

諮問事件：

諮問番号：平成15年諮問第2号

平成15年諮問第3号

事件名：平成11年ODA調査資料（タンザニア）の不開示決定に関する件

平成13年ODA調査資料（ベトナム）の不開示決定に関する件

諮問日：平成15年6月10日

答申日：平成17年4月19日

答申書

第1 審査会の結論

「平成11年ODA調査資料（タンザニア）」（平成15年諮問第2号関係）及び「平成13年ODA調査資料（ベトナム）」（平成15年諮問第3号関係）という件名の行政文書ファイルにまとめられた各行政文書（以下「本件対象文書」という。）につき、その全部を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15年4月4日付け150普第92号（平成15年諮問第2号関係）及び同第93号（平成15年諮問第3号関係）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ふものである。

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) 検査の性質について

会計検査院の検査権限は、我が国が行った政府開発援助（以下「ODA」という。）の相手国に及ぶものではなく、海外におけるODA検査は不可能であり、「調査」という形で行われているものである。諮問庁は、会計検査院の検査対象機関に対する検査の実施という点において、ODAの検査は通常の検査と何らその性質を異にするものではないと主張しているが、検査権限の及ばないものに対して行う検査を「検査」と

呼称することにそもそも矛盾があり、諮問庁が、本件対象文書は通常の検査により取得した検査資料と何ら性質を異にするものではないとして、通常の検査の場合と同様の内容の不開示理由を主張するのは当を得ないものである。

上記の点にかんがみれば、本件対象文書については、諮問庁の主張する不開示理由は当てはまらないものと認められる。

(2) ODAの透明性及び有効性の確保について

ODAの実施に当たっては、我が国政府は、その効率的かつ効果的な実施が求められることはもとより、実施に対する国民の幅広い理解と支持を得るための説明責任を負っている。

そして、政府開発援助大綱（平成4年6月30日閣議決定。15年8月29日改定。以下「ODA大綱」という。）においては、ODAの政策、実施、評価に関する情報を幅広く、迅速に公開し、十分な透明性を確保するとともに積極的に広報することが重要であるとされており、政府の一機関である会計検査院に対しても、当然この方針にのっとった姿勢が求められている。

ODAの評価に関しては、外務省等では実施事業の評価報告書を一般に公開するなどしており、政府及びその機関としての役割及び法に基づく当然の責務・義務を果たしている。

会計検査院についても、本件対象文書を開示することが、ODAの実施の実態を国民に知らせる有効な手段となり、一般国民や専門家等からの意見の集約や対話を行うことにより、ODAの調査そのものの有効性の改善に効果的に貢献できる材料となり得るのみならず、その結果、ODAの更なる透明性と有効性が確保されるものと思われる。

会計検査院は、ODAの調査の実施目的をODAの有効性及び透明性を確保するためであるとしているのに、本件対象文書を不開示とすることは、ODAの透明性が著しく欠如することになり、それによりODAの有効性が十分に保証されなくなるという矛盾を来す。

(3) 諮問庁が主張する不開示理由について

諮問庁は、会計検査院の独立性と検査の密行性、秘密性を繰り返し強調しているが、それは、検査の不透明性を自ら主張しているものであり、ODA大綱と大いに矛盾するものである。会計検査院が「透明性の確保が重要」としていることは、建前上のものと受け止められる。

また、会計検査院が憲法上の独立機関であるという一点のみを理由に、すべてを同院が独自に決定できるという認識は非常に高慢であると言わ

ざるを得ない。

さらに、諮問庁は、本件対象文書を開示すると、検査の過程における関係者等との率直な意見交換が阻害される可能性、外的圧力・干渉を招来する可能性によって検査の実施及びその適正な判断に支障を来すおそれがあると説明しているが、その理由そのものが不明瞭・不十分な上に、それを正当なものとする裏付けの提示もなく、不開示の根拠とするには説得性が著しく欠如している。

(4) 結論

諮問庁が主張する不開示理由は、会計検査院が保護されるべきと考える狭義の利益を守るためのものに過ぎないものであって、ODAの実施に際しての本質的な事項に一切触れておらず、ODAの評価を行う機関としての責務を果たしていない。また、本件対象文書の不開示決定はODAの実施そのものの向上や改善を著しく害し、ひいては国民の信頼を失墜させるという重大な問題が懸念されることから、当該決定は不適切と考える。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件対象文書

