

諮問事件：

諮問番号：平成15年諮問第6号他1件

事件名：平成15年度に実施される特定の検査箇所に対する会計実地検査の出張官が分かる文書の不開示決定（存否応答拒否）に関する他1件

諮問日：平成15年 8月 5日

答申日：平成16年12月27日

答申書

第1 審査会の結論

1 平成15年諮問第6号関係

平成15年度に実施される特定の検査箇所（以下「本件検査箇所」という。）の会計実地検査の出張官が分かる行政文書（以下「6号請求文書」という。）の開示請求（以下「6号開示請求」という。）に係る対象文書として特定された出張通知（以下「6号対象文書」という。）につき、一部開示とした決定は妥当である。

2 平成15年諮問第7号関係

15年4月14日から18日までの間に本件検査箇所において行われた会計実地検査において出張官が記載し又は作成したすべての行政文書（以下「7号請求文書」という。）の開示請求（以下「7号開示請求」という。）につき、当該実地検査において出張官が作成した特定の検査事項に係る検査資料（以下「7号対象文書」という。）を特定し、一部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条の規定に基づく6号開示請求及び7号開示請求に係る以下の決定について、その取消しを求めるといふものである。

平成15年5月21日付け150普第131号により会計検査院事務総長（以下「総長」という。）が行った不開示決定（存否応答拒否）（以下「6号不開示決定」という。）

平成15年5月28日付け150普第138号により総長が行った不開示決定（存否応答拒否）（以下「7号不開示決定」という。）

なお、本件審査請求の提起の後、処分庁は、6号不開示決定については、平成15年12月19日付け150普315号による一部開示決定（以下「6号第二次決定」という。）により、6号請求文書に該当する文書として6号対象文書を特定した上、その一部を開示した。また、7号不開示決定については、平成15年12月19日付け150普第316号による不開示決定（以下「7号第二次決定」という。）により、存否応答拒否による不開示を7号請求文書に該当する行政文書の不存在を理由とする不開示とし、さらに、平成16年7月1日付け160普第300号による一部開示決定（以下「7号第三次決定」という。）により、7号請求文書に該当する文書として7号対象文書を特定した上、その一部を開示した。

これに対し、審査請求人は、別途、6号第二次決定及び7号第二次決定の取消しを求める審査請求（以下「第二次審査請求」という。）を提起している。

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) 存否応答拒否処分について

処分庁は、本件対象文書の存否を明らかにした場合には、外部の圧力・干渉等を招来するなどして、進行中の検査過程における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などと説明しているが、この不開示理由は理解し難い。

行政機関はどこでもある程度の権力を持っており、多かれ少なかれ圧力・干渉等にさらされている。仮に会計検査院に対して多少の圧力・干渉等があったとしても、厳格に適正な検査を行うことが同院の務めであると考えられる。したがって、圧力・干渉等により適正な検査を行うことができなくなるおそれがあるとする不開示理由は、会計検査院の検査に対する不審を生むものである。

対象文書の存否さえ明らかにしないという会計検査院の姿勢は、原則公開である法の趣旨を理解しないものである。

(2) 処分の「変更（撤回）」について

諮問庁は、6号第二次決定及び7号第二次決定は、それぞれ6号不開示決定及び7号不開示決定を「変更（撤回）」したものであるなどとし、行政処分の「変更」と「撤回」を同じ意味合いのものとして意見書に記載しているが、両者の法的効力は明確に異なる。「変更」であれば法的効力がいつからどのように変わるのか、「撤回」であれば法的効力がい

つからどのようになるのか、その違いを明示してもらいたい。

(3) 7号請求文書の特定について

本件検査箇所に対する会計実地検査において出張官が記載し又は作成した文書は、当然、出張官相互において組織的に共用され、これを用いるなどして実地検査最終日に当該検査箇所に所属する職員に対する総括的な講評がなされたものと考えられる。当該文書が会計検査院として行う総括的な講評に用いられたことは、それが組織的に共用された文書になったことを示している。

また、現場において作成、記録された文書なくして、正確で適切な復命は行えない。本件検査箇所の職員との質疑応答記録などは、会計検査院に戻ってからの復命にも用いられているはずであり、復命に用いられた記録文書であれば、組織共用文書といえる。

したがって、これらは単なる個人メモとは異なり、7号請求文書に該当するものである。

(4) 6号対象文書及び7号対象文書につき、6号第二次決定、7号第二次決定及び7号第三次決定による変更後なお不開示とされている部分（以下「本件不開示情報」という。）の不開示情報該当性について

ア 法第5条第6号について

(ア) 6号対象文書について、諮問庁は、特定の検査箇所に対する会計実地検査に係る出張官の氏名は、特定の検査事項の検査担当者を特定することができる情報であると主張している。しかし、会計検査院では多数の者が出張しており、本件検査箇所を担当した出張官が他の検査箇所に対して同様の出張を行うとは必ずしもいえないから、当該出張官が特定できたからといって、直ちに検査に影響するとはいえない。

また、出張官の氏名がすべて明らかになったとしても、そのことをもって法第5条第6号イに規定する「おそれ」に直接結びつくとは考えにくい。

(イ) 7号対象文書に記載された内容は、特定の検査箇所に関するものであり、これが明らかになったからといって、必ずしも他の検査箇所に対する会計実地検査に影響があるとはいえない。

