

事件名：文部省委嘱事業（山梨県分）についての質問及び特別調書の不開示決定に関する件（平成13年諮問第1号）

諮問日：平成13年 7月30日

答申日：平成14年 2月22日

答申書

第1 審査会の結論

文部省委嘱事業（山梨県分）についての質問及び特別調書につき、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本件決定は妥当である。

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、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8日付け130普第221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、おおむね以下のとおりである。

ア 平成11年10月に山梨県教育委員会で行われた不正支出について新聞報道があったが、どの部署でどのように不正使用が行われたのかについては学校職員に対して何ら説明はない。しかし、その一方で、不正支出額の一部は学校職員からの拠出で補填された。

不正支出に関する事実関係を知ることが当然の権利であり、これが大きく報道されながらその事実が明らかにされないことは異常である。

イ 平成13年4月に法が施行され、法第1条では、政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することが目的として規定されており、国民の知る権利を保障している。このことから、法に基づいて会計検査院に対して開示請求すれば何らかの情報が開示され不正の内容が明らかになると考え開示請求を行ったが、不開示とされた。

ウ 法第5条第5号及び第6号は、法第1条の目的の範囲内のものであり、行政機関が恣意的に判断するべきものではない。

山梨県教育委員会における不正支出は同県教育委員会が自らマスコミに公表したものであり、法第5条第5号及び第6号のいずれにも該当しない。該当するとすれば同県教育委員会による公表は違法である。

第3 諮問庁の説明の要旨

諮問庁が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 行政文書の取得等

本件特別調書は、平成10年6月に会計検査院第4局文部検査第1課が山梨県に対して行った会計実地検査に引き続いて行った検査の過程において取得したものであり、本件質問が記載された文書（以下「質問文書」という。）は、会計検査院内の審議・検討過程において作成したものである。

2 本件特別調書について

(1) 法第5条第5号及び第6号該当性

ア 一般に、特別調書に記載されている情報又は添付されている資料は、会計検査院の意思形成過程における未成熟な情報であり、また、精度不十分な情報が含まれている場合があり、さらに検査上の秘密に属する情報が含まれている場合も少なくない。したがって、特別調書を開示した場合には、以下の事由により会計検査院の現在又は将来における円滑な検査の実施に著しい支障を及ぼすものであり、これに伴って、会計検査院の行う審理・判断に係る事務にも支障を及ぼすものである。そして、これらの点は、本件特別調書についても当てはまるものである。

(ア) それが会計検査院の公式見解であると受け取られ、国民の間に混乱を招くおそれがある。

(イ) 会計検査院と会計検査院の検査を受けるもの（以下「受検庁」という。）との間の率直な意見交換に支障を及ぼすおそれがある。

(ウ) 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・干渉を招来するおそれがある。

(エ) 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、実施状況を告知することとなる。

(オ) 受検庁に対し、検査による指摘を免れる術を教示する結果となるおそれがある。

また、本件特別調書の記載内容等には、事情説明者等の実名などの情報が含まれているが、事情説明者等はその説明内容等が公表されな

いという前提で検査・調査に協力している。

したがって、本件特別調書が公表されると、会計検査院が同種又は類似の検査を実施する場合に、実地検査の実施又は受検庁による特別調書の作成の際に行う事情聴取に対し、受検庁又はその他の関係者の協力を得ることが困難になるほか、結果的に検査に対して十分な協力が得られなくなるおそれがある。

そして、このような事態が生じることにより、同種又は類似の検査の実施に著しい支障を来し、事態の全容解明等が困難となるおそれがある。

また、会計検査院の検査には、時間的・人力的・予算的・権限的限界があることから、実態の把握のためには受検庁の協力が不可欠であり、受検庁の協力が得られない場合には、その全容を解明等することは現行の検査体制では実際上困難である。そして、必要かつ十分な情報・資料を独力で収集することとなれば、検査体制の大幅な変更を余儀なくされ、会計検査院の他の検査業務の実施に相当の制約が生じるなどの事態が生じるおそれがある。