本件対象文書のうち、「平成11年ODA調査資料(タンザニア)」という件名の行政文書ファイルにまとめられた各行政文書は平成11年次の検査の過程において、また、「平成13年ODA調査資料(ベトナム)」という件名の行政文書ファイルにまとめられた各行政文書は13年次の検査の過程において、それぞれ、会計検査院が、同院の検査対象者(以下「受検庁」という。)である我が国の援助実施機関から取得した検査資料である。

2 ODAの検査について

会計検査院の行うODAの検査は、我が国の援助実施機関に対する検査と援助相手国において行う現地調査によって行われている。

このうち、我が国援助実施機関に対する検査は、国内において援助実施機関に対して行われるとともに、海外においても在外公館等に対して行われるものである。

また、援助相手国において行う現地調査は、我が国援助実施機関に対する検査の一環として、援助の効果が十分発現しているか否かなどを確認するために行われるものである。そして、会計検査院では、援助相手国に赴いて、我が国援助実施機関の職員等の立会いの下に、援助相手国の協力が得られた範囲内で、事業の実施状況の確認を中心に現地調査を実施してい

る。

なお、会計検査院の検査権限は、事業を実施する援助相手国自体に及ぶものではない。

3 不開示情報該当性

(1) 本件対象文書の性質

会計検査院では、ODAに係る検査の状況を2年度以降毎年度の決算検査報告に「特定検査対象に関する検査状況」として掲記するなどしており、11年次の検査においては、援助実施機関がタンザニア連合共和国ほか7箇国に供与した無償資金協力等について検査を実施し、その状況を決算検査報告に掲記した。また、13年次の検査においては、援助実施機関がベトナム社会主義共和国ほか9箇国に供与した無償資金協力等について検査を実施し、その状況を決算検査報告に掲記した。

そして、本件対象文書のようなODAに係る検査資料は、一部に会計検査院内部における審理・判断過程において決算検査報告に掲記された事項の基礎資料として用いられたものがあるほか、将来実施されることのある検査に必要な資料として保存されているものである。

すなわち、会計検査院では、決算検査報告に掲記された事項に関し、当該掲記の適正性等を保障するなどのため、事実認定等に用いた基礎資料を一定期間保存することとする一方、決算検査報告に掲記された事項であるかどうかを問わず、同一又は類似のテーマに関し将来実施されることのある検査のために必要な資料を保存する場合がある。

とりわけODAの検査に関しては、その検査が「援助の効果が十分に発現しているか」という有効性の観点から主として行われるものであるところ、検査時点では特に問題が見受けられないものの、その後の状況の変化により援助効果の発現が阻害される場合があるほか、援助の対象となる施設の完成後、現地調査までの期間が短期間である場合もあることから、ある年次における一回限りの検査では「援助の効果が十分に発現しているか」などの判断が困難なことも少なくない。

このため、ODAの検査に関しては、ある年次の検査の過程において取得した検査資料を将来実施されることのある検査のために保存しておく必要性が高く、本件対象文書もそのような目的のために保存している資料である。

(2) 法第5条第6号該当性について

本件対象文書に記載された情報（以下「本件不開示情報」という。）は、会計検査院が特定の検査事項に関する検査過程で取得した検査資料

に記載された情報であるから、法第5条第6号が規定する「国の機関」「が行う」「検査」「に係る事務」「に関する情報」に該当するものである。

そして、本件不開示情報が開示され、その種別・内容等が明らかとされた場合には、次のようなおそれがある。

ア 受検庁との信頼関係を損ねるおそれ

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。

会計検査院では、その実施した検査の結果等については、検査過程における受検庁等との間の率直な意見の交換ないし真剣かつ真摯な討議を行うなどした上で、これを検査報告事項案等に整理し、同院内部に定められた周到かつ慎重な審理・判断過程に供することとしている。

そして、会計検査院では、この審理・判断過程を経て最終的な検査官会議の議決を経て決算検査報告に掲記されたもの以外の検査の結果等に関する情報については、当該検査過程又は当該審理・判断過程が継続しているか、終了しているかにかかわらず、検査過程又は審理・判断過程で作成又は取得した文書を含め、これを不公表とする取扱いをしている。

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を信頼し、これを前提として検査に協力し、各種の検査資料の提出、これらに関する所要の説明を含む率直な意見の交換ないし検査の結果等に関する真剣かつ真摯な討議等を行っているものである。

したがって、会計検査院の保有する検査資料が開示され、その種別・内容等に関する情報が明らかとされた場合には、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、会計検査に対する受検庁の協力の前提を揺るがすこととなり、各種の検査資料の円滑な提出、率直な意見の交換ないし検査の結果等に関する真剣かつ真摯な討議等に支障を及ぼし、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。