(ウ) 6号不開示決定及び7号不開示決定がなされた年月日には、既に本件検査箇所に対する会計実地検査は終了しているのであるから、法第5条第6号柱書き及び同号イの「おそれ」が生じるはずがない。

(I) 会計検査院は、行政機関に保有されている行政文書について検査

を行うものであり、行政機関には行政文書のリストが備えられている。また、保管についても規定があり、違法な廃棄には罰則が設けられている。

したがって、行政機関に対する検査に関し、法第5条第6号イに規定する「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」が生じることはあり得ない。

(オ) 法第5条第6号が前提とする「適正」という要件を判断するに際しては、開示のもたらす支障について検討するだけでなく、開示のもたらす利益との比較衡量も行うべきであるとされている。

また、同号に規定する「支障」の程度については実質的なものであることが必要とされており、「おそれ」も法的保護に値する程度の蓋然性が必要とされている。

しかし、諮問庁はこれらの点について説明していない。

イ 法第5条第1号について

6号対象文書について、諮問庁は法第5条第1号にも該当するとしているが、他の省庁では決裁文書の起案者や決裁者などの氏名を開示しており、また、同号ただし書八では「当該公務員の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」は不開示情報から除かれていることから、出張官の氏名は同号の不開示情報には該当しない。

ウ 法第5条第5号について

法第5条第5号に規定する「不当」であるかどうかは、その情報の性質に照らし、開示することによる利益と不開示とすることによる利益を比較衡量して判断するものと解されている。

そして、本件会計実地検査等での記録が明らかにされれば、会計事務などの不正防止や適切な運用にも役立ち、一つ一つ実地検査を行うよりも効果が大きいと考えられることから、開示することによる利益の方が大きいと考えられる。

エ その他

(ア) 会計検査院の説明責任

行政文書は原則として開示されるべきものである。会計検査の基である行政文書が開示されるのに、当該行政文書を調べた記録がなぜ開示されないのか。

また、会計検査院は、国民から行政機関の監査を任されている立場であれば、その過程や結果を国民の求めに応じて明らかにし、説

明する責任がある。

(1) 内閣府情報公開審査会の答申との整合性

会計検査院情報公開審査会の答申も、内閣府情報公開審査会の過去の答申内容と比較検討し、異質な結論となることのないようお願いしたい。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 開示決定等の経緯について

(1) 原処分

処分庁は、次のとおり、6号請求文書及び7号請求文書の存否を明らかにするだけで不開示情報を開示することとなることから、法第8条の規定により存否を明らかにしないで開示請求を拒否する旨決定した。

ア 6号不開示決定について

6号請求文書は、その存否を明らかにすることにより、特定の検査箇所に対する会計実地検査の有無など、現検査年次の検査過程における検査の実施状況若しくは実施予定の具体的な内容又は翌検査年次における検査の実施予定を明らかにすることとなるものであり、当該情報が開示された場合には、外部の圧力・干渉等を招来するなどして当該進行中の検査過程における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。したがって、当該情報は法第5条第6号柱書き及び同号イに規定する不開示情報に該当する。

イ 7号不開示決定について

7号請求文書は、その存否を明らかにすることにより、特定の検査箇所に対する実地検査の有無など、現に進行中の検査過程における検査の実施状況又は実施予定の具体的な内容を明らかにすることとなるものである。したがって、上記アと同様の理由により、当該情報は法第5条第6号柱書き及び同号イに規定する不開示情報に該当する。

(2) 原処分の変更

処分庁は、原処分に対する審査請求について会計検査院情報公開審査会に諮問後の平成15年12月、6号不開示決定については、存否応答拒否処分から部分開示決定処分に変更する旨の6号第二次決定を行い、7号不開示決定については、存否応答拒否処分から7号請求文書に該当する文書の不存在を理由とする不開示決定処分に変更する旨の7号第二次決定を行った。その理由は、それぞれ次のとおりである。

ア 6号第二次決定について

15年11月末をもって15年次の検査過程が終了し、その検査の

結果等が平成14年度決算検査報告に掲記され、公表された。このため、それ以降においては、6号請求文書の存否に関する情報及びその記載情報の一部を開示することにより明らかになる15年次の会計実地検査の実施状況等に関する情報は、前記(1)アで述べた不開示情報ではなくなっている。よって、当該情報を明らかにしたとしても、15年次の検査の厳正かつ円滑な実施に支障を及ぼすおそれはなく、また、直ちに16年次の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とも認められない。したがって、存否応答拒否処分としての6号不開示決定を将来にわたりそのまま維持する理由は失われた。

一方、同決定の不開示決定処分としての効力については、一部の記載情報を除き、なお維持する要がある。

イ 7号第二次決定について

上記アと同様の事由から、存否応答拒否処分としての7号不開示決定を将来にわたりそのまま維持する理由は失われた。

一方、処分庁では7号請求文書に該当する行政文書を保有していないことから、同決定の不開示決定処分としての効力自体については、当該不保有の事実を理由としてなお維持する要がある。

(3) 原処分の再変更

7号請求文書に該当する行政文書の存否について念のため再度調査したところ、本件会計実地検査の担当検査課において保有する特定の検査事項に係る検査資料中にこれに該当するものがあることが判明した。このため、処分庁では、7号第二次決定を変更し、当該文書を7号対象文書として特定した上、その記載情報のうち、当該文書の存在ないし外形を示す情報については開示し、その余の情報については不開示とする7号第三次決定を行った。