イ 特別調書の記載内容には、会計検査院の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あることから、会計検査院の同種又は類似の検査の実施に著しい支障を及ぼすこととなる。

そして、本件特別調書においても、会計検査院の検査活動のほぼ全容が記載されており、検査の着眼点、検査手法、検査ノウハウ等を含む組織的な不正経理の事態の全容解明等に至る検査活動内容全体を読み取ることが可能なものとなっている。

したがって、本件特別調書が公開されると、受検庁一般に対し、本件検査手法等ないし会計検査院の検査活動内容そのものが公開されることとなり、現在又は将来における同種又は類似の検査の実施が事実上困難となるおそれがある。

ウ 本件特別調書は、検査の一過程において作成され、会計検査院において取得した情報・資料であって、会計検査院内部における審理・判断過程における十分な審理・検討を経て最終的な検査官会議の議決を経たものではなく、公表は予定されていないものであり、これを開示することは、会計検査院内部における検査結果に対する周到・慎重な審理・判断過程の意義を損ねることとなる。

(2) 本件特別調書の一部に対する開示請求について

本件特別調書は、内容・性質上、不可分一体のものであるため、本件

特別調書の一部が開示された場合の問題は、その全体の開示が問題となっている場合と異なるものではない。

3 質問文書について

(1) 法第5条第5号及び第6号該当性

ア 会計検査院の検査過程において、質問文書の作成・発遣から回答文書の作成・受領に至るまでの間に行われる会計検査院と受検庁との間の討議は、その内容について公表されないことを前提として行われているが、これは、会計検査院が検査結果に対する審理・判断過程を不公表としていることへの制度的な信頼に基づいているものである。

したがって、質問文書が公開されることにより、検査過程における会計検査院と受検庁との間の討議の過程が公表された場合には、今後の検査の実施に当たり、検査過程における会計検査院と受検庁との間の率直な意見交換が著しく阻害されるおそれがある。

また、会計検査院の意思形成過程における未成熟な情報が外部に流出した場合には、国民の間に混乱を生じるおそれ又は受検庁その他の関係者に不当な不利益を及ぼすおそれがあり、率直な意見交換を不当に損ねるおそれがある。

上記のように会計検査院と受検庁との間の率直な意見交換を不当に損ねることとなった場合には、検査の過程において十分な討議を行い、情報・資料を収集・整備することに著しい支障を来すこととなり、ひいては質問文書を発遣しこれに公文書で回答を求めるという検査上の権限の行使ないし検査手法を執ることに支障を来すなど、会計検査院の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、これに伴って、検査結果に対する審理・判断に係る事務にも支障を及ぼすものである。

イ 本件質問文書の別表は本件特別調書の記載内容を簡潔に整理して作成されたものであり、その一部は本件特別調書の各種集計表の一部と同じ内容のものとなっている。したがって、これが一部でも開示された場合には、その記載内容から会計検査院の検査手法等の一部を推知されることとなり、本件特別調書が開示された場合と同様の支障を来すおそれがある。

(2) 本件質問文書の一部に対する開示請求について

本件質問文書は、内容・性質上、不可分一体のものであるため、本件質問文書の一部が開示された場合の問題は、その全体の開示が問題となっている場合と異なるものではない。

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 8月10日 諮問庁の職員（会計検査院第4局文部科学検査第1課長ほか）からの口頭説明の聴取及び審議
- 同年 9月 3日 諮問庁から意見書を收受
- 同年 9月 7日 諮問庁の職員（会計検査院第4局文部科学検査第1課長ほか）からの口頭説明の聴取及び審議
- 同年10月18日 審査請求人から意見書を收受
- 同年10月19日 本件行政文書の見分及び審議
- 同年11月 5日 審査請求人からの口頭意見陳述の聴取及び審議
- 同年12月 3日 審議
- 平成14年1月28日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 特別調書について