イ 受検庁の不適切な会計検査対応を招来するおそれ

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多方面に大きな影響を及ぼす場合がある。このようなことから、検査過程等においては、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等により、関係者の口裏合わせ、関係書類の改ざんといった仮装・隠ぺい工作等の不適切な会計検査対応が行われる例も見受けられる。

そして、ある検査事項に関する検査資料が開示された場合には、当該受検庁のほか、他の受検庁においても、検査資料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おそれがある。そのようなことになれば、現在又は将来の検査過程において、受検庁により当該検査資料の開示を理由ないし口実とする不適切な会計検査対応が行われ、会計検査院として必要な検査資料の提出が得られない事態を招来するおそれがあるほか、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事態を招来するおそれがあり、もって、会計検査の厳正かつ円滑な実施に著しい支障を及ぼす具体的かつ現実的なおそれがある。

ウ 具体的な検査の着眼点、検査手法等が外部に流出するおそれ

一般に、会計検査院の検査活動は、その性質上、一定の密行性ないし秘密性を有するものである。そして、検査対象である特定の検査事項及びこれに関する具体的な検査活動の内容、進ちょく状況、具体的な検査の着眼点及び検査手法、検査の結果等の取りまとめに関する検査上のノウハウなどは、いずれも検査上の秘密に属する事項であって、これらに関する情報は、現在又は将来における同種又は類似の検査事項に対する厳正かつ円滑な検査の実施のために会計検査院内部に蓄積され、外部には秘匿されるべき性質のものである。

そして、検査資料は、特定の検査事項の検査過程において具体的な検査上の関心ないし検査の目的に従って収集・整備されるものであるから、その収集・整備の状況は、当該検査事項及びこれに関する具体的な検査活動の内容、進ちょく状況等を端的に示すものである。

また、検査資料は、具体的な検査の着眼点、検査手法等に基づき作成し、又は取得されるものであるから、検査資料の種別・内容等に関する情報からは、具体的な検査の着眼点、検査手法、更には検査の結果等の取りまとめに関する検査上のノウハウなどを推知することが可

能である。

したがって、検査資料の種別・内容等に関する情報が開示された場合には、上記のような検査上の秘密に属する情報又はこれを推知することが可能な情報が外部に流出することとなり、現在又は将来における会計検査院の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。

エ 公正・慎重な審理・判断の確保などに支障を及ぼすおそれ

前記アのとおり、会計検査院では、検査過程及び審理・判断過程に関する情報については不公表とする取扱いをしている。この取扱いの趣旨・目的は、外部の不当な圧力・干渉等を排除した中立的な立場からの厳正かつ円滑な検査の実施及び検査の結果等に対する公正・慎重な審理・判断の確保を一層実質的なものとし、また、これらを実質的に担保することなどにある。

そして、検査資料は、検査過程又は審理・判断過程における検査の結果等に関する情報であり、前記ウのとおり、当該検査資料の種別・内容等に関する情報からは、具体的な検査事項、検査の内容等を推認し得るものである。

したがって、検査資料の種別・内容等に関する情報が開示された場合には、会計検査院の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、周到かつ慎重な審理・判断過程の手続的な意義を損ね、同院における公正・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、本件不開示情報は、前記ア～エのことから、これを公にすることにより、会計検査院が実施する「検査」「に係る事務に関し、」検査の過程において「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」（法第5条第6号イ）があるものに該当する。

また、本件不開示情報は、会計検査院の検査過程又は審理・判断過程における事務に関する情報であるから、法第5条第6号柱書きが規定する「国の機関」「が行う事務」「に関する情報」に該当するものである。

そして、本件不開示情報が開示され、その種別・内容等が明らかとされることにより、前記エのとおり、会計検査院における周到かつ慎重な審理・判断過程の手続的意義を損ね、同院における公正・慎重な審理・判断の確保に支障を及ぼすおそれがある。

したがって、本件不開示情報は、これを「公にすることにより」、会

計検査院の検査に関する「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」(法第5条第6号柱書き)に該当する。

(3) 法第5条第5号該当性について

前記(2)アのとおり、会計検査院では、その実施した検査の結果等については、受検庁等との間での率直な意見交換、討議を行うなどした上で、検査報告事項案等に整理し、これを周到かつ慎重な審理・判断過程に供することとしている。