2 行政処分の変更及び変更後の審査の対象について

前記1のとおり、本件における原処分の変更は、原処分が行われた後に15年次の検査過程の終了などの客観的な事情の変更があったことから、当該事情の変更に応じた新たな公益適合性を追求すべく行われたものである。

このような事情の変更により新たな公益上の必要が生じた場合には、原則として、処分庁は原処分を自由に撤回できるものと解されている。

そして、一般に、ある行政処分（先行処分）が行われた後に、これを変更（一部撤回）する旨の行政処分（後行処分）が行われた場合、先行処分は後行処分により変更（一部撤回）された限度においてその効力を保持し、

存続するものと解される。

前記1(2)のとおり、存否応答拒否処分として行われた6号不開示決定及び7号不開示決定は、既に6号第二次決定及び7号第二次決定により変更(一部撤回)され、さらに、前記1(3)のとおり、7号不開示決定については7号第三次決定により再変更されているから、いずれも当該変更(一部撤回)された後の部分開示決定処分としてその効力を保持し、存続しているものである。

また、審査請求をすることができる者は、違法又は不当な処分により直接自己の権利利益を侵害された者、すなわち、審査請求の利益を有する者に限られるものと解されている。

したがって、6号不開示決定及び7号不開示決定が変更された後もなお審査請求人がこれらの取消しを求める法的利益(審査請求の利益)を有するのは、当該変更後の原処分の取消しを求める限度においてである。

このため、本件審査請求における審査の対象も、当該変更後の原処分となるものと考えられる。

3 7号請求文書の特定について

一般に、会計検査院が検査を受ける者(以下「受検庁」という。)との間で会計実地検査の最終日に行う打合せ(講評)は、必ずしも各検査課ごとのひな形のようなものに基づいて行われるものではなく、主任官において必ずその原稿を作成することとされているものでもない。また、打合せまでに、主任官が各出張官から打合せ事項に関するメモの作成・提出を受けている場合であっても、それは実地検査の実施記録ないし実地検査の結果等に関する行政文書として実地検査の終了後も保有されることまでが予定されているものではなく、実際上も保有されることはないのが通例である。

なぜなら、実務上、会計検査院の実地検査の実施記録ないし実地検査の結果等については、実地検査を終了して帰庁した後に主任官が作成する申報書(一種の復命に関する文書)又は受検庁から作成・提出を受ける各種の検査調書等の記載事項として整理され、記録されるのが通例だからである。

また、本件会計実地検査に係る申報書は作成されているが、開示請求書等の記載内容からみて7号開示請求は当該実地検査期間中に作成された文書に限定してその開示を求める趣旨のものであることが明らかである。そして、申報書は帰庁後に作成することとされているものであることから、当該申報書自体は7号請求文書に該当しない。

さらに、申報書の作成に当たっては、実地検査期間中に各出張官が記録したメモ等がその資料とされる場合も考えられるが、実務上、このようなメモ等はあくまでも個々の出張官の備忘録的なメモ（個人メモ）として作成されるものであり、実地検査の実施記録ないし実地検査の結果等に関する行政文書として作成され又は実地検査の終了後に行政文書として保有されることが当初から予定されないものであって、実際上もこのようなメモ等が行政文書として保有されることはないのが通例である。

したがって、会計検査院が保有する行政文書中に、前記の検査資料以外に7号請求文書に該当する行政文書として特定すべき文書は存在しない。

4 本件不開示情報の不開示情報該当性について

(1) 6号対象文書

会計検査院では、検査過程で特定の検査箇所に対し特定の職員を一定期間派遣して会計実地検査を行う場合には、その旨を記載した出張通知を総長名で発し、事前に、受検庁に通知することとしている。

6号対象文書は、15年次の検査過程における本件検査箇所に対する会計実地検査の実施に当たり受検庁あてに発送された出張通知の会計検査院側の控え（写し）であり、その主な記載内容は、実地検査箇所、実地検査のため当該検査箇所に職員を派遣する旨、当該実地検査に従事する出張官の官職氏名、実地検査期間等である。

このうち、6号第二次決定による変更後の6号不開示決定においてなお不開示とされている部分は、当該実地検査の出張官の氏名（副長以上の職にある職員の氏名を除く。以下この項において同じ。）である。

そして、出張通知に記載された会計実地検査の出張官の氏名は、それが過年次の検査過程に係るものであっても、以下のとおり、法第5条第6号及び同条第1号に規定する不開示情報のいずれにも該当する。

ア 法第5条第6号柱書き及び同号イ該当性

出張官の氏名に関する情報は、特定の検査事項の検査担当者を特定することができる情報である。

このような情報が開示された場合には、特定の検査事項に関し、その検査担当者に対する外部の圧力・干渉等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、出張官の氏名に関する情報は、法第5条第6号が規定する「国の機関」「が行う事務」「に関する情報」（同号柱書き）であって、「公にすることにより」、「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」(同号イ)があるものに該当するとともに、「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もの」(同号柱書き)に該当する。

イ 法第5条第1号該当性

出張官が特定の検査箇所において実地検査に従事した事実は、「個人に関する情報」であって、「特定の個人を識別することができるもの」(法第5条第1号本文)に該当する。

このような情報は、公表する慣行がなく、また、当該情報が公表された場合には、前記アのとおり、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ことを踏まえると、公表が予定されている情報であるということもできないから、同号ただし書イに該当しないものである。