(1) 本件特別調書の記載内容等

本件特別調書の記載内容等は、諮問庁の説明及び当審査会が当該文書を見分して調査したところによれば、以下のとおりと認められる。

すなわち、本件特別調書は、不正支出額調書、各種集計表及び各種関係資料により構成されており、このうち、不正支出額調書は、当該不正経理の事態の全容について、会計検査院の検査の着眼点に沿って整理して記載されたものである。また、各種集計表は、上記の不正支出額調書に記載された内容を、検査の着眼点に沿って集計し、又は分析を行っているものである。そして、各種関係資料は当該不正経理の事態を基礎付ける関係資料となっている。

そして、審査請求人による開示請求の対象となったものは、上記各種集計表の一部である「別表5-2」及び「別表5-6」である。

また、特別調書は、一般に、会計検査院が実地検査後の検査過程において、特別な検査目的のため入手したい情報や資料がある場合に提出を求めているもので、当該受検庁の協力を受けて、必要事項を会計検査院の指定する形式により整理させ、関係資料とともに提出させているものである。

本件特別調書は、会計検査院第4局文部検査第1課が平成10年6月に実施した山梨県に対する会計実地検査において同県に作成を依頼し、上記文部検査第1課による精査・確認等を経て、同年10月に会計検査

院に提出されたものである。そして、本件特別調書は、会計検査院内部における本件に関する審議・検討の基礎資料として用いられたものである。

(2) 法第5条第5号該当性

本件特別調書は、山梨県から会計検査院に提出された後、検査結果に対する会計検査院内部における審理・判断の資料として用いられていたものであるから、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。

そして、本件特別調書が公になった場合には、諮問庁の説明によれば、以下のような事態を生じるおそれがあり、この説明には理由があるものと認められる。

ア 会計検査院の審理・判断の一過程における未成熟な情報である本件特別調書の記載内容が、会計検査院の定める審理・判断手続を経て決定された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。

イ 受検庁に対し、検査による指摘を免れる術を教示する結果となり、特定の者に不当に利益を与える。

ウ 会計検査院が実施する他の検査の過程において、会計検査院と受検庁との間の率直な意見交換が不当に損なわれる。

エ 会計検査院の定める審理・判断手続を経ていない段階の情報が公になることとなり、同手続及びその不公表により検査結果に対する公正・慎重な審理・判断を確保するという目的が達せられず、会計検査院の意思決定の中立性が不当に損なわれる。

すなわち、会計検査院の検査結果は、憲法第90条第1項により会計検査院が作成する決算検査報告に掲記されることとなっており、この決算検査報告は、会計検査院法（昭和22年法律第73号）第11条第2号により検査官会議の議決により決定することとなっている。この検査官会議の決定に至るまでの会計検査院内部の審理・判断手続は、会計検査院が外部の圧力干渉等を排除した中立的な立場から厳正な検査を実施するとともに、検査結果に対する公正・慎重な審理・判断を確保することを目的として、会計検査院が慎重かつ周到なものとして定めている。

そして、上記の手続により十分な審理・検討を経て検査官会議の議決を経たもののみが決算検査報告に掲記され、会計検査院の正式な指

摘事項として公表されることとなっている。また、会計検査院ではこの審理・判断過程については不公表としている。

したがって、この手続を経ていない情報が公になれば、会計検査院が審理・判断手続及びその不公表を定めた上記の目的が達せられないこととなる。

また、本件に関する検査は既に終了しているが、会計検査院では特別調書の作成・提出という手法による検査を例年行っていることから、上記ア～エの各点については変わるものではないと認められる。

以上のことから、本件特別調書は、法第5条第5号に該当すると認められる。

(3) 法第5条第6号該当性

本件特別調書は、会計検査院の検査の遂行過程において取得された情報であり、また、検査結果に対する審理・判断の資料として用いられているものである。そして、本件特別調書が公になった場合には、諮問庁の説明によれば、会計検査院の行う検査又は検査結果に対する審理・判断に関し、以下のような事態が生じるおそれがあり、この説明には理由があるものと認められる。