したがって、本件不開示情報は、このような検査過程又は審理・判断過程における会計検査院内部又は同院と受検庁等との間の「審議、検討又は協議」に関する情報であり、法第5条第5号が規定する「国の機関、独立行政法人等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」に該当するものである。

そして、本件不開示情報が開示された場合には、次のようなおそれがある。

ア 前記(2)アのとおり、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、会計検査に対する受検庁の協力の前提を揺るがし、率直な意見の交換ないし検査の結果等に関する真剣かつ真摯な討議等に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、これを「公にすることにより」、検査過程又は審理・判断過程における「率直な意見の交換」「が不当に損なわれるおそれ」がある。

イ 前記(2)エのとおり、会計検査院における周到かつ慎重な審理・判断過程の手続的意義を損ね、同院における公正・慎重な審理・判断の確保に支障を及ぼすおそれがある。したがって、本件不開示情報は、これを「公にすることにより」、検査過程又は審理・判断過程における「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。

ウ 前記(2)ウのとおり、会計検査院の具体的な検査の着眼点、検査手法等が外部に流出することにより、同院の検査に係る特定の者に同院の検査による指摘を免れる術を教示する結果となるなどのおそれがある。したがって、本件不開示情報は、これを「公にすることにより」、検査に係る「特定の者に不当に利益を与え」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号にも該当する。

4 部分開示の適否について

本件不開示情報は、11年次及び13年次の検査過程において特定の検査事項に関し取得された検査資料であるから、その全体として当該検査事項に関する一個の検査資料として成立しているものであり、前記3(2)及び(3)のとおり、その種別・内容等を明らかにすること自体が法第5条第5号、第6号柱書き及び同号イが規定する「おそれ」を生じさせるものである。そして、このような「おそれ」を生じさせるという点については、本件不開示情報を構成する各行政文書の種別・内容等の一部を明らかにする場合についても同様である。

したがって、本件不開示情報は、各行政文書ごとにそれぞれその全体が当該検査資料の種別・内容等に関するひとまとまりの情報として、法第5条第5号、第6号柱書き及び同号イが規定する不開示情報該当性を有するものである。

よって、当該検査資料を構成する各行政文書は、いずれも「開示請求に係る行政文書の一部に不開示情報が記録されている」ようなものではなく、法第6条第1項を適用して部分開示する余地のないものである。

5 検査の性質に係る審査請求人の主張について

審査請求人は、海外のODAの検査は「本来の検査」とは全く性質の異なるものであると解釈でき、通常の検査の場合と同様の理由により不開示とすることは適切ではない旨主張している。

しかし、前記2のとおり、会計検査院では、ODAの検査として、援助相手国での現地調査のほか、同院の検査対象機関である我が国援助実施機関に対する検査を行っているものであり、我が国援助実施機関に対する検査は通常の検査と何らその性質を異にするものではない。

そして、本件対象文書は、会計検査院が、我が国援助実施機関に対する検査の過程においてこれらの援助実施機関から取得した文書であって、審査請求人のいうところの「本来の検査」により取得した検査資料と何ら性質を異にするものではない。

なお、行政文書ファイル名が「ODA調査資料」となっているのは、援助相手国における現地調査がODAの検査の特色であることによるものであり、殊更、当該資料の性質に関して使い分けているものではない。

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、平成15年諮問第2号及び平成15年諮問第3号を併合し、調査審議を行った。

平成15年 6月10日 諮問書の收受

- 同年 7月22日 諮問第2号及び第3号の併合
- 同年10月14日 諮問庁から意見書を収受
- 同年10月17日 諮問庁から資料を収受
- 同年10月20日 諮問庁の職員（会計検査院第1局外務検査課長ほか）からの口頭説明の聴取、本件対象文書の見分及び審議
- 平成16年 5月27日 審査請求人から意見書を収受
- 同年 6月 7日 委員交代に伴う所要の手續の実施、本件対象文書の見分及び審議
- 同年 8月 3日 審議
- 同年11月29日 諮問庁の職員（会計検査院第1局外務検査課長ほか）からの口頭説明の聴取及び審議
- 同年12月17日 諮問庁から追加意見書を収受
- 同年12月20日 諮問庁の職員（会計検査院第1局外務検査課長ほか）からの口頭説明の聴取及び審議
- 平成17年 1月17日 審議
- 同年 2月24日 審議
- 同年 3月28日 審議
- 同年 4月18日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書の性格