したがって、出張官の氏名は、法第5条第1号にも該当する。

なお、出張官のうち、当該実地検査の主任官に任じられている副長以上の職にある職員の氏名は開示している。このように、副長以上の職にある職員の氏名についてその他の一般の調査官等と異なる取扱いをしているのは以下のような理由によるものである。

すなわち、実地検査の主任官は、他の出張官を指揮監督し、検査の結果等についての受検庁との打合せその他の統括的事務の処理、帰庁後における検査結果の報告等に従事する者である。したがって、副長以上の職にある職員は、主任官として当該実地検査におけるすべての検査事項に関与するが、その関与は管理者的立場からのものであり、また、特定の検査事項の担当調査官等とは異なり、必ずしも特定の検査事項に係る検査を直接担当するものではない。さらに、主任官には、対外的に出張官を代表する職員であるとの位置付けがなされている。

このため、会計検査院においては、主任官ないし副長以上の職にある職員の氏名は、必ずしも法第5条第6号の不開示情報に該当するものではなく、むしろ、同条第1号ただし書イに規定する「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」に該当するものとして取り扱っている。

(2) 7号対象文書

7号対象文書は、15年4月14日から18日まで実施された本件検査箇所に対する会計実地検査において、特定の検査事項に係る資料とす

る目的で、出張官がその検査の結果等を所定の様式に従って記載するなどして作成された検査資料である。

当該検査資料の記載内容のうち、7号第三次決定においてなお不開示とされた部分は次の 及び である。

表題、様式及びその記載内容

作成者の姓

そして、これらの不開示情報該当性については以下のとおりである。

ア 前記 の情報

(ア) 法第5条第5号該当性

前記 の情報は、7号対象文書のうち、本件会計実地検査に係る検査の結果等を具体的に記録したものであって、当該検査事項ないし当該検査の結果等を端的に読み取ることができるものである。

このような会計検査院の検査の一過程で作成又は取得された検査資料に記載された特定の検査事項ないし検査の結果等に関する情報が開示された場合には、様々な憶測を呼び又は外部の圧力・干渉等を招来するなどして、現在又は将来の検査過程における同院と受検庁一般との間の率直な意見交換、受検庁による円滑な資料の提出等を阻害するなどし、もって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ほか、同院内部における検査の結果等に対する公正かつ慎重な審理・判断の確保にも支障を及ぼすおそれがある。

したがって、前記 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」に関する情報であって、「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」又は「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」があるものに該当する。

(イ) 法第5条第6号柱書き及び同号イ該当性

前記 の情報は、その記載内容から特定の検査事項に係る会計検査院の具体的な検査活動内容を知り又は推知することが可能なものである。

したがって、このような情報が開示された場合には、現在又は将来の検査過程において、当該受検庁を含む受検庁一般に対し、特定の検査事項に係る会計検査院の検査活動内容を告知する結果となり、厳正かつ効果的な検査の実施に支障を及ぼすおそれがあるほか、同院内部における検査の結果等に対する公正かつ慎重な審理・判断の確保にも支障を及ぼすおそれがある。

よって、前記 の情報は、法第5条第6号が規定する「国の機関」「が行う事務」「に関する情報」(同号柱書き)であって、「公にすることにより」、「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」(同号イ)があるものに該当するとともに、検査に係る「事務」又は検査の結果等に対する審理・判断に係る「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もの」(同号柱書き)にも該当する。

イ 前記 の情報

前記 の情報は、特定の検査事項の検査担当者を特定することができるものであり、前記(1)において6号対象文書について述べたのと同様の理由から、法第5条第6号柱書き及び同号イ並びに同条第1号が規定する不開示情報に該当する。

5 審査請求人の主張に対する反論等

(1) 会計検査の特質について

審査請求人は、6号不開示決定及び7号不開示決定がなされた年月日には、既に本件会計実地検査は終了しているのであるから、法第5条第6号柱書き及び同号イの「おそれ」が生じるはずがない旨主張している。

しかし、会計検査院の実施する会計検査は、特定の検査箇所に対する実地検査の終了により完結するような性質のものではなく、決算検査報告への掲記・公表に至る一連の検査過程として理解されるべき性質のものである。

(2) 同種の会計実地検査の実施状況について

6号第二次決定に関し、審査請求人は、本件会計実地検査の出張官が必ずしも他の検査箇所に同様の出張を行うわけではないなどと主張している。

しかし、ある検査年次の検査過程においては、同種又は類似の検査箇所ないし検査事項に関する実地検査が繰り返し行われる場合が少なくなく、また、当該検査担当課に所属する調査官等がこれに繰り返し従事する場合も少なくない。

(3) 検査の実施に支障が生じるおそれについて

審査請求人は、出張官の氏名が開示されたとしても、法第5条第6号イに規定する法的保護に値する蓋然性としての「おそれ」が生ずるとは考えにくく、また、そもそも会計検査院において「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」としてど

のような事態を想定しているのか理解できないなどと主張している。

しかし、出張官の氏名が開示され、実際に当該出張官に対し外部の不当な圧力・干渉等が加えられた場合には、当該出張官に限らず、現在又は将来の検査過程における出張官一般を萎縮させるおそれがある。

