

しかし、前記(1)のように、同法による検査は、捜査機関による捜索、差押えのように直接的・物理的な強制力の行使を伴うものではなく、また、検査の拒否等に対して罰則を設けることで検査の受忍を間接的・心理的に強制しようとしているものでもない。すなわ

ち、国の会計事務を処理する職員が会計検査院の要求に応じなかった場合に限り、当該職員の監督責任者に対して同人に対する懲戒処分を要求することができる（会計検査院法第31条第2項）という限定的かつ間接的な方法によって検査の実効性を担保しようとしているにとどまるものである。

また、会計検査院の検査は、限られた人員の下で、多数の受検庁に係る多岐にわたる検査事項について行われている。そして、その実施に当たっては、受検庁に対し、既存の資料等の提出を求めだけでなく、会計検査院が検査上の必要性に即して指定した形式に基づいて、新たに各種の検査調書の作成・提出を求めることも多い。そして、このような検査調書の作成に当たって、受検庁では新たに調査等を実施することが必要となる場合も少なくないことが認められる。

したがって、会計検査院の検査は、会計検査院法の検査権限を背景にしつつも、単に、同院の調査官等が一方的に検査を行い、受検庁はこれを妨げないというだけではなく、受検庁の側でも自ら調査や調書の作成などを行って積極的・能動的に検査に協力することを前提にして効率的・効果的に行われていることが認められる。

このように、法的な検査権限があるからといって直ちに受検庁の全面的・積極的な協力が得られるわけではなく、会計検査院の検査は、受検庁との間での緊張関係と信頼関係との精妙なバランスの上で遂行されているものである。したがって、会計検査院の検査が効率的・効果的に行われるためには、同院と受検庁との間において信頼関係が維持されていることが必要であって、この信頼関係が損なわれ、又は損なわれたと主張する口実を受検庁に与えてしまうこととなる場合には、受検庁との協力関係に悪影響を及ぼし、その結果、会計検査院の検査の実施に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

なお、このように、質問文書の内容等を開示した場合、受検庁により不適切な会計検査対応の口実として利用されるおそれがあるとの点については、正当な検査の実施への協力を忌避すること自体が不当なことであるから、不適切な行為に利用されるおそれがあるということをもって、不開示の理由とすべきではないという議論も考えられないわけではない。

しかし、会計検査院の検査は、前記のように、強制的手法によら

ず、受検庁との緊張関係と信頼関係との精妙なバランスに立ちつつ実施されているものであり、質問文書の内容等を開示した場合、現実の問題として、上記のような対応がなされ、検査の実施に著しい支障が生じるおそれがあるということは否定できないところである。このような状況を踏まえると、会計検査の現状においては、不開示情報該当性を判断するに当たり、前記のような事実を無視することはできず、審査請求人の主張は採用することができない。

(ウ) 事務又は事業の「適正」性について

審査請求人は、会計検査院は本件検査を適正に行っておらず、法第5条第6号に規定された事務又は事業の「適正」な遂行に当たらないから、同号には該当しない旨主張している。

しかし、憲法及び法律によって会計検査院に負託された検査の業務をどのように遂行し、検査の結果をどのように処理するかは、基本的には、同院の専門的裁量判断に委ねられていると解される。そして、本件に係る検査について、会計検査院の処理・判断を違法ないし不適正とするような特段の事情も認められない。

したがって、審査請求人の主張は採用することができない。

(I) 本件対象文書の外部への流出について

審査請求人は、本件対象文書の主要部分が外部に流出し、私学団体が作成した資料により詳細に公開されている以上、不開示としておく利益は存しない旨主張している。

しかし、ある特定の団体の作成した内部向け資料に、本件対象文書の内容であるとして一定の内容が記載されているとしても、当該資料は、会計検査院の名において公表されているものではない。

したがって、本件対象文書の内容が既に公表されているものということはできず、審査請求人の主張はその前提を欠くものであり、これを採用することはできない。

3 部分開示について

(1) 質問文書における検査の対象事項とされた制度の概要等に係る記載

審査請求人は、本件質問文書における制度の概要等に係る記載の部分は、会計検査院の検査手法等とは関係のない客観的な事実が記載されているものであって、開示すべきであると主張している。

しかし、当審査会において本件質問文書を見分したところ、この制度の概要等は、本件検査の対象事項とされた雇用保険に係る制度の概要及び経緯が記載されているものであり、会計検査院の検査上の関心、検査