ア 本件特別調書の作成に当たっては、不正経理の事実確認等のため、関係者から詳細な事情聴取等が行われており、これにより判明した事実が本件特別調書に記載されている。当該関係者はその説明内容等が公表されないという前提で検査・調査に協力しているものであり、本件特別調書が公になることにより、会計検査院が同種又は類似の検査を実施する場合に、関係者から事情聴取への協力を得ることが困難になり、結果的に検査に対して十分な協力が得られなくなる。そして、この場合においては、必要かつ十分な情報・資料の収集を図るなどして、その全容を解明等することは現行の検査体制では実際上困難となり、その結果、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。

イ 本件特別調書は、前記(1)のような方法で作成されたものであるので、本件特別調書の記載内容から、検査の着眼点、検査手法、検査ノウハウ等を含む会計検査院の検査活動の全容を読み取ることが可能である。したがって、本件特別調書が公になることにより、会計検査院の検査手法や検査活動の内容そのものが受検庁一般もしくはその他の関係者に知らされる結果となることから、事態の隠ぺい等を助長し現

在又は将来における同種又は類似の検査が困難となり、上記アと同様のおそれがある。

ウ 本件特別調書が公になると、前記(2)により、意思決定の中立性が損なわれるなどのおそれがあるから、検査結果に対する審理・判断の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

以上のことから、本件特別調書は、法第5条第6号に該当すると認められる。

(4) 本件特別調書の一部に対する開示請求について

本件特別調書は、不正支出額調書、各種集計表及び各種基礎資料の3種の資料により事態の全容が系統立てて整理されたものであり、それぞれの部分に本件検査の着眼点、検査手法、検査ノウハウ等が記載されているから、いずれの部分からでもこれらの検査の着眼点、検査手法、検査ノウハウ等のうちの一部を読み取ることができるものである。したがって、本件において開示請求の対象となっているのは特別調書の一部に当たる「別表5-2」及び「別表5-6」であるが、特別調書の全体が開示請求の対象となっている場合と同様に取り扱うべきであると認められる。

2 質問文書について

(1) 質問文書の発遣

本件質問文書の記載内容等は、諮問庁の説明及び当審査会が当該文書を見分して調査したところによれば、以下のとおりと認められる。

すなわち、本件質問文書は、「かがみ」と呼ばれる表紙の部分、本文及び別表により構成されており、このうち審査請求人の開示請求の対象となったものは、上記別表の一部である「別表3-1」である。

質問文書は、一般に、それまでに実施した検査結果に関して、事実関係、発生原因、これらに対する会計検査院の評価又は判断等が記載されている公文書であり、受検庁に対し、上記の内容の確認、当該事態の是正等に関する見解の表明を求めるとともに、検査上生じた疑義等についての回答を求めるものである。

本件質問文書は、10年11月会計検査院事務総局第4局長が山梨県知事宛てに発遣し、同月山梨県知事が回答したものであり、山梨県から提出された回答文書とともに、会計検査院内部における本件に関する審議・検討の基礎資料として用いられたものである。

(2) 法第5条第5号該当性

本件質問文書に基づき、会計検査院が山梨県から回答文書を受け取っ

たことをもって山梨県との間における協議は終了しているが、本件質問文書は、その後の会計検査院内部における審議検討の基礎資料として用いられており、会計検査院の審理・判断の一過程にあるものであるから、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。

そして、本件質問のうち本文及び別表が公になった場合には、諮問庁の説明によれば、以下のような事態を生じるおそれがあり、この説明には理由があると認められる。

ア 会計検査院の検査過程においては、質問文書の発遣から回答文書の受領までの間に、会計検査院と受検庁との間で真剣かつ真摯な討議が行われている。これは、討議に当たり使用した資料、当該質問文書及び回答文書は公にされないという前提で行われているものであり、会計検査院と受検庁との間の討議の過程や討議の過程における情報が公にされる場合には、検査過程における率直な意見交換が不当に損なわれる。