このような事態が生じた場合には、会計検査院が実地検査を通じて正確な事実を把握し又は違法若しくは不当な行為を発見することを困難にするなどして、実地検査の厳正かつ効果的な実施に著しい支障を及ぼすおそれがあり、ひいては、実地検査を主要な検査の実施方法とする会計検査の厳正かつ効果的な実施に致命的な支障を及ぼすおそれがある。

そして、出張官の氏名が開示された場合に外部の不当な圧力・干渉等を招来するなどして厳正かつ円滑な検査の実施に支障を及ぼす「おそれ」とは、単なる抽象的ないし確率的な可能性にとどまるものではなく、次のような事実を評価根拠事実とする法的蓋然性のある「おそれ」である。

すなわち、会計検査院が憲法上の独立機関とされ（憲法第90条第1項）、また、その意思決定機関である検査官会議を構成する検査官に法律上の身分保障が与えられていること（会計検査院法（昭和22年法律第73号）第4条ないし第8条）などは、同院が常に外部の不当な圧力・干渉等にさらされるおそれがあることを前提とするものである。

会計検査院の検査の性質上、検査過程では外部からの様々な働きかけ若しくは圧力・干渉等が加えられることが容易に想定される。そして、実際、過去の検査過程においてこのような働きかけ若しくは圧力・干渉等が加えられた例も少なくない。

また、審査請求人は、行政機関は行政文書のリストを備え、これを適正に管理しなければならないものであり、会計検査院は行政文書を検査するのであるから、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」はあり得ないなどとも主張している。

しかし、会計検査院の検査過程では、受検庁により、関係者の口裏合わせ、関係書類の改ざん等の仮装・隠ぺい工作といった不適切な会計検査対応が行われる例も見受けられ、また、受検庁において検査資料の提出をちゅうちょし又はこれに難色を示すような場合も少なくない。

(4) 法第5条第6号柱書きの「適正」性の判断について

審査請求人は、法第5条第6号柱書きにおける「適正」性を判断するに当たっては、開示のもたらす支障と開示による利益とを比較衡量すべきであるなどと主張している。

しかし、一般に、法的な利益衡量を行うに当たっては、当該利益衡量が単なる主観的価値判断に陥らないようにするための適切な判断基準の設定及び判断要素の選定等の具体的な方法論の設定が不可欠である。

このため、「適正」性の判断のような規範的事実の有無に関する判断については、当該規範的事実を基礎付けるに足る評価根拠事実及び評価障害事実の有無・内容・程度に関する精密な検証を行うことにより決せられるものと一般に解されている。

そして、諮問庁ではそのような検証を行った結果として、本件不開示情報についてはその不開示情報該当性を基礎付けるに足る評価根拠事実が存在すると判断したものである。

(5) 法第5条第1号該当性について

6号第二次決定に関し、審査請求人は、法第5条第1号ただし書八によると「当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」については開示することとされているから、出張官の氏名が同号の不開示情報に該当するとは考えられないと主張している。

しかし、同号ただし書八の規定は、公務員等の職務の遂行に係る情報のうち、当該規定により開示されるのは当該公務員等の職名及び職務遂行の内容に関する情報に限られ、当該職務遂行情報に含まれる公務員等の氏名が当該職務遂行情報の一部であることを理由として開示されることはないことを明らかにする趣旨のものであると一般に解されている。

このため、公務員等の氏名が同号の不開示情報となるかどうかについては、同号ただし書八ではなく、同号ただし書イに規定される公表情報又は公表予定情報に該当するかどうかにより決定されるものである。

(6) 本件における原処分変更の法的性質について

6号第二次決定及び7号第二次決定は、それぞれ原処分である6号不開示決定及び7号不開示決定を変更したものであり、また、7号第三次決定は、原処分である7号不開示決定を再度変更したものである。これらの変更処分及び再変更処分の法的性質について詳述すると次のとおりである。

ア 6号第二次決定及び7号第二次決定

6号第二次決定及び7号第二次決定は、15検査年次の終了という客観的な事情の変更に伴い、原処分の一部を変更し(一部を撤回し)、当該変更(一部撤回)部分については、6号不開示決定に関しては、新たに一部開示決定処分を行い、また、7号不開示決定に関しては、新たな不開示決定理由の提示を行うこととする一方で、当該変更(一

部撤回)部分以外の部分については何ら変更されるものではなく、引き続き原処分の不開示決定処分としての効力が維持されることを明らかにしたものである。

イ 7号第三次決定

7号第三次決定は、7号請求文書に該当する行政文書の存在の判明という客観的な事情の変更を踏まえ、7号不開示決定の一部を変更し(一部を取り消し)、当該変更(一部取消し)部分については新たに一部開示決定処分を行うこととする一方で、当該変更(一部取消し)部分以外の部分については何ら変更されるものではなく、引き続き原処分の不開示決定処分としての効力が維持されることを明らかにしたものである。

これらの変更処分又は再変更処分による原処分の変更について、当該変更はそれぞれ原処分の一部撤回、処分理由の撤回(差替え)又は原処分の一部取消しの性質を有するものと考えられる旨を説明したのは、あくまでも当該変更部分に限ってのことであり、当該変更部分以外の部分までもが撤回又は取り消されたことになるとか、原処分の法的効力のすべてが撤回又は取り消されて全く新たな処分が行われたことになるなどと説明したことはない。