本件開示請求は、会計検査院が保有する「平成11年ODA調査資料(タンザニア)」及び「平成13年ODA調査資料(ベトナム)」という件名の行政文書ファイルを特定してなされたものである。これらの行政文書ファイルにまとめられた本件対象文書は、会計検査院が平成11年次の検査過程においてタンザニア連合共和国に対するODAに関して取得した各種の関係資料(検査資料)及び同院が13年次の検査過程においてベトナム社会主義共和国に対するODAに関して取得した各種の関係資料(検査資料)である。

そして、本件対象文書は全部不開示とされている。

2 会計検査院の検査及び検査の結果等の取扱い

(1) 会計検査院の検査

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。また、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、上記のような検査の結果、会計経理上の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回答文書として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する受検庁との間で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。

(2) 検査の結果等の取扱い

実施した検査の結果等の取扱いについて、会計検査院では、内閣から独立して国等の会計検査を担当する専門機関としての同院の指摘等が及ぼす影響の大きさなどにかんがみ、同院内部に何段階にもわたる慎重な審理・判断の過程を設け、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するなどし、正式な指摘事項等として公表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

会計検査院では、前記(1)及び(2)のような検査過程及び検査の結果等に対する審理・判断過程を設け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。

また、会計検査院では、特定の検査事項に関し、前記(1)の検査の過程において収集、作成等される検査資料等を公にすれば、検査事項、検査内容、検査の着眼点のほか、具体的な検査手法等が明らかになり、検査の実施及び検査の結果等の審理・判断に支障が生じるおそれがあるとしている。

(4) 会計検査における受検庁との協力関係

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、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、是正を図るといふ会計検査の目的を達成するため、一定の信頼関係・協力関係にもあるものと考えられる。

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、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、前記(2)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するなど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、問題とされた事態について、事実関係の認識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情報・資料に基づいて率直な意見交換及び様々な角度からの十分な討議を行い、それらも踏まえて慎重な審理・判断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、各種検査資料の作成・提出、質問文書と回答文書のやり取り等を通じて行われる会計検査院と受検庁との間での資料等の提出及び討議については、十分な情報・資料の提供、率直な意見交換等を確保することが必要となる。このようなことから、会計検査院と受検庁との間では、特定の検査事項に関して提出される検査資料などは、そのまま外部に公表されるものではないということを経験として、これに信頼を置いてその提出などが行われているものと認められる。

このような会計検査院と受検庁との間における信頼を経験とする検査過程及び検査の結果等に関する審理・判断過程の非公表の取扱いは、現在又は将来の検査過程における十分な情報・資料の提供及び収集と率直な意見交換等を確保する上でも、また、検査資料等に記載された内容が同院の正式な指摘事項等であるかのように誤解され、受検庁又はその他の関係者が未成熟な情報に基づき社会的非難を受けるなどの不当な不利益等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。

3 O D Aに関する検査資料について

諮問庁の説明によれば、会計検査院では、特定の年次のO D Aの検査の過程において取得した検査資料については、当該年次の検査に係る決算検査報告に掲記する事項の基礎資料として用いることがあるほか、将来実施することのある検査のための資料として、その必要性等に応じ保存してい

るとのことである。また、ODAの検査の場合には、援助効果の発現状況等を中長期的に検証する必要性や、援助相手国において現地調査を実施する上での制約などもあることから、特定の年次において検査を行ったODA案件等について将来において再度検査を行うことも少なくないため、ODAに関して取得した検査資料については、比較的長期間保存しているとのことである。

4 不開示情報該当性について

当審査会において本件対象文書を見分するなどして調査したところによれば、本件対象文書は、会計検査院が、特定国に対するODAの検査を実施する過程において、当該国に対する多数のODA案件等のうちの幾つかの特定のODA案件等に関し、一定の検査の着眼点に沿って、受検庁である我が国援助実施機関から提出を受けて取得し、保存している検査資料であると認められる。

したがって、本件対象文書を公にすることにより、会計検査院が取得し、保存しているODAの検査資料の種別・内容等が明らかになると、その内容・性質、保存の態様等に応じ、次のように、同院の検査の着眼点、検査手法、検査ノウハウ等が明らかになってしまうと認められる。

当該資料の内容や検査担当者が当該資料に記した書き込み等から、当該資料の対象である特定のODA案件等に関する検査における会計検査院の個別の着眼項目等が明らかになり、ひいては当該案件等だけでなく、同種又は類似の案件等又は検査事項の検査における着眼項目等も推認できることとなる。

当該資料の種別・名称等から、会計検査院は、当該ODA検査の過程において、どのような種類の資料に着眼し、取得したか、また、どのような種類の資料を将来実施することのある検査における必要性等の高い検査資料として保存しているのかが明らかになり、ひいては、同種又は類似の案件等又は検査事項の検査における検査資料の取得、保存及び活用の仕方といった検査手法も推認できることとなる。