イ 質問文書のうち本文及び別表に記載されている情報は、会計検査院による検査の一時点において把握された事実を受検庁に対して示すとともに、会計検査院の同時点における見解を表明した文書であり、いわば意思形成過程における未成熟な情報といえるものである。したがってこの情報が公になった場合には、これが会計検査院の正式な見解であると受け取られるおそれがあり、また、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は受検庁その他の関係者に不当な不利益を及ぼすおそれがある。

ウ 会計検査院では外部の圧力干渉等を排除した中立的な立場から厳正な検査を実施するとともに、検査結果に対する公正・慎重な審理・判断を確保することを目的として会計検査院内部の審理・判断手続を定めているが、この手続を経ていない質問文書が公になることにより、上記の目的が達せられず、会計検査院の意思決定の中立性が不当に損なわれる。

また、本件に関する検査は既に終了しているが、会計検査院では質問文書の発遣及び回答文書の受領という手法による検査を例年行っていることから、上記ア～ウの各点については変わるものではないと認められる。

以上のことから、本件質問文書のうち本文及び別表は、法第5条第5号に該当すると認められる。

(3) 法第5条第6号該当性

本件質問文書は、会計検査院の検査の遂行過程において作成された情報であり、また、検査結果に対する審理・判断の資料として用いられているものである。そして、本件質問文書のうち本文及び別表が公になった場合には、諮問庁の説明によれば、会計検査院の行う検査又は検査結果に対する審理・判断に関する事務に関し、以下のような事態が生じるおそれがあり、この説明には理由があるものと認められる。

ア 質問文書の発遣から回答文書の受領に至る会計検査院の検査結果に対する権限の行使に支障を来し、円滑な検査の実施に支障を及ぼすこととなる結果、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。

イ 本件対象文書である「別表3-1」は、本件特別調書にある集計表の1つと同じ内容のものであり、本件検査の着眼点、検査手法、検査ノウハウ等について読み取ることができるものとなっている。したがって、これが公になった場合には、その記載内容から検査手法等を推測することができるものと考えられ、現在又は将来における同種又は類似の検査が事実上困難となり、上記アと同様のおそれがある。

ウ 本件質問文書が公になると、前記(2)により、意思決定の中立性が損なわれるなどのおそれがあるから、検査結果に対する審理判断に係る事務にも支障を及ぼすこととなり、検査結果の審理・判断の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

以上のことから、本件質問文書のうち本文及び別表は、法第5条第6号に該当すると認められる。

(4) 本件質問文書の一部に対する開示請求について

本件質問文書は、本文に各別表の内容が引用されて一体のものとして作成されているものであり、それぞれの部分に本件検査の着眼点、検査手法、検査ノウハウ等が記載されているから、いずれの部分からでもこれらの検査の着眼点、検査手法、検査ノウハウ等のうちの一部を読み取ることができるものである。したがって、本件において開示請求の対象となっている「別表3-1」は質問文書の一部であるが、本文及び他の別表の全部が開示請求の対象となっている場合と同様に取り扱うべきであると認められる。

3 審査請求人の主張について

審査請求人は、本件不正経理の事態の内容については、山梨県教育委員

会自らが報道機関に公表しているのであるから、本件対象文書は法第5条第5号及び第6号に該当しない旨主張している。

しかし、同県教育委員会が公表し報道された内容は、山梨県が受検庁として検査を受け、指摘を受けた事実及び今後の同県としての対応等に関するものである。

そして、本件対象文書を含む本件特別調書及び質問文書の記載内容が既に公表されていると認められるだけの網羅性及び個別具体性を備え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するは適当でない。

4 本件不開示決定について

以上のことから、法第5条第5号及び第6号の規定による不開示決定は妥当であると認められる。

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