そして、このような説明をしたのは、当該変更に関する簡明な理解及び当該変更理由の明確性の確保に資すると考えられることなどによるものである。

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、平成15年諮問第6号及び平成15年諮問第7号を併合し、調査審議を行った。

平成15年	8月	5日	諮問書の收受
同年	9月	19日	諮問第6号及び第7号の併合
平成16年	5月	18日	諮問庁から6号第二次決定及び7号第二次決定についての通知文書を收受
同年	6月	28日	諮問庁から意見書を收受
同年	7月	2日	諮問庁から7号第三次決定についての通知文書及び追加意見書を收受
同年	7月	5日	委員交代に伴う所要の手續の実施、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、6号対象文書及び7号対象文書の見分並びに審議

同年 7月26日 審査請求人から意見書を收受
同年 8月 3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 8月30日 諮問庁から追加意見書を收受
同年 9月 1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10月14日 審議
同年11月29日 審議
同年12月20日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 諮問の経緯及び当審査会の判断の対象について

6号開示請求及び7号開示請求を受けて、処分庁は、それぞれ法第8条の規定に基づく存否応答拒否処分（6号不開示決定及び7号不開示決定）を行った。そして、これらに対する審査請求を受けて、諮問庁は当審査会に対する諮問を行った。

その後、処分庁は、平成15年次の検査過程が終了したことにより、存否応答拒否処分を維持する理由がなくなったとして、15年12月19日に、6号不開示決定を変更するとして一部開示決定（6号第二次決定）を、また、7号不開示決定を変更するとして行政文書の不存在を理由とする不開示決定（7号第二次決定）をそれぞれ行った。

これらの第二次決定に対しては、改めてその取消しを求める審査請求（第二次審査請求）が提起されており、諮問庁は現在それについて審理中であるが、当該第二次決定は、いずれも審査請求人に対し新たな不利益を課す処分ではなく、原決定を専ら審査請求人に有利な方向に変更したものであるから、その取消しを求める審査請求の利益がないと考えているとのことであり、第二次審査請求については当審査会への諮問はなされていない。

さらに、その後、7号開示請求に関し、7号請求文書に該当する行政文書の存否を改めて調査したところ、その存在が判明したとして、処分庁は、16年7月1日に、7号第二次決定を変更するとして一部開示決定（7号第三次決定）を行った。なお、7号第三次決定に対する新たな審査請求は提起されていない。

このように、処分庁では、上記各第二次決定及び第三次決定を、それぞれ、それに先行する決定に対する変更処分として行っている。また、その内容を見ると、原決定である6号不開示決定及び7号不開示決定によりその存否の応答を拒否された6号請求文書及び7号請求文書につき、その存

否を明らかにし、最終的にそれに該当する文書の一部を開示することとしたものであって、いずれも審査請求人に有利な方向に、開示請求の対象となる文書の存否情報又はそれに記載された情報の一部を開示することとしたものと解され、実質的にも原決定に対する変更決定と位置付けるのが相当である。

よって、当審査会としては、本件各第二次決定及び第三次決定によりその不開示の範囲が縮小変更された原決定を対象として、その当否を判断することとする。

2 本件対象文書について

(1) 6号対象文書

6号対象文書は、15年次の検査過程で実施された本件検査箇所に対する会計実地検査の実施に当たり、受検庁あてに通知された出張通知の写しであり、当該検査箇所に対し特定の職員を一定期間派遣して実地検査を行う旨などが記載されている。

(2) 7号対象文書

7号対象文書は、本件検査箇所に対する会計実地検査において出張官が作成した検査資料であり、特定の検査事項に関する検査の結果等が記載されている。

3 7号請求文書の特定について

前記1のとおり、処分庁は、存否応答拒否処分を変更する7号第二次決定を行った時点においては、7号請求文書に該当する行政文書は保有していないとしていたが、その後、改めて調査したところ、その存在が判明したとして、処分庁は、7号第三次決定を行い、上記2(2)の検査資料を7号請求文書に該当するものとして特定した。

一方、審査請求人は、会計実地検査最終日に行われる総括的な打合せ(講評)の基となった資料や帰庁後の復命の資料として用いられた文書等も7号請求文書に該当する旨主張している。

これらの点に関し、諮問庁は、一般に、会計検査院が行う受検庁との検査結果の打合せ(講評)は、必ずしもひな形のようなものに基づいて行われるものではなく、主任官において必ずその原稿を作成することとされているものでもない。また、主任官が各出張官から打合せ事項に関するメモの作成・提出を受けている場合であっても、それらのメモが実地検査の終了後も行政文書として保有されることはないのが通例であるなどと説明している。

また、会計実地検査に係る一種の復命に関する文書として作成される申

報書の関係では、実地検査期間中に各出張官が記録したメモ等がその資料とされる場合も考えられるが、このようなメモ等はあくまでも個々の出張官の備忘録的なメモとして作成されるものであり、それらのメモ等が申報書の作成後も行政文書として保有されることはないのが通例であるなどと説明している。

個人の作成したメモであっても、その使用の態様によっては組織共用文書に該当する可能性はあり、もしそのような文書を保有していれば7号請求文書に該当し得るものである。しかし、当審査会において、諮問庁から本件会計実地検査に係る申報書の提示を受けたり、当該実地検査における打合せ（講評）の状況について説明を受けたりして確認したところ、当該実地検査に関して、前記の検査資料のほかに7号請求文書に該当する文書を保有していないとする諮問庁の説明に特段不自然な点は認められない。