諮問庁の説明によれば、会計検査院では、ODAに係る検査資料について、将来の検査上の必要性等に応じて保存しているとのことであり、当該資料の名称・内容等から、当該資料の対象であるODA案件等が明らかになれば、同院が将来、再度検査を行う可能性の高いODA案件等が推認できることとなる。

そして、このような会計検査院の検査の着眼点、検査手法、検査ノウハウ等が公になり、当該情報が本件検査に直接関係する受検庁及びその他の

受検庁一般に知られることとなった場合には、受検庁において、同院が検査を実施する上で着眼するであろう項目、資料の種類、案件等を予測することが可能となり、いわゆる検査対策を講じることが容易になったり、長期間にわたって検査に活用される可能性のある資料の提出をちゅうちょしたりするなどして、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。

さらに、本件対象文書の中には、受検庁における内部資料であって、一般に公にされていない資料が含まれているほか、いずれの資料も、会計検査院が特定の年次における特定の検査事項に係る検査の過程において検査の対象とした特定のODA案件等の名称、当該検査過程における同院と受検庁との間でのやり取りの内容といった検査状況、当該時点での検査の結果等が推知できるものであると認められる。

受検庁は、前記2(3)で述べた会計検査院における検査過程の不公表の取扱いに信頼を置き、一般に公にしていない資料であっても同院の検査のために提出するほか、同院との間で率直な意見交換等を行っているのであって、本件対象文書を公にすることにより、上記のような受検庁の内部情報や検査過程等の途上での未成熟情報の内容が明らかになった場合には、受検庁の信頼を損ない、今後の検査の実施に当たり、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。

また、諮問庁は、上記のような支障は、本件の検査に直接関係する受検庁との関係においてのみではなく、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受検庁の内部情報や検査過程等の途上におけ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。

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、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場合等には、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。

そして、前記2(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、実効性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。

以上のことから、本件対象文書に記載されている情報は、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。

なお、前記のように、本件対象文書の種別・名称等からは、検査資料の取得、保存及び活用の仕方といった検査手法や当該資料の対象であるODA案件等が明らかになると認められる。そして、本件対象文書の表題等のみを開示したとしても、会計検査院が取得し、保存している検査資料の種別・名称等が明らかになってしまうので、これらの部分だけを開示することもできないと認められる。

5 検査の性質に係る審査請求人の主張について

審査請求人は、援助相手国において行う現地調査は、会計検査院の検査権限の範囲外であるため、「調査」として行われたものであり、「本来の検査」とは全く性質が異なるものであって、本件対象文書に通常の検査の場合と同様の理由を適用して不開示とするのは適切ではない旨主張している。

しかし、会計検査院の検査対象である我が国援助実施機関に対する検査は通常の検査であり、前記4のとおり、本件対象文書は、同院が、援助相手国ではなく、援助実施機関から取得した資料であると認められることから、これは通常の意味での「検査」の資料であると認められる。

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。

6 裁量的開示について

審査請求人は、本件対象文書を開示することがOD Aの実施の実態を国民に知らせる有効な手段となり、調査そのものの有効性の改善に効果的に貢献できる材料となり得るのみならず、その結果OD Aの更なる透明性と有効性が確保されると主張している。

これは、本件対象文書を開示することがOD Aの透明性を更に高め、ひいてはその有効性の向上にも資することから、法第7条に規定する公益上の理由による裁量的開示を行うべき場合に当たるという趣旨の主張を含むものとも解される。

しかし、OD Aの透明性及び有効性を確保することは、第一次的には、会計検査院ではなく、OD A政策を立案し、各種の援助事業等を実施する政府及び各援助実施機関の責務であると考えられる。

とはいえ、本件対象文書を公にすることによりOD Aの更なる有効性及び透明性の確保に資することができるのであれば、本件対象文書を開示することに一定の公益性が認められないわけではない。しかし、前記4で述べたように、本件対象文書を公にした場合、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、受検庁との間での検査過程等の不公表の取扱いに対する信頼が損なわれたりして、会計検査院による検査の実施に軽視できない支障を及ぼすおそれがある。したがって、上記のような公益を勘案したとしても、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、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。

7 本件不開示決定の妥当性

以上のことから、本件対象文書につき不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・個人情報保護審査会

委員 碓井 光明

委員 河野 正男

委員 早坂 禰子