の着眼点、検査の結果等に関する記述を順次導いていくための、いわば導入部分として記述されているものであって、同院が検査の結果把握した当該制度及びそれを取り巻く様々な事実関係のうちから、上記の検査上の関心等に関連する部分だけを抽出し、検査上の一定の観点に沿って整理したものとなっていることが認められる。

したがって、その記載内容からは、会計検査院の検査事項、検査上の関心を具体的に読み取ることが可能であり、検査の着眼点、検査の結果等をおおよそ推認し得るものとなっている。

また、制度の概要等に記載されている事実関係についても、検査過程における受検庁との討議や同院内部での審理・判断過程を通して少なからぬ補充・修正等の改変が加えられることが予定されているものであり、この点については、検査の結果に記載されている部分と本質的に異なるものではないと認められる。

このため、制度の概要等の記述についても、それ自体が公表されることはないという信頼関係の下に、会計検査院と受検庁との討議の対象とされている未成熟な情報であると考えられることから、これを単なる客観的事実であるということとはできない。

さらに、諮問庁は、たとえ制度の概要等の一部のみが部分開示されるにとどまる場合であっても、受検庁一般において、質問文書に記載された情報が開示されたという点を捉えて、質問文書等の一般的な開示の可能性を理由ないし口実として不適切な会計検査対応が行われるおそれがあり、特に、会計検査院が着目した具体的な検査事項ないしその問題の所在が表面化すること自体に受検庁が危惧を抱くような場合には、そのようなおそれが大きいと主張している。

前記のように、制度の概要等の記載内容からは検査事項等を具体的に読み取ることが可能であり、検査の結果等をおおよそ推認し得るものであって、また、その記載自体未成熟なものとして受検庁との討議の対象となっている。そして、このことと、受検庁により不適切な会計検査対応が行われることがあるという事情とを併せ考慮すると、制度の概要等を開示すると受検庁による不適切な会計検査対応が行われるおそれがあるとの諮問庁の主張も理由のないものとするとはできない。

以上のことから、制度の概要等に係る記載は検査の結果に係る記載と密接な関係を有しているものであり、また、仮にこの部分だけを切り離して開示したとしても、会計検査院と受検庁との信頼関係が損なわれ、又は不適切な会計検査対応の口実を受検庁に与えてしまうこととなるお

それがあるとして、この部分も含めて不開示とする諮問庁の判断はこれを是認せざるを得ないと考えられる。

(2) 質問文書における件名

審査請求人は、本件質問文書における件名に関する情報は、事務処理上機械的に記載されたものに過ぎず、開示しても何の支障もないと主張している。

しかし、本件件名は、前記2(3)ア(ア)のとおり、検査の対象事項や問題の所在を端的に表象したものであり、会計検査院の検査事項、検査の着眼点等の質問の内容を具体的に読み取ることが可能なものとなっている。しかも、この件名の記述それ自体についても、受検庁との討議や会計検査院内部での審理・判断過程を通して補充・修正等の改変が加えられることがある未成熟なものであると認められる。

したがって、本件件名は質問の内容と密接な関係を有しているものであり、また、仮にこの部分だけを切り離して開示したとしても、質問の内容を開示した場合と同様の支障が生じるおそれがあると認められる。

4 裁量的開示について

審査請求人は、会計検査院が私立学校教員への雇用保険適用問題について労働省に対してどのように対応してきたのかを公開することが、国民や雇用保険の被保険者及び保険受給者に対する説明責任を果たすという公益に合致することから、法第7条を適用して本件対象文書を開示するよう求めている。

当審査会の行う審査においては、法第7条の適用に関し、行政機関の長の第一義的判断を十分尊重しつつも、当審査会においてその適否について検討を加え、その結果に基づき、答申することができ、また、それが期待されているものと解される。

そこで、当審査会において本件における公益上の理由による裁量的開示の必要性について検討したところ、前記のように、本件対象文書には会計検査院の行う検査の内容・方法等に関する情報が具体的に記載されており、これを公にした場合、検査の実施に軽視できない支障を及ぼすおそれがあると認められる。

したがって、審査請求人が主張するような公益を勘案したとしても、前記2で当審査会が開示することが妥当であるとした部分を超えて、法第7条の規定を適用して本件対象文書を開示することにより、これらの不利益を上回る利益があると認めるに足るだけの公益上の必要性が特にあるとまでは認められない。

5 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している部分のうち、質問文書における名あて人の職名・氏名及び同文書の1行目の記載並びに回答文書における発信人の職名・氏名及び職名印の印影について、開示することが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