したがって、諮問庁が7号請求文書に該当するものとして前記の検査資料のみを特定したことは妥当であったと認められる。

なお、前記のとおり、いったん7号請求文書に該当する文書は全く保有していないとして7号第二次決定を行った後、再調査によってその存在が明らかになったことからすると、結果として、当初の対象文書の特定のための調査確認が十分であったとは言い難いところである。この点について、処分庁及び諮問庁では、事態を真摯に受け止め、今後、同様の事態が生じることのないよう開示請求関係事務に万全を期するとしており、一層適正な事務の執行が望まれるところである。

4 本件不開示情報について

(1) 6号対象文書

当審査会が6号対象文書を見分するなどして調査したところ、その記載内容は以下のとおりとなっていた。

ア 文書番号及び発信年月日

イ 名あて人及び発信人それぞれの職名及び氏名並びに発信人の職名印

ウ 会計実地検査のため、特定の課の特定の職員を主任官として出張を命じた旨

エ 上記主任官を含む出張官全員の職名及び氏名

オ 検査の期間

カ 検査を実施する箇所

このうち、上記エのうちの主任官を除く出張官の氏名がなお不開示とされている。

(2) 7号対象文書

当審査会が7号対象文書を見分するなどして調査したところ、その記載内容は以下のとおりとなっていた。

ア 表題

イ 会計実地検査の実施期間

ウ 検査箇所

エ 当該文書の総枚数及び当該用紙がその何枚目であるかの表示

オ 作成者の所属課名及び姓

カ 検査の結果等を記載する表の様式及びその記載内容

このうち、上記ア及びカ並びにオのうちの作成者の姓がなお不開示とされている。

5 不開示情報該当性について

(1) 6号対象文書

6号対象文書に記載されている出張官の氏名は、本件会計実地検査に従事する担当調査官等の氏名であると認められる。したがって、これを公にした場合には、当該実地検査において本件検査箇所に対する検査に従事した担当者を特定することができると認められる。

会計検査院と受検庁及びその関係者は、検査を実施する者と検査を受ける者及びその関係者という立場で緊張関係にあり、検査の結果、指摘等を受けた場合には、受検庁及びその関係者にとって金銭の返還、弁償等の経済的負担につながることもあるほか、一定の社会的非難を受けることが少なくないところである。このようなことからすると、会計検査院に対しては、指摘等を免れようとするなどして、常に外部から不当な圧力・干渉等が加えられるおそれがあり、実際、そのように外部からの様々な働きかけ若しくは不当な圧力・干渉等が加えられた例も存在するとの諮問庁の説明は十分理解できるものである。

一般に、特定の検査箇所に対する会計実地検査の担当者が明らかになることによって直ちに特定の検査事項の担当者が明らかになるとまではいえないものの、上記のような事情からすると、特定の検査箇所に対する実地検査の担当者が広く一般に知られるところとなるだけでも、当該検査箇所又はその実施している事務・事業に関係を有する外部の関係者等から当該検査担当者に対して不当な圧力・干渉等を招来するおそれがあると認められる。

また、諮問庁の説明によれば、会計検査院の実施する会計検査は、特定の検査箇所に対する実地検査の終了により完結するような性質のものではなく、現在又は将来の検査過程において、同一の検査箇所又は同種

若しくは類似の検査事項に関する実地検査が繰り返し行われる場合が少なくないとのことである。

本件会計実地検査自体は既に終了しているものの、このような会計検査の継続性・反復性からすると、当該検査担当者に対する前記のような圧力・干渉等は、当該実地検査や当該検査年次の終了後であっても生じ得るものと考えられる。

そして、このように検査担当者に外部から不当な圧力・干渉等が加えられるという事態が生じた場合には、当該検査担当者に限らず、現在又は将来の検査過程における検査担当者一般の検査活動を萎縮させるおそれがあり、その結果、会計検査院において厳正かつ効果的な検査を実施することに支障が生じるおそれがあると認められる。

したがって、6号対象文書に記載されている会計実地検査の出張官(主任官を除く。)の氏名は、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1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。

なお、諮問庁では、出張官のうち、副長以上の職にあり、会計実地検査の主任官となる職員については、管理者的立場にあり、対外的に出張官を代表する職員であることから、出張の責任者を示す意味でその氏名を開示したものであると説明している。

(2) 7号対象文書

ア 表題、検査の結果等を記載する表の様式及びその記載内容について
7号対象文書は、特定の検査事項に係る検査資料とする目的で、本件検査箇所に対する実地検査の出張官が検査を行った結果等を、当該検査の担当課が本件検査事項に係る検査のために設けた所定の様式に従い記載するなどして作成された検査資料である。

そして、本件文書の表題及び表の部分を公にした場合、以下のように検査の実施に支障が生じるおそれがあると認められる。

(ア) 前記のように、本件文書は、本件検査事項に係る検査のために、担当検査課がその検査上の関心に即して設定した様式に従い作成された検査資料であり、当審査会において当該文書を見分して調査したところによれば、その検査の結果等を記載する表の様式及びその記載内容からは、当該検査に係る特定の検査事項の項目、検査の具

体的な対象、検査の基となる資料において確認すべき項目やその検査結果等を読み取ることができ、また、その表題は、当該検査事項の内容を端的に表すものであるとともに、検査の対象を一定程度推知することができるものとなっていると認められる。このため、これらの情報は、特定の検査事項に関する会計検査院の検査における検査の着眼点、検査手法、検査ノウハウ等をうかがい知ることができるものであると認められる。

したがって、これらの情報を広く一般に公にした場合には、会計検査院の検査の過程における検査の着眼点、検査手法、検査ノウハウ等が明らかになり、受検庁一般においていわゆる検査対策を講じることが容易になるなどして、現在又は将来における厳正かつ効果的な検査の実施に支障が生じるおそれがあると認められる。

- (イ) 本件文書は、会計検査院が特定の検査事項に関する検査過程において作成した資料であり、そこに記載された情報は、当該検査事項に係る検査状況やその時点での検査結果等をうかがい知ることができるものとなっている。

会計検査院では、十分な情報・資料の収集、受検庁との率直な意見交換等を確保し、また、外部からの不当な圧力・干渉等を排除して、中立的な立場から厳正かつ公正に検査及び検査の結果等の審理・判断を行うことができるよう、検査過程等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。

そして、会計検査院と受検庁との間では、検査過程における検査の結果等に関する情報は、あくまで検査の一過程におけるものであって、同院の最終的な結論とは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、そのような前提の下に、会計検査院と受検庁との間では、問題とされた事態について、十分な情報・資料に基づ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、各種検査資料等はそのまま外部に公表されるものではないという信頼の下で、これらの提出やその作成への協力等がなされているものと認められる。

このため、本件文書に記載された前記のような情報が公にされると、検査過程等における検査の結果等に関する情報の不公表の取扱いに対する受検庁の信頼を損ない、会計検査院と受検庁との間での十分な情報・資料の提供及び収集、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。

さらに、諮問庁は、上記のような支障は、本件会計実地検査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検査過程等の途上にある未成熟情報の内容が公にされたという事実をとらえ、検査過程等の不公表の取扱いに対する制度的信頼が崩れたとし、これを理由ないし口実として他の受検庁から検査に対する十分な協力が得られなくなるおそれがあり、同院とこれら受検庁との間での十分な情報・資料の提供及び収集、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。

受検庁によっては、検査の結果等が決算検査報告に掲記されるなどして公表されることを極力回避しようとするなどの場合には、資料の提出に難色を示したり、周到な検査対策を施したりといった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。

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、当該事態の発生とその是正改善についての第一次的な責任と権限を有している受検庁との間で十分な情報・資料の提供及び収集、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、受検庁との間における十分な情報・資料の提供及び収集、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が生じるおそれがあると認められる。

よって、7号対象文書の表題、検査の結果等を記載する表の様式及びその記載内容は、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。

イ 作成者の姓について

7号対象文書の作成者の姓は、本件会計実地検査において本件検査箇所に対する検査に従事した担当者を特定することができるものであり、これを公にした場合には、前記(1)と同様に、会計検査院による厳正かつ効果的な検査の実施に支障が生じるおそれがあると認められる。

したがって、7号対象文書の作成者の姓は、法第5条第6号イに規定する不開示情報に該当すると認められることから、同条第1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。

6 審査請求人のその他の主張について

(1) 行政機関である受検庁の検査対応等について

審査請求人は、行政機関である受検庁においては、行政文書の作成・保管に関する法令の規定もあり、不適切な検査対応が行われることはあり得ないという趣旨の主張をしている。

本来、行政機関にあっては、法令に基づいて業務を遂行するものであり、会計検査院に対する関係資料等の提出をちゅうちょしたり、資料等の隠ぺい、改ざん等を行ったりするなどということはあってはならないものである。

しかし、前記5(2)アで述べたように、会計検査院による指摘等を極力回避しようとする場合などには、実際問題として、受検庁等(行政機関を含む。)により不適切な検査対応が行われることもあるという現状を踏まえると、審査請求人の主張は採用することができない。

(2) 開示により得られる利益について

審査請求人は、7号対象文書を開示することは会計事務等の不正防止や適切な運用に役立つものであり、開示することにより得られる利益が開示とすることにより保護される利益を上回るという趣旨の主張をしている。

一般的には、会計検査院の検査に係る文書を開示することにより審査請求人の主張するような効果が期待できる場合もあり得るものと考えられる。

しかし、前記のように、会計検査の現状においては、会計検査院による指摘等を極力回避しようとするなどして、受検庁等により不適切な検査対応が行われることもあるところであり、本件文書を公にすることに

よって検査の着眼点、検査手法、検査ノウハウ等が明らかとなったり、受検庁との間での信頼が損なわれたりなどした場合には、当該受検庁のみならず受検庁一般等における不適切な検査対応を招来するなどして、検査の実施に支障を及ぼすおそれがある。したがって、このような現状を踏まえると、7号対象文書を公にした場合には、会計検査の実施に対して軽視できない支障が生じるおそれがあると認められるところであって、審査請求人の主張は採用することができない。

(3) その他

その他、審査請求人は種々の主張をするが、いずれも当審査会の結論を左右するものとは認められない。

7 本件一部開示決定の妥当性

以上のことから、7号請求文書に該当するものとして前記の検査資料(7号対象文書)のみを特定し、6号対象文書及び7号対象文書につき一部開示とした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 河野 正男

委員 早坂 